

**WATER LEEFT,
IN DE INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING ?**
*Hoe een procesontwerp kan bijdragen aan het beheersen van
complexe vraagstukken*

revisie definitief
22 februari 2007

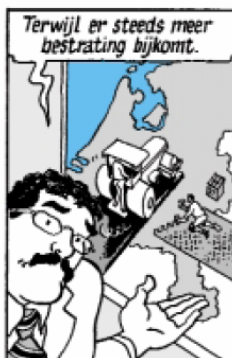
Auteur
Wiepkje Elsinga

Opdrachtgever



Postbus 217
7500 AE Enschede

PETER, WAT DOEN WE MET AL HET OVERTOLLIGE WATER IN DE STAD ?



Meer weten? Of een vraag voor Peter Timofeeff? www.nederlandleeftmetwater.nl



Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

Colofon

Ingenieursbureau Oranjewoud B.V.
Tolhuisweg 57
Postbus 24
8440 AA Heerenveen
Telefoon: (0513) 63 45 67
Fax: (0513) 63 33 53
www.oranjewoud.nl



Universiteit Twente
Postbus 217
7500 AE Enschede
Telefoon: (053) 489 9111
Fax: (053) 489 2000
www.utwente.nl



Rapport titel:

WATER LEEFT, IN DE INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING ?

Subtitel:

*Hoe een procesontwerp kan bijdragen aan het beheersen van
complexe vraagstukken*

Publicatiedatum: 22 februari 2007

Auteur:

Wiepkje Elsinga
Hegedijk 65
8457 CG Gersloot
Telefoon: 06 - 4553 2650
w.g.elsinga@alumnus.utwente.nl

Status: Definitief

Afstudeercommissie:

prof. dr. G.P.M.R. Dewulf	(Universiteit Twente)
ir. I.A.T. de Kort	(Universiteit Twente)
ir. G.N. Slats	(Ingenieursbureau Oranjewoud B.V.)

Trefwoorden: Integrale gebiedsontwikkeling; strategische planning; publiek-private samenwerking; water als structurerend principe; procesontwerp

© 2007

Dit rapport bevat informatie verkregen uit authentieke en hoog aangeschreven bronnen, welke bekend zijn. Een uitgebreide lijst van referenties is bijgevoegd. Naar vermogen is getracht om betrouwbare informatie te publiceren, maar de auteur kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de juistheid van de informatie of voor de consequenties van het gebruik. Overname van teksten is toegestaan met bronvermelding.

Voorwoord

Deze eindrapportage is opgesteld voor het afstudeeronderzoek:

'*WATER LEEFT, IN DE INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING ?*'

In dit rapport wordt ingegaan op het ontwerpen van een gewenste procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, welke leidt tot kwaliteitsverbetering en procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water een rol speelt.

Dit onderzoek maakt deel uit van de Master-opleiding Civil Engineering & Management (CEM) (afstudeerrichting Bouwprocesmanagement) van de Universiteit Twente in Enschede.

Allereerst wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor alle steun die ik van hen heb gekregen tijdens mijn studie. Ook wil ik mijn collega's van Oranjewoud bedanken voor de plezierige tijd die ik heb gehad tijdens mijn afstudeerperiode.

Specifiek wil ik Geek Slat en Henry Bos bedanken voor het bieden van een afstudeermogelijkheid binnen Oranjewoud en hun begeleiding en steun bij mijn afstuderen. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Geert Dewulf en Inge de Kort, mijn begeleiders vanuit de Universiteit Twente. De aanbevelingen van hen zijn een meerwaarde voor het onderzoek geweest.

Naast de genoemde personen hebben ook vele anderen hun medewerking aan mijn onderzoek verleend, waarvoor ik hen dankbaar ben.

Heerenveen, februari 2007

Wiepkje Elsinga

Samenvatting

Aanleiding

In de Nota Ruimte wordt geconstateerd dat klimaatverandering grote gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland heeft. Vooral de zeespiegelrijzing, neerslagtoename en daarmee hoge pieken in de rivierafvoer, maar ook het vaker optreden van extreme droogte, dwingen tot afstemming op het watersysteem. Tegen deze achtergrond is water gekozen als één van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte (Nota Ruimte, 2006). Nut en noodzaak van blauwe contouren worden nu zowel vanuit het waterbeheer als de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling onderschreven. Juist in de nabijheid van bebouwing lijken kansen voor vormen van meervoudig ruimtegebruik met water groot (Habiforum nieuws, 2006). Interessant hierin is het krijgen van inzicht in de huidige problematiek, die voorkomt in het proces van integrale gebiedsontwikkeling.

Probleemstelling en doelstelling

De probleemstelling luidt als volgt:

“In hoeverre leidt de procesaanpak bij integrale gebiedsontwikkeling tot kwaliteitsverbetering en tot procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt?”

De doelstelling van dit onderzoek is het opstellen van een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling welke leidt tot kwaliteitsverbetering en tot een procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water een rol speelt.

Methode

Ter beantwoording van de probleemstelling is allereerst de literatuur bestudeerd naar bestaande planningsaanpakken en is een pilot case onderzocht. Hiermee is de probleemstelling definitief gemaakt als hiervoor staat beschreven. Daarna is in casestudies bekeken wat de huidige manier van een procesaanpak is, wat de invloed van deze procesaanpak is op de mate van kwaliteitsverbetering en tijds optimalisatie en door middel van interviews is achterhaald wat de knelpunten, verbeterpunten, etc. zijn voor een gewenste procesaanpak. Tezamen heeft deze informatie geleid tot een beschrijving van de gewenste procesaanpak.

- Theoretisch kader

De historische ontwikkeling in de planningsmethoden is de verschuiving van een rationele planning naar een communicatieve planning en een interactieve planning. Echter in deze planningen werd niet naar een combinatie van product én proces gekeken. Strategische planning wordt gezien als een perspectief, welke het mogelijk maakt om project- én procesmanagement te integreren in de ruimtelijke ontwikkeling. Het belangrijkste knelpunt in de integrale gebiedsontwikkeling is de samenwerking welke nodig is tussen meerdere betrokken actoren voor het coördineren van meerdere ruimtelijke functies. De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) vormen een goede basis voor het beheersen van complexe processen.

- Casestudies

Er zijn twee casestudies geanalyseerd: Noorderpark/Margrietpark in (gemeente) Hoogezand-Sappemeer, provincie Groningen, en Kreekrijck en De Omzoom, programma

Noorderwelf, in de gemeente Zaanstad, provincie Noord-Holland. In de casestudies is gekeken hoe de condities voor het beheersen van een complex proces, de ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) zijn toegepast. Dit zijn de onafhankelijke factoren. Gekeken is hoe deze onafhankelijke factoren, als oorzaak, van invloed zijn geweest op het behalen van kwaliteitsverbetering en optimalisatie ten aanzien van tijd. Tevens is met behulp van interviews onder andere achterhaald wat de betrokkenen graag voor veranderingen zouden willen zien in een procesaanpak. Alle gegevens tezamen leiden tot een gewenste procesaanpak.

Resultaten

- Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud

De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) geven met elkaar de condities voor een proces welke complexe problemen de hand kunnen bieden. Met elkaar kunnen ze zorgen voor een uitstekende samenwerking, het vertrouwen in elkaar. *“Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit”* (NederLand Boven Water, 2006).

De onafhankelijke factoren, als de oorzaak, hebben gevolgen voor de uiteindelijke mogelijke kwaliteitsverbetering en mogelijke tijds optimalisatie, de afhankelijke factoren.

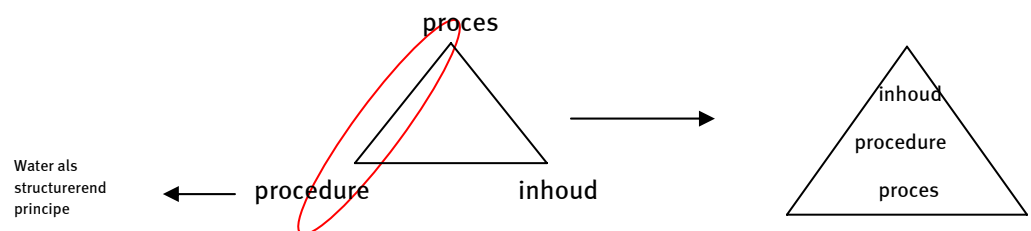
- Product: Kwaliteitsverbetering en Optimalisatie ten aanzien van tijd

In het Noorderpark/Margrietpark (NoMa) project zijn de condities niet optimaal gebruikt, hierdoor is de gewenste kwaliteitsverbetering bij lange na niet bereikt, evenals de tijds optimalisatie. Het project NoMa heeft bijvoorbeeld een zeven jaren lange beroepsprocedure doorlopen. Voor Kreekrijk en De Omzoom zijn de condities ook niet geheel optimaal gebruikt, maar komen wel heel dicht in de buurt van de verwachte kwaliteitsverbetering en tijds optimalisatie. De tijd wordt redelijk in de hand gehouden, al mag er dan nu ook niks meer mis gaan. Suggesties voor verbetering zijn opgenomen in de gewenste procesaanpak.

Conclusie

Uit de geanalyseerde literatuur, pilot case en twee casestudies kan geconcludeerd worden dat Nederland een procedure gestuurd land is. In de navolging van het proces draait de planning om het doorlopen van procedures welke nodig zijn voor het realiseren van plannen in een gebied, onafhankelijk van herstructurering of nieuw te ontwikkelen gebied. Dit kan worden weergegeven in een PIP-model.

In het PIP-model (Proces-Inhoud-Procedure) ligt de nadruk op de lijn proces-procedure. Wat voor een gebiedsontwikkelingsproject er ook gerealiseerd moet worden, de te doorlopen procedures in het proces zijn bepalend voor het uiteindelijke resultaat (inhoud) van een project.



PIP-model (NederLand Boven Water, 2006)

Het proces heeft hierin de zwaarste weging, het opstellen van een proces welke complexe projecten hanteerbaar maakt is een belangrijk punt om mee te starten. In dit proces

moeten de procedures worden opgenomen welke doorlopen moeten worden. Een goed proces past procedures op een logische plaats in en anticipeert op de richtlijnen. De inhoud van het project, bijvoorbeeld de inpassing van water in een ontwerp, komt in beeld bij het doorlopen van de procedures als bijvoorbeeld de verplichte watertoets. Water op zich is geen item. De inhoud heeft de lichtste weging in een project.

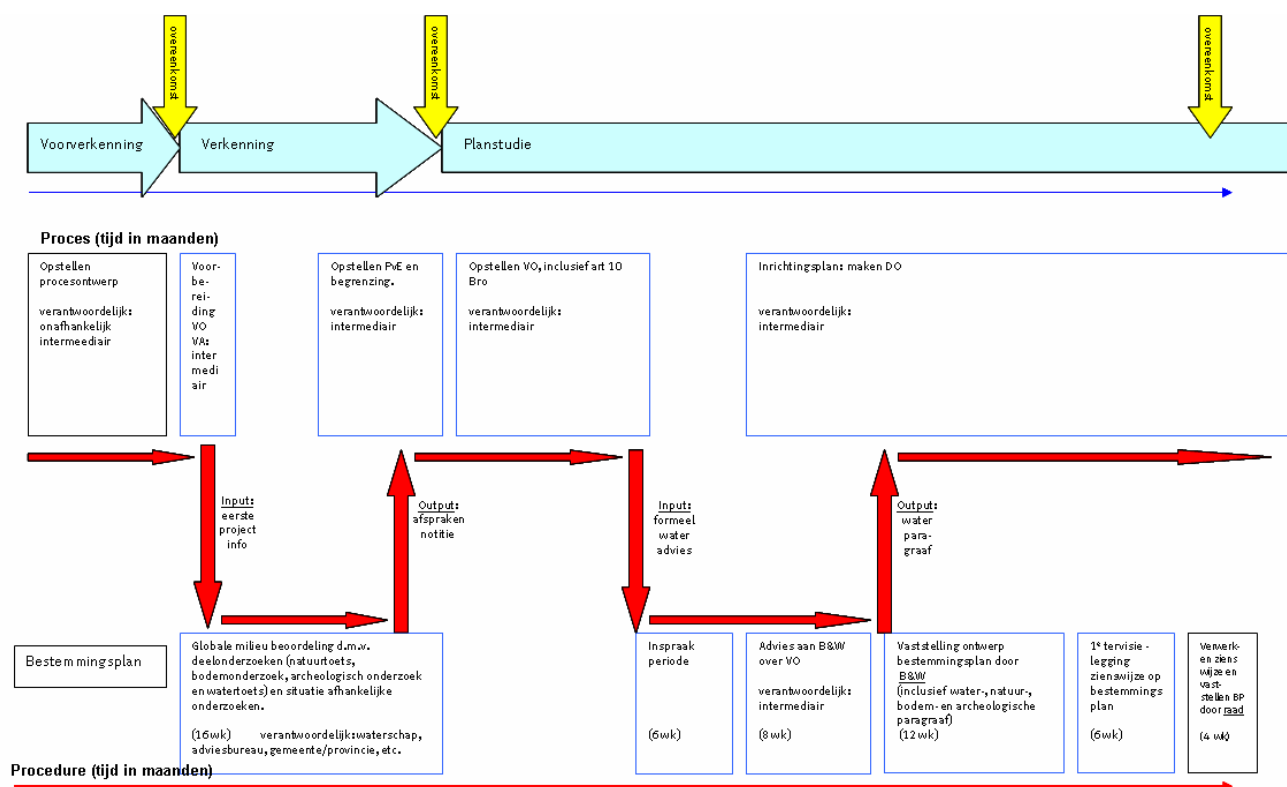
Om de aanpak voor een integraal gebiedsontwikkelingsproces te optimaliseren ten aanzien van tijd en kwaliteitsverbetering te realiseren, wordt daarom een procesaanpak opgesteld waarin een 'proceduredraaiboek' wordt opgenomen.

Gewenste procesaanpak

De optimale procesaanpak ten aanzien van tijd en kwaliteit voor integrale gebiedsontwikkeling waarbij water een rol speelt, voldoet aan de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). Hierbij zijn een SWOT-analyse en een proceduredraaiboek geïntegreerd.

De gewenste procesaanpak:

1. Openheid (betrek alle relevante partijen, dé versus één oplossing)
2. SWOT-analyse (ontdek sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen)
3. Veiligheid (het proces als veilige omgeving)
4. Voortgang (voortvarend op zoek naar een opdrachtgevende projectgroep, vertrouwen creëren, streven naar package-deals, vooruitzicht op voordeel, een overtreffend alternatief presenteren)
5. Inhoud (het proces moet voldoende inhoud kennen)
6. Proceduredraaiboek (voorverkenning, verkenning, planstudie en vervolg)



Proceduredraaiboek

Aanbevelingen

Met deze afstudeerscriptie is een procesaanpak opgesteld welke condities geeft voor het beheersen van complexe integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Tevens zijn er antwoorden gevonden op de onderzoeksvragen. Voor dit onderzoek zijn twee casestudies en één pilot case onderzocht. Echter hoe meer onderzoek wordt gedaan naar de procesaanpak in verschillende integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, hoe beter de onderbouwing en betrouwbaarder de resultaten worden. Met meer onderzoek kan tevens een betrouwbaardere procesaanpak worden omschreven waardoor de condities voor het beheersen van complexe integrale gebiedsontwikkelingsprojecten op meerdere projecten van toepassing kunnen zijn. Meer onderzoek wordt daarom aanbevolen.

Tijdens dit onderzoek is naar integrale gebiedsontwikkelingsprojecten gekeken waarbij water als structurerend principe een rol speelt. Door specifiek te kijken naar water als structurerend principe, wordt een beperking op het gehele onderzoek gelegd. Daarnaast zijn er slechts twee, aan elkaar verschillende, casestudies geanalyseerd. De casestudies zijn geselecteerd op een aantal punten welke zijn vermeld in paragraaf 2.6, de afbakening. In een vervolgonderzoek wordt aanbevolen een bredere selectie van casestudies te onderzoeken. Tijdens dit onderzoek is de kwaliteit gemeten aan de hand van economische en sociale belevingswaarde. Aanbevolen wordt om in een verdergaand onderzoek sowieso dieper in te gaan op de andere aspecten voor het meten van kwaliteit, figuur 3.6.

Nabeschouwing

Het artikel "Wateropgave telt nauwelijks mee bij woonlocaties" van Cobouw online (10-01-2007), is een bevestiging van mijn afstudeeronderzoek, water leeft nóg onvoldoende in de integrale gebiedsontwikkeling!

Summary

The National Spatial Strategy (Nota Ruimte 2006) concludes that environmental changes have an enormous effect on the spatial planning. The sea level is rising, Holland is dropping and it keeps raining more often and heavier. That is why water is chosen as a structural principle in the design, layout and the use of space in the National Spatial Strategy (Nota Ruimte 2006). The chances to use water in multiple ways seem to be getting even bigger

“In what way does the process approach in the integral area development lead to quality improvement and process optimization in account to time, whereas water plays a role as a structural principle?”

The answer to this question has been found by analyzing literature and interviews that belong to case studies. Holland is a process-guided country. Water isn't seen as a structural principle in the integral area development but it comes into the picture during the procedures that have to be followed, such as the water assessment. A process approach will contribute to quality improvement and process optimization in account to time. Water isn't as vibrantly present in the integral area development as it should or could be.

The result of this research is the desired process approach for the control of complex integral area development projects in which water plays a role. This desired process approach contains recommendations to receive openness, safety, progress and contents in the process. A SWOT (strength, weakness, opportunity, threats) analysis and a procedure script are also part of this approach.

	Inhoud	Blz.
	Voorwoord	4
	Samenvatting	5
	Summary	9
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding	12
1.2	Leeswijzer	13
2	Probleemomsingeling	14
2.1	Probleemsituatie	14
2.2	Pilot case 'De Greiden' Heerenveen	19
2.3	Probleemstelling	21
2.4	Doelstelling	21
2.5	Definiëring van de belangrijkste begrippen	21
2.6	Afbakening	23
2.7	Onderzoeksvragen	25
3	Onderzoeksmethodiek	26
3.1	Onderzoeksopzet	26
3.2	Opstart	27
3.3	Analyse	28
3.4	Synthese/ontwerpen	29
4	Theoretisch kader	34
4.1	Historische ontwikkelingen in de planningsmethoden	34
4.2	Strategische planning	35
4.3	Knelpunten in de integrale gebiedsontwikkeling	36
4.4	Het ontwerpen van een proces voor integrale gebiedsontwikkeling	37
4.5	Het procesontwerp	40
5	Casestudies	41
5.1	'Noorderpark/Margrietpark 2 ^e fase', gemeente Hoogezand-Sappemeer	41
5.1.1	<i>Inleiding</i>	41
5.1.2	<i>Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud</i>	43
5.1.3	<i>Product: Kwaliteitsverbetering</i>	46
5.1.4	<i>Product: Optimalisatie ten aanzien van tijd</i>	48
5.1.5	<i>SWOT-analyse</i>	49
5.1.6	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	52
5.2	'Kreekrijk en De Omzoom', gemeente Zaanstad	53
5.2.1	<i>Inleiding</i>	53
5.2.2	<i>Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud</i>	56
5.2.3	<i>Product: Kwaliteitsverbetering</i>	59
5.2.4	<i>Product: Optimalisatie ten aanzien van tijd</i>	62
5.2.5	<i>SWOT-analyse</i>	63
5.2.6	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	67

6	Gewenste Procesaanpak	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Het ontwerp	69
6.3	Beschrijving	70
6.3.1	<i>Openheid</i>	70
6.3.2	<i>SWOT-analyse</i>	70
6.3.3	<i>Veiligheid</i>	71
6.3.4	<i>Voortgang</i>	71
6.3.5	<i>Inhoud</i>	72
6.3.6	<i>Proceduredraaiboek</i>	72
7	Conclusies en aanbevelingen	76
7.1	Aanleiding onderzoek	76
7.2	Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen	76
7.3	Onderzoeksmethodiek	77
7.3.1	<i>Theoretisch kader</i>	77
7.3.2	<i>Casestudies</i>	77
7.4	Resultaten	78
7.4.1	<i>Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud</i>	78
7.4.2	<i>Product: Kwaliteitsverbetering en Optimalisatie ten aanzien van tijd</i>	78
7.4.3	<i>Conclusies</i>	79
7.5	Gewenste Procesaanpak	80
7.6	Aanbevelingen	81
7.7	Nabeschouwing	82
8	Bronnen	84
8.1	Literatuur	84
8.2	Internet	85
8.3	Documenten verkregen t.b.v. casestudies	86
8.4	Geïnterviewden	87

Bijlagen

- 1 Literatuuronderzoek Strategische planning
- 2 Literatuuronderzoek Publiek-private Samenwerking
- 3 Pilot case 'De Greiden' te Heerenveen
- 4 Literatuuronderzoek Procesmanagement
- 5 Interviewlijst
- 6 Casestudie 'Hoogezand-Sappemeer, Noorderpark/Margrietpark'
- 7 Casestudie 'Kreekrijk en De Omzoom, gemeente Zaanstad'

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

"Het regent steeds vaker én harder! Terwijl er steeds meer bestrating bijkomt. Daardoor kan het water bij hevige regenval vaak de grond niet meer in. Riolen overstromen en straten en kelders komen blank te staan" (www.nederlandleeftmetwater.nl).

Klimaatverandering heeft grote gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Vooral de zeespiegelrijzing, neerslagtoename en daarmee hoge pieken in de rivierafvoer, maar ook het vaker optreden van extreme droogte, dwingen tot een omslag in het denken. Water stelt meer dan ooit indringende voorwaarden aan een duurzaam ruimtelijk beleid (Nota Ruimte, 2006). Stedelijke gebieden kampen steeds vaker met diverse waterproblemen: de waterkwaliteit is slecht en er is te weinig of te veel water. Vooral dat laatste, wateroverlast, komt steeds vaker voor. Daarom moeten ruimtelijke ontwikkelingen beter dan tot nu toe het geval is, worden afgestemd op het watersysteem (Delft Cluster, 2006). Om de zeespiegelrijzing en de bodemdaling op te vangen, en om wateroverlast en overstroming te voorkomen, is meer ruimte nodig voor water. Tegen deze achtergrond is water gekozen als één van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte (Nota Ruimte, 2006). Met water moet daarom op vele vakgebieden rekening worden gehouden. De invulling hiervan krijgt inmiddels gestalte, bijvoorbeeld door rapportages ten behoeve van de 'Europese Kaderrichtlijn Water' en het opzetten van de 'watertoets' (water4ruimte, 2006). De watertoets is met ingang van 1 november 2003 wettelijk verplicht voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale- en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) (Watertoets en de wet, 2006). Echter dan is het project nog niet uitgevoerd. Zowel bij de verdere uitwerking van een bestemmingsplan als bij de daadwerkelijke bouwplannen komt het aspect water vaak weer terug. Dit kan reden geven voor mogelijke vertraging in het proces. Echter water kan ook kansen bieden in integrale gebiedsontwikkeling voor een kwaliteitsimpuls. Wonen aan of op permanent aanwezig water is erg in trek. Juist in de nabijheid van bebouwing lijken kansen voor vormen van meervoudig ruimtegebruik met water groot. Nut en noodzaak van blauwe contouren worden nu zowel vanuit het waterbeheer als de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling onderschreven (Habiforum nieuws, 2006).

Door samenwerking kan er gezocht worden naar oplossingen voor de huidige waterproblemen in stedelijk gebied én tegelijk het water een meerwaarde te laten zijn.

"Daarom verbreden gemeentes grachten en singels. En leggen ze nieuwe aan. Staat nog leuk ook. En zo kan overtollig water in de stad beter opgevangen worden. En hebben we in droge periodes minder last van watertekort. Zo houden we Nederland veilig en droog" (www.nederlandleeftmetwater.nl).

Dit onderzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in de huidige problematiek die voorkomt in het proces van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten en te zoeken naar een procesaanpak welke een procesoptimalisatie ten aanzien van tijd en kwaliteitsverbetering kan creëren, waarbij water als structurerend principe een rol speelt.

1.2 Leeswijzer

De eindrapportage heeft de volgende opbouw:

In hoofdstuk 2 wordt de probleemsituatie omschreven. Door middel van een analysering wordt een eerste indruk verkregen van de complexiteit in de integrale gebiedsontwikkeling. Hieruit vloeien een probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen voort. Tevens wordt hier een afbakening van het probleem gegeven welke noodzakelijk is voor de beantwoording van de probleemstelling.

Hoofdstuk 3 geeft de onderzoeksmethodiek weer. Hierin wordt de onderzoeksmethodiek beschreven van opstart naar analyse naar synthese. In dit hoofdstuk wordt een 'kapstok' gemaakt welke houvast biedt om conclusies te kunnen trekken. Deze 'kapstok' geeft de leidraad weer voor het bestuderen van de casestudies.

In hoofdstuk 4 wordt een theoretisch kader geschetst. Hierin worden allereerst de historische ontwikkelingen in de planningsmethoden beschreven. Tevens worden de knelpunten in de integrale gebiedsontwikkeling opgezocht. De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) bieden een helpende hand bij het opstellen van een procesontwerp voor de integrale gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de casestudies. Hoe zijn de ontwerpprincipes toegepast in de casestudies en wat voor gevolg heeft dit op het project gehad. Tevens komen de meningen van de geïnterviewden hierin terug.

In hoofdstuk 6 wordt het gewenste procesontwerp weergegeven welke een procesoptimalisatie ten aanzien van tijd en een kwaliteitsverbetering kan creëren.

Hoofdstuk 7 omschrijft tenslotte de conclusies en aanbevelingen.

In de bijlagen wordt de gehele literatuurstudie weergegeven, waaronder strategische planning, publiek-private samenwerking (PPS) en procesmanagement. De pilot case 'De Greiden' is tevens opgenomen in de bijlagen evenals de casestudies 'NoMa' en 'Kreekrijk' en De Omzoom. De interviewlijst welke mede is gebruikt voor het analyseren van de casestudies is terug te vinden in de bijlagen. De bijlagen worden gedurende deze eindrapportage geïntroduceerd.



2 Probleemomsingeling

2.1 Probleemsituatie

Inleiding

In het katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006 (Nota Ruimte, 2006) staat 'ruimte voor ontwikkeling' centraal, met als motto "decentraal wat kan, centraal wat moet". Hoofddoel van het nieuwe beleid is bijdragen aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Dat kan door versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, en door ontwikkeling en borging van (inter)nationale waarden en van de veiligheid. Bij dit laatste gaat het om bescherming tegen overstromingen en tegen gevaarlijke activiteiten en transporten, en om sociale veiligheid. In het nieuwe beleid is de manier van sturing veranderd. Het accent is verschoven naar decentralisatie en 'gebiedsontwikkeling'. Het rijk is verantwoordelijk voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, voor projecten van nationaal belang, en voor de 'spelregels' om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit in heel Nederland. Provincies en gemeenten hebben bij regionale en lokale kwesties het voortouw. Ingrediënten voor deze decentralisering zijn onder andere: gebiedsontwikkeling, basiskwaliteit, nationale ruimtelijke hoofdstructuur, lagenbenadering en publiek-private samenwerking (Nota Ruimte, 2006).

Integrale gebiedsontwikkeling

De ruimte in Nederland is echter schaars en er moet efficiënt mee worden omgegaan (de Kort et.al, 2005). De taakstelling voor de toekomst heeft dan ook steeds meer betrekking op de ontwikkeling en herontwikkeling van stedelijke gebieden. Integrale gebiedsontwikkeling is een manier om invulling te geven aan de aanpassing van de gebouwde omgeving en de stedelijke structuur aan de veranderende maatschappelijke eisen en behoeften (Blanken et.al, 2004). Een integrale benadering is nodig om een ruimtelijk gebied te ontwikkelen en om overeenstemming te bereiken tussen de verschillende ruimtelijke functies als wonen, werken, water, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur. Hierbij zijn dus meerdere ruimtelijke functies aanwezig, een groot oppervlakte en één planproces. In paragraaf 2.5 wordt een definitie gegeven van integrale gebiedsontwikkeling.

Op verzoek van de minister van VROM hebben de provincies twee jaar geleden veertien voorbeeldprojecten van gebiedsontwikkeling ingediend. Over de ervaringen die met deze voorbeelden zijn opgedaan is het rapport 'Ontwikkel kracht!' uitgebracht door een adviescommissie onder leiding van prof. Riek Bakker. Conclusie: *Gebiedsontwikkeling is een noodzakelijke en effectieve benadering voor het realiseren van relevante maatschappelijke opgaven. Het is geen luxe maar harde noodzaak.* Aanbevelingen waren onder andere dat tempo maken belangrijk is, dat het rijk zich moet beraden op een lijstje projecten waar het werkelijk voor gaat, en dat het voor alle partijen van belang is de financiële zaken goed op orde te hebben (Nota Ruimte, 2006).

Integrale gebiedsontwikkeling komt in verschillende vormen voor: herinrichting en herstructurering, volledige vernieuwing, transformatie en een wijziging van de stedelijke functie(s). Ruimtelijke inrichtingsprojecten zijn vaak zo complex, dat deze niet op last van één enkele actor kunnen worden gerealiseerd (Blanken et.al, 2004). De vele verschillende actoren hebben allen vaak uiteenlopende belangen, doelstellingen en verwachtingen. Er heerst vaak ook een andere cultuur binnen enerzijds de publieke zijde en anderzijds bij

de private zijde. De publieke partijen hebben maatschappelijke belangen. De private marktpartijen en de gebruikers hebben commerciële belangen. Deze cultuurbarrière moet eerst op elkaar afgestemd worden (cobouw, 2006). Een van de meest voorkomende manieren om ontwikkelingen aangaande de ruimtelijke inrichting te realiseren is door middel van publiek-private samenwerking (Blanken et.al, 2004). Daarnaast spelen ook de vele wetten, regelgeving en procedures een belangrijke rol. Er worden vanuit de overheid steeds meer eisen gesteld. Door de vele betrokken actoren en functies en de vele wet en regelgeving kan een project zeer complex worden, wat meestal reden geeft tot vertraging (VROM, 2006).

Publiek-private samenwerking

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (Kenniscentrum PPS, 2006). Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit in minder tijd. Het doel van publiek-private samenwerking is het realiseren van meerwaarde en efficiëntie. Publiek-private samenwerking kan zorgen voor verbetering en versnelling van de uitvoering van integrale, gebiedsgerichte projecten. Publiek-private samenwerking past daarom goed bij gebiedsontwikkeling. Meestal heeft PPS de vorm van een contract. Aandachtspunt daarbij is de afstemming op de publieke besluitvorming. Het democratische gehalte van de besluitvorming moet verzekerd zijn (Nota Ruimte, 2006). Grote PPS-projecten zijn bijvoorbeeld de Amsterdamse Zuidas en Groningen Meerstad. Samenwerking met woningcorporaties is een voorbeeld van kleinschalige PPS. Het rijk stimuleert PPS door kennisverbreding, evaluatie van ervaringen, aanpassing van wet- en regelgeving (zoals de nieuwe Wro en de nieuwe Wet inrichting landelijk gebied) en een actief rijksgrondbeleid.

Publiek-private samenwerking in de integrale gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is gericht op het constructief verbinden van zoveel mogelijk belangen in een gebied. Om vanuit de bestaande situatie te komen tot een gezamenlijke waardecreatie voor nieuwe ontwikkelingen, is vroeg of laat sprake van onderhandelingen. Bij gebiedsontwikkeling staat het gebied centraal en maken mensen het verschil. Gebiedsontwikkeling is een nieuw samenspel van publieke, private en particuliere partijen. Ook wel de drie p's genoemd. Wil gebiedsontwikkeling tot realisatie komen, dan is van alle betrokkenen commitment nodig. Gezien de cruciale rol van publieke partijen geldt dit in het bijzonder voor bestuurders van betrokken overheden. Alle deelnemende partijen hebben minimaal één belang en iets te winnen (NederLand Boven Water, 2006). Er blijkt dat er pas sprake is van echte en diepe gevoelde urgentie als minimaal twee p's zijn gebundeld. Alleen een publieke opgave leidt niet tot voldoende urgentie om van start te gaan met een uitvoeringsgericht proces.

Gebiedsontwikkeling is niet nieuw. Wel de wijze waarop er vorm gegeven wordt aan gebiedsontwikkeling. Geen 'blauwdrukken' meer in vuistdikke 'papieren plannen', maar samenhangende gebiedsprojecten die in intensieve samenspraak worden voorbereid én uitgevoerd. Er moet worden bijgedragen aan het bundelen van de krachten waar nodig en het organiseren van overdracht van kennis en vaardigheid. Samenwerking is daarbij een belangrijk parool. Gebiedsontwikkeling is de verantwoordelijkheid van vele partijen en samen moeten die partijen werk maken van een goede inrichting van de processen voor gebiedsontwikkeling. Niet elkaar beconcurreren, maar juist over schotten en grenzen heen kijken en elkaar ondersteunen en versterken (NederLand Boven Water, 2006). Samenwerken is het erkennen van wederzijdse afhankelijkheid en het herkennen van wederzijdse aantrekkelijkheid. Daarbij speelt het vertrouwen in elkaar een zeer

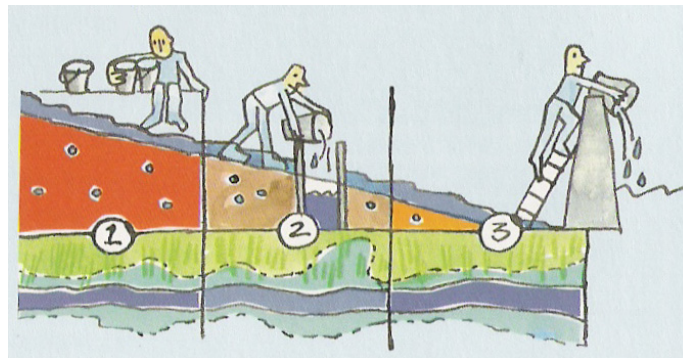
belangrijke rol: *"Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit"* (Confucius 551-479 v Chr.) (NederLand Boven Water, 2006). In veel gevallen is samenwerking tussen publieke en private partijen een bijna absolute voorwaarde om ruimtelijke projecten te kunnen realiseren (Heusden et.al, 2006)

Funciemenging

Hoe komt funciemenging, het combineren van verschillende functies als bijvoorbeeld 'rood' en 'blauw', in de integrale gebiedsontwikkeling tot stand? De taakstelling voor de toekomst heeft steeds meer betrekking op de ontwikkeling en herontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het om een combinatie van verschillende vastgoed- en infrastructurele functies. De functionaliteit, de architectonische kwaliteit en waardeontwikkeling van vastgoed worden in sterke mate bepaald door de relatie met de directe omgeving. Deze omgeving moet daarom voldoen aan de eisen van welvaart, welzijn, economie, ruimtelijke inrichting, volksgezondheid en milieu. Hiervoor is het noodzakelijk om alle functies, zoals wonen, werken, water, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur in beschouwing te nemen. Een integrale benadering van ruimtelijke ordening, ofwel integrale gebiedsontwikkeling, probeert samenhang te creëren tussen deze functies. Ruimtelijke kwaliteit lijkt positief samen te hangen met een hoge mate van diversiteit en een belangrijke determinant van diversiteit is funciemenging. Een integrale benadering probeert dus samenhang te creëren tussen de verschillende functies of objecten waarmee wordt verondersteld dat synergie kan worden bereikt in ruimtelijke, functionele en/of financiële zin, oftewel dat inhoudelijke, procesmatige (doorlooptijd e.d.) en/of financiële meerwaarde kan worden bereikt (Blanken et.al, 2004).

Water

Het klimaat zal de komende decennia aanzienlijk veranderen. Natte winters, droge zomers en een stijgende zeespiegel zijn het gevolg. Tegelijkertijd daalt de Nederlandse bodem. In een land als Nederland, ingeklemd tussen de zee en de uitloop van vier grote rivieren, met een dichte bevolking en een groeiende economie, leidt dit te vaak tot grote problemen, tenzij hier wat aan gedaan wordt. Het oppervlak aan gebieden voor waterberging is drastisch afgenomen. Gebieden, die vroeger extreme waterhoeveelheden zonder al te veel overlast konden opvangen, zijn in de loop van de laatste vijf eeuwen geleidelijk voor andere doeleinden in gebruik genomen. De natuurlijke opvangcapaciteit is grotendeels verdwenen. Een goede mix van technische en ruimtelijke maatregelen is nodig om de gevolgen van zeespiegelstijging, bodemdaling en klimaatverandering op te vangen. Het kabinet geeft hierbij de voorkeur aan het altijd bezien van ruimtelijke maatregelen, naast technische. In de notitie 'Aanpak Wateroverlast' geven Rijk, provincies en waterschappen een gezamenlijk plan van aanpak voor het bestrijden van wateroverlast. Het plan bestaat uit vier onderdelen: onderzoek naar het waterbeheer in de 21^e eeuw, bestuurlijke maatregelen, maatregelen in het regionale systeem en maatregelen in het hoofdsysteem. Omdat ruimte een schaars goed is in Nederland moet ruimte voor waterberging, in het hoofd- en regionaal systeem, waar mogelijk gecombineerd worden met doelen die daarmee te verenigen zijn, zoals natuur, recreatie en landbouw en onder bepaalde voorwaarden wellicht ook met wonen en werken. In tijden van te veel water is het verleidelijk om water zo snel mogelijk af te voeren. Een oplossing op kleine schaal, maar vaak een probleem naar de benedenstrooms gelegen regio's. Snelle afvoer werkt daarnaast ook nog eens verdroging in de hand. In tijden van geringe aanvoer zal eerder een watertekort en verzilting optreden. De commissie Waterbeheer 21^e eeuw adviseert daarom de verplichte toepassing van de drietrapsstrategie: vasthouden, bergen en dan pas afvoeren. Echter dit principe heeft wel ruimte nodig! (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000).



Figuur 2.1 Vasthouden, bergen en dan pas afvoeren (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000)

Water als structurerend principe

In het kader van nieuw ruimtelijk beleid in 2006 van het ministerie van VROM wordt de gemeente nadrukkelijk verzocht het heft in eigen handen te nemen bij het vormgeven van de ontwikkeling van ons land. Kansen staan centraal, niet regels en restricties. Dat vereist ander beleid en een andere houding met minder nadruk op ordening en het stellen van beperkingen en meer nadruk op ontwikkeling en het bieden van kansen daarin. Water stelt hierin meer dan ooit indringende voorwaarden aan duurzaam ruimtelijk beleid. Ontwikkelingen als zeespiegelrijzing, verhoogde waterafvoer en neerslagstromen, dwingen tot een omslag in het denken. Er is meer ruimte nodig voor water. Tegen deze achtergrond is water gekozen als één van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte. Dit heeft niet alleen als doel het land te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast, maar ook om de zoetwatervoorraden en de kwaliteitsverbetering van het grond- en oppervlaktewater veilig te stellen. Bovendien wordt een poging gedaan tot het voorkomen van verdroging, evenals onnodige bodemdaling, watertekorten en verzilting. Water als structurerend principe houdt dus in dat water meer ruimte krijgt en dat waterkwantiteit en -kwaliteit sturend zijn voor het grondgebruik (Nota Ruimte, 2006). Het zal duidelijk zijn dat de samenstelling van de bodem en de hoogte en ligging van het land een grote rol spelen in een watersysteem. Wordt er ruimte gegeven aan water, dan zal met die gegevens rekening gehouden moeten worden. Om water als structurerend principe goed te kunnen toepassen, zal in een vroeg stadium van ruimtelijke planvorming al samenwerking noodzakelijk zijn tussen de gemeente als opsteller van bestemmingsplannen en het waterschap als waterbeheerder. Vooral in gebiedsgerichte projecten zal de samenwerking vorm krijgen en wel tussen onder meer het waterschap en andere betrokken instanties en particulieren in het gebied. De achterliggende wens van dit alles is natuurlijk samen slimmer te kunnen zijn met water dan elk afzonderlijk (Provincie Zeeland, 2006). Echter bestaat er het probleem dat ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders een volledig andere taal spreken (cobouw, 2006)

Integrale gebiedsontwikkeling en water als structurerend principe

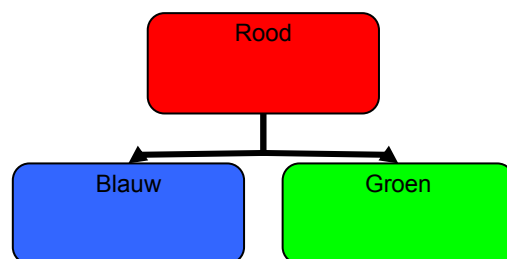
Ruimte voor waterberging moet dus waar mogelijk gecombineerd worden met doelen die daarmee te verenigen zijn, zoals natuur, recreatie en landbouw en onder bepaalde voorwaarden wellicht ook met wonen en werken. In de plannen van provincies en gemeenten zal dus niet alleen ruimte voor 'rode' functies moeten worden gevonden, maar ook voor parken, groengebieden en sportterreinen, de 'groene' en 'blauwe' recreatiemogelijkheden in en om de stad. Bij de bundeling van de verstedelijking moet optimaal aangesloten worden op het watersysteem (grond- en oppervlaktewater). Waar mogelijk wordt optimaal gebruik gemaakt van mogelijkheden die water biedt voor

verbetering van de stedenbouwkundige structuur en voor wonen, werken en recreëren aan het water en wordt dit als een gecombineerde meervoudige ontwerpogave opgepakt. Het rijk ziet hierop toe bij de toepassing van de watertoets, welke in de aanleiding is besproken (Nota Ruimte, 2004). Het streven is om in de eerste plaats vrijkomende bebouwing om te zetten in woonbestemming of een andere bestemming. Een pakhuis wordt bijvoorbeeld een appartementencomplex. In andere gevallen zal nieuwbouw nodig zijn. Soms kan dankzij nieuwbouw geld worden vrijgemaakt voor nieuwe recreatie- of natuurgebieden, 'rood' voor 'groen'. Op dezelfde manier is ruimte te creëren voor waterberging, 'rood' voor 'blauw' (Nota Ruimte, 2006).

Strubbelingen

Echter het samenvoegen van 'rode' functies met 'groen'/'blauwe' functies kan tot 'strubbelingen' leiden. Om een stad als voorbeeld te noemen; de plaats en de betekenis van 'groen' en 'blauw' in stadsuitbreidingen is veranderd. In het verleden, de naoorlogse jaren, werden er voornamelijk wijken gecreëerd waarbij zeer weinig tot geen 'groen' en 'blauw' was betrokken. Dat had te maken met de druk op de ruimte en met de beperkte mogelijkheden om 'groen' en 'blauw' naast 'rood' een stevige plaats te geven in verband met het rendabel maken van een gebied.

Tot nu toe stond 'rood' centraal in een project (figuur 2.2). Deze heeft de beschikking over het meeste geld. En hoe meer rood in een project, hoe rendabeler het project wordt voor een ontwikkelaar/projectgroep. Rood zorgt voor de rendabiliteit.



Figuur 2.2 Huidige verdeling

Mede door het nieuwe kabinetsbeleid zijn de 'rode' actoren nu verplicht om meer ruimte te geven aan water in een project in combinatie met andere functies welke gezamenlijk de identiteit van een gebied mogelijk kunnen versterken (Nota Ruimte, 2004). In de Wet Stedelijke Vernieuwing wordt gesteld dat een samenhangende aanpak vereist is om de aantrekkelijkheid van de steden voor zowel bedrijven als bewoners te vergroten. Het doel van deze wet is om door middel van fysieke maatregelen de kwaliteit van de leefomgeving in steden te verbeteren (VROM, 2006). Plannen moeten niet alleen voldoen aan alle gangbare kwaliteitseisen voor ruimtelijke ordening, zij moeten ook kunnen bijdragen aan kwaliteitsverbetering door landschappelijke inpassing en een cultuurhistorisch verantwoord ontwerp. De uitdaging is om de kwaliteit te verbeteren. Kwaliteitsbewaking gaat over de kwaliteit van het te creëren groen en blauw. Bij 'rood' voor 'groen'/'blauw' is het recreatieve 'groen'/'blauw' of het nieuwe natuurgebied niet de sluitpost, maar het doel. Het verdwijnen van 'groen'/'blauw' door bebouwing vereist compensatie elders, of in de vorm van kwaliteitsverbetering van het bestaande 'groen'/'blauw' (Nota Ruimte, 2006). De actoren moeten dus meer met elkaar gaan samenwerken (Nota Ruimte, 2004).



Figuur 2.3 Gewenste situatie

Voorgaande figuur 2.3 geeft de gewenste situatie van samenwerking weer.

Echter tussen deze actoren heerst een verschillende cultuur. De 'rode' actoren spreken een andere 'taal' dan dat de 'blauw'/'groene' actoren doen. Ze moeten elkaars 'taal' leren verstaan. Want 'blauw' en 'groen' kunnen samen met 'rood' zorgen voor de kwaliteitsverbetering van de leefomgeving in een stad zoals die in de Wet Stedelijke Vernieuwing wordt genoemd. Echter dit 'ideaalbeeld' in de samenwerking tussen 'rood' en 'groen'/'blauw' is nog ver te zoeken (cobouw, 2006).

Daarnaast speelt de verandering in de machtsverdeling binnen de waterschappen een rol. Onder meer onder invloed van de Vierde Nota Waterhuishouding, De Kaderrichtlijn Water en de Nota Waterbeheer 21^e eeuw is het aantal waterschappen sinds 1953 afgenomen van ongeveer 2500 tot ongeveer 50. Sinds 1 januari 2005 zijn er nog 27 waterschappen overgebleven (waterschappen.nl, 2006). Deze schaalvergroting heeft vooral als uitgangspunt dat de waterkering efficiënter kan plaatsvinden en dat stedelijke waterprojecten beter kunnen aansluiten bij planningen op andere beleidsterreinen. Het waterschap heeft de verantwoordelijkheid over het beheer van het watersysteem. Het overdragen van de verantwoordelijkheid aan een private partij is lastig, ondermeer omdat het over het algemeen vrij specifieke kennis betreft die niet algemeen bekend is en omdat private partijen failliet kunnen gaan.

Maar ook het wennen aan de 'nieuwe aanpak' heeft tijd nodig. De 'oude aanpak' van gelijk water afvoeren en technische randvoorwaarden geven, moet worden aangepast aan de 'nieuwe aanpak': samenwerken. Eerst vasthouden, een tijdje bergen en dan pas afvoeren.

Ook de vele wet en regelgeving die vanuit de overheid worden geëist kunnen tot 'strubbelingen' leiden. Bij integrale gebiedsontwikkeling waarbij de nadruk ligt op woningbouw, speelt allereerst de Wro en de woningwet een rol. Onder deze woningwet vallen een aantal Algemene Maatregelen van Bestuur en de regeling bouwbesluit (VROM, 2006). Daarnaast wordt er extra informatie verlangd over bijvoorbeeld flora en fauna, bodem- en grondwaterkwaliteit, de mogelijke aanwezigheid van archeologische resten, akoestische of andere milieuhygiënische randvoorwaarden (Oranjewoud, 2006). Maar ook het bestemmingsplan, de welstandscommissies, bouwtechnische eisen, de nodige vergunningen, bouwverordeningen, ministeriële regelingen en voor de grote projecten de Europese aanbestedingsregeling en internationale verdragen (VROM, 2006). Voor het aspect water komt daar dan nog de 'Europese Kaderrichtlijn Water' en de 'watertoets' bij (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000).

2.2 Pilot case 'De Greiden' Heerenveen

Inleiding

Nu de probleemsituatie is omschreven, wordt er gekeken naar een eerste praktijkcase, een pilot project. Deze case zal een eerste indruk geven van de vele verschillende betrokken functies, actoren, de knelpunten in dit proces en wat de leerpunten zijn voor de toekomst. Deze case is parallel bestudeerd aan een eerste literatuurstudie naar procesmanagement. Wat zijn kenmerken, knelpunten, etc. van een proces in de gebiedsontwikkeling. Dit is terug te vinden in bijlage 4.

Case omschrijving

Woonwijk 'De Greiden' is in de jaren 1999/2000 een gedateerde 'achterstandswijk' te noemen, vanwege het grote aandeel sociaal-maatschappelijke probleemgevallen, lage

inkomens en vele allochtonen. Daarnaast is de wijk aan grondige vernieuwing toe, de wijk bevindt zich in een slechte staat van onderhoud. Woonwijk 'De Greiden' dient de komende 15 jaar versterkt te worden qua veiligheid, kwaliteit en aanzien. Dat is nodig om er voor te zorgen dat de Greiden ook in de toekomst een wijk blijft waar goed en veilig gewoond kan worden. Dit gaat bijvoorbeeld over het verbeteren en bij elkaar brengen van voorzieningen voor onderwijs, kinderopvang en ouderen, meer kunst in de wijk, het aantrekkelijker maken van het winkelcentrum, het aanpassen van wegen en woonstraten, het verbeteren en vergroten van groen- en watergebieden, het vervangen van bestaande woningen, het realiseren van nieuwbouw, enz. Het water in de Greiden is op veel plaatsen uit het zicht verdwenen door overhangend groen. Op deze plekken moet het water weer zichtbaar gemaakt worden. Naast het bestaande water is er noodzaak tot uitbreiding van de waterpartijen. Ten eerste vergroot het de belevingswaarde. Er ontstaat meer openheid in de wijk doordat het aantal doorkijken wordt vergroot. Ten tweede schiet het waterbergend vermogen nu te kort waardoor het noodzakelijk is de wateroppervlakte te vergroten. In de woonwijk 'De Greiden' wordt specifiek gekeken naar de wijk 'De Waterbuurt' (figuur B3.1, bijlage 3). De resultaten van de bestudering van de case zijn terug te vinden in bijlage 3.

Knelpunten ten opzichte van de verwachtingen

Tijdens het bestuderen van de case en een eerste literatuurstudie zijn diverse verschillen naar voren gekomen. Deze zijn beschreven in bijlage 3. Eén van de belangrijkste verschillen/knelpunten is de "goede" communicatie, het bereiken van overeenstemming, met de vele verschillende betrokken actoren: Gemeente Heerenveen, bewoners en woningbouwcorporaties 'Arqin' en 'Patrimonium' te Heerenveen. Voor de buurt 'De Waterbuurt' zijn deze partijen vertegenwoordigd in een projectgroep. Dit knelpunt heeft tijdens de case gezorgd voor de meeste vertraging / knelpunten in het proces en is ook het knelpunt welke in de literatuur als één van de belangrijkste mogelijke knelpunten van een proces kunnen zijn. De ideeën botsten hevig met elkaar in de pilot case. Dit heeft veel tijd (ongeveer drie jaren) en geld gekost. De bemoeienis van de politiek heeft uiteindelijk de doorslag gegeven.

De vele verschillende betrokken actoren komen voort uit de integrale gebiedsontwikkeling. Er zal een functiemening moeten plaatsvinden om te voldoen aan de eisen van welvaart, welzijn, economie, ruimtelijke inrichting, volksgezondheid en milieu, en daarmee een menging van uitgangspunten / meningen van de vele verschillende actoren.



Figuur 2.4 Woonwijk de Greiden in Heerenveen (www.arqin.nl, 2007)

2.3 Probleemstelling

Na het bestuderen van een eerste pilot case en de literatuur is ervoor gekozen om tijdens het onderzoek naar het procesverloop van integrale gebiedsontwikkeling specifiek te kijken naar de samenwerking binnen een proces. In de literatuur wordt de samenwerking als één van de meest voorkomende knelpunten genoemd. In de pilot case blijkt ook de samenwerking het grootste probleem te zijn geweest. De samenwerking heeft namelijk alles te maken met het verdere verloop, het niveau van communicatie, de kwaliteit van het proces en het uiteindelijke resultaat. "Als er pas aan het einde van de rit wordt bedacht dat er ook nog overheden, als bijvoorbeeld waterschappen zijn, is dit gewoon te laat (cobouw, 2006)". Grote veranderingen kunnen dan niet meer doorgevoerd worden. De complexiteit van het proces eist alle aandacht op. Er wordt te weinig expliciet aandacht geschonken aan het realiseren van duurzame ruimtelijke kwaliteit (NederLand Boven Water, 2006).

Ten behoeve van de samenwerking in een proces zal waarschijnlijk veel tijds optimalisatie en ruimtelijke kwaliteitsverbetering in het proces mogelijk zijn. Tijdens het onderzoek zal daarom naar dit onderdeel van het proces, samenwerking, specifiek gekeken worden. Binnen deze focus wordt voornamelijk gekeken naar de samenwerking met het aspect water. Meer over deze focus in paragraaf 2.6 'Afbakening'.

Er kan nu tot een probleemstelling worden gekomen:

In hoeverre leidt de procesaanpak bij integrale gebiedsontwikkeling tot kwaliteitsverbetering en tot procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt?

2.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het opstellen van een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling welke leidt tot kwaliteitsverbetering en tot een procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt. Deze procesaanpak zal niet voor één geval/situatie meetpunten bevatten, maar voor meerdere situaties/gevals categorieën.

2.5 Definiëring van de belangrijkste begrippen

Integrale gebiedsontwikkeling

"Het komen tot een afstemming van verschillende relevante functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en de belangen (publiek en privaat), leidend tot een totaaloplossing voor het betreffende plangebied. De 'beste' totaaloplossing is die oplossing waarin voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is geoptimaliseerd". (Kenniscentrum PPS, 2006)

Kwaliteitsverbetering

meer•waar•de (de ~ (v.)) (Van Dale, 2006)

1 extra waarde

2 [econ.] het verschil tussen de waarde van de arbeid en het daarvoor betaalde loon

kwa-li-teit (de ~ (v.), ~en) (Van Dale, 2006)

- 1 bepaalde gesteldheid, hoedanigheid, mate waarin iets geschikt is om voor een bepaald doel gebruikt te worden => *soort*
- 2 goede eigenschap
- 3 hoedanigheid, functie
- 4 [spel] het verschil in waarde tussen bv. een toren en een paard of loper [in het schaakspel]

Voor kwaliteitsverbetering zijn verschillende interpretaties mogelijk. In hoofdstuk 3 wordt een verantwoording gegeven voor onderstaande interpretatie, evenals de manier van meten.

Een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld (Kenniscentrum PPS, 2006). Plannen moeten niet alleen voldoen aan alle gangbare kwaliteitseisen voor ruimtelijke ordening, ze moeten ook kunnen bijdragen aan kwaliteitsverbetering door landschappelijke inpassing en een cultuurhistorisch verantwoord ontwerp. Oftewel: Ruimte nemen, kwaliteit geven (Nota Ruimte, 2006).

Procesoptimalisatie ten aanzien van tijd

pro·ces (het ~, ~sen) (Van Dale, 2006)

- 2 geleidelijke verandering

-aan·pak (de ~ (m.))

- 1 wijze van aanpakken => *stijl*

stijl (de ~ (m.), ~en)

- 5 manier van optreden, wijze van aanpakken en uitvoeren => *aanpak*

op·ti·ma·li·se·ren (ov.ww.) (Van Dale, 2006)

- 1 optimaal maken, in de meest gunstige omstandigheden of tot de gunstigste oplossing brengen

gun·stig (bn.)

- 2 tot nut, tot baat => *favorabel, gelukkig, goed, mooi*; <=> *ongunstig*

goed² (bn.)

- 1 juist, zoals het behoort, zoals verwacht wordt <=> *fout*
- 2 van hoge kwaliteit => *best, waard*; <=> *slecht*

Procesoptimalisatie is een integrale aanpak voor de verbetering van de gehele projectaanpak. Een afstemming tussen processen, organisatie, besturing en informatievoorziening staat daarbij centraal.

Procesoptimalisatie wordt in de cases gemeten aan de hand van een tijdsbalk. Meer hierover in hoofdstuk 3.

Water als structurerend principe

Om de zeespiegelrijzing en de bodemdaling op te vangen, en om wateroverlast en overstroming te voorkomen, is meer ruimte nodig voor water. Tegen deze achtergrond is water gekozen als een van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte door het kabinet. Water stelt indringende eisen aan een duurzaam vestigingsbeleid gezien het kleine oppervlak van Nederland en de beschikbare infrastructuur en het aantal bewoners en bedrijven. 'Water als structurerend principe' betekent dat water meer ruimte krijgt en dat waterkwaliteit en -kwantiteit sturend zijn voor het grondgebruik. Bovendien voorkomt het verdroging, onnodige bodemdaling, watertekorten en verzilting. Dit is ook belangrijk voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water voor een goede ecologische waterkwaliteit. Gemeenten, provincies en waterschappen hanteren daarom water als een structurerend principe bij het ontwikkelen, uitwerken en toetsen van hun ruimtelijk beleid. 'Water als structurerend principe' betekent een omkering van de verhoudingen tussen de waterbeheerder en de andere plannen makers en gebruikers in het stedelijk gebied (Nota Ruimte, 2006).

2.6 Afbakening

Inleiding

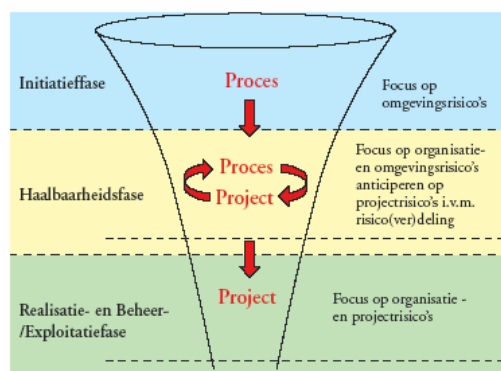
In paragraaf 2.3, probleemstelling, is reeds een begin gemaakt met een focus / afbakening binnen de probleemomschrijving. In deze paragraaf zal de probleemsituatie verder 'getrechterd' worden om de probleemstelling goed te kunnen beantwoorden. Tevens wordt in deze paragraaf de afbakening onderbouwd.

Procesaanpak

Van een verzameling activiteiten die gericht is op het vinden van een haalbare en mogelijke vervolgstap, kan een proces worden opgesteld. De procesmatige kant van een project geeft de leidraad aan voor het project, de fundering van het verdere verloop. Daarom behoort de procesmatige kant van een project georganiseerd te zijn voor een gewenst verloop van het project. De risico's beheersen die samenhangen met het proces, zoals omgevingsrisico's, financiën en samenwerkingsrisico's, zijn vooral in de beginfase relevant. Naarmate het project vordert, worden de doelstellingen en de randvoorwaarden concreter en krijgt het project inhoud. De aard en de impact van de risico's en de kans dat deze zich voor zullen doen, kunnen steeds nauwkeuriger worden bepaald (Bindels et.al, 2004). Vanwege deze verschillende afhankelijkheden voor een gewenst resultaat, wordt er tijdens dit onderzoek alleen naar de procesaanpak gekeken.

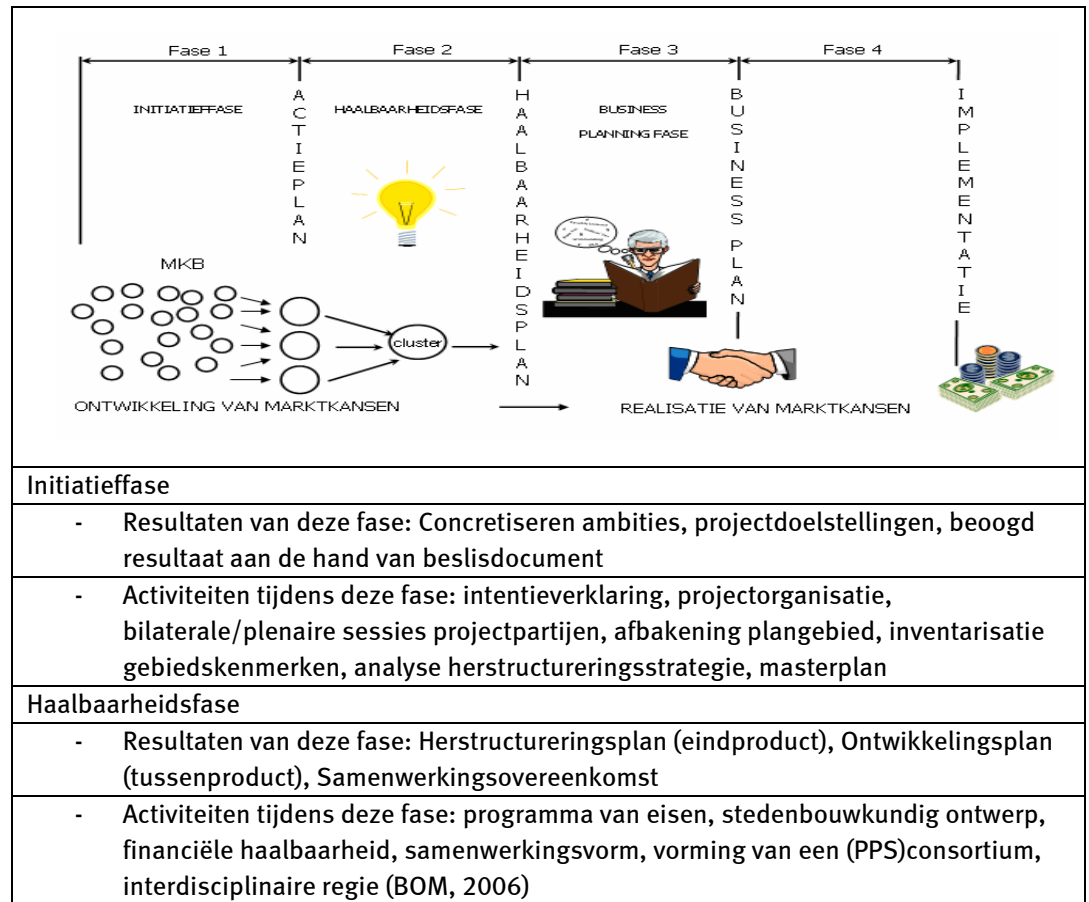
Het proces in de verschillende projectfasen

Een gebiedsontwikkelingsproject begint met een ruimtelijk probleem en/of een beleidsambitie. Verkend moet worden hoe een idee contouren kan krijgen met een ruw programma en een visie. Tijdens de initiatiefase moet er draagvlak worden verkregen, een mogelijke samenwerking worden verkend, commitment moet worden bevorderd en de financiële kaders moeten worden afgetast. De initiatiefase eindigt meestal met een projectplan en een (joint-venture) intentieovereenkomst. Daarin leggen de betrokken publieke en private partijen de intentie vast om gezamenlijk de haalbaarheid te onderzoeken. De analyse richt zich in deze fase op het proces. In figuur 2.5 is dit weergegeven (Bindels et.al, 2004).



Figuur 2.5 Procesanalyse initiatiefase

Na de initiatiefase komt de haalbaarheidsfase. Tijdens de haalbaarheidsfase wordt de intentieovereenkomst omgezet in een samenwerkingsovereenkomst, bijvoorbeeld een PPS. De genoemde fasen van een project bevatten meestal de volgende onderdelen (BOM, 2006):



Figuur 2.6 Overzicht projectverloop

"Trechteren"

- **Afgeronde planvormingfase integraal gebiedsontwikkelingsproject**
Dit onderzoek zal zich richten op projecten waarbij de planvormingfase van integrale gebiedsontwikkeling reeds is afgerond. Dit is vanwege de relatief korte onderzoekstijd, de daarin te achterhalen informatie, maar ook omdat vanaf de planvormingfase de samenwerking tussen de verschillende actoren daadwerkelijk moet gaan plaatsvinden. De realisatie van het project hoeft nog niet te zijn afgerond. Het volgen van een net opgestart project is door de beperkte tijd niet mogelijk. Het opstarten van een project neemt vaak wel een aantal jaren in beslag.
- **Reeds aanwezige intentieovereenkomst in de vorm van praktijk/kaderafspraken**
De procesmatige kant van het project zal worden bekeken vanaf de reeds aanwezige praktijk/kaderafspraken, ook vanwege de relatief korte onderzoekstijd. Er is hiervoor gekozen vanwege het dan bekend zijn van de vele betrokken actoren en functies. Zo hoeft er geen tijd te worden besteed aan de keuze van spelers in het team. De keuze voor de joint-venture intentieovereenkomst is enkele alinea's eerder aangehaald in de 'afbakening'.
- **Ontwikkelingsplan**
Aan de hand van de reeds aanwezige intentieovereenkomst wordt verder afgebakend naar het ontstaan van het ontwikkelingsplan. De gehele procesaanpak, van voorbereiding tot realisatie, wordt op de achtergrond wel meegenomen ten behoeve van de verduidelijking van besluiten die genomen worden voor het ontwikkelingsplan. Ook dit is weer een afbakening vanwege de relatief korte onderzoeksperiode. De keuze voor het ontwikkelingsplan is gemaakt omdat in deze fase de vele verschillende wensen, doelstellingen en eisen van de verschillende actoren aan het uiteindelijke resultaat aan de orde komen. In het ontwikkelingsplan wordt namelijk een eerste indruk gegeven van

het projectresultaat. Deze fase staat er dan ook om bekend dat hier de meeste vertraging opgelopen kan worden (Cobouw, 2006). In deze fase dient overeenstemming bereikt te worden en dient het besluitvormingstraject doorlopen te worden. De overeenstemming bereiken en het doorlopen van het besluitvormingstraject kan soms wel enkele jaren in beslag nemen.

- **Water**

In het ontwikkelingsplan wordt toegespitst op hoe water als structurerend principe in dit soort integrale gebiedsontwikkelingsprojecten een meerwaarde kan opleveren. Dit onderzoek heeft dus geen betrekking op waterprojecten die op zichzelf staan, zoals de Deltawerken en de Afsluitdijk, maar op projecten waarbij de nadruk op de woningbouw ligt, 'stedelijk waterbeheer'. In de probleemomsingeling wordt de 'strubbeling' beschreven tussen enerzijds 'rood' met anderzijds 'groen' en 'blauw'. Vanwege de relatief korte onderzoekstijd zal alleen naar de knelpunten tussen 'rood' en 'blauw' gekeken worden.

- **Knelpunten**

Rondom het aspect water in het ontwikkelingsplan zal gekeken worden naar de economische factoren, het sociaal-maatschappelijke vlak, het ruimtelijk-fysieke vlak en het procedurele vlak. Waar zitten de knelpunten die eventueel kunnen worden voorkomen ten behoeve van de optimalisatie van het proces. Knelpunten kunnen bijvoorbeeld het verkrijgen van draagvlak zijn of het moment van betrekken van actoren, de financiering, etc.

- **Moment van betrekken welke actoren**

Er wordt specifiek gekeken naar het moment van betrekken van de vele verschillende definitieve actoren; waarom zijn ze toen op dat moment betrokken geraakt en niet eerder of later in het proces en welke gevolgen heeft dit voor het proces gehad. Van de actoren en functies die betrokken zijn bij een integraal gebiedsontwikkelingsproject zal worden toegespitst op de betrokken actoren die te maken hebben en/of krijgen met water als structurerend principe.

2.7 Onderzoeksvragen

Inleiding

Nu de probleemsituatie is omschreven, een pilot case en de eerste literatuur is geanalyseerd, de probleemstelling en doelstelling zijn geformuleerd en in termen zijn uitgewerkt en in omvang is afgebakend, kunnen de onderzoeksvragen worden bepaald om de probleemstelling te kunnen beantwoorden en de doelstelling te bereiken.

Onderzoeksvragen

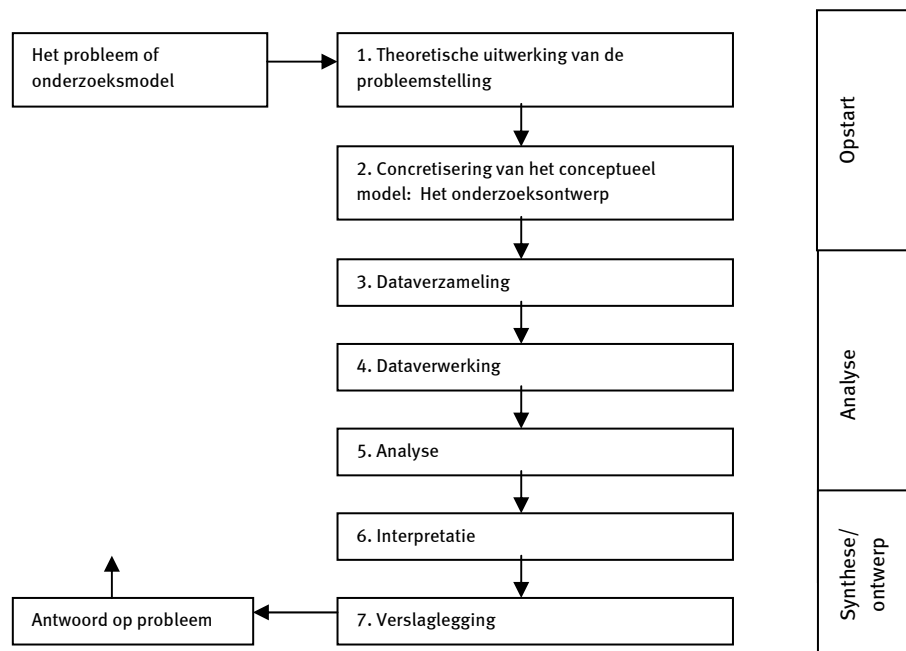
1. Welke planningsaanpakken zijn toepasbaar voor integrale gebiedsontwikkeling?
(wordt behandeld in hoofdstuk 4)
2. Hoe vinden planningsaanpakken in de praktijk plaats?
(wordt behandeld in hoofdstuk 5.1.2 en 5.2.2)
3. Welke invloed hebben planningsaanpakken op de mate van kwaliteitsverbetering?
(wordt behandeld in hoofdstuk 5.1.3 en 5.2.3)
4. Welke invloed hebben planningsaanpakken op de mate van tijds optimalisatie?
(wordt behandeld in hoofdstuk 5.1.4 en 5.2.4)
5. Hoe ziet een ontwerp procesaanpak eruit voor integrale gebiedsontwikkeling?
(wordt behandeld in hoofdstuk 7)

3 Onderzoeksmethodiek

3.1 Onderzoeksopzet

Een antwoord op de onderzoeksvragen zal mede worden gevonden door het analyseren van de literatuur en casestudies. Niet minder belangrijk zijn de te houden interviews, behorende bij de te analyseren casestudies. De interviewlijst is opgenomen in bijlage 5.

De onderzoeksopzet is gefaseerd in drie fasen; opstart, inventarisatie en de uitwerking. Dit is het model van Segers (1977). Segers (1977) omschrijft dat de vertaling in een onderzoeksontwerp en het vervolgens ten uitvoer brengen van het onderzoeksontwerp beschouwd kan worden als een proces van beslissingen die in de loop van het onderzoek moeten worden genomen. Kortom, bij het maken van een onderzoeksontwerp moet je onophoudelijk keuzen maken. Het model van Segers (1977) ziet er als volgt uit:



Figuur 3.1 Het onderzoeksproces volgens Segers.

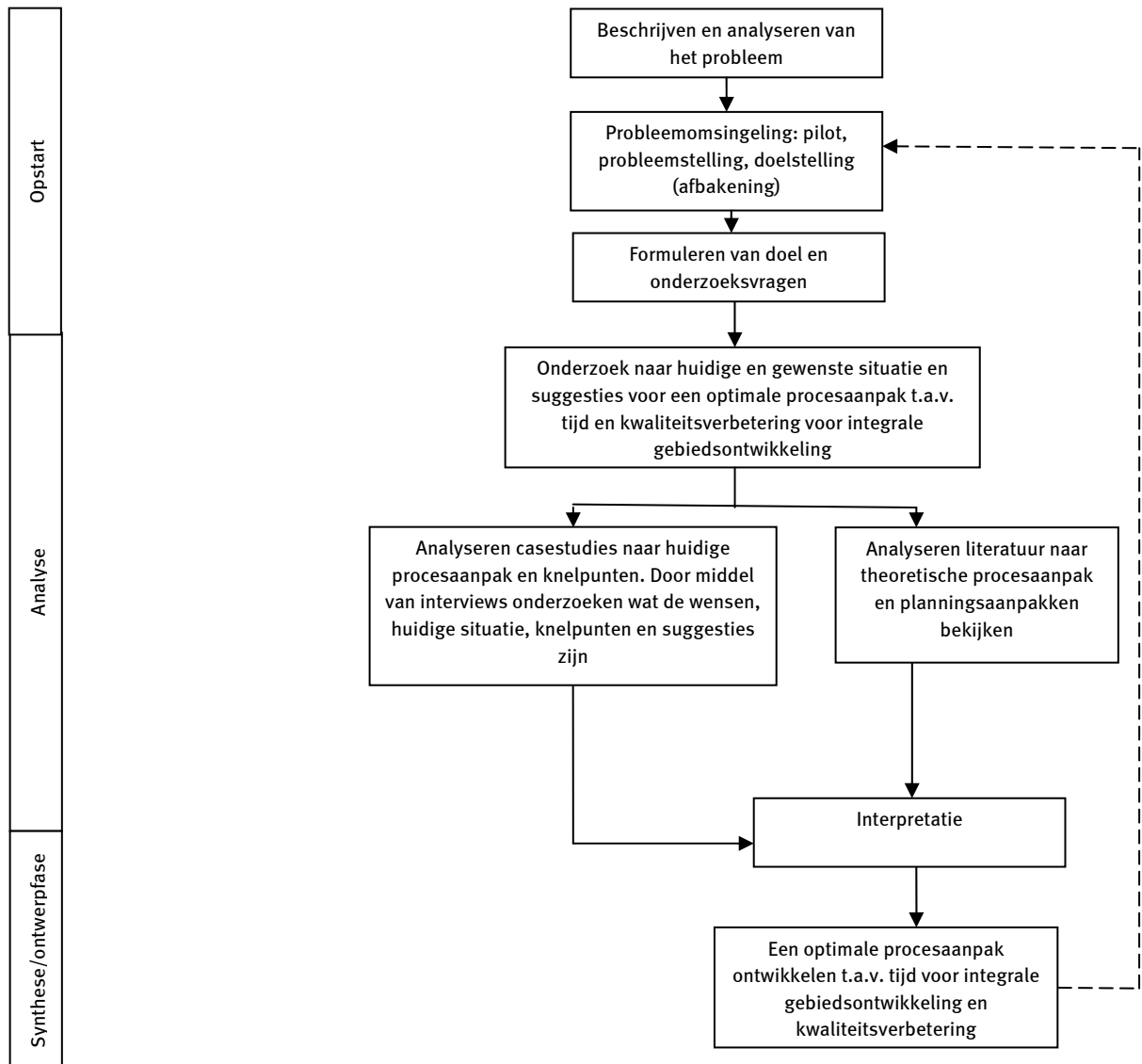
De uitleg bij de figuur:

1. Een theoretisch uitgangspunt, theoretisch onderzoekselement, theoretische relaties en theoretische eigenschappen;
2. Selectie van onderzoekselementen, indicatoren en operationele definities;
3. Waarnemingstechniek zoals interviewen en diverse organisatorische zaken;
4. Ordening, codering en verwerkingsprocedures
5. Organisatie van de analyse-uitvoering
6. Betekenis van de bevindingen
7. Indeling en opbouw vormgeving

Het onderzoeksmodel van Segers wordt als leidraad gebruikt voor de onderzoeksopzet van dit onderzoek.

In figuur 3.2 is de opzet geschematiseerd in drie fasen:

De onderstaande figuur wordt in de volgende alinea's toegelicht.



Figuur 3.2 Onderzoeksopzet

3.2 Opstart

De initiatieffase is erop gericht om het probleem helder te krijgen en in een probleemstelling vast te leggen. Hiervoor wordt allereerst een pilot project geanalyseerd. Het probleem en de doelstelling worden gedefinieerd, in termen uitgewerkt en in omvang afgeperkt. Hiermee wordt de probleemsituatie opgesteld en wordt de probleemstelling onderbouwd en door randvoorwaarden, uitgangspunten en een afbakening 'getrechterd'. Deze opstart is reeds beschreven in hoofdstuk 2.

3.3 Analyse

De analyse van het onderzoek bestaat uit een onderzoek naar de theoretische situatie, huidige situatie, wensen, suggesties en oplossingen voor een optimale procesaanpak ten aanzien van tijd van integrale gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering.

Dit onderzoek zal bestaan uit twee parallelle delen:

- Literatuuronderzoek naar de theoretische situatie
- Het analyseren van casestudies en het houden van interviews.

Literatuuronderzoek

Het 'literatuuronderzoek' is gestart met de volgende vragen: Wat is precies integrale gebiedsontwikkeling, wat zijn de voor en nadelen hiervan. Wat houdt nu precies 'water als structurerend principe' in. En hoe is deze combinatie met integrale gebiedsontwikkeling mogelijk. Daarnaast is gekeken hoe een proces het beste kan worden ontworpen volgens de literatuur, wat voor ontwikkelingen er in tijd vooraf zijn gegaan in de gebiedsontwikkeling en hoe verder te gaan op basis van strategische planning. Deze voorgaande punten zijn verwerkt in hoofdstuk 4. De uitgebreide literatuurstudie is terug te vinden in bijlage 4.

Casestudies en interviews

Inleiding

Een casestudie wordt gedaan wanneer er sprake is van 'hoe' of 'waarom' vragen, wanneer de onderzoeker weinig invloed kan uitoefenen op omstandigheden en wanneer het gaat om een voorval binnen een 'real life' context (Yin, 1984). Een casestudie is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen. Deze objecten of processen kunnen zijn een organisatie, een bedrijf, de totstandkoming van een bepaalde wet, de locatiekeuze van een stortplaats, etc. (Verschuren, 2000).

Voor- en nadelen

De voordelen van deze methode zijn de gedetailleerde informatie en de concrete, rechtstreekse kennis. Er zijn uiteraard ook nadelen aan verbonden waarvan de belangrijkste het risico van ongeoorloofde generalisaties op basis van kennis over één geval is (Swanborn, 1987). Omdat het risico van een casestudie een ongeoorloofde generalisatie kan geven op basis van één geval, zullen er minimaal twee cases worden geanalyseerd. Het bewijs wordt vaak als overtuigender gezien, echter kost het wel meer tijd en middelen (Yin, 1984). Voor dit onderzoek is gekozen voor het aantal van twee, vanwege de beperkte onderzoekstijd. De twee casestudies zullen als een vergelijkende casestudie worden geanalyseerd en worden onderling vergeleken. Ook hier zijn er subvarianten. De hiërarchische methode en de sequentiële methode. Er is gekozen voor de sequentiële methode waarbij de casestudies met elkaar worden vergeleken. Bij deze variant wordt het onderzoek zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar bestudeerd. Dit kan tegelijkertijd plaatsvinden en hoeft niet perse na elkaar. Hierbij wordt getracht een verklaring te vinden voor de overeenkomsten en de verschillen (Verschuren, 2000). Het betreft hier twee cases waarbij water een grote rol speelt in de integrale gebiedsontwikkeling. Dit zijn twee vergelijkbare cases. Met twee vergelijkbare cases kan er goed vergeleken worden wat de verschillen en overeenkomsten zijn, waarom deze er zijn en hoe deze zijn 'behandeld'. De eerste case betreft het project 'NoMa 2^e fase, gemeente Hoogezand-Sappemeer'. Dit betreft een herstructurering van de wijken Noorderpark en Margrietpark aan het Winschoterdiep in Hoogezand-Sappemeer. De aanleiding voor deze herstructurering is de wateroverlast in deze wijken geweest. De tweede case betreft het project 'Kreekrijk en De Omzoom, gemeente Zaanstad'. Dit betreft

de aanleg van een strategisch groenproject, met de daarbij behorende grote wateropgave, rondom een VINEX wijk. Meer hierover in hoofdstuk 5, casestudies.

Wat analyseren

Tijdens het bestuderen van de casestudies wordt gekeken hoe de gehanteerde procesaanpak van invloed is geweest op de mate van kwaliteit en op het proces ten aanzien van tijd. In de volgende paragraaf 'Synthese' wordt verder ingegaan op hoe kwaliteit en tijd gemeten zullen worden.

Hoe ziet het proces eruit. Welke partijen en functies zijn er betrokken en wanneer zijn deze betrokken geraakt. Hoe er is omgegaan met knelpunten, zijn deze knelpunten überhaupt naar voren gekomen, wat is er gedaan met deze knelpunten en wat voor gevolgen heeft dit gehad voor het proces. Hoe lang heeft het proces geduurd, etc. De onderzoeksvragen zullen leidend zijn tijdens de analysering (GIDO, 2003). Deze zijn reeds geformuleerd in paragraaf 2.7.

Interviews in casestudies

Het houden van interviews (face-to-face), kan een inzicht geven in hoe de procesaanpak er volgens de geïnterviewden uit ziet en zou moeten zien rondom het aspect water. Waar lopen zij vaak tegenaan, waar denken zij waar de knelpunten liggen, etc. Wellicht hebben de geïnterviewden zelf suggesties voor een optimalisatie van de procesaanpak. De interviews worden gehouden onder diverse deskundigen zoals beleidsambtenaren van water/beheer en onderhoud van de gemeente en een waterschap en een ontwikkelaar/projectleider van Ingenieursbureau Oranjewoud B.V..

Er is gekozen voor een face-to-face interview. Tijdens zo een mondeling gesprek kan er vaak meer besproken worden of komen er andere uitkomsten naar voren die voorafgaand niet waren verwacht. Op deze onverwachte informatie kan direct worden ingespeeld; wat bij een schriftelijke enquête niet het geval is. Een interview biedt een grote diversiteit aan informatie en snelheid waarmee deze kan vrijkomen. Een voordeel van een mondeling interview. Nadelen van interviews zijn bijvoorbeeld de vorm van de vraagstelling. Soms vindt een geïnterviewde het niet prettig om een directe vraagstelling te beantwoorden, om geconfronteerd te worden met een bepaalde kwestie. Ook kan het een moeilijk gesprek worden indien het een onderwerp betreft wat nogal gevoelig ligt bij de geïnterviewde. Een schriftelijk interview heeft tevens een groot nadeel; er kan heel kort en algemeen geantwoord worden. Met een mondeling interview kan dit voorkomen worden.

Resultaat

Het resultaat van de analyse is het vinden van de invloed welke het proces heeft gehad op de kwaliteit en de tijd. Welke knelpunten in het proces zorgen voor mogelijke vertraging in de procesaanpak van integrale gebiedsontwikkeling waarbij water één van de te realiseren functies is en wat zijn de gevolgen voor het proces. Daarnaast is een overzicht verkregen van hoe een procesaanpak er volgens de literatuur behoort uit te zien en is duidelijk geworden wat de verschillen zijn tussen literatuur en de twee praktijkcases en een mogelijke reden hiervoor.

3.4 Synthese/ontwerpen

De resultaten van beide deelonderzoeken zullen leiden tot een matching van de praktijk en de literatuur. Deze matching zal niet plaatsvinden na het uitvoeren van de deelonderzoeken maar gelijktijdig. De oorzaak-gevolg relaties, de afhankelijke en onafhankelijke variabelen zullen naar voren moeten komen. Met deze relaties uit de

literatuur en de praktijk kan een procesaanpak ontworpen worden voor toekomstige projecten.

Matching

In hoeverre leidt de procesaanpak bij integrale gebiedsontwikkeling tot kwaliteitsverbetering en tot procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt? Dit is de probleemstelling zoals deze is gesteld in paragraaf 2.3. De vraag is dus hoe de vooraf opgestelde procesaanpak van invloed is op het tijdsverloop en de ruimtelijke kwaliteit. Tijdens de casestudies wordt bekeken hoe dit in de praktijk is verlopen (performance), wat is het uiteindelijke tijdsverloop en de ruimtelijke kwaliteit geworden.

Vraag	Procesaanpak	→ tijd → kwaliteit	
Case	Procesaanpak	→ performance	→ tijd → kwaliteit

Figuur 3.4 Aanpak

De informatie uit de literatuur en de praktijk leiden beide tot de beantwoording van de onderzoeksvragen welke in paragraaf 2.7 zijn weergegeven. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen zal naar voren komen waar de grootste knelpunten zich bevinden, met de bijbehorende oorzaak-gevolg relatie, en welke invloed het proces heeft op de kwaliteit en de tijd in de huidige procesaanpak van integrale gebiedsontwikkeling waarbij water als structurerend principe een rol speelt. Vanuit deze knelpunten zullen suggesties voor verbetering of voorkoming aan de orde zijn.

De procesaanpak is gebaseerd op de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). Deze theorie biedt veel handvaten om aan complexe processen het hoofd te bieden. Deze kan bijdragen aan het creëren van een bepaalde vorm van draagvlak, de transparantie vergroten, het proces dynamisch houden en tevens inhoudelijke onzekerheid verminderen.

Het proces, de oorzaak, is de onafhankelijke factor. Het product, het gevolg van het proces, is hierin de afhankelijke factor. Onder proces wordt verstaan de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). Het product wat hieruit naar voren komt is de kwaliteitsverbetering voor het project en de optimalisatie voor het project ten aanzien van tijd. Hoe dit proces eruit ziet, in welke mate er kwaliteitsverbetering en/of optimalisatie is ontstaan, is afhankelijk van hoe het proces aangepakt/gehandhaafd is. In de cases wordt dus gekeken naar hoe het proces (de vier ontwerpprincipes) zijn toegepast en hoe het product er daardoor uit ziet.

Proces Onafhankelijk	Product (performance) Afhankelijk
- Openheid - Veiligheid - Voortgang - Inhoud	- Kwaliteitsverbetering - Optimalisatie t.a.v. tijd

Figuur 3.5 "Kapstok"

Het bovenstaande schema biedt houvast om conclusies te kunnen trekken. Het geeft de oorzaak-gevolg relaties weer tussen proces en product. Met deze oorzaak-gevolg relaties

kan worden nagegaan hoe een procesaanpak er 'beter' uit kan zien om 'meer' kwaliteit en optimalisatie te creëren dan dat er nu gedaan is met de huidige aanpak van een case.

Metten

Hoe wordt nu de kwaliteit en de tijd in dit onderzoek 'gemeten'? Wat is 'kwaliteit' en wat is 'tijd'? De begrippen zijn reeds in paragraaf 2.7 omschreven, hoe de begrippen zullen worden gemeten in dit onderzoek wordt nu besproken.

'Tijd' wordt in de cases gemeten aan de hand van een tijdsbalk. De vooraf gemaakte tijdsindeling wordt vergeleken met het daadwerkelijke verloop van het project. Op welke momenten zijn welke beslissingen/documenten de revue gepasseerd. Hoe zag het geplande tijdsschema er vooraf uit en hoe is dit in de loop van het proces veranderd door bijvoorbeeld opgelopen vertragingen. Wat is de oorzaak van deze vertragingen, heeft de voorgestelde procesaanpak hier invloed op gehad enz. Deze tijdsbalk is relatief gemakkelijk op te stellen. De oorzaken van de eventuele vertragingen worden achterhaald uit de interviews, documenten en nieuwsberichten.

'Kwaliteit' is lastiger om te meten. In de begrippenomschrijving is reeds naar voren gekomen dat er meerdere typeringen bestaan voor kwaliteit. Kwaliteit wordt nogal eens verschillend geïnterpreteerd, met als gevolg een Babylonische spraakverwarring. Hier wordt met kwaliteit bedoeld de ruimtelijke kwaliteit in relatie tot meervoudig ruimtegebruik, integrale gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke kwaliteit is een belangrijk onderwerp van discussie geweest bij de totstandkoming van de Vierde Nota Ruimte (Habiforum, 2001). De discussie begon al in het begin van de jaren tachtig toen men zich afvroeg of ruimtelijke ordening niet slechts een kwestie was van het zorgvuldig afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims, met het compromis als uiteindelijk product, of dat er ook een inhoudelijke meerwaarde aan alle ruimtelijke plannen zou moeten zitten. Het antwoord op de vraag naar die meerwaarde was positief en het nastreven van ruimtelijke kwaliteit werd sinds die tijd steeds belangrijker. In de Vierde Nota Ruimte (Habiforum, 2001) wordt ruimtelijke kwaliteit uitgesplitst naar drie begrippen: belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde.

Gebruikswaarde: functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer, samenhang, bereikbaarheid, interferentie.

Belevingswaarde: identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving.

Toekomstwaarde: sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid, aanpasbaarheid.

De interpretatie van wat onder gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde moet worden verstaan loopt hier en daar behoorlijk uiteen. De begrippen kunnen vertaald worden in economisch, sociaal en ecologisch maar er kan ook gesproken worden over Economische doelmatigheid, Ecologische duurzaamheid, Sociale rechtvaardigheid en Culturele identiteit, zoals de VROM-raad dit doet (Habiforum, 2001). Tijdens dit onderzoek wordt de interpretatie van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde vertaald in een economisch-, sociaal- en ecologisch belang.

Van oorsprong is de ruimtelijke ordening ontstaan op basis van gezondheid en veiligheid (onder veiligheid wordt in het kort verstaan het beschermen van centrale belangen. Meer hierover in het Theoretisch kader) als publieke belangen. Naarmate deze elementen meer vanzelfsprekend zijn geworden is de ruimtelijke inrichting sterk gericht geraakt op het doen waarin zowel economische, sociale als culturele aspecten werden onderscheiden. De sterkere rol die beleving is gaan spelen (als gevolg van de gestegen welvaart) betekent dat het doen niet meer los gezien kan worden van de beleving die mensen van de ruimte

hebben. In de Vierde Nota Ruimte is dit dan ook opgenomen als extra kwaliteitscriterium (Habiforum, 2001). Tijdens dit onderzoek wordt het culturele belang ook meegenomen als interpretatie van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde.

Ruimtegebruik vraagt dus om een afweging tussen economische, sociale, ecologische en culturele belangen. De aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn geordend in een matrix die maatschappelijke belangen koppelt aan ontwerpisen:

	Economisch belang	Sociaal belang	Ecologisch belang	Cultureel belang
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Toegang Verdeling Deelname Keuze	Veiligheid, hinder Verontreiniging Verdroging Versnippering	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting
Belevingswaarde	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid	Ruimte, rust Schoonheid Gezondheid	Eigenheid Schoonheid Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	Voorraden Ecosystemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

Figuur 3.6 Conceptuele matrix (Habiforum, 2001)

Per kolom (belang) zijn criteria, ofwel aspecten van ruimtelijke kwaliteit, aan te wijzen die corresponderen met gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De matrix is bedoeld als flexibel analysekader door sleutelbegrippen en accenten uit de verschillende visies te positioneren.

In de matrix wordt weergegeven hoe ruimtelijke kwaliteit wordt geïnterpreteerd in de literatuur en praktijk. Dit is bedoeld om meer helderheid te krijgen over het gebruik van het begrip ruimtelijke kwaliteit door diverse partijen. Wordt hetzelfde gezegd in andere bewoordingen, of gaat het om wezenlijke tegenstellingen (Habiforum, 2001)?

Gezien de beschikbare onderzoeksperiode is een keuze gemaakt in het te behandelen aantal waarden en belangen. Er is gekozen voor het analyseren van de economische- en sociale- belevingswaarde. Deze keuze is onder andere gemaakt aangezien de projecten nog niet geheel zijn afgerond. Daarom is het lastig een indruk te krijgen van de daadwerkelijke gebruikswaarde, evenals de toekomstwaarde. De belevingswaarde daarentegen speelt een belangrijke rol bij het opstellen van een projectontwerp. Het realiseren van een project moet geaccepteerd worden in zijn omgeving. Dit is het sociale belang. Niet alleen het zichtbaar maken van de belevingswaarde onder de bevolking speelt een belangrijke rol, ook de belevingswaarde onder de betrokkenen in bijvoorbeeld een ontwerpteam speelt een rol. Naast de sociale belevingswaarde is er de economische belevingswaarde. Deze keuze is onder andere gemaakt omdat het verkrijgen van bijvoorbeeld subsidies een rol speelt in het uiteindelijke ontwerp. Hiermee gaat of staat de attractiviteit en het imago van een ontwikkeld gebied. Dit is een belangrijk punt voor het latere gebruik van het gebied. Het economisch belang speelt een rol in de mate van haalbaarheid voor een project en/of welke invloed het project op de omgeving heeft ten behoeve van een economische impuls voor de omgeving. Niet iedereen investeert zomaar in een project, hiervoor dienen gegronde redenen te zijn als bijvoorbeeld het positieve imago van een project voor de investeerder, de economische belevingswaarde.

Kort gezegd zijn de 'euro's' (economische belevingswaarde) en de acceptatie (sociale belevingswaarde) voor een project belangrijk voor het uiteindelijke succes van het project, vandaar de keuzes.

	Economisch belang	Sociaal belang
Belevingswaarde	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid

Figuur 3.7 Te gebruiken conceptuele matrix

Met behulp van bovenstaande matrix wordt het begrip 'kwaliteit' gemeten in dit onderzoek. De informatie voor het invullen van de bovenstaande matrix zal worden geïnterpreteerd uit de interviews.

Resultaat

De bovenstaande informatie geeft de input voor de te ontwerpen procesaanpak. Het beoogde resultaat van deze uitwerkingsstap is het opstellen van een procesaanpak zodat er kwaliteitsverbetering ontstaat en een optimalisatie ten aanzien van tijd van het proces wordt verkregen. Er zal specifiek gekeken worden naar projecten waarbij water als structurerend principe een rol speelt om te kijken of water leeft in de integrale gebiedsontwikkeling.

Deze procesaanpak zal niet voor één geval/situatie meetpunten bevatten, maar voor meerdere situaties/gevals categorieën.



4 Theoretisch kader

4.1 Historische ontwikkelingen in de planningsmethoden

Met behulp van een terugblik wordt gekeken hoe stedelijke ontwikkeling zich heeft ontwikkeld in de tijd tot waar het nu staat. Dit hoofdstuk is gebaseerd op De Kort et.al (2005) en De Graaf (2005).

Van product naar proces

Een eerste belangrijke verandering is de verschuiving in de literatuur. Er is een verschuiving merkbaar van voornamelijk kijken naar het eindproduct, naar het planproces. Traditioneel had de stedelijke ontwikkeling een sterke focus op het fysieke resultaat, een rationele planning. Een hoge mate van uitvoerbaarheid was een kenmerk van deze planning. Het idee van de rationele planning is dat bijvoorbeeld een gehele toekomstige stad kan worden ontworpen op basis van rationele, wetenschappelijke onderbouwingen en kennis. Dit plan, het 'masterplan', is dan de vastgelegde handleiding voor het realiseren van de stad, zonder enkele mogelijkheden voor flexibiliteit. Echter op deze manier van plannen maken kwamen de nodige kritieken. Veel rationele plannen waren moeilijk of zelfs onmogelijk uit te voeren. Er kwamen nieuwe uitdagingen, de projecten werden steeds complexer, het belangrijker worden van de omgeving voor de eigen bevolking en de sociale overwegingen die hiermee samenhangen in besluiten voor een plan. Als reactie op deze kritieken werd er steeds meer aandacht besteed aan het proces, in plaats van het product. Voorbeelden hiervan zijn de communicatieve planning en interactieve planning. Beide benaderingen focussen op het doel, uitgangspunten en belangen van de actoren en de relaties tussen deze verschillende actoren. Communicatie en participatie zijn in deze benaderingen belangrijke begrippen. Deze benaderingen hebben minder aandacht voor het uiteindelijke resultaat en de daarbij behorende uitvoering maar meer voor samenwerking tussen de betrokkenen. Dit wordt gezien als meest essentieel om een oplossing te vinden voor ontwikkeling in een gebied.

Van een hiërarchische aansturing naar een interactie met vele betrokkenen

Een tweede verandering is de verschuiving van een hiërarchische bestuurlijke aansturing naar een interactie van vele betrokkenen. Traditioneel werden lange termijn en strategische beslissingen genomen door de regering. Vandaag de dag worden ruimtelijke ontwikkelingen vorm gegeven door de interactie met vele betrokken actoren. Daarnaast wordt de afhankelijkheid erkent tussen de verschillende actoren in een onderhandeling over ruimtelijke ontwikkelingen. Zo zijn publieke actoren afhankelijk van private actoren vanwege financiën, grond, gebrek aan technische, financiële en markt kennis. Maar andersom zijn private actoren afhankelijk van publieke actoren vanwege hun autoriteit en hun kennis van productie schema's en procedures. "Een vorm van planning waarbij de standpunten van de verschillende actoren zijn betrokken, heeft meer effect en zal uiteindelijk een beter resultaat opleveren dan wanneer alleen naar het technische eindproduct wordt gekeken" (Healey et.al, 1997). De verschuiving van een hiërarchische aansturing door de regering naar een interactie met vele betrokken actoren benadrukt de sociale interactie waarbij de samenwerking met de vele verschillende actoren de centrale spil is.

Van sectorbenadering naar integrale benadering

Een laatste belangrijke verandering is de verschuiving van een specifieke functie planning naar een meer integrale benadering voor ruimtelijke ontwikkelingen. Eeuwenlang zijn de verschillende functies verdeeld geweest over verschillende planningssectoren. Stedelijke planning, landschappelijke planning en watermanagement waren bijvoorbeeld afzonderlijke sectoren. Langzamerhand werd gerealiseerd dat de ruimtelijke functies allen met elkaar te maken hadden en dus een integrale benadering nodig was. Pas de laatste jaren is water en milieu toegevoegd aan de integrale benadering. Deze integrale benadering is erop gericht om de verschillende betrokken ruimtelijke functies op elkaar af te stemmen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en om efficiënt gebruik te maken van de beschikbare ruimte. Het wordt nu bijvoorbeeld erkend dat veranderingen in het landgebruik van invloed zijn op de waterhuishouding.

Ruimtelijke kwaliteit wordt vaak gedefinieerd als diversiteit (zie definiëring begrippen, paragraaf 2.5). Hoge kwaliteit wordt gecreëerd wanneer er een mix van ruimtelijke functies is en een sterke verbondenheid met elkaar hebben. Daarom is het belangrijk om ruimtelijke functies en landgebruik zorgvuldig met elkaar te coördineren

4.2 Strategische planning

Wat ging er aan strategische planning vooraf

In eerdere planningsprocedures, zoals beschreven in voorgaande paragraaf 4.1, werd of alleen naar de integratie van het ontwikkelen van het product gekeken, of alleen naar de integratie van het proces van interactie en participatie, en niet naar een combinatie van product én proces. Na het bekijken van de verschuivingen binnen de stedelijke ontwikkeling, de knelpunten die in de gebiedsontwikkeling naar voren komen en niet te vergeten de onafhankelijkheden tussen de ruimtelijke functies en de actoren, lijkt het belangrijk om het project- en procesmanagement te integreren om efficiënt gebruik te kunnen maken van de schaarse ruimte in Nederland. Voor het ontwikkelen van deze gebieden is overeenstemming nodig tussen de verschillende ruimtelijke functies en de uitvoerbaarheid van het project dient gegarandeerd te worden in het planningsproces (De Kort et.al, 2005). Volgens Healey et.al (1997) is het behulpzaam (en strategisch) voor actoren om zorgvuldig naar de relaties te kijken. Hoe deze relaties mogelijk veranderen, welke relaties bestaan tussen economische-, sociale- en omgevingsdrukken en wanneer deze de kwaliteit van de particuliere eigendommen beïnvloed. Volgens Mintzberg et.al (1998) en Albrechts (2001) is een combinatie of een verweven perspectief van de verschillende ruimtelijke functies én de actoren essentieel om het ruimtelijke planningsprobleem op te lossen. De te maken strategie zou zich moeten bekommeren over proces én product, statica én dynamica, het geplande én geleerde, de economie én de politiek.

Strategische planning

Strategische planning wordt gezien als een perspectief welke het mogelijk maakt om project- en procesmanagement te integreren in de ruimtelijke ontwikkeling. Deze theorie vindt zijn oorsprong in het leger. Vanuit het leger is het in de jaren vijftig, begin jaren zestig, aangenomen in de private sector. In deze private sector bevond zich veel kennis op het gebied van strategische planning en aan het eind van de jaren zeventig zijn het concept, de procedures en de instrumenten van de strategische planning 'geïmporteerd' in de publieke sector. In de Verenigde Staten kreeg de strategische planning in de jaren tachtig de eerste aandacht. Sinds kort is de strategische planning ook in Europa steeds meer in trek. Strategische planning levert concepten en methoden die marktgericht zijn, pragmatisch en realistisch zijn en om kunnen gaan met een turbulente en complexe

omgeving met zijn snelle ontwikkelingen (De Graaf, 2005). Het doel van strategische planning is het zoeken naar een ideale 'fit' tussen de organisatie en de omgeving, met zijn sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen, voor het probleem (SWOT-analyse: Strength, Weakness, Opportunities, Threats). Het doel is niet alleen maar het vinden van een optimale oplossing in termen van gevalsoplossingen, maar ook om commitment te creëren tussen de actoren. Hiermee bekommerd strategische planning zich over het product en het proces en tracht integrale gebiedsontwikkeling strategisch te coördineren voor elke unieke situatie (De Graaf, 2005).

Conclusie

Meerdere functies (product) én meerdere actoren (proces) zullen strategisch gecoördineerd moeten worden voor een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling (De Kort, 2005). Met de gecombineerde aandacht voor ruimtelijke functies én de verschillende actoren met hun interesses, is strategische planning in staat om elke unieke situatie voor elk integraal gebiedsontwikkelingsproject te coördineren. Maar volgens de knelpunten zijn ook de machtsverhoudingen tussen de verschillende actoren en de coördinatie van meerdere ruimtelijke functies, in plaats van het uitlichten van één ruimtelijke functie, van belang. Voor een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling moet dit aandachtspunt zeker worden meegenomen. Ondanks de groeiende aandacht voor hoe om te gaan met het combineren van meerdere functies en meerdere actoren, is de invloed nog beperkt.

In andere woorden: hoe kan een proces ontworpen worden voor integrale gebiedsontwikkeling?

4.3 Knelpunten in de integrale gebiedsontwikkeling

Het gebruik van een integrale benadering in de gebiedsontwikkeling is niet alleen positief maar brengt ook knelpunten met zich mee.

Knelpunten in de richtlijnen en coördinatie van meerdere ruimtelijke functies

Omdat het mogelijk is om hoge kwaliteit te creëren in een gebied wanneer de mix van ruimtelijke functies een sterke verbondenheid met elkaar hebben, is het belangrijk om de verschillende ruimtelijke functies en het landgebruik zorgvuldig op elkaar af te stemmen. Dit afstemmen is echter een ingewikkelde taak. Elke ruimtelijke functie heeft zijn eigen specifieke karakter welke situatie afhankelijk is. Naast deze verscheidenheid aan karakteristieken worden de doelen van de verschillende ruimtelijke functies vaak in verschillende eenheden benoemd. Het met elkaar vergelijken is daardoor lastig. De vele verschillen en overeenkomsten tussen de ruimtelijke functies maken de complexiteit alleen maar groter. Een kleine aanpassing in de plannen van een specifiek object, zal hiermee tevens verschillende andere objecten beïnvloeden. Daarnaast heeft elke ruimtelijke functie zijn eigen beleid, eigen cultuur en eigen procedures. De afstemming wordt hiermee alleen maar lastiger. Ook geografische- en eigendomsgrenzen kunnen tot knelpunten leiden. Wanneer moet nu welke actor hiervoor worden betrokken? (De Kort, 2005).

Knelpunten in de samenwerking tussen meerdere betrokken actoren

Bij een integrale benadering zijn vele verschillende ruimtelijke functies betrokken maar dus ook vele verschillende actoren. Echter welke actoren moeten betrokken worden? En wanneer moeten deze betrokken worden? Daarnaast kan de rol van een actor tijdens een project veranderen en kan hiermee de inbreng en mate van betrokkenheid veranderen.

Actoren in de zin van organisaties, als bijvoorbeeld een gemeente, zijn vaak niet transparant. Verschillende afdelingen van een organisatie kunnen elk hun eigen specifieke wensen en doelen hebben. Daarom is het belangrijk om duidelijk te omschrijven welke actoren betrokken moeten worden in het project. Tevens zitten er verschillen in de doelen en belangen van enerzijds de publieke actoren en anderzijds de private partijen. Publieke actoren hebben veelal sociale doelen en verantwoordelijkheden, terwijl private actoren veelal commerciële doelen hebben. Al deze verschillen in doelen, belangstelling, achtergrond, uitvoeringscriteria en rollen van de actoren maken het moeilijk om consensus te bereiken, veroorzaken miscommunicatie en zorgen voor weinig begrip. Actoren zijn onderling afhankelijk van elkaar. Autoriteit, financiën, data en informatie, grondeigendom, wettelijke en politieke steun en commitment zijn zes cruciale factoren waardoor een actor afhankelijk kan zijn. Deze afhankelijkheden veroorzaken machtsverhoudingen tussen de actoren en hebben tevens invloed op de projectuitkomst en het te doorlopen proces. Echter deze machtsverhoudingen, verhoudingen op zich, en het commitment tussen de actoren gedurende het proces veranderen. Er kunnen actoren het proces verlaten, maar ook toetreden. Deze flexibiliteit in een proces kan grote gevolgen hebben voor het vervolg van het project. Het politieke en strategische spel wat gespeeld kan worden, het signaleren van problemen en het herformuleren van de opgave hebben allen grote invloed op het te doorlopen proces (De Kort, 2005).

4.4 Het ontwerpen van een proces voor integrale gebiedsontwikkeling

Inleiding

Een algemeen geaccepteerde definitie van proces is moeilijk, zonet onmogelijk te geven. Bij procesmanagement wordt er namelijk altijd onderscheid gemaakt tussen inhoud (product) en proces. Inhoud is alles wat te maken heeft met het object en met de ervan belang zijnde elementen en aspecten. Proces is alles wat te maken heeft met het (samen)werken van de verschillende partijen en actoren die deze partijen vertegenwoordigen (Kor en Wijnen, 2005). Kernactiviteiten van procesmanagement zijn oriënteren, vormgeven en begeleiden. De projectleider is aanvankelijke vooral een procesmanager, die schippert tussen uiteenlopende partijen, belangen en doelstellingen. Hierdoor zijn de risico's die samenhangen met dit proces, zoals omgevingsrisico's en samenwerkingsrisico's, vooral in de beginfase relevant. Gedurende het project gaan de projectrisico's en organisatierisico's een rol spelen. Niet alleen risico's moeten in kaart worden gebracht om het project beheersbaar te houden, ook sterkten en zwakten, en kansen en bedreigingen voor het project én het proces spelen een rol (Bindels et.al, 2004).

Ontwerpprincipes

Voor het ontwerpen van het proces bestaan er vier categorieën ontwerpprincipes: openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Deze elementen zijn min of meer algemeen aanvaard en maken deel uit van het procesmanagement (De Bruijn et.al, 1999). De ontwerpprincipes kunnen behulpzaam zijn bij het opstellen van procesafspraken en kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, het incorporeren van dynamiek, het transparant maken van besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming. De ontwerpprincipes zijn dus een goed uitgangspunt in een proces voor integrale gebiedsontwikkeling. Ze houden rekening met de verschillende te combineren ruimtelijke functies en de vele verschillende actoren met elk hun eigen belangen.

Openheid en vertrouwen is de basis bij procesmanagement om partijen tot samenwerking te krijgen. Zonder deze elementen gaan partijen met elkaar te snel op de vuist of willen ze niets met elkaar te maken hebben. Veiligheid is nodig om te voorkomen dat partijen essentiële zaken achter houden uit angst dat de andere partijen er misbruik van maken of ze uit laten lekken. Zonder voortgang in het proces houdt het snel op. Zichtbare voortgang geeft betrokkenen energie om door te gaan. Inhoud, hetgeen waarover de beoogde samenwerking gaat, moet voor elk wat wils bevatten (De Bruijn et.al, 1999).

Openheid: besluitvorming is open besluitvorming	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2. Inhoud wordt proces. 3. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid.
Veiligheid: de positie van partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd	4. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; de toekomst biedt voor iedere partij ruimte. 5. De centrale belangen van partijen worden beschermd. 6. Het proces kent exit-regels 7. Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en hierop volgende activiteiten.
Voortgang: voldoende voortgang van en vaart in het besluitvormingsproces	8. Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. 9. Het proces kent een zware bemensing. 10. Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces. 11. Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling van het proces. 12. Het procesmanagement benut die eindigheid van het proces. 13. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
Inhoud: besluitvormingsproces kent voldoende inhoud	14. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 15. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Figuur 4.1 Ontwerpprincipes (De Bruijn et.al, 1999)

Openheid: besluitvorming is open besluitvorming

Het uitsluiten van een partij is schadelijk omdat deze over de mogelijkheden beschikt besluitvorming te blokkeren. Het betrekken van vele partijen is aantrekkelijk omdat deze over goed bruikbare kennis en informatie beschikken. Voorafgaande aan de start van het proces wordt er zo min mogelijk inhoudelijke keuzen gemaakt. De keuzemomenten worden slechts beschreven en vervolgens wordt aangegeven hoe het proces van besluitvorming op deze momenten zal verlopen. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid. Transparantie wil zeggen dat voor partijen duidelijk is wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie bij het proces betrokken zijn. Duidelijk moet zijn wat het eindtraject is, waar de passagiers kunnen in- en uitstappen, wat er gebeurt bij eventuele vertragingen, etc. Wanneer een proces ondoorzichtig is, partijen niet weten wat de procesafspraken zijn, is dit een voedingsbodem voor onderling wantrouwen en voor onderling conflict. Ook de procesmanager dient transparant op te treden. Hij dient zich op het proces te focussen en niet op de inhoud (De Bruijn et.al, 1999).

Veiligheid: de positie van partijen in het proces wordt beschermd

Ruimte geven betekent dat de partijen die tot een proces toetreden de kans moeten krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. Het beeld mag niet ontstaan dat zij in een fuik zwemmen. Dit geldt met name voor partijen die met moeite zijn over te

halen aan een proces mee te doen. De centrale belangen van partijen kunnen bijvoorbeeld worden beschermd door middel van afspraken over besluitvorming. Dat een minderheid deze kan blokkeren of dat partijen door bepaalde besluiten een 'dissenting opinion' mogen formuleren. Ook door het opnemen van exitregels wordt de drempel tot toetreden in het proces verlaagd. De procesmanager moet er echter voor zorgen dat partijen geen gebruik maken van deze mogelijkheid door het deelnemen aan het proces na verloop van tijd zo aantrekkelijk mogelijk te maken zodat uittreden geen optie meer is. Ieder proces bestaat uit een aantal deelbesluiten (tussenproducten) en een finaal besluit (eindproduct), dat wordt gevolgd door implementatie. De tussenproducten kunnen hard of zacht worden gekoppeld. Zacht wil zeggen dat een tussen product wordt opgeleverd maar geen eenduidige en/of lineaire relatie heeft met het hierop volgende tussenproduct. Hierdoor ontstaat enige ruimte tussen de verschillende tussenproducten en/of tussen het eindproduct van het proces en de hierop volgende acties. Het ontbreken van een dergelijke ruimte kan de besluitvorming tijdens het proces zeer sterk bemoeilijken wat tot gevolg kan hebben dat partijen nauwelijks bereid zijn tot reflectie of het nemen van een risico. Het uitwisselen van standpunten en de bereidheid de eigen opvattingen en waarden ter discussie te stellen, is het streven van de procesmanager (De Bruijn et.al, 1999).

Voortgang: voldoende voortgang van en vaart in het proces

De partijen die betrokken zijn bij het ontwerp zijn wederzijds afhankelijk en kennen vaak moeilijk overbrugbare tegenstellingen. Een ontwerp van een proces zal dan ook prikkels moeten bevatten voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Doordat er ruimte wordt geboden voor besluitvorming in de toekomst, blijft er voor partijen een vooruitzicht op voordeel en ontstaat er een prikkel om in het proces te blijven participeren. De procesmanager dient er daarom voor te zorgen dat de voordeelmogelijkheden in de staart van het proces zo groot mogelijk zijn. Ook de toekomstige ontmoetingen voor nieuwe besluitvorming over dezelfde of aanverwante onderwerpen kunnen worden gebruikt om in het lopende proces extra prikkels in te bouwen voor coöperatief gedrag door koppelingen te maken met thema's, die op dat moment spelen bij andere besluitvormingsprocessen en waarbij de partijen in het proces ook betrokken zijn.

Een zware bemensing is bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces. Commitment is hier dan veel meer vanzelfsprekend. Ook kan een zware bemensing enige afstand van de eigen achterban nemen. Dit is vooral belangrijk waar partijen soms moeten inleveren en het accepteren hiervan voor hen niet eenvoudig is. Doordat het proces een lange doorlooptijd kan hebben is deze hierdoor kwetsbaar voor kritiek van de participerende partijen of van actoren in de omgeving. Ook daarom is een zeker gezag en een zekere uitstraling belangrijk (De Bruijn et.al, 1999).

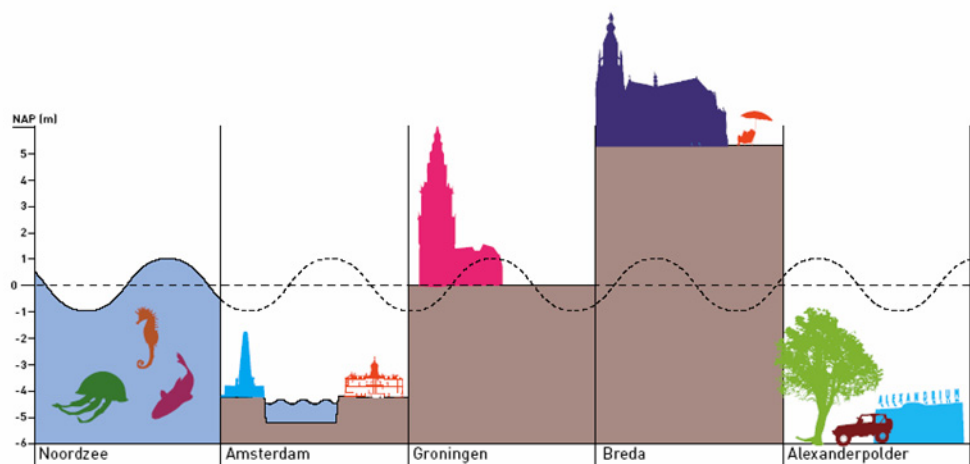
Een procesmanager kan actief gebruik maken van de omgeving van het proces. Allerlei 'toeschouwers' kunnen invloed uitoefenen op het proces. Door deze omgeving te gebruiken kan de voortgang en vaart van de besluitvorming worden geholpen. Een proces wordt ontworpen vanwege de (potentieel) conflictueuze relaties tussen de participerende partijen. Om te voorkomen dat deze conflicten in volle hevigheid losbarsten is het beter het ontwerpproces pas op te starten wanneer er bij de partijen een 'sense of urgency' is, een afhankelijkheidsgevoel. Conflicten kunnen ook diep worden weggestopt in het proces doordat deze vaak gelaagd is in een stuurgroep, een projectgroep en een werkgroep. In projectgroepen en werkgroepen kunnen zonder al te veel risico conflicten ontstaan. Deze conflicten belasten de vertegenwoordigers in de stuurgroep niet of niet direct. De positieve effecten van conflicten, meer informatie en beter zicht op tegenstellingen, kunnen worden benut door de stuurgroepleden in hun besluitvorming.

Inhoud: het proces kent voldoende inhoud

Een proces zonder inhoud is leeg. Het proces dient zodanig te worden gestructureerd, dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Dit kan bijvoorbeeld door naast belanghebbenden ook een plaats te geven aan inhoudsdeskundigen in een proces. Ze kunnen inconsistenties traceren, zin en onzin van elkaar scheiden, gevoeligheidsanalyses verrichten, etc. Echter de scheiding van de rollen moet wel vergezeld gaan van een duidelijke vervlechting. Het gezag van geselecteerde probleemdefinities en oplossingen is groter, naarmate ze uit een grotere variëteit voortkomt. Het gezag van geselecteerde probleemdefinities en oplossingen is groter, wanneer kan worden aangegeven waarom andere probleemdefinities/oplossingen niet zijn geselecteerd. Hoe groter de variëteit, des te meer kans op leerprocessen bij de deelnemende partijen (De Bruijn et.al, 1999).

4.5 Het procesontwerp

De doordachte procesaanpak van de procesmanager krijgt gestalte in een procesontwerp. Uit de literatuur blijkt dat een dergelijk ontwerp dient te voldoen aan de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). In de te ontwerpen procesaanpak staan deze theoretische elementen dan ook centraal en worden ze op basis van de overige literatuur, empirie en casestudies aangevuld en tevens voorzien van praktische handreikingen die kunnen bijdragen aan het realiseren van een integraal gebiedsontwikkelingsproject. Deze handreikingen zullen situatieafhankelijk ingevuld moeten worden. Er wordt een chronologische volgorde weergegeven waar de betrokkenen zich in het proces aan dienen te houden, echter ook deze is variabel te gebruiken.



Hoogteverschil in Nederland t.o.v. NAP (Nota Ruimte, 2006)

5 Casestudies

In dit hoofdstuk worden de geanalyseerde casestudies besproken. De oorzaak-gevolg relaties, de afhankelijke en onafhankelijke variabelen worden opgezocht in de praktijk en de literatuur. Een SWOT-analyse is tevens onderdeel van dit hoofdstuk. Deze geeft de kansen, bedreigingen, zwakten en sterkten weer. De kansen en sterkten kunnen benut worden, de bedreigingen en zwakten beheersbaar gemaakt worden.

Het proces, de oorzaak, is de onafhankelijke factor. Het product, het gevolg van het proces, is hierin de afhankelijke factor. Onder proces wordt verstaan de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). Het product wat hieruit naar voren komt is de kwaliteitsverbetering voor het project en de optimalisatie voor het project ten aanzien van tijd. Hoe dit proces eruit ziet, in welke mate er kwaliteitsverbetering en/of optimalisatie is ontstaan, is afhankelijk van hoe het proces aangepakt/gehandhaafd is. In de casestudies is gekeken naar hoe het proces (de vier ontwerpprincipes) is toegepast en hoe het product (kwaliteit en tijd) er daardoor uitziet. Tijdens de casestudies is bekeken hoe de vooraf opgestelde procesaanpak in de praktijk is verlopen (performance) en wat het uiteindelijke tijdsverloop en de ruimtelijke kwaliteit is geworden door deze aanpak. Er is gekeken wat voor invloed de procesperformance heeft gehad op het tijdsverloop en de mogelijke kwaliteitsverbetering.

Case	Procesperformance	→ tijd → kwaliteit
------	-------------------	-----------------------

Figuur 5.1 Operationalisatie

Hoe is in de case bijvoorbeeld omgegaan met de condities van openheid, hoeveel kwaliteitsverbetering en/of optimalisatie ten aanzien van tijd is er daardoor ontstaan? Had dit eventueel 'beter' gekund, wat zijn genoemde suggesties?

De cases zullen in bovengaand format worden beschreven, te beginnen bij de oorzaak, de onafhankelijke factoren. De kwaliteit wordt gemeten aan de hand van de te gebruiken conceptuele matrix figuur 3.7 en de tijd wordt gemeten aan de hand van een tijdsbalk. Dit zijn de afhankelijke factoren, het gevolg.

5.1 'Noorderpark/Margrietpark 2^e fase', gemeente Hoogezand-Sappemeer

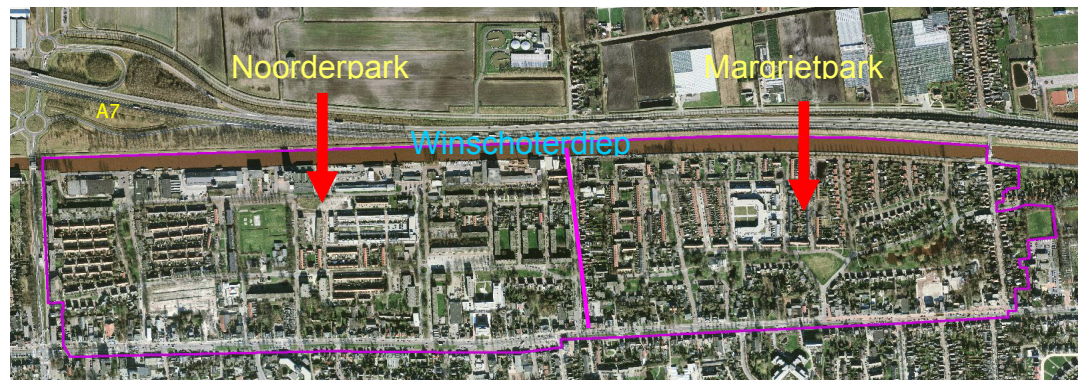
5.1.1 Inleiding

Voor deze casestudie zijn een aantal personen geïnterviewd. Dit zijn Dhr. Kees Ploegman (beheer en onderhoud), gemeente Hoogezand-Sappemeer, dhr. Jan Bos (procesmanager), projectbureau gemeente Hoogezand-Sappemeer, Mevr. Harriët Bosman en mevr. Evelien Gallego, 'Waterschap Hunze en Aa's' te Veendam. Daarnaast zijn er een aantal documenten verkregen. Dit zijn: Aandeel Talma herstructurering NoMa (1999); Aandeel Volksbelang herstructurering NoMa (1999); GRP (gemeentelijk rioleringsplan) Hoogezand-Sappemeer 2007-2012 (2006); Oriënterend onderzoek afkoppel- en bergingsmogelijkheden NoMa (2006); Presentatie bewonersavond, Ruimte voor water in het NoMa (2006); Samenvatting Visie waterplan Hoogezand-Sappemeer (2006); Sociale leidraad bij wijkvernieuwing in de gemeente Hoogezand-Sappemeer (1999); Stedenbouwkundig plan Noorderpark/Margrietpark gemeente Hoogezand-Sappemeer (1999); Uitvoeringsplan 2^e fase Herstructurering Noorderpark & Margrietpark (2005);

Wijkkrant Noorderpark/Wijkkrant NoMa gebied extra editie (2004-2006); nieuwsbank.nl, persberichten omtrent NoMa (2001-2006); Wijkontwikkelingsplan Noorderpark (2007). Uit de voorgaande documenten en de interviews is de te gebruiken informatie geïntegreerd. De informatie in deze paragraaf 5.1 is hierop gebaseerd.

Voorgeschiedenis

In het jaar 1628 startte de ontginning van het hoogveengebied ten zuidoosten van de stad Groningen. Een kanaal werd gegraven om van daaruit het gebied te ontginnen en turf te steken. Dat was het oude Winschoterdiep, dat nu grotendeels gedempt is. Het tracé volgde de huidige Hoofdstraat. In 1960 is het Winschoterdiep ter hoogte van Hoogezand-Sappemeer verlegd naar het noorden. Tussen het oude en het nieuwe kanaal zijn in de periode 1945 - 1960 de wijken Noorderpark / Margrietpark aangelegd (wikipedia, 2006). Vanwege deze veenwinning en het gebruik van het kanaalwater in de industrie, werd water in deze omgeving gezien als vies, vervuilend en gevaarlijk voor kinderen. Sloten werden eerder gedempt dan dat er waarde aan werd gehecht. Daarnaast is de Eemskanaal-Dollardboezem de belangrijkste boezem van het waterschap Hunze en Aa's. Het grootste knelpunt in deze 'route' ligt in Hoogezand-Sappemeer bij het NoMa gebied. Hier zijn de boezemkaden zwak (bijna doorbraak in 1998). Daarnaast heeft het gebied last van bodemdaling door gas- en zoutwinning (geïnterviewden, 2006). In de wijken Noorderpark/Margrietpark (NoMa) is onder meer sprake van grondwateroverlast en afvoer van overtollig oppervlaktewater via de riolering. In het kader van de herstructurering van de wijken wordt gezocht naar mogelijkheden voor het oplossen van de verschillende problemen. De gehele case beschrijving is terug te vinden in bijlage 6.



Figuur 5.2 Noorderpark en Margrietpark te Hoogezand-Sappemeer (Oranjewoud, 2006)

Projectomschrijving

De wijken zijn de afgelopen jaren –vanaf 1999- in ontwikkeling geweest. Nadat in de eerste fase (1999 - 2005) vooral de openbare ruimte grondig fysiek is aangepakt en enkele grote nieuwe woonblokken zijn gerealiseerd, zal de volgende fase (2006-2010) zich meer richten op gebiedsgerichte ingrepen. Vooral de niet-fysieke kant van de herstructurering krijgt meer aandacht. De vernieuwing van het Noorderpark/Margrietpark is een veelomvattend plan dat minimaal tot 2010 zal duren. Het is de bedoeling dat de wijk uiteindelijk een prettige leefomgeving wordt met kwalitatief goede woningen. Aangezien een aantal woningen niet voldeed aan de eisen van de tijd, zijn deze inmiddels gesloopt. De komende periode staat nog een aantal ontwikkelingen te gebeuren (stedenbouwkundig plan, 1999). In de praktijk en uit de rioleringsberekeningen blijkt dat het gebied gevoelig is voor wateroverlast. Ondanks aanpassingen in het verleden zal ook in de toekomst, zonder het nemen van maatregelen, overlast kunnen optreden. In combinatie met de herstructurering fase 2, is gekeken welke mogelijkheden aanwezig zijn

om deze overlast aan te pakken, voor nu en voor de toekomst in verband met de klimaatveranderingen (presentatie, 2006).

Geconcludeerd kan worden dat de tweede fase NoMa, evenals de eerste fase, een belangrijk operatie gaat worden. Zoals op de overzichtskaart is aangegeven in bijlage 7, zal in de periode tussen 2005 en 2010 op een groot aantal plekken worden gesloopt, gerenoveerd en nieuw gebouwd. De totale omvang is vergelijkbaar (of groter) dan de eerste fase. Bij de uitvoering van de eerste fase had de gemeente een voortrekkersrol. Bij de uitvoering van de tweede fase zal de gemeente meer een regie rol gaan vervullen. Met het afronden van de tweede fase zal ongeveer driekwart van het woningbestand ingrijpend zijn verbeterd (uitvoeringsplan, 2005).

Knelpunten

Het grootste knelpunt van dit project is dat in de eerste fase voornamelijk aandacht is besteed aan het opknappen van de woningen. Woningen zijn gesloopt waarna meer dan het gesloopte aantal terug werden gebouwd. Hierdoor is er nog meer verhard in de wijk dan dat het voorheen al was. Nu, in de tweede fase, wordt er verder gegaan met de plannen voor de resterende sloop/renovering/nieuwbouw en wordt er aandacht besteed aan het inrichten van de omgeving. Echter nu is er onvoldoende ruimte meer voor waterberging. Het waterschap is te laat betrokken. De hoge bebouwingsdichtheid vormt voor de waterhuishouding een probleem. Tevens wordt water slecht vastgehouden in het gebied en berging is een probleem. Het Noorderpark heeft meer overlast van water dan het Margrietpark vanwege de lagere ligging. Water is een onderschat probleem bij aanvang van het project (geïnterviewden, 2006).

Daarnaast speelt de ontbrekende/slechte samenwerking tussen de betrokkenen een belangrijke rol voor het project qua tijd en kwaliteit. Dit heeft ondertussen voor de nodige beroepsprocedures en daarmee samenhangende vertragingen gezorgd (geïnterviewden, 2006).

5.1.2 Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud

Inleiding

Nu de achtergrondinformatie voor het project NoMA is besproken, worden de onafhankelijke factoren, de oorzaak, in het doorlopen proces bekeken. Zijn de condities voor bijvoorbeeld openheid in het proces gehanteerd, hoe zijn deze gehanteerd en wat is door deze hantering de invloed op het doorlopen tijdsproces en de ruimtelijke kwaliteit.

Openheid

De gehanteerde condities voor openheid in het proces zijn niet optimaal gebruikt. De eerste regel van openheid in de besluitvorming is dat alle relevante partijen moeten worden betrokken in het besluitvormingsproces. Het waterschap is in dit project niet betrokken in het ontwerpteam. Het waterschap heeft in dit project alleen een toetsende rol. Echter zo weet het waterschap niet vooraf wat voor ontwerpen er gemaakt worden en kunnen hier dus ook niet tijdig over meedenken. Het kan dus voorkomen dat er een volledig uitgewerkt idee naar het waterschap wordt verzonden en dat deze volledig wordt afgekeurd waardoor het gehele ontwerpproces opnieuw begonnen moet worden. Ook heeft het waterschap hierdoor geen zicht op de planning van het ontwerpteam. Wanneer het waterschap eerder betrokken zou zijn geweest hadden ze de kans wel gehad en hadden ze zich eerder in de ontwerpen kunnen inlezen, meedenken en tips geven voor het wel voldoen aan de waterschapseisen. Hiermee was er tijd gewonnen ten opzichte van het nu gehanteerde proces en was het nu onderschatte waterprobleem waarschijnlijk eerder

inzichtelijk geworden zodat er in de ontwerpen eerder rekening met meer ruimte voor waterberging kon worden gehouden (geïnterviewden, 2006).

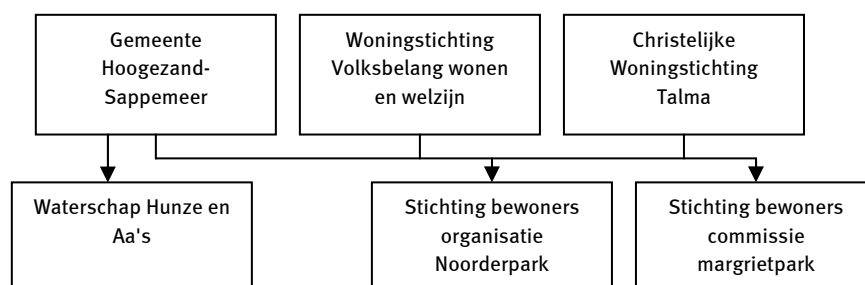
Ook de transparantie in het proces en het procesmanagement laat te wensen over. Zo heeft het waterschap alleen contact met de gemeente via een gemeentelijk ambtenaar en weet verder niet wie er in het ontwerpteam zitten, laat staan wie de projectleider is. Ook de ontwerpteamleden onderling weten weinig van elkaar en op welke documenten ze aan het wachten zijn en wie hier verantwoordelijk voor is (geïnterviewden, 2006).

Maar ook het niet juist betrekken/niet open genoeg zijn naar de bewoners heeft invloed gehad op de openheid van het proces. Als een plan niet wordt begrepen door burgers, wordt het ook niet gedeeld. Hierdoor ontstaan ellenlange beroepsprocedures welke nadelig zijn voor niet alleen het tijdsbeslag, maar ook voor de verhoudingen tussen onder andere de gemeente en de burgers. De 'alwetende' houding (par. 5.1.2) van de gemeente heeft in dit project hier aan bijgedragen (geïnterviewden, 2006, wijkkrant, nieuwsbank en uitvoeringsplan, 2005).

De betrokken partijen in het NoMa fase 2 project zijn de volgende (geïnterviewden, 2006 en wijkkrant):

- Gemeente Hoogezand-Sappemeer (trekker van infrastructuur z.a. ontwikkelen groenstroken en waterberging en verantwoordelijk voor procesmanagement)
- Woningstichting Volksbelang wonen en welzijn (trekker van wijkvernieuwing + communicatie met de bewoners)
- Christelijke Woningstichting Talma (trekker van wijkvernieuwing + communicatie met de bewoners)
- Stichting Bewoners Organisatie Noorderpark (SBON) met de wijkkrant Noorderpark
- Stichting Bewonerscommissie Margrietpark (SBCM)
- Waterschap Hunze en Aa. Het waterschap is betrokken in twee fasen. Ten eerste zijn ze betrokken vanaf de begin jaren 1990 bij het basis rioleringsplan van de begin jaren 90 vanwege het rioleringsprobleem van 23 juli 1987 waarbij het riool geen grote buien meer aankon. Het rioolsysteem was niet in staat om het water binnen aanvaardbare tijd af te voeren. In de berekeningen was naar voren gekomen dat het riool vergroot zou moeten worden. Daarop is het riool vergroot. Van herstructurering was toen nog geen sprake.

Ten tweede is het waterschap weer betrokken vanaf het moment dat de plannen voor het vernieuwde bestemmingsplan gestuurd zijn naar het waterschap in '96 voor de herstructurering van het NoMa. Maar niet betrokken vanaf de eerste ideeën die er reeds waren voor herstructurering en al helemaal niet constant. Er wordt alleen de hulp van het waterschap ingeroepen wanneer er getoetst moet worden door het waterschap.



Figuur 5.3 Organogram NoMa fase 2, gemeente Hoogezand-Sappemeer

Veiligheid

Partijen die zich committeren aan een proces, moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen. Partijen zullen slechts bereid zijn om in een proces te participeren, wanneer zij er zeker van kunnen zijn dat hun centrale belangen niet in het geding zijn. Ruimte geven betekent dat de partijen die tot een proces toetreden de kans moeten krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. Het beeld mag niet ontstaan dat zij in een fuik zwemmen. De belangen van de verschillende betrokken partijen dienen hiervoor voor een ieder duidelijk te zijn. Zo zou een ieder van elkaar dus weten waarom iemand een bepaald gedrag vertoont. Waarom iemand afhankelijk van een ander teamlid is wat diegene zelf te bieden heeft voor andere teamleden. In de praktijk blijkt echter vaak dat dit niet realistisch is. In de praktijk dient er wel naar gestreefd te worden maar net als in dit project, wordt dit niet gedaan. Duidelijkheid in afhankelijkheid en aantrekkelijkheid is een voorwaarde voor een goede samenwerking. Veiligheid wil hier zeggen dat een ieder geen informatie voor zich houdt omdat diegene bang is dat dit wordt misbruikt. In het NoMA project is er dus geen lijstje opgesteld met de belangen, afhankelijkheden, aantrekkelijkheden, wensen en eisen. Hierdoor is er geen veiligheidsgevoel ontstaan voor de ontwerpteamleden waardoor onder andere geen aantrekkelijk proces is ontstaan (geïnterviewden, 2006). Zo heeft de gemeente voornamelijk samengewerkt met de woningstichtingen, echter ze hadden elk hun eigen (trekkers)taak. Hiermee is er teveel een scheiding ontstaan tussen woningbouw en gebiedsinrichting en zijn deze niet goed op elkaar afgestemd waardoor er nu problemen (o.a. ruimtegebrek) zijn ontstaan. Er is geen integrale aanpak gebruikt maar een sectorale. Het waterschap stond helemaal los van het project en kreeg alleen een toetsende rol. Hiermee zijn er vele vertragingen ontstaan door het nu alsnog op elkaar afstemmen en de vele beroepsprocedures voor onder andere het vernieuwde bestemmingsplan waarin deze afstemming ook een plaats dient te hebben (geïnterviewden, 2006). Ook de bewoners hebben zich niet veilig gevoeld. Nogmaals, wanneer een plan niet wordt begrepen door burgers, wordt het ook niet gedeeld (nieuwsbank, wijkkrant en geïnterviewden, 2006).

Voortgang

Zoals onder het kopje veiligheid al werd aangegeven zijn partijen afhankelijk van elkaar in de gebiedsontwikkeling, maar zijn ze ook aantrekkelijk voor een ander. Ze kennen echter vaak ook moeilijk overbrugbare tegenstellingen. Een proces zal dus prikkels moeten bevatten voor coöperatief gedrag. Openheid en veiligheid spelen hierbij een belangrijke rol. Wanneer partijen niet open voor elkaar zijn en het proces geen open proces is voelen de betrokken partijen zich niet veilig in het proces. Hiermee hangt samen dat daarmee de voortgang in het proces niet wordt bevorderd omdat de bestaande tegenstellingen niet snel zullen worden opgelost. Zo geldt dit ook voor het NoMa project. De burgers hebben de plannen in het begin niet goed begrepen, voelden zich te laat betrokken en voelden zich daardoor niet veilig in het proces (nieuwsbank en wijkkrant). Ditzelfde geldt een beetje voor het waterschap. Ook zij zijn te laat betrokken in het proces waardoor ze pas bij de indiening van de plannen voor het bestemmingsplan op de hoogte waren van de herstructurering. Het waterschap kon zich pas vanaf dat moment inlezen in de plannen en een beoordeling geven. Hieruit bleek dat er onvoldoende rekening was gehouden met de ruimte voor waterberging. De plannen gingen weer terug naar de gemeente enzovoort (geïnterviewden, 2006). Geen goed voorbeeld van een snelle voortgang welke zeer gewenst is in een proces. Stilstand is achteruitgang. Partijen moeten op elkaar wachten en dit wekt ergernis, wat niet bevorderlijk is voor de verdere samenwerking. Uit het voorgaande blijkt dat de samenwerking in een proces, de wil om elkaar te helpen, belangrijk is voor de voortgang in een proces. Elkaar helpen, prikkels voor een goede

samenwerking, levert meer voordeelmogelijkheden, creatieve, uitdagende en hoogwaardige oplossingen op (geïnterviewden, 2006).

Inhoud

Een proces zonder inhoud is leeg. Het proces dient zodanig te worden gestructureerd, dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Echter is er in het NoMa project in het begin téveel inhoud in het proces gestopt (geïnterviewden, 2006; uitvoeringsplan, 2005). Gelijk zijn de bewoners geïnformeerd over een ‘mogelijke’ verandering in de buurt waardoor er reactief weerstand is ontstaan. Daarna zijn gelijk de eerste huizen afgebroken en veel nieuwe voor terug geplaatst. Er is veel onduidelijkheid geweest voor de bewoners (wijkkrant en nieuwsbank). Aan de andere kant is er te weinig inhoud in het proces geweest over de technische eisen van het waterschap waaraan het gebied moest voldoen. Vandaar dat er nu meer huizen zijn bijgebouwd dan dat er zijn afgebroken. Hierdoor is het NoMa gebied nog meer versteend dan dat het al was. De scheiding in fase 1, bouwen en fase 2, omgeving inrichten, zijn daardoor ontstaan (geïnterviewden, 2006).

Conclusie

De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) geven met elkaar de condities voor een proces welke complexe problemen de hand kan bieden. Een goede samenwerking in een proces hangt samen met de openheid van het proces en de deelnemers, het gevoel van veiligheid in het proces en de voortgang welke het proces heeft. Met elkaar kunnen ze zorgen voor een uitstekende samenwerking, het vertrouwen in elkaar. *“Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit”* (NederLand Boven Water, 2006). Maar een proces zonder inhoud is leeg, dus ook inhoud hoort bij een goed ontworpen proces. Zonder inhoud, of met teveel inhoud, kan een proces staan of gaan. Voor het NoMa project geldt dat de te hanteren condities voor een open, veilig, voortgang en inhoudelijk proces niet ter harte zijn genomen. Deze oorzaak heeft gevolgen, welke in de volgende paragraaf worden gemeten.

5.1.3 Product: Kwaliteitsverbetering

Inleiding

Om na te gaan hoeveel invloed de gehanteerde procesaanpak, de procesperformance, heeft gehad op de kwaliteitsverbetering, het gevolg, wordt allereerst de kwaliteit gemeten door de te gebruiken conceptuele matrix, figuur 3.7, in te vullen.

Economische waarde

Gezien de economische belevingswaarde dient de wijk een aantrekkelijke omgeving te worden waarin prettig gewoond kan worden. Het huidige imago van de wijk is een afkeer tegen het integreren van water in de wijk. Deze afkeer tegen water is een overblijfsel uit de cultuurhistorie van Hoogezand-Sappemeer. Hier is bij de aanvang van de plannen geen rekening mee gehouden. Dit heeft in het latere proces gezorgd voor de nodige vertragingen en beroepsprocedures wat flink wat geld en tijd heeft gekost (geïnterviewden, 2006). Het bestaande gebied is een reeds dicht bebouwde omgeving met een dichte structuur. Het is daarom noodzakelijk om verschillende functies te combineren in het gebied en daarom is intensiteit van grondgebruik noodzakelijk. De ruimtelijke kwaliteit heeft hier zeker van te leiden gehad. Zo moeten er nu bijvoorbeeld dure innovatieve oplossingen bedacht worden voor de inpassing van het waterprobleem (geïnterviewden, 2006). Uiteenlopende functies kunnen elkaar in ieder geval in economische zin versterken (oriënterend onderzoek OW, 2006).

Sociale waarde

Vanuit de sociale rechtvaardigheid vindt een andere weging plaats van de eerder genoemde kenmerken. De belevingswaarde speelt hier een belangrijke rol. Het veiligheidsgevoel is zeer belangrijk voor de bewoners, en daarmee voor de kwaliteit van het project. Bij aanvang van het project was dit veiligheidsgevoel er zeker nog niet. Wanneer de plannen uiteindelijk gerealiseerd zijn, dient dit er wel te komen (geïnterviewden, 2006).

Ruimtelijke kwaliteit

Samenvattend kunnen de aandachtspunten die uit de bovenstaande analyse naar voren komen als volgt in de matrix worden ondergebracht:

Niveau →	Conceptueel	Operationeel
Belang ↓		
Economisch		
Belevingswaarde	Imago	Scheiding van functies die elkaar bijten binnen de locatie
	Attractiviteit	aantrekkelijkheid voor levendige woonomgeving
Sociaal		
Belevingswaarde	Veiligheid	Het veiligheidsgevoel van de bewoners versterken

Figuur 5.4 Ruimtelijke kwaliteit in NoMa te Hoogezand-Sappemeer

Kwaliteitsverbetering?

De projectorganisatie voor het NoMa project fase 2 heeft geen helderheid in de organisatiestructuur gekend. Betrokkenen wisten van elkaar niet wie waarvoor betrokken was, wie welke eisen en belangen had, waar een ander mee bezig was en wat de planning was. Dit blijkt uit de interviews, waarin een ieder ongeveer hetzelfde beeld hiervan heeft. Een voorbeeld hiervan is dat het waterschap de huidige procesmanager niet kent. De bestuurlijke organisatie heeft soms lang op zich laten wachten met politieke beslissingen welke noodzakelijk waren voor de voortgang (geïnterviewden, 2006). De bevolking heeft het idee er vanaf het begin af aan niet goed bij betrokken te zijn geweest. Hierdoor ontstaan er later in het proces de nodige vertragingen. Hierbij speelt de houding van de gemeente ook een rol. Deze gemeente heeft in dit project de rol van alwetende gespeeld, wat in dit project verkeerd heeft uitgepakt.

Tijdens het project is er daarnaast ook nog het een en ander in de wet- en regelgeving veranderd, zoals de invoer van de watertoets. Dit heeft er in de huidige projecten wel toe geleid dat de relatie tussen onder andere de gemeente en het waterschap een stuk beter is geworden. Ze weten elkaar weer te vinden, in plaats van te ontwijken. Het gebruik van elkaars middelen, kennis en kunde is enorm verbeterd. Integrale samenwerkingsverbanden zijn hierdoor ontstaan (geïnterviewden, 2006). In het NoMa project is de samenwerking ondertussen wel verbeterd ten opzichte van de aanvang van het project.

De mate van kwaliteitsverbetering ten opzichte van de belevingswaarde is/gaat uiteindelijk minder worden dan vooraf gesteld. Doordat er een scheiding is gemaakt in het project tussen bebouwing en het inrichten van de omgeving, is er nu geen ruimte meer voor de inpassing van bijvoorbeeld waterberging. Er moeten nu innovatieve oplossingen worden bedacht waarbij het water zo min mogelijk zichtbaar mag zijn. De verwachting van een prettige leefomgeving met kwalitatief goede woningen zal zeker ontwikkeld worden (geïnterviewden, 2006). De ruimtelijke kwaliteit van de wijken zal er sowieso op vooruit

gaan. Het had echter met het hanteren van de condities voor een open, veilig, voortgang en inhoudelijk proces meer kunnen worden dan nu bereikt wordt.

Link tussen kwaliteit en proces

In hoeverre is proceskwaliteit bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit? Hoe wordt tot een goed plan gekomen, en welke stappen dragen daar aan bij?

Intuïtief is er een duidelijke link tussen de twee begrippen, die loopt via beheersbaarheid/handhaafbaarheid: als het plan teveel van boven- of buitenaf is opgelegd, en er is geen overeenstemming over doel en inhoud, dan zal het draagvlak in de streek gering zijn en is de kans dat onderhoud en beheer erbij inschieten groot. Alles begint bij de begrijpelijkheid van een plan. Als een plan niet wordt begrepen door burgers en/of de betrokken actoren, wordt het ook niet gedeeld. Het is daarom zaak om een gemeenschappelijke taal te vinden die door burgers en planners wordt begrepen. Pas dan kunnen betrokken burgers en/of de betrokken actoren hun opvattingen over ruimtelijke kwaliteit voldoende terugvinden in de opzet en ontwikkeling van een plangebied (Habiforum, 2001 en geïnterviewden, 2006).

5.1.4 Product: Optimalisatie ten aanzien van tijd

Inleiding

Om na te gaan hoeveel invloed de gehanteerde procesaanpak, de procesperformance, heeft gehad op de tijdsoptimalisatie, het gevolg, wordt vervolgens de tijd gemeten door het doorlopen tijdsschema weer te geven.

Tijdsschema

Figuur 5.5 Tijdschema als gepland voor NoMa fase 2

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VO												
Vorbereiding												
Opstellen en vaststellen PVE												
Opstellen VO												
Besluit vorming VO												
Bestemmingsplan												
Deelonderzoeken												
voorontwerp												
Besluit vorming B&W												
Ontwerp												
Vaststelling B&W en raad												
Goedkeuring GA												
Beroeps procedures												
Inrichtingsplan												
Inrichtingsplan fase												
DO												
Goedkeuring												
Bestek												
Aanbesteding												
Gunning/uitvoering												
Grondverwerving												
Minnelijk												
Onteigening voorwerk												
Onteigening start procedure												

In bovenstaande figuur is het tijdsschema weergegeven voor NoMa fase 2, zoals dit voorafgaand aan fase 2 is gepland. Hierbij staat de gele arcering voor de oorspronkelijk geplande tijd en de oranje arcering voor de reeds opgelopen vertraging (geïnterviewden, 2006).

Optimalisatie ten aanzien van tijd?

Uit het bovenstaande figuur en de verkregen informatie van de geïnterviewden blijkt dat er voornamelijk vertraging opgelopen is in de beroepsprocedures welke samenhangen met het bestemmingsplan. Als een plan niet wordt begrepen door burgers en/of betrokken actoren, wordt het ook niet gedeeld. Te weinig gebruik van condities voor bijvoorbeeld openheid in de plannen en procedures heeft hier een rol bij gespeeld (geïnterviewden, 2006). Ook de trage besluitvorming binnen de bestuurlijke organisatie heeft gezorgd voor de nodige vertraging. Het gehanteerde proces voor het gehele project NoMa heeft zeer zeker invloed gehad op het tijdsverloop (geïnterviewden, 2006). Het tijdsverbruik is zeker niet geoptimaliseerd in het gehanteerde proces.

"De opgelopen vertragingen hebben niet alleen ontzettend veel tijd gekost maar ook ontzettend veel geld!", (geïnterviewden, 2006).

5.1.5 SWOT-analyse

Inleiding

Voor het NoMa project zijn geen projectrisico's of een SWOT analyse in kaart gebracht. Deze dragen bij aan een goede voorverkenning voordat er een proces wordt opgesteld voor de betrokkenen in het proces. Kansen, bedreigingen, zwakten en sterkten kunnen aangeven of een project een kans van slagen heeft, dat er teveel bedreigingen en zwakten zijn voor een toekomstig project of hoe je met die zwakten om kan gaan. Hiermee kan een afweging worden gemaakt of een project kan worden gestart of dat er eerst het een en ander aangepast/uitgepraat moet gaan worden voordat er begonnen wordt met een plan. Tevens biedt dit een overzicht voor risico's welke in het verloop van het proces eventueel naar voren kunnen komen voor het proces/project. Voor deze eventuele risico's kunnen reeds beheersmaatregelen opgesteld worden, zodat het project/proces niet stil komt te liggen.

Sterkten

De sterkte van de huidige NoMA wijken is de sociale samenhang. De bewoners helpen elkaar en staan altijd voor elkaar klaar en zijn hiermee als één sterke actor in het proces (wijkkrant en geïnterviewden, 2006).

Zwakten

Een grote zwakte voor het gebied is de geografische ligging. Het gebied is een groot ingesloten gebied tussen de Hoofdstraat, het Winschoterdiep en de provinciale weg. De wijken liggen tevens lager dan het waterpeil in het Winschoterdiep. Daarnaast is het gebied reeds erg stedelijk, bezit het veel verharding en heeft het reeds een dichte (bebouwings)structuur (geïnterviewden, 2006 en wikipedia, 2006). Maar ook de 'samenwerking' is een zwakte voor het project, evenals de trage politieke besluiten (geïnterviewden, 2006).

Kansen

De kansen welke het NoMA project aan het begin van de plannen kon bieden waren de toekomstige kwalitatief mooie wijken en de versterking van de sociale samenhang in de wijken (stedenbouwkundig plan, 1999).

Nu de tweede fase reeds van start is gegaan zijn er nog een aantal kansen te benoemen. Nu het noodzakelijk wordt dat er iets wordt gedaan aan de toestand/wateroverlast in de wijk, wordt er door de bestuurders eerder in oplossingen gedacht, dan in een omschrijving van het doel. Er wordt uiteindelijk gekeken naar mogelijkheden voor afkoppelen om het huidige waterprobleem op te lossen. Dit is zeer positief. Een groot deel van de wateroverlast kan worden beperkt door middel van een afkoppelsysteem. Met meer betrokkenheid van de bewoners in de plannen (zelf ideeën aandragen voor de problemen in de buurt) worden er zelfs positieve reacties ontvangen door de gemeente op de plannen. De bewoners zijn blij dat er wat wordt gedaan aan de wateroverlast in de buurt (mede dankzij de steeds vaker voorkomende overstromingen van de laatste jaren). (geïnterviewden, 2006 en presentatie, 2006).



Figuur 5.6 Voorstel invulling groenzone Noorderpark (wijkontwikkelingsplan, 2007)

Bedreigingen

Zoals elke Sterkte geldt deze ook als een bedreiging voor iemand anders. De sociale samenhang in de wijken is voor de buurt een sterk punt, echter voor onder andere de gemeente kan dit een bedreiging zijn. Samen staat de buurt sterk en kunnen ze optimaal gebruik maken van de beroepsprocedures tegen de veranderingen in de buurt. De bewoners hebben het gevoel gekregen dat ze niet vroeg genoeg zijn betrokken bij de plannen in hun buurt, dit komt mede door de slechte communicatie wat centraal staat in dit gehele project. Maar ook vanwege de reeds eerder genoemde NIMBY gedachte onder de bewoners wat betrekking heeft op de integratie van ruimte voor zichtbare waterberging (cultuurhistorische erfenis gedachte over 'vies' water). Doordat de standpunten van diverse partijen aan het verhard zijn door de lange doorlooptijd, duren sommige procedures reeds zeven jaren. De wijk is al jaren een bouwput. Onder andere door deze lange procedures komt het proces stil te staan en kan dit zorgen voor achteruitgang (geïnterviewden, 2006, wijkkrant en nieuwsbank).

Er zijn geen deadlines gesteld in het project. Dit is niet bevorderlijk voor de voortgang. Het is nu bijvoorbeeld een must om het waterplan op korte termijn in beeld te hebben om met definitieve aantallen te bergen m^3 kan worden gerekend. Voor alle plannen zijn vrijstellingsprocedures nodig, waarin een waterparagraaf is op te nemen. Er is duidelijkheid nodig. Dit waterplan is tevens nodig voor het definitief verkrijgen van het bestemmingsplan. Het waterplan is een tussentijdse verplichting geworden voor bestemmingsplannen en art 19 procedures door de ingestelde watertoets. Het water is sowieso een onderschat probleem geweest in de plannen. Ook de houding van de gemeente, een alwetende, is een bedreiging geweest voor de voortgang. De gemeente heeft namelijk jarenlang zelf het waterbeheer in handen gehad. De steeds mondiger wordende burgers is de gemeente ook nog niet gewend, "de gemeente is toch de vertegenwoordiger van de burger?" (geïnterviewden, 2006).

Een bedreiging voor het project is de afhankelijkheid van het verkrijgen van subsidies. Dure innovatieve oplossingen worden zo een grote negatieve kostenpost voor onder andere de gemeente.

Conclusie

Het maken van een SWOT analyse en een risicoanalyse met bijbehorende beheersmaatregelen is zeer aan te bevelen voor de start van elk project. Zo wordt er strategisch naar een plan gekeken en kan er rekening mee worden gehouden in de toekomst, biedt het mogelijkheden voor optimalisatie van tijd en verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Zoals uit voorgaande SWOT analyse blijkt zijn er nogal wat bedreigingen waar geen rekening mee is gehouden.

De bovenstaande SWOT analyse punten kunnen worden ingedeeld in vier probleemvlakken: Sociaal-maatschappelijk, Ruimtelijk-fysiek, Economisch en Procedureel (Bult-Spiering et.al, 2005).

Sociaal-maatschappelijk

De bewoners maken maximaal gebruik van bezwaarschriftmogelijkheden. Dit mede omdat ze het gevoel hebben niet vroeg genoeg betrokken te zijn bij de plannen in de wijk. Tevens is de acceptatie van water in de wijk nihil. De laatste jaren wordt er meer geaccepteerd dat waterproblemen oplossen noodzakelijk is, echter geldt nog wel de NIMBY gedachte.

De communicatie tijdens het gehele proces is slecht. Het waterschap heeft bijvoorbeeld geen enkel inzicht in de planning of de organisatie.

Wisseling in organisatiestructuur draagt ook bij aan een mogelijk knelpunt (verschillende wethouders (gemeentelijke politiek), verschillende procesmanagers voor fase 1 en 2, etc.). De gemeente is tevens anders betrokken in de tweede fase vergeleken met eerste. In de tweede alleen als trekker van infrastructuur z.a. ontwikkelen groenstroken en waterberging en verantwoordelijk voor procesmanagement.

De 'houding' van de gemeente is in dit project een knelpunt geweest.

Ruimtelijk-fysiek

Het gebied is een ingesloten groot gebied waar herstructurering moet plaatsvinden. Het gebied is reeds erg stedelijk, bezit veel verharding en heeft een dichte structuur. Tevens liggen de wijken lager dan het waterpeil in het Winschoterdiep.

Economisch vlak

De inrichting van het gebied is mede afhankelijk van subsidies als bijvoorbeeld van het waterschap, woningbouwverenigingen, ISV-2 en FSV. Er is echter al een enorm tekort op de begroting, mede door de erfenis uit de eerste fase. Kosten moeten nu voornamelijk uit verkoop van gronden en aanvullende kredieten van de gemeente komen voor de herinrichting van de openbare ruimte.

Het project moet rendabel gemaakt worden door bijvoorbeeld meer bouwlagen toe te voegen aan reeds geplande flatgebouwen.

Procedureel vlak

Doordat er nu nog steeds geen sprake is van een goedgekeurd bestemmingsplan zullen alle nieuwe ontwikkelingen in het gebied een art 19 procedure moeten doorlopen. Er zijn geen deadlines gesteld in het project. Dit is niet bevorderlijk voor de voortgang. Het waterplan dient op korte termijn in beeld te komen om verder te kunnen rekenen met definitieve te bergen aantallen. Voor alle plannen zijn vrijstellingsprocedures nodig, waarin een waterparagraaf is op te nemen. Dit waterplan is tevens nodig voor het definitief verkrijgen van het bestemmingsplan. De watertoets is een tussentijdse

verplichting geworden voor bestemmingsplannen en art 19 procedures. Daarnaast gelden de vele bezwaarschriftenprocedures. De bezwaren moeten behandeld worden door de interne (externe) bezwaarschriftencommissie. Omdat er veel procedures bij de commissie binnenkwamen, werd de afwerking bemoeilijkt.

5.1.6 Conclusies en aanbevelingen

Feiten

- Oud veenontginningsgebied, gelegen aan het Winschoterdiep
- Bewoner heeft vanuit verleden een negatief beeld bij water (vies water)
- Regelmatig wateroverlast
- Plan opgesteld door gemeente, waterschap te laat betrokken
- Gestart met herstructurering, nu pas oog voor openbare ruimte en water
- Waterknelpunt is onderschat
- Tijdens het proces is de watertoets verplicht geworden

Conclusie

Waterknelpunten zijn te laat op waarde geschat. Nu worden lapmiddelen toegepast, dus minder duurzame maar duurdere oplossingen. Negatief beeld van water is tijdens het proces niet weggenomen. Dit levert nu vertraging op in de bestemmingsplanprocedure.

Wat leren we hiervan

- Het proces bepaalt de kwaliteit van de toepassing van water
- Een goed proces kan vertraging in procedures voorkomen
- Technische (inhoudelijke) kennis was er wel, maar er is niet naar gevraagd; water was niet sturend

Water is niet sturend in een project. De procedures en het proces zijn de basis van een project. De rol van water komt hierin terug in de procedures, de watertoets.

Wel moet nog vermeld worden dat de samenwerking in de huidige projecten reeds een stuk beter verlopen dan het nu doorlopen proces voor het project NoMa. Het gebruik van elkaars middelen, kennis en kunde is enorm verbeterd. Integrale samenwerkingsverbanden zijn hierdoor ontstaan, mede dankzij de invoering van de watertoets, zoals ook is aangegeven in paragraaf 5.1.2, proces.



Figuur 5.7 Wateroverlast in Nooderpark (wijkontwikkelingsplan, 2007)

5.2 'Kreekrijk en De Omzoom', gemeente Zaanstad

5.2.1 *Inleiding*

Voor deze casestudie zijn een aantal personen geïnterviewd. Dit zijn Mevr. Liesbeth Bijvoet (projectleider 'groen') Dienst Landelijk gebied, Mevr. Maria Santman (procesmanager en projectleider 'rood') gemeente Zaanstad en Dhr. John van Diepen, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier te Edam. Daarnaast zijn er een aantal documenten verkregen. Dit zijn: Concept voorontwerp groengebied De Omzoom (2006); Dagblad Zaanstreek, nieuwsberichten omtrent Programma Noorderwelf (2006); Gebiedsperspectief 'Tussen Y en Z, de ontwikkeling per deelgebied; Memo verklaring afname wateropgave polder Assendelft (2006); Natstructuurplan Noorderwelf, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2006); Nieuwsbrief De Omzoom, t.b.v bewonersavond, gemeente Zaanstad en provincie Noord-Holland (2006); OPA actiegroep (Open Polders Assendelft) nieuwsbrieven (2002-2006); Projectopdracht Dient Landelijk Gebied (2005); Programma Noorderwelf informatiefolder, gemeente Zaanstad (2006); Programma van Eisen, Saendelftgroen, projectgroep (2006); Stuurgroep overleg verslagen (2005-2006); Strategisch groenproject 'tussen Y en Z', projectplan; Streekplanuitwerking Randzone Saendelft, provincie Noord-Holland (2004); Uitgangspunten voor de randzone Saendelft; Verslag bewonersavond (2006); nieuwsbank.nl, nieuwsberichten omtrent Programma Noorderwelf (2006); saendelft.nl, informatiesite over Saendelft (2006).

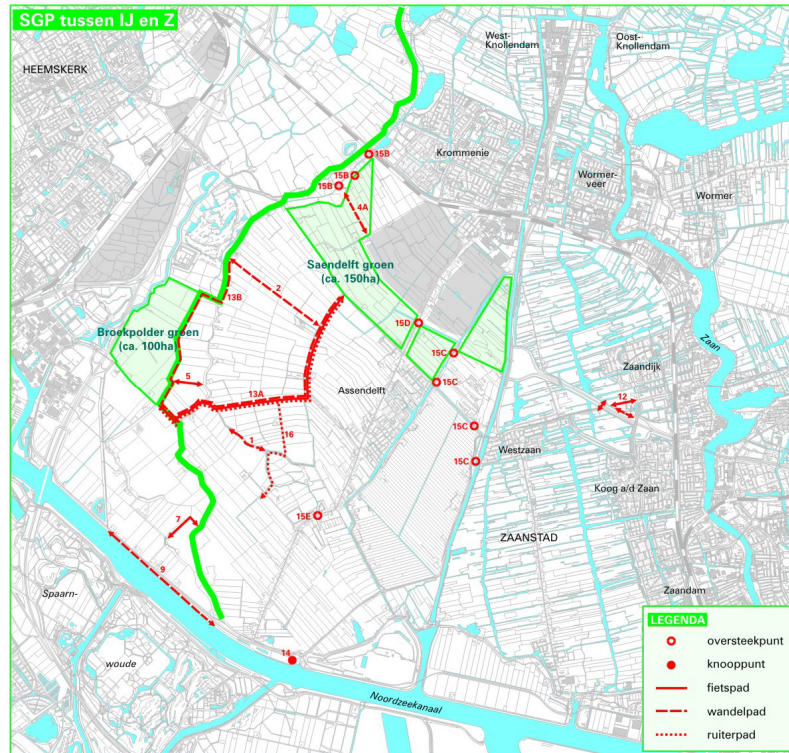
Uit de voorgaande documenten en de interviews is de te gebruiken informatie geïntegreerd. De informatie in deze paragraaf 5.2 is hierop gebaseerd.

Voorgeschiedenis

VINEX-locaties zijn locaties die in 1993 door de minister van VROM zijn aangewezen als uitbreidingsgebied voor de steden. De VINEX-afspraken werden vastgelegd voor de periode tot 2005. In december 1998 heeft de tweede kamer besloten deel 1 van de Vierde Nota over de ruimtelijke Ordening Extra te actualiseren. Voor de periode tot 2010 zijn nieuwe afspraken opgenomen in de Actualisering VINEX, oftewel VINAC. Voor deze nieuwe generatie nieuwbouwwijken zijn in 1999 afspraken gemaakt. Onder de noemer van VINAC moeten tussen 2005 en 2010 zo'n 170.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Gaandeweg de VINEX periode is er grote kritiek geuit op de eenzijdigheid aan woongebieden in Nederland. De keuze is gemaakt om de VINAC opgave wederom als één grote uitbreiding aan de stad te leggen. Echter zal in de uitwerking de inzet zijn om een hoogwaardig woonmilieu te maken dat zich onderscheidt van haar directe omgeving. Als aanleidingen worden de kwaliteiten uit de omgeving ingezet. (bronnen: concept VO (2006), dagblad zaanstreek, nieuwsbank, gebiedsperspectief, nat structuurplan (2006), nieuwsbrieven, projectopdracht (2005), programma Noorderwelf (2006), overleg verslagen, streekplanuitwerking (2004), strategisch groenproject en uitgangspunten randzone Saendelft)

Projectomschrijving "van groot naar klein"

De VINAC schept ruimte om, in samenhang met de nieuwe verstedelijkingsopgave 2005-2010, in Noord-Holland aanvullend op de bestaande programma's ruim 1.000 ha multifunctioneel groengebied aan te leggen (projectopdracht, 2005).



Figuur 5.8 SGP tussen Y en Z (projectplan SGP, 2005)

Dit maakt het mogelijk om in het gebied tussen de IJmond en Zaanstad het Strategisch Groenproject IJmond-Zaanstad (SGP Y-Z) te ontwikkelen (310 ha van de 1.000 ha). Het gebiedsperspectief voor het Strategisch Groenproject IJmond-Zaanstad vormt de basis voor het verkrijgen van rijksmiddelen voor de realisatie van dit nieuw recreatief Strategisch groen.

Door uitvoering te geven aan het programma Noorderwelf wordt ingezet op woningbouw en recreatie in Zaanstad-Noord. Het programma is verdeeld in drie deelprogramma's: Saendelft, Poort Clam Dycke, en Kreekrijk en de Omzoom.



figuur 5.9 Programma Noorderwelf (gemeente Zaanstad, 2006)

Onder het deelprogramma Saendelft vallen Vinex-woningen in Waterrijk (Oost) en Parkrijk (West), het centrumgebied met winkels en zorgvoorzieningen, de basisscholen en de brede school.

In Poort Clam Dycke wordt gewerkt aan het noordelijke knooppunt met onderdoorgang en verplaatsing van het NS-station, het Trias-VMBO en sportcentrum, woningbouw op vrijkomende schoollocaties en de ontwikkeling van de spoorzone.

Kreekrijk en de Omzoom. In Kreekrijk ligt er de opgave om Vinac-woningen te realiseren. In de Omzoom speelt het Strategisch Groen Project, de waterberging, de reservering van de 'mogelijke' doortrekking van A8-A9 en de sportvoorzieningen (gemeente Zaanstad, 2006).

Noorderwelf geeft een belangrijke impuls aan de ontwikkeling van Zaanstad als toekomstgerichte, leefbare en complete stad. Een impuls, bestaande uit woningbouw, winkels, zorginstellingen, natuur, recreatie, werkgelegenheid, bedrijvigheid, onderwijs, sport, waterberging, infrastructuur en openbaar vervoer. De Omzoom maakt deel uit van het SGP Y-Z. Dit bestaat uit 150 ha van de 310 ha van het SGP Y-Z. De wateropgave in dit gebied is de compensatie van de seizoensberging en ter compensatie van de nieuwe verharding van de wijken (gemeente Zaanstad, 2006).

Er worden in het programma Noorderwelf nu in totaal 6.400 woningen gebouwd. De inzet van kwaliteiten uit de omgeving van dit programma zijn: recreatieve en groene kwaliteit van de stellingdijk, de vervoerswaarde van Poort Clam Dycke, het open slagenlandschap en elementen die toegevoegd zullen worden bij inrichting van het nieuwe recreatieve landschap. Verwantschap met reeds bestaande woonmilieus is daarbij een kansrijk uitgangspunt. In het gebied SGP groen zijn ook een aantal andere functies opgenomen, zoals sportlocaties en woningbouw. Het doel is om 150 ha recreatiegroen te ontwikkelen in het gebied met een capaciteit van 10-20 recreanten per ha per dag en dat goed bereikbaar is vanuit het woongebied en de regio. Het nieuwe recreatiegebied heeft een open landschappelijk karakter, is waterrijk en laat de archeologische en cultuurhistorische waarden van het gebied op eigen wijze zien en gebruiken. Het recreatiegebied dient op 1 januari 2011 aangelegd te zijn i.v.m. het dan aflopen van de Rijks gelden (gemeente Zaanstad, 2006 en geïnterviewden, 2006).

De waterhuishoudkundige inrichting van de randzone Saendelft (= de Omzoom) gecombineerd met het wijkwatersysteem van Saendelft biedt uitstekende mogelijkheden om een kwalitatief hoogwaardige inrichting van het gebied te realiseren. Hierin kunnen een groot aantal doelstellingen van de belanghebbende partijen worden gecombineerd. Zo biedt het water kansen voor de watergebonden recreatie, de belevingswaarde, de natuur, duurzame energie en het wonen op of aan het water. Vanuit het oogpunt van het waterbeheer biedt de randzone Saendelft goede mogelijkheden om invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie Waterbeheer 21^e eeuw. Volgens WB21 is de benodigde hoeveelheid oppervlaktewater voor een veilig watersysteem berekend op ca. 65 hectare, waarvan 32 hectare aan huidig aanwezig oppervlaktewater. Hierin zijn begrepen het huidig aanwezig oppervlaktewater, compensatie ten behoeve van toenemende verharding en de benodigde extra voorraadberging/seizoensberging. Bij bovengenoemde hectares is uitgegaan van handhaving van de bestaande waterpeilen in het plangebied (uitgangspunten en Nat structuurplan, 2006).

Afbakening

Het deelprogramma Kreekrijk en de Omzoom is het uitgangspunt van deze case. In dit deelprogramma moeten woningen gecreëerd worden, dient er veel ruimte voor waterberging te zijn en moet er voldoende recreatiemogelijkheden zijn in de groene zone

voor de woonwijken. Een uitstekende combinatie van rood en blauw/groen om in te wonen en recreëren (er zal worden toegespitst op water uiteraard). Echter de samenwerking tussen rood en groen/blauw voor de realisering van de Omzoom en Kreekrijk laat tot nu toe te wensen over.

Het deelprogramma biedt woningen in Kreekrijk. In de Omzoom 150 ha strategisch groen, 10 ha verbindingsgroen, ca. 17 ha extra waterberging bovenop de al bestaande 32 ha en maximaal 19 ha sportvoorzieningen.

Knelpunten

Het grootste knelpunt van dit project is dat er sprake is van de afstemming tussen het 'groenproject' en het 'roodproject' niet of nauwelijks op elkaar afstemt. Tevens het nieuw te realiseren bestemmingsplan en de gestelde deadline van 1 januari 2011 zijn knelpunten voor het project. Het op te stellen bestemmingsplan speelt een belangrijke rol in het wel of niet halen van de deadline. Er is reeds een vertraging opgelopen wat bepalend kan zijn. Daarom is het belangrijk dat het bestemmingsplan snel gereed zal moeten zijn (geïnterviewden, 2006).

Maar ook zijn er problemen ontstaan bij de begrenzing van het project. Er bestaat onduidelijkheid over het wel of niet meenemen van de nog te realiseren woonwijk 'de Overhoeken', sportvoorzieningen in De Omzoom, ontsluiting van en naar De Omzoom en de precieze begrenzing van Kreekrijk met De Omzoom. Meer hierover in de SWOT-analyse.

5.2.2 Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud

Inleiding

Nu de achtergrondinformatie voor het project Kreekrijk en De Omzoom is besproken, worden de onafhankelijke factoren, de oorzaak, in het doorlopen proces bekeken. Zijn de condities voor bijvoorbeeld openheid in het proces gehanteerd, hoe zijn deze gehanteerd en wat is door deze hantering de invloed op het doorlopen tijdsproces en de ruimtelijke kwaliteit.

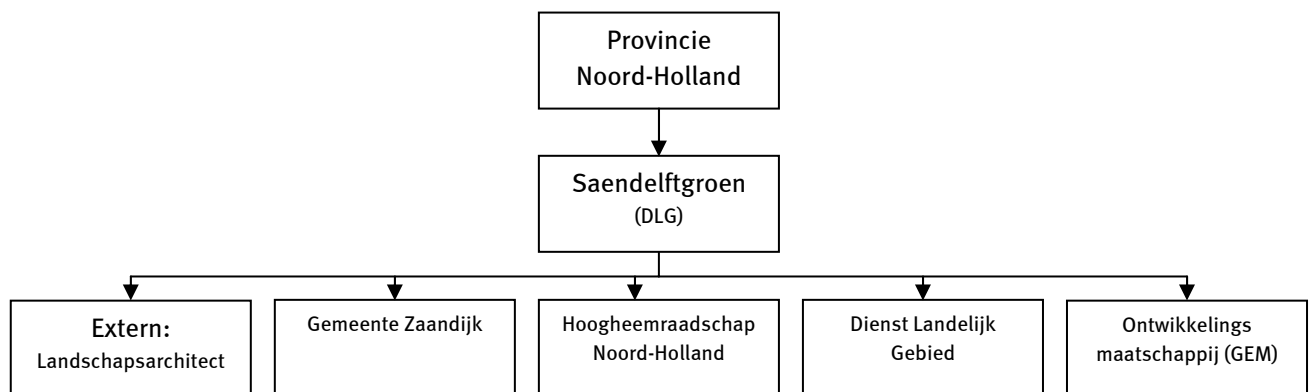
Openheid

De gehanteerde condities ten behoeve van openheid in het proces is redelijk optimaal geweest. De eerste conditie van openheid in de besluitvorming is dat alle relevante partijen moeten worden betrokken in het besluitvormingsproces. Alle relevante partijen zijn gelijktijdig en vroeg betrokken in het proces, op één partij na: de ontwikkelaar. Hier is een speciale reden voor. De ontwikkelende partij is dezelfde partij als degene die de wijken voor het deelprogramma Saendelft realiseert. Echter door de samenwerking en de spanningen die in dat deelprogramma zijn opgelopen, zouden negatief zijn geweest voor het proces voor Kreekrijk en De Omzoom. Er is besloten om allereerst zelf onderling de bedoelingen, belangen, wensen en eisen duidelijk op papier te krijgen voordat wordt gesproken met de ontwikkelaar. De relatie met deze ontwikkelaar zal er daardoor in het begin niet optimaal uitzien, maar voor de bescherming van de belangen van de reeds betrokken partijen is dit beter voor de toekomstige samenwerking. Dit punt heeft daarom een positieve en een negatieve uitwerking (geïnterviewden, 2006 en projectopdracht, 2005). De afstemming tussen 'rood' en 'groen' blijft hierdoor echter op een laag pitje. De integrale benadering van 'groen' en 'rood' blijft achterwege. Doordat het groen en rood nu na elkaar worden ontworpen wordt er niet optimaal met de tijd omgegaan. Maar ook de onduidelijkheid over de begrenzing van het project en de deelprogramma's is niet bevorderlijk voor de transparantie van het proces (geïnterviewden, 2006 en projectopdracht, 2005). Er worden geen besluiten genomen over de definitieve begrenzing waardoor er op elkaar gewacht moet worden. Dit komt mede door de

‘onwetendheid’ van elkaar op bestuurlijk niveau. Op bestuurlijk niveau is tevens geen transparantie. Hiervoor wordt nu een nieuw communicatieplan opgesteld om een en ander te verhelderen (geïnterviewden, 2006).

De betrokken partijen in het project zijn de volgende (geïnterviewden, 2006, projectplan, 2005 en geïnterviewden, 2006):

- Provincie Noord-Holland (gedelegeerd opdrachtgever vanuit het Rijk en mede verantwoordelijk voor de financiën)
- Gemeente Zaanstad (verantwoordelijk voor planologische procedures, grondverwerving, uitvoering groen en financiële programma)
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (verantwoordelijk voor de ecologische verbindingen, waterbergingsopgave en verstrekken subsidies)
- Dienst Landelijke Gebied (verantwoordelijk voor het beheren van het rijksbudget namens LNV, projectleider uitvoering De Omzoom en het tijdig verwerven van de gronden)
- Ontwikkelingsmaatschappij (verantwoordelijk voor realiseren rood)



Figuur 5.10 Organogram Saendelftgroen (= De Omzoom), deelprogramma Kreekrijk en De Omzoom

Veiligheid

Partijen die zich committeren aan een proces, moeten voldoende bescherming van de eigen positie krijgen. Partijen zullen slechts bereid zijn om in een proces te participeren, wanneer zij er zeker van kunnen zijn dat hun centrale belangen niet in het geding zijn. Ruimte geven betekent dat de partijen die tot een proces toetreden de kans moeten krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. Het beeld mag niet ontstaan dat zij in een fuik zwemmen. In de praktijk blijkt dit vaak niet realistisch te zijn. Het nastreven hiervan moet zeker getracht worden. De belangen van de verschillende betrokken partijen dienen hiervoor voor een ieder duidelijk te zijn. Zo zou een ieder van elkaar dus weten waarom iemand een bepaald gedrag vertoont. Waarom iemand afhankelijk van een ander teamlid is wat diegene zelf te bieden heeft voor andere teamleden. Duidelijkheid in deze afhankelijkheid en aantrekkelijkheid is een voorwaarde voor een goede samenwerking. Veiligheid wil hier zeggen dat een ieder geen informatie voor zich houdt omdat diegene bang is dat dit wordt misbruikt. Voor Kreekrijk en De Omzoom is zo'n lijstje wel gemaakt maar is niet bij een ieder bekend. Bij aanvang van het ontwerpteam voor De Omzoom is er voor een ieder duidelijk gemaakt wat de belangen, eisen en wensen waren. De papieren versie is echter achterwege gebleven voor een aantal betrokkenen (geïnterviewden, 2006, projectopdracht, 2005 en uitgangspunten). Doordat iedereen van elkaar op de hoogte is en onderling een goede relatie met elkaar heeft, is de veiligheid in dit team ruim voldoende te noemen. Een ieder voelt zich op zijn gemak bij

elkaar en heeft er vertrouwen in (geïnterviewden, 2006). Dit geldt tevens voor de bewoners vanwege de vroege betrokkenheid en het cultuurhistorisch respecterende plan.

Voortgang

Zoals onder het kopje veiligheid al werd aangegeven zijn partijen afhankelijk van elkaar in de gebiedsontwikkeling, maar zijn ze ook aantrekkelijk voor een ander. Ze kennen echter vaak ook moeilijk overbrugbare tegenstellingen. Een proces zal dus prikkels moeten bevatten voor coöperatief gedrag. Openheid en veiligheid spelen hierbij een belangrijke rol. Wanneer partijen niet open voor elkaar zijn en het proces geen open proces is voelen de betrokken partijen zich niet veilig in het proces. Hiermee hangt samen dat daarmee de voortgang in het proces niet wordt bevorderd omdat de bestaande tegenstellingen niet snel zullen worden opgelost. Zo geldt dit ook min of meer voor Kreekrijk en De Omzoom. Binnen de deelprogramma's is er openheid, veiligheid en voortgang. Echter de afstemming onderling tussen de deelprogramma's verloopt geheel niet open en met een veiligheidsgevoel (geïnterviewden, 2006). Dit is voor de voortgang niet bevorderlijk. Omdat binnen het deelprogramma Kreekrijk en De Omzoom, tussen deze twee projecten, ook niet optimaal wordt afgestemd, is het nu op elkaar wachten voor het noodzakelijke op te stellen bestemmingsplan. Doordat er geen snelle politieke beslissingen worden genomen voor dit op te stellen bestemmingsplan, moeten anderen hierop wachten. Dit is zeker niet bevorderlijk voor de voortgang. Stilstand is achteruitgang. Partijen moeten op elkaar wachten en dit wekt ergernis, wat niet bevorderlijk is voor de verdere samenwerking. Uit het voorgaande blijkt dat de samenwerking in een proces, de wil om elkaar te helpen, belangrijk is voor de voortgang in een proces, de optimalisatie van tijd, maar ook voor de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit van het project. Dit gaat met name over de samenwerking tussen de verschillende deelprogramma's. Elkaar helpen, een goede samenwerking, levert meer creatieve, uitdagende en hoogwaardige oplossingen op (geïnterviewden, 2006).

Inhoud

Een proces zonder inhoud is leeg. Het proces dient zodanig te worden gestructureerd, dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Het opstellen van het bestemmingsplan en het opnemen van deze informatie in het proces is hier een voorbeeld van. De informatie uit het bestemmingsplan is nodig voor de verdere voortgang van het proces. Het proces dient rekening te houden met de documenten welke geleverd moeten worden voor het bestemmingsplan. Dit is inhoud welke het proces moet bevatten om reëel te zijn qua tijdsindeling (geïnterviewden, 2006, projectopdracht, 2005, overleg verslagen, uitgangspunten en gebiedsperspectief). Echter door de vertraging in de bestemmingsplanprocedures komt het proces ook in de problemen voor de verdere voortgang. Een proces moet hierop aangepast worden.

Conclusie

De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) geven met elkaar de condities voor een proces welke complexe problemen de hand kan bieden. Een goede samenwerking in een proces hangt samen met de openheid van het proces en de deelnemers, het gevoel van veiligheid in het proces en de voortgang welke het proces heeft. Met elkaar kunnen ze zorgen voor een uitstekende samenwerking, het vertrouwen in elkaar. *“Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit”* (NederLand Boven Water, 2006). Maar een proces zonder inhoud is leeg, dus ook inhoud hoort bij een goed ontworpen proces. Zonder inhoud, of met teveel inhoud, kan een proces staan of gaan. Nogmaals, er is openheid, veiligheid, voortgang en voldoende inhoud geweest binnen de deelprogramma's echter onderling heeft dit te wensen over gelaten (geïnterviewden, 2006). Er is niet met een integrale kijk naar het gehele programma Noorderwelf gekeken.

5.2.3 Product: Kwaliteitsverbetering

Inleiding

Om na te gaan hoeveel invloed de gehanteerde procesaanpak, de procesperformance, heeft gehad op de kwaliteitsverbetering, het gevolg, wordt allereerst de kwaliteit gemeten door de te gebruiken conceptuele matrix, figuur 3.7, in te vullen.

Economische waarde

Gezien de belevingswaarde dient de streek een aantrekkelijke omgeving te worden waarin prettig gewoond, gerecreëerd en ontspannen kan worden. Het toekomstige imago van de streek zal dit gaan uitstralen met respect voor de cultuurhistorische aspecten. Ook de inpassing van water om hierin te recreëren wordt gezien als een welkome attractiviteit. Bij aanvang van de plannen is er enorm veel ruimte gereserveerd voor deze grote waterbergingsplassen, echter na de nodige kosten-batenanalyses is gebleken dat er voor deze plassen geen geld beschikbaar zou zijn. Dit is een punt waarop de belevingswaarde teleurstellender is (geïnterviewden, 2006 en nat structuurplan, 2006). Het project wordt gebouwd op bestaande landbouwgrond in Noord-Holland. Vanuit de VINAC-opgave bestaat er de eis dat er in de uitwerking de inzet moet zijn om een hoogwaardig woonmilieu te maken dat zich onderscheidt van haar directe omgeving. Als aanleidingen worden de kwaliteiten uit de omgeving ingezet. Voor Kreekrijk en De Omzoom zullen dit de cultuurhistorische Kreekruigen zijn en het groene landelijke karakter van het gebied (projectopdracht, 2005, geïnterviewden, 2006 en strategisch groenproject). Het is daarom noodzakelijk om verschillende functies te combineren in het gebied en is intensiteit van het grondgebruik noodzakelijk. Er zal een mooi ingericht groen gebied ontstaan met respect voor de cultuurhistorische aspecten welke het gebied bezit. Voor de belevingswaarde is schoonheid van het gebied en de daarbij behorende rust en ruimte zeer belangrijk. Het behoud van waardevolle landschappen als bijvoorbeeld de kreekruigen en de rust en ruimte die het toekomstige recreatiegebied kan bieden wordt zeer gewaardeerd. Om dit te realiseren is samenwerking nodig tussen de verschillende functies. Uiteenlopende functies kunnen elkaar in ieder geval in economische zin versterken (geïnterviewden, 2006 en gemeente Zaanstad, 2006).

Sociale waarde

De belevingswaarde speelt hier een belangrijke rol. Het veiligheidsgevoel is zeer belangrijk voor de toekomstige bewoners, en daarmee voor de kwaliteit van het project. Het gebied wordt aan de huidige eisen van veiligheid getoetst en daarmee niet alleen de veiligheid in de woonwijken maar ook in het toegankelijke groengebied De Omzoom. Hier zal dus zeker aan worden voldaan (uitgangspunten, geïnterviewden, 2006, dagblad Zaanstreek, gebiedsperspectief en nieuwsbank). Voor het realiseren van grote recreatieve waterplassen zoals aanvankelijk de bedoeling was, zou geen veiligheid gegarandeerd kunnen worden ten aanzien van de waterkwaliteit. Er zou veel apparatuur nodig zijn om het water op de gewenste kwaliteit te houden. Een zelfreinigend watersysteem zou erg veel gaan kosten.

Ruimtelijke kwaliteit

Samenvattend kunnen de aandachtspunten die uit de bovenstaande analyse naar voren komen als volgt in de matrix worden ondergebracht:

Niveau →		Conceptueel	Operationeel
Belang ↓			
Economisch			
Belevingswaarde	1b	Imago	Scheiding van functies die elkaar bijten binnen de locatie
		Attractiviteit	Aantrekkelijkheid voor levendige woonomgeving
Sociaal			
Belevingswaarde	2b	Veiligheid	Het veiligheidsgevoel van o.a. de bewoners versterken

Figuur 5.11 Ruimtelijke kwaliteit in Kreekrijk en De Omzoom

Kwaliteitsverbetering?

De projectorganisatie voor Kreekrijk en De Omzoom heeft voor elk zijn eigen deel een heldere organisatie. Echter de organisatie over het gehele project werkt niet optimaal. Tussen de verschillende deelprojecten is er contact via de projectleiders van de deelprojecten. Binnen deelprogramma Kreekrijk en De Omzoom bestaat er ook een scheiding tussen 'rood' en 'groen' (geïnterviewden, 2006). Het geval wil nu dat dit 'groen' project voorloopt op het 'rood' project. Hierdoor wordt de afstemming op elkaar er niet gemakkelijker op. De deelprogramma's onderling en zelfs binnen een deelprogramma wordt er niet integraal gewerkt. Dit is een kans die achterwege blijft. Betrokkenen binnen het project De Omzoom binnen deelprogramma Kreekrijk en De Omzoom wisten van elkaar wie waarvoor betrokken was, wie welke eisen en belangen had, waar een ander mee bezig was en wat de planning was (geïnterviewden, 2006). Dit is allemaal goed verlopen. Echter de afstemming/contact met de andere deelprogramma's verloopt vaak moeizaam. Voornamelijk voor het programma Kreekrijk binnen deelproject Kreekrijk en De Omzoom geldt dat de bestuurlijke organisatie lang op zich laten wachten met politieke beslissingen welke noodzakelijk zijn voor de voortgang van zowel Kreekrijk als De Omzoom. Er dienen politieke beslissingen te worden genomen ten behoeve van het opstellen van het bestemmingsplan. Wanneer beslissingen voor het bestemmingsplan niet snel gereed zijn, komt de deadline nu al in gevaar en mag er niets meer tegenzitten (geïnterviewden, 2006). De bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid is niet altijd even groot. Onder andere daardoor worden er trage politieke beslissingen genomen. Het eerder informeren van de Raad is echter wettelijk onacceptabel. De bevolking heeft het idee er vanaf het begin goed bij betrokken te zijn geweest. Na de voorlichting over de eerste plannen zijn er aanpassingen geweest waardoor de cultuurhistorische waarden van het gebied behouden en/of versterkt worden (nieuwsbrieven, geïnterviewden, 2006). Hierdoor ontstaan er later in het proces niet meer de nodige vertragingen. Het behalen van de deadline heeft nu alles te maken met het wel of niet snel gereed maken van beslissingen welke noodzakelijk zijn voor het op te stellen bestemmingsplan. Er is nu dus veel afhankelijk van politieke beslissingen. Hier blijft echter de noodzaak om dit te doen achterwege. De sfeer binnen de gemeentelijke afdelingen ondervindt nu last van spanningen wat niet bevorderlijk is voor het vervolg van het proces. Om dit grotendeels te gaan beperken wordt er een nieuw communicatieplan opgesteld wat de relaties zal moeten doen verbeteren (geïnterviewden, 2006). De verandering van wet- en regelgeving, zoals de invoer van de watertoets in 2003, heeft er in de huidige projecten wel toe geleid dat de relatie tussen onder andere de gemeente en het waterschap een stuk beter/makkelijker is geworden. Ze weten elkaar te vinden. Het gebruik van elkaars middelen, kennis en kunde is enorm verbeterd. Het waterschap is bijvoorbeeld bezig met het opstellen van een 'waterbank', een soort van kansencarten voor een gebied. Hierop wordt aangegeven welke gebieden geschikt zijn voor water en welke absoluut niet (geïnterviewden, 2006). Zo kunnen gemeente en waterschap eerder met elkaar

overleggen wat voor oplossingen kunnen worden gevonden en waar (geïnterviewden, 2006). Integrale samenwerkingsverbanden zijn hierdoor ontstaan.



Figuur 5.12 Zicht op Saendelft (www.saendelft.nl, 2007)

De mate van kwaliteitsverbetering ten opzichte van de belevingswaarde is/gaat uiteindelijk minder worden dan vooraf gesteld. Doordat er een scheiding is gemaakt in het project tussen ‘groen’ en ‘rood’, wordt er niet integraal omgegaan met de te behalen kwaliteiten. De verwachting van een prettige leefomgeving met kwalitatief goede woningen zal zeker ontwikkeld worden (geïnterviewden, 2006). De ruimtelijke kwaliteit het programma Noorderwelf zal zeker groot worden. Er had echter met het hanteren van de condities voor een open, veilig, voortgang, inhoudelijk proces en een integrale kijk nog meer ruimtelijke kwaliteit kunnen worden bereikt dan nu zal worden gedaan.

“Voornamelijk de inpassing van meer water in het project, had tot meer ruimtelijke kwaliteit kunnen zorgen, echter staat dit niet hoog op de agenda...” (geïnterviewden, 2006).

Link tussen kwaliteit en proces

In hoeverre is proceskwaliteit bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit? Hoe wordt tot een goed plan gekomen, en welke stappen dragen daar aan bij?

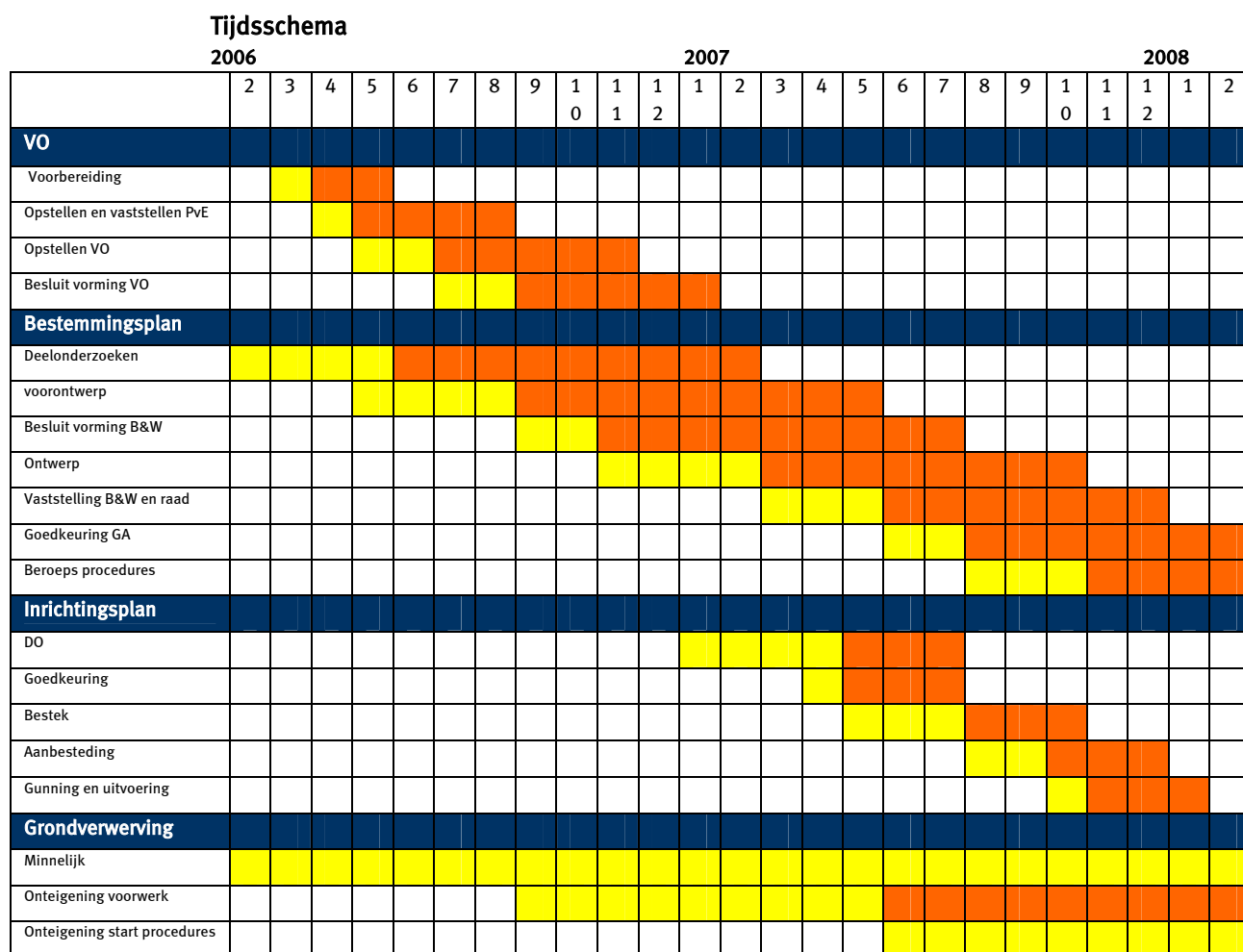
Intuïtief is er een duidelijke link tussen de twee begrippen, die loopt via beheerbaarheid/handhaafbaarheid: als het plan teveel van boven- of buitenaf is opgelegd, en er is geen overeenstemming over doel en inhoud, dan zal het draagvlak in de streek gering zijn en is de kans dat onderhoud en beheer erbij inschieten groot. Alles begint bij de begrijpelijkheid van een plan. Als een plan niet wordt begrepen door burgers, wordt het ook niet gedeeld. Dit is echter voor Kreekrijk en De Omzoom goed gedaan (geïnterviewden, 2006, nieuwsbank en nieuwsbrieven). De betrokken actoren en de burgers zijn goed voorgelicht en zijn met het nieuwe cultuurhistorisch respecterende plan positief te spreken. De betrokken burgers kunnen hun opvattingen over ruimtelijke kwaliteit voldoende terugvinden in de opzet en ontwikkeling van het plangebied (Habiforum, 2001). Er is echter één probleem, het realiseren van het plan voor de deadline. Dit heeft te maken met het nieuw op te stellen bestemmingsplan voor het gebied. Over dit bestemmingsplan worden geen vlote politieke beslissingen genomen waardoor de deadline nu al in gevaar lijkt te komen. Deze trage beslissingen worden niet genomen vanwege de ‘samenwerking’ binnen de gemeente (geïnterviewden, 2006). Mede door ongelukkige omstandigheden is er inmiddels zes maanden vertraging opgelopen. Dit

wordt terug gezien in het proces. Het opstellen van het bestemmingsplan is echter een belangrijk punt voor de voortgang van de rest van de plannen in het proces. Wanneer er tijdsdruk ontstaat in het proces, werkt dit negatief uit voor de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit van het gebied (geïnterviewden, 2006).

5.2.4 Product: Optimalisatie ten aanzien van tijd

Inleiding

Om na te gaan hoeveel invloed de gehanteerde procesaanpak, de procesperformance, heeft gehad op de tijds optimalisatie, het gevolg, wordt vervolgens de tijd gemeten door het doorlopen tijdsschema weer te geven.



Figuur 5.13 Tijdschema als gepland voor Kreekrijk en De Omzoom.

In bovenstaande figuur is het tijdsschema weergegeven voor Kreekrijk en De Omzoom, zoals dit voorafgaand is gepland. Hierbij staat de gele arcering voor de oorspronkelijk geplande tijd en de oranje arcering voor de reeds opgelopen vertraging (geïnterviewden, 2006, projectopdracht, 2005, nieuwsbank, overleg verslagen).

Optimalisatie ten aanzien van tijd?

De gedachte is dat de onduidelijkheden met de Overhoeken en Kreekrijk, sport en de ontsluiting nog in 2006 worden opgelost. Het VO wordt dan definitief in januari 2007. Tevens vindt er dan in begin van 2007 een grote bewonersavond plaats waarin ook de

andere deelprojecten goed aan bod komen. In februari van 2007 kan er dan gestart worden met het DO. Wanneer dit gereed is kan het bestek gemaakt worden (geïnterviewden, 2006).

De bestemmingsplan procedure is nu erg van belang voor de verdere voortgang van het project. Er moet snel gestart worden met het bestemmingsplan. De onderzoeken hiervoor nemen enkele maanden in beslag, daarna duurt het een jaar voordat er door de raad een vastgesteld bestemmingsplan is. Te hopen is dat dit aan het einde van het jaar 2007 wordt. Bij een vastgesteld plan door de raad kan de onteigening beginnen. In theorie wordt dan anderhalf jaar later gestart met uitvoeren. Dit is ongeveer halverwege 2009, maar dan mag er nu al niets meer mis gaan. De tijd begint te dringen (geïnterviewden, 2006). Zo kunnen er onder andere nog vertraging worden opgelopen in de beroepsprocedures welke samenhangen met het bestemmingsplan. Als een plan niet wordt begrepen door burgers, wordt het ook niet gedeeld. Te weinig openheid in de plannen en procedures speelt hier een rol. Maar ook de trage besluitvorming binnen de bestuurlijke organisatie kan nog meer gaan zorgen voor de nodige vertraging. Het gehanteerde proces voor het gehele project Kreekrijk en De Omzoom heeft zeer zeker invloed gehad op het tijdsverloop tot nu toe en voor de toekomst ziet dit er ook naar uit. Het tijdsverbruik is redelijk goed geoptimaliseerd in het gehanteerde proces, echter door met name de besluiten rondom het bestemmingsplan komt de planning in de problemen (geïnterviewden, 2006).

5.2.5 SWOT-analyse

Inleiding

Voor De Omzoom zijn projectrisico's met de daarbij behorende beheersmaatregelen in kaart gebracht, echter waren deze niet voor een ieder (op papier) bekend. Een SWOT analyse is niet opgesteld. Een projectrisico overzicht en een SWOT analyse dragen bij aan een goede voorverkenning voordat er een proces wordt opgesteld voor de definitieve betrokkenen in het proces. Kansen, bedreigingen, zwakten en sterkten kunnen aangeven of een project een kans van slagen heeft, dat er teveel bedreigingen en zwakten zijn voor een toekomstig project of hoe je met die zwakten om kan gaan. Hiermee kan een afweging worden gemaakt of een project kan worden gestart of dat er eerst het een en ander aangepast/uitgepraat moet gaan worden voordat er begonnen wordt met een plan. Tevens biedt dit een overzicht voor risico's welke in het verloop van het proces eventueel naar voren kunnen komen voor het proces/project. Voor deze eventuele risico's kunnen reeds beheersmaatregelen opgesteld worden, zodat het project/proces niet stil komt te liggen.

Sterkten

De sterkte van het project is de duidelijkheid in het beschikbare budget en de duidelijke deadline van 1 januari 2011. Er is een rijksbudget beschikbaar voor De Omzoom inclusief de te realiseren verbindingen in het gebied (projectopdracht, 2005). Daarnaast kunnen er nog andere geldstromen gezocht worden als subsidies van bijvoorbeeld het Hoogheemraadschap. Het contact binnen het ontwerpteam voor De Omzoom is uitermate goed. De sfeer is goed en er is een grote betrokkenheid op elkaar. Ondanks de onduidelijkheden die nog bestaan over bijvoorbeeld de begrenzing is het contact met elkaar goed, er is vertrouwen in elkaar en in het team (geïnterviewden, 2006). Er wordt reeds rekening gehouden met het beheer en onderhoud van 'blauw' en 'groen' in het gebied in de toekomst. Hier is een deel van het budget voor gereserveerd (projectopdracht, 2005).

Zwakten

De zwakte van het project is de te grote scheiding tussen de deelprojecten 'rood' en 'groen'. Mede door het niet delen van de kosten voor de gehele inrichting van het gebied, een integrale ontwikkeling in het gebied, is er niet voldoende budget beschikbaar om een grote waterbergingsplas te realiseren (geïnterviewden, 2006). Om meer ruimte te creëren voor toekomstige waterberging in het gebied. Nu wordt alleen het noodzakelijke water geborgen in het gebied door stukken grond te reserveren voor eventuele overloop en door de bestaande watergangen te verbreden. De Nota Ruimte biedt nog een zwakte voor het project. Dankzij de geluidscontour van Schiphol mag er niet verder dan de aangegeven schuine lijn langs Kreekrijk woningbouw gebouwd worden (geïnterviewden, 2006). Een laatste zwakte van het gehele plan, maar zeker geen onbelangrijke is de mogelijke toekomstige inpassing van de verbinding tussen de A8 en A9. Hiermee zou het nu te realiseren groenproject/natuurgebied worden doorkruist met deze verbindingssnelweg. *"Het is zonde dat er nu voor het gebied en het project geen genoeg rekening mee wordt gehouden door bijvoorbeeld alvast een zone te reserveren voor deze verbinding of door het gezamenlijk financieren van deze verbinding zodat de natuur zo min mogelijk nadelig wordt beïnvloed"* (geïnterviewden, 2006).

Kansen

Zoals hiervoor reeds wordt genoemd zou het een kans zijn voor het project om bijvoorbeeld Rijkswaterstaat te betrekken in de plannen voor de mogelijke inpassingen van de A8/A9 (geïnterviewden, 2006). Ook een belangrijke kans voor het gehele project zou het toepassen van een gehele integrale aanpak voor het gebied. Hiermee kan tijd worden gespaard en kwaliteit worden verbeterd. De afstemming tussen de verschillende deelprogramma's laat nu te wensen over.

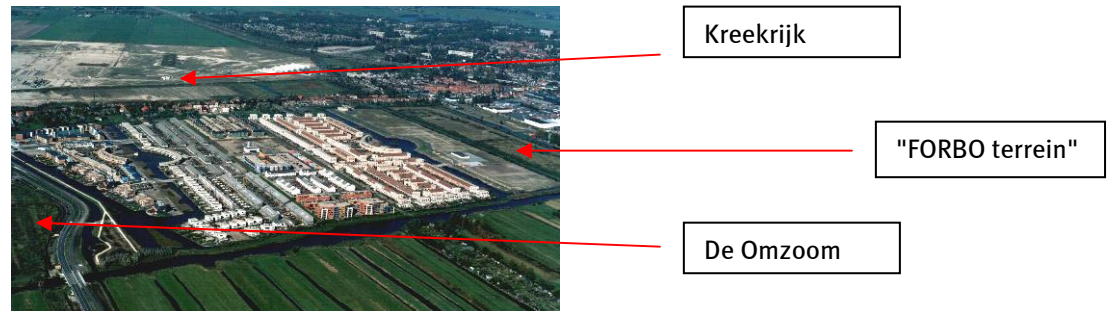
Bedreigingen

De belangrijkste bedreiging voor het deelprogramma Kreekrijk en De Omzoom is het niet halen van de deadline. Dit zou betekenen dat de beschikbare rijks gelden niet gebruikt zouden kunnen worden wanneer die deadline niet gehaald wordt (geïnterviewden, 2006). Nog een bedreiging is de onduidelijke begrenzing tussen rood en 'groen'/'blauw'. Door onder andere de afstemming binnen de gemeente worden er geen snelle politieke beslissingen genomen. Hierdoor is de afstemming tussen de deelprojecten lastig. De begrenzing is van invloed op de inpassing van andere programmaonderdelen. Bijvoorbeeld de nog in te passen "FORBO * " woningen en de in te passen sportopgave waar nog geen duidelijkheid over bestaat. De uitgangspunten worden dus gedurende het proces aangepast, hierdoor moeten er steeds 'bypasses' gezocht worden en is alertheid een must (geïnterviewden, 2006).

* "FORBO-woningen" =

Aangrenzend aan de vinexwijk Saendelft ligt een bedrijventerrein (in Krommenie) met daarop ook de linoliumfabriek FORBO. Tijdens de realisatie van Saendelft is er een probleem opgetreden. Er is bezwaar gemaakt tegen het bestemmingsplan voor Saendelft. Forbo is bang voor klachten van de toekomstige bewoners over stankhinder van de fabriek. Eventuele uitbreidingsplannen in de toekomst zou ze dan kunnen vergeten. Het Gedeputeerde Staten heeft het bestemmingsplan toen al wel goedgekeurd echter tegen dit besluit heeft FORBO beroep aangetekend bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gemeente wilde echter de ontwikkeling hier niet door laten tegenhouden. Anticiperend op het bestemmingsplan is door de gemeente een bouwvergunning afgegeven; in het verlengde hiervan is gestart met de bouwactiviteiten. FORBO heeft tegen de afgegeven vergunning echter bezwaar gemaakt en is na afwijzing van het bezwaar in beroep gegaan bij de rechtbank. De rechtbank Haarlem heeft

vervolgens de door de gemeente verleende bouwvergunning geschorst. De gemeente die deze uitspraak zag aankomen, heeft met FORBO een compromis bereikt. Dit compromis houdt in dat er een strook grond (waar stankhinder verwacht wordt) geen woningen gebouwd zullen worden en de al in aanbouw zijnde woningen worden afgebroken. De strook wordt nu als bedrijventerrein bestemd. FORBO koopt een stuk grond van de grondexploitatiemaatschappij om de uitbreidingsmogelijkheden veilig te stellen (Dagblad Zaanstreek en geïnterviewden, 2006).



Figuur 5.14 "FORBO-woningen"

Conclusie

Het maken van een SWOT analyse en een risicoanalyse met bijbehorende beheersmaatregelen is zeer aan te bevelen voor de start van elk project. Zo wordt er strategisch naar een plan gekeken en kan er rekening mee worden gehouden in de toekomst, biedt het mogelijkheden voor optimalisatie van tijd en verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Zoals uit voorgaande SWOT analyse blijkt zijn er een aantal belangrijke bedreigingen en zwakten waar rekening mee moet worden gehouden. De bovenstaande SWOT analyse punten kunnen worden ingedeeld in vier probleemvlakken: Sociaal-maatschappelijk, Ruimtelijk-fysiek, Economisch en Procedureel (Bult-Spiering e.a, 2005).

Sociaal-maatschappelijk

Op dit vlak bestaan er problemen met de inpassing van de woningbouw (Kreekrijk en de overhoeken "FORBO"-woningen) en de sport. De begrenzing van de plangebieden is hierdoor nog niet duidelijk en is van invloed op de inrichting van de Omzoom. Een oorzaak hiervan is de trage politieke besluitvorming binnen de gemeente. Hierdoor kan er geen 'vaart' gezet worden in het proces ten behoeve van bijvoorbeeld het opstellen van het bestemmingsplan. Sociaal-maatschappelijk zijn er dus problemen in de afstemming met elkaar. Dit werkt soms lastig omdat de één op de ander moet wachten. De Omzoom en Kreekrijk worden daarnaast ook gezien als twee losse projecten. De enige koppeling tussen deze twee is het overleg tussen de beide projectleiders. Het draagvlak voor sport is ook lang achterwege gebleven. Dit aspect is er later bij betrokken en moet nu ingepast worden in de Omzoom. Ook over dit aspect is nog geen duidelijke begrenzing aangegeven. Tussen de afdelingen van de gemeente is hier geen afstemming over geweest. De uitgangspunten veranderen gedurende het proces, hiermee moet steeds gezocht worden naar noodoplossingen. De plannen zijn nu als positief ervaren bij de bewoners echter dit is wel anders geweest. Na veel protest van de lokale boeren en OPA zijn er landschapsarchitecten betrokken die de cultuurhistorische waarde terug heeft laten komen in het plan. Echter het daadwerkelijke onteigenen van de groen zal zeker nog de nodige tijd nemen.

Ruimtelijk-fysiek

Over de invulling van de deelgebieden zijn nog geen duidelijkheden als inpassing woningbouw en sport, hierdoor is het lastig het eigen 'groen' projectdeel grondgebied in te vullen. Verder is het geen lastige inpassingen in gebied van alle functies, het is geen lastig gebied en er is ruimte voldoende voor een ieder. Het aantal ha water is echter gedurende het ontwerp alleen maar afgenomen. In eerste instantie is er uitgegaan van 60-80 ha water. Zou er wel uitgegaan zijn van 60-80 ha water, dan zou inpassing misschien een probleem zijn geworden qua ruimte. Dus alleen de definitieve begrenzing maakt het lastig qua ruimtelijk-fysiek vlak. De oorzaak hiervan is het niet definitief noemen van de locatie van sport en de niet definitieve inpassing van Kreekrijk en de FORBO-woningen noemen. Al deze ontwikkelingen in het gebied zijn niet goed voor het realiseren van het groen. Nu blijft er net een smalle groene strook over met allerlei gaten hierin, zie bijlage 7. In de toekomst wordt er waarschijnlijk een verbinding gemaakt tussen de A8 en A9. Hiermee wordt nu vrijwel geen rekening gehouden bij het maken van het ontwerp. Wel wordt er zoveel mogelijk groen gerealiseerd ten noorden van deze verbinding aansluitend bij de woonwijken, echter wanneer deze verbinding gerealiseerd gaat worden, gaat deze door het strategische groen heen. Het gebied wordt beschreven in de Nota Ruimte. De schiphol geluidscontour bevindt zich in de buurt van het plangebied. Hier dient rekening mee gehouden te worden in de plannen. Vandaar dat Kreekrijk zo een schuine begrenzing heeft.

Economisch vlak

Het beschikbare Rijksbudget staat vast met als voorwaarde dat het groenproject in het gebied voor 1 januari 2011 gerealiseerd is. Dit is duidelijk en geeft hiermee tevens de deadline voor het project. Met het huidige voorontwerp is er reeds een overschrijding van het budget. Overige geldstromen worden gezocht in subsidies bij het Hoogheemraadschap en de recreatie- en natuurorganisaties. Er bestaan nog onduidelijkheden over bijvoorbeeld de hoeveelheid in te passen woningen in Kreekrijk en de "extra" FORBO-woningen. Ter compensatie voor deze verharding is in het natte structuurplan een aanname gedaan over deze aantallen voor Kreekrijk. Echter met de FORBO-woningen is geen rekening gehouden. Deze compensatieverharding zal ook terecht komen in de Omzoom. Echter wie is er hier nu verantwoordelijk voor de financiering van de extra berging? Hier zal toch een geldstroom vanuit de rode partijen moeten komen, zij zijn hier ook verantwoordelijk voor. Ook geldt dit voor Kreekrijk, wanneer hier meer woningen worden gepland dan aangenomen.

Procedureel vlak

Het grootste knelpunt op procedureel vlak is wel het gereed maken van het bestemmingsplan, zodat de plannen gerealiseerd kunnen worden voor de deadline. Hiermee hangt samen dat het verwerven van de grond de nodige tijd in beslag kan gaan nemen en eventuele bezwaarschriftenprocedures ook de nodige tijd kunnen vereisen. Het gereed maken van het bestemmingsplan zit nu vast op het niet nemen van definitieve en/of trage besluiten door de politiek. Hierdoor komt nu de deadline eigenlijk al in gevaar. Deze deadline geeft dus een druk op het project en komt niet ten goede van het proces en het uiteindelijke product. Echter het stellen van een deadline zorgt wel voor de "optimalisatie" van de voortgang. De watertoets procedure verloopt prima en zorgt niet voor problemen, er is een noodzakelijke 17 ha extra berging nodig in het gebied. Echter dit hangt wel samen met het opstellen van het bestemmingsplan, dus het waterschap is bij het opstellen van het bestemmingsplan ook al betrokken vanaf de eerste plannen vanaf 2000. Na de watertoets geldt dat het waterschap de eigen KEUR nog moet toetsen aan de plannen. Echter in samenhang met het opstellen van de waterparagraaf in het bestemmingsplan, wordt deze ook al voorgelegd aan het 'KEUR' bestuur. Het toetsen van

de KEUR wordt dus zo meegenomen binnen het waterschap, zodat deze KEUR toetsing alleen nog een formaliteit is en geen tijd meer in beslag gaat nemen of kan zorgen voor verrassende afkeurende opmerkingen.

5.2.6 Conclusies en aanbevelingen

Feiten

- Realiseren van groene zone (De Omzoom) rondom Vinexwijk Saendelft bij Zaandijk te realiseren voor 1 jan 2011.
- Doel is 150 ha 'kwaliteitsgroen', met hierin kwalitatief goede sport- en recreatievoorzieningen en waterberging. Kans voor combinatie waterberging en recreatie.
- Project is na de aanleg van Saendelft gestart. Financiering groenzone vanuit het Rijk (strategisch groenproject), recreatie en sport te financieren uit andere bronnen. Begrenzing van onderdelen en uitgangspunten voor de voorzieningen is onduidelijk door het uitblijven van bestuurlijke besluitvorming.
- Er zijn twee projectorganisaties die elk hun eigen weg gaan. Groen wordt getrokken door DLG en Rood wordt getrokken door de gemeente Zaandstad.
- Waterschap direct betrokken bij proces.
- Ambitie van recreatieplas is verloren gegaan naar aanleiding van kosten-batenanalyse. Aandeel water in het plan teruggebracht van 60 ha naar een minimale noodzakelijke 17 ha.
- Water staat bij de gemeente niet hoog op de agenda, ondanks spotjes Leven met water.

Conclusie

Door het gescheiden houden van de doelen en de middelen voor rood en groen is er geen integrale oplossing gevonden. Het waterschap is goed betrokken, maar de toegevoegde waarde van water is niet financieel hard te maken in deze context. Het gevolg is dat de inrichting van de groenzone een lastig bestuurlijk dossier wordt. Men wil wel kwaliteit maar de financieringsstromen vormen de beperking. Vertraging in het opstellen van het bestemmingsplan is mede veroorzaakt door het uitblijven van besluiten. De planning staat nu onder druk.

Wat leren we hiervan

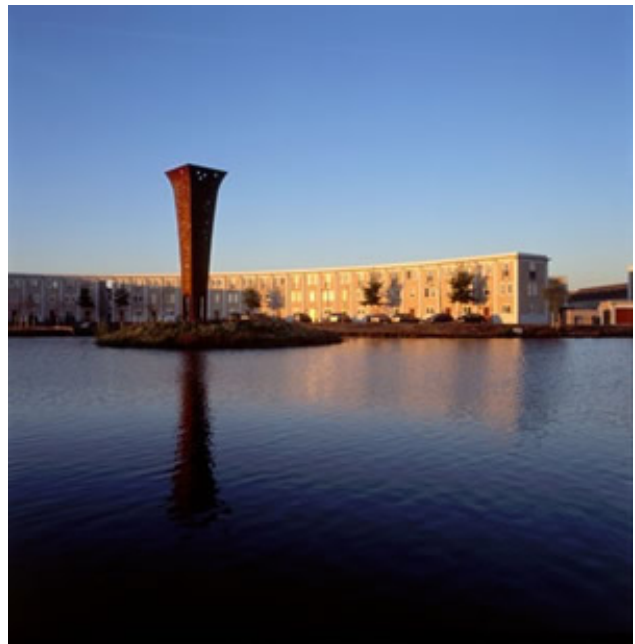
- Kans voor meerwaarde van water (recreatieplas met bergingsfunctie) is niet haalbaar in combinatie met groen. Hiervoor is een geldstroom nodig vanuit de combinatie met de rode ontwikkeling. Kwaliteit voor de bewoners betalen door de bewoners. Dus dergelijke plannen zijn alleen haalbaar door gebiedsgerichte integrale benadering (rood, groen, blauw, recreatie en sport).
- Hier is de projectorganisatie en financieringsstromen de bottleneck, de techniek (inhoud) is niet bepalend voor het succes.

Water is niet sturend in het project. De procedures en het proces zijn de basis van een project. De rol van water komt hierin terug in de procedures, de watertoets. Alleen door integrale gebiedsgerichte benaderingen kan water een 'rol van betekenis' gaan spelen ten behoeve van bijvoorbeeld meerwaarde voor een project.

De problemen zitten nu voornamelijk nog in (de kleinere) gemeenten waarbij 'geen begrip is' voor de compensatieregelingen ten behoeve van waterberging. Met de verplichte watertoets worden de waterschappen wel eerder op de hoogte gesteld van plannen en kunnen ze dus eerder opmerkingen maken en beter nog veranderingen aanbrengen in de plannen. Ook voor de besluitvorming is dit beter, wanneer het waterschap alvast op de

hoogte is van een plan, zijn ze ook op de hoogte van de planning en kunnen ze ook beter inspelen op deze planning. Het Hoogheemraadschap stelt nu ook een "waterbank" op, een soort kansenkaarten voor een gebied. Hierop wordt aangegeven welke gebieden geschikt zijn voor waterberging en welke absoluut niet. Zo kunnen gemeenten ook sneller zien waar het een probleem gaat worden met betrekking tot water en waar niet. Zo kunnen gemeente en waterschap eerder met elkaar overleggen wat er voor oplossingen gevonden kunnen worden en waar. De relatie tussen waterschap en gemeente wordt zo steeds beter, ze kunnen elkaar nu gebruiken en zien elkaars kwaliteiten ook beter. De vroegere relatie van heel ver uit elkaar liggen is nu snel aan het veranderen in een positieve met elkaar samenwerkende relatie. Ook het flexibeler opstellen tegen elkaar is zeer positief. Dus niet vasthouden aan bijvoorbeeld een stukje grond waar waterberging 'moet' plaatsvinden, samen zoeken naar iets anders levert veel meer resultaat. Dus ook open staan voor elkaars ideeën (geïnterviewden, 2006).

Het maken van algemene 'kansenkaarten' voor gebieden in Nederland wordt aanbevolen. Op deze kaarten worden niet alleen de kansen voor water gepresenteerd maar tevens voor bodem, natuur, etc. Deze kaarten met elkaar geven een compleet overzicht van wat er mogelijk is in een gebied en wat absoluut niet (geïnterviewden, 2006).



Zicht op Saendelft (google.nl, 2007)

6 Gewenste Procesaanpak

6.1 Inleiding

Hoewel procesmanagement als complexiteitserkende theorie veel handvaten biedt om processen het hoofd te bieden, is het geen theorie die ervoor zorgt dat complexe processen gegarandeerd tot een goed einde worden gebracht. Deze managementstijl biedt handreikingen om complexe processen hanteerbaar te maken.

Tijdens dit onderzoek is allereerst gekeken naar bestaande aanpakken ten behoeve van het hanteerbaar maken van complexe integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Hieruit is naar voren gekomen dat de ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) een goede handreiking bieden in combinatie met de strategische planning. Deze creëren een bepaalde vorm van draagvlak, vergroten de transparantie in een proces, verrijken de probleemdefinities en oplossingen, behouden een dynamisch proces en reduceren tevens inhoudelijke onzekerheid.

In de casestudies is gekeken hoe de condities voor het beheersen van een complex proces, de ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) zijn toegepast. Dit zijn de onafhankelijke factoren. Gekeken is hoe deze onafhankelijke factoren van invloed zijn geweest op het behalen van kwaliteitsverbetering en optimalisatie ten aanzien van tijd, het gevolg van de oorzaak. Tevens is met behulp van interviews onder andere achterhaald wat de betrokkenen graag voor veranderingen zouden willen zien in een procesaanpak. Alle gegevens tezamen leiden tot een gewenste procesaanpak.

6.2 Het ontwerp

De doordachte procesaanpak van de procesmanager krijgt gestalte in een procesontwerp. Uit de literatuur bleek dat een dergelijk ontwerp dient te voldoen aan **vier ontwerpprincipes**. Dit zijn openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Daarnaast is het belangrijk om tevens een **SWOT-analyse** uit te voeren waaruit de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor het project in naar voren komen. De sterkten en kansen kunnen benut worden, de zwakten en bedreigingen kunnen onder controle worden gehouden en/of verbeterd worden, waarvoor eventuele beheersmaatregelen opgesteld kunnen worden.

Tenslotte kan met een '**proceduredraaiboek**' een overzicht worden verkregen van welke procedures doorlopen moeten worden, hoeveel tijd dit in beslag neemt, welke informatie voor elke procedure nodig is en hoe er eventueel met vertragingen (door mogelijke langere beroepsprocedures) in deze procedures rekening wordt gehouden. Het proceduredraaiboek kan worden gezien als een beheersmaatregel voor het beheersen van het complexe proces, juist doordat rekening moet worden gehouden met het inpassen van vele wettelijke procedures en Europese richtlijnen.

In het ontwerp staan de ontwerpprincipes centraal en wordt op basis van de literatuurstudie, empirie en casestudies aangevuld en tevens voorzien van praktische handreikingen. Aan de ontworpen procesaanpak zal in constante wisselwerking invulling moeten worden gegeven en er is dan ook geen sprake van een chronologische volgorde waar de betrokkenen zich in het proces aan dienen te houden. Wel is dit een aanbevolen volgorde.

Schematisch

Schematisch moet het procesontwerp de volgende condities bezitten welke in de volgende paragraaf verder worden beschreven:

1. Openheid (betrek alle relevante partijen, dé versus één oplossing)
2. SWOT-analyse (ontdek sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen)
3. Veiligheid (het proces als veilige omgeving)
4. Voortgang (voortvarend op zoek naar een opdrachtgevende projectgroep, vertrouwen creëren, streven naar package-deals, vooruitzicht op voordeel, een overtreffend alternatief presenteren)
5. Inhoud (het proces moet voldoende inhoud kennen)
6. Proceduredraaiboek (voorverkenning, verkenning, planstudie en vervolg)

6.3 Beschrijving

6.3.1 Openheid

- Betrek alle relevante partijen. Dit zijn niet alleen de ‘winnaars’ maar ook de ‘verliezers’. Hiermee wordt een evenwicht gecreëerd tussen investeerders en ‘blokkeerders’. Tevens kan men zo een grove inschatting maken van tegenargumenten en is er contact met het gehele spectrum aan belanghebbenden. Dit neemt tijd in beslag maar zal uiteindelijk voor een sneller te doorlopen proces zorgen. Welke partijen zich uiteindelijk de winnaar of verliezer mogen noemen is voorafgaand aan het proces moeilijk in te schatten, maar op basis van een SWOT-analyse kan voorspeld worden wie ongeveer de winnaars zullen zijn. Mogelijk kunnen niet alle verliezers tevreden gesteld worden, maar er wordt in elk geval serieus naar de argumenten gekeken en tevens overwogen. Van belang is om alle partijen op enige wijze te betrekken in het proces en daarmee het planconcept verder te ontwikkelen.
- Dé versus één oplossing. Om openheid te waarborgen is het belangrijk om het planconcept niet als dé oplossing te presenteren, maar als één van de mogelijke oplossingen. Wanneer teveel vastgehouden wordt aan het opgestelde planconcept, wordt er een schijnproces gecreëerd dat geen recht doet aan de eis tot openheid. Er moet daarom de ruimte geboden worden om een ieder een eigen bijdrage te laten leveren en er een multi-issue oplossing van te maken. Door het concept niet als dé oplossing te brengen, maar ruimte te creëren voor externe dynamiek, wordt eveneens de ruimte om in een later stadium package-deals te sluiten.

6.3.2 SWOT-analyse

- Maak een SWOT-analyse waaruit de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor het project naar voren komen. De sterkten en kansen kunnen benut worden, de zwakten en bedreigingen kunnen onder controle gehouden worden en/of verbeterd worden waarvoor beheersmaatregelen opgesteld kunnen worden. Partijen krijgen tevens inzicht in elkaars belangen en zullen minder snel geneigd zijn hun macht te gebruiken. Door een open proces te creëren waarin betrokken partijen zelf richting kunnen geven aan de exacte invulling van het planconcept wordt er een gemeenschappelijke band gecreëerd. Het uiteindelijke streven moet zijn om een zo breed mogelijk commitment in de regio te bewerkstelligen.

6.3.3 Veiligheid

- Het proces als een veilige omgeving. Partijen kunnen in eerste instantie alleen worden gevraagd zich te committeren aan het proces en niet aan het resultaat van het proces. Zo wordt er een omgeving gecreëerd waarin partijen relatief vrij kunnen bewegen. Partijen moeten de kans krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden. De centrale belangen van partijen kunnen bijvoorbeeld worden beschermd door middel van afspraken over besluitvorming. Dat een minderheid deze bijvoorbeeld kan blokkeren of dat partijen door bepaalde besluiten een afwijkende mening mogen formuleren. Het opnemen van exit-regels doet de drempel om toe te treden nog meer verlagen. Het doel hiervan is om een ieder aan tafel te krijgen. Op deze wijze kan de eerste angst om in te stappen worden weggenomen en kunnen ook potentiële tegenstanders of twijfelaars zich toch in het proces mengen. De procesmanager moet er echter zorg voor dragen dat het proces zo aantrekkelijk mogelijk dient te zijn zodat er niemand gebruikt maakt van de exit-regels. Ook het opnemen van enige ruimte tussen de verschillende tussenproducten/acties zorgt voor reflectiemomenten, het uitwisselen van standpunten en de bereidheid de eigen opvattingen en waarden ter discussie te stellen. Veiligheid is ook nodig om te voorkomen dat partijen essentiële zaken achter houden uit angst dat de andere partijen er misbruik van maken of ze uit laten lekken. Daarna kan er voortvarend een projectgroep worden gevormd om het proces overzichtelijk te houden.

6.3.4 Voortgang

- Voortvarend op zoek naar een opdrachtgevende projectgroep. Er zal voortvarend een opdrachtgevende projectgroep gevormd moeten worden. Anders bestaat er het gevaar dat plannen alleen ideeën blijven en zich niet verder ontwikkelen. De opdrachtgevende partijen moeten het proces tot het vormen van een projectgroep zelf organiseren. Belangrijk is dat projectgroeppartijen zich probleem-eigenaren voelen en ook een binding hebben het plangebied. Belangrijk is dat de projectgroep enigszins een afspiegeling vormt van de betrokken partijen, waardoor het als een soort vertegenwoordigende coalitie kan worden beschouwd.
- Vertrouwen creëren. Processen waar meerdere partijen betrokken zijn, zoals voor integrale gebiedsontwikkelingsprocessen, staan vaak onder druk omdat de betrokkenen in vrijwel alle gevallen uiteenlopende belangen zullen hebben. Achterdocht en een gebrek aan onderling vertrouwen volgen hieruit en vormen een gevaar voor onder andere de voortgang van het proces. *“Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit”* (NederLand Boven Water, 2006). Het organiseren van zo nu en dan een informele setting, het creëren van een open proces waar de partijen zich veilig in voelen en het laten zien van elkaars afhankelijkheden en aantrekkelijkheden, zullen leiden tot de wil om samen te werken. Zonder vertrouwen geen samenwerking, zonder samenwerking geen voortgang. De partijen zullen dan te ver bij elkaar vandaan blijven staan. En stilstand is achteruitgang, de standpunten zullen alleen maar meer verharderen.
- Streef naar package-deals. Het maken van koppelingen tussen het planconcept en bestaande problemen, wensen en ontwikkelingen kan partijen ertoe doen bewegen eerder in te stemmen met bepaalde ontwikkelingen in het proces, zodat de voortgang behouden blijft. Met dergelijke package-deals kunnen bijvoorbeeld tegenstanders hun bezwaren laten varen in ruil voor de oplossing van een ander probleem.
- Vooruitzicht op voordeel. Om deel te nemen aan een proces moet er voor een partij iets te halen zijn. Door partijen een voordeelvooruitzicht te bieden aan het eind van

het (deel)proces zal er een prikkel ontstaan om coöperatief gedrag te vertonen en met elkaar verder te werken in het proces. Door bijvoorbeeld een partij met bedenkingen te compenseren indien zij besluiten toch mee te werken wordt er voortgang gecreëerd. De voordeelmogelijkheden dienen dus in de staart van het proces zo groot mogelijk te zijn. Ook de toekomstige ontmoetingen voor nieuwe besluitvorming over dezelfde of aanverwante onderwerpen kunnen worden gebruikt om in het lopende proces extra prikkels in te bouwen voor coöperatief gedrag door koppelingen te maken met thema's, die op dat moment spelen bij andere besluitvormingsprocessen en waarbij partijen in het proces ook betrokken zijn.

- Het overtreffende alternatief. Door het planconcept te presenteren als overtreffend alternatief voor andere minder aantrekkelijke alternatieven, zullen betrokken partijen zich mogelijk sneller committeren aan het overtreffende idee. Het is dus belangrijk om de in kaart gebrachte kansen, uit de SWOT-analyse, en voordelen op goede wijze te presenteren en de bedreigingen waar mogelijk te weerleggen. Hierbij blijft het overigens van groot belang om de urgentie van de oplossing te blijven duiden. De mate van overtuigingskracht zal van groot belang zijn om twijfelende partijen voor het planconcept te winnen. Het is dan bijvoorbeeld belangrijk om niet alleen het alternatief voor specifiek waterberging te presenteren, maar ook als een kans voor bijvoorbeeld woningbouw, economische groei, recreatie en natuur. Een integrale benadering aanbieden, kansen voor een ieder.

6.3.5 *Inhoud*

- Het proces moet voldoende inhoud kennen. Een proces zonder inhoud is leeg. Het proces dient zodanig te worden gestructureerd, dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Dit kan bijvoorbeeld door naast belanghebbenden ook een plaats te geven aan materiedeskundigen in een proces. Ze kunnen inconsistenties traceren, zin en onzin van elkaar scheiden, gevoeligheidsanalyses verrichten, etc. Het gezag van probleemdefinities en oplossingen is groter, naarmate ze uit een grotere variëteit voortkomt. Hoe meer verschillende inzichten komen tot een gezamenlijke oplossing, des te groter het draagvlak zal zijn voor deze oplossing.

6.3.6 *Proceduredraaiboek*

Tot slot wordt er een overzicht gemaakt van de te doorlopen procedures in een integraal gebiedsontwikkelingsproces, waarbij water een rol speelt. Hierbij wordt afgebakend naar integrale gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de nadruk op de woningbouw ligt, 'stedelijk waterbeheer', en heeft dus geen betrekking op waterprojecten die op zichzelf staan, zoals de deltawerken en de afsluitdijk.

Een goed proces past procedures op een logische plaats in en anticipeert op richtlijnen voor water, natuur, milieu, et cetera (inhoud). Processen voor gebiedsontwikkeling zijn complex, juist ook doordat rekening moet worden gehouden met vele wettelijke procedures en Europese richtlijnen. In een aantal projecten lijkt de aandacht gericht op het zo goed mogelijk omzeilen van deze ballast van buitenaf. Projecten die deze 'hindermacht' een functionele plaats weten te geven in het proces, blijken uiteindelijk productiever te zijn. Hierbij blijkt een proceduredraaiboek behulpzaam te kunnen zijn (NederLand Boven Water, 2006).

Dit proceduredraaiboek biedt een overzicht van welke procedures doorlopen moeten worden, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoeveel tijd dit ongeveer in beslag neemt, welke informatie voor elke procedure nodig is en hoe er eventueel met vertragingen (door mogelijke langere beroepsprocedures) in deze procedures rekening wordt gehouden door het opnemen van 'tussenruimte' zoals eerder omschreven in ontwerpprincipes 2, veiligheid. Deze 'tussenruimte' in het proces biedt tevens ruimte voor detailuitwerking, voorbereiding op de volgende stap en/of implementatie. Voor inspraakprocedures gelden wettelijke termijnen, maar voor integrale gebiedsontwikkelingsprojecten hangt dit erg af van de complexiteit van het project, de snelheid waarmee de actoren het eens worden over de te nemen vervolgstappen, enzovoort. Daarom dient het proceduredraaiboek situatieafhankelijk en flexibel opgesteld te worden door onderscheid te maken in het proces en de procedures. Hiermee kan situatieafhankelijk worden afgestemd op eventuele vertragingen/verschuivingen in de procedures en het proces. Om voortgang in het proces te behouden is het belangrijk om termijnen te stellen. Het weergegeven proceduredraaiboek op de volgende bladzijde geeft een procedure indeling in een proces. Hierbij is afgebakend naar water in relatie tot het bestemmingsplan. Door het volgen van de rode pijlen, wordt de 'rode draad', het cruciale proces, aangegeven voor de relatie tussen het proces en de procedure. Voor het proces is een ontwerpteam verantwoordelijk onder leiding van een onafhankelijke intermediair. Een onafhankelijke intermediair is in staat het team onafhankelijk te begeleiden en kan een onafhankelijk oordeel geven over complexe problemen. De bestuurders, provincie en gemeente, zijn verantwoordelijk voor de te doorlopen procedures.

Voorverkenning

Tijdens de Voorverkenning wordt een procentontwerp gemaakt als hiervoor in de paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.5 is aangegeven. Hiermee wordt een eerste aanzet gegeven voor het creëren van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud in het proces. Hiermee wordt vertrouwen gecreëerd om het een succesvol proces te laten worden. Een onafhankelijke intermediair heeft hier de verantwoordelijkheid voor, en stelt een ontwerpteam samen.

Verkenning

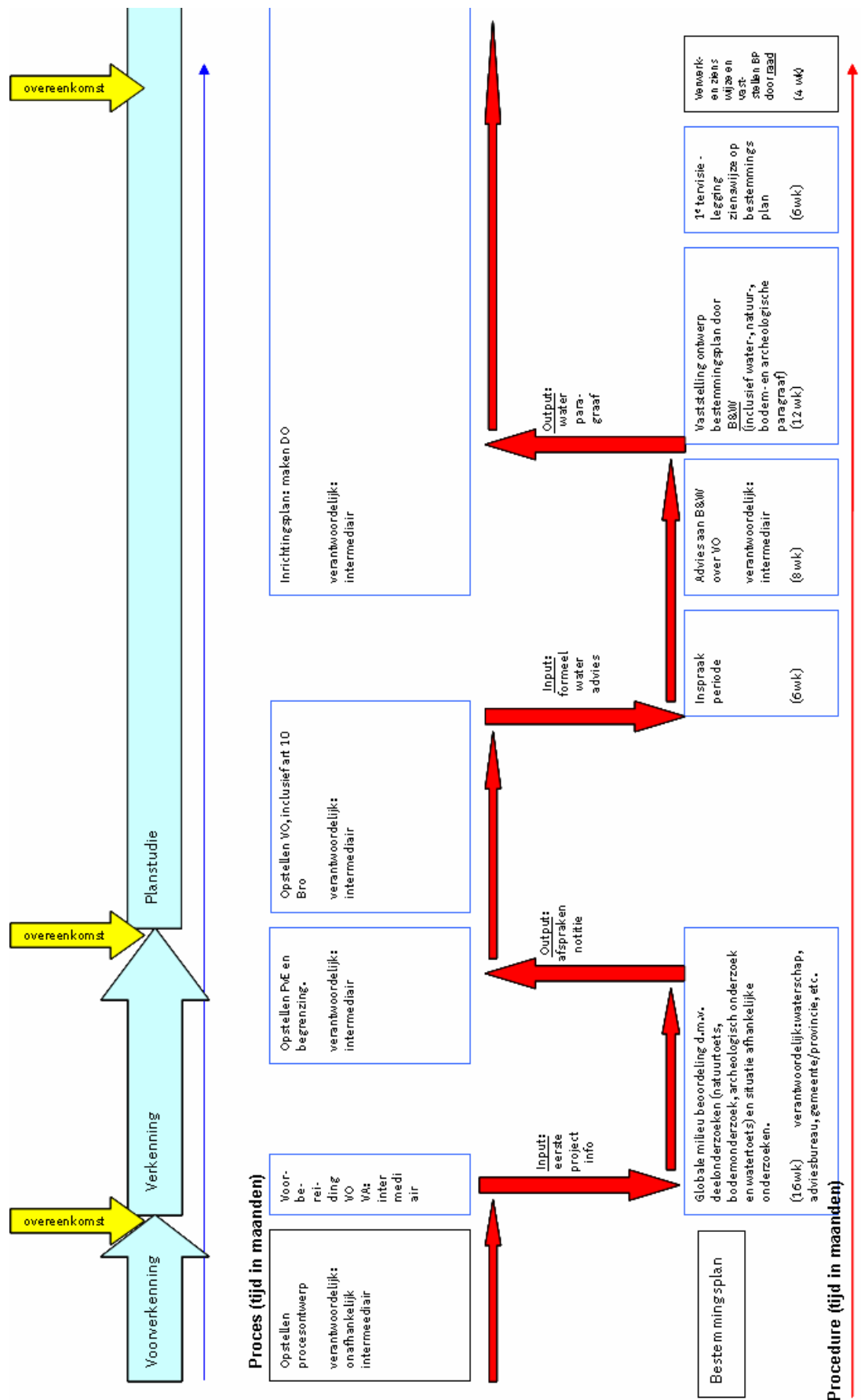
Daarna wordt in de Verkenningsfase het Voorlopig Ontwerp voorbereid en het Programma van Eisen (PvE) en de begrenzing opgesteld onder leiding van een onafhankelijke intermediair. De voorbereiding van het Voorlopig Ontwerp biedt tevens de eerste projectinformatie voor de start van de te doorlopen procedure, het opstellen van een bestemmingsplan. Hiervoor wordt gestart met een globale milieu beoordeling door middel van deelonderzoeken welke worden getoetst door de bestuurders. Dit zijn de verplichte onderdelen: de natuurtoets, een bodemonderzoek, archeologische onderzoeken en de watertoets. Situatie afhankelijke onderzoeken zijn: de cultuurhistorische inventarisatie, akoestisch onderzoek, luchtkwaliteitonderzoek, onderzoek stankcirkels agrarische bedrijven, onderzoek vergunningen Wet milieubeheer, onderzoek verkeer en parkeren, planschade risicoanalyse, onderzoek externe veiligheid en onderzoek financieel-economische uitvoerbaarheid (Oranjewoud, 2006). De globale milieubeoordeling biedt een aantal afsprakennoties welke meegenomen moeten worden in het opstellen van het PvE en de begrenzing van het project. Deze fase wordt afgerond met een overeenkomst waarin wordt gereflecteerd en eventueel afspraken/doelstellingen worden afgestemd. Deze overeenkomst draagt bij aan het behouden van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Openheid en veiligheid is hier tevens het beheren/onderhandelen over de euro's.

Planstudie

Nadat het PvE en de begrenzing is opgesteld, onder leiding van een onafhankelijke intermediair, kan het Voorlopig Ontwerp, inclusief artikel 10 Bro (Besluit ruimtelijke ordening), opgesteld worden. Tevens onder leiding van een onafhankelijke intermediair. Artikel 10 Bro houdt in dat bij de voorbereiding van een structuurplan, een bestemmingsplan of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet het college van burgemeester en wethouders (B&W) overleg plegen met de besturen van bij het plan of de vrijstelling betrokken waterschappen. Waar nodig plegen zij tevens overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan of de vrijstelling in het geding zijn (wetten.nl, 2006). Vanuit het opgestelde Voorlopig Ontwerp, onder leiding van een onafhankelijke intermediair, komt een formeel advies naar voren over bijvoorbeeld het formele minimale aantal te bergen m³ water in het project en hoe dit ingepast dient te worden. Voor het Voorlopig Ontwerp met het daarbij behorende formele, bijvoorbeeld, wateradvies geldt een inspraakperiode. De gemeente betreft het advies in afweging en verantwoordt de afwegingen in een definitieve, bijvoorbeeld, waterparagraaf. Hieruit volgt een advies aan B&W voor het Voorlopig Ontwerp. Het B&W kunnen met dit advies het Voorlopig Ontwerp vaststellen. Na deze vaststelling door B&W worden betrokkenen in de gelegenheid gesteld om bedenkingen en beroep aan te tekenen. Deze worden verwerkt en het uiteindelijke Voorlopig Ontwerp wordt vastgesteld door de raad. Het vastgestelde Voorlopig Ontwerp is de (mede)input voor het Definitief Ontwerp. Mede, wil hier zeggen dat tegelijk met het advies aan B&W, reeds gestart wordt met het opstellen van het Definitief Ontwerp. Dit omdat er bij de vaststelling van het Voorlopig Ontwerp geen drastische veranderingen meer te verwachten zijn. In het voortraject van het Voorlopig Ontwerp dient zoveel mogelijk rekening gehouden te worden met gemeentelijke en provinciale regelingen/eisen. Het vastgestelde Voorlopig Ontwerp is uiteindelijk de basis waar mee verder gegaan wordt bij de opstelling van het Definitief Ontwerp. Deze fase wordt afgerond met een overeenkomst waarin wordt gereflecteerd en eventueel afspraken/doelstellingen worden afgestemd. Deze overeenkomst draagt bij aan het behouden van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Openheid en veiligheid is hier tevens het beheren/onderhandelen over de euro's.

Vervolg

Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan wordt het vastgestelde plan door de raad doorgestuurd naar Gedeputeerde Staten. Deze dienen de uiteindelijke goedkeuring te verlenen waarna het verifieerbaar is. Bij het opstellen van een herziening voor een bestemmingsplan, is het plan bruikbaar na de goedkeuring van de raad. Deze fase wordt afgerond met een overeenkomst waarin wordt gereflecteerd en eventueel afspraken/doelstellingen worden afgestemd. Deze overeenkomst draagt bij aan het behouden van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Openheid en veiligheid is hier tevens het beheren/onderhandelen over de euro's.



7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Aanleiding onderzoek

In de Nota Ruimte wordt geconstateerd dat klimaatverandering grote gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland heeft. Vooral de zeespiegelrijzing, neerslagtoename en daarmee hoge pieken in de rivierafvoer, maar ook het vaker optreden van extreme droogte, dwingen tot een omslag in het denken (Nota Ruimte, 2006). Wateroverlast komt steeds vaker voor. Daarom moeten ruimtelijke ontwikkelingen beter dan tot nu toe het geval is, worden afgestemd op het watersysteem (Delft Cluster, 2006). Om de zeespiegelrijzing en de bodemdaling op te vangen, en om wateroverlast en overstroming te voorkomen, is meer ruimte nodig voor water. Tegen deze achtergrond is water gekozen als één van de structurerende principes voor bestemming, inrichting en gebruik van de ruimte (Nota Ruimte, 2006). De watertoets is met ingang van 1 november 2003 wettelijk verplicht voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) (Watertoets en de wet, 2006). Echter dan is het project nog niet uitgevoerd. Zowel bij de verdere uitwerking van een bestemmingsplan als bij de daadwerkelijke bouwplannen komt het aspect water vaak weer terug. Dit geeft reden voor mogelijke vertraging in het proces. Juist in de nabijheid van bebouwing lijken kansen voor vormen van meervoudig ruimtegebruik met water groot. Nut en noodzaak van blauwe contouren worden nu zowel vanuit het waterbeheer als de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling onderschreven (Habiforum nieuws, 2006). Interessant hierin is het krijgen van inzicht in de huidige problematiek die voorkomt in het proces van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

7.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

Om een eerste indruk te krijgen van een complex integraal gebiedsontwikkelingsproject is er allereerst een pilot case onderzocht.

De probleemstelling van het onderzoek is een gevolg uit de aanleiding, pilot case en de probleemomsingeling. De probleemstelling van dit onderzoek is:

In hoeverre leidt de procesaanpak bij integrale gebiedsontwikkeling tot kwaliteitsverbetering en tot procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt?

De doelstelling van dit onderzoek is het opstellen van een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling welke leidt tot kwaliteitsverbetering en tot een procesoptimalisatie ten aanzien van tijd, waarbij water als structurerend principe een rol speelt. Deze procesaanpak zal niet voor één geval/situatie meetpunten bevatten, maar voor meerdere situaties/gevals categorieën.

Vanuit de probleemstelling en de doelstelling zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld:

1. Welke planningsaanpakken zijn toepasbaar voor integrale gebiedsontwikkeling?
2. Hoe vinden planningsaanpakken in de praktijk plaats?

3. Welke invloed hebben planningsaanpakken op de mate van kwaliteitsverbetering?
4. Welke invloed hebben planningsaanpakken op de mate van tijds optimalisatie?
5. Hoe ziet een ontwerp procesaanpak eruit voor integrale gebiedsontwikkeling?

7.3 Onderzoeksmethodiek

7.3.1 Theoretisch kader

In het theoretisch kader zijn allereerst de historische ontwikkelingen in de planningsmethoden beschreven. In het kort is dit een verschuiving van een rationele planning naar een communicatieve planning en een interactieve planning. Echter er werd in deze planningen alleen naar de integratie van het ontwikkelen van het product gekeken, of alleen naar de integratie van het proces van interactie en participatie, en niet naar een combinatie van product én proces. Strategische planning wordt gezien als een perspectief welke het mogelijk maakt om project- én procesmanagement te integreren in de ruimtelijke ontwikkeling.

De knelpunten welke in de integrale gebiedsontwikkeling naar voren komen zijn volgens De Kort (2005) de richtlijnen en coördinatie van meerdere ruimtelijke functies en de samenwerking welke hierdoor nodig is tussen meerdere betrokken actoren.

De Bruijn et.al. (1999) benoemt vier ontwerpprincipes welke een goede basis vormen voor elk te hanteren complex proces. Dit zijn condities voor: Openheid, Veiligheid, Voortgang en Inhoud. Ten behoeve van de openheid wordt een SWOT-analyse als een hulpmiddel gezien.

7.3.2 Casestudies

Ten behoeve van het analyseren van de twee casestudies zijn er drie interviews per case gehouden. Daarnaast zijn er diverse verkregen documenten geanalyseerd. In de casestudieanalyses is allereerst gekeken naar de toepassing van de condities van De Bruijn et.al (1999). Daarna naar hoe deze huidige procesaanpak van invloed is geweest op de kwaliteitsverbetering en/of tijds optimalisatie. Als meetmethodiek voor de kwaliteitsverbetering is hiervoor de perceptie van de geïnterviewden gebruikt. Voor het meten van de tijd is een tijdschema gebruikt. De vooraf gemaakte planning is vergeleken met de daadwerkelijk doorlopen tijd. Uit de interviews is tevens naar voren gekomen wat de wensen, huidige situatie, knelpunten en suggesties zijn voor een gewenste procesaanpak.

In de casestudies is gekeken naar hoe het proces (de vier ontwerpprincipes, de onafhankelijke factoren, de oorzaak) is toegepast en hoe het product (kwaliteit en tijd, de afhankelijke factoren, het gevolg) er daardoor uitziet. Tijdens de casestudies is bekeken hoe de vooraf opgestelde procesaanpak in de praktijk is verlopen (performance) en wat het uiteindelijke tijdsverloop en de ruimtelijke kwaliteit is geworden door deze aanpak. Er is gekeken wat voor invloed de procesperformance heeft gehad op het tijdsverloop en de mogelijke kwaliteitsverbetering.

Case	Procesperformance	→ tijd → kwaliteit
------	-------------------	-----------------------

Figuur 7.1 Operationalisatie

Hoe is in de case bijvoorbeeld omgegaan met de condities van openheid, hoeveel kwaliteitsverbetering en/of optimalisatie ten aanzien van tijd is er daardoor ontstaan? Had dit eventueel 'beter' gekund, wat zijn genoemde suggesties?

7.4 Resultaten

7.4.1 *Proces: Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud*

De ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999) geven met elkaar de condities voor een proces welke complexe problemen de hand kunnen bieden. Een goede samenwerking in een proces hangt samen met de openheid van het proces en de deelnemers, het gevoel van veiligheid in het proces en de voortgang welke het proces heeft. Met elkaar kunnen ze zorgen voor een uitstekende samenwerking, het vertrouwen in elkaar. *"Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit"* (NederLand Boven Water, 2006). Maar een proces zonder inhoud is leeg, dus ook inhoud hoort bij een goed ontworpen proces. Zonder inhoud, of met teveel inhoud, kan een proces staan of gaan. De onafhankelijke factoren, de oorzaak, hebben gevolgen voor de uiteindelijke mogelijke kwaliteitsverbetering en mogelijke tijds optimalisatie, de afhankelijke factoren.

7.4.2 *Product: Kwaliteitsverbetering en Optimalisatie ten aanzien van tijd*

Het verschil van toepassing van de 'oorzakelijke' variabelen (openheid, veiligheid, voortgang en inhoud) op de mate van kwaliteitsverbetering en de optimalisatie ten aanzien van tijd, het gevolg, voor de twee casestudies, levert de volgende cross case analyse:

← onvoldoende				voldoende →				
								Openheid
								Veiligheid
								Voortgang
								Inhoud

	NoMa
	K & O

Figuur 7.2 Cross case analyse

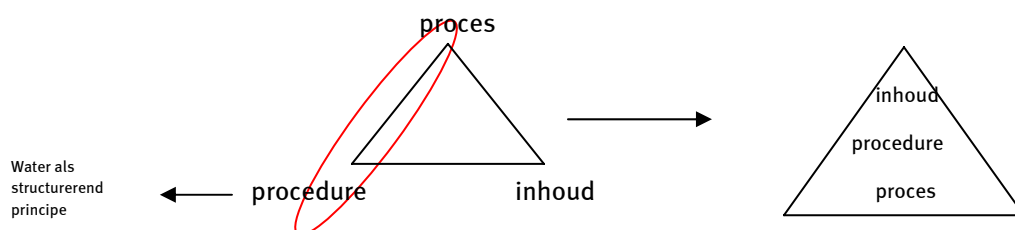
Uit de casestudies blijkt in het algemeen dat de case NoMa een lagere score behaalt dan de case Kreekrijk en De Omzoom. In het NoMa project is er minder aandacht besteed aan de condities voor openheid, veiligheid, voortgang en inhoud voor het proces dan het Kreekrijk en De Omzoom project. Ook uit de resultaten van de cases blijkt dat er in het NoMa project minder kwaliteitsverbetering wordt bereikt dan vooraf verwacht met de huidige procesaanpak. Net als voor het Kreekrijk en De Omzoom project waarbij tevens minder kwaliteitsverbetering wordt bereikt dan verwacht maar wel dichter in de buurt komt van de verwachte kwaliteitsverbetering dan het NoMa. Tevens geldt dit voor de optimalisatie ten aanzien van tijd. In het NoMa project heeft er bijvoorbeeld zeven jaren een beroepsprocedure gelopen. In het project Kreekrijk en De Omzoom wordt de tijd redelijk in de hand gehouden, al mag er nu ook niks meer mis gaan.

7.4.3 Conclusies

De twee geanalyseerde projecten zijn twee verschillende soorten projecten. De één is een herstructureringsproject, de ander een nieuw te realiseren gebied. Echter de problemen in het proces blijken geen onderscheid hier in te maken. De wil om samen te willen werken, het samen bereiken van een resultaat en gedurende het proces deze samenwerking in stand te houden, is het mogelijke knelpunt in het doorlopen van een proces. Tevens de rol van water in beide projecten heeft een zelfde karakter: water wordt niet structurerend toegepast in de integrale gebiedsontwikkeling. Water komt aan de orde in een integraal gebiedsontwikkelingsproject in de procedures rondom water, in bijvoorbeeld de watertoets. Water op zich is geen item. De casestudies kunnen daarom goed met elkaar worden vergeleken.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland een procedure gestuurd land is. In het te doorlopen proces draait de planning om de te doorlopen procedures welke nodig zijn voor het realiseren van plannen in een gebied, of dit nu herstructurering is of nieuw te ontwikkelen gebied. Dit resultaat kan worden weergegeven in een PIP-model.

In het PIP-model (Proces-Inhoud-Procedure) ligt de nadruk op de lijn proces-procedure. Wat voor een gebiedsontwikkelingsproject er ook gerealiseerd moet worden, de te doorlopen procedures in het proces zijn bepalend voor het uiteindelijke resultaat (inhoud) van een project.



Figuur 7.3 PIP-model (NederLand Boven Water, 2006)

Het proces heeft hierin de zwaarste weging, het opstellen van een proces welke complexe projecten hanteerbaar maakt is een belangrijk punt om mee te starten. In dit proces moeten de procedures worden opgenomen welke doorlopen moeten worden. Een goed proces past procedures op een logische plaats in en anticipeert op de richtlijnen. De inhoud van het project, bijvoorbeeld de inpassing van water in een ontwerp, komt pas in beeld bij het doorlopen van de procedures als de verplichte watertoets. De inhoud heeft dus de lichtste weging in een project.

Om de aanpak voor een huidig integraal gebiedsontwikkelingsproces te optimaliseren ten aanzien van tijd en kwaliteitsverbetering te realiseren, wordt daarom een procesaanpak opgesteld waarin een 'proceduredraaiboek' wordt opgenomen.

Aan deze voorgaande aanpak voor een huidig integraal gebiedsontwikkelingsproces kan een kritische noot worden toegevoegd. Met deze voorgaande aanpak wordt er geaccepteerd dat Nederland een procedure gestuurd land blijft en dit bepalend is voor de aanpak. Vanuit de bestudeerde literatuur kan worden aanbevolen om juist het proces meer te benadrukken dan de te doorlopen procedures de leiding te laten nemen. Hiermee zal de regelgeving in Nederland aangepast moeten worden om dit mogelijk te kunnen maken. Verwacht wordt dat met een procesgericht Nederland meer kwaliteit wordt

behaald en een kortere doorlooptijd wordt bereikt doordat er geen 'leidende' druk meer ligt op de te doorlopen procedures. De slagkracht van het proces zal groter zijn. Voor dit afstudeeronderzoek is echter afgebakend naar huidige projecten.

7.5 Gewenste Procesaanpak

De optimale procesaanpak ten aanzien van tijd en kwaliteit voor integrale gebiedsontwikkeling waarbij water een rol speelt (met de nadruk op woningbouw), voldoet aan de vier ontwerpprincipes van De Bruijn et.al (1999). Daarnaast dient er een SWOT-analyse uitgevoerd te worden, waaruit de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen naar voren zullen komen. De kansen en sterkten kunnen versterkt en benut worden, de zwakten en bedreigingen kunnen voorkomen en/of beheersbaar gemaakt worden. Daarna kan een overzichtelijk proceduredraaiboek opgesteld worden waarin alle te doorlopen procedures zijn opgenomen. Wanneer het tijdsbestek van de te doorlopen procedures in beeld is gebracht, kan er een beter overzicht worden verkregen van de situatie waar een project zich in bevindt.

1. Openheid

- Betrek alle relevante partijen.
- Dé versus één oplossing.

2. SWOT-analyse

- Maak een SWOT-analyse waaruit de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor het project naar voren komen.

3. Veiligheid

- Het proces als een veilige omgeving.

4. Voortgang

- Voortvarend op zoek naar een opdrachtgevende projectgroep.
- Vertrouwen creëren. *"Vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit"* (NederLand Boven Water, 2006).
- Streef naar package-deals.
- Vooruitzicht op voordeel.
- Het overtreffende alternatief.

5. Inhoud

- Het proces moet voldoende inhoud kennen.

6. Proceduredraaiboek

Tot slot wordt er een overzicht gemaakt van de te doorlopen procedures in een integraal gebiedsontwikkelingsproces, waarbij water een rol speelt.

- Voorverkenning
- Verkenning
- Planstudie
- Vervolg

7.6 Aanbevelingen

Met deze afstudeerscriptie is een procesaanpak opgesteld welke condities geeft voor het beheersen van complexe integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Tevens zijn er antwoorden gevonden op de onderzoeksvragen.

Voor dit onderzoek zijn twee casestudies en één pilot case onderzocht. Echter hoe meer onderzoek wordt gedaan naar de procesaanpak in verschillende integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, hoe beter de onderbouwing en betrouwbaarder het resultaat wordt. Met meer onderzoek kan tevens een betrouwbaardere procesaanpak worden omschreven waardoor de condities voor het beheersen van complexe integrale gebiedsontwikkelingsprojecten op meerdere, zoniet alle, projecten van toepassing kunnen zijn. Meer onderzoek wordt daarom aanbevolen.

Tijdens dit onderzoek zijn een aantal keuzes gemaakt die van invloed zijn geweest op de resultaten van het onderzoek.

Onderzoeksmethode

Tijdens dit onderzoek is naar integrale gebiedsontwikkelingsprojecten gekeken waarbij water als structurerend principe een rol speelt. Door specifiek te kijken naar water als structurerend principe, wordt een beperking op het gehele onderzoek gelegd. De bestudeerde literatuur is hierop aangepast. Dit is van invloed geweest op de opgestelde procesaanpak. Daarnaast zijn er slechts twee casestudies geanalyseerd vanwege de beperkte onderzoeksperiode. Echter hoe meer onderzoek, hoe beter de onderbouwing en betrouwbaarder het resultaat.

Casestudies

De casestudies zijn geselecteerd op een aantal punten welke zijn vermeld in paragraaf 2.6, de afbakening. Met een andere afbakening zou er waarschijnlijk een ander resultaat zijn gevonden. In een vervolgonderzoek wordt aanbevolen een bredere selectie van casestudies te onderzoeken. Daarbij zijn de twee casestudies verschillend van elkaar, een herstructureringsproject en een nieuw te ontwikkelen gebied. Bij de herstructurering is gekeken hoe voor reeds bestaand bebouwd gebied wordt omgegaan met de inpassing van water. Bij het nieuw te realiseren gebied, waar nog alle ruimte is voor water, is tevens gekeken naar hoe de inpassing van water wordt geregeld. Hierdoor is goed te toetsen of in de huidige processen voor nieuw te ontwikkelen gebieden rekening wordt gehouden met de inpassing van water en/of hoe het inpassen van water wordt meegenomen in het proces voor reeds ontwikkeld gebied.

Tijdens dit onderzoek is de kwaliteit gemeten aan de hand van economische en sociale belevingswaarde. De belevingswaarde speelt een belangrijke rol in de acceptatie van een project. Aanbevolen wordt om in een verdergaand onderzoek sowieso dieper in te gaan op de andere aspecten voor het meten van kwaliteit, figuur 3.6, maar tevens naar meerdere typeringen voor kwaliteit te kijken. Zo wordt er tot een betrouwbaarder resultaat gekomen ten behoeve van het meten van de kwaliteit. Dit geldt tevens voor het meten van de tijd. Tijdens dit onderzoek is gebruik gemaakt van het opstellen van een tijdsschema, een vergelijking tussen de geplande en de daadwerkelijke benodigde tijd. Het meten van de mate van tijdsoptimalisatie kan tevens op meerdere manieren gedaan worden.

7.7 Nabeschouwing

Tot slot wil ik ingaan op een artikel van Cobouw online (10-01-2007):
"Wateropgave telt nauwelijks mee bij woonlocaties"

Uit een evaluatie van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) blijkt dat gemeenten en provincies nauwelijks rekening houden met de wateropgave als het om locatiekeuzen gaat voor nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Gemeenten en provincies vinden het vooralsnog belangrijker dat er wordt voorzien in de ruimtebehoefte binnen de eigen grenzen en dat de ligging van infrastructuur en bestaand stedelijk gebied goed geregeld is. Over ruimte voor water wordt veel minder nagedacht. De onderzoekers schrijven wel dat de wateropgave eerder en vaker dan vroeger wordt meegewogen in integrale afwegingen in de ruimtelijke ordening. "Maar de invloed is beperkt".

Het doel om voor 2015 het watersysteem in Nederland op orde te krijgen ondervindt vertraging, onder meer in de moeizame besluitvorming bij integrale gebiedsprocessen, beperkt draagvlak bij bijvoorbeeld bewoners voor 'waterprojecten' en de complexiteit in de uitvoeringspraktijk zoals knelpunten bij grondverwerving en financiering. "Daarnaast wijzen provincies en waterschappen op het beperkte maatschappelijke draagvlak voor te ingrijpende maatregelen en op de afhankelijkheid van instrumenten van gemeenten (bestemmingsplan) om daadwerkelijk ruimte voor water te reserveren. Gemeenten vragen vaak een hardere onderbouwing om bestemmingsplannen aan te passen". Het onderzoek constateert wel dat de aandacht voor water in de ruimtelijke ordening groeit. Ook geven alle ondertekenaars van het NBW aan dat zij veel beter samenwerken wat de effectiviteit en daadkracht een enorme impuls geeft.

Dit artikel is een bevestiging van mijn afstudeeronderzoek, water leeft nóg onvoldoende in de integrale gebiedsontwikkeling!



8 Bronnen

8.1 Literatuur

1. ALBRECHTS, L. (2001), *In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective*. International Planning Studies, vol. 6, no. 3, pp 293 – 310.
2. BINDELS, E., HAVE, F. TEN en SCHAPENDONK, M. (2004), *Goed risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers*. Bank Nederlandse Gemeenten, maart 2004.
3. BLANKEN, A., Bult-Spiering, W.D. en Dewulf, G.P.M.R. (2004), *Publiek-private samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling*. Eindrapportage, P3BI.
4. BRUIJN, J.A. DE, HEUVELHOF, E.F. TEN en VELD, R.J. IN 'T (1999), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Uitgeverij Krips B.V., Meppel. Tweede druk.
5. BRUIJN, J.A. DE, HEUVELHOF, E.F. TEN en VELD, R.J. IN 'T (2002), *Process Management, why project management fails in complex decision making processes*. Kluwer Academic Publishers, 2002.
6. BRYSON, J.M. en ROERING, W.D. (1988), *Initiation of strategic planning by governments*. Public Administration Review, vol. 48, no. 6, pp 995 – 1004.
7. BRYSON, J.M. en ROERING, W.D. (1987), *Applying private-sector strategic planning in the public sector*. Journal of the American Planning Association, vol. 53, no. 1, pp 9 – 22.
8. BULT-SPIERING, W.D. (2006), *College materiaal pakket B13 Publiek-private samenwerking (544100)*. Universiteit Twente, Enschede.
9. BULT-SPIERING, W.D. en DEWULF, G.P.M.R. (2006), *Strategic issues in Public-Private Partnership; An international perspective*, Oxford: Blackwell Science.
10. BULT-SPIERING, W.D., Blanken, A en Dewulf, G.P.M.R. (2005), *Handboek Publiek-Private samenwerking*. Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht (2005).
11. COMMISSIE WATERBEHEER 21- EEUW (2000), *Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21- eeuw*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
12. DESMITH, S. en HEENE, A. (2005), *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. University of Gent. http://www.heene.com/strategie_en_organisatie_Inhoud.pdf
13. EDELENBOS, J. (1998), *Procesbegeleiding van beleidsvorming, dilemma's in procesontwerp en procesmanagement*. 'Bestuurskunde' jaargang 7, Themanummer 'Dilemma's van beleidsvoering'. Vereniging voor bestuurskunde, Universiteit van Tilburg.
14. FAINSTEIN, F.F. (1991), *Promoting economic development - Urban planning in the United States and Great Britain*. Journal of the American Planning Association, vol. 57, no. 1, pp 22 – 33.
15. GIDO (2003), *Gebiedsontwikkeling! Hoe pak ik het aan?* Opgesteld door GIDO-partner Arcadis, het Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming-XPIN en het managementbureau GIDO. GIDO Stichting, Juni 2003, Naarden.
16. GRAAF, R. DE (2005), *Strategic Urban Planning; Industrial area development in The Netherlands, to direct or to interact?*, Ph.D. thesis, University of Twente, Enschede.
17. HABIFORUM (2001), *Kwaliteit in meervoud, conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda.
18. HABIFORUM/NIROV/VRM (2006), *NederLand Boven Water, praktijkboek gebiedsontwikkeling*. 2006 Habiforum, Gouda.
19. HEALY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A. en NEEDHAM, B. (1997), *Strategic plan-making and building institutional capacity in Making strategic spatial plans: innovation in Europe*. UCL Press, London.
20. HEUSDEN, B. VAN, KLAASSENS, J.G., DAMMERS, C. (2006), *Samen werken aan ruimte, economisch perspectief*. Bank Nederlandse Gemeenten. Oktober 2006, Den Haag.
21. KOR, R. en WIJNEN, G. (2005), *Project-, programma- of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak*. Holland Management Review, nummer 103, 30 september 2005.
22. KORT, I.A.T. DE, BULT-SPIERING, W.D. en DEWULF, G.P.M.R. (2005), *From urban planning towards strategic integral area development*, University of Twente, Enschede.
23. KREUKELS, A.M.J. (1978), *Toepassing van strategische planning in de ruimtelijke planning*. Planning; methodiek en toepassing, no. 6, pp 21 – 31.

24. MINISTERIE van VROM, (2006). *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006. Mei 2006, Den Haag.
25. MINISTERIES van VROM, LNV, VenW en EZ, (2004). *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*.
26. MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. en LAMPEL, J. (1998), *Strategy safari, A guided tour through the wilds of strategic management*. The Free Press, New York).
27. SEGERS, J.H.G. (1977). *Sociologisch onderzoeksmethoden, inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling*. Assen, Amsterdam. Van Gorkum. Tweede druk.
28. SWANBORN, P.G. (1987), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel.
29. VERSCHUREN, P. en DOOREWAARD, H. (2000), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Derde druk. Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht (2003).
30. YIN, R.K. (1984), *Case study research: design and methods*. London: Sage

8.2 Internet

1. Woningbouwcorporatie Arqin te Heerenveen. <http://www.arqin.nl>, geraadpleegd gedurende juli 2006 tot en met januari 2007.
2. BOM, N.V. Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, collegemateriaal pakket B13, verzorgt door dhr. M. Krikken. PowerPoint presentatie ten behoeve van project- en procesmanagement. <http://www.bom.nl>, geraadpleegd in week 30 2006.
3. Cobouw, dagblad voor de bouw. <http://www.cobouw.nl>, geraadpleegd gedurende augustus 2006 tot en met januari 2007.
4. van Dale Hedendaags Nederlands woordenboek, <http://www.woordenboek.nl>, geraadpleegd gedurende juli 2006 tot en met januari 2007.
5. Delft cluster, <http://www.delftcluster.nl>, geraadpleegd in week 29 2006.
6. Gemeente Zaanstad, <http://www.zaanstad.nl>, geraadpleegd gedurende oktober 2006 tot en met december 2006.
7. Google zoekmachine, <http://www.google.nl>, geraadpleegd gedurende juli 2006 tot en met februari 2007.
8. Habiforum nieuws, <http://www.habiforum.nl>, geraadpleegd gedurende augustus 2006 tot en met januari 2007.
9. Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., <http://www.oranjewoud.nl>, geraadpleegd in week 29 2006.
10. KEI kennisbank, kenniscentrum stedelijke vernieuwing. http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2078&prtfmt=1, geraadpleegd in week 33 2006.
11. Kenniscentrum PPS, onderdeel van het ministerie van Financiën, http://pps.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=712DB69AD89D48FF83EA1F7158FB593CX1X40689X6, geraadpleegd in week 29 2006.
12. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, http://www9.minInv.nl/servlet/page?pageid=78&_dad=portal30&_schema=PORTAL30, geraadpleegd in week 29 2006.
13. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, <http://www2.minInv.nl/thema/groen/ruimte/ols/algemeen/checklist/inftgroac02.shtml>, geraadpleegd in week 33 2006.
14. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland leeft met water, <http://www.nederlandleeftmetwater.nl>, geraadpleegd in week 29 en 30 2006.
15. Ministerie van VROM, <http://www.vrom.nl>, geraadpleegd in week 29 2006.
16. Programma Ruimte & Mobiliteit (2004-2007), een programma van het KPVV in samenwerking met Nirov, CROW en Vereniging STADSWERK Nederland. <http://www.ikcro.nl/artikelen> en <http://www.programmaruimteenmobiliteit.nl>, geraadpleegd in week 29 2006.
17. Provincie Zeeland, http://www.zeeland.nl/loket/publicaties/rapporten/slim_water, geraadpleegd in week 30 2006.
18. Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. <http://www.twynstragudde.nl/pdf/Artikelen/Projectprogrammaprocesmgt.pdf>, geraadpleegd in week 33 2006.

19. Watertoets en de wet, <http://www.watertoets.net/paginas/wet.html>, geraadpleegd in week 29 2006.
20. Water voor ruimte, platform voor spelvormen voor communicatie, draagvlak en inspraak, <http://www.water4ruimte.nl>, geraadpleegd in week 29 2006.
21. Waterschappen, <http://www.waterschappen.nl>, geraadpleegd in week 29 2006
22. Wet- en regelgeving, <http://www.wetten.overheid.nl>, geraadpleegd gedurende oktober 2006 tot en met januari 2007.
23. Wikipedia, de vrije encyclopedie, <http://nl.wikipedia.org/wiki/Hoofdpagina>, geraadpleegd gedurende juli 2006 tot en met januari 2007.

8.3 Documenten verkregen t.b.v. casestudies

Noorderpark/Margrietpark, gemeente Hoogezand-Sappemeer

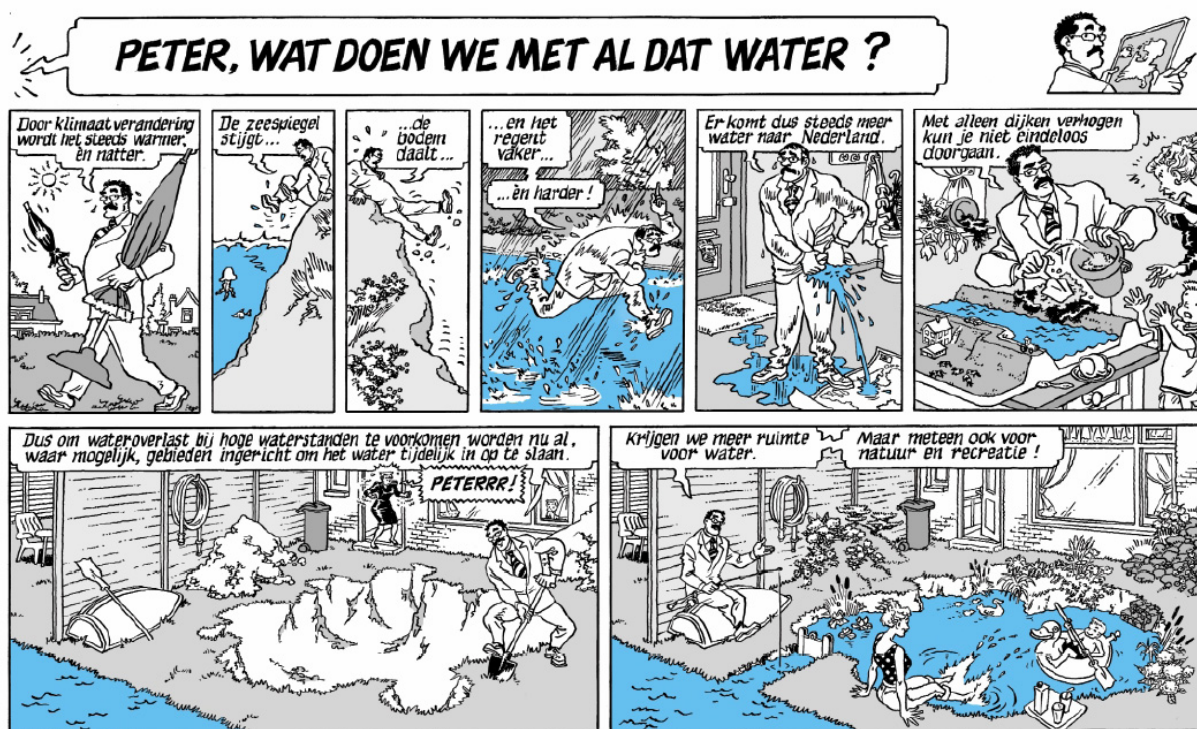
1. Aandeel Talma herstructurering NoMa, 1999
2. Aandeel Volksbelang herstructurering NoMa, 1999
3. GRP (rioleringsplan) Hoogezand-Sappemeer 2007-2012, Oranjewoud, augustus 2006
4. Oriënterend onderzoek afkoppel- en bergingsmogelijkheden NoMa, Oranjewoud, april 2006
5. Presentatie bewonersavond, Ruimte voor water in het Noorderpark en Margrietpark, gemeente Hoogezand-Sappemeer, 2006
6. Samenvatting Visie waterplan Hoogezand-Sappemeer, juni 2006
7. Sociale leidraad bij wijkvernieuwing in de gemeente Hoogezand-Sappemeer, april 1999
8. Stedenbouwkundig plan Noorderpark/Margrietpark gemeente Hoogezand-Sappemeer, 1999
9. Uitvoeringsplan 2 fase Herstructurering Noorderpark & Margrietpark, op basis van Stedenbouwkundig plan), april 2005
10. Wijkkrant Noorderpark/Wijkkrant NoMa gebied extra editie, 2004-2006
11. www.nieuwsbank.nl, persberichten omtrent NoMa, 2001-2006

Kreekrijk en De Omzoom, gemeente Zaanstad

12. Concept voorontwerp groengebied De Omzoom, oktober 2006
13. Dagblad Zaanstreek, nieuwsberichten omtrent Programma Noorderwelf, 2006
14. Gebiedsperspectief 'Tussen Y en Z, de ontwikkeling per deelgebied
15. Memo verklaring afname wateropgave polder Assendelft, juni 2006
16. Natstructuurplan Noorderwelf, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, maart 2006
17. Nieuwsbrief De Omzoom, t.b.v bewonersavond, gemeente Zaanstad en provincie Noord-Holland, juni 2006
18. OPA actiegroep(Open Polders Assendelft) nieuwsbrieven, 2002-2006
19. Projectopdracht Dient Landelijk Gebied, 2005
20. Programma Noorderwelf informatiefolder, gemeente Zaanstad, september 2006
21. Programma van Eisen, Saendelftgroen, projectgroep, 2006
22. Stuurgroep overleg verslagen, 2005-2006
23. Strategisch groenproject 'tussen Y en Z', projectplan
24. Streekplanuitwerking Randzone Saendelft, provincie Noord-Holland, december 2004
25. Uitgangspunten voor de randzone Saendelft
26. Verslag bewonersavond, juni 2006
27. www.nieuwsbank.nl, nieuwsberichten omtrent Programma Noorderwelf, 2006
28. www.saendelft.nl, informatiesite over Saendelft, 2006

8.4 Geïnterviewden

1. Mevr. Corina Neelis (beleidsmedewerker wonen) en dhr. Harm-Jan Meijer (gemeentelijk projectmanager), gemeente Heerenveen, case 'De Greiden'
2. Dhr. Kees Ploegman (beheer en onderhoud), gemeente Hoogezand-Sappemeer, case 'NoMa te Hoogezand-Sappemeer'
3. Dhr. Jan Bos (procesmanager), projectbureau gemeente Hoogezand-Sappemeer, case 'NoMa te Hoogezand-Sappemeer'
4. Mevr. Harriët Bosman en mevr. Evelien Gallego, 'Waterschap Hunze en Aa's' te Veendam, case 'NoMa te Hoogezand-Sappemeer'
5. Mevr. Liesbeth Bijvoet (projectleider 'groen'), Dienst Landelijk gebied, case 'Kreekrijk en De Omzoom' gemeente Zaanstad
6. Mevr. Maria Santman (procesmanager en projectleider 'rood'), gemeente Zaanstad, case 'Kreekrijk en De Omzoom' gemeente Zaanstad
7. Dhr. John van Diepen, 'Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier' te Edam, case 'Kreekrijk en De Omzoom' gemeente Zaanstad



Meer weten? Of een vraag voor Peter Timofeeff? www.nederlandleefmetwater.nl

NEDERLAND LEEFT MET WATER
 Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

Bijlage 1 : Literatuurstudie Strategische planning

Deze bijlage is voornamelijk gebaseerd op De Graaf (2005), met daarnaast de belangrijkste begrippen en aandachtspunten uit de literatuur van Fainstein (1999), Albrechts (2001), Kreukels (1978), Bryson en Roering (1988) en Bryson en Roering (1987).

Waar komt het vandaan

Strategische planning vindt zijn oorsprong in het leger. Vanuit het leger is het in de jaren vijftig, begin zestig, aangenomen in de bedrijfssector. In deze bedrijfssector bevond zich veel kennis op het gebied van strategische planning en aan het einde van de jaren zeventig zijn het concept, de procedures en de instrumenten van de strategische planning 'geïmporteerd' in de publieke planning.

Verenigde Staten

De strategische planningsbenaderingen werden veelal ontwikkeld in de Verenigde Staten. Hier werd gehoopt dat de benaderingen konden bijdragen aan de problemen in de publieke sector omdat de bedrijfssector al gewend was aan het werken in een turbulente omgeving. De planners zagen overeenkomsten tussen organisaties uit de bedrijfssector en de publieke sector omdat beide worden geconfronteerd met een turbulente omgeving die vereist dat de organisatie flexibel en innovatief moet zijn. En beide typen worden geconfronteerd met de dringende behoefte naar methoden die helpen bij het beheersen van het planningsproces. De stedenontwikkelaars werden vanaf eind jaren tachtig, begin negentig, in de Verenigde Staten substantieel gereduceerd in de federale steun voor de herontwikkeling van steden. Ook met de snel veranderende omgeving werden organisaties gedwongen om zelf met ondernemende strategieën te komen. Maar omdat deze ondernemende planningsplanningen weinig eigen toepassingskracht hadden, moesten de stedenbouwers zelf overeenstemmingen vinden met private ontwikkelaars die de hulpbronnen wel hadden voor een succesvolle verwezenlijking van de plannen. Ook de lokale overheid moest samenwerkingsovereenkomsten met de private bureaus en ontwikkelaars sluiten om projecten uit te voeren die zichzelf nooit alleen hadden kunnen bereiken.

In de Verenigde Staten is de focus van planning veranderd van reguleren naar promoten van ontwikkelingen. Een ondernemende stijl van planning is aangenomen, wat betekent dat er meer aandacht voor en medewerking is met private partijen.

Europa

In Europa is de strategische planning minder prominent dan in de Verenigde Staten. De meeste Europese landen hebben planningstradities gebaseerd op het bijstandsstaatsmodel. In dit model treedt de publieke actor op als verschafter van een stabiel gecoördineerd raamwerk voor het maken van investeringsbeslissingen voor de ontwikkelingen maar ook als verschafter van service, grond en ontwikkeling. Maar door de nodige ontwikkelingen in Europa zoals de groei van supranationale regimes en regionale en lokale overheid, is er een enorme behoefte voor de afschaffing van het bijstandsstaatsmodel. Er is behoefte naar een planningsmodel dat meer is gericht op de markt en proactief is. De concepten, procedures en instrumenten van strategische planning, ontwikkeld in de jaren tachtig in de Verenigde Staten, lijken uiterst relevant voor de planningsstrategieën in Europa.

Nederland

In Nederland ligt de huidige focus voornamelijk op interactieve planning. Maar zoals voor de meeste Europese landen geldt ook voor Nederland dat de concepten, procedures en

instrumenten van strategische planning, steeds meer in trek komen. Dit omdat de gemeenten over veel minder financiën beschikken in een periode van veel demografische veranderingen, minder steun van de overheid, individualisering, olieprijsverhogingen en de toenemende kosten van de bijstandstaat. Gemeenten worden hierdoor steeds meer afhankelijk van andere financiële bronnen. Strategische planning is een manier om met deze situatie om te gaan voor de stedelijke ontwikkeling en is dus wenselijk voor Nederland.

Ten eerste geeft de strategische planning de belangrijkheid aan van de betrokken actoren in het planningsproces. Dit omdat ze zoveel invloed op het definiëren van de resultaten en de uitkomsten van het planningsproces kunnen uitoefenen. Strategische planning houdt meer rekening met de machtsverhoudingen tussen de actoren, en de wijze waarop zij zich gedragen in een onderhandelingsproces. Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat private partijen een grotere rol spelen in deze planning dan in voorgaande planningstechnieken. Het is meer gericht op een win-win situatie.

Ten tweede, de strategische planningsbenadering definieert de prestatie ook vanuit het oogpunt van de actoren. De deelplannen van de diverse afdelingen spelen een belangrijke rol in het proces van strategieformulering: er wordt dus zowel bottom-up als top-down gewerkt. Er wordt naar gestreefd dat de organisatie niet alleen haar eigen verwachtingen en percepties op de omgeving projecteert, maar dat de keuzen- en knelpunten in die omgeving zoveel mogelijk vanuit die omgeving zelf worden geformuleerd: er wordt dus zowel outside-in als inside-out gewerkt.

Ten derde, de strategische planningsbenadering is gevoelig voor de invloed van de context waar het planningsproces zich op dat moment in bevindt. Voor een succesvolle invoering van strategische planning in Nederland zal deze context wel veranderd moeten worden.

Kenmerken strategische planning in het kort

Strategische planning kenmerkt zich door de focus op de omgeving. Het gaat er hierbij om het vinden van de meest ideale verhouding tussen sterkten en kansen in de projectomgeving en de organisatiesterkten en zwakheden. Strategische planning levert concepten en methoden die marktgericht, pragmatisch en realistisch zijn, en om kunnen gaan met een turbulente en complexe omgeving met zijn snelle ontwikkelingen. De benadering mikt niet op een "omvattend" plan, maar op een programma, dat zich selectief richt op kansen en knelpunten voor de bedrijfsvoering. De SWOT-analyse wordt veel toegepast.

Toepassing in Nederland

De toepassing van strategische planning in Nederland is echter nog een punt. Er zijn vele formele regels, juridische regels en voorgeschreven beleid. Maar ook vele informele regels, standaarden en verdragen. Deze maken het allen moeilijk om strategische planning echt door te voeren in Nederland. Hierdoor wordt er niet echt gefocust op de actoren maar meer op de voorgeschreven procedures en beleid omdat deze het raamwerk vormen voor waarmee goed rekening gehouden moet worden. Er wordt dus niet strategisch ontworpen met behulp van de actoren maar er wordt een ontwerp gemaakt die voldoet aan de regels. Er komen wel steeds meer voorbeelden naar voren waar wel goed kan worden omgegaan met strategische planning. Het is dus daadwerkelijk mogelijk om strategische planning in Nederland in te voeren, er is echter alleen nog tijd, acceptatie en doorzettingsvermogen voor nodig. De voorgeschreven procedures en beleid moeten flexibeler worden en ruimte bieden voor creativiteit. Er moet de mogelijkheid geboden worden om grootste plannen die voordelen bieden voor de bevolking, realiseerbaar te maken. Ook moet er rekening worden gehouden met de actoren. Zij hebben ook wensen en eisen en zij zijn immers de cliënten van de stedelijke planners. Er zal dus meer

"genetwerkt" en onderhandeld moeten worden. De rol van de planner verandert van een technische expert met een blauwdruk voor ontwikkeling in een relatiemanager, netwerker en onderhandelaar. Hij wordt de tussenpersoon van publieke en private partijen. Veel interactie tussen de partijen biedt natuurlijk niet automatisch garantie voor succes. Het resultaat is afhankelijk van meerdere factoren. Echter interactie is wel een belangrijke.

De strategische aanpak

Strategische planning kan omschreven worden als een proces van 'redelijk gestructureerd denken en handelen' (Bryson 1988), gericht op een bepaald doel. Deze doelstelling bestaat uit het aanpakken van een beperkt aantal issues, namelijk deze die door de 'cliënt' en de belangrijkste stakeholders als de meest fundamentele worden beschouwd. De aanpak is hierbij gericht op zowel visievorming als uitvoering. Strategische planning focust dus op het belangrijkste deel van de problematiek, stelt hierin prioriteiten met als doel tot uitvoering over te gaan (Desmith en Heene, 2005).

Voor de 'strategie' die gevolgd wordt om het doel af te bakenen, en te komen tot uitvoering om dit doel te bereiken, kunnen de volgende aandachtspunten geformuleerd worden.

- Het betrekken van de juiste actoren in het proces is essentieel; deze zijn sleutelactoren uit de publieke en private sfeer.
- Het proces focust op het aanpakken van de probleemstelling die afgeleid is uit de 'SWOT'- analyse van het gebied of voorwerp - strenght, weakness, opportunities and threats - en die voor bovengenoemde sleutelactoren als fundamenteel overkomt.
- Het proces richt zich op visievorming enerzijds - een zicht op de gewenste lange termijn ontwikkelingen - maar werkt met onzekerheid, met het feit dat trends kunnen veranderen en onverwachte wijzigingen zich in de toekomst kunnen voordoen. De strategieën en maatregelen moeten hieraan aanpasbaar zijn, een voldoende mate van flexibiliteit is voorzien in de producten - plannen - en in de aanpak.
- Het proces betreft de sleutelactoren, en is sterk gericht op het opbouwen van commitment voor de plannen en uitvoeringsprogramma's. Speciale nadruk ligt op de opbouw van commitment bij de bevoegde personen (politici) - het opbouwen en toetsen van de politieke wil - en op het bereiken van een sterke overeenkomst tussen partners door communicatie en onderhandeling. Hiernaast is ook de opbouw van commitment door een brede betrokkenheid van belanghebbenden in het proces belangrijk. Het planningsproces is dus gericht op de opbouw van een breed gedragen beslissing.
- Niet alleen het eindproduct, het plan met visie en (beleids)maatregelen is het doel. Ook de opbouw van het raamwerk zelf - het netwerk of de contacten tussen de sleutelactoren die in staat zijn om tot een overeenkomst te komen - is onderdeel van de strategie, om in de toekomst gemakkelijker het hoofd te kunnen bieden aan (nieuwe) probleemstellingen.
- Het proces focust op de belangrijkste problemen, en stelt hierbij prioriteiten. Gecombineerd met aandacht voor de politieke wil en de beschikbaarheid van middelen, moet dit leiden tot de opmaak van een uitvoeringsprogramma dat realistisch is en op de meest efficiënte wijze de gewenste toestand dichterbij brengt. Het planningsproces heeft dus aandacht voor het gewenste en het haalbare op korte en lange termijn, en moet bovendien geschikt zijn om in te spelen op de kansen en problemen van het moment.

Bijlage 2 : Literatuurstudie Publiek-private samenwerking

Deze bijlage is voornamelijk gebaseerd op de informatie van het Kenniscentrum PPS (2006) van het ministerie van Financiën, uit het Handboek PPS van Bult-Spiering et.al (2005) en uit het collegemateriaal van pakket B13, PPS (2006).

PPS in het kort

Het resultaat van samenwerking is meestal meer dan de som der delen. Zeker wanneer twee partijen samenwerken met een win-winsituatie voor ogen. Niet voor niets slaan steeds vaker bedrijfsleven en overheid de handen ineen om grote, kapitaalintensieve projecten op efficiënte wijze te realiseren. Het doel van Publiek-Private Samenwerking (PPS) is het realiseren van meerwaarde. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven datgene doen waar ze het beste in zijn (Kenniscentrum PPS, 2006).

Definitie

De definitie van PPS die voor dit onderzoek zal worden gebruikt is de volgende:

Public-private partnership:

- *Co-operation between public and private parties*
- *In all stages of the project*
- *In a project specific organization*
- *Involving all project risks*
- *Under contractual arrangements*
- *With contributions of all parties*
- *With added value for all parties*
- *With opportunities for generating cash-flow*

(Bult-Spiering en Dewulf, 2006)

Wat is PPS?

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (Kenniscentrum PPS, 2006). Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen: voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op een groeiende markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project. De overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van projectkosten.

Het doel van PPS

Het doel van publiek-private samenwerking is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als overheid en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn. Er ontstaat zo een win-win situatie. Niet voor niets slaan overheid en bedrijfsleven steeds vaker de handen ineen om grote publieke investeringsprojecten op efficiënte wijze te realiseren.

De kenmerken van een PPS-project

Een PPS-project moet aan een aantal criteria voldoen. Bij een PPS-project werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken:

- Er is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;

- Het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- Beide partijen verwachten dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);
- Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Hoe kunnen de kansen worden benut op meerwaarde die PPS biedt?

- outputgericht werken;
- de 'scope' optimaliseren;
- de juiste samenwerkingsvorm aangaan;
- het project in concurrentie aanbesteden volgens de geldende EU-regels.

PPS: geïntegreerde contracten (DBFM) of gebiedsontwikkeling?

De verschijningsvormen van publiek-private samenwerking leiden in de praktijk nog altijd tot spraakverwarring. Termen als innovatieve aanbesteding, concessies, privatisering, alliantiemodel en joint ventures worden vaak door elkaar gebruikt terwijl ze lang niet allemaal iets met PPS hebben te maken. Wanneer partijen bij PPS verschillende beelden hebben kan dit de voortgang van projecten belemmeren. Als bijdrage aan het scheppen van duidelijkheid worden de twee hoofdvormen van PPS nader belicht.

Bij het onderscheiden van de twee voornaamste vormen van publiek-private samenwerking komen de belangrijkste verschillen aan de orde: de verantwoordelijkheid van partijen, de risico(ver)deling, de onderdelen van het project en de fase waarin private partijen bij het project worden betrokken.

- **PPS als geïntegreerd contract (DBFM)**

In deze internationaal de meest gebruikte vorm van PPS besteedt de overheid als opdrachtgever een geïntegreerd contract voor uitvoering van publieke taken als infrastructuur, overheidshuisvesting of scholenbouw uit aan een privaat consortium. In het contract worden de verschillende opvolgende stappen van het investeringsobject (ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel ook facility management en exploitatie van bijvoorbeeld een overheidsgebouw) geïntegreerd. De contractduur is gebaseerd op de levenscyclus van het project (bijvoorbeeld 15-20 jaar). Voorbeelden van deze contracten zijn DBFM (Design, Build, Finance & Maintain), DBFO (Design, Build, Finance & Operate) of BOT (Build, Operate & Transfer). Dergelijke contractvormen worden ook wel onder de verzamelnaam PPS-concessies genoemd.

De overheid formuleert de functionele eisen waaraan bijvoorbeeld de huisvesting of een weg moet voldoen, zonder voor te schrijven op welke wijze dat moet worden bewerkstelligd. Dit laat ruimte voor marktpartijen om tot de beste en/of meest efficiënte oplossing te komen over de gehele contractduur. Daardoor kan al tijdens de ontwerpfase rekening gehouden worden met bijvoorbeeld onderhouds- of beheerskosten.

Private partijen hebben veel meer input in de vormgeving van het project dan bij traditionele aanbestedingen, waarin de overheid veel voorschrijft in bestekken. Om een PPS-contract te kunnen aanbesteden moet het de overheid dus duidelijk voor ogen staan welke "output", vertaald in een functioneel programma van eisen, zij wil bereiken.

Door zo te werken zijn twee voordelen te behalen. De levenscycluskosten van het project kunnen beter beheerst worden zodat efficiëntiewinst geboekt wordt. Bijvoorbeeld bij de aanleg en het onderhoud van een snelweg. In de tweede plaats krijgen private partijen ruimte om binnen een gegeven budget een optimaal ontwerp voor bijvoorbeeld een school te realiseren.

Een essentieel element in deze PPS-contracten is de voorfinanciering van de bouw van het project door het private consortium. De aanbestedende overheid betaalt het consortium terug al naar gelang aan de gestelde functionele eisen is voldaan. Voor de infrastructuur

van de Hogesnelheidslijn-Zuid is bijvoorbeeld een beschikbaarheid van 99 procent afgesproken. Daarvoor in ruil betaalt de overheid een periodieke beschikbaarheidsvergoeding aan het private consortium. Deze vergoeding wordt alleen betaald indien het afgesproken kwaliteitsniveau wordt geleverd. Daarbij zijn de meeste risico's contractueel overgedragen aan het private consortium.

Internationaal gezien wordt PPS dus voornamelijk in concessievorm gebruikt. In het Verenigd Koninkrijk is veel ervaring opgedaan met PPS-contracten, In Nederland is deze vorm nog relatief nieuw. De Europese landen zijn voornamelijk sterk gericht op risico-overdracht, kosten voordeel, transparantie en innovatie. Ontwikkelingslanden daarentegen zijn voornamelijk bezig met de noodzaak van een project. Dankzij de PPS kunnen er nu projecten worden gerealiseerd die anders geen kans van slagen hadden gehad. In de ontwikkelingslanden is het vaak noodzakelijk dat er bijvoorbeeld een schoonwaterbron of een ziekenhuis wordt gemaakt. De private partijen bezitten in deze landen het kapitaal, de overheid heeft geen geld. Door middel van PPS worden deze twee kanten goed benut ten behoeve van voornamelijk de bevolking. In Nederland zijn op Rijksniveau de infrastructuurbovenbouw van de HSL-Zuid en enkele wegenprojecten (A59 en N31) voorbeelden, maar ook op lokaal niveau kunnen overheden deze PPS-contracten toepassen. Het kabinetsbeleid is gericht op een bredere toepassing van dergelijke PPS-contracten in Nederland zoals in de Nota Ruimtelijke Orde wordt aangegeven.

Verschil met innovatief aanbesteden

Bij geïntegreerde contractvormen maakt de financiering dus deel uit van het contract. Dat is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld Design & Constructcontracten. Deze contracten worden gevat onder de term innovatieve aanbestedingsvormen. Overigens blijft bij zowel geïntegreerde contracten als innovatieve contracten de eindverantwoordelijkheid in handen van de aanbestedende overheid. Alleen in het geval van rechtstreekse privatisering van een overheidstaak komt de verantwoordelijkheid bij de private sector te liggen.

- **PPS bij gebiedsontwikkeling**

Bij deze vorm van PPS worden private partijen al vroeg in het proces betrokken en stellen de publieke en private partijen gezamenlijk een plan op. Daarin worden de publieke onderdelen (lokale ontsluitende weg en andere openbare voorzieningen) en private onderdelen (bijvoorbeeld vastgoedontwikkeling) op elkaar afgestemd. Een verschil met DBFM-contracten is dat private partijen in sommige gevallen al worden betrokken voordat de overheid duidelijk voor ogen staan welke "output" zij wil bereiken. Dit gebeurt om juist gezamenlijk te bepalen waarin het project zou moeten resulteren of om die kaders gezamenlijk uit te werken in een plan. Het proces van planontwikkeling staat hier dus centraal.

Betrokkenheid bij de planvorming wil overigens niet automatisch zeggen dat dezelfde private partijen het plan ook realiseren. Zo zullen de publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed moeten worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan zijn de publieke partij, of een door publieke en private partijen opgerichte aparte organisatie. Dit kan een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij zijn. Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van de publieke voorzieningen openbaar aanbesteden. In de praktijk wordt vaak een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij opgericht (joint venture). Daarin worden afspraken gemaakt over de verdeling van opbrengsten en risico's. Ook de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat wordt gedeeld. Er is geen sprake van een verhouding opdrachtgever - opdrachtnemer. Er

ontstaat een langjarig samenwerkingsverband waarin het behalen van gezamenlijke doelen wordt nagestreefd.

Met deze vorm van PPS bestaat in Nederland op lokaal niveau al ruime ervaring bij locatieontwikkeling (stedelijke vernieuwing, nieuwe uitleg, bedrijventerreinen etc.).

Beide vormen kunnen samengaan

Beide vormen van PPS sluiten elkaar absoluut niet uit. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een gemeente samen met een ontwikkelaar een integraal plan maakt, waarna voor de publieke infrastructuur een DBFM-contract wordt aanbesteed en voor de ontwikkeling van een daaromheen gelegen gebied een ontwikkelingssamenwerking wordt aangegaan tussen de gemeente en de ontwikkelaar.

	Geïntegreerde contracten (DBFM)	Gebiedsontwikkeling
In welke fase markt betrekken?	realisatie	planvorming en realisatie
Focus op:	contract (voor realisatie)	proces (komen tot plan)
Verantwoordelijkheid?	publiek	gedeeld
Risico's	risicoallocatie (veel risico's overgedragen aan markt)	gedeeld
Welke onderdelen meenemen?	verticale integratie (ontwerp, bouw, onderhoud, exploitatie)	horizontale integratie (publieke en private investeringen worden gecombineerd)
Rollen partijen	Overheid is opdrachtgever, marktpartij is opdrachtnemer	Gelijkheid van partijen

Tabel 1.1 PPS bij geïntegreerde contracten (DBFM) of gebiedsontwikkeling

Wanneer PPS?

Per project zal de desbetreffende overheid vooraf moeten nagaan of publiek-private samenwerking meerwaarde kan opleveren en of PPS een reële optie is. Wil PPS een reële optie zijn, dan moet ten minste aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan.

- De overheid moet duidelijk voor ogen staan wat het doel is van de samenwerking met private partijen.
- Op basis van een evaluatie vooraf moet er een indicatie zijn dat samenwerking met private partijen toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen. Er moet sprake zijn van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van zowel overheid als private partijen bij het project.
- Er moet een politiek draagvlak en bestuurlijk commitment zijn voor het project en de samenwerking met private partijen daarbij.
- Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden (door overdracht van die risico's aan private partijen die zij beter kunnen beheersen) en/of de risico's kunnen worden gedeeld.
- De contouren van het project moeten voldoende duidelijk zijn voordat een samenwerking met private partijen kan worden aangegaan, maar het project moet niet al volledig "uitgetekend" zijn omdat er anders geen ruimte is voor een efficiënte inbreng van private partijen.

- Er moet interesse voor het project en de voorgestelde PPS bestaan bij private partijen.

Afbakening

Naar aanleiding van de voorgaande informatie komt naar voren dat een integraal gebiedsontwikkelingsproject bijna altijd een joint-venture PPS vorm is. Het onderzoek wordt hierbij dan ook afgebakend naar een joint-venture.

Bijlage 3 : Casestudie 'De Greiden' te Heerenveen

Projectomschrijving

Woonwijk 'De Greiden' is in de jaren 1999/2000 een gedateerde 'achterstandswijk' te noemen, vanwege het grote aandeel probleemgevallen, lage inkomens en vele buitenlanders. Daarnaast is de wijk aan grondige vernieuwing toe, de wijk bevindt zich in een slechte staat van onderhoud. Woonwijk 'De Greiden' dient de komende 15 jaar versterkt te worden. Dat is nodig om er voor te zorgen dat de Greiden ook in de toekomst een wijk blijft waar goed en veilig gewoond kan worden. Dit gaat bijvoorbeeld over het verbeteren en bij elkaar brengen van voorzieningen voor onderwijs, kinderopvang en ouderen, meer kunst in de wijk, het aantrekkelijker maken van het winkelcentrum, het aanpassen van wegen en woonstraten, het verbeteren en vergroten van groen- en watergebieden, het vervangen van bestaande woningen, het realiseren van nieuwbouw, enz.

Het water in de Greiden is op veel plaatsen uit het zicht verdwenen door overhangend groen. Op deze plekken moet het water weer zichtbaar gemaakt worden. Naast het bestaande water is er noodzaak tot uitbreiding van de waterpartijen. Ten eerste vergroot het de belevingswaarde. Er ontstaat meer openheid in de wijk doordat het aantal doorkijken wordt vergroot. Ten tweede schiet het waterbergend vermogen nu te kort waardoor het noodzakelijk is de wateroppervlakte te vergroten. In de woonwijk 'De Greiden' wordt gefocussed op de buurt 'De Waterbuurt' (kaart zie verder).

Betrokken functies

- rood (vastgoed) → gedateerde huisvesting aan vervanging/renovering toe + te hoge dichtheid
- grijs (infrastructuur) → heel veel grijs aanwezig, dichte structuur
- blauw (water) → uit het zicht verdwenen en waterbergend vermogen schiet te kort
- groen (natuur) → veel overhangend groen, toe aan onderhoud

Betrokken actoren

Gemeente Heerenveen, bewoners, woningbouwcorporatie 'Arqin' en 'Patrimonium' te Heerenveen. Voor de buurt 'De Waterbuurt' zijn deze partijen vertegenwoordigd in een projectgroep:

- Gemeentelijke vertegenwoordigers van de afdeling Ruimtelijke Ordening
- Wijkbeheer en welzijn
- Vertegenwoordigers van de woningbouwcorporatie 'Arqin' (Arqin heeft grotendeels de woningen in deze buurt in handen. Patrimonium heeft de woningen van 'De Vogelbuurt' in handen)

Daarnaast was er in eerste instantie nog een extern adviesbureau, echter deze hebben alleen een eerste aanzet gegeven voor het ontwerp vanwege geen bevredigende totaalvisie. Een verdere uitwerking is door de gemeentelijke projectgroep gemaakt. Gemeente en corporaties hebben gezamenlijk een wijkontwikkelingsvisie gemaakt. Hierbij is er onderscheid gemaakt tussen de woningen en de woonomgeving. De verantwoordelijkheid voor de woningen wordt verzorgd door de corporaties, de financiering van de woonomgeving wordt verzorgd door de gemeente.

Volgens de literatuur (bijlage 4)

Het proces had er volgens de literatuur als volgt uit moeten zien:

- Bepaal de uitgangspunten of principes voor het procesontwerp (openheid en transparantie, mogelijke bijdragen van partijen, veiligheid van partijen en draagvlak)
- Bepaal de relevante partijen (n.a.v. omgevingsanalyse vaststellen welke partijen belang hebben en deze uitnodigen)
- Stel het procesontwerp op (strategische planning, beschrijf de organisatie, beschrijf de spelregels en beschrijf alle activiteiten)
 - o Strategische planning → betrekken juiste actoren, SWOT analyse, flexibiliteit, opbouwen commitment, opbouw netwerk/raamwerk en aandacht voor gewenste en haalbare op korte en lange termijn en inspelen op kansen en problemen van dit moment.

Knelpunten/verschillen tijdens het proces van woonwijk De Greiden in Heerenveen

- De bewoners hebben voor veel vertraging gezorgd door veel weerstand te bieden aan de plannen en in het besluitvormingstraject door bezwaren te maken tegen vergunning. De bewoners zijn betrokken/vertegenwoordigd na de eerste 3 ontwerpscenario's in 2000. Daarna pas weer vanaf januari 2002 en de inspraakronde eind 2002. De politiek heeft uiteindelijk de doorslag gegeven voor het definitieve ontwerp.
- 'Door omstandigheden' 5 verschillende projectleiders vanuit de gemeente aangesteld.
- Er moest meer ruimte gecreëerd worden voor water om de waterproblematiek enigszins op te lossen, echter hiermee moesten ook woningen 'opgeofferd' worden. Daarnaast is het waterschap niet meegenomen als 'actor van de projectgroep'. Het voorlopige ontwerp is voorgelegd aan het waterschap waarna deze geen opmerkingen meer had. *"Het ontwerp is gemaakt met het toen voorlopige 'waterplan Heerenveen' in het achterhoofd"*. → ontbreekt aan openheid/flexibiliteit en het niet betrekken van een relevante actor.
- Het aantal/% te slopen woningen veel tijd gekost voor bereiken overeenstemming met bewoners maar ook met de woningbouwcorporatie. Voornamelijk de bewoners welke voornamelijk een laag inkomen hebben, waren bang voor het niet meer kunnen betalen van de woningen. → het opbouwen van commitment ontbreekt het aan.
- Het aandeel/% huur/koop in de wijk
- Ontwerptechnische oorzaken als parkeerproblemen, zeer dichte woningenstructuur met veel hofjes en binnenterreinen, fietsroute inpassen en ruimte voor water creëren.

Uit deze verschillende knelpunten over de verschillende betrokken functies, actoren en regelgevingen komt duidelijk naar voren dat het moment van betrekken van de vele verschillende actoren een belangrijk knelpunt kan opleveren. Een belangrijke bijdrage aan dit knelpunt is het oplossen van de waterproblematiek in de wijk. Deze oplossing is onder andere het meer ruimte geven aan water waardoor er woningen gesloopt moeten worden. Water speelt dus een belangrijke rol in de integrale gebiedsontwikkeling

Wat voor rol heeft water gespeeld

Water is niet de belangrijkste reden geweest voor de herstructurering van de wijk De Greiden in Heerenveen. Het was wel een mede reden voor de herstructurering echter de staat van de wijk en voornamelijk de sociale minderheid in de wijk was de grootste aanleiding.

In tegenwoordige projecten wordt het 'Waterplan Heerenveen' als uitgangspunt genomen. Daarnaast moet er natuurlijk altijd getoetst worden aan de watertoets en de andere

landelijke wetten en regels. Daarnaast wordt er zoveel mogelijk gedaan aan 'afkoppelen'. Het ontlasten van de riolering door het hemelwater hier niet in terecht te laten komen maar of op te vangen in oppervlakte water of door het vast te houden, te bergen en daarna pas af te voeren. In de waterbuurt wordt dit bijvoorbeeld gedaan door een waterdoorlatend wegvlak, een waterbergende weg → aquaflow systeem.

Leerpunten uit het proces

- De gemeente moet meer vertrouwen op de eigen kracht. De gemeente is best zelf in staat een visie te maken.
- Vermijden van de vele wisselingen van projectleider
- Zorgvuldiger een project opstellen waardoor onnodig achteraf misverstanden ontstaan
- Meer respect afdwingen. Bewoners dienen meer respect te tonen voor de nodige veranderingen. Ook kunnen deze beter betrokken worden in de stuurgroep door vertegenwoordigers van de bewoners te betrekken door middel van een werkgroep.
- Het waterschap stelt eisen aan een project waarbij water betrokken is maar dient hierbij dan ook bij te dragen in de kosten. Door middel van subsidieverstrekking is dit mogelijk. Niet meewerken aan het financiële deel van het project kan zorgen voor een knelpunt bij toekomstige projecten.

Tijdschema

Algemene visie 'De Greiden'

1999-2000	Acties in gang gezet voor ontwikkeling plannen voor de wijk de Greiden.
Maart 2000	Wijkprofiel gepubliceerd
April 2000	3-tal scenario's voor toekomst van de wijk. 1 ^e een rigoureuze herstructurering met veel sloop en verandering van de wijkstructuur. Een 2 ^e met alleen beheer en onderhoud van de wijk en een 3 ^e welke een mix is van de eerste twee scenario's. daarnaast heeft Wijkbelang de Greiden een vierde opgesteld met de wensen van de bewoners. Er is uiteindelijk gekozen voor het 5 ^e scenario, een combinatie van scenario 3 met aspecten uit het 4 ^e scenario.
Sep 2002	Na twee jaren van proberen van opstellen van een algemene visie met twee externe adviesbureaus is in 2002 een conceptversie aan college van B&W voorgelegd. Na een consultatieronde waarin forse wijzigingen naar voren zijn gekomen, is door B&W de visie vastgesteld en in de inspraak gebracht.
Sep 2003	Tijdens de inspraakronde is commotie ontstaan onder de bewoners. Na vele extra inspraakavonden is de visie op een aantal punten aangepast, scenario 6. In sep 2003 door de gemeenteraad uiteindelijk vastgesteld.

Deelproject 'Waterbuurt'

Jan 2001	Start planvorming waterbuurt
Jan 2002	Bereiken overeenstemming bewoners
Jan 2003	Bewoners uiteindelijk akkoord met plannen waarna besluitvormingstraject bij Arqin is gestart
Sep 2003	Bestemmingsplanprocedure gestart
Najaar 2004	Gestart met uitvoer plannen
Najaar 2005	Uitvoer 1 ^e fase afgerond

Situatietekening 'De Greiden'



Figuur B3.1 Overzichtskaart kern Heerenveen (Ingenieursbureau Oranjewoud B.V.)

Bijlage 4 : Literatuuronderzoek procesmanagement

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er bestaat geen standaardrecept voor de organisatie van gebiedsontwikkeling. Het kost veel moeite om de integrale opgave voor gebiedsontwikkeling te formuleren en te organiseren. Samenwerken en het benutten van elkaars kwaliteiten (kennis en vaardigheden) blijkt dan essentieel. Dat geldt voor publiek-publieke samenwerking, maar ook voor privaat-private of publiek-private samenwerking. Een bundeling van kennis en kunde vergroot de kans op goede en financieerbare oplossingen. De inbreng en expertise van andere partijen: publiek, privaat of adviseurs, kan dan uitkomst bieden.

Wanneer een proces moet leiden tot een gezamenlijk gedragen eindresultaat, betekent dat een verandering in de waardeketen. In traditionele processen heeft de opdrachtgever een probleem, bedenkt hiervoor een oplossing en die oplossing wordt vervolgens aanbesteed aan private partijen. Wanneer een gezamenlijk gedragen eindresultaat het uitgangspunt wordt, moet er ook gezamenlijk over mogelijke oplossingen worden nagedacht. Dat betekent dus private partijen eerder vragen mee te denken over scope en concept. Het voordeel is evident. Meerwaardecreatie is onlosmakelijk verbonden met gebiedsontwikkeling. Het betekent betere plannen, meer kwaliteit, meer opbrengsten en ook beter (meervoudig) ruimtegebruik en werk met werk maken.

Het proces van gebiedsontwikkeling is, gezien de enorm lange doorlooptijd van processen (15-20 jaar is heel gewoon), per definitie zeer risicovol (Hier is verder op ingegaan in paragraaf 2.7 van het hoofdrapport). Lange termijn commitment, daar gaat het om. Maar dat kan ook partijen afschrikken. De belangrijkste taak van de procesmanager is verleiden, enthousiasmeren, het creëren van een grondtoon bij de publieke en private partijen. De taart moet groter worden (meerwaarde) zodat iedereen een portie kan krijgen.

Het lijkt dus erg project afhankelijk in hoeverre publieke participatie gewenst is. Een vuistregel lijkt te zijn dat naarmate de impact van de plannen op de burgers of ondernemers groter is, des te wenselijker het is om hen actief bij de plannen te betrekken. Algemeen geldt dat bij plannen voor een bestaand gebied er meer impact is dan plannen in een nieuw te ontwikkelen gebied. Wat geldt voor burgers, geldt uiteraard ook voor bedrijven of instellingen die in een gebied gevestigd zijn (Programma R&M, 2006).

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt begonnen met de keuze voor procesmanagement. Waarom wordt er specifiek naar procesmanagement gekeken en niet naar bijvoorbeeld het projectmanagement of het programmamanagement. Daarnaast worden de kernactiviteiten, de belangrijkste aspecten van het procesmanagement en het belang van risicomanagement genoemd. In hoofdstuk 3 worden de ontwerpprincipes voor een proces nader toegelicht. Hoofdstuk 4 geeft de handleiding weer voor het ontwerpen van een proces. Nadat een proces is ontworpen dient het nog wel goed beheerd te worden, dit wordt in hoofdstuk 5 besproken. Tevens wordt hier een checklist gegeven die in het kort weergeeft aan welke punten sowieso gedacht en meegenomen moet worden.

2 Procesmanagement in de stedelijke vernieuwing

2.1 Inleiding

Projectmanagement, programmamanagement en procesmanagement zijn goede hulpmiddelen bij het plannen en uitvoeren van opdrachten. Welk hulpmiddel het meest adequaat is bij welke opdracht, hangt af van de opdracht, de opdrachtgever en de setting waarin de opdracht moet worden uitgevoerd (Kor en Wijnen, 2005).

Projecten (resultaatgericht), programma's (doelgericht) en processen (actiegericht) bestaan niet als zodanig. Er liggen geen projecten, programma's of processen op straat, ze zijn niet tastbaar en er bestaan geen eenduidige definities voor die door iedereen op dezelfde manier kunnen worden gebruikt. Van verzamelingen activiteiten die een uniek resultaat moeten opleveren of unieke doelen moeten nastreven, kunnen projecten respectievelijk programma's worden 'gemaakt'. Van een verzameling activiteiten die gericht is op het vinden van een haalbare en mogelijke vervolgstap, kan een proces worden 'gemaakt'. Een professionele manager van een project kan het beheersen door een op het specifieke project toegespitste mix van tijd-, geld-, kwaliteit-, informatie- en organisatiebeheersing toe te passen. Een professionele manager van een programma bestuurt het door een op het specifieke programma toegespitste mix van tempo-, haalbaarheids-, efficiëntie-, flexibiliteits-, en doelgerichtheidsturing toe te passen. Wat een professionele manager van een proces managet is net zo gevarieerd als de begrippen die zowel voor managen als voor proces bestaan. Hoe hij dat doet is wellicht nog meer gevarieerd. Er bestaan nogal wat aspecten, thema's of aandachtspunten die geheel verschillend bij respectievelijk proces-, programma- en projectmanagement aan bod komen (Kor en Wijnen, 2005).

Object \ Aspect	Proces	Programma	Project
Tijdhorizon	Tijdelijk, met een niet te voorspellen einde	Tijdelijk, stopt zodra mogelijk en nodig	Eindig, tevoren met marges bepaald
Waarop gericht	(On)mogelijke volgende stap	Vooraf bepaalde doelen	Vooraf bepaald resultaat
Besluitvorming	Ad hoc; zodra mogelijk	Op bepaalde tijden, op basis van programmaplannen	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten
Plan van aanpak (proces)	Alleen de huidige stap voorzien	Gepland in coherente inspanningen	Gefaseerd in logische stappen
Uitkomst	Afhankelijk, onzeker, misschien, (on-)gewild	Uniek, coherent, dynamisch, gewild	Uniek, eenmalig, complex, gewild
Instellingsfactoren t.a.v. samenwerken	We weten (nog) niet of we iets samen willen	We willen er samen naar streven	We moeten het samen maken
Management	Met behulp van: faciliteren en blokkeren	Met behulp van: THEFD	Met behulp van: TGKIO

Figuur B4.1 Proces-, programma- en projectmanagement verschillen op veel aspecten van elkaar (Twynstra Gudde, 2006).

De risico's die samenhangen met het proces, zoals omgevingsrisico's en samenwerkingsrisico's, zijn vooral in de beginfase relevant. Naarmate het project vordert, worden de doelstellingen en de randvoorwaarden concreter en krijgt het project inhoud. De aard en de impact van de risico's en de kans dat deze zich voor zullen doen, kunnen steeds nauwkeuriger worden bepaald (Bindels et.al, 2004). Hier is verder op ingegaan in paragraaf 2.7 van het hoofdrapport.

Deze literatuurstudie is gericht op het procesmanagement. Het procesmanagement van een project geeft de leidraad voor het project, de fundering van het verdere verloop. Daarom behoort juist de procesmatige kan van een project goed geregeld te zijn voor een goed verloop van het project.

2.2 Procesmanagement

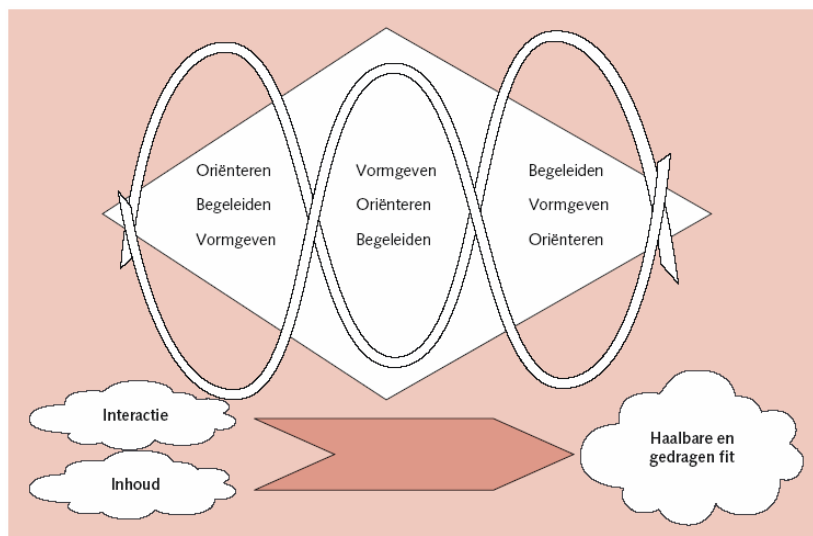
2.2.1 Inleiding

Een algemeen geaccepteerde definitie van proces is moeilijk zonet onmogelijk te geven. Zo is er een technische en een psychologische betekenis maar ook verschillende opvattingen worden genoemd. Enkele min of meer breed geaccepteerde elementen, kernactiviteiten en aspecten zijn er wel aan te geven. Bij procesmanagement wordt er namelijk altijd een onderscheid gemaakt tussen inhoud en proces.

Inhoud is dan alles wat te maken heeft met het object en met de ervan van belang zijnde elementen en aspecten. Proces is dan alles wat te maken heeft met het (samen) werken van de verschillende partijen en de actoren die deze partijen vertegenwoordigen; dus met de interactie (Kor en Wijnen, 2005). Openheid, veiligheid, voortgang en inhoud zijn elementen die min of meer algemeen aanvaard deel uitmaken van procesmanagement. Dit zijn de vier ontwerpprincipes, de kernelementen, van een proces welke verder worden besproken in hoofdstuk drie: Ontwerpprincipes. Openheid of vertrouwen is de basis bij procesmanagement om partijen tot samenwerking te krijgen. Zonder dit element gaan partijen met elkaar te snel op de vuist of willen ze niets met elkaar te maken hebben. Veiligheid is nodig om te voorkomen dat partijen essentiële zaken achter houden uit angst dat de andere partijen er misbruik van maken of ze uit laten lekken. Zonder voortgang in een proces houdt het snel op. Zichtbare voortgang geeft betrokkenen weer energie om er mee door te gaan. Inhoud, datgene (het object) waarover de beoogde samenwerking gaat, moet voor elk wat wils bevatten (De Bruijn et.al, 1999).

2.2.2 Kernactiviteiten van de procesmethode

Kernactiviteiten van procesmanagement waarover brede consensus bestaat, zijn oriënteren, vormgeven en begeleiden.



Figuur B4.2 Kernactiviteiten van de procesmethode (Twynstra Gudde, 2006)

Deze kernactiviteiten worden itererend en, afwisselend divergerend en convergerend, uitgevoerd.

Oriënteren

Oriënteren gaat over het vinden van een antwoord op de kernvraag: Waarom is een procesaanpak nodig? Of met andere woorden: Waarom is een andere aanpak of methode zoals improviseren, onderhandelen of de project- of programmamethode niet effectief? Het zoeken van een antwoord vergt nogal wat onderzoek. Onderzoek naar bijvoorbeeld de belangen van de verschillende (mogelijke) partijen. De voorkeuren van partijen voor een bepaalde aanpak. De personen die betrokken willen en moeten worden en hun wil om er iets van te maken. Maar ook onderzoek naar de beelden die mensen en partijen van zichzelf en van elkaar hebben. En ten slotte vergt deze kernactiviteit ook onderzoek naar (waarschijnlijke) spontane ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het object en de samenwerking. Een belangrijke stap van de kernactiviteit oriënteren is het vormen van een algemeen geaccepteerd, goed onderbouwd en gedocumenteerd besluit over het wel of niet starten van het vervolgproces (Kor en Wijnen, 2005).

Vormgeven

Vormgeven gaat over het vinden van een antwoord op de kernvraag: Welke procesaanpak heeft de meeste kans op succes; moet het een aanpak zijn die haaks staat op de tot nu toe gangbare of een die helemaal in lijn ligt met de nu gebruikelijke aanpak of een aanpak ergens tussen deze twee in? Moet de aanpak bijvoorbeeld meer op samenwerking dan op onderhandelen gericht zijn. Vormgeven vereist voortdurende aandacht voor maakbaarheid en haalbaarheid. Vormgeven bevat ook het ontwerpen van een nieuwe, haalbare en maakbare, setting (raamwerk, opzet, samenwerkingsverband) waarin een mogelijke vervolgstap plaats kan vinden. Deze setting moet zodanig zijn dat ze bijdraagt aan het oplossen van (een deel van) de knelpunten. Diverse voorstellen en eventuele bijstellingen voor mogelijke settings, leiden als alles goed gaat, tot een algemeen geaccepteerd, goed onderbouwd en gedocumenteerd besluit over het wel of niet starten van het vervolgproces met de bijbehorende setting (Kor en Wijnen, 2005).

Begeleiden

Begeleiden zoekt een antwoord op de kernvraag: Hoe blijven het gekozen vervolgproces en de gekozen setting succesvol? Begeleiden houdt ook in ervoor zorgen dat er gebeurt wat is overeengekomen; dat derhalve het vervolgproces verloopt binnen de gekozen setting. Ten slotte gaat begeleiden ook over de zorg voor een algemeen geaccepteerd, goed onderbouwd en gedocumenteerd besluit als einde van de lopende processtap en als start van de volgende. Dit besluit betreft dan een door betrokkenen haalbaar geachte 'fit': een passend geheel van inhoud en interactie (Kor en Wijnen, 2005).

2.2.3 Aspecten bij procesmanagement

De belangrijkste aspecten die van belang zijn bij procesmanagement zijn de 7T's. Deze allemaal met de letter T beginnende aspecten zijn (BOM, 2006, Kor en Wijnen, 2005):

- Thema (Waar gaat het hier over? En waar niet?)
- Timing (Waarom nu? En niet straks of nooit?)
- Tempo (Hoeveel vaart moeten en kunnen we maken? En lopen we niet te hard van stapel?)
- Toegang (Wie mogen en wie moeten er mee doen? En wie niet?)
- Toneel (Welke setting is wenselijk en mogelijk? En welke niet?)
- Toon (Hoe gaan we met elkaar om? En hoe niet?)
- Tol (Welke prijs/toegangsprijs is haalbaar en betaalbaar? En welke niet?)

Hier kunnen nog twee T's aan worden toegevoegd:

- Tijdgeest (Past het wel of niet in de huidige wijze van denken en doen?)
- Toeval (Kan een toevallige gebeurtenis of situatie wel of niet gunstig uitwerken?)

Deze (en andere) aspecten behoren tot het aandachtsveld van betrokkenen in het algemeen en tot dat van de procesmanager (ook wel procesarchitect, procesbegeleider, procesconsultant of regisseur genoemd) in het bijzonder.

2.2.4 Het belang van risicomanagement van begin tot eind, in iedere fase

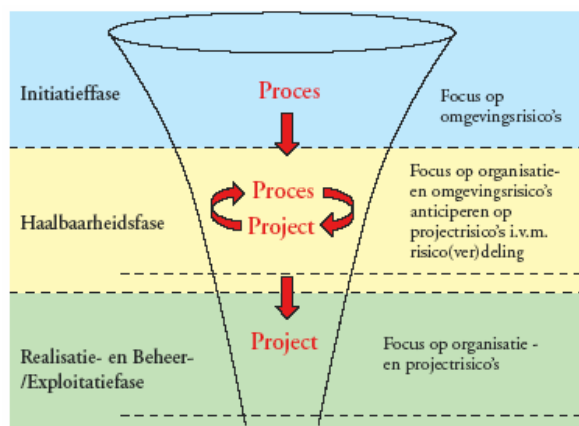
Publiek-private samenwerking

Een van de meest voorkomende manieren om ontwikkelingen aangaande de ruimtelijke inrichting te realiseren is door middel van publiek-private samenwerking (Blanken et.al, 2004). Verschillende publieke en private partijen moeten overeenstemming bereiken over de uitgangspunten en doelstellingen, gezamenlijk plannen maken en een samenwerkingsverband smeden. Dit onderscheidt PPS-projecten van traditionele ontwikkelingsprojecten. De projectleider is aanvankelijk vooral een procesmanager, die schippert tussen uiteenlopende partijen, belangen en doelstellingen. Hierdoor zijn de risico's die samenhangen met dit proces, zoals omgevingsrisico's en samenwerkingsrisico's, vooral in de beginfase relevant. Naarmate het project vordert, worden de doelstellingen en de randvoorwaarden concreter en krijgt het project inhoud met een ruimtelijk plan, een (grond)exploitatieberekening, een samenwerkingsovereenkomst en een uitvoeringsorganisatie. Dan gaan de projectrisico's en de organisatierisico's een belangrijke rol spelen. De aard en de impact van de risico's en de kans dat deze zich voor zullen doen, kunnen steeds nauwkeuriger worden bepaald. Dat heeft ook consequenties voor de risicoanalyse methoden die per fase hanteerbaar zijn (Bindels et.al, 2004).

Initiatieffase

Het bepalen van de risico's moet al beginnen bij de start, de initiatieffase (figuur B4.3). In deze fase helpt een risicoanalyse om de juiste strategische keuzes te maken. Welke kansen en bedreigingen zijn er, op welke wijze kan samenwerking met andere partijen de kans van slagen vergroten en met wie moeten dan waarover afspraken worden gemaakt? Welke partijen, zowel publiek als privaat, spelen een rol en wat zijn hun belangen en doelstellingen? Hoe krijgen we iedereen op één lijn? Wat zijn de beleidsmatige en financiële contouren? Een gebiedsontwikkelingsproject begint met een ruimtelijk probleem en een beleidsambitie.

Verkend moet worden hoe een idee contouren kan krijgen met een ruw programma en een visie. De projectleider probeert draagvlak te krijgen, de mogelijke samenwerking te verkennen, commitment te bevorderen en de financiële kaders af te tasten. Deze fase eindigt meestal met een projectplan en een intentieovereenkomst (als gekozen wordt voor een PPS). Daarin leggen de betrokken publieke en private partijen de intentie vast om gezamenlijk de haalbaarheid te onderzoeken. Een risicoanalyse richt zich in deze fase op het proces. Niet alleen risico's moeten in kaart worden gebracht, maar ook mogelijkheden en kansen. Met alléén kijken naar risico's komt een project in deze fase nooit verder. Er moeten combinaties worden gezocht en partijen worden samengebracht. Geschikte methoden daarvoor zijn opportunity planning, een sterktezwakte analyse (SWOT) of een risicomatrix.



Figuur B4.3 Fasering in relatie tot risico's (Bindels et.al, 2004)

Opportunity planning richt zich op het creëren van de 'juiste' omstandigheden met de nadruk op de 'upside risks' oftewel de kansen. Een SWOTanalyse brengt enerzijds de sterkten en zwakten van de eigen organisatie en de overige partijen in kaart en anderzijds de kansen en bedreigingen in de omgeving. De risicomatrix inventariseert risico's op basis van projectactiviteiten naar specifieke invalshoeken (Bindels et.al, 2004).

Haalbaarheidsfase

Tijdens de volgende fase, de haalbaarheidsfase, wordt het idee vertaald in een project. De risico's moeten in kaart worden gebracht om in een overeenkomst te worden verdeeld tussen of gedeeld met andere partijen. De doelstellingen, randvoorwaarden en reikwijdte van het project krijgen geleidelijk gestalte. Het ruimtelijk programma, de financiële consequenties en de juridische inhoud van de samenwerkingsconstructie(s) worden uitgewerkt. In deze fase vindt tevens de selectie van de private partijen plaats. De projectleider opereert in deze fase 'tussen inhoud en proces'. De haalbaarheidsfase eindigt met een samenwerkingsovereenkomst, op basis van een concreet plan met een exploitatieberekening. Hierbij moeten de risico's terecht komen bij de partij die ze het best kan beheersen. De risico's kunnen echter alleen goed verdeeld worden als ze adequaat zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Analysemethoden als scenarioanalyse, de risicomatrix en risk mapping stellen de projectleider in staat om in deze fase de risico's in te kunnen schatten. Met de risk mapping methode worden de geïnventariseerde risico's schematisch 'gescoord' op basis van de impact en de kans dat ze zich voordoen. Met behulp van de scenarioanalyse wordt op grond van de belangrijkste kansen en bedreigingen een aantal alternatieve toekomstbeelden geschetst. De risk mapping methode en de scenarioanalyse kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie opleveren (Bindels et.al, 2004).

Realisatie- en Beheer-/exploitatiefase

Vanaf de realisatie- en de beheer-/exploitatiefase functioneert de projectleider meer als een projectmanager, die de projectdoelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden tracht te realiseren. Daarbij is relevant of de kwaliteit van de vastgestelde plannen en de exploitatieberekening actueel en voldoende zijn. Ook is belangrijk te monitoren welke ontwikkelingen het behalen van de doelstellingen beïnvloeden. Is de projectorganisatie toegerust op de uitvoering? Naarmate de doelstellingen en randvoorwaarden van het project 'harder' worden, kunnen de risico's en hun financiële consequenties ook steeds concreter en nauwkeuriger worden ingeschat. In figuur B4.4 worden de fasen, de bijbehorende risicosoorten en analysemethoden schematisch weergegeven.

<i>Fase</i>	<i>Functie risicoanalyse</i>	<i>Belangrijke risico's</i>	<i>Analysemethoden</i>
<i>Initiatiefase</i>	• Strategiebepaling voor de totstandkoming van de samenwerking met belanghebbenden • Input voor opstellen ruwe contouren voor een ruimtelijk plan en beleidsmatige en financiële randvoorwaarden	• Omgevingsrisico's, zoals politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's en samenwerkingsrisico's • Projectrisico's, zoals ruimtelijke risico's	• SWOT-analyse • Risicomatrix • Opportunityplanning
<i>Haalbaarheidsfase</i>	• Waarborgen kwaliteit van de projectorganisatie • Beoordelen van de haalbaarheid van het (concept)plan • Identificatie van de belangrijkste risico's van het voorgenomen plan • Realiseren van een evenwichtige risicoverdeling met partners in de PPS	• Omgevingsrisico's, zoals samenwerkingsrisico's, politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's • Organisatierisico's, zoals structuur van de projectorganisatie en kwaliteit en kwantiteit van het personeel • Projectrisico's, zoals risico's i.v.m. de beoogde PPS-constructie, plankwaliteit en ruimtelijk risico	• Scenario-analyse • Riskmapping • Gevoeligheidsanalyse • Risicomatrix
<i>Realisatiefase en exploitatie-/beheerfase</i>	• Waarborgen kwaliteit van de projectorganisatie • Beoordelen kwaliteit en actualiteit plan en exploitatieberekening • Beheersen van de doelstellingen en randvoorwaarden	• Organisatierisico's, zoals cultuur, structuur en processen • Projectrisico's, zoals risico's i.v.m. de PPS-constructie, plankwaliteit en het ruimtelijk risico • Omgevingsrisico's, zoals economische ontwikkelingen en risico's i.v.m. financiële parameters	• Scenario-analyse • Risicomatrix • Riskmapping • Gevoeligheidsanalyse • Monte Carlo analyse

Figuur B4.4 Schematische weergave van de verschillende fasen, de bijbehorende risico's en analysemethoden (Bindels et.al, 2004).

3 Ontwerpprincipes

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de vier categorieën ontwerpprincipes zoals deze in hoofdstuk twee kort zijn genoemd, openheid, veiligheid, voortgang en inhoud, welke tevens de kernelementen van een procesontwerp aangeven. Ontwerpprincipes kunnen de procesarchitect behulpzaam zijn bij het opstellen van procesafspraken. Ook voor de procesmanager kunnen ze behulpzaam zijn: de ontwerpprincipes kunnen worden gebruikt als leidraad voor procesmanagement. Er worden een viertal categorieën ontwerpprincipes onderscheiden. De ontwerpprincipes, vijftien in getal, moeten een bijdrage leveren aan de realisering van de zes argumenten pro een procesbenadering: het creëren van draagvlak, het genereren van informatie, verrijking, het incorporeren van dynamiek, het transparant maken van de besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming. Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen. Het is goed mogelijk dat bij een van de kernelementen het primaat ligt, maar de andere kerelementen mogen in een dergelijk procesontwerp niet worden verwaarloosd. Dit hoofdstuk is gebaseerd op De Bruijn et.al, 1999.

Openheid: besluitvorming is open besluitvorming	1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken. 2. Inhoud wordt proces. 3. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid.
Veiligheid: de positie van partijen in het besluitvormingsproces wordt beschermd	4. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; de toekomst biedt voor iedere partij ruimte. 5. De centrale belangen van partijen worden beschermd. 6. Het proces kent exit-regels. 7. Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en hieropvolgende activiteiten.
Voortgang: voldoende voortgang van en vaart in het besluitvormingsproces	8. Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag. 9. Het proces kent een zware bemensing. 10. Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces. 11. Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling van het proces. 12. Het procesmanagement benut de eindigheid van het proces. 13. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
Inhoud: besluitvormingsproces kent voldoende inhoud	14. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten. 15. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Figuur B4.5 Ontwerpprincipes (De Bruijn et.al, 1999).

3.2 Ontwerpprincipes die tot open besluitvorming leiden

Ontwerpprincipe I: Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken

Het uitsluiten van een partij is schadelijk omdat deze over de mogelijkheden beschikt besluitvorming te blokkeren. Het betrekken van partijen is aantrekkelijk omdat deze over goed bruikbare kennis en informatie beschikken.

- Betrek partijen bij het proces die de besluitvorming kunnen blokkeren;
- Betrek partijen bij het proces die besluitvorming kunnen verrijken;
- Betrek partijen bij het proces die belang hebben bij de besluitvorming;
- Betrek partijen bij het proces die op morele gronden recht hebben op participatie.

Ontwerpprincipe II: Inhoud wordt proces

Voorafgaande aan de start van het proces wordt er zo min mogelijk inhoudelijke keuzen gemaakt. De keuzemomenten worden slechts beschreven en vervolgens wordt aangegeven hoe het proces van besluitvorming op deze momenten zal verlopen.

Ontwerpprincipe III: Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid

Transparantie wil zeggen dat voor partijen duidelijk is wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie bij het proces betrokken zijn. Duidelijk moet zijn wat het eindtraject is, waar passagiers kunnen in- en uitstappen, wat er gebeurt bij eventuele vertragingen, et cetera. Wanneer een proces ondoorzichtig is, partijen niet weten wat de procesafspraken zijn, is dit een voedingsbodem voor onderling wantrouwen en voor onderling conflict.

Ook de procesmanager dient transparant op te treden. De procesmanager dient zich op het proces te focussen en niet op de inhoud.

3.3 Ontwerpprincipes die de positie van de deelnemende partijen beschermen

Ontwerpprincipe IV: Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; de toekomst biedt voor iedere partij ruimte

Ruimte betekent dat de partijen die tot een proces toetreden de kans moeten krijgen om de toekomstige besluitvorming te beïnvloeden; het beeld mag niet ontstaan dat zij in een fuik zwemmen. Dit geldt met name voor partijen die met moeite zijn over te halen aan een proces mee te doen. De complexiteit en het belang van de problematiek waarvoor een procesontwerp wordt gemaakt, kan partijen immers huiverig maken voor een dergelijk commitment. Indien partijen zich vroeg in het proces moeten committeren aan bepaalde beslissingen, kan dit in hun perceptie betekenen dat zij een point of no return passeren. Hierdoor wordt het moeilijk om later in het proces zonder schade terug te komen op eerdere ingenomen posities. Een dergelijke perceptie is niet bevorderlijk voor de acceptatie, noch voor de voortgang van het proces.

Ontwerpprincipe V: De centrale belangen van partijen worden beschermd.

Het proces is geen fuik. De partijen ten aanzien van hun centrale belangen bescherming bieden door middel van bijvoorbeeld af te spreken dat bepaalde besluiten door een minderheid kunnen worden geblokkeerd of dat partijen voor bepaalde besluiten een dissenting opinion mogen formuleren.

Ontwerpprincipe VI: Het proces kent exitregels

De drempel om tot het proces toe te treden wordt hierdoor voor bepaalde partijen verlaagd. De fuikperceptie wordt hierdoor weggenomen. De procesmanager dient echter te voorkomen dat partijen van deze optie gebruik gaan maken. Deelname aan het proces is na verloop van tijd zo aantrekkelijk te maken, dat uittreden geen optie meer voor hen is.

Ontwerpprincipe VII: Het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en de hierop volgende activiteiten

Ieder proces bestaat uit een aantal deelbesluiten (tussenproducten) en een finaal besluit (eindproduct), dat wordt gevolgd door implementatie. De tussenproducten kunnen hard of zacht worden gekoppeld. Een zachte koppeling wil zeggen dat een tussenproduct wordt opgeleverd maar geen eenduidige en/of lineaire relatie heeft met het hierop volgende tussenproduct. Een harde koppeling wil zeggen dat er wel een eenduidige en/of lineaire relatie is. Ook de koppeling tussen de tussenproducten en het eindproduct, en het eindrapport en de hierop volgende implementatie kan hard of zacht zijn. Door middel van een zachte koppeling ontstaat er enige ruimte tussen de verschillende tussenproducten en/of tussen het eindproduct van het proces en de hierop volgende acties. De achterliggende gedachte is dat het ontbreken van een dergelijke ruimte de besluitvorming tijdens het proces zeer sterk zal bemoeilijken. Iedere beslissing werkt immers volledig door. Het gevolg hiervan kan zijn dat de partijen nauwelijks bereid zijn tot reflectie of het nemen van een risico. Het gevolg hiervan kan weer zijn: geen leerprocessen. De spanning tussen economie en ecologie is vaak een belangrijk gesprekspunt. Het streven van de procesmanager kan zijn dat de partijen niet alleen een participatieve openness kennen (de standpunten worden uitgewisseld), maar ook een reflectieve openness (zij zijn bereid de eigen opvattingen en waarden ter discussie te stellen). Dit zou er toe kunnen leiden dat de patstelling tussen economie en ecologie op een aantal punten wordt doorbroken.

3.4 Ontwerpprincipes die de voortgang van het proces garanderen

Ontwerpprincipe VIII: Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, met name bij de afronding van het proces

De partijen die betrokken zijn bij het ontwerp zijn wederzijds afhankelijk en kennen vaak moeilijk overbrugbare tegenstellingen. Een ontwerp van een besluitvormingsproces zal dan ook prikkels moeten bevatten voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Wanneer zich conflicten tussen de partijen voordoen, moeten deze zo productief mogelijk gemaakt worden. Zoals ontwerpprincipes II luidt kunnen commitments worden uitgesteld. Er moet voor de partijen altijd voldoende ruimte zijn. Maar als de besluitvorming hierdoor steeds wordt uitgesteld, levert het proces geen resultaat op. Echter doordat er ruimte wordt geboden voor besluitvorming in de toekomst, blijft er voor de partijen een vooruitzicht op voordeel en ontstaat er een prikkel om in het proces te blijven participeren. De implicatie hiervan is dat de procesarchitect er zorg voor dient te dragen dat de voordeelmogelijkheden in de staart van het proces zo groot mogelijk zijn.

Ontwerpprincipes IX: Het proces kent een zware bemensing

Een zware vertegenwoordiging is bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces. De vertegenwoordigers dienen hoge posities in de eigen organisaties in te nemen ter bevordering van de besluitvorming. De mogelijkheid die vertegenwoordigers hebben om de eigen organisatie te committeren is door middel van commitment power. Bij een te lichte vertegenwoordiging kan een dergelijke commitment power vaak alleen worden verkregen door een sterke formalisering van de relatie tussen vertegenwoordiger en de vertegenwoordigende organisatie. Dit kan de voortgang van het proces ernstig schaden. Bij een zware vertegenwoordiging is commitment veel meer vanzelfsprekend. Een zware vertegenwoordiging kan echter ook enige afstand van de eigen achterban nemen. Dit is vooral belangrijk waar partijen soms moeten inleveren en het accepteren hiervan voor hen niet eenvoudig is.

Ontwerpprincipes X: Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces

"De spelers worden omringd door toeschouwers op de tribune. Deze spelen weliswaar niet mee, maar kunnen wel enige invloed uitoefenen. De voortgang en vaart van de besluitvorming kan worden gediend door deze omgeving te benutten".

Ontwerpprincipes XI: Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling

Een procesbenadering kan een lange doorlooptijd hebben en mede hierdoor kwetsbaar zijn voor kritiek van de participerende partijen of van actoren in de omgeving. Het is om die reden dat het proces een zeker gezag en een zekere uitstraling moet hebben. Dit voorkomt dat het proces voorwerp van kritiek wordt of dat de partijen zich aan het proces trachten te onttrekken.

Ontwerpprincipes XII: De procesmanager benut de eindigheid van het proces

Een proces wordt opgevolgd door nieuwe besluitvorming over dezelfde of aanverwante onderwerpen. De toekomstige ontmoeting kan worden gebruikt om in het lopende proces extra prikkels in te bouwen voor coöperatief gedrag. Dit kan vorm krijgen door aan het einde van het proces koppelingen te maken met thema's, die op dat moment spelen bij andere besluitvormingsprocessen en waarbij de partijen in het proces ook betrokken zijn.

Ontwerpprincipes XIII: Conflicten worden zo diep als mogelijk in het proces weggelegd

Een proces wordt ontworpen vanwege de (potentieel) conflictueuze relaties tussen de participerende partijen. Een belangrijk risico van een procesbenadering laat zich raden: de betrokken partijen worden samengebracht, met als gevolg dat de conflicten in volle hevigheid worden uitgevochten. Gevolg hiervan kan zijn dat conflicten het proces doen stagneren. Dit risico kan worden gemitigeerd door een ontwerpproces pas op te starten wanneer er bij de partijen een 'sense of urgency' is. Dus wanneer zij er voldoende diep

van doordrongen zijn dat zij elkaar nodig hebben, zodat zij hun primaire reactie, het gevecht aangaan, zullen laten varen.

Een organisatiestructuur van veel processen is gelaagd. Vaak is bijvoorbeeld sprake van een 'stuurgroep - projectgroep - werkgroep structuur'. In de stuurgroep worden de centrale besluiten genomen. Deze worden voorbereid in een of meer projectgroepen, die bepaalde dagelijkse werkzaamheden kunnen uitbesteden aan een werkgroep. Een dergelijke structuur biedt mogelijkheden om conflicten zo diep mogelijk in het proces weg te leggen. In projectgroepen en werkgroepen kunnen zonder al te veel risico conflicten ontstaan. Deze conflicten belasten de vertegenwoordigers in de Stuurgroep niet of niet direct. De positieve effecten van conflicten, meer informatie, beter zicht op de tegenstellingen, kunnen door de Stuurgroepleden worden benut in hun besluitvorming. Externe deskundigen kunnen ook bijdragen aan het oplossen of mitigeren van conflicten. Deze matiging van conflicten is noodzakelijk omdat het voorkomt dat de vertegenwoordigers van de partijen met teveel conflict worden geconfronteerd. Vaak beschikken zij immers over een beperkt conflictverwerkend potentieel.

3.5 Ontwerpprincipes die de inhoud van het proces garanderen.

Ontwerpprincipe XIV: Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten

Een proces zonder inhoud is leeg. Op momenten dat een besluitvormingsproces te ver afdrijft van de inhoud, is het kwetsbaar. Voor de procesarchitect betekent dit alles dat hij zorg dient te dragen voor voldoende inhoudelijkheid van het proces. Het proces dient zodanig te worden gestructureerd, dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Dit kan bijvoorbeeld door naast belanghebbenden ook een plaats te geven aan inhoudsdeskundigen in een besluitvormingsproces. Ze kunnen drogredenen ontmaskeren, inconsistenties traceren, zin en onzin van elkaar scheiden, gevoeligheidsanalyses verrichten, etc.

Door een duidelijk, helder onderscheid te maken tussen de inhoudsdeskundige en de belangstellende, is het voor een ieder duidelijk welke rol door wie wordt gespeeld. Echter de scheiding van de rollen moet wel vergezeld gaan van een duidelijke vervlechting. Vervlechting betekent dat vanuit een zelfstandige positie gestructureerde relaties worden onderhouden.

Ontwerpprincipe XV: Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

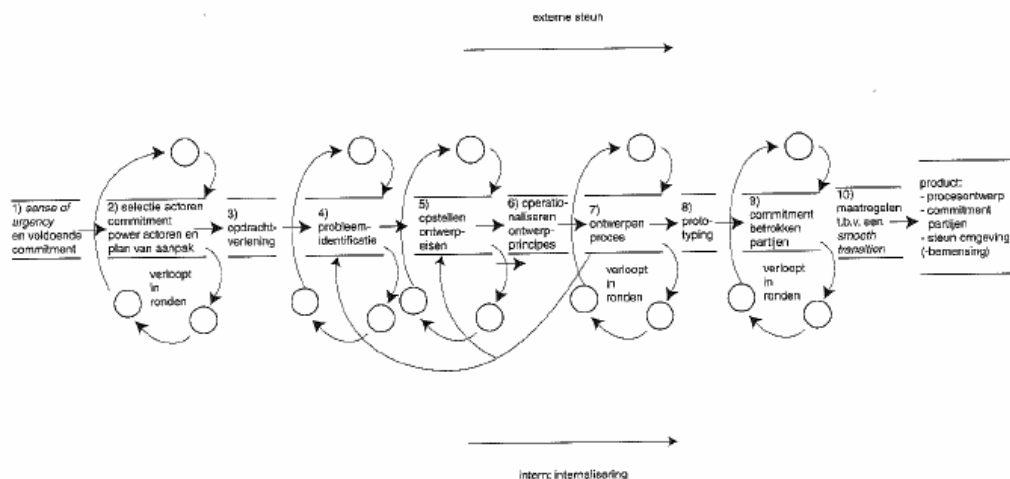
De toets der wetenschappelijke kritiek kan als uitkomst hebben dat bepaalde opvattingen juist zijn, bepaalde opvattingen onjuist zijn, terwijl een groot aantal opvattingen binnen een bandbreedte valt van wat wetenschappelijk gezien houdbaar is. Binnen deze bandbreedte dient het proces een verloop van variëteit aan opvattingen aan de orde te komen waarna selectie kan plaatsvinden. Selectie die te vroeg plaatsvindt of die plaatsvindt op grond van een beperkte variëteit zal veelal niet gezaghebbend zijn.

- Het gezag van geselecteerde probleemdefinities en oplossing is groter, naarmate ze uit een grotere variëteit voorkomt;
- Het gezag van geselecteerde probleemdefinities en oplossing is groter, wanneer kan worden aangegeven waarom andere probleemdefinities/oplossingen niet zijn geselecteerd;
- Hoe groter de variëteit, des te meer kans op leerprocessen bij de deelnemende partijen.

4 Het maken van een procesontwerp

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn alle aandachtspunten en ontwerpprincipes besproken welke belangrijk zijn voorafgaande en tijdens het proces. In dit hoofdstuk worden al deze punten samengevoegd en kan er een ontwerp in het algemeen van het proces worden gemaakt. De onderstaande figuur laat zien welke fasen in het ontwerpproces kunnen worden onderscheiden. Deze fasen worden toegelicht in de volgende paragrafen.



Figuur B4.6 Fasen van een ontwerpproces (De Bruijn et.al, 1999)

4.2 De fasen van een ontwerpproces

1. Sense of urgency en voldoende commitment → omgevingsanalyse

Een omgevingsanalyse is bedoeld om zicht te krijgen op de complexe omgeving van bijvoorbeeld een herstructureringsproject. In die omgeving spelen actoren en factoren een rol. In plaats van een omgevingsanalyse wordt ook wel gesproken van een actoren- en factorenanalyse (KEI kennisbank, 2006). Een ontwerpproces kan pas een aanvang nemen op het moment dat er bij een kritieke massa van partijen een sense of urgency is: zij ervaren een bepaalde situatie als problematisch en zijn zich ervan bewust dat zij elkaar nodig hebben om de problematiek op te lossen. Belangrijk is dat degenen die in overleg treden met de procesarchitect over voldoende commitment-power beschikken. Zij moeten de organisatie(s) die zij vertegenwoordigen in voldoende mate kunnen binden aan de afspraken die met de procesarchitect worden gemaakt (De Bruijn et.al, 1999). Stap 1 heeft betrekking op de partijen die de procesarchitectuur hebben geïnitieerd. De dilemma's van deze stap zijn de input versus output, één partij met meerdere petten, publiek versus privaat en professionals versus gebruikers (KEI kennisbank, 2006).

2. Selectie partijen, commitment power partijen en plan van aanpak → krachtenveldanalyse

Vervolgens vindt een selectie plaats van de andere partijen die bij het ontwerpproces betrokken moeten worden. Veelal zal het hier gaan om (een selectie van de) partijen die ook bij de latere besluitvorming moeten worden betrokken. Ook de vertegenwoordigers van deze partijen dienen over voldoende commitment power te beschikken. Tezamen met de procesarchitect worden afspraken gemaakt over het ontwerpproces. Het schema geeft aan dat stap 2 in een aantal ronden kan verlopen. Het polsen van de nieuw te betrekken partijen en het commitment aan een plan van aanpak zal veelal een iteratief proces zijn (De Bruijn et.al, 1999). Het is daarom uitermate belangrijk om bij de aanvang het proces een duidelijk beeld van het krachtenveld te hebben: wie zijn de coalitiegenoten en wie de

opponenten, wat is het draagvlak. Wat is het belang van een partij, wat is de invloed van een partij, wat voor kracht heeft een partij. Een dilemma van deze stap is belanghebbend versus belangstellend (KEI kennisbank, 2006).

3. Opdrachtverlening

Stap 1 en 2 worden beschouwd als een vooronderzoek. Vervolgens zal de procesarchitect een opdracht krijgen om het proces te ontwerpen. De opdrachtgever kan één van de partijen zijn die in stap 1 als initiator is opgetreden, maar het is ook mogelijk dat andere partijen als medeopdrachtgever fungeren (De Bruijn et.al, 1999).

Een Risicoanalyse wordt gedurende het hele proces in de gaten gehouden zoals in hoofdstuk 2.3 is besproken. Bij stedelijke vernieuwing gaat veel aandacht uit naar de opbrengsten, de risico's blijven vaak onderbelicht. Een risicoanalyse heeft als doel obstakels en bedreigingen vroegtijdig te signaleren. Zo kan bepaald worden voor welke risico's beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Door een risicoanalyse wordt bovendien de continuïteit van een proces beter gewaarborgd. Een risicoanalyse genereert in de praktijk een continue stroom van informatie. Op basis van deze informatie is het mogelijk een gewogen beslissing te nemen. Voorwaarde is wel dat deze wordt genomen op basis van volledige informatie. Een dilemma van een risicoanalyse is de prijs versus kwaliteit (KEI kennisbank, 2006).

4. Probleemidentificatie → SWOT-analyse

Een SWOT-analyse is een middel om sterke (strengths) en zwakke (weaknesses) punten van de projectorganisatie in verband te brengen met kansen (opportunities) en bedreigingen (threats) uit de omgeving. Door een SWOT-analyse uit te voeren ontstaat een afwegingskader. Op grond hiervan kan een strategie worden bepaald. Twee vragen zijn van belang voor het bepalen van de kwaliteit van een opgave: welke sterkte punten kunnen worden verbeterd en welke kansen kunnen worden benut. Om problemen tijdens het traject te voorkomen zijn de andere twee punten van de SWOT-analyse van belang: iedere bedreiging moet omzeild worden en voor welke zwakke punten is er een oplossing (KEI kennisbank, 2006).

Interne analyse	Sterkte	Grote kans op succes want er kan iets en wij kunnen dat.	Succes wordt bedreigd want er kan iets niet (zo gemakkelijk) maar we hebben verweer.
	Zwakte	Er liggen mogelijkheden maar we hebben er geen goed antwoord op.	Grote kans op falen want we worden bedreigd en kunnen ons niet verdedigen.
		Kans	Bedreiging
		Externe analyse	

Figuur B4.7 SWOT-model (KEI kennisbank, 2006)

De procesarchitect gaat na welke opvattingen elk van de partijen heeft over de aard van de op te lossen problematiek. In deze fase wordt geen poging gedaan om hierover consensus te bereiken, maar iedere probleemperceptie wordt als legitiem beschouwd. Wanneer al wel naar consensus wordt gestreefd is de kans groot dat partijen later in het proces afhaken: de door de procesarchitect geformuleerde probleemperceptie is de hunne niet. De probleemidentificatie is ook een iteratief proces. Partijen krijgen de

gelegenheid om de eigen probleemdefinitie aan te passen, naar aanleiding van de definities van andere partijen. Alleen dan zal er vertrouwen ontstaan bij de betrokken partijen als ze er van overtuigd zijn dat de eigen probleemdefinities goed worden meegenomen en niet, omwille van consensus, tot een grootste gemene deler worden teruggebracht. Gebeurt dit wel, dan zal het vertrouwen in de procesarchitect snel afnemen, terwijl vertrouwen cruciaal is voor voortgang van dit type processen (De Bruijn et.al, 1999). Het resultaat van deze stap kan zijn dat enerzijds wordt geconstateerd dat partijen elkaar nodig hebben om tot oplossing van een bepaalde problematiek te komen, terwijl anderzijds de percepties van het probleem of van oplossingsrichtingen sterk uiteenlopen. Hoe groter de kloof tussen partijen, hoe meer mogelijkheden er zijn voor een procesarchitect om de legitimiteit van zijn benadering te bevestigen (KEI kennisbank, 2006). Dilemma's van deze fase kunnen zijn de lange versus korte termijn en kansen creëren versus problematiseren.

5. Opstellen ontwerpeisen → afstemmen

De ontwerpeisen kunnen worden afgeleid van eisen die de partijen aan het procesontwerp stellen, de gestandaardiseerde ontwerpprincipes die de procesarchitect tot zijn beschikking heeft (deductief), maar ook los van dit alles door de betrokken partijen worden geformuleerd (inductief). De ontwerpeisen worden in een iteratief proces opgesteld. De deelnemende partijen kunnen allen hun eigen ontwerpeisen inbrengen. Het geheel van ontwerpeisen is hiermee niet noodzakelijkerwijs consistent. Ook hier geldt dat er alleen vertrouwen ontstaat bij de betrokken partijen als ze er van overtuigd zijn dat de eigen ontwerpeisen goed worden belicht (De Bruijn et.al, 1999). In samenspraak met hen komen stedelijke vernieuwingsopgaven tot stand. Vroegtijdige inspraak vergroot de kwaliteit en de duurzaamheid van de plannen. Een strategische planaanpak kan hierbij van grote waarde zijn. Strategische planning focust op het belangrijkste deel van de problematiek, stelt hierin prioriteiten met als doel tot uitvoering over te gaan (Desmith en Heene, 2005). Deze stap is gericht op meer transparantie, meer kennis, meer verandering en meer democratie. Hiermee wordt de efficiëntie van het beleid vergroot en komen weerstanden en verbeteringsuggesties vroegtijdig in beeld. De dilemma's van deze stap zijn het informeren versus participeren en commercieel versus maatschappelijk (KEI kennisbank, 2006).

6. Operationaliseren ontwerpeisen

In deze stap kan alvast worden nagegaan hoe, gegeven de ontwerpeisen, op hoofdlijnen tot een goed ontwerp kan worden gekomen. Er kan gebruik worden gemaakt van de ontwerpprincipes uit hoofdstuk 2 (De Bruijn et.al, 1999).

7. Ontwerpen van het proces → programmeren

Het opstellen van het programma, het ontwerpen van het proces, is een belangrijke stap bij de aanpak van een stedelijke vernieuwing. Deze stap bepaalt de doelstellingen van de opgave: wat willen we de komende jaren in het gebied bereiken? Daarnaast richt het programma zich op het inventariseren en afbakenen van alle inspanningen die gewenst of noodzakelijk zijn om de doelstellingen te bereiken. De procesarchitect zal een voorstel doen over het ontwerp, dit in een aantal ronden aan partijen voorleggen en het voortdurend aanpassen (KEI kennisbank, 2006). Deze stap eindigt op het moment dat de vertegenwoordigers van de partijen consensus hebben bereikt over het proces. Hiermee wordt een onduidelijke situatie voorkomen waarin door verschillende partijen verschillende initiatieven worden ondernomen. Deze stap kent vele iteraties. Dit is dus een cruciaal deel van het ontwerpproces. De opvattingen over probleemdefinities en ontwerpeisen kunnen dan ook wijzigen tijdens deze stap en hiervoor dient dan ook enige ruimte te zijn om het ontwerp een kans van slagen te geven (De Bruijn et.al, 1999). De

afbakening van een ontwerp kan worden gevisualiseerd door middel van een Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN) (KEI kennisbank, 2006).



Figuur B4.8 Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN) (KEI kennisbank, 2006)

Een dilemma van deze stap is het integrale versus sectorale.

8. Prototyping

Tijdens deze stap wordt het ontworpen proces getoetst. Dit kan worden gedaan door middel van een spelsimulatie of een contra-expertise. Deze stap is belangrijk, omdat in de voorgaande stap zo'n sterk accent kan komen te liggen op het bereiken van consensus, dat een slordige procesgang is ontworpen. Bovendien kan het toetsen het nodige gezag verlenen aan het procesontwerp (De Bruijn et.al, 1999).

Het is zelfs denkbaar dat in de voorgaande stap meerdere procesontwerpen worden gemaakt en dat in deze stap, na de prototyping, een keuze wordt gemaakt.

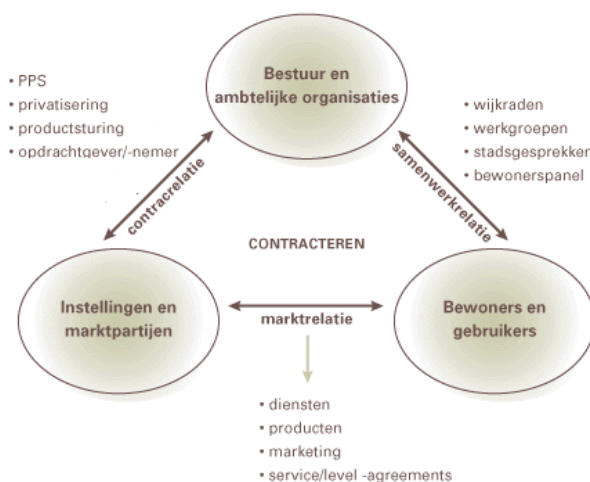
9. Commitment aan ontwerp realiseren → draagvlak

Het is nu van groot belang dat de organisaties, die in het ontwerp worden genoemd als participanten in het proces, zich aan het procesontwerp committeren. Ook dit kan een iteratief proces zijn. Draagvlak onder de actoren is van groot belang voor elke vernieuwingsopgave. De kans op succes is er sterk van afhankelijk (De Bruijn et.al, 1999). Uitgangspunt voor een draagvlak is een grondige analyse van het krachtenveld zoals dit in stap 2 is uitgevoerd. Echter een draagvlak is geen stabiele factor. Voorschrijdend inzicht en veranderingen in de omgeving, de positie of het belang van een bepaalde partij kunnen van invloed zijn op het draagvlak. Het dilemma van deze fase is dan ook het willen versus kunnen versus mogen (KEI kennisbank, 2006).

10. Maatregelen voor overgang van ontwerpfase naar uitvoeringsfase

Om het ontworpen proces soepel op te kunnen starten, kunnen er enige maatregelen nodig zijn. Dit kunnen zeer operationele zaken (organisatie secretariaat, financiering), maar bijvoorbeeld ook het maken van afspraken met de partijen die activiteiten hebben bedacht die met het proces op elkaar inwerken. Eventueel kan in deze stap de bemensing van het proces plaatsvinden. Dit hangt echter af van de procesafspraken. De bemensing kan bijvoorbeeld voorafgaand aan de start van het proces plaatsvinden maar ook na de start van het proces. Zo ook met het contracteren. Aspecten die contractueel moeten worden vastgelegd zijn de bestuurlijke aangelegenheden (zeggenschap, bevoegdheden e.d.) en de zakelijke aangelegenheden (taken, risicoverdeling e.d.) (De Bruijn et.al, 1999). Bij stedelijke vernieuwingsopgaven is altijd sprake van een driehoeksrelatie tussen drie

partijen: de gemeente, marktpartijen en de bewoners/gebruikers. Dit maakt de contractrelaties extra complex.



Figuur B4.9 Contractrelaties (KEI kennisbank, 2006)

4.3 Van procesarchitect naar procesmanager

Nu het ontwerp gereed is betekent dit nog niet dat daarmee het proces ook uitstekend zal gaan verlopen. De centrale opdracht voor de procesarchitect is om een proces zodanig te structureren, dat de beoogde resultaten op enig moment opgeleverd kunnen worden. Deze procesmatige constructie kan de indruk wekken een soort van spoorboekje te zijn. Een precieze opsomming van de route en de te passeren stations richting eindstation, inclusief tijden van vertrek en aankomst. De beschreven eindproducten worden uiteindelijk wel opgeleverd, maar het proces hiernaartoe kenmerkt zich door vertragingen, incidenten, een vaak onvoorzien verloop, terwijl het uiteindelijke product in een aantal opzichten afwijkt van het beoogde product (De Bruijn et.al, 1999). De architectuur van het proces is zodanig, dat het proces prikkels voor coöperatief gedrag bevat. "Het huis dat dus is gebouwd, dient vervolgens te worden beheerd en bestuurd". De beheersing het proces wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

5 Het beheersen van het procesontwerp

5.1 Inleiding

Bij procesbegeleiding van beleidsvorming wordt het proces van onderhandeling en argumentatie zodanig weergegeven (procesontwerp) en uitgevoerd (procesmanagement) dat de inhoud in het proces raakt ingebed, kan worden verrijkt en kan rekenen op voldoende draagvlak.

Door een procesarchitect wordt een procesontwerp gemaakt zoals in het voorgaande hoofdstuk is besproken. Deze procesarchitect is tijdens het ontwerpproces voortdurend in onderhandeling met belanghebbenden over specifieke invulling van het procesontwerp. Aspecten die in het voorgaande hoofdstuk aan de orde zijn gekomen zijn het organiseren van het proces, de bepaling van de randvoorwaarden, het opstellen van de spelgedragsregels, een plan ter activering/mobilisering van de belanghebbenden, het formuleren van de in- en uitstapregels en de wijze van besluitvorming.

Bij procesmanagement wordt aandacht besteed aan het begeleiden van interacties, discussies en onderhandelingen tussen belanghebbenden.

Procesmanagement bestaat ten eerste uit het faciliteren van de onderhandelingen tussen de verschillende belanghebbenden (hoofdprocessen) en ten tweede uit voorbereidende activiteiten zoals het verzorgen van de mailing en het verrichten van (voor) onderzoek (ondersteunende processen). Een derde aspect betreft het koppelen van de strategische processen met reguliere overlegbijeenkomsten, zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie (Edelenbos, 1998).

5.2 Dilemma's

Participatie in het begin of aan het eind?

Het blijft vaak moeilijk om actoren te activeren en te interesseren voor een beleidsonderwerp. In het begin van een proces kan hierdoor sprake zijn van een tamelijk lage participatie, terwijl aan het eind van het proces de participatie hoog blijkt uit te vallen. De variëteit in probleempercepties en oplossingsalternatieven komt pas laat in het proces op gang, terwijl in de eindfase vaak meer in termen van selectie en convergentie wordt gedacht. Dit verschijnsel kan worden verklaard door de soms grote vaagheid van een onderwerp. 'Iets met de binnenstad doen' is hier een voorbeeld van. Bovendien zijn belanghebbenden niet altijd geïnteresseerd als naar resultaten wordt toegewerkt. Daarnaast wordt het onderwerp in de loop van het proces veel concreter en voorstelbaar. Wanneer een proces toe is aan het behalen van resultaten participeren vele belanghebbenden die hun ideeën alsnog inbrengen. Vaak is het dan te laat om deze nog uit te werken en een volwaardige rol in het proces mee te laten spelen. De ideeën botsen dan hevig met elkaar, met als gevolg dat verrijking van de oplossingsalternatieven in de verdrukking kan komen. Ook bestaat er de neiging om een aantal partijen kunstmatig beperkt te houden, veelal om beheersmatige of conflictmijdende redenen. Buitengesloten partijen kunnen bij late participatie een wantrouwende, defensieve en niet-constructieve houding aannemen.

Vanuit het oogpunt van een zo vroeg mogelijke verrijking van de probleempercepties als het genereren van oplossingen zou een zo hoog mogelijke participatie in het begin van het proces aan te bevelen zijn. Om de 'vaagheid' te vermijden, is het mogelijk om een discussienota uit te brengen waarin het probleem wordt omschreven met enkele discussieoplossingen geformuleerd. Echter de discussienota moet niet worden gezien als een vaststaand voornemen (Edelenbos, 1998).

Randvoorwaarden vooraf vaststellen of uitstellen?

Een vroegtijdig vaststellen van inhoudelijke randvoorwaarden kan de discussieruimte drastisch inperken en oplossingsrichtingen op voorhand kansloos maken. Anderzijds kan worden beweerd dat op creatieve wijze gegenereerde alternatieven wel technisch uitvoerbaar en financieel haalbaar moeten zijn. Dit wordt wel de 'creadox' genoemd. Een voordeel van vroegtijdig vermelden van randvoorwaarden is dat het voor de participanten duidelijk wordt waarom bepaalde ideeën afvallen en andere overblijven.

Het lijkt verstandig om zo weinig mogelijk randvoorwaarden vast te stellen om zoveel mogelijk variëteit in het proces toe te laten. Alleen harde randvoorwaarden zouden vroegtijdig moeten worden vermeld. Onverstandig is het om randvoorwaarden als hard te presenteren, terwijl deze tijdens en na afloop van het proces boterzacht blijken. Deelnemers voelen zich dan bedrogen. Inhoudelijke randvoorwaarden zijn veel belangrijker: ze worden tijdens het proces gevormd en zijn in sterke mate verbonden met de belangen van deelnemers. Randvoorwaarden zijn tijdens het proces ook sterk aan verandering onderhevig. Zo kan het voorkomen dat problemen aan elkaar worden gekoppeld waardoor het budget ook aan elkaar kan worden gekoppeld. In dit opzicht lijkt het dan ook verstandig om vertegenwoordigers van de vooraf gestelde randvoorwaarden

in het proces te betrekken en hen tijdens de ontwikkelingen van het proces continue de relevantie (de hardheid) van de randvoorwaarden te laten (her)overwegen (Edelenbos, 1998).

Vervlechting of ontvlechting van onderzoek?

Een klassieke opvatting over de relatie tussen onderzoek in procesvorming is die van ontvlechting: twee separate processen, waarbij onderzoek een ondersteunende functie vervult aan het proces. Echter resultaten van onderzoeken die sterk gericht zijn op een enkel belang, worden door deelnemers met een ander (vaak tegengesteld) belang op voorhand gewantrouwd. Belangrijk om te weten is dus de rol van het onderzoek en hoe deze moet worden meegenomen in het proces. Voor het uitvoeren van onderzoek moet de procesmanager op drie zaken letten (Edelenbos, 1998):

- Het onderzoeksbureau moet op voorhand door de participanten als onafhankelijk en daarmee als gezaghebbend worden ervaren;
- De onderzoeksvraag (inhoud, randvoorwaarden en uitgangspunten) dient in samenspraak met participanten aan een onderzoeksbureau toe worden meegegeven;
- Participanten dienen constant zicht te hebben op het verloop van het onderzoek.

Het dilemma van de dubbele dienstbaarheid: maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak?

Belanghebbende burgers krijgen een steeds grotere rol toegewezen in het ontwerpen van beleid. In een gezamenlijk forum van bestuurders, politici, ambtenaren en belanghebbende burgers wordt beleid vormgegeven, waarmee een beeld wordt gecreëerd waarin burgers kunnen meeregeren. Dit kunnen ze doen door bijvoorbeeld een klankbordgroep op te richten. De rolinvulling van de ambtenaar is sterk afhankelijk van het forum waar een ambtenaar in optreedt: het bestuurlijk of publieke forum, de tweewegenleer. Het gaat bij de tweewegenleer om de keuze tussen het privaatrecht en het publiekrecht. De klassieke en moderne rollen van ambtenaren kunnen tot institutionele verwarring leiden (Bult-Spiering, 2005).

Voor de procesmanager is het belangrijk rekening te houden met het dilemma van de dubbele dienstbaarheid van de ambtenaar. Een procesmanager die alleen oog heeft voor de ambtelijke dienstbaarheid, zal het probleem tegenkomen dat het beleid in het publieke forum niet kan rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak. Wordt daarentegen alleen rekening gehouden met de ambtelijke dienstbaarheid in het bestuurlijke forum, dan kunnen behaalde beleidsresultaten maatschappelijk draagvlak missen. Een manier om deze dubbele doelstelling te halen, is het actief betrekken van bestuurders (en politici). De ambtenaar vervult vaak een cruciale intermediaire rol: hij zoekt continue naar beleidsplannen die zowel op bestuurlijk als op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen (Edelenbos, 1998).

Conclusie

Een overheid was in het verleden met name gewend om afgeschermd te worden van de omgeving of hoogstens met enkele geïnstitutionaliseerde publieke en private partijen beleid te vormen, nu worden meerdere belanghebbenden, zoals individuele burgers en single-issue organisaties, uitgenodigd om mee te denken over problemen en oplossingsrichtingen. In deze situatie wordt het belang van een goede vormgeving (procesontwerp) en uitvoering (procesmanagement) van het proces steeds groter. Is een proces matig ontworpen en gemanaged, dan heeft dit een negatieve weerslag op de te bereiken uitkomst. Deze kan inhoudelijk arm worden gevonden of kan op onvoldoende draagvlak van diverse betrokkenen rekenen (Edelenbos, 1998).

Tot slot nog enkele veel gehoorde interessante bezwaren tegen een procesbenadering:

- *Een procesbenadering biedt partijen gelegenheid mee te praten en mee te beslissen maar leidt slechts tot stroperigheid.*

Zodra sprake is van een netwerk, zal een initiator moeten accepteren dat hij voor de realisering van zijn doeleinden van andere partijen afhankelijk is. Stroperigheid ontstaat niet als gevolg van een procesbenadering, maar vaak juist door een houding van command and control, in een omgeving die zich hiervoor slecht leent. Een manager die richtlijnen uitvaardigt, zal met verzet worden geconfronteerd. Een zogenaamd stop-go proces. Een daadkrachtig besluit wordt genomen (go), waarna er verzet komt en veel van het besluit moet worden afgezwakt (stop): stroperige besluitvorming dus.

- *De procesbenadering is idealistisch.*

Partijen zijn wederzijds afhankelijk en geen van de partijen in een netwerk de anderen op hiërarchische wijze kan sturen. Besluitvorming komt alleen tot stand door samenwerking, waarbij de procesmanager een faciliterende rol speelt. Cruciaal is dat hij de partijen tot een vorm van samenwerking weet te bewegen, die voor elk van de partijen aantrekkelijk is. In een moderne samenleving zijn organisaties te ingewikkeld voor een hiërarchische managementstijl. De gedachte dat hiërarchie in een netwerk een mogelijke managementstijl is, is niet alleen idealistisch, maar ook nostalgisch.

- *Een procesbenadering leidt tot afspraken. Wie garandeert dat deze afspraken worden nagekomen wanneer de formele juridische procedures volgen?*

Hierover kunnen door de partijen afspraken worden gemaakt. Een partij die deze schendt, moet bedenken dat hiermee ook alle andere afspraken op losse schroeven kunnen komen te staan. Als een partij van een dergelijk gedrag het slachtoffer is, kan deze voor een rechter tenminste refereren aan de procesafspraken, die in goed vertrouwen tot stand zijn gekomen.

- *Een procesbenadering is moreel verwerpelijk. Alleen partijen die over macht beschikken worden uitgenodigd in een proces te participeren.*

Dit laatste is niet perse het geval. Partijen die belangen hebben worden bij de besluitvorming betrokken. Dergelijke partijen beschikken niet noodzakelijkerwijs over veel macht. Bovendien is een belangrijke les uit het denken over netwerken dat kleine partijen in een netwerk over veel macht kunnen beschikken. Echter opportunistisch gebruik van een procesbenadering is mogelijk, dan is alleen macht doorslaggevend. Tenslotte: machtsverhoudingen zijn nooit stabiel.

5.3 Checklist

Een procesontwerp is een procesaanpak waarin activiteiten zijn onderscheiden vanuit inhoudelijke overwegingen en spelregels voor draagvlak en besluitvorming. Het procesontwerp wordt aangevuld met activiteiten voor informatieverzameling, communicatie en kwaliteitszorg. Deze paragraaf geeft een korte checklist voor het ontwerpen van een proces, waar zeker aan gedacht moet worden (Desmith en Heene, 2005, Programma R&M, 2006 en Ministerie LNV, 2006).

- 1 Bepaal de uitgangspunten of principes voor het procesontwerp
 - Openheid en transparantie
 - Mogelijke bijdragen van partijen (bijvoorbeeld kennis inbrengen en initiatieven)
 - Veiligheid van de partijen (mogelijkheid om in of uit het proces te stappen)
 - Draagvlak (politiek-bestuurlijk, belanghebbenden)
- 2 Bepaal de relevante partijen
 - Voer een omgevingsanalyse uit en stel vast welke partijen belang hebben bij het plan
 - Doe een voorstel over partijen die worden uitgenodigd om deel te nemen

3 Stel het procesontwerp op

- Bepaal de ruimte voor participatie, inspraak, consultatie, voorlichting → strategische planning. Voor de 'strategie' die gevolgd wordt om het doel af te bakenen, en te komen tot uitvoering om dit doel te bereiken, kunnen de volgende aandachtspunten geformuleerd worden:
 - Het betrekken van de juiste actoren in het proces is essentieel; deze zijn sleutelactoren uit de publieke en private sfeer. Houdt de kernorganisatie klein en constant. De procesmanager is creatief, heeft kennis van alle zaken en gevoel voor (bestuurlijke en persoonlijke) verhoudingen.
 - Het proces focust op het aanpakken van de probleemstelling die afgeleid is uit de 'SWOT'- analyse van het gebied of voorwerp - strenght, weakness, opportunities and threats - en die voor bovengenoemde sleutelactoren als fundamenteel overkomt.
 - Het proces richt zich op visievorming enerzijds - een zicht op de gewenste lange termijn ontwikkelingen - maar werkt met onzekerheid, met het feit dat trends kunnen veranderen en onverwachte wijzigingen zich in de toekomst kunnen voordoen. De strategieën en maatregelen moeten hieraan aanpasbaar zijn, een voldoende mate van flexibiliteit is voorzien in de producten - plannen - en in de aanpak.
 - Het proces betreft de sleutelactoren, en is sterk gericht op het opbouwen van commitment voor de plannen en uitvoeringsprogramma's. Speciale nadruk ligt op de opbouw van commitment bij de bevoegde personen (politici) - het opbouwen en toetsen van de politieke wil - en op het bereiken van een sterke overeenkomst tussen partners door communicatie en onderhandeling. Persoonlijke verbondenheid, vertrouwen, enthousiasme en ambitie zijn een absolute must. Hiernaast is ook de opbouw van commitment door een brede betrokkenheid van belanghebbenden in het proces belangrijk. Het planningsproces is dus gericht op de opbouw van een breed gedragen beslissing zonder dat er sprake is van een slap compromis.
 - Niet alleen het eindproduct, het plan met visie en (beleids)maatregelen is het doel. Ook de opbouw van het raamwerk zelf - het netwerk of de contacten tussen de sleutelactoren die in staat zijn om tot een overeenkomst te komen - is onderdeel van de strategie, om in de toekomst gemakkelijker het hoofd te kunnen bieden aan (nieuwe) probleemstellingen.
 - Het proces focust op de belangrijkste problemen, en stelt hierbij prioriteiten. Gecombineerd met aandacht voor de politieke wil en de beschikbaarheid van middelen, moet dit leiden tot de opmaak van een uitvoeringsprogramma dat realistisch is en op de meest efficiënte wijze de gewenste toestand dichterbij brengt. Het planningsproces heeft dus aandacht voor het gewenste en het haalbare op korte en lange termijn, en moet bovendien geschikt zijn om in te spelen op de kansen en problemen van het moment.
- Beschrijf de organisatie: beslisser(s), stuurgroep, klankbordgroep, etc. Creëer bij voorkeur een aparte organisatorische entiteit. Door de gebiedsontwikkeling over te laten aan een aparte organisatorische entiteit met een duidelijk mandaat en doel heb je minder last van de hoge bestuurlijke dichtheid bij regionale projecten en de (veranderende) politieke belangen. Dit is gezien de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkeling zeer wenselijk.

- Beschrijf de spelregels: rollen, taken, verantwoordelijkheden, mandaat van vertegenwoordigers, besluitvormingsprincipes (bijvoorbeeld unaniem beslissen, besluiten bij meerderheid)
- Beschrijf alle activiteiten

Strategische planning kan omschreven worden als een proces van 'redelijk gestructureerd denken en handelen' (Bryson 1988), gericht op een bepaald doel. Deze doelstelling bestaat uit het aanpakken van een beperkt aantal issues, namelijk deze die door de 'cliënt' en de belangrijkste stakeholders als de meest fundamentele worden beschouwd. De aanpak is hierbij gericht op zowel visievorming als uitvoering. Strategische planning focust dus op het belangrijkste deel van de problematiek, stelt hierin prioriteiten met als doel tot uitvoering over te gaan (Desmith en Heene, 2005).

Bijlage 5 : Interviewlijst

1. Functies

Wat zijn de betrokken functies van het gebied (rood/vastgoed, grijs/infrastructuur, groen/natuur en blauw/water)?

2. Doelen

- a. Wat zijn de doelstellingen van u, en tevens van de andere betrokken actoren?
- b. Kunt u deze doelstellingen van u, en tevens van de andere betrokken actoren in een hiërarchische volgorde plaatsen?
- c. Verstond iedereen elkaar? Dus had iedereen het over hetzelfde of zijn er wel eens miscommunicaties geweest over de gestelde doelstellingen? Anders interpreteren?
- d. Wat zijn de maatregelen voor het realiseren van deze doelstellingen geweest? Dus de maatregelen voor het realiseren van de eindoplossing?

3. Actoren

- a. Wie zijn erbij betrokken?
- b. Zijn de juiste actoren betrokken?
- c. Wanneer zijn zij betrokken?
- d. Was er een goed beeld van wie wat, welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden had? Dus was de projectorganisatie helder/overzichtelijk en functioneerde deze projectorganisatie goed/naar behoren?
- e. Waren er overlegstructuren?
Zo ja, Welke overlegstructuren waren er? Hoe functioneerden deze?
Zo nee, Suggesties voor welke overlegstructuren gebruikt zouden moeten zijn?
Zijn de overlegstructuren positief of negatief geweest/zouden zijn geweest?
Wie is verantwoordelijk voor de overlegstructuren?

4. Documenten

- a. Hoe ziet het proces eruit? Kan er een planning/tijdschema gegeven worden (wanneer documenten aanleveren, welke deadlines gelden, welke stappen moeten er genomen worden in het proces)
- b. Wat voor een rol speelt water in dit project? Hoe belangrijk is water in dit project?
- c. Heeft het problemen opgeleverd om water in te passen in het project?
- d. Zijn alle eisen vanuit het waterschap gerealiseerd? Of is er iets aan veranderd? Zo nee, wat, hoeveel en waarom?

5. Is er een communicatieplan? Zo ja, hoe ziet dit eruit en hoe functioneert deze? Zo nee, was dit beter geweest?

6.

- a. Zijn de projectrisico's in kaart gebracht? Zo ja, hoe ziet dit eruit? Zo nee, kunt u deze nu benoemen voor het proces, en het project?
- b. Is er een SWOT analyse opgesteld? Zo ja, hoe ziet dit eruit? Zo nee, kunt u deze nu benoemen voor het proces, en het project?

- c. Zijn er beheersmaatregelen opgesteld voor de eventuele projectrisico's/SWOT? Zo ja, welke? Zo nee, welke hadden opgesteld moeten worden (achteraf)?

7.

- a. Waarom ontstaan er problemen in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling (waarbij water als structurerend principe kwaliteitsverbetering kan opleveren)? Bevinden de oorzaken zich op sociaal-maatschappelijk vlak?
 - I. Wat zijn deze problemen?
 - II. Wat is de oorzaak van deze problemen
 - III. (Wat zijn de 'sterkten', 'zwakten', 'kansen' en 'bedreigingen' van dit vlak?) → (eventuele doorvraag wanneer nog niet geheel duidelijk is)?
- b. Waarom ontstaan er problemen in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling (waarbij water als structurerend principe kwaliteitsverbetering kan opleveren)? Bevinden de oorzaken zich op ruimtelijk-fysiek vlak?
 - I. Wat zijn deze problemen?
 - II. Wat is de oorzaak van deze problemen
 - III. (Wat zijn de 'sterkten', 'zwakten', 'kansen' en 'bedreigingen' van dit vlak?) → (eventuele doorvraag wanneer nog niet geheel duidelijk is)?
- c. Waarom ontstaan er problemen in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling (waarbij water als structurerend principe kwaliteitsverbetering kan opleveren)? Bevinden de oorzaken zich op economische vlak?
 - I. Wat zijn deze problemen?
 - II. Wat is de oorzaak van deze problemen
 - III. (Wat zijn de 'sterkten', 'zwakten', 'kansen' en 'bedreigingen' van dit vlak?) → (eventuele doorvraag wanneer nog niet geheel duidelijk is)?
- d. Waarom ontstaan er problemen in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling (waarbij water als structurerend principe kwaliteitsverbetering kan opleveren)? Bevinden de oorzaken zich op procedureel vlak?
 - I. Wat zijn deze problemen?
 - II. Wat is de oorzaak van deze problemen
 - III. (Wat zijn de 'sterkten', 'zwakten', 'kansen' en 'bedreigingen' van dit vlak?) → (eventuele doorvraag wanneer nog niet geheel duidelijk is)?

8.

- a. Heeft het moment van betrekken van de vele verschillende actoren invloed gehad op het verdere verloop van het proces? zijn hiermee, het moment van betrekken, problemen ontstaan?
- b. In welke fase ontstaan de problemen? In welk(e) onde(e)l(en) van deze fase ontstaan de problemen?

9. Bent u tevreden met het functioneren van de projectorganisatie?

Zo nee:

- a. Wat is verantwoordelijk voor de knelpunten? Wie is verantwoordelijk voor de knelpunten?
- b. Wat ondergaat de gevolgen van de knelpunten? Wie ondergaat de gevolgen van de knelpunten?

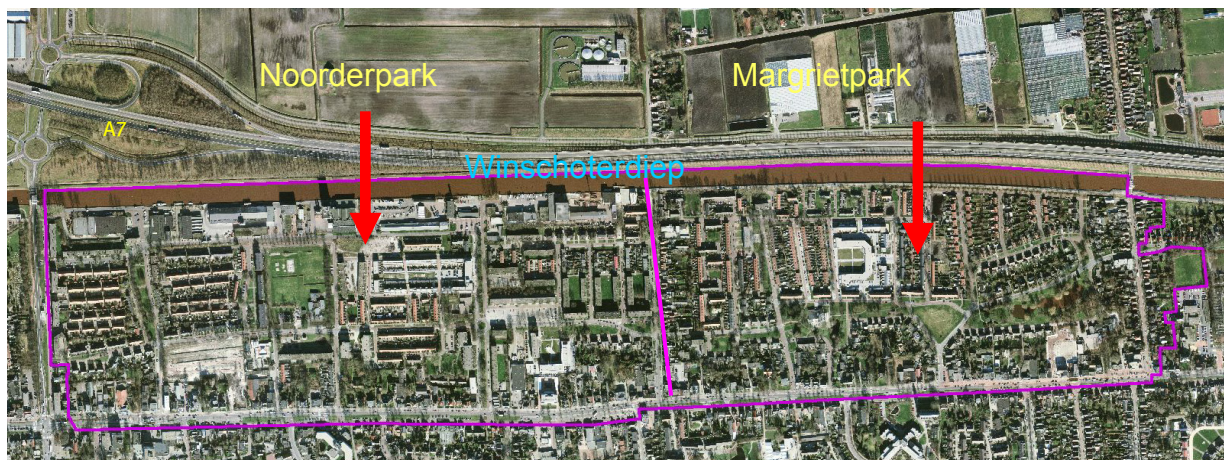
- c. Wat is hierdoor betrokken bij deze knelpunten? Wie is hierdoor betrokken bij deze knelpunten?
- d. Wat is de oorzaak van de knelpunten? Wat is de handeling van de verantwoordelijke welke voor de oorzaak zorgt?
- e. Wat is het gevolg van deze knelpunten? Wie ondervindt hier hinder van? Wie is er daarnaast daarom nog bij betrokken?
- f. Wat is ermee gedaan? (leerpunten etc). Hoe is geëvalueerd?

Zo ja:

Zijn er tussentijds wellicht problemen ontstaan maar zijn deze opgelost/ingeperkt waardoor deze geen invloed hebben gehad over het goed functioneren van de projectorganisatie?

- 10. Hoe zijn de problemen te beperken/op te lossen? Dus wat zijn eventuele aangedragen suggesties?
- 11. Is dit project/proces een uitzondering in: slechte samenwerking/niet betrokken juiste actoren/niet betrokken op juiste moment/enz. (of juist andersom: allemaal goed verlopen)? Of is het gebruikelijk dat het zo verlopen is zoals het is verlopen?
- 12. Is de nieuwe regelgeving met betrekking tot water van invloed geweest op het procesverloop? Bijvoorbeeld de watertoets?
- 13.
 - a. Zijn er verder nog opmerkingen die meegenomen moeten worden of argumenten/meningen over dit project/proces?
 - b. Zijn er verder nog opmerkingen die meegenomen moeten worden of argumenten/meningen over projecten/processen in het algemeen?
 - c. Wilt u verder nog iets kwijt?

Bijlage 6 : Casestudie 'NoMa 2^e fase', gemeente Hoogezand-Sappemeer



Luchtfoto Noorderpark en Margrietpark (Oranjewoud, 2006)

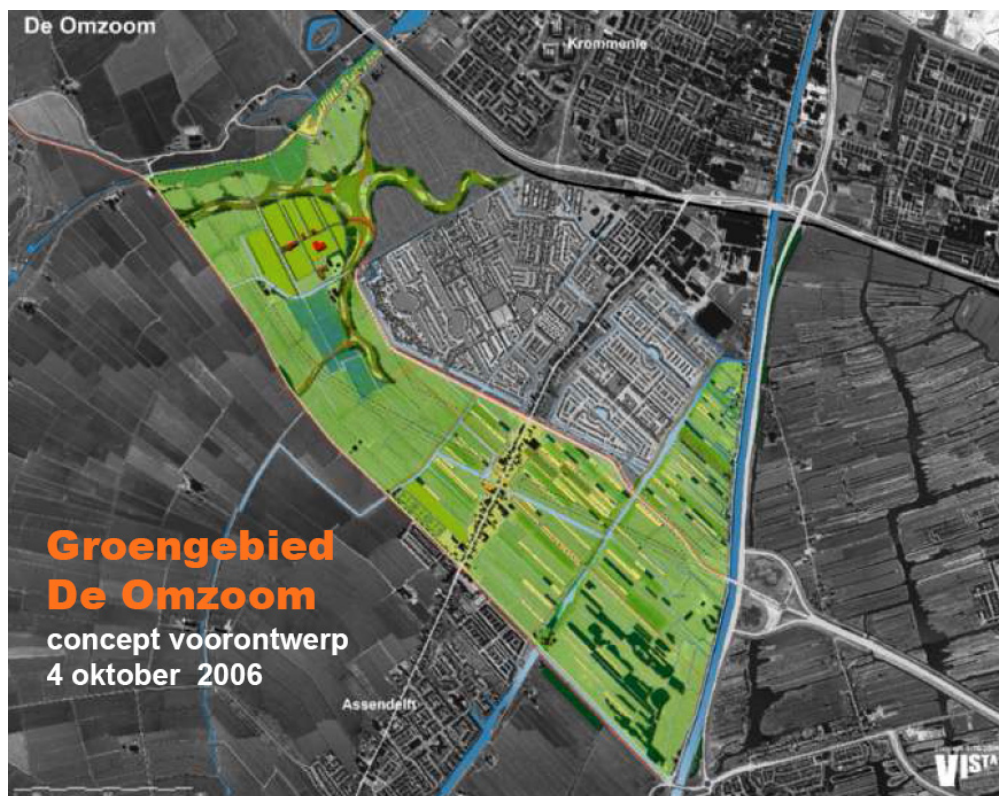


Huidig water en groen in de wijk Noorderpark en Margrietpark (Oranjewoud, 2006)



Berekende wateroverlast op straat (Oranjewoud, 2006)

**Bijlage 7 : Casestudie 'Kreekrijk en De Omzoom',
gemeente Zaanstad**



(Concept VO, 2006)



(Concept VO, 2006)