

Regionale samenwerking bij ruimtelijke projecten... een lust of een last?



Jacco Kwakman

11-5-2011

Colofon

Titel: Regionale samenwerking bij ruimtelijke projecten...
Een lust of een last?

Auteur: Jacco (J.J.) Kwakman
s 1482084

Opleiding: Rijksuniversiteit Groningen
Master Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen



Begeleider: dr. ir. T. van Dijk

Stage: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Begeleidster: J.H.P. Vrolijk MSc.



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie waar ik mijn studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen mee besluit. Een scriptie over de weerbarstige wereld van het openbaar bestuur in Nederland, toegespitst op het ruimtelijke domein. Vol goede moed ben ik aan dit onderzoek begonnen met het idee een antwoord te kunnen vinden op de vraag waarom de samenwerking tussen verschillende overheden bij ruimtelijke plannen en projecten soms zo moeilijk verloopt waardoor dit vaak verzand in 'bestuurlijke drukte'. Welke problemen doen zich voor, en hoe kunnen deze problemen het hoofd worden geboden, moet daarvoor het 'Huis van Thorbkecke' misschien wel verbouwd worden. Al snel kwam ik tot de conclusie dat deze ambitie ten aanzien van mijn onderzoek iets te hoog gegrepen was. Ik ben het meer gaan zoeken in een beschrijving van samenwerkingen binnen het openbaar bestuur en welke lessen we daar, vanuit een perspectief van complexiteit, uit kunnen trekken. Ook dit bleek nog een allerm minst gemakkelijke klus te zijn, waarbij het voornamelijk lastig was de juiste focus te vinden en het goed in te kaderen. Dit heeft er geregeld toe geleid dat ik 'wezenloos' in een 'lock-in' situatie naar de scriptie op mijn beeldscherm zat te staren. Uiteindelijk is alles toch op zijn plaats gevallen, en is de scriptie tot een geheel gekomen.

Grote dank ben ik verschuldigd aan Jacqueline Vrolijk, mijn scriptiebegeleidster vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zonder haar steun, haar kritische en opbouwende feedback en haar opbeurende woorden als ik weer eens vastliep in mijn onderzoek had ik deze klus niet kunnen klaren. Ik ga de 'bila's' op vrijdagochtend met haar nog wel missen. Daarnaast ook een woord van dank aan Bart Vink en Marlijn van der Hoeven, eveneens van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, welke mij de mogelijkheid hebben geboden mijn scriptie bij het ministerie te mogen schrijven tijdens een interessante en uitdagende stage. Ik heb mijn tijd bij het ministerie als zeer leerzaam en prettig ervaren, een goede ervaring om mee te kunnen nemen bij de start van mijn carrière.

Jacco Kwakman
Den Haag, 9 mei, 2011

Samenvatting

De afgelopen jaren zijn er vele onderzoeken en reflecties uitgevoerd naar het functioneren van het openbaar bestuur. Bestuurlijke drukte is daarbij een regelmatig aan de kaak gestelde term en wordt als een probleem ervaren waar het hoofd aan geboden moet worden. Dit uit zich in de steeds luider wordende roep vanuit 'de politiek' om het openbaar bestuur te herstructureren. Maar de vraag die dit oproept is of bestuurlijke drukte überhaupt wel te voorkomen is.

Dit onderzoek richt zich op het domein van de ruimtelijke ordening en kijkt naar de manier waarop het openbaar bestuur samenwerkt, hoe ze samen functioneren bij vraagstukken binnen dit ruimtelijke domein op het schaalniveau van de regio. De hoofdvraag luidt als volgt:

Geredeneerd vanuit het perspectief van complexiteit, hoe functioneert het openbaar bestuur op regionaal niveau bij besluitvormingsprocessen rondom ruimtelijke vraagstukken, en beantwoord de huidige organisatie van dat openbaar bestuur, qua verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de complexe aard van deze ruimtelijke vraagstukken?

Om hier een antwoord op te formuleren komen vervolgvragen aan de orde als: hoe zijn de verantwoordelijkheden en de budgetten verdeeld? Hoe ziet de organisatie eruit en wat is het wettelijk instrumentarium welke de verschillende participerende overheden tot hun beschikking hebben?

Het theoretisch kader neemt de complexiteitstheorie als uitgangspunt, zoals de onderzoeksvraag al deed vermoeden. De planningstheoretische discussie biedt ons een spectrum van planologisch handelen met een op eenvoud en zekerheden gebaseerd uiterste en een op complexiteit en onzekerheden gebaseerd uiterste. Vanuit het systeemdenken dient een vergelijkbaar spectrum zich aan, wat zich goed laat combineren met het spectrum van planologisch handelen. De opvattingen uit de complexiteitstheorie zijn binnen dit spectrum goed te plaatsen aan de zijde van het op onzekerheid en complexiteit gebaseerde uiterste. Door de factor tijd aan dit spectrum toe te voegen ontstaan een 'complex adaptief systeem' wat zich aan de, in de tijd veranderende situaties weet aan te passen waarmee het systeem van het ruimtelijke vraagstuk in staat is de best passende configuratie aan te nemen om het vraagstuk het hoofd te bieden.

Voor het beantwoorden van al de onderzoeksvragen zullen twee ruimtelijke regionale projecten middels een casestudie tegen het licht worden gehouden. Deze twee cases zijn daarbij exemplarisch voor een grotere verzameling cases, waarmee de conclusies ten aanzien van de cases ook door vertaald kunnen worden in meer algemene zin. De twee cases die zijn geselecteerd zijn de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong bij Zutphen en de provinciale weg Buitenring Parkstad Limburg in Zuid-Limburg. Beide cases worden uitgebreid beschreven, waarna aan de hand van begrippen over complexiteit uit de theorie, de complexiteit van de vraagstukken binnen de cases zichtbaar zal worden gemaakt. Aan de hand van een IBO-schema zal de complexiteit van de aanpak van het openbaar bestuur ten aanzien van de vraagstukken nader worden geanalyseerd, waarna met behulp van reflectieschema's de drie objecten van planning, het materiele, organisatorische en institutionele object van planning, nader tegen het licht zullen worden gehouden.

Uit de bespreking van het wettelijk kader van waaruit het openbaar bestuur opereert binnen het ruimtelijke domein komt naar voren dat de 'automatismen' welke verticale afstemming en samenwerking organiseren langzamerhand verdwijnen, wat een steeds meer gelaagde overheid tot gevolg heeft. Hierdoor komt het meer op de bereidwilligheid en bekwaamheid van het openbaar bestuur aan of er wordt samengewerkt en hoe dat vervolgens wordt georganiseerd en hoe het functioneert.

De analyse van de cases laat een duidelijk verschil zien in de manier waarop beide cases zijn aangepakt. Bij de selectie van de cases is ook gekeken naar één case die als succesvol wordt aangemerkt door betrokken (De IJsselsprong bij Zutphen) en één case die als minder succesvol te boek staat (De Buitenring Parkstad Limburg). Bij de case IJsselsprong is duidelijk voor een integrale benadering van het vraagstuk gekozen, alle belangen die er speelden werden bij elkaar gebracht. Vanuit het Rijk zouden er maatregelen in het gebied rondom de IJssel bij Zutphen worden genomen ten behoeve van de waterveiligheid. De regionale overheden, welke in dit gebied ook belangen hebben, zijn er samen in geslaagd een serieus alternatief te ontwikkelen, wat door het Rijk is omarmd. De bereidwilligheid van het Rijk, haar open houding, is hier cruciaal bij geweest. Bij de Buitenring was een gelijksoortige aanpak mogelijk geweest, maar deze weg is niet bewandeld. De aanleg van de weg is als een puur infrastructurele opgave aangepakt. De regionale overheden werden wel bij het project betrokken, maar ook op een zekere afstand gehouden. Dit kan hen ook deels zelf worden aangerekend, doordat er geen 'sense of urgency' bestond ten aanzien van het project, waarmee ze ook geen stevige voet tussen de deur bij de provincie hebben gezet. Ze zijn vervolgens wel in de rijdende trein van het proces gesprongen, niet wetende wat het precieze einddoel van deze trein is.

Als er één ding is wat duidelijk uit de conclusies naar voren komt dan is dat de mate van betrokkenheid en draagvlak als succesfactor voor een goed functionerende samenwerking. Ten aanzien van de procesarchitectuur is het dan ook van belang dat het systeem en het proces daarbinnen dusdanig wordt vormgegeven dat de overheden met grote belangen en bevoegdheden bij het project op een goede en adequate manier in de organisatie van het project worden ingebed. Veel hangt hierbij af van de manier waarop de verschillende overheidspartijen zich opstellen. Het zal dus op de kennis en kunde van de overheden aankomen of zij erin slagen het systeem van een ruimtelijk vraagstuk op een succesvolle manier functionerend te krijgen, waarbij het dusdanig is vormgegeven dat er een goed evenwicht bestaat tussen de belanghebbende overheden waarbij het systeem voldoende flexibiliteit kent. Maar ten aanzien van flexibiliteit binnen een systeem hebben we geconcludeerd dat dit vaak botst met de democratische legitimatie van dergelijke regionale systemen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Inhoudsopgave	9
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Doelstellingen	14
1.5 Context: hoe het bestuurlijk systeem op dit moment werkt	15
1.5.1 Wet ruimtelijke ordening	15
1.5.2 Wet gemeenschappelijke regelingen	15
1.5.3 Legitimiteit van regionale samenwerking	16
1.6 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	19
2.1 Complexiteit en systeemdenken	19
2.1.1 Technisch rationeel versus communicatief rationeel	19
2.1.2 Systeemdenken	20
2.2 Complexiteitsdenken	21
2.2.1 Oorsprong van de complexiteitstheorie	21
2.2.2 Twee zienswijzen vanuit bestuurskundig perspectief	23
2.2.3 Co-evolutie en zelforganisatie	25
2.4 Conceptueel model	26
2.4.1 Kenmerken van complexiteit	27
2.4.2 IBO-schema	27
2.4.3 Multy layer perspectief	28
Hoofdstuk 3: Methodologie	33
3.1 Aard van het onderzoek	33
3.2 Onderzoeksmethode	33
3.2.1 Selectie van de cases	34
3.2.2 Onderzoeksinstrumenten	34
3.3 Onderzoekstechnieken en analysemodellen	36
3.3.1 IBO-model	37
3.3.2 Multi layer perspectief	39
3.4 Beperkingen van het onderzoek	40
Hoofdstuk 4: Casus: De IJsselsprong bij Zutphen	41
4.1 Beschrijving en context project IJsselsprong bij Zutphen	41
4.2 De Kenmerken van complexiteit	45
4.2.1 De mate van complexiteit nader geanalyseerd met het IBO-schema	45
4.2.2 Het IBO-schema ingevuld	48

4.3 Reflectie	49
4.3.1 Materieel object van planning	49
4.3.2 Organisatorisch object van planning	49
4.3.3 Institutioneel object van planning	50
4.4 Conclusie	51
Hoofdstuk 5: Casus:De Buitenring Parkstad Limburg	53
4.1 Beschrijving en context project Buitenring Parkstad Limburg	53
4.2 De Kenmerken van complexiteit	57
4.2.1 De mate van complexiteit nader geanalyseerd met het IBO-schema	58
4.2.2 Het IBO-schema ingevuld	60
4.3 Reflectie	62
4.3.1 Materieel object van planning	62
4.3.2 Organisatorisch object van planning	63
4.3.3 Institutioneel object van planning	64
4.4 Conclusie	65
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	69
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	69
6.1.1 Deelvraag 1	69
6.1.2 Deelvraag 2	70
6.1.2 Overige deelvragen	70
6.2 Beantwoording van de hoofdvraag	71
6.2.1 Hoe het openbaar bestuur functioneert	71
6.2.2 Hoe het functioneren zich verhoudt tot het bestuurlijk systeem	72
6.3 Aanbevelingen	72
6.4 Reflectie op het onderzoek	73
Literatuur- en bronnenlijst	75
Lijst met figuren	79
Bijlagen	81

1. Inleiding

Het is de laatste tijd vrij onrustig in bestuurlijk Nederland. Met name rond de afgelopen parlamentsverkiezingen, maar ook tijdens de formatie is het voortbestaan van de provincies, de WGR+ en de waterschappen meer dan ooit tevoren ter discussie gesteld vanwege de bestuurlijke drukte binnen en tussen de verschillende bestuurlijke gremia. Van links tot rechts vindt 'politiek Den Haag' blijkbaar dat het openbaar bestuur efficiënter, en dus minder kan. De vraag is natuurlijk of deze constatering, die breed gedragen wordt, terecht is. Dit onderzoek zal dan ook nader ingaan op de wijze waarop deze verschillende besturen op regionaal niveau met elkaar samenwerken bij ruimtelijke projecten om vervolgens de vraag te stellen hoe effectief en efficiënt het er aan toe gaat.

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren zijn er vele onderzoeken en reflecties geweest naar het functioneren van het openbaar bestuur. Bestuurlijke drukte is daarbij een regelmatig aan de kaak gestelde term (De Grave, 2005). In de beleidsstukken wordt van bestuurlijke drukte gesproken wanneer er verlies aan effectiviteit optreedt door de manier waarop een bestuurlijke constellatie voor een gebied, of een besluitvormingsproces ten aanzien van een bepaald beleidsterrein, is ingericht (Ministerie BZK, 2010). In veel onderzoeken en reflecties naar dit fenomeen wordt de suggestie gewekt dat verschillende overheden van de verschillende lagen vaak met elkaar overhoop liggen en in enkele gevallen elkaar zelfs tegen werken. Uit een enquête van het ministerie van Binnenlandse Zaken onder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers bij het Rijk, de provincies en de gemeenten blijkt dat 84% van de respondenten erkent dat er sprake is van bestuurlijke drukte. De belangrijkste oorzaken zijn volgens deze enquête de structuur van het bestuur, de bestuursstijl en de onduidelijkheid over doelen (Ministerie BZK, 2010). Een terrein waarbinnen de gevolgen van die bestuurlijke drukte, en daarmee een stroperig functionerend overheidsapparaat, met name zichtbaar wordt is de Ruimtelijke Ordening en Infrastructuurplanning. Daar zien we dat projecten veel vertraging oplopen, dat er vaak sprake is van kostenoverschrijdingen, dat de doorlooptijd van de voorbereidingstrajecten en besluitvormingsprocessen erg lang zijn en dat er soms wantrouwen heerst tussen verschillende bestuurlijke partners (De Grave, 2005). Hieruit kan worden afgeleid dat 'bestuurlijke drukte' een aanzienlijke vertragende factor is bij de realisatie van ruimtelijke of infrastructurele projecten. Je kan dus spreken van een probleem voor de overheid waar ze zelf voor verantwoordelijk zijn. Sprekende voorbeelden van project waar bestuurlijke drukte als vertragende factor heeft gefungeerd zijn onder meer de A4 Midden Delfland of het stationsgebied Arnhem. Bij deze projecten heeft met name de besluitvorming veel tijd in beslag genomen of ontstonden bestuurlijke patstellingen die niet bevorderlijk waren voor de onderlinge verhoudingen en daarmee eveneens niet bevorderlijk voor een soepel verloop van het besluitvormingsproces .

De huidige roep vanuit de Haagse politiek om het 'eigen' openbaar bestuur te herstructureren komt dan ook niet zomaar uit de lucht vallen, en je zou zelfs kunnen stellen, op basis van verschillende rapporten waaronder die van de commissie De Grave (Je gaat erover, of niet), dat er ook een zekere noodzaak is voor een cultuuromslag die een hervorming onvermijdelijk maakt. Het 'Huis van Thorbecke' zou aan een grondige verbouwing toe zijn. Met het huis van Thorbecke wordt de indeling van de Nederlandse democratie bedoeld in drie bestuurslagen,

te weten de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Over de vraag hoe grondig de 'verbouwing' moet zijn is veel discussie en onenigheid, sommigen pleiten ervoor dat er bestuurslagen moeten worden opgeheven of samengevoegd, anderen staan meer een verandering voor op het gebied van verantwoordelijkheden, zeggenschap en het wettelijk instrumentarium. Is het een bestuurlijk structuurprobleem of een cultuurprobleem?

1.2 Probleemstelling

Het openbaar bestuur is voortdurend in beweging. Veranderingen van het takenpakket, de bevoegdheden en de omvang en opzet van de organisatie zijn eerder gewoonte dan uitzondering. De laatste tijd zijn daarin drie duidelijke bewegingen, of trends, te onderscheiden die momenteel gaande zijn. Het gaat dan om (1) een steeds verdergaande decentralisatie van taken, (2) een steeds meer gelaagde overheid dat zoveel betekend als meer onafhankelijkheid en beleidsvrijheid van de verschillende overheidslagen en (3) een beweging op met name gemeentelijk niveau die het beste te typeren is met de term regionalisering. Gemeenten zoeken elkaar op en sluiten allianties met elkaar. Een sprekend voorbeeld hiervan is de vorming van Regionale UitvoeringsDiensten (RUD's), waarin gemeenten hun ondersteunende ambtelijke apparaten fuseren met als doel een efficiënter werkende en kwalitatief betere ambtelijke dienst. Maar ook op strategisch en bestuurlijk niveau zoeken ze elkaar steeds vaker op in samenwerkingsverbanden die in de literatuur vaak worden omschreven als hulpstructuren of 'ondoorzichtige bestuurlijke tussenlagen' (Teisman, 2005). Deze drie processen, deze trends, staan niet op zichzelf en laten dan ook een sterke verwevenheid met elkaar zien. Ook de steeds sterker wordende rol van de Europese Unie mag in deze discussie over het openbaar bestuur niet onopgemerkt blijven en zou je als een vierde trend aan bovenstaand rijtje kunnen toevoegen (De Grave, 2005).

De hierboven beschreven processen zijn er mede de oorzaak van dat de bestuurspraktijk in Nederland als steeds drukker wordt ervaren en daarmee ook steeds ondoorzichtiger. Met name op het terrein van ruimtelijke ordening en mobiliteit, waar al vergaande decentralisaties van taken en bevoegdheden hebben plaatsgevonden, is dit duidelijk waarneembaar. Het is daarom ook juist op dat decentrale niveau, het niveau van de provincie en de gemeente, maar meer nog het regionale niveau daartussen, waar de 'problemen' zich in de ogen van de politiek voordoen. Want door deze ondoorzichtigheid hangen er logischerwijs vragen boven de markt waarop klaarblijkelijk geen heldere duidelijke antwoorden gevonden kunnen worden. Wie gaat er uiteindelijk precies over wat? Wie is eindverantwoordelijk en wie heeft er allemaal zeggenschap over wat en hoeveel zeggenschap in relatie tot de andere partijen? En wie betaalt er uiteindelijk allemaal mee en wat betekend dat voor de machtsverhoudingen? Het is er de laatste jaren niet bepaald overzichtelijker op geworden, zowel voor de burger als voor de betrokken overheden zelf. Vooral deze ondoorzichtigheid en de toenemende 'bestuurlijke drukte' wordt door de politiek als een probleem ervaren als het gaat om de snelheid van besluitvorming en de efficiency ervan (Ministerie BZK, 2010). Maar ook de gevoeligheid in de samenleving, de weerstand die daar soms wordt opgeroepen als het gaat om ruimtelijke of infrastructurele ingrepen, en de strijd tussen de verschillende belangen die dit vervolgens met zich meebrengt mag niet over het hoofd worden gezien. Het voorbeeld van de A4 Midden Delfland is hier illustratief bij.

Deze weergave van de beleidspraktijk op dit moment geeft een beeld van de werkelijkheid weer waarin beleidsprocessen een samengesteld karakter kennen. Er zijn niet eenvoudig slechts één, of 'maximaal twee' bestuurslagen aan te wijzen die zich met een bepaald probleem of vraagstuk bezig mogen houden. Zeker binnen het domein van de ruimtelijke ordening spelen er in de meeste gevallen vanuit alle bestuurslagen belangen mee, omdat ruimtelijke plannen - waaronder ook infrastructurele plannen worden geschaard - vaak vele sectoren raken en daarmee met veel sectoraal beleid te maken hebben. Deze beleidspraktijk, de arena waarin ruimtelijke vraagstukken zich afspelen, is daarmee als complex te bestempelen, het geeft een beeld van een uitermate complexe werkelijkheid waarin ruimtelijke vraagstukken spelen. De vraag die zich vervolgens vanzelf aandient, is of bestuurlijke drukte dan überhaupt nog wel te vermijden is.

Wat opvalt bij de discussie over het openbaar bestuur en haar functioneren in relatie tot het probleem van bestuurlijke drukte, is dat er vanuit de politiek weer sterk terug gegrepen lijkt te worden op een meer 'klassieke' benadering van structuurwijzigingen, het herverdelen van taken en bevoegdheden volgens de gedachte 'je gaat erover of niet' naar het rapport van de commissie De Grave. Het gevaar van deze hang naar eenvoud, naar eenvoudige en overzichtelijke bestuurlijke constructies en sturingsmodellen, is dat het resulteert in eenvoudig beleid. Bij de implementatie van dat beleid ontstaan dan vervolgens de problemen. Het beleid, en de wijze waarop het openbaar bestuur zich daarbij heeft georganiseerd, doet dan namelijk geen recht meer aan de complexe werkelijkheid. Een dergelijke benadering van maatschappelijke vraagstukken en problemen, waaronder ook de ruimtelijke vraagstukken op regionale schaal waar dit onderzoek over gaat, waarbij naar orde en overzichtelijkheid wordt gezocht middels herschikkingen, herordeningen en herverdelingen, zal naar alle waarschijnlijkheid geen soelaas bieden aan de problemen binnen het openbaar bestuur. Het miskent immers de complexiteit van deze vraagstukken en zal om die reden op den duur ook aan effectiviteit inboeten. In dit onderzoek wordt het functioneren van het openbaar bestuur daarom vanuit het perspectief van complexiteit benaderd, een perspectief wat interactie tussen de verschillende belangen en actoren centraal stelt in plaats van de rangorde ervan. Dit perspectief kan een ander licht werpen op de manier hoe het openbaar bestuur functioneert en hoe effectief dat functioneren is, waarmee het ons andere inzichten en handvatten kan bieden hoe om te gaan met de complexe vraagstukken binnen het domein van de ruimtelijke ordening in de regio.

1.3 Onderzoeksvragen

De hierboven beschreven probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- *Geredeneerd vanuit het perspectief van complexiteit, hoe functioneert het openbaar bestuur op regionaal niveau bij besluitvormingsprocessen rondom ruimtelijke vraagstukken, en beantwoord de huidige organisatie van dat openbaar bestuur, qua verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de complexe aard van deze ruimtelijke vraagstukken?*

Deze onderzoeksvraag richt zich met name op het functioneren van samenwerking bij ruimtelijke projecten op het regionale, bovengemeentelijk niveau waar samenwerking onontkoombaar is: Hoe zijn de verantwoordelijkheden en de budgetten verdeeld? Hoe ziet de organisatie eruit en wat is het wettelijk

instrumentarium welke de verschillende participerende overheden tot hun beschikking hebben? Met andere woorden: Wie doet wat? Wie draagt er welke verantwoordelijkheden en hoe wordt dit alles vervolgens correct en democratisch gelegitimeerd? Noopt dit alles tot een verandering van het systeem, of tot een verandering in de aanpak van vraagstukken?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal een antwoord moeten worden gevonden op de volgende deelvragen:

- *Hoe ziet het bestuurlijke systeem er op dit moment uit, met name op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau?*
- *Hoe functioneert dat systeem in zijn algemeenheid ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau?*

Aan de hand van twee cases zal dieper ingegaan worden op bovenstaande vragen, en zullen de volgende, meer gedetailleerde vragen aan bod komen:

- *Welke partijen/actoren werken er allemaal samen rondom het vraagstuk en hoe is deze samenwerking tot stand gekomen?*
- *Hoe ziet de procesarchitectuur rondom het vraagstuk er precies uit?*
- *Hoe beoordelen de verschillende partijen het verloop en de aanpak van het proces, doen zich ook vermijdbare problemen of vertragingen voor, zo ja, welke, en wat ligt daaraan ten grondslag?*
- *Heeft de gehanteerde (bestuurlijke) aanpak ook voor een meerwaarde gezorgd ten aanzien van het onderzochte project, of juist het tegenovergestelde, heeft het er afbreuk aan gedaan?*

1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om de discussie over regionale samenwerking, hoe dit efficiënt en effectief aangepakt kan worden, in relatie tot een eventuele herstructurering van het openbaar bestuur op het terrein van ruimtelijke en infrastructurele projecten verder vooruit te helpen. Het belangrijkste daarbij is het in kaart brengen en meer inzicht verschaffen in het bestuurlijke proces, de beleidspraktijk op decentraal niveau. Het moet de lezer duidelijk worden hoe het besluitvormingsproces op bestuurlijk niveau in elkaar steekt als het gaat om ruimtelijke of infrastructurele projecten en welke rol de verschillende overheidslagen daarbij spelen. Hiervoor zal middels een casestudie onderzoek aan de hand van twee cases, twee ruimtelijke projecten die zich op regionale schaal hebben afgespeeld, nader naar gekeken worden. Deze twee voorbeelden uit de praktijk zullen voor dit onderzoek in detail beschouwd worden, waarbij met name op het verloop van het besluitvormingsproces en de rol die de verschillende betrokken overheidsinstanties daarbij spelen zal worden ingezoomd. De twee cases die voor dit onderzoek nader geanalyseerd zullen worden zijn de integrale gebiedsontwikkeling 'IJsselsprong' bij Zutphen en de aanleg van de regionaal ontsluitende weg 'Buitenring Parkstad' in Zuid-Limburg. Beide cases spelen zich af op het regionale niveau, waarbij zelfs vanuit alle drie de overheidslagen betrokkenheid bestaat. In het methodologisch hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de keuze voor deze beide cases en hun relevantie ten aanzien van dit onderzoek.

Op basis van de analyse van de twee cases, uitgaande van de in het theoretisch hoofdstuk nader toegelichte theoretische perspectief van complexiteit en complexe adaptieve systemen, zullen vervolgens conclusies worden getrokken ten aanzien van de cases in specifieke zin en in het verlengde daarvan ook in meer algemene zin. Er zal gekeken worden in hoeverre de samenwerking op regionaal niveau bij

de beschouwde ruimtelijke vraagstukken heeft gefunctioneerd en welke lessen we daaruit kunnen trekken ten aanzien van de manier waarop dergelijke projecten worden georganiseerd en bestuurlijk worden aangepakt.

1.5 Context: Hoe bestuurlijke samenwerking op dit moment is geregeld

Om een goed beeld te kunnen vormen over de wijze waarop overheidsinstanties opereren en samenwerken binnen het domein van de ruimtelijke ordening, is het van belang te weten vanuit welke context zij handelen. Welke kaders en uitgangspunten biedt de wet hier op dit moment voor, en hoe heeft dat zich vertaald in de beleidspraktijk.

1.5.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In het domein van de ruimtelijke ordening is de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) het uitgangspunt welke regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen of worden gewijzigd. Hierin is opgenomen dat zowel het Rijk, als de provincie en de gemeente verantwoordelijkheid dragen voor een goede ruimtelijke ordening in Nederland en daartoe ook plannen kunnen maken. In principe geldt hierbij het subsidiariteitsbeginsel wat inhoudt dat de beslissingsbevoegdheid voor een bepaalde taak op het daarvoor laagst mogelijke overheidsniveau belegd wordt, mits deze overheid daadkrachtig genoeg is deze beslissingen te kunnen nemen en te kunnen uitvoeren. Door middel van allerlei sectorale wetten en regelingen zijn de verschillende taken en verantwoordelijkheden binnen het ruimtelijke domein tussen de verschillende overheden verdeeld. Sinds de wijziging van de wet in 2008 hebben alle drie overheidslagen de mogelijkheid tot het opstellen van zowel strategisch beleid in de vorm van structuurvisies als ook juridisch bindende uitvoeringsbesluiten en plannen, in de vorm van bestemmingsplannen, Rijks- of provinciale inpassingsplannen. Voor de wijziging van de wet in 2008 was dat laatste, het nemen van uitvoeringsbesluiten, alleen mogelijk voor de gemeenten, immers alleen het bestemmingsplan was juridisch bindend voor burgers. Het Rijk en de provincies hadden wel de mogelijkheid om min of meer uitvoeringsbesluiten te nemen in de vorm van Planologische Kernbeslissingen of streekplannen, maar deze moesten altijd doorvertaald worden naar bestemmingsplannen om ze juridisch bindend te maken zodat ook tot uitvoering kon worden overgegaan. Daarbij is ook de verplichte goedkeuring van de provincie (Gedeputeerde Staten) voor gemeentelijke bestemmingsplannen komen te vervallen in de nieuwe Wro. (VROM, 2008; www.dewro.nl). De nieuwe Wro werkt daarmee een toenemende gelaagdheid van het openbaar bestuur in de hand, doordat de afhankelijkheid van elkaar door de nieuwe regels in principe is verminderd.

Ondanks deze nieuwe wettelijke basis binnen het domein van de ruimtelijke ordening blijft het een algemeen aanvaard gegeven dat ruimtelijke vraagstukken niet door slechts één overheidsorganisatie opgelost dan wel gerealiseerd kunnen worden. Zelfs als het betreffende vraagstuk of project duidelijk is in te delen bij één overheidsinstantie - welke in dat geval vaak wordt aangeduid als bevoegd gezag - is samenwerking, coördinatie en afstemming met andere overheden of overheidsinstanties geboden dan wel vereist, hetzij via een wet of regeling, of op basis van de algemeen geldende principes van behoorlijk bestuur. Op het regionale niveau, het niveau tussen de gemeente en de provincie, is samenwerking zelfs een noodzaak, gezien het ontbreken van een specifiek op dat niveau toegesneden overheidslaag. De verschillende overheden zijn op dat schaalniveau, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en wettelijke bevoegdheden, min of meer tot elkaar veroordeeld. Juist de opgaven en

uitdagingen op het gebied van de ruimtelijke ordening en infrastructuurprojecten spelen zich met name op dat schaalniveau af.

1.5.2 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Om tegemoet te komen aan deze 'noodzaak' tot samenwerking is de Wet gemeenschappelijke regeling (WGR) in het leven geroepen. Deze wet regelt de samenwerking tussen de zogenaamde 'openbare lichamen' waar onder andere gemeenten provincies en waterschappen onder worden verstaan. De oorspronkelijke wet dateert al van 1950, maar de huidige wet zoals die nu wordt toegepast en gebruikt stamt uit 1984 (BZK, 1984). De wet onderscheidt verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen waarin de verschillende overheidsinstanties kunnen samenwerken:

- Een gezamenlijk openbaar lichaam met een eigen algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.
- Een gemeenschappelijk orgaan, niet zijnde een rechtspersoon
- Het laten uitvoeren of behartigen van gemeenschappelijke taken door een centrumgemeente
- Een regeling zonder een gemeenschappelijk organisatieverband, een convenant of bestuursakkoord.

Daarnaast kent de wet ook een zogenaamde plusregeling (hoofdstuk XI). Dit is een aanvulling op de WGR uit 1984, en regelt de samenwerking van acht stadsregio's uit de Kaderwet Bestuur in verandering uit 1994. Intussen is deze kaderwet komen te vervallen, en zijn de bepalingen ten aanzien van de samenwerking van deze acht stadsregio's opgenomen in de plusregeling van de WGR. De plusregeling faciliteert een regionaal openbaar lichaam en regelt de taken en bevoegdheden hiervoor. Het verschilt met de 'gewone' mogelijkheid uit de WGR om een gezamenlijk openbaar lichaam op te richten, en dat verschil moet gevonden worden op het terrein van de bevoegdheden. De plusregeling geeft, in de geest van de vervallen Kaderwet bestuur in verandering, het regionaal openbaar lichaam namelijk meer taken en bevoegdheden, met name op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, recreatie en beleid ten aanzien van het vestigingsklimaat. Daarnaast kunnen gemeenten ook gedwongen worden deel uit te maken van de zogenaamde plusregio, of WRG+ regio, in tegenstelling tot regelingen onder de 'normale' WGR waar deelname aan een regeling slechts op vrijwillige basis kan plaatsvinden (Commissie toekomst stadsregionale samenwerking, 2009).

1.5.3 Legitimiteit van regionale samenwerking

Onder het begrip legitimiteit in relatie tot het openbaar bestuur verstaan we de rechtmatigheid en wettigheid van een beslissing die is genomen. Maar het gaat ook over de acceptatie van 'de burgers' ten aanzien van het gehanteerde politieke systeem, de uitkomsten van beleidsprocessen en de kwaliteit van besluitvormingsprocessen (Stamsnijder 2010). De politieke en democratische legitimatie van regionale samenwerking, al dan niet vallend onder de WGR, komt nu indirect tot stand wat zoveel betekent dat burgers er geen directe invloed op hebben. Bestuurders van gemeenten of provincies, en in sommige gevallen ook raads- of statenleden vertegenwoordigen hun gemeente in een regioraad, een algemeen bestuur van een openbaar lichaam of een stuurgroep dan wel overlegorgaan behorende bij een samenwerkingsverband of bestuursconvenant. Zij vertegenwoordigen daarbinnen hun eigen gemeente of provincie, en leggen in die hoedanigheid vervolgens weer verantwoording af aan de eigen

'volksvertegenwoordiging'. De gemeenteraden en provinciale staten moeten immers de plannen, projecten of programma's die in regionaal verband worden opgesteld binnen hun eigen wettelijke kader goedkeuren en vaststellen, voor zover deze binnen hun bevoegdheid en grondgebied vallen. In de meer op de realisatie gerichte fase die daarop volgt kunnen vervolgens weer andere uitvoeringsallianties worden gesmeed, waarbij ook private partijen aan kunnen schuiven. Dit maakt de democratische legitimatie er niet makkelijker op, aangezien in deze fase vaak nog nieuwe beslissingen moeten worden genomen of beslissingen moeten worden herzien (Stamsnijder, 2010). Strikte afspraken en strakke kaders, democratisch gelegitimeerd door alle betrokken raden, kunnen dan een verstikkende uitwerking hebben op de inhoud van het proces en de kwaliteit van de uitkomst ervan. Meer flexibiliteit zou meer vrijheid en bevoegdheid voor de samenwerkingsconstructie betekenen. Maar meer flexibiliteit voor het systeem staat daarmee op een gespannen voet met de democratische legitimatie, wat in veel gevallen zijn weerslag heeft op de procesarchitectuur.

De hierboven omschreven wettelijke context is van groot belang binnen dit onderzoek. Het geeft namelijk de kaders aan waarbinnen het openbaar bestuur kan handelen, waarmee het bij de beschrijving en analyse van de cases een wezenlijke rol speelt. De eveneens omschreven 'haken en ogen' die aan de context kleven zijn in dat licht ook van waarde, omdat zij richtinggevend kunnen zijn bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat in totaal uit zes hoofdstukken. Nadat in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen, de aanleiding voor die vragen en de context van het onderzoek zijn geschetst, zal het volgende hoofdstuk verder ingaan op het begrip complexiteit in relatie tot het domein van de ruimtelijke planning en de bestuurskunde. Dit hoofdstuk geeft een weergave van de planning theoretische discussie en waar we momenteel in deze discussie staan. Ook zullen de inzichten op complexiteit binnen het domein van de bestuurskunde besproken worden. In hoofdstuk drie zal vervolgens worden ingegaan op de methode van onderzoek, welke data is op welke manier vergaard en welke analysemodellen zijn gebruikt. Hoofdstuk vier en vijf bevatten vervolgens de uitwerking van respectievelijk de casus 'IJsselsprong' en de casus 'Buitenring Parkstad Limburg'. In hoofdstuk zes zullen tenslotte de conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

2. Theoretisch kader

Dit onderzoek is gericht op de werking van het besluitvormingsproces binnen het domein van de ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning op regionale schaal. Op dit schaalniveau tussen gemeenten en provincies in zien we veel hulpstructuren in de vorm van samenwerkingsverbanden en bestuurlijke allianties. In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden geschetst welke het uitgangspunt vormt van waaruit deze bestuurlijke besluitvormingsprocessen beschouwd worden. Hierbij zal worden ingegaan op complexiteit in besluitvorming, samengestelde (bestuurlijke) netwerken en co-evolutie en zelforganisatie. Aan de hand van het complexiteitsdenken als theoretisch uitgangspunt zal een conceptueel model worden opgesteld waarmee de cases beschreven en geanalyseerd kunnen worden.

2.1 Complexiteit en systeemdenken

Complexiteit is een veelomvattend begrip en wordt vaak gebruikt als een synoniem voor ingewikkeldheid of veelheid. Volgens de dikke van Dale is complexiteit 'de hoedanigheid van complex zijn'. Complex is in die zin 'het samengesteld zijn; uit ongelijksoortige of ongelijkwaardige delen of factoren bestaan'. Ook binnen de planologie is complexiteit een veelgehoord begrip. In de sociale wetenschappen groeide in de jaren negentig de erkenning dat veel maatschappelijke vraagstukken veel complexer waren dan aanvankelijk werd gedacht. Ook in de planologie groeit deze erkenning en 'wordt veelvuldig naar de complexiteit van vraagstukken verwezen' (De Roo et al, 2005). In de discussie over bestuurlijke drukte en de vermaledijde 'bestuurlijke spaghetti' komt het begrip complexiteit veelvuldig voor. Vanuit die invalshoek wordt het voornamelijk gebruikt om het besluitvormingsproces van fysieke ruimtelijke interventies en het veelal stroperige verloop ervan te beschrijven. Hiermee krijgt complexiteit al direct een negatieve bijklank, complexiteit is iets negatiefs. Maar is complexiteit binnen besluitvorming per definitie negatief?

2.1.1 *Technisch rationeel tegenover communicatief rationeel*

Om meer begrip te krijgen over complexiteit in relatie tot de besluitvorming en de aansturing van ruimtelijke vraagstukken is het van belang de geschiedenis van de planningtheoretische discussie nader toe te lichten. Deze discussie is in de kern terug te voeren naar de wetenschapsfilosofische context over hoe de werkelijkheid is te zien en te kennen. In de wetenschapsfilosofie zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden. Aan de ene kant is daar het modernisme, als perspectief wat uitgaat van controle en beheersing van de werkelijkheid; het streven naar zekerheden. De planologie kent zijn oorsprong in dit moderniteitsdenken wat is gestoeld op het reductionisme, het onderzoeken van de delen van de problematiek, van het object. Aan de andere kant is daar het postmodernistische perspectief, waarin erkend wordt dat ultieme zekerheden niet te krijgen zijn. Het gaat ervan uit dat feiten geconstrueerd zijn en daarmee subjectief. In de afgelopen decennia is de planologie steeds meer in deze richting opgeschoven, maar omdat het postmodernisme, met als uitgangspunt dat er slechts onzekerheid heerst, te fatalistisch is, heeft het als alternatief voor het modernistische perspectief niet kunnen overtuigen (Zuidema, De Roo, 2005). Maar dit scherpe onderscheid in deze twee uiterste perspectieven creëert een mooi spectrum waarbinnen ruimtelijke vraagstukken gepositioneerd kunnen, omdat aan deze glijdende schaal tussen deze uiterste perspectieven ook planologische

sturingsfilosofieën, hoe ruimtelijke vraagstukken planologisch het beste aan te vliegen, gekoppeld kunnen worden. Dit spectrum bestaat dan uit de klassieke, technisch rationele, op modernistische leest geschoeide planologie die we kennen uit de jaren '60 en '70 als ene uiterste en daartegenover de complexe, communicatief rationele, op meer postmodernistische leest geschoeide planologie als andere uiterste (De Roo, Voogd, 2004). De te verkrijgen mate van zekerheid vormt hierbij één van de belangrijkste criteria voor dit spectrum.



Figuur 2.1 Spectrum voor planologisch handelen (gebaseerd op De Roo , Voogd, 2004)

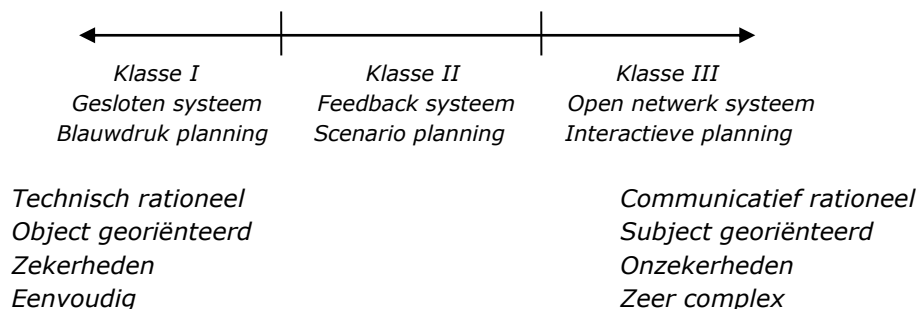
De klassieke wijze van besluitvorming, als zijnde een meer top-down benadering, wordt aan de technisch rationele kant van het spectrum geplaatst en complexe besluitvorming, als zijnde een benadering van het zoeken naar consensus wordt aan de communicatief rationele kant van het spectrum geplaatst (De Roo et al, 2005). Hierbij is de technisch rationele benadering vooral toepasbaar bij eenvoudige, en routinematige situaties. Bij complexe vraagstukken, waarbij meerdere actoren met verschillende belangen een rol spelen en waar deze belangen in veel gevallen ook nog conflicterend zijn, is een communicatief rationele benadering meer voor de hand liggend. In de literatuur wordt deze benadering ook wel aangeduid als collaboratieve of interactieve besluitvorming.

2.1.2 Systeemdenken

In het systeemdenken zien we een soortgelijke ontwikkeling en beweging die zich ook binnen het onderzoeksveld van de planologie heeft voltrokken. Vanuit de systeemtheorie, welke voortkomt uit het systeemdenken wordt gekeken naar de structuren die schuilgaan achter vraagstukken waarbij eveneens het onderscheid is waar te nemen tussen zekerheid en onzekerheid en tussen een object georiënteerde en een intersubjectief georiënteerde kijk op de wereld (Rauws, De Roo, 2010). Kauffman (1991) maakt vanuit de klassieke systeemtheorie een onderscheid in 3 klassen systemen met elk hun eigen manier van aansturing. Een klasse I systeem gaat uit van een stabiele context en van directe oorzakelijkheid. Het gaat in dit geval om een gesloten systeem, en kenmerkt zich door een technisch rationele manier van aansturing, gestoeld op zekerheden en generiek beleid. Een klasse II systeem wordt ook wel omschreven als een feedback systeem. Causale verbanden zijn minder sterk aanwezig door zowel interne als externe veranderingen en invloeden. Met andere woorden, de context is minder stabiel, wat bijsturing tijdens een proces noodzakelijk maakt in de vorm van 'feedback loops', maar wat slechts beperkt mogelijk is door gemaakte afspraken over het einddoel en de weg daar naartoe. Een klasse III systeem staat ook wel bekend als een open systeem of netwerksysteem waarin causale verbanden ver te zoeken zijn. De context van het systeem, en de invloeden daarvan zijn erg bepalend binnen een klasse III systeem. Door de vele verschillende actoren met elk hun verschillende belangen en het vrijwel ontbreken van stabiele factoren kunnen klasse III systemen worden gekenmerkt als hoog dynamisch en daarmee

zeer complex. Een communicatieve, op consensusvorming gerichte aanpak is voor dit type systeem de beste sturingsfilosofie (Rauws, De Roo, 2010)

Dit onderscheid in 3 klassen systemen, afkomstig uit het systeemdenken, is goed te combineren met het spectrum wat is te destilleren uit de planningtheoretische discussie.



Figuur 2.2 Spectrum voor planologisch handelen, aangevuld met systeemklassen uit het systeemdenken (gebaseerd op De Roo, 2010)

Planologische vraagstukken kunnen aan de hand van dit spectrum ten opzichte van elkaar gepositioneerd worden. De meeste vraagstukken kunnen niet op één van de twee uitersten worden ingedeeld maar ergens daartussen, wat daarmee het meest interessante deel van de van het spectrum is. Wat hierbij alleen wel in ogenschouw moet worden genomen is dat deze analyse, dit spectrum het vraagstuk beschouwd op één moment waarin het vraagstuk in balans is. De probleemstelling van het vraagstuk en de daarbij behorende context met al haar zekerheden en onzekerheden op dat ene moment is bekend en is voor de planner en de besluitvormer te overzien. Maar in de tijd kan het vraagstuk veranderen. Hoe is op dat ene moment niet bekend, want het laat zich niet voorspellen. Daarmee wordt de factor tijd dus een hele belangrijke factor. De complexiteitstheorie voegt tijd als factor toe aan de verworvenheden uit de planningtheoretische discussie en het systeemdenken, wat dit theoretisch perspectief voor dit onderzoek interessant maakt.

2.2 Complexiteitsdenken

De benaming theorie voor wat we tegenwoordig als de complexiteitstheorie bestempelen is discutabel te noemen, want het is niet een zuiver zelfstandige theorie. Het moet eerder gezien worden als een stelsel van verschillende visies, theoretische inzichten en voorstellingen van de werkelijkheid die gezamenlijk de 'wetenschap van complexiteit' of het 'complexiteitsdenken' kunnen worden genoemd (Gerrits, 2008; De Roo 2010). Echter, in de literatuur wordt hiervoor over het algemeen de term complexiteitstheorie gebruikt, zo ook in deze scriptie.

2.2.1 Oorsprong van de 'complexiteitstheorie'

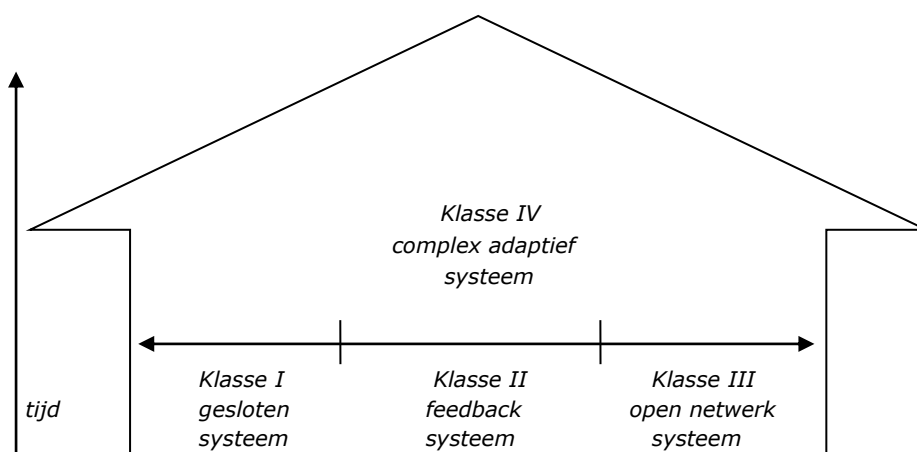
De kern van de complexiteitstheorie bestaat uit de aanname dat ogenschijnlijk simpele systemen kunnen uitgroeien tot zeer complexe structuren en processen. Deze aanname staat haaks op het modernistische perspectief op de werkelijkheid, van onder andere Isaac Newton, wat voor lange tijd de wetenschap domineerde. Zijn uitgangspunt was een wereld in evenwicht, waarin ontwikkelingen mechanisch en daardoor volledig te begrijpen zijn en waarin processen zichzelf eeuwig herhalen. Echter, sommige ontwikkelingen blijken zich niet aan deze

wetten te houden, en laten zich niet voorspellen. Een meer postmodern perspectief werd dan ook steeds vaker aangehaald in de wetenschap als alternatief waarin een beeld van de werkelijkheid wordt geschetst waarin slechts onzekerheid heerst. Dit perspectief gaat echter ook te ver, aangezien niet alle 'feiten' geconstrueerd en daarmee voor twijfel en discussie vatbaar zijn, wat vanuit het postmoderne perspectief wel het uitgangspunt is (De Roo, Voogd, 2004). Dit neemt echter niet weg dat dit perspectief toch in zekere mate navolging kreeg, onder andere door middel van de evolutionaire biologie en de chaostheorie. Uit de inzichten, ideeën en perspectieven van deze theorieën is de complexiteitstheorie ontstaan (Teisman, 2005).

Kernbegrip in de complexiteitstheorie is complexiteit. Maar over de uitleg en betekenis die aan 'complexiteit' wordt gegeven, wat complexiteit nu precies is, daarover is in de literatuur nog geen duidelijke consensus (Rescher, 1998). Een belangrijke vraag hierbij is, waarin complexiteit verschilt van de voorspelbare, mechanische en op zekerheid beruste orde en de complete willekeur en onzekerheid van chaos. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst de term 'ingewikkeld' worden geïntroduceerd in relatie tot orde. Vaak worden dingen namelijk complex genoemd, bijvoorbeeld de jaarlijks in te vullen belastingformulieren, terwijl hier een duidelijke orde aan ten grondslag ligt en de uitkomst vooraf te voorspellen is. Deze op het oog lastige, moeilijke, maar op zekere hoogte ordelijke zaken worden in de literatuur als 'ingewikkeld' omschreven (Gerrits, Teisman, 2008). Ook het begrip 'chaos' verdient een nadere toelichting omdat 'chaos' of 'chaotisch' in het dagelijks gebruik een negatieve bijklank krijgt –bijvoorbeeld als omschrijving van het vastlopende verkeer en filevorming door sneeuwval- terwijl 'chaos' in beginsel niet iets negatiefs is. In de wetenschappelijke literatuur wordt chaos niet beschreven als afwezigheid van orde, maar eerder als willekeur van gedragingen van de verschillende bestanddelen en componenten van een systeem, die op hun beurt afzonderlijk van elkaar stabiel zijn wat betreft hun samenstelling en hun 'kennis en kunde' (Gleick, 1987, Gerrits, 2008). Complexiteit is te plaatsen tussen de 'ingewikkelde orde' en 'chaos' in. Zo omschrijft Waldrop (1992) complexiteit als het overgangsgedrag tussen orde en chaos waar stabiliteit en willekeur op gespannen voet met elkaar staan. Belangrijk element van complexiteit hierbij is de factor tijd. Door deze factor tijd, welke in het systeembenadering van drie klassen systemen nog geen rol van betekenis speelt, toe te voegen aan de verworvenheden uit de planningstheoretische discussie en het systeembenadering ontstaat als het ware een 'vierde klasse' systeem: het complexe systeem (Rauws, De Roo, 2010). Een klasse IV systeem kenmerkt zich door de voortdurende ontwikkeling die het doormaakt, waarbij deze ontwikkelingen non-lineair en atemporeel zijn, oftewel: ontwikkelingen laten zich niet extrapoleren en voorspellen en zijn ook niet aan tijd gebonden. Juist daarom is de factor tijd van wezenlijk belang, omdat de ontwikkelingen van systemen zich niet aan tijd houden, maar tijd in het domein van planning wel een essentiële rol speelt. Complexe systemen zijn open systemen die gevoelig zijn voor een vaak autonome veranderende context. De flexibiliteit van complexe systemen om in de tijd te kunnen reageren op deze veranderende context wordt omschreven als het adaptief vermogen van een systeem. Het vermogen van een complex systeem om zichzelf eveneens in de tijd te ontwikkelen, door interne krachten die het systeem zelf voortbrengt, wordt omschreven als zelforganisatie.

Al deze kenmerken samen: het vermogen om zich aan te passen, zichzelf te organiseren en zich als systeem ook te handhaven, maken van een klasse IV, of complex systeem een door de tijd heen veranderlijk systeem wat 'zoekende is naar de beste configuratie voor dat moment' (Rauws, De Roo, 2010). Daarmee vormt deze benadering een interessant perspectief voor dit onderzoek, omdat dit theoretisch concept een ruimtelijk vraagstuk als één functionerend en in de tijd veranderend systeem benadert en beschrijft waarmee het openbaar bestuur hierbij als 'een vorm van collectief handelen' kan worden gezien 'ter vervulling van een gemeenschappelijke opdracht' (Mintzberg, 1999). En daarmee kan deze benadering, wat de complexe en samengestelde aard van ruimtelijke vraagstukken en haar besluitvormingsprocessen niet miskent, een interessante perspectief bieden bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Uitgaande van de hiervoor beschreven aanname over wat een complex systeem is, kan een klasse IV of complex systeem niet naast of als voortkomend uit een klasse I, II of III systeem worden gezien, zoals Waldrop (1992) het voorstelde, maar vormen deze drie systeemklassen een momentopname binnen het complexe systeem. Met andere woorden, het planologisch spectrum vormt als het ware een momentopname binnen een voortdurend veranderende werkelijkheid. Hiermee wordt een tijd gerelateerde rationaliteit aan dit planologisch spectrum toegevoegd (De Roo, 2010). Een klasse IV of complex systeem moet daarmee weerbaar zijn en in staat zijn zichzelf aan te passen aan situaties die in de toekomst kunnen ontstaan. Deze situaties zouden om een meer technisch rationele aanpak kunnen vragen, maar het zou ook net zo goed een communicatief rationele aanpak kunnen prefereren. Het gaat er om dat een systeem zich dusdanig moet kunnen aanpassen, dat op het tijdstip dat een beslissing wordt genomen, het systeem de best passende configuratie aanneemt. En juist deze eigenschap, dit vermogen van een systeem kan voor dit onderzoek een interessante insteek zijn.



Figuur 2.3 Klasse IV systeem, als complex adaptief systeem, met daarbinnen het spectrum voor planologisch handelen, als 'momentopname' binnen een complex adaptief systeem (gebaseerd op De Roo, 2010)

2.2.2 Twee zienswijzen vanuit bestuurskundig perspectief op complexiteit

Tot nu toe hebben we complexiteit en de 'complexiteitstheorie' beschreven vanuit een planologisch perspectief. Maar als we naar het bestuurlijke proces van planning kijken (het organisatorische en institutionele object van planning) vanuit het bestuurskundig perspectief, dan zijn er twee stromingen, of beter gezegd twee

zienswijzen te onderscheiden hoe bestuurlijke systemen te bezien vanuit het complexiteitsdenken. De ene zienswijze ziet een complex systeem eerder als een 'ingewikkeld systeem' waarin naar orde en wetmatigheden wordt gezocht. De andere zienswijze ziet een complex systeem als uniek, als een systeem bestaande uit verschillende subsystemen die grillig op elkaar ingrijpen (Teisman, 2005).

Het zoeken naar orde, welke verscholen ligt in complexe systemen, vormt de kern van de stroming die complexe systemen eerder zien als ingewikkelde systemen met een zekere mate van eenvoud (Teisman, 2005). Deze zienswijze is op modernistische leest geschoeid vanwege het feit dat op reductionistische wijze naar wetmatigheden en eenheid in werking wordt gezocht. Het gaat om het zoeken en ontrafelen van basismechanismen, kernvariabelen en kernregels waardoor deze zienswijze ook wel complexiteitsreducerend of rationeel-mechanisch wordt genoemd. Op basis van trends in deze kernvariabelen en kernregels kunnen ontwikkelingen zich laten voorspellen wat vervolgens weer de basis kan zijn voor het ontwikkelen van een rationele aanpak (Teisman, 2005).

Grillige, onvoorspelbare en niet causale ontwikkelingen staan centraal in de stroming die een complex systeem zien als een samengesteld systeem, bestaande uit verschillende subsystemen. Er wordt vanuit gegaan dat ontwikkelingen voortkomen door het samengestelde karakter van het systeem en door interacties tussen de samenstellende delen. Voor deze verschillende delen wordt een onderscheid gehanteerd tussen eenheden van handelen (mensen, organisaties) en eenheden van beleid (plannen, projecten) binnen het systeem. Deze eenheden afzonderlijk bepalen echter niet de werking van het gehele systeem. We kunnen een eenheid beter zien als de vlinder die door zijn vleugelslagen in het Amazonegebied een tyfoon veroorzaakt in Japan. Met andere woorden, de impact van eenheden en hun handelen, hun output afzonderlijk, is miniem te noemen. Het wordt pas interessant als andere eenheden binnen het systeem erop reageren, als er interactie is. Pas dan ontstaan er grotere effecten en wordt het proces dynamisch. Ook interactie op andere schaalniveaus en de interconnectiviteit binnen het eigen systeem en tussen andere systemen zijn van invloed op de ontwikkelingen van een systeem. Wat hierbij goed voor ogen moet worden gehouden is de context van het systeem: 'context is the most important building block' (Lissack & Roos, 1999). Een eenheid van handelen heeft in iedere context een ander effect doordat de context andere interacties kent. Zo kan een handeling van een handelingseenheid in een systeem veel effect hebben doordat die handeling in interactie met het handelen van een ander versterkt wordt, terwijl op een ander moment dezelfde handeling ineffectief blijkt doordat er anders op wordt gereageerd. Dit impliceert dat eenheden van handelen, geredeneerd vanuit de zienswijze van samengestelde systemen, in fundamentele onwetendheid verkeren over de effectiviteit van hun eigen handelen. Hierdoor is de handelingseenheid, de actor an sich minder relevant voor het systeem, maar gaat het vooral om de interactie (Teisman, 2005).

Er is een duidelijke parallel te ontdekken tussen de twee zienswijzen waarop complexe systemen worden bezien vanuit het bestuurskundige domein en het spectrum van planologisch handelen, voortkomend uit de planningtheoretische discussie. De gemene deler hierbij is de mate van de te verkrijgen zekerheid - uit onder meer wetmatigheden en kernregels - en hoe vervolgens met die zekerheid, of juist onzekerheid, te handelen. Teisman (2005) maakt hierbij de kanttekening dat de ene zienswijze de andere niet uitsluit en dat er juist naar een goede

wisselwerking tussen beide benaderingen van besluitvormingsprocessen moet worden gestreefd. Systemen maken immers verschillende ontwikkelingen door, zowel lineaire ontwikkelingen - over het algemeen op het niveau van de individuele handelingseenheid - als non-lineaire ontwikkelingen, met name op het niveau van het systeem als geheel. Dit impliceert dat ingewikkelde, orde zoekende systemen bestaan in en naast samengestelde, complexiteit erkennende systemen. Dit geeft complexe systemen een dubbel karakter, aangezien beide zienswijzen met elkaar in strijd lijken, maar ze zich in werkelijkheid naast elkaar manifesteren (Teisman, 2005). Deze aanname, hoe complexe systemen te bezien, is in lijn met de voorstelling van een klasse IV systeem als een complex adaptief systeem, voortbouwend op het systeemdenken aangevuld met de factor tijd. Teisman (2005) geeft immers aan dat er voor ieder vraagstuk apart goed moet worden gekeken welke configuratie het beste past bij het specifieke vraagstuk, waarbij sturingsfilosofieën uit beide zienswijzen gecombineerd of op verschillende momenten in het proces gehanteerd kunnen worden, wat eveneens het uitgangspunt van een 'complex adaptief klasse IV systeem' is. Uitgaande van deze overeenkomst in het denken over complexe systemen kunnen de beide zienswijzen vanuit het bestuurskundig oogpunt min of meer gelijk worden geschakeld aan het spectrum van planologisch handelen, als zijnde een a-temporele stabiele momentopname in een complexe adaptieve systeem. Deze constatering biedt ons interessante handvatten bij het analyseren van de complexe besluitvormingsprocessen van regionale ruimtelijke vraagstukken, omdat er een link kan worden gelegd tussen de planologische context van het vraagstuk, en de manier hoe daar vanuit bestuurskundig oogpunt mee om te gaan.

2.2.3 Co-evolutie en zelforganisatie

De begrippen co-evolutie en zelforganisatie komen voort uit de complexiteitstheorie en kunnen helpen om de uitgangspunten en werking van complexe adaptieve systemen beter te begrijpen in relatie tot ruimtelijke vraagstukken. Co-evolutie kent zijn oorsprong in de evolutionaire biologie waar het de wederzijdse beïnvloeding tussen organismen tijdens hun evolutieproces beschrijft. Dit principe is ook in de sociale wetenschappen toe te passen. Vanuit bestuurskundig oogpunt omschrijft Gerrits (2008) co-evolutie als het proces van verandering van een systeem door zowel bewuste, duidelijk waarneembare keuzes als ook meer onbewuste, onzichtbare, keuzes van een handelingseenheid in relatie tot andere handelingseenheden die daarmee elkaar beïnvloeden. Voor elke handelingseenheid of actor speelt de context van het eigen systeem op het eigen schaalniveau - wat als subsysteem gezien kan worden binnen het systeem van het te beschouwen ruimtelijke vraagstuk - een belangrijke rol bij het maken van keuzes tijdens het proces. Echter, feedback vanuit andere (sub)systemen of gebeurtenissen buiten het systeem van het vraagstuk spelen een zo mogelijk belangrijkere rol. Alle keuzes vanuit deze subsystemen of aanverwante systemen hebben vervolgens weer gevolgen voor het systeem in zijn geheel waarin de handelingseenheden zich vanuit hun belang en betrokkenheid bij het vraagstuk bewegen. Hiermee gaat het theoretische principe van co-evolutie ervan uit dat systemen zich ontwikkelen en evolueren door onderlinge beïnvloeding van de (sub)systemen als gevolg van interactie (Gerrits, 2008). Simpel gezegd kan co-evolutie worden gezien als een manier om de 'samenloop van omstandigheden en gebeurtenissen' binnen een complex adaptief systeem in kaart te brengen en te kunnen verklaren (Teisman, 2005). Zelforganisatie kan worden omschreven als een proces van autonome ontwikkeling van een systeem, het ontstaan van nieuwe

structuren door interactie, zonder dat één van de actoren dit proces helemaal beheerst. Deze nieuwe structuren komen spontaan tot stand, zonder een duidelijk plan of programma wat daaraan ten grondslag ligt en zijn daarmee een voorbeeld hoe de verschillende elementen in een systeem zich vanwege deze omstandigheden adaptief gaan gedragen (Rauws, De Roo, 2010). Ralph Stacey omschrijft zelforganisatie zeer treffend als een proces "in which the components of a system in effect spontaneously communicate with each other and abruptly cooperate in coordinated and concerted common behavior" (Stacey 1996).

Ondanks de overeenkomsten tussen de principes van zelforganisatie en co-evolutie moet het verschil met name gevonden worden in het object van planning wat als uitgangspunt wordt genomen. Bij zelforganisatie staat het organisatorisch object van planning meer centraal. Zelforganisatie gaat over de vraag hoe het systeem zichzelf –uitgaande van een geconstateerd vraagstuk of probleem – gestalte geeft, hoe daarbij kennis en ideeën met elkaar worden geconfronteerd en hoe volgens het organisatorisch object van planning er uit komt te zien. Co-evolutie legt de focus meer op de rol van de handelingseenheden in relatie tot de ontwikkeling van het systeem. Het institutionele object van planning staat centraal: hoe evolueert, hoe ontwikkeld het systeem in het geheel en de afzonderlijke subsystemen daarbinnen, en hoe beïnvloeden ze elkaar.

Complexe adaptieve systemen laten zich kenmerken door processen van zelforganisatie en co-evolutie. Deze theoretische principes geven een beter inzicht in de werking van dit type systemen. In combinatie met de meer abstracte voorstelling van de Nederlandse planningspraktijk en het denken in 'systemen' geeft het ons een goede theoretische basis om te analyseren in hoeverre de praktijk van regionale ruimtelijke opgaven functioneert ten opzichte van deze theoretische inzichten. In het conceptueel model wordt toegelicht hoe deze analyse uitgevoerd zal worden.

2.4 Conceptueel model

Dit onderzoek bekijkt de werking van het openbaar bestuur, hoe zij opereren en functioneren bij besluitvormingsprocessen van ruimtelijke vraagstukken op het regionale, bovengemeentelijke niveau. Hierbij zal de hele bestuurlijke constellatie rondom het vraagstuk, inclusief alle overige betrokken actoren als het systeem worden beschouwd. Dit onderzoek belicht het systeem vanuit het perspectief van de complexiteitstheorie. De ruimtelijke vraagstukken in de casestudy worden benaderd vanuit deze aanname hoe de werkelijkheid te bezien. Uitgangspunt hierbij is dat ruimtelijke vraagstukken per definitie situationeel zijn. Een vraagstuk is in principe een bepaalde situatie; iets dat ontstaat en constant onderhevig is aan veranderingen door met name beïnvloeding door externe factoren. Het kan, vanuit de gedachte van de complexiteitstheorie, niet gezien worden als een statisch moment. Om toch een goed beeld te krijgen van het vraagstuk en de mate van complexiteit ervan zal een 'foto' van het vraagstuk worden gemaakt om in kaart te brengen hoe het systeem rondom het vraagstuk eruit ziet; welke actoren zijn er allemaal bij betrokken, wat is hun positie en wat is hun rol binnen het systeem. Het moet worden gezien als een 'vriesspunt' van de situatie, in de wetenschap dat het vraagstuk veranderlijk is en tevens van andere, buiten het systeem vallende factoren afhankelijk is. Vervolgens zal het vraagstuk door middel van drie analysemethoden nader worden beschouwd.

2.4.1 Kenmerken van complexiteit

De complexiteit van het vraagstuk zal verklaard worden aan de hand van de uit de theorie geabstraheerde concepten van complexiteit. Het gaat hierbij om uiterlijke kenmerken waar complexe systemen volgens de theorie aan voldoen. Door het vraagstuk te beschrijven in termen van deze kenmerken, of concepten van complexiteit wordt de complexe aard van het vraagstuk zichtbaar gemaakt. De volgende concepten van complexiteit zullen hierbij worden gehanteerd:

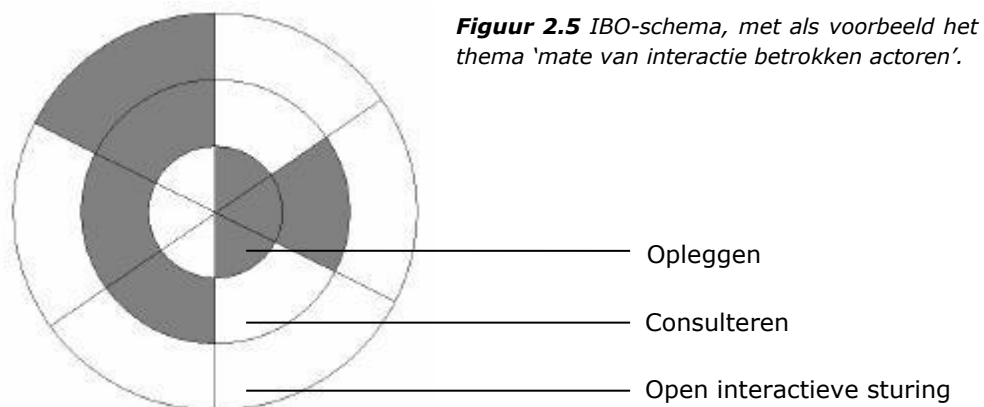
Concept van complexiteit	Waarneembaarheid in de praktijk
Meerdere actoren	Er participeren meerdere actoren binnen het systeem
Meerdere, in veel gevallen conflicterende, belangen	De participerende actoren hebben verschillende belangen, welke elkaar soms bijten, strijdig met elkaar zijn
Veel onzekerheden, onzekere factoren	Factoren of onderdelen van het plan waar nog geen duidelijkheid of zekerheid over bestaat (bijv. financiën, juridische bestendigheid)
Voortdurende ontwikkeling van het systeem	Veranderende omstandigheden, uitgangspunten of situaties. (o.a. beleidswijzigingen, financiële tegenslagen/meerkosten, wijziging van kencijfers)
Open systeem	Gevoeligheid voor invloeden van buiten het eigen systeem (o.a. economische recessie, beleidswijzigingen van buiten het systeem opererende actoren, publieke opinie)

Figuur 2.4 Operationalisatie van concepten van complexiteit

2.4.2 IBO schema

Het IBO-schema - IBO staat voor Instrumentanalyse ten behoeve van BeleidsOntwikkeling - is een instrument waarmee de mate van complexiteit van het te bestuderen vraagstuk in retrospectief beter inzichtelijk kan worden gemaakt. Het schema gaat een stap verder dan het eerder omschreven spectrum voor planologisch handelen, doordat het vraagstuk in verschillende thema's wordt ontleed die elk apart van elkaar beschouwd worden. Hiermee kan het IBO-schema een fijnmaziger en gedifferentieerder beeld van het vraagstuk geven. Deze relevante thema's waarin het vraagstuk wordt opgeknipt kunnen gezien worden als 'de eigenschappen van de mogelijk te kiezen wijze van sturing' (Borst e.a. 1995). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mate van centrale sturing of de mate van interactie. Binnen elk van de thema's wordt vervolgens weer een onderscheid gemaakt tussen twee uiterste besluitvormingsperspectieven, zoals ook bij het hiervoor besproken spectrum voor planologisch handelen, op basis van het systeemdenken, gebruikelijk was. In het IBO-schema worden de uitersten van de verschillende thema's voorgesteld in een spectrum waarbij ieder thema een 'taartpunt' binnen een schema vertegenwoordigd. De binnenste ring, oftewel de

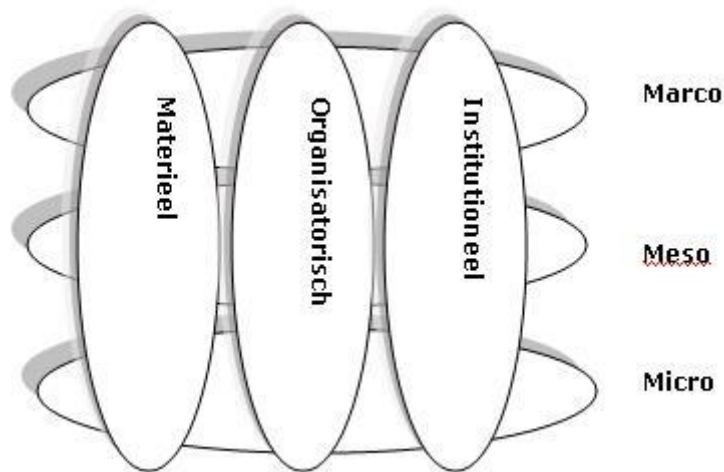
kern van het spectrum stelt het eenvoudige uiterste voor, de buitenring het complexe uiterste. De taartpunten en daarmee de thema's, staan in relatie tot elkaar waarbij de mate van complexiteit van het gehele vraagstuk het criterium is voor het kiezen van de positie voor elk afzonderlijk thema binnen het spectrum.



Door middel van dit schema kan een beter beeld van het te beschouwen vraagstuk verkregen worden doordat de verschillende factoren die van belang zijn voor het vraagstuk apart in kaart worden gebracht. Door dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende uitersten vanuit het basisonderscheid van eenvoudig en complex kan dit schema helpen om de veronderstelde complexiteit van het vraagstuk als geheel beter te duiden en dat door te laten werken in de discussie over het sturingsmechanisme en oplossingsstrategie die het beste past (De Roo et al 2005). In het licht van dit onderzoek biedt deze analyse aan de hand van dit IBO-schema, een goed vertrekpunt om de bestuurlijke context, de heersende bestuurscultuur en de opvattingen over de aanpak van het voorliggende vraagstuk te achterhalen en in kaart te brengen. De bepalende beslissingen omtrent het vraagstuk zijn namelijk in de geest van deze context, van deze uitgangspunten genomen, dus is het van belang hier meer inzicht in te verschaffen.

2.4.3 Multy Layer Perspectief

Aan de hand van het Multi layer perspectief kan het ruimtelijk vraagstuk worden opgeknipt volgens een klassiek planologisch onderscheid in de 'objecten van planning', om vervolgens deze objecten van planning nader te analyseren. Dit onderscheid in objecten van planning bestaat uit het materieel object van planning (het concrete ruimtelijke vraagstuk, de fysieke opgave), het organisatorisch object van planning (het proces, eenheden van beleid) en het institutionele object van planning (de betrokken actoren, handelingseenheden) waarbij de laatste twee vaak gezamenlijk worden omschreven als het bestuurlijk object van planning. Door dit onderscheid te maken doet de mogelijkheid zich voor om met name het bestuurlijk object van planning als zodanig nader te bekijken en daarop te reflecteren, vanuit de inzichten die het complexiteitsdenken en de planningtheoretische discussie ons bieden.

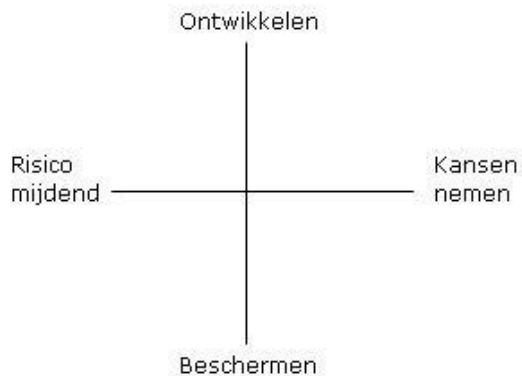


Figuur 2.6 Multi Layer Perspectief: objecten van planning op macro, meso en micro niveau

Bovenstaand model geeft de 3 objecten van planning weer op macro, meso en microniveau. Het model biedt de vrijheid zelf invulling en inhoud te geven aan de schaalniveaus, waarbij in dit onderzoek de bestuurlijke indeling volgens het 'Huis van Thorbecke' wordt gehanteerd. Het macroniveau betreft het niveau van de Rijksoverheid en al haar instanties (waaronder ook uitvoeringsorganisaties, inspecties en planbureaus vallen) en eveneens het Europese schaalniveau wat in de meeste gevallen via de Rijksoverheid ten uitvoer wordt gebracht. Het mesoniveau betreft het schaalniveau van de provincie, waaronder ook de waterschappen geschaard kunnen worden. Het microniveau betreft het schaalniveau van gemeenten, de laagste democratisch gelegitimeerde bestuurslaag in ons staatsbestel.

De objecten van planning van de twee vraagstukken uit de cases zullen ieder aan de hand van reflectieschema's gekenschetst worden, waarbij een reflectieschema bestaat uit een spectrum van twee kernkarakteristieken aan de hand waarvan het betreffende object van planning gekenmerkt kan worden. Het doel daarvan is dat elk object van planning binnen dat spectrum gepositioneerd wordt, wat iets zegt over de aard van het vraagstuk (materieel object), de manier waarop het proces binnen het systeem is vormgegeven (organisatorisch object) en de houding en attitude van de betrokken actoren (institutioneel object).

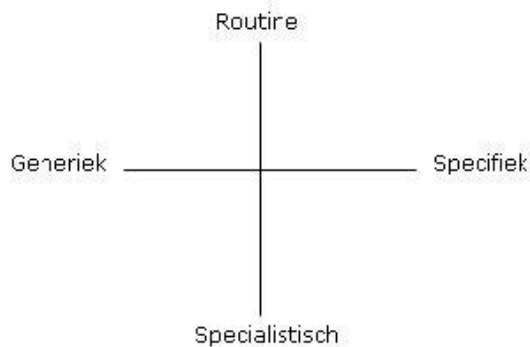
2.4.3.1 Materieel object van planning



Figuur 2.7 Reflectieschema materieel object van planning

Het materieel object van planning behelst het concrete vraagstuk (het probleem) en de concrete oplossing hiervoor. In het reflectieschema wordt gekeken naar de drijfveer achter de voorziene ruimtelijke ingreep, is het vraagstuk ingegeven vanuit een wens of noodzaak tot ontwikkeling of juist ter bescherming van een bepaalde waarde? En daaraan kan de vraag worden gekoppeld hoe zich dat uit, is het geformuleerde vraagstuk en de uitwerking ervan risico mijdend, of wordt er juist ingespeeld op de kansen die het vraagstuk met zich mee brengt?

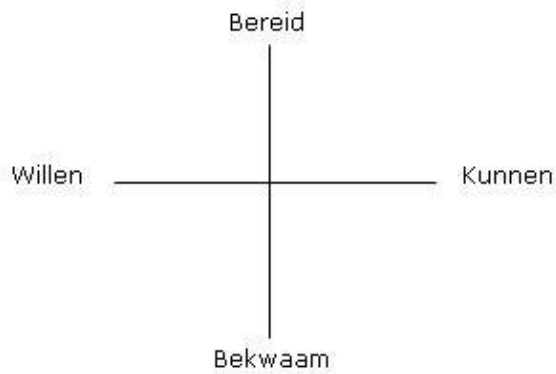
2.4.3.2 Organisatorisch object van planning



Figuur 2.8 Reflectieschema organisatorisch object van planning

Het organisatorisch object van planning bestaat uit de eenheden van beleid, de wetten, regelingen en procedures, maar het gaat ook over de vormgeving van het beleidsproces bij een vraagstuk. Dit reflectieschema beschouwt de aanpak: hoe wordt het proces vorm gegeven, vanuit welke gedachte wordt er gehandeld. Dit levert concrete vragen op als: Kan het vraagstuk op routinematige basis worden aangepakt, of is een meer specialistische, op het gebied en het vraagstuk toegesneden aanpak nodig? En kan het vraagstuk met generiek beleid worden aangevlogen, of is er meer gericht, specifiek beleid en wettelijke 'experimenteerruimte' noodzakelijk?

2.4.3.3 Institutioneel object van planning



Figuur 2.9 Reflectieschema institutioneel object van planning

Het institutionele object van planning bestaat uit de instituties, oftewel de actoren en handelingseenheden, de wijze van handelen, de mate en manier van samenwerking en de heersende bestuurscultuur. Het reflectieschema voor het institutionele object van planning beschouwt met name de effectiviteit van de actoren en handelingseenheden binnen het proces, is men alleen bereid tot samenwerken of is men er ook daadwerkelijk bekwaam voor, hebben de actoren er de juiste competenties voor? En willen ze het vraagstuk oplossen, of kunnen ze het ook daadwerkelijk vanuit hun positie (wettelijk en financieel) geredeneerd, kunnen ze het aan, is het beheersbaar?

Deze reflecties moeten een beter inzicht geven over de werking en effectiviteit van het systeem omtrent een vraagstuk. De begrippen zelforganisatie en co-evolutie en hun beschrijving kunnen hierbij helpen. Samen met de verkregen inzichten uit het IBO-schema over de bestuurlijke context en de mate van complexiteit waarin het vraagstuk zich begeeft biedt het de mogelijkheid iets te zeggen over het functioneren van de besluitvormingsprocessen van de twee onderzochte cases en meer in het algemeen over het functioneren en de effectiviteit van besluitvormingsprocessen bij regionale ruimtelijke projecten.

3. Methodologie

Vanuit het perspectief van de complexiteitstheorie zal in dit onderzoek gekeken worden naar de werking en effectiviteit van het openbaar bestuur bij regionale vraagstukken. In dit hoofdstuk zal het ontwerp van het onderzoek, de methode van onderzoek en daarbij gebruikte onderzoekstechnieken en modellen nader worden toegelicht.

3.1 Aard van het onderzoek

In dit onderzoek wordt de manier waarop het openbaar bestuur functioneert bij ruimtelijke vraagstukken in de regio ter discussie gesteld, en aan een nadere analyse onderworpen vanuit het hiervoor uitvoerig besproken theoretische perspectief van complexiteit. Om deze analyse goed te kunnen uitvoeren is intensief onderzoek nodig naar dit verschijnsel. Om die reden ligt een kwalitatief onderzoek het meest voor de hand, waarbij de methode van een casestudie is gekozen als type onderzoek.

Voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek zelf is aan de hand van een literatuurstudie de achtergrond en context van het onderzoek bestudeerd. Vragen als, waar komt bestuurlijke drukte en de discussie hierover in de politiek vandaan, hoe wordt het ervaren en welke oorzaken liggen eraan ten grondslag, zijn op basis van deze achtergrondstudie getracht te beantwoorden en hebben bijgedragen aan het scherp krijgen van de probleemstelling en onderzoeksvragen voor dit onderzoek. Voor deze achtergrondstudie zijn verschillende documenten geanalyseerd, zowel onderzoeksrapporten als 'Je gaat er over of niet' van de Commissie De Grave (2005), een Nirov publicatie over de politieke legitimatie van regionale samenwerking (2010), 'Ruimte voor goed bestuur' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), 'De Staat van het Bestuur' van het ministerie van Binnenlandse Zaken (2010), Rapport 18 over het openbaar bestuur uit de brede heroverwegingen van het kabinet Balkenende IV (2010) maar ook enkele publicaties in vakliteratuur zoals *Binnenlands Bestuur* en *Bestuurskunde* over dit onderwerp. Daarnaast is ook een tweetal congressen bezocht, te weten het wetenschappelijk congres 'Intergemeentelijke Samenwerking' georganiseerd door het NICS, het Nirov en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, op 5 november 2010 en het congres 'Thorbecke Extreme Home Makeover' georganiseerd door de provincie Zuid Holland op 30 september 2010. Op basis van de probleemstelling en doelstelling van dit onderzoek en het daarbij gekozen perspectief van complexiteit, is aan de hand van een nadere wetenschappelijke literatuurstudie het theoretisch kader vorm gegeven.

3.2 Onderzoeksmethode

Voor het empirische deel van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy, wat inhoudt dat het onderzoek zal worden verricht aan de hand van cases die gezien kunnen worden als representanten voor meerdere gelijksoortige cases waar hetzelfde 'verschijnsel' zich voordoet. Het doel hierbij is om de uitspraken die op basis van de onderzochte cases gedaan kunnen worden te generaliseren naar een grotere verzameling gelijksoortige cases. In dit geval wordt ook wel van een pars-pro-toto onderzoek gesproken (Swanborn, 2003). Aangezien er maar twee cases zullen worden onderzocht is het wetenschappelijk riskant om op basis daarvan generalistische uitspraken te doen over regionale ruimtelijke projecten in het algemeen. Daarom zal in de conclusie en

aanbevelingen geredeneerd worden vanuit de bevindingen en inzichten uit beide beschouwde cases. De lessen die daaruit te trekken zijn, gereflecteerd op de bevindingen en aannames uit de theorie, zullen vervolgens de basis zijn voor de conclusies en aanbevelingen in meer algemene zin (Swanborn, 2003).

3.2.1 Selectie van de cases

Binnen dit onderzoek zullen twee cases intensief geanalyseerd worden. Hiervoor waren meerdere cases in beeld welke in aanmerking zouden kunnen komen voor dit onderzoek. Uiteindelijk zijn de volgende twee cases geselecteerd:

- *'IJsselsprong' bij Zutphen*
Deze casus gaat over een integrale gebiedsontwikkeling van het gebied rondom de IJssel bij Zutphen, waar zowel een woningbouwopgave, een infrastructuuropgave, natuurontwikkeling en maatregelen ten behoeve van de waterveiligheid van de IJssel onderdeel van uitmaken.
- *'Buitenring Parkstad Limburg' in Zuid-Limburg*
Deze casus gaat over de aanleg van een provinciale weg in de stedelijke regio Parkstad in Zuid-Limburg om de 'ondermaatse' bereikbaarheid van dat gebied te verbeteren.

Ten aanzien van de selectie van twee cases voor dit onderzoek is het een voorwaarde dat ze zich afspelen op het regionale schaalniveau. De beide gekozen projecten overstijgen het niveau van één gemeente, maar zijn tegelijkertijd te kleinschalig van omvang om als een volledig provinciale aangelegenheid aan te merken, waar de gemeente geen directe betrokkenheid bij hoeft. De cases moeten eveneens complex van aard zijn, wat zich uit in de betrokkenheid van meerdere actoren met verschillende belangen bij het op te lossen probleem. Ook het participeren van meerdere overheidsinstanties uit de verschillende lagen van ons bestuurlijk stelsel was een voorwaarde bij de selectie van de cases. In beide cases participeren zowel gemeenten als de provincie als ook, in meer of mindere mate, het Rijk.

Vervolgens is er gezocht naar één case welke door betrokkenen bij de case gezien wordt als een goed lopende, en daarmee succesvolle samenwerking tussen de verschillende participerende overheden. De casus 'IJsselsprong' voldeed aan dit beeld, en is om die reden geselecteerd als case welke als 'succesvol' bestempeld kan worden. Voor de andere, tweede case is er gezocht naar een project waar de samenwerking volgens betrokkenen bij de case niet goed verloopt, en waar er dus problemen zijn ontstaan tussen de samenwerkende overheden. De casus 'Buitenring Parkstad' kwam hiervoor in aanmerking, gezien de samenwerking daar volgens betrokkenen bij het project niet naar behoren verloopt. Door zowel een 'succesvolle' case te analyseren als een 'minder succesvolle' case kan in de analyse en reflectie gekeken worden op welk vlak beide cases verschillen, welk verschil er bestaat tussen de wijze waarop ze bestuurlijk zijn aangepakt en aangestuurd.

3.2.2 Onderzoeksinstrumenten

Door middel van een uitgebreide documentenanalyse en interviews met betrokken actoren zijn beide cases in kaart gebracht. Hierbij hebben de volgende aandachtspunten centraal gestaan bij het vergaren van de data:

1. Gedetailleerde kennis over het te onderzoeken verschijnsel binnen de cases, in dit geval de complexe aard van de besluitvormingsprocessen en de wijze en vorm van samenwerking.

2. Meer in het bijzonder de sociale relaties en interactie tussen de verschillende actoren binnen de cases.
3. De, soms uiteenlopende, zienswijzen van de betrokken actoren ten aanzien van het vraagstuk binnen de case en de manier waarop het wordt aangepakt.
4. De door de actoren ervaren knelpunten en de oplossingen die hiervoor al dan niet gevonden zijn.

3.2.2.1 Documentenanalyse

Zoals gezegd wordt er binnen deze casestudie gebruik gemaakt van de methoden documentenanalyse en interviews. Er is begonnen met de eerstgenoemde methode om een totaal beeld te krijgen van het ruimtelijk vraagstuk van de cases, wat is precies het probleem, welke actoren zijn er allemaal bij betrokken, welke belangen spelen er allemaal mee en hoe is het besluitvormingsproces verlopen. Hiervoor zijn verschillende documenten gebruikt zoals onderzoeksrapporten, MER-rapporten, zienswijzen en bezwaarschriften, besluitenlijsten van betrokken gemeenteraden of provinciale staten, notulen van raads- of statenvergaderingen, convenanten en samenwerkingsovereenkomsten, maar ook persberichten en officiële publicaties van de projectorganisaties of bevoegde overheidsinstanties en berichten in de media over het project. Al deze informatie geeft een beeld van het vraagstuk, soms een tegenstrijdig beeld en soms een nog onvolledig beeld waarbij juist meer vragen zijn gerezen. Daarom dat zoveel mogelijk is geprobeerd meerdere informatiebronnen te raadplegen waarmee de belangrijke data door minstens twee bronnen geverifieerd kan worden.

Op basis van deze uitgebreide documentenanalyse zijn de besluitvormingsprocessen van beide cases chronologisch uiteengezet, waarbij ook alle betrokken actoren zijn geïdentificeerd. Op basis van deze eerste analyse, uitgaande van de tot dan toe verzamelde data is bepaald met welke actoren er een interview nodig was om meer data te verzamelen en de openstaande vragen op te vullen.

3.2.2.2 Interviews

De interviews waren als vervolgstap op de documentenanalyse bedoeld om het 'waarom', de redenerlijnen, overwegingen en onderliggende argumenten te achterhalen bij bepalende keuzes binnen het proces. Tevens moeten de interviews meer inzicht en duidelijkheid geven in de mate van interactie en beïnvloeding tussen de verschillende actoren. Hiervoor is het van belang te achterhalen hoe de actoren het proces hebben ervaren en hoe zij er in retrospectief op terugkijken.

Voor de case IJsselsprong zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Jaap Ruijter – Projectleider van het programmabureau IJsselsprong namens de provincie Gelderland
- Douwe Jan Harms – Gebiedsaccountmanager Oost-Nederland bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), DG Ruimte en in die hoedanigheid betrokken binnen de ambtelijke projectgroep IJsselsprong
- Arjan Groen – Beleidsmedewerker bij de gemeente Zutphen en namens die gemeente afgevaardigd in het ambtelijk projectgroep IJsselsprong

De provincie Gelderland is benaderd vanwege haar leidende rol die zij hebben genomen bij de organisatie van dit project vanuit de regio. Met het Ministerie van I&M is een interview gehouden vanwege de bepalende rol die het Rijk, via de PKB en het daaruit voortvloeiende programma Ruimte voor de Rivier, speelt binnen dit integrale gebiedsplan. De opstelling van het Rijk ten aanzien van de regionale overheden is klaarblijkelijk van invloed geweest op de manier waarop dit project gestalte heeft gekregen. De gemeente Zutphen is benaderd voor een interview vanwege hun belang binnen dit project, wat aanvankelijk haaks stond op de plannen uit de PKB Ruimte voor de Rivier. De manier waarop zij hebben gehandeld en zich hebben opgesteld is om die reden interessant voor het onderzoek.

Voor de case Buitenring Parkstad Limburg zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Mike Lucker – Projectmanager van de projectorganisatie Buitenring Parkstad Limburg namens de provincie Limburg
- Volmar Delheij – Programmamanager Ruimte en Mobiliteit van de (WGR+) stadsregio Parkstad Limburg en in die hoedanigheid ambtelijk betrokken bij het bestuurlijk overleg over dit project
- John Hensen – Inspecteur van de VROM-inspectie Zuid-Nederland en belast met de zaak Buitenring Parkstad Limburg

Met de provincie Limburg is gesproken omdat zij het bevoegd gezag zijn voor het project. Het betreft immers de aanleg van een provinciale weg. Daarnaast is de projectorganisatie ook in zijn geheel bij de provincie ondergebracht, wat hen tot een belangrijke centrale speler maakt binnen het proces. De stadsregio Parkstad is benaderd voor een interview omdat zij binnen het project fungeren als spreekbuis namens de gemeenten binnen het bestuurlijk overleg met de provincie. De gemeenten dragen een kleine 50% van de kosten voor de weg wat hen eveneens een gewichtige speler maakt. Met de VROM-inspectie is gesproken vanwege hun zienswijze op het provinciale inpassingsplan voor de weg. Vanuit het Rijk zijn zij belast met de taak te controleren of provinciale of gemeentelijke plannen niet strijdig zijn met nationale belangen en regelingen. In de ogen van de VROM-inspectie was dit klaarblijkelijk wel het geval bij de Buitenring. De rol en de positie van de VROM-inspectie bij dit project is daarom interessant. De Gemeente Kerkrade is ook benaderd voor een interview, vanwege hun stevige verzet tegen het tracé van de weg. Zij hebben echter te kennen gegeven niet over het project te willen spreken zo lang de bezwaarprocedure tegen de Buitenring bij de Raad van State loopt.

Bij het afnemen van de interviews zijn geen vaste, vooraf bepaalde vragen gebruikt. Hiermee hebben de interviews een open karakter, waarmee het de geïnterviewden ook ruimte biedt om aan te geven en dieper in te gaan op wat zij belangrijk vinden en als cruciaal bestempelen binnen het proces. De te bespreken onderwerpen van de interviews zijn wel van tevoren bepaald en zijn gebaseerd op de hiervoor besproken uitgangspunten en de onderzoeksvragen.

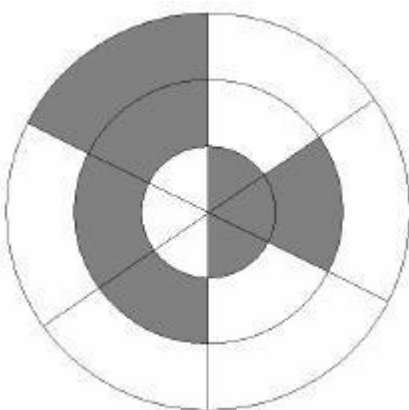
3.3 Onderzoekstechnieken en analysemodellen

Voor het verkrijgen van de benodigde informatie over de cases is gebruikt gemaakt van een uitgebreide documentanalyse en kwalitatieve interviews met enkele betrokken actoren. Deze informatie zal vervolgens geordend en gestroomlijnd moeten worden, zodat beide cases enigszins vergelijkbaar met

elkaar zijn. Hiervoor zullen verschillende technieken en modellen worden gebruikt bij de bespreking van de cases. Allereerst zullen beide cases uitgebreid beschreven worden zodat het de lezer duidelijk wordt welk probleem er precies aan de orde is, hoe het proces organisatorisch vorm heeft gekregen en hoe dit is verlopen. Vervolgens zal per case de complexiteit zichtbaar worden gemaakt door de case op basis van de verkregen informatie te beschrijven in termen van kenmerken en concepten van complexiteit zoals omschreven in het theoretisch kader. Daarna zal met behulp van het IBO-model de mate van complexiteit verder gedifferentieerd worden in verschillende beleidsthema's binnen de cases aan de hand waarvan de aanpak van het vraagstuk in de cases nader geanalyseerd kan worden.

3.3.1 IBO model

De IBO systematiek kent zijn oorsprong in de jaren '90 van de vorige eeuw, waar het werd gebruikt om de planologische gevolgen van de systematiek van integrale milieuzonering (IMZ) te onderzoeken. In dat onderzoek kwam de vraag naar voren wat de relatie is tussen de mate van complexiteit van 'milieu/ruimte conflicten' en de te kiezen besluitvormingsstrategie. Het idee van complexiteitsafhankelijke besluitvorming wat hieruit voortkwam heeft geleid tot een cirkelvormig keuzeschema. Dit schema bestaat uit drie in elkaar passende ringen, waarbij de binnenste ring elementen bevatten die passen bij een centraal gestuurde, kaderstellende besluitvormingstrategie. In de buitenste ring zijn elementen te vinden die passen bij een decentrale, op lokale afweging gebaseerde besluitvormingsstrategie. Het is daarmee eveneens een schema waarvoor de strategie van eenvoudige conflicten kan worden afgelezen in de binnenste ring en waarvoor de strategie voor meer complexere vraagstukken in de buitenste ring gezocht kan worden (De Roo, 2001). Het IBO-schema heeft oorspronkelijk als doel om beleidskeuzen, in het bijzonder de keuze van beleidsinstrumenten, inzichtelijk te maken, waarbij de mate van complexiteit als criterium wordt gehanteerd.



De basis van het IBO-schema is een schijf, bestaande uit drie schillen. Door de schijf diagonaal op te delen ontstaan 'taartpunten', waarbij elk van deze 'taartpunten' staan voor een relevant beleidsthema binnen het te onderzoeken vraagstuk. Door elke beleidsthema te onderscheiden in eenvoudige, complexe en zeer complexe situaties, en dit als zodanig uit te drukken in de 'schillen' van het IBO-schema, wordt de naar thema's gedifferentieerde mate van complexiteit van het vraagstuk in zijn geheel tot uitdrukking gebracht (De Roo, 2001).

Figuur 3.1 IBO-schema

Voor het opstellen van een IBO-schema bij een te analyseren of te evalueren vraagstuk zullen de volgende stappen doorlopen moeten worden:

- Het onderscheiden en groeperen van bepalende beleidsthema's die van doorslaggevende betekenis zijn voor het functioneren van het beleidsinstrument of in dit geval het functioneren van het systeem.

- Hierbij zullen zowel thema's met een doelgericht karakter als ook met een institutiegericht karakter gekozen moeten worden.
- Voor ieder thema zullen beslissingsgerichte elementen of de verschillende verschijningsvormen van het thema moeten worden geformuleerd. Hiervoor dient het thema te worden opgesplitst in een gelijk aantal categorieën in lijn met het algemene onderscheid tussen eenvoudig, complex en zeer complex. Dit betekent dat er naar de extremen van het thema moet worden gezocht, op basis waarvan de onderverdeling dan gemaakt kan worden. Op basis hiervan kan het schema worden opgesteld.

Na het doorlopen van deze stappen kan het IBO-schema worden ingevuld, waarbij beargumenteerd wordt aangegeven binnen welke categorie het vraagstuk op de verschillende thema's kan worden geplaatst (De Roo, 2001). Op die manier geeft het schema een helder overzicht van de context in relatie tot de mate van complexiteit van het vraagstuk.

Beide cases zijn opgedeeld in vijf verschillende thema's. Deze thema's zijn gebaseerd op de begrippen en concepten in relatie tot complexiteit, co-evolutie en zelforganisatie uit het theoretisch kader. Twee thema's zijn daarbij gericht op het vraagstuk zelf, het materieel object van planning, en drie zijn meer gericht op het bestuurlijke object van planning. De twee thema's over het materieel object van planning bekijken in hoeverre er een gedeelde visie bestaat ten aanzien van het probleem en in hoeverre er een gedeelde visie bestaat ten aanzien van de te kiezen oplossing voor het probleem. Hierbij zal voor beide beleidsthema's een onderscheid in categorieën worden gehanteerd van eenvoudig naar zeer complex. Het gaat om de volgende categorieën:

- overeenstemming,
- verschillen van inzicht,
- patstelling

Bij overeenstemming wordt er uitgegaan van een breed gedragen gedeelde visie. Bij verschillen van inzicht zijn er verschillende meningen bij de verschillende actoren, maar zijn de actoren wel *'on speaking terms'*. Bij patstelling staan de meningen en visies van de actoren haaks op elkaar, wat ook zijn uitwerking heeft op de onderlinge verhoudingen.

De thema's over het bestuurlijke object van planning kijken naar de mate van interactie tussen de subsystemen (actoren), de onderlinge beïnvloeding tussen de subsystemen en het ontstaan van nieuwe structuren. Voor het beleidsthema over de mate van interactie tussen de participerende actoren of - zoals het in de theorie wordt genoemd - subsystemen, wordt het volgende categorische onderscheid van eenvoudig naar zeer complex gehanteerd;

- opleggen
- consulteren
- interactieve sturing

Onder opleggen wordt een top-down benadering van een bovenliggende, in de meeste gevallen bevoegd, actor verstaan, er is dan weinig interactie. Bij consulteren wordt uitgegaan van meer interactie waarbij alle actoren op de hoogte worden gesteld en mogen meedenken, maar de meest bevoegde actor de regie geheel in eigen hand houdt. Bij interactieve sturing wordt uitgegaan van veel interactie en gezamenlijk handelen.

Voor het beleidsthema over de mate van onderlinge beïnvloeding tussen de subsystemen is het volgende onderscheid gebruikt:

- Autonome gedragingen
- Anticiperen op een ander systeem
- Aanpassen aan een ander systeem

Bij autonome gedragingen wordt er vanuit gegaan dat de systemen elkaar niet beïnvloeden en dat ze elk hun eigen gedrag bepalen, onafhankelijk van elkaar. Onder anticiperen op een ander systeem wordt verstaan dat systemen wel op elkaar reageren, en hun houding en gedrag kunnen veranderen, maar zich nog niet volledig aanpassen aan elkaar. Voor de laatste categorie is dat wel het geval, hierbij passen de systemen zich op elkaar aan, en laten ze hun houding en gedrag bepalen door andere systemen.

Het beleidsthema over het ontstaan van nieuwe structuren zal worden gekenschetst aan de hand van het volgende onderscheid in categorieën:

- Handelen vanuit bestaande structuren/hiërarchie
- Bestuurlijke allianties, samenwerkingsconvenanten
- Gedeelde organisatie, werkmaatschappij.

Hierbij wordt onder handelen vanuit bestaande structuren verstaan dat het vraagstuk binnen de case wordt aangepakt vanuit bestaand beleid en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de bestuursstructuren die al reeds bestonden. Bij bestuurlijke allianties wordt uitgegaan van afspraken tussen de verschillende actoren, waarin wordt vastgelegd wat iedere partij vanuit zijn eigen positie zal bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk. Aan deze afspraken zijn de actoren dan ook gehouden. Onder een gedeelde organisatie wordt een nieuwe structuur verstaan waarin de betrokken actoren hun bevoegdheden hebben gedelegeerd. Deze nieuwe organisatie, met een eigen bestuur, is gelegitimeerd door de actoren om bepaalde beslissingen te mogen nemen.

Op basis van de verkregen data uit de documentenanalyse en de interviews zal per casus worden bepaald in welke categorie het vraagstuk kan worden ingedeeld ten aanzien van de vijf beleidsthema's. Hiermee geeft de analyse aan de hand van dit model ons een beeld van de beleidskeuzes die zijn gemaakt en vertelt het ons daarmee iets over de bestuurscultuur binnen het systeem van het vraagstuk, over de opvattingen ten aanzien van het vraagstuk van waaruit gehandeld is in relatie tot de complexiteit ervan. Door dit analysemodel kunnen beide cases tevens naast elkaar worden gelegd en met elkaar worden vergeleken, waarmee dit model ons in staat stelt parallellen te trekken.

3.3.2 Multi layer perspectief

Als laatste stap bij de analyse van de cases zal gebruik worden gemaakt van reflectieschema's voor het materieel object van planning, het organisatorisch object van planning en het institutionele object van planning, zoals beschreven in het conceptueel model. Daarmee fungeren deze reflectieschema's als een analysemodel die ons iets kunnen vertellen over de aard van het vraagstuk (materieel object), de manier waarop het proces binnen het systeem is vormgegeven (organisatorisch object) en de houding en attitude van de betrokken actoren (institutioneel object) in relatie tot de inzichten uit de complexiteitstheorie en de planningtheoretische discussie. Beide cases zullen ieder binnen de reflectieschema's van de drie afzonderlijke objecten van planning gepositioneerd worden. Dit zal gebeuren op basis van de verkregen data over de case en de bevindingen uit de analyse op basis van het IBO-schema. Per object van planning

zal beargumenteerd worden aangegeven waar en waarom de cases hun plek binnen het reflectieschema hebben gekregen.

3.4 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek is van kwalitatieve aard, wat automatisch beperkingen met zich meebrengt. Voornamelijk de subjectiviteit van de verzamelde data doet af aan de representativiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Zo is er per overheidsinstantie die voor een interview benaderd is maar één persoon geïnterviewd. Het betrof in alle gevallen ook betrokken beleidsmedewerkers en niet de verantwoordelijke bestuurders. Voor dit laatste is echter bewust gekozen, omdat verondersteld wordt dat zij een iets meer onafhankelijke positie innemen ten aanzien van het vraagstuk in de cases. De beperkingen die zich bij het doen van kwalitatief onderzoek aandienen zijn getracht te ondervangen door het toepassen van methodische en data triangulatie. Er is zowel gebruik gemaakt van interviews als van een uitgebreide documentenanalyse. Hierbij is geprobeerd voor zover mogelijk informatie uit de interviews te staven met informatie uit de documenten analyse en andersom. Eventuele tegenstrijdigheden komen hiermee boven water, waar vervolgens nader naar gekeken kan worden of navraag naar gedaan kan worden. Daarnaast is in sommige gevallen data – met name belangrijke en bepalende data - bij meerdere personen of bronnen geverifieerd. Verder wordt er gebruikt gemaakt van twee analysemodellen - het IBO-systematiek en het Multi layer perspectief - om de gevonden data mee te ordenen en te stroomlijnen en vervolgens mee te analyseren.

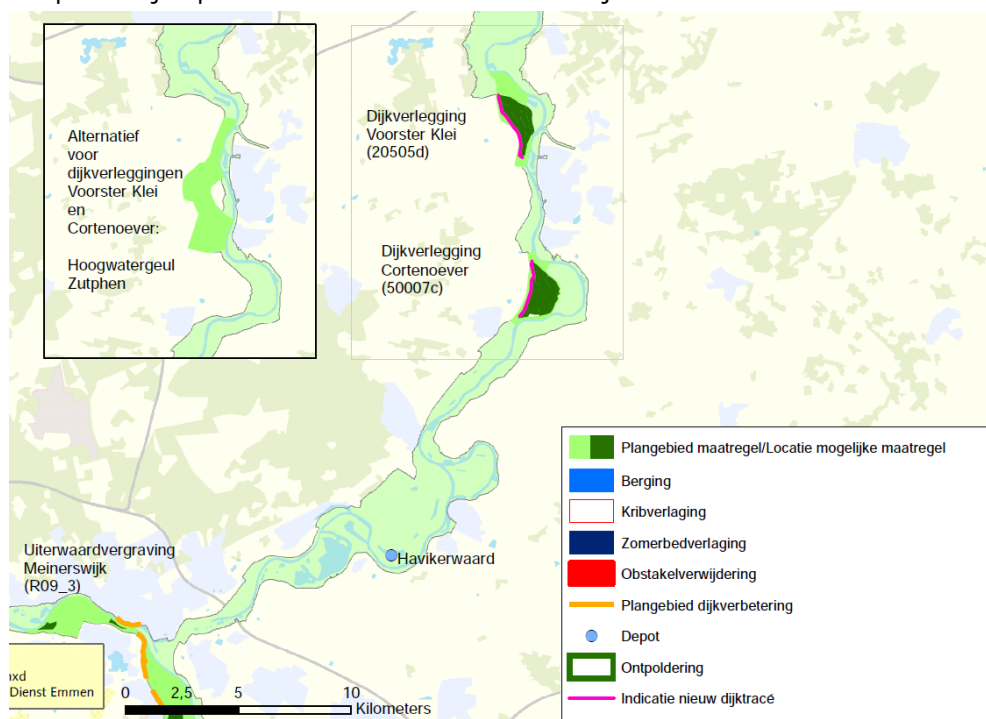
De theoretische aanname binnen dit onderzoek, dat beide cases complex van aard zijn, en het vooraf gekozen perspectief van complexiteit binnen het onderzoek brengt ook beperkingen met zich mee. Deze aanname is gedaan vanuit het paradigma van het holisme van waar uit naar het onderwerp van samenwerking bij ruimtelijke vraagstukken op regionale schaal is gekeken. Dit is slechts één manier om naar de werkelijkheid te kijken. Deze demarcatie van het onderzoek kan daarmee beperkend zijn voor de conclusies van algemene aard die worden getrokken, omdat het een aanname betreft waar de lezer het niet mee eens hoeft te zijn. In het onderzoek wordt echter duidelijk onderbouwd waarom voor deze aanname is gekozen en hoe deze aanname zich verhoudt tot de huidige discussie in de wetenschap van de planologie en bestuurskunde.

4. Casus: De IJsselsprong bij Zutphen

Het project IJsselsprong bij Zutphen gaat over een nieuwe inrichting voor het gebied rondom de IJssel ter hoogte van Zutphen. Het betreft een integrale gebiedsontwikkeling als gevolg van de voorgenomen maatregelen in het kader van 'Ruimte voor de Rivier', het Rijksprogramma om de waterveiligheid en afvoercapaciteit van de Nederlandse rivieren te vergroten. In dit hoofdstuk zal deze case IJsselsprong nader worden toegelicht: wat de aanleiding was, hoe het project vorm heeft gekregen, hoe het besluitvormingsproces is verlopen en waar het project op dit moment staat. Daarnaast zal de case aan de hand van het IBO-schema en het Multi layer perspectief nader worden geanalyseerd in relatie tot het theoretisch raamwerk.

4.1 Beschrijving en context project IJsselsprong Zutphen

"Samen zoeken naar synergie tussen rivierkundige veiligheidsmaatregelen aan de IJssel en het ontwikkelen van bijzondere woningbouw, versterkt landschap, nieuwe natuur en verbetering van de verkeerskundige situatie", zo omschrijft het programmabureau IJsselsprong de integrale gebiedsontwikkeling rondom de IJssel bij Zutphen in een notendop, waar de betreffende gemeenten Zutphen, Brummen en Voorst, de provincie Gelderland, het waterschap Veluwe en het Rijk aan werken (Provincie Gelderland, 2009). Het project vindt zijn aanleiding in de Planologische KernBeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. Deze PKB betreft een 29-tal maatregelen rondom de grote rivieren en hun aangrenzende gebied om de waterveiligheid en de afvoercapaciteit van deze rivieren te vergroten. Ook in het stroomgebied van de IJssel zijn in de PKB enkele maatregelen voorzien, waarvan drie in de omgeving van Zutphen, te weten een dijkverlegging bij Cortenoever, een binnendijkse hoogwatergeul bij Zutphen (rondom de woonkern De Hoven) en een dijkverlegging bij het Voorsterklei. Beide dijkverleggingen zijn in het oorspronkelijke plan voorzien voor de korte termijn - ze zullen voor 2015



Figuur 4.1 Plankaart PKB maatregelen rondom Zutphen (V&W, 2006)

gerealiseerd worden - en de hoogwatergeul is voorzien voor de lange termijn. Deze zal nog niet worden aangelegd, maar er worden wel gebieden voor gereserveerd waar planologische restricties op komen te liggen.

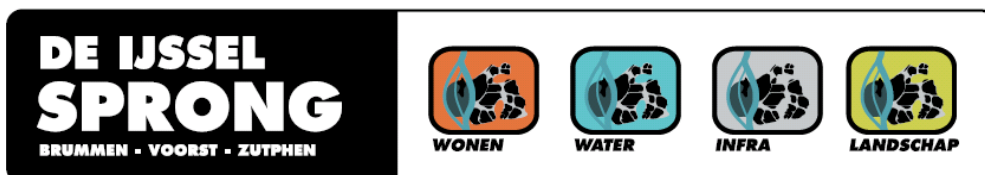
Voor de maatregelen bij Zutphen is echter een aparte bepaling opgenomen in de PKB. Met deze bepaling wordt tegemoet gekomen aan de wens van de regio om de binnendijkse hoogwatergeul in de tijd om te wisselen met de twee dijkverleggingen bij Cortenoever en het Voorsterklei. De drie gemeenten in het gebied, gesteund door de provincie hebben dit bij Rijk te kennen gegeven dat de maatregelen die in de PKB zijn opgenomen niet aansluiten met plannen die er vanuit de regio al lagen met betrekking tot woningbouw en natuurontwikkeling. Ook stuit het feit dat door beide dijkverleggingen er landbouwgrond verloren gaat op veel weerstand bij met name de gemeente Brummen en Voorst. De bepaling die in de PKB is opgenomen voorziet er in dat de regio met een alternatief mag komen - het in de tijd naar voren halen van de aanleg van de hoogwatergeul - waarmee de korte termijn maatregelen wellicht kunnen komen te vervallen. Dit alternatief moet uiteraard wel voldoen aan de in de PKB vastgestelde waterveiligheidseisen, de hydraulische taakstelling en het moet binnen het budget vallen of financieel gedekt zijn. Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke minister of de PKB maatregelen worden omgewisseld voor het alternatief.

Hoewel de directe aanleiding voor dit project de PKB Ruimte voor de Rivier is, kent de basis onder het plan een langere geschiedenis die verder terug gaat. Al in 1999 had de Gemeente Zutphen plannen om een 'sprong over de IJssel' te maken met hun woningbouwopgave. Rondom de dorpskern De Hoven was de gemeente voornemens om 1300 woningen te bouwen. Daarnaast lagen er ook al plannen om de infrastructuur in dat gebied aan te passen, om zodoende het regionale verkeer om het woongebied heen te leiden. Deze plannen waren een resultaat van overleg in het regionale verband 'Stedendriehoek' waar de gemeente Zutphen, Apeldoorn, Deventer, Brummen, Voorst, Epe en Lochem, ondersteund door de provincies Gelderland en Overijssel in participeren. Vanuit deze samenwerking is nagedacht over een visie waar het gebied in 2030 moet staan. De kern van deze visie is dat de woningbouwopgave voor het gebied in daarvoor aangewezen bundelingsgebieden bij de drie steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen geconcentreerd zal worden. Dit alles zou middels een regionale structuurvisie vastgelegd worden. Door middel van overleg op dit niveau is er dus een breed gedragen visie ontstaan voor het gebied rondom de IJssel bij Zutphen. Dat resulteerde er ook in dat de regio snel en adequaat kon handelen op het moment dat vanuit het Rijk de maatregelen in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier werden ontwikkeld. Vanuit de regio is er vanaf het begin een vinger aan de pols gehouden, en gaandeweg het traject heeft dit de vormen van een lobby aangenomen om openingen in het plan te houden voor alternatieven. De voorgenomen maatregelen vanuit de PKB Ruimte voor de Rivier, met name de ruimtelijke reservering voor een eventuele binnendijkse hoogwatergeul rondom De Hoven zouden de woningbouwplannen van de gemeente Zutphen, en met hen de regio Stedendriehoek, in de wielen lopen.

Zoals gezegd, de regio - aangevoerd door de gemeente Zutphen, welke het grootste belang hebben bij een alternatief voor de voorziene maatregelen - heeft op het eerste gezicht goed geanticipeerd op de plannen en maatregelen die vanuit het Rijk op hen afkwamen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de manier waarop het programma Ruimte voor de Rivier is opgezet en aangepakt er ook aan

bijgedragen heeft dat er voor de regionale partners veel ruimte was voor dialoog over de te nemen watermaatregelen en de inpassing daarvan met betrekking tot de eigen visies en voornemens voor de gebieden rondom de rivier, waarbij voorziene maatregelen inwisselbaar kunnen zijn. De PKB Ruimte voor de Rivier kent een zogenaamde dubbeldoelstelling, wat zoveel betekent dat naast waterveiligheid ook ruimtelijke kwaliteit een doel is wat met de PKB maatregelen nagestreefd dient te worden. Om die reden is het Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieubeleid (VROM) vanaf het begin betrokken geweest bij het programma Ruimte voor de Rivier. Zij moeten er op toezien dat de maatregelen naast een verbetering van de waterkwaliteit, de maatregelen ook een kwaliteitsimpuls zijn voor het betreffende gebied, zodat het mes aan twee kanten snijdt. Dit heeft erin geresulteerd dat de regio de mogelijkheid is geboden met een alternatief plan te komen, ervan uitgaande dat de doelstellingen ten aanzien van waterveiligheid en de hydraulische taakstelling overeind blijven, en het alternatief financieel gedekt is.

De regionale partners, welke te maken krijgen met de PKB maatregelen rondom Zutphen, hebben zich georganiseerd in een samenwerkingsverband IJsselsprong. Vanuit dit samenwerkingsverband is een integrale gebiedsvisie IJsselsprong ontwikkeld, uitgaande van een alternatieve invulling van de PKB watermaatregelen die voor het gebied voorzien waren. Het plan is opgebouwd uit vier gebiedsopgaven, of enveloppen zoals ze in het plan worden genoemd. Het betreft de blauwe enveloppe, bestaande uit de wateropgave, de rode enveloppe, bestaande uit de woningbouwopgave, de grijze enveloppe, bestaande uit de infrastructurele aanpassingen en de groene enveloppe, welke de natuurontwikkeling betreft.



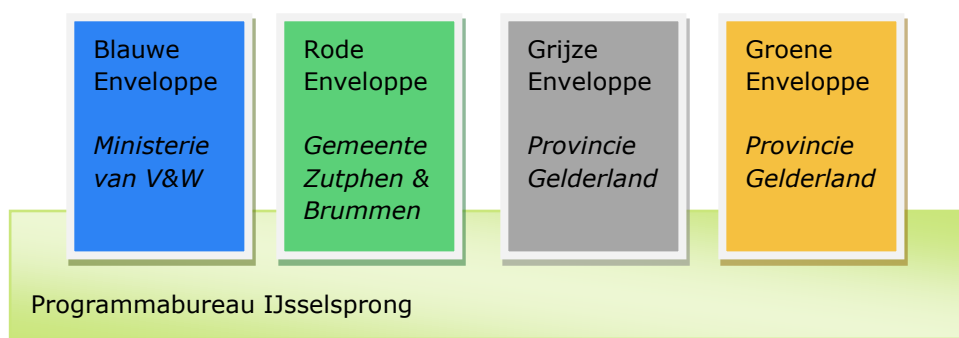
Figuur 4.2 Logo programmabureau IJsselsprong (Provincie Gelderland, 2009)

Dit plan zou juridisch verankerd worden in een intergemeentelijke structuurvisie, vast te stellen door de drie participerende gemeenten. Voor dit 'project' is een stuurgroep opgericht, welke wordt voorgezeten door de provincie Gelderland, als een meer onafhankelijke, bovenliggende partij in dit project met meer autoriteit richting de Rijkspartners. Het ondersteunende projectbureau werd aangestuurd en bemenst door de gemeente Zutphen, aangezien het hier immers gaat om de uitwerking van een intergemeentelijke structuurvisie. Het Waterschap Veluwe heeft zich, via de stuurgroep, ook aangesloten bij het 'samenwerkingsverband IJsselsprong' om de alternatieve watermaatregelen verder op haalbaarheid, vanuit de doelstellingen van de PKB Ruimte voor de Rivier, te onderzoeken.

Na de totstandkoming en vaststelling van de Intergemeentelijke Structuurvisie IJsselsprong door de drie gemeenten ging het project een volgende fase in. De ondersteunende projectorganisatie hield hierbij ook op te bestaan, omdat het proces zich nu op hoog bestuurlijk niveau voortzette. De bal ligt hierbij bij de staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat, welke een beslissing moet nemen of zij de vastgestelde PKB maatregelen omwisselt met het voorliggende alternatief zoals uitgewerkt in de IGSV IJsselsprong middels een zogenaamd 'omwisselbesluit'. Zij

achtte de maatregelen uit de IGSV niet robuust genoeg als volwaardig alternatief en stelde voor de alternatieven uit de IGSV, een buitendijkse geul door de Tichelbeeksewaard in plaats van een binnendijkse geul om De Hoven, te combineren met de oorspronkelijke PKB maatregelen. Dit zal verder uitgewerkt moeten worden, waar de staatssecretaris het samenwerkingsverband van de regionale partners – de stuurgroep IJsselsprong - aangevuld met de Rijkspartners, voor aanwijst. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van VROM treden dus toe tot de stuurgroep en de daar onder hangende ambtelijke voorbereidingsgroep.

Het samenwerkingsverband zal wederom worden ondersteund door een ambtelijke organisatie. Ditmaal wordt dit 'bureau' bemenst en aangestuurd door de Provincie Gelderland. Het betreft dit keer een programmabureau en geen projectbureau, omdat er niet aan één project wordt gewerkt, zoals bij de IGSV wel het geval was, maar aan een plan wat de basis moet vormen voor het 'omwissel of SNIP 2A besluit'. Over de opzet van de organisatievorm is zorgvuldig nagedacht. De onderverdeling in deelprojecten, de 4 afzonderlijke enveloppen, wordt als uitgangspunt gehanteerd en worden beschouwd als 'losse projecten' binnen het programma IJsselsprong, van waar uit de afstemming, coördinatie en het nastreven van synergie tussen de 'enveloppen' plaatsvindt. De onderliggende organisatiestructuur is daarmee 'lean and mean' te noemen.



Figuur 4.3 Organisatiestructuur programma IJsselsprong

Vanuit deze organisatiestructuur is het integrale gebiedsplan 'Alles in één keer' opgesteld. Als basis voor dit plan geldt de IGSV IJsselsprong - welke overigens voor de drie gemeenten gewoon bindend is - en de twee watermaatregelen uit de PKB bij Cortenoever en het Voorsterklei. Het plan 'Alles in één keer' moet gezien worden als een uitvoeringsplan, waar de betrokken partijen zich aan conformeren. De gemeenteraden en de waterschapsraad zullen het plan om die reden vaststellen en voor de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal dit plan de basis zijn voor het te nemen SNIP 2a besluit en voor de minister van VROM voor het nemen van een beslissing over het toekennen van subsidie uit het Nota Ruimte budget. Op 27 november 2009 wordt in de ministerraad beide besluiten genomen, waarmee het plan wederom een volgende fase ingaat. Er wordt door Verkeer en Waterstaat echter een voorbehoudt gemaakt voor het schrappen van de planologische restricties ten aanzien van de binnendijkse hoogwatergeul om De Hoven. Dit heeft te maken met de robuustheid van de alternatieve watermaatregelen in het licht van de hydraulische taakstelling. Hiernaar loopt op het moment van schrijven een onderzoek. Naar verwachting zal in de loop van 2011 het resultaat van dit onderzoek bekend zijn, waarna de minister van

Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat) een zogenaamd SNIP 3 besluit of ontwerpbesluit kan nemen, waarmee de uitvoering daadwerkelijk van start kan gaan. Hierop vooruitlopend hebben de betrokken bestuurlijke partijen eind 2009 een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin met het oog op de realisatiefase de verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd, evenals de financiering van het project. Vanuit deze overeenkomst wordt er door het programmabureau momenteel gewerkt aan een masterplan ten aanzien van de uitwerking van de verschillende opgaven voor het gebied rondom De Hoven. Het programmabureau fungeert hierbij als opdrachtgever. Maar het wachten is nu op het SNIP 3 besluit, waarmee het project weer een volgende fase ingaat.

4.2 De kenmerken van complexiteit

Aan de hand van de in het theoretisch kader omschreven definitie van complexiteit kan worden geconcludeerd dat het in het geval van het integrale plan IJsselsprong om een complex vraagstuk gaat. Er zijn immers meerdere actoren betrokken bij het integrale project IJsselsprong, vanuit verschillende belangen. Zowel het Rijk heeft een belang, in de hoedanigheid van waterveiligheid en als beheerder van de primaire waterkeringen, de provincie, in het licht van haar takenpakket op het gebied van natuurbeheer en ontwikkeling en haar verantwoordelijkheid voor het provinciaal wegennet. Het waterschap heeft als beheerder van de natte infrastructuur, waar de IJssel toe behoort ook een belang bij het project. De Gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen hebben een belang vanuit het oogpunt van toekomstige woningbouw in het gebied en het verlies aan agrarisch grondgebied ten behoeve van eventuele dijkverleggingen. Uit voorgaande kan worden opgemaakt dat er meerdere, verschillende belangen spelen, die conflicterend met elkaar kunnen zijn. Ook aan onzekerheden binnen dit project ontbreekt het niet. Zo is de financiële dekking van het alternatieve plan in eerste instantie een grote onzekerheid geweest, en op dit moment is de robuustheid ten aanzien van de waterveiligheidsdoelstellingen en de daaraan gekoppelde hydraulische taakstelling nog onzeker. Maar ook op het gebied van de woningbouwopgave, met name de bouwvolumes in relatie tot de groeiprognoses voor de regio en Zutphen in het bijzonder, bestaan er nog flinke onzekerheden. Deze onzekerheden komen deels voort uit het open karakter van het systeem, en haar gevoeligheid voor invloeden van buiten het eigen systeem. De veranderende, teruglopende groeiprognoses voor regio zijn hier onder meer een voorbeeld van. Maar ook veranderend beleid van onder meer het kabinet op het gebied van natuur (EHS) is van invloed op het project IJsselsprong. Daarmee maakt het systeem van het project een voortdurende ontwikkeling door, waarbij uitgangspunten wijzigen. Op basis van deze constatering ten aanzien van de concepten binnen de definitie van complexe systemen kan worden gesteld dat de integrale gebiedsontwikkeling een complex vraagstuk betreft.

4.2.1. De mate van complexiteit nader geanalyseerd met het IBO-schema

Door middel van een IBO-schema, zoals dat is besproken in het theoretisch kader en het methodologisch hoofdstuk, kan nader worden geanalyseerd in hoeverre de aanpak van het vraagstuk zich ook verhoudt tot de veronderstelde mate van complexiteit van het vraagstuk. Hiervoor zal het vraagstuk worden onderverdeeld in vijf beleidsthema's, waarna voor ieder beleidsthema het vraagstuk zal worden ingedeeld in een categorie op een schaal van eenvoudig naar zeer complex, zoals is beschreven in het methodologisch hoofdstuk. Hieruit ontstaat er een gedifferentieerd beeld over de mate van complexiteit in relatie tot het vraagstuk zelf en de manier waarop het vraagstuk is aangepakt.

Op het gebied van het beleidsthema over de gedeelde visie op het probleem kan gesteld worden dat daar een zekere mate van overeenstemming bestaat. Het probleem van de waterveiligheid van de grote rivieren is een algemeen onderkend probleem, en dit probleem vormt de aanleiding voor het project IJsselsprong. Op het terrein van de woningbouwopgave ligt dit iets moeilijker. Hier doet zich niet echt een probleem voor, maar eerder een kans. In het verband van de Stedendriehoek zijn afspraken gemaakt over de woningbouwopgave voor deze regio tot 2030 en daarbij is afgesproken dat, naast de al gereserveerde bouwvolumes, de steden zich in elkaars richting zouden uitbreiden. Voor Zutphen betekende dit een sprong over de IJssel naar De Hoven. Wat de infrastructurele opgave aangaat bestaat er ook een consensus over de problematiek van de huidige verkeersstructuur en de noodzaak tot ingrijpen. Over het algemeen kan er dus gesproken worden van overeenstemming tussen de partijen over het probleem, of beter gezegd, de problemen in dit gebied.

Als het gaat over het beleidsthema van een gedeelde visie op de oplossing zien we aanvankelijk verschillen van inzicht tussen dat wat het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil doen ten aanzien van het waterveiligheidsprobleem en de inzichten daarover vanuit de regio in relatie tot de voornemens op het gebied van de infrastructurele aanpassingen en de woningbouwopgave. Dit bijt elkaar in eerste instantie. Hierover is om die reden ook een stevige lobby gevoerd tussen de regionale partners en het Rijk. Deze lieten ruimte voor de regio om met een alternatief te komen, waarmee de verschillen van inzicht beslecht konden worden. Binnen dit alternatief zijn ook de infrastructurele opgave en de woningbouwopgave opgenomen. Over deze oplossingen bestaat een redelijke mate van overeenstemming tussen de actoren, afgezien van de weerstand van burgers tegen de woningbouwplannen in het kader van de IJsselsprong. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat er bij dit project verschillen van inzichten zijn over de oplossing, en dat deze verschillen de aanleiding zijn geweest voor het specifieke proces zoals dat is opgestart.

Als het gaat over de mate interactie tussen de subsystemen, of beter gezegd de betrokken actoren, kan op basis van de beschrijving worden geconcludeerd dat er veel interactie plaatsvindt. Zoals al eerder aangegeven, vanaf het begin is er een lobby vanuit de regio op gang gebracht om het gesprek over de plannen ten aanzien van de maatregelen rondom de waterveiligheid. Hierbij heeft de regio zich uit eigen beweging georganiseerd om met een alternatief te komen. Deze mogelijkheid is ze geboden, en in goed overleg met de Rijkspartners heeft de regio gezamenlijk een alternatief weten te presenteren. Het feit dat het alternatief, terwijl het nog ontwikkeld werd, al vrij snel is opgenomen in de verkenning voor Nota Ruimte Budget projecten van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft hier aan bijgedragen. Tijdens het gehele proces is deze hoge mate van interactie gebleven, waarbij er geen partij was die een bovenliggende houding aannam. De spelregels en uitgangpunten vanuit de PKB waren bekend, en binnen dat kader is veel mogelijk gebleken. Ook het feit dat het programmabureau geheel door de provincie wordt gerund doet geen afbreuk aan de mate van interactie. Dit komt onder meer door de bescheiden rol van het programmabureau en de relatief grote zelfstandigheid in verantwoordelijkheid van de vier afzonderlijke opgaven binnen het project. Vanuit die bescheiden rol wordt er toch voor een goede afstemming

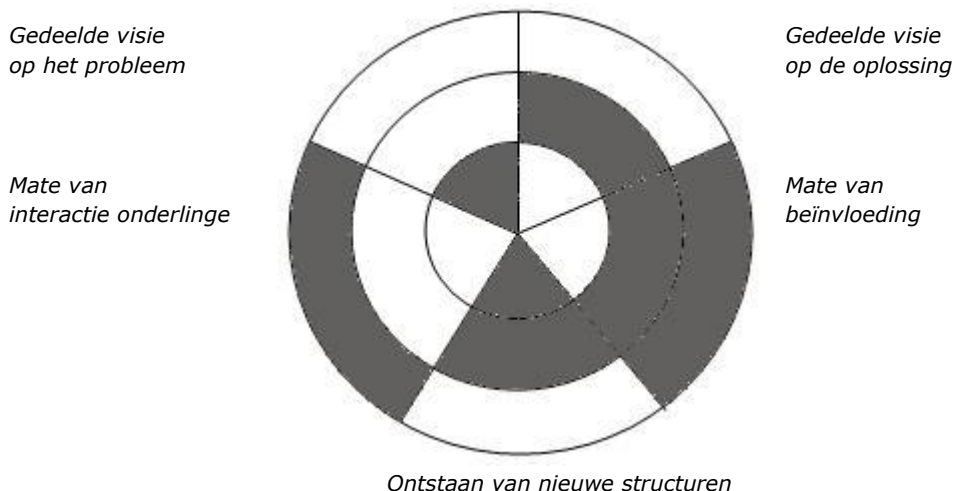
en coördinatie gezorgd vanuit het programmabureau en uiteindelijk in het bestuurlijk overleg tussen alle partijen. De mate van interactie kan dan ook worden gekenschetst als interactieve sturing.

De mate van onderlinge beïnvloeding van de subsystemen moet gezien worden als de mate waarin actoren binnen hun eigen systeem een houding of standpunt aannemen ten aanzien van het vraagstuk door beïnvloeding van onder andere gebeurtenissen of een stellingname binnen een ander, aan het vraagstuk verwant systeem. In het geval van de case IJsselsprong kan gesteld worden dat er van een zekere mate van beïnvloeding sprake was. Zo heeft de manier waarop het programma Ruimte voor de Rivier, verantwoordelijk voor de realisatie en implementatie van de PKB, zich heeft opgesteld bijgedragen aan de wijze waarop vanuit de regio is gehandeld. De open en bereidwillige houding van de Rijkspartners heeft het gedrag van de regionale partners in dit geval op positieve wijze beïnvloed, wat heeft geleid tot het samenwerkingsverband van waaruit het alternatieve plan is ontstaan. Ook later in het proces is te zien dat enkele partijen anticiperen op gebeurtenissen en ingenomen standpunten, wat de eigen positie en het eigen standpunt ten aanzien van het plan heeft beïnvloed. Zo hebben de gemeenten Voorst en Brummen hun positie en gedrag ten aanzien van de dijkverleggingen aangepast - zij waren eerst uitgesproken tegen maar stemmen er uiteindelijk mee in - op basis van nader onderzoek en de positie die vanuit Ruimte voor de Rivier hieromtrent werd ingenomen. De mate van onderlinge beïnvloeding zal daarom gekenmerkt worden als complex tot zeer complex, waarbij deze casus op dit beleidsthema in de categorieën anticiperen en aanpassen aan een ander systeem zal worden geplaatst.

Over de mate waarin nieuwe structuren zijn ontstaan binnen het systeem rond het vraagstuk IJsselsprong kan geconstateerd worden dat hier niet in hele grote mate sprake van is. Er wordt voor het grootste deel vanuit de bestaande structuren gewerkt, waarbij wel duidelijke bestuurlijke allianties zijn gevormd, welke bezegeld zijn door bestuursovereenkomsten of door vaststelling van een structuurvisie waar meerdere partijen binnen het systeem van de IJsselsprong zich aan gebonden hebben. Er is bewust voor gekozen om de procesarchitectuur zo te organiseren dat de verschillende opgaven binnen het integrale plan IJsselsprong in zekere mate zelfstandige projecten bleven. De belangrijkste reden hiervoor is het gegeven dat ieder 'deelproject' of opgave een eigen tijdsplanning heeft en dat de projecten financieel ook niet afhankelijk van elkaar zijn en voor realisatie ook niet op elkaar hoeven te wachten. Door de afzonderlijke opgaven niet te sterk aan elkaar te koppelen krijgt het gehele programma hierdoor meer flexibiliteit. Het gevolg hiervan is dat ieder deelproject in principe wordt aangestuurd en gecoördineerd door het eigen bevoegd gezag vanuit de bestaande bestuurlijke structuren. Door een lichte vorm van samenwerking, op basis van een gezamenlijk geaccordeerd integraal plan blijken de actoren er goed in te slagen synergie en samenhang tussen de verschillende opgaven te bereiken. Voor het gebied rondom De Hoven, waar de woningbouwopgave zich zal concentreren, wordt echter nu wel naar een strakkere vorm van samenwerking gezocht, omdat de verschillende opgaven elkaar hier beginnen te bijten, waardoor aanvullende afspraken en afstemming nodig zijn. Al met al kan geconstateerd worden dat ten aanzien van de aanpak binnen het project IJsselsprong op dit beleidsthema de casus valt binnen de eenvoudige en complexe categorieën: werken vanuit bestaande structuren en het aangaan van bestuurlijke allianties.

4.2.2 Het IBO-schema ingevuld

Als we de beoordelingen op de verschillende beleidsthema's voor de casus IJsselsprong uitzetten in het IBO-schema ontstaat een beeld over de mate van complexiteit zoals zich dat in de praktijk heeft voorgedaan. De kern van het schema betreft de categorie gelijk aan een eenvoudige, weinig complexe kijk op het vraagstuk. De buitenste schil geeft een zeer complexe situatie voor het betreffende beleidsthema aan.



Figuur 4.4 IBO-schema Casus IJsselsprong

Het beeld dat naar voren komt uit het ingevulde IBO-schema is dat het vraagstuk IJsselsprong een hoge mate van complexiteit kent op het gebied van interactie en onderlinge beïnvloeding tussen de subsystemen. Dit impliceert dat de verschillende participerende partijen zich bewust zijn van de vele belangen en de gevoeligheden hierbij die er rondom deze casus spelen en daar ook naar gehandeld hebben. Wat verder opvalt is dat over het probleem alle partijen het eens zijn, wat te verklaren valt uit het algemeen onderkende belang van waterveiligheid en de noodzaak daarvoor maatregelen te moeten treffen. Wat daarbij vervolgens ook zichtbaar is, is dat over de oplossing vervolgens minder overeenstemming bestaat, wat wederom de gevoeligheid aantoont, en dat niet iedere partij tegen elke prijs bereid is mee te werken aan de oplossing van het onderkende probleem. Wat ook opvalt is de naar eenvoud neigende mate waarin nieuwe structuren zijn ontstaan, wat aangeeft is dat vooral is teruggevallen op de bestaande gebruikelijke structuren. Vooral in combinatie met de hoge mate van interactieve sturing en anticipatie en aanpassing aan elkaars gedrag en positie zou je verwachten dat dit zijn weerslag heeft in de manier waarop het project is georganiseerd. Maar voor een nieuwe meer gezamenlijke organisatiestructuur met veel bevoegdheden is bewust niet gekozen, en in de praktijk blijkt dit goed te werken.

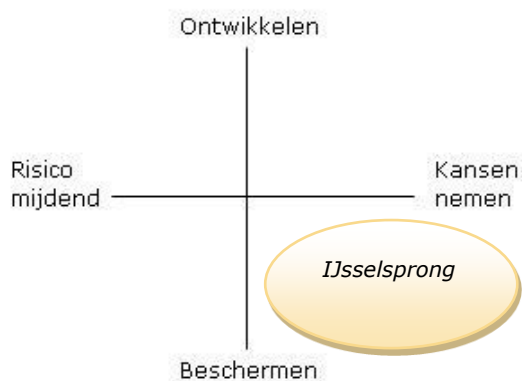
In zijn totaliteit kan gesteld worden dat het systeem rondom deze casus recht heeft gedaan aan de veronderstelde complexiteit welke dit vraagstuk kenmerkt, en zich dus als een complex systeem heeft ontwikkeld. Wat dit ons verteld en leert op een meer abstract niveau zal in de volgende paragraaf behandeld worden.

4.3 Reflectie: Hoe heeft het project IJsselsprong gefunctioneerd

Het project IJsselsprong is nog volop in ontwikkeling, het is dan ook nog helemaal niet zeker hoe de integrale gebiedsontwikkeling in zijn totaliteit, en de verschillende onderdelen daarin afzonderlijk, er uiteindelijk uit komen te zien. Dit geeft aan dat het vraagstuk, en het systeem wat zich daaromtrent heeft gevormd, een hoge mate dynamiek kent waarbij flexibiliteit onontkoombaar is. Uit de beschrijving van het project in de voorgaande paragrafen en de bijlage kan worden afgeleid dat het systeem ook een zekere mate van flexibiliteit kent, en dat dit er ook bewust ingebouwd is.

4.3.1 Materieel object van planning

Binnen het reflectieschema voor het materieel object van planning – het vraagstuk in concrete zin, het probleem en de daarbij gewenste of gekozen oplossing – komt dit ook tot uitdrukking. Binnen dit reflectieschema kan het integrale gebiedsplan IJsselsprong gepositioneerd worden als een plan wat beschermend van aard is, maar tevens kansen creeërt, die ook genomen worden.



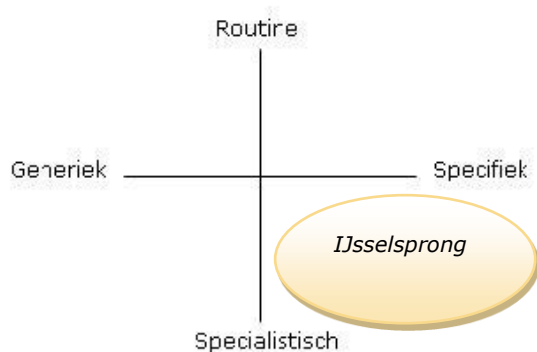
Figuur 4.5 reflectieschema materieel object van planning IJsselsprong

In de basis is dit plan een voortvloeisel van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, waarin rigoureuze maatregelen niet geschuwd zijn om het land te beschermen tegen hoogwater en overstromingen van de grote rivieren. De dubbele doelstelling van het plan, namelijk naast waterveiligheid ook het nastreven van ruimtelijke kwaliteit, is er een opening geboden voor alternatieven. Vanuit de regio, met de gemeente Zutphen voorop, is deze ruimte benut, wat heeft geresulteerd in het gezamenlijke plan IJsselsprong, waar naast de wateropgaven, ook woningbouwplannen, infrastructurele aanpassingen en natuurontwikkeling in samenkomen. Het plan als geheel pakt hiermee een kans om het gehele plangebied een kwaliteitsimpuls te geven.

4.3.2 Organisatorisch object van planning

Er is nadrukkelijk voor gekozen om de procesgang van de verschillende opgaven, die elk qua bevoegdheid bij een andere actor op alle drie de bestuurlijke niveaus behoren, tot op zekere hoogte niet aan elkaar te verbinden. Ook op het gebied van de financiering van de verschillende opgaven is deze scheiding aangehouden. Vanuit een gedeelde visie, een gezamenlijk integraal plan, met heldere randvoorwaarden en afspraken, is dit mogelijk, zonder dat daarbij de integraliteit van het plan in gevaar komt. Bij dit project is dat ook gebleken. Daarmee kent dit

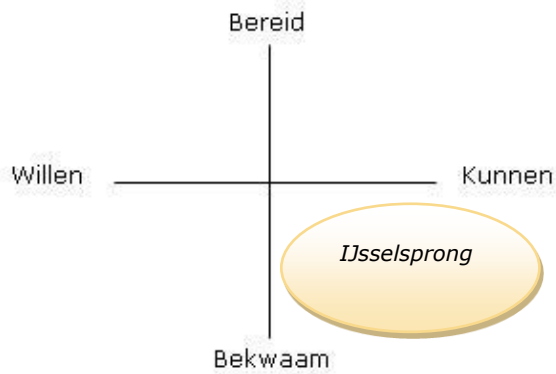
plan een vrij specialistische aanpak. Vanuit de PKB is - nadat de regio had aangegeven graag de ruimte die het plan laat te willen gebruiken om met een alternatief voorstel te komen - voor dit deel van het totale Ruimte voor de Rivier programma een uitzondering gemaakt, waarop de regio aan de slag kon om haar gewenste alternatief – het omwisselen in de tijd van de voorgestelde maatregelen en deze te combineren regionale plannen – verder uit te werken. Er is dus een vrij specialistische aanpak gehanteerd, waarbij naar een op het gebied toegesneden oplossing is gezocht. Naar het zich aan laat zien op het moment van schrijven is deze oplossing ook gevonden.



Figuur4.6 Organisatorisch object van planning Ijsselsprong

4.3.3 Institutioneel object van planning

De opstelling en de manier van handelen van de verschillende actoren, of de subsystemen zoals ze in de theorie omschreven worden, speelt een belangrijke rol bij de manier waarop het materieel object van planning zich ontwikkeld heeft en hoe het organisatorisch object van planning zich daarbij heeft gevormd. Vanuit alle partijen was er een grote bereidheid om mee te werken aan deze integrale benadering van het plan. De belangrijkste factor hierbij was de opstelling vanuit het Rijk, welke toch een bovenliggende machtspositie inneemt binnen dit plan. Zij hebben zich in het begin bereid getoond open te staan voor alternatieven uit de regio. Zoals eerder gezegd heeft de dubbele doelstelling van de PKB Ruimte voor de Rivier, en daarmee de participatie hierbij van het Ministerie van VROM, hier een belangrijke rol bij gespeeld. Op regionaal niveau, tussen de drie gemeenten en de provincie, ontstond daarmee het besef dat er mogelijkheden waren, wat geresulteerd heeft in een effectieve organisatie waarbij is toegewerkt aan een alternatief voorstel in de vorm van de Intergemeentelijke Structuurvisie (IGSV) Ijsselprong. Maar ook daarna, toen verdere een uitwerking en nader onderzoek nodig was om het alternatief, waar alle partijen enthousiast over waren, robuuster te maken zodat het aan de gestelde kaders en richtlijnen zou voldoen was de bereidheid ruim aanwezig om hierin gezamenlijk op te trekken, wat ook op een redelijk succesvolle wijze is gelukt, tot nog toe. Daarmee kan in het licht van het reflectieschema voor het institutioneel object van planning gesteld worden dat de actoren niet alleen bereid, maar ook bekwaam genoeg waren dit vraagstuk gezamenlijk op te lossen. Ook de draagkracht van de samenwerking, van de constructie waaruit de actoren gezamenlijk werken is sterk genoeg en de resultaten ervan zijn ook dusdanig succesvol dat gesteld kan worden dat de institutionele partijen het vraagstuk kunnen *'handelen'*.



Figuur 4.7 Institutionele object van planning Ijsselsprong

4.4 Conclusie

Nu de casus Ijsselsprong is beschreven en op basis van de analysemodellen nader tegen het licht is gehouden, kunnen er enkele conclusies worden getrokken. Van tevoren is, op basis van de opinie van betrokken bij deze casus, aangenomen dat de Ijsselsprong een succesvol project is. Deze casestudie naar dit project onderschrijft dat.

Als we kijken naar de manier waarop deze samenwerking tot stand is gekomen, kan geconcludeerd worden dat de manier en de vorm waarop de verschillende partijen nu samenwerken allerm minst vanzelfsprekend was. Kijkend naar de belangen die in dit gebied speelde kan gesteld worden dat de belangen van de PKB Ruimte voor de Rivier een vele malen hogere prioriteit hebben dan de woningbouwopgave bij Zutphen en het verlies aan landbouwgronden in de gemeenten Brummen en Voorst. Toch vormden deze verschillende belangen die bij de verschillende actoren speelden in dit gebied de aanleiding voor het specifieke proces wat in gang is gezet. De open en voor alternatieve plannen ontvankelijke houding van het Rijk heeft hierbij een cruciale rol gespeeld. Zij hebben de ruimte gegeven een alternatief, wat voor de regio, de gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen, gesteund door de provincie Gelderland vervolgens de aanleiding was gezamenlijk met een gedegen alternatief te komen wat een serieuze kans van slagen zou hebben. Wat hierbij opvalt, is dat de regionale partners zich flexibel opstelden ten aanzien van de eigen belangen die zij binnen het project hebben. De kaders en richtlijnen ten aanzien van de waterveiligheid en hydraulische taakstelling zijn leidend, dat stond buiten kijf, maar ten aanzien van de eigen belangen - zoals de omvang en vormgeving van woningbouwopgave, het willen behouden van de landbouwgronden - stelden de actoren zich flexibel op. Daarmee is het systeem adaptief van karakter geworden, het systeem en de oplossing die daarbinnen ontwikkeld werd, wisten zich zonder veel problemen aan te passen aan de ontwikkelingen en soms veranderende uitgangspunten gedurende het proces. De manier waarop dit project bestuurlijk was georganiseerd heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen. Door de verschillende opgaven binnen het project niet strak aan elkaar te koppelen, kon iedere opgave zijn eigen tempo binnen het besluitvormingsproces houden. Door hier een gedegen integraal plan en een programmabureau onder te leggen blijft de samenhang tussen de opgaven wel gewaarborgd. De actoren zelf hebben deze manier van werken ook als prettig ervaren. Ze behouden hiermee de vrijheid om

de opgave waar ze zelf primair voor verantwoordelijk zijn zelf inhoud te geven, binnen een 'masterplan' wat de opgaven in zijn totaliteit meer kwaliteit geeft. De voordelen die uit de synergie tussen de verschillende opgaven wordt gehaald, geven het plan een duidelijke meerwaarde. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de verweving van de natuurontwikkeling met de vormgeving van de woningbouwopgave.

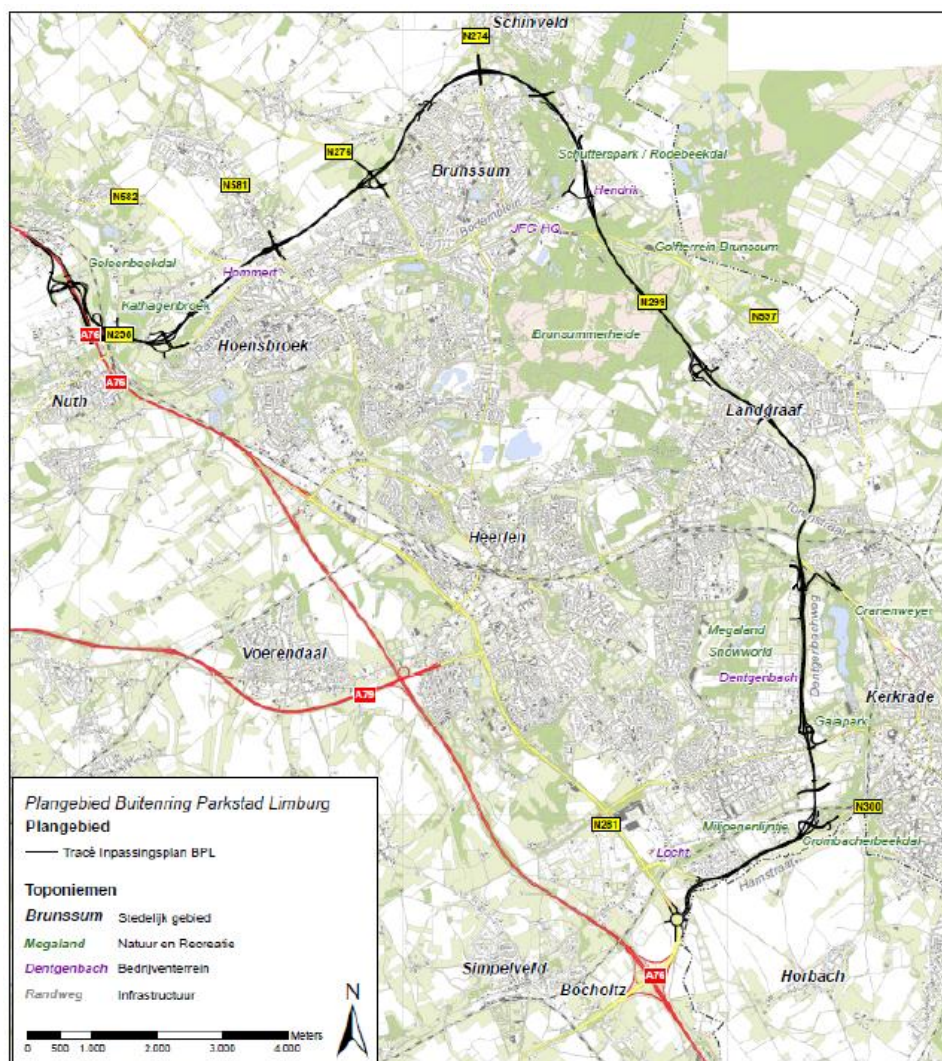
In zijn totaliteit kan daarom gesteld worden dat het project IJsselsprong als een succesvolle samenwerking kan worden bestempeld. De lessen die we hieruit kunnen trekken ten aanzien van de aanpak van ruimtelijke regionale projecten meer in zijn algemeenheid zullen aan bod komen in de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

5. Casus: De Buitenring Parkstad Limburg

De buitenring Parkstad Limburg is een nieuw aan te leggen provinciale weg met als doel de ontsluiting van de oostelijke mijnstreek in Zuid-Limburg, tegenwoordig Parkstad Limburg geheten, te verbeteren. De weg zal worden aangelegd als een twee maal tweebaansweg met een snelheidsregime van maximaal 100 kilometer per uur. In dit hoofdstuk zal de case worden beschreven, hoe het idee van de aanleg van deze weg in deze vorm tot stand is gekomen, hoe het als project vervolgens vorm heeft gekregen, hoe het organisatorisch is opgezet en tegen welke problemen er werd opgelopen. Ook deze case zal middels een IBO-schema nader worden geanalyseerd.

5.1 Beschrijving en context case Buitenring Parkstad Limburg

'De slagader van Parkstad', zo wordt de nieuw aan te leggen ringweg rondom het stedelijk gebied Parkstad in Zuid-Limburg door gedeputeerde Ger Driessen (CDA) en de voorzitter van de regio Parkstad ook wel getypeerd in een voorwoord van een informatiebrochure over de weg. 'Een weg waar niet alleen de regio Parkstad



Figuur 5.1 Plankaart Buitenring Parkstad Limburg, Tracénota/MER (Provincie Limburg, 2008)

profijt van heeft, maar de hele omliggende (grens)regio' aldus beide heren. De oorsprong van het plan voor een buitenring gaat al ver terug. Al in 1997 is het idee van een ringweg door de regio Parkstad geopperd, om de steden en dorpen in deze stedelijke regio beter te ontsluiten.

In het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) van 1996 wordt namelijk de conclusie getrokken dat het regionaal verbindend wegennet in dit gebied niet compleet is en er wat moet gebeuren om het gebied goed ontsloten te houden, ook met het oog op de toekomst. In die periode werd er in de beleidsontwikkeling nog uitgegaan van groei voor de regio Zuid-Limburg. In het PVVP zijn enkele projectstudies voor nieuwe wegen opgenomen om de 'missing links' in de wegenstructuur van het gebied op te vullen. In de verdere uitwerking van deze planstudies is langzamerhand het idee van een ringwegstructuur ontstaan, waarmee het plan voor de buitenring als het ware is geboren.

Ook de gemeenten in de regio Parkstad zien een dergelijk concept van een ringweg wel zitten. In 1998 worden de eerste plannen voor de buitenring gepresenteerd, waarna begonnen kan worden aan de eerste fase van het besluitvormingsproces. Deze fase bestaat uit het bepalen van een 'corridor' waarbinnen het tracé van de weg komt te vallen. Deze corridor zal wettelijk worden verankerd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) waarmee er een ruimtelijke reservering, met de daarbij bijhorende planologische restricties, voor de weg wordt geborgd.

Het onderhouden, monitoren en waar nodig verbeteren of uitbreiden van het regionaal verbindend wegennet is een verantwoordelijkheid die bij de provincies is belegd. De provincie is voor dit project dan ook primair het bevoegd gezag. In de procesarchitectuur werd er aanvankelijk vanuit gegaan dat het plan voor de buitenring zou worden onderverdeeld in twee fasen. De eerste fase betreft het aantonen van nut en noodzaak, en het bepalen en vastleggen van de corridors waar de weg mogelijk komt te liggen. In de tweede fase zal de weg vervolgens op tracé-niveau binnen de corridors worden uitgewerkt, waarna een provinciaal tracé-besluit kan worden genomen. De uiteindelijke juridische borging van de buitenring zal plaatsvinden in bestemmingsplannen, waarvoor de planologische medewerking van de betreffende gemeenten noodzakelijk is. Aangezien alle gemeenten, verenigd in de regio Parkstad, de noodzaak van de buitenring onderschrijven zal dit geen problemen opleveren. Zij participeren ook binnen de stuurgroep Buitenring, waarin afstemming met de regionale partners wordt georganiseerd.

De eerste fase van het besluitvormingsproces voor de aanleg van de buitenring Parkstad Limburg wordt ogenschijnlijk vlot en gemakkelijk doorlopen. In deze fase zijn ook niet hele grote onomkeerbare beslissingen genomen, waardoor het proces ook nog geen grote mate van urgentie kent. Slechts de corridors waarbinnen de weg kan komen te liggen worden vastgesteld, en deze corridors komen over het algemeen overeen met de voornemens en planstudies voor het verbeteren van het regionaal verbindend wegennet uit het PVVP van 1996. Over de financiering van de weg, wie wat betaald, wordt ook al gesproken, maar besluitvorming over de corridors is hiervan niet afhankelijk.

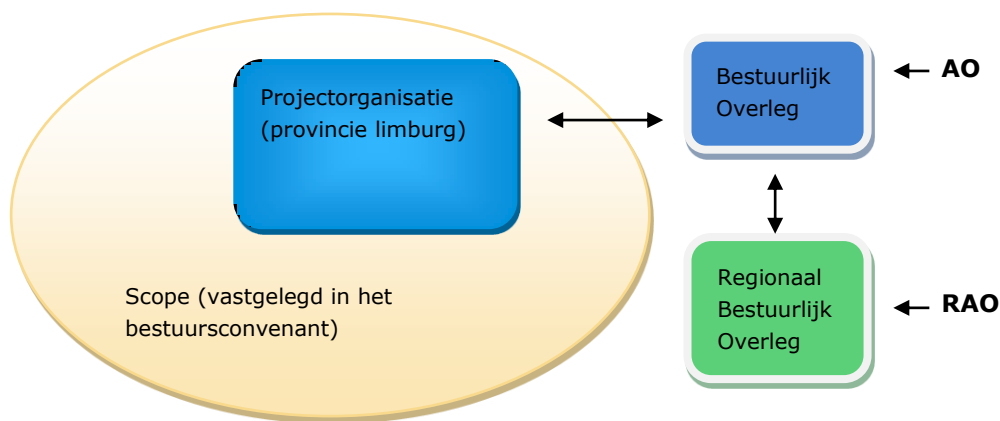
Na het vaststellen van de corridors, waarbinnen de buitenring moet komen te liggen, in juni 2001, is het een tijdje stil rondom het project. De tweede fase, een nadere uitwerking van de weg op tracé-niveau en afspraken over de financiering van de weg, wordt niet direct gestart, terwijl dit wel voorzien was. Dit is te

verklaren door een periode van verkiezingen, zowel voor de gemeenteraden als voor de provinciale staten, waarin grote ingrijpende beslissingen worden gemeden en om die reden zijn uitgesteld. De buitenring is als het ware over de verkiezingen heen getild. In februari van 2003 kwam de provincie met een statennota waarin gedeputeerde staten de 'opdracht' gaven tot de aanleg van de buitenring, in samenhang met de binnenring. Over de financiering waren echter nog steeds geen harde afspraken gemaakt. Het heeft nog tot juni 2004 geduurd voordat het project buitenring weer echt in gang werd gezet met het verschijnen van de startnotitie Buitenring Parkstad Limburg. Deze notitie diende als een 'project start up' waarin de scope van het project ten aanzien van de kwaliteit van de weg, de tijdsplanning en de financiële basisraming wordt beschreven. Vervolgens heeft het tot november 2005 geduurd voordat er overeenstemming was bereikt over die scope van het project en over de financiële dekking door de deelnemende partijen. De afspraken hierover hebben zijn beslag gekregen in een bestuursconvenant en een realisatieconvenant, gesloten tussen de provincie Limburg, het regioverband Parkstad Limburg en de afzonderlijke gemeenten.

Dit bestuurs- en realisatieconvenant neemt een belangrijke positie in binnen het besluitvormingsproces omtrent de buitenring. Dit convenant is namelijk de basis wat als uitgangspunt moet dienen voor het project en het daarbij te doorlopen proces, tot de realisatiefase aan toe. Alle belanghebbende partijen hebben zich aan het convenant geconformeerd en in dat opzicht kan het worden gezien als het spelregelkader voor de samenwerking, waarin de gedeelde visie en doelstelling van de weg, inclusief afspraken over de planning, procesarchitectuur, financiering en realisatie zijn vastgelegd. Met het sluiten van beide convenanten is de weg vrij om de tweede fase van het project te starten. Aanvankelijk zouden de corridors uit het POL van 2001, met de bijbehorende MER-rapportages hiervoor als basis dienen, maar in de startnotitie van 2004 en het supplement daarop zijn, na bestuurlijk overleg met de regio, de corridors dusdanig opgerekt en aangevuld dat er een geheel nieuwe MER-procedure doorlopen moet worden.

In het realisatieconvenant is opgenomen dat de provincie een projectorganisatie zal opzetten welke het project ambtelijk voorbereidt en afhandelt. De afdeling infraprojecten neemt deze organisatie op zich. Omdat de provincie het bevoegd gezag is voor het tracé-besluit fungeert gedeputeerde staten als opdrachtgever voor de projectorganisatie. Hierbij is gedeputeerde staten gebonden aan de scope, zoals vastgelegd in het bestuursconvenant. De afstemming met de regionale, en betalende, partners vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg (BO). Hierin heeft de verantwoordelijke gedeputeerde namens de provincie zitting en de portefeuillehouder Mobiliteit van de regio Parkstad, welke door de gemeenten uit dit samenwerkingsverband is gemandateerd om namens deze gemeenten op te treden en te handelen. In dit overleg wordt de voortgang in de gaten gehouden, beslissingen genomen over noodzakelijk te nemen maatregelen, en een eventuele aanpassing van de scope zoals vastgesteld in het bestuursconvenant. Daarnaast is er ook nog het Regionaal Bestuurlijk Overleg, waar alle gemeenten afzonderlijk in zijn vertegenwoordigd, evenals andere betrokken overheden en instanties, zoals Rijkswaterstaat, ProRail, de ministeries van VROM en LNV, de Kamer van Koophandel, het waterschap Roer en Overmaas en de Limburgse werkgeversvereniging. Dit overleg heeft met name een communicatieve functie, waar coördinatie plaatsvindt wat betreft procedures, regelingen en vergunningen welke relevant zijn voor het project Buitenring. Beide bestuurlijke

overlegconstructies worden overigens voorbereid en ondersteund door ambtelijke overleggen.



Figuur 5.2 Organisatiestructuur Buitenring Parkstad Limburg

Het idee achter deze procesarchitectuur is dat één projectorganisatie, gemandateerd door het bestuursconvenant en de scope die daarin is afgesproken, met en bepaalde mate van zelfstandigheid kan opereren. Als er bepaalde beslissingen moeten worden genomen die buiten de afspraken vallen of als er van de scope wordt afgeweken, dan dient dit te worden besproken in het BO, waarna alle ondertekenaars van het bestuursconvenant daarmee moeten instemmen.

Vanuit de projectorganisatie wordt er ondertussen begonnen met de voorbereiding het maken van een keuze van het tracé voor de buitenring. Hiervoor wordt onder meer een geheel nieuwe tracénota/MER opgesteld, om de milieueffecten in kaart te brengen. Wat hierbij opvalt, is dat de gemeenten aangeven niet nauw betrokken zijn geweest bij het ontwerp van de verschillende tracévarianten. Pas ten tijde van het bepalen en vaststellen van het voorkeustracé zijn de gemeenten hierin gekend. Het bestuurlijk overleg over het te kiezen voorkeustracé heeft om die reden ook veel voeten in de aarde gehad. Met name de gemeente Nuth en Kerkrade konden zich niet vinden in de voorkeur van de provincie, en hebben om die reden niet ingestemd met het voorkeustracé. Het Regionaal Bestuurlijk Overleg heeft ondertussen wel, met uitzondering van deze twee gemeenten, ingestemd met het voorkeustracé. Hierbij zijn overigens wel enkele voorbehouden gemaakt ten aanzien van de landschappelijke inpassing van de weg. Eveneens is er tijdens dit overleg - omwille van de tijdsplanning en deregulering - besloten dat het planfiguur van het Provinciaal Inpassingsplan zal worden gehanteerd in plaats van een provinciaal tracé-besluit en bestemmingsplanwijzigingen.

Ondanks het ontbreken van instemming met het voorkeustracé van de gemeenten Nuth en Kerkrade gaat de provincie verder met de procedure voor het opstellen van een inpassingsplan voor de buitenring. Overigens wordt het voorkeustracé naar aanleiding van de zienswijzen op de tracénota/MER nog wel geoptimaliseerd. Hiermee lijken de bezwaren van de gemeente Nuth te vervallen, die van de gemeente Kerkrade blijven overeind. Uiteindelijk resulteert dit in een ontwerp inpassingsplan voor de buitenring vergezeld met aanvullingen op de tracénota/MER. Op dit ontwerp inpassingsplan komen echter vele zienswijzen

(ongeveer 1750) binnen, waarmee de gevoeligheid van dit project in de regio nogmaals wordt onderstreept. Opvallend hierbij is de zienswijze van de VROM-inspectie, mede namens het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV). Zij brengen een vrij vernietigend oordeel uit over het inpassingsplan wat betreft de doorsnijding van nationale landschappen, EHS en Natura2000 gebieden. Dit is opvallend te noemen omdat normaal gesproken dergelijke grote bezwaren in een vooroverleg al kenbaar worden gemaakt, waarop het bevoegde gezag voor het plan, in dit geval de provincie Limburg, dit kan ondervangen of de argumentatie voor de gemaakte keuzes kan verbeteren. Het is daarmee een teken aan de wand dat het proces niet soepel is verlopen en dat het proces op sommige punten aan zorgvuldigheid ontbreekt.

Uiteindelijk zijn enkele zienswijzen verwerkt in het provinciale inpassingsplan, wat vervolgens is voorgelegd aan de provinciale staten van Limburg. Zij hebben op 8 oktober 2010 ingestemd met het provinciaal inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg, waarmee de realisatie van de weg in principe een feit is. Op dit moment ligt het plan voor bij de Raad van State, waar vele bezwaarschriften (ongeveer 500) tegen het inpassingsplan zijn ingediend. De Raad van State heeft een voorlopige voorziening getroffen waarmee voorkomen wordt dat de provincie alvast kan beginnen met de aanleg van de weg voordat de Raad van State een uitspraak heeft gedaan. Naar het zich op het moment van schrijven laat aanzien komt de Raad van State in het najaar van 2011 met een uitspraak over de Buitenring Parkstad Limburg.

5.2 De kenmerken van complexiteit

Aan de hand van de in het theoretisch kader omschreven definitie van complexiteit kan worden vastgesteld dat de aanleg van de Buitenring Parkstad Limburg een complex vraagstuk betreft. Bij het project zijn namelijk vele actoren betrokken, vanuit meerdere lagen van de overheid. Ogenschijnlijk spelen voor veel van de betrokken actoren hetzelfde belang, namelijk het bieden van een oplossing van de slechte ontsluiting van het gebied, maar op de achtergrond spelen er meer belangen mee. Zo spelen er voor onder andere de gemeente Landgraaf en Brunssum ook economische belangen mee ten aanzien van de ontsluiting en de daaraan gerelateerde ontwikkelpotenties van bestaande en te ontwikkelen recreatief gebied en bedrijventerreinen. Ontwikkelingen en investeringen hierbij zijn grotendeels afhankelijk van de aanleg van deze weg. Daarnaast speelt voor de gemeente Brunssum indirect het belang van de Navo Joint Forces Headquarters een rol van betekenis, aangezien zij te kennen hebben gegeven omwille van beveiligingsredenen geen drukke weg direct langs hun hoofdkwartier te willen hebben terwijl er door de provincie wel twee corridors zijn vastgesteld vlak langs dit complex. Voor de gemeente Kerkrade speelt het belang van de bescherming van het Vauputsdal een grote rol bij hun opstelling ten aanzien van de weg en het te kiezen tracé. In potentie kunnen deze verschillende belangen conflicterend met elkaar zijn, zeker als het aankomt op de financiële dekking om aan al deze belangen tegemoet te komen.

Binnen dit project zijn er ook genoeg onzekere factoren aan te wijzen waardoor er niet van een stabiele context gesproken kan worden. Zo bleven er lange tijd onzekerheden bestaan over de financiering. Zowel om de financiering met de regionale partners rond te krijgen, maar ook daarna, wat betreft de precieze kosten, onder meer van de grondverwerving. Maar de oplossing zelf, de tracékeuze, is misschien wel de grootste onzekerheid die boven de markt is

blijven hangen. Alle partijen onderkennen het belang van een betere ontsluiting en zijn om die reden ook in dit project gestapt, terwijl het nog onduidelijk was waar het tracé precies zou gaan lopen, en er dus geen zekerheid bestond of er een voor alle partijen bevredigende oplossing gevonden zou worden. Daarnaast hebben de prognoses over het toekomstige gebruik van de weg in relatie tot de nut en noodzaak van de weg ook vaak, en al vanaf het begin, ter discussie gestaan. Het project kent daarbij, mede door de lange looptijd van het proces, vele ontwikkelingen en veranderende situaties. Zo is tot twee keer toe besloten het planfiguur wat voor de juridische borging van de weg moet zorgen aan te passen. Het afblazen van het aantakken het Duitse wegennet, welke aanvankelijk een nieuwe weg zouden laten aansluiten op de Buitenring, is hier eveneens een voorbeeld van. Maar ook de bevolkingskrimp die in het gebied is toegeslagen en de daardoor verslechterde economische perspectieven zorgen voor een hoge dynamiek binnen dit open en gevoelige systeem rondom het project Buitenring. In het licht van deze constatering ten aanzien van de concepten binnen de definitie van complexe systemen is het aannemelijk te stellen dat de Buitenring Parkstad Limburg een vraagstuk is welke als complex bestempeld kan worden.

5.2.1 De mate van complexiteit nader geanalyseerd met het IBO-schema

Door middel van een IBO-schema, zoals dat is besproken in het theoretisch kader en het methodologisch hoofdstuk, kan nader worden geanalyseerd in hoeverre de aanpak van het vraagstuk zich ook verhoudt tot de veronderstelde mate van complexiteit van het vraagstuk. Hiervoor zal het vraagstuk worden onderverdeeld in vijf beleidsthema's, waarna voor ieder beleidsthema het vraagstuk zal worden ingedeeld in een categorie op een schaal van eenvoudig naar zeer complex, zoals is beschreven in het methodologisch hoofdstuk. Hieruit ontstaat er een gedifferentieerd beeld over de mate van complexiteit in relatie tot het vraagstuk zelf en de manier waarop het vraagstuk is aangepakt.

Wat betreft een gedeelde visie over het probleem kan geconstateerd worden dat er bij aanvang van het besluitvormingsproces daarover een stevige consensus bestond. Zowel de provincie Limburg, als ook de gemeenten in de regio Parkstad zijn het er in de periode 1996 – 1998 over eens dat het regionaal verbindend wegennet niet optimaal functioneert, en dat aanpassingen noodzakelijk zijn. Vanuit de economische groeiprognoses voor de regio wordt dit eveneens onderschreven, aangezien de automobiliteit matig scoort. Met het oog op voorziene gebiedsontwikkelingen (onder andere bij Brunssum) was de nadrukkelijke vraag er ook vanuit de regio zelf. In de loop van het proces is de probleemstelling echter steeds meer ter discussie komen te staan. Met name de bevolking van de regio ging zich steeds steviger roeren waarbij de nut en noodzaak van het project in twijfel werd getrokken en als argument werd aangedragen tegen de plannen voor de buitenring. De economische teruggang sinds de jaren 2001/2002, de veranderende groeiprognoses voor de regio en de bevolkingskrimp die in Zuid-Limburg hard toeslaat hebben dit in de hand gewerkt. De verantwoordelijke overheden zijn echter altijd achter het project Buitenring blijven staan. Zelfs de gemeente Kerkrade, welke een felle strijd hebben gevoerd tegen het gekozen tracé binnen hun gemeentegrenzen, onderschrijven ondanks dat nog steeds de notie om de wegenstructuur in de regio Parkstad aan te passen. Er kan dus gesteld worden dat over het probleem een grote mate van overeenstemming bestaat.

Ten aanzien van de oplossing kan in grote lijnen hetzelfde worden gezegd. Ten tijde van het vaststellen van de corridor en daarvoor bestond er bij alle gemeenten en de provincie een bepaalde mate van consensus ten aanzien van het idee van een ringweg ter ontsluiting van de regio. Vanuit de gemeente Kerkrade was er overigens al vanaf het begin af aan verzet tegen een eventuele doorsnijding van Vauputsdal, wat hoogstwaarschijnlijk door de aanleg van de buitenring zou gaan gebeuren. Om die reden hebben zij vanaf het begin af aan aangedrongen op een variant die het Vauputsdal zou sparen. Ten tijde van het ondertekenen van het bestuursconvenant is in de gemeenteraad aldaar nog een motie tegen de aanleg van de buitenring ingediend, maar deze is verworpen, waarmee Kerkrade getekend heeft vóór de aanleg van de buitenring. Tot op de dag van vandaag staan alle partijen nog achter de gekozen oplossing, ondanks de onvrede over het verloop op sommige punten van het proces en het verzet van Kerkrade tegen het gekozen tracé. Om die reden kan ten aanzien van de oplossing gesteld worden dat er een redelijke mate van overeenstemming bestaat.

Als het gaat over de interactie tussen de verschillende actoren binnen het project Buitenring kan er gesteld worden dat er verschillende visies op zijn. In de basis is interactie voorzien door de verschillende bestuurlijke overlegconstructies. Ook de totstandkoming van het bestuurs- en realisatieconvenant heeft een grote mate van interactie gekend. Maar in essentie blijft het een project waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid draagt en ook bevoegd gezag is. Echter hebben de gemeenten zich door hun financiële bijdrage aan het project ook een bepalende positie verworven binnen het proces. En daar gaat het volgens sommige betrokkenen mis. Want na de totstandkoming van het bestuursconvenant is vanuit de provincie een projectorganisatie opgezet die het plan gaan uitwerken om zo tot een tracékeuze te komen. Dit is volgens de regio Parkstad erg top-down vanuit de provincie aangepakt, waarbij er weinig rekening is gehouden met de betalende regionale partners. De communicatie tussen de projectorganisatie van de provincie en de regionale partners wordt slecht genoemd en op het terrein van de financiën wordt door de projectorganisatie geen openheid van zaken gegeven. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat de projectorganisatie is gevormd door de afdeling Infraprojecten van de provincie Limburg, waarmee de organisatie van het project vrij sectoraal, vanuit het verkeerskundig beleidsveld, is opgezet. En dat heeft vervolgens zijn weerslag op de manier waarop het project wordt aangestuurd en uitgevoerd. Er kan daarom gesteld worden dat het project een sterke aansturing door de provincie kent, waar eerder van consulteren dan van interactieve besluitvorming gesproken kan worden, waarbij het gedrag van de provincie in sommige gevallen zelfs doorslaat naar opleggen, in de ogen van enkele betrokkenen. Ten aanzien van de mate van interactie kan gesteld worden dat de categorisering consulteren, soms doorslaand naar opleggen het beste past bij de manier waarop de interactie binnen het systeem van de buitenring gekenschetst kan worden.

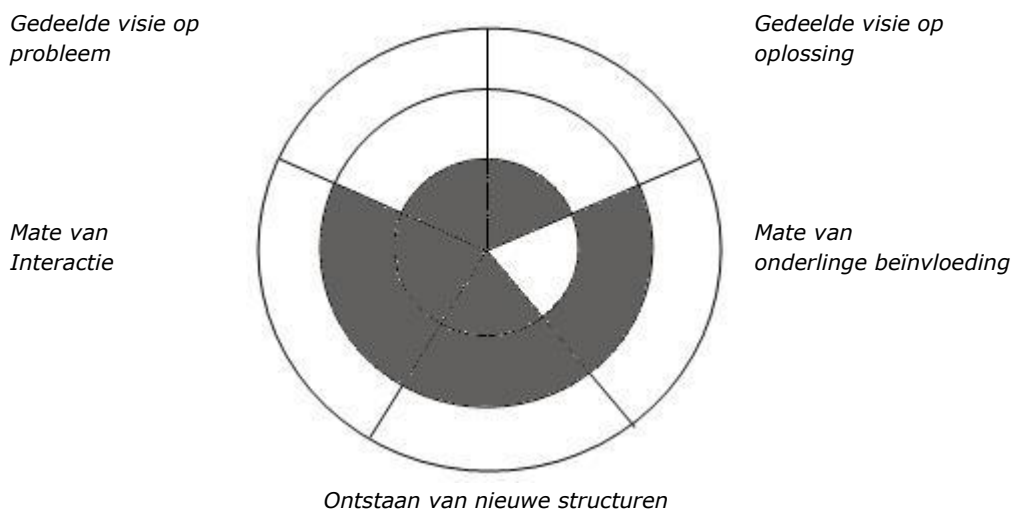
Over de mate van onderlinge beïnvloeding van de subsystemen kan gezegd worden dat er aan het begin van het proces een zekere mate van aanpassing waargenomen kan worden. Met name ten tijde van de totstandkoming van het bestuurs- en realisatieconvenant kende het proces op dat vlak een grote dynamiek, wat uiteindelijk in een akkoord heeft geresulteerd. Ook later in het besluitvormingsproces is te zien dat actoren sterk op elkaar reageren. Dit maal op een meer negatieve manier, waarmee de verstandhoudingen tussen de participerende partijen, of subsystemen, steeds verder onder druk kwam te staan.

Dit had tot gevolg dat de verschillende partijen 'verstarden' en vaker voet bij stuk gingen houden en daarmee zich autonomer gingen gedragen. De oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de matig ervaren communicatie vanuit de provinciale projectorganisatie en hun soms 'autoritaire' houding in de ogen enkele betrokken partijen. Dit heeft volgens hen de houding die zij hebben aangenomen ten aanzien van de provincie en de daar ondergebrachte projectorganisatie beïnvloed. In dat opzicht kan worden gesteld dat de partijen zich weldegelijk aan elkaar aanpassen, maar eerder op een manier waarbij ze zichzelf ingraven. Het gaat dan niet om een proces van aanpassing aan elkaars positie en standpunt ten aanzien van het vraagstuk. Om die reden kan er in het licht van deze analyse niet gesproken worden van een hoge mate van beïnvloeding, wat leidt tot wederzijdse aanpassingen. Het andere uiterste, compleet autonoom gedrag van de verschillende subsystemen binnen het systeem van de Buitenring, daarvan is ook geen sprake. Vandaar dat de buitenring op het beleidsthema onderlinge beïnvloeding gecategoriseerd wordt als anticiperend.

Wat betreft de mate van het ontstaan van nieuwe structuren kan geconstateerd worden dat deze nauwelijks zijn ontstaan. Dit project is voornamelijk vanuit bestaande bestuurlijke structuren aangepakt. Voor de afstemming met de regio zijn de constructies van het Bestuurlijk Overleg en het Regionaal Bestuurlijk Overleg in het leven geroepen, maar meer dan een overlegstructuur om tot afstemming te komen is dit niet. Er is immers bepaald dat als er van de in het bestuursconvenant vastgestelde scope wordt afgeweken, alle gemeenteraden en de provinciale staten daar afzonderlijk hun akkoord voor moeten geven. Dit convenant daarentegen kan wel als een bestuurlijke alliantie worden gezien, waarin provincie en regio een gedeelde oplossing hebben bezegeld, waar ze beide financieel aan bijdragen. In dit geval kan dan ook het beste worden gesproken van een wisselwerking tussen een organisatievorm die is gebaseerd op het gebruik van bestaande structuren, van waaruit een licht bestuurlijke alliantie is aangegaan. Het is daarom dat het project Buitenring een gedeeld predicaat krijgt bij dit beleidsthema.

5.2.2 Het IBO-schema ingevuld

Als we de beoordelingen op de verschillende beleidsthema's voor de casus Buitenring Parkstad Limburg uitzetten in het IBO-schema ontstaat een beeld over de mate van complexiteit zoals zich dat in de praktijk heeft voorgedaan. De kern van het schema betreft de categorie gelijk aan een eenvoudige, weinig complexe kijk op het vraagstuk. De buitenste schil geeft een zeer complexe uiting voor het betreffende beleidsthema aan.



Figuur 5.3 IBO-schema Buitenring Parkstad Limburg

Wat opvalt als het schema volledig is ingevuld, is de mate van 'eenvoud' die eruit naar voren komt. Hieruit kan geconcludeerd worden het vraagstuk op een eenvoudige manier, op routinematige wijze is aangepakt, waarbij vanuit bestaande structuren is gewerkt, en er een duidelijke, heldere sturing op het project werd gevoerd vanuit de eindverantwoordelijke overheid, in dit geval de provincie Limburg. Hieruit zou je kunnen opmaken dat het een relatief simpel probleem is, mede omdat uit het schema tevens naar voren komt dat alle betrokken partijen het over de probleemstelling en de daarbij gekozen oplossing eens zijn. We zouden dus kunnen stellen dat het wel meevalt met de complexiteit van dit vraagstuk. Maar op basis van de beschrijving van de case in termen van de kenmerken en concepten van complexiteit hebben we het vraagstuk Buitenring bestempeld als een complex vraagstuk. Daarnaast kan op basis van de beschrijving van de casus eveneens worden geconcludeerd dat de manier waarop dit vraagstuk bestuurlijk is aangepakt in de praktijk niet optimaal heeft gefunctioneerd en zelfs de voortgang van het proces in gevaar heeft gebracht, door de vele zienswijzen die op het plan zijn uitgebracht en de onenigheid met de regionale partners over de financiering. In de wetenschap van deze inzichten onderstreept de analyse op basis van het IBO-schema wellicht juist de complexiteit van dit vraagstuk, omdat de gekozen, op eenvoud gebaseerde, aanpak blijkbaar geen recht heeft gedaan aan de complexe aard van het vraagstuk. Als we vervolgens de parallel leggen tussen het IBO-schema en het spectrum van planologisch handelen, kunnen we afleiden dat er een enigszins technisch rationele aanpak is gehanteerd, waarbij de provincie Limburg zichzelf een leidende rol heeft aangemeten. Dit strookt echter niet met de belangen die er voor de regio bij dit project spelen, en de financiële bijdrage van iets minder dan 50% van het totale budget van de zijde van de regionale partners. In de architectuur van het proces is dus onvoldoende rekening gehouden met deze positie, waardoor er geen goede balans bestond in bevoegdheden en zeggenschap tussen de samenwerkende en betalende partijen.

Op basis van dit schema kun je ten aanzien van het materieel object van planning constateren dat er een gedeeld bewustzijn bestaat bij alle partijen over het probleem, en dat er ook overeenstemming is over de oplossing, tenminste het idee van de oplossing. Deze kanttekening wordt bewust gemaakt, omdat het bij

de uitwerking van deze oplossing mis gaat. Dit heeft echter meer betrekking op de wijze waarop het bestuurlijk object van planning vorm heeft gekregen en heeft gefunctioneerd. Hoewel er een gedeelde visie bestaat over het probleem en de oplossing daarvoor en het vraagstuk daarmee overzichtelijk en eenvoudig lijkt, wil dat nog niet zeggen dat het organisatorisch ook op die wijze kan worden aangepakt. Andere factoren, waaronder het aantal betrokken actoren, de kosten van de oplossing, de dekking daarvan en de (politieke) gevoeligheid bij de aanleg van infrastructurele projecten (o.a. geluid, aantasting natuur, luchtverontreiniging) – alle kenmerken van complexiteit – spelen hier een wezenlijke rol bij. Geconstateerd kan worden dat hier onvoldoende rekening mee is gehouden bij de opzet en organisatie van dit project.

Over het algemeen kunnen we stellen dat de wijze waarop het vraagstuk is aangepakt geen recht heeft gedaan aan de complexiteit en gevoeligheid ervan en het systeem rondom het vraagstuk heeft zich dan ook niet als een complex systeem ontwikkeld, terwijl het wel een complex systeem is. Waar het probleem hierbij zit zal in de volgende paragraaf nader bekeken worden.

5.3 Reflectie: Hoe heeft het project Buitenring Parkstad gefunctioneerd

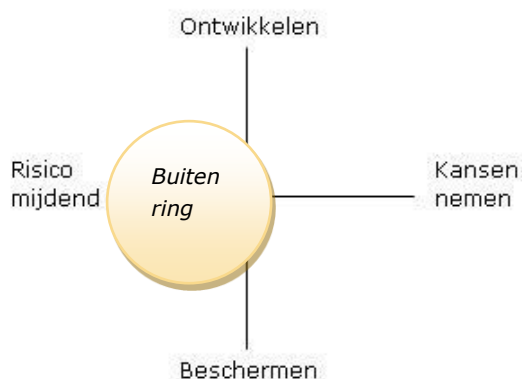
Het gegeven dat er 500 bezwaarschriften tegen de Buitenring zijn ingediend bij de Raad van State geeft al aan dat ook de afloop van het vraagstuk van de Buitenring nog ongewis is. Zij behandelen, zoals het zich op het moment van schrijven laat aanzien, in het najaar van 2011 de bezwaren tegen de Buitenring. Maar het feit dat er een uitzonderlijk groot aantal bezwaren zijn ingediend tegen dit project geeft aan dat de verantwoordelijke overheden er allerminst in geslaagd zijn de publieke opinie, maar ook enkele betrokken overheidsinstanties van de nut en noodzaak van deze weg te overtuigen. Want ook de bezwaren van de gemeente Kerkrade en de forse zienswijze van de VROM-inspectie, mede namens het ministerie van LNV bevestigen dit beeld. Het geeft het beeld weer van een proces waarbij een fixatie is ontstaan op die ene gekozen oplossing. Vanuit een bepaalde moeheid binnen het systeem, voornamelijk veroorzaakt door het 'voortslepende, moeizame' proces wat doorlopen moet worden, lijkt vooral de provincie dit project zo snel mogelijk afgerond te willen hebben. En daarbij was geen ruimte meer voor een herbezinning op de gekozen oplossing nadat de beslissing was gevallen. En dan gaat het niet alleen over de tracékeuze, maar ook de al eerder gemaakt keuze over de capaciteit die de weg zou moeten hebben en het snelheidsregime daarbij. En daarmee lijkt het bestuurlijke systeem van de buitenring weinig flexibel te zijn.

5.3.1 Materieel object van planning

Als we kijken naar de drijfveer achter het plan, waarom deze weg wordt aangelegd, dan zijn er eigenlijk twee antwoorden mogelijk. Enerzijds kun je stellen dat het plan een ontwikkeling nastreeft, en daarmee zelf een ontwikkeling voor het gebied is als verbetering van de bereikbaarheid waarmee het vestigingsklimaat verbeterd wordt. Anderzijds kun je stellen dat het juist een 'bescherming' vormt van het economisch potentieel van het gebied door het vestigingsklimaat te verbeteren, een bescherming tegen de sluimerende krimp in Zuid-Limburg wat zich stukje bij beetje steeds meer manifesteert. Deze 'stellingname' wordt enigszins gestaafd door de wijze waarop het project zichzelf beperkt en daarmee kansen laat liggen. Zo is er bewust voor gekozen de aanleg van de weg als project strikt te scheiden van de gebiedsontwikkeling die door de aanleg is voorzien. Onder andere de gemeente Brunssum is voornemens om bij

het bedrijventerrein Hendrik een gebiedsontwikkeling te realiseren. De kansen voor synergie met de infrastructurele opgave, zowel op het terrein van de kwaliteit van het plan als de financiering, laat men doelbewust liggen. De argumentatie hierbij laat zich raden: men wil niet nog meer risico's binnen het project van de Buitenring hebben.

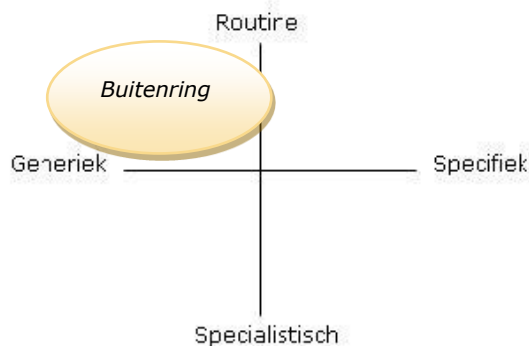
Het positioneren van het materieel object van planning is, ten aanzien van de drijfveren, voor meerdere interpretaties vatbaar en daarmee arbitrair. De buitenring als project zal binnen het reflectieschema op de as van beschermen en ontwikkelen in het midden gepositioneerd wordt. Op de andere as, welke aangeeft in hoeverre het plan als materieel object ook kansen pakt of juist risico's uit de weg gaat, wordt de buitenring gepositioneerd als een risico mijdend plan.



Figuur 5.4 Materieel object van planning Buitenring Parkstad Limburg

5.3.2 Organisatorisch object van planning

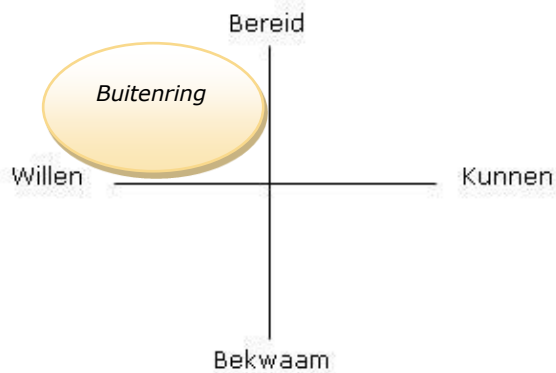
De wettelijke verankering van het project geschiedt via een nieuw planfiguur dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) beschikbaar is, namelijk het Provinciaal Inpassingsplan. Het is een 'bestemmingsplan' op provinciaal niveau wat als voordeel heeft dat niet elke gemeente afzonderlijk zijn eigen bestemmingsplan hoeft aan te passen aan het tracé-besluit, waarmee dus tijdswinst en efficiencywinst behaald kan worden. Maar om hiermee te veronderstellen dat er voor een specialistische aanpak is gekozen, dat gaat te ver. Het tegenovergestelde is eerder het geval. De manier waarop dit project organisatorisch is aangepakt lijkt eerder op een meer 'sectorale' routinematige benadering van het vraagstuk. Het feit dat de projectorganisatie, welke het plan ambtelijk uitvoeren, alleen door de afdeling infraprojecten van de provincie werd gevormd onderstreept dit, evenals het buiten beschouwing laten van de gebiedsontwikkelingen rondom de aanleg van de weg. Er is dus eerder sprake van een routinematige aanpak bij het project Buitenring in plaats van een specialistische. Daarmee maakt het de organisatie van dit project generiek. Er wordt immers een generiek beleidsinstrument ingezet om dit, toch niet alledaagse wegconcept, wettelijk te verankeren. Ook wat betreft de financiering van het project is een overwegend generieke handelswijze gehanteerd, waarbij een beroep is gedaan op de 'gebruikelijke potjes geld' hiervoor. Er is niet naar mogelijkheden gezocht om tot kwalitatief betere oplossingen te komen, die betaald konden worden door verevening met aan de weg gerelateerde ontwikkelingen of naar mogelijkheden om particuliere geld voor de weg te vinden.



Figuur 5.5 Organisatorisch object van planning Buitenring Parkstad Limburg

5.3.3 Institutioneel object van planning

Als we puur kijken naar de taakverdeling van de verschillende overheden, waar elke afzonderlijke bestuurslaag in de ogen van de wetgever verantwoordelijk voor is, dan zou de aanleg van de Buitenring een provinciale aangelegenheid zijn, zij krijgen hier immers via het provinciefonds geld voor vanuit het Rijk. Echter, tot twee jaar geleden had de provincie hier altijd planologische medewerking in de vorm van het aanpassen van bestemmingsplannen voor nodig van de gemeenten waar de provinciale weg doorheen zou lopen. Op zichzelf een vrij logische constructie, aangezien de gemeente in de basis verantwoordelijk is voor een goede ruimtelijke ordening, en infrastructuur - ook bovenregionaal - maakt daar onderdeel van uit. Door de nieuwe Wro heeft de provincie echter een instrument gekregen, waarbij ze in principe de gemeenten, en hun bemoeienis, kunnen omzeilen met als reden het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van onder andere bovenregionale infrastructurele plannen. Ook de provincie Limburg heeft uiteindelijk, in samenspraak met het bestuurlijk overleg, dit planfiguur gebruikt. Maar aan het begin van het plan was het diezelfde provincie die de regionale partners om een behoorlijke bijdrage vroegen. Uiteindelijk dragen de participerende gemeenten een kleine 50% bij aan de aanlegkosten, mede omdat het concept van de buitenring in principe verder gaat dan een 'sobere en doelmatige' uitvoering van de provinciale taak om een goed functionerend regionaal verbindend wegennet te onderhouden. Vanuit dat gegeven geredeneerd is het niet logisch dat de provincie de gehele bevoegdheid naar zich toetrekt, iets wat zij in zekere zin wel hebben gedaan, ondanks de akkoorden en de in gezamenlijkheid vastgestelde scope. Daarom dat ten aanzien van het institutioneel object van planning er wel een bereidheid tot samenwerking te bespeuren is, er vinden immers bestuurlijke overleggen plaats en er zijn akkoorden gesloten, maar de bekwaamheid hier een goede invulling aan te geven mist. Bij de draagkracht van de institutionele partijen kunnen eveneens vraagtekens worden gezet, de vele bezwaren tegen het plan onderstrepen dit onder andere. De subsystemen, met de provincie als subsysteem voorop, willen het bereikbaarheidsprobleem van de regio Parkstad wel oplossen, maar met deze gekozen oplossing en de weerstand die deze oplossing en het proces er naar toe oproepen kan niet gesteld worden dat ze het vraagstuk gezamenlijk beheersen.



Figuur 5.6 Institutionele object van planning Buitenring Parkstad Limburg

5.4 Conclusie

De beschrijving en nadere analyse van de casus Buitenring heeft veel informatie en inzichten opgeleverd op basis waarvan in deze paragraaf conclusies zullen worden getrokken. Wat in ieder geval geconcludeerd kan worden is dat het project Buitenring alles behalve probleemloos is verlopen wat de veronderstelling vooraf, dat de casus Buitenring een 'minder succesvol' project betreft, staaft.

Aanvankelijk leken de betrokken overheidspartijen, betrokken bij de Buitenring, elkaar goed te kunnen vinden, wat resulteerde in het gezamenlijke idee van de provincie en de regio voor een ringweg door de regio Parkstad Limburg. Vanuit de provincie lagen er al plannen om de verkeersstructuur in de regio Parkstad aan te pakken, en in overleg met de regionale partners is het idee van de Buitenring hieruit ontstaan. De uitwerking van dit plan werd vervolgens aan de provincie overgelaten. Achteraf kun je stellen dat op dat moment een cruciale inschattingsfout is gemaakt door de regionale partners. Het gaat hier immers niet om een alledaagse provinciale weg of een mineure aanpassing van de provinciale wegenstructuur, maar om een grote infrastructurele opgave waar een grote herstructurende werking ten aanzien van het wegennet vanuit zal gaan. De regio heeft het als het ware toegestaan dat er een proces in beweging is gezet, waarbij onvoldoende is gerealiseerd wat de impact en gevolgen ervan kunnen zijn. Zeker vanuit hun positie als 'geldschietter' van het project, hebben zij hier niet zorgvuldig gehandeld. Zij hadden hier een stevigere voet tussen de deur moeten plaatsen.

In de eerste fase van het proces, de fase waarin de corridors werden bepaald en vastgelegd, lijkt het systeem zoals zich dat om het project heen heeft gevormd nog goed te functioneren, zonder al te veel problemen wordt deze fase doorlopen. De urgentie in deze fase is ook nog niet hoog, er zijn nog geen onomkeerbare besluiten genomen – de corridors zijn slechts ruimtelijke reserveringen – en over de financiering, wie wat precies betaalt, wordt nog gesproken. Toch beginnen de eerste problemen al te ontstaan door het verzet van de gemeente Kerkrade tegen corridor door het Vauputsdal. De provincie weet dit nog goed te pareren door extra alternatieven mee te nemen in de tracéverkenningen. Op het moment van het sluiten van het bestuurs- en realisatieconvenant kun je stellen dat de urgentie hoog is, beslissingen over de financiering en de organisatie van het project worden hierin vastgelegd. Het lijkt er op dat vanuit de regio deze urgentie nog steeds niet ervaren wordt, waardoor ze hebben verzaakt om ervoor te zorgen dat

zij een stevigere positie kregen binnen het proces. De uitwerking op tracé-niveau van de weg moest immers nog beginnen en daarbij waren nog veel zaken onduidelijk, het was als het ware nog een 'ver-van-mijn-bed show'. Op het moment dat er daadwerkelijk keuzes moesten worden gemaakt ten aanzien van het tracé, toen pas werd de urgentie in de regio gevoeld, maar op dat moment waren zij niet meer in staat, en hadden zij ook niet de positie, om de 'rijdende trein' van het besluitvormingsproces te temperen en bij te sturen. Ze hebben het wat dat betreft langzamerhand uit de handen laten glippen.

In de bespreking van de case kwam al naar voren dat het bestuurs en realisatieconvenant uit 2005 de basis vormt van de samenwerking bij dit project. De scope van het project, de procesarchitectuur, de financiële dekking en de verdeling van bevoegdheden staat daarin beschreven, en alle partijen zijn eraan gebonden. De projectorganisatie heeft als het ware een 'vrijbrief' om binnen deze scope te handelen. Van deze scope kan alleen afgeweken worden als alle partijen daarmee instemmen. Op zichzelf lijkt dit een flexibele opzet van de organisatie, maar in de praktijk pakt dit anders uit. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hiervoor besproken verhoudingen tussen de betrokken overheidspartijen welke niet in balans is, en wat zijn weerslag heeft op de manier van samenwerking. Alle partijen graven zich als het ware in, waarbij de gemeenten, verenigd in de stadsregio Parkstad, meer inspraak en zeggenschap willen, terwijl de provincie, als bevoegd gezag, 'krampachtig' vasthoudt aan de scope, en het project van daaruit het liefst zo dicht mogelijk bij zichzelf willen houden. De analyse van de case laat zien dat dit heeft geresulteerd in een inflexibel proces, waarbij afstemming en overeenstemming ten aanzien van veranderingen van de scope zeer moeizaam verloopt. Gesteld kan worden dat het project Buitenring als systeem zich weinig adaptief gedraagt. Het systeem laat zich beter omschrijven als star, waarbij het in de wurggreep wordt gehouden van de fixatie op de scope en de oplossing die daaruit is voortgekomen. Daarmee werkt de manier waarop het vraagstuk van de buitenring is aangepakt eerder als beperkend ten aanzien van de kwaliteit van de oplossing, dan dat het een meerwaarde oplevert.

Op de deelvraag of zich ook vermijdbare problemen hebben voorgedaan kan instemmend worden geantwoord. Het belangrijkste probleem bij dit project zijn de vele zienswijzen en bezwaarschriften. Het is een illusie te denken dat bezwaren geheel te voorkomen zijn, zeker als het gaat om de aanleg van infrastructuur. Maar deze grote hoeveelheid aan bezwaren, en specifiek die van de VROM-inspectie, mede namens het ministerie van LNV, waren te voorkomen geweest. Op deze bezwaren van de VROM-inspectie ten aanzien van de strijdigheid van het inpassingsplan met nationale belangen is door de provincie, bewust of onbewust, niet geanticipeerd, waarmee de projectorganisatie het risico heeft gelopen een reactieve aanwijzing te krijgen voor het inpassingsplan van de Buitenring, waarmee de minister van VROM het plan naar de prullenbak kan verwijzen. Hieruit kan opgemaakt worden dat het probleem hierbij voornamelijk gevonden moet worden in het onvermogen om de bezwaren te weerleggen, wat eveneens de conclusie onderstreept dat vanuit de projectorganisatie men teveel op 'die ene oplossing' was gefixeerd en daarmee de ogen sloot voor de kritieken en bezwaren daartegen en de ogen sloot voor alternatieven.

Resumerend kan over de casus Buitenring Parkstad gezegd worden dat het besluitvormingsproces alles behalve soepel is doorlopen en dat het systeem als geheel niet efficiënt en effectief heeft gefunctioneerd. De manier waarop het

systeem georganiseerd is en de houding van de actoren, of ook wel subsystemen genoemd, hebben hier vooral aan bijgedragen. De lessen die we hieruit kunnen trekken richting ruimtelijke projecten meer in het algemeen zullen besproken worden in hoofdstuk 6.

6. Conclusies en aanbevelingen

Nu de cases zijn beschreven en geanalyseerd kunnen de conclusies worden getrokken. Wat heeft dit onderzoek ons opgeleverd, welke lessen kunnen er getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen daaruit worden meegenomen? De doelstelling van dit onderzoek is om de discussie over regionale samenwerking, of het openbaar bestuur daarin effectief en efficiënt functioneert, in relatie tot bestuurlijke drukte en de daaruit voortvloeiende roep om te herstructureren en herordenen, verder vooruit te helpen. Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen met betrekking tot de cases zal in dit hoofdstuk een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Vervolgens zullen de aanbevelingen van dit onderzoek, op basis van de conclusies, worden besproken. Ten slotte zal er gereflecteerd worden op het onderzoek.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit onderzoek zal eerst goed moeten worden gekeken wat de deelvragen ons aan antwoorden hebben opgeleverd. De meeste van de deelvragen hebben betrekking op de cases en zijn daar reeds beantwoord, maar de eerste twee deelvragen zijn van meer algemene aard, hoe het bestuurlijk systeem, het wettelijk kader eruit ziet en functioneert. Op deze vragen is in hoofdstuk 1 ingegaan.

6.1.1 Deelvraag 1

Hoe ziet het bestuurlijke systeem er op dit moment uit, met name op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau?

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn de twee belangrijkste wetten op basis waarvan de verschillende overheden in het domein van de ruimtelijke ordening functioneren. Zoals is aangegeven in hoofdstuk 1 zijn sinds 2008, het moment dat de nieuwe Wro van kracht werd, een aantal zaken veranderd die van grote invloed kunnen zijn op de werking van het bestuurlijke systeem. Zo hebben het Rijk en de provincies de mogelijkheid gekregen zelf een voor de burgers juridisch bindend bestemmingsplan te maken, het zogeheten inpassingsplan. Voor 2008 kon alleen een gemeente een bestemmingsplan opstellen, en waren hogere overheden altijd genoodzaakt de gemeente waarbinnen zij een ruimtelijke ingreep wilden plegen om planologische medewerking te vragen. De gedachte hierachter is dat ruimtelijke plannen een snellere doorlooptijd krijgen doordat er minder 'vertragende bemoeienis' plaatsvindt. Maar doordat deze 'noodzaak' tot planologische medewerking nu is verdwenen, vervalt ook het automatische mechanisme waarmee samenwerking, of in ieder geval afstemming' georganiseerd wordt. Het gevolg van al deze wijzigingen, zoals beschreven in paragraaf 1.5.1 is dat de verschillende overheidslagen meer handelingsvrijheid hebben gekregen en minder van elkaar afhankelijk zijn geworden. Ons bestuurlijk systeem wordt daarmee steeds meer gelaagd. Tel daar de terugtrekkende Rijksoverheid binnen het domein van de ruimtelijke ordening bij op, door de voorgenomen decentralisatie en het opheffen van de WRG+ regio's, en je kan concluderen dat een op samenwerking en consensus gericht wettelijk kader langzamerhand aan het verdwijnen is.

Daar tegenover staat een tendens in de regio waarbij er toch steeds vaker de samenwerking wordt gezocht, de zogenaamde 'regionalisering'. Voorbeelden

hierbij zijn het samenvoegen van ambtelijke organisaties binnen regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of uitwisseling van elkaars ambtenaren. Op het terrein van de bedrijfsvoering - het organisatorisch vlak van het ambtelijk apparaat - wordt wel steeds meer de samenwerking gezocht en gevonden. Echter doet deze beweging zich met name voor binnen de overheidslaag van de gemeente, en niet tussen de overheidslagen, zoals beide cases ons ook laten zien.

6.1.2 Deelvraag 2

Hoe functioneert dat systeem in zijn algemeenheid ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau?

Het systeem zoals omschreven bij de beantwoording van de vorige deelvraag functioneert op zichzelf goed, de kaders zijn immers helder. Maar zoals in de inleiding van dit onderzoek al is aangegeven is samenwerking bij ruimtelijke vraagstukken op het regionale schaalniveau, vanuit het oogpunt van de belangen die er spelen en de raakvlakken met allerlei sectoraal beleid, geen kwestie van willen maar van moeten, en juist de wettelijke kaders die deze samenwerking als het ware 'organiseren' zijn opgerekt of zelfs verdwenen. Hiermee komt het dus nog meer aan op de bereidwilligheid en de bekwaamheid van de verschillende actoren hoe het systeem er uit komt te zien en hoe dit systeem wordt georganiseerd, wat zijn weerslag heeft op het al dan niet goed functioneren van dat bestuurlijke systeem.

6.1.3 Overige deelvragen

Op basis van de antwoorden op de deelvragen die betrekking hebben op de cases, zijn bepaalde conclusies van meer algemene aard ten aanzien van deze vragen te trekken. Aanvankelijk lijken de twee cases, de twee vraagstukken verschillend van karakter. De IJsselsprong gaat immers over een integrale gebiedsontwikkeling, terwijl de Buitenring slechts gaat over de aanleg van een provinciale weg, waarmee je vraagtekens zou kunnen zetten bij de vergelijkbaarheid van deze twee cases en daarmee bij de conclusies die je op basis daarvan kunt trekken. Maar beide cases hebben meer gemeen met elkaar dan ogenschijnlijk lijkt. De Buitenring Parkstad had immers op een gelijksoortige wijze aangepakt kunnen worden als het project IJsselsprong. Zoals uit de beschrijving van de case is op te maken heeft de aanleg van de Buitenring ook ingrijpende consequenties voor de structuur en de inrichting van het gebied, waarmee het complex van aard is. Ook bij de Buitenring spelen er vanuit de regio meer belangen dan alleen het verbeteren van de bereikbaarheid en dienen zich door de aanleg van de weg ontwikkelkansen aan. Maar in tegenstelling tot de regionale partners bij de case IJsselsprong is de regio bij het project Buitenring er niet in geslaagd deze kansen te verweven en te integreren met de aanleg van de weg, waarmee een integraal plan voor een gebiedsontwikkeling in de regio Parkstad niet van de grond is gekomen. Uit alle interviews is op te maken dat er bewust voor gekozen is de infrastructurele opgave als losstaand project te beschouwen. Daarmee ligt een meer klassieke, traditionele aanpak van het project ook voor de hand, wat ook zo heeft uitgepakt. Deze keuze de aanleg van de weg niet als een integrale gebiedsontwikkeling aan te pakken heeft er in zekere mate aan bij gedragen dat de regionale partners in het geval van de Buitenring geen 'voet tussen de deur' kregen bij de provincie, waar dat de regionale partners bij de IJsselsprong wel is gelukt bij het Rijk. Zoals aangegeven is de houding, de ontvankelijkheid voor alternatieven en samenwerking, van de uiteindelijk eindverantwoordelijke overheid van groot belang hierbij. Maar ook de wil bij de regionale partners om

voor hun eigen belangen op te komen en deze, voor zover dat mogelijk en haalbaar is, veilig te stellen is belangrijk. De urgentie die zij daaraan gaven is van wezenlijk belang, zo laat de analyse van de cases ons zien. Bij het project IJsselsprong bij Zutphen was een 'sense of urgency' aanwezig in de regio, en daar is de regio er dan ook in geslaagd samen met het Rijk, de provincie en het waterschap tot een integraal plan te komen waar iedereen zich in kan vinden binnen een evenwichtig systeem wat organisatorisch in balans is. Bij de Buitenring Parkstad was deze 'sense of urgency' niet voldoende op tijd aanwezig bij de regionale partners, wat uiteindelijk heeft geleid tot een vastgesteld wegtracé waar nog veel weerstand tegen bestaat binnen een systeem waar de verhoudingen uit balans zijn.

6.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Geredeneerd vanuit het perspectief van complexiteit, hoe functioneert het openbaar bestuur op regionaal niveau bij besluitvormingsprocessen rondom ruimtelijke vraagstukken, en beantwoord de huidige organisatie van dat openbaar bestuur, qua verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de complexe aard van deze ruimtelijke vraagstukken?

6.2.1 Hoe het openbaar bestuur functioneert

In de beschrijving van de cases, en de conclusies die op basis daarvan zijn getrokken, komen twee verschillende beelden naar voren wat betreft het functioneren van het openbaar bestuur bij ruimtelijke projecten in de regio. Dit was ook zo bedoeld in de opzet van het onderzoek. De vraag die hier beantwoord moet worden is vervolgens hoe het openbaar bestuur ermee is omgegaan, weten ze raad met deze complexe vraagstukken? Voordat we deze vraag beantwoorden grijpen we eerst terug op het theoretisch kader. Het perspectief van complexe adaptieve systemen, het perspectief waarmee in dit onderzoek naar beide cases is gekeken, gaat uit van een voortdurend veranderende werkelijkheid. Het is de kunst voor de betrokken overheden binnen de systemen van de vraagstukken van beide cases om ervoor te zorgen dat zij hier een antwoord op hebben, dat de actoren samen het systeem weerbaar en dusdanig flexibel maken, dat het systeem zich kan aanpassen aan deze constant veranderende werkelijkheid. De vraag is in hoeverre het openbaar bestuur in de beide cases van dit onderzoek daarin geslaagd zijn, kunnen zij omgaan met de complexiteit van het ruimtelijk vraagstuk waarmee ze zich geconfronteerd zien? Het antwoord hierop is ja, zij kunnen hier mee omgaan. In het geval van de Buitenring Parkstad kunnen we op basis van de beschrijving en analyse van de cases concluderen dat ze hier toch niet in geslaagd zijn, waar dat bij de case IJsselsprong wel is gelukt.

Bij de Buitenring zien we dat er een proces in werking gezet wat uitgaat van een meer traditionele, routinematige, sectorale benadering van het voorliggende vraagstuk. Er wordt duidelijk naar eenvoud gezocht en naar eenvoud gehandeld – zoals de analyse met het IBO-schema laat zien - waarbij aanpalende belangen wel gekend en meegewogen worden, maar niet actief in het proces betrokken en geïntegreerd worden. Dit vermindert het vermogen van het systeem van de Buitenring om effectief op veranderende omstandigheden te anticiperen, met name wanneer het deze aanpalende belangen betreft, omdat vanuit de focus op eenvoud en efficiency werd vastgehouden aan de weg die was ingeslagen, namelijk een geheel nieuwe vierbaans ringweg. In het geval van de IJsselsprong vormde de PKB Ruimte voor de Rivier en de dubbele, op ruimtelijke kwaliteit gerichte doelstellingen de basis voor een open planproces. Er lag vanuit de PKB een duidelijke doelstelling, maar men stond open voor de belangen en ideeën die

er vanuit de regionale partijen in dit gebied speelden. Hieraan is in de architectuur van het proces recht gedaan, waarmee deze belangen onderdeel zijn geworden van het proces en daarmee van het systeem. Het Rijk heeft namelijk haar planvorming als het ware in de regio neergelegd, zonder dat ze daarbij concessies doen aan de eigen belangen. Hiermee heeft het systeem als geheel het vermogen gekregen op veranderende omstandigheden ten aanzien van deze belangen in te spelen.

6.2.2 Hoe het functioneren zich verhoudt tot het bestuurlijke systeem

Op de vraag of de organisatie van het openbaar bestuur - het bestuurlijke systeem op basis van het 'Huis van Thorbecke' - ook beantwoord aan de complexe aard van ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau is het antwoord wederom ja. Met name de Wgr biedt voldoende mogelijkheden om samenwerking te organiseren en verantwoordelijkheden en bevoegdheden te delen. Het gaat er echter om in hoeverre er ook gebruik van deze mogelijkheden wordt gemaakt, en daarbij speelt de bereidheid van de actoren een belangrijke rol. De participerende overheden, vooral de overheid waar het grootste en belangrijkste bevoegdheid ligt ten aanzien van het vraagstuk, moeten bereid zijn hun opstelling binnen het proces aan te passen in de geest van het grotere geheel. In het geval van de case IJsselsprong kan gesteld worden dat het Rijk, als bovenliggende overheid qua bevoegdheid binnen dit vraagstuk een dergelijke open houding heeft aangenomen. Bij de Buitenring kan dit - op basis van de casestudie - niet van de provincie Limburg, als bovenliggende overheid gezegd worden.

Een dergelijke open houding vraagt om een flexibele opstelling, en juist op dat punt komt een lastig en gevoelig punt aan de oppervlakte. Want flexibiliteit vraagt om het snel kunnen schakelen, het snel kunnen anticiperen op gebeurtenissen en situaties, en dat staat vaak op gespannen voet met de democratische legitimatie binnen samenwerkingsverbanden, zoals in hoofdstuk 1 staat omschreven. Toch hoeft deze gespannen verhouding tussen flexibiliteit en democratische legitimatie van het systeem niet altijd problematisch te zijn. In het geval van de IJsselsprong kon hier goed mee om worden gegaan, gezien de grote mate van zelfstandigheid van bevoegdheden van de afzonderlijke opgaven binnen het integrale, en vanuit die integraliteit aan interactie en onderlinge afstemming onderhevige, gebiedsplan. Hierbij moet wel gezegd worden dat de opgaven binnen het plan ook een hoge mate van zelfstandigheid konden behouden. Bij andere vraagstukken, of projecten, zal de verwevenheid en financiële afhankelijkheid van deelprojecten binnen een integraal plan wellicht groter zijn, waarbij een dergelijke opzet niet voor de hand ligt. Hiermee blijft de constatering overeind staan dat democratische legitimatie en de wijze waarop het openbaar bestuur het hoofd biedt aan complexe ruimtelijke vraagstukken een dilemma blijft wat zich moeilijk laat oplossen.

6.3 Aanbevelingen

Welke lessen kunnen er nu getrokken worden op basis van de analyse van de twee cases in dit onderzoek, welke bevindingen kunnen hieruit meegenomen worden ten aanzien van de aanpak van ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau, meer in het algemeen. In deze paragraaf zal op deze vraag in termen van aanbevelingen worden ingegaan.

Als er één ding is wat duidelijk uit de conclusies naar voren komt dan is dat de mate van betrokkenheid en draagvlak als succesfactor voor een goed functionerende samenwerking. Ten aanzien van de procesarchitectuur is het dan

ook van belang dat het systeem en het proces daarbinnen dusdanig wordt vormgegeven dat de overheden met grote belangen en bevoegdheden bij het project op een goede en adequate manier in de organisatie van het project worden ingebed. Zeker als ze meebetalen, zal je ze moeten laten participeren binnen de projectorganisatie of het programmabureau waar het project ambtelijk voorbereid wordt. Hiermee is het proces, en alle informatie daarbij, voor iedereen transparant en toegankelijk. Het creëert daarmee vertrouwen en betrokkenheid, van waaruit een gezamenlijk gevoel kan ontstaan wat zich vertaalt in draagvlak voor het project. De kans is groot dat dit draagvlak op bestuurlijk en ambtelijk niveau zich vervolgens als een olievlek binnen de subsystemen van participerende overheid verspreidt. Als we kijken naar het grootste verschil tussen de cases Buitenring Parkstad Limburg en de IJsselsprong bij Zutphen dan moet geconstateerd worden dat dit het verschil in draagvlak is, draagvlak onder de betrokken overheden. Bij de casus IJsselsprong bestond er steeds draagvlak voor het integrale gebiedsplan, bij de casus Buitenring was het draagvlak voor de weg soms ver te zoeken, en dat is voor een aanzienlijk deel toe te schrijven aan de manier waarop de organisatie van het project op het gebied van betrokkenheid en het zoeken naar draagvlak is vormgegeven.

Uit het voorgaande is al op te maken dat veel afhangt van de manier waarop de verschillende overheidspartijen zich opstellen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de wettelijke kaders en regels steeds minder samenwerking verlangen, waardoor het openbaar bestuur steeds meer gelaagd wordt. Het zal dus op de kennis en kunde van de actoren aankomen of zij erin slagen een systeem op een succesvolle manier functionerend te krijgen, waarbij het dusdanig is vormgegeven dat er een goed evenwicht bestaat tussen de belanghebbende overheden en waarbij het systeem voldoende flexibiliteit kent. Maar ten aanzien van flexibiliteit binnen een systeem hebben we geconcludeerd dat dit vaak botst met de democratische legitimatie van dergelijke regionale systemen. Met name vanuit de volksvertegenwoordigingen, de raden, staten en de kamer, wordt hier flink de nadruk op gelegd. Vanuit die positie is deze nadruk ook begrijpelijk, zij zijn immers door het volk gekozen om het bestuur, en de besluiten die zij neemt, te controleren. Door deze indirect gelegitimeerde bestuurlijke constructies is controle veel moeilijker en daarbij bieden deze constructies de mogelijkheid voor 'duikgedrag' van bestuurders, het zich achter beslissingen van deze samenwerkingsverbanden kunnen verschuilen. Op dit dilemma, de gespannen verhouding tussen een flexibele 'vloeibare' overheid en de democratische legitimatie ervan, kan dit onderzoek geen antwoord bieden en de vraag is of er ooit een bevredigend antwoord op dit dilemma gevonden kan worden. Het blijft in ieder geval een interessante discussie waar nog veel onderzoek naar mogelijk is.

6.2 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek beslaat nogal een groot onderwerp in de Nederlandse planningpraktijk, namelijk hoe werken overheden op regionaal niveau samen, verloopt dit efficiënt en zo niet, waar ligt dan ruimte voor verbetering? Deze vraag is ingegeven vanuit de discussie omtrent bestuurlijke drukte. Het gevaar bij dit onderzoek was dat het te breed wordt getrokken en teveel aspecten wil belichten, waarmee 'door de bomen het bos niet meer is te zien'. Deze valkuil heeft zich in dit onderzoek ook opgeworpen. Het heeft veel moeite gekost het onderwerp dusdanig in te kaderen dat het 'behapbaar' was voor de omvang van een masterthesis.

Met de keuze voor een vooraf bepaald theoretisch perspectief is geprobeerd deze valkuil te 'tackelen' en enige focus aan te brengen in dit brede onderwerp. Daarbij

was eveneens de verwachting dat een beschouwing vanuit dit perspectief van complexiteit interessante inzichten zou opleveren. De nadruk van het onderzoek zou komen te liggen op de complexiteit van regionale samenwerkingsprojecten in het ruimtelijke domein. Deze poging is voor zover geslaagd, dat het meer focus heeft aangebracht, maar het heeft tegelijkertijd het onderzoek een beperking opgelegd doordat het onderzoek zich hiermee wel moest fixeren op de complexiteitstheorie. En naar regionale samenwerking kijken vanuit dat theoretisch perspectief is maar één van de manieren om het te benaderen.

De casestudie, waarmee twee praktijkvoorbeelden tegen het licht werden gehouden, is een nuttige manier gebleken om meer inzicht te krijgen in wijze waarop overheden op het regionale niveau nu daadwerkelijk acteren. Hierdoor kon een gedetailleerd beeld worden gegeven van het functioneren van het openbaar bestuur in veronderstelde complexe systemen. De analyse en reflectie hielpen vervolgens om meer duiding te geven in relatie tot de theorie. Het bleek vervolgens alleen lastig om heldere conclusies hieruit te kunnen trekken in relatie tot de hoofd- en deelvragen. De empirie laat zich nog wel goed beschrijven, en kan tot een soort van kern worden teruggebracht, maar het laat zich moeilijk 'vertalen' naar harde conclusies en aanbevelingen. Vooral de veelomvattendheid van factoren die in meer of mindere mate meespelen maakt het moeilijk om harde conclusies te kunnen trekken. Toch is geprobeerd op basis van dit onderzoek, vanuit het perspectief van complexe systemen, aan de hand van beschrijvingen, analyse en reflectie lessen te trekken uit een 'succesvolle' en een 'minder succesvolle', regionale samenwerking. En deze 'lessen' kunnen vervolgens nieuwe input zijn in de discussie over complexe systemen en wellicht een startpunt voor verder onderzoek.

Literatuur- en bronnenlijst

Alberts J., Luyendijk W., (2010) '*De gemeente bestaat niet, onderzoek naar lokale democratie*' NRC Handelsblad 20/02/2010, p.20

Commissie toekomst lokaal bestuur (2007) '*Wil tot verschil, gemeenten in 2015*' Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag

Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (2009) '*De stille kracht, over de noodzaak van stadsregio's*' Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag

Commissie voor de milieueffectrapportage (2008) '*Toetsingsadvies Plan/MER IJsselsprong*' Utrecht

Commissie voor de milieueffectrapportage (2008) '*Toetsingsadvies Tracénota/MER en aanvullingen Tracénota/MER Buitenring Parkstad Limburg*' Utrecht

Dienst Landelijk Gebied (2008) '*Landbouw Effect Rapportage IJsselsprong*' DLG-Oost, Arnhem

Elzinga D.J., (2010) '*Deconcentratie als alternatief*' Binnenlands Bestuur 11/06/2010, p.19

Gemeente Zutphen (2008) '*Intergemeentelijke Structuurvisie IJsselsprong*' Zutphen

Gerrits L.M., (2008), '*The gentle art of coevolution*' Pytheas, Rotterdam

Grave F.G.H. de, et al, (2005), '*Je gaat er over of niet, advies van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie*', Den Haag

Hendriks F., (2010) '*Het hardnekkige poldermodel. Hervormingen, kritieken en duplieken*' Bestuurskunde, nummer 3 p.32-41

Hertogh M., Westerveld E., (2009) '*Playing with complexity, management and organisation of large infrastructure projects*' Thieme, Amsterdam

Kauffman S.A. (1991) '*Antichaos and adaption*' Scientific American, Nr. 265 p. 64-70

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), '*Staat van het bestuur 2010*' Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1984) '*Wet gemeenschappelijke regelingen*' Den Haag

Ministerie van Financiën, werkgroep 18. Openbaar Bestuur (2010) '*Rapport brede heroverwegingen, 18: Openbaar bestuur*' Ministerie van Financiën, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) '*Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, deel 1,2 &3*' Den Haag

Ministerie van V&W, VROM, LNV, Provincie Gelderland, Waterschap Veluwe, Gemeenten Brummen, Voorst, Zutphen (2010) '*Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Gebiedsontwikkeling IJsselsprong*'

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008) '*Wet ruimtelijke ordening*', Den Haag

Mintzberg H. (1999) '*Mintzberg over Management: de wereld van onze organisatie*' Veen B.V. Amsterdam

Montfort C. van, (2004) '*Ruimte voor goed bestuur, tussen prestatie, proces en principe*' Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Den Haag

Provincie Gelderland (2009) '*Integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong, Alles in één keer*' Arnhem

Provincie Limburg (1997) '*Beleidsnota Regionaal Verbindend wegennet Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (1999) '*Startnotitie voor de tracénota/MER-studie voor de Buitenring*' Grondmij, Roermond

Provincie Limburg (2001) '*Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2001, paragraaf 8.4.3 Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (2001) '*Tracénota/MER Buitenring Parkstad Limburg fase 1, deel 1, 2, 3*' Grondmij, Roermond

Provincie Limburg (2004) '*Startnotitie Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg et al (2005) '*Bestuursconvenant binnen- en buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg et al (2006) '*Realisatieconvenant Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (2006) '*Startnotitie tracénota/MER-UVS voor de Buitenring*' Arcadis, Arnhem

Provincie Limburg (2006) '*Basisrapport tracénota/MER-UVS voor de Buitenring*' Arcadis, Arnhem

Provincie Limburg (2008) '*Bestuurlijk standpunt voorkeurstracé Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (2009) '*Optimalisaties voorkeurstracé Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (2010) '*Provinciaal Inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Provincie Limburg (2010) '*Nota van wijzigingen Buitenring Parkstad Limburg*' Maastricht

Raad van State, (2006) '*Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*' No. WO4.05.0207/I, Raad van State, Den Haag

Rauws W., De Roo G. (2010) '*Positioning Planning in the World of order and Chaos. On perspectives, behavior and interventions in a non linear environment*', Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Stacey R.D. (1996) '*Strategic management and organisational dynamics*' Pitman publishing, London

Stamsnijder M., (2010) '*De Vierde kracht, over de politieke legitimiteit van regionale samenwerking*' Output nr. 17, Nirov, Den Haag

Stuurgroep IJsselsprong (2006) '*Plan van Aanpak Intergemeentelijke structuurvisie IJsselsprong*' Zutphen

Stuurgroep IJsselsprong (2007) '*Bouwstenennota Intergemeentelijke structuurvisie IJsselsprong*' Zutphen

Stuurgroep IJsselsprong (2008) '*Ontwerp intergemeentelijke structuurvisie IJsselsprong, "Alles in één keer goed"*' Zutphen

Stuurgroep IJsselsprong (2008) '*Brief de ministie van VROM over ingezonden zienswijzen op de structuurvisie Plan/MER IJsselsprong van de ministeries V&W, VROM en LNV*' Zutphen

Stuurgroep IJsselsprong (2008) '*Advies aan de raden naar aanleiding van het MER rapport IJsselsprong*' Arnhem

Swanborn P.G. (2003) '*Case-study's, wat, wanneer en hoe?*' Boom uitgeverij, Meppel/Amsterdam

Teisman G.R., (2005) '*Publiek management op de grens van orde en chaos, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*', SDU Uitgevers b.v., Den Haag

Teisman G.R., (2006) '*Zichtbare bestuurskracht in de regio, een advies over transparante regionale ontwikkelkracht*' Ministerie VROM, Den Haag

Teisman, G.R. (2006). '*Regionale bestuurskracht tussen eenheid en eendracht; zoeken naar de naald der wijzen in een complexe hooiberg*'. Ministerie VROM, Den Haag

VROM-inspectie (2010) '*Brief met reactie op het vooroverleg Buitenring Parkstad Limburg, d.d. 08-02-2010*' Eindhoven

VROM-inspectie (2010) '*Zienswijze op ontwerp-inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg, 1^e en 2^e aanvulling MER, Tracénota/MER aansluiting Nuth*' Eindhoven

Waldrop M.M., (1992) '*Complexity, the emerging science at the edge of order and chaos*' Simon and Schuster, New York

Waterschap Veluwe (2008) '*Beslisdocument Dijkverlegging Cortenoever, SNIP 2a*' DHV, Amersfoort

Waterschap Veluwe (2008) '*Beslisdocument Dijkverlegging Voorsterklei SNIP 2a*' DHV, Amersfoort

Waterschap Veluwe (2009) '*Plan IJsselsprong "Alles in één keer", de blauwe enveloppe, variantkeuze*' DHV, Amersfoort

Zuidema C., De Roo G., (2004) '*Complexiteit, een planologisch begrip*' Rooilijn, jaargang 37(10), Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

Websites

www.buitenringparkstad.nl (laatst bezocht op 27-4-2011)

www.buitenringnee.nl (laatst bezocht op 27-4-2011)

www.dewro.nl (laatst bezocht op 8-5-2011)

www.ijsselsprong.nl (laatst bezocht op 5-5-2011)

www.stopdeijsselsprong.nl (laatst bezocht op 3-4-2011)

Lijst met figuren

Hoofdstuk 2

- Figuur 2.1 Spectrum voor Planologisch handelen (De Roo, voogd 2004)
- Figuur 2.2 Spectrum voor planologisch handelen, aangevuld met systeemklassen uit het systeemdenken (De Roo, 2010)
- Figuur 2.3 Klasse IV systeem, als complex adaptief systeem, met daarbinnen het spectrum voor planologisch handelen, als 'momentopname' binnen een complex adaptief systeem (De Roo, 2010)
- Figuur 2.4 Operationalisatie van concepten van complexiteit (eigen ontwerp)
- Figuur 2.5 IBO-schema, met als voorbeeld het thema 'mate van interactie betrokken actoren' (De Roo, 2004, eigen bewerking).
- Figuur 2.6 Multi Layer Perspectief: objecten van planning op macro, meso en micro niveau (De Roo, 2010, eigen bewerking)
- Figuur 2.7 Reflectieschema materieel object van planning (De Roo, 2010, eigen bewerking)
- Figuur 2.8 Reflectieschema organisatorisch object van planning (De Roo, 2010, eigen bewerking)
- Figuur 2.9 Reflectieschema institutioneel object van planning (De Roo, 2010, eigen bewerking)

Hoofdstuk 3

- Figuur 3.1 IBO-schema (De Roo, 2004)

Hoofdstuk 4

- Figuur 4.1 Plankaart PKB maatregelen rondom Zutphen (V&W, 2006)
- Figuur 4.2 Logo programmabureau IJsselsprong (Provincie Gelderland, 2009)
- Figuur 4.3 Organisatiestructuur programma IJsselsprong (eigen ontwerp)
- Figuur 4.4 IBO-schema casus IJsselsprong (eigen ontwerp)
- Figuur 4.5 Reflectieschema materieel object van planning IJsselsprong (eigen ontwerp)
- Figuur 4.6 Reflectieschema organisatorisch object van planning IJsselsprong (eigen ontwerp)
- Figuur 4.7 Reflectieschema institutioneel object van planning IJsselsprong (eigen ontwerp)

Hoofdstuk 5

- Figuur 5.1 Plankaart Buitenring Parkstad Limburg, Tracénota/MER (Provincie Limburg, 2008)

- Figuur 5.2 Organisatiestructuur Buitenring Parkstad Limburg (eigen ontwerp)
- Figuur 5.3 IBO-schema casus Buitenring Parkstad Limburg (eigen ontwerp)
- Figuur 5.4 Reflectieschema materieel object van planning Buitenring Parkstad Limburg (eigen ontwerp)
- Figuur 5.5 Reflectieschema organisatorisch object van planning Buitenring Parkstad Limburg (eigen ontwerp)
- Figuur 5.6 Reflectieschema institutioneel object van planning Buitenring Parkstad Limburg (eigen ontwerp)

Bijlagen

- Tijdslijn processtappen en beslismomenten Case IJsselsprong
- Verslag interview Provincie Gelderland i.h.k.v. Case IJsselsprong
- Verslag interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu i.h.k.v. Case IJsselsprong
- Verslag interview Gemeente Zutphen i.h.k.v. Case IJsselsprong
- Tijdslijn processtappen en beslismomenten Case Buitenring
- Verslag interview provincie Limburg i.h.k.v. Case Buitenring
- Verslag interview stadsregio Parkstad i.h.k.v. Case Buitenring
- Verslag interview VROM-inspectie i.h.k.v. Case Buitenring
- Schema besluitvormingsproces Case IJsselsprong (eigen ontwerp)
- Schema besluitvormingsproces Case Buitenring (eigen ontwerp)

Tijdslijn case IJsselsprong

Het programma IJsselsprong gaat over een nieuwe inrichting van het gebied langs de IJssel ter hoogte van Zutphen. In het programma werken de gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen, Waterschap Veluwe, de provincie Gelderland en het ministerie van Infrastructuur en Milieu nauw met elkaar samen.

De partners werken in het Programma IJsselsprong samen om de aanpak van de 'vier opgaven' logisch op elkaar af te stemmen. De vier ruimtelijke opgaven in dit gebied zijn:

- **Water (blauw)**
De IJssel moet meer de ruimte krijgen zodat de rivier de hoge pieken in de wateraanvoer in de toekomst kan verwerken. Het is in de toekomst niet genoeg alleen hogere dijken te hebben. Als de rivier meer ruimte heeft zijn we beschermd tegen hoogwater. Het plan is om de dijken bij Voorst en Brummen te verleggen en een hoogwatergeul aan te leggen ter hoogte van de Zutphense wijk De Hoven. Het Rijk neemt ook elders in Nederland maatregelen om ruimte voor de rivier te scheppen. Dat dit moet gebeuren ligt vast in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier.
- **Wegen (grijs)**
De bestaande provinciale weg N345 moet worden verbeterd, zodat hij klaar is voor de toename van verkeer in de toekomst. Het verkeer moet vlotter kunnen doorrijden en de dorpen moeten minder last krijgen van doorgaand verkeer. Dat kan worden bereikt door de weg om dorpen heen te leiden en de weg een andere vorm te geven.
- **Natuur, landbouw en landschap (groen)**
In het plangebied van het programma IJsselsprong liggen gebieden die een belangrijke schakel kunnen gaan vormen in het Nederlandse natuursysteem, genaamd de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Bovendien liggen er gebieden die om hun speciale waarde voor planten- of diersoorten of het cultuurlandschap beheerplannen, bescherming of versterking verdienen. Goed functionerende landbouwbedrijvigheid verdient ruimte voor ondernemen.
- **Wonen (rood)**
In de regio Stedendriehoek is afgesproken dat er bij De Hoven nieuwe woningen worden gebouwd die de regio in de toekomst nodig heeft. Het gaat vooralsnog om maximaal 3.000 woningen, maar elke twee jaar wordt in de regio bekeken of dat nog steeds nodig is. Nieuwe cijfers zijn er in 2011.

(website: www.ijsselsprong.nl)

- **Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (vastgesteld op 19 december 2006 door het kabinet en goedgekeurd door de Tweede en Eerste kamer, in werking getreden op 27 januari 2007)**
Deze PKB betreft alle plannen voor de korte termijn (tot 2015) om aan de nieuwe maatgevende hoogwaterstand (geijkt op de nieuwe maatgevende piekafvoer bij Lobith) te voldoen. Ook zijn er reserveringen voor de lange termijn (na 2015) opgenomen in deze PKB. Door middel van het plan worden ruimtelijke maatregelen voorgesteld die een bindend karakter hebben.

Voor iedere maatregel of ingreep zal een aparte procedure worden doorlopen om de plannen juridisch en wettelijk te borgen. De PKB geeft

namelijk alleen de kaders weer en moet gezien worden als een soort van Rijksstructuurvisie. De uitwerking van de afzonderlijke plannen moet verlopen volgens de SNIP-structuur (Spelregelkader Natte InfrastructuurProjecten).

Voor de maatregelen bij Kampen en Zutphen (uit het basispakket, wat onder deze PKB valt) wordt de mogelijkheid open gehouden dat de lange termijn oplossingen (de bypasses) in de tijd naar voren worden gehaald, waarmee de korte termijn maatregelen wellicht kunnen vervallen. Voor Zutphen kan dit betekenen dat de dijkverleggingen (voorlopig) niet plaats hoeven te vinden. Verder zorgt de programmatische aanpak van de PKB RvdR ervoor dat de regio de kans heeft om met alternatieven voor de korte termijn maatregelen te komen. Voorwaarde is dat deze alternatieven vervangend zijn t.a.v. het basispakket, voldoen aan de genormeerde doelstellingen qua afvoer en hoogwaterstand en binnen het budget passen of gegarandeerd gefinancierd kunnen worden. Uiteindelijk beslist de Minister of voor het alternatief wordt gekozen.

N.a.v. de overstromingen van 1993 en 1995 heeft het toenmalige kabinet een Deltaplan Grote Rivieren opgetuigd om de waterveiligheid in het rivierengebied te verbeteren. Al vrij snel werd duidelijk dat dit gecombineerd diende te worden met een nieuwe visie op ruimtelijke planning langs de rivieren. Met het vooruitzicht van de klimaatsveranderingen diende er meer ruimte langs de rivieren voor de veiligheid gereserveerd te worden, iets wat grote gevolgen heeft, vandaar dat een nieuwe visie nodig was. Mede op aandringen van de kamer vormde dit de aanleiding tot de PKB planstudie Ruimte voor de Rivier, aanhakend op al eerder uitgevoerde verkenningen naar de waterveiligheid in de rivierengebieden. Tussen september 2002 en 2003 zijn er met de regionale partners (provincies, waterschappen en gemeenten) sessies georganiseerd om i.r.t. de uitgangspunten te kijken welke maatregelen nodig zijn en hoe deze vorm te geven. In 2003 en 2004 is de selectie gemaakt van de maatregelen en is een MER uitgevoerd waarna eind 2004 de PKB deel 1 is opgesteld met daarin de voorkeursalternatieven. Uiteindelijk is op 31 oktober de PKB door de Tweede Kamer goedgekeurd en op 19 december 2006 heeft ook de Eerste Kamer de PKB vastgesteld waarmee de ruimtelijke reserveringen van dit plan een feit zijn.

- **Plan van Aanpak 'IJsselsprong Zutphen' (Vastgesteld door de stuurgroep IJsselsprong', juni 2006)**

Onder voorzitterschap van de Provincie Gelderland is in het voorjaar 2006 de stuurgroep IJsselsprong in het leven geroepen om tot een uitwisseling te komen met het PKB RvdR maatregelen. Vervolgens zijn zij tot een Plan van Aanpak gekomen hoe ze een goed alternatief zouden ontwikkelen voor de PKB RvdR maatregelen. In juni 2006 was het PvA klaar en is het onder de betrokken actoren verspreid voor bestuurlijke instemming. Tevens moet dit plan worden gezien als het 'startschot' van het geïntegreerde plan en de bijbehorende procedure.

- **Programma van Eisen t.b.v. de IGSV IJsselsprong (vastgesteld op 11 januari 2007 door de stuurgroep t.b.v. goedkeuring door de colleges)**

Onder voorzitterschap van de provincie Gelderland is de stuurgroep IJsselsprong opgericht om verdere invulling te geven aan de Ruimte voor

de Rivier maatregelen i.r.t. de regionale woningbouwopgave die voorzien is in dat gebied (Zutphen-De Hoven) en de infrastructurele knelpunten aldaar en de natuuropgave (verbinding leggen tussen de achterhoek en de veluwe i.h.k.v. de EHS). Al deze plannen zullen met elkaar geïntegreerd worden om meer synergie tussen de verschillende plannen te krijgen om zodoende tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen. Om die reden zal een Intergemeentelijke Structuurvisie worden opgesteld hiervoor. Dit document stelt de kaders voor die IGSV.

Vigerend beleid op dat moment:

- Streekplan Provincie Gelderland, Vastgesteld door Provinciale Staten, 29 juni 2005
- Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030, Vaststelling voorzien in mei 2007
- Netwerkanalyse Verkeer en Vervoer Stedendriehoek 2006
- Ruimtelijke ontwikkelingsvisie 'Ligt op Groen!', Vastgesteld door gemeenteraad Brummen, 28 september 2006
- Ruimtelijke toekomstvisie Voorst Vastgesteld door gemeenteraad Voorst, 31 januari 2005
- Woonvisie Zutphen 2007 Vaststelling voorzien in 2007
- Ontwikkelingsvisie 2020 Zutphen. Vastgesteld door gemeenteraad Zutphen, april 2001

- **Regionale Structuurvisie Stedendriehoek (vastgesteld door de 6 gemeenteraden van de stedendriehoek gemeenten, mei 2007)**

Formeel heet de regionale structuurvisie de status van intergemeentelijke structuurvisie en is daarmee richtinggevend voor de ondertekenende overheden. De visie bevat geen juridisch bindende bepalingen in de vorm van concrete beleidsbeslissingen. Deze structuurvisie is complementair aan vigerend beleid (provinciale streekplannen en structuurvisies) in is in geen geval in strijd met bovenliggende plannen.

In 2001 is voorzichtig begonnen met het opstellen van de structuurvisie en in 2007 is de visie vastgesteld.

Voor dit project is de visie belangrijk omdat er afspraken worden gemaakt over woningbouw binnen de regio stedendriehoek. Er is gekozen om de stedelijke uitbreidingsbehoeftes te bundelen in de aangewezen bundelinggebieden. Bij Zutphen-De Hoven is een regionale woningbouwopgave van 3000 nieuwe woningen voorzien, aangeduid onder de naam IJsselsprong.

- **Opname plan IJsselsprong in de verkenningsfase voor de Nota Ruimte budget (door minister van VROM, 7 juni 2007)**

Het plan van de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong, wat nog in ontwikkeling is, is opgenomen in de verkenningsfase van de Nota Ruimte Budget projecten. Deze subsidiepot beoogt een impuls te geven aan integrale, kwalitatief hoogstaande duurzame gebiedsontwikkelingen. Als gevolg hiervan zal o.a. een MKBA worden uitgevoerd naar het plan.

- **Bestuursovereenkomst planstudiefase PKB maatregelen dijkverlegging Cortenoever en Voorster Klei (gesloten tussen Ministerie van V&W en het Waterschap Veluwe, 2 juli 2007)**

Middels deze overeenkomst legt de opdrachtgever van de PKB maatregelen (ministerie) de uitvoering neer bij het waterschap, die de

planstudie en vervolgens de planvoorbereiding en planuitvoering op zich zullen nemen. Het waterschap zal de PKB maatregelen dus verder uitwerken en doorrekenen.

- **Bouwstenennota IGSV IJsselsprong (vastgesteld door de stuurgroep IJsselsprong op 9 oktober 2007)**

Deze notitie bouw voort op het programma van eisen en het plan van aanpak omtrent de IJsselsprong. In deze notitie worden enkele keuzes gemaakt en toegelicht die richting moeten geven bij het opstellen van de IGSV IJsselsprong. De stuurgroep heeft in de zomer van 2007 enkele 'bouwstenen' benoemd op basis waarvan nader onderzoek (o.a. hydraulisch onderzoek naar de varianten van de hoogwatergeul) zijn verricht en die richting geeft aan de IGSV. Eind oktober zal deze nota in alle gemeenteraden vastgesteld worden waarna uitwerking van de IGSV kan beginnen. In deze nota wordt n.a.v. het hydraulisch onderzoek gesteld dat de dijkverleggingen bij Cortenoever onontkoombaar is en dat niet met zekerheid gezegd kan worden dat de dijkverlegging bij het Voorster Klei kan komen te vervallen. Dit is in principe tegen de wens van de regionale partners, maar door de 'hydraulische taakstelling' zijn ingrepen daar niet te voorkomen. Omdat het nieuwe plan wel in een 'nevengeul' bij Zutphen voorziet hoeft de ingreep bij Cortenoever minder ingrijpend te zijn, en hoeft de dijkverlegging bij het Voorster Klei voorlopig niet door te gaan.

- **Kennisgevingsnotitie Plan-MER t.b.v. IGSV IJsselsprong (gepubliceerd op 21 november 2007)**

Middels deze kennisgeving is de plan-MER procedure formeel gestart. Het voortraject voor de Plan-MER was al gestart in april/mei 2007 met de selectie van de zoekrichtingen die tot de alternatieven moeten leiden. Na deze formele kennisgeving zijn de betrokken bestuurlijke instanties geraadpleegd conform de procedure t.a.v. de reikwijdte en het detailniveau van de plan-MER. De commissie voor de m.e.r. is niet verplicht richtlijnen aan te geven voor een Plan-MER. Echter hebben zij na informeel contact wel enkele aanbevelingen gedaan t.b.v. de Plan-MER.

- **Notitie Reikwijdte en Detailniveau Plan-MER IGSV IJsselsprong (opgesteld i.o.v. stuurgroep IJsselsprong, 7 december 2007)**

Deze notitie geeft aan in hoe ver de MER in detail treedt en wat de reikwijdte van het plan is, welke gevolgen en effecten moeten worden meegenomen.

- **Plan-MER Integrale gebiedsontwikkeling ten westen van Zutphen (opgesteld i.o.v. de stuurgroep IJsselsprong, 18 maart 2008)**

Een structuurvisie is volgens de WRO verplicht vergezeld te gaan met een Plan-MER. Er is voor deze Plan-MER gekozen voor 3 alternatieven:

- De IJsselsprong 'in één keer goed'
- De IJsselsprong, gefasseerd
- De PKB maatregelen, geoptimaliseerd
- Referentiealternatief (PKB 2007 maatregelen)
- Nulalternatief

Voor de infrastructuur-ingrepen zijn nog aparte alternatieven omschreven.

Deze Plan-MER is opgesteld t.b.v. de IGSV IJsselsprong waarvoor de gemeenten Zutphen, Voorst en Brummen het bevoegd gezag zijn.

- **Landbouw Effect Rapportage: plan-LER (opgesteld door de Dienst Landelijk Gebied en het Kadaster i.o.v. de stuurgroep IJsselsprong, 18 maart 2008)**

Voor de IGSV IJsselsprong wordt naast een plan-MER ook Plan-LER uitgevoerd. Een LER wordt opgesteld als een functieverandering van agrarisch gebied in het verschieft licht waarbij onevenredig veel nadeel optreedt voor (overblijvende) land- en tuinbouw. Het brengt de gevolgen voor de agrarische functies in beeld en wijst ook een Meest Agrarisch vriendelijk Alternatief (MMA) aan. Een LER kent geen juridische basis (is dus niet verplicht) en ook geen formeel besluitvormingsproces. Het moet dan ook worden gezien als een onafhankelijk advies.

- **Ontwerp IGSV IJsselsprong 'In één keer goed' (vastgesteld door de stuurgroep IJsselsprong en ter inzage gelegd voor inspraak, 18 maart 2008)**

De ontwerp structuurvisie is door de stuurgroep gepresenteerd en ter inzage gelegd. Van 25 maart tot 5 mei kunnen betrokkenen uit de gemeenten inspreken op de ontwerp-IGSV. Daarna zal het definitieve plan door de betrokken gemeenteraden worden vastgesteld. Vervolgens zal ten aanzien van de wateropgaven het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een 'omwisselbesluit' moeten nemen om het IGSV-alternatief voor de maatregelen uit het basispakket van de PKB RvdR op te nemen in de PKB.

Het nieuwe plan voorziet in het opheffen van de ruimtelijke restricties rondom De Hoven (t.b.v. de hoogwatergeul uit het PKB 2007). Verder spaart het op de korte termijn het Voorster Klei, maar voorziet wel in een ruimtelijke reservering voor de lange termijn. Tevens is in het plan de woningbouwopgave opgenomen, evenals een nieuwe wegstructuur om De Hoven heen (doorgaand verkeer over de oude IJsselbrug wordt ontmoedigd), een nieuwe rondweg N345 (ruimtelijke reservering) rondom Voorst en een wegomlegging bij het Leuvenheim (Brummen). Ook voorziet het plan in het aanleggen van nieuwe ecologische verbindingzone i.h.k.v. de EHS en streeft het naar het behoud en het versterken van landschappelijke, cultuurhistorische waarden. Wat betreft de woningbouwopgave gaat het slechts om een indicatie van het gebied, concrete invulling geschiedt middels bestemmingsplanprocedures.

Bevoegd gezag voor de IGSV IJsselsprong zijn de gemeenten Zutphen, Voorts en Brummen (en hun raden)

- **Inspraaknota IGSV IJsselsprong en plan-MER (opgesteld door de stuurgroep IJsselsprong, 29 mei 2008)**

In de inspraaknota komen veel zienswijzen voor die betrekking hebben op de woningbouwtaakstelling, waar de nodige kanttekeningen bij worden geplaatst. Verder wordt er ook veel gereageerd op de alternatieven voor de twee rondwegen, maar deze plannen worden later uitgewerkt in bestemmingplannen en bijbehorende Besluit-MER'en. Wel zal er op basis van de inspraaknota een extra variant bij Empe worden toegevoegd voor de rondweg Voorst.

Deze inspraaknota dient als ambtelijke input voor de 3 bevoegde overheden die over de vaststelling van de IGSV IJsselsprong gaan.

- **Toetsingsadvies Plan-MER IGSV door de commissie voor de m.e.r. (9 mei 2008)**
 De commissie heeft de Plan-MER beoordeeld en geconcludeerd dat de MER onvoldoende aantoont wat de gevolgen zijn voor de beschermde diersoorten en habitats van de verschillende alternatieven. Aanvullend onderzoek is hiervoor dus nodig. Ook de gevolgen en effecten voor de Natura-2000 gebieden zijn nog onvoldoende uitgewerkt in de ogen van de commissie m.e.r.
- **Bestuurlijk advies van het bevoegd gezag aan de raden van het bevoegd gezag (vastgesteld door de 3 colleges, 27 mei 2008)**
 Hierin adviseren de colleges van de gemeente Zutphen, Brummen en Voorst de raden de plan-MER goed te keuren. Voor de passende beoordeling t.a.v. de ingrepen in de Natura-2000 gebieden zullen er nog aanvullingen moeten uitgevoerd. Hiervoor was, in het licht van de planning voor het omwisselbesluit, geen tijd meer voor. Deze kanttekening wordt nadrukkelijk gemaakt met de toezegging dat dit aanvullend onderzoek in de zomer van 2008 wordt verricht.
- **Reactie op zienswijze Waterschap Veluwe (stuurgroep IJsselsprong, 12 juni 2008)**
 Reactie van de stuurgroep op de zienswijze. De zienswijze is echter gericht aan het bevoegd gezag, deze reactie kan door dat bevoegde gezag worden meegenomen bij de besluitvorming/vaststelling van het IGSV.
- **Reactie op zienswijze VROM, LNV en V&W (stuurgroep IJsselsprong, 12 juni 2008)**
 Reactie van de stuurgroep op de zienswijze van de gezamenlijke ministeries. Ook deze reactie zal aan de gemeenteraden worden voorgelegd.
- **Intergemeentelijke Structuurvisie IGSV IJsselsprong (vastgesteld door het bevoegd gezag: de raden van de gemeenten Zutphen, Brummen en Voorst in juni 2008)**
 De gemeente Zutphen heeft op 30 juni de IGSV IJsselsprong Zutphen officieel vastgesteld, van de andere gemeenten is de precieze datum niet bekend, maar ze hebben ingestemd.
- **Bestuurlijk overleg met staatssecretaris V&W over IGSV IJsselsprong i.r.t. PKB Ruimte voor de Rivier-maatregelen (30 juni 2008)**
 Bestuurlijk overleg over het IGSV i.r.t. de PKB-maatregelen. Op basis van dit overleg beslist de staatssecretaris of het omwisselbesluit zal worden genomen. Het besluit van de staatssecretaris om voor de vervangende maatregelen te kiezen of door te gaan met het voorkeursalternatief zoals vastgelegd in de PKB, is een 2A besluit volgens de Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). Let wel, deze beslissing geldt alleen voor de watermaatregelen, ook bij een negatief besluit blijven de andere delen van de IGSV overeind, al zullen de woningbouwplannen in het kader van de reservering voor de hoogwatergeul dan aangepast moeten worden.
- **Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat n.a.v. BO IGSV IJsselsprong (7 juli 2008)**

In deze brief kondigt de staatssecretaris aan dat n.a.v. het BO de IGSV plannen i.r.t. de PKB Ruimte voor de Rivier voor de korte termijn niet toerikend genoeg zijn. Ze geeft aan wel enthousiast te zijn over de IGSV en de integraliteit van het plan. Ze doet daarom het voorstel de IGSV plannen te combineren met de PKB-maatregelen. Dat zou betekenen dat zowel de dijkverlegging bij Cortenoever en het Voorster Klei en het project 'Breed Water' bij Zutphen alle drie voor 2015 worden aangelegd om te komen tot de gewenste waterstandverlaging. Dit alles zal verder onderzocht moeten worden door de regionale partners samen met de ministeries van V&W en VROM. Er wordt dus nog geen definitieve beslissing genomen (het omwisselbesluit: 2a besluit SNIP); de partners, verenigd in een nieuw samenwerkingsverband (beide ministeries zijn aan de oorspronkelijke stuurgroep toegevoegd) krijgen extra tijd om het voorstel van de staatssecretaris verder uit te werken in een plan.

- **Rapport Deltacommissie (Commissie Veerman, 3 september 2008)**
Deze commissie deed onderzoek naar de bescherming van Nederland tegen het water i.r.t. de klimaatsveranderingen, en deed daarbij ook aanbevelingen. De plannen voor de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong, met een versnelde uitvoering van de 3 watermaatregelen worden door dit rapport onderstreept.
- **Beslisdocument SNIP-besluit 2a Dijkverlegging Voorster Klei en Cortenoever (DHV i.o.v. Waterschap Veluwe, 11 november 2008)**
Planstudie overeenkomstig de bestuursovereenkomst tussen het Rijk en het waterschap over de planstudiefase voor de PKB-maatregelen, ter voorbereiding op het 2a besluit SNIP, met de verschillende alternatieven en onderlinge vergelijking voor beide dijkverleggingen. In dit document zijn tevens de alternatieven overgenomen uit de IGSV, met inachtneming van reacties daarop n.a.v. het BO op 30 juni. Op basis van deze documenten kiest het waterschap het alternatief van hun voorkeur, wat middels dit document aan de opdrachtgever, de staatssecretaris wordt voorgelegd. Uiteraard zal de voorkeur uit dit advies ook worden opgenomen in het nieuwe plan IJsselsprong. Op voorspraak van de staatssecretaris zal de optie 'breed water' bij Zutphen ook worden meegenomen in het 2a SNIP besluit, hiervoor zal een aanvullend beslisdocument worden gemaakt (zie onderstaand rapport) wat vervolgens in één keer zal worden aangeboden.
- **Plan integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong 'Alles in één keer' blauwe envelope (DHV i.o.v. Waterschap Veluwe i.s.m. Stuurgroep IJsselsprong, 9 maart 2009)**
In dit rapport worden de varianten-keuzes onderbouwd voor de te nemen watermaatregelen bij Cortenoever, Breedwater Zutphen en Voorster Klei i.h.k.v. de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit rapport moet dienen als input/advies voor het te nemen SNIP 2a besluit. De voorgaande studies i.h.k.v. de PKB RvdR en de IGSV IJsselsprong kunnen worden gezien als de verkenningfase uit de SNIP-structuur. Er is overigens nog geen besluit-MER procedure gestart, omdat na de variantkeuze gestart wordt met de procedures voor de juridische besluiten (bestemmingsplannen wijzigen e.d.) en de projectbeslissing (SNIP 3). De besluit-MER zal parallel aan deze procedures gaan lopen.

- **Plan integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong 'Alles in één keer' (vastgesteld door de gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen en de waterschapsraad van het Waterschap Veluwe en ter kennisname is aangenomen door de provincie Gelderland, juni 2009, opgesteld door de stuurgroep ijsselsprong)**

Dit plan kan worden gezien als een uitvoeringsplan waaraan de betrokken partijen zich conformeren. Het moet gezien worden als een aanpassing van de IGSV IJsselsprong en zal dan ook door de betrokken gemeenten moeten worden vastgesteld, omdat er dus van de structuurvisie wordt afgeweken. Door het aannemen van dit plan kan de planvorming verder gaan doordat er op die manier regionaal draagvlak is vastgesteld wat als basis dient voor het ministerie van V&W om het 2a besluit SNIP te kunnen nemen. Dit plan zal dus (anders dan de IGSV) ook door de provincie moeten worden vastgesteld. Ook het waterschap moet instemmen met dit plan, maar voor hen volstaat in principe alleen de 'blauwe enveloppe'.

- **Kabinetbesluit toekenning subsidie uit het Nota Ruimte Budget t.a.v. de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong (kabinet Balkendende IV, 27 november 2009)**

Het kabinet kent een subsidie van €20 miljoen toe voor de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong. Tevens neemt zij het SNIP 2a besluit in deze ministerraadsvergadering.

- **Besluit 2a SNIP inzake PKB RvdR maatregelen bij Zutphen (9 december 2009, staatssecretaris V&W)**

Middels een brief neemt de staatssecretaris het 2a besluit SNIP conform het plan IJsselsprong 'alles in één keer' d.w.z. voor de dijkverlegging bij Cortenoever en het Voorster Klei (korte termijn maatregelen) en in principe ook voor de buitendijkse geul (breed water Zutphen) als maatregel voor de lange termijn welke op de korte termijn (voor 2015) zal worden aangelegd. Ze stemt echter nog niet in met het schrappen van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul (binnendijks) i.v.m. de geringe robuustheid van de oplossing 'breed water'. Hiervoor zal aanvullend onderzoek worden gedaan en zal de staatssecretaris eind 2010 bij het besluit 3 SNIP een beslissing nemen of die ruimtelijke reservering voor de geul kan worden geschrapt. Om die reden is niet geheel ingestemd met het plan 'Alles in één keer'.

- **Bestuurlijke Samenwerkingsovereenkomst Gebiedsontwikkeling IJsselsprong (vastgesteld door de ministeries V&W, VROM, LNV, de provincie Gelderland, het Waterschap Veluwe en de gemeenten Zutphen, Brummen en Voorst en officieel ondertekend en in werking getreden in juni 2010)**

Via deze overeenkomst willen de partijen een samenwerkingsverband aangaan voor de realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong. Via het plan worden ook afspraken wat betreft de financiën en de uit te voeren opgaven gemaakt die tevens de reikwijdte van de samenwerking bepalen. De scope hierbij wordt gevormd door de IGSV IJsselsprong en het plan Integrale Gebiedsontwikkeling IJsselsprong 'alles in één keer'. Het plan legt ook helder de verdeling van de verantwoordelijkheden vast, wie waarvoor verantwoordelijk is, opdrachtgever is en realisator is. Met deze samenwerkingsovereenkomst werd ook een Bestuurlijke Begeleiding Commissie (BBC) in het leven geroepen, als bestuurlijk gremium van dit verbond.

- **Terugkoppel en adviessessies t.a.v. PKB maatregelen (21, 23 en 28 juni 2010, door het Waterschap Veluwe)**
Tijdens deze sessies zijn de plannen en voornemens verder toegelicht, in de aanloop naar het te nemen projectbesluit.
- **Kennisgeving en notitie reikwijdte en detailniveau MER-procedure Ruimte voor de Rivier maatregelen bij Cortenoever, Voorsterklei en Tichelbeeksewaard (Arcadis i.o.v. Waterschap Veluwe, 26 augustus 2010)**
Startnotitie en tevens notitie reikwijdte en detailniveau voor de MER procedure voor de drie watermaatregelen van de gebiedsontwikkeling IJsselsprong i.h.k.v. de PKB Ruimte voor de rivier. Deze notitie heeft 6 weken ter inzage gelegen, tot 7 oktober 2010. In het verlengde hiervan is besloten dat er één loket komt voor alle inspraak. De Provincie Gelderland gaat dit coördineren en zorgt dat de juiste zienswijze bij het juiste bevoegde gezag terecht komt.
- **Verkenning rondweg N345 Voorst, hoofdrapport (provincie Gelderland, 13 december 2010)**
In 2009 heeft de provincie een pre-verkenning uitgevoerd naar de verschillende mogelijkheden voor de invulling van de rondweg Voorst. Met name de nut en noodzaak en de knelpunten daarbij zijn toen in kaart gebracht. Dit rapport dient de verschillende oplossingsrichtingen in kaart te brengen en de effecten ervan met elkaar te vergelijken.

Vervolgplanning:

- Op basis van de notitie reikwijdte en detailniveau worden de richtlijnen voor de MER procedure vastgesteld.
- Het ontwerpbesluit (SNIP3) wordt voorbereidt, waarin een definitief ontwerp wordt gekozen. de MER procedure zal synchroon verlopen aan de procedure om tot een ontwerpbesluit te komen. Vervolgens zal het definitieve ontwerp juridisch worden verankerd in bestemmingsplannen en zullen er vergunningen conform de ontgrondingswet moeten worden afgegeven. Het waterschap zal deze plannen en vergunningen opstellen, de gemeenten (bestemmingsplannen) en de provincie (ontgrondingsvergunning) zijn hierbij het bevoegd gezag.

Interview Provincie Gelderland inzake integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong bij Zutphen – 7 april 2011

Jaap Ruiter – Projectleider programmabureau IJsselsprong, provincie Gelderland

Volgens Jaap Ruiter is het de gemeente Zutphen geweest die het integrale project IJsselsprong min of meer geïnitieerd hebben. Bij hen bestond rond 2006, toen de maatregelen in het kader van de PKB Ruimte voor de rivier duidelijker werden, het besef dat er hier kansen lagen voor een kwaliteitsimpuls voor het gebied. Voor Zutphen zijn voornamelijk de mogelijkheden op het terrein van woningbouw in het gebied interessant, en de ruimtelijke reserveringen ten aanzien van de hoogwatergeul zijn hiervoor niet zo gunstig, er was voor hen dus ook urgentie. Hierop hebben zij in eerste instantie de samenwerking met de omliggende gemeenten en de provincie gezocht, om hier gezamenlijk mee bezig te gaan. De provincie heeft hierbij, als meer onafhankelijke partij met iets meer autoriteit richting het Rijk, het voorzitterschap op zich genomen. Het programmabureau, wat zich om het project heen vormde werd aanvankelijk door de Gemeente Zutphen ingevuld en voorgezeten. Sinds eind 2009, toen ook de Rijkspartners via een bestuursovereenkomst toetraden tot het samenwerkingsverband, heeft de provincie ook dit over genomen.

Jaap Ruiter geeft aan dat de opzet van het programmabureau 'lean and mean' is, de organisatie wordt ingevuld door slechts 2,5 fte. De taak van het programmabureau is voornamelijk het afstemmen van afspraken en plannen, het bewaken van de kwaliteit van het integrale project, het bijstellen van plannen, het aansturen van de Bestuurlijke Begeleidings Commissie (BBC) en zij is verantwoordelijk voor de communicatie over het project. Het is wat dat betreft een vrij 'losjes' samenwerkingsverband. Het programmabureau heeft dan ook weinig machtsmiddelen tot haar beschikking. Of dit erg is laat Jaap Ruiter in het midden. Een nauwere constructie werkt in zijn ogen ook weer lastiger, omdat besluitvorming in de ene opgave afhankelijk is van besluitvorming in de andere. Met andere woorden, de afhankelijkheden zijn dan veel groter en sterker. Bij de IJsselsprong is dat niet het geval. Jaap Ruiter geeft ook aan dat hij als projectleider geen 'machtsmiddelen' te kort komt om het project naar behoren aan te sturen. Overigens zitten er geen ambtenaren van de betrokken gemeenten of het waterschap in het programmabureau. Jaap Ruiter geeft aan dat dit niet erg is bij deze lichte vorm van het programmabureau en de taken die het uitvoert. Bij een nauwer samenwerkingsverband, met een 'zwaarder' programmabureau zou het in zijn ogen wel wenselijk zijn dat ook de andere betrokken overheden participeren in het programmabureau, maar dat is hier dus niet het geval.

Deze losse vorm van samenwerking houdt in dat de afzonderlijke opgaven ook afzonderlijk, door het eigen bevoegde gezag worden aangestuurd en gefinancierd, zo geeft Jaap Ruiter aan. Zo gaat Rijkswaterstaat primair over de wateropgaven (door middel van de SNIP-besluiten) en is Zutphen, samen met de gemeente Brummen primair verantwoordelijk voor de woningbouwopgave. De groene en de grijze opgaven liggen qua verantwoordelijkheid en uitvoering primair op het bord van de provincie. Door middel van de Intergemeentelijke Structuurvisie (IGSV) IJsselsprong is samenhang in het totaalplan geborgd, en het programmabureau waakt daar dus over. Jaap Ruiter geeft aan dat voor het middengebied (rondom de woningbouwopgave bij De Hoven, en de Tichelbeeksewaard) nu een masterplan wordt opgesteld, omdat de IGSV daar te beperkt is en er nog veel onzekerheden voor dat deel van het project bestaan. Het programmabureau IJsselsprong is de trekker en opdrachtgever van dit Masterplan, wat hen een iets

stevigere positie geeft. Hiermee krijgt volgens Jaap Ruiter de samenwerkingsconstructie, waar het programmabureau uit voort is gekomen, steeds meer body en wordt het meer omvattend voor het gehele project.

Jaap Ruiter geeft aan dat de wateropgave en de woningbouwopgave in het project IJsselsprong leidend zijn, de natuuropgave en infrastructuuropgave zijn later aan het project toegevoegd. Binnen dit project is er voldoende ruimte voor heroverwegingen van de gestelde doelen. In de samenwerkingsovereenkomst en het plan 'Alles in één keer' is vastgelegd dat om de vier jaar het plan en de daarin gestelde doelen kritisch tegen het licht zullen worden gehouden. Maar ook buiten deze momenten om biedt de gekozen constructie ruimte voor bijsturing en heroverwegingen. Met name de woningbouwopgave wordt momenteel kritisch tegen het licht gehouden (voornamelijk de bouwvolumes en de fasering van het plan). Ook de natuuropgave (realisatie van EHS) staat door de plannen van het kabinet in een ander daglicht. Ondanks dat er een integraal plan wordt nagestreeft, en alle opgaven in samenhang moeten worden gezien, bedreigen deze twee 'heroverwegingen' het plan en de voortgang ervan niet, omdat door de losse constructie besluitvorming niet van elkaar afhankelijk is.

Tot slot zegt Jaap Ruiter over de manier waarop de IJsselsprong als project is georganiseerd dat de gehanteerde methode hier goed werkt, maar dat deze wel licht is. Voor een complexe gebiedsontwikkeling als deze is het wel een licht vehikel, het kent weinig borging van de gemeenschappelijke visie en plannen. Deze vorm van samenwerken is erg op vrijwilligheid gebaseerd, en daarmee erg afhankelijk van de mensen op (zowel bestuurlijke als ambtelijke) sleutelposities. De instelling en bereidwilligheid van wethouders, gedeputeerden en ambtenaren is in dit geval bepalend voor het succes.

**Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directie
Gebiedsontwikkeling inzake besluitvorming integrale
gebiedsontwikkeling IJsselsprong bij Zutphen – 6 april 2011**

*Douwe Jan Harms – Gebiedaccountmanager Oost Nederland, Ministerie van
Infrastructuur en Milieu*

Het plan IJsselsprong, zoals het er nu ligt, is er gekomen door de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier uit 2006. Voor de regio Zutphen waren 3 'watermaatregelen' voorzien, twee op de korte termijn (voor 2015) en één op de lange termijn (voor 2030) waar al wel een ruimtelijke reservering voor nodig was. Het toenmalige ministerie van VROM is vanaf dag 1 betrokken geweest bij het programma Ruimte voor de Rivier, omdat naast waterveiligheid, ruimtelijke kwaliteit eveneens een doel was binnen het uitvoeringsprogramma Ruimte voor de Rivier, aldus Douwe Jan Harms. Het ministerie van VROM heeft hierbij als taak om erop toe te zien dat de maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier naast een verbetering van de waterveiligheid eveneens een kwaliteitsimpuls voor het betreffende gebied kunnen zijn, zodat het mes aan twee kanten snijdt.

Volgens Douwe Jan Harms is de PKB zodanig opgesteld, en is het programma Ruimte voor de Rivier dusdanig vorm gegeven dat de voorziene maatregelen inwisselbaar zijn. Hierdoor was er veel ruimte voor een dialoog met de regio en was er nog het één en ander aan alternatieven mogelijk. In overleg met de regionale partners is vanuit hen de wens uitgesproken om met name de lange termijn maatregel bij Zutphen (een binnendijkse hoogwatergeul) te schrappen, en daarvoor in de plaats de IJssel bij Zutphen te verbreden (Tichelbeeksewaard). Dit idee is in een brede projectorganisatie uitgewerkt, waarbij een integrale visie voor het hele gebied is opgesteld en er dus een integrale gebiedsontwikkeling wordt nagestreefd. Zowel VROM als Rijkswaterstaat hebben ook zitting in deze organisatie, waarbij VROM met name kijkt naar de integraliteit van het plan, en dit ook bewaakt. Al vrij snel is dit project, op basis van het idee voor de integrale gebiedsontwikkeling, voorgedragen als 'Nota Ruimte project'. Het project betreft in de ogen van VROM namelijk een bovengemeentelijk project, kent een hoge mate van complexiteit en er spelen voldoende nationale belangen in mee. Vanaf dat moment is VROM ook deel gaan uitmaken van de projectorganisatie, daarvoor waren zij slechts gesprekspartner vanuit de dubbele doelstelling van het programma Ruimte voor de Rivier.

Vanuit VROM is er 20 miljoen aan Nota Ruimtebudget gelden aan het project beschikbaar gesteld, en vanuit DG Water is daar nog 9 miljoen aan toegevoegd. Dit geld is gelabeld en nadrukkelijk aan de realisatie van de geul in de Tichelbeeksewaard gehangen. De redenering volgens Douwe Jan Harms hierbij is dat deze geul de oorspronkelijke hoogwatergeul overbodig maakt, waardoor dit gebied vrij kan worden gegeven voor de gebiedsontwikkeling (met woningen en natuurontwikkeling) die in het integrale plan IJsselsprong door de gemeenten en de provincie voorzien is. Hij geeft echter wel aan dat er duidelijk voorwaarden aan het geld zijn gesteld. Eén daarvan is dat de gebiedsontwikkeling integraal wordt gerealiseerd, hetzij gefaseerd maar in de geest van het geheel. Het geld wat door het Rijk beschikbaar is gesteld dient dan ook als hefboom te werken, om investeringen in hoogwaardige woonmilieus, infrastructuur en natuur vanuit de regio aan te wakkeren. Daarnaast is door VROM en Rijkswaterstaat het voorbehoudt gemaakt bij het uitkeren van het geld dat de robuustheid van de alternatieve buitendijkse watermaatregel (tichelbeeksewaard) voldoende aangetoond moet worden. Volgens Douwe Jan Harms bevindt het project zich nu

in de fase dat hier onderzoek naar gedaan wordt. Volgens hem kan dan later dit jaar het SNIP 3 besluit worden genomen, waarmee tegelijkertijd de planologische restricties op de reservering van de binnendijkse hoogwatergeul kunnen komen te vervallen.

Over de specifieke rol die het Rijk in dit project speelt (VROM, RWS) zegt Douwe Jan Harms dat dit voornamelijk een faciliterende rol is geweest. Vanuit de kennis en expertise heeft het Rijk erop toegezien en bijgedragen dat er één goed geheel van het plan is gemaakt. Daarbij ontkom je er volgens hem niet aan om ook druk uit te voeren op de regionale partners tijdens de besluitvorming. Maar dat is niet vreemd, aangezien het Rijk ook voor een belangrijk deel het plan financiert, en het alternatief alleen daarom mogelijk is. Door deze positie kan het Rijk er wel voor zorgen dat alle partners binnenboord blijven, en zo een soort van mediator-rol vervullen. Het Rijk wil kwalitatief hoogwaardig haar waterveiligheidsmaatregelen realiseren, daarvoor hebben zij de regio nodig en de regio wil de rijksplannen dusdanig bijschaven dat het binnen hun eigen visie en ambities voor het gebied past, waarvoor ze het Rijk nodig hebben. Het is dus niet meer dan logisch dat er wordt samengewerkt, je bent immers van elkaar afhankelijk.

Volgens Douwe Jan Harms blijft betrokkenheid bij het project vanuit het Rijk nog steeds nodig, ook al is de planvormingsfase in een vergevorderd stadium. Het is volgens hem namelijk noodzakelijk vanwege sluimerende risico's op het gebied van herbezinning vanuit het Rijk over de lange termijn doelstellingen voor waterveiligheid (i.r.t. de bezuinigingen). Maar ook moeheid van het systeem is een risico, wat zich met name bij de regionale partners voor kan gaan doen. Door wisselingen van bestuurders, wisselende samenstellingen van raden en staten slijpelt er kennis over het plan weg. Het gevaar schuilt erin dat redeneerlijnen en argumenten voor bepaalde beslissingen niet meer worden gekend. Het Rijk kan hierbij een stabiele factor spelen, mede vanuit haar rol als de 'bewaker' van kwaliteit en integraliteit.

Aan het eind van het gesprek geeft Douwe Jan Harms aan dat in zijn ogen dit project en deze aanpak niet mogelijk was geweest zonder het programma Ruimte voor de Rivier, en de manier waarop dat programma is vorm gegeven. De dubbeldoelstelling (welke een puur sectorale aanpak voorkomt) en de inwisselbaarheid van sommige maatregelen, waardoor er ruimte voor alternatieven ontstaat heeft hier in belangrijke mate aan bij gedragen. Ook de kwaliteitsteams binnen het programma zijn in zijn ogen een meerwaarde. Deze teams zijn vanuit verschillende disciplines (o.a. stedenbouw, ecologie, natuur) samengesteld en beoordelen de PKB plannen onafhankelijk. Hij geeft als aanbeveling mee dat bij integrale gebiedsontwikkelingen een dergelijk kwaliteitsteam onderdeel van het proces uit moet maken, het heeft zich bij dit project immers op positieve wijze bewezen.

Interview Gemeente Zutphen inzake integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong bij Zutphen – 13 april 2011

Arjan Groen – Adviseur (Strategie en beleid) Gemeente Zutphen

Arjan Groen geeft aan dat sinds 1999 de Gemeente Zutphen al een 'IJsselsprong' qua woningbouw met 1300 woningen voorzag, waarbij ze een concept van 'Tuinstad De Hoven' voor ogen hadden. Daarnaast lagen er ook al plannen om rond De Hoven een rondweg aan te leggen, om het regionale verkeer om dit woongebied heen te geleiden (2/3 deel van het verkeer door De Hoven is regionaal doorgaand verkeer). Deze visie van de Gemeente zou worden vastgelegd in een structuurvisie van de Stedendriehoek Apeldoorn, Deventer, Zutphen. De vaststelling van deze visie heeft echter lang op zich laten wachten door problemen met in de afstemming van de structuurvisie.

Tijdens dit proces wat in de regio speelde ten aanzien van de woningbouwopgave voor de toekomst kwam de PKB Ruimte voor de Rivier in beeld, wat ook gevolgen zou hebben voor de IJssel bij Zutphen. In de plannen van het Rijk waren twee dijkverleggingen voorzien en een binnendijkse hoogwatergeul rondom De Hoven. Al direct vanaf het begin is er vanuit de gemeente Zutphen, in samenhang met de gemeenten Brummen en Voorst en de provincie Gelderland een lobby gevoerd om de hoogwatergeul om De Hoven in de tijd naar voren te halen en de dijkverleggingen naar de lange termijn te verplaatsen (m.a.w. de maatregelen omwisselen in de tijd). Uit deze lobby is ook de 'bestuurlijke alliantie' voortgekomen (waar het waterschap Veluwe ook bij aangesloten was) welke gezamenlijk aan een gedegen alternatief voor de PKB maatregelen zouden gaan werken.

Volgens Arjan Groen is in februari 2006 het 'samenwerkingsverband' tot stand gekomen en hebben de partijen besloten het alternatief middels een intergemeentelijke structuurvisie (IGSV) te verankeren. De (bestuurlijke) stuurgroep hierbij, welke ook bij het Rijk lobbyden, stond onder voorzitterschap van de provincie. De ondersteunende projectgroep, of projectbureau stond onder leiding van de gemeente Zutphen. Deze projectgroep was o.a. verantwoordelijk voor de aanbesteding voor de MER-procedure en de ambtelijke voorbereiding en afhandeling van de IGSV. Volgens Arjan Groen was het toen logisch dat de gemeente Zutphen - als grootste gemeente binnen het project - deze taak op zich nam, en niet de provincie, omdat integrale gebiedsontwikkelingen normaliter ook door gemeenten werden voorbereid en ambtelijk afgehandeld. Ook de sterke relatie van de IGSV IJsselsprong met de structuurvisie van de Stedendriehoek maakt het logisch.

Na het afronden en vaststelling van de IGSV IJsselsprong was het project van de projectorganisatie in principe afgelopen en is de projectorganisatie vanuit de Gemeente Zutphen ook als zodanig opgehouden te bestaan. Na overleg met het ministerie bleek echter dat het alternatief uit de IGSV niet helemaal tegemoet zou komen aan de 'hydraulische taakstelling' zoals deze was vastgesteld in de PKB, maar dat het wel voldeed aan de veiligheidsdoelstellingen. De Staatssecretaris wilde echter geen concessies doen aan de hydraulische taakstelling, dus moest het alternatief uit de IGSV robuuster gemaakt worden. In dit vervolgtraject bleef er ambtelijke ondersteuning nodig naar de stuurgroep toe, maar dit werd nu door de provincie gedaan in een programmabureau. Dit is in goed overleg gedaan, waarbij er ook goed is nagedacht over de manier waarop het project 'integrale gebiedsontwikkeling IJsselsprong' vorm gegeven moest worden, aldus Arjan

Groen. Er is gekozen voor een programmatische sturing, waarbinnen vier aparte opgaven zijn belegd. Als reden dat de provincie de programmaleiding nu geheel op zich nam geeft Arjan Groen aan dat het project nu dichterbij de uitvoering komt en de gemeente dan minder gewicht in de schaal kan leggen dan bijvoorbeeld de provincie (met name richting de Rijkspartners) en het om die reden ook logischer is dat de provincie deze taak op zich neemt.

Vanuit de optiek van de gemeente Zutphen werkt deze organisatievorm, met een brede stuurgroep en een 'lean and mean' programmabureau onder de vlag van de provincie Gelderland, wel goed. Arjan Groen geeft er wel bij aan dat het in zijn ogen wel iets breder mag worden opgezet, en dat daarbij ook meer input vanuit de gemeenten gewenst is. Dat zorgt namelijk voor kritische massa binnen je projectorganisatie wat uiteindelijk de besluitvorming en de kwaliteit daarvan ten goede komt. Ook zorgt dat op den duur voor meer draagvlak bij de participerende overheden is zijn opvatting.

Waar volgens Arjan Groen nu tegenaan wordt gelopen met betrekking tot de opzet van de organisatie is de complexiteit van het plan in het middengebied bij De Hoven, en het gebrek aan coördinatie daarbij. Hier komen namelijk de afzonderlijke opgaven uit het plan allemaal samen en bijten ze elkaar. Arjan Groen geeft aan dat in principe de vier opgaven met elk hun eigen dynamiek vrij afzonderlijk van elkaar kunnen worden aangestuurd en afgehandeld. Voor het middengebied ligt dit wat anders. Dit heeft er onder andere toe geleid dat er nu door het programmabureau een masterplan wordt opgesteld, om tot een heldere afstemming en samenhang voor dit gebied te komen. Hiermee wordt de ogenschijnlijke bescheiden rol op het terrein van aansturing en coördinatie vanuit het programmabureau grotendeels ondervangen.

Wat betreft de mogelijkheden tot heroverwegingen van onderdelen of doelstellingen binnen het project geeft Arjan Groen aan dat deze er volop zijn. Het voordeel van dit project is volgens hem de splitsing in 'enveloppen', oftewel de aparte opgaven. Hiertussen zitten geen financiële of strakke besluitvormingstechnische verbindingen. Hierdoor kan ieder onderdeel zijn eigen dynamiek hebben zonder dat het een ander onderdeel op bepaalde wijze beïnvloed. Binnen de enveloppen of onderdelen afzonderlijk zijn er voldoende mogelijkheden voor heroverweging en bijsturing.

Tijdslijn Case Buitenring Parkstad Limburg

- **Convenant t.b.v. nieuw aansluitpunt N298 en A76 bij Nuth/Schinnen (1992, gesloten tussen gemeente Nuth, Schinnen, Beek, Streekgewest Westelijke Mijnstreek, Provincie Limburg en het Rijk)**

Convenant tussen verschillende partijen over een nieuwe aansluiting van de N298 met de A76. In het kader van een lopende tracé-MER procedure naar de verbreding van de A76 hier wordt naar gekeken. Het convenant voor een nieuwe aansluiting lag er al.
- **Provinciaal Mobiliteitsplan 1996-1999 (Mei 1996, vastgesteld PS)**

Hierin wordt al aangegeven dat het 'regionaal verbindend wegennet', waar de provincie verantwoordelijk voor is, in en rond het gebied oostelijk Zuid-Limburg niet compleet is. Er is hierin een onderzoek en 2 aangekondigde studies (i.s.m. de betrokken gemeenten) m.b.t. Parkstad Limburg opgenomen:

 - Mobiliteitsmonitor uitvoeren (in 1998 gebeurd)
 - Projectstudie (1996) naar het doortrekken N298 naar de N276 (bij Hoensbroek. Deze verbinding is overigens feitelijk al sinds 1987 opgenomen in het vigerende Streekplan Zuid-Limburg). In 1998 aangevuld met een verkeersstudie Oostelijk Zuid-Limburg (o.a. situatie rondom Brunssum verder onder de loep genomen)
 - Projectstudie (1998) naar het verbinden van de N299 met de N300 via de Dentgenbachweg
- **Beleidsnota Regionaal verbindend wegennet (oktober 1997, vastgesteld PS)**

Relatie tussen functionaliteit en vormgeving & inrichting. Hierin is het idee van de buitenring opgenomen
- **Presentatie plannen Buitenring Parkstad Limburg (juli 1998 op het gemeentehuis van Brunssum)**
- **Beleidsnota Investeren in Kwaliteit, schets voor het omgevingsplan van Limburg (23 februari 1999, vastgesteld GS) (POL-schets)**

Aanzet voor het Provinciaal Omgevings Plan (vastgesteld door GS van Limburg op 23 februari 1999) De buitenring Parkstad Limburg maakt onderdeel uit van deze schets. Op basis daarvan wordt een startnotitie MER opgesteld om de contouren van het tracé te bepalen. In het POP Limburg kan dan een ruimtelijke reservering (bindende werking) worden opgenomen voor de Buitenring.
- **Startnotitie MER voor de tracé/MER studie (7 september 1999)**

Startnotitie om de 'corridors' voor het tracé voor de 'buitenring' te bepalen, waar in de POL-schets is voorgenomen dat de buitenring er komt.

2 fases:

 - Fase 1: nut en noodzaak van de buitenring, inclusief het beoordelen van de mogelijke corridors. Resultaten zullen in het (ontwerp)POL gebruikt worden t.a.v. ruimtelijke reserveringen (bindend) voor de BPL

- Fase 2: nadere uitwerking op tracé-niveau (varianten uitwerken binnen de gekozen corridor). Moet de basis vormen voor het Provinciaal Tracébesluit

"Met name aan de noordzijde (Heerlen/ Brunssum) en nabij Kerkrade zullen nieuwe weggedeelten moeten worden aangelegd. Aan de noordzijde is dat ter vervanging van de bestaande regionale weg, in Kerkrade is er nu geen sprake van een doorgaande regionale verbinding. In de huidige situatie loopt het verkeer hier door woonwijken, over wegen die niet op deze functie berekend zijn. Oat leidt tot knelpunten in de doorstroming en tot overlast. Van een herkenbare ringstructuur is feitelijk dan ook geen sprake. Of, zoals in de POLSchets is aangegeven: een buitenring is in de huidige situatie slechts in marginale vorm aanwezig en kan daardoor niet naar behoren functioneren. Realisatie van deze nieuwe weggedeelten, in combinatie met wegverbreding en kwaliteitsverbetering (bv betere aansluitingen) op andere onderdelen van de ring moet leiden tot een herkenbare Buitenring Parkstad met een adequaat kwaliteitsniveau."

"Waar in deze startnotitie verder van realisatie of aanleg van de aUitenring Parkstad gesproken wordt, wordt feitelijk bedoeld op aanleg van enkele nieuwe weggedeelten en verbreding en opwaardering van bestaande weggedeelten."

"De aanleg van een buitenring wordt ook door de acht gemeenten die samenwerken in Parkstad Limburg hoogst noodzakelijk geacht. Het vormt een van de prioritaire projecten opgenomen in het regio-profiel behorend bij de bestuursovereenkomst Parkstad Limburg. De aanleg ervan moet volgens de Parkstad-gemeenten, in samenhang met het realiseren van een binnenringweg, bijdragen aan een drastische verbetering van de infrastructuur, zowel gericht op een adequate interne ontsluiting als op een optimale internationale bereikbaarheid."

"De provincie is de aangewezen beheerder van het regionaal verbindend wegennet en zal het voortouw nemen bij de vaststelling van het trace voor de Buitenring Parkstad. Over financiering en realisatie zal de provincie in overleg treden met rijk, betrokken gemeenten en private partijen. Voor een sluitende financiering van de realisatie van de Buitenring zullen publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) van groot belang zijn. De wisselwerking met de ruimtelijke ontwikkeling van de regio is aileen al daarom essentieel. Verwacht wordt dat met realisatie, om financieHe en procedurele redenen, nog de nodige jaren gemoeid zullen zijn."

- **Meerjaren Infrastructuur Programma Limburg 2000-2003 (juli 1999, vastgesteld GS)**
Overzicht voor 2000 (met doorkijk 2001, 2002 en 2003) voor plannen m.b.t. mobiliteit en infrastructuur. De doortrekking van de N298 naar de N276 en de doortrekking van de Dentgenbachweg om de N299 en N300 te verbinden zijn hierin opgenomen (verkenningtabel). Nut en noodzaak zijn erkend, maar nader onderzoek is nodig.
- **Richtlijnen voor de Tracénota/MER (februari 2000)**
- **Tracénota/MER fase 1, opgesteld door Grontmij i.o.v. Provincie Limburg (augustus 2000)**
Tracénota waarin de verkenning is gedaan welke corridor wordt gekozen voor de buitenring. Dit zal vertaald worden in een ruimtelijke reservering voor deze corridor in het POL. Van de Stuurgroep Buitenring Parkstad Limburg is een advies binnengekomen op de tracénota/MER fase 1 m.b.t. de gekozen corridor. Dit advies is integraal overgenomen door GS als basis voor besluitvorming voor het ontwerp-POL (in de GS-vergadering van 5 september 2000, waarna dat ook gecommuniceerd is naar de betrokken partijen samen met de tracénota/MER fase 1). De commissie

MER heeft op 5 december een voorlopig advies uitgebracht over deze tracénota/MER. Vanaf 24 januari 2001 heeft deze nota 4 weken ter inzage gelegen, synchroon aan het ontwerp-POL. Op 17 april 2001 heeft de commissie voor de m.e.r. uiteindelijk een toetsingsadvies gegeven voor de MER-rapportage (t.a.v. opname corridors in het POL).

- **Ontwerp-Regionaal Omgevingsplan Limburg (POL) 'Liefde voor Limburg' (vastgesteld door GS op 19 december 2000)**
Ontwerp-POL door gedeputeerde staten vastgesteld. Vanaf 24 januari 2001 loopt er een inspraak-procedure van 4 weken t.a.v. het ontwerp-POL. Ook wordt dan advies ingewonnen tijdens deze periode. Op basis van advies van het ministerie van LNV en de commissie-m.e.r. wordt het alternatief nul-plus, door Brunssum toegevoegd als aanvulling op het eerdere advies van de Stuurgroep BPL op de tracénota/MER fase 1.
- **Regionaal Omgevingsplan Limburg (POL) 'Liefde voor Limburg' (vastgesteld door PS, 29 juni 2001)**
Regionaal Omgevingsplan wat voor 8 jaar geldig is ter vervanging van het streekplan, het milieubeheersplan, het waterhuishoudingplan en het mobiliteitsplan. Tevens bevat het de fysieke elementen van het regionaal economisch en welzijnsbeleid. Middels dit plan zijn de corridors vastgelegd waarbinnen in fase 2 van de tracénota/MER nader naar het detailniveau van het tracé wordt gekeken (kaart 3 van het POL). Enkele punten uit de inspraak en advies op het ontwerp-POL en de tracénota/MER fase 1 zijn overgenomen (o.a. nul-plus variant). Over de aansluiting met de A76 bij Nuth is besloten dat het besluit daarover bij het Rijk ligt en onderdeel uit zal maken van een tracénota/MER van Rijkswaterstaat Limburg naar een eventuele verbreding van de A76 aldaar. De provincie geeft wel een advies mee t.a.v. haar voorkeur in samenhang met BPL.

Opvallend is dat na het vaststellen van het POL 2001 er niet wordt gestart met de tracénota/MER fase 2 en synchroon daaraan een regionaal tracébesluitprocedure. Navraag naar doen!

Gat van 1½ jaar waarin ogenschijnlijk 'niks' is gebeurd

- **Statennota E-433-1 Buitenring Parkstad in samenhang met Binnenring (vastgesteld door GS, 7 februari 2003)**
In deze nota hebben gedeputeerde staten 'opdracht' gegeven tot de aanleg van de buitenring. De nota betreft een verdere uitwerking van het financiële plaatje m.b.t. aandeel provincie hierin en het aandeel gemeentelijke bijdrage (resp. bijdrage stadsregio Parkstad).
- **Bestuurlijk overleg Provincie Limburg en Stadsregio Parkstad Limburg (11 december 2003)**
BO over de financiering en realisatie van de Binnenring en Buitenring Parkstad Limburg. Tijdens dit BO zijn er afspraken gemaakt.
- **Startnotitie Buitenring Parkstad Limburg (vastgesteld door GS, 24 juni 2004)**
Startnotitie als 'project start-up'. Het beschrijft de scope van het project, te weten (1) productformulering wat betreft kwaliteit, (2) masterplanning qua tijd en (3) basisraming qua geld uitgaande van het principe 'sober en doelmatig'. Deze notitie dient mede als aanzet tot een tracénota/MER fase 2 om het tracé binnen de in het POL 2001 vastgestelde corridors te bepalen.
- **Supplement op de Startnotitie Buitenring Parkstad Limburg (vastgesteld door GS, maart 2005)**

Dit supplement betreft enkele aanpassingen en aanvullingen op de uitgangspunten voor de Buitenring Parkstad Limburg, welke in de Tracénota/MER meegenomen dienen te worden. Enkele belangrijke zaken hierbij:

- Ministerie V&W heeft geld beschikbaar gesteld voor de aansluiting BPL met de A76 bij Nuth
- Er worden extra studiealternatieven voor (1) de aansluiting N299 en N300 omtrent Kerkrade opgenomen en (2) een passage door Brunssum
- De corridor wordt opgerekt bij (1) het zuidelijke deel (i.v.m. aansluiting Duitse weg B258n en (2) Vaesrade, tussen de oude weg en de tracécorridor van een mogelijke nieuwe weg parallel daaraan.
- In de startnotitie uit 1999 was men voornemens de tracébesluiten in gemeentelijke bestemmingsplannen te verankeren. Dit wordt veranderd in een wettelijke verankering van POL herzieningen.
- Door de aansluiting van de B258n met de BPL wordt er naar gestreefd het Duitse MER-procedure (UVS) parallel te laten verlopen met de Nederlandse Tracé/MER. Hiervoor is afstemming nodig.

- **Bestuursconvenant Binnen en Buitenring Parkstad Limburg (vastgesteld op 15 november 2005)**

Convenant gesloten tussen Provincie Limburg, Stadsregio Parkstad Limburg, de afzonderlijke gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum en Onderbanken. Op **19 december 2005** heeft ook de gemeente Nuth het convenant ondertekend.

Er zal om een aantal redenen een nieuwe tracé/MER procedure moeten worden doorlopen, omdat voortborduren op de oude nota (uit het POL2001) op een aantal punten achterhaald is. De redenen zijn:

1. Het detailniveau van de te nemen concrete beleidsbeslissing i.r.t. tracénota/MER fase 1 uit 2000. Er is aanvullende milieu-informatie nodig.
2. Ruimtelijke ontwikkelingen vanaf 2000.
3. Wijzigingen in milieuwet- en -regelgeving.
4. Gewijzigde uitgangspunten.
5. Toevoeging van twee alternatieven in de gemeente Kerkrade.
6. Meenemen alternatief in Brunssum.
7. Integratie procedures Buitenring Parkstad Limburg en B258n.

De voor de m.e.r./UVS belangrijkste punten uit het convenant zijn:

1. De Buitenring Parkstad Limburg wordt door de Provincie Limburg aangelegd en uitgevoerd als regionaal verbindende weg.
2. Er zullen twee tracé/ milieueffectrapportages (tracé/ m.e.r.- procedures) uitgevoerd worden.
3. Er wordt naar gestreefd om de besluitvorming over de beide tracé/ m.e.r.- procedures gelijktijdig te laten plaatsvinden.
4. De volgende door de gemeente Kerkrade aangedragen alternatieven zullen worden onderzocht (zie afbeelding 1.2):
 - a. het traject Tunnelweg;
 - b. het traject Roderlandbaan- Nieuwstraat- Domaniale Mijnstraat;Indien voor een van deze alternatieven wordt gekozen, dan treden de ondertekenaars van het bestuursconvenant in overleg.
5. De Buitenring Parkstad Limburg zal uiterlijk 1 januari 2015 opengesteld zijn voor het verkeer.
6. Rijkswaterstaat, Dienst Limburg zal voor haar rekening en risico de aansluiting van de A76 bij Nuth realiseren.
7. De Buitenring Parkstad Limburg maakt deel uit van het Regionaal Verbindend Wegennet (RVWN) en wordt door de Provincie aangelegd c.q. aangepast, beheerd

en onderhouden overeenkomstig de beleidsnota Regionaal Verbindend Wegennet en de Richtlijnen kwaliteit.

8. Het project Buitenring Parkstad Limburg bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. de N298, vanaf de aansluiting op de A76 bij Nuth tot aan de N276;
- b. het traject van de N298 tussen de N276 en de N299 met een aansluiting op de N274;
- c. de N299 tot aan de Torenstraat/ Dr. Calsstraat;
- d. het traject van de N299 vanaf de Torenstraat/ Dr. Calsstraat tot aan de Dentgenbachweg;
- e. de Dentgenbachweg tot aan de N300 via een doortrekking van de Dentgenbachweg;
- f. de N300, vanaf de aansluiting op de doorgetrokken Dentgenbachweg tot en met de aansluiting op de N281.

Verder zijn er in dit convenant afspraken gemaakt ten aanzien van de financiële dekking van het project. Hierbij is afgesproken dat het principe van 'samen de trap op, samen de trap af' gehanteerd zal worden, wat zoveel betekend dat alle partijen eventuele meerkosten of opbrengsten gezamenlijk zullen delen.

- **Basisrapport en Startnotitie Tracénota/MER-UVS Buitenring Parkstad Limburg (27 juni, 2006)**

Omdat er een nieuwe, opzichzelfstaande tracénota/MER-UVS wordt opgesteld (dus geen vervolg op fase 1 van de vorige tracénota/MER) zal een geheel nieuwe procedure worden doorlopen, inclusief deze startnotitie. De nieuwe nota en bijbehorende procedure borduurt wel verder op de vorige studie, door uit te gaan van de corridors die via het POL 2001 zijn vastgelegd.

De tracénota/MER zal worden opgeknipt in twee delen:

- Tracénota/MER Noord
- Tracénota/MER-UVS Zuid (incl. B258n) zal tevens gecombineerd worden met een tracéstudie, wat uitgebreider is alleen een m.e.r. studie (weeg meerdere factoren mee dan alleen milieuaspecten)

Er is gekozen voor een gescheiden procedure om onnodige vertraging bij de besluitvorming door problemen binnen één deelgebied voor de hele procedure te voorkomen.

De aansluiting op de A76 bij Nuth zal voor rekening worden genomen door Rijkswaterstaat, Dienst Limburg en is dus **geen** onderdeel van deze m.e.r. studie. RWS voert hiervoor zelfstandig een Tracénota/MER uit. Er zal nauw overleg plaats vinden tussen provincie en RWS vanwege de synergie tussen beide projecten.

De startnotitie ligt 6 weken ter inzage t.b.v. inspraak en het inwinnen van adviezen van de wettelijke adviseurs.

- **Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (POL2006) (22 september 2006, vastgesteld door PS)**

Op 22 september hebbend e provinciale staten van Limburg het nieuwe POL 2006 vastgesteld, als opvolger van het POL 2001. Op **7 februari 2006** was het **ontwerp-POL** gereed waarna de inspraakprocedure gestart kon worden. Op 16 mei waren de bedenkingennota en de nota van wijzigingen gereed, waarna inhoudelijke behandeling door de Statencommissie kon plaats vinden. Op 22 september is in de plenaire Statenvergadering het POL vastgesteld. T.a.v. de buitenring is er niet veel veranderd, de corridor die reeds in het POL 2001 als opgave was opgenomen is gehandhaafd conform de startnotitie Tracénota/MER-UVS, tekstueel aangevuld met de twee alternatieven in Kerkrade (op verzoek van de gemeente Kerkrade). *Opvallend is dat de corridor niet als 'concrete beleidsbeslissing' is opgenomen, maar slechts als een opgave.*

- **Realiseringsconvenant Buitenring Parkstad Limburg (vastgesteld op 26 september 2006)**
 Convenant tussen de provincie Limburg, de stadsregio Parkstad Limburg en de gemeente Nuth (op dat moment geen onderdeel van de stadsregio). In dit convenant zijn afspraken vastgelegd over de bestuurlijke en ambtelijke samenwerkingsstructuur rond de uitvoering van de werkzaamheden i.h.k.v. BPL.
- **Inspraaknota startnotitie tracénota/MER-UVS BPL (5 december 2006)**
 Nota van de Provincie Limburg en stadsregio Parkstad Limburg met daarin inhoudelijke reacties op de inspraakreacties op de startnotitie. Met deze inspraakreacties zal rekening worden gehouden t.a.v. het opstellen van de uiteindelijke Tracénota/MER-UVS
- **Richtlijnen Tracénota/MER-UVS Buitenring Parkstad Limburg (5 december 2006)**
 Richtlijnen vastgesteld op basis van advies (o.a. van de Commissie voor de m.e.r. en de wettelijke adviseurs) en inspraak (zienswijzen) op de startnotitie.
- **Provinciaal Verkeers en VervoersPlan ,PVVP (14 maart 2007, vastgesteld door PS)**
 Het PVVP moet gezien worden als een aanvulling op het POL 2006. De plannen van de BPL zijn ook opgenomen in het PVVP. Tevens wordt via dit plan een uitvoeringsbudget toegekend aan het project BPL.
- **Bilateraal overleg tussen Provincie Limburg & Stadsregio Parkstad Limburg en de afzonderlijke gemeenten (september 2007)**
 Bilateraal overleg o.a. over eerste voorlopige standpunt t.a.v. voorkeurstracé
- **RBO: Instemming met concept-Tracénota/MER-UVS door het Regionaal Bestuurlijk Overleg, RBO (RBO, 12 december 2007)**
 Dit overleg (bestaande o.a. uit de portefeuillehouders mobiliteit van de betrokken gemeenten, VROM & LNV, KvK Limburg, Limburgse Werkgeversvereniging, ProRail, RWS directie Limburg, Waterschap Roer en Overmaas) hebben ingestemd met de tracénota/MER-UVS. Daarbij is eveneens besloten nog aanvullend (MER)onderzoek uit te voeren t.a.v. vijf bestuurlijke varianten.
 Eveneens is besloten het voorkeurstracé niet op te nemen in een aanvulling op het POL2006. Er wordt voor de BPL een provinciaal inpassingsplan opgesteld conform de nieuwe WRO, en uit het oogpunt van tijd en deregulering wordt synchroon daaraan geen POL-procedure gevolgd (wat wettelijk ook niet verplicht is).
 Verder is besloten in dit BRO dat Dirk Sijmons (rijksadviseur landschap) advies zal uitbrengen over de inpassing van de BPL. Hiervoor zal uiteindelijk een Omgevingsvisie BPL worden opgesteld waar hij als supervisor dan bij betrokken zal worden.
- **Bilateraal overleg tussen Provincie Limburg & Stadsregio Parkstad Limburg en de afzonderlijke gemeenten (26 & 31 maart 2008)**
 Bilateraal overleg over eerste gedachtelijnen voorkeurstracé opgesteld door de ambtelijke werkgroep voorkeurstracé in de vorm van een notitie. De gemeenten Nuth en Kerkrade hebben niet ingestemd met de notitie, vanwege een afwijkend standpunt t.a.v. het voorkeurstracé.

- **RBO: Instemming met concept aanvullend onderzoek Tracénota/MER-UVS en de notitie voorkeurtracé BPL door het RBO (RBO, 16 april 2008)**

Het RBO heeft met instemming kennisgenomen van het aanvullend onderzoek (t.a.v. 5 bestuurlijke varianten en versoberingen) en de bijbehorende conclusies. Tevens heeft het RBO, met uitzondering van de gemeente Nuth en Kerkrade, ingestemd met de notitie voorkeurtracé BPL van de ambtelijke werkgroep. Deze notitie vormt in wezen de basis voor het bestuurlijk standpunt van GS t.a.v. het voorkeurtracé.

Verder zijn er enkele afspraken gemaakt t.a.v. de financiële dekking van de BPL:

- Het Rijk wordt om een bijdrage in het project gevraagd;
- Er worden (Europese) subsidies voor het project verworven;
- Er worden door gemeenten en provincie gronden om niet of tegen een symbolisch bedrag beschikbaar gesteld ten behoeve van het project;
- Opbrengsten uit gebiedsontwikkeling komen beschikbaar voor het project;
- De opbrengsten van strategische grondposities worden ingezet;
- De inbreng van financiële belangen en participaties wordt benut ter financiering van het project.

De kosten van het Voorkeurtracé bedroegen op basis van eerdere becijferingen ongeveer € 220 miljoen (prijspeil 2007). Door optimalisatie en kostenreductie is dit bedrag in deze fase van afronding van de tracénota/MER-UVS terug gebracht tot € 195 miljoen¹ (prijspeil 2007). Het beschikbare investeringsbudget bedraagt € 136,2 miljoen (prijspeil 2007).

- **3tal adviezen opgesteld i.o.v. Provincie Limburg:**
 - **Studie 'Parkring, denklijnen voor omgevingskwaliteit (27 september 2007)**
 - **Advies landschappelijke aspecten BPL (26 maart 2008, door H+N+S architecten)**
 - **Advies van de Gemeenschappelijke Welstandscommissie BPL (28 april 2008)**

- **Bekendmaking Tracénota/MER Noord en de Tracénota/MER-UVS Zuid en B258n (definitieve versie, 27 mei 2008)**

Aan de hand van de richtlijnen is uiteindelijk de Tracénota/MER-UVS opgesteld om tot een bepaling van het tracé voor de BPL te komen. De m.e.r.-onderzoek is afgerond in april 2008.

De nota is opgeknipt in 3 delen:

- Tracénota/MER BPL Noord (vanaf de N298, viaduct over de spoorlijn tot aan de N299, de kruising met de spoorlijn)
- Tracénota/MER BPL Zuid (vanaf de N299, kruising met de spoorlijn tot aan de aansluiting (van de N300) met de N281)
- UVS (Duitsland) naar de verlenging van de B258 en aansluiting op de BPL

Deze tracénota/MER-UVS BPL moet tevens dienen als onderliggend document voor het Provinciaal Tracébesluit dat zal worden vastgelegd in een Provinciaal Inpassingsplan (nWRO). Volgens Europese regelgeving is dat laatste plan ook MER-plichtig (het voorziet namelijk in MER-plichtige projecten en heeft ook een Passende Beoordeling nodig op basis van de natuurbeschermingswet) waardoor deze Tracénota/MER niet alleen als project-MER maar ook als plan-MER moet fungeren.

De tracénota zal, samen met het bestuurlijk standpunt t.a.v. het voorkeurstracé ter inzage worden gelegd gedurende 6 weken (van 4 juni tot 16 juli 2008). Mensen kunnen dan zienswijzen aanleveren waar de provincie inhoudelijk middels de Nota Zienswijzen op zal reageren voordat besluitvorming plaatsvindt.

- **Bestuurlijk standpunt voorkeurstracé Buitenring Parkstad Limburg (27 mei 2008, door Gedeputeerde Staten van Limburg)**

Het betreft het standpunt van GS t.a.v. de keuze van het tracé. Dit besluit heeft geen juridisch bindende basis, maar vormt wel de aanzet tot het opstarten van de procedure voor het Provinciaal Inpassingsplan.

In september 2007 hebben bilaterale overleggen plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten enerzijds en Parkstad en de Provincie Limburg anderzijds. In deze overleggen is ook gevraagd naar een voorlopig standpunt van de gemeenten ten aanzien van een Voorkeurstracé.

Op 26 en 31 maart 2008 hebben opnieuw bilaterale gesprekken met de betrokken gemeenten plaatsgevonden. In deze gesprekken is de eerste gedachtelijn voor een Voorkeurstracé aan de orde gekomen. Deze eerste gedachtelijn is voorbereid door de Werkgroep Voorkeurstracé.

De gemeenten zijn over deze eerste gedachtelijn geïnformeerd, in kennis gesteld van de overwegingen daarbij en vervolgens in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. De Gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken en Schinnen hebben ingestemd met de notitie en de daarin opgenomen eerste gedachtelijn voor een Voorkeurstracé. De Gemeente Nuth heeft ingestemd met de notitie en de daarin opgenomen eerste gedachtelijn voor een Voorkeurstracé, met uitzondering van het tracé dat langs Vaesrade loopt. Nuth is aldaar voorstander van een tracé over de bestaande Randweg bij Hoensbroek. De Gemeente Kerkrade heeft aangegeven dat zij in Kerkrade voorstander blijft van het alternatief "Tunnelweg Kerkrade", uit gevoerd als 2 x 1-weg met een snelheidsregiem van 80 km/ u. De gemeenten Heerlen en Landgraaf, evenals de wgr+regio Parkstad Limburg hebben nadrukkelijk te kennen gegeven tegen het alternatief "Tunnelweg Kerkrade" te zijn.

Bovendien zijn de Kamer van Koophandel, de Limburgse Werkgevers Vereniging, VROM, LNV (via VROM), Prorail, Rijkswaterstaat, directie Limburg, en het Waterschap Roer en Overmaas geïnformeerd over het Voorkeurstracé. Het Regionaal Bestuurlijk Overleg van 16 april 2008, waarin voornoemde partijen zitting hebben, heeft ingestemd met het in deze notitie neergelegde Voorkeurstracé. Nuth en Kerkrade hebben daarbij het hierboven weergegeven standpunt ingenomen.

- **Start grondaankopen t.b.v. de Buitenring Parkstad Limburg op basis van het voorkeurstracé zoals bepaald in het bestuurlijk standpunt van Provinciale Staten**

Opstarten van de procedures om gronden en opstallen te verwerven.

- **Concept-Omgevingsvisie Buitenring Parkstad Limburg (oktober 2008, i.o.v. Provincie Limburg door H+N+S Architecten)**

In april 2008 (waarschijnlijk het RBO van 16 april) heeft de provincie opdracht gegeven een omgevingsvisie op te stellen voor de BPL op basis van het voorkeurstracé (vastgesteld in dat RBO). Deze omgevingsvisie is tevens gebaseerd op de (1) denklijnen omgevingskwaliteit Parkring (2) het Advies Landschappelijke Aspecten BPL en (3) het advies van de Gemeenschappelijke Welstandscommissie voor de BPL. De omgevingsvisie BPL moet gezien worden als een visievormend document dat de vormgevingsprincipes aangeeft, het bevat dus geen concrete ontwerp oplossingen. In deze omgevingsvisie is ook het advies van Dirk Sijmons (Rijksadviseur Landschap in het atelier van de Rijksbouwmeester)

omtrent de inpassing van de verlenging van de Dentgenerbachweg meegenomen.

Dit stuk heeft ter inzage gelegen. Ondanks het feit dat dit wettelijk niet verplicht is, zal de provincie de inspraak meenemen in haar Nota Zienswijzen t.a.v. de Tracénota/MER-UVS en het besluit Voorkeurstracé. In november heet GS de visie vastgesteld. Het is juridisch niet bindend.

- **Aanvulling tracénota/MER-UVS (17 oktober 2008)**
Op basis van een memo (voorlopig advies) van de Commissie voor de m.e.r. van 12 augustus en daaropvolgend overleggen tussen de commissie en de provincie op 18 augustus en 5 september is deze aanvulling op de Tracénota/MER-UVS opgesteld. De Commissie heeft enkele tekortkomingen qua informatie geconstateerd welke wel noodzakelijk of wenselijk is t.a.v. de keuze voor het voorkeurstracé.
- **Toetsingsadvies voor de MER en de aanvulling daarop, door de Commissie voor de m.e.r. (11 november 2008)**
De commissie concludeert in dit advies dat het MER over alle benodigde milieu-informatie beschikt voor de bepaling van het voorkeurstracé. Met het oog op het voornemen een Inpassingsplan als planfiguur te gebruiken dient het MER een hoog detail-niveau te hebben (het moet ook fungeren als plan-m.e.r. en besluit-m.e.r.) en is aanvullende informatie noodzakelijk. Geadviseerd wordt deze informatie in een tweede aanvulling, samen met het concept-inpassingsplan aan te leveren en ter inzage te leggen alvorens te besluiten over het inpassingsplan.
- **Nota Zienswijzen Buitenring Parkstad Limburg (25 november 2008, vastgesteld door GS)**
Nota met daarin inhoudelijke reacties op de zienswijzen die zijn ingediend t.a.v. de Tracénota/MER-UVS Noord en Zuid en daarbij ook op de reacties/inspraak op het bestuurlijk standpunt voorkeurstracé en de concept-Omgevingsvisie (niet wettelijk verplicht daarop te reageren middels de Nota Zienswijzen).

Gedeputeerde Staten geven aan dat zij blijven bij het voorkeursbesluit, gesteund (middels zienswijzen) door de betrokken gemeenten en de stadsregio Parkstad (Gemeente Kerkrade uitgezonderd, die niet tegen de BPL in zijn geheel zijn, maar wel gekant tegen een deel van het voorkeurstracé). Wel zeggen ze enkele nadere onderzoeken i.h.k.v. optimalisatie van het tracé(ontwerp) toe t.a.v. het inpassingsplan.
- **Uitzetten specialistische onderzoeken t.a.v. het Provinciaal Inpassingsplan BPL (door Provincie Limburg)**
- **Optimalisatie Voorkeurstracé (voorjaar/juni [vastgesteld] 2009, door GS)**
Op advies van het RBO hebben gedeputeerde staten n.a.v. de zienswijzen t.a.v. het voorkeurstracé BPL en de bijbehorende MER, enkele optimalisaties voorgesteld.
- **Overleg Regio Parkstad en Provincie inzake financiering en realisatie Buitenring (overeenkomst tussen de parkstad gemeenten en het bestuur van de stadsregio Parkstad, 15 juli 2009)**
Overeenkomst over de bijdrage van de gemeenten aan de realisatie van de buitenring parkstad. De Gemeente Kerkrade o.a. reageert verontwaardigd op het standpunt van de regio en de provincie dat er al overeenkomst zou bestaan over de financiering.

- Verbeteringen geoptimaliseerd voorkeurstracé (voorjaar/juni [vastgesteld] 2010 door GS)**
 N.a.v. RBO's over verdere optimalisaties van het voorkeurstracé zijn er in het voorjaar van 2010 afspraken gemaakt over verbeteringen t.a.v. het ontwerp-inpassingsplan wat gebaseerd is op het geoptimaliseerd voorkeurstracé.
- Ontwerp-Inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg (11 juni 2010, vastgesteld door GS, en voor inspraak opengesteld)**
 In het ontwerp-inpassingsplan is het definitieve tracé vastgesteld en bestemd. Het plan bestaat uit:

 - Verbeelding: hierin zijn de exacte gronden aangegeven behorende tot het plan, inclusief de bestemming ervan
 - Planregels: hierin zijn de wettelijke regels beschreven die aan het plan verbonden worden die juridisch gaan gelden bij vaststelling.
 - Toelichting: hierin wordt het plan verantwoord en keuzes toegelicht (o.a. MKBA, milieuaspecten e.d.)

Verder is er een Omgevingsplan als onderdeel aan het Inpassingsplan gekoppeld. Dit plan staat op zichzelf, maar moet in samenhang met het inpassingsplan worden gezien.

Het plan heeft, tezamen met de aanvullingen op de Tracénota/MER, 6 weken ter inzage gelegen van 17 juni tot 28 juli 2010.
- Tweede aanvulling tracénota/MER-UVS behorende bij het inpassingsplan Buitenring (11 juni 2010, bekendmaking door GS)**
 Aanvullingen op de tracénota/MER-UVS met de aanvullende milieu-informatie t.a.v. het inpassingsplan. De aanvulling komt ter inzage te liggen, en reacties erop worden meegenomen in het kader van het definitieve PIP BPL.
- Commissievergadering Fysieke Domein Provincie Limburg (24 september, PS)**
 Tijdens deze vergadering lag het concept Nota Zienswijzen en Nota van Wijzigingen voor. N.a.v. behandeling zijn er aanpassingen voorgesteld die worden meegenomen in de uiteindelijke versie die in de PS vergadering van 1/8 oktober zal worden meegenomen.
- Nota Zienswijzen en daaraan gekoppeld Nota van Wijzigingen (8 oktober 2010, vastgesteld door PS)**
 In deze beide nota's gaat de provincie inhoudelijk in op de ingediende zienswijzen op:

 - het ontwerp-inpassingsplan BPL,
 - de aanvulling MER behorende bij het BPL,
 - de Tracénota/MER aansluiting N298-A76 bij Nuth
 - ontwerp-hogere waarden besluit Wet op de Geluidhinder

In de onderhavige Nota van Wijzigingen BPL geeft de provincie aan welke wijzigingen zij op basis van de ingediende zienswijzen doorvoert, en daarmee het inpassingsplan aanpast.
- Inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg (8 oktober, vastgesteld door PS)**
 Het definitieve inpassingsplan, inclusief de wijzigingen op basis van de zienswijzen, is vastgesteld door provinciale staten. Het betreft het gewijzigde derde ontwerpbesluit (vaststellingsbesluit). In dit besluit is opgenomen welke exacte wijzigingen t.a.v. het ontwerp inpassingsplan zijn aangenomen en dus verwerkt dienen te worden.

Onderhavig hieraan is ook het Omgevingsplan wat hierbij ook is vastgesteld als onderdeel van het inpassingsplan.

Het besluit en het plan liggen vanaf 25 november 6 weken ter inzage. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-inpassingsplan kunnen in die periode beroep aantekenen bij de Raad van State.

Interview Provincie Limburg inzake besluitvorming Buitenring Parkstad Limburg – 17/03/2011

Mike Lücker – Projectmanager BPL sinds 2003/2004

Over de periode 1997/1998, toen het idee van een buitenring als zodanig gestalte kreeg zei Mike Lücker dat vanuit het oogpunt van de provincie een aanpassing van het regionaal verbindend wegennet voorzien was. In het Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan (PVVP) van 1996 waren al verkenningen opgenomen naar nieuwe wegen in de regio Parkstad. In samenspraak met de gemeenten in de regio zijn deze provinciale voornemens verder uitgedacht waarmee het idee van een integrale ringweg is ontstaan. Vervolgens is de procedure in gang gezet om dit idee te realiseren, te beginnen met het bepalen van een corridor waarbinnen het tracé zal komen te liggen. Deze corridor is vervolgens wettelijk verankerd in het Provinciaal Omgevingsplan van 2001. In het MER-rapport wat hiervoor is opgesteld is de nut en noodzaak van de buitenring toegelicht.

Na de opname van de corridor in het POL 2001 heeft het hele project ogenschijnlijk een tijdje stil gelegen, want pas in 2003, met het verschijnen van de statennota en vervolgens de startnotitie, is het project Buitenring weer in beweging gekomen. Volgens Mike Lücker is dit vooral te wijten aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 en de provinciale statenverkiezingen van 2003. Omdat er over de financiering nog geen afspraken waren gemaakt – de gesprekken hierover waren bezig – en gemeenten en de provincie met de verkiezingen op komst hun handen blijkbaar niet durfden te branden aan dit soort grote beslissingen, is het project Buitenring als het ware over de verkiezingen heen getild. Toen de nieuwe colleges allemaal waren geformeerd konden er knopen worden doorgehakt, wat ook is gebeurd en heeft geresulteerd in de Statenna van februari 2003 - waarin de provincie als het ware opdracht heeft gegeven voor de realisatie van de buitenring - en daaropvolgend de Startnotitie Buitenring als 'project start-up'.

Volgens Mike Lücker neemt het Bestuursconvenant - wat is gesloten tussen de Provincie Limburg, de regio Parkstad en de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Nuth – een belangrijke positie in. Hierin is de scope van het project vastgelegd. Deze scope omvat de budgettering, de financiële dekking en de organisatie van het project, zegmaar de spelregels. Overigens is de organisatie - de procesarchitectuur, de wijze van samenwerking en afstemming en de verdeling van verantwoordelijkheden - geregeld in het realisatieconvenant. De provincie heeft vervolgens een projectorganisatie gevormd, welke het project ambtelijk voorbereidt en afhandelt. Volgens Mike Lücker moet deze projectorganisatie als een onafhankelijke organisatie worden gezien, waar de partijen uit het bestuursconvenant als het ware het project van afnemen. Met andere woorden, "de regio parkstad 'koopt' het project als het ware mede van de provincie". Voor de projectorganisatie is Gedeputeerde Staten de opdrachtgever, de provincie is immers wettelijk verantwoordelijk voor aanpassingen en aanvulling van het regionaal verbindend wegennet. Maar Gedeputeerde Staten geven die opdracht als het ware namens de bestuurlijke samenwerkingsconstellatie, waar de provincie deel van uitmaakt, die zichzelf gebonden hebben aan de het bestuurs- en realisatie convenant en daarmee aan de 'scope'. In het geval er dus meerkosten zijn, of de projectorganisatie van mening is dat er van de scope moet worden afgeweken, dan zullen alle partijen die zich hieraan geconformeerd hebben hun goedkeuring moeten geven voor een wijziging van de scope.

Op de vraag waarom ambtenaren van Parkstad geen onderdeel uitmaken van de projectorganisatie antwoordt Mike Lücker dat zij weldegelijk betrokken zijn via het regionaal ambtelijk overleg en er dus een duidelijke wisselwerking is tussen de provincie en de regio. De (provinciale) projectorganisatie is in zijn ogen een losstaande organisatie die, geheel in lijn met de scope, de opdracht van de opdrachtgever uitvoeren. Bij de provincie is daarvoor een stukje expertise aanwezig, vandaar dat het logisch is dat de provincie het project ambtelijk afhandelt.

Over het gekozen planfiguur stelt Mike Lücker dat in eerste instantie een provinciaal tracébesluit en juridische borging in bestemmingsplannen was voorzien. Toen het planfiguur Provinciaal Inpassingsplan vanaf 2008 beschikbaar was, is hiervoor gekozen omdat dit het proces vergemakkelijkt (er is nog maar één provinciaal bestemmingsplan in plaats van vijf gemeentelijke bestemmingsplannen) en de snelheid ten goede komt. Daarbij zou je verwachten dat de provincie ook een sterkere rol inneemt in het proces omdat het meer 'doorzettingsmacht' heeft, maar dit is volgens Mike Lücker niet het geval door de gedeelde financiering van het project en de bezwaar- en beroepsprocedures die gemeenten kunnen starten. Daarnaast is de provincie ook nog steeds gewoon gebonden aan de scope van het project.

Ook is er gesproken over het loskoppelen van de gebiedsontwikkeling (als gevolg van de aanleg van de weg) van het aanleggen van de infrastructuur. Dit is volgens Mike Lücker gedaan om het project en het proces niet complexer te maken dan het al is. Het proces rondom de gebiedsontwikkeling zou vertragend kunnen werken ten opzichte van de procedure voor de aanleg van de weg. Er moet volgens hem zeker synergie nagestreefd worden tussen beide, maar één integrale aanpak komt de efficiëntie van het besluitvormingsproces voor de buitenring niet ten goede.

Over de opstelling van de gemeenten in dit project stelt Mike Lücker dat vanuit de gemeenten de scope steeds wordt uitgebreid, met name om de inpassing van de weg te verbeteren, maar dat de gemeenten vervolgens niet of beperkt bereid zijn hier ook de financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Zo ook de opstelling van de gemeente Kerkrade. Hierover zegt Mike Lücker dat zij, ondanks hun verzet tegen het gekozen tracé, gebonden zijn aan de realisatie van de weg en een financiële bijdrage hieraan. Echter zijn zij niet bereid mee te betalen aan de ophoging van het budget van de weg, waarmee onder andere de meerkosten worden gedekt om aan de bezwaren ten aanzien van het gekozen tracé van de Gemeente Kerkrade tegemoet te komen. Daarbij is ten tijde van de vaststelling van het bestuursconvenant in 2005 een motie tegen de Buitenring in de gemeenteraad van Kerkrade verworpen. De gemeente heeft dus ingestemd met de aanleg van de weg, maar probeert dit nu via de Raad van State te dwarsbomen. Volgens Mike Lücker heeft dit de verhoudingen tussen de provincie en gemeente geen goed gedaan. Dit heeft volgens hem ook buiten het project Buitenring om gevolgen voor de verstandhouding. In dat opzicht heeft de houding van de gemeente Kerkrade de houding die de provincie Limburg nu aanneemt beïnvloed. Ook heeft het volgens Mike Lücker het gedrag van andere gemeenten ten opzichte van de provincie beïnvloed, doordat ook andere gemeenten door een meer starre houding aan te nemen aanpassingen aan het tracé voor elkaar proberen te krijgen.

Interview Stadsregio (WGR+) Parkstad Limburg inzake besluitvorming Buitenring Parkstad Limburg – 17 maart 2011

Volmar Delheij – Programmamanager Ruimte en Mobiliteit

Aan het begin van het gesprek stelt Volmar Delheij dat het hele project Buitenring, en dan met name het besluitvormingsproces niet geheel naar tevredenheid van Parkstad is verlopen. Volgens hem heeft dit met name te maken met de opstelling van de Provincie Limburg, die het project aansturen alsof zij de weg alleen aanleggen, terwijl dit niet zo is aangezien de regio iets minder dan 50% van de weg financiert. Volgens Volmar Delheij is voor de regio de economische impuls die de weg zal genereren van belang, vandaar dat de regio ook bereid is mee te betalen. Maar het gemak waarmee de provincie er als het ware automatisch vanuit gaat dat de regio zal meebetalen, dat zit niet lekker. Het is namelijk de wettelijke taak van de provincie om een goed regionaal verbindend wegennet te realiseren, daar krijgen ze ook geld voor, in tegenstelling tot de regio.

De portefeuillehouder Mobiliteit, inmiddels de voorzitter van Parkstad, heeft van de betrokken gemeenten het mandaat gekregen binnen de gemaakte contractuele afspraken de gesprekken en onderhandelingen te voeren. In die rol vormt Parkstad samen met de provincie het Bestuurlijk Overleg (BO) waar beslissingen over het project worden afgestemd. Het BO wordt in theorie gevoed door het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO), maar in de praktijk werkte dit vanwege onvoldoende communicatie maar matig volgens Volmar Delheij. Het RAO is naar zijn weten relatief heel weinig bijeen geweest.

In het bestuursconvenant van 2005 is de financiering en de procesarchitectuur van het project geregeld. Dit vraagt in de ogen van Volmar Delheij om 100% transparantie ten opzichte van de betalende partners, maar dit was volgens hem niet het geval. Er is volgens Volmar Delheij grote onvrede onder deze betalende partners inclusief Parkstad over de manier hoe de provincie acteert en met ze omgaat. De provincie gedraagt zich in zijn ogen vaak als enige opdrachtgever. Het is dan ook wel eens voorgekomen dat eenzijdig bepaalde zaken uit het project waren geschrapt (bijvoorbeeld de aansluiting Hoogstraat) vanwege bezuinigingen vanuit de provincie. Ook het voordeel op de aanbesteding, die flink lager uitviel dan geraamd, en over hoe dat voordeel ingezet gaat worden, daarover wordt geen openheid van zaken gegeven door de (provinciale) projectorganisatie. Zo ga je volgens Volmar Delheij eigenlijk niet met je betalende partners om.

Vanuit de provincie wordt aangegeven dat de samenwerking en afstemming met de partners binnen het project goed georganiseerd is. Er is met instemming van alle partijen een zogenaamde scope voor het project afgesproken, en als er van die scope wordt afgeweken, of hij wordt aangepast, dan vind terugkoppeling plaats richting het BO en het RBO. In theorie mag het dan wel zo zijn geregeld, in de praktijk is dit niet het geval stelt Volmar Delheij. Er wordt volgens hem slecht gecommuniceerd door de provincie. Hierdoor worden de partners in de regio onrustig, zij weten namelijk niet precies wat er staat te gebeuren en wat er op hen afkomt. De bestuurders (wethouders en ambtenaren) kunnen op hun beurt niks terugkoppelen naar hun gemeenteraden, en juist die gemeenteraden zitten 'emotioneel' in dit proces en project.

De persoonlijke verhoudingen zijn volgens Volmar Delheij - ondanks dit alles - goed te noemen, zowel op ambtelijk niveau als op hoger bestuurlijk niveau. "Maar

partijen zijn zakelijk en professioneel als het er om gaat, dat wordt van elkaar geaccepteerd”.

Over de houding en de positie die de Gemeente Kerkrade heeft ingenomen is Volmar Delheij minder positief. Hoewel hij begrip voor het verzet tegen de weg heeft, stelt hij dat hun hoofdargument tegen de weg, namelijk dat het een barricade vormt en Kerkrade in tweeën splijt, geen hout snijdt. “Er loopt daar ook al een spoorlijn, wat net zo goed een barricade is. Maar die spoorlijn is groen begroeid en zodoende ingepast in het landschap, dus hoor je daar niemand over”. Het door wegen en spoor ingeklemde Vauputsdal wordt omschreven als een van de laatste stukken groen in Kerkrade, maar er ligt een waterzuivering die het dal aantast en het is omgeven met hoogwaardige landschappen. Daarnaast worden de verkeersproblemen in het gewenste alternatief van Kerkrade voornamelijk afgewenteld op Heerlen en Landgraaf en daarbij is Kerkrade is niet bereid mee te betalen aan de gewenste eigen alternatieven. Vanuit Parkstad is er altijd op aangedrongen bij Kerkrade om mee te werken, en via die route te zorgen dat de weg maximaal ingepast wordt, naar wens van Kerkrade. Maar volgens Volmar Delheij verhinderen besluiten van de raad constructief samenwerken, zij wilden het gekozen voorkeurstracé perse niet. Zij hebben eerder emotioneel dan rationeel gehandeld, aldus Volmar Delheij. Volgens hem heeft dit de verhoudingen niet perse beïnvloed, maar het speelt onbewust wel mee. De inbreng en mening van Kerkrade wordt nu meestal ter kennisgeving aangenomen. Wel moet gezegd worden dat Kerkrade van begin af aan moeite had met het tracé en in die zin consequent tegen is geweest, maar handig is het niet gespeeld.

Over de projectorganisatie, welke geheel door de provincie is uitgevoerd stelt Volmar Delheij dat achteraf gezien Parkstad daarin had moeten participeren, en dat er dus een gezamenlijke projectorganisatie opgezet had moeten worden. Dan was er meer interactie geweest, en had er in zijn ogen een gezamenlijk gevoel kunnen ontstaan, wat veel van de problemen die er nu zijn in de kiem had gesmoord. Ter illustratie, het tekenproces van het tracé was een puur intern proces, wat door Arcadis, namens de provinciale projectorganisatie is uitgevoerd. Hierdoor zagen de gemeenten zich steeds geconfronteerd met kant-en-klare tracéontwerpen, terwijl zij niet in de gelegenheid zijn gesteld hierover mee te denken en te praten. Op die manier bedrijf je als overheid zijnde, zwart-wit gezegd ‘autistische overheidssturing’, aldus Volmar Delheij.

In 2005 hadden er volgens Volmar Delheij betere afspraken gemaakt kunnen worden. Er is volgens hem toen een “vehikel in beweging gebracht, waarvan de betrokken wethouders en gedeputeerden toen al wisten dat er nog van alles stond te gebeuren waar ze nog totaal geen zicht en grip op hadden”. Zo gaat dit meestal met dit soort projecten. Met andere woorden, veel was nog onduidelijk, en dit is niet goed ondervangen in de gemaakte afspraken. Hij stelt dat er op dat moment vanuit de regio geen ‘sense of urgency’ aanwezig was, en de kennis en het overzicht ontbrak om een flinke voet tussen de deur te plaatsen. De wijsheid achteraf is dat het anders had gekund.

Je kunt bij de aanleg van de Buitenring niet spreken van Integrale Gebiedsontwikkeling. Dan had van begin af aan hierop en inclusief de realisatie van de weg zelf op gekoerst moeten worden. De aanleg van de Buitenring is top-down overheids-planning. Een netwerk-sturing met private en publieke partijen is niet aan de orde. Nu de weg via het provinciale inpassingsplan vastligt, wordt pas gestart met integrale gebiedsontwikkeling.

Over de financiën bestaat er nog steeds onenigheid tussen de partijen, met name over de kosten voor de te verwerven gronden en de inbreng van grondposities van de gemeenten. Er is min of meer besloten om beslissingen hierover uit te stellen tot na de behandeling van bezwaren door de Raad van State.

Interview VROM inspectie inzake de besluitvorming Buitenring Parkstad Limburg – 30 maart 2011

John Henssen – Inspecteur VROM inspectie, regio Zuid

Aan het begin van het gesprek gaat het over het achterliggende thema van het onderzoek, namelijk bestuurlijke drukte. John Henssen geeft aan dat het bij wet niet is geregeld hoe overheden moeten samenwerken bij projecten waar meerdere belangen van meerdere overheden spelen en er dus met al die verschillende belangen en bijbehorende verantwoordelijkheden rekening moet worden gehouden. Het hangt volgens John Henssen dan volledig af van de kundigheid van de betrokken bestuurders om tot een goed proces te komen waarbij alle belangen goed worden meegenomen en afgewogen om zodoende het vraagstuk succesvol te kunnen beantwoorden. De Buitenring Parkstad is volgens hem een schoolvoorbeeld van hoe dit niet goed is geregeld en niet goed is aangepakt. Hij stelt daarnaast dat bestuurlijke drukte niet wordt veroorzaakt door de (vele) ambtenaren die bij een bepaald project betrokken zijn, maar door de bestuurders, zij sturen de ambtenaren immers aan. Bestuurlijke drukte verminder je in zijn ogen dan ook niet door sec het aantal ambtenaren drastisch te verminderen, maar eerder door een verandering van de bestuurscultuur.

De rol van de VROM inspectie, op het terrein van hun inspectiefunctie bij ruimtelijke plannen, is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest, aldus John Henssen. In het verleden was er nog een duidelijke rol voor de inspectie op het terrein van kwaliteitsbewaking, maar dit is tegenwoordig versmald tot het beoordelen van plannen of ze niet in strijd zijn met Rijksbelangen. Bij het project Buitenring Parkstad was er op het eerste gezicht geen belang voor de VROM inspectie om vanaf het begin af aan betrokken te zijn, omdat het om een provinciale weg, en dus om een provinciaal belang gaat. De VROM inspectie is echter wel vanaf dag 1 betrokken geweest op verzoek van de provincie om de procesrisico's te monitoren wat betreft nationale en Europese wet- en regelgeving. John Henssen geeft hierbij nadrukkelijk aan dat de VROM inspectie geen 'landsadvocaat' is en die specifieke invulling niet aan hun rol konden geven.

Tijdens het besluitvormingsproces, vanaf het sluiten van het bestuursconvenant in 2005, is er door de VROM inspectie, maar ook door vertegenwoordigers van VROM en Rijkswaterstaat tijdens het Regionaal Bestuurlijk Overleg meerdere malen aangegeven dat er 'losse eindjes' aan de plannen zaten. Met name op het terrein van de nut en noodzaak voor de weg als ook de aantasting van EHS, Nationale landschappen en Natura 2000 gebieden. Volgens John Henssen is hier tijdens het proces weinig tot niks mee gedaan, wat er in resulteerde dat naar aanleiding van het vooroverleg over het voorontwerp er een 'vrij vernietigende' reactie vanuit de VROM inspectie kwam. Deze reactie is opgesteld mede namens de ministeries LNV, Defensie, EZ, OC&W (Rijksdienst Cultureel Erfgoed) en Rijkswaterstaat, waar de VROM inspectie de reacties voor coördineert en ook communiceert. John Henssen benadrukt hierbij dat het niet de taak van de VROM inspectie is om in een eerder stadium al in te grijpen. Het betreft hier namelijk een provinciaal plan, een autonome provinciale (en gemeentelijke) taak, dus de betrokken rijkspartners past hier bescheidenheid. De VROM inspectie heeft volgens John Henssen in een vroeg stadium al haar bedenkingen aangegeven waar het gaat om eventuele strijdigheid met nationale belangen, maar zij hebben pas ten tijde van het vooroverleg over het voorontwerp op een provinciaal inpassingsplan een wettelijke rol om dit te toetsen en officieel kenbaar te maken.

Tussen de reactie van de inspectie op het voorontwerp van het inpassingsplan en de zienswijze die op het ontwerp inpassingsplan is ingediend zit bijna geen verschil, met andere woorden, er is vrijwel niks gedaan met de aanbevelingen en kritiek op het voorontwerp, aldus John Henssen. Als reden daarvoor heeft de provincie aangegeven dat de reactie 'kwijt is geraakt'. John Henssen denkt dat het feit dat er niks met de reactie op het voorontwerp is gedaan er voornamelijk mee te maken heeft dat er geen 'planprocesmensen' in de projectorganisatie zaten. Het project Buitenring Parkstad is volgens hem namelijk belegd bij de voormalige provinciale waterstaat. Op die manier zijn er geen mensen met achtergronden in de Ruimtelijke Ordening, Ecologie en Landschap betrokken bij de projectorganisatie. Het project heeft daardoor een sectoraal karakter gekregen en is 'met oogkleppen op' aangestuurd door de projectorganisatie. Daarmee is volgens John Henssen al weerstand binnen de eigen provinciale organisatie gecreëerd, wat het project niet ten goede is gekomen. Zeker niet in de wetenschap dat er tussen de provincie en de gemeenten ook al de nodige onenigheid en weerstand bestaat over het te kiezen tracé.

Uiteindelijk heeft de VROM inspectie, mede namens het ministerie van LNV een zienswijze ingediend tegen het ontwerp inpassingsplan Buitenring. Met name de gebrekkige of zelfs afwezige onderbouwing bij gemaakte keuzes waarbij rijksbelangen gemoeid zijn (EHS, Natura 2000, Nationale landschappen, Rijksbufferzones) waren hier aanleiding toe. Volgens John Henssen heeft dat voor de nodige reuring gezorgd bij de provincie. Zelfs de Tweede Kamer heeft zich ermee bemoeid, bij monde van Ger Koopmans (CDA) en Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) die Kamervragen hebben gesteld over de zienswijze van de VROM inspectie. John Henssen geeft aan dat niet aan alle kritiekpunten uit de zienswijze tegemoet is gekomen. Voor LNV was dit een reden om een reactieve aanwijzing te laten uitvoeren door de Minister van VROM wat betreft de aantasting van de EHS/Natura 2000 gebied bij Brunssum (Brunssummerheide) en het ontbreken van een gedegen onderbouwing voor deze keuze. Maar door de komst van het nieuwe kabinet, en hun voornemens ten aanzien van de decentralisatie van bevoegdheden en beleid op het terrein van natuur en landschap heeft LNV dit niet doorgezet. De minister van I&M (voorheen VROM) is om dezelfde reden niet in beroep gegaan bij de Raad van State, wat op basis van de zienswijze van de VROM inspectie had gekund. De VROM inspectie kan niet zelf in beroep gaan bij de Raad van State, dat moet altijd door de minister worden gedaan.

John Henssen stelt ten aanzien van de rol van het Rijk bij dergelijke projecten dat de VROM inspectie 'verplicht' is om toe te zien op de rijksbelangen. De keuzes die door de provincies en gemeenten worden gemaakt blijven echter wel altijd een politieke afweging, en daar waar ze conflicteren met rijksbelangen laat de wetgever (het Rijk) ook vaak ruimte voor een eigen politieke afweging via 'nee, tenzij' en 'ja, mits' regimes. Waar de inspectie vooral naar kijkt is de motivatie en onderbouwing van keuzes die gemaakt worden. John Henssen is dan ook van mening dat het Rijk bij dit soort projecten, waaronder de Buitenring, ook geen waardeoordeel moet geven "want dan intervenueer je op het niveau van de provincie waar ze hun eigen autonome beslissingen mogen en kunnen nemen. Het is hun eigen geld, dus dan mogen ze ook zelf beslissen hoe ze dat besteden".

Over het besluitvormingsproces in zijn algemeenheid zegt John Henssen dat het gaandeweg 'ontspoord' is. Tussen de provincie en de gemeenten bestond weerstand ten aanzien van de tracékeuze en het tracéontwerp. Het is in zijn optiek dan ook niet verstandig geweest dat de Parkstadgemeenten niet

participeerden in de projectorganisatie. Een dergelijke opzet roept juist weerstand op in plaats dat het naar consensus zoekt en daarmee ook voor draagvlak zorgt. Hetzelfde gebeurde in zijn ogen binnen de provinciale organisatie zelf, waar het project puur en alleen werd uitgevoerd en getrokken door de 'voormalige provinciale waterstaat'. Ook binnen de provinciale organisatie wordt op die manier weerstand gecreëerd. Dit heeft er onder andere in geresulteerd dat het project na het verschijnen van de zienswijzen van o.a. de VROM inspectie de leiding en aansturing van de projectorganisatie onder de afdeling Ruimtelijke Ordening is overgeplaatst.

Tevens stelt John Henssen dat er geen momenten van heroverweging in het proces waren ingebouwd; "toen de trein eenmaal reed, was hij niet meer te stoppen". Met name op het punt van de twijfels over de nut en noodzaak van de Buitenring kun je je afvragen of dergelijke 'heroverwegings- of bijsturingsmomenten' raadzaam zouden zijn. Als opmerking hierbij zegt hij dat als er dergelijke momenten in een proces zijn ingebouwd, er dan wel zorgvuldig moet worden gekeken naar conjuncturele en structurele veranderingen in de context van het project. Bij een infrastructureel project als deze moet je dan niet alleen naar de verkeerskundige aspecten kijken (vb. toename/afname van het verwachte aantal voertuigkilometers) maar ook naar de sociaal economische veranderingen van de hele regio, waarbij het van groot belang is welke schaal je hanteert voor de regio, wat is het totale invloedsgebied.