



Over samen sterker staan

Leidt intergemeentelijke samenwerking
tot een goede ruimtelijke kwaliteit?

Hedwig de Jager



RuG



Voorwoord

In het kader van mijn studie, de Master Planologie aan de Universiteit van Groningen heb ik stage gelopen bij Royal Haskoning. Bij Royal Haskoning ben ik, naast diverse stagewerkzaamheden, begonnen aan mijn afstudeerscriptie. Deze ligt nu voor u. Het onderzoek dat in deze scriptie is beschreven was gericht op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gekeken is naar de invloed van deze samenwerkingsverbanden op de ruimtelijke kwaliteit. Hierbij zijn drie cases onderzocht. Bij deze drie cases was sprake van een samenwerking tussen twee of meer gemeenten. Met behulp van interviews met betrokkenen heb ik inzicht gekregen in hoe het samenwerkingsproces bij de drie cases is verlopen. Mijn dank gaat dan ook uit naar degenen die ik voor het hier beschreven onderzoek heb mogen interviewen. Verder wil ik graag mijn dank betuigen aan Geske Barendrecht en Jaap Postma, mijn stagebegeleiders bij Royal Haskoning. Ze hebben voortdurend getracht feedback te geven op mijn schrijven. Ook wil ik mijn begeleider op de universiteit, Gert de Roo, bedanken. Het hele

onderzoek heeft langer geduurd dan op voorhand was voorzien, en heeft hierdoor veel geduld gevraagd van deze drie begeleiders. Ook Aldert Zijl ben ik dank verschuldigd, daar hij de moeite nam om samen met mij alle locaties, waaronder de hele Regio Noord Groningen, door te rijden om foto's te maken.

Als laatste wil ik nog bedanken: Reinder de Jager, die samen met mij het gevecht met de computer is aangegaan om het geheel vorm te geven, en Marja van Gameren, die me taalkundig gezien een grote dienst heeft bewezen.

Hedwig de Jager
Groningen, december 2006

Samenvatting

Het onderzoek dat in dit rapport wordt beschreven is gericht op het beantwoorden van de volgende vraag:

“wat is het nut, gemeten naar de ruimtelijke kwaliteit, van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, welke gericht zijn op de ruimtelijke ordening?”

Met behulp van de analyse van een drietal cases is inzicht verkregen in het nut van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, welke gericht zijn op de ruimtelijke ordening. Bij de selectie van de drie cases was een aantal criteria leidinggevend:

- Het gaat om planningsprocessen, waarbij een samenwerking plaatsvindt tussen minimaal twee gemeenten.
- De samenwerkingsverbanden zijn (mede) gericht op ruimtelijke ontwikkelingen.
- De samenwerkingsverbanden zijn zo divers mogelijk, hierdoor wordt de mogelijkheid om algemene uitspraken te kunnen doen vergroot.
- Het zijn projecten die niet al ‘uitgemolken’ zijn, waardoor de kans dat respondenten meewerken groter is.

Aan de hand van voorgaande selectiecriteria zijn een drietal cases geselecteerd: de regio Noord Groningen, de Fivelpoort en de Drentse Horn. De eerste case, de Regio Noord Groningen is een Wgr samenwerking tussen acht gemeenten. Bij deze case gaat het om een structurele samenwerking, welke niet alleen gericht is op de ruimtelijke inrichting van het gebied, maar ook op andere aspecten zoals de kinderopvang en het gehandicaptenvervoer in de Regio. De tweede case, de Fivelpoort, betreft een bedrijvenpark. Bij de

ontwikkeling van het bedrijvenpark is sprake van een samenwerking tussen de gemeente Appingedam, de gemeente Delfzijl en Groningen Seaports. Groningen Seaports is een gemeenschappelijke regeling, wat inhoudt dat het een overheidsinstelling is. De Provincie Groningen, de gemeente Delfzijl en de gemeente Eemsmond zijn de aandeelhouders. De derde case gaat over een plan van de gemeenten Borger-Odoorn en Stadskanaal om een nieuw woongebied te ontwikkelen met 1500 woningen. Het gaat hierbij om een publiek-private samenwerking, waarbij naast de twee gemeenten ook de Monden BV betrokken is. De Monden BV is een dochteronderneming van een woningbouwcorporatie.

Bij het analyseren van de cases is eerst het proces beoordeeld dat heeft geleid tot het uiteindelijke resultaat en dat daardoor mede de kwaliteit van het resultaat bepaalt. Dit vanwege de invloed die het verloop van het proces heeft op de uiteindelijke kwaliteit van het resultaat. Het beoordelen van het planningsproces gebeurt met behulp van een analysekader. De basis van het analysekader is een onderverdeling in vier deelprocessen: het rationeel-inhoudelijke, het maatschappelijke, het politiek-bestuurlijke en het organisatorische deelproces. Aan deze vier deelprocessen zijn kwaliteitsaspecten verbonden. Op deze manier is een analyse gemaakt van de kwaliteit van de samenwerking van de drie verschillende cases.

Na het beoordelen van het samenwerkingsproces is een analyse gemaakt van de ruimtelijke kwaliteit van de drie cases. De uitwerking van het begrip ruimtelijke kwaliteit verschilt per periode en is plaatsafhankelijk. In dit onderzoek zijn drie cases behandeld, welke sterk van elkaar verschillen. Het was niet mogelijk om algemene, concrete maatstaven voor ruimtelijke kwaliteit op te stellen die voor alledrie de cases gelden, daar de toepassing van het begrip contextafhankelijk is. Daarom is bij ieder van de eerste twee cases een lijst opgesteld met hedendaagse kwaliteitseisen die specifiek voor deze case van toepassing zijn. Bij de laatste case, de

structurele samenwerking is gekeken naar wat de toegevoegde waarde van de samenwerking is voor het gebied.

Bij de eerste case, het bedrijventerrein de 'Fivelpoort', is mede dankzij de samenwerking, de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein op een groot aantal punten goed te noemen. Het terrein zou zonder de samenwerking naar alle waarschijnlijkheid wel gerealiseerd zijn, maar vanwege beperkte financiële middelen en kennis, zou het kleiner zijn. Ook zouden 'luxeaspecten' zoals landschappelijke inpassing en duurzaamheid minder aandacht hebben gekregen. Een belangrijk voordeel is dat het vooronderzoek gezamenlijk is gedaan. Dit heeft geresulteerd in een duidelijke afweging waarom voor de huidige locatie is gekozen. Ook heeft het gezamenlijke overleg geleid tot een goede afweging over naar wat voor terrein nodig was. Hierbij werden de belangen van beide gemeenten betrokken. Dit resulteerde in een beperktere concurrentie tussen de gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking positief heeft uitgekapt.

De eerste uitspraak die bij de tweede case, de woonwijk de 'Drentse Horn', over de invloed van samenwerking op de ruimtelijke kwaliteit, gedaan kan worden is dat de woonwijk net als het bedrijventerrein de 'Fivelpoort', zonder de samenwerking niet op deze locatie of helemaal niet tot stand zou zijn gekomen. De stad Stadskanaal wilde uitbreiden. De gronden die tot de beschikking van de stad stonden waren gelegen op ongunstige locaties. De vraag naar woningen ten noorden van de stad Stadskanaal was gering, waardoor een uitbreiding aan de zuidkant de beste optie was. De samenwerking met de gemeente Borger-Odoorn heeft deze locatie mogelijk gemaakt. De kans dat het project zal slagen, gelegen aan de zuidzijde van Stadskanaal, is velen malen groter dan als het aan de noordzijde zou zijn gesitueerd. Verder is het streven van beide gemeenten om het veenkoloniale gebied een economische oppepper te geven door de samenwerking mogelijk geworden.

Bij de laatste case, de regio Noord-Groningen, komt het samenwerkingsproces niet positief naar voren. Dit beïnvloedt de ruimtelijke kwaliteit. De toegevoegde waarde van de samenwerking wordt vooral gezocht in de mate waarin de plannen uitgevoerd zullen worden. De zwakte van de samenwerking is dat de plannen die door de Raad worden ontwikkeld geen eigen beleidsstatus hebben. Juridisch gezien kan niets afgedwongen worden. De invloed van de Regioraad op de ruimtelijke kwaliteit in het gebied is dus beperkt, omdat het sterk afhankelijk is van hoe de gemeenten met de plannen omgaan. Maar het is beter dan niets. Dankzij de Regioraad wordt de mogelijkheid geboden om ruimtelijke plannen te toetsen, zonder de Regioraad was er helemaal geen samenhang geweest. De samenwerking biedt de mogelijkheid om de Regio als een samenhangend geheel te ontwikkelen.

Bij de analyse van de drie in dit rapport beschreven cases, valt op dat wanneer een samenwerking een concreet doel heeft, er mogelijkheden zijn die zonder de samenwerking niet aanwezig waren. Zodra de samenwerking in meer algemene termen wordt geformuleerd, zoals bij de Regio Noord-Groningen, lijkt het geheel te verzanden. De samenwerking kost veel inspanning, maar de resultaten zijn moeilijk meetbaar. De eerste conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat algemene samenwerkingsverbanden met een vage opdracht nauwelijks de moeite waard zijn, in de zin van de kosten die gemaakt moeten worden om de samenwerking in stand te houden. Als er geen concrete plannen worden gemaakt, met daaraan verbonden bevoegdheden, dan werkt het niet. Het eerste dat moet gebeuren, wil de Regioraad Noord-Groningen tot betere ruimtelijke resultaten komen, is het concreet maken van de ruimtelijke visies. Verder zou de Raad meer bevoegdheden moeten hebben, om de plannen daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

Een verschil tussen de twee projectmatige cases en het structurele samenwerkingsverband, is de toonzetting. Bij de Regio is de toonzetting probleemgericht en niet gericht op het ‘samen sterker staan’ om iets te realiseren. Bij de twee concrete projecten willen de gemeenten gezamenlijk iets realiseren. Dit motiveert meer, dan wanneer de aandacht voornamelijk gericht wordt op het oplossen van problemen.

De laatste conclusie is dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een positieve invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Een reden is dat projecten worden gerealiseerd die anders niet gerealiseerd zouden worden. De invloed van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is vooral groot bij locatiekeuzes. Locaties worden van een hoger niveau bekeken en de keus is groter. Ook bieden de samenwerkingsverbanden financiële mogelijkheden en kan kennis gedeeld worden. Samenwerking komt de kwaliteit van zowel de locatie als het project zelf ten goede. Zelfs bij zo’n algemeen samenwerkingsverband als de Regio is de samenwerking van positieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit. Want gemeenten pakken zaken aan die anders niet snel aangepakt zouden worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	6
Hoofdstuk 1	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleem en doelstelling	9
1.3 Aanpak onderzoek en selectie van cases	10
1.4 Evaluatiecriteria	12
1.5 Opbouw van het rapport/leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Samenwerking	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Soorten samenwerkingsverbanden	15
2.3 Mogelijke knelpunten samenwerking	17
2.4 Nadelen van samenwerkingsverbanden	18
2.5 Samenwerking in deze studie	19
2.6 Tot slot	22
Hoofdstuk 3: Ruimtelijke kwaliteit	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Ruimtelijke kwaliteit	23
3.3 Planningsproces	26
3.4 Ruimtelijke kwaliteit in deze studie	27

Hoofdstuk 4: Bedrijvenpark De Fivelpoort.....	31
4.1 Inleiding	31
4.2 De Fivelpoort.....	31
4.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen.....	32
<i>Rationeel-inhoudelijk deelproces</i>	32
<i>Maatschappelijk deelproces</i>	33
<i>Politiek-bestuurlijk deelproces</i>	35
<i>Organisatorisch deelproces</i>	36
4.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit	36
<i>Meervoudig ruimtegebruik</i>	38
<i>Fysieke omgeving</i>	39
<i>Veiligheid</i>	41
<i>Beheer en onderhoud</i>	42
4.5 Tot slot.....	43
Hoofdstuk 5: Woonwijk de Drentse Horn.....	49
5.1 Inleiding	49
5.2 De Drentse Horn.....	49
5.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen.....	50
<i>Rationeel-inhoudelijk deelproces</i>	50
<i>Maatschappelijk deelproces</i>	52
<i>Politiek-bestuurlijk deelproces</i>	53
<i>Organisatorisch deelproces</i>	54
5.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit	55
<i>Meervoudig ruimtegebruik</i>	55
<i>Fysieke omgeving</i>	55
<i>Veiligheid</i>	57
<i>Beheer en onderhoud</i>	57
5.5 Tot slot.....	58

Hoofdstuk 6: Regio Noord Groningen	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Regio Noord Groningen	65
6.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen.....	67
<i>Rationeel-inhoudelijk deelproces</i>	67
<i>Maatschappelijk deelproces</i>	68
<i>Politiek-bestuurlijk deelproces</i>	69
<i>Organisatorisch deelproces</i>	71
6.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit	71
<i>Toegevoegde waarde</i>	72
6.5 Tot slot.....	74
Hoofdstuk 7: Slotbeschouwing	77
Bronnenlijst	80
Bijlage 1	83

Hoofdstuk 1.

1.1 Inleiding

Een belangrijke ontwikkeling die de laatste jaren binnen de ruimtelijke ordening heeft plaatsgevonden is de ontwikkelingsplanologie. Een pro-actief planningsproces is hierbij het uitgangspunt. Onderdeel van deze visie is om door middel van samenwerking een balans te vinden tussen vele, veelal afwijkende, ruimteclaims van de betrokken actoren (Ruimtelijk planbureau, 2004). Binnen de ontwikkelingsplanologie wordt verondersteld dat samenwerking een positieve invloed heeft op het uiteindelijke resultaat en dat het bijna onontkoombaar is bij de realisering van ruimtelijke plannen. In het hier beschreven onderzoek wordt het uiteindelijke resultaat van samenwerking afgemeten aan de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is echter een lastig te definiëren begrip. In hoofdstuk drie wordt uitgebreid ingegaan op dit begrip. Kort gezegd komt het erop neer dat ruimtelijke kwaliteit naast persoonsgebonden ook locatie- en situatiegebonden is. Iedere locatie moet weer aan andere voorwaarden voldoen om beoordeeld te worden als een locatie met een goede ruimtelijke kwaliteit. In de ene situatie worden praktische aspecten als bruikbaarheid en duurzaamheid belangrijker gevonden, in een andere situatie gaat de aandacht meer uit naar visuele aspecten.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de probleem- en doelstellingen die leidend zijn geweest bij het hier beschreven onderzoek. Aangegeven wordt hoe het onderzoek is aangepakt en op welke manier de cases zijn geselecteerd. Verder wordt ingegaan op mogelijke manieren waarop evaluatiecriteria kunnen worden afgeleid. Dit vanwege de grote rol die de criteria innemen binnen het hier beschreven onderzoek, voor zowel de beoordeling van het

proces alsook van de resultaten. Een onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsimmanente en beleidsexterne criteria.

Tot slot wordt weergegeven hoe het rapport van het hier beschreven onderzoek is opgebouwd.

1.2 Probleem en doelstelling

Gemeenten dragen voor een groot aantal ruimtelijke vraagstukken de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen binnen hun eigen gemeente. Toch kan er veel voordeel gehaald worden uit samenwerking tussen meerdere gemeenten, waarbij het gezamenlijke belang voorop wordt gesteld en niet het individuele belang van een enkele gemeente. Zoals in het POP van Groningen (2000) geschreven staat “samen sta je sterker dan alleen”. “Noch het Rijk, noch de provincie of de gemeenten en waterschappen beschikken alleen over voldoende instrumenten” (Provincie Groningen, 2000). In het POP wordt benadrukt dat het belangrijk is om samen plannen te maken en uit te voeren om de doelen te bereiken die zijn gesteld voor de toekomst van de provincie. In het POP ligt hierbij vooral de nadruk op de positieve aspecten van samenwerking. Er kleven echter ook nadelen aan. Het op één lijn krijgen van meerdere actoren, met ieder hun eigen wensen en mogelijkheden, is een lastig en veelal tijdrovend proces. Het uitgangspunt van gemeenten die besluiten om samen te gaan werken is dat er een bepaalde meerwaarde wordt verkregen door de samenwerking, welke bij ruimtelijke projecten onder andere tot uiting komt in de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dit roept een aantal vragen op, waarbij de belangrijkste vraag is: “leidt een samenwerking tussen gemeenten daadwerkelijk in veel gevallen tot betere resultaten?”. Het hier beschreven onderzoek is hierbij gericht op ruimtelijke samenwerkingsprojecten waarbij de resultaten met behulp van het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ zijn beoordeeld. Deze keuze wordt in dit verslag verder toegelicht. Deze vraag brengt wel een probleem met zich mee. Bij de

keuze tot samenwerking wordt door de gemeenten een afweging gemaakt, waarbij de voor- en nadelen tegen elkaar worden afgezet. De vraag blijft hoe de meerwaarde van een samenwerking is te bepalen. Ondanks dit obstakel wordt in het hier beschreven onderzoek de volgende doelstelling voor ogen gehouden:

“Met behulp van de analyse van een drietal cases inzicht verkrijgen in het nut, gemeten naar de ruimtelijke kwaliteit, van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden welke gericht zijn op de ruimtelijke ordening”

De hoofdvraag hierbij is:

“wat is het nut, gemeten naar de ruimtelijke kwaliteit, van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, welke gericht zijn op de ruimtelijke ordening?”

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zal eerst een aantal deelvragen onderzocht moeten worden:

- *Wat zijn de voor- en nadelen van intergemeentelijke ruimtelijke planningsprocessen?*
- *Wanneer kan een samenwerking succesvol genoemd worden?*
- *Wat zijn de voorwaarden voor een goede samenwerking?*
- *Bij de cases: wat kan de praktijk ons leren?*
- *Wat is ruimtelijke kwaliteit en wanneer kan gesproken worden over een goede ruimtelijke kwaliteit?*

1.3 Aanpak onderzoek en selectie van cases

Met behulp van literatuurstudie is een kader geschetst waarbinnen drie geselecteerde cases zijn uitgewerkt. Het literatuuronderzoek is gericht op de verschillende mogelijkheden die gemeenten hebben

wanneer ze met elkaar willen samenwerken. Verder is het gericht op het verkrijgen van een tweetal analysekaders waaraan de samenwerking als proces en de ruimtelijke kwaliteit als resultaat getoetst worden. De analyses van de drie cases zijn gebruikt om een antwoord te vinden op de hoofdvraag. Bij de selectie van de drie cases was een aantal criteria leidinggevend:

- Het gaat om planningsprocessen, waarbij een samenwerking plaatsvindt tussen minimaal twee gemeenten.
- De samenwerkingsverbanden zijn (mede) gericht op ruimtelijke ontwikkelingen.
- De samenwerkingsverbanden zijn zo divers mogelijk, hierdoor wordt de mogelijkheid om algemene uitspraken te kunnen doen vergroot.
- Het zijn projecten die niet al ‘uitgemolken’ zijn, waardoor de kans dat respondenten meewerken groter is.

Aan de hand van voorgaande selectiecriteria zijn een drietal cases geselecteerd: de regio Noord Groningen, de Fivelpoort en de Drentse Horn. De eerste case, de Regio Noord Groningen is een Wgr samenwerking tussen acht gemeenten: Loppersum, Winsum, Bedum, Eemsum, Delfzijl, De Marne, Appingedam en de gemeente Ten Boer. Bij deze case gaat het om een structurele samenwerking, welke niet alleen gericht is op de ruimtelijke inrichting van het gebied, maar ook op andere aspecten zoals de kinderopvang en het gehandicaptenvervoer in de Regio. Bij deze eerste case is sprake van procesplanning, de “continue geleiding van ontwikkelingen, waarbij in het beginsel verschillende geografische niveaus gehanteerd kunnen worden”(Voogd, 1999). Naast procesplanning onderscheidt Voogd de projectplanning, het “eenmalig realiseren van een duidelijk omschreven activiteit of serie activiteiten in een nauwkeurig af te bakenen geografische ruimte”(Voogd, 1999). Het

zal nog jaren duren voordat beide andere projecten zijn afgerond, toch kan gezegd worden dat het bij de Fivelpoort en de Drentse Horn gaat om projectplanning. Deze cases hebben een meer incidentiele, projectmatige inslag.

De Fivelpoort wordt een bedrijvenpark. Bij de ontwikkeling van het bedrijvenpark is sprake van een samenwerking tussen de gemeente Appingedam, de gemeente Delfzijl en Groningen Seaports. Groningen Seaports is een gemeenschappelijke regeling, wat inhoudt dat het een overheidsinstelling is. De Provincie Groningen, de gemeente Delfzijl en de gemeente Eemshaven zijn de aandeelhouders.

De derde case gaat over een plan van de gemeenten Borger-Odoorn en Stadskanaal om een nieuw woongebied te ontwikkelen met 1500 woningen. Het gaat hierbij om een publiek-private samenwerking, waarbij naast de twee gemeenten ook de Monden BV betrokken is. De Monden BV is een dochteronderneming van een woningbouwcorporatie.

In het hier beschreven onderzoek zijn drie cases geanalyseerd. Bij iedere case kunnen specifieke uitspraken gedaan worden over de samenwerking, het uiteindelijke resultaat en de omstandigheden die daarbij een grote rol hebben gespeeld. Het nadeel van een beperkt aantal cases is dat het lastig is om generaliserende uitspraken te doen. Het voordeel is dat dieper ingegaan kan worden op de cases. De mogelijkheid om algemene uitspraken te kunnen doen wordt in het hier beschreven onderzoek vergroot door een drietal cases te analyseren die van elkaar afwijken, waardoor duidelijk wordt welke aspecten in uitkomsten omgevingsafhankelijk zijn.

Er worden twee onderzoekstechnieken toegepast: tekstanalyse en interviews. Bij de tekstanalyse wordt de documentatie, die van toepassing is op de onderzochte cases, bestudeerd om de verschillende belangen, standpunten en doelstellingen van alle

partijen op een rij te kunnen zetten. Hierbij zullen vooral de officiële doelstellingen naar voren komen. Het voordeel van tekstanalyse boven andere onderzoeksmethoden die veel gebruikt worden bij casestudieonderzoeken, zoals interviews, enquêtes en observaties, is dat deze gegevens relatief eenvoudig te verkrijgen zijn en het is mogelijk om een relatief groot aantal gegevens te analyseren. Het nadeel van tekstanalyse is dat de data diffuus zijn en niet direct toegespitst op een specifieke vraag. De interpretatie en structurering van deze data kost tijd en gaat samen met vele onzekerheden (Niekerk, 2000). In het hier beschreven onderzoek wordt het nadeel van tekstanalyses ondervangen door het houden van interviews met een aantal betrokken beleidsvoerders. Deze interviews kosten relatief veel tijd en dragen het risico met zich mee dat hierbij slechts enkele kanten van het project belicht worden. De juiste personen moeten gekozen worden voor een interview, waarbij een belangrijk nadeel is dat men afhankelijk is van het wel of niet mee willen werken van deze personen. Dit is een reden om geen projecten te kiezen die al zoveel zijn onderzocht dat de betrokkenen geen zin hebben in nog een interview.

Bij het beoordelen van de cases is het belangrijk dat eerst het proces beoordeeld wordt dat heeft geleid tot het uiteindelijke resultaat en dat daardoor mede de kwaliteit van het resultaat bepaalt. Dit vanwege de invloed die het verloop van het proces heeft op de uiteindelijke kwaliteit van het resultaat. Het beoordelen van het planningsproces gebeurt door te kijken tegen welke knelpunten men is aangelopen en door een aantal indicatoren op te stellen waaraan voldaan moet worden om een samenwerking succesvol te noemen. Na het beoordelen van het samenwerkingsproces is een analyse gemaakt van de ruimtelijke kwaliteit van de drie cases.

Aan de hand van de conclusies die getrokken zijn bij het toetsen van het samenwerkingsproces en van de ruimtelijke kwaliteit, wordt een aantal uitspraken gedaan over of samenwerking

tussen gemeenten leidt tot het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en onder welke voorwaarden deze kwaliteit het hoogst is.

1.4 Evaluatiecriteria

Voor het afleiden van evaluatiecriteria wordt door Traag (1993) twee werkwijzen beschreven. De eerste is het 'goal-attainment model', de tweede is het 'goal-free model'. Bij het 'goal-attainment model' worden evaluatiecriteria gebruikt die afgeleid worden van een bepaald beleid. Dit worden beleidsimmanente maatstaven genoemd. Onderzocht wordt in hoeverre het feitelijke beleid overeenkomt met de officiële doelstellingen. Deze methode voor het verkrijgen van meetbare evaluatiecriteria heeft drie nadelen. Ten eerste kunnen beleidsdoelstellingen algemeen en abstract geformuleerd worden, waardoor het lastig is om deze als evaluatiecriteria te laten dienen (Traag, 1993). Ze zijn dan nauwelijks concreet en dus moeilijk meetbaar. Ten tweede zit er soms een gat tussen de officiële en onofficiële doelstellingen; 'de geheime agenda's'. Hierdoor kan het gebeuren dat een organisatie in werkelijkheid een andere uitvoering geeft aan het project, dan in het beleid is benoemd. Het derde probleem is dat er programma's kunnen voorkomen waar geen officiële beleidsdoelstellingen in zijn opgenomen (Traag, 1993).

Het 'goal-free model' hanteert maatstaven die los staan van de officiële beleidsdoelstellingen. Er worden beleidsexterne criteria genomen, vanuit een bepaalde theorie of vanuit algemeen geldende beginselen. Wanneer het 'goal-free model' gehanteerd wordt, kan de indruk gewekt worden dat de evaluatiecriteria in dienst staan van de onderzoeker, waardoor de objectiviteit in twijfel getrokken kan worden. Dit probleem is gedeeltelijk te ondervangen. Er moet duidelijk aangegeven worden van welke bronnen de maatstaven zijn afgeleid (Traag, 1993).

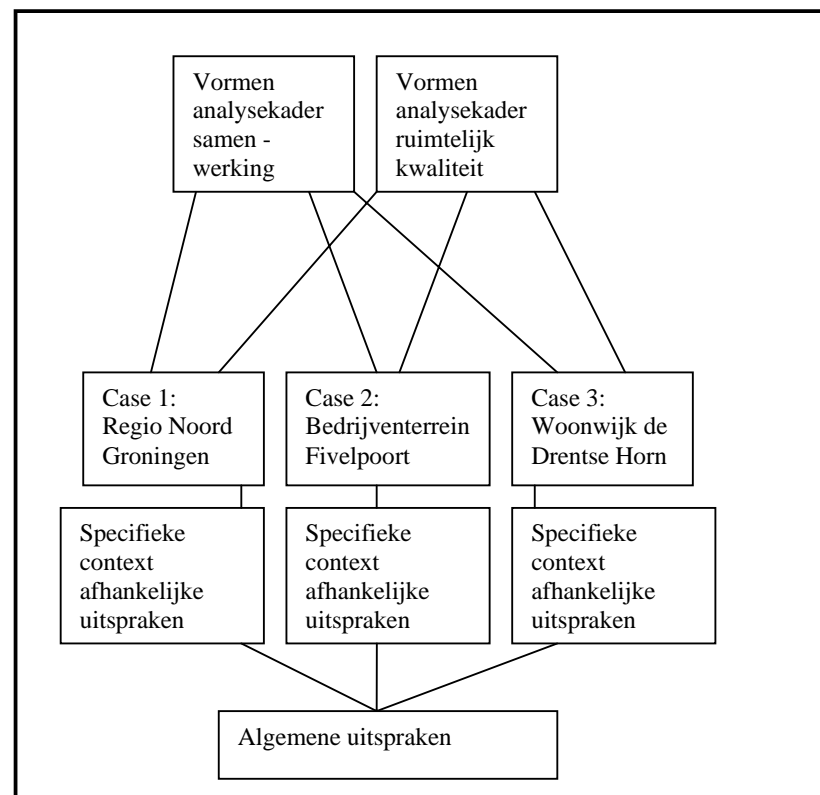
Bij deze studie is voornamelijk gebruik gemaakt van beleidsexterne criteria. Dit vanwege het streven naar een zo groot

mogelijke objectiviteit. De analysekaders, waarin de criteria voor de analyse van het proces en van de resultaten staan, zijn gevormd aan de hand van verslagen, rapporten, krantenartikelen en andere literatuur. Met behulp van deze literatuur is een kader gevormd waarin de hedendaagse ideeën over ruimtelijke ontwikkelingen en samenwerkingsprocessen tot uiting komen. Objectiviteit is hierbij een streven wat niet volledig gehaald wordt. Objectiviteit is een streven dat niet volledig gehaald kán worden. Er wordt vanuit een bepaald perspectief naar de situatie gekeken, de zogeheten 'gekleurde bril', waaraan ook een onderzoeker niet kan ontkomen. En vooral bij een zeer subjectief begrip als de ruimtelijke kwaliteit is objectiviteit een bijna onmogelijk streven. Max Weber maakte een onderscheid tussen feiten en waardeoordelen. Waardeoordelen vond hij niet wetenschappelijk. Deze waren het gevolg van cultuur, traditie, sociale positie en persoonlijke voorkeuren. Feit is echter dat wetenschappers door dezelfde zaken worden beïnvloed, waardoor deze ook niet 'objectief' zijn. Waardeoordelen spelen dus, veelal onbewust en ongewild, een grote rol in onderzoeken. In het post-positivisme is het uitgangspunt dat alle theorieën normatief zijn: "ingebed in sociale en historische context, waardoor het niet mogelijk is om volledig objectief te zijn" (P. Allmendinger, 2002). De manier waarop hiermee om wordt gegaan bij deze studie is het gebruik van meerdere bronnen. De contextafhankelijkheid vermindert hierdoor, maar verdwijnt niet volledig. Op deze manier wordt het idee zoveel mogelijk vermeden dat de onderzoeker de waarheid in pacht heeft.

1.5 Opbouw van het rapport/leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de onderzoeksvraag en de doelstelling geformuleerd. Aangegeven is de manier waarop de cases zijn geselecteerd en hoe het onderzoek is aangepakt. In de volgende hoofdstukken zal dieper op het onderzoek en de cases worden

ingegaan. Aan de basis van het onderzoek staat een literatuurstudie. Dit komt in het tweede en derde hoofdstuk aan bod. Het tweede hoofdstuk begint met een uitwerking van het begrip samenwerking. Het gaat in op de kenmerken, de voor- en nadelen, de mogelijke knelpunten en de verschillende vormen waarbinnen samengewerkt kan worden. Aan de hand van criteria die bij de literatuurstudie naar voren komen, wordt een analysekader gevormd waaraan getoetst kan worden of een samenwerking succesvol te noemen is. Het derde hoofdstuk gaat in op de ruimtelijke kwaliteit. Doel van dit hoofdstuk is te komen tot een concretisering van het begrip, zodat iedere case getoetst kan worden aan criteria die specifiek gelden voor de verschillende situaties waarin de cases zich bevinden. Vervolgens zijn de drie cases beschreven en geanalyseerd aan de hand van schriftelijke uitgaven en interviews met betrokken beleidsvoerders. Bij iedere case wordt eerst gekeken hoe het proces van samenwerking verlopen is, vanwege de grote invloed van dit proces op het eindresultaat. Daarna wordt aan de hand van de kwaliteitsaspecten die per case worden opgesteld, de ruimtelijke kwaliteit van het uiteindelijke resultaat beoordeeld. Dit alles heeft tot doel om in het slothoofdstuk een antwoord te geven op de hoofdvraag. Ook worden uitspraken gedaan over in hoeverre op basis van deze drie specifieke gevallen, algemene conclusies getrokken kunnen worden.



Schema 1.1: opbouw onderzoek

Hoofdstuk 2: Samenwerking

2.1 Inleiding

Zodra gesproken wordt over een samenwerkingsverband, lijkt iedereen te weten wat het inhoudt. Maar wat is eigenlijk kenmerkend voor een samenwerkingsverband? Samenwerking gaat verder dan het elkaar informeren over de stand van zaken. Bij een samenwerkingsverband wordt gestreefd naar het verkrijgen van overeenstemming over de gezamenlijk na te streven doelen. Een belangrijk kenmerk van samenwerking is dat iedere samenwerking weer anders is; bij ieder project zijn andere actoren, belangen, doelstellingen en is de vorm van samenwerking anders. Kenmerkend voor een samenwerkingsverband is verder dat het een partieel karakter heeft en dat slechts een deel van de onderneming of gemeente deel neemt. Samenwerking betekent veelal dat gestreefd wordt naar het bereiken van consensus.

De redenen waarom gemeenten elkaar opzoeken om een gezamenlijk plan op te stellen kunnen sterk van elkaar verschillen. De meerwaarde van samenwerking ligt volgens Bussink et al. (1990) in de volgende mogelijke positieve effecten: Ten eerste ontstaat door samenwerking de mogelijkheid om gezamenlijk naar buiten toe op te treden. Dit gebeurt zowel naar het Rijk, waar samenwerkingsverbanden in aanmerking kunnen komen voor subsidies, en andere overheden toe, alsook naar de bevolking. De bekendheid met het project wordt hierdoor groter. Verder kan één aanspreekpunt gecreëerd worden, waardoor het project overzichtelijk en benaderbaar lijkt. Nog een positief effect van samenwerking is dat het gebruikt kan worden om draagvlak te ontwikkelen en te versterken. Deze voordelen kunnen een aanleiding vormen bij het aangaan van een samenwerking. Hiernaast is nog een aantal andere aanleidingen die aanzetten tot samenwerking tussen gemeenten. Een

aanleiding tot samenwerking kan zowel formeel als informeel zijn. Bij een formele aanleiding gaat het bijvoorbeeld om een besluit in een nieuwe rijksnota. Een informele aanleidingen is onder andere de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidies bij samenwerking. Een voorbeeld hiervan zijn de vele regio's die mede vanuit het rijk worden gefinancierd. Vaak is er ook de behoefte om tot beleidsafstemming te komen, waarbij informatie-uitwisseling en een goede communicatie tussen de buurgemeenten belangrijk is. Hierbij gaat het niet alleen om het feit dat gemeenten graag goed geïnformeerd willen worden, maar ook om een goede coördinatie en afstemming tussen de verschillende ruimtelijke plannen van de buurgemeenten (Bussink et al., 1990). Hiermee moet ook de concurrentie tussen gemeenten tegengegaan worden. Het is veelal lastig te verklaren waarom iets in de ene gemeente wel mag en in de andere niet. Met het tegengaan van verschillen in ruimtelijke plannen en regelgeving door afstemming, worden deze problemen voorkomen.

Taken die de schaal van de individuele gemeente overstijgen kunnen ook de aanleiding vormen tot samenwerken. Door het afstemmen van plannen is het mogelijk om grensoverschrijdende ruimtelijke plannen te realiseren. Dit is vooral duidelijk bij wegen, toeristische routes en andere infrastructuur waarbij afstemming belangrijk is. Een fietspad dat eindigt bij de gemeentegrens heeft immers weinig zin.

Een volgende reden tot samenwerking is dat een enkele gemeente onvoldoende financiële middelen ter beschikking heeft om vastgestelde doelen te behalen (Traag, 1993). Samenwerking met andere gemeenten heeft als voordeel dat meerdere gemeenten samen meer te besteden hebben en er op deze manier ook geprofiteerd kan worden van schaalvoordelen. Zo is het mogelijk om met meerdere gemeenten samen personeel met specialistische kennis in te huren. Een kleine gemeente heeft veelal onvoldoende financiële middelen

om voldoende ambtelijke expertise binnen de gemeentelijke organisatie te hebben (Traag, 1993). Wanneer gemeenten samen gaan werken wordt het uitwisselen en het inhuren van expertise mogelijk. Dit is een belangrijk motief voor gemeenten om samen te gaan werken, er moet echter niet over het hoofd gezien worden dat een samenwerking ook geld kost. De kosten- en kennisvoordelen moeten dan dus wel opwegen tegen de kosten die gemaakt worden bij de samenwerking.

Een andere aanleiding voor gemeenten om met elkaar samen te werken is vanwege de externe effecten van sommige plannen (Traag, 1993). Het kan voorkomen dat een beleidsbeslissing van een gemeentebestuur consequenties heeft voor buurgemeenten. De bewoners van deze buurgemeenten kunnen zich niet onttrekken aan de gevolgen van deze beslissing. Hierdoor voelen gemeenten zich soms genoodzaakt samen te werken. Dit kan gebeuren op 'ad hoc'-basis, waarbij de beslissing is gevallen en de gemeenten proberen om gezamenlijk de negatieve gevolgen voor de buurgemeenten zo veel mogelijk te beperken. Het kan echter ook zijn dat buurgemeenten vroegtijdig bij de planvorming betrokken worden. Door middel van overleg en onderhandelingen is het mogelijk om tot een consensus te komen, waarbij gestreefd wordt naar een win-win situatie voor alle betrokken gemeenten. Gemeenten zijn hierbij onderling afhankelijk van elkaar.

In dit hoofdstuk wordt het planningsproces, waarbij wordt samengewerkt tussen meerdere gemeenten, uitgediept. Dit heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in dit proces en om een analysekader op te stellen. Wanneer gemeenten besluiten om te gaan samenwerken, hebben ze meerdere mogelijkheden om de samenwerking vorm te geven. Hier zal in paragraaf 2.2 ingegaan worden. Aan een samenwerking kleven nadelen, welke in veel gevallen niet te vermijden zijn. Bij het besluit tot samenwerking moeten deze nadelen meegewogen worden. Hiernaast zijn er

knelpunten waar men binnen een samenwerking mogelijk mee te maken krijgt. In paragraaf 2.3 worden de mogelijke knelpunten waar een samenwerkingsverband tegen aan kan lopen toegelicht. De nadelen die aan een samenwerking kleven worden in paragraaf 2.4 verder toegelicht. In paragraaf 2.5 wordt, aan de hand van de mogelijke indicatoren die in de bijlage naar voren zijn gebracht, een analysekader opgesteld waarmee in het hier beschreven onderzoek samenwerkingsverbanden geanalyseerd en beoordeeld gaan worden. Paragraaf 2.6 bevat de slotconclusie van dit hoofdstuk.

2.2 Soorten samenwerkingsverbanden

Bij het besluit van gemeenten om samen te gaan werken, kunnen ze kiezen uit een aantal mogelijke samenwerkingsvormen. Richtinggevend hierbij is de keuze voor een incidentele of een structurele samenwerking. De vorm waaronder wordt samengewerkt hoeft niet vast te staan, de mogelijkheid bestaat om later op een andere vorm over te gaan. Samenwerking is een proces dat voortdurend in beweging is, waarbij in de verschillende fasen andere samenwerkingsvormen nodig kunnen zijn. Bussink et al. (1990) onderscheiden drie samenwerkingsvormen. De eerste is het geformaliseerd bestuurlijk overleg, welke veelal wordt gezien als een aanloopfase voor de tweede, het sluiten van een bestuursovereenkomst. Als laatste wordt door Bussink et al. (1990) de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) genoemd.

Het geformaliseerd bestuurlijk overleg heeft geen juridische status, waardoor het erg vrijblijvend is. Dit is zowel een voordeel alsook een nadeel. Het geeft partijen de kans elkaar te leren kennen en om een politiek draagvlak te creëren, maar het is lastig om iets concreets van de grond te krijgen. Voor deze vorm wordt gekozen als partijen nog niet klaar zijn voor een meer bindende vorm en wordt vaak gezien als een aanloopfase voor een meer bindende samenwerkingsvorm (Bussink et al., 1990).

Het sluiten van een bestuursovereenkomst in de vorm van een beleidsakkoord of een convenant wordt gezien als een passende tussenvorm tussen het lichte geformaliseerd bestuurlijk overleg en de zwaardere Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij het sluiten van een bestuursovereenkomst gaat het om het inperken van de vrijblijvendheid. Afspraken worden vastgelegd in een gezamenlijk plan, over de uitvoering heeft men het echter nog niet in dit plan. Het plan beoogt een gezamenlijke visie neer te zetten met daarbij de afspraak dat de deelnemende partijen zich in zullen zetten om deze visie waar te maken. Kenmerkend zijn een open organisatie, korte besluitvormingsprocessen en een beperkte organisatie eromheen. Een bestuursovereenkomst biedt meer flexibiliteit in de doelen die worden nagestreefd en in de keuze welke actoren deelnemen dan bij een gemeenschappelijke regeling. Er wordt geen aparte organisatie opgezet, waardoor de autonomie van gemeenten behouden blijft. Dit wordt door gemeenten als een belangrijk voordeel gezien, de angst om overvleugeld te worden door andere gemeenten zit bij veel gemeenten diep. Een ander voordeel is dat de gemeenten door het sluiten van een bestuursovereenkomst zich naar buiten toe kunnen presenteren als een eenheid. Dit kan financiële voordelen vanuit het Rijk opleveren en het kan gebruikt worden om een annexatie of agglomeratiebestuur tegen te gaan. Een bestuursovereenkomst kan leiden tot een concreet plan waarin ook de financiën zijn geregeld (Bussink et al., 1990).

De Wet gemeenschappelijke regelingen, in het vervolg Wgr genoemd, wordt als een ingewikkelde en zware vorm gezien. Wanneer gemeenten besluiten om structureel op meerdere beleidsterreinen samen te gaan werken, wordt het veelal als logisch ervaren om te kiezen voor een Wgr samenwerking. Deelname aan de Wgr is een vrijwillige keuze van de deelnemende gemeenten en wordt beschouwd als een afgeleide vorm van lokaal bestuur welke is ingesteld voor de behartiging van gemeentelijke taken, die de

grenzen van de afzonderlijke gemeenten overstijgen. De Wgr is gebaseerd op artikel 135 van de grondwet. De wet bevat naast een bestuurlijk organisatorisch kader voor intergemeentelijke samenwerking ook instrumenten om de samenwerking vorm te geven (Traag, 1993). Gemeenschappelijke regelingen hebben een slecht imago, onder andere doordat de totstandkoming tijdrovend is en er vele inhoudelijke als ook procedurele eisen zijn waaraan voldaan moeten worden. Via de Wgr worden voor langere tijd bevoegdheden overgedragen aan een aparte organisatie. Gemeenten zijn hierdoor bang dat ze hun autonomie kwijtraken en dat ze overvleugeld zullen worden door andere gemeenten. Verder is van invloed dat de politieke kleur per gemeente kan verschillen, wat het samenwerkingsproces mogelijk beïnvloedt. Deze laatste twee factoren spelen niet alleen bij de samenwerking via de Wgr, maar ook bij de andere samenwerkingsverbanden.

Een groot voordeel van samenwerken via de Wgr is dat de gemaakte plannen niet vrijblijvend zijn. De onzekerheid over de uiteindelijke uitvoering wordt ingeperkt. Nadeel is dat de zekerheid ten koste gaat van de flexibiliteit van de plannen. Ook is het overleg voorafgaand aan de daadwerkelijke visie zwaar en tijdrovend. De bedoeling van de Wgr was dat het gebruikt zou worden als een soort 'kapstok' waaraan vele bestaande regelingen gehangen/gebundeld kunnen worden. Dit zou de coördinatie makkelijker maken en voor buitenstaanders overzichtelijker. Gebleken is echter dat deze doelstelling veelal niet gehaald wordt. Binnen Wgr-gebieden worden nog altijd vele andere samenwerkingsverbanden gesloten (Bussink et al., 1990).

Naast de hiervoor genoemde mogelijkheden hebben gemeenten ook de mogelijkheid om een samenwerking aan te gaan met één of meerdere private partijen: een publiek-private samenwerking (PPS). Vooral bij projecten gericht op de ruimtelijke ordening komt deze vorm de laatste jaren veel voor.

De drie cases die in het hier beschreven onderzoek zijn geanalyseerd verschillen wat betreft de samenwerkingsvorm van elkaar. Het bedrijventerrein de Fivelpoort heeft als basis een bestuursovereenkomst welke heeft geleid tot een concreet plan. De regio Noord Groningen is een Wgr-samenwerking en de Drentse Horn een PPS. Maar voor welke samenwerkingsvorm ook wordt gekozen, de kans dat men een aantal obstakels tegenkomt is groot. Deze obstakels zijn in de volgende paragraaf gecategoriseerd. De punten die hierin naar voren worden gebracht vormen mede een input voor het analysekader dat is geschapen, waarmee in het onderzoek de samenwerkingsverbanden zijn geanalyseerd.

2.3 Mogelijke knelpunten samenwerking

In een advies aan de minister van binnenlandse zaken wordt, door de raad voor binnenlands bestuur (1993), een aantal mogelijke knelpunten voor samenwerking gegeven. Dit rapport gaat in op landgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, maar de knelpunten die genoemd worden zijn gedeeltelijk ook van toepassing bij samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse gemeenten. De volgende zes knelpunten worden genoemd:

Informatie en communicatie: Beslissingen moeten genomen worden op basis van de juiste informatie. Hierbij spelen menselijke factoren een grote rol. Ten eerste is het niet mogelijk om alles te weten. Ten tweede is de communicatie belangrijk bij de informatie-uitwisseling. Het optimaliseren van de onderlinge communicatie is lastig. Rekening moet worden gehouden met zowel de formele als ook de informele banden. Het heeft tijd nodig om vertrouwen tussen partijen op te bouwen (Verhage et al, 2003). Door Verhage (2003) wordt het belang van teambuilding dan ook benadrukt. Van grote invloed is het verloop onder het personeel. Het kan een negatieve

invloed uitoefenen op de onderlinge communicatie wanneer het niet mogelijk is om personele wisselingen tegen te gaan.

Bestuurlijk draagvlak: Het bestuurlijk draagvlak is afhankelijk van de motivatie van de deelnemers en komt over het algemeen daadwerkelijk tot uiting bij de uitvoeringsfase (Bussink et al., 1990). Ook komt het voor dat een keuze moet worden gemaakt tussen kwaliteit van het plan en het bestuurlijke draagvlak. Het is belangrijk dat een evenwicht gevonden wordt tussen kwaliteit van de gemaakte afspraken, waarbij de lastige onderdelen niet ontweken worden, en het bereiken van consensus, waarbij voldoende bestuurlijk draagvlak gecreëerd wordt (de Roo, 2001).

Vernieuwing bestuurlijke organisatie: Veel gemeenten hebben ooit wel eens te maken gehad met een gemeentelijke herindeling, waarbij meerdere kleine gemeenten werden samengevoegd. Dit kan op meerdere manieren invloed uitoefenen op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ten eerste leeft in de nieuwe gemeenten vaak het idee dat ze zo groot zijn geworden dat er geen noodzaak van samenwerking met andere gemeenten meer is. De prioriteit is het eerst intern op orde stellen van de organisatie, waardoor externe samenwerkingsverbanden op een laag pitje gezet worden. Verder kan een vernieuwing van de bestuurlijke organisatie personeelwisselingen tot gevolg hebben. Het vertrouwen en de kennis moet dan opnieuw opgebouwd worden.

Financiële middelen: De mogelijkheid bestaat dat conflicten ontstaan tussen gemeenten die bereid zijn te investeren in grensoverschrijdende projecten en gemeenten die hierin niet willen of kunnen investeren. De laatstgenoemde gemeente loopt het risico de boot te missen. Wanneer later in het planvormingsproces bij deze gemeente wel geld vrij komt om deel te nemen, is participatie niet altijd meer mogelijk. Het kan ook voorkomen dat gemeenten niet willen investeren, terwijl ze wel profiteren. Dit kan irritatie veroorzaken tussen gemeenten en kan toekomstige

samenwerkingsverbanden in de weg staan. Ook bestaat de mogelijkheid dat later in het proces, in de uitvoeringsfase conflicten ontstaan over hoe de kosten en baten verdeeld moeten worden. Dit risico is extra groot wanneer men voor onvoorziene kostenobstakels komt te staan of wanneer de markt veranderd is waardoor de opbrengsten lager uit blijken te vallen (T. Hoek, provincie Groningen).

Prioriteiten: Iedere gemeente heeft zijn eigen doelstellingen die bereikt dienen te worden door middel van de samenwerking. Hierbij is het eigenlijk meer dan logisch dat gemeenten hun eigen doelstellingen als prioriteit zien. Indien hierover van tevoren geen duidelijke afspraken zijn gemaakt, kan dit leiden tot een ernstig obstakel binnen de samenwerking. Zoals de Roo en Schwartz (2001) aangeven wordt het planningsproces wel eens vergeleken met het spelen van een spel. “Net als bij het spelen van een spel moet vooraf duidelijk zijn wat de spelregels zijn”.

Culturele verschillen: Dit is niet alleen een belangrijk aspect bij het overschrijden van landgrenzen, ook bij gemeentegrenzen speelt dit, in mindere mate, mee. Bewoners zijn vooral bij de kleinere gemeenten erg betrokken bij hun eigen gemeente. Het komt dan ook voor dat gemeenten met een bepaalde argwaan naar hun buurgemeenten kijken. Niet alleen de cultuurverschillen binnen de gemeentegrenzen spelen een rol, ook de beleidscultuur speelt een rol. Iedere politicus wil scoren, wat moeilijk gaat wanneer velen verantwoordelijk zijn (de Roo en Schwartz, 2001).

De hiervoor genoemde knelpunten geven inzicht in de aspecten waar op gelet moet worden bij het aangaan alsook bij het analyseren van een samenwerking. In paragraaf 2.5 zal ingegaan worden op de aspecten waarnaar gekeken zal worden bij het analyseren van de samenwerkingsverbanden in de drie cases. Hierin zullen ook een aantal van de in deze paragraaf genoemde knelpunten terug te

vinden zijn. De knelpunten die in deze paragraaf genoemd zijn, vormen tevens een aantal van de nadelen die aan samenwerkingsverbanden kleven. In de volgende paragraaf wordt op nog een aantal andere nadelen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ingegaan.

2.4 Nadelen van samenwerkingsverbanden

In de voorgaande paragraaf is een aantal mogelijke knelpunten van samenwerkingsverbanden aan bod gekomen. In deze paragraaf passeren een aantal nadelen de revue. Er kleeft een groot aantal nadelen aan samenwerking. Niet ieder nadeel is bij iedere samenwerking van toepassing, dit is afhankelijk van vele factoren zoals de deelnemende actoren en de vorm die gekozen wordt voor de samenwerking.

Een nadeel dat vaak terugkomt, is het langdurige besluitvormingsproces dat vooral bij de gemeenschappelijke regeling van toepassing is. Hierbij moet voldaan worden aan vele inhoudelijke en procedurele eisen, wat tijd en overleg kost. Bij de andere twee vormen van samenwerken is dit minder van toepassing, hier is echter de geringe status van de samenwerking een nadeel. Naast de geringe status is ook de onzekerheid over de uitvoering van het gezamenlijke plan bij deze twee vormen van samenwerken nadelig.

Een volgend aspect is dat er een veelheid van samenwerkingsverbanden tussen de diverse actoren op verschillende beleidsterreinen kan ontstaan. Dit heeft als voordeel dat de variatie en keus groter is. Het nadeel is echter dat dit onoverzichtelijk gevonden kan worden. De Wgr leek hier de oplossing voor: door bundeling van bestaande regelingen in de Wgr zouden alle regelingen opgehangen kunnen worden aan deze ‘kapstok’. Echter ook binnen de Wgr-gebieden worden vele samenwerkingsverbanden aangegaan door deelnemende gemeenten welke niet onder de Wgr

vallen (Bussink et al., 1990). Dus nog steeds is sprake van een wirwar van regelingen en samenwerkingsverbanden.

Een probleem waar gemeenten tegenaan lopen, zijn de verschillende belangen die samengevoegd moeten worden in een gezamenlijk plan. Dit is een tijdrovend proces, waarbij machtsverhoudingen een grote rol kunnen spelen. Het kan gebeuren dat de baten en lasten ongelijk verdeeld zijn over de gemeenten, wat grote invloed kan hebben op het bestuurlijke draagvlak. De afweging die vaak gemaakt moet worden is tussen het belang van bestuurlijk draagvlak enerzijds en de kwaliteit en gedetailleerdheid van het plan anderzijds. Het kan ten koste gaan van het bestuurlijk draagvlak, indien de kwaliteit van het plan vooropstaat. Ook de moeilijke beslissingen, waar niet alle partijen het mee eens zijn, moeten dan genomen worden. Hierbij is het mogelijk dat partijen afhaken. Wanneer het draagvlak voorop wordt gesteld, worden deze beslissingen niet direct genomen en blijft het bij een algemene visie, waar iedereen het over eens is en waar dus bestuurlijk draagvlak voor is. De kwaliteit van het plan is dan echter gering en de uitvoering nog lang niet in zicht (J. Bessembinders, Stadskanaal).

In paragraaf 2.3 is ook al genoemd dat samenwerken een sterk persoonsgebonden aangelegenheid is, iets wat nadelig kan werken wanneer bepaalde personen niet goed met elkaar kunnen communiceren. Bij de onderhandelingen bepalen de kwaliteiten van een persoon hoe goed een gemeente vertegenwoordigd wordt (Bussink et al, 1990). Persoonlijke vaardigheden zoals het enthousiast kunnen maken van andere potentiële deelnemers en een flexibel denkvermogen waarmee voorstellen aangepast en gecombineerd kunnen worden zijn belangrijk voor het slagen van een samenwerkingsverband. Het is dus belangrijk dat de projectleider over de juiste vaardigheden beschikt (Ruimtelijk planbureau, 2004). Verhage (2003) benadrukt het belang van teambuilding om de informele banden te verstevigen. Gedurende een

project vinden echter personeelwisselingen plaats, waardoor men elkaar telkens opnieuw moet leren kennen en het wederzijdse vertrouwen opnieuw op moet bouwen (Verhage, 2003).

Uit de voorgaande twee paragrafen kan de conclusie getrokken worden dat samenwerken een gecompliceerd proces is waar mogelijk vele obstakels overwonnen moeten worden. Deze mogelijke obstakels dienen meegenomen te worden bij de beslissing tot het wel of niet samenwerken. Volledige controle is echter niet mogelijk.

2.5 Samenwerking in deze studie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan indicatoren waarmee de mate van succes van een samenwerkingsverband kan worden getoetst. Bij deze toetsing kan gebruik worden gemaakt van objectieve resultaten en cijfermateriaal, maar bijna even belangrijk hierbij is de subjectieve interpretatie. En dit is moeilijk meetbaar. Door interviews is het mogelijk te achterhalen hoe een samenwerking beoordeeld wordt. Het gaat bij het beoordelen van een samenwerkingsverband zowel om het eindresultaat alsook om het proces dat eraan vooraf is gegaan. In bijlage 1 zijn meerdere mogelijkheden om een samenwerkingsverband te analyseren beschreven. Hieruit is een analysekader ontstaan dat is gebruikt om de samenwerkingsprocessen van de in het hier beschreven onderzoek onderzochte cases te analyseren. Het gebruikte analysekader is een samenvoeging van de ideeën die R. Verhage (2003), F.L. Bussink (1990), J.C. Coolsma en F. Niekerk (2000) hebben over samenwerking (Zie voor details bijlage 1). De basis voor het gebruikte analysekader is de onderverdeling die Niekerk (2000) maakt, waarbij ze het planningsproces onderverdeelt in vier deelprocessen. Aan deze vier deelprocessen zijn kwaliteitsaspecten verbonden. Op deze manier kan de kwaliteit van het betreffende proces beoordeeld worden. De invulling van de kwaliteitsaspecten

die aan de verschillende deelprocessen verbonden zijn verschillen echter van het kader dat Niekerk (2000) beschreef. Verschillende bronnen zijn gebruikt om het analysekader te vormen aan de hand waarvan de samenwerkingsverbanden in het hier beschreven onderzoek geanalyseerd zijn. Deze bronnen zijn in de bijlage verder uitgewerkt. In het analysekader staan enkel zaken die relevant zijn voor het hier beschreven onderzoek en welke ook met de beperkingen die het onderzoek kent onderzocht kunnen worden. Het analysekader dat voor het hier beschreven onderzoek is gebruikt staat aan het einde van deze paragraaf samengevat in schema 2.1.

Het eerste deelproces is het rationeel-inhoudelijke, waaraan twee kwaliteitsaspecten verbonden zijn: effectiviteitscriteria en de mate van doel- en toekomstgerichtheid. Bij effectiviteitscriteria gaat het om de mate waarin het doel bereikt wordt. In het hier beschreven onderzoek wordt het begrip gebruikt om weer te geven of de beoogde productie gehaald wordt, of deze aan de vooraf opgestelde eisen voldoet, danwel of de geresulteerde effecten door de verschillende betrokkenen omarmd en gewaardeerd worden. De mogelijkheid om deze vraag te beantwoorden is afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt; indien nog niet aan de uitvoering is begonnen zal het niet mogelijk zijn om hierop een antwoord te geven. Wel is het mogelijk om aan te geven hoe de stand was op het moment waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden en wat de verwachtingen zijn over het wel of niet behalen van eerder opgestelde doelen. De doel- en toekomstgerichtheid van het rationeel-inhoudelijke deelproces worden onder andere kenbaar door de mate waarin aandacht aan duurzaamheid wordt besteed. Dit is in een eerdere fase van het proces zichtbaar, daar tijdens het planvormingsproces al duidelijk wordt in hoeverre hier aandacht aan besteed wordt.

Het maatschappelijke deelproces van een samenwerking is gericht op het maatschappelijk draagvlak en op de sociale acceptatie

Deelprocessen	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> o Effectiviteitscriteria o Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> o Mate waarin doel bereikt wordt o Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? o Duurzaamheid.
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> o Maatschappelijk draagvlak o Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> o Bekendheid project o Maatschappelijke weerstand o Worden actoren vroegtijdig betrokken?
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> o Democratische inbedding o Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> o Betrokkenheid gemeenteraden o Motieven en motivatie gemeenten
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> o Mate van binding o Bevoegdhedenoverdracht o Efficiëntiecriteria o Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> o Mogelijke sancties o Organisatievorm o Dubbele besluitvormings-circuits o Dubbelwerk o Verdragende besluitvorming o Rijksbijdrage o Probleemoplossend vermogen o Gevolgen personeelsswisseling

Schema 2.1 Analyse kader, gebaseerd op schema B1.1 t/m B1.4

van een project. Om aan deze beide zaken te kunnen voldoen is het ten eerste van belang dat de bevolking bekend is met het project. Een belangrijke volgende vraag is hoeveel weerstand de plannen hebben opgeroepen. De manier waarop hiermee om wordt gegaan is zeer belangrijk voor de uiteindelijke acceptatie en het draagvlak voor een project. De verwachting is dat door vroegtijdig zo veel mogelijk

belanghebbenden te betrekken bij het planningsproces, de kans wordt vergroot dat men uiteindelijk tevreden zal zijn met het resultaat. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden is dus een belangrijke factor bij het verkrijgen van draagvlak voor een project. Dit is vooral het geval indien sprake is van een controversieel plan, waarbij veel weerstand verwacht kan worden. Er zijn plannen waar weinig weerstand verwacht wordt en waar het betrekken van actoren weinig oplevert. In die gevallen kost het vooral veel tijd en draagt het betrekken van actoren niet bij aan een goed resultaat. Het is van belang dat een afweging heeft plaatsgevonden of belanghebbenden wel of niet bij het planningsproces betrokken dienen te worden. In de cases die in dit verslag besproken worden betreft het projecten van grote omvang, waarbij dit aspect wel meegenomen wordt.

Het derde deelproces waarmee samenwerking geanalyseerd kan worden, omvat de kwaliteitsaspecten democratische inbedding en het bestuurlijk draagvlak. De democratische inbedding wordt zowel door Niekerk (2000) door Coolsma (1994) en door Bussink et al. (1990) genoemd. Met de democratische inbedding wordt bedoeld op de mate waarin de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten betrokken worden bij het planningsproces. Het bestuurlijk draagvlak voor een samenwerking is afhankelijk van de motieven en motivatie van de deelnemers.

Het laatste deelproces is het organisatorische proces. Het organisatorisch deelproces gaat over de manier waarop de samenwerking is georganiseerd en vastgelegd. Het eerste aspect dat hierbij van belang is, is de mate van binding tussen de samenwerkingspartners. Indien de gevolgen erg hoog zijn bij het niet nakomen van een afspraak, dan is er sprake van een sterke binding. De mate waarin partijen aan elkaar gebonden zijn wordt onder andere bepaald door de subsidies die de partijen voor een project of een samenwerking ontvangen en door de mogelijkheden die partijen hebben om uit een samenwerking te stappen. De mate waarin

partijen aan elkaar gebonden zijn, is afhankelijk van de sancties die van tevoren zijn afgesproken indien een partij zich niet aan de afspraken houdt. Een onderscheid wordt hierbij gemaakt tussen directe sancties, zoals een geldboete en indirecte sancties, bijvoorbeeld het verliezen van subsidies (Bussink et al., 1990).

Het tweede aspect van belang binnen het organisatorisch deelproces is de organisatievorm waarvoor is gekozen en is gericht op de vraag of er wel of niet een aparte organisatie is opgesteld om de samenwerking vorm te geven. Ook wordt hierbij gekeken hoeveel gemeentelijke taken en bevoegdheden worden overgedragen aan het samenwerkingsverband. Gemeenten zijn veelal erg gericht op de eigen belangen en vinden het moeilijk om hun autonomie op te geven. De mate waarin bevoegdheden worden afgestaan zegt veel over het vertrouwen dat ze hebben in een project, in de andere deelnemende gemeenten en in de organisatie. Bij het organisatorisch deelproces zijn een aantal efficiëntie criteria van belang. Bij de efficiëntiecriteria gaat het om de mate van doelmatigheid. Hierbij gaat het om aspecten als: in hoeverre is er sprake van dubbele besluitvormingscircuits, van dubbelwerk en van een vertragende besluitvorming? Van belang is verder het probleemoplossend vermogen van de deelnemende partijen. In de vorige twee paragrafen is ingegaan op de mogelijke obstakels die de partijen tegen kunnen komen bij een samenwerking. Deze dienen in eerste instantie zoveel mogelijk voorkomen te worden. Indien bepaalde problemen zich toch voordoen is de manier waarop met de problemen wordt omgegaan veelal cruciaal voor het slagen van een project. Een volgend aspect dat van grote invloed kan zijn op het samenwerkingsproces zijn de formele en informele banden tussen deelnemers aan het samenwerkingsverband. Hoe zijn deze relaties in de samenwerkingsverbanden die worden geanalyseerd en hoe wordt gereageerd op personeelwisselingen? Een personeelwisseling heeft over het algemeen geen positieve invloed op de samenwerking. Men

moet elkaar leren kennen en het vertrouwen moet opnieuw opgebouwd worden. Toch is dit aspect veelal niet te voorkomen omdat projecten vaak jaren duren. Mede door verkiezingen kan er veel veranderen in het personeelsbestand. Verkiezingen kunnen op deze manier veel invloed uitoefenen op een project. Wanneer andere politieke partijen aan de macht komen, kan het zijn dat ze ingrijpende veranderingen brengen in bestaande projecten. Deze wisselingen kunnen ten koste gaan van de uiteindelijke kwaliteit van het resultaat.

Bij iedere case wordt op ieder deelproces ingegaan, echter afhankelijk van de case wordt aan bepaalde aspecten meer of minder aandacht besteed. Er is een groot verschil tussen de structurele samenwerking van de Wgr-regio Noord-Groningen en de twee projectmatig cases. Bij de laatste twee kan dieper ingegaan worden op het rationeel-inhoudelijke deelproces, daar het resultaat concreter is dan bij de Wgr-regio.

2.6 Tot slot

In dit hoofdstuk is begonnen met de voordelen van samenwerking. Verder is ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben wanneer ze samen willen werken en op de obstakels die ze tijdens de samenwerking tegen kunnen komen. Deze aspecten zijn, samen met een aantal analysekaders die in de bijlage zijn opgenomen, samengevoegd tot een analysekader dat gebruikt is bij het analyseren van de drie cases in het hier beschreven onderzoek. Dit analysekader is bij iedere case gebruikt om de kwaliteit van de samenwerking tussen de gemeenten te testen. Zoals eerder aangegeven verschilt het wel per case hoe diep op bepaalde indicatoren in is gegaan.

Het uiteindelijke resultaat van de samenwerkingsverbanden is in het hier beschreven onderzoek beoordeeld aan de hand van het begrip “ruimtelijke kwaliteit”. In het volgende hoofdstuk wordt op dit begrip ingegaan. Het is een containerbegrip waarvan de container met vele verschillende producten gevuld kan worden.

Hoofdstuk 3: Ruimtelijke kwaliteit

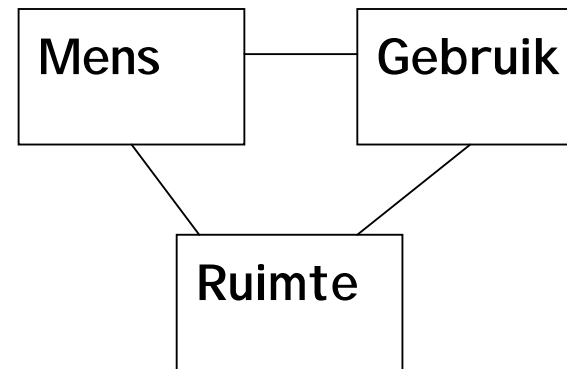
3.1 Inleiding

Zoals aan het eind van het vorige hoofdstuk is aangegeven is ruimtelijke kwaliteit een containerbegrip. Deze container kan gevuld worden met verschillende producten; de kwaliteitseisen. Deze zijn afhankelijk van het project en de context waarbinnen het project zich afspeelt. Door het ministerie van Economische zaken (2003) wordt ruimtelijke kwaliteit gezien als “de positieve beleving van een plek, ontstaan in de interactie tussen mens, gebruik en ruimte” (zie ook figuur 3.1). De beleving staat hierbij volgens het ministerie centraal, waarbij de beleving van een plek afhankelijk is van zowel de maatschappelijke, de functionele als ook de ruimtelijke aspecten. De grote rol die wordt toegekend aan de beleving maakt dat bij de beoordeling van een ruimtelijk project rekening moet worden gehouden met het subjectieve karakter van het begrip.

Onder het mom van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit worden vele ruimtelijke projecten opgezet, waarbij een duidelijk, concrete omschrijving en begrenzing van het begrip niet aanwezig is. Het begrip wordt al snel gebruikt als marketinginstrument, dat makkelijk is in gebruik, daar hierbij geen concrete beloften worden gedaan waar men naderhand op afgerekend kan worden. De ambitie om te komen tot een goede ruimtelijke kwaliteit wordt makkelijk ingehaald door de noodzaak van financiële haalbaarheid.

Bij het hier beschreven onderzoek worden de drie cases die zijn geanalyseerd getoetst aan de ruimtelijke kwaliteit waarbij het begrip aan de hand van een zo objectief mogelijke lijst met criteria is geconcretiseerd. In dit hoofdstuk wordt eerst het begrip ruimtelijke kwaliteit verder uitgediept. Verschillende standpunten aangaande dit begrip komen aan bod. Dit alles heeft tot doel het kader te scheppen

waaraan de uiteindelijke ruimtelijke resultaten van de drie cases getoetst zijn.



Figuur 3.1: Driehoek mens-gebruik-ruimte. Ruimtelijke kwaliteit is de positieve publieke beleving van een plek; ontstaat in de interactie tussen Mens, Gebruik en Ruimte. Bron: Ministerie van Economische Zaken (2003)

3.2 Ruimtelijke kwaliteit

Over het algemeen wordt aangenomen dat ruimtelijke ingrepen bij dienen te dragen aan het behouden of verbeteren van de kwaliteit van de ruimte. De vragen die hierbij opgeroepen worden is hoe deze kwaliteit bereikt kan worden, hoe deze kwaliteit gemeten kan worden en wat er wordt verstaan onder ruimtelijke kwaliteit. Het denken over de kwaliteit van de gebouwde omgeving gaat terug tot de Romeinse architect Vitruvius. Zijn definitie van kwaliteit van een bouwwerk was gericht op de samenhang tussen firmitas (constructie, stevigheid, duurzaamheid), utilitas (gebruiks- en functionele kwaliteiten) en venustas (schoonheid, oorspronkelijkheid, authenticiteit). Deze denkwijze blijft eeuwenlang overeind, alleen de uitwerking verschilt per periode (Verbart, 2004). In de vierde nota ruimtelijke ordening wordt deze driedeling, net als in voorgaande

nota's voor de ruimtelijke ordening, ook weer ter hand genomen. Onderscheid wordt gemaakt tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de nota wordt geprobeerd om het begrip ruimtelijke kwaliteit nader te concretiseren door zeven nieuwe dimensies te introduceren (zie kader 3.1). Geconcludeerd wordt dat deze weinig toevoegen aan de drie klassieke dimensies (VROM, 2004). "De criteria zijn een welkome poging om inhoud te geven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit maar geven toch een onvoldoende operationalisering van dit begrip." (Hooimeijer, 2002).

- Ruimtelijke diversiteit: Accentueren verschillen tussen land en stad.
- Economische en maatschappelijke functionaliteit: Functies als wonen, werken, mobiliteit en ontspanning mogen elkaar niet verdringen. Ze moeten op elkaar aansluiten en elkaar versterken.
- Culturele diversiteit: Er moet ruimte zijn voor een verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegingsactiviteiten. De historie moet naast de technologie zichtbaar blijven en waar mogelijk als inspiratiebron dienen.
- Sociale rechtvaardigheid: Ongelijkheid tussen sociale groepen en tussen regio's moet worden tegengegaan.
- Duurzaamheid: Ecologisch waardevolle systemen moeten in stand blijven of worden hersteld. Het ruimtelijke systeem van steden en platteland moet duurzaam zijn, wil het vitaal blijven in economische en sociaal-culturele zin. De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilige omgeving.
- Aantrekkelijkheid: Behoud van landschaps- en stedenschoon is een cultuuropgave. Er is meer aandacht nodig voor ontwerp en inrichting, niet alleen van stad en landschap, maar ook van de inpassing van infrastructuur.
- Menselijke maat: De inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers. Zij mogen niet overweldigd worden door gebouwen en infrastructuur. Waar de maatvoering groot is, moet extra aandacht worden besteed aan de inrichting van de openbare ruimte.

Kader 3.1: Criteria voor ruimtelijke kwaliteit, volgens de Nota Ruimte.
Bron: Vrom, 2002

Voogd (1999) is in de internationale literatuur op zoek gegaan naar het begrip ruimtelijke kwaliteit, maar is het niet tegen gekomen. Wel is hij tegen twee andere begrippen aangelopen: de 'environmental quality' en 'quality of life'. Deze begrippen kunnen het beste vertaald worden als 'milieukwaliteit' en 'leefbaarheid' (Voogd, 1999). Beide begrippen vertonen vele overeenkomsten, maar ook een belangrijk verschil. Het 'quality of life' begrip is sterk antropocentrisch, mensgericht. Deze planningsvisie is gericht op de belangen van individuen. Het 'environmental quality' begrip is meer ecocentrisch gericht, waarbij niet wordt uitgegaan van individuele belangen, maar waar de belangen van de groep of van het systeem voorop staan.

Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip, net als de criteria waarmee ruimtelijke kwaliteit gemeten wordt. De beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit van een plan, ontwerp of gebied is subjectief te noemen omdat beoordelaars onder invloed van hun sociaal-culturele achtergrond en individuele waarden oordelen. De maatstaven waaraan ruimtelijke kwaliteit afgemeten kan worden zijn tijdgebonden, plaatsafhankelijk en de sociaal-culturele achtergrond van de beoordelaar speelt een belangrijke rol. Lastig is om naderhand te bepalen aan welke aspecten veel waarde wordt gehecht, nog lastiger is om dit voor aanvang van de uitvoering van een project te bepalen. De waardering van een omgeving is iets wat altijd in beweging is. De opvatting over een goede ruimtelijke kwaliteit is sterk contextafhankelijk en als ultieme maatstaf niet bereikbaar. Een goede ruimtelijke kwaliteit is echter wel benaderbaar. Een definitief oordeel is namelijk niet mogelijk, maar wel mogelijk is een actorgerelateerd en plaats- en tijdgebonden oordeel over de ruimtelijke kwaliteit van een project (Verbart, 2004). In de wet is niet letterlijk vastgelegd wat verstaan wordt onder een goede ruimtelijke kwaliteit. Wel is in de jurisprudentie vast komen te staan dat bij een goede ruimtelijke ordening "vereist wordt dat bij de

afweging en coördinatie van ontwikkelingen aan een grote verscheidenheid van belangen recht wordt gedaan” (Vrom, 2002).

Volgens Verbart (2004) zijn vier opvattingen over het totstandkomen van ruimtelijke kwaliteit te onderscheiden. De eerste opvatting is dat ruimtelijke kwaliteit te realiseren is door het beeld dat een creatieve ontwerper kan schetsen bij diens ontwerp. Uitgangspunt hierbij is dat de ontwerper zijn gang moet kunnen gaan, waarna het geschetste beeld zo exact mogelijk uitgevoerd dient te worden.

Een volgende opvatting is dat een hoge ruimtelijke kwaliteit enkel bereikt kan worden door het opstellen van een integraal plan. Volgens deze opvatting is het verloop van het proces bepalend voor het uiteindelijke resultaat. Deze opvatting is vooral populair bij de aanhangers van de communicatieve stroming, waarbij alle belangen bijeengebracht dienen te worden in een ontwerp. De rol van de ontwerper verandert van het neerzetten van een individuele prestatie, naar het faciliteren van een interactief proces. Zodra een plan ontworpen is, moet het gerealiseerd worden. Hier wordt een grote rol toegekend aan de bewaking van de kwaliteit van het integrale ontwerp. Echter: tijden veranderen, waardoor ook de kwaliteitseisen veranderen. Zo zijn de laatste jaren het milieu en de sociale veiligheid een grotere rol gaan spelen. Belangrijk is dus dat flexibel omgesprongen kan worden met opgestelde plannen en de daaraan verbonden kwaliteitseisen. Probleem hierbij is dat als er overeenstemming tussen meerdere actoren is bereikt voor een bepaald ontwerp, wijzigingen erg gevoelig liggen.

De derde opvatting over het realiseren van een hoge ruimtelijke kwaliteit is dat gebruik gemaakt kan worden van een objectieve checklist. Uitgangspunt is dat alle ruimtelijke plannen en projecten getoetst kunnen worden aan objectieve criteria. Vooral in de jaren tachtig werden vele pogingen gedaan om het begrip te operationaliseren. Allerlei schema's werden opgesteld, welke

ruimtelijke ontwikkelaars in staat moesten stellen om een goede ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Deze aanpak bleek eenzijdig en in de praktijk lastig te realiseren. Geconstateerd werd dat ruimtelijke kwaliteit moeilijk objectiveerbaar was en dat de afweging over de waarden die aan de criteria werden toegekend veelal ingewikkeld en normatief was. Het gebruik van het begrip veranderde in latere jaren dan ook van een statische maatstaf naar een communicatief instrument (Verbart, 2004).

Een vierde en laatste opvatting is dat een goede ruimtelijke kwaliteit bereikt wordt indien betrokkenen achteraf tevreden zijn met het proces en de resultaten daarvan. Dit is afhankelijk van de kwaliteit van het proces, waarbij het belang van een goed procesmanagement voorop wordt gesteld. Procesmanagement is gericht op de initiatie en ondersteuning van de interactie tussen verschillende actoren met elk hun eigen doelen en belangen. Uitgangspunt is dat afhankelijk van de soort samenleving, macht op verschillende manieren verdeeld kan zijn. Verbart (2004, naar Tijsma, 1993) maakt hierbij een onderscheid tussen het pluricentrisch, unicentrisch en multicentrisch perspectief. In het unicentrische perspectief zijn beleidsvelden hiërarchisch geordend, met één centraal punt waar alle besluiten worden genomen, ervan uitgaande dat deze het beste het algemeen belang kan behartigen. Volgens dit perspectief is vooraf duidelijk wat kwaliteit is en hieraan moet tijdens de implementatie vast gehouden worden. Het pluricentrisch perspectief stelt dat een reeks beslissingen van diverse actoren leidt tot een bepaald beleid. Beleidsstelsels bestaan uit centrale en lokale overheden die wederzijds afhankelijk zijn en die in onderlinge samenwerking en strijd een beleid vormen. Tijdens de interactie tussen de verschillende actoren wordt ontdekt en besloten wat kwaliteit is. Van belang is dat afstemming bereikt wordt. Binnen het multicentrisch perspectief heeft de overheid weinig in te brengen en wordt er niet gedacht vanuit het algemeen belang, maar worden

de eigen, individuele belangen voorop gesteld. Er wordt van uitgegaan dat dit bij een ideale marktsituatie leidt tot een optimaal gevolg. Bij het multicentrisch perspectief heeft elke actor zijn eigen opvatting van wat hoge kwaliteit is.

Het onderscheid dat Verbart maakt naar vier opvattingen over hoe een goede ruimtelijke kwaliteit bereikt kan worden is zwart-wit. Het lijkt alsof er op voorhand een keuze gemaakt moet worden. Dit hoeft echter niet, het is mogelijk om voor een mengvorm te kiezen. Afhankelijk van onder andere de complexiteit van het project kan gekozen worden voor meer nadruk op een participatieve, integrale aanpak of voor een lijst met criteria waaraan voldaan moet worden.

In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de methode waarop in het hier beschreven onderzoek de ruimtelijke kwaliteit van de drie cases is beoordeeld. Deze methode is mede tot stand gekomen met behulp van de opvattingen die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven.

3.3 Planningsproces

De drie cases die in het hier beschreven onderzoek zijn geanalyseerd verschillen niet alleen wat betreft de context van elkaar, ook zitten ze in verschillende fasen van ontwikkeling. De fase waarin een project zich bevindt heeft invloed op de manier waarop de case geanalyseerd wordt. In figuur 3.1 staat een voorbeeld weergegeven van hoe tegen de verschillende fasen van het planningsproces aangekeken kan worden. Uitgangspunt is een cyclisch proces, waarbij iedere fase keer op keer terug komt.

In de initiatiefase gaat het om globale beelden van de gewenste ontwikkelingen en om de ruimtelijke karakteristiek. In deze fase wordt in hoofdlijnen aangegeven waar naar gestreefd zal worden bij de realisering van het project. Het resultaat van deze fase kan een programma van eisen zijn.

In de planfase wordt op basis van een inventarisatie van de bestaande gebiedskwaliteiten een ruimtelijke visie opgesteld welke uiteindelijk uitmondt in een ruimtelijk plan.

In de uitvoeringsfase worden de concrete plannen uitgevoerd. Hier blijkt veelal dat kwaliteit een prijs heeft, waardoor de goede intenties uit de voorgaande fasen in de verdrukking kunnen komen. Dat kwaliteit financiële voordelen met zich mee kan brengen is in deze fase niet altijd direct zichtbaar.

In de gebruiksfase wordt duidelijk of de in de initiatiefase opgestelde kwaliteitseisen door de gebruiker herkend en gewaardeerd worden. Hierbij gaat het vooral om de beleving van de gebruiker. Onderhoud en beheer is een belangrijk onderdeel in deze fase (Dauvellier et al, 2003).

Het creëren van een goede ruimtelijke kwaliteit begint al in de initiatiefase. En wordt naarmate het project vordert steeds concreter. In de gebruikersfase is pas duidelijk in hoeverre de goede intenties stand hebben gehouden en in hoeverre de gebruiker de ruimtelijke kwaliteit herkent en waardeert.



Figuur 3.1: fasen in het planningsproces. Bron: Dauvellier (2003)

3.4 Ruimtelijke kwaliteit in deze studie

In paragraaf 3.2 is onder andere ingegaan op vier mogelijke opvattingen die Verbart onderscheidt over het tot stand komen van de ruimtelijke kwaliteit. Deze opvattingen zijn in het hier beschreven onderzoek gebruikt om te komen tot een methode aan de hand waarvan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied of project beoordeeld kan worden. Verondersteld is bij het hier beschreven onderzoek dat het verloop van het proces een grote invloed heeft op de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit wordt immers niet alleen bepaald door het eindresultaat. Het proces hieraan voorafgaand speelt een belangrijke rol. Tijdens het proces kan draagvlak worden gecreëerd, welke van belang is omdat bij de beoordeling van ruimtelijke kwaliteit de beleving van het individu een rol speelt (Ministerie van Economische Zaken, 2003). Toch is bij de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit niet de kwaliteit van het proces bepalend geweest. Het proces en het eindresultaat worden los van elkaar gezien om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Dit betekent niet dat de invloed van het proces wordt ontkend. In het hier beschreven onderzoek is, zoals uit het vorige hoofdstuk wel is gebleken, juist veel aandacht geschonken aan het samenwerkingsproces.

Bij een onderzoek waar de beleving een grote rol speelt gaat de voorkeur uit naar het hanteren van de gebruiksgeorïënteerde opvatting over ruimtelijke kwaliteit. Hierbij wordt de waardering van de ruimtelijke kwaliteit bepaald door de huidige en toekomstige gebruikers. Het nadeel van deze aanpak is dat deze waardering pas achteraf vastgesteld kan worden. Bij dit onderzoek was het, wegens de beperking dat het binnen een beperkt tijdstraject afgerond moest zijn, niet mogelijk om bij de cases te onderzoeken hoe de waardering van de ruimtelijke kwaliteit is na de realisering van de projecten. Wel is het mogelijk om te analyseren op wat voor manier getracht wordt om de toekomstige waardering van het project zo positief

mogelijk uit te laten vallen. Om deze positieve waardering mogelijk te maken, is het belangrijk dat zoveel mogelijk belangen en belanghebbenden betrokken worden bij het planningsproces, dit om draagvlak te realiseren. Hoe groter het draagvlak tijdens het planningsproces, hoe groter de kans dat het project naderhand positief beoordeeld zal worden. Bij de analyses van de cases wordt dit aspect gebruikt om de samenwerkingsverbanden te beoordelen. Dit aspect wordt niet meegenomen bij de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit. Bij het trekken van conclusies wordt de beoordeling van het proces en van het eindresultaat samengenomen en speelt dit aspect een belangrijke rol.

Een volgend nadeel van de gebruiksgeorïënteerde opvatting is dat het een risico inhoudt om de ruimtelijke kwaliteit gelijk te stellen aan de tevredenheid van de betrokken actoren. Het is de vraag of de betrokken actoren alle relevante kwaliteitseisen vertegenwoordigen. Dit is de volgende reden waarom, ondanks de kritiek die in het hier beschreven onderzoek genoemd is, gebruik is gemaakt van situatieafhankelijke criteria, waarbij is gestreefd naar een zo hoog mogelijke objectiviteit.

De uitwerking van het begrip ruimtelijke kwaliteit verschilt per periode en is plaatsafhankelijk. Een aantal aspecten keert telkens weer terug, echter afhankelijk van de context. In dit onderzoek worden drie cases behandeld, welke sterk van elkaar verschillen. Het is niet mogelijk om algemene, concrete maatstaven voor ruimtelijke kwaliteit op te stellen die voor alledrie de cases gelden, daar de toepassing van het begrip contextafhankelijk is. Per case is een lijst opgesteld met hedendaagse kwaliteitseisen die specifiek voor deze case van toepassing zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van diverse bronnen, waar de herhaaldelijk genoemde aspecten zijn opgenomen in de lijst met kwaliteitscriteria.

In de volgende hoofdstukken worden de analyses van de drie cases beschreven. Het proces voorafgaand aan het resultaat en het

resultaat zelf worden ieder apart beschreven. Het proces is geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat in hoofdstuk 2 is gevormd. Om de ruimtelijke kwaliteit te toetsen is bij iedere case een kader opgesteld waarin de kwaliteitscriteria staan die in deze

specifieke situaties van toepassing zijn. De kaders en de analyses van de cases staan in de volgende drie hoofdstukken beschreven.



Hoofdstuk 4: De Fivelpoort



Hoofdstuk 4: Bedrijvenpark De Fivelpoort

Hoofdstuk 4: Bedrijvenpark De Fivelpoort

4.1 Inleiding

In de gemeente Appingedam ligt een bedrijvenpark: de 'Fivelpoort'. Het terrein is gelegen aan de zuidzijde van de stad Appingedam en ligt direct aan de N33, de autoweg tussen de Eemshaven en Assen. Dit bedrijventerrein is het resultaat van een samenwerking tussen de gemeente Appingedam, de gemeente Delfzijl en Groningen Seaports. Groningen Seaports is een gemeenschappelijke regeling, wat wil zeggen dat het een overheidsinstelling is. In Groningen Seaports werken de provincie Groningen, de gemeente Delfzijl en de gemeente Eemshaven samen. De provincie is voor 60 procent aandeelhouder en de twee gemeenten ieder voor 20 procent (Groningen Seaports, 2006). Het bedrijventerrein is bestemd voor kleine en middelgrote bedrijven tot en met milieucategorie drie. Het streven van de ontwikkelaar van het terrein is dat bedrijven inzien dat ze niet enkel een terrein, maar ook een concept kopen. Bij de ontwikkeling van de Fivelpoort staat duurzaamheid centraal, waarbij de doelstelling is om veel aandacht te schenken aan de ecologie, inrichting, parkmanagement en de landschappelijke inpassing.

In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op het bedrijventerrein. Vervolgens wordt gekeken naar het samenwerkingsproces, waarbij als uitgangspunt de vier deelprocessen van Niekerk (2000) zijn genomen. Aan de hand van deze vier deelprocessen is de samenwerking tussen de gemeenten geanalyseerd. In de derde paragraaf zal dan ingegaan worden op criteria voor ruimtelijke kwaliteit die specifiek in deze situatie van toepassing zijn. Hiervoor wordt onder andere gekeken welke aspecten bij andere bedrijventerreinen veelal terugkomen en waar de laatste jaren in vaktijdschriften en in de media veel discussie over is geweest. Hieruit volgt een aantal criteria voor ruimtelijke kwaliteit

welke zijn gebruikt om de mate waarin sprake is van een goede ruimtelijke kwaliteit op het bedrijventerrein de Fivelpoort te analyseren. Tot slot wordt een afweging gemaakt over hoe het proces verlopen is en wat de invloed van dit proces is geweest op het uiteindelijke resultaat, weergegeven als ruimtelijke kwaliteit.

4.2 De Fivelpoort

De laatste tientallen jaren hebben in het teken gestaan van schaalvergrotingen. Bedrijventerreinen vormen hierdoor binnen een regio in feite één markt (MDW, 2002). Dit vergroot het belang van intergemeentelijke samenwerking bij bedrijventerreinen. Door samenwerking tussen gemeenten is het risico van onderlinge concurrentie kleiner, waardoor de onderhandelingspositie van gemeenten ten opzichte van bedrijven die op zoek zijn naar een locatie, sterker is. Het komt vaak voor dat gemeenten zwichten voor de eisen van bedrijven, omdat ze het bedrijf zeer graag binnen willen halen, onder andere vanwege de werkgelegenheid die het met zich meebrengt. Door samenwerking staan de gemeenten sterker, ze hoeven niet te concurreren met andere bedrijventerreinen in aanliggende gemeenten.

De basis voor de samenwerking tussen de gemeenten Appingedam en Delfzijl is gelegd in de structuurvisie Appingedam/Delfzijl en in de nota Kern(achtig) in de markt, beide vastgesteld in 1991. In de nota wordt gestreefd naar een gezamenlijk, kwalitatief hoogwaardig bedrijventerrein. Kwantitatief gezien is er op dat moment nog een flink areaal aan bedrijventerrein beschikbaar, maar het ontbreekt volgens de nota's aan een representatieve zichtlocatie. Uit een locatie-onderzoek, waar twee potentiële locaties zijn onderzocht, kwam de huidige locatie als beste uit de bus. De andere potentiële locatie was gelegen op het grondgebied van Delfzijl, langs de N362.

Samen met Groningen Seaports en een drietal ondernemersverbanden werd door de twee gemeenten in 1998 een basisplan voor het bedrijventerrein opgesteld. In 2001 is het nieuwe bestemmingsplan voor het bedrijventerrein vastgesteld. Sinds 1 juli 2005 is het officieel mogelijk om grond uit te geven. Er stonden op dat moment echter al twee gebouwen, waarbij een juridische constructie is gebruikt om de regelgeving te omzeilen. De totale looptijd van het plan is gesteld op dertien jaar met een uitgiftetermijn van tien jaar, van 2000 tot 2010. Het terrein moet namelijk niet alleen voorzien in de huidige vraag naar kwalitatieve bedrijventerreinen, het heeft ook een voorraadfunctie (Gemeente Appingedam, 2001). Deze voorraadfunctie houdt in dat bedrijven ten alle tijden de mogelijkheid hebben om zich in de gemeente te vestigen. De gemeente wil geen nee verkopen wanneer bedrijven zich in de gemeente willen vestigen of uit willen breiden.

Het terrein heeft wat betreft de bereikbaarheid een C-profiel. Dit houdt in dat bedrijven die zich willen vestigen op het terrein aan een aantal voorwaarden moet voldoen, waaronder een lage arbeidsintensiteit, een hoge autoafhankelijkheid van het personeel en een lage bezoekersintensiteit. Het bedrijventerrein is niet geschikt voor de vestiging van kantoren waarbij sprake is van een hoge arbeidsintensiteit of een publieksfunctie vanwege de slechte openbaar vervoer-voorzieningen. Met de auto is de bereikbaarheid goed, de infrastructuur is echter niet berekend op een grote stroom auto's. Dit betekent dat detailhandel alleen is toegestaan voor volumineuze goederen. Kantoren kunnen enkel op het terrein gevestigd worden als ze geen baliefunctie hebben (Gemeente Appingedam, 2001).

Sinds de start van het plan om een kwalitatief hoogwaardig bedrijventerrein te realiseren zijn vele jaren verstreken waarin de deelnemende gemeenten samen hebben gewerkt. Het bedrijventerrein is nog niet volledig gerealiseerd en de



Kaart 4.1: Segmentering bedrijventerrein Fivelpoort: Rood = zakelijke dienstverlening; Blauw = wegvervoer, bouwnijverheid, land- en tuinbouw (buitenopslag); Geel = industrie-, reparatie-, en installatiebedrijven; groothandel en verhuurbedrijven eveneens toegestaan. Bron: Fivelpoort, 2006

samenwerking zal nog vele jaren duren. Toch is het mogelijk om de samenwerking te analyseren. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van het kader dat in hoofdstuk 2 is beschreven. In de komende paragraaf wordt de analyse van het samenwerkingsproces beschreven.

4.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen

Rationeel-inhoudelijk deelproces

Het rationeel-inhoudelijke deelproces van een samenwerking is gericht op de mate waarin nagestreefde doelen behaald worden. Voor een groot deel van het bedrijventerrein geldt dat de gebruikersfase nog niet is aangebroken, dus de mate waarin de

doelen behaald worden is slechts te voorspellen aan de hand van de acties die tot nog toe zijn ondernomen om deze doelen te bereiken. Bij het bedrijventerrein wordt een aantal doelen nagestreefd, drie van de voornaamste doelen zijn:

- Het realiseren van een duurzaam bedrijventerrein.
- De uitgifte van bedrijfskavels over een periode van tien jaar, met een uitgifte van twee á drie hectare per jaar.
- Creëren van een zichtlocatie die gezien mag worden.

Het voornaamste doel is om een duurzaam bedrijventerrein te realiseren. Om dit te realiseren wordt bij de Fivelpoort het toekomstig beheer en onderhoud van het terrein juridisch vastgelegd en wordt aandacht besteed aan de menging van natuur en bedrijven op het terrein. Hier zal slechts kort op dit onderdeel ingegaan worden. In paragraaf 4.4 zal het beheer en onderhoud van het bedrijventerrein uitgebreid behandeld worden en ook de functiemenging komt in deze paragraaf aan de orde. De deelname van de bedrijven die zich op het terrein vestigen aan het beheer en onderhoud van het terrein wordt door de projectontwikkelaar afgedwongen, door middel van een juridische constructie. Verder wordt de duurzaamheid bevorderd door de aanwezigheid van groen en door de bescherming van een aantal diersoorten die zich op het terrein bevinden.

Het tweede doel, en tevens de tweede indicator, was om de uitgifte van de grond te spreiden over tien jaar, waarbij ieder jaar twee á drie hectare grond uitgegeven zou worden. Dit verloopt tot nog toe echter niet volgens planning. De start had volgens de planning in 2000 plaats moeten vinden, dit is niet gelukt. Halverwege 2005 was slechts vier hectare bebouwd, terwijl dit volgens de planning minstens tien hectare had moeten zijn (Gemeente Appingedam, 2001). De oorzaak was onder andere dat

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteitscriteria ○ Doelgericht en toekomst gericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Nee ○ Ja

Schema 4.1: Het rationeel-inhoudelijk deelproces.

gewacht moest worden op de subsidie van zes miljoen gulden die door SNN (Samenwerkingsverband Noord Nederland) uitgekeerd werd.

Het derde doel, het creëren van een zichtlocatie die gezien mag worden, lijkt voorzover hier op dit punt in de uitvoering al iets over te zeggen is, gehaald te worden. Er is een beeldkwaliteitplan opgesteld, waarbij met name de randen van het gebied die goed zichtbaar zijn, aan bouwkundige voorwaarden moet voldoen.

Een aspect van het rationeel-inhoudelijke deelproces is de toekomstgerichtheid. In het geval van de Fivelpoort valt dit samen met één van de doelstellingen van het project, namelijk het realiseren van een duurzaam bedrijventerrein. De toekomstgerichtheid komt naar voren in de focus op een goed toekomstig beheer en onderhoud van het terrein door middel van de automatische deelname aan het parkmanagement. In schema 4.1 staat het voorgaande weergegeven.

Maatschappelijk deelproces

Het maatschappelijk draagvlak en de sociale acceptatie van het project vallen onder het tweede, maatschappelijke deelproces. Het kan zijn dat maatschappelijk geaccepteerd wordt dat bepaalde ruimtelijke ingrepen nodig zijn, maar dat wil niet zeggen dat er

daadwerkelijk draagvlak voor is. Voor sociale acceptatie en een maatschappelijk draagvlak is bekendheid met het programma of project een vereiste. De sociale acceptatie kan afgelezen worden aan de hoeveelheid weerstand die geboden wordt, dit komt in de (plaatselijke) media veelal duidelijk naar voren. Wanneer meerdere actoren vroegtijdig bij het planningsproces betrokken worden is het maatschappelijk draagvlak over het algemeen groter dan wanneer dit niet gebeurt. Het aantal actoren dat vroegtijdig betrokken is bij het planningsproces kan een indicatie zijn voor het maatschappelijk draagvlak en voor de sociale acceptatie.

Voor de maatschappelijke acceptatie van het bedrijventerrein zijn een aantal actoren relevant, namelijk:

- De bedrijven in Appingedam.
- De bewoners van Appingedam.
- De ‘concurrerende’ bedrijventerreinen buiten Appingedam.

Het bedrijventerrein is opgezet omdat er vanuit de bedrijven vraag was naar een kwalitatief hoogwaardig bedrijventerrein. De bedrijven die in Appingedam gevestigd waren hadden geen mogelijkheden meer om ter plaatse uit te breiden en voor nieuwe bedrijven die zich op een zichtlocatie wilden vestigen was geen plaats. Vanuit deze vraag is de gemeente Appingedam gaan kijken welke mogelijkheden er lagen en dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de aanleg van het bedrijventerrein de Fivelpoort. Vanuit de bedrijven in Appingedam zelf is dus draagvlak aanwezig voor het bedrijventerrein. Ook vanuit de bevolking is steun voor het terrein. Vooral de belofte van extra werkgelegenheid in een gebied met relatief hoge werkloosheidscijfers doet het goed. Ook is het inspelen op groen en duurzaamheid een slimme zet voor het verkrijgen van draagvlak vanuit de bevolking.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid project ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ + ○ Gedeeltelijk ○ Gedeeltelijk

Schema 4.2: Het maatschappelijk deelproces.

Op een hoger schaalniveau bekeken is er wel enige weerstand. Dit bedrijventerrein wordt door bestuurders van bedrijventerreinen in de omliggende gemeenten gezien als concurrentie. Het komt veel voor dat bedrijventerreinen leeg komen te staan doordat oude bedrijven wegtrekken en het niet lukt om nieuwe bedrijven aan te trekken. Oudere bedrijventerreinen hebben veelal de reputatie vervallen en slecht onderhouden te zijn. De bestuurders van deze terreinen zien ieder nieuw terrein als concurrentie, waar ze niet tegen op kunnen. Veel gehoorde kritiek bij de aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen is dan ook dat er genoeg terreinen zijn, dat deze alleen een opknapbeurt nodig hebben. De kosten hiervan zijn echter veelal zo hoog dat de voorkeur uitgaat naar het investeren in een nieuw terrein (Archined, 2006). Het bedrijventerrein de Fivelpoort kan leegstand betekenen voor een ander terrein. Dit is de reden dat het terrein niet altijd positief wordt ontvangen door andere bedrijventerreinen in de regio (N. van der Poort, projectleider).

Uit een analyse (Gemeente Appingedam, 2001) van het aantal bedrijventerreinen in de gemeenten Appingedam en Delfzijl blijkt dat er slechts een beperkte hoeveelheid uitgifbaar terrein beschikbaar was. Alleen op het haventerrein Oosterhorn was nog veel grond uitgifbaar. Dit terrein is echter bestemd voor zeehaven-georiënteerde, grootschalige industrie, en is niet geschikt voor de

bedrijven waarop de Fivelpoort zich richt (Gemeente Appingedam, 2001). Ook is gekeken naar de mogelijkheden om bestaande bedrijventerreinen te revitaliseren. De conclusie die uit deze analyse getrokken kon worden was dat bij de ophanden zijnde revitaliseringsprojecten geen ruimte vrij zou komen. Eerder zou sprake zijn van afname van de restcapaciteit (Gemeente Appingedam, 2001). Voor de gemeenten Delfzijl en Appingedam lijkt de Fivelpoort dus geen concurrentie te zijn.

De conclusies die getrokken kunnen worden over het maatschappelijke deelproces zijn als volgt: het draagvlak wordt verkregen vanuit de bevolking en vanuit de bedrijven in Appingedam. Regionaal gezien is de steun van bestuurders van bedrijventerreinen die buiten de twee gemeenten liggen echter niet aanwezig. Het terrein wordt gezien als concurrentie.

In schema 4.2 zijn waarden gegeven aan de indicatoren. De maatschappelijke weerstand komt voort uit de weerstand vanuit andere, regionale bedrijventerreinen. Het betrekken van actoren is gedeeltelijk van toepassing. De belanghebbende bedrijven zijn bij het proces betrokken door middel van interviews, maar van inspraak is geen sprake.

Politiek-bestuurlijk deelproces

Van belang bij het politiek-bestuurlijke deelproces is het bestuurlijk draagvlak en de mate van democratische inbedding. De motieven en motivatie van gemeenteraden bepalen voor een belangrijk deel de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de samenwerking.

Het bestuurlijk draagvlak voor de Fivelpoort is aanwezig. De gemeenteraden staan achter de ideeën die ten grondslag liggen aan het bedrijventerrein. Vooral het concept van een duurzaam bedrijventerrein waarbij rekening wordt gehouden met de ecologische en landschappelijke waarden van het gebied, verkoopt goed. Ook wordt het de gemeenten relatief makkelijk gemaakt

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk betrokken ○ Wel een positieve invloed ○ Wel aanwezig

Schema 4.3: Het politiek-bestuurlijk deelproces.

doordat er vanuit de maatschappij weinig weerstand is geweest. De betrokken actoren zien allemaal het belang in van een nieuw bedrijventerrein. De weerstand die bedrijventerreinen over het algemeen oproepen zijn zagezegd in de kiem gesmoord door het groene, duurzame karakter van het terrein.

De ontwikkeling van het terrein is ondergebracht in een CV. CV staat voor een Commanditaire Vennootschap. Het is een juridische constructie, waarbij twee of meer partijen samenwerken. Het beherend venoot draagt de financiële verantwoordelijkheid. De commanditaire vennoten, in dit geval de twee gemeenten, kunnen slechts het bedrag kwijtraken dat zij in de CV hebben ingebracht (Kamer van Koophandel, 2006). De gemeente Appingedam is verantwoordelijk voor het onderhoud van het terrein. Hier heeft de gemeente Delfzijl geen kosten aan. Voor het beheer is een BV opgericht. De gemeente Appingedam levert een vaste jaarlijkse bijdrage aan deze BV. Hierdoor zijn de risico's voor onverwachte uitgaven bij het beheer en onderhoud van het terrein beperkt. De grootste risico's worden gedragen door de projectorganisatie en niet door de gemeenten. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de betrokkenheid van de gemeenteraden, maar dit is volgens de projectorganisatie niet het geval.

De motieven van de gemeenten zijn vooral het willen realiseren van voldoende ruimte voor bedrijvigheid en het stimuleren

van de werkgelegenheid in voornamelijk de dienstensector. Door het duurzame karakter van het terrein is dit te realiseren met relatief weinig weerstand.

In schema 4.3 wordt de stand van zaken wat betreft het politiek-bestuurlijke deelproces weergegeven. De gemeenteraden zijn betrokken bij het terrein, ook al hebben ze een groot deel van de risico's afgekocht. Wel is het zo dat de betrokkenheid van de gemeente Appingedam groter is dan van de gemeente Delfzijl. Het terrein is gelegen op het grondgebied van de gemeente Appingedam. Nu bepaalde keuzes zoals de locatie en het soort terrein zijn gemaakt, is de betrokkenheid van de gemeente Delfzijl afgenomen.

Organisatorisch deelproces

Het vierde en laatste deelproces is het organisatorische deelproces. In schema 4.4 staan de indicatoren met beoordeling weergegeven. Een groot deel van de indicatoren behoeft geen verdere toelichting. Op twee van de indicatoren wordt in deze subparagraaf kort ingegaan. De eerste van de twee is de mate van binding. In deze fase van de samenwerking is een verschil te zien tussen de twee betrokken gemeenten wat betreft de sancties die mogelijk zijn wanneer gemeenten hun afspraken niet nakomen. De gemeente Appingedam is contractueel aan het terrein verbonden. De financiële bijdrage voor het toekomstig beheer en onderhoud staat al vast. De gemeente Delfzijl levert geen financiële bijdrage aan het beheer en onderhoud. Delfzijl speelde vooral een rol binnen de samenwerking tijdens de initiatie- en planvormingfase. De rol van de gemeente Delfzijl wordt dus steeds kleiner.

De tweede indicator waar kort op wordt ingegaan is de relaties tussen de partijen. Personeelwisselingen hebben tot noch toe weinig invloed uitgeoefend op de voortgang van het project. De wethouder van Appingedam is al een keer gewisseld en de verkiezingen zijn net geweest, waardoor het bestuur is veranderd.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdhedenoverdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormingscircuits ○ Dubbelwerk ○ Verdragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeelwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Niet ○ Wel ○ Wel ○ Beperkte invloed

Schema 4.4: Het organisatorisch deelproces.

Over het algemeen heeft dit geen positieve invloed op projecten, maar bij de Fivelpoort valt het mee. Dit komt ten eerste doordat het terrein relatief weinig weerstand oproept. Ten tweede is een aparte organisatie opgericht die het terrein ontwikkelt. Zolang er geen ingrijpende veranderingen plaatsvinden in de plannen zal er niet snel ingegrepen worden.

4.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit

In dit eerste deel van deze paragraaf wordt gekeken welke ruimtelijke criteria specifiek voor bedrijventerreinen gelden. Het actieplan bedrijventerreinen 2004-2008 (Ministerie van Economische Zaken, 2004) definieert dat de kwaliteit van een bedrijventerrein gelijk is aan “de mate waarin de prestaties van een bedrijventerrein op functioneel (technisch, economisch) en maatschappelijk (milieuhygiëne, ruimtelijk, sociaal) gebied aansluiten bij de wensen van alle betrokken partijen”. Deze definitie

wordt in dit hoofdstuk als basis genomen om te komen tot een analyse van de (toekomstige) ruimtelijke kwaliteit. Hierbij moet wel een kanttekening gemaakt worden. Uitgangspunt bij deze definitie is dat indien bij de genoemde gebieden voldaan wordt aan de wensen van de betrokken partijen, er een optimale ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alle belanghebbenden daadwerkelijk betrokken zijn tijdens het planvormingsproces, waardoor hun belangen niet of slechts beperkt worden meegenomen. Een tweede kanttekening bij deze definitie is dat het gericht is op de kwaliteit in het algemeen van een bedrijventerrein, terwijl dit hoofdstuk gericht is op de ruimtelijke kwaliteit. De aandacht van het hier beschreven onderzoek gaat vooral uit naar de visuele, ruimtelijke aspecten zoals de vraag of er op een efficiënte manier wordt omgegaan met de aanwezige ruimte, welke voorzieningen er aanwezig zijn en welke maatregelen genomen worden om de ruimtelijke kwaliteit te behouden.

In hetzelfde rapport over bedrijventerreinen wordt gesteld dat het, met uitzondering van het beheer van de terreinen, geen zin heeft om vanuit het Rijk algemene landelijke kwaliteitsnormen vast te leggen. Bij het realiseren van een kwalitatief goed bedrijventerrein is namelijk sprake van maatwerk. Ieder bedrijventerrein is anders, wat andere kwaliteitseisen oplevert. Tevens wordt vanuit het Rijk gestreefd naar minder regels. Een uitzondering op het niet vast willen leggen van kwaliteitsnormen vormt het beheer van bedrijventerreinen. Om veroudering en verloedering te voorkomen dient bij elk nieuw bedrijventerrein het parkmanagement adequaat geregeld te zijn volgens het Rijk.



Figuur 4.1: Een duidelijk voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik is het bedrijventerrein de Euroborg bij de stad Groningen, waar gewoond kan worden in woontorens en waar zowel bedrijven worden gevestigd alsook een supermarkt, een school, een stadion en een fitness centrum. Bron: Euroborg, 2006

In het hier beschreven onderzoek worden vier kwaliteitscriteria voor ruimtelijke kwaliteit genomen die specifiek gelden bij bedrijventerreinen:

- Meervoudig ruimtegebruik
- Fysieke omgeving
- Veiligheid
- Beheer en onderhoud

In de komende deelparagrafen worden deze aspecten uitgewerkt. Indicatoren zijn opgesteld waaraan de ruimtelijke kwaliteit van het terrein is geanalyseerd. Als eerste zal ingegaan worden op het meervoudig ruimtegebruik.

Meervoudig ruimtegebruik

Meervoudig ruimtegebruik is gericht op het efficiënter gebruiken van de ruimte, zonder dat hierbij de ruimtelijke kwaliteit in het geding komt. (Ministerie van Economische Zaken, 2004) Hierin kunnen vier dimensies onderscheiden worden. De eerste dimensie betreft het intensiveren van het ruimtegebruik door een verhoging van de dichtheden en een efficiënter gebruik van de ruimte. Deze dimensie is vooral van belang in gebieden waar weinig ruimte is, zoals in de Randstad. In het Noorden is de noodzaak tot verdichting minder aanwezig en door velen zal dit in het geval van de Fivelpoort dan ook niet relevant gevonden worden. De noodzaak tot ruimtebesparing is in dit gebied onvoldoende zichtbaar om te investeren in een terrein waar intensief gebruik voorop staat. Het is dan ook een aspect waar weinig rekening mee is gehouden bij het ontwerpen van het terrein. De prikkels hiervoor ontbreken zowel bij de gemeenten als bij de ondernemers.

De tweede dimensie betreft functiemenging, waarbij meerdere functies geïntegreerd worden in één gebied. Hier kunnen een aantal voordelen uitgehaald worden, zoals een verbetering van de sociale veiligheid en een goede beleving van het terrein. Dit is echter wel afhankelijk van de functies die gemengd worden. De combinatie van natuur en bedrijven levert vooral een goede beleving van het terrein op, terwijl de combinatie met wonen of uitgaansgelegenheden, waardoor ook buiten werktijden mensen op het terrein te vinden zijn, de sociale veiligheid van een gebied vergroten.

Op het bedrijventerrein Fivelpoort komt deze dimensie naar voren doordat op het terrein natuur en bedrijven samengaan. Een belangrijk voordeel dat hieruit gehaald wordt is een goede beleving van het terrein. Andere functies, zoals wonen, uitgaansgelegenheden of detailhandel zijn op het terrein niet toegestaan. De detailhandel wordt zelfs nadrukkelijk uitgesloten, vanwege het provinciale beleid

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Meervoudig ruimtegebruik	○ Intensiveren ruimtegebruik	-
	○ Functiemenging	+/-
	○ Verticaal bouwen	-
	○ Intensief gebruik ruimte en tijd	-

Schema 4.5 Meervoudig ruimtegebruik

om de detailhandel in de kernen te houden, om de leegloop van deze kernen tegen te gaan. Voor het bedrijventerrein is dit jammer, het zou vele voordelen met zich mee kunnen brengen, waaronder een vergroting van de sociale veiligheid van het terrein.

De derde dimensie is gericht op het verticaal bouwen, zowel bovengronds als ondergronds. Hierdoor wordt de ruimte intensief gebruikt. Deze dimensie wordt net als de eerste dimensie weinig relevant gevonden op het bedrijventerrein de Fivelpoort. De gronden zijn hier relatief goedkoop waardoor het financiële voordeel voor bedrijven om ondergronds, dan wel de hoogte in te gaan bouwen beperkt zijn.

De vierde dimensie gaat om het intensief gebruiken van de ruimte én de tijd. Door ervoor te zorgen dat op meerdere tijdstippen gebruik wordt gemaakt van een terrein, kan een terrein intensiever gebruikt worden. Dit heeft dezelfde voordelen als genoemd bij de tweede dimensie, namelijk een verhoging van de sociale veiligheid en een verbetering van de beleving van de ruimte. Er zijn twee opties om het intensieve gebruik in ruimte en tijd te realiseren. De eerste is een verlenging van de werktijden, daar op dit moment de meeste bedrijventerreinen slechts van acht tot zes benut worden. En dat slechts vijf dagen per week. Hierdoor worden de gebouwen, machines en andere voorzieningen een groot deel van de tijd niet gebruikt. Door een verlenging van de werktijden wordt het terrein

beter benut en kunnen problemen als filevorming en een hoge milieudruk, door een betere spreiding, verminderd worden. Een tweede optie is het stimuleren van andere activiteiten buiten de reguliere werktijden om. Opties zijn onder andere vergaderingen, cursussen of een sportcentrum. Beide mogelijkheden worden tot nog toe niet genoemd bij de Fivelpoort. De mogelijkheden zijn wel aanwezig, maar het initiatief zal vanuit de bedrijven zelf moeten komen.

Uit het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat slechts in beperkte mate gekeken is naar de mogelijkheden om efficiënt met het terrein om te gaan. De voordelen van meervoudig ruimtegebruik lijken niet op te wegen tegen de financiële nadelen. De enige manier waarop aandacht is geschonken aan dit aspect is door de functies natuur en bedrijvigheid te mengen. Er zijn echter nog vele andere mogelijkheden om aandacht te geven aan het op een functionele manier gebruiken van de aanwezige ruimte. Het is logisch dat de noodzaak op deze locatie minder gevoeld wordt dan in de dichtbevolkte gebieden, onder andere door de lagere grondprijzen, maar dat wil niet zeggen dat dit onderdeel overgeslagen kan worden. Het bedrijventerrein neemt ruimte in en dat zal later bij volgende projecten de keuzevrijheid van de gemeente Appingedam inperken. In schema 4.5 staat het voorgaande weergegeven.

Fysieke omgeving

Het tweede aspect is de fysieke omgeving. De fysieke omgeving is onderverdeeld in de volgende indicatoren:

- Groenvoorzieningen
- Infrastructuur
- Parkeerplaatsen
- Openbaar vervoer

- Bereikbaarheid
- Landschappelijke inpassing
- Architectuur gebouwen

Deze indicatoren zijn weergegeven in schema 4.5. Een aantal van deze indicatoren verdient enige toelichting en wordt in deze subparagraaf uitgewerkt. Als eerste wordt de indicator groenvoorziening behandeld. Over het algemeen roept de aanwezigheid van groenvoorzieningen een positieve reactie op. Aangenomen wordt dat de verblijfskwaliteit op een bedrijventerrein hoger is wanneer groenvoorzieningen aanwezig zijn. Met meer groen en een landschappelijke inpassing wordt veelal beoogd het maatschappelijk draagvlak voor een terrein te vergroten. Volgens Landschapsbeheer Nederland (2005) leidt investeren in groen tot directe en indirecte besparingen. Directe besparingen doordat de waarde van onroerend goed wordt verhoogd door de aanwezigheid van groen en water en indirect doordat een groene omgeving positieve effecten op de gezondheid en arbeidsproductiviteit heeft. Naast de voordelen van een beperking van het ziekteverzuim en een verhoging van de productiviteit nodigt groen uit tot bewegen, wat weer gezond is. Er zijn echter ook kritische geluiden te horen. Wanneer op een hoger schaalniveau gekeken wordt, zou het kunnen zijn dat een compact bedrijventerrein met daarnaast een natuurgebied uiteindelijk beter voor het milieu is dan een gebied waar de bedrijven vermengd zijn met de natuur.

Op het bedrijventerrein de Fivelpoort wordt gestreefd naar een combinatie van natuur en bedrijven. Het terrein bestrijkt in totaal 46 hectare, daarvan is 10 hectare bestemd voor natuur. Aan de noordzijde van het terrein bevindt zich al een klein natuurgebied. Via verbindingzones wordt dit gebied gekoppeld aan de groenblauwe entreezone van het bedrijventerrein. Op het terrein moet een aantal fourageer- en schuilplaatsen voor verschillende diersoorten

komen. Veel aandacht gaat uit naar de door bedrijven te nemen faunamaatregelen gericht op vier doelsoorten: vleermuizen, gierzwaluwen, egels en dagvlinders. Volgens Landschapsbeheer Nederland (2005) is een groen bedrijventerrein een terrein waar aanzienlijke oppervlakten groen en blauw aanwezig zijn. Verder moet bij een groen bedrijventerrein aandacht geschonken zijn aan de landschappelijke inpassing, waarbij in het ontwerp rekening is gehouden met de lijnen en structuren van het onderliggende en omliggende landschap en waar met name de randen op de omgeving aansluiten. Verder is het recreatief toegankelijk voor zowel voetgangers als fietsers (Landschapsbeheer Nederland, 2005). Op basis van deze definitie kan het bedrijventerrein de Fivelpoort een groen bedrijventerrein genoemd worden.

Zoals eerder vermeld wordt ook aan de landschappelijke inpassing aandacht geschonken. Het gebied waarin het terrein is gelegen maakt deel uit van een wierdenlandschap, waarbij de hoofdstructuur gevormd wordt door maren, oude wegen en wierden. Karakteristiek is hierbij een open landschap welke enkel doorbroken wordt door het Eemskanaal, omzoomd door vele soorten groen, en door de stedelijke bebouwing. Het belang van landschappelijk inpassing wordt door de projectorganisatie onderschreven. Een voorbeeld hiervoor is dat de plannen voor windturbines zijn afgeketst, omdat deze niet in het landschap passen. En aan de zuidzijde van het terrein komt een groenzone met waterpartijen welke aansluit op het omliggende landschap (Bügel Hajema, 2001). Bij de inrichting van het terrein ligt de nadruk mede op landschappelijke inpassing en dit wordt omgezet in daden.

Ook het aspect parkeerplaatsen behoeft een nadere toelichting. Parkeerterreinen zijn een belangrijk onderdeel op bedrijventerreinen. Indien niet voldoende parkeerplaatsen aanwezig zijn, kan dit voor veel overlast zorgen doordat auto's langs de weg geparkeerd worden. De Fivelpoort wordt een terrein waar alleen

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Fysieke aspecten	○ Groenvoorzieningen	+
	○ Infrastructuur	+/-
	○ Parkeerplaatsen	+/-
	○ Openbaar vervoer	-
	○ Bereikbaarheid	+
	○ Landschappelijke inpassing	+
	○ Architectuur gebouwen	+

Schema 4.6 Fysieke omgeving

bedrijven gevestigd worden die een lage arbeidsintensiteit en geen baliefunctie hebben, waardoor het aantal parkeerplaatsen relatief laag kan zijn. De bedrijven moeten de parkeerruimte op het eigen terrein plaatsen. Om te voorkomen dat bedrijven bezuinigen op het aantal parkeerplaatsen wordt er in de ontwerpfase advies aan de bedrijven gegeven over de hoeveelheid ruimte die ze nodig zullen hebben. Verder zorgt het parkmanagement ervoor dat er niet op de wegen geparkeerd wordt door boetes op te leggen aan bedrijven die de regels overschrijden.

Over de architectuur van de panden kan op dit moment weinig gezegd worden omdat slechts enkele panden op het bedrijventerrein al zijn gerealiseerd. Hierdoor is de architectuur van de panden op het terrein nog nauwelijks geconcretiseerd. Het terrein ligt op een zichtlocatie, waardoor het belangrijk is dat sprake is van representatieve bebouwing. Er is een beeldkwaliteitplan opgesteld. De bedrijven die zich op het terrein vestigen moeten een bebouwings- en omgevingsbeeld realiseren dat hiermee overeenstemt. Vooral de bedrijven die op de zichtlocaties aan de randen van het terrein liggen moeten aan bouwkundige voorwaarden voldoen. Aan de bedrijven die meer naar het midden van het terrein liggen worden minder voorwaarden gesteld, maar ook deze moeten aan een aantal voorwaarden voldoen.

In schema 4.6 zijn de bevindingen over de fysieke aspecten van het terrein weergegeven.

Veiligheid

Bij het veiligheidsaspect gaat het zowel om de verkeersveiligheid als ook om de sociale en externe veiligheid op het terrein. De externe veiligheid is positief beoordeeld, daar zich geen bedrijven in de omgeving bevinden die een gevaar vormen voor het terrein.

De verkeersveiligheid wordt vooral beïnvloed door de manier waarop het terrein is ingericht. Op het bedrijventerrein de Fivelpoort komen geen aparte fietspaden, wel aparte voetpaden. In eerste instantie zouden gekleurde fietsstroken langs de weg liggen, maar op aanraden van de verkeerspolitie is hiervan af gezien omdat dit een schijnveiligheid zou creëren. Het idee is dat auto's nu hun vaart zullen minderen wanneer ze een fietser in moeten halen. De voetpaden worden zo aangelegd dat de bedrijven onderling verbonden zijn. Dit om de samenhang op het terrein te stimuleren. Het risico is echter dat de voetpaden vooral als fietspad gebruikt gaan worden, waardoor de veiligheid van de voetgangers in het geding is. Goed toezicht is hierbij van belang. Ook voor het autoverkeer zijn er risico's. De wegen nodigen uit tot hard rijden, doordat het relatief lange wegen zijn, waar nauwelijks scherpe bochten in te vinden zijn. Ook zijn op de wegen geen obstakels aangebracht die ervoor zorgen dat auto's hun snelheid minderen.

Criminaliteit op bedrijventerreinen is een veelvuldig terugkerend probleem. Het gaat hierbij om inbraak en vandalisme wat een onveilig gevoel voor werknemers creëert. Bedrijventerreinen zijn vaak geïsoleerde eenheden, welke buiten kantooruren uitgestorven zijn. Verder wordt bij de bebouwing in veel gevallen niet gelet op de mogelijkheden om de veiligheid te versterken. Ieder bedrijf zit op zijn eigen kavel, waardoor het terrein onderling onsamenhangend overkomt. Dit verstrekt niet alleen het

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
o Veiligheid	o Verkeersveiligheid	-
	o Sociale veiligheid	+
	o Externe veiligheid	+

Schema 4.7 Veiligheid

gevoel van onveiligheid, het is ook daadwerkelijk onveiliger door de onoverzichtelijkheid van het terrein. De bedrijven staan veelal zo los van elkaar dat dieven vaak ongestoord hun gang kunnen gaan, ze worden ook vanuit andere bedrijven niet gezien.

De bewaking van het terrein de Fivelpoort bestaat uit een hek bij de ene in/uitgang en camera's bij de andere. De coöperatie stelt zich alleen verantwoordelijk voor de bewaking van het terrein, niet van de individuele bedrijven. Dit besluit is onder andere genomen vanuit verzekeringstechnische overwegingen. De individuele bedrijven zijn verantwoordelijk voor de beveiliging van hun eigen pand. Deze individuele beveiliging wordt aangesloten op de terreinbeveiliging. Ook de straatverlichting wordt aangesloten op het beveiligingssysteem. Een kritisch punt hierbij is het tijdstip waarop de terreinbeveiliging wordt gerealiseerd. Op dit moment (2006) staat er al een aantal bedrijven op het terrein, terwijl de terreinbeveiliging nog niet is gerealiseerd.

De conclusie die over de veiligheid getrokken kan worden staat weergegeven in schema 4.6. De verkeersveiligheid op het terrein laat nog wat te wensen over. Vooral voor fietsers is het terrein niet veilig te noemen. Het autoverkeer wordt niet geremd, wat voor alle weggebruikers een gevaarlijke situatie oplevert. Het is lastig om over de sociale veiligheid een uitspraak te doen daar de beveiliging nog niet is gerealiseerd. Onderzoek heeft uitgewezen dat samenwerking bij de beveiliging van een terrein een veiliger bedrijventerrein oplevert dan wanneer bedrijven ieder voor zich hun bedrijf beveiligen (Ministerie van Economische Zaken, 2004). Bij de Fivelpoort is sprake van een combinatie doordat de individuele

beveiliging van de bedrijven wordt aangesloten op het collectieve beveiligingssysteem. Deze gecombineerde beveiliging heeft een positieve invloed op de toekomstige sociale veiligheid.

Beheer en onderhoud

Het toekomstig beheer en onderhoud is erg belangrijk bij de realisering van een kwalitatief goed bedrijventerrein. Bedrijventerreinen die bij de start geen goed plan hadden opgesteld gericht op hoe het terrein in de toekomst beheerd en onderhouden moet worden, bleken zeer snel te vervallen (Ministerie van Economische Zaken, 2003). Deze terreinen staan bekend om de scheve lantarenpalen en de plastic zakjes die in de bosjes zijn blijven hangen. Ze worden veelal gezien als gebieden waar je liever niet komt. Door een goed parkmanagement kan veroudering en verloedering van een bedrijventerrein tegengegaan worden. Op deze manier kunnen hoge kosten voor herstructurering voorkomen worden en blijft het terrein aantrekkelijk voor nieuwe bedrijven, ook als de oude vertrekken.

Bij de Fivelpoort is het belang van een goed toekomstbeheerplan onderschreven. Geconcentreerd wordt op het toekomstige beheer van het terrein door het parkmanagement. Om het duurzaamheidstreven te kunnen realiseren is een plan opgesteld waarin het toekomstig beheer en onderhoud geregeld wordt. Er is een juridische constructie opgesteld, waardoor bedrijven bij de aankoop van een stuk grond automatisch lid worden van de Coöperatie Bedrijvenpark Fivelpoort, welke verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het terrein. Bij veel bedrijventerreinen ontbreekt de mogelijkheid tot een structurele financiering van het beheer en onderhoud, wat vaak veroorzaakt wordt door het niet meedoen van een aantal gebruikers: de ‘free-riders’. Dit wilde de organisatie van de Fivelpoort voorkomen. Een erfpachtconstructie is opgesteld, waarbij de bedrijven die zich op het

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Beheer en onderhoud	○ Aanwezigheid parkmanagement met verplichte deelname	+
	○ Participatie bedrijven en gemeente	+

Schema 4.8 Beheer en onderhoud.

terrein vestigen ‘gedwongen’ worden deel te nemen aan het beheer en onderhoud van het terrein. De situatie is te vergelijken met een appartementencomplex waarbij de bewoners van de appartementen verplicht zijn deel te nemen aan de vereniging van eigenaren. Er is sprake van erfdienstbaarheid in aanvulling op de verkoop van de grond. Om gebruik te mogen maken van de openbare ruimte zijn de bedrijven verplicht bij te dragen in de kosten van het parkmanagement. Bij overdracht van de grond met onroerend goed gaat de verplichting over naar de nieuwe eigenaar. Voor het beheer is een coöperatie opgericht. Deze heeft de verplichting het park te beheren en te onderhouden. Betaling gebeurt naar rato. Het vaste bedrag is afhankelijk van de omvang van het bedrijf en het variabele deel is afhankelijk van het verbruik. Als bedrijven gezamenlijk beslissen dat een extra voorziening aangelegd moet worden, dan dragen ze gezamenlijk de kosten.

Er is een parkmanager die aangestuurd wordt door een bestuur. In het bestuur zitten alle bedrijven die gevestigd zijn op het bedrijventerrein en de gemeente Appingedam. Tijdens de ledenvergaderingen worden beslissingen genomen aangaande het beheer en onderhoud van het terrein. Ieder bedrijf heeft stemrecht in het bestuur, naar verhouding van de omvang van het bedrijf. De gemeente Appingedam betaalt ook mee, namelijk 51% van de kosten van het beheer en onderhoud. Toch heeft de gemeente slechts 5% stemrecht in het bestuur. De gemeente koopt haar verplichting tot onderhoud af, door ieder jaar een vast bedrag te betalen. Voordeel

voor de gemeente is dat dit overzichtelijk is. Ze hebben de garantie dat het park goed wordt onderhouden en ze weten voor de komende jaren waar ze financieel gezien aan toe zijn. Vanuit de bedrijven lijkt het draagvlak voor een goed beheer ook aanwezig te zijn. De opkomst bij de vergaderingen is tot nog toe 100%. Er zullen echter nog vele bedrijven bijkomen, dus of de betrokkenheid even groot blijft zal de toekomst uitwijzen. Het is wel een duidelijke keuze geweest om bedrijven mee te laten betalen aan het parkmanagement. Allereerst vanwege de financiële mogelijkheden die dit met zich meebrengt, maar ook omdat de organisatie de bedrijven actief bij het bedrijventerrein wilde betrekken. Bedrijven voelen meer verantwoordelijkheid, wanneer ze een financiële bijdrage moeten leveren.

In schema 4.8 wordt de kwaliteit van het beheer en onderhoud positief beoordeeld. Ten eerste vanwege de aanwezigheid van een parkmanagement en ten tweede vanwege de betrokkenheid van zowel de gemeente als ook van de bedrijven die op dit moment al gevestigd zijn op het bedrijventerrein. De praktijk moet uitwijzen of de doelstelling van een duurzaam bedrijventerrein gehaald wordt. Tot nog toe is er veel aan gedaan om deze doelstelling te realiseren.

4.5 Tot slot

De gemeenten Appingedam en Delfzijl worden door de projectleider omschreven als aartsrivalen van oorsprong. De mentaliteit is eigenwijs en er is sprake van broodnijd. Ze zijn jaloers op elkaar als het de ander goed gaat. “Er is slechts een kleine koek en als je daar zelf niets van krijgt, dan de ander ook niet” (N. van der Poort, projectleider). Wanneer gekeken wordt naar het inwonertal is het de vraag of de gemeenten nog zelfstandig bestaansrecht hebben. Samenvoeging is voor de gemeenten echter onbespreekbaar. Ze willen hun autonomie behouden en er is veel wantrouwen tussen de gemeenten, zowel bij de bevolking alsook bij het bestuur. Dit kost

allemaal tijd. Of zoals de projectleider zei: “het is als kleigrond: zwaar om te bewerken, maar als het bewerkt is, ideaal voor gebruik”. Hiermee doelde hij onder andere op de argwaan tussen de gemeenten die bij deze samenwerking overwonnen moest worden.

In deze paragraaf wordt een antwoord gezocht op de vraag wat de invloed van de samenwerking tussen de twee gemeenten is geweest op de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein. Om deze vraag te beantwoorden wordt op een overzichtelijke manier weergegeven wat in de vorige paragrafen is behandeld. In schema 4.9 staan de deelprocessen van samenwerking in één schema weergegeven. De ruimtelijke kwaliteitsaspecten staan in schema 4.10. In deze schema's staat weergegeven hoe de situatie op dit moment in 2006 is. Een aantal aspecten is afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt. De belangrijkste conclusies die uit deze schema's, welke een korte weergave zijn van de vorige paragrafen, getrokken kunnen worden zijn:

1. De samenwerking heeft vooral wat betreft het realiseren van een duurzaam terrein positief uitgekapt. Aandacht is besteed aan het toekomstige beheer en onderhoud en aan de realisatie van een groen terrein. De motieven en motivatie van de gemeenten hebben een positieve invloed op het project. Verder is het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak aanwezig.
2. Bij de samenwerking op het rationeel inhoudelijke deelproces zijn een aantal zaken blijven liggen. Alleen de duurzaamheid is hier goed uit de verf gekomen. De doelen die van te voren zijn opgesteld zijn voor een gedeelte gehaald. De tijdsplanning is hierbij een probleem. Het vroegtijdig betrekken van alle actoren is ook niet volledig uit de verf gekomen. Bedrijven werden geïnterviewd, maar inspraak was niet mogelijk. De bevolking werd helemaal niet bij het proces betrokken.

3. De ruimtelijke kwaliteit wordt positief bevonden wat betreft de groenvoorzieningen, de bereikbaarheid met de auto, de architectuur van de gebouwen, de landschappelijke inpassing, de sociale en externe veiligheid en het beheer en onderhoud van het terrein.
4. De kwaliteit van de ruimte wordt negatief beïnvloed doordat de mogelijkheden die intensief gebruik van het terrein met zich mee brengen nauwelijks benut worden, alleen aan de menging van natuur en bedrijven is aandacht geschonken. Verder voldoet de verkeersveiligheid niet en is het openbaar vervoer niet optimaal te noemen.

De waarde van de samenwerking zit vooral in de initiatie- en planvormingfase. De invloed en betrokkenheid van de gemeente Delfzijl neemt steeds meer af naarmate het terrein richting uitvoering en het beheer en onderhoud gaat. Wat de daadwerkelijke invloed van de samenwerking op de ruimtelijke kwaliteit is valt moeilijk te zeggen. Nadeel van veel samenwerkingsverbanden is de tijd die een samenwerking in beslag neemt. Ook bij deze samenwerking is de vooraf opgestelde tijdsplanning overschreden. Of dit is toe te schrijven aan de samenwerking? Waarschijnlijk niet. Maar zekerheid is hierover niet te verkrijgen. Dus in hoeverre kunnen uitspraken gedaan worden over de invloed van samenwerking op de ruimtelijke kwaliteit? De eerste uitspraak die hierover wel met zekerheid gedaan kan worden is dat het bedrijventerrein zonder de samenwerking niet in deze vorm tot stand zou zijn gekomen. Financieel was de gemeente Appingedam niet in staat het terrein te realiseren. Besloten werd om aan te kloppen bij de gemeente Delfzijl. Deze had zowel de ervaring alsook het geld om het terrein te kunnen realiseren. De gemeente Delfzijl had de mogelijkheid om Groningen Seaports erbij te betrekken. De samenwerking met Delfzijl en met Groningen Seaports heeft het mogelijk gemaakt om het terrein op een hoger

schaalniveau te bekijken. Dit resulteerde onder andere in een gezamenlijk vooronderzoek naar mogelijke locaties. Ook werd gekeken naar welk soort bedrijventerrein nog vraag was. Er moest geen terrein aangelegd worden waar in de andere gemeenten voldoende van aanwezig waren. Dit is een belangrijk voordeel van de samenwerking, want de onderlinge concurrentie is hierdoor zoveel mogelijk ingeperkt. Het terrein moest een aanvulling zijn op de bestaande terreinen en geen concurrent. Toch wordt de Fivelpoort door sommige terreinen in aangrenzende gemeenten als concurrent gezien.

Het voordeel voor de gemeente Appingedam was ook de kennis die de gemeente Delfzijl en Groningen Seaports in huis hadden over het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Dit mede dankzij de haven die is gelegen in de gemeente Delfzijl.

Er zullen altijd mensen zijn die vinden dat een bedrijventerrein en een goede ruimtelijke kwaliteit niet samen gaan. Maar mede dankzij de samenwerking is de ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein op een groot aantal punten goed te noemen. Het terrein zou naar alle waarschijnlijkheid wel gerealiseerd zijn, maar vanwege beperkte financiële middelen en kennis, zou het kleiner zijn. Ook zouden 'luxeaspecten' zoals landschappelijke inpassing en duurzaamheid naar alle waarschijnlijkheid minder aandacht hebben gekregen. Een belangrijk voordeel is dat het vooronderzoek gezamenlijk is gedaan. Bij de vraag welke locatie gekozen moest worden zijn locaties in beide gemeenten naar voren gebracht. Dit heeft geresulteerd in een duidelijke afweging waarom voor deze locatie is gekozen. Ook heeft het gezamenlijke overleg geleid tot een goede afweging over naar wat voor terrein nodig was. Hierbij werden de belangen van beide gemeenten betrokken. Dit resulteerde in een beperktere concurrentie tussen de gemeenten. Ondanks de nadelen die aan deze samenwerking kleven kan geconcludeerd worden dat de samenwerking positief heeft uitgekapt.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren	Toelichting
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteits criteria ○ Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Nee ○ Ja 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet binnen vooraf opgestelde tijdstraject ○ Parkmanagement, groen
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid project ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ + ○ Gedeeltelijk ○ Gedeeltelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vanuit andere terreinen ○ Bevolking niet, bedrijven: wel geïnterviewd, geen inspraak
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk betrokken ○ Wel een positieve invloed ○ Wel aanwezig 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Appingedam wel, Delfzijl beperkt
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdheden overdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormings-circuits ○ Dubbelwerk ○ Verdragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeels wisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Niet ○ Wel ○ Wel ○ Beperkte invloed 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vaste bijdrage aan onderhoud door Appingedam ○ CV, BV

Schema 4.9 Schematische weergave samenwerkingsproces.

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Meervoudig ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> ○ Intensiveren ruimtegebruik ○ Functiemenging ○ Verticaal bouwen ○ Intensief gebruik ruimte en tijd 	- +/- - -
○ Fysieke omgeving	<ul style="list-style-type: none"> ○ Groenvoorzieningen ○ Infrastructuur ○ Parkeerplaatsen ○ Openbaar vervoer ○ Bereikbaarheid ○ Landschappelijke inpassing ○ Architectuur gebouwen 	+ +/- +/- - + + +
○ Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verkeersveiligheid ○ Sociale veiligheid ○ Externe veiligheid 	- + +
○ Beheer en onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aanwezigheid parkmanagement ○ Participatie bedrijven en gemeente 	+ +

Schema 4.10 Schematische weergave ruimtelijke kwaliteit.



Hoofdstuk 5: De Drentse Horn



Hoofdstuk 5: Woonwijk de Drentse Horn

Hoofdstuk 5: Woonwijk de Drentse Horn

5.1 Inleiding

De Drentse Horn, een woonwijk in ontwikkeling gelegen op het grensgebied van de provincie Groningen en de provincie Drenthe, wordt een wijk welke aansluit op de stad Stadskanaal met uiteindelijk 1500 nieuwe woningen. Van deze woningen dienen 250 gerealiseerd te worden ter vervanging van woningen die verloren gaan bij de herstructurering van wijken in Stadskanaal, 500 woningen zijn bestemd voor de eigen bevolking en de bewoners voor de laatste 750 woningen moeten uit de rest van Nederland aangetrokken worden.

Het betreft een publiek-private samenwerking tussen de twee gemeenten Stadskanaal en Borger-Odoorn en de Monden BV, een dochteronderneming van een woningbouwcorporatie. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op het ontstaan van de samenwerking en de ontwikkelingen die daarop volgden. In de daaropvolgende paragraaf komen de vier deelprocessen van samenwerking, zoals weergegeven in schema 2.5 aan de orde. Op deze manier wordt de samenwerking tussen de verschillende partijen geanalyseerd. In paragraaf 5.5 worden criteria die de kwaliteit van een woonwijk bepalen toegepast bij het analyseren van de ruimtelijke kwaliteit van de Drentse Horn. Tot slot worden conclusies getrokken uit de analyses van het samenwerkingsproces en van de ruimtelijke kwaliteit. Bekeken wordt welke aspecten van de samenwerking beter hadden gekund en wat de invloed van de samenwerking op de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit is.

5.2 De Drentse Horn

Aanleiding voor de samenwerking was dat de stad Stadskanaal, gelegen in de provincie Groningen, uit wilde breiden. De beste optie

om uit te breiden was gelegen aan de zuidzijde van de stad. Dit gebied behoorde echter niet bij gemeente en was ook nog eens in een andere provincie gelegen. Nieuw-Buinen lag aan de zuidzijde van deze grens en is wat betreft voorzieningen aangewezen op Stadskanaal. Tijdens de gemeentelijke herindeling in 1998 heeft Stadskanaal een verzoek ingediend tot verschuiving van de gemeente- en dus ook provinciegrens naar het zuiden toe. De gemeente Borger (sinds de gemeentelijke herindeling is het de gemeente Borger-Odoorn) was fel tegen deze annexatie en ook de provincie Drenthe wilde niet. Dit zou een verlies van inwoners betekenen, terwijl ze streefden naar meer inwoners. Uiteindelijk ging de grenswijziging dan ook niet door. In deze periode stonden de gemeenten vijandig tegenover elkaar. In 1999 werd vanuit beide gemeenten toenadering tot elkaar gezocht. De gemeentelijke bestuurders waren het erover eens dat ze elkaar niet meer moesten tegenwerken, maar juist moesten samenwerken. Onder leiding van stedenbouwkundige R. Bakker werd een toekomstvisie voor het Veenkoloniale gebied opgesteld. Hierbij gaat het om de gemeente Stadskanaal en het veengebied in Borger-Odoorn. Het zandgebied gelegen in de gemeente Borger-Odoorn werd niet meegenomen in deze toekomstvisie. Dit is omdat het zandgebied op vele terreinen en wat betreft de problematiek afwijkt van het veengebied en vraagt om een andere aanpak. De problematiek van de veenkoloniën kunnen worden samengevat in de volgende punten: teruglopende werkgelegenheid, een eenzijdige economische gerichtheid en een onaantrekkelijk imago (Gemeente Stadskanaal, 2006).

Er werden meerdere beleidsterreinen besproken in deze toekomstvisie, hetgeen een aantal concrete projecten opleverde. Eén van deze projecten is het woningbouwproject waar het in dit hoofdstuk over gaat: de Drentse Horn. Het project wordt in de toekomstvisie nog de Buinerhorn genoemd. Deze naam is later veranderd. In juni 2003 werd het intergemeentelijk structuurplan

vastgesteld, dat door de gemeente Stadskanaal en de gemeente Borger-Odoorn gezamenlijk was opgesteld. Voorafgaand aan deze vaststelling werd de Wet voorkeursrecht Gemeente gevestigd op het gebied. Dit was echter wat laat, daar een projectontwikkelaar al een groot deel van de gronden had opgekocht. Vanaf eind 2003 is ook deze partij, De Monden BV, een dochteronderneming van de woningbouwcorporatie Wooncom, betrokken bij het project. In juni 2004 hebben de drie partijen een intentieovereenkomst getekend voor de ontwikkeling van het project de Drentse Horn. Sindsdien hebben ze gewerkt aan een Masterplan, welke in maart 2005 het licht zag. Gestart is met de bouw van 125 woningen, die op een strook langs Nieuw-Buinen liggen. Met dit gebied is gestart vanwege de relatief lage kosten voor het bouwrijp maken van het gebied.

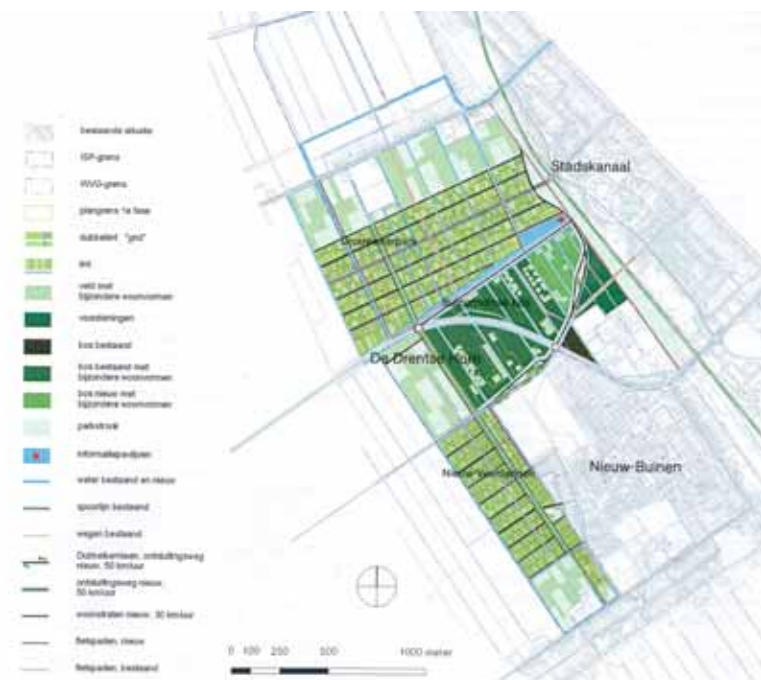
5.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen

Rationeel-inhoudelijk deelproces

De hoofddoelstelling van de beide gemeenten is het realiseren van positieve economische, maatschappelijke en sociale ontwikkelingen in het Veenkoloniale gebied. Dit hoofddoel dient mede bereikt te worden door het nastreven van een drietal concrete doelstellingen:

- Realiseren instroom nieuwe inwoners en behoud inwoners die al in het gebied wonen.
- Realiseren van een dubbelkern.
- “Nieuwe ontwikkelingen met als uitgangspunt de kwaliteit van het eigen gebied” (Gemeente Stadskanaal, 2005)

Uitgangspunt bij de nieuwe ontwikkelingen zijn de kwaliteiten van het eigen gebied. Deze dienen benut en uitgebuit te worden bij het realiseren van de Drentse Horn. Op voorhand werd vooral van



Kaart 5.1: Masterplan Drentse Horn. Bron: Gemeente Stadskanaal, 2005

belang gevonden dat het gebied een economische oppepper zou krijgen. Dit zou mogelijk zijn door bedrijvigheid te stimuleren. Stedenbouwkundige R. Bakker heeft echter geadviseerd om de economische oppepper niet te realiseren met bedrijvigheid maar met woningbouw, en dan vooral met het excellent wonen. Een belangrijke reden hiervoor was dat niemand zit te springen om op deze locatie een bedrijf neer te zetten. Door de nadruk te leggen op het excellent wonen in dit gebied, is de verwachting dat de beter gesitueerden zich hier zullen vestigen en met hun uitgaven een belangrijke economische impuls aan het gebied zullen geven.

Getracht wordt om de eerste doelstelling, te weten het realiseren van instroom van nieuwe inwoners en behoud van de inwoners die er al wonen, te realiseren, door naast het excellent wonen de nadruk op het landelijke, authentieke te leggen. Folders zijn uitgegeven waarin het gevoel centraal staat dat de nieuwe inwoners pioniers zijn die emigreren in eigen land. Om de eventuele kopers uit de rest van het land te bereiken is een gerichte aanpak nodig. Op dit moment schort het hier nog aan. Vooral via internet, een belangrijke informatiebron voor eventuele kopers uit andere delen van Nederland, is de informatie die verkregen kan worden summier. Wanneer via internet informatie opgezocht wordt over de mogelijkheden in het gebied om een woning te kopen, dan moet wel heel gericht gezocht worden om de informatie over het project te verkrijgen.

De tweede doelstelling die hier genoemd is, is het realiseren van een dubbelkern. Dit houdt in dat Nieuw-Buinen en Stadskanaal met elkaar verbonden worden door middel van de aanleg van de woonwijk. Of deze doelstelling gerealiseerd wordt is mede afhankelijk van de vraag of de beoogde productie uiteindelijk gehaald gaat worden. De planning is onder invloed van de economische recessie aangepast waardoor het project volgens de huidige planning pas in 2045 afgerond is. Iedere twee jaar wordt door de gemeenten gekeken wat de mogelijkheden zijn voor verder realisatie van het project. Hierbij is de financiële haalbaarheid een belangrijk onderdeel. Op dit moment is gestart met de Veenlanden 1, hetgeen een relatief kleine voorinvestering vraagt. Het bouwrijp maken van de andere gebieden brengt hogere kosten met zich mee en bovendien zijn deze gronden voor een groot deel niet in handen van de gemeente Borger-Odoorn. De vraag of de beoogde productie gehaald wordt is pas over veertig jaar te beantwoorden. De kans dat het allemaal volgens de huidige planning verloopt is echter gering. De mogelijkheden voor het realiseren van de dubbelkern zijn echter

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteitscriteria ○ Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Nee ○ Neutraal

Schema 5.1: Het rationeel-inhoudelijk deelproces.

beter dan de kans dat het allemaal volgens de huidige planning gaat verlopen. Het project is over twee fases verdeeld waarbij na de eerste fase de dubbelkern een feit moet zijn. Dit tijdstraject is kleiner, wat het risico op wijziging van de plannen geringer maakt. De dubbelkern wordt gerealiseerd door de gebieden door middel van de woningbouw in elkaar over te laten lopen. Verder moeten de gebieden goed met elkaar verbonden zijn door middel van de infrastructuur. De N374 en de daaraan gekoppelde bedrijventerreinen werken hierbij als een barrière. Om een goede koppeling mogelijk te maken zijn er plannen voor de aanleg van een hoofdinfrastructuur, een hoofdwaterstructuur en een netwerk van fietsroutes, welke de beide deelgebieden met elkaar moeten verbinden. Verder wordt het Buinerhornse bos ingezet als centrum tussen de beide deelgebieden. De grond waarop het bos met woningen gepland is, is nog niet in handen van de gemeente. Op deze grond staat op dit moment al een bos, echter zonder de geplande woningen. Om dit te realiseren zijn dus verdere investeringen nodig.

De derde doelstelling is het ontwikkelen van het gebied waarbij de eigen kwaliteiten als uitgangspunt worden genomen. Onder deze kwaliteiten worden vooral de landschappelijke

kwaliteiten en de ruimte verstaan. De ruimte werkt prijsverlagend en zorgt ervoor dat er relatief weinig ruimtelijke belemmeringen aanwezig zijn. Het gebruik van de landschappelijke kwaliteiten dient het wooncomfort te verhogen. De landschappelijke kwaliteiten zijn terug te zien in de structuren die van het omliggende landschap worden meegenomen in de structuren van de wijk.

De conclusies die wat betreft het rationeel-inhoudelijke deelproces getrokken kunnen worden staan weergegeven in schema 5.1. De doelen worden gedeeltelijk bereikt, echter de vooraf beoogde productie is al voordat het Masterplan het licht zag aangepast. Verder is het derde punt, de duurzaamheid van het project, een aspect waar in het Masterplan weinig aandacht aan besteed wordt. Het gevolg van de gebruikersgerichte aanpak, die bij dit project gevolgd wordt, is dat de toekomstige bewoners zelf kunnen bepalen in hoeverre ze een duurzame woning neer willen zetten. Randvoorwaarden die zijn gericht op de bouw van duurzame woningen zijn hierbij niet aanwezig.

Maatschappelijk deelproces

In schema 5.2 is de kwaliteit van het maatschappelijk deelproces van de samenwerking weergegeven. De eerste kwaliteitsaspecten van het maatschappelijk deelproces zijn het maatschappelijk draagvlak en de sociale acceptatie. Voorwaarde voor acceptatie en draagvlak is de bekendheid met het project. Hierbij zijn meerdere groepen van belang, waaronder de huidige bewoners van het gebied. Ook de bewoners van naastgelegen gebieden zijn belangrijke actoren. Verder zijn ook de toekomstige bewoners, welke voor een groot deel uit andere delen van Nederland moeten komen, van belang.

De bewoners van het gebied zelf zijn bekend met het project. Dit blijkt onder andere uit de opkomst bij bewonersavonden, met een gemiddelde van 300 bewoners. De bekendheid van het project voor woningzoekenden uit andere delen van het land is niet hoog. Zoals

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid project ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Gedeeltelijk ○ Niet

Schema 5.2: Het maatschappelijk deelproces.

eerder genoemd is het op dit moment nog niet gemakkelijk om via internet achter het bestaan van het project te komen, terwijl dit voor deze groep een belangrijke informatiebron is.

De acceptatie van het project door bewoners die in de omgeving wonen is gewijzigd. In eerste instantie waren de bewoners sceptisch. Het plan dat was opgesteld door het projectbureau HNS viel niet in de smaak van de bevolking. Het plan hield weinig rekening met de cultuurhistorische waarden van het veenkoloniale gebied. Besloten werd om een nieuw bureau in te schakelen. Dit werd de Zwarte Hond. Dit bureau kwam met een ontwerp dat goed bevonden werd: strakke belijning en de bestaande structuur van sloten en wijken werd aangehouden. Dit in tegenstelling met het vorige plan. Deze wijziging heeft de huidige bewoners het gevoel gegeven dat ze een stem in het geheel hebben. Hierdoor is de weerstand ten opzichte van de plannen kleiner geworden.

De bewoners van het grensgebied bleven langer vasthouden aan hun protesten. Het weidse uitzicht moest behouden blijven en ze wilden geen doorgaande weg langs hun huis. Hieraan is gehoor gegeven door een aantal afspraken vast te leggen: er wordt een groen/blauwe buffer tussen hun huizen en de nieuwe woonwijk gecreëerd, en de doorgaande weg zal niet langs hun huizen lopen.

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat de bevolking niet vroegtijdig bij de plannen is betrokken. De betrokkenheid kreeg pas vorm tijdens bewonersavonden, welke gehouden werden nadat er al een plan was opgesteld. Het laat betrekken van de bevolking bij de planvorming had tot gevolg dat, na protesten van de bevolking, een nieuw plan opgesteld moest worden. Dat dit gebeurde heeft de bewoners het idee gegeven dat naar hen geluisterd wordt. Dit heeft een positieve invloed op de acceptatie van en het draagvlak voor het project. Dat een nieuw plan opgesteld moest worden, had echter voorkomen kunnen worden door de bewoners eerder bij het proces te betrekken.

Politiek-bestuurlijk deelproces

Het bestuurlijk draagvlak voor het project is in beide gemeenten aanwezig. Dit is een noodzaak om tot een realisering van het project te komen. Wel hebben beide gemeenten zich flexibel op moeten stellen. De verwachting van beide gemeenten moest bijgesteld worden. Op dit moment zijn 125 woningen gebouwd, welke op een strook langs Nieuw-Buinen liggen. De gemeente Stadskanaal had liever gehad dat begonnen was met het bouwen van huizen op het grondgebied langs de stad Stadskanaal. Vanwege de hogere kosten van de infrastructuur en het bouwrijp maken van dit gebied, is gekozen voor de strook langs Nieuw-Buinen.

De gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor het veenkoloniale gebied en streven een versterking van het gebied na. De betrokkenheid van beide gemeenten bij de ontwikkeling van het veenkoloniale gebied was eerder al vastgelegd in de toekomstvisie voor het veenkoloniale gebied en in het intergemeentelijk structuurplan. Het project dient op dit moment zowel de belangen van de twee gemeenten alsook de gebiedsbelangen. De vraag blijft echter welke belangen uiteindelijk voorop worden gesteld wanneer

Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel betrokken ○ Wel positieve invloed ○ Wel

Schema 5.3: Het politiek-bestuurlijk deelproces.

met name de financiële kwesties uitgewerkt moeten worden. Op dit moment is nog niet exact uitgetekend wie wat gaat betalen. Volgens de gemeente Stadskanaal zal dit niet veel problemen opleveren. Het streven is een sluitende begroting. Verder is de verwachting dat de inkomsten van de spin-off groter zullen zijn dan de verliezen die mogelijk met dit project worden geleden. Dit is een punt waar vraagtekens bij te plaatsen zijn. Gebleken is dat financiële tegenvallers van grote invloed zijn op projecten die in samenwerking worden uitgevoerd (T. Hoek, Provincie Groningen). Het moet nog blijken of de samenwerking een financiële tegenvaller zal overleven.

In de toekomst moet een aantal stappen genomen worden waarin naar voren zal komen hoe ver de ambities van beide gemeenten reiken. Tot nog toe is de conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden dat het politiek-bestuurlijke deelproces van de samenwerking bij het project de Drentse Horn een positief onderdeel vormt van het samenwerkingsproces. De betrokkenheid van beide gemeenten is groot, mede door het gezamenlijke streven om het veenkoloniale gebied te ontwikkelen.

Organisatorisch deelproces

Het organisatorische deelproces bestaat uit vier kwaliteitsaspecten:

- Mate van binding
- Bevoegdhedenoverdracht
- Efficiëntiecriteria
- Relaties tussen partijen

De mate van binding komt naar voren zowel in de mogelijke sancties wanneer gemeenten hun afspraken niet nakomen als in de organisatievorm. Er is een intentieovereenkomst gesloten tussen beide gemeenten. Dit betekent dat de gemeenten op dit moment nog makkelijk uit de samenwerking kunnen stappen, ze lopen nog weinig risico. Het risico wordt op dit moment vooral gelopen door De Monden B.V., omdat deze organisatie gronden in het gebied heeft aangekocht in de tijd dat het voorkeursrecht gemeenten nog niet gevestigd was. Indien besloten wordt dat de plannen slechts gedeeltelijk of helemaal niet worden uitgevoerd, dan lijdt deze partij de meeste schade. Op het moment dat de gronden daadwerkelijk ingebracht worden, kunnen de gemeenten niet gemakkelijk meer terug, het risico wordt dan gedeeld.

De partijen die aan deze samenwerking deelnemen zijn op dit moment nog op zoek naar een organisatievorm waarin het risico en de beslissingsbevoegdheid verdeeld is zoals ze dat graag willen. Een externe directie wordt ingezet om de plannen ten uitvoer te brengen.

Een laatste indicator van het organisatorische deelproces is wat de gevolgen zijn van personeelwisselingen. Deze gevolgen zijn moeilijk te meten. Bij de voorbereidingen van het project heeft zich een aantal personeelwisselingen voorgedaan. Als eerste heeft een wisseling van projectbureau plaatsgevonden. De wisseling van projectbureau heeft uiteindelijk een positief effect gehad op het

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdhedenoverdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormingscircuits ○ Dubbelwerk ○ Verdragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeelwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beperkt aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Wel ○ Wel ○ Niet ○ Positief

Schema 5.4: Het organisatorisch deelproces.

project. Dit bureau kwam met een plan dat rekening hield met de context waarbinnen het project geplaatst moest worden. Deze aanpak kreeg vanuit de gemeenten en vanuit de bevolking positieve reacties. Dit in tegenstelling tot de reacties op het eerste plan dat door het oude projectbureau was opgesteld. Naast de wisseling van projectbureau is ook van projectleider gewisseld. De eerste projectleider is vertrokken nadat de planvormingfase was afgerond. Dit omdat de ambities die in eerste instantie werden nagestreefd niet haalbaar bleken. Dit leidde tot de inzet van een andere projectleider, die minder tijd in het project steekt en die meer gericht is op de uitvoering. De nieuwe projectleider past beter bij de fase waarin het project zich op dit moment bevindt. De wisselingen van projectbureau en van projectleider hebben een positieve invloed gehad op het project. De wisselingen pasten in de fases waarin het project zich op dat moment bevond.

In deze paragraaf is ingegaan op een aantal van de indicatoren van het organisatorische deelproces. Deze en andere

indicatoren staan in schema 5.4 weergegeven. Opvallend is dat op het gebied van efficiëntiecriteria nog een hoop te winnen is.

5.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit

Bij het bedrijventerrein ‘de Fivelpoort’ is de ruimtelijke kwaliteit bepaald aan de hand van de volgende vier aspecten:

- Meervoudig ruimtegebruik
- Fysieke omgeving
- Veiligheid
- Beheer en onderhoud

Deze aspecten zijn ook bij het analyseren van de ruimtelijke kwaliteit van de woonwijk ‘de Drentse Horn’ gebruikt. De vier aspecten zijn echter wel anders ingevuld. In de rest van deze paragraaf wordt, aan de hand van deze vier aspecten, beschreven hoe het is gesteld met de ruimtelijke kwaliteit bij de Drentse Horn.

Meervoudig ruimtegebruik

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de vier mogelijkheden waarop ruimte intensief gebruikt kan worden. De eerste mogelijkheid is het intensiveren van ruimtegebruik door een verhoging van de dichtheden en een efficiënter gebruik van de ruimte. Deze dimensie wordt bij het project de Drentse Horn niet benut. Het hele project is ruim opgezet, mede ingegeven door de relatief lage grondprijzen. Deze ruime opzet is ook een voorwaarde om het excellent wonen te kunnen realiseren. De tweede dimensie, functiemenging, komt in de Drentse Horn in beperkte mate naar voren. Bij het project staat, als primaire functie, het wonen voorop. Deze functie wordt gecombineerd met groenvoorzieningen. Echter, de aandacht die besteed wordt aan het creëren van een groene omgeving, heeft enkel als doel het wooncomfort te verhogen.

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Meervoudig ruimtegebruik	○ Intensiveren ruimtegebruik	-
	○ Functiemenging	+/-
	○ Verticaal bouwen	-
	○ Intensief gebruik ruimte en tijd	+

Schema 5.5 Meervoudig ruimtegebruik.

De mogelijkheden die de derde dimensie biedt om verticaal te bouwen, worden bij de Drentse Horn niet benut. De vierde dimensie, het intensief gebruiken van de tijd en of de ruimte, is een aspect waaraan geen aandacht wordt besteed. Bij een woonwijk is dit niet nodig, deze wordt per definitie dag en nacht gebruikt.

In schema 5.5 staan de verschillende mogelijkheden waarop de ruimte meervoudig gebruikt kan worden. Uit het schema blijkt dat bij de woonwijk de Drentse Horn nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die dit ruimtelijke kwaliteitsaspect te bieden heeft. De invloed van dit deelaspect op de ruimtelijke kwaliteit is echter positief, omdat het een woonwijk betreft. De ruime opzet van de woonwijk is een positief, kwaliteitsverhogend aspect.

Fysieke omgeving

De fysieke omgeving is opgesplitst in de volgende indicatoren:

- Groenvoorzieningen
- Infrastructuur
- Parkeerplaatsen
- Openbaar vervoer
- Bereikbaarheid
- Architectuur gebouwen
- Landschappelijke inpassing
- Voorzieningen

Deze aspecten zijn voor de woonwijk de Drentse Horn in schema 5.6 beoordeeld. Dit schema wordt in deze paragraaf kort toegelicht. De eerste indicator is de groenvoorzieningen. Deze indicator is een positief onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit omdat het plan de Drentse Horn ruim is opgezet waarbij aandacht is voor water en groen.

De infrastructuur is de tweede indicator van het fysieke deelaspect. De infrastructuur binnen het gebied is goed. Aangesloten wordt op de bestaande infrastructuur, waarbij aandacht wordt geschonken aan zowel het autoverkeer alsook het waterverkeer en de fietsers en voetgangers. De nieuwe wegen, die binnen de wijk worden aangelegd, worden gebruikt om een dubbelkern te realiseren. De verbindende werking van de wegen zorgt voor het verdwijnen van de gevoelsmatige grens tussen de stad Stadskanaal en Nieuw-Buinen. Ondanks de goede bereikbaarheid binnen de regio is de bereikbaarheid niet optimaal te noemen, dit vanwege de slechte bereikbaarheid van buiten de regio. Zowel met de auto alsook met het openbaar vervoer is de verbinding met de woonwijk slecht.

Aan de landschappelijke inpassing is in het plan veel aandacht besteed. Het plangebied ligt in een veenkoloniaal landschap, welke zich vanuit de historie ontwikkeld heeft langs linten en dubbellinten. Deze linten bepalen samen met kanalen en een weids agrarisch landschap het karakter van het gebied. Het landschappelijke raster van wijken, kanalen en linten is als basis genomen voor het Masterplan Drentse Horn (2005). Deze aanpak heeft de acceptatie van de bevolking van het plan bevorderd. Wat betreft de architectuur is er een stedenbouwkundig plan en een beeldkwaliteitsplan opgesteld voor Nieuw Veelanden 1, het eerste deel van de woonwijk. Dit betekent dat aandacht geschonken wordt aan de vormgeving van de woningen en van het gebied als geheel. Bij de ontwikkeling van het plan de Drentse Horn is als

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Fysieke aspecten	○ Groenvoorzieningen	+
	○ Infrastructuur	+/-
	○ Parkeerplaatsen	+/-
	○ Openbaar vervoer	-
	○ Bereikbaarheid	-
	○ Architectuur gebouwen	+/-
	○ Landschappelijke inpassing	+
	○ Voorzieningen	-

Schema 5.6 Fysieke omgeving.

ontwikkelingsstrategie gekozen voor ketenomkering. Hierbij wordt uitgegaan van de wensen van de toekomstige bewoners. Het ontwikkelingsproces is hierbij vraaggestuurd en niet aanbodgestuurd. De bewoners kunnen zelf aangeven hoe groot ze hun kavels willen hebben en met welke vorm, en tot op zekere hoogte kunnen de toekomstige bewoners invloed uitoefenen op hoe de openbare ruimte eruit komt te zien. Een besluit moet nog genomen worden of bepaalde gebieden welstandsvrij ontwikkeld mogen worden. Waarschijnlijk krijgen de toekomstige bewoners van ruime kavels die niet op zichtlocaties liggen wel meer vrijheden, maar het volledig welstandsvrij maken is niet waarschijnlijk. De discussie over het wel of niet welstandsvrij maken is echter nog in volle gang. Het mogelijk welstandsvrij maken is gericht op het streven naar een grote verscheidenheid van woningen, wat wordt gezien als een kwaliteitsverhoging van het gebied. Verder wordt hiermee beoogd dat de nieuwe bewoners zich echte pioniers voelen. De woningen die dicht op elkaar staan of die op belangrijke zichtlocaties staan worden niet welstandsvrij gemaakt. Dit omdat enige samenhang in de wijk belangrijk wordt gevonden.

In de nieuwe wijk zijn geen voorzieningen gepland. Het is de bedoeling dat het een woonwijk wordt, welke is aangewezen op Stadskanaal voor de benodigde boodschappen, scholen en recreatie. De enige optie die momenteel nog wordt opengehouden zijn

kleinschalige zorgvoorzieningen. Het idee is om als onderdeel van de woonwijk een soort ouderencentrum op te zetten waar alle (zorg)voorzieningen aanwezig zijn. Ook dit zijn, net als het welstandsvrij maken van bepaalde gebieden, slechts ideeën die nog ver van uitvoering zijn. De ambitie is er wel, maar of het allemaal mogelijk is moet nog blijken. Dat het aantal voorzieningen in de wijk laag is, waardoor de bewoners altijd aangewezen zijn op Stadskanaal, hoeft niet negatief ervaren te worden. Vaak wordt meer waarde gehecht aan de bereikbaarheid van voorzieningen dan aan de nabijheid hiervan. Nadeel van de beperkte aanwezigheid van voorzieningen is dat dit een negatieve invloed kan hebben op de sociale cohesie binnen de wijk. De bewoners van de wijk missen een bindende factor en zijn niet naar binnen maar naar buiten toe gericht.

Veiligheid

De veiligheid van de wijk behoeft weinig toelichting. Het wordt een woonwijk waar in de woonstraten een 30 kilometer zone wordt ingesteld (Bessembinders, wethouder RO Stadskanaal). De sociale veiligheid zal naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks problemen opleveren. Het is een wat duurdere wijk, waar de criminaliteit over het algemeen lager is dan in wijken waar veel sociale huurwoningen staan. De externe veiligheid gaat over het mogelijke gevaar dat een project voor de omgeving met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld ontploffingsgevaar, of de kans dat giftige gassen vrijkomen. Bij het project de Drentse Horn is het gevaar miniem, omdat het een woonwijk is.

Voorgaande staat in onderstaand schema weergegeven.

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Veiligheid	○ Verkeersveiligheid	+
	○ Sociale veiligheid	+
	○ Externe veiligheid	+

Schema 5.7 Veiligheid.

Beheer en onderhoud

Verantwoordelijk voor een positieve beleving van de wijk is niet alleen de gemeente. Deze draagt bij het beheer en onderhoud van een wijk enkel zorg voor de openbare ruimte. De beleving van de wijk is voor een groot deel afhankelijk van de kwaliteit en verzorging van de woningen en tuinen. Koopwoningen worden over het algemeen beter verzorgd dan huurwoningen. In de Drentse Horn komen vooral koopwoningen, gelegen in de hogere prijsklasse. Tien tot vijftien procent van de woningen is bestemd voor sociale huur. Door het hoge percentage aan koopwoningen in de hogere prijsklasse is er een redelijke kans dat de woningen en tuinen goed onderhouden zullen worden.

De kwaliteit van de woonomgeving wordt verder mede bepaald de sociale samenhang binnen de wijk. Een goede sociale samenhang gaat veelal samen met sociale controle en het tot verantwoording roepen van andere bewoners. Zoals eerder vermeld wordt de opbouw van een goede sociale samenhang in de Drentse Horn niet direct gestimuleerd, mede door het gebrek aan voorzieningen in de wijk. De wijk is een onderdeel van een stad en voor de voorzieningen zijn de bewoners aangewezen op deze stad. Op deze manier missen de bewoners een belangrijke bindende factor; de voorzieningen. Het is mogelijk dat een sterke sociale samenhang wordt opgebouwd, maar dit zal vanuit de bewoners moeten komen. De stimulansen voor een sterke sociale samenhang ontbreken.

Het bovenstaande is samengevat in schema 5.8.

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Beheer en onderhoud	○ Huur/koop woningen	+
	○ Prijsklasse woningen	+
	○ Sociale cohesie	-

Schema 5.8 Beheer en onderhoud

5.5 Tot slot

In het hier beschreven onderzoek is een analyse gemaakt van zowel het samenwerkingsproces van de twee gemeenten alsook van de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit van de woonwijk de Drentse Horn. Doel van deze analyse was om de vraag, wat de invloed van de samenwerking tussen de twee gemeenten is op de ruimtelijke kwaliteit, te beantwoorden. In de twee schema's aan het eind van dit hoofdstuk worden deze twee onderdelen op een overzichtelijke manier samengevat. In schema 5.9 staan de deelprocessen van samenwerking en de ruimtelijke kwaliteitsaspecten staan in schema 5.10. De belangrijkste conclusies zijn:

1 De samenwerking heeft positief uitpakkt wat betreft het politiek-bestuurlijke deelproces. De gemeenteraden zijn betrokken en het voornaamste motief van de gemeenten, het streven naar (economische) ontwikkeling van het veenkoloniaal gebied, heeft een positieve invloed op de samenwerking.

2 De samenwerking is op een aantal punten niet gelukt. De beoogde productie is op voorhand al niet gehaald en het tijdstraject voor de realisatie is verlengd. Ook hebben eventuele kopers, vooral die uit andere delen van Nederland, weinig mogelijkheden om zich op de hoogte te stellen van de wijk. De informatie die via internet verkregen kan worden is minimaal.

3 De ruimtelijke kwaliteit is wat betreft de veiligheid van de wijk en de landschappelijke inpassing positief beoordeeld. Hiernaast geeft het aantal koopwoningen en de prijsklasse waarin deze vallen goede hoop op een wijk met goed onderhouden woningen en tuinen. De mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik worden nauwelijks benut. Positief gevolg is een ruime opzet van de wijk, wat kwaliteitsverhogend werkt.

4 Een aantal ruimtelijke aspecten is negatief beoordeeld. Dit zijn: het gebrek aan voorzieningen, de slechte bereikbaarheid met de auto en het openbaar vervoer en de beperkte stimulansen voor een sterke sociale samenhang.

Het zal nog vele jaren duren voordat het hele plan is gerealiseerd. De uitspraken die over de ruimtelijke kwaliteit zijn gedaan, zijn gebaseerd op de plannen die op dit moment bestaan. Door voortdurende ontwikkelingen binnen de samenwerking, waaronder personeelwisselingen, en door veranderende omstandigheden buiten de samenwerking, is het mogelijk dat het uiteindelijke resultaat afwijkt van de huidige plannen. Duidelijkheid over in hoeverre de huidige plannen daadwerkelijk worden gerealiseerd is er pas over ongeveer veertig jaar. Voorwaarde voor het in dezelfde lijn voortzetten van de huidige plannen is dat de betrokkenheid van de gemeenteraden groot blijft en dat ze een (economische) impuls in het gebied noodzakelijk blijven vinden.

Er kunnen een aantal uitspraken gedaan worden over de invloed van samenwerking op de ruimtelijke kwaliteit. De eerste uitspraak is dat de woonwijk net als het bedrijventerrein 'de Fivelpoort', zonder de samenwerking niet op deze locatie of helemaal niet tot stand zou zijn gekomen. De stad Stadskanaal wilde uitbreiden. De gronden die tot de beschikking van de stad stonden waren gelegen op ongunstige locaties. De vraag naar woningen ten noorden van de stad Stadskanaal is gering, waardoor een uitbreiding aan de zuidkant de beste optie was. De samenwerking met de gemeente Borger-Odoorn heeft deze locatie mogelijk gemaakt. De kans dat het project zal slagen, gelegen aan de zuidzijde van Stadskanaal, is velen malen groter dan als het aan de noordzijde is gesitueerd. Verder is het streven van beide gemeenten om het veenkoloniale gebied een economische oppepper te geven door de samenwerking mogelijk geworden.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren	Toelichting
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteits criteria ○ Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Nee ○ Neutraal 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Marketing internet niet voldoende om Westen te bereiken. ○ Lang tijdstraject
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid project ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ Gedeeltelijk ○ Nee 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Omwonenden wel, Westen niet ○ Van omwonenden ○ Bij de planpresentatie
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel betrokken ○ Wel een positieve invloed ○ Wel aanwezig 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Streven is ontwikkeling veenkoloniaal gebied
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdheden overdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormings-circuits ○ Dubbelwerk ○ Verdragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeels-wisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beperkt aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Wel ○ Wel ○ Niet ○ Positief 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nu slechts een intentie overeenkomst, straks worden gronden ingebracht, dan hoger risico.

Schema 5.9 Schematische weergave samenwerkingsproces.

Ruimtelijke kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Kwaliteit
○ Meervoudig ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> ○ Intensiveren ruimtegebruik ○ Functiemenging ○ Verticaal bouwen ○ Intensief gebruik ruimte en tijd 	<ul style="list-style-type: none"> - +/- - +
○ Fysieke omgeving	<ul style="list-style-type: none"> ○ Groenvoorzieningen ○ Infrastructuur ○ Parkeerplaatsen ○ Openbaar vervoer ○ Bereikbaarheid ○ Architectuur gebouwen ○ Landschappelijke inpassing ○ Voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> + +/- +/- - - +/- + -
○ Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verkeersveiligheid ○ Sociale veiligheid ○ Externe veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> + + +
○ Beheer en onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huur/koopwoningen ○ Prijsklasse woningen ○ Sociale cohesie 	<ul style="list-style-type: none"> + + -

Schema 5.10 Schematische weergave ruimtelijke kwaliteit.



Hoofdstuk 6: Regio Noord Groningen







Hoofdstuk 6: Regio Noord Groningen

6.1 Inleiding

De territoriale afbakeningen van provincies en gemeenten schiet in veel gevallen tekort. Een aantal taken ligt tussen het niveau van de provincie en de gemeente in; dit wordt ook wel het 'regionale gat' genoemd. Er zijn door de jaren heen vele verschillende oplossingen bedacht om dit probleem op te lossen. Dit varieerde van gemeentelijke herindelingen tot een discussie over de mogelijkheid om Nederland onder te verdelen in 20 tot 30 mini-provincies. In de politiek wordt de oplossing vaak gezocht in gemeentelijke herindelingen. In 1990 heeft een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden, waarbij de provincie Groningen van 36 naar 25 gemeenten ging. En op dit moment heeft minister Remkes een discussienota ingediend waarin hij onder andere stelt dat de provincie Groningen te veel gemeenten telt, die te klein zijn om een toenemend aantal taken uit te kunnen voeren. Hij zou graag zien dat de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners samengevoegd worden (Jansen, 2006).

De gemeenten zelf pakken de problemen liever anders aan. Door middel van samenwerking op de gebieden waar zij het nodig achten, pogen de gemeenten te voorkomen dat van bovenaf een samenvoeging wordt opgelegd. De gemeenten zijn bang dat de eigen identiteit verloren gaat bij een samenvoeging van gemeenten. Er is meer verenigingsleven en er zijn meer politieke activiteiten binnen kleine gemeenten dan in de grotere gemeenten. Ook bleek uit onderzoek dat er niet zoiets bestaat als een ideale schaal voor integraal beleid (Waalkens, 1992). Elk beleidsveld kent zijn eigen optimale schaal, hierdoor is het samenvoegen van gemeenten niet in alle gevallen de juiste oplossing. De grootte van het gebied waarin

beleid optimaal wordt uitgevoerd is verder afhankelijk van de bestuurlijke wil van gemeenten tot samenwerking.

In de provincie Groningen heeft de wil om de bestuurskracht te vergroten geleid tot een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten. Dit zijn de gemeenten Appingedam, Bedum, de Marne, Delfzijl, Eemsum, Loppersum, Ten Boer en Winsum. Deze samenwerking heet de Regioraad Noord Groningen en is een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze samenwerking wijkt af van de andere twee cases die in dit rapport staan beschreven. Bij de andere twee cases gaat het om samenwerkingsverbanden met een projectmatige, incidentiele inslag, waarbij de samenwerking tussen de gemeenten een duidelijk omschreven begin en eind heeft. De samenwerking die in dit hoofdstuk beschreven wordt, is een structurele samenwerking tussen meerdere gemeenten. Binnen deze samenwerking wordt op verschillende beleidsterreinen samengewerkt.

In de komende paragraaf wordt verder ingegaan op dit samenwerkingsverband. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Deze samenwerking wordt in deze paragraaf ook geanalyseerd. Daarop wordt in paragraaf 6.4 gekeken naar de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Tot slot wordt beschreven welke conclusies verbonden kunnen worden aan het hier beschreven onderzoek.

6.2 Regio Noord Groningen

De Regioraad Noord Groningen is ontstaan vanuit de stichting Noord Groningen, welke in eerste instantie een informatieve en afstemmingsfunctie had, gericht op welzijn en leefbaarheid. De redenen om samen te gaan werken waren ten eerste dat de vele kleine gemeenten een tekort aan expertise hadden en ten tweede vanwege de mogelijkheden om beleid op elkaar af te stemmen.

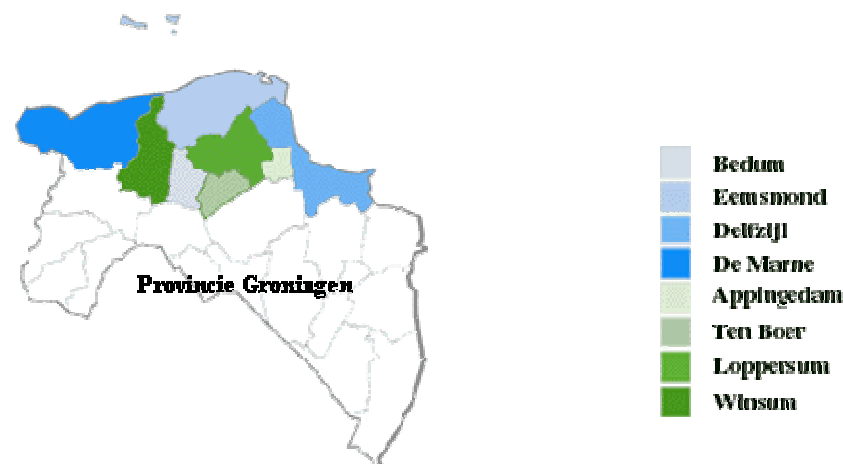
Besloten werd om een aantal taken op regionaal niveau uit te voeren en niet op provinciaal niveau, omdat de Provincie te ver van de gemeenten afstaat. In de Regioraad zitten namelijk vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten, dit in tegenstelling tot de Provincie. Bij de Provincie was men veelal slecht op de hoogte van de lokale omstandigheden.

Het doel en de taken van de Regioraad zijn in de gemeenschappelijke regeling als volgt verwoord:

‘De regioraad behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van het algemeen bestuur, de openbare orde, veiligheid en hulpverlening, het verkeer, vervoer en de waterstaat, de economische ontwikkeling, het onderwijs en cultuur, de sport, de recreatie en toerisme, de maatschappelijke zorg, de volksgezondheid, het welzijn en de emancipatie, de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting en het milieu.’ (Regioraad, 2005).

De Regioraad is door de deelnemende gemeenten in het leven geroepen en heeft het karakter van een verlengd lokaal bestuur. De deelnemende gemeenten bepalen welke taken door de Regioraad worden uitgevoerd, waarbij het uitgangspunt is dat de samenwerking meerwaarde moet hebben. Discussiepunten tussen de gemeenten blijft hierbij met welke criteria de meerwaarde gemeten kan worden (Regioraad, 2005).

Als basis voor de samenwerking worden de gemeenschappelijke gebiedskenmerken van de deelnemende gemeenten genoemd. Hierbij gaat het zowel om de landschappelijke kenmerken, alsook de perifere ligging van de gemeenten met een geringe bevolkingsdichtheid waarbij de bevolking verspreid is over vele kleine plaatsen. De samenwerking in de Regioraad is dan ook



Kaart 6.1: Regio Noord Groningen.

Bron: Regioraad, 2006

gebiedsgericht te noemen. In de jaren negentig ontstond het beeld dat de gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormden voor het democratisch gelegitimeerde hoofdstructuur van het openbaar bestuur. Het gevolg was dat er tijdelijk werd afgeweken van de gebiedsgerichte samenwerking en dat de aandacht verschoof naar de probleemgerichte samenwerking. Bij de gebiedsgerichte samenwerking wordt het hele gebied betrokken bij de aanpak van een probleem of beleidsterrein. Bij de probleemgerichte samenwerking wordt enkel het gebied betrokken waarop een probleem van toepassing is. De laatste jaren vallen de gemeenten in veel gevallen weer terug op gebiedsgerichte aanpak (Regioraad, 2005).

Een aantal projecten op het gebied van de ruimtelijke ordening die door de Regioraad is voltooid, zijn het Landschap Ontwikkelingsplan (LOP), de Archeologienota en het Landschappelijk raamwerk. Het landschap is in de regio steeds belangrijker geworden. Een nieuw belangrijk onderwerp is het

Europese waterbeleid, dat dient door te werken in het gemeentelijk beleid. Van belang is de kwaliteit van het water, waarbij “van elk waterstroompje aangegeven moet worden welke kwaliteit het nu heeft en welke kwaliteit het in 2015 zal hebben, en hoe dit bereikt gaat worden” (Renkema, burgemeester gemeente Eemsmond). Ook moet water ingebouwd worden in het bestaande beleid, er dient bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden te worden met de rol die het water speelt. Gebieden worden hierbij ingedeeld in stroomgebieden.

In de komende paragraaf wordt verder ingegaan op de samenwerking, waarbij het samenwerkingsproces tussen de gemeenten binnen de Regio Noord Groningen geanalyseerd wordt.

6.3 Verloop samenwerking volgens de vier deelprocessen

Rationeel-inhoudelijk deelproces

De hoofddoelstelling van de Regio Noord-Groningen is het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op verschillende beleidsterreinen, waaronder de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het milieu, waarbij als uitgangspunt wordt genomen dat de samenwerking meerwaarde heeft. Deze hoofddoelstelling van de Regio Noord-Groningen kan worden opgesplitst in een aantal deeltaken:

- Bevorderen van de coördinatie tussen de deelnemende gemeenten.
- Het verrichten van uitvoerend werk.
- Het bevorderen van overleg tussen de deelnemende gemeenten.
- Gemeenschappelijke standpuntbepalingen.

- Bevorderen van bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen.
- Het adviseren van de deelnemende gemeenten.
- Belangenbehartiging van de deelnemende gemeenten bij andere overheden.

Deze deeltaken worden in beperkte mate uitgevoerd. Het blijft schipperen bij het vinden van een balans, waarbij de gemeenten het belang van een gezamenlijke visievorming en uitvoering inzien maar de angst om de zelfstandigheid te verliezen niet los kunnen laten. De coördinatie vanuit een centrale organisatie is niet krachtig genoeg om alle deeltaken optimaal te laten verlopen. De grootste rol wordt toebedeeld aan de gezamenlijke visievorming en afstemming van beleid. Gemeenten vinden het moeilijk om taken af te staan aan een centrale organisatie. Op dit onderwerp wordt bij de analyse van het politiek bestuurlijke deelproces verder ingegaan.

De samenwerking heeft slechts invloed op een aantal onderwerpen, welke door de gemeenten zijn overgedragen aan de Regioraad. Naast deze speerpunten is het gebied bestuurlijk gesegmenteerd. Zo vormt het Eemsmondgebied een aparte regio en hebben de gemeenten Winsum, Bedum en de Marne een intentieovereenkomst getekend die moet leiden tot samenwerking op een aantal gebieden, waaronder de ict, omgevingsvergunningen VROM, crisismanagement, WMO en sociale zaken. De constatering van de gemeenten Winsum, Bedum en de Marne was dat op termijn knelpunten dreigden te ontstaan bij de individuele uitvoering van taken met name vanwege de relatief beperkte schaal van de gemeentelijke organisaties. Dit heeft geleid tot de vorming en ondertekening van de intentieovereenkomst. (Gemeente de Marne, 2006). Het feit dat een overeenkomst wordt gesloten tussen slechts drie van de acht gemeenten om te komen tot een oplossing voor de beperkte slagvaardigheid van de gemeenten geeft aan dat de invloed

van de Regioraad beperkt is. Problemen rond de kleine schaal waarop de gemeenten moeten functioneren worden onderling opgelost en niet van bovenaf, door de Regioraad. Hierbij speelt mee dat bij een groter aantal betrokken gemeenten het moeilijker is om alle belangen op elkaar af te stemmen.

Twee andere indicatoren van het rationeel inhoudelijk deelproces zijn de duurzaamheid en de mate waarin kwantitatief gezien de beoogde productie wordt gehaald. Het behalen van de kwantitatieve doelstelling is een indicator waar in dit onderzoek niet op in is gegaan. Dit is omdat bij de Regioraad bovenal aandacht geschonken wordt aan de procesmatige aspecten. Er worden vanuit de Regio wel ruimtelijke visies en nota's opgesteld met concrete deelplannen, maar de realisatie hiervan gebeurt niet door de Regio. De concrete doelstellingen met tijdslijmieten worden over het algemeen opgesteld bij het verder concretiseren van de plannen en visies. Bij dit onderdeel van het planningsproces is de Raad wel betrokken maar niet meer verantwoordelijk.

De duurzaamheid is een aspect welke niet concreet is opgenomen in de doelstellingen van de Regioraad. Wel is het een aspect dat meegenomen kan worden bij het opstellen van visies en nota's. Maar ook bij het LOP (Landschapsontwikkelings Plan), een plan waarin vele andere ruimtelijke plannen van de Regio Noord Groningen samenkomen, wordt de duurzaamheid niet als streven genoemd.

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat het hoofddoel slechts gedeeltelijk wordt gehaald. De Regioraad stelt voorop dat bij een samenwerking meerwaarde behaald moet worden. Dit is echter moeilijk meetbaar en discutabel. Gemeenten stellen hun eigen zelfstandigheid voorop, wat van grote invloed is op de mogelijkheden die de Regioraad heeft om de belangenbehartiging te optimaliseren.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Rationeel-inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteitscriteria ○ Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ N.v.t. ○ Niet

Schema 6.1: Het rationeel-inhoudelijk deelproces.

Maatschappelijk deelproces

Een eerste voorwaarde voor een goed maatschappelijk draagvlak is de bekendheid vanuit de bevolking met de Regio. De bekendheid met de Regio is echter zeer klein, mede doordat nauwelijks wordt ingezet op promotie van de Regio. Alleen bij de promotie van de toeristische kanoroutes werd op reclameborden aangegeven dat de Regio een mede-initiatiefnemer was. Ook de internetsite biedt weinig duidelijkheid over welke plannen en projecten op dit moment vanuit de Regioraad worden ontwikkeld. De onbekendheid met de Regio heeft tot gevolg dat het maatschappelijk draagvlak nauwelijks aanwezig is, met als positieve tegenhanger: dat er geen maatschappelijke weerstand aanwezig is.

Een volgend aspect van het maatschappelijk draagvlak is in hoeverre actoren vroegtijdig bij de planvorming worden betrokken. Onder actoren kunnen meerdere groepen worden verstaan. Ten eerste de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. En als tweede de inwoners van de Regio. Deze tweede groep, de inwoners, zijn niet direct betrokken bij de Regioraad. De Regioraad heeft over het algemeen enkel contact met de gemeenteraden, niet met de bewoners van de Regio. Indirect hebben de inwoners wel invloed. Ten eerste doordat de gemeenteraden wel contacten met de inwoners

onderhouden. En ten tweede doordat bij de uitvoering van projecten, waarvan de basis bij de Regioraad ligt, ook bewoners worden betrokken door onder andere infoavonden en ontwerp ateliers. De bewoners zijn indirect dus wel betrokken bij de plannen die vanuit de Regioraad worden opgestart. Of dit vroegtijdig plaats vindt wisselt per project. Het gebeurt dat signalen vanuit de bevolking aanzetten tot het opzetten van een project. Maar het komt ook voor dat de bevolking pas na het tot stand komen van de plannen wordt geïnformeerd (Regioraad Noord Groningen, 2005).

De eerste groep actoren, de gemeenteraden, worden vroegtijdig bij de planvorming betrokken. Dit heeft te maken met de constructie waarbinnen de Regioraad is vormgegeven; de deelnemende gemeenten bepalen zelf welke taken door de Regioraad worden uitgevoerd.

De bestuursvorm van de Regioraad is sinds kort veranderd. Een tijd lang bestond een discussie of na de invoering van het dualisme in de gemeentelijke organisatie het dualisme ook in de Regio ingevoerd moest worden. Besloten werd om dit niet te doen, daar de Regio dan teveel weg zou krijgen van een vierde bestuurslaag en dat wilden de deelnemende gemeenten voorkomen. Officieel bestaat de Regio uit een Algemeen Bestuur en een Dagelijks bestuur; dit is bij een Wgr-samenwerking verplicht. In de praktijk bestaat de Regio sinds kort uit alleen een Bestuur. De gemeenteraden hebben de controlerende taken gekregen. Dit omdat in de praktijk bleek dat het Algemeen Bestuur weinig functioneel was, daar de beslissingen werden genomen in de portefeuillehoudersvergaderingen, waarin burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten zitting hebben.

Het voorgaande is in schema 6.2 samengevat. Het komt erop neer dat de bevolking nauwelijks bekend is met de Regioraad. Verder wisselt de mate waarin de bevolking vroegtijdig betrokken wordt. De gemeenteraden zijn vroegtijdig en gedurende het hele

	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid Regio ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet aanwezig ○ Niet aanwezig ○ Gedeeltelijk

Schema 6.2: Het maatschappelijk deelproces.

proces betrokken, door de organisatorische constructie. De taken worden door de gemeenteraden aan de Regioraad overgedragen, de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in de Raad en de gemeenteraden hebben uiteindelijk de controle over de plannen.

Politiek-bestuurlijk deelproces

Het politiek-bestuurlijk deelproces is een onderdeel van de samenwerking dat niet optimaal is. Niet alle gemeenten hebben dezelfde verwachtingen van de Regio. Vooral de grotere gemeenten hebben in veel gevallen het idee dat ze niet hoeven samen te werken omdat ze het zelf wel kunnen. Ze hebben voldoende expertise in huis, waardoor het niet noodzakelijk is om samen te werken. En de angst is groot om alles uit handen te geven, ze willen de autonomie niet kwijt raken. De kleinere gemeenten staan hun taken makkelijker af, veelal uit noodzaak geboren daar ze niet voldoende expertise in huis hebben.

Het wordt bijna als onmogelijk gezien om beleidsinhoudelijke taken af te staan. Bij uitvoerende taken wordt het belang van samenwerking nog wel gezien, omdat de slagingskansen anders zeer gering zijn. Maar beleidsinhoudelijk willen gemeenten zelf de koers bepalen. Verder blijkt dat gemeenten nieuwe taken makkelijker afgeven dan oude, al bestaande taken. Om de oude taken is al een hele organisatie heen gebouwd, waardoor de

gemeenten deze taken niet graag aan de Regio over dragen. Met nieuwe taken die vanuit het Rijks- en Provinciale beleid opgelegd worden hebben gemeenten minder problemen om ze aan de Regio over te dragen. Dit vergt namelijk toch een nieuwe organisatie en dan wordt het belang van een regionale samenwerking wel ingezien.

De motieven voor de gemeentelijke ambtenaren om samen te werken zijn vooral gericht op de voordelen van de gezamenlijke voorbereiding en uitvoering van beleid. Voor het gemeentelijk management zitten de voordelen vooral in de verlaging van de kosten, een verhoging van de kwaliteit en om de verminderde kwetsbaarheid van de eigen organisatie. Voor het bestuur speelt hiernaast het voortbestaan van de eigen gemeente een belangrijke rol. Hierbij wordt zowel te weinig samenwerking als teveel samenwerking als een bedreiging gezien. Bestuurlijke criteria bepalen hierdoor zowel de onder- als ook de bovengrens van de mate van samenwerken. Een belangrijk punt hierbij is dat voor alle gemeenten het eigenbelang voorop staat en de samenwerking dus gericht is op het behoud van de eigen zelfstandigheid. “Liefde voor de buurgemeente speelt doorgaans een ondergeschikte rol.” (Regioraad, 2005).

Het bestuurlijk draagvlak voor de Regio is wel aanwezig, hoewel het belang van de Regio door veel van de deelnemende gemeenten niet hoog wordt ingeschat. De gemeenten staan wel achter de Regioraad, maar zien het niet als een prioriteit. Ze zijn hierdoor niet erg betrokken bij de Regioraad. Ook is er sprake van een eeuwigdurende discussie tussen bestuursleden over wat de optimale schaal van de Regio is. Per taak verschilt wat de optimale schaal is en dan nog is discutabel wat optimaal is. Hierdoor is er sprake van een golfbeweging wat betreft het takenpakket. De schaal van de Regio wordt soms te groot bevonden, wat resulteert in gemeenten die kleinere samenwerkingsverbanden aangaan. Dit veroorzaakt echter al snel een lappendeken van regelingen, welke

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Politiek-bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beperkt ○ Neutrale invloed

Schema 6.3: Het politiek-bestuurlijk deelproces.

juist voorkomen/genezen diende te worden bij de invoering van de Wgr (Regioraad, 2005).

Een mogelijk motief en tevens stimulans voor gemeenten om samen te werken is dat dit door de hogere overheden financieel gestimuleerd wordt door subsidies. Dit motief is echter uit te sluiten. De regio wordt door de deelnemende gemeenten gefinancierd, van subsidies speciaal gericht op de regio is nooit sprake geweest. De regio profiteerde in enkele gevallen van subsidies die voor het implementeren van een bepaald beleid werden gegeven. Dit geld ging echter naar de gemeenten, het werd niet gegeven voor de samenwerking of voor de regio. Het is één keer voor gekomen dat een subsidie voor het milieubeleid alleen werd uitgekeerd wanneer het inwonertal de 70.000 haalde. Hierbij werden de gemeenten gedwongen samen te werken, om te voldoen aan de voorwaarden voor de subsidie.

De conclusie die getrokken kan worden over het politiek bestuurlijke deelproces is dat deze bij het samenwerkingsverband in Noord-Groningen niet optimaal is. De autonomie en het eigenbelang staan bij iedere gemeente voorop. De samenwerking biedt vele mogelijkheden het gebied als een geheel te zien, deze worden echter weinig benut. De verwachtingen verschillen per gemeente, waarbij de afhankelijkheidsposities een rol spelen. De kleine gemeenten zijn, in tegenstelling tot de grotere gemeenten, sneller genoodzaakt om een samenwerking aan te gaan. De gemeenteraden zijn beperkt

betrokken bij de Regioraad, ze zetten zich niet meer dan noodzakelijk in. Verder laat de motivatie van de gemeenteraden te wensen over, hetgeen geen positieve invloed heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsproces. Subsidie zou een belangrijke stimulans tot samenwerking kunnen zijn, deze is echter niet aanwezig.

Organisatorisch deelproces

Ook het organisatorische deelproces binnen de samenwerking is niet optimaal. Een obstakel in het organisatorisch deelproces is dat zowel ambtenaren als ook bestuurders het moeilijk vinden om taken af te staan. Dit leidt tot dubbele en vertragende besluitvormingscircuits. Een voorbeeld hiervan is de archeologienota die regionaal werd opgesteld maar die per gemeente aan de gemeenteraden werd voorgelegd. De gemeenten kregen de mogelijkheid om zelf eigen accenten in de nota aan te brengen. Dit gebeurde nauwelijks, maar het is wel een ondermijning van de gemeenschappelijke standpuntenbepaling.

Indien gemeenten uit de Regio willen stappen, dan is dat mogelijk. Ze moeten dan een uittreedsom betalen. De uittreedsom wordt bepaald door het algemeen bestuur. Tot nog toe is nog geen gemeente er helemaal uit gestapt, wel is het gebeurd dat gemeenten een taak hebben geweigerd. Hier hebben ze dan ook voor betaald.

Zoals al eerder aan is gegeven zijn subsidies geen motief voor de gemeenten om samen te werken binnen de Regio. Subsidies worden gegeven aan de gemeenten om een bepaald beleid te implementeren, ze worden niet gegeven ter stimulering van de samenwerking.

Een laatste indicator van het organisatorische deelproces is de gevolgen van personeelwisselingen. Door verkiezingen wisselen de mensen die in de gemeenteraad zitten voortdurend. Telkens moeten de contacten opnieuw gelegd worden

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdheden-overdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormings-circuits ○ Dubbelwerk ○ Vertragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeelswisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Wel ○ Wel ○ Niet ○ Wisselend

Schema 6.4: Het organisatorisch deelproces.

en verschilt de mate waarin de raden zich in willen zetten voor de Regioraad. De enige stabiele factor is de secretaris, deze is al vele jaren bij de Regioraad betrokken. De gevolgen van personeelwisselingen op de samenwerking zijn telkens weer anders, deze wisselen sterk. Dit heeft geen positieve invloed, de stabiliteit binnen de samenwerking wordt hierdoor ondermijnd.

Voorgaande staat in schema 6.4 weergegeven.

6.4 Situatiespecifieke criteria voor ruimtelijke kwaliteit

In hoofdstuk drie is ingegaan op de wijze waarop de ruimtelijke kwaliteit geanalyseerd kan worden. Bij de twee andere cases die in dit onderzoek zijn geanalyseerd is naast de analyse van het samenwerkingsproces, een lijst met criteria opgesteld waaraan de ruimtelijke kwaliteit zo objectief mogelijk afgemeten kon worden. Echter, bij de analyse van een gebied ligt het opstellen van een lijst met objectieve criteria ingewikkelder. Regio Noord-Groningen is een groot gebied, dat door de bevolking niet als een geheel wordt

gezien. Ook uit de fotocollage aan het begin van dit hoofdstuk blijkt dat het gebied een groot aantal overeenkomsten bezit, maar daarnaast ook erg divers is.

De fotocollage geeft een beeld van de acht gemeenten van de Regio Noord Groningen. Door het gebied rijdend komt men veel weilanden, koeien en smalle wegen tegen. De verschillen zijn vooral terug te vinden in kleine nuances. Rechte wegen in plaats van kronkelwegen, andere laanbeplanting, verhogingen in het landschap, rechte kanalen, kronkelende watertjes en hoogspanningskabels. Steden, industrie en dorpjes zijn weinig aanwezig, maar als ze er zijn dan springen ze er, door het verder vlakke landschap, tussen uit. Het Lauwersmeergebied wijkt nog het meest af van de rest van het gebied. Het is een natter landschap, met andere begroeiing. Maar ook hier is een belangrijk kenmerk de uitgestrektheid van het gebied met weinig hoge begroeiing.

Het is niet mogelijk om een lijst met objectieve ruimtelijke criteria vast te stellen bij een dergelijk groot en divers gebied. De neiging kan dan ontstaan om de ruimtelijke kwaliteit gelijk te stellen aan de kwaliteit van het samenwerkingsproces. Dan wordt echter voorbij gegaan aan de hoofdvraag van dit onderzoek. De manier waarop bij deze case de ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald, is door te onderzoeken wat de toegevoegde waarde van de samenwerking is voor de ruimtelijke inrichting van het gebied. In de volgende paragraaf wordt dan ook gekeken wat de toegevoegde waarde is van de Regioraad aan de ruimtelijke inrichting van het gebied.

Een andere mogelijkheid waarmee de ruimtelijke kwaliteit van het gebied benaderd kan worden is door te kijken of de optimale schaal wordt aangenomen bij de beleidsvoering over verschillende ruimtelijke vraagstukken. Om de ruimtelijke kwaliteit te optimaliseren is het belangrijk dat vraagstukken op de juiste schaal worden uitgevoerd. Het streven van de Regioraad is dan ook niet dat alle projecten gezamenlijk worden uitgevoerd. Het streven is dat de

optimale schaal voor ieder project wordt gevonden en dat het op dat niveau wordt uitgevoerd. De vraag is echter of alle projecten op de juiste schaal worden uitgevoerd. Zoals eerder vermeld is het zeer lastig om te bepalen wat de optimale schaal is voor een beleidsonderwerp. Vanwege de omvang van zo'n onderzoek wordt hier verder niet op ingegaan. Wel is het interessant om hier in een vervolgonderzoek op in te gaan.

Toegevoegde waarde

De Regioraad heeft tot doel een positieve inbreng te hebben op onder andere de ruimtelijke inrichting van het gebied. Maar wat is nu die toegevoegde waarde voor het gebied?

Om de toegevoegde waarde van de samenwerking te beoordelen, is in dit onderzoek gekeken naar het LOP (Landschapsontwikkelingsplan Noord Groningen). Het LOP (Arcadis, 2006) is een vervolgstap op eerder verschenen beleidsdocumenten zoals het POP (2000), welke werd uitgewerkt in 'het Landschappelijk Raamwerk Noord Groningen' (2002) en het document 'Richting Noord Groningen' (2004). Het LOP is een product van de Regio Noord-Groningen waarbij gebruik is gemaakt van een aantal ruimtelijke rapporten dat eerder door de Regioraad is opgesteld en welke in de bijlage van de gebiedsuitwerkingen zijn opgenomen. Hierbij gaat het onder andere om de Identiteitsvisie Damsterdiep en 3x Noord Groningen. Het LOP geeft voor een belangrijk deel weer wat de ruimtelijke invloed van de Regioraad is op de regio. Het is in feite een bundeling van de ruimtelijke plannen in de regio. Dit is de reden dat naar dit document wordt gekeken om de toegevoegde waarde op ruimtelijk gebied van deze samenwerking te bepalen.

Het LOP volgt twee sporen. Het eerste spoor is het gebiedsgerichte spoor, waar de volgende gebiedsuitwerkingen centraal staan:

- Landschapsplan Waddenkust
- Landschapsplan Stadsranden - Weiwerd
- Landschapsplan Oude Aduarderdiep - Middag
- Identiteitsvisie Damsterdiep
- Landschapsplan Fivel

Het tweede spoor volgt een thematische benadering, welke overeenkomen met kenmerkende landschapselementen en structuren:

- Wegbeplanting
- Dijken
- Watergangen
- Dorpen
- Historische terreinen en wierden
- Groene erven
- Landlopen

In het LOP zijn deze twee sporen uitgewerkt in deelplannen, welke als basis genomen dienen te worden bij het opstellen van bestemmingsplannen, waterbeheersplannen en welstandsplannen. Het LOP heeft de status van een uitvoeringsplan, maar kent geen eigen beleidsstatus en is geen eigenstandig toetsingskader of uitvoeringsprogramma (Arcadis, 2006). Hier zit direct de zwakte van het plan. Bij de ontwikkeling van een gebied zullen betrokken gemeenten toetsen of het overeenstemt met de plannen die in het LOP zijn gepresenteerd. Maar er is geen druk om vanuit eigen initiatief de plannen op te pakken. Een duidelijke illustratie hiervan is de Fivel, een waterloop die door meerdere gemeenten heen loopt.

Bij een aantal brainstormdagen kwam één gemeente niet opdagen omdat het financieel niet in staat was om bij te dragen aan de ontwikkeling van de Fivel. Deze gemeente doet dus niet mee en valt hierdoor buiten de plannen die worden opgesteld. In het LOP worden dus wel concrete projectvoorstellen gedaan, maar de uitvoering kan lang op zich laten wachten als gemeenten andere prioriteiten hebben.

Het doel dat in het LOP wordt gesteld is om ruimte te blijven bieden aan nieuwe ontwikkelingen, waarbij de huidige kwaliteit gewaarborgd blijft. De ontwikkelingen dienen benut te worden om de kwaliteiten die uniek zijn in Noord Groningen te versterken en waar mogelijk verbeteringen in het landschap aan te brengen. Als een bedreiging voor het Groninger landschap wordt het vervagen van de verschillen tussen de landschapstypen genoemd. De verschillende landschappen gaan steeds meer op elkaar lijken waardoor de 'eigen identiteit' langzaam verloren gaat. Dit dient volgens het LOP bestreden te worden door de nadruk te leggen op karakteristieke elementen zoals oude stroomgeulen, slingerende wegen, monumentale laanbeplanting, onregelmatige blokverkeveling. En door verstorende structuren zoals bebouwing en bebossing tegen te gaan. Daarnaast moeten de verschillen in openheid benadrukt worden. Deze visie op het landschap wordt gezien als een gereedschapskist waarmee "toekomstige ontwikkelingen kunnen worden ingezet om de kwaliteit van het landschap te versterken"(Arcadis, 2006).

Het is op dit moment nog niet mogelijk om het effect van het LOP te meten, daar deze net is verschenen. Wel is het mogelijk om op basis van wat nu zichtbaar is een aantal uitspraken te doen. Ingegaan is op de inhoud van het LOP en de kans dat het allemaal uitgevoerd zal worden. Door de juridische vrijblijvendheid van de richtlijnen, is de uitvoering afhankelijk van de ambitie en de prioriteiten van de deelnemende gemeenten. Druk om de plannen uit

te voeren is, juridisch gezien, niet aanwezig. Maar het plan biedt wel de mogelijkheden tot het in samenhang ontwikkelen van het gebied. De afspraak is dat bij het opstellen van nieuwe plannen het LOP door de deelnemende gemeenten als leidraad wordt genomen. De waarde van het LOP zit verder mede in de plannen welke gemeenten ieder voor zich niet op zouden pakken. Dankzij het LOP wordt de mogelijkheid geboden om de gebieden als een samenhangend geheel aan te pakken. Een visie over het hele gebied wordt uitgedragen. Hierin zit de toegevoegde waarde; ruimtelijke plannen worden getoetst aan een kader, waarin een visie voor het hele gebied wordt uitgedragen. Op deze manier kan het gebied in samenhang worden ontwikkeld. De zwakte van het plan is dat de uitvoering afhankelijk is van de manier waarop gemeenten met het plan omgaan. Afdwingen is juridisch niet mogelijk, maar het plan biedt mogelijkheden.

6.5 Tot slot

Het streven in het hier beschreven onderzoek is de invloed van de samenwerking op de ruimtelijke kwaliteit te bepalen. Door dit streven is het belangrijk dat in het onderzoek het proces en de ruimtelijke kwaliteit los van elkaar beoordeeld worden. Om de ruimtelijke kwaliteit te beoordelen is in de twee voorgaande cases gebruik gemaakt van een lijst met criteria. Bij de Regio Noord-Groningen ging het echter om zo'n groot en divers gebied dat een lijst met criteria geen optie was. Om de ruimtelijke kwaliteit te beoordelen is bij de hier beschreven case de ruimtelijke kwaliteit gelijkgesteld aan de toegevoegde waarde van het LOP. Het LOP bevat de ruimtelijke visie op de regio en bevat een groot aantal van de deelplannen op ruimtelijk gebied binnen de regio. Door naar het LOP te kijken werd duidelijk wat de toegevoegde waarde is op ruimtelijk gebied van de Regioraad. De toegevoegde waarde van de samenwerking is sterk afhankelijk van de vraag wat de kans is dat de

bestaande plannen daadwerkelijk uitgevoerd worden. Op dit moment is nog niet zichtbaar wat de invloed van het LOP zal zijn, daar deze net is verschenen. Afspraak tussen de deelnemende gemeenten is dat de ruimtelijke plannen getoetst worden aan het LOP; hierin zit de toegevoegde waarde van de Regioraad.

In schema 6.5 staan de deelprocessen van samenwerking in één schema weergegeven. De belangrijkste conclusies over de kwaliteit van de samenwerking die uit dit schema getrokken kunnen worden zijn:

- 1 De samenwerking heeft positief uitgekapt wat betreft de beperkte maatschappelijke weerstand. Ook de mate van binding door de sancties die mogelijk zijn bij het niet meewerken is een positief aspect van de samenwerking.
- 2 De negatieve aspecten van de samenwerking zijn onder andere de mate waarin de beoogde doelstellingen worden bereikt, de onbekendheid van de bevolking met de Regio, het vroegtijdig betrekken van de bevolking bij de planvorming en het beperkte bestuurlijke draagvlak en betrokkenheid.

Als positief aspect komt de beperkte maatschappelijke weerstand naar voren. Er is nauwelijks weerstand tegen de Regio zelf, een logisch gevolg van de beperkte mate waarin de inwoners van de Regio op de hoogte zijn van de samenwerking. Sommige van de deelprojecten die mede door de Regioraad worden geïnitieerd roepen weerstand op. Zo zijn een aantal melkveeboeren niet blij met de plannen die er liggen voor de Fivel. Dit water stroomt door hun land en ze zijn bang dat ze zich voor de zoveelste keer moeten aanpassen.

Als negatief aspect wordt de onbekendheid van de bevolking met de Regio genoemd. De vraag is echter of dit wel zo negatief is. Meer bekendheid onder de bevolking zou weinig toevoegen aan de waarde die de Regioraad heeft. De waarde van de Regio ligt vooral

in het stroomlijnen, afstemmen en coördineren van de plannen en het beleid in de deelnemende gemeenten. Het risico zit vooral in een mogelijke onderschatting van het nut van de Regio. De bevolking ziet niet wat de Regio doet en ook de deelnemende gemeenten schatten de waarde van de Regio niet heel hoog in. Zoals de secretaris van de Regioraad het verwoordde “gemeenten zien niet altijd hoeveel voorwerk en overleg een besluit heeft gekost, ze onderschatten hierdoor in sommige gevallen het belang van de Regio”.

Een punt van kritiek genoemd bij het rationeel inhoudelijke deelproces is dat drie gemeenten, die ook deelnemen aan de Regioraad, besluiten samen te gaan werken om tot een oplossing te komen voor de beperkte slagvaardigheid van de gemeenten. Hieraan hoeft echter niet direct een negatief oordeel verbonden te worden. Want zoals in de inleiding is genoemd bestaat een ideale schaal voor integraal beleid niet. Dus ook de Regio voldoet niet voor alle beleidsvelden aan de ideale schaal. Het geeft echter wel aan dat de invloed van de Regioraad beperkt is.

Het samenwerkingsproces komt bij het hier beschreven onderzoek niet erg positief naar voren. Dit beïnvloedt de ruimtelijke kwaliteit, daar de toegevoegde waarde van de samenwerking vooral gezocht wordt in de mate waarin de plannen uitgevoerd zullen worden. Toch wil dit niet zeggen dat het beter zou zijn om de samenwerking stop te zetten. Veel heeft te maken met de beeldvorming. De bevolking en de gemeenten hebben te weinig zicht op wat er gebeurt, de Regio profileert zich niet voldoende. Hierdoor wordt het nut van de Regio onderschat, terwijl het een structuur is waarlangs vele plannen en projecten worden gecoördineerd.

De invloed van de Regioraad op de ruimtelijke kwaliteit in het gebied is dus beperkt, omdat het sterk afhankelijk is van hoe de gemeenten met de plannen omgaan. Maar het is beter dan niets. Dankzij de Regioraad wordt de mogelijkheid geboden om ruimtelijke plannen te toetsen, zonder de Regioraad was er helemaal geen samenhang geweest. De samenwerking biedt de mogelijkheid, om de Regio als een samenhangend geheel te ontwikkelen.

Deelproces	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren	Toepassing indicatoren
Rationeel- inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Effectiviteitscriteria ○ Doelgericht en toekomstgericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate waarin doelen bereikt worden. ○ Wordt vooraf beoogde productie (kwantitatief) gehaald? ○ Duurzaam. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gedeeltelijk ○ N.v.t. ○ Niet
Maatschap- pelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maatschappelijk draagvlak ○ Sociale acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bekendheid Regio ○ Maatschappelijke weerstand ○ Worden actoren vroegtijdig betrokken? 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet ○ Niet aanwezig ○ Gedeeltelijk
Politiek- bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratische inbedding ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid gemeenteraden ○ Motieven en motivatie gemeenten ○ Bestuurlijk draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beperkt ○ Neutrale invloed ○ Beperkt
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mate van binding ○ Bevoegdheden- overdracht ○ Efficiëntiecriteria ○ Relaties tussen de partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijke sancties ○ Organisatievorm ○ Dubbele besluitvormings-circuits ○ Dubbelwerk ○ Verdragende besluitvorming ○ Rijksbijdrage ○ Gevolgen personeelwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wel aanwezig ○ Wel aparte organisatie ○ Wel ○ Wel ○ Wel ○ Niet ○ Wisselend

Schema 6.5: Het samenwerkingsproces van de Regio Noord-Groningen

Hoofdstuk 7: Slotbeschouwing

Eerst wordt ingegaan op de wijze waarop de drie cases zijn onderzocht. Het hier beschreven onderzoek was gericht op de vraag wat de invloed is van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op de ruimtelijke kwaliteit. Om deze vraag te beantwoorden is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het samenwerkingsproces en de kwaliteit van het resultaat. Om dit onderscheid mogelijk te maken is bij het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit gebruik gemaakt een klassieke onderzoeks aanpak, waarbij een lijst met criteria is opgesteld. Nadeel van het opstellen van een lijst met criteria is de objectiviteit. In hoofdstuk 1 is hier al op in gegaan. Geconcludeerd werd dat objectiviteit een streven is dat nooit volledig gehaald kan worden. De onderzoeker wordt ten alle tijden beïnvloed door de omgeving, de waarden en normen en de sociale en historische context. De manier waarop in het hier beschreven onderzoek met deze beperking is omgegaan, is door bij het opstellen van de criteria diverse bronnen te gebruiken.

Ook bij de analyse van de samenwerkingsverbanden is gebruik gemaakt van een lijst met criteria die de kwaliteit van de samenwerking bepalen. In tegenstelling tot de contextafhankelijke lijsten met criteria die zijn opgesteld bij het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit, werd hier maar één lijst opgesteld die voor iedere samenwerking gelijk was. Nadeel van deze werkwijze is dat de context van de samenwerkingsverbanden hierdoor nauwelijks invloed uitoefende op de waarde van de kwaliteit die aan de samenwerkingsverbanden werd toegekend. Terwijl bijvoorbeeld het belang van maatschappelijke acceptatie bij het ene project van veel groter belang kan zijn dan bij het andere project. Dit nadeel is voor een groot deel ondervangen door in de tekst de schema's toe te lichten en zo enige nuances aan te brengen.

Om bij het hier beschreven onderzoek de invloed van het proces op het resultaat te bepalen was tijdens het onderzoek een onderscheid tussen deze twee nodig. Van belang hierbij is het bewustzijn van de grote invloed die het verloop van het proces uitoefent op de waarde die actoren toekennen aan de kwaliteit van de ruimte. Wanneer sprake is van een communicatief planningsproces, waarbij actoren vroegtijdig betrokken worden, is de tevredenheid over het uiteindelijke resultaat over het algemeen groter dan wanneer de actoren slechts geïnformeerd worden over de plannen. Dit vanwege het draagvlak dat wordt gecreëerd voor het project.

Hiervoor is kort ingegaan op de wijze waarop het hier beschreven onderzoek heeft plaatsgevonden. In de rest van de slotbeschouwing wordt ingegaan op een aantal uitspraken die op basis van het hier beschreven onderzoek gedaan kunnen worden. Bij het lezen van deze uitspraken is het belangrijk om bewust te zijn van het feit dat de uitspraken die in de slotbeschouwing worden gedaan gebaseerd zijn op drie cases. Het is lastig om generaliserende uitspraken te doen op basis van slechts drie cases. De mogelijkheid is aanwezig dat andere gevallen hetgeen hier beweerd wordt weer tegen zullen spreken.

Op basis van de drie cases die zijn onderzocht en waarvan het onderzoek is beschreven in dit rapport kunnen een aantal uitspraken worden gedaan. Bij de analyse van de drie in dit rapport beschreven cases, valt op dat wanneer een samenwerking een concreet doel heeft, er mogelijkheden zijn die zonder de samenwerking niet aanwezig waren. Het is wel lastig, onderweg moeten vele obstakels overwonnen worden, maar uiteindelijk worden projecten gerealiseerd die zonder de samenwerking niet tot stand zouden zijn gekomen. Zodra de samenwerking in meer algemene termen wordt geformuleerd, zoals bij de Regio Noord-Groningen, lijkt het geheel te verzanden. De samenwerking kost veel inspanning, maar de

resultaten zijn moeilijk meetbaar. Dit levert weinig inspiratie op om door te gaan. De noodzaak tot samenwerken is bij de Regio Noord-Groningen wel aanwezig, en wordt door de deelnemende gemeenten ook gevoeld, maar voor het concretiseren van de samenwerking is inzet en ook lef nodig, en hieraan lijkt het te ontbreken.

Een belangrijk voordeel van intergemeentelijke samenwerking is dat op deze manier de problematiek op het juiste schaalniveau kan worden aangepakt. Het voorkomt dat gemeenten gedwongen worden te fuseren, omdat ze zelf te klein zijn om diverse problemen aan te kunnen pakken. Aan fuseren kleven namelijk tal van nadelen. Door het fuseren van gemeenten wordt de functie van vertegenwoordiging van de lokale leefgemeenschap beetje bij beetje teniet gedaan. Verder is uit onderzoek gebleken dat herindeling per saldo niet tot een effectiever ambtelijk apparaat leidt (Kenniscentrum Benchmarking, 2006). Herindeling leidt tot inefficiëntie; grotere gemeenten hebben een disproportioneel hoger aantal ambtenaren in dienst (Kenniscentrum Benchmarking, 2006). Door samen te werken kunnen deze problemen voorkomen worden.

Er is een aantal belangrijke verschillen tussen de drie cases. Een eerste verschil is het aantal gemeenten dat deelneemt binnen een samenwerking. Dit kan van invloed zijn op het verloop van de samenwerking. Hoe groter het aantal gemeenten dat moet samenwerken, des te meer belangen die op elkaar afgestemd moeten worden. De kans dat een samenwerking voor iedere deelnemende gemeente een meerwaarde bevat wordt kleiner bij een toename van het aantal deelnemende gemeenten. Het aantal gemeenten dat deelneemt aan een samenwerking kan dus van invloed zijn op de kwaliteit van de samenwerking. Maar dit hoeft niet bepalend te zijn. Bij de Regio Noord-Groningen is de mate waarin de ruimtelijke projecten geconcretiseerd worden, en de mate waarin de bevoegdheden worden overgedragen meer van invloed op de samenwerking, dan het aantal deelnemende gemeenten. De

ruimtelijke projecten blijven bij de Regioraad veelal hangen in een algemene visie, waarbij de uitvoering van deze visies niet afgedwongen kan worden. Dit is al met al weinig inspirerend en heeft negatieve gevolgen voor zowel de samenwerking alsook voor de ruimtelijke kwaliteit. Om de samenwerking te verbeteren is het belangrijk dat de gemeenten meer bevoegdheden af durven te staan aan de Regioraad, en dat de plannen die door de Regioraad worden ontwikkeld, juridisch afgedwongen kunnen worden.

Een tweede verschil tussen de twee projectmatige cases en het structurele samenwerkingsverband, is de toonzetting. Bij de Regio is de toonzetting probleemgericht en niet gericht op het 'samen sterker staan' om iets te realiseren. Bij de twee concrete projecten willen de gemeenten gezamenlijk iets realiseren. Dit motiveert meer, dan wanneer de aandacht voornamelijk gericht wordt op het oplossen van problemen.

De eerste conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat algemene samenwerkingsverbanden met een vage opdracht nauwelijks de moeite waard zijn, in de zin van de kosten die gemaakt moeten worden om de samenwerking in stand te houden. Als er geen concrete plannen worden gemaakt, met daaraan verbonden bevoegdheden, dan werkt het niet. Het eerste dat moet gebeuren, wil de Regioraad Noord-Groningen tot betere ruimtelijke resultaten komen, is het concreet maken van de ruimtelijke visies. Verder zou de Raad meer bevoegdheden moeten hebben, om de plannen daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

De tweede conclusie is dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een positieve invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Een reden is dat er projecten worden gerealiseerd die anders niet gerealiseerd zouden worden. De invloed van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is vooral groot bij locatiekeuzes. Locaties worden van een hoger niveau bekeken en de keus is groter. Ook bieden de samenwerkingsverbanden financiële

mogelijkheden en kan kennis gedeeld worden. Uitgangspunt hierbij is dat er hoe dan ook behoefte is aan een bedrijvenpark of woonwijk. Gegeven deze behoefte, komt samenwerking de kwaliteit van zowel de locatie als het project zelf ten goede. Zelfs bij zo'n algemeen samenwerkingsverband als de Regio is de samenwerking van positieve invloed op de ruimtelijke kwaliteit. Want gemeenten pakken zaken aan die anders niet snel aangepakt zouden worden. En wanneer ze het wel zelf zouden aanpakken, gebeurt het op kleine schaal, wat mogelijk tot segmentatie leidt. De samenwerking binnen

de Regio is bij lange na niet volmaakt, maar biedt de mogelijkheid om de Regio als een samenhangend geheel te ontwikkelen.

De hoofdvraag binnen het hier beschreven onderzoek was wat het nut is, gemeten naar ruimtelijke kwaliteit, van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden welke gericht zijn op de ruimtelijke ordening. Deze vraag is, aan de hand van wat in dit hoofdstuk verder is besproken, te beantwoorden met: nuttig. De vraag hoe nuttig, is dus onder andere afhankelijk van de concreetheid van de projecten en de juridische consequenties die eraan verbonden worden.

Bronnenlijst

Allmendinger, P. (2002) Planning theory. Palgrave.

Arcadis, Bosch Labbers (2006) Landschapsonwikkelingsplan Noord Groningen. Arnhem.

Bügel Hajema adviseurs, Grontmij (2001) Bedrijvenpark Fivelpoort. Haalbaarheidsonderzoek duurzame maatregelen.

Bussink, F.L., E.C.M van der Hulst, C.M.M.Wortelboer (1990) Bestuurlijke samenwerking in stedelijke gebieden. Planologisch demografisch instituut, universiteit Amsterdam.

Coolsma, J.C., A.J.G.M. van Montfort (1994) Maatwerk bij intergemeentelijke samenwerking. Verslag van een onderzoek naar gemeentelijke en regionale uitvoering en verdeling van taken in de regio IJssel-Vecht. Rijksuniversiteit Groningen.

Dauvellier, P., J. Luttik (2003) Ruimtelijke kwaliteit in praktijk. Evaluatie van vier practica ruimtelijke kwaliteit. Habiform, Gouda.

Gemeente Appingedam (2001) Bestemmingsplan bedrijvenpark Fivelpoort. Bügel Hajema adviseurs.

Gemeente Stadskanaal, Gemeente Borger-Odoorn, De Monden B.V. (2005) Masterplan Drentse Horn.

Hooimeijer, P. (2002) Academische reflecties. De wetenschap aan het woord over de vijfde nota. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Jansen, S. (5 mei 2006) Dagblad van het Noorden. Remkes wil Groningse gemeenten herindelen. Artikel Blz 1.

Landschapsbeheer Nederland (2005) Bedrijven in het groen, 12 voorbeelden van groene bedrijventerreinen, Brochure.

MDW werkgroep (2002) Rapport Intensief ruimtegebruik bedrijventerreinen “verzameld werk”.

Ministerie van Economische zaken (2003) Ruimtelijke kwaliteit en bedrijventerreinen, analyse van het planvormingsproces, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (2004) Actieplan bedrijventerreinen 2004-2008. Samen werken aan uitvoering, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken (2004) Meervoudig ruimtegebruik in de tijd. Het beter benutten van bedrijventerreinen buiten reguliere kantoortijden, Den Haag.

Niekerk, F.(2000) Het effect gerapporteerd. De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur. Geopers, Groningen.

Provincie Groningen (2000) Provinciaal omgevingsplan, koersen op karakter, Groningen.

Raad voor het binnenlands bestuur (1993) Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid. Advies aan de minister van binnenlandse zaken over grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden.

Regioraad Noord Groningen (2005) Regioraad Noord Groningen, een plaatsbepaling, notitie.

Regioraad Noord Groningen (2005) Gespreksnotitie functioneren Regioraad.

Roo, G. de, M. Schwartz (2001) Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak. Sdu uitgevers, Den Haag.

Ruimtelijk planbureau (2004) Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk. NAI uitgevers, Rotterdam.

Traag, J.M.E. (1993) Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur? Universiteit Twente. Febodruk, Enschede.

Verbart, J. (2004) Management van ruimtelijke kwaliteiten, De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied. Uitgeverij Eburon, Delft.

Verhage, R., R. Sluis (2003) Samenwerking bij stedelijke vernieuwing. Stedelijke en regionale verkenningen. DUP Science. Haveka, Alblasserdam.

Voogd, H. (1999) Facetten van de planologie. Vierde druk. Samsom uitgeverij, Alphen aan den Rijn.

Vrom, LNV, VenW, EZ (2004) Nota ruimte, Ruimte voor ontwikkeling.

Vrom (2002) Fundamentele herziening wet ruimtelijke ordening. Onderzoek naar aanleiding van het BRO.

Waalkens, J. (1992) Regionale bestuursvormen. Niets nieuws onder de zon? RuG. Geo pers, Groningen.

Internetadressen:

www.archined.nl, bezocht op 1 februari 2006

www.demarne.nl, bezocht op 6 juni 2006

www.drentsehorn.nl, bezocht op 10 november 2006

www.euroborg.nl, bezocht op 22 april 2006

www.fivelpoort.com, bezocht op 16 mei 2006

www.groningen-seaports.com, bezocht op 4 januari 2006

www.kenniscentrumbenchmarking.nl, bezocht op 27 november 2006

www.kvk.nl, bezocht op 31 oktober 2006

www.regioraad.nl, bezocht op 28 oktober 2006

Geïnterviewde personen:

J. Bessembinders: wethouder Ruimtelijke Ordening Stadskanaal:
Drentse Horn

N. van der Poort: projectleider bedrijventerrein Fivelpoort

S. van der Veen: secretaris regioraad Noord-Groningen

G.D. Renkema: Burgermeester Eemsmond: dagelijks bestuur
Regioraad Noord-Groningen, portefeuille Volkshuisvesting en
Ruimtelijke Ordening.

T. Hoek: Provinciaal Bouwmeester Provincie Groningen

Bijlage 1

Om een samenwerking te beoordelen heeft R. Verhage (2003) een aantal punten op rij gezet waar naar gekeken kan worden. Deze punten staan in schema B1.1 weergegeven. Het eerste punt dat hij noemt, is de integraliteit van de besluitvorming. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de organisatie van het samenwerkingsverband en de beschikbaarheid van relevante technische en professionele capaciteit. De afzonderlijke partijen beschikken over het algemeen over voldoende technische kennis wat betreft hun eigen vakgebied, echter de afstemming tussen de sectoraal opererende partijen levert problemen op. Het is de taak van de projectorganisatie om dit op een goede integrale wijze te coördineren. Bij de organisatie van de samenwerking gaat het om beslissingen over onderwerp, reikwijdte en tijdsduur. Gekeken wordt hoe de risico's verdeeld worden over de verschillende partijen. Verder wordt bepaald of er sancties zijn indien afspraken niet worden nagekomen en wat die sancties dan zijn. Indien geen bezit wordt overgedragen, waardoor er geen gezamenlijke risico's zijn, en er geen sancties staan op het niet nakomen van afspraken dan zijn er technisch gesproken weinig belemmeringen om te stoppen bij tegenslag. De zekerheid dat een plan daadwerkelijk uitgevoerd wordt is dus lager wanneer weinig risico's voor de verschillende actoren aanwezig zijn en er geen sancties gesteld worden. Het is echter wel zo dat de verschillende partijen onderling afhankelijk zijn bij het realiseren van hun doelstellingen, waardoor men niet zo maar kan stoppen. Ook boet een partij dan in aan geloofwaardigheid, wat van belang kan zijn bij een eventuele toekomstige samenwerking.

Het volgende punt gaat over het gezamenlijk bepalen van strategische doelen. Hierbij zijn een aantal factoren van belang; namelijk de rijpheid van het onderwerp, de verbondenheid van de partijen met de gemeenschappelijke doelstellingen en de

aanwezigheid van bemiddelaars bij problemen in de besluitvorming. Bij de rijpheid van het onderwerp wordt onderscheid gemaakt tussen rijpheid van de aanpak en rijpheid van de specifieke samenwerkingsvorm. Bij rijpheid van aanpak gaat het om de noodzaak voor de verschillende partijen om een gebied of project aan te pakken. Indien de urgentie van de aanpak de verschillende partijen bij elkaar brengt, rest de vraag of de partijen klaar zijn voor een samenwerkingsverband. De individuele belangen en doelstellingen moeten voldoende op elkaar aansluiten. Indien dit niet het geval is dan is samenwerking niet mogelijk. Men zou elkaar tegenwerken vanwege tegenstrijdige doelstellingen.

Het volgende van belang is dat de verschillende actoren zich verbonden voelen met de gemeenschappelijke doelstellingen. Dit wordt ook wel 'commitment' genoemd. Over het algemeen kan gezegd worden dat actoren zich in de fase van visievorming veelal verbonden voelen met de doelstellingen, maar hoe verder het proces richting de uitvoeringsfase gaat, des te meer actoren handelen op grond van de eigen deelbelangen. De gezamenlijke doelstelling wordt dan volgens zeggen nog wel onderschreven, maar dit uit zich niet in praktisch handelen.

Verder kan de aanwezigheid van bemiddelaars bij problemen in de uitvoering cruciaal zijn. Van belang is dat de bemiddelaars onafhankelijk zijn. Zij moeten in staat zijn om boven de partijen te staan en onbevooroordeeld de belangen tegen elkaar af te wegen. In veel gevallen is de bemiddelaar een persoon uit een van de deelnemende partijen, wat het proces bemoeilijkt. De geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de bemiddelaar kunnen ter discussie worden gesteld. Dit zijn redenen waarom bij conflicten regelmatig een extern bureau in wordt geschakeld.

Het derde punt dat genoemd wordt is de mate van betrokkenheid van belanghebbende actoren. Dit is afhankelijk van de hoeveelheid prikkels om deel te nemen in de gezamenlijke

organisatie. Deelname gebeurt over het algemeen op basis van een kosten-batenafweging. Partijen nemen slechts deel wanneer dit voordeel oplevert. Zoals T. Hoek van de provincie Groningen antwoordde op de vraag welke factor belangrijk is bij een succesvolle samenwerking: “Er moet wat te winnen zijn”.

Een volgend punt is het gebruik van lokale kennis. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de besluitvormingsstructuur. Deze structuur dient een garantie te bieden voor een gelijke verdeling van machtsposities. De machtsposities worden zichtbaar door te kijken welke actoren vertegenwoordigd zijn in zowel de stuurgroep, als ook het managementteam en in de verschillende projectgroepen. Belangrijk hierbij zijn de projectleiders, deze bepalen welke actoren vertegenwoordigd worden in de projectgroepen. Uiteindelijk is de heersende samenwerkingscultuur bepalend voor de daadwerkelijke inzet van lokale kennis. Met de samenwerkingscultuur wordt bedoeld op de informele onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren. Van belang hierbij is dat de organisatie transparant is en dat er een duidelijk aanspreekpunt is. Ook moet bekend zijn bij welke partijen en personen de verantwoordelijkheid ligt voor de verschillende onderdelen van de projecten. De samenwerkingscultuur is in sterke mate verbonden met de formele besluitvormingsstructuur. Dit is een onderdeel van het laatste punt dat genoemd wordt, namelijk de kwaliteit van de werkrelaties. De kwaliteit van de werkrelaties wordt bepaald door de projectleiding en de relaties tussen de partijen. Van invloed is of de projectleider is ingehuurd bij een onafhankelijk extern bureau of dat het een persoon is van een van de deelnemende partijen. De projectleider bepaalt in belangrijke mate de betrokkenheid van partijen. Om relaties tussen de partijen op te bouwen is tijd nodig, waarbij teambuilding een belangrijke rol kan spelen. De invloed van persoonlijke relaties op de ontwikkeling van het proces is groot. Dit is een reden waarom personeelsverloop, wat veelal niet te vermijden is, gezien wordt als

Integraliteit van besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> ○ Organisatie van de samenwerking ○ Beschikbaarheid relevante technische en professionele capaciteit
Gezamenlijk strategische doelen bepalen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rijpheid onderwerp ○ Verbondenheid ○ Aanwezigheid bemiddelaars
Betrokkenheid actoren	<ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokkenheid van alle belanghebbenden ○ Prikkel om deel te nemen in gezamenlijke organisatie
Gebruik van lokale kennis	<ul style="list-style-type: none"> ○ Besluitvormingsstructuur ○ Samenwerkingscultuur
Kwaliteit van werkrelaties	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projectleiding ○ Relatie tussen de partijen

Schema B1.1 Indicatoren om samenwerking te beoordelen.

Bron: Verhage, 2003

een knelpunt. Indien dit verloop onder het personeel te groot is, ontstaat er onduidelijkheid over wie waarover aan te spreken is en waar de verantwoordelijkheden liggen.

Ook Bussink et al. (1990) noemt een aantal specifieke kenmerken waarop samenwerkingsverbanden beoordeeld kunnen worden. Deze staan weergegeven in schema B1.2. De kenmerken worden voor een groot deel bepaald door de vorm van samenwerking waarvoor is gekozen. Het eerste punt wat genoemd wordt gaat over de bevoegdhedenoverdracht. Bij een geformaliseerd bestuurlijk overleg en bij bestuursovereenkomsten worden over het algemeen geen bevoegdheden overgedragen, hoewel soms wel erkend wordt dat dit in een latere fase van de samenwerking wel nodig kan zijn. Bij een gemeenschappelijke regeling worden wel bevoegdheden overgedragen aan de apart opgestelde organisatie.

Een volgend kenmerk is de mate van binding. Bij een gemeenschappelijke regeling worden de afspraken als bindend ervaren, zelfs in situaties waar nauwelijks sancties zijn opgesteld

voor wanneer de afspraken niet worden nagekomen. In situaties waar geen sancties worden opgesteld, is er echter wel sprake van indirecte sancties, zoals het vervallen van subsidies en gezichtsverlies. Dit zijn redenen waarom men niet snel zal uittreden, de morele binding en het gevaar niet serieus genomen te worden bij een toekomstige samenwerking wegen zwaar mee. Bij een gemeenschappelijke regeling kan de provincie optreden als geschillencommissie en indien dit niet voldoende blijkt, rest de stap naar de rechter. Bij een geformaliseerd bestuurlijk overleg en bij bestuursovereenkomsten is de mate van binding minder sterk. De kans dat een partij eruit stapt, is groter doordat er minder consequenties aan hangen. Toch zullen partijen voorzichtig omgaan met de gemaakte afspraken. Partijen willen niet de boot missen door vroegtijdig eruit te stappen en ook hier spelen, wel in mindere mate, de eerdergenoemde indirecte sancties.

De democratische inbedding is het derde kenmerk dat genoemd wordt. Met de democratische inbedding wordt bedoeld op de mate waarin de betrokken gemeenteraden betrokken worden bij de besluitvorming. Er kunnen grote verschillen zitten in de mate waarin de informatie en afspraken uit het samenwerkingsverband teruggekoppeld wordt naar de gemeenteraden. Dit kan gedaan worden door het gezamenlijk ontwikkelde plan ter inzage te leggen. Ook kan men een klankbordgroep in stellen waarin overleg plaatsvindt tussen belanghebbenden en een afvaardiging van het samenwerkingsverband. Van belang bij de democratische inbedding is verder de directe deelname van een gemeente in het samenwerkingsverband. Het kan voorkomen dat centrumgemeenten wel direct geïnformeerd worden en om hun mening wordt gevraagd, terwijl randgemeenten slechts indirect via een vertegenwoordiging worden geïnformeerd en dus slechts getraptd invloed uit kunnen oefenen.

Bevoegdhedenoverdracht	○ Overleg/aparte organisatie
Mate van binding	○ Directe sancties ○ Indirecte sancties
Democratische inbedding	○ Terugkoppeling informatie ○ Directe/getrapte deelname
Draagvlak	○ Motivatie deelnemers ○ Motieven deelnemers

Schema B1.2 Indicatoren om samenwerking te beoordelen. Bron: Bussink et al, 1990

Het laatste kenmerk gaat over het draagvlak van de samenwerking. Dit komt over het algemeen daadwerkelijk tot uiting bij de uitvoering van de gezamenlijk opgestelde plannen. Het draagvlak is afhankelijk van de motivatie en de motieven van de deelnemers. De mate waarin de doelstellingen van een deelnemer terugkomen in het opgestelde plan beïnvloedt de motivatie om deel te nemen aan de uitvoering. Hierbij is het mogelijk dat een afweging gemaakt moet worden tussen een kwalitatief goed plan, waarbij ook de lastigere aspecten worden aangepakt, en een kwalitatief minder goed plan waarbij deze aspecten vooruit worden geschoven. In het laatste geval is het draagvlak om deel te nemen aan het plan groter, daar de situaties waarin conflicten kunnen ontstaan, vermeden worden.

Coolsma et al. (1994) noemt een aantal indicatoren die gericht zijn op het beoordelen van de taakverdeling bij de uitvoering van het plan. Het is dus afhankelijk van de fase waarin een plan zich bevindt of het aan de indicatoren getoetst kan worden. De indicatoren staan schematisch weergegeven in schema B1.3.

De eerste groep indicatoren zijn de effectiviteitscriteria, waarbij het gaat om de mate waarin het doel bereikt wordt. De kwantitatieve effectiviteit is gericht op het behalen van de beoogde productie, terwijl bij de kwalitatieve effectiviteit gekeken wordt of

de producten aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. De voorzieningen voor toegankelijkheid van dienstverlening wordt gemeten door te kijken of burgers weten waar en door wie de dienst verleend wordt. Dit is net als de kwaliteit van het uitbestede werk in dit onderzoek niet relevant, daar het gaat niet om dienstverlenende projecten maar om projecten die invloed uitoefenen op de omgeving. De personele bezetting wordt gemeten door te kijken naar de hoeveelheid personeel en naar de deskundigheid van het aanwezige personeel. Dit aspect is van belang bij het beoordelen van de effectiviteit, maar ook bij het beoordelen van de efficiëntie van een samenwerking. Bij de volgende groep indicatoren komt het aspect personele bezetting dus ook terug. Op de aanwezigheid van materieel en voldoende budget zal niet ingegaan worden. Als laatste wordt gekeken naar de samenhang tussen taken die raakvlakken vertonen, waarbij gekeken wordt of deze taken bij één organisatie ondergebracht zijn.

De tweede groep indicatoren zijn de efficiëntiecriteria, gericht op de mate van doelmatigheid. Dus is de taak zo efficiënt mogelijk volbracht? Hierbij kan het gaan om de kosten, de snelheid, de hoeveelheid problemen waar tegenaan is gelopen of de hoeveelheid buitengewone inspanning die het gekost heeft. Het efficiëntiecriteria wordt opgesplitst in een aantal aspecten, waarbij het eerste aspect gaat over de vraag of er optimaal gebruik is gemaakt van de mogelijkheden om door samenwerking tussen gemeenten schaalvoordelen te behalen. De volgende twee aspecten gaan over dubbelwerk en overbodig werk. Worden door gemeenten niet nodeloos dezelfde werkzaamheden verricht en worden geen taken verricht die geen resultaat opleveren? Wordt in meerdere besluitvormingscircuits overlegd over dezelfde aspecten en in hoeverre werken deze besluitvormingsprocedures verdragend? De mate waarin bepaalde taken goedkoper uitbesteed kunnen worden, is niet relevant voor dit onderzoek en wordt niet behandeld. Een ander

Effectiviteitscriteria: Mate van doelbereik	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kwantitatieve effectiviteit ○ Kwalitatieve effectiviteit ○ Voorzieningen voor toegankelijkheid van dienstverlening ○ Kwaliteit uitbesteed werk ○ Personele bezetting ○ Materieel ○ Budget ○ Samenhang
Efficiëntiecriteria: Mate van doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mogelijkheden schaalvoordelen ○ Dubbelwerk ○ Overbodig werk ○ Uitbesteedbaar werk ○ Dubbele besluitvormingscircuits ○ Verdragende besluitvormingsprocedures ○ Verwerven/verliezen rijksbijdragen ○ Personele bezetting ○ Samenhang
Democratische controle	<ul style="list-style-type: none"> ○ Informatie voorziening aan gemeente ○ Betrokkenheid en zeggenschap raad
Kosten voor de burger	<ul style="list-style-type: none"> ○ Directe kosten ○ Indirecte kosten

Schema B1.3 Indicatoren om samenwerking te beoordelen.

Bron: Coolsma et al, 1994

aspect gaat over de mogelijkheid om rijksbijdragen binnen te halen. Wordt er optimaal gebruik gemaakt van rijksbijdragen die samenwerking belonen? Of heeft men bij de samenwerking mogelijkheden laten lopen om in aanmerking te komen voor rijksbijdragen? Ook bij deze groep indicatoren komt het belang van samenhang terug. Hier is dit gericht op het zo laag mogelijk houden van de uitvoeringskosten, door taken die inhoudelijke raakvlakken hebben samenhangend uit te voeren, zodat de kennis, vaardigheden en informatie die verkregen worden bij het uitvoeren van de ene taak, ook gebruikt worden bij het uitvoeren van andere taken.

Een punt dat ook door Bussink et al. (1990) genoemd is, is de democratisch inbedding. De vragen die hierbij een belangrijke rol spelen zijn of de gemeenteraad een duidelijk beeld heeft van de uitvoering van de taak en hoe het gesteld is met de betrokkenheid en zeggenschap van de gemeenteraad.

Het laatste dat genoemd wordt door Coolsma et al (1994) gaat over de directe en indirecte kosten voor de burger. Directe kosten zijn tarieven die geheven worden bij het gebruik van bepaalde diensten, indirecte kosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om zich te verplaatsen naar de locatie waar de diensten verkrijgbaar zijn.

Niekerk (2000) noemt vier deelprocessen waarin planning onderverdeeld kan worden: het rationeel- inhoudelijke proces, het maatschappelijke proces, het politiek- bestuurlijke proces en het organisatorische proces. Aan ieder deelproces zijn een aantal aspecten verbonden waarmee de kwaliteit van dit deelproces beoordeeld kan worden. In schema B1.4 staan deze aspecten weergegeven. Op deze kwaliteitsaspecten wordt hier niet verder ingegaan. Voorzover relevant zijn de aspecten in de voorgaande schema's al besproken. Bij dit schema gaat het om de onderverdeling in deelprocessen, welke als basis is genomen voor het analysekader dat in het hier beschreven onderzoek is gebruikt.

Deelprocessen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kwaliteitsaspecten
Rationeel- inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doelgericht en toekomstgericht ○ Creatief en innovatief ontwerp ○ Coherent en gestructureerd ○ Betrouwbaar en bruikbaar ○ Gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ ecologische waarden (o.a. duurzaamheid) ○ sociale waarden (o.a. rechtvaardigheid) ○ economische waarden (o.a. doelmatigheid)
Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sociale acceptatie ○ Sociaal draagvlak
Politiek- bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> ○ Legitimiteit ○ Transparantie ○ Democratische werkwijze
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doelmatigheid proces (tijd, geld en menskracht) ○ Structurerend (onderzoeks- en communicatieproces) ○ Regulerend (afstemming, coördinatie en samenwerking)

Schema B1.4 Kwaliteitsaspecten van planning

Bron: Niekerk (2000)

Voorgaande schema's zijn voor het hier beschreven onderzoek samengevoegd, waarbij de deelprocessen uit schema B1.4 als uitgangspunt zijn genomen. De indicatoren uit de andere drie schema's die relevant waren voor het onderzoek zijn hierin onderverdeeld. Het uiteindelijke analysekader is terug te vinden in schema 2.1, in hoofdstuk 2.