



provincie ontwikkelt!

master city developer
agnes wittink
augustus 2007

PROVINCIE ONTWIKKELT!

Scriptie ter afronding van de opleiding Master City Developer

Agnes Wittink
Augustus 2007

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Inleiding	1
1.3	Probleem- en doelstelling	2
1.4	Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet.....	2
1.5	Leeswijzer	4
2	Theoretisch kader	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Definitie gebiedsontwikkeling	5
2.3	Algemene trends en ontwikkelingen.....	8
2.4	Nieuwe wet ruimtelijke ordening	11
3	Welke elementen zijn van belang bij gebiedsontwikkeling door de provincie?	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Experts	15
3.3	Onderzoeken naar regionale gebiedsontwikkeling	17
3.4	Omgaan met complexiteit bij gebiedsontwikkeling	19
3.5	Onderzoekskader voor de projecten.....	22
4	Drie projecten.....	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Keuze voor drie projecten	23
4.3	Provincie Utrecht: Hart van de Heuvelrug	24
4.4	Provincie Groningen: De Blauwe Stad	28
4.5	Provincie Zuid-Holland: De Zuidplaspolder.....	32
5	Vergelijking en successen.....	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Context, inhoud en inzet van middelen	39
5.3	Rol van actoren.....	45
5.4	Proces	49
5.5	Omgaan met complexiteit	53
6	Conclusies en aanbevelingen	57
6.1	Conclusies.....	57
6.2	Aanbevelingen	60

Literatuurlijst

Bijlagen

Voorwoord

Twee jaar lang heb ik met veel plezier de opleiding Master City Developer gevolgd. Deze scriptie is het laatste onderdeel. Mijn doelstelling voor het volgen van de opleiding was dat ik meer inzicht wilde hebben in de achtergrond van gebiedsontwikkeling. Door het volgen van de opleiding kreeg ik de mogelijkheid om één dag in de week me volledig bezig te houden met gebiedsontwikkeling. Het is erg leerzaam en interessant om in een andere omgeving met mensen met verschillende achtergronden gebiedsontwikkeling te bediscussiëren. Uiteindelijk geldt voor mij dat het volgen van de opleiding voor mij op verschillende manieren zeer leerzaam was. Medecursisten bedankt voor de discussies en goede gesprekken. Jan, Marco, Carolien, Agnes en Gerard wil ik bedanken voor hun enthousiasme en het goed organiseren van de opleiding. Ik vond het ook erg prettig dat ook tijdens het schrijven de scriptie nog tips zijn gegeven. Nog speciale dank voor Carolien en Robbert omdat zij het mogelijk hebben gemaakt dat ik met vriend en kind toch nog meekon met de excursie naar Berlijn.

Bert Wolting wil ik bedanken voor de begeleiding tijdens het opstellen van deze scriptie. Door de gesprekken werd ik continue aan het denken gezet over het functioneren van de provincie in gebiedsontwikkeling, wat inspiratie opleverde. Ik wil ook de personen die ik geïnterviewd heb bedanken voor hun tijd en enthousiasme. Het waren interessante gesprekken die meer informatie opleverde dan alleen het beantwoorden van de vragenlijst. Het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam wil ik bedanken omdat zij mij de mogelijkheid hebben geboden om deze studie te volgen. En de provincie Zuid-Holland voor de mogelijkheid om de studie goed af te ronden (en scriptie goed af te drukken).

En dan wil ik nog familie en vrienden bedanken voor hun steun en begrip dat ik de afgelopen twee jaar vooral bezig was met werk en studie. Ada wil ik bedanken voor de vormgeving, dat geeft de scriptie nog iets extra's. En tot slot Pieter-Jan en Femke bedankt voor jullie steun en al het andere gedurende de afgelopen twee jaar.

Agnes Wittink
Delft, juli 2007

Samenvatting

Gebiedsontwikkeling door provincies is relatief nieuw. Vele ontwikkelingen hebben invloed op gebiedsontwikkeling en de rol die de provincie daarin heeft. De provincie is steeds vaker betrokken bij regionale gebiedsontwikkeling, op welke verschillende manieren is de provincie hierbij betrokken en hoe kan zij haar rol succesvol vervullen? Hiervoor is een verkennend onderzoek uitgevoerd waarbij op basis van theorie, visie van experts en projecten in gebiedsontwikkeling inzicht is verkregen in succesfactoren in het proces van gebiedsontwikkeling door provincies.

Gebiedsontwikkeling heeft vele definities die de overeenkomst hebben dat ze het belang van het proces benadrukken. Gebiedsontwikkeling heeft als doel het realiseren van ruimtelijke projecten, dit kan op verschillende locaties en op verschillende schaalniveau's en met verschillende functies. Gebiedsontwikkeling is het proces waarbij de context, de inhoud, de actoren en de middelen in samenhang leiden tot realisatie van de gewenste ontwikkeling. Verschillende trends en ontwikkelingen beïnvloeden de opgaven in de ruimtelijke ordening en hoe deze opgaven worden uitgevoerd. Veranderingen van de opgave, veranderingen van de verhoudingen tussen de verschillende partijen, het opschalen van opgaven naar een regionaal schaalniveau en veranderingen in de werkwijze van de overheid en de samenwerking met andere partijen hebben invloed op de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling. Door de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening die medio 2008 van kracht zal zijn wordt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening neergelegd bij de verantwoordelijke bestuurslaag. Voor de provincie betekent dit dat zij vooraf haar provinciaal belang goed moet formuleren en vastleggen en dat zij niet meer stuurt door het toetsen van de plannen van lagere overheden. De nieuwe wet geeft de provincie beschikking over planologische juridische instrumenten, zodat zij een actieve rol vervullen bij gebiedsontwikkeling.

Als de provincie een actieve rol wil vervullen zal zij na moeten gaan welke middelen zij gaat inzetten. Het tijdig organiseren van financiering wordt als belangrijk aspect benoemd. Uit de analyse van de interviews en literatuur blijkt dat de samenwerking tussen de actoren en het proces een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Op welke manier de partijen betrokken zijn en een gedeeld probleem hebben, is bepalend voor de samenwerking en de uitwerking van een gezamenlijk plan. Investeren in draagvlak bij de omgeving is noodzakelijk om voldoende draagvlak te krijgen waarbij het belangrijk is om de omgeving actief te betrekken. Het proces heeft betrekking op meerdere aspecten, waarbij de invulling van de leidersrol door de provincie centraal staat. De manier waarop de provincie gebiedsontwikkeling organiseert zowel intern als extern, wordt door de experts en literatuur vaak genoemd als bepalende factor voor het proces. De gedeputeerde heeft hierin een belangrijke rol. Uit de interviews en literatuur kan worden afgeleid dat gebiedsontwikkeling als een complex proces wordt beschouwd. In het proces van gebiedsontwikkeling zal de provincie om moeten gaan met deze complexiteit. Belangrijk is het (h)erkennen van complexiteit en het durven inzetten van verschillende managementmethoden om hier mee om te gaan.

Drie gebiedsontwikkelingsprojecten zijn geanalyseerd. Hart van Heuvelrug is gelegen in de provincie Utrecht en is een programma dat als doelstelling heeft dat de verhouding tussen rode (bebouwing) en groene (natuur) functies minimaal gelijk blijft en beter wordt verdeeld over de Heuvelrug. De betrokken partijen, zowel publieke partijen als maatschappelijk organisaties, zijn verenigd in het Platform Hart van de Heuvelrug. Dit Platform heeft vastgestelde kaders waarmee zij stuurt en de betrokken partijen mogen binnen deze kaders hun projecten naar eigen inzicht uitvoeren. De Blauwe Stad is gelegen in de provincie Groningen en heeft als doelstelling de verbetering van het leefklimaat van Oost-Groningen. Hiervoor is een plan ontwikkeld dat bestaat uit woningen, recreatie, natuur en water. De Blauwe Stad is al in uitvoering en hiervoor is een uitvoeringsorganisatie opgericht. Het derde project is de Zuidplaspolder gelegen in de provincie Zuid-Holland. Doelstelling van het project is om de functies wonen, werken, ruimte voor glastuinbouw, natuur en water in een totaalplan te realiseren. Het gebied is aangewezen door het Rijk als verstedelijkingsgebied voor het zuidelijke deel van de Randstad. De provincie heeft de leidersrol in het project om ervoor te zorgen dat een goede verdeling van de verschillende functies wordt gerealiseerd en dat de belangen van de verschillende betrokken gemeenten goed worden afgewogen. Ondanks de verschillen in aard, aanpak en omvang van de projecten, zijn deze op een aantal elementen van gebiedsontwikkeling met elkaar te vergelijken.

Op basis van het onderzoek naar de drie projecten zijn de volgende succesfactoren benoemd:

- Inhoud:
 - Flexibiliteit in het ontwerp
 - Gedeelde doelstelling
- Middelen:
 - Langjarige financiering projectorganisatie
 - Financiële risico's durven nemen
 - Verevening van kosten
 - Strategische grondbezit
 - Inzet planologische juridische middelen door de gebruikelijke partijen
 - Zoeken naar alternatieve instrumenten en financiering
- Actoren:
 - Samenwerken met andere partijen
 - Een gemeenschappelijk probleem en/of gedeelde urgentie
 - Actief betrekken van de omgeving, participeren in plaats van informeren
 - Communicatiestrategie
- Proces:
 - Een bestuurder die verbindingen kan leggen, risico's durft te nemen, zijn netwerk inzet en communicatief vaardig is
 - Een goede afstemming tussen de lijn- en projectorganisatie.
 - Flexibiliteit in het proces
- Complexiteit:
 - Erkennen van complexiteit

Eén van de belangrijke succesfactoren voor de inhoud van gebiedsontwikkeling is dat het ontwerp flexibel moet kunnen zijn om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Het programma van Hart van de Heuvelrug biedt hiervoor de beste mogelijkheden. Voor het programma zijn kaders vooraf vastgesteld en de uitwerking van de projecten wordt overgelaten aan de uitvoerende partijen. Bij zowel de Blauwe Stad als Zuidplaspolder is het ontwerp ingrijpend aangepast, maar daar was sprake van een nieuw ontwerp.

In alle drie projecten waren de betrokken provincies bereid om op verschillende manieren financieel risico te nemen, wat ook een positief effect had in het vertrouwen van andere actoren bij het project. De provincie is financieel betrokken bij de uitvoering van de Blauwe Stad en neemt daarmee extra risico's die de verantwoordelijkheid zijn van de uitvoeringsorganisatie. Bij de Zuidplaspolder wordt het ontbreken van een langjarige financiering van de projectorganisatie als omslachtig ervaren. Strategisch grondbezit blijkt belangrijker te zijn dan alle gronden in bezit hebben. Het verevenen van kosten tussen rendabele en niet-rendabele planonderdelen wordt als een vanzelfsprekendheid ervaren en in alle drie projecten toegepast. De planologische juridische instrumenten, zoals streekplannen, bestemmingsplannen en Wet voorkeursrecht gemeenten, worden gezamenlijk met de betrokken gemeenten ingezet. Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening kan de provincie eenvoudiger zelfstandig deze instrumenten inzetten, maar volgens de betrokken vergroot samenwerking met de gemeenten het draagvlak en heeft dwang van de provincie niet de voorkeur. In twee van drie projecten is met succes gebruik gemaakt van alternatieve financiering, de subsidie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor Hart van de Heuvelrug, of van alternatieve juridische instrumenten, de landinrichtingswet voor de Blauwe Stad.

Voor een succesvolle samenwerking tussen actoren is het belangrijk dat doelstelling herkenbaar is voor alle actoren en een gezamenlijke urgentie wordt gevoeld. De betrokken actoren kunnen onderling een verschillend probleem of belang bij het project hebben maar zolang dit binnen de gezamenlijke doelstelling valt is dat geen probleem. Verder is het belangrijk dat actief en op verschillende manieren gecommuniceerd wordt met de omgeving. In alle drie projecten wordt gewerkt met een communicatiestrategie hiervoor en maken gebruik van verschillende manieren van communiceren. Zowel grootschalige bijeenkomsten als individuele gesprekken met belanghebbenden blijken goed te werken, vooral als deze gezamenlijk worden toegepast.

In de literatuur en door experts wordt benadrukt dat integrale planvorming gedurende het gehele proces belangrijk is, maar in de praktijk blijkt het lastig te zijn om vanaf het begin private partijen bij het proces te blijven betrekken. Zowel bij de Blauwe Stad als de Zuidplaspolder ligt de nadruk in de beginfase vooral op het maken van afspraken tussen en plannen door publieke partijen en worden de private partijen actiever betrokken bij de uitvoering. Het maken van afspraken tussen de publieke partijen vergt in de praktijk vaak een aantal jaren en in die tijd is betrokkenheid van niet-publieke partijen minimaal. De programmavorm van Hart van de Heuvelrug waarbij de maatschappelijk organisaties betrokken zijn bij de samenwerkingsafspraken en veel vrijheid is voor de uitvoering van plannen blijkt die betrokkenheid beter te organiseren.

De gedeputeerde heeft een belangrijke invloed op het verloop van het proces. Dit is per project verschillend gebleken, maar toch is een aantal kenmerken te benoemen. Belangrijke eigenschappen van een bestuurder bij gebiedsontwikkeling is het kunnen leggen van verbindingen, beschikken over een goed netwerk en dit gebruiken, goede communicatie, lef, kunnen schakelen tussen de individuele belanghebbende en professionele partijen, boegbeeld willen zijn en succes willen delen. De gedeputeerde heeft ook een rol in de samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en de interne organisatie van het project binnen de provincie. Voor een succesvol proces is het belangrijk dat de samenwerking en wisselwerking tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie goed is.

Tot slot is met behulp van de complexiteitstheorie van Teisman onderzocht hoe in de drie projecten is omgegaan met het complexe proces van gebiedsontwikkeling. In alle drie projecten met complexiteit omgegaan vanuit de ordezoekende methode, dit houdt in dat een complex proces is te structuren en is te begrenzen, en oplossing en probleem zijn te benoemen. De samengestelde benadering van complexiteit waarbij de nadruk ligt op netwerken en ketens, het leggen van verbindingen en omgaan met dilemma's, wordt niet gebruikt. Dat het leggen van verbindingen en het creëren van netwerken waardevol is voor gebiedsontwikkeling wordt wel erkend in de drie projecten maar daar wordt niet actief mee omgegaan.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De provincie is een bestuursorgaan dat misschien niet altijd even zichtbaar is voor de burger, maar toch een belangrijke rol heeft in gebiedsontwikkeling. De manier van handelen van de provincie wordt beïnvloed door diverse ontwikkelingen. Zo zijn er onder andere algemene maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in het bouwen en veranderingen in de wet- en regelgeving die invloed hebben op de handelswijze van de provincie. Deze veranderingen beïnvloeden de betrokkenheid van de provincie bij gebiedsontwikkeling.

1.2 Inleiding

Van oorsprong heeft de overheid, meestal de gemeente, een bepalende rol bij de gebiedsontwikkeling. Deze rol gaat verder dan het opstellen van planologische kaders. Bij grotere en complexe opgaven is het niet ongebruikelijk dat de gemeente risicodragend meedoet aan gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van VINEX-locaties zijn vele gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappijen ontstaan met publieke en private partijen. Voor stedelijke gebiedsontwikkeling is het Paleiskwartier in Den Bosch één van de bekende voorbeelden, waarbij de gemeente een actieve rol heeft in gebiedsontwikkeling.

Wat voor de gemeenten inmiddels al jaren gebruikelijk is, is voor de provincies nog een relatief nieuwe werkwijze. Omdat het schaalniveau van gebiedsontwikkeling vaker de gemeentegrenzen overstijgt of sprake is van een regionaal of provinciaal belang, ligt het voor de hand dat vanuit de overheid de organisatie betrokken is die op dat niveau verantwoordelijk is. Voor deze opgaven is dat de provincie.

Eén van de ontwikkelingen die rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling beïnvloedt is de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening. Deze is gebaseerd op een andere manier van denken over ruimtelijke ordening. De omslag wordt gemaakt van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De rol van de provincie verandert van kaders stellen en vervolgens toetsen aan deze kaders naar mee ontwikkelen. Door de nieuwe wet krijgt de provincie meer mogelijkheden om ook actief mee te doen in gebiedsontwikkeling. Naast de wettelijke veranderingen zijn er ook de trends van het Rijk die meer taken overdraagt naar decentrale overheden en de vraagstukken in de gebiedsontwikkeling worden vaker gemeentegrensoverschrijdend met regionale opgaven, bijvoorbeeld de Zuidplaspolder in de provincie Zuid-Holland. In een aantal gevallen is al sprake van actieve deelname van de provincie in gebiedsontwikkeling, wat bij mij de vraag oproept wat de redenen zijn en kunnen zijn om als provincie te participeren in gebiedsontwikkeling en op welke manier. Het provinciaal of regionaal belang wordt steeds vaker genoemd als drijfveer voor de provincie om deel te nemen aan gebiedsontwikkeling. In de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening

wordt de directe relatie gelegd het inzetten van ruimtelijke ordeningsinstrumenten en het provinciaal belang.

De omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie is ook uitgangspunt voor het opstellen van de scriptie. Het opstellen van criteria waaraan getoetst kan worden ligt voor de hand, maar de trend van ontwikkelingsgericht werken is ook leidraad voor deze scriptie. In plaats van criteria om aan te toetsen, kies ik ervoor om de nadruk te leggen op de kansen van gebiedsontwikkeling en mogelijkheden om daar mee om te gaan.

1.3 Probleem- en doelstelling

Naar aanleiding van de diverse ontwikkelingen die de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling beïnvloeden is de probleemstelling als volgt geformuleerd:

De provincie is steeds vaker betrokken bij regionale gebiedsontwikkeling, op welke verschillende manieren is de provincie hierbij betrokken en hoe kan zij haar rol succesvol vervullen?

De invulling van de provinciale rol kan op vele manieren. Het aantal projecten waarbij provincie betrokken is, is gering vergeleken met projecten in stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij verschillen de opgaven van aard en omvang. Daarom is het onderzoek gericht op het verkrijgen van inzicht in de provinciale rol en hoe zij die succesvol kan invullen. Op basis van de probleemstelling is de doelstelling van het onderzoek geformuleerd:

Op basis van theorie, visie van experts en projecten in gebiedsontwikkeling inzicht krijgen in succesfactoren in het proces van gebiedsontwikkeling door provincies.

Gebiedsontwikkeling is in dit onderzoek een plan of project met een mix van functies, wonen, werken, natuur, infrastructuur, water, waarbij meerdere gemeenten en de provincie betrokken zijn. Dit is een verkennend onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van praktijkervaringen.

1.4 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Het onderzoek wordt gestructureerd op basis van een aantal onderzoeksvragen, waarbij voortdurend terugkoppeling naar voorgaande fasen heeft plaatsgevonden. De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat is regionale gebiedsontwikkeling?
2. Welke elementen spelen een rol bij gebiedsontwikkeling door provincies?
3. Op welke manieren is de provincie betrokken bij regionale gebiedsontwikkeling?
4. Op welke manieren kan de provincie ervoor zorgen dat regionale gebiedsontwikkeling succesvol is?

In de volgende paragrafen zijn de onderzoeksvragen uitgewerkt.

1.4.1 *Wat is regionale gebiedsontwikkeling?*

In dit deel van het onderzoek is regionale gebiedsontwikkeling nader omschreven op basis van verschillende definities die gebruikt worden. Het doel is om het begrip regionale gebiedsontwikkeling in dit onderzoek nader te definiëren en in te kaderen. Vervolgens is ingegaan op de trends en ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling die de rol van overheid en in het bijzonder die van de provincie beïnvloeden. Eén ontwikkeling is afzonderlijk uitgewerkt omdat deze gebaseerd is op de mogelijke rol die de provincie bij gebiedsontwikkeling kan hebben. Door de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening veranderen de bevoegdheden van de drie overheidslagen, rijk, provincie en gemeente, die bij gebiedsontwikkeling zijn betrokken. Tevens wordt in deze nieuwe wet herhaaldelijk gesproken over het provinciaal belang en de taak van de provincie om dit belang te behartigen.

Resultaat: Omschrijving van regionale gebiedsontwikkeling en afbakening van het onderzoek.

1.4.2 *Welke elementen spelen een rol bij gebiedsontwikkeling door provincies?*

Na de afbakening van het begrip regionale gebiedsontwikkeling, is verder ingegaan op de omgeving waarin deze plaatsvindt. Belangrijke onderwerpen zijn welke actoren spelen een rol bij regionale gebiedsontwikkeling en welke kenmerkende elementen spelen een rol. Door middel van interviews met experts is aanvullende informatie verkregen over de rol van de provincies bij gebiedsontwikkeling en hoe zij deze kunnen uitvoeren. De experts zijn een adviseur, een vertegenwoordiger van de provincies en een vertegenwoordiger van projectontwikkelaars. Eerdere onderzoeken naar gebiedsontwikkeling waarbij de provincie betrokken is, zijn gebruikt om meer informatie te verkrijgen. Op basis van de theorie en de interviews is bepaald welke aspecten belangrijk zijn voor de rol van de provincie bij succesvolle gebiedsontwikkeling.

Resultaat: Een uitgewerkt onderzoekskader voor de drie projecten en inzicht in de belangrijke elementen bij gebiedsontwikkeling.

1.4.3 *Op welke manieren is de provincie betrokken bij regionale gebiedsontwikkeling?*

In deze fase van het onderzoek zijn drie gebiedsontwikkelingsprojecten bij drie verschillende provincies nader onderzocht. Centraal staat daarbij de rol van de betreffende provincie bij het proces van regionale gebiedsontwikkeling. Aandachtspunten zijn het doel van de provincie van de gebiedsontwikkeling, de manier waarop de provincie hierbij betrokken is, in welk type projecten en uiteraard wat de ervaringen zijn. Om een goed beeld te krijgen van de verschillende opgaven, is gekozen voor drie verschillende projecten in verschillende provincies verspreid over Nederland. Verder is ervoor gekozen om projecten te onderzoeken die in verschillende stadia verkeren. Gekozen is voor de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Groningen.

Resultaat: Een beeld van de invulling van de provinciale rol bij de drie praktijkprojecten en hoe in deze projecten is omgegaan met belangrijke elementen bij gebiedsontwikkeling.

1.4.4 *Op welke manieren kan de provincie ervoor zorgen dat regionale gebiedsontwikkeling succesvol is?*

Op basis van de literatuur en interviews is een aantal aspecten van gebiedsontwikkeling benoemd die belangrijk zijn voor een succesvolle ontwikkeling door de provincie. Op basis van deze aspecten zijn de drie projecten met elkaar vergeleken. Het doel is om succesfactoren voor gebiedsontwikkeling uit de resultaten te halen. De vijf elementen van gebiedsontwikkeling, context, inhoud, middelen, actoren en proces, en het omgaan met complexiteit staan centraal.

Resultaat: Inzicht in succesfactoren van provincies bij gebiedsontwikkeling op basis van drie projecten uit de praktijk.

1.5 **Leeswijzer**

Gebiedsontwikkeling heeft vele definities en omschrijvingen. In hoofdstuk 2 is op basis van meerdere definities een omschrijving gegeven van gebiedsontwikkeling en is ingegaan op trends en ontwikkelingen en wetgeving die invloed hebben op de wijze waarop de provincie betrokken is bij gebiedsontwikkeling. De mening van experts over de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling en bevindingen uit de literatuur hierover, zijn in hoofdstuk 3 opgenomen. Hoofdstuk 4 bevat de algemene omschrijving van de drie projecten die centraal staan in dit onderzoek. Deze projecten zijn Hart van de Heuvelrug, de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder. In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen uit hoofdstuk 3 en de ervaringen in de projecten met elkaar samengebracht en zijn succesfactoren voor gebiedsontwikkeling per onderdeel aangegeven. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Verschillende trends en ontwikkelingen beïnvloeden het proces van gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk is het theoretisch kader van het onderzoek uitgewerkt. In de tweede paragraaf is op basis van verschillende definities omschreven wat in dit onderzoek onder regionale gebiedsontwikkeling is verstaan. Ook zijn de verschillende aspecten van gebiedsontwikkeling omschreven. Trends en ontwikkelingen die gebiedsontwikkeling beïnvloeden zijn in daarop volgende paragraaf uitgewerkt. Een ontwikkeling die afzonderlijk is uitgewerkt, is de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening. De algemene verwachting is dat met de komst van deze nieuwe wet, de provincies over de benodigde juridische en planologische instrumenten beschikken om gebiedsontwikkeling te kunnen uitvoeren.

2.2 Definitie gebiedsontwikkeling

Het begrip gebiedsontwikkeling wordt door velen gebruikt en op verschillende manieren omschreven. Zo omschreef het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) gebiedsontwikkeling als ruimtelijke ordening voor regionale projecten. Dat is een brede definitie omdat ruimtelijke ordening een algemeen begrip is dat ook veel wet- en regelgeving omvat. Eind 2006 komt het Ministerie van VROM met een definitie van gebiedsontwikkeling die meer gericht is op het proces: 'Gebiedsontwikkeling is een manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied komen tot een samenhangende planning en uitvoering van ruimtelijke projecten.

Een andere definitie van gebiedsontwikkeling is de definitie van Wolting (2006). Wolting geeft aan dat gebiedsontwikkeling als containerbegrip kan worden beschouwd voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk en stedelijk gebied. Naast ontwikkelingen voor wonen, werken en recreëren, noemt hij de aanpassing en uitbreiding van infrastructuur als gebiedsontwikkeling. Voor integrale gebiedsontwikkeling geldt dat het om een combinatie van verschillende functies gaat.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2006) benadert gebiedsontwikkeling vanuit de proceskant. '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 ontwikkeling.' De Adviescommissie geeft aan dat zij gebiedsontwikkeling vooral ziet als een manier van denken voor en door bestuurders gericht op realisatie. Gebiedsontwikkeling is niet een recept voor alle ruimtelijke opgaven maar moet selectief worden ingezet voor grootschalige projecten die door hun complexiteit veel van betrokkenen vergen. De belangrijkste aanleidingen voor gebiedsontwikkeling zijn de veranderingen in het handelen van de overheid en de schaal van de opgaven. De omslag

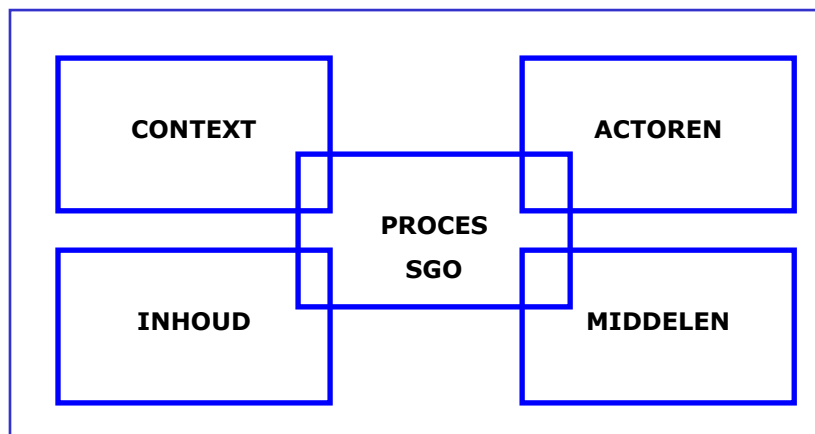
van subsidiëren naar investeren in ruimtelijke ontwikkeling door de overheid betekent dat de overheid ook medeverantwoordelijk is voor de ontwikkeling.

De Adviescommissie geeft aan dat gebiedsontwikkeling niet nieuw is, maar al langer wordt gedaan. Wat steeds vaker voorkomt is dat vanwege de druk op de beschikbare ruimte de ruimtelijke opgave vaker om samenhangende oplossingen vraagt. Er wordt expliciet aangegeven dat de provincies een omslag moet maken van het definiëren van ruimtelijke kaders en het toetsen van bestemmingsplannen naar actief (mee-) ontwikkelen op regionaal niveau. De provincie wordt gezien als de partij die de belangen tussen stad en land het beste kan behartigen. De Adviescommissie maakt een onderscheid in drie verschillende typen regie voor gebiedsontwikkeling die horen bij de drie bestuurslagen.

1. opgaven die gemeentelijke regie vereisen
2. opgaven die provinciale regie vereisen
3. opgaven die rijksregie vereisen.

Het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling (Bakker, 2007) geeft een omschrijving van het begrip gebiedsontwikkeling dat zowel op de inhoud als het proces ingaat. 'Bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden om de ontwikkeling van gebieden te versterken. Daar gaat het om bij gebiedsontwikkeling. Samenhangende en gelijktijdige initiatieven op het terrein van woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, voor sociaal economische vitaliteit en voor infrastructuur. Gebiedsontwikkeling betekent ook het versterken van slagvaardigheid, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het ontwerpen van financieringsstrategieën, het genereren van snelheid, het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen en het realiseren van concrete resultaten.'

Van 't Verlaat (2005) omschrijft stedelijke gebiedsontwikkeling als het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling maar moet deze worden bekeken in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Stedelijke gebiedsontwikkeling bestaat uit verschillende met elkaar samenhangende elementen. In de volgende figuur is de samenhang in beeld gebracht.



Figuur 1 Schematisch overzicht stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat 2003)

De context van stedelijke gebiedsontwikkeling heeft betrekking op aspecten die de omgeving waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt beïnvloeden. Algemene maatschappelijke ontwikkelingen, inclusief economische, sociale en culturele ontwikkelingen, het beleid op een hoger schaalniveau dan de stad, juridische, bestuurlijke, technische en financiële randvoorwaarden en in het bijzonder infrastructuur vormen de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvindt.

De inhoud van gebiedsontwikkeling is het object, het 'WAT', dat gerealiseerd wordt. De inhoud wordt bepaald door sectorale en facetmatige aspecten. Sectorale aspecten hebben betrekking op afzonderlijke functies, zoals wonen, werken, onderwijs, winkelen enzovoort. Facetmatige aspecten zijn bijvoorbeeld het fysieke, economische of sociale facet. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling gaat om het maken van een integrale aanpak om hier mee om te gaan. De integrale aanpak hangt ook samen met de trend dat steeds minder monofunctionele gebiedsontwikkeling plaatsvindt en bijna altijd sprake is van functiemenging. De inhoud van stedelijke gebiedsontwikkeling is dynamisch, zo beïnvloeden bijvoorbeeld ontwikkelingen in de vastgoedmarkt de opbrengsten en daarmee de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling. Verder speelt nog een aantal kwaliteitsaspecten een rol bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit en de marktkwaliteit.

De actoren bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn vaak publieke en private partijen en maatschappelijke organisaties. Publieke en private partijen kunnen weer onderverdeeld worden in verschillende niveaus en typen, waarbij het belangrijk is te beseffen dat elke actor handelt vanuit zijn positie. De maatschappij wordt steeds kritischer en mondiger, waardoor burgers en belangengroeperingen ook steeds meer een rol krijgen in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Belangrijke middelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling zijn niet alleen geld en grond, maar de planologische en juridische instrumenten. Financiële middelen hebben niet alleen te maken met geld, maar ook de risico's spelen een belangrijke rol. Een grote investering met een klein risico is anders dan een geringe investering met een groot risicoprofiel. Dit bepaalt mede de bereidheid tot investeren door de actoren en daarmee de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling. Grond is belangrijk om de ontwikkeling te kunnen realiseren, eigendom is niet altijd noodzakelijk maar wel de bereidheid van de eigenaar om mee te werken aan de ontwikkeling. Planologische procedures en kennis en kunde van de betrokken zijn ook middelen om gebiedsontwikkeling te realiseren.

Voor stedelijke gebiedsontwikkeling moeten de vier elementen, context, inhoud, actoren en middelen bij elkaar gebracht worden. Dit is het proces van gebiedsontwikkeling. Door het proces dat zich tussen de elementen afspeelt, ontstaat het integrale karakter van de gebiedsontwikkeling.

Stedelijke gebiedsontwikkeling is gericht op de stad, de vraag is of deze theorie toepasbaar is op regionale gebiedsontwikkeling. De theorie van Van 't Verlaat biedt hierop zelf een antwoord. Hij geeft aan dat stedelijke gebiedsontwikkeling complexer is geworden en een grote bereik hebben gekregen, waarbij het niveau van de stad en het gebied vaak wordt overschreden. Verder wordt in de toelichting op de context ook genoemd dat provincies een grotere rol hebben bij stedelijke gebiedsontwikkeling vanwege de bovengemeentelijke schaal. Omdat Jan van 't Verlaat in zijn

theorie aangeeft dat stedelijke gebiedsontwikkeling het stadsniveau vaker overschrijdt zonder daar consequenties voor zijn theorie aan te verbinden, ben ik ervan uitgegaan dat zijn theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling ook bruikbaar is voor gebiedsontwikkeling op provinciale schaal.

Uit de analyse van de verschillende definities van gebiedsontwikkeling blijkt dat het een containerbegrip is. De meeste definities geven aan dat er een relatie is tussen proces en de inhoud. Er is sprake van een wisselwerking tussen gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening maar gebiedsontwikkeling wordt niet gelijkgesteld aan ruimtelijke ordening of ontwikkelingsplanologie. Samengevat heeft gebiedsontwikkeling als doel het realiseren van ruimtelijke projecten, dit kan op verschillende locaties en op verschillende schaalniveau's en met verschillende functies. Gebiedsontwikkeling is het proces waarbij de context, de inhoud, de actoren en de middelen in samenhang leiden tot realisatie van de gewenste ontwikkeling.

2.3 Algemene trends en ontwikkelingen

In zijn theorie over stedelijke dynamiek legt Van den Berg (1986) een relatie tussen welvaartsontwikkeling en stedelijke dynamiek. Het ruimtelijke gedrag van stedelijke actoren, zoals bedrijven, huishoudens en organisaties, heeft een relatie met de welvaart en de ontwikkelingen hierin. Ruimtelijk beleid heeft onder andere als doelstelling het inspelen op de maatschappelijke behoefte aan ruimte in welke vorm dan ook. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat ruimtelijk beleid een relatie heeft met maatschappelijke ontwikkelingen en welvaartsontwikkeling. Werken, wonen en mobiliteit zijn met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar. Een andere aspect dat invloed heeft op het ruimtelijke beleid is de wijze waarop de overheid wil en kan sturen en ook dit wordt beïnvloed door diverse ontwikkelingen.

Meerdere ontwikkelingen beïnvloeden dus de ruimtelijke ordeningsopgave en de veranderingen in deze opgave. Uiteraard kan de discussie worden gevoerd of de veranderingen zoveel anders zijn dan in het verleden. Mijn idee is dat de opgaven altijd veranderlijk waren en zullen blijven, ik kan me voorstellen dat bijvoorbeeld de inpoldering of de wederopbouw na de oorlog enorme opgaven zijn geweest, die elk een specifieke rol van de overheid vereisten. In het kader van deze scriptie is het relevant om aan te geven wat de veranderingen ten opzichte van de gebruikelijke opgaven zijn om meer inzicht te krijgen in rol en belangen van de provincie.

In het boek 'Nederland boven water' (Van Rooy, 2006) worden de veranderende opgaven in de ruimtelijke ordening uitgewerkt in veranderingen in de opgaven, veranderingen in werkverhoudingen en veranderingen in de doelstelling. De veranderende opgave wordt opgesomd op basis van de bekende categorieën in de ruimtelijke ordening, namelijk werken, wonen, verkeer en recreatie. Verder worden de categorieën de geleding van stad en land en de waterstaatkundige ordening van het deltagebied toegevoegd.

In het kader van werken wordt de ruimtelijke vraag en daarmee het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening beïnvloed door de mondialisering van de economie mede door de ontwikkelingen in de informatietechnologie. Bedrijven zijn minder afhankelijk geworden van hun

vestigingsplaats en samenwerken hoeft niet altijd fysiek te gebeuren. Verder hebben de veranderingen in landbouwsector invloed op het ruimtelijke beleid. Ook deze sector wordt beïnvloedt door de mondialisering, de Nederlandse landbouwsector krimpt al enige jaren. Niet alleen het ruimtegebruik van deze sector veranderd, maar kenmerkend voor deze sector was van oudsher de sterke lobby en invloed bij het ruimtelijke beleid. De veranderingen hebben dus een breder aspect.

Voor het wonen geldt dat de sterke invloed van de volkshuisvestingssector is verminderd waardoor deze ook minder invloed heeft op de ruimtelijke inrichting. Sinds de invoering van de woningwet werd in de 20^e eeuw de volkshuisvesting voornamelijk als overheidstaak beschouwd. Aan het einde van de 20^e eeuw werd begonnen om de overheidsaansturing te verminderen. Voor wonen geldt dat niet alleen de inhoudelijke opgave is veranderd, maar ook hoe en door welke partijen deze wordt uitgevoerd.

De mobiliteitsopgave is al enige decennia bekend, de verwachting is dat dit ook een rol zal blijven spelen in de ruimtelijke inrichting. Mobiliteit heeft ook een sterke relatie met de economie, bijvoorbeeld forenzen maar ook de aan- en afvoer van goederen. In Nederland is het autogebruik inmiddels vanzelfsprekend, reizen maakt deel uit van het dagelijkse patroon van de mens. De afgelopen jaren is de verkeersdruk op de wegen sterk toegenomen en de verwachting is dat dit nog enige tijd zal toenemen. De jarenlange discussie over de keuze tussen auto en openbaar vervoer zal nog even voortduren. Het effect hiervan is dat inmiddels wel duidelijk is geworden dat ruimtelijke en infrastructurele plannen gezamenlijk moeten worden opgepakt.

Recreatie, natuur en landschap hebben niet altijd evenveel aandacht gehad in het ruimtelijke beleid, maar de verwachting is dat de invloed hiervan zal toenemen. Voor recreatie geldt dat dit de laatste jaren in toenemende mate ook de aandacht van de commercie trekt. Voor natuur en landschap spelen twee ontwikkelingen een rol. De eerste is dat door de toenemende druk op de ruimte meer behoefte is om delen van het landschap te beschermen. De tweede ontwikkeling is dat door de afname van de landbouwsector het gebruik van het landschap verandert en de vraag ontstaat wat er moet gebeuren met de vrijkomende gebieden.

Met stad en land wordt de verhouding tussen stedelijk en landelijk gebied bedoeld. Met de veranderingen in de landbouwsector en de oprukkende stedelijkheid wordt de vraag wat de beste verhouding is tussen rood (stad) en groen (landelijk gebied) steeds belangrijker. In het ruimtelijk beleid zal aandacht hieraan besteed moeten worden.

De veranderende verhoudingen hebben betrekking op de manier van besturen. De Nederlandse zorgstaat veranderd. Het Rijnlandse model van de zorgstaat veranderd in het Angelsaksische model waarbij de burgers meer vrijheden hebben, maar wel met strenge regels die gehandhaafd worden. De netwerkmaatschappij beïnvloedt ook het bestuur, de veelgenoemde verschuiving van government naar governance. Dit heeft ook invloed op de ruimtelijke ordening, van oudsher een overheidstaak. Verder is er de trend van privatisering van taken die vroeger publiek waren en dat private partijen eerder en meer participeren in publiek taken. Hierdoor ontstaat een andere manier

van werken en benadering van typische overheidstaken. Om beter met deze ontwikkelingen is de trend om te decentraliseren van ruimtelijke ordening ontstaan. Dit is één van de uitgangspunten voor de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (zie paragraaf 2.4). Een netwerkaanpak en de veranderingen in de opgave maakt het bijna niet meer mogelijk dat de ruimtelijke ordening vanuit de zogenoemde sectoren, bijvoorbeeld wonen, bedrijven, wordt benaderd. Integratie is wenselijk om de ruimtelijke opgaven in een veranderende context te kunnen realiseren. Tot slot wordt de toenemende complexiteit genoemd in het kader van de veranderende verhoudingen. Er zal meer maatwerk en improvisatie wenselijk zijn omdat de processen in de ruimtelijk ordening mede door de verminderde grip van de overheid minder voorspelbaar wordt.

Het brandpunt van gebiedsontwikkeling verandert vooral omdat de overheid niet langer de monopolie heeft op de ruimtelijke ontwikkeling. Er wordt vanuit het Rijk minder direct gestuurd op de ontwikkeling van de gebieden. Als de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra wordt vergeleken met de daarop volgende Nota Ruimte, dan valt op dat in de eerste nog concrete gebieden werden aangewezen en dat in de Nota Ruimte vooral met concepten wordt gewerkt. Deze moeten dan op lokaal of regionaal niveau verder worden uitgewerkt. Het wordt steeds gebruikelijker dat de overheid in verschillende samenstelling, die elke keer kan veranderen, samenwerkt aan gebiedsontwikkeling. Door de verschuiving van het schaalniveau van stad naar regio, worden de vraagstukken in gebiedsontwikkeling bovenlokaal en regionaal. Het is niet meer automatisch dat een stad of gemeente verantwoordelijk is.

De stijging van de zeespiegel is voor het laaggelegen Nederland een bedreiging. Vanuit de rijksoverheid wordt onder andere gewerkt aan de verbetering van de kustverdediging en het creëren van voldoende waterberging. Omdat in Nederland de beschikbare ruimte beperkt is, zal de 'wateropgave' steeds meer deel uit maken van gebiedsontwikkeling. Hierbij zal het niet alleen gaan om het creëren van oplossingen voor waterproblemen die ontstaan door de gebiedsontwikkeling maar ook om een oplossing te realiseren van een groter probleem. Het project Meerstad in Groningen is een voorbeeld van een gebiedsontwikkeling waarbij het realiseren van de opvang van een 'regionaal waterprobleem' één van de projectdoelstellingen is. Het verbreden van de opgave voor gebiedsontwikkeling heeft als gevolg dat er meerdere partijen vanuit andere sectoren dan de ruimtelijke sector betrokken worden bij gebiedsontwikkeling.

De laatste jaren heeft de overheid zoveel mogelijk taken uitbesteed en hebben hogere overheden taken overgedragen aan lagere overheden. Dit wordt decentraliseren genoemd. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Nota Ruimte) heeft als uitgangspunt 'centraal wat moet en decentraal wat kan'. Ook de nieuwe wetgeving op de ruimtelijke ordening is gebaseerd op deze gedachte. In de volgende paragraaf wordt deze wet verder toegelicht. Een ander voorbeeld hiervan is de Wet Inrichting Landelijk Gebied en het daaraan verbonden Investeringsbudget Landelijk Gebied waardoor provincies een grotere verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de ontwikkeling het landelijk gebied.

Bij het aantreden van het nieuwe kabinet in maart 2007 bleek dat een aantal thema's vanuit de centrale overheid zullen worden aangestuurd waarvan de gedachte was dat deze de

verantwoordelijkheid zijn van lagere overheden. Een voorbeeld dat gebiedsontwikkeling beïnvloedt is de brief van Minister Cramer waarin zij een aantal thema's benoemt, onder andere Mooi Nederland, een gezonde, veilige duurzame leefomgeving en duurzame ontwikkeling. Voor deze thema's worden in de uitwerking een aantal concrete onderwerpen benoemd die soms de verantwoordelijkheid zijn van een lagere bestuurslaag. Dit is een actueel voorbeeld van hoe de omgeving van gebiedsontwikkeling kan veranderen en de rol en het belang van de overheid.

Samengevat hebben verschillende trends en ontwikkelingen gevolgen voor opgaven in de ruimtelijke ordening en hoe deze opgaven worden uitgevoerd. Dit beïnvloedt dus ook de manier waarop de provincie betrokken is bij gebiedsontwikkeling. Veranderingen van de opgave vereisen een andere houding van de provincie ten opzichte van ruimtelijke ordening. Door andere verhoudingen spelen nieuwe partijen een rol bij gebiedsontwikkeling. De provincie zal met andere partijen moeten samenwerken en tegelijkertijd verandert haar eigen rol door ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De veranderingen in het brandpunt en het opschalen van het niveau van de ruimtelijke opgaven naar bovenlokaal en regionaal niveau, resulteren in betrokkenheid van de provincie als verantwoordelijke bestuurslaag. De provincie heeft van oudsher vaak de rol van trekker voor natuurontwikkeling, regionale infrastructuur en waterwegen. De regionale gebiedsontwikkelingsprojecten hebben een mix van verschillende functies, waar vaak infrastructuur, water en natuur deel van uitmaken. Deze laatste drie elementen zijn 'traditionele' opgaven van de provincie, dus betrokkenheid van de provincie is vanuit deze elementen logisch. Verder verandert het schaalniveau van de opgaven van lokaal naar regionaal en de provincie is de overheidspartij die op regionale schaal actief is. Tot slot hebben de veranderingen in de werkwijze van de overheid en de samenwerking met andere partijen invloed op de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling.

2.4 *Nieuwe wet ruimtelijke ordening*

De verwachting is dat de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening medio 2008 van kracht wordt. De 'oude' wet was voornamelijk gebaseerd op de bouwopgaven die er lagen na de Tweede Wereldoorlog. Door diverse veranderingen in de maatschappij die werkwijze van overheden beïnvloeden, bleek dat aanpassing van de wet wenselijk was. Na een aantal herzieningen van de wet is uiteindelijk gekozen voor het opstellen van een nieuwe wet. De Eerste Kamer heeft op 17 oktober 2006 ingestemd met het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening. Naast de nieuwe wet is er de Invoeringswet en het Besluit Ruimtelijke Ordening. In de Invoeringswet worden onder andere het overgangsrecht geregeld. Het is de bedoeling de Invoeringswet en het nieuwe Besluit tegelijk met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening in werking treden.

De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. De basis is kansen bieden en ontwikkelingen stimuleren. De nadruk ligt op decentralisatie, uitvoeringsgerichtheid en deregulering. Decentralisatie betekent in dit kader dat de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau wordt gelegd. De verantwoordelijkheid wordt grotendeels bij de gemeente gelegd, voor de provincie en het Rijk geldt dat zij in actie komen als sprake is van provinciaal of nationaal belang. De deregulering wordt uitgevoerd door de procedures te verkorten.

Verder wordt de aandacht gericht op het uitvoeren van beleid in plaats van steeds opnieuw beleid te ontwikkelen.

De kern van het wetsvoorstel is dat ieder niveau in de overheid haar eigen belangen zo optimaal mogelijk kan behartigen. Voor gemeenten betekent dit dat zij verantwoordelijk zijn voor het ruimtelijk beleid in de gemeente en daarmee bijvoorbeeld voor de opstelling en goedkeuring van bestemmingsplannen. Op het moment dat er belangen van de provincie of van het Rijk in het geding komen, hebben zij de beschikking over instrumenten om deze belangen te beschermen.

Het begrip dat verbonden is met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie is de tegenhanger van toelatingsplanologie. Toelatingsplanologie is een werkwijze waarbij de overheid de planvorming van 'bovenaf' bepaalt. Bij ontwikkelingsplanologie worden publieke kaders gesteld in plaats van (uitgewerkte) plannen waarbij voor de uitvoerende partijen, bijvoorbeeld marktpartijen, ruimte is om hieraan hun eigen invulling te geven. Ontwikkelingsplanologie heeft net als gebiedsontwikkeling vele definities. Het Ruimtelijk Planbureau (2004) omschrijft 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 belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering'. In het algemeen wordt aangenomen dat de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening meer mogelijkheden biedt voor de provincies om een actieve rol te spelen bij regionale gebiedsontwikkeling.

Voor de provincie is de belangrijkste wijziging dat zij niet meer toetsend vast kan stellen dat haar beleid en daarmee haar belang door de gemeente wordt vertaald in een bestemmingsplan. De nadruk komt nog meer te liggen op het vooraf stellen van de juiste kaders. De provincie kan deze kaders vaststellen in de structuurvisie en mogelijk de verordening, zij mag zelf kiezen op welke wijze zij dat doet. Verder krijgt de provincie betere mogelijkheden om haar ruimtelijk beleid zelf uit te voeren. De provincie kan een inpassingsplan, een provinciaal bestemmingsplan, opstellen, kan gebruik maken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg), onteigening en kosten verhalen met behulp van de grondexploitatiewet. Met de huidige wet is het verhalen van kosten van algemene voorzieningen die niet rechtstreeks aan een plandeel zijn gekoppeld mogelijk via een omslachtig systeem van baatbelasting. In de praktijk wordt het verhalen van kosten met de private partijen vaak privaatrechtelijk geregeld. In de nieuwe wet is het verhalen van kosten expliciet opgenomen¹. Kernwoord van de nieuwe wet in zowel de uitvoering van de wet als de wet zelf is dat het provinciaal belang bepalend is voor de rol van de provincie. Het provinciaal belang zal de provincie zelf moeten benoemen en onderbouwen.

Een aandachtspunt bij deze wet is dat naast het Rijk, de provincie en de gemeente ook nog een vierde bestuurslaag betrokken is bij de ruimtelijke inrichting. Dit zijn de regio's, de zogenoemde Wgr-plus regio's. Onder andere de Stadsregio Rotterdam, Regionaal Orgaan Amsterdam,

¹ Hierbij verwijs ik naar de zogenoemd Grondexploitatiewet. De term wet is misleidend omdat het geen afzonderlijke wet is, maar deel uitmaakt van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening.

Knooppunt Arnhem Nijmegen en Regio Twente zijn Wgr-plus regio's. De juridische basis voor deze regio's is vastgelegd in 2002 in de uitbreiding van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen gebieden. Deze uitbreiding van de wet heeft als doel om intergemeentelijke samenwerking rond met name steden verder vorm te geven. De regio's hebben ook een aantal taken op het gebied van de Ruimtelijke Ordening. Omdat de nieuwe Wet gebaseerd is op een andere wijze van werken, namelijk niet meer toetsen maar zelf initiatief nemen, is het de vraag hoe dit wordt vormgegeven in de wet. Op dit moment (juni 2007) is er nog geen volledige duidelijkheid over de positie van de Wgr-plusregio's, de doelstelling van het Ministerie van VROM is om deze nader te regelen in de invoeringswet. Als het gaat om een actieve rol bij regionale gebiedsontwikkeling en de inzet van juridische instrumenten zoals inpassingplan, onteigening enzovoort, is de verwachting dat de provincie een rol blijft houden ook als het om een Wgr-plus regio gaat.

De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening gaat uit van een andere benadering van ruimtelijke vraagstukken door de provincie. De provincie gaat van de toetsende rol, achteraf toetsen of aan de provinciale uitgangspunten is voldaan, naar een rol waarbij zij vooraf kaders stelt. Het provinciaal belang van de provincie, dat in de kaders kan worden vastgelegd, zal de provincie moeten onderbouwen en beargumenteren. Tot slot krijgt de provincie de beschikking over de ruimtelijke ordeningsinstrumenten die benodigd zijn om een actieve rol te spelen bij gebiedsontwikkeling.

3 Welke elementen zijn van belang bij gebiedsontwikkeling door de provincie?

3.1 Inleiding

Om meer inzicht te krijgen in de belangrijke elementen van gebiedsontwikkeling zijn interviews gehouden met drie experts. Vervolgens zijn de resultaten van de interviews samengevoegd met informatie uit literatuur over gebiedsontwikkeling. Zowel uit de interviews als uit de literatuur blijkt dat gebiedsontwikkeling als een complex proces wordt beschouwd. Om meer inzicht te krijgen in complexiteit en de werking daarvan bij gebiedsontwikkeling is in de laatste paragraaf complexiteit verder uitgewerkt.

3.2 Experts

Aan drie deskundigen is gevraagd wat hun visie is op de rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling. Het doel van deze interviews is om meer inzicht te krijgen welke elementen bepalend zijn voor het succes van provincies bij gebiedsontwikkeling. De geïnterviewde experts hebben verschillende achtergronden en ervaringen waardoor gebiedsontwikkeling vanuit een brede invalshoek bekeken wordt. De geïnterviewde experts zijn Riek Bakker (adviseur Gebiedsontwikkeling van de Minister van VROM, adviseur bij vele gebiedsontwikkelingsprojecten), Ieme Faber (werkzaam bij het Interprovinciaal Overleg als adviseur Gebiedsontwikkeling) en Friso de Zeeuw (Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds).

Volgens de experts kunnen de provincies gaan starten met uitvoeren, interessant is om na te gaan hoe zij dat doen. Op basis van de interviews en het eindrapport van de adviseur gebiedsontwikkeling (Bakker, 2007) heb ik een aantal aspecten van gebiedsontwikkeling kunnen onderscheiden die van belang zijn voor de wijze waarop de provincie haar rol invult bij gebiedsontwikkeling. Deze vormen de basis voor het onderzoek van de drie gebiedsontwikkelingsprojecten, waarin is nagegaan hoe in de praktijk hiermee wordt omgegaan. De opmerkingen hebben voor een groot deel betrekking op het proces van gebiedsontwikkeling en de betrokken actoren en in mindere mate op de context van, de inhoud van en de middelen voor gebiedsontwikkeling.

De inhoud van gebiedsontwikkeling vormt de opgave voor het project of het proces. Aangegeven is dat bij succesvolle gebiedsontwikkeling de doelstelling helder moet zijn en de betrokken actoren zich moeten kunnen vinden in de doelstelling en belang hebben bij het behalen van de doelstelling. Bij de start van gebiedsontwikkeling moet de provincie zich afvragen of sprake is van een maatschappelijk vraagstuk en of de provincie zich daarvoor verantwoordelijk voelt. Verder moet de doelstelling technisch inhoudelijk kloppen, financieel kloppen, sociaal maatschappelijk kloppen en bijdragen aan problemen die opgelost moeten worden. Veranderende omstandigheden worden als

een gegeven beschouwd en flexibiliteit moet geaccepteerd worden en er moet mee worden omgegaan. Een goed plan voor gebiedsontwikkeling is tijdsbestendig, omdat de doelen helder en duidelijk zijn en het plan flexibiliteit heeft. De 'tijdsbestendigheid' van de doelstelling is ook belangrijk omdat het proces van gebiedsontwikkeling meestal meerdere collegeperiodes zal omvatten.

Met betrekking tot de beschikbare middelen voor gebiedsontwikkeling waren de experts het met elkaar eens dat de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening de provincie alle instrumenten levert om een actieve rol te vervullen bij gebiedsontwikkeling. Hierbij werd aangegeven dat de huidige wet ook voldoende mogelijkheden biedt en vaak geen beperking vormt en dat de nieuwe wet de mogelijkheden verbeterd. Gebiedsontwikkeling heeft een langere doorlooptijd dan een collegeperiode van vier jaar, daarom is een goed ruimtelijk investeringsprogramma voor de gehele looptijd van de gebiedsontwikkeling belangrijk. Vanaf de start van het proces zal de provincie goed na moeten denken over de financiering van de gebiedsontwikkeling en welke bijdrage zij daarin levert. Verder zal de provincie zich af moeten vragen hoe zij om wil gaan met onderhandelingsmomenten in gebiedsontwikkeling die aanpassing van het ruimtelijke ordeningskader vereisen. Gemeenten doen dit al veel langer en in de praktijk van de gebiedsontwikkeling gebeurt dit vaker, maar de provincie moet wel een idee hebben over wat het 'wisselgeld' is of kan zijn.

Bij succesvolle gebiedsontwikkeling lossen de betrokken actoren een gezamenlijk probleem zodat voor alle actoren sprake is van een meerwaarde. Angst kan ook een drijfveer zijn voor actoren bijvoorbeeld het ontstaan van ongewenste ontwikkelingen als niet wordt ingegrepen. Als de provincie een leidende rol heeft bij gebiedsontwikkeling dan zal zij open moeten staan voor alternatieve gedachten bij gebiedsontwikkeling als daarmee het draagvlak en de haalbaarheid van het project wordt vergroot zonder dat dit de doelstelling in gevaar brengt. Tot slot wordt het belangrijk geacht om te investeren in maatschappelijk draagvlak.

Het verloop van het proces van gebiedsontwikkeling is één van de bepalende succesfactoren volgens de deskundigen. Gebiedsontwikkeling is mensenwerk, de persoon of personen die de gebiedsontwikkeling trekken moeten beschikken over 'een gereedschapskist met vele competenties'. In het proces heeft de provincie de rol van stimuleren, initiëren, lijnen uitzetten, organiseren en sturen. Provinciaal belang in gebiedsontwikkeling betekent nog niet dat de provincie de gebiedsontwikkeling vanaf het begin tot het eind moet uitvoeren. Het is ook mogelijk om via private partijen je doelstelling te realiseren. Durf als provincie stappen te nemen in gebiedsontwikkeling. De provincie zou gebiedsontwikkeling met een open houding moeten benaderen en daarbij ook aandacht hebben voor de lange termijn. De provincie moet kritisch zijn op haar rol maar niet bang zijn om risico's te nemen.

Als de provincie betrokken is bij gebiedsontwikkeling dan zal het bestuurlijke proces van de provincie het proces beïnvloeden. Het is wenselijk dat een bestuurder optreedt als boegbeeld van de gebiedsontwikkeling en dat vereist bepaalde vaardigheden. Een gedeputeerde moet het initiatief durven nemen, het overzicht hebben over het proces, moet kunnen inspelen op veranderende

omstandigheden en de verbindende factor zijn tussen de verschillende partijen. De samenwerking tussen partijen betekent ook dat men elkaar het succes gunt en dat de provincie zichzelf af en toe een rol op de achtergrond geeft. Hierbij wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de provincie als één partij opereert en duidelijke kaders stelt.

Langdurige interne processen dragen niet bij aan een snel en proactief optreden van de provincie in gebiedsontwikkeling. In het complexe proces van gebiedsontwikkeling is snel kunnen schakelen een 'must' volgens de experts. Een slagvaardige organisatie van gebiedsontwikkeling wordt ook genoemd als belangrijke succesfactor. Dit betekent niet dat de provincie per definitie verantwoordelijk is voor de uitvoering van gebiedsontwikkeling, de experts geven aan dat dit goed door uitvoerende partijen kan worden gedaan. Het is daarbij belangrijk om de uitvoerende partijen, bijvoorbeeld marktpartijen en gemeenten, de ruimte te geven om de uitvoering van de gebiedsontwikkeling te realiseren.

3.3 Onderzoeken naar regionale gebiedsontwikkeling

In de periode 2005-2006 heeft de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling in opdracht van het Ministerie van VROM onderzocht hoe gebiedsontwikkeling succesvol kan zijn. In dit onderzoek stonden veertien provinciale gebiedsontwikkelingsprojecten centraal. De Adviescommissie stond onder leiding van Riek Bakker, de adviseur Gebiedsontwikkeling van de minister van VROM. Voor de onderzochte projecten geldt dat ze verschillend zijn in opgaven en omvang, maar toch is het mogelijk gebleken om algemene aandachtspunten te formuleren. In het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling (Bakker, 2007) worden aanbevelingen voor provincies gegeven.

De provincie moet bij gebiedsontwikkeling samen met gemeenten meer aandacht besteden aan duurzaam beheer en het verder ontwikkelen van de bereikte resultaten om het succes van gebiedsontwikkeling ook op langere termijn te waarborgen. Als de provincie betrokken is bij gebiedsontwikkeling dan moet zij bereid zijn om te investeren en niet bang zijn om risicodragend te investeren. Dit betekent dat de provincie moet zorgen voor dat haar financiering voor het project goed geregeld is. Voor bijvoorbeeld de aankoop van gronden kunnen de ervaringen van gemeenten in stedelijke gebieden goed gebruikt worden. Door te investeren in relaties met marktpartijen en maatschappelijke organisaties wordt een beter inzicht verkregen in de belangen van deze partijen en of deze in de doelstelling verwerkt zijn. Hierdoor wordt ook meer draagvlak voor het project verkregen, zeker als de successen op dit vlak goed worden gecommuniceerd.

De provincie moet helder zijn in welke rol zij neemt in gebiedsontwikkeling en moet een duidelijk onderscheid maken als zij verschillende rollen heeft. Het kiezen voor een duidelijke regierol met aandacht voor de andere mogelijke rollen, verduidelijkt de provinciale rol. Belangrijk is dat de provincie selectief is in de projecten waarin zij regie voert en bewust omgaat met de verschillende vormen van strategische sturing. Bestuurlijke leiderschap en bestuurlijke kwaliteit is essentieel voor succesvolle gebiedsontwikkeling. Dit is nodig om de beweging in het proces te houden, voor duidelijke beleidskeuzes en daarmee prioritering, voor regie en voor effectieve communicatie waarmee intern en extern draagvlak wordt verkregen. In het interne proces bij de provincie moet

geïnvesteed worden in het samenspel en de wisselwerking tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Op het moment dat er risicodragend geïnvesteed wordt, wordt dit aspect steeds belangrijker. Tot slot wordt aangegeven dat het raadzaam is dat de provincie als regisseur betrokken blijft tot en met de uitvoeringsfase.

De aanbevelingen hebben voor een groot deel betrekking op het proces van gebiedsontwikkeling en de rol van de provincie hierin en de samenwerking tussen de verschillende actoren. De provincie moet vooraf goed nadenken op welke wijze zij de regisseursrol wil vervullen, waarbij de bestuurder een belangrijke rol heeft. Verder worden er aanbevelingen gegeven die betrekking hebben op het intern organiseren van gebiedsontwikkeling bij provincies, bijvoorbeeld bereidheid tot investering en duidelijkheid over de provinciale rol.

In de analyse van projecten in gebiedsontwikkeling in het boek 'NederLandBovenWater' geeft Hajer (2006) aan dat rollen in gebiedsontwikkeling tijdelijk zijn. Bij succesvolle projecten worden per fase gezamenlijk de rollen gedefinieerd en gerelateerd aan wat het beste is voor het gebied. Voor altijd willen regelen wie de regie heeft kost veel energie en is een kenmerk van minder succesvolle projecten. Vervolgens zijn 12 projecten in gebiedsontwikkeling onderzocht op basis van 12 thema's. Deze thema's zijn volgens de auteurs de kernthema's voor het proces van gebiedsontwikkeling. De thema's zijn:

1. Urgentie.
2. Commitment
3. Volksvertegenwoordigers
4. Bewoners
5. Marktpartijen
6. Probleemdefinitie
7. Belangen
8. Ontwerpen
9. Proces
10. Grond
11. Financiering
12. Leertraject

Deze twaalf thema's kunnen gekoppeld worden aan het procesmodel van gebiedsontwikkeling van Van 't Verlaat. Het procesmodel gaat uit van de vijf elementen context, inhoud, middelen, actoren en proces. De wijze waarop het ontwerpproces wordt uitgevoerd heeft betrekking op de inhoud van gebiedsontwikkeling. Net als een goede omschrijving van de probleemdefinitie met flexibiliteit om in te spelen op veranderingen. De financiering en de beschikbaarheid van grond behoren tot de middelen om gebiedsontwikkeling te realiseren. Een gedeelde urgentie, voldoende commitment, het betrekken van bewoners en marktpartijen en rekening houden met de belangen van de verschillende betrokkenen zijn belangrijke aspecten voor de samenwerking tussen de actoren. Ook in dit onderzoek hebben de meeste thema's betrekking op het proces van gebiedsontwikkeling. Het organiseren van voldoende draagvlak, de rol van de volksvertegenwoordigers, de vormgeving van het proces en het leren van ervaringen hebben een relatie met het vormgeven van het proces.

Het Ruimtelijke Planbureau heeft in de publicatie Ontwikkelingsplanologie (2005) de ervaringen in drie gebiedsontwikkelingsprojecten onderzocht. Ook bij dit onderzoek wordt aangegeven dat flexibiliteit een belangrijke eigenschap is om in te kunnen spelen op veranderingen. Ook de gezamenlijkheid in ontwikkeling, planvorming, het koppelen van planvorming en financiering en vooraf nadenken over procesarchitectuur worden genoemd als belangrijke aspecten. Ook in dit onderzoek is geconcludeerd dat het proces een belangrijke rol speelt bij ontwikkelingsplanologie.

3.4 Omgaan met complexiteit bij gebiedsontwikkeling

Van Randeraat (2006) heeft in zijn scriptie 'Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling' onderzoek gedaan naar sturingsmogelijkheden bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Hij geeft aan dat 'Stedelijke gebiedsontwikkeling kan zonder veel moeite tevens gezien worden als een complex samengesteld systeem, waarin vele actoren en organisaties tot ruimtelijke ontwikkelingen willen komen, waar vele belanghebbenden op verschillende schaalniveaus inbreng hebben of opeisen, waar steden met elkaar concurreren en waar gebeurtenissen ver buiten de eigen regio van directe invloed zijn, iedere actor zijn eigen definitie van het probleem heeft en de belangen van actoren grote verschillen tonen.' Daarna gaat hij in op herkennen en benoemen van processtappen. Naar mijn idee kan de aanname dat stedelijke gebiedsontwikkeling een complex samengesteld systeem is ook gebruikt worden voor regionale gebiedsontwikkeling. Voor het hanteren van sturingsmethoden wordt het lastiger. Gebiedsontwikkelingsprojecten op regionaal schaalniveau hebben een mix van rode, groene, blauwe en grijze functies. Ook zijn de projecten vaak van zeer verschillende aard zoals in de rapportages van de adviescommissie voor gebiedsontwikkeling herhaaldelijk wordt aangegeven. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling staat de realisatie van rode functies vaak centraal, deze opgaven komen relatief vaak voor waardoor inmiddels veel ervaring is en meer bekend is over de invulling van de rollen van de betrokken actoren.

Borst (2006) geeft vier grondhoudingen voor gemeenten, dit zijn ontwikkelingsgericht, visionair, faciliterend en uitvoeringsgericht. In hoeverre zijn deze grondhoudingen te vertalen naar de provinciale rol bij gebiedsontwikkeling? Ook hier geldt dat het verschil tussen provincies en gemeenten is dat gebiedsontwikkeling vaak een reguliere taken van de gemeente is en dat voor provincies het een relatief nieuwe taak is die incidenteel wordt uitgevoerd. Verder is complexiteit van de opgave groter, meerdere actoren, meerdere belangen, meerdere belanghebbenden enzovoort. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling staat de realisatie van rode functies centraal en bij regionale gebiedsontwikkeling staan afhankelijk van de opgave ook andere functies centraal. Bijvoorbeeld bij Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht is de realisatie van groene functies één van de doelstellingen. De opgave is van een ander schaalniveau en daarom richt ik me meer op de invulling van de provinciale rol.

Een kenmerk van gebiedsontwikkeling is dat verschillende actoren met ieder hun eigen belang bij betrokken zijn. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat gebiedsontwikkeling bestaat uit verschillende met elkaar samenhangende elementen. Deze elementen zijn context (omgeving), actoren (wie), inhoud

(wat), middelen (waarmee) en proces (hoe). Elke element kent zijn eigen dynamiek en elke element beïnvloedt het geheel. Bijvoorbeeld na de provinciale verkiezingen verandert de politieke koers, stel dat de nadruk eerst lag op het realiseren van bedrijventerreinen bij op zoveel mogelijk plaatsen en nu komt te liggen op behoud van het landschap. Dit zal niet alleen financiële gevolgen hebben voor de gebiedsontwikkeling, maar ook voor de onderlinge samenwerking tussen partijen omdat één van de partijen haar belang anders wil invullen. Dit is nog maar een klein voorbeeld, maar er zijn vele te noemen, bijvoorbeeld de invloed van veranderende wet- en regelgeving, veranderingen van doelstelling van de actoren en invloed van publieke opinie.

Teisman (2005) geeft in zijn omschrijving van het proces van gebiedsontwikkeling aan dat er structurerende en chaotische elementen zijn in gebiedsontwikkeling. Hij geeft aan dat gebiedsontwikkeling een spanningsvolle combinatie is van een ordentelijke wereld die te structureren is en een chaotische wereld die ongrijpbaar is. Verder geeft hij aan de gebiedsontwikkeling deels voorspelbaar is, maar ook grillig is en ineens kan veranderen. De wereld van gebiedsontwikkeling bestaat uit een strakke op afrekening gerichte wereld en fluïde wereld waar doelen pas achteraf gesteld worden. Hajer (2006) sluit hierbij aan met zijn omschrijving over het proces van gebiedsontwikkeling. 'Gebiedsontwikkeling is geen beleidsverhaal maar een levend verhaal, waarin elke dag weer een onverwachte gebeurtenis kan opduiken.' Hoe kan je als provincie omgaan met een complex proces waarop vele factoren invloed hebben? Hiervoor maak ik gebruik van de theorie van Teisman over leidinggeven en organiseren in complexe omgeving.

Volgens Teisman (2005) zijn er twee benaderingen van complexiteit. De eerste benadering is de mechanische benadering, waarbij orde belangrijk is. Bij deze benadering horen het aanbrengen van structuur, de aandacht voor het oplossen van het probleem, strak en krachtig sturen en effectief doorduwen. De organische benadering legt de nadruk op ketens en netwerken, het onderkennen van dilemma's, het combineren en het leggen van effectieve verbindingen. Beide benaderingen hebben hun sterke en zwakke punten. Zoals eerder vermeld wordt gebiedsontwikkeling gekenmerkt door chaos en behoefte aan orde. De complexiteit van gebiedsontwikkeling vraagt om een passende sturing, waarbij een combinatie van diverse managementstijlen wenselijk is. 'Het slim organiseren van orde en ontwikkeling' zoals Teisman dat noemt. In onderstaand schema zijn de twee benaderingen met de positieve en negatieve punten weergegeven.

Orde leidt tot stabiliteit en behoud van verkregen kwaliteiten als basis voor gestage systeeminnovatie	Dynamiek leidt tot aanpassing, ontwikkeling en ontdekking van nieuwe kwaliteiten als basis voor systeemspongen
Inertie en onvermogen om zich aan veranderende omgeving aan te passen, met stagnatie en relatieve terugval tot gevolg	Chaos leidt tot vernietiging van bestaande kwaliteiten zonder nieuwe toe te voegen; relatieve terugval als resultaat

Figuur 2 Leiding geven op de grens van orde en chaos (Teisman, 2005)

Vanuit de twee benaderingen van complexiteit ontstaan twee sturingsmethoden de ordezoekende en de complexiteitserkende methode. De eerste hoort bij de mechanische benadering van complexiteit en de tweede bij de organische benadering. Voor een verdere uitwerking van de methoden van sturen, geef ik eerst een overzicht van de meest voorkomende managementstijlen bij gebiedsontwikkeling. Verschillende managementmethoden kunnen gebruikt worden bij gebiedsontwikkeling, in onderstaand overzicht een samenvatting van de managementmethoden die relevant zijn voor gebiedsontwikkeling.

Managementmethode	Kenmerken bij gebiedsontwikkeling
Lijnmanagement	Het management binnen een organisatie, gestructureerd met verantwoordelijkheden in een hiërarchische lijn.
Projectmanagement	Het management dat gericht is op de realisatie van het doel in afgebakende fasen. Een project heeft een duidelijk begin en einde. Sturing op basis van geld, tijd, organisatie, informatie en kwaliteit.
Procesmanagement	Structureren van een proces. Interactief en innovatief. Open staan en omgaan met externe invloeden.
Kennismanagement	Gericht op het verzamelen en delen van kennis
Kwaliteitsmanagement	Beheersen en verbeteren van de kwaliteit van een organisatie, een proces enzovoort.
Keten- en netwerkmanagement	Met elkaar verbinden van verschillende eenheden op basis van een opgave. Kenmerkend is de continue ontwikkeling

Figuur 3 Managementmethoden

Wat betekent dit voor de rol van de provincie bij het complexe proces van gebiedsontwikkeling? Om goed om te kunnen gaan met complexiteit zal deze aanvaard moeten worden en het leidinggeven gericht zijn op het omgaan met complexiteit. Verbindend leiderschap waarbij combinaties en verbindingen worden gelegd is volgens Teisman de beste manier om leiding te geven aan complexe processen. Hij noemt dit verbindend en ontwikkelend leiderschap waarin de belangrijkste aspecten zijn, het erkennen en bijdragen aan onbegrensde processen, van scheidende eenvoud naar verbindende eenvoud, gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en gezamenlijk verantwoording af leggen. Leiding geven in complexe situaties vergt verbindend vermogen en het vermogen om te kunnen schakelen, te verbreden en te versmallen wanneer dat vereist is. Hieruit kan afgeleid worden dat voor gebiedsontwikkeling een combinatie van verschillende managementbenaderingen wenselijk is. In de literatuur wordt aangegeven dat het proces van gebiedsontwikkeling één van de bepalende factoren is voor het slagen van gebiedsontwikkeling, dus procesmanagement speelt een belangrijke rol.

Voor de overheid is het omgaan met complexiteit niet altijd even makkelijk. Teisman geeft een aantal aandachtspunten voor het handelen van de overheid bij complexe processen. De overheid zal zichzelf moeten zien als onderdeel van netwerken en zal zich in haar handelen bewust moeten

zijn van de gezamenlijke verantwoordelijkheid en het gezamenlijk opereren. En de overheid heeft de verantwoordelijkheid om de verbinding te leggen tussen backoffice en frontoffice. Dit laatste betekent dat de overheid als organisatie op een eenduidige manier zou moeten optreden. En vereist een goede afstemming tussen de organisatie van het gebiedsontwikkelingsproces en de lijnorganisatie. Op basis van het uitgangspunt dat gebiedsontwikkeling een complex proces is, zullen deze aandachtspunten ook van toepassing zijn bij gebiedsontwikkeling waarbij de overheid betrokken is.

3.5 Onderzoekskader voor de projecten

In de volgende hoofdstukken zijn drie projecten in gebiedsontwikkeling waarbij de provincie betrokken is, omschreven en onderzocht. Het doel is omzicht te krijgen in een aantal bepalende factoren voor gebiedsontwikkeling door provincies. Op basis van de interviews en literatuur zijn deze factoren bepaald.

Als de provincie een actieve rol wil vervullen zal zij na moeten gaan welke middelen zij gaat inzetten. Het tijdig organiseren van financiering wordt als belangrijk aspect benoemd. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening geeft de provincie voldoende instrumenten om actief mee te doen in gebiedsontwikkeling.

Uit de analyse van de interviews en literatuur blijkt dat de samenwerking tussen de actoren en het proces een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Op welke manier de partijen betrokken zijn en een gedeeld probleem hebben, is bepalend voor de samenwerking en de uitwerking van een gezamenlijk plan. Projecten in gebiedsontwikkeling zijn vaak omvangrijk en hebben een grote impact op de omgeving. Investeren in draagvlak bij de omgeving is noodzakelijk om voldoende draagvlak te krijgen. Hierbij gaat het niet alleen om informeren, maar belangrijker is het actief betrekken van de omgeving.

Het proces heeft betrekking op meerdere aspecten, waarbij de invulling van de leidersrol door de provincie centraal staat. De manier waarop de provincie gebiedsontwikkeling organiseert zowel intern als extern, wordt door de experts en literatuur vaak genoemd als bepalende factor voor het proces. Aan de invloed van de bestuurder wordt veel belang gehecht en er worden aandachtspunten voor het handelen van de bestuurders in gebiedontwikkeling gegeven. Gebiedsontwikkeling vindt plaats in een continue veranderende omgeving met vele verschillende invloedsfactoren. Flexibiliteit in het proces en in de planvorming zijn een belangrijk middel om hier mee om te gaan.

Gebiedsontwikkeling wordt beschouwd als een complex proces. In het proces van gebiedsontwikkeling zal de provincie om moeten gaan met deze complexiteit. Literatuur over stedelijk management en stedelijke gebiedsontwikkeling geven inzicht complexiteit en hoe hiermee kan worden omgegaan. Belangrijk is het (h)erkennen van complexiteit en het durven inzetten van verschillende managementmethoden om hier mee om te gaan.

4 Drie projecten

4.1 Inleiding

Provincies gaan op een verschillende manier om met deelname in regionale gebiedsontwikkeling, waarbij de opgaven vaak sterk verschillen. Om een beter inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie deelneemt aan gebiedsontwikkeling zijn drie projecten onderzocht. Deze drie projecten zijn gelegen in verschillende provincies, hebben een verschillende opgave en zijn in verschillende stadia van ontwikkeling. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het geven van algemene informatie over de projecten. In het volgende hoofdstuk zijn de projecten met elkaar en met de bevindingen uit hoofdstuk 3 vergeleken.

4.2 Keuze voor drie projecten

De doelstelling van het onderzoek van de drie projecten is inzicht krijgen in de verschillen die er zijn in deelname van provincie aan gebiedsontwikkeling en in de typen gebiedsontwikkeling. De projecten zijn met behulp van het model voor gebiedsontwikkeling van Jan van 't Verlaat beschreven. De elementen inhoud, actoren, context en middelen worden omschreven en uiteraard hoe het proces is vormgegeven en verlopen. Verder is ingegaan op de rol van de provincie bij het project en hoe zij deze invult.

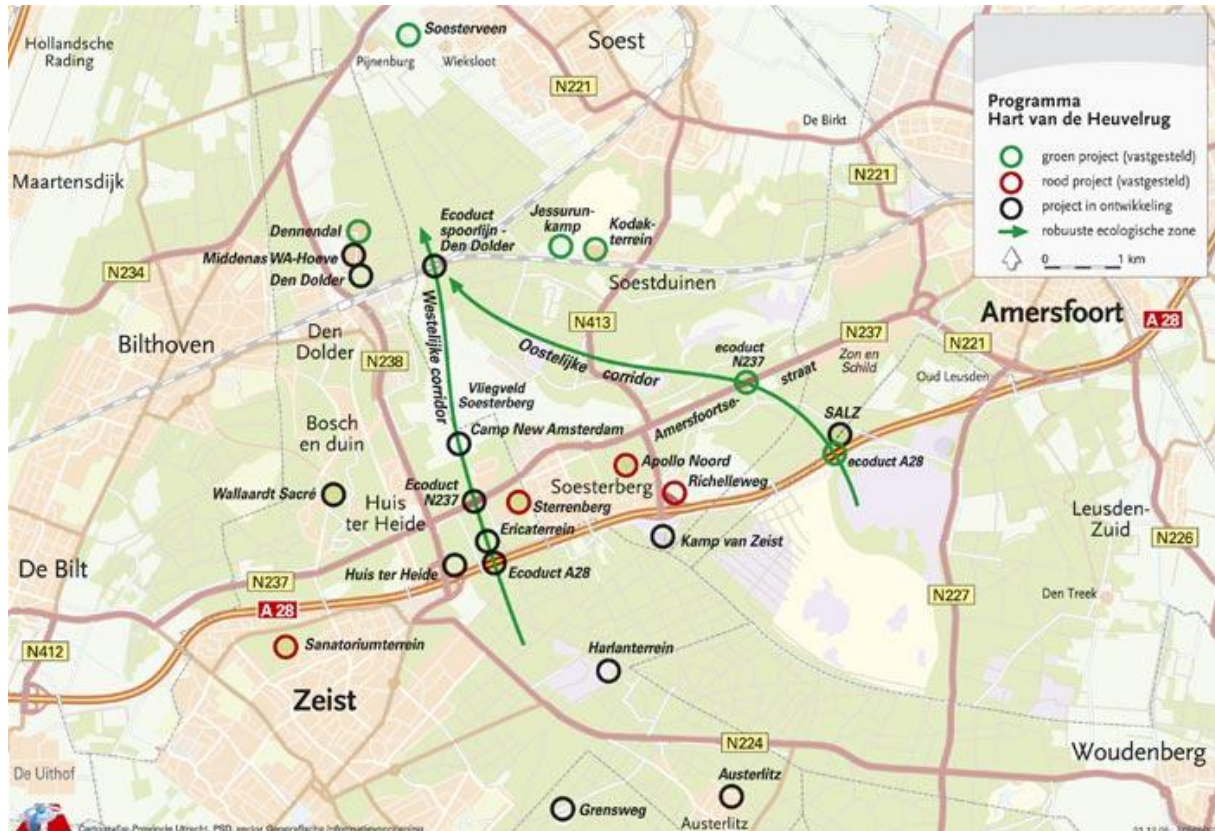
De keuze is gevallen op Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht, de Blauwe Stad in de provincie Groningen en de Zuidplaspolder in de provincie Zuid-Holland. Hart van de Heuvelrug is een programma waarbij private en publieke partijen gezamenlijk natuur en bebouwing realiseren met als uitgangspunt dat de verhouding natuur en bebouwing in de Utrechtse Heuvelrug gelijk blijft. Binnen het programma zijn verschillende projecten te onderscheiden die afzonderlijk zijn te realiseren. De Blauwe Stad is een gebiedsontwikkeling waarbij een economische impuls in het oostelijk deel van Groningen is gecombineerd met de opgave voor waterberging. De Zuidplaspolder heeft tot doel de ontwikkeling van woningen, bedrijfsterreinen, nieuwe locaties voor glastuinbouw in combinatie met natuurontwikkeling en waterberging.

Kenmerkend voor Hart van de Heuvelrug is de koppeling van afzonderlijke projecten van verschillende private en publieke partijen om de provinciale doelstelling te kunnen realiseren. De Blauwe Stad en de Zuidplaspolder zijn beide projecten die veel aandacht krijgen en waarover velen een mening hebben. De Blauwe Stad is inmiddels in uitvoering en daarmee interessant om te onderzoeken welke rol de provincie heeft als daadwerkelijk een meer wordt gegraven of woningen worden gemetseld. Bij de plannen voor de Zuidplaspolder zijn vanuit publieke, private en maatschappelijke zijde drieëntwintig partijen betrokken, het project wordt inmiddels bediscussieerd in de landelijke politiek en de ervaring met gebiedsontwikkeling verschilt per publieke partij. Dit project is interessant om te onderzoeken hoe met deze factoren wordt omgegaan, vooral hoe met wijzigingen in omstandigheden wordt omgegaan.

4.3 Provincie Utrecht: Hart van de Heuvelrug

4.3.1 Context

Hart van de Heuvelrug is een programma met daarin verschillende projecten. Hart van Heuvelrug heeft betrekking op het natuurgebied en de bebouwing in het gebied dat ligt tussen Amersfoort, Soest en Zeist (figuur 4).



Figuur 4 Gebied Hart van de Heuvelrug

De natuur is het kenmerk van de Hart van Heuvelrug. Door ontwikkelingen in het verleden is de natuur versnipperd en door de huidige behoefte aan woningen en kantorenlocaties in het gebied wordt het risico op nog meer versnippering groter. De Rijksweg A28 doorsnijdt het gebied en de toenemende files vormen een bedreiging voor de economische ontwikkeling en de natuur in het gebied.

Bijzondere functies in het gebied zijn de vele zorginstellingen en de terreinen van defensie. Deze functies beschikken over relatieve grote locaties en voor beide geldt dat ontwikkelingen plaatsvinden waardoor het ruimtegebruik veranderd. Voor de zorginstellingen geldt dat zij deconcentreren. Dit betekent dat patiënten steeds vaker in 'gewone' woonwijken wonen en zorg krijgen in plaats van dat de patiënten op het terrein van de instelling zijn gehuisvest. De zorginstelling zoeken naast woonmogelijkheden voor hun patiënten in de bestaande kernen ook

oplossingen voor het gebruik van de vrijkomende terreinen. Voor de defensieterreinen geldt dat zij door het gebruik worden beschouwd als 'gewone' bebouwing (rood) met de milieucontouren die horen bij het specifieke gebruik, maar vaak blijken deze terreinen waardevol te zijn voor de natuur. Het Ministerie van Defensie is de laatste jaren haar activiteiten aan het concentreren op een aantal locaties, waarvan het terrein in Soesterberg er één is. Er zal wel een verschuiving plaatsvinden van functies van Defensie in het gebied, bijvoorbeeld de sluiting van de vliegbasis, waardoor ruimte vrijkomt en terreinen worden afgestoten.

Naast deze ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de inrichting van het gebied, is er de wens om de kwaliteit van de natuur en het landschap te versterken en verdere versnippering hiervan tegen te gaan. De verschillende ontwikkelingen bieden de kans om de gewenste kwaliteitsverbetering van het gebied te realiseren en daarvoor is samenwerken noodzakelijk.

4.3.2 Inhoud

Om de doelstelling van het programma te realiseren worden verschillende projecten uitgevoerd waarvoor verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Het programma is onderverdeeld in clusters, waarin één of meerdere projecten worden gerealiseerd. De projecten variëren van het realiseren van natuur, bebouwing en infrastructuur. Een harde randvoorwaarde is dat de verhouding rood en groen per cluster in evenwicht blijft.

De natuurlijke verbinding tussen het noordelijke en het zuidelijke deel wordt hersteld door ecologische corridors met veilige oversteekplaatsen voor dieren, dit zijn de ecoducten. Verder wordt op plaatsen waar dat mogelijk en noodzakelijk is natuurontwikkeling gerealiseerd om een aaneengesloten natuurgebied te realiseren. Naast de natuurontwikkeling worden ook ruimte gemaakt om woningen en kantorenlocaties ontwikkeld. Door dit in samenhang met bebouwde locaties te realiseren wordt de ruimte voor natuur niet verder aangetast. De basisafpraak is dat de totale oppervlakte van locaties die van 'rood' (bebouwing) naar 'groen' (natuur) gaan minimaal gelijk is aan de totale oppervlakte van locaties die van 'groen' naar 'rood' gaan.

4.3.3 Middelen

Hart van de Heuvelrug heeft als basis het 'uitruilen' van groene en rode functies, waarbij de beschikbaarheid van grond om deze uitruil mogelijk te maken essentieel is. De vrijkomende terreinen van zorginstellingen en defensie krijgen een natuurfunctie en op andere plaatsen mag gebouwd worden. Binnen het programma is een aantal clusters vastgesteld en binnen deze clusters de uitruil van groene en rode functies geregeld en worden de kosten verevend. De doelstelling is dat bij de realisatie van rode functies het positieve saldo wordt geoptimaliseerd en als binnen het cluster de kosten verevend zijn, wordt het overige ingezet voor andere groene projecten binnen het programma. De 'winst' wordt gestort in een fonds en de beheercommissie van het fonds kan bepalen voor welk groen project een bijdrage wordt gegeven. Mocht na afloop van het programma nog een bedrag overblijven dat wordt dit ingezet voor een nog te bepalen groen project.

De investering voor het totale programma bedraagt circa € 200 miljoen euro. De investeringen in infrastructuur zijn, afhankelijk van de verantwoordelijkheid, voor rekening van de provincie, de gemeenten, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Railinfrabeheer BV/Prorail. Voor de herontwikkeling van de zorginstellingen levert het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een subsidiebijdrage van circa € 80 miljoen. Uiteraard investeren de zorginstellingen hierin ook zelf. De provincie heeft de vliegbasis Soesterberg aangekocht voor de uitvoering van het programma.

Op dit moment wordt gebruik gemaakt juridische en planologische instrumenten uit de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeente Utrecht heeft in het Streekplan Utrecht 2005-2015, vastgesteld in 2005, de ruimtelijke kaders voor het programma vastgelegd. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de herzieningen van de bestemmingsplannen of de vrijstellingsprocedures volgens artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Verder zijn zij verantwoordelijk om alle benodigde vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en goedkeuringen te verlenen die noodzakelijk zijn om een clusterovereenkomst en de daarop volgende realisatieovereenkomst te kunnen uitvoeren. Uiteraard betreft het een inspanningsverplichting om de procedures snel en adequaat af te handelen, omdat bij deze procedures inspraak mogelijk is. Voor de verwerving van noodzakelijke gronden, bijvoorbeeld de aanleg van het ecoduct in de gemeente Soest, wordt gebruik gemaakt van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten² (Wvg) en de onteigeningswet.

4.3.4 Actoren

Het initiatief voor Hart van de Heuvelrug is afkomstig van het Utrechts Landschap en zij heeft de provincie Utrecht benaderd met het voorstel. De provincie Utrecht heeft daarna het initiatief genomen om het programma Hart van de Heuvelrug op te starten en de andere actoren erbij te betrekken. De doelstelling van de provincie is om de kwaliteit van het gebied te verbeteren met aandacht voor de natuurontwikkeling door regie en afstemming van de doelstellingen en projecten van de verschillende partijen. In 2001 is het Platform Hart van de Heuvelrug gevormd. Dit platform bestaat uit zeventien leden afkomstig uit de rijksoverheid, provincie, gemeenten, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties. Bij de uitvoering van de verschillende projecten zijn private partijen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, betrokken. Deze partijen zijn niet betrokken bij het Platform, omdat het Platform stuurt op de samenhang van het programma en niet direct op de uitvoering van projecten.

Vanuit de overheid zijn naast de provincie ook de Ministeries van Defensie, Financiën, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en RailinfrabeheerBV/Prorail betrokken. De betrokken gemeenten zijn Zeist, Soest, Amersfoort, De Bilt en Leusden. De zorginstellingen die meedoen aan het programma zijn de

² De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) biedt gemeenten de mogelijkheid om af te dwingen dat verkopers van onroerende zaken verplicht zijn om bij verkoop de zaak als eerste aan de gemeente aan te bieden. Voor de vestiging van de Wvg dient voldoende onderbouwing te zijn, vaak een ruimtelijk plan. Verschil met onteigening is dat de gemeente niet actief verwerft maar reageert op aanbiddingen.

Stichting Reinaerde, de Stichting Abrona en de Stichting Altrecht. Tot slot zijn er nog de maatschappelijke organisaties. De Stichting Utrechts Landschap is betrokken als beheerder van de natuurgebieden en de Kamer van Koophandel als belangbehartiger van de ondernemers.

4.3.5 *Proces*

De uitvoering van het programma heeft de volgende uitgangspunten:

- De organisatie is simpel en doelgericht
- De projecten die bijdragen aan de realisatie van de gezamenlijke visie komen tot uitvoering
- Er is goede communicatie.

Het Platform Hart van de Heuvelrug waarin alle zeventien partijen vertegenwoordigd voert de centrale regie over het programma. Voor de uitvoering is de projectorganisatie Hart van de Heuvelrug opgericht. De projectorganisatie is ondergebracht bij de provincie Utrecht. Minimaal eenmaal per jaar legt de projectorganisatie verantwoording af over de voortgang van het programma aan het Platform. Het Platform adviseert over clusterovereenkomsten die worden afgesloten en de deelnemende partijen zijn verplicht om het Platform te informeren over initiatieven binnen hun cluster. De uitvoeringsprojecten zijn de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Zij leggen een plan van aanpak voor en rapporteren over de voortgang van het proces aan het Platform.

Voor de projecten geldt dat het proces van 'rekenen, tekenen, koppelen, rekenen' wordt doorlopen. De projecten worden continue getoetst of deze bijdragen aan de ambitie van het programma. Het platform is verantwoordelijk voor de afstemming tussen projecten en visie. De bijdrage aan het programma kan via verevening van kosten of compensatie van rood en groen. 'Rode' projecten worden pas uitgevoerd als de bijbehorende 'groene' projecten gewaarborgd zijn.

Voor de realisatie van het programma hebben de partijen een raamovereenkomst afgesloten, waarin de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het programma zijn vastgelegd. Voor de projecten worden afzonderlijke overeenkomsten afgesloten.

4.3.6 *Rol van de provincie*

Het belang van de provincie Utrecht in Hart van de Heuvelrug is dat groene structuur in het gebied wordt versterkt. Omdat het programma gemeentegrensoverschrijdend is en de provincie een duidelijk belang heeft bij de realisatie van het programma, heeft de provincie besloten om de leidersrol te nemen en te investeren in het programma.

De projectorganisatie van Hart van de Heuvelrug is ondergebracht bij de provincie Utrecht. De projectorganisatie maakt geen deel uit van de reguliere organisatie van de provincie. De projectorganisatie valt direct onder de Commissaris van de Koningin. De Commissaris is ook voorzitter van het Platform. Om de belangen van de provincie in het programma te waarborgen is er ook een provinciaal projectteam, vergelijkbaar met de projectteams van de andere deelnemers.

Formeel zijn de projectorganisatie en het projectteam gescheiden, maar er is veel onderlinge afstemming. De gedeputeerde vertegenwoordigt de provincie in het Platform.

De provincie Utrecht is de belangrijkste voorfinancier van het project, de voorfinanciering bedraagt € 20 miljoen. Daarnaast investeert zij zelf in bijvoorbeeld regionale infrastructuur en natuur. Vanwege de centrale ligging van het vliegveld Soesterberg in het gebied, heeft de provincie eind vorig jaar besloten om het vliegveld aan te kopen voor Hart van de Heuvelrug. De vliegbasis ligt in de Ecologischse Hoofdstructuur en is de schakel om het westelijke en oostelijke deel met elkaar te verbinden. Het Ministerie van Defensie wilde een groot deel van 500 hectare verkopen omdat zij deze niet meer nodig heeft. De provincie Utrecht krijgt een 'dubbele' rol namelijk die van regisseur en die van uitvoerder van een project.

4.4 Provincie Groningen: De Blauwe Stad

4.4.1 Context

Het project de Blauwe Stad is gelegen in de provincie Groningen ten oosten van de stad Groningen, vlakbij Winschoten (zie figuur 5). Eind jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de eerste plannen gemaakt om een groot meer te realiseren bij het Oldambt. Dit plan lijkt niet meer op het huidige plan, maar het concept van een ingrijpende functieverandering en de realisatie van het meer was wel neergezet. In de jaren negentig werden de plannen om 'iets' in het gebied te doen weer opgepakt. De doelstelling hiervan was om het gebied een economische en sociale impuls te geven. Door de veranderingen in de landbouw en zelfs het deels verdwijnen van de landbouw, die van oudsher een belangrijke werkgever was in het gebied, was de werkgelegenheid in het gebied fors afgenomen. Hierdoor namen ook de sociale problemen in het gebied weer toe. In 1991 werd door het Rijk, de provincie en de Oldambtgemeenten het eerste ontwikkelingsplan voor het gebied opgesteld.



Figuur 5 Gebied Blauwe Stad

4.4.2 Inhoud

De doelstelling van het project De Blauwe Stad is het vergroten van de leefbaarheid, vooral het geven een duurzame economische impuls, van het gebied door het realiseren van een meer voor recreatieve voorzieningen, nieuw natuurgebied en woningen. Door de ontwikkelingen in het klimaat en het beleid daarvoor heeft het meer in een later stadium ook de functie van waterberging gekregen. Het totale programma bestaat uit 1480 woningen, 800 hectare water, 350 hectare natuurgebied dat deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur en de infrastructuur om het gebied te ontsluiten.

Het oosten van Groningen is een gebied dat al vele decennia met economische problemen kampt. In het verleden was de akkerbouw en de bijbehorende bedrijvigheid de economische motor van het gebied, maar door de veranderingen in landbouw is hieraan een einde gekomen en wordt al jaren

gezocht naar oplossingen voor de sociaal-economische problemen. Door de sterke vergrijzing, het wegtrekken van jongeren door het ontbreken van werk, de problemen in de landbouw en de ervaring dat de subsidieregelingen geen verbetering brachten, was het belangrijk dat de leefbaarheid van het gebied op een andere manier werd verbeterd. De Blauwe Stad moet op meerdere manieren bijdragen aan de versterking van de economische structuur. Recreatieve voorzieningen moeten mensen naar het gebied trekken die hier hun geld besteden. Door de toename van het aantal inwoners is er meer draagvlak voor voorzieningen. De beoogde doelgroep van bewoners zijn midden en hogere inkomens zodat bewoners met een hoger besteedbaar inkomen in het gebied gaan wonen.

De oorspronkelijke plannen voor de Blauwe Stad zijn begin 2000 ingrijpend gewijzigd. Er is een nieuwe Masterplan gemaakt waarbij de beoogde locaties voor rood en groen zijn veranderd. Door de ingrijpende wijziging werd het plan kwalitatief verbeterd maar ontstond een financieel probleem. Uiteindelijk bleek het mogelijk om binnen de gestelde randvoorwaarden woningen toe te voegen waardoor het plan financieel haalbaar werd.

4.4.3 Middelen

De provincie heeft in 1999 het Streekplan opgesteld en op basis daarvan is een intergemeentelijk bestemmingsplan opgesteld. Dit bestemmingsplan is door de drie gemeenten goedgekeurd en op basis van de verdere uitwerkingen hebben er partiele herzieningen plaats gevonden. De betrokken gemeenten hebben de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) ingesteld om speculeren met grond tegen te gaan. Vanwege de slechte sociaal-economische situatie van het gebied, bleek dat private partijen niet geïnteresseerd waren in aankoop van gronden, dus in de praktijk bleek geen sprake van speculatie.

Voor de Blauwe Stad moeten landbouwers verplaatst worden of hun bedrijf beëindigen. De provincie heeft landbouwgronden buiten het plangebied verworven zodat landbouwbedrijven verplaatst kunnen worden. De bedrijven konden kiezen om door kavelruil verplaatst te worden, hun bedrijf elders voor te zetten of te beëindigen. Hiervoor heeft de provincie gebruik gemaakt van de Landinrichtingswet en de landinrichtingscommissie HAK Oldambt ingesteld. HAK staat voor Herinrichting met een Administratief Kader. De herinrichting betreft een groter gebied dan het plangebied, het is ook mogelijk dat landbouwers buiten het plangebied hiervan gebruik maken.

De provincie Groningen is voor een groot deel verantwoordelijk voor de voorfinanciering en de financiering van het project. De gemeenten Winschoten, Riederland en Scheemda zijn gemeenten met een slechte financiële situatie, zij hebben moeite om niet artikel 12-gemeenten³ te worden. De eerste haalbaarheidsstudie in 1997 is volledig gefinancierd door de provincie Groningen. De provincie Groningen heeft het project voorgefinancierd, mede omdat de betrokken gemeenten beperkte middelen hebben. De voorfinanciering door de provincie bedraagt € 90 miljoen. Verder

³ Artikel 12 status betekent dat een gemeente onder financiële curatele staat van het Rijk vanwege een structureel slechte financiële situatie.

investeert de provincie in de infrastructuur. Om in de uitvoering fiscale voordelen te behalen, financiert de provincie ook sommige activiteiten in de uitvoering. Het totale budget bedraagt 140 miljoen euro, waarvan 31,7 miljoen euro bestaat uit subsidies en 110 miljoen euro moet verdiend met de woningbouw. In eerste instantie was sprake van een procesafspraken met de private partijen over terugbetaling, dit zou ingaan op het moment dat een bepaald aantal woningen is gerealiseerd. De provincie Groningen nam hiermee een groot financieel risico en uiteindelijk is met de private partijen afgesproken dat zij uiterlijk per 1 juli 2008 starten met terugbetalen.

4.4.4 Actoren

Het oorspronkelijke plan was van een gemeenteraadslid van Scheemda, één van de gemeenten waarin De Blauwe Stad ligt. Begin jaren negentig is het samenwerkingsverband de Stuurgroep Oldambt gevormd met de provincie Groningen en gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. Later is ook het Waterschap Hunze en Aa's betrokken bij het project. De publieke partijen hebben de Blauwe Stad BV opgericht. Omdat het gebied economisch gezien niet interessant was, hadden marktpartijen geen interesse voor de verwerving van grond in het gebied. Bij de uitvoering van het project zijn private partijen betrokken. Deze hebben zich verenigd in de 'Ontwikkelingsmaatschappij Blauwe Stad CV'.

Andere actoren die betrokken zijn het Gronings Landschap en Staatsbosbeheer als beheerder van natuur. De landbouwers in het gebied zijn betrokken als grondeigenaren en namens hen treedt de Land- en Tuinbouworganisatie Noord (LTO Noord) als belangenbehartiger op. De Dienst Landelijk Gebied is verantwoordelijk geweest voor de ruilverkaveling waardoor boeren die hun bedrijf wilden voortzetten naar een andere locatie verplaatst konden worden. Hiervoor is de HAK Oldambt opgericht.

Tot slot zijn er nog de huidige inwoners van het gebied. Vanaf de start van het project zijn de huidige bewoners intensief betrokken bij project. Vele groepsbijeenkomsten, soms per doelgroep, zijn georganiseerd en met bijvoorbeeld de landbouwers zijn individuele gesprekken gevoerd. De gedeputeerde heeft zelf hierin een actieve rol gespeeld en vele gesprekken gevoerd. De Milieufederatie wordt geïnformeerd maar vervult geen actieve rol in het proces.

4.4.5 Proces

Het project is gestart in 1997 na de uitvoering van de haalbaarheidsstudie. Door de beperkte omvang van de betrokken gemeenten en hun financiële situatie is de provincie Groningen vanaf de start van het project een belangrijke trekker en financier geweest. De voorloper van het projectbureau was de Stichting Blauwe Stad die uit een beperkt gezelschap bestond. Vanaf het moment dat besloten is het project te gaan uitvoeren is een projectbureau opgezet dat zelfstandig functioneerde. In 2001 is de samenwerkingsovereenkomst tussen de publieke partijen ondertekend en is de Blauwe Stad BV opgericht. Het Waterschap Hunze en Aa's heeft toen besloten dat zij niet actief wilde meedoen in de ontwikkeling en maken geen deel uit van de BV.

De stuurgroep Blauwe Stad vertegenwoordigd de publieke partijen in bestuurlijk opzicht. Hierin hebben de drie gemeenten, de provincie en het waterschap zitting. De verantwoordelijke gedeputeerde is voorzitter van de stuurgroep en de directeur van het projectbureau is de secretaris.

4.4.6 Rol van de provincie

Aanleiding voor de provincie Groningen om de Blauwe Stad te ontwikkelen was dat zij als provincie al jaren bezig was met hoe de leefbaarheid in het gebied verbeterd kon worden en op welke manier de economie in het gebied ontwikkeld kon worden. Verder is de provincie verantwoordelijk voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Het project is gemeentegrensoverschrijdend en de betrokken gemeenten waren niet in staat om zelfstandig dit grootschalige project te ontwikkelen, waardoor het voor de provincie noodzakelijk was om actieve rol te hebben. Naast de provinciale doelstellingen was de geringe omvang en de financiële situatie van de betrokken gemeenten de aanleiding om als provincie een actieve rol te vervullen en te investeren in het project.

De projectorganisatie van de Blauwe Stad is door de provincie Groningen opgericht en zij is verantwoordelijk voor de realisatie van het project. Vanaf het moment dat met private partijen afspraken waren gemaakt over de realisatie, wordt de projectorganisatie voor de helft door de private partijen gefinancierd. De projectorganisatie is gehuisvest op een locatie in het gebied. Naast deze projectorganisatie is er ook een provinciaal projectteam dat het 'provinciaal belang' moet behartigen en de provinciale taken uitvoert. De gedeputeerde is de vertegenwoordiger van de provincie en is voorzitter van de Stuurgroep De Blauwe Stad.

4.5 Provincie Zuid-Holland: De Zuidplaspolder

4.5.1 Context

De Zuidplaspolder wordt ook wel de Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda genoemd, is gelegen ten noordoosten van Rotterdam tussen Zoetermeer en Gouda (figuur 6). De eerste ideeën voor de Zuidplaspolder zijn eind jaren negentig ontstaan bij de provincie Zuid-Holland naar aanleiding van een studie naar locaties waar verstedelijking mogelijk zou zijn. Begin deze eeuw kreeg het gebied steeds meer (bestuurlijke) aandacht als één van de laatste uitbreidingsgebieden in het zuidelijke deel van de Randstad, ook wel de Zuidvleugel genoemd. In het landsdeelconvenant Deltametropool Procesconvenant Landsdeel West (2002) tussen verschillende ministeries, verschillende provincies, gemeenten en regio's wordt de Zuidplaspolder genoemd: "De convenantpartijen starten het proces van integrale planvorming voor de transformatie van de driehoek Rotterdam. Zoetermeer Gouda, waarin naast de voorgenomen glastuinbouw (ook) wonen, werken, recreëren, blauwgroen en infrastructuur een plaats hebben." Er wordt een directe relatie gelegd met de glastuinbouw, de ruimte die vrijkomt door verplaatsing moet beschikbaar komen voor andere functies. Verder is de Zuidplaspolder als project opgenomen in de Nota Ruimte. Formeel heeft de Rijksoverheid de opdracht, in de vorm van een aanwijzing, gegeven aan de lagere overheden om de verstedelijkingsopgave in het gebied uit te voeren.



Figuur 6 Gebied Zuidplaspolder

4.5.2 Inhoud

Doelstelling van het project is om de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda in goede banen te leiden. De randvoorwaarden worden vooral gevormd door de mogelijkheden die het laaggelegen gebied biedt. Binnen deze randvoorwaarden moeten de

verschillende ruimtevragen van onder andere wonen, bedrijven, infrastructuur, natuur en water op elkaar worden afgestemd. In de Zuidplaspolder ligt het laagste punt van Nederland (-6,76 m N.A.P.) waardoor water een belangrijk onderwerp is binnen het project. Een deel van de ruimte voor bebouwing moet beschikbaar komen de herschikking van bedrijven waarbij de nadruk ligt op de herstructurering van de glastuinbouw. De planperiode loopt van 2010 tot en met 2030 en de bouwopgave bestaat de realisatie van 15.000-30.000 woningen, 200 hectare nieuwe glastuinbouw en 150-350 hectare bedrijventerrein.

Eén van de uitgangspunten voor de planvorming is de ligging en de functie die het gebied in de regio heeft. Het gebied is gelegen in het zuidelijke deel van de Randstad, de Zuidvleugel. De ruimtelijke en economische dynamiek van de Zuidvleugel bepalen mede de opgave. Door de ligging in verschillende gemeenten en in twee stadsregio's krijgt de opgave bijna automatisch een regionaal karakter.

Het project Zuidplaspolder is opgedeeld in 6 deelgebieden. De opgaven per deelgebied verschillen en daarmee ook de betrokken partijen. De 6 deelgebieden zijn:

- Restveen en Groene Waterparel (water, natuur, en agrarische bedrijven)
- Rode Waterparel (ligt naast Restveen en groene waterparel heeft vergelijkbare opgave water, natuur en agrarische bedrijven)
- Zuidplas Noord (agrarisch gebied waarvan een deel voor glastuinbouw, verder is woningbouwontwikkeling mogelijk op een beperkt aantal locaties)
- Zuidplas West (wonen aansluitend bij Nieuwekerk aan den IJssel en Nesselande)
- Gouweknoop en Doelwijk (wonen, werken en voorzieningen, aansluiten bij en daarmee het verbeteren van de westelijke entree van Gouda)
- Het Nieuwe Midden (wonen).

4.5.3 Middelen

Eén van de middelen die de overheid heeft om de ontwikkeling van een gebied te sturen is het planologisch kader, hierin worden de beleidsuitgangspunten vertaald in ruimtelijke plannen. Na de opdracht van het Rijk is in 2004 een interregionale structuurvisie opgesteld. Deze is vervolgens uitgewerkt in een intergemeentelijk structuurplan dat begin 2006 is vastgesteld door de gemeenten waarin de Zuidplaspolder ligt,. Tot slot is de tweede partiele herziening van het Streekplan Zuid Holland Oost waarin het gebied ligt, in het voorjaar van 2006 vastgesteld. De uitwerking van de plannen in bestemmingsplannen zal de komende jaren gebeuren als de deelgebieden gedetailleerder zijn uitgewerkt. Pas als de bestemmingsplannen zijn vastgesteld is sprake van een juridisch bindend planologisch kader.

De vijf Zuidplasgemeenten Waddinxveen, Gouda, Zevenhuizen-Moerkappelle, Moordrecht en Nieuwekerk aan den IJssel hebben in 2004 de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gevestigd op in totaal 2.000 hectare gronden die gelegen zijn in het plangebied. De verworven gronden worden ondergebracht in de publieke grondbank, Gemeenschappelijke Regeling Grondbank RZG Zuidplas. De stad Rotterdam en de provincie Zuid-Holland hebben ieder een aandeel van 40% en de overige

20% is verdeeld over de gemeenten Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkappelle en Waddinxveen. De Grondbank wordt gefinancierd met geleend geld en met eigen middelen. Omdat overheidspartijen garant staan kan geleend worden tegen een relatief gunstig rentepercentage. De aankoopstrategie is vastgelegd in het meerjarig Aankoop StrategieKader en deze wordt jaarlijks vastgesteld.

Het doel is om een regionale ontwikkelingsautoriteit op te richten vanuit de publieke partijen en deze autoriteit zal afspraken met private partijen over de realisatie van de zes deelgebieden. Deze autoriteit is verantwoordelijk voor de realisatie van de hoofdplanstructuur en de verevening van kosten en baten. Het uitgangspunt is dat vanuit de vier rendabele deelgebieden een afdracht wordt gedaan in een fonds om de bovenplanse kosten deels te kunnen financieren. Per deelgebied zal een (deel-) gebiedsontwikkelingsmaatschappij worden opgericht die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het programma in het betreffende deelgebied.

De financiële middelen bestaan uit subsidies en opbrengsten van de verkoop van de grond. Op dit moment is het project nog niet financieel dekkend. Om het gebied bereikbaar te maken en te houden is de realisatie van hoofdplanstructuur, inclusief infrastructuur, essentieel en hiervoor ontbreekt op dit moment de dekking. Dit is een groot risico voor de uitvoerbaarheid van het project.

4.5.4 Actoren

De gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkappelle, en Moordrecht hebben naar aanleiding van de opdracht een gebiedsvisie opgesteld in 2001. Vervolgens hebben de gemeenten Gouda en Waddinxveen zich aangesloten bij het project. Vanaf 2002 na het afsluiten van het Landsdeelconvenant zijn ook de gemeente Rotterdam, de regio's en de provincie formeel betrokken bij de Zuidplaspolder.

De nabijheid en daarmee de belangen van de twee grote steden Rotterdam en Den Haag beïnvloeden de planvorming. Enerzijds hebben deze gemeenten belang bij het beschikbaar komen van extra ruimte in de Zuidvleugel van de Randstad voor wonen, werken, natuur, water en recreëren. Anderzijds willen deze steden het liefst zoveel mogelijk woningbouw binnen hun eigen gemeentegrenzen realiseren. Voor Rotterdam geldt dat zij het liefst eerst hun binnenstedelijke locaties ontwikkeld willen hebben, ondanks het feit dat het type woningbouw van de Zuidplaspolder landelijk is. Den Haag zou het liefst de glastuinbouw in de directe nabijheid van Den Haag willen verplaatsen naar de Zuidplaspolder zodat ruimte voor wonen beschikbaar komt in de eigen regio.

Vanaf de start van de ontwikkeling van de Zuidplaspolder zijn zowel publieke, private als maatschappelijke partijen betrokken bij de planvorming. Deze waren verenigd in de Stuurgroep RZG Zuidplaspolder en deze bestond uit drieëntwintig publieke partijen, private partijen en maatschappelijke organisaties. In september 2004 is de Stuurgroep verkleind tot de direct betrokken gemeenten, de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap. De 'oude' stuurgroep

is het Forum geworden en heeft de taak om de uitvoering van de interregionale structuurvisie te bewaken en uitwisseling tussen de verschillende partijen.

4.5.5 *Proces*

In januari 2002 is onder leiding van de provincie Zuid-Holland de stuurgroep Driehoek RZG opgericht. In december 2004 toen de stuurgroep uit drieëntwintig partijen bestond, is besloten om de stuurgroep te verkleinen tot acht partijen en deze te laten functioneren als plan- en ontwikkelingsautoriteit. De 'oude' stuurgroep is nu het Forum dat de stuurgroep adviseert. Het onderscheid tussen de stuurgroep en het forum is dat de stuurgroep bestaat uit stakeholders, de partijen die direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. In het Forum hebben naast de stakeholders ook de shareholders, belanghebbenden, zitting. In zowel het Forum als de stuurgroep zitten bestuurders, de voorbereiding voor beide groepen wordt gedaan door (ambtelijke) vertegenwoordiging van de stuurgroep en forumleden.

De projectorganisatie Zuidplaspolder is verantwoordelijk voor de planontwikkeling en het publieke deel van het project. Als over de projectorganisaties Zuidplaspolder wordt gesproken wordt hiermee de publieke projectorganisatie bedoeld. De projectorganisatie is onder andere verantwoordelijk voor de formele planvorming voor het gebied en voert de opdracht van het Rijk uit. De projectorganisatie moet zich ook publiekelijk verantwoorden.

Begin 2000 begonnen projectontwikkelaars met aankopen van gronden en zich te verenigen in een private gebiedsontwikkelingsmaatschappij. Gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder CV is de naam van de private projectorganisatie en grondbank. Deze bestaat vijf private partijen, waarvan twee ontwikkelaars, één belegger en één woningbouwcorporatie. De private projectorganisatie is verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van de private partijen, maar hoeft bijvoorbeeld niet publieke verantwoording af te leggen of zich te verantwoorden bij het Rijk.

4.5.6 *Rol van de provincie*

Voor de Zuidplaspolder is sprake van een rijksopdracht met daarin een duidelijke opgave voor de verstedelijking in het gebied. Voor de start van het project is er een convenant met de provincie Zuid-Holland, de betrokken gemeenten en het Rijk afgesloten. De provincie heeft vervolgens de leiding genomen om het project verder te ontwikkelen. Het provinciaal belang in het project is dat de realisatie van woningen, het realiseren van een nieuwe locatie voor bedrijven en glastuinbouw en duurzame ontwikkeling van het gebied. Twee grote gemeenten, Den Haag en Rotterdam, hebben directe belangen bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder en zijn ten opzichte van de direct betrokken gemeenten groot en machtig. Door haar betrokkenheid wil de provincie voorkomen dat de belangen van de grote steden leidend worden en ervoor zorgen dat het regionale belang leidend blijft.

Voor de Zuidplaspolder wordt een uitvoeringsorganisatie opgericht, de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ), om het project uit te voeren. In deze organisatie zitten

de gemeenten Gouda, Moordrecht, Nieuwekerk aan den IJssel, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkappelle, Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. Het Hoogheemraadschap, lid van het Forum, krijgt een adviesfunctie. De ROZ wordt verantwoordelijk voor de integrale uitvoering en de ontwikkelingsstrategie. De bovenplanse verevening van kosten en de kwaliteitsborging zijn ook verantwoordelijkheden van de ROZ. Voor de verschillende deelgebieden worden één of meerdere grondexploitatiemaatschappijen of gebiedsexploitatiemaatschappijen opgericht.

5 Vergelijking en successen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de drie projecten Hart van de Heuvelrug, de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder met elkaar vergeleken. Ondanks de verschillende opgaven in een verschillende context zijn de projecten op bepaalde onderdelen met elkaar te vergelijken en succesfactoren te benoemen. Het gaat hierbij vooral om de benadering en de aanpak van de provincie bij gebiedsontwikkeling. De vergelijking is gemaakt op basis van de vijf elementen van gebiedsontwikkeling, context, inhoud, middelen, actoren en proces. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat uit de literatuur en de interviews met experts blijkt dat de samenwerking tussen de actoren en het proces een grote invloed hebben op het succes of het falen van gebiedsontwikkeling. Ook is nagegaan of uit de bevindingen een succesvolle aanpak van complexiteit kan worden afgeleid. Na de vergelijking van de bevindingen van de drie projecten op context, inhoud en gebruikte middelen, zijn de rol van de actoren, het proces en omgaan met complexiteit in afzonderlijke paragrafen behandeld. Iedere paragraaf is afgesloten met succesfactoren en aandachtspunten voor het betreffende element van gebiedsontwikkeling.

5.2 Context, inhoud en inzet van middelen

5.2.1 Context

Alle drie projecten overschrijden gemeentegrenzen en de doelstellingen van de projecten hebben betrekking op het regionale schaalniveau. De provincies hebben gekozen voor de leidersrol van de projecten omdat sprake is een duidelijk provinciaal belang. Bij Hart van de Heuvelrug is dat de realisatie van de groenstructuur, bij de Blauwe Stad de verbetering van de sociale en economische structuur en bij de Zuidplaspolder een goed evenwicht in wonen, werken en natuur. Bij de Blauwe Stad was de omvang van de gemeenten, klein en weinig financiële draagkracht, een extra reden om als provincie de leidersrol te nemen. Voor Hart van de Heuvelrug was de afstemming tussen de verschillende gemeentelijke belangen en de betrokkenheid van maatschappelijke partijen een extra reden voor de leidende rol van de provincie. Voor de provincie Zuid-Holland was een goede verdeling van de belangen van de kleinere gemeenten en het 'machtige' Rotterdam de reden om het project te leiden.

Twee van de drie projecten zijn ontstaan door initiatieven buiten de provincie. Hart van de Heuvelrug is een idee van het Utrechts Landschap en de Blauwe Stad is een idee van een gemeenteraadslid en een architect. De provincies hebben de ideeën overgenomen en hebben de leiding genomen in de uitwerking. De Zuidplaspolder is vanuit de planvorming van de overheid ontstaan. Vanuit de overheid werd gezocht naar een locatie in de Zuidvleugel van de Randstad waar verstedelijking mogelijk zou zijn.

In alle drie projecten zijn meerdere aanleidingen voor de betrokkenheid van de provincie. Voor het nemen van de leidersrol door de provincie waren het provinciaal belang, de doelstelling, de betrokken gemeenten en het schaalniveau van het project bepalend.

5.2.2 Inhoud

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de betrokken provincies een provinciaal belang hebben in de projecten. Het provinciaal belang vertaalt zich in de doelstelling van de projecten. Bij Hart van de Heuvelrug de realisatie van een sterke groene structuur het uitgangspunt. Voor provincie Groningen is in de Blauwe Stad het aantrekken van nieuwe bewoners en bedrijvigheid het resultaat dat behaald moet worden. De provincie Zuid-Holland heeft voor de Zuidplaspolder de doelstelling om woningen en ruimte voor bedrijven en glastuinbouw te realiseren.

In alle drie projecten worden meerdere functies gerealiseerd. Zowel de Blauwe Stad als de Zuidplaspolder hebben betrekken op aaneengesloten gebieden met één basisplan. Uiteraard met aandacht voor bestaande elementen, maar de plannen betreffen het gehele gebied. Hart van Heuvelrug bestaat uit verschillende projecten die verspreid zijn over het gebied.

In Hart van de Heuvelrug zijn de belangrijkste functies natuur, woningen, werklocaties en verbetering van de infrastructuur. De woningen, het meer en de natuur zijn belangrijkste functies van de Blauwe Stad. Het meer heeft een dubbele functie, het dient als opvang voor water en voor recreatieve doeleinden. Ook wordt bij de Blauwe Stad aanvullende infrastructuur gerealiseerd. In de Zuidplaspolder worden woningen, bedrijventerreinen en natuur in samenhang ontwikkeld. Omdat het gebied laag ligt, wordt veel aandacht besteed aan de waterberging. De infrastructuur is niet alleen bedoeld voor de realisatie van de nieuwe functies maar ook om de bestaande situatie te verbeteren.

Flexibiliteit in het ontwerp is door de experts genoemd als belangrijke eigenschap van het ontwerp voor gebiedsontwikkeling. Door flexibiliteit kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden waardoor het programma veranderd, bijvoorbeeld een daling in de behoefte aan woningen. In alle drie projecten zijn de plannen wel een keer aangepast. Hart van de Heuvelrug is een programma dat gebaseerd is op een aantal kaders waarbinnen relatief veel mogelijkheden zijn voor invulling. Het programma wordt in verschillende clusters uitgevoerd die bestaan uit één of meerdere projecten. Per cluster dient de verhouding tussen natuur (groen) en bebouwing (rood) in evenwicht te zijn. Verder is een kwaliteitsvisie opgesteld waarin het gezamenlijke kwaliteitsbeeld van de partijen is vastgelegd. Deze visie is geen toetsingskader maar geeft inzicht in de kwaliteitseisen die het programma nastreeft. Het concept is een programma dat kaders stelt voor de uitwerking van de clusters en ruimte geeft in de planvorming en uitvoering

De Blauwe Stad is een plan voor een aaneengesloten gebied. Het oorspronkelijke ontwerp was omvangrijker en het tweede ontwerp bood niet voldoende mogelijkheden om het water voor recreatieve doeleinden te gebruiken. Vervolgens is een nieuw ontwerp gemaakt waarbij het natuurgebied op een andere plaats werd gesitueerd hetgeen tot een kwalitatieve verbetering

leidde, maar ook tot een financieel tekort. Door de realisatie van extra woningen binnen de bebouwingscontour zijn extra opbrengsten gerealiseerd.

De flexibiliteit van de plannen voor de Zuidplaspolder is begin 2007 getest. In de planvorming is in eerste instantie uitgegaan van een woningbouwprogramma van 15.000 woningen in de periode 2010-2030. Een deel van het woningbouwprogramma was gebaseerd op de woningbehoefte van de stad Rotterdam. Begin 2007 heeft Rotterdam aangegeven dat zij de woningbehoefte van de stad in eerste instantie op binnenstedelijke locaties wil realiseren en minder behoefte heeft aan woningen in de Zuidplaspolder. De Rotterdamse woningbehoefte in de Zuidplaspolder is verlaagd van 5.000 woningen naar 1.600 woningen. Het totale woningbouwprogramma is nu bijgesteld naar 7.000 woningen. De bijstelling van het woningbouwprogramma heeft directe gevolgen voor andere onderdelen van het programma. Voor de infrastructuur heeft dit als gevolg dat de realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer financieel moeilijk haalbaar wordt omdat het aantal potentiële klanten aanzienlijk lager zal zijn. Inmiddels is het plan aangepast en worden de financiële gevolgen onderzocht.

Van de drie projecten werkt Hart van de Heuvelrug als enige met het concept van kaders te stellen waarbinnen de uitvoerende partijen aan de slag kunnen. Het programma Hart van de Heuvelrug heeft flexibiliteit binnen de organisatie van de planvorming meegenomen. Bij de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder moesten de ontwerpen worden aangepast omdat het programma ingrijpend was gewijzigd en zijn nieuwe ontwerpen gemaakt. Kortom de flexibiliteit in de planvorming bestaat uit het maken van nieuw ontwerp dat uiteraard wel past binnen de (bijgestelde) doelstelling. Naar mijn idee biedt het concept van Hart van de Heuvelrug met veel vrijheid binnen kaders de beste mogelijkheden voor flexibiliteit in de planvorming. Uiteraard is het uitgangspunt van dit programma anders dan die van de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder, maar de manier om flexibiliteit in het ontwerp te realiseren biedt ook voor deze projecten mogelijkheden.

5.2.3 Inzet van middelen

De provincies zijn bij alle drie projecten financieel betrokken vanwege een taak die zij hebben, bijvoorbeeld de realisatie van regionale infrastructuur, vanwege subsidies en vanwege voorfinanciering. In alle drie projecten wordt de regionale infrastructuur door de provincies gefinancierd. Zowel bij Hart van de Heuvelrug als de Blauwe Stad is de provincie verantwoordelijk voor de voorfinanciering of een groot deel daarvan. Natuurlijk is de verwachting dat de projecten financieel rendabel zijn, maar dat is vooral in het begin allerminst zeker. De voorfinanciering kan met eigen middelen maar ook met geleend geld zoals bij de Zuidplaspolder is gebeurd. De publieke groundbank in de Zuidplaspolder wordt gefinancierd met geleend geld (via de Bank Nederlandse Gemeenten). De provincie Zuid-Holland heeft een aandeel van 40% in de groundbank en staat garant voor dat deel. De provincie Groningen is bij de Blauwe Stad verder gegaan dan alleen voorfinanciering. Zij is ook financieel betrokken gebleven bij de uitvoering en is financieel verantwoordelijk voor de aanleg van het meer vanwege fiscale voordelen.

Bij alle drie projecten zijn of worden afspraken gemaakt over het verevenen van kosten. Dit houdt in dat opbrengsten uit financieel rendabele planonderdelen worden ingezet voor financieel niet-rendabele planonderdelen. De afspraken hierover zijn of worden vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten tussen de verschillende partijen. Voor de Blauwe Stad worden de kosten voor het totale project met elkaar verevend. Bij Hart van de Heuvelrug worden de kosten over het totale programma verevend, waarbij eerst verevening binnen het betreffende cluster plaatsvindt en vervolgens bij een positief resultaat een afdracht aan het fonds voor het totale programma. Dit fonds is speciaal bestemd voor de realisatie van groene projecten. Voor de realisatie van de Zuidplaspolder zullen kosten per deelproject worden verevend en per deelproject is een afdracht aan het fonds voor bovenplanse investeringen. Dit zijn bijvoorbeeld investeringen in groen of infrastructuur die van belang zijn voor de realisatie van het gehele plan zonder dat deze direct aan een deelproject kunnen worden verbonden.

Alle drie projecten maken gebruik of willen gebruik maken van verschillende subsidies, bijvoorbeeld voor de Blauwe Stad subsidies om de economie te stimuleren. De brede doelstelling van het Hart van de Heuvelrug blijkt uit de subsidie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit Ministerie subsidieert de zorginstelling om huisvesting van patiënten of cliënten aan te passen. In plaats van opvang in grote instellingen worden de patiënten of cliënten in kleinere eenheden in 'reguliere' woonomgevingen, bijvoorbeeld bestaande woonwijken maar dit kan ook door woningen voor niet-patiënten te realiseren op het instellingsterrein. Deze subsidie bedraagt ongeveer 40% van de totale investering van het programma.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de financiering van de projectorganisaties van de drie projecten. Sinds de projectorganisatie van de Blauwe Stad een uitvoeringsorganisatie is geworden betalen de marktpartijen 50% van de kosten van de projectorganisatie. Voor Hart van de Heuvelrug en de Blauwe Stad is de provinciale financiering voor meerdere jaren vastgelegd en wordt regelmatig verantwoording afgelegd. Voor de Zuidplaspolder is geen meerjarige financiering geregeld, dit betekent dat jaarlijks budget voor de projectorganisatie moet worden aangevraagd.

Voor alle drie projecten zijn de gebruikelijke stappen genomen in de juridische-planologische uitwerking door overheden. Eerst is een streekplan opgesteld of herzien door de provincie. Vervolgens zijn intergemeentelijke bestemmingsplannen voor de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder opgesteld. Voor Hart van de Heuvelrug worden verschillende bestemmingsplannen opgesteld. De bestemmingsplannen worden bij alle projecten door de gemeenten opgesteld, waarbij de provincie betrokken is.

Voor alle drie projecten is gebruik gemaakt van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg). Door de vestiging van de Wvg krijgt de gemeente het eerste recht van koop van onroerend goed, dus als een eigenaar wil verkopen dan zal hij het onroerend goed eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Deze regeling wordt gebruikt om speculatie te voorkomen als de planvorming nog in een vroeg stadium is. De vestiging van de Wvg verplicht de gemeente om snel een bestemmingsplan te maken, anders vervalt de Wvg. Voor de projectorganisatie van de Zuidplaspolder is het daarom belangrijk dat op korte termijn de bestemmingsplannen gereed zijn.

Voor de ontwikkeling van de Blauwe Stad werd de Wvg gevestigd om speculatie te voorkomen, maar achteraf concludeert de provinciaal projectleider dat vooraf geen enkele marktpartij geïnteresseerd was om grond aan te kopen in Oost-Groningen. Naast de Wvg heeft de provincie Groningen gebruik gemaakt van de Landinrichtingswet om landbouwbedrijven te verplaatsen. In de privaatrechtelijke sfeer heeft de provincie landbouwbedrijven ergens anders aangekocht om de bedrijven uit de Blauwe Stad te kunnen verplaatsen. Nadat de eerste grote landbouwer een overeenkomst met de projectorganisatie sloot, verliep de verplaatsing van de andere bedrijven ook goed.

De betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland hebben voor de Zuidplaspolder een groundbank opgericht. De doelstelling is om strategisch gelegen gronden te verwerven, dus niet alle gronden. Voor de verwerving wordt gebruikt gemaakt van de Wvg. Vaak leidt het bekend worden van nieuwe bebouwingsmogelijkheden tot verhoging van de grondprijs, zoals bijvoorbeeld voor een deel bij de Vinex-locaties is gebeurd. Private partijen hebben hun eigen private groundbank voor de Zuidplaspolder opgericht en mede daardoor was de verwachting van de projectorganisatie dat de grondprijs in de loop der tijd omhoog zou gaan. Tot op heden blijkt echter het tegendeel. Als de publieke groundbank afziet van haar recht van eerste koop en de eigenaar (tijdelijk) aan derden mag verkopen dan blijkt vaak dat de private groundbank ook afziet van aankoop.

Voor Hart van de Heuvelrug worden alleen gronden verworven die noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor de aanleg van ecoduct. De zorginstellingen blijven grondeigenaar en voeren hun projecten uit binnen de randvoorwaarden. Hier staat tegenover dat de provincie Utrecht medewerking verleent in planologisch juridische procedures, bijvoorbeeld het mogen bouwen buiten de bebouwingsgrenzen van een kern. In gemeentelijke gebiedsontwikkeling wordt vaker gebruik gemaakt van medewerking bij procedures om de gemeentelijke doelstelling te realiseren, maar Hart van de Heuvelrug is de enige van de drie projecten die hiervan op grote schaal gebruik maakt.

De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening wordt gezien als het instrument voor ontwikkelingsplanologie. Procedures kunnen sneller worden doorlopen en bijvoorbeeld provincies krijgen de bevoegdheid om een inpassingsplan, een provinciaal bestemmingsplan, op te stellen. Omdat in alle drie projecten de provincies een leidersrol heeft en de opgaven gemeentegrensoverschrijdend zijn en ook de bestemmingsplannen dat zijn, is de vraag gesteld of de nieuwe Wet betere mogelijkheden had geboden. In alle drie projecten is aangegeven dat het gevaar van een provinciaal bestemmingsplan is dat de betrokken gemeenten een afwachtende houding afnemen en zich minder verantwoordelijk zullen voelen voor de realisatie van het project. De besluitvorming had sneller kunnen plaatsvinden omdat het bestemmingsplan niet ter goedkeuring aan verschillende gemeenteraden hoeft te worden aangeboden, maar daar staat tegenover dat de gemeenten een afwachtende houding aannemen. De mogelijkheid om kosten te verhalen bij private partijen biedt mogelijkheden, maar in alle drie projecten is dit al op een andere manier geregeld. Bij Hart van de Heuvelrug is aangegeven dat het inpassingsplan als drukmiddel kan worden gebruikt. De nieuwe wet biedt ook betere mogelijkheden voor het verhalen van kosten voor algemene voorzieningen, via de zogenoemde Grondexploitatiewet, maar in alledrie projecten is het verhalen van kosten dus privaatrechtelijk geregeld.

In alle drie projecten is de provincie bereid geweest om financieel risico te nemen, waardoor andere partijen ook bereid waren te investeren. Hiervoor is de inbreng van eigen financiële middelen niet noodzakelijk, bijvoorbeeld de Grondbank Zuidplaspolder werkt met geleend geld. Wel is het belangrijk dat de provincie garant wil staan, dit is niet alleen belangrijk om te laten zien dat het project belangrijk is voor de provincie, maar heeft ook het praktische voordeel dat 'goedkoop' geleend geld kan worden verkregen. De provincie Groningen is ook voor een deel financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het project vanwege fiscale voordelen. Formeel is de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor financiering van de uitvoering. De provincie neemt extra financiële risico's die de verantwoordelijkheid zijn van de uitvoeringsorganisatie.

Kostenverevening is in alle drie projecten toegepast om de 'niet-rendabele' onderdelen te financieren met de opbrengsten van de 'rendabele' onderdelen. Dit wordt in alle drie projecten als een vanzelfsprekendheid gebruikt.

De brede doelstelling en de mix van functies biedt mogelijkheden om andere dan gebruikelijke planologische instrumenten in te zetten en aanspraak maken op financiële middelen. In de Blauwe Stad is bijvoorbeeld met succes gebruik gemaakt van de Landinrichtingswet om de landbouwbedrijven te verplaatsen. Hart van de Heuvelrug is financieel haalbaar geworden door de subsidies van het Ministerie van VWS voor zorginstellingen om de huisvesting van patiënten aan te passen.

Uit de projecten blijkt dat langjarige financieringsafspraken voor de projectorganisatie vanuit de provincie bijdragen aan slagvaardig kunnen optreden in gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat de projectfinanciering niet in collegetermijnen van vier jaar plaats vindt, maar voor de gehele periode van de gebiedsontwikkeling. Hierdoor wordt de projectorganisatie niet extra belast met extra administratieve handelingen waardoor zij zich volledig kan richten op de gebiedsontwikkeling.

Uit de drie projecten blijkt dat het bezit van alle gronden niet noodzakelijk is, maar het wel belangrijk is om strategisch grondbezit of op een andere manier invloed op grond te hebben. Voor de ontwikkeling van de Blauwe Stad zijn alle benodigde gronden verworven. Voor de Zuidplaspolder worden gronden op strategische plaatsen aangekocht. Voor Hart van de Heuvelrug zijn afspraken gemaakt met grondeigenaren, worden noodzakelijke gronden verworven en heeft de provincie ervoor gekozen om de vliegbasis te verwerven en deze te ontwikkelen.

Door gezamenlijk met de uitvoerende gemeenten planologische juridische instrumenten, zoals bijvoorbeeld een streekplan of bestemmingsplan, in te zetten, worden zij actief betrokken bij de ontwikkeling. Zij krijgen daarmee formeel een actieve rol en dat werkt volgens de betrokken positief voor het draagvlak en de praktische vertaling naar de uitvoering. Hierin zijn de gemeenten meer ervaren dan de provincies en wordt ook als hun taak beschouwd.

5.3 Rol van actoren

5.3.1 Betrokken partijen

Voor alle drie projecten geldt dat vele actoren betrokken zijn. Bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad is het kleinste aantal actoren betrokken, twaalf partijen, en bij de ontwikkeling van de Zuidplaspolder het grootste aantal, namelijk drieëntwintig partijen. Uiteraard verschilt de betrokkenheid van de actoren, dus ik ben uitgegaan van de actoren die formeel betrokken zijn bij de projecten.

Zowel bij de Blauwe Stad als bij de Zuidplaspolder zijn de eerste samenwerkingsafspraken gemaakt tussen publieke partijen. Naast de gemeenten en de provincie is bij de Blauwe Stad ook het Hoogheemraadschap Hunze en Aa's betrokken. Deze laatste partij heeft ervoor gekozen om geen deel uit te maken van de Blauwe Stad BV, de BV van de publieke partijen. De publieke partijen hebben het plan voor de Blauwe Stad ontwikkeld en vervolgens zijn er met private partijen afspraken gemaakt over de uitvoering.

Anders dan bij de Blauwe Stad zijn bij het begin van de ontwikkeling van de Zuidplaspolder zowel publieke als private partijen betrokken. Deze waren verenigd in de Stuurgroep RZG Zuidplaspolder en deze bestond uit drieëntwintig publieke en private partijen en maatschappelijke organisaties. De vertegenwoordiging van deze laatste twee groepen bestaat uit belangenvertegenwoordigers van diverse partijen, bijvoorbeeld de NEPROM⁴ en niet de individuele projectontwikkelaars. In het begin werden de besluiten over de ontwikkeling van de Zuidplaspolder door de Stuurgroep bekrachtigd, maar in 2004 is de Stuurgroep verkleind tot de direct betrokken gemeenten, de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap. De Stuurgroep bestaat nu alleen uit publieke partijen. De 'oude' stuurgroep is het Forum geworden en heeft de taak om de uitvoering van de interregionale structuurvisie te bewaken en informatie-uitwisseling tussen de partijen. Het Forum heeft vooral een adviserende rol. De Zuidplaspolder is gestart met een brede Stuurgroep met daarin vele actoren, maar vanaf 2004 ligt de focus vooral op de publieke zijde van het project. De publieke partijen werken aan een publieke samenwerkingsovereenkomst om daarna afspraken te maken met marktpartijen.

In 2004 is de publieke grondbank opgericht waarin de betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland vertegenwoordigd zijn. Maar in 2001 is ook een private grondbank opgericht door een aantal projectontwikkelaars en een corporatie. Dus naast het publieke proces hebben de private partijen hun eigen ontwikkelingsproces, waarbij alleen sprake is van informele afstemming, maar dus sprake is van twee gescheiden processen.

De uitvoering van Hart van de Heuvelrug is afhankelijk van de medewerking van de grondeigenaren, de zorginstellingen en Ministerie van Defensie. Voor de realisatie van de groene verbindingen over de infrastructuur door ecoducten is het programma afhankelijk van de

⁴ De NEPROM is de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen en kan beschouwd worden als de belangenorganisatie van ontwikkelende partijen.

beheerders en eigenaren van de infrastructuur, bijvoorbeeld Prorail (spoor), Rijkswaterstaat (Rijkswegen) en de provincie (provinciale wegen). Vanaf het begin af aan zijn deze partijen betrokken geweest bij het programma en zijn verenigd in het Platform Hart van de Heuvelrug en zij hebben zich gecommitteerd aan de doelstelling van het programma. Bijvoorbeeld bij de verkoop van de vliegbasis Soesterberg was het Ministerie van Defensie dus op de hoogte van de plannen voor de vliegbasis en wist dat opbrengstenmaximalisatie strijdig was met de gemaakte afspraken. Het Platform is de opdrachtgever van het programmabureau.

Bij alle drie projecten zijn vele partijen betrokken, zowel publiek als privaat als maatschappelijke organisaties. Bij de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder ligt de aandacht in de eerste fase op het maken van afspraken tussen de publieke partijen. In de Zuidplaspolder zijn andere partijen dan publieke intensief betrokken geweest bij de voorfase maar sinds 2004 staat het publieke deel centraal. Informeel vindt overleg plaats maar formeel blijft 'slechts' een adviesrol over. Het maken van publieke samenwerkingsafspraken vergt enige jaren. In het gebied zijn ook private partijen actief met hun eigen private grondbank. Hierdoor ontstaan twee ontwikkelingsprocessen, een publiek en een privaat proces.

Bij Hart van de Heuvelrug is vanaf de start samengewerkt tussen de verschillende partijen en is de samenwerkingsovereenkomst die de basis vormt voor het programma afgesloten tussen publieke en andere partijen. Door het vroegtijdig betrekken van andere partijen en formele afspraken met hen te maken committeren zij zich aan de doelstellingen. In de praktijk blijkt het lastig te zijn om gedurende het gehele proces samen met niet-publieke partijen plannen te ontwikkelen.

5.3.2 Gedeeld probleem

Uit de literatuur en uit de interviews met experts blijkt dat een gedeeld probleem en een gezamenlijke doelstelling voor de partijen een belangrijk succesfactor is voor gebiedsontwikkeling. Riek Bakker gaf hierbij aan dat de angst dat iets niet gebeurt ook een verbindende factor kan zijn. Partijen kunnen verschillende doelstellingen hebben maar zolang deze passen in de doelstelling van het project of het programma zullen de partijen zich verbonden en verantwoordelijk voelen voor het project.

De opdracht van het Rijk was voor de gemeenten in de Zuidplaspolder de aanleiding om een gebiedsvisie op te stellen. Voor deze gemeenten is de doelstelling ervoor zorgen dat de rijksopdracht wordt uitgevoerd. Het gebied is niet gelegen in het Stadsgewest Haaglanden en in de Stadsregio Rotterdam, maar deze hebben een groot belang bij het project. Voor het Stadsgewest Haaglanden is het belang dat in de Zuidplaspolder ruimte komt voor glastuinbouw zodat binnen het Stadsgewest ruimte ontstaat voor woningbouw. De Stadsregio Rotterdam heeft belang bij de realisatie van woningbouwlocaties omdat deze binnen de regio schaars zijn. Voor de gemeente Rotterdam is het belangrijk dat het gebied geen concurrentie voor haar eigen binnenstedelijke woningbouwprogramma oplevert. Voor het intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden Holland is het belangrijk dat de belangen van haar gemeenten niet weggedrukt worden door de

belangen van de Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden. Voor het Waterschap is een goede waterhuishouding in het gebied van belang en extra ruimte voor wateropvang in het gebied. De verschillende belangenorganisaties zijn betrokken om ervoor te zorgen dat het belang van hun achterban goed in het project wordt verwerkt. De betrokkenen bij de Zuidplaspolder hebben een gezamenlijk belang bij realisatie van het project maar onderling verschillen de belangen.

De provinciale doelstelling van Hart van de Heuvelrug is de realisatie van een sterke groenstructuur. Hieraan gekoppeld is de doelstelling om bebouwing in het gebied in evenwicht met de natuur te ontwikkelen. De betrokken gemeenten hebben verschillende doelstellingen. De gemeenten Soest en Zeist liggen in het centrum van het gebied en hebben de meeste opgaven. Voor de gemeente Zeist is het belangrijk dat bebouwing, de rode functie, gerealiseerd. De gemeente Soest heeft als doelstelling dat juist natuur, de groene functie, wordt gerealiseerd. Voor de andere gemeenten was het belangrijk dat zij mogelijkheden kregen om bebouwing, de rode functie, te realiseren en dat de bereikbaarheid van het gebied wordt verbeterd. Voor de zorginstellingen was het belangrijk dat zij de huisvesting van hun cliënten op een andere manier konden realiseren. De huisvesting in grote instellingen moest worden veranderd in een kleinschalige woonomgeving waarvan een deel in woonwijken. Het was belangrijk om bij bestaande kernen woningen te kunnen realiseren en een nieuwe bestemming voor de verouderde complexen te vinden. Door de druk en de financiering van het Rijk om passende huisvesting te realiseren was het voor de zorginstellingen noodzakelijk om de andere manier van huisvesten te realiseren. Voor het Ministerie van Defensie was het belangrijk dat de bedrijfsvoering op de te handhaven locaties zo goed mogelijk kan worden voortgezet en dat af te stoten locaties voor een goede waarde verkocht werden. De gedeelde doelstelling van het project Hart van Heuvelrug komt vooral tot uiting in het principe van rood voor groen én groen voor rood. Door beide functies even belangrijk te maken is de doelstelling voor iedereen herkenbaar.

De gedeelde doelstelling van de Blauwe Stad is de verbetering van de leefbaarheid van het gebied. De betrokken gemeenten waren te klein om zelf een grootschalige ingreep te kunnen doen, maar wilden wel de leefbaarheid van het gebied verbeteren. Voor de provincie was de verbetering van de sociaal-economische structuur de hoofddoelstelling, maar gedurende het proces kreeg de provincie meerdere belangen bij de realisatie van het project. Door de problemen met wateroverlast in de regio in 1998, werd het realiseren van waterberging een belangrijke doelstelling. Verder was er nog de opgave van de herstructurering van de landbouwgronden. En tot slot was de provincie verantwoordelijk voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. Voor het waterschap Hunze en Aa's was het belang dat waterberging en de overige waterinfrastructuur werd gerealiseerd. Voor de boerenbedrijven in het gebied was het belangrijk dat het bedrijf gunstig beëindigd kon worden of elders worden voortgezet. De doelstelling van de Blauwe Stad wordt door de betrokken partijen gedeeld en door als provincie actief om te gaan met de belangen van de boerenbedrijven konden zij zich uiteindelijk ook vinden in de doelstelling.

Een verbindende factor tussen de actoren in gebiedsontwikkeling is het gemeenschappelijk probleem of de gedeelde urgentie. Een gedeelde doelstelling is bij de drie projecten aanwezig. Bij het Hart van de Heuvelrug is de doelstelling eenvoudig en herkenbaar voor alle betrokkenen. Bij de Zuidplaspolder is voor een deel van de betrokkenen de 'angst' dat geen rekening wordt gehouden met hun doelstellingen de reden voor gedeelde urgentie. Bij De Blauwe Stad is gezamenlijke doelstelling voor de betrokken partijen herkenbaar.

Het probleem of de urgentie hoeft niet voor alle partijen hetzelfde te zijn. Een voorbeeld hiervan is Hart van de Heuvelrug, waar de urgentie voor de zorginstellingen, het realiseren van passende huisvesting, of van het Ministerie van Defensie, afstoten van defensie terreinen, of van de provincie Utrecht, het realiseren van een groenstructuur, verschillend zijn, maar alledrie terugkomen in het programma.

5.3.3 Draagvlak bij de omgeving

Naast draagvlak bij de betrokken actoren door het gemeenschappelijke gevoel voor urgentie is ook draagvlak bij de omgeving belangrijk voor succesvolle gebiedsontwikkeling. Bij de drie projecten wordt op verschillende manier aan draagvlak bij de omgeving gewerkt.

Bij de Blauwe Stad zijn bijvoorbeeld de boeren die verplaatst moesten worden vanaf het begin persoonlijk benaderd en zij werden continue op de hoogte gehouden van het project. Informeel is afstemming tussen de verschillende betrokkenen. De huidige gedeputeerde promoot het project actief en dat helpt bij het verkrijgen van draagvlak. Zijn achtergrond als landbouwer heeft ongetwijfeld een rol gespeeld in de gesprekken met de landbouwers. Verder zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd in dorpshuizen om de bewoners te informeren over het project. Nu het project in de uitvoeringsfase zit, is de aandacht verschoven naar de nieuwe bewoners. Het aantrekken van 'nieuwe' bewoners is één van de doelstellingen van het project, om dit te realiseren is ervoor gekozen om de televisieserie 'De Grote Stap' te maken en deze is uitgezonden op een landelijke zender. Door deze serie kreeg het project landelijke bekendheid.

Ook bij Hart van de Heuvelrug wordt actief gewerkt aan draagvlak zowel formeel als informeel. Een voorbeeld hiervan is dat bij een collegewisseling de nieuwe bestuurder wordt bijgepraat door de verschillende partijen, soms in één op één gesprekken. Er is veel informele afstemming tussen de programmamanager en de betrokken bestuurders. Naar het Rijk toe wordt het project actief gepromoot, ook hierbij speelt het informele traject een belangrijke rol. De verschillende betrokken partijen krijgen mogelijkheden om het succes van het project te etaleren. Ook wordt contact gehouden met de bezwaarmakers tegen de plannen, niet om hen te weerhouden maar wel om te kunnen inspelen op mogelijke bezwaren. De bewoners worden betrokken bij project door onder andere deelname aan workshops voor visievorming, informatiebijeenkomsten enzovoort.

In de Zuidplaspolder hebben belanghebbenden een rol in het Forum. Verder worden meerdere bijeenkomsten georganiseerd waarbij soms iedereen wordt uitgenodigd en soms een specifieke

doelgroep. Om de bewoners, ondernemers en belangstellenden bij het project te betrekken worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd. Bijvoorbeeld voor ondernemers worden speciale bijeenkomsten georganiseerd en in de regionale bladen verschijnt het feuilleton 'Plannen voor de Zuidplas'. Individuele contacten met de huidige gebruikers en bewoners van het gebied vinden op dit moment niet plaats. Het belang hiervan wordt wel erkend en de projectorganisatie wil dit in de toekomst gaan organiseren.

In alle drie projecten is in een vroeg stadium een communicatiestrategie opgezet en wordt communicatie gezien als een belangrijk middel voor bijvoorbeeld het realiseren van draagvlak en vertrouwen. Bij alle drie projecten is communiceren meer dan alleen informeren. In communicatie kunnen vijf vormen worden onderscheiden (Hoppenbrouwers, 2006). Dit zijn informeren, voorlichten, public affairs, marketingcommunicatie en propaganda en reclame. Alle drie projecten kennen nieuwsbrieven om belangstellenden te informeren en hebben hun eigen website. Ook worden bijeenkomsten voor belangstellenden georganiseerd, maar hierin zijn verschillen tussen de projecten.

Voor het verkrijgen van draagvlak is een communicatiestrategie belangrijk. Bij alle drie projecten is vooraf goed nagedacht over communicatie en hoe verschillende partijen kunnen worden betrokken. Verschillende vormen van communicatie worden ingezet. Een goede mix tussen het organiseren van grootschalige bijeenkomsten en gesprekken aan de keukentafel, zoals in de Blauwe Stad, blijkt te werken. Dus communicatie aanpassen aan de beoogde doelgroep is succesvol.

In alle drie projecten wordt ook veel belang gehecht aan communiceren op informele wijze. Niet alleen communiceren op formele momenten, maar ook persoonlijke benaderingen en 'spontane' gesprekken helpen mee aan het verkrijgen van draagvlak bij de omgeving. Eén van de successen van de Blauwe Stad is de wijze waarop maatschappelijk draagvlak is georganiseerd in een gebied waar veel tegenstand was. De persoonlijk benadering van individuen heeft een zeer belangrijke rol gespeeld. In de Zuidplaspolder is hier aanvankelijk geen aandacht voor geweest en is men zich nu bewust van het belang van individuele benadering.

5.4 Proces

5.4.1 Rol van de provincie

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat provincies de leiding moeten durven nemen in gebiedsontwikkeling door te stimuleren, te initiëren, lijnen uit zetten, te organiseren en te sturen. De provincie zou het initiatief moeten nemen als andere betrokken partijen hiertoe niet in staat zijn of als er een duidelijk provinciaal belang is. De taak van de provincie is het verbinden van de belangen van de betrokken partijen. Ook moet de provincie kritisch zijn op haar rol in gebiedsontwikkeling gedurende de verschillende fasen⁵ van het proces. Per fase zal zij na moeten

⁵ In het algemeen worden de volgende fasen onderscheiden in gebiedsontwikkeling initiatief, planvorming, realisatie en beheer.

gaan wat haar rol is, waarbij wordt aangegeven dat een uitvoerende rol voor de provincie niet vanzelfsprekend is.

In alle drie projecten heeft de provincie bewust gekozen om in de beginfase de regierol op zich te nemen. Doorslaggevend was daarbij het provinciaal belang en voor de Zuidplaspolder en de Blauwe Stad de daadkracht van de kleinere gemeenten. De provincie heeft het initiatief genomen om de ideeën verder uit te werken in plannen, andere partijen erbij te betrekken en een projectorganisatie op te richten. In de projecten de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder ligt de nadruk op het ontwikkelen van de gebied en hebben dus een logische volgorde van initiatief, planvorming, realisatie en uiteindelijk beheer. De projectorganisatie van deze projecten gaan over naar een uitvoeringsorganisatie.

Bij de Blauwe Stad is inmiddels een uitvoeringsorganisatie opgericht. Ondanks de aanwezigheid van de uitvoeringsorganisatie is de provincie Groningen toch verantwoordelijk voor delen van de uitvoering. De provincie heeft vanwege de fiscale en financiële voordelen de rol van opdrachtgever op zich genomen. Voor de Zuidplaspolder wordt een publieke uitvoeringsorganisatie opgericht, de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplaspolder (ROZ). Deze organisatie wordt verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van de plannen, ontwikkelingsstrategie, de verevening van kosten en de borging van de kwaliteit. Per deelgebied wordt vervolgens een ontwikkelingsmaatschappij met publieke en private partijen opgericht.

Hart van de Heuvelrug is een programma waarbij verschillende projecten worden uitgevoerd en ieder project zijn eigen projectorganisatie heeft. De uitvoering wordt dus door andere partijen gedaan dan door het programmabureau. Hierdoor is er geen noodzaak om een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie op te zetten. De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor één van de projecten van Hart van de Heuvelrug, de herontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg. De provincie Utrecht is dan net als andere partijen één van de uitvoerders van het programma. De provincie is al eerder uitvoerder geweest voor infrastructurele projecten, maar nog niet voor de uitwerking van cluster. Het is mogelijk dat bij de ontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg een spanning ontstaan tussen het programmadoel en het belang van de provincie, bijvoorbeeld een financieel haalbare ontwikkeling.

De provincies hebben in alle drie projecten bewust gekozen om de leidende rol te nemen voor de uitwerking van het initiatief tot plannen. Voor de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder wordt de uitvoering door een afzonderlijke organisatie uitgevoerd. Een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie heeft de voorkeur volgens de literatuur en de experts. In de Blauwe Stad heeft de provincie ook een actieve rol gehad in de uitvoering, terwijl de uitvoering de verantwoordelijkheid is van de uitvoeringsorganisatie. De beoogde uitvoeringsorganisatie voor de Zuidplaspolder bestaat uit publieke partijen. Vervolgens zullen per deelgebied afspraken worden gemaakt met uitvoerende partijen.

Bij Hart van de Heuvelrug is de uitvoering de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke betrokken partijen. Het Platform stuurt op de samenhang. De provincie Utrecht wordt bij de ontwikkeling van vliegbasis Soesterberg mogelijk geconfronteerd met meerdere belangen. Het belang van de realisatie van het programma Hart van de Heuvelrug kan strijdig zijn met een financieel haalbare herontwikkeling van de vliegbasis Soesterberg.

5.4.2 Invloed van de provinciaal bestuurder

De projectleider van De Blauwe Stad heeft aangegeven dat de wisseling van gedeputeerde bij De Blauwe Stad voor het project goed heeft gewerkt. De gedeputeerde die betrokken was bij de start van het project, de heer Beukema, was een visionair en durfde aan de slag te gaan met bijzondere plannen. De huidige gedeputeerde, de heer Calon, is pro-actief, voelt zich persoonlijk verbonden met het project en heeft als doelstelling realisatie van het project. De combinatie van deze twee gedeputeerden heeft een grote invloed gehad op de realisatie van De Blauwe Stad.

Ook bij Hart van de Heuvelrug heeft een wisseling van de gedeputeerden plaatsgevonden. De nieuwe gedeputeerde is een voormalig wethouder van één van de betrokken gemeenten en kent het programma. De voormalige Commissaris van de Koningin, de heer Staal, vervulde ook een belangrijke rol als pleitbezorger van het programma en hij is mede door zijn netwerk een belangrijke factor. Bij de aankoop van de vliegbasis Soesterberg door de provincie hebben zijn contacten met het Ministerie van Defensie een rol gespeeld⁶. Halverwege 2007 is de nieuwe Commissaris van de Koningin benoemd. Een nieuwe combinatie van gedeputeerde en Commissaris betekent dat de bestuurlijke zijde van het programma verandert, dit kan positief of negatief zijn.

In de eerste fase van Zuidplaspolder tot voorjaar 2003 was een andere gedeputeerde, de heer Vissers, betrokken dan de huidige gedeputeerde, de heer Van Dijk. In 2002 is de stuurgroep opgericht, vanaf die tijd is de huidige gedeputeerde bij een groot deel van het project betrokken geweest. Volgens de projectleider speelt de gedeputeerde een belangrijk rol bij het verkrijgen van draagvlak bij de betrokken gemeenteraden. En verder wordt genoemd dat hij een belangrijke rol speelt in het gezamenlijk optreden van de stuurgroep. Die gezamenlijkheid wordt door alle partijen als een belangrijk item beschouwd, tijdens de tijdelijke afwezigheid van de gedeputeerde wordt zijn

⁶ De heer Staal was in 2006 voorzitter van de Commissie Staal die onderzoek deed naar 'Ongewenst gedrag binnen de Krijgsmacht' in opdracht van het Ministerie van Defensie.

voorzittersrol overgenomen door een lid van de stuurgroep en niet door zijn provinciale plaatsvervanger.

In alle drie projecten is aangegeven dat het van doorslaggevend belang is dat de betrokken gedeputeerde een actieve rol vervult en achter het project of programma staat. De persoonlijkheid en ervaring van de bestuurders beïnvloeden het verloop van het proces. De betrokken gedeputeerden en de projecten verschillen van elkaar, dus op basis van de vergelijking kan niet een ideale bestuurder voor gebiedsontwikkeling worden omschreven. Uit de interviews blijkt dat veel belang wordt gehecht aan een gedeputeerde die persoonlijk betrokken is bij de gebiedsontwikkeling, dus een boegbeeld voor het project. Verder moet de gedeputeerde in staat zijn om een verbindende factor tussen verschillende partijen te zijn, kunnen communiceren op verschillende niveaus en omgevingsbewust zijn. Uiteraard is een goede samenwerking met de projectleider of –directeur belangrijk om hier goed mee om te gaan. En de gedeputeerde heeft een belangrijke rol in de wisselwerking met Provinciale Staten, het toetsende en kaderstellende orgaan van de provincie.

In alle drie projecten wordt aangegeven dat de rol van de betrokken bestuurders essentieel is of is geweest voor het proces. Dit wordt bevestigd in de interviews met de experts en de literatuur. Belangrijke eigenschappen van een bestuurder bij gebiedsontwikkeling is het kunnen leggen van verbindingen, beschikken over een goed netwerk en dit gebruiken, goede communicatie, lef, kunnen schakelen tussen de individuele belanghebbende en professionele partijen, boegbeeld willen zijn en succes willen delen. De bestuurder heeft een belangrijke rol in de wisselwerking tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten en het organiseren van het proces binnen de provincie.

5.4.3 Afstemming provinciale lijnorganisatie en projectorganisatie

De afstemming tussen de provinciale organisatie en het project heeft betrekking op de afstemming binnen de provincie. Een goede interne afstemming is belangrijk om snel te kunnen handelen en als eenheid te kunnen opereren. Door een goede interne afstemming wordt de rol van de provincie in het proces voor buitenstaanders helderder. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een goede afstemming tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie één van de voorwaarden is om als overheidsorganisatie om te kunnen gaan met complexe processen zoals gebiedsontwikkeling. Vanuit de projecten wordt aangegeven dat een goede afstemming een positieve invloed heeft op het project. Bij zowel Hart van de Heuvelrug als de Blauwe Stad werd aangegeven dat de afstemming tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie in het algemeen goed gaat. Hierbij is ook aangegeven dat een goed persoonlijk contact hieraan bijdraagt. Als er verschil van mening is, wordt dit intern besproken, erover besloten en als één organisatie naar buiten getreden.

Bij de Zuidplaspolder wordt de samenwerking met de lijnorganisatie de laatste tijd als moeizaam ervaren. In het begin van het project verliep dit soepel, ook door een goed persoonlijk contact tussen project- en lijnorganisatie. De laatste tijd is daar veranderingen in gekomen en verloopt de afstemming moeizamer, terwijl het project zich in een cruciale fase bevindt namelijk de oprichting

van de uitvoeringsorganisatie. In combinatie met de aandacht in de media, is het wenselijk dat vanuit de provincie snel en doelgericht gehandeld kan worden waarbij afstemming onmisbaar is.

In alle drie projecten is aangegeven dat gebiedsontwikkeling ook een cultuurverandering van de provinciale organisatie vereist. Dit wordt bevestigd in de literatuur en interviews. Van oudsher heeft de provincie in de ruimtelijke ordening vooral een toetsende rol en relatief weinig te maken met de uitvoering van gebiedsontwikkeling. Nu de provincies betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling zal de toetsende en controlerende organisatie moeten leren omgaan met de vrijheden en flexibiliteit die noodzakelijk zijn voor het proces van gebiedsontwikkeling. Vanuit de drie projecten is aangegeven dat gebiedsontwikkeling voor de betrokken provincies ook een leerervaring is en dat ervaringen gebruikt zouden moeten worden in andere projecten van de provincie en mogelijk bijdragen aan de cultuuromslag.

Een goede afstemming tussen de project- en lijnorganisatie van de provincie is belangrijk om als provincie goed een leidersrol te kunnen vervullen. Snel en slagvaardig opereren lukt als binnen de provincie het proces goed georganiseerd is. Een duidelijke en eenduidige invulling van de provinciale rol is ook belangrijk in de samenwerking met andere partijen en is één van de voorwaarden om als overheid goed om te kunnen gaan met het complexe proces van gebiedsontwikkeling. Bij de Zuidplaspolder verloopt dit interne proces moeizaam en dat wordt als hinderlijk ervaren. In alle drie projecten wordt wederzijds vertrouwen genoemd als belangrijke basis voor een goede samenwerking binnen de provincie.

De omslag van controlerende organisatie naar ontwikkelende organisatie verloopt per provincie verschillend en heeft tijd nodig. De provincie Groningen heeft aangegeven dat de Blauwe Stad voor haar organisatie ook een leerervaring is geweest en dat de ervaringen gebruikt worden voor de ontwikkeling van het project Meerstad.

5.5 Omgaan met complexiteit

Tijdens langjarige projecten of beter gezegd processen, is het waarschijnlijk dat er zich gebeurtenissen voordoen die niet waren te voorzien. Riek Bakker geeft aan dat een goed proces hier mee om moet kunnen gaan. Anderen omschrijven dit als een flexibel en tijdbestendig proces om met veranderende omstandigheden om te kunnen gaan. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in het proces van gebiedsontwikkeling men zal moeten omgaan met complexiteit. In alle drie projecten wordt erkend dat gebiedsontwikkeling een complex proces is, dat door verschillende factoren beïnvloedt wordt. Ook wordt erkend dat niet alle factoren beïnvloedbaar zijn. De manieren waarop met complexiteit is omgegaan zijn verschillend. In alle drie projecten zijn er momenten geweest of zullen nog komen dat de organisatie van het project geconfronteerd wordt met onverwachte gebeurtenissen die het proces direct beïnvloeden. Hoe gaat de organisatie daar mee om? Om hierin inzicht te krijgen zijn voor alle drie projecten voorbeelden uitgewerkt.

De Blauwe Stad is gelegen in het oostelijk deel van Groningen, een gebied met een sociaal-economische achterstand en een gebied waar het communisme nog actief is. Deze stroming is ook vertegenwoordigd in de gemeenteraden die uiteindelijk besluiten over de samenwerking, het bestemmingsplan enzovoort. Verder heeft het ook effect op het draagvlak bij de lokale bevolking die voor een deel de achterban van deze partijen is. Het effect van het plan werd ter discussie gesteld en deze partijen waren van mening dat de ontwikkeling van de Blauwe Stad niet de oplossing was voor de sociaal-economische problemen. *'Wij hebben echter een alternatief voor de Blauwe Stad onder uw aandacht gebracht. Stop het overheidsgeleid rechtstreeks in het onderwijs, het welzijnswerk, het openbaar vervoer, de gezondheidszorg, de bejaardenzorg, de groenvoorziening etc.. Het zijn net deze gebieden waarop al jaren bezuinigd wordt, ten koste van de mensen die van deze voorzieningen afhankelijk zijn, ten koste van arbeidsplaatsen, ten koste van de leefbaarheid van het Oldambt.'* (Brief Verenigde Communistische Partij aan gedeputeerde Marc Calon uit 1999). Uiteindelijk heeft de Blauwe Stad geleid tot een versplintering van de communistische partij en is een lokale partij opgericht, die actie bleef voeren tegen de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Door de opsplitsing was de tegenstand uiteindelijk gereduceerd tot één gemeenteraadslid van de gemeente Scheemda waardoor het proces niet werd beïnvloed. Dit was dus gunstig voor de voortgang van de Blauwe Stad. De uitgebreide communicatie met belanghebbenden heeft hierbij uiteraard ook een rol gespeeld.

Hart van de Heuvelrug werd in 2005 geconfronteerd met een referendum tegen het besluit van de gemeenteraad van Soest om in te stemmen met de toepassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) aan de Amerfoorstestraat. De vestiging van de Wvg is noodzakelijk voor de realisatie van het ecoduct in de gemeente Soest. Een kleine groep mensen heeft het initiatief genomen voor het referendum en kreeg voldoende steun voor het houden van een referendum. De initiatiefnemers van het referendum hadden vooral bezwaren tegen de kosten van het ecoduct en twijfelden of het ecoduct wel zou gaan werken. Uiteindelijk werd niet de vereiste meerderheid behaald om het besluit van de gemeenteraad te laten vervallen, maar over de uitslag van het referendum is tot aan de Raad van State geprocedeerd. De programmaleider heeft aangegeven dat een betere communicatie gedurende dit proces een referendum had kunnen voorkomen. Verder blijkt volgens haar uit het referendum dat evenwicht tussen rood en groen op lokaal niveau en in de uitvoering soms tot spanningen kan leiden. Het referendum is een voorbeeld van hoe het bezwaar van een beperkte groep een grote invloed kan hebben op het proces.

Voor de Zuidplaspolder is de gemeente Rotterdam één van de belangrijke participanten. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 is er een nieuw College gevormd met andere coalitiepartijen en een nieuwe wethouder. Het nieuwe stadsbestuur heeft begin 2007 besloten om prioriteit te leggen bij de ontwikkeling van de stad Rotterdam en niet bij de Zuidplaspolder. De Rotterdamse behoefte aan woningen in de Zuidplaspolder daalde van 5.000 naar 1.600 en dat heeft een grote invloed op de planvorming. Verder wilde de gemeente Rotterdam dat de woningen op Rotterdams grondgebied gerealiseerd worden, dit betekent een omstreden wijziging van de gemeentegrenzen. De Zuidplaspolder is gelegen buiten de Rotterdamse gemeentegrenzen, maar Rotterdam is wel één van de belangrijke partners in de ontwikkeling, invloedrijk en qua omvang de grootste gemeente. De projectorganisatie is continue bezig om ervoor de zorgen dat voor alle gemeenten en dus ook

voor Rotterdam dat het gezamenlijk belang en individueel belang in evenwicht blijven. Zij is zich ervan bewust dat gedurende de ontwikkeling van de Zuidplaspolder hierin strijdigheden kunnen ontstaan. Verder wordt een gemeentelijke herindeling in het gebied voorbereid, waarbij alle gemeenten, behalve Rotterdam, direct betrokken zijn. Ook dit levert onderlinge spanningen op tussen de gemeenten en heeft invloed op het proces van ontwikkeling van de Zuidplaspolder. De provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de herindeling én voor de projectorganisatie en ondanks de gescheiden processen zullen toch verbanden worden gelegd door de betrokkenen.

Om de manieren waarop is omgegaan met complexiteit in de projecten te kunnen vergelijken, volgt een beknopte toelichting. Volgens Teisman kan de sturing van complexe processen op twee manieren worden benaderd. De mechanische benadering die gericht is op het zoeken naar ordening en de organische benadering die complexiteit erkent en zoekt naar verbindingen. Voor beide benaderingen kan een mix aan verschillende managementmethoden worden ingezet. Lijnmanagement, projectmanagement, procesmanagement, kennismanagement, kwaliteitsmanagement en keten- en netwerkmanagement kunnen worden gebruikt. Volgens Teisman is het belangrijk dat de overheid 'verbindend leiderschap' toepast bij leiding geven aan complexe processen. Leiding geven in complexe situaties vergt verbindend vermogen en het vermogen om te kunnen schakelen, te verbreden en te versmallen wanneer dat vereist is. Hieruit kan afgeleid worden dat voor gebiedsontwikkeling een combinatie van verschillende managementbenaderingen wenselijk is.

Bij de Blauwe Stad wordt het belang van het creëren van netwerken en het leggen verbindingen erkend. Maar in de formele organisatie van het project wordt hieraan geen aandacht besteedt. Projectmanagement met duidelijke faseovergangen en duidelijke doelen vormt de basis voor de projectorganisatie. Voor de uitvoeringsorganisatie is dit verklaarbaar omdat in deze fase van het proces de werkzaamheden en de uitvoerende partijen bekend zijn. Maar ook in de voorgaande fasen van het proces was de organisatie gebaseerd op projectmanagement. De mechanische benadering met het zoeken naar orde is gebruikt om om te gaan met complexiteit.

Hart van Heuvelrug is een programma en biedt naast vastgestelde kaders veel ruimte aan de uitvoerende partijen. Het doel staat centraal maar voor de realisatie ervan zijn vele mogelijkheden. Het sturen van het programma vertoont overeenkomsten met procesmanagement. Het programmabureau en de bestuurders hechten veel belang aan het leggen van verbindingen tussen de verschillende partijen en het creëren van netwerken. Daar wordt bewust veel tijd in geïnvesteerd. Voorbeelden hiervan zijn gezamenlijk inwerken van nieuwe bestuurders, inzetten van het eigen netwerk voor het programma enzovoort. Ook vanuit Hart van de Heuvelrug wordt met complexiteit omgegaan vanuit de mechanische benadering en het zoeken naar orde, maar biedt de ruimte in het programma mogelijkheden om complexiteit op een meer open manier te benaderen dan bij de andere projecten.

De organisatievorm van de Zuidplaspolder is gebaseerd op projectmanagement. De organisatievorm vertoont overeenkomsten met de aanpak van de Blauwe Stad. Weliswaar is het aantal betrokken partijen groter en zijn er meerdere deelprojecten, maar het projectmanagement

met daarin duidelijk te onderscheiden fasen staat centraal. De projectorganisatie erkent het belang van keten- en netwerkmanagement en investeert erin, maar in de formele organisatie heeft dit geen plaats. Ook bij de Zuidplaspolder wordt complexiteit benaderd vanuit het zoeken naar orde.

Omstandigheden rondom de gebiedsontwikkeling kunnen veranderen, hiermee is in alle drie projecten rekening gehouden. Uit de analyse van de projecten blijkt dat onderdelen van complexiteit erkend worden, maar dat geen bewuste sturing plaats vindt op complexiteit. Omgaan met complexiteit vereist ten eerste complexiteit herkennen en erkennen en vervolgens op een passende manier sturing geven aan het proces. Dit leidt tot een combinatie van managementmethoden, lijnmanagement, projectmanagement, procesmanagement, kennismanagement, kwaliteitsmanagement en keten-en netwerkmanagement. Met uitzondering van Hart van de Heuvelrug, zijn de formele organisaties gebaseerd op projectmanagement. Een uitgewerkte mix van de verschillende managementstijlen wordt niet toegepast. Het belang van het leggen van verbindingen en creëren van netwerken wordt genoemd, maar heeft geen formele plaats in het proces van de projecten. Hart van de Heuvelrug is het enige project dat is vormgegeven als een programma met veel vrijheden in de invulling voor de uitvoerende partijen. Helaas kan uit de bevindingen niet worden geconcludeerd dat een mix van managementstijlen bijdraagt aan het omgaan met complexiteit. Wel blijkt dat in de drie projecten de nadruk ligt op de ordezoekende benadering van complexiteit.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht krijgen in succesfactoren voor gebiedsontwikkeling door provincies. Uit de literatuur, de interviews met experts en de analyse van de projecten de Blauwe Stad, Hart van de Heuvelrug en Zuidplaspolder blijkt dat succesfactoren en aandachtspunten benoemd kunnen worden. Projecten in gebiedsontwikkeling waarbij de provincie betrokken is, zijn zeer verschillend. Om het inzicht te verbreden is gekozen voor de analyse van drie projecten die verschillen in ligging, doelstellingen, uitvoeringsstadium en organisatievorm. Hart van de Heuvelrug is een programma dat bestaat uit verschillende projecten waarbij kaders worden gesteld en de uitvoering wordt overgelaten aan de verantwoordelijke partijen. De Blauwe Stad en de Zuidplaspolder wordt gestuurd op de realisatie van de ontwikkeling en zijn totaalconcepten voor een aaneengesloten gebied.

In gebiedsontwikkeling worden de volgende vijf aspecten onderscheiden context, inhoud, middelen, actoren en proces. De context heeft betrekking op de omgeving, fysiek maar ook maatschappelijk, waar binnen de gebiedsontwikkeling plaats vindt. Overeenkomsten zijn dat de projecten gemeentegrensoverschrijdend zijn en de provincie een duidelijk belang heeft bij realisatie. Dit is een gegeven voor de gebiedsontwikkeling.

Op basis van het onderzoek naar de drie projecten kunnen de volgende succesfactoren worden benoemd:

- Inhoud:
 - Flexibiliteit in het ontwerp
 - Gedeelde doelstelling
- Middelen:
 - Langjarige financiering projectorganisatie
 - Financieel risico durven nemen
 - Verevening van kosten
 - Strategisch grondbezit
 - Inzet planologische juridische middelen door de gebruikelijke partijen
 - Zoeken naar alternatieve instrumenten en financiering
- Actoren:
 - Samenwerken met andere partijen
 - Een gemeenschappelijk probleem en/of gedeelde urgentie
 - Actief betrekken van de omgeving, participeren in plaats van informeren
 - Communicatiestrategie

- Proces:
 - Een bestuurder die verbindingen kan leggen, risico's durft te nemen, zijn netwerk inzet en communicatief vaardig is
 - Een goede afstemming tussen de lijn- en projectorganisatie.
 - Flexibiliteit in het proces
- Complexiteit:
 - Erkennen van complexiteit

Eén van de belangrijke succesfactoren met betrekking tot de inhoud van gebiedsontwikkeling is dat het ontwerp voldoende flexibel moet zijn. Op die manier kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Flexibiliteit kan worden gerealiseerd door bijstellingen van het ontwerp en het programma, maar ook door kaders te stellen en deze op het moment van uitvoering pas in te vullen. In het eerste geval is sprake van het maken van een nieuw ontwerp, waarbij afgevraagd kan worden of het ontwerp flexibel is of dat het proces zodanig is ingericht dat een nieuw ontwerp gemaakt kan worden binnen de (gewijzigde) doelstelling. Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht is een voorbeeld van het stellen van kaders waarbij de uitvoerende partijen veel vrijheid hebben om het ontwerp in te vullen en dus het ontwerp flexibel kan worden ingevuld. De Blauwe Stad en de Zuidplaspolder zijn qua aard niet te vergelijken met Hart van de Heuvelrug, maar dit type projecten kan leren van de manier waarop flexibiliteit in ontwerpproces van Hart van de Heuvelrug is gecreëerd.

Succesfactoren die betrekking hebben op de inzet van middelen door de provincie zijn, langjarige financiering voor de projectorganisatie, financiële risico's durven nemen, strategisch grondbezit, inzet van planologisch juridische instrumenten en zoeken naar alternatieve instrumenten en financiering. In de Zuidplaspolder is bijvoorbeeld geen langjarige financiering voor de projectorganisatie geregeld en dit wordt als remmend ervaren. In alle drie projecten is de provincie bereid geweest om financiële risico's op zich te nemen waardoor andere partijen ook bereid waren om dat te doen. Het nemen van risico laat ook zien dat de provincie vertrouwen heeft in het project. Grondverweving door de provincie is in alle drie projecten aan de orde. In de Blauwe Stad is nog alle grond verworven voor de ontwikkeling, maar voor de Zuidplaspolder worden alleen strategisch gelegen gronden verworven en voor Hart van de Heuvelrug zijn afspraken gemaakt met de grondeigenaren en werden in eerste instantie alleen gronden verworven die noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur. Uiteindelijk heeft de provincie Utrecht besloten om de strategisch gelegen vliegbasis Soesterberg aan te kopen. De grondeigenaren binnen Hart van de Heuvelrug ontwikkelen zelf binnen de randvoorwaarden van het programma. In alle drie projecten worden kosten verevend, dit betekent dat de opbrengsten van rendabele planonderdelen gebruikt worden voor niet-rendabele onderdelen. Het wordt in alle drie projecten als een vanzelfsprekendheid ervaren dat kosten worden verevend. Samen met de uitvoerende gemeenten planologische juridische instrumenten inzetten, blijkt bij te dragen aan het draagvlak en bevordert de verbondenheid met het project.

De inzet van middelen en instrumenten die niet direct aan gebiedsontwikkeling zijn verbonden kunnen een gunstig resultaat opleveren. Voor Hart van de Heuvelrug is gebruik gemaakt van

subsidies voor de huisvesting van zorginstellingen en voor de Blauwe Stad is gebruik gemaakt van de landinrichtingswet. Ook voor de inzet van middelen is het belangrijk dat de provincie zich bewust is van haar rol in een bepaalde fase van het proces. Voor de uitvoering van de Blauwe Stad is de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk toch heeft de provincie Groningen de verantwoordelijkheid genomen voor een deel van de uitvoering. De rolverdeling is hierdoor onduidelijker geworden en de provincie loopt extra risico's.

Een gedeeld probleem of de gezamenlijke urgentie is één van de succesfactoren voor de samenwerking tussen de actoren. Hierbij is het mogelijk de actoren een verschillende probleem hebben, maar dat deze wel passen binnen de gezamenlijke doelstelling. Een andere succesfactor is vanaf het begin samenwerken met andere partijen. Het blijkt lastig te zijn om met niet-publieke partijen te blijven betrekken bij het gehele proces. Bij zowel de Blauwe Stad als de Zuidplaspolder ligt uiteindelijk de nadruk op eerst afspraken maken met publieke partijen en vervolgens andere partijen erbij betrekken. Dit proces duurt vrij lang en heeft het risico dat de plannen uiteindelijk lastig uitvoerbaar blijken te zijn en bijvoorbeeld een nieuw ontwerp moet worden gemaakt. In de Zuidplaspolder is naast een publieke grondbank ook een private grondbank opgericht waarbij het mogelijk is dat twee verschillende ontwikkelingsprocessen ontstaan. Bij Hart van de Heuvelrug zijn de grondeigenaren vanaf het eerste moment betrokken geweest en hebben zij zich vanaf de start gecommitteerd aan de doelstelling van het project.

Uit de bevindingen in de projecten blijkt dat het actief betrekken van de omgeving, waarbij de nadruk ligt op participeren in plaats van informeren, succesvol blijkt te zijn. In alle drie projecten is vanaf het begin succesvol gewerkt met een communicatiestrategie en wordt er gebruik gemaakt van verschillende communicatievormen. Belangrijk aandachtspunt is dat gedurende het gehele proces goed gecommuniceerd wordt. Tot slot blijkt dat communicatie met de individuele belanghebbenden bijdraagt aan draagvlak, de 'keukentafelgesprekken' met de landbouwers en de gedeputeerde voor de Blauwe Stad zijn hier een goed voorbeeld van.

Uit de interviews met experts, de literatuur en de analyse van de drie projecten blijkt dat het proces bepalend is voor het succesvol verlopen van gebiedsontwikkeling. De provincie moet per fase duidelijk zijn over de rol die zij heeft. De provincie Groningen is direct betrokken in de uitvoering van de Blauwe Stad en heeft een deel van de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie overgenomen, waaraan risico's verbonden zijn. De bestuurder heeft een belangrijke rol in het proces, een bestuurder die verbindingen kan leggen, risico's durft te nemen, zijn netwerk inzet en communicatief vaardig is, heeft een positieve invloed op het proces. Bij een succesvolle leidersrol van de provincie hoort een goede afstemming tussen de lijn- en projectorganisatie om als provincie duidelijkheid te geven over de rol die zij speelt. Een goede afstemming is ook belangrijk om met complexiteit om te gaan. Omstandigheden veranderen en partijen kunnen veranderen, het proces moet daarop ingericht zijn. Gebiedsontwikkeling is mensenwerk, velen onderschrijven deze uitspraak van Riek Bakker en uit het onderzoek blijkt dat de persoonlijk inbreng van actoren het proces bepalen. In alle drie projecten wordt vertrouwen genoemd als een belangrijke succesfactor.

De experts en de literatuur over gebiedsontwikkeling geven aan dat gebiedsontwikkeling een complex proces is. Met behulp van de complexiteitstheorie van Teisman en de bevindingen in de drie projecten is onderzocht of succesfactoren om met complexiteit om te gaan kunnen worden benoemd. In de praktijk wordt complexiteit erkend, maar in de formele organisatie van het proces heeft complexiteit geen plaats. Proces- en projectmanagement is leidend en andere managementmethoden zoals kennismanagement en keten- en netwerkmanagement maken geen deel uit van de procesarchitectuur. Hart van de Heuvelrug is een programma met kaders waarbinnen veel vrijheid is voor de uitvoerende partijen. Als enige van de drie projecten, biedt deze organisatievorm meer mogelijkheden om om te gaan met complexiteit. In alle drie projecten met complexiteit omgegaan vanuit de ordezoekende benadering, dit houdt in dat een complex proces is te structureren en is te begrenzen, en oplossing en probleem zijn te benoemen. De samengestelde benadering van complexiteit waarbij de nadruk ligt op netwerken en ketens, het leggen van verbindingen en omgaan met dilemma's, wordt niet gebruikt. Dat het leggen van verbindingen en het creëren van netwerken waardevol is voor gebiedsontwikkeling wordt wel erkend in de drie projecten maar niet actief mee omgegaan.

6.2 Aanbevelingen

6.2.1 Aanbeveling voor provincies betrokken bij gebiedsontwikkeling

Naar aanleiding van het onderzoek naar succesfactoren bij de drie projecten, kom ik tot de volgende aanbevelingen voor gebiedsontwikkeling door provincies.

In alle drie projecten is aangegeven dat de provincie gedurende het proces van gebiedsontwikkeling veel leert en ervaring opdoet. Omdat de aard en omvang van projecten in gebiedsontwikkeling verschillen zal ieder project nieuwe ervaringen opleveren. De leerervaringen zullen binnen de provinciale organisatie gedeeld moeten worden zodat ze gebruikt kunnen worden in andere gebiedsontwikkelingsprojecten. Ondanks de verschillen in aanpak tussen het stellen van kaders in Hart van de Heuvelrug en de ontwikkeling van een totaalplan voor de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder, kunnen volgens de ervaringen uit het ene project leerzaam zijn voor het andere project. Slim gebruik maken van elkaars ervaringen levert een bijdrage aan het succesvol laten verlopen van gebiedsontwikkeling. Ook kan geleerd worden van de ervaringen die grotere steden hebben met gebiedsontwikkelingsprojecten die grootschalig zijn en een mix van functies bevatten.

De brede doelstelling van gebiedsontwikkelingsprojecten biedt mogelijkheden om gebruik te maken van niet voor de hand liggende planologische juridische instrumenten en andere financieringsbronnen. Juist deze alternatieven spelen een rol bij het succes van de Blauwe Stad en Hart van de Heuvelrug. Dus de provincie zou bij gebiedsontwikkeling niet alleen uit moeten gaan van de gebruikelijk instrumenten en middelen, maar ook actief zoeken naar alternatieve vormen.

Gebiedsontwikkeling wordt beschouwd als een complex proces, maar in de formele organisatie van de projecten heeft omgaan met complexiteit geen plaats. Door vooraf en tijdens de gebiedsontwikkeling meer aandacht te besteden aan complexiteit en gebruik te maken van de

verschillende managementmethoden, zal naar mijn idee de provincie meer mogelijkheden hebben om snel en adequaat om te kunnen gaan met veranderende omstandigheden. Een goede afstemming tussen de lijn- en projectorganisatie is hiervoor onmisbaar. Volgens mij biedt bewust omgaan met complexiteit de provincie betere mogelijkheden om het proces van gebiedsontwikkeling succesvol te doorlopen.

Het betrekken van de uitvoerende partijen bij de beginfase van het proces blijft lastig. Voor alle drie projecten is aangegeven dat plannen uitvoerbaar moeten zijn, maar bij de Blauwe Stad en de Zuidplaspolder ligt de nadruk in het beginstadium vooral op het maken van afspraken tussen publieke partijen. Provincies zullen moeten zoeken naar methoden om kennis van de uitvoering gedurende het gehele proces blijven te betrekken.

6.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Omgaan met complexiteit blijkt uiteindelijk een belangrijke rol te spelen in gebiedsontwikkeling door provincies. In dit onderzoek is het als één van de bepalende succesfactoren uitgewerkt. Een diepgaand onderzoek naar omgaan met complexiteit door provincies bij gebiedsontwikkeling zal bijdragen aan meer inzicht hierover. Hiervoor kan gebruikt gemaakt worden van de theorie van Kingdon, Policy Windows, zoals deze is toegepast bij de analyse van de stedelijke gebiedsontwikkeling Paleiskwartier in Den Bosch. Het model heeft Kingdon ontwikkeld voor beleidsprocessen maar biedt ook goede mogelijkheden om toegepast te worden in het complexe proces van gebiedsontwikkeling. De bijlage bevat een verkenning hoe deze theorie mogelijk gebruikt kan worden voor gebiedsontwikkeling door provincies.

Uit het onderzoek is gebleken dat nog relatief weinig bekend is over de wijze waarop de provincie betrokken is bij de uitvoering van gebiedsontwikkeling. Bij de Blauwe Stad heeft de provincie inmiddels ervaring opgedaan, maar dat is op basis van één project. De komende jaren zullen steeds meer gebiedsontwikkelingsprojecten van provincies overgaan naar de uitvoeringsfase. De rol van de provincie in de uitvoeringsfase van gebiedsontwikkeling is naar mijn idee een onderwerp dat geschikt voor vervolgonderzoek.

LITERATUURLIJST SCRIPTIE MCD

LITERATUUR

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, **Ontwikkel Kracht!**, eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2006, Amersfoort.
- Bakker, R, **Maak meer van Nederland**, Eindrapport Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007, Amersfoort.
- Berg, L van den, **Urban systems in a dynamic society**, 1986, Rotterdam
- Borst, A., **Van grond naar grondhouding**, een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, MCD-scriptie, 2006
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J., Wigmans, G., e.a, **Integrale gebiedsontwikkeling**, Het stationsgebied 's Hertogenbosch, 2004, Amsterdam
- Elling, R., Andeweg, J., Jong, C. de, Swankhuisen, C., **Rapportage techniek**, 1994, Groningen
- Hoppenbrouwers, C., **Toelichting Communicatie** (achtergrondinformatie bij college), 2006
- Interprovinciaal Overleg, **Het provinciale initiatief**, de provincie als motor van regionale ontwikkeling, 2006, Den Haag.
- Ministerie van VROM, publicatie **De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte**, stand van zaken 1 november 2006, 2006
- Minister van VROM, **Vijfde voortgangsbrief grondbeleid**, brief aan de Tweede Kamer kenmerk 2006/317304, najaar 2006
- Minister van VROM, **Prioriteiten milieu en ruimte**, Brief aan de Tweede Kamer kenmerk DGM/SB2007029313, voorjaar 2007
- Platform Hart van de Heuvelrug, **Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug**, Schaken op de Heuvelrug: speelveld en openingsspel, 2003, Utrecht.
- Provincie Zuid-Holland (2006), **Ontwikkelen op niveau**, De Zuid-Hollandse uitdaging vraagt om ontwikkelingsplanologie, Den Haag
- Randeraat, G. van, **Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling**, MCD-scriptie, 2006
- Rooy, P. van, Luin, A. van, Dil, E., **Nederland boven water**, Praktijkboek gebiedsontwikkeling, een publicatie van Habiforum, Ministerie van VROM en Nirov, Gouda, 2006
- Ruimtelijk Planbureau, **Ontwikkelingsplanologie lessen van en voor de praktijk**, 2004, Rotterdam
- Teisman, G., **Stedelijke netwerken**, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, Outputserie van het NIROV, 2006, Den Haag
- Teisman, G., **Publiek management op de grens van chaos en orde**, over leidinggeven en organiseren in complexiteit, 2005, Den Haag.
- Verlaet, J. van 't, **Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen**, 2005, Rotterdam
- Wolting, B, **PPS en gebiedsontwikkeling**, Editie 2006, 2006, Den Haag

INTERVIEWS

- Riek Bakker**, Partner BVR en Adviseur Gebiedsontwikkeling van de Minister van VROM
- Ieme Faber**, senior-beleidsadviseur Interprovinciaal Overleg (IPO)

Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten
Bouwfonds

Pieter Hordijk, projectdirecteur Zuidplaspolder, provincie Zuid-Holland

Frank van Pelt, projectleider planvorming Zuidplaspolder, provincie Zuid-Holland

Caroline Schipper, programma directeur Hart van de Heuvelrug Provincie Utrecht

Jaques van Ravestijn, provinciaal projectleider De Blauwe Stad, Provincie Groningen

OVERIGE INFORMATIE

Diverse beleidsnotities van de provincie Zuid-Holland

Informatie uit de opleiding Master City Developer jaargang 2005-2007

WEBSITES

Ministerie van VROM, met name dossiers Nota Ruimte en Gebiedsontwikkeling, www.minvrom.nl

De Blauwe Stad, www.blauwestad.nl

Hart van de Heuvelrug, www.hartvandeheuvelrug.nl

Zuidplaspolder, www.driehoekrsg.nl

Provincie Groningen, www.provinciegroningen.nl

Provincie Utrecht, www.provincie-utrecht.nl

Provincie Zuid-Holland, www.zuid-holland.nl

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

VRAGENLIJST EXPERTS

Er zijn vele meningen over gebiedsontwikkeling en de verwachting van de rol van de provincie. Doel van de ondervraging van experts is hun mening over de rol die de provincie kan en zou kunnen vervullen bij gebiedsontwikkeling en waarom de bijdrage van de provincie wel of niet noodzakelijk is. Is de provincie de aangewezen partij om bij regionale gebiedsontwikkeling een rol te spelen en waarom wel en waarom niet? Met de resultaten van de interviews wil ik de basis voor het onderzoek verder vormgeven en met de resultaten van de interviews wil ik de vragen voor de casestudies uitwerken.

VRAGEN

Algemeen

Wat is uw functie of rol bij gebiedsontwikkeling?

Heeft u ervaring met de provincie in gebiedsontwikkeling?

Gebiedsontwikkeling

Wat is volgens u regionale gebiedsontwikkeling?

Welke private partijen moeten betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling (en waarom)?

Welke maatschappelijk organisaties moeten betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling (en waarom)?

Welke partijen zouden vanuit de overheid betrokken moeten worden bij regionale gebiedsontwikkeling (en waarom)?

Rol van de provincie bij gebiedsontwikkeling

Is er volgens u een rol voor de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling en zo ja hoe zou deze rol eruit moeten zien en zo nee waarom niet?

Op welk moment en bij welk type projecten moet de provincie betrokken zijn bij regionale gebiedsontwikkeling en wat is dan haar rol?

Hoe kan naar uw idee de provincie ervoor zorgen dat regionale gebiedsontwikkeling succesvol is?

Wat zijn naar uw idee de meeste gemaakte fouten door provincies bij gebiedsontwikkeling en wat zijn de gevolgen hiervan?

Stel u bent gedeputeerde van een provincie en betrokken bij gebiedsontwikkeling waar zou u dan uw aandacht op richten?

Waar zou u als gedeputeerde geen aandacht aan besteden?

De meerwaarde van de betrokkenheid van de provincie bij gebiedsontwikkeling is ...?

De gouden tip voor de provincie die betrokken is bij gebiedsontwikkeling, is ...?

De provincie is misbaar bij regionale gebiedsontwikkeling als ...?

De provincie is onmisbaar bij regionale gebiedsontwikkeling als ...?

BIJLAGE 2

VRAGENLIJST PROJECTEN

De drie projecten zijn voorbeelden van gebiedsontwikkeling waarbij de provincie een actieve rol heeft. Deze rol wordt op verschillende manieren vorm gegeven en de organisatie van de projecten is op verschillende manieren vormgegeven. Ik wil de projecten vergelijken op een aantal aspecten en dan nagaan hoe daarmee om is gegaan. Belangrijke aspecten zijn flexibiliteit, tijdsbestendig, gedeeld belang en leiderschap.

Vragen

De vragen zijn verdeeld in het verkrijgen van extra informatie en hoe de provincie omgaat met een aantal factoren die invloed hebben op het resultaat van de gebiedsontwikkeling. Deze factoren zijn afkomstig uit de interviews met de experts en literatuur.

Context

- Een goed plan moet financieel op orde zijn, maatschappelijk draagvlak hebben en bijdragen aan een probleem dat je moet oplossen, hoe is dat voor dit plan in te vullen?
- Hoe wordt er gewerkt aan draagvlak binnen de provincie?
- Zou de provincie naar uw mening vaker van dit soort projecten moeten realiseren?

Inhoud

- Is het plan flexibel uit te voeren?
- Waar zit de flexibiliteit in het programma/plan?
- Wat zijn de uitgangspunten die gehandhaafd moeten worden en op welke manier is dat gewaarborgd?
- Hoe zijn de verschillende sectorale belangen van de provincie in dit project gebundeld?
- Uit de interviews met experts is gebleken dat flexibiliteit en tijdsbestendigheid van het plan/programma/project belangrijk is voor een succesvolle gebiedsontwikkeling. Ik ben benieuwd naar de wijze waarop dit in dit plan is gerealiseerd.

Middelen

- Welke (juridische) instrumenten heeft de provincie ingezet?
- Is dit succesvol?
- Was het noodzakelijk dat de provincie eigendom kreeg/krijgt over gronden om dit project uit te voeren?
- Indien verwerving van grond noodzakelijk is, hoe is dat gerealiseerd?
- Op welke wijze is de provincie financieel betrokken bij het programma/project, vooral in het bijdragen in de investering en het nemen van risico?
- Zijn er subsidies (provincie, Rijk, Europa) beschikbaar gesteld voor het project?
- Wat is de totale financiële inbreng van de provincie in de totale investering van het project? (kan in percentages)
- Hoe heeft de provincie middelen vrijgemaakt voor dit project/proces?

- Wat is de relatie tussen de projectfinanciering en de jaarlijkse begroting of vierjaarlijks provinciaal investeringsplan?
- Zijn er spanningen tussen de begrotingscyclus en de projectfinanciering?

Actoren

- Op welke manier wordt er met andere publieke partijen samengewerkt?
- Op welke manier wordt er met maatschappelijke organisaties samengewerkt?
- Op welke manier wordt er met private partijen samengewerkt?
- Welke actoren moest/moet u actief bij het plan betrekken om het succesvol te laten zijn?
- Hoe zorgt u ervoor dat deze actoren betrokken worden?
- Hoe zorgt u ervoor dat shareholders (direct betrokkenen) en stakeholders (belanghebbenden) betrokken blijven?
- Een van de succesfactoren is het ruimte geven aan uitvoerende partijen, op welke wijze is dat in dit project vormgegeven?

Proces

- Waarom is de provincie betrokken bij deze gebiedsontwikkeling?
- Wat is het provinciaal belang en op welke manier is dit gewaarborgd?
- In welk stadium is de provincie betrokken geraakt?
- Was dit het juiste moment?
- Welke rol heeft de provincie bij deze gebiedsontwikkeling?
- Is deze rol gewijzigd of gaat deze wijzigen gedurende het proces?
- Kan een andere partij deze rol overnemen?
- Wat is het gemeenschappelijk belang van alle partijen bij dit project en hoe is dit gewaarborgd?
- Hoe is het project georganiseerd en is er een zelfstandig projectorganisatie?
- Hoe is de relatie tussen de projectorganisatie en provinciale organisatie vormgegeven?
- Wie is de projectleider/-manager/-directeur vanuit de provincie en wat is zijn of haar rol in de organisatie van het project?
- Wat is de mogelijke invloed van de nWRO op het proces?
- Is het plan/project bestendig tegen collegewisseling?
- Welke invloed heeft of hebben één of meerdere collegewisselingen gehad op het proces?
- Volgens de experts is het belangrijk dat een gedeputeerde het boegbeeld is van de gebiedsontwikkeling, hoe is dat georganiseerd voor dit project?
- En wat is er gebeurd bij een wisseling?
- Hoe is de afstemming tussen de lijn/sectoren en het project georganiseerd?
- Hoe ziet de uitvoeringsorganisatie eruit?

BIJLAGE 3

BETROKKEN PARTIJEN BIJ DE ONDERZOCHE PROJECTEN

Betrokken partijen bij Hart van de Heuvelrug

	PARTIJ	ROL	TAAK
<i>Overheid</i>			
1	Provincie Utrecht	Initiatiefnemer en voorzitter forum	Uitwerking Streekplan Utrecht 2005-2015. Instellen beheercommissie Landschapsontwikkelingsplan Hart van de Heuvelrug Groene corridor realiseren Indien noodzakelijk verplaatsen van bestaande functies
2	Gemeente Amersfoort	Doelstelling oa groenblauwe structuur te realiseren en mobiliteit te bevorderen.	Herzien bestemmingsplan, meewerken vrijstelling ex art. 19 WRO. Voortvarend aanvragen voor vergunnen etc behandelen
3	Gemeente De Bilt	Belanghebbende gemeente	
4	Gemeente Leusden	Betere verdeling van rood en groen (oa bij defensierterreinen)	Herzien bestemmingsplan, meewerken vrijstelling ex art. 19 WRO. Voortvarend aanvragen voor vergunnen etc behandelen
5	Gemeente Soest	Herontwikkelen defensierterreinen en bedrijventerreinen voor natuur-ontwikkeling	Herzien bestemmingsplan, meewerken vrijstelling ex art. 19 WRO. Voortvarend aanvragen voor vergunnen etc behandelen. Verwerven terreinen.
6	Gemeente Zeist	Herontwikkelen defensierterrein voor natuurontwikkeling en bevordering mobiliteit.	Herzien bestemmingsplan, meewerken vrijstelling ex art. 19 WRO. Voortvarend aanvragen voor vergunnen etc behandelen.
7	Ministerie van Defensie	Eigenaar van defensierterreinen die deels worden afgestoten.	Aanpassen gebruik terreinen binnen kaders raamovereenkomst Herbestemmen van af te stoten terreinen Optimalisatie van gebruik terreinen en
8	Ministerie van Financiën (Domeinen)	Verantwoordelijk voor de verkoop van terreinen van defensie	
9	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Verantwoordelijk voor aanpassingen rijksinfrastructuur om groene corridor te verbeteren	Bijdragen aan verbetering mobiliteit en ontwikkelen groene corridor
10	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Verantwoordelijk voor Natuurbeheer en Ecologische Hoofdstructuur	Bijdragen aan ontwikkeling groene corridor
11	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	Zorg dragen voor uitvoering Nota Ruimte	Herontwikkelen bedrijventerreinen tot natuur
12	Railinfrabeheer BV/Prorail (uitvoeringsorganisatie)	Beheer van spoorinfrastructuur	Bijdragen aan ontwikkeling groene corridor

	Ministerie V&W)		
<i>Zorginstellingen</i>			
13	Stichting Reinaerde	Eigenaar van terrein dat wordt herontwikkeld.	Natuurontwikkeling op vrijkomende terrein binnen de afspraken uit de raamovereenkomst
14	Stichting Abrona	Eigenaar van zorginstellingen in het gebied die van functie wijzigen	Planontwikkeling voor vrijkomende (delen van) terreinen binnen de afspraken uit de raamovereenkomst
15	Stichting Altrecht	Eigenaar van zorginstellingen in het gebied die van functie wijzigen	Planontwikkeling voor vrijkomende (delen van) terreinen binnen de afspraken uit de raamovereenkomst
<i>Maatschappelijke organisaties</i>			
16	Kamer van Koophandel Utrecht	Behartigen belangen ondernemers	Adviseren over oplossingen voor mobiliteit en werklocaties
17	Stichting Utrechts Landschap	Beheerder natuurgebieden Zorg dragen voor groenontwikkeling en kwaliteitsverbetering landschap	Adviseren over oplossingen voor natuurontwikkeling en ecologische verbindingen.

Betrokken partijen bij De Blauwe Stad

	PARTIJ	ROL	TAAK
1	Provincie Groningen	Stuurgroep	Voorzitter
2	Gemeente Reiderland	Stuurgroep	
3	Gemeente Scheemda	Stuurgroep	
4	Gemeente Winschoten	Stuurgroep	
5	Waterschap Hunze en Aa's	Stuurgroep	
6	Land-en tuinbouworganisatie Noord (LTO-Noord)	Betrokken bij landinrichting	
7	Dienst Landelijk Gebied	Verwervingen gronden namens provincie	
8	Staatsbosbeheer		Grondeigenaar en natuurontwikkeling
9	Groninger Landschap		Beheer deel van de oevers en natuur
10	Geveke Bouw BV		
11	Ballast Nedam Bouw BV		
12	BAM Woningbouw BV		

Betrokken partijen bij de Zuidplaspolder

	PARTIJ	FORUM	STUURGROEP
1	Provincie Zuid-Holland	Ja	Ja
2	Gemeente Gouda	Ja	Ja
3	Gemeente Waddinxveen	Ja	Ja
4	Gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel	Ja	Ja
5	Gemeente Moordrecht		
6	Gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle	Ja	Ja
7	Gemeente Rotterdam	Ja	Ja
8	Stadsregio Rotterdam	Ja	Ja
9	Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard	Ja	Ja
10	Gemeente Zoetermeer	Nee	Ja
11	Gemeente Lansingerland	Nee	Ja
12	Stadsgewest Haaglanden	Nee	Ja
13	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	Nee	Ja
14	Ministerie van Economische Zaken	Nee	Ja
15	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Nee	Ja
16	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Nee	Ja
17	Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland	Nee	Ja
18	LTO	Nee	Ja
19	Kamer van Koophandel Haaglanden	Nee	Ja
20	Kamer van Koophandel Rotterdam	Nee	Ja
21	ConSept (natuur- en milieuorganisaties)	Nee	Ja
22	ANWB	Nee	Ja
23	NEPROM	Nee	Ja

BIJLAGE 4

KINGDON'S POLICY WINDOW: DE BENADERING VAN HET OPEN VENSTER

Uit de interviews met de experts en de publicaties over regionale gebiedsontwikkeling wordt duidelijk dat gebiedsontwikkeling ook gaat over het creëren van kansen door de overheid. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de theorie van Kingdon. Policy Windows, zoals deze is toegepast bij de analyse van de stedelijke gebiedsontwikkeling Paleiskwartier in Den Bosch.

De meeste provincies hebben nog geen jarenlange ervaring met regionale gebiedsontwikkeling, simpelweg omdat deze in de huidige vorm nog jong is. Riek Bakker constateert in haar rapportages dat de provincies hard en goed bezig zijn om te leren, dus een standaard provinciale aanpak bestaat (nog) niet. Vanwege de verschillende opgaven is het de vraag of een 'handboek' regionale gebiedsontwikkeling mogelijk is. Er kan natuurlijk wel geleerd worden van de ervaringen die er inmiddels zijn. Om meer inzicht te krijgen in de manier waarop de provincie tijdens het proces van gebiedsontwikkeling met onverwachte kansen kan omgaan, is de stedelijke gebiedsontwikkeling Het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch (I.Bruil e.a. 2004, H14) als voorbeeld gebruikt. Om inzicht te krijgen in de mechanismen die het proces sterk hebben beïnvloed zonder dat hiervoor van tevoren een procesmodel was opgesteld, wordt gebruikt gemaakt van het stromenmodel van Kingdon. 's Hertogenbosch was onervaren met omvangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten en de huidige situatie van de provincie is daar mee vergelijkbaar.

Het model heeft Kingdon ontwikkelt voor beleidsprocessen maar bieden volgens Bruil goede mogelijkheden om ook toegepast te worden in het complexe proces van gebiedsontwikkeling. Kingdon verwerpt een strikt rationeel model van besluitvorming omdat bij complexe besluitvormingsprocessen veel deelnemers zijn betrokken die niet allemaal op dezelfde manier rationeel gedrag vertonen. Ten tweede ontwikkelen verschillende processen van besluitvorming zich relatief onafhankelijk van elkaar en op kritieke momenten zouden deze met elkaar verbonden moeten worden. De dynamiek van beleidsveranderingen ontstaat uit de koppeling van drie stromen:

1. De (her-)kenning van wisseling in problemen (problemen)
2. De discussie en voortdurende veranderen van het beleidsplan (oplossingsideeën)
3. De continue stroom van politieke gebeurtenissen.

Er ontstaan kansen door het samenvallen van de stromen van problemen, beleidsplannen, politiek met daarbij het belang van het juiste moment. Policy window of open venster wordt dit samengevallen genoemd. Degenen die het samenvallen van de stromen tijdens het open venster koppelen noemt Kingdon entrepreneurs. Het open venster bestaat maar kort en dus is de vaardigheid van de entrepreneur belangrijk om op het juiste moment kansen te grijpen en daarmee initiatieven te realiseren. De entrepreneurs zijn de initiatiefnemers van de ontwikkeling en investeren daar tijd, energie en geld in. Belangrijke kwaliteiten voor entrepreneurs zijn:

- Gezag, bijvoorbeeld op basis van expertise, positie of draagvlak
- Bekend zijn met politieke contacten of onderhandelingsvaardigheid
- Volhouders.

De vertaling van het model van Kingdon naar gebiedsontwikkeling wordt door I. Bruil als volgt ingevuld. De beleidsverandering wordt gebiedsontwikkeling. Vervolgens kan voor probleem bijvoorbeeld de aanleiding van de gebiedsontwikkeling worden ingevuld. De beleidsplannen kunnen vertaald worden in ruimtelijke en sectorale visies en beleid. Politieke gebeurtenissen kan betrekking hebben op de lokale maar ook de landelijke politiek.

In gebiedsontwikkeling wordt vaak over het momentum gesproken, met het stromenmodel kan worden nagaan of de provincie is ingericht om hier op in te spelen. Op basis van de drie stromen kan worden nagaan in hoeverre de provincie de entrepreneur van de gebiedsontwikkeling is en op welke manier zij dat doet.

