



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afstudeerscriptie voor de Master Environmental & Infrastructure Planning
Peter van der Ven (s1634909)
december 2012

Prioriteiten voor de toekomst in discussie

*Een onderzoek naar de doorwerking van besluitvorming in de gebiedsgerichte
wegenplanning en de rol van gebiedsgerichte instrumenten daarbij*



Begeleiders:
Niels Heeres, MSc
Prof. dr. Jos Arts

Prioriteiten voor de toekomst in discussie

Een onderzoek naar de doorwerking van besluitvorming in de gebiedsgerichte wegenplanning en de rol van gebiedsgerichte instrumenten daarbij

P.W.H. van der Ven

Master Thesis

december 2012

Peter van der Ven
S1634909
vanderven.peter@gmail.com
p.w.h.van.der.ven@student.rug.nl

Begeleiders:
N. Heeres, MSc
Prof. dr. E.J.M.M. Arts

Master Environmental & Infrastructure Planning
Faculteit Ruimtelijke wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Rijkswaterstaat
Dienst Verkeer en Scheepvaart
Afdeling Leefomgevingskwaliteit
Steunpunt Gebiedsgericht Werken
Begeleiding: Inez 't Hart



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Samenvatting

Doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de doorwerking van gebiedsagenda's in besluitvorming bij integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces en de meerwaarde van een structurerend instrument als de Omgevingswijzer bij de doorwerking.

Ontwikkelingen

In wegenplanning is de complexiteit van de context steeds groter geworden. Hier zijn verschillende oorzaken voor te noemen. De dynamiek in de context wordt groter, doordat conflicten in belangen, er een toenemende schaarste aan ruimte is, de overheid een andere rol heeft en de regeldruk toeneemt (Arts 2007). Een technocratische benadering met een lineair planningsproces, die in wegenplanning lange tijd gedomineerd heeft, past niet in deze dynamische situaties. Als gevolg zijn kosten- en tijdsoverschrijdingen in de wegenplanning eerder regel dan uitzondering (RVW 1998). Een flexibel en adaptief wegenplanningsproces dat aansluit bij de bestaande maatschappelijke en politieke dynamiek is nodig om met de complexiteit in de context om te kunnen gaan (De Roo in Heeres et al 2010, p.18). Een meer communicatief gerichte benadering past in dynamische situaties waarin de complexiteit van de context groot is. De gebiedsgerichte benadering is deze communicatieve benadering die in de wegenplanning wordt nagestreefd. De gebiedsgerichte benadering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een werkwijze om in ruimtelijk beleid om te gaan met (1) dynamiek in de ruimte, (2) dynamiek in actoren (verhoudingen in de driehoek markt-overheid-'civil society'), en (3) dynamiek in het besluitvormingsproces.

In wegenplanning en in het beleid is er een verschuiving weg van de gecentraliseerde wegenplanning, met een zwaar sectoraal instrumentarium, die de 'stroperigheid' wil tegengaan, naar een wegenplanning vanuit een gebiedsgerichte benadering, waarin een integrale aanpak van ruimte en infrastructuur de kwaliteit van projecten willen vergroten. In de Nederlandse wegenplanning wordt deze benadering nagestreefd met het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), dat ten doel stelt om te zorgen voor beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het fysiek ruimtelijke domein (I&M 2012a). Daarbij worden verschillende instrumenten gebruikt. Een daarvan zijn de MIRT-gebiedsagenda's.

Doel van de gebiedsagenda's is om per gebied (landsdeel) een beeld te krijgen van de knelpunten en gewenste ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn. De gebiedsagenda dient als onderlegger voor het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (BO-MIRT) met de minister en het maken van concrete (financiële) afspraken daarover in de komende jaren (I&M 2012a). De eerste generatie gebiedsagenda's uit 2009 wordt geactualiseerd.

Voor Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van de centrale overheid, betekenen de genoemde verschuivingen in de context ook een andere manier van werken. Een technocratische, sectorale werkwijze, bij het oplossen van infrastructuurproblemen, wordt daarbij vervangen door een meer communicatieve, integrale werkwijze. Een relatief nieuwe term hierbij is de gebiedsgerichte

benadering, of bij Rijkswaterstaat genoemd ‘gebiedsgericht werken’ waarmee een duurzame gebiedsontwikkeling wordt nagestreefd. Onder andere in het advies ‘*Sneller en beter*’ van de Commissie Elverding uit 2007, wordt het toenemende belang van een proactieve rol van Rijkswaterstaat in de gebiedsagenda’s en een brede gebiedsgerichte verkenning benadrukt (RWS 2011a). Maar ook in de latere fasen van het MIRT-proces (planuitwerking, realisatie, beheer en onderhoud) zal Rijkswaterstaat met andere partijen in een bepaald gebied moeten samenwerken. Hierbij is Rijkswaterstaat “*nog niet altijd sterk in kansen en in het identificeren van omgevingsrisico’s*” (RWS 2011a, p.1). Om het netwerkbelang te behartigen neemt Rijkswaterstaat (als netwerkmanager) deel aan regionale- en rijksgebiedsteams bij gebiedsontwikkelingen.

Een instrument dat in het kader van duurzame gebiedsontwikkeling wordt ontwikkeld vanuit Rijkswaterstaat is de Omgevingswijzer. De Omgevingswijzer is een gebiedsgericht instrument dat als hulpmiddel dient bij de ontwikkeling en besluitvorming in verschillende MIRT-fases (RWS 2012b). Het instrument dient om discussies te structureren. Het instrument helpt om als Rijkswaterstaat in een vroegtijdig stadium met andere overheden, marktpartijen en de omgeving in gesprek te komen. De Omgevingswijzer is nog in ontwikkeling, maar is als pilot al op een aantal programma’s/projecten in verschillende fasen van het MIRT-proces toegepast.

Het idee achter de gebiedsagenda is om verschillende vormen van regionaal beleid te bundelen en op elkaar af te stemmen. Zodoende is het een instrument om strategische consensus te bereiken te bereiken tussen actoren op verschillende niveaus (centraal en decentraal) voor ruimtelijke ontwikkelingen op langere termijn. Maar wat er in de gebiedsagenda staat, op wat voor manier dat doorwerkt in latere besluitvorming, daar ontbreekt inzicht in. Dit onderzoek gaat in op de rol die de gebiedsagenda speelt in de besluitvorming bij actoren betrokken bij een gebiedsontwikkeling in latere fasen van het MIRT. Daarmee kan inzicht worden verschaft in de doorwerking van beleid.

Daarnaast gaat dit onderzoek in op de rol van de Omgevingswijzer als structurerend element in discussies. Een inventarisatie van eerste ervaringen geeft inzicht over of de Omgevingswijzer mogelijkheden bezit om de doorwerking van gebiedsagenda’s te verbeteren en wat verwachtingen voor mogelijk toekomstig gebruik zijn.

Resultaten

Het is vooral de institutionele kant, van waaruit de gebiedsagenda een discussie faciliteert, die een meerwaarde lijkt te bezitten wat betreft het meenemen van strategische doelstellingen. Althans voor in de toekomst, want in de huidige situatie is dit nog niet het geval. Dat deze strategische doelstellingen nog niet worden meegenomen bij projecten lijkt te verklaren te zijn door de voornemens in de gebiedsagenda’s. Bij de analyse van alle gebiedsagenda’s zijn verschillen geconstateerd in de aard van voornemens. Echter, in een groot gedeelte van de gebiedsagenda’s, waaronder de onderzochte, worden weinig operationele voornemens genoemd, waardoor een brug naar de integrale beleidsontwikkelingen (de projecten) achterwege blijft, wat nou concretere acties zijn die uit het integrale verhaal voortkomen. Er blijft daarmee een kloof bestaan tussen het strategische beleid en de operationele uitvoeringswereld.

De gebiedsagenda kan nut hebben als wordt gekeken naar doorwerking. Niet als inhoudelijk vernieuwend, niet als participatie verhogend, maar een meerwaarde lijkt vooral te zitten als faciliterend voor een discussie aangaande prioriteiten tussen Rijk en regio in een landsdeel en de operationele voornemens die daarmee gepaard gaan. Met een discussie en vanuit een vooral publiek-publieke samenwerking, wil een betere prioritering voor gedeelde opgaven tussen Rijk en regio bewerkstelligd worden.

De rol van de Omgevingswijzer als structurerend element in een discussie wordt als nuttig ervaren. De toegevoegde waarde van het instrument lijkt te zitten in verschillende aspecten. Het brengen van integraliteit in de discussie is daar een van. Het structureren aan de hand van twaalf thema's lijkt de kwaliteit van een discussie ten goede te komen. De flexibiliteit van het instrument kan voorzien in maatwerk bij de toepassing in verschillende discussies. De simpelheid van het instrument maakt dat het voor een breed publiek gebruikt kan worden. Het instrument zorgt ervoor dat alle deelnemers gelijkwaardig aan de discussie kunnen deelnemen. Door het kwalitatieve karakter van de discussie lijkt de Omgevingswijzer vooral op strategisch niveau goed toepasbaar. Omdat de Omgevingswijzer vooral geschikt lijkt als structurerend element in de discussie op strategisch niveau, lijkt deze goed toepasbaar bij de gebiedsagenda. De Omgevingswijzer lijkt in deze discussie terugkerend te kunnen worden toegepast om prioriteiten te toetsen en met behulp van de Omgevingswijzer te bediscussiëren. Van een toepassing als 'joint fact finder' lijkt hij daarin geschikt.

Geconcludeerd kan worden dat de gebiedsagenda niet veel bijdraagt in de besluitvorming in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces aan inhoudelijke en procesmatige doelbereiking van gebiedsgericht werken, maar lijkt als faciliterend voor een blijvende discussie tussen Rijk en regio over prioriteiten in een landsdeel een platform te zijn waar een behoefte aan is. Daarbij kan een gebiedsgericht instrument als de Omgevingswijzer helpen door een nadruk op intersubjectieve elementen in besluitvorming te leggen. De gerichtheid op de ontwikkeling van een gezamenlijk perspectief leidt tot een verbeterde besluitvorming in latere fasen.

Algemene aanbevelingen

De volgende algemene aanbevelingen kunnen worden gedaan naar aanleiding van het onderzoek:

- ✓ De toepassing van de gebiedsagenda kan beperkt worden tot basis voor een strategische discussie met als resultaat om na te streven: een (top)prioriteitenlijst.
- ✓ Wanneer betere meer concrete operationele voornemens worden opgenomen in de gebiedsagenda's, kan duidelijker naar voren worden gebracht hoe er daadwerkelijk aan de gekozen (top)prioriteiten bijgedragen gaat worden. Daarmee kan een brug worden geslagen vanuit de beleidsontwikkeling naar de projecten.
- ✓ Ook kan er een brug vanuit de projecten naar de beleidsontwikkeling worden geslagen. Dit kan door beter betrokkenen bij (toekomstige) integrale gebiedsontwikkelingen voordelen van een strategische discussie in te laten zien en hen ook in de strategische discussie te betrekken.

- ✓ Er kan worden bekeken of het gewenst is en zo ja, op welke manier er bij de strategische prioriteitendiscussie nog een bredere inbreng vanuit kennisinstellingen, bedrijven of ‘civil society’ mogelijk gemaakt zou kunnen worden.
- ✓ Het gaan toepassen van de Omgevingswijzer om een strategische discussie in de gebiedsagenda te faciliteren en te zoeken naar (top)prioriteiten, lijkt te leiden tot een beter en robuuster resultaat, wat een grotere commitment over een langere periode met zich meebrengt.
- ✓ In besluitvorming in de politieke arena zal een betere naleving van uitvoerende en controlerende taken uiteindelijk de doorwerking van beleid ten goede kunnen komen.

Aanbevelingen met betrekking tot de rol van Rijkswaterstaat

De volgende aanbevelingen aangaande de rol van Rijkswaterstaat in gebiedsgerichte ontwikkelingen a kunnen worden gedaan naar aanleiding van het onderzoek:

- ✓ Rijkswaterstaat kan als organisatie een belangrijke schakel zijn tussen de beleidsontwikkende wereld, met zijn positie dicht bij het ministerie van I&M en de projectenwereld, met een op de omgeving gerichte rol van de regionale diensten. De betrokkenheid bij gebiedsagenda's lijkt daarbij een goede ingang en de ontwikkeling van een instrument als de Omgevingswijzer lijkt daarbij te helpen.
- ✓ Door nauw betrokken te blijven bij de gebiedsagenda-overleggen als wegbeheerder, kan goed op de hoogte worden gebleven wat er speelt in de beleidswereld en in de regio. Dit lijkt aan te sluiten bij het publieksvriendelijk werken dat Rijkswaterstaat nastreeft.
- ✓ Gebiedsontwikkelingen en infrastructuurprojecten hoeven niet hun eigen dynamiek te hebben, deze dynamiek kan gedeeltelijk gelijk worden geschakeld door meer kennis van overkoepelende doelstellingen te vergaren en de eigen kennis in te brengen. Daarmee kan de integraliteit worden bevorderd en daarmee het gebiedsgericht werken.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de doorwerking van gebiedsgericht beleid in wegenplanning. Met deze scriptie zal ik de masteropleiding Environmental & Infrastructure Planning afronden. Dit onderwerp is gekozen, omdat ik van het bestaan van de gebiedsagenda had gehoord en benieuwd was hoe deze tot stand zou komen. Daarnaast wilde ik graag een onderwerp kiezen dat voor Rijkswaterstaat ook een nuttig was om te onderzoeken. Het schrijven van deze scriptie wilde ik namelijk graag combineren met een afstudeerstage. Met het onderzoek wordt aangesloten op het gezamenlijke onderzoeksprogramma 'Duurzame wegen' van Rijkswaterstaat en de Rijksuniversiteit Groningen.

In april 2012 ben ik zodoende begonnen met een afstudeerstage bij de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat in Delft. Bij het team Gebiedsgericht Werken was er een plaats om onderzoek te doen naar de gebiedsagenda's en de Omgevingswijzer. In de periode van de stage is vooral veel kennis opgedaan betreffende de onderwerpen, waar niet veel 'papieren' informatie over bestaat. Daarnaast is de data voor het onderzoek ook in de stageperiode verzameld. De stage liep af in oktober, waarna verder is gegaan met het uitwerken van het onderzoek. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in hetgeen nu voor u ligt.

Met dit onderzoek heb ik veel ervaring op kunnen doen, wat het is om onderzoek te doen. Het doen van het onderzoek ging niet altijd even gemakkelijk. Het was vaak vrij lastig om de goede informatie te verkrijgen, zowel in de literatuur als in de praktijk en dit dan ook goed op papier te zetten. Inhoudelijk heb ik ook veel geleerd. Ik heb inzicht verkregen in verschillende onderdelen van de wegenplanning. Daarnaast heb ik in de wereld van beleidsontwikkeling mogen zien en horen wat daar allemaal om de hoek komt kijken bij de implementatie van beleid. Ervaringen hierin kunnen in de toekomst wellicht van pas komen in het werkveld.

Het onderzoek en de stage hadden nooit een tot een succesvol einde kunnen worden gebracht, zonder de hulp van verschillende mensen. Allereerst wil ik Niels Heeres bedanken voor zijn goede begeleiding. Altijd was het mogelijk om snel een afspraak te maken en ondanks dat ik afgesproken deadlines nogal eens overschreed, bleef de begeleiding zeer waardevol ook op afstand van Groningen. Daarnaast wil ik Jos Arts bedanken voor het mogelijk maken van mijn stage bij het team gebiedsgericht werken, maar ook voor de tijd die hij vrij heeft gemaakt om tweede begeleider te kunnen zijn en heb het contact als waardevol ervaren. In het bijzonder wil ik Inez 't Hart bedanken voor de begeleiding vanuit Rijkswaterstaat. Bij het team gebiedsgericht werken heb ik een leuke tijd gehad, naast Inez wil ik Eli Gehasse, Jan Willem de Jager, Annemiek Tromp en John Weebers bedanken voor de gegeven vrijheid en 'het kijkje in de keuken' bij Rijkswaterstaat, dat ik als erg leerzaam heb ervaren. Verder wil ik alle veertien geïnterviewden bedanken voor hun diverse en waardevolle informatie en de tijd die ze vrij hebben gemaakt. Tot slot wil ik Marieke, mijn familie en vrienden bedanken voor alle steun en interesse het afgelopen jaar.

Met deze thesis wordt een interessante studie en een prachtige studententijd in Groningen afgesloten, die beiden door heel veel mensen en organisaties mogelijk zijn gemaakt. Dank daarvoor. Nu is de tijd gekomen om verder te gaan met een multicompagny traineeship bij Jelmer, waar ik ontzettend naar uitkijk!

Peter van der Ven

Den Haag, december 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Voorwoord.....	v
Inhoudsopgave.....	I
Tabellen	III
Figuren.....	IV
Afkortingen.....	V
1. Inleiding.....	1
1.1 Verschuivingen in de Nederlandse wegenplanning.....	1
1.2 Een nieuwe rol voor Rijkswaterstaat	6
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Doelstelling.....	11
1.5 Vraagstelling.....	12
2. De gebiedsgerichte benadering en achterliggende ontwikkelingen vanuit planningtheoretisch perspectief.....	14
2.1 Ontwikkelingen in de Nederlandse wegenplanning.....	14
2.2 Ontwikkelingen in planningtheorie.....	16
2.3 Conceptualisering gebiedsgerichte benadering.....	21
3. Doorwerking.....	29
3.1 Implementatiegat vraagt om evaluatie	29
3.2 Conceptualisering en operationalisering doorwerking.....	31
3.2.1 Conformance	33
3.2.2 Performance.....	34
3.2.3 Operationalisering	35
3.3 De Omgevingswijzer	37
3.4 Synthese: conceptueel raamwerk	38
4. Onderzoeksaanpak.....	41
4.1 Onderzoeksbenadering: case study	41
4.2 Dataverzameling	42
5. Gebiedsagenda's vergeleken	46
5.1 Voornemens per gebiedsagenda.....	46
5.2 Gebiedsagenda's vergeleken.....	49
6. Analyse doorwerking Gebiedsagenda Oost bij A1-zone.....	52
6.1 Inleiding	52
6.1.1 Gebiedsagenda Oost	52
6.1.2 Case A1-Zone	52
6.2 Doorwerking	53

6.2.1 Conformiteit.....	53
6.2.2 Communicatie.....	57
6.2.3 Gebruik	59
6.2.4 Toekomstverwachtingen.....	62
6.2.5 Synthese.....	65
6.3 Toepassing Omgevingswijzer	66
6.3.1 Inleiding.....	66
6.3.2 Ervaringen Omgevingswijzer als structurerend element	66
6.3.3 Toekomstverwachtingen met betrekking tot toepasbaarheid.....	67
6.3.4 Conclusie	68
7. Analyse doorwerking Gebiedsagenda Brabant.....	69
7.1 Inleiding	69
7.1.1 Gebiedsagenda Brabant	69
7.1.2 Case Brainport Avenue.....	70
7.2 Doorwerking	71
7.2.1 Conformiteit.....	71
7.2.2 Communicatie.....	75
7.2.3 Gebruik	77
7.2.4 Toekomstverwachtingen.....	79
7.2.5 Synthese.....	81
8. Overeenkomsten en verschillen tussen de cases.....	83
8.1.1 Conformiteit.....	83
8.1.2 Communicatie.....	84
8.1.3 Gebruik	86
8.1.4 Omgevingswijzer.....	88
9. Conclusies en aanbevelingen.....	89
Literatuur	95
Bijlagen.....	I
Bijlage 1 Verwijzingen geïnterviewde functies	I
Bijlage 2 Intentionele en operationele verwijzingen in de gebiedsagenda's	II
Bijlage 3 Overige bestudeerde documenten.....	V

Tabellen

Tabel 2.1: Dimensies in een pluriforme benadering

Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 87-98

Tabel 3.1: Operationalisering doorwerking vanuit een pluriforme benadering

Bron: auteur

Tabel 4.1: Voorwaarden selectie cases

Bron: auteur

Tabel 5.1: Voornemens aanwezig in de verschillende gebiedsagenda's

Bron: auteur

Figuren

Figuur 1.1: MIRT proces en positie van gebiedsagenda

Bronnen: MIRT Spelregelkader 2011. Positie gebiedsagenda naar RWS (2012a) 'De bijdrage van het ruimtelijk ontwerpen in het MIRT-proces'

Figuur 1.2: Toepassingsvormen Omgevingswijzer

Bron: RWS 2012b, p.1

Figuur 2.1: Dimensies van het planningsproces bij dit onderzoek

Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 98, Figuur 4.3 'A model for planning-oriented action'

Figuur 2.2: Het spectrum met benaderingen in planning

Bron: De Roo et al. 2006, p. 111, Figuur 7.2 'Orientation and focus of mainstream approaches in planning'

Figuur 2.3: Van technisch rationeel naar communicatief rationeel: een toename in scope m.b.t. tijd, ruimte en actoren

Bronnen: links figuur uit Arts 2007, p.33, Figuur 3 'Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuurontwikkeling: variëren in timing van betrokkenheid partijen en ruimtelijke scope'. Midden: voorbeelden uit Arts (2010). Rechts: toevoeging auteur o.b.v. Figuur 2.2.

Figuur 2.4: Dimensies van de gebiedsgerichte benadering bij dit onderzoek *Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 98, Figuur 4.3 'A model for planning-oriented action'*

Figuur 2.5: Instrumenten voor gebiedsgericht werken en de meest kansrijke inzet in het MIRT-proces

Bron: Van der Veen et al. 2012, p. 11

Figuur 3.1: Doorwerking in de drie-stappenbenadering van Bressers (1983)

Bron: auteur

Figuur 3.2 Doorwerking van strategisch beleid en de invloed van gebiedsgericht werken

Bron: auteur

Figuur 6.1: Positionering verkenning A1-zone t.o.v. de Gebiedsagenda Oost-Nederland

Bron: Programmteam A1-Zone 2010a, p. 43

Figuur 6.2: Doorwerking van de Gebiedsagenda Oost op de Verkenning A1-Zone en de rol van ander beleid daarbij

Bron: auteur

Figuur 7.1: Positie van het Ruimtelijk Programma Brainport en toelichting

Bron: SRE 2009b, p.13/14

Figuur 7.2: Doorwerking van de Gebiedsagenda Brabant op de Realisatie Brainport Avenue en de rol van ander beleid daarbij

Bron: auteur

Afkortingen

BO	Bestuurlijk Overleg
BO-MIRT	Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
BZ	Binnenlandse Zaken
DG	Directoraat Generaal
DVS	Dienst Verkeer & Scheepvaart
EL&I	Economie, Landbouw & Innovatie
I&M	Infrastructuur & Milieu
MER	Milieu Effect Rapport
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
RO	Ruimtelijke Ordening
RPB	Ruimtelijk Programma Brainport
RWS	Rijkswaterstaat
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur, Ruimte en Transport
V&W	Verkeer & Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu

1. Inleiding

In deze inleiding wordt begonnen met het schetsen van een beeld van contextuele maatschappelijke veranderingen, die opgaven in wegenplanning steeds complexer maken en waardoor wegenplanning als 'stroef' wordt ervaren. Er is in de wegenplanning beleid nodig dat soelaas biedt aan deze veranderingen. Het werken vanuit een gebiedsgerichte benadering, waarmee een integrale aanpak van ruimte en infrastructuur wordt nagestreefd, lijkt de drijvende kracht te zijn achter beleid dat in kan springen op deze contextuele veranderingen en eerdere problemen in wegenplanning het hoofd biedt.

Van welke contextuele veranderingen er sprake is en hoe daar in het beleid op wordt ingesprongen, daar wordt in paragraaf 1.1 op ingegaan. Daarbij worden beleidselementen belicht, die gerelateerd zijn aan de gebiedsgerichte benadering in de Nederlandse wegenplanning. De contextuele veranderingen en het werken vanuit een gebiedsgerichte benadering hebben consequenties voor de rol van Rijkswaterstaat (de rijkswegenbeheerder) in het planningsproces. Hoe dit zit en wat deze consequenties inhouden, daar wordt in paragraaf 1.2 op ingegaan.

De veranderingen in de wegenplanning gaan gepaard met verschillende problemen, waarvan implementatie van gebiedsgericht strategisch beleid in de praktijk er één is. Dit probleem lijkt interessant om te onderzoeken, waarom dit relevant is wordt in paragraaf 1.3 toegelicht, waarin de probleemstelling van het onderzoek wordt afgebakend. Op basis van de probleemstelling wordt in paragraaf 1.4 de doelstelling van het onderzoek geformuleerd, met een bijbehorende vraagstelling in paragraaf 1.5.

1.1 Verschuivingen in de Nederlandse wegenplanning

De planning van rijkswegen in Nederland verloopt stroperig: er is veelal sprake van een vastlopende plan- en besluitvorming. Daardoor blijven congestieproblemen bestaan. Maar waarom verloopt planning van wegen eigenlijk stroef? Daar zal nu op worden ingegaan.

Contextuele veranderingen

De belangrijkste reden hiervoor ligt in de context van wegenplanning, die steeds complexer wordt (Arts 2007). Daarin kunnen vier maatschappelijke ontwikkelingen onderscheiden worden, die een grote rol spelen in het veroorzaken van deze complexiteit. De complexiteit van de context in wegenplanning wordt vergroot doordat er sprake is van (1) grote belangen die meer op gespannen voet komen te staan, (2) een toenemende schaarste aan ruimte, (3) een veranderende rolverdeling tussen de Rijksoverheid en andere partijen, (4) een toenemende invloed van (Europese) regelgeving (Arts 2007, p.8).

(1) De conflicten in belangen bij infrastructuur nemen steeds meer toe. Vanuit economisch oogpunt zijn wegen enorm belangrijk voor ons handelsland. Files leiden tot veel economische schade. Er is een groeiende behoefte aan mobiliteit en een goede infrastructuur met steeds meer capaciteit is essentieel voor het functioneren van de economie. Dit staat op gespannen voet met bijvoorbeeld de

negatieve effecten die de groeiende mobiliteit heeft op de gezondheid van mensen die langs deze wegen wonen.

(2) De toenemende schaarste aan ruimte is het feit dat in één van de dichtstbevolkte landen ter wereld, de druk op de ruimte steeds meer toeneemt. Er is concurrentie tussen allerhande functies om de ruimte mee in te vullen, terwijl een groot gedeelte van de ruimte qua bestemming vastligt en niet kan veranderen. Dit geldt ook voor wegen, waar nieuwe aanleg of uitbreiding moet concurreren met andere ruimtelijke claims.

(3) Daarnaast is de rol van de overheid veranderd van een allesbepaler die vertrouwen geniet, naar een kritisch bekeken speler op gelijke hoogte met marktpartijen en civil society. Dit wordt ook wel de verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ in de maatschappij genoemd. Er is sprake van een verreгаande decentralisatie van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar decentrale overheden en participatie wordt steeds belangrijker. Top-down sturing vanuit de overheid wordt veelal niet meer geaccepteerd, de overheid zal bottem-up als deelnemer moeten participeren namens het algemeen belang.

(4) Tot slot is er sprake van een toenemende regeldruk. Een groeiende aandacht voor milieuproblemen in de tweede helft van de vorige eeuw heeft geleid tot een grote hoeveelheid regelgeving om dit tegen te gaan. Door onder andere ook steeds meer regelgeving vanuit de Europese Unie en steeds hoger gestelde eisen aan het milieu, wordt het steeds lastiger om snelwegen binnen de regels te kunnen ontwikkelen.

Verschuivingen in de wegenplanning

Om de ‘stroperigheid’ van de plan- en besluitvorming tegen te gaan is in de wegenplanning een uitgebreid instrumentarium ontwikkeld, waar met de Tracéwet uit 1994 een centrale rol is weggelegd voor de rijksoverheid bij de aanleg van en wijziging van wegen (Arts 2007, p. 7). In de loop der tijd zijn er verschillende rapporten verschenen van onderzoek naar het probleem van de ‘stroperigheid’ in wegenplanning Zie bijvoorbeeld WRR (1994); RVW (1998); V&W (2008); RVW (2009); I&M (2011).

Het advies van de ‘Commissie Elverding’ (V&W 2008) constateert dat de grote druk die er ligt op het Tracébesluit, waar alle plan- en besluitvorming op wordt toegespitst, hetgeen is dat zorgt voor tijds- en kostenoverschrijdingen (RVW 1998). De commissie pleit dan ook voor een ‘trechtering’ van het proces, door op strategisch niveau te evalueren wat daar mogelijk is. Door minder druk op het Tracébesluit en meer afbakening in strategische fasen, wordt de kans op verrassingen in kosten en vertragingen in latere fasen verkleind.

De Raad voor Verkeer & Waterstaat geeft in haar rapport (RVW 2009), dat complementair is aan het rapport van de Commissie Elverding (RVW 2009, p.4), aanbevelingen met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving door infrastructuur en ruimte te bundelen. Het belangrijkste advies hieruit houdt in om verschillende sectorale opgaven die in een gebied spelen (woningbouw, infrastructuur, natuur et cetera) en elkaar beïnvloeden, samen aan te pakken. Daarbij is het belangrijk *“dat de verschillende overheden gezamenlijk te werk gaan”* (RVW 2009, p.5).

Beleid in wegenplanning wordt op deze adviezen aangepast. Het beleid in wegenplanning dat beïnvloed is door deze adviezen staat in dit onderzoek centraal.

De wegenplanning in Nederland is jarenlang gedomineerd door ingenieurs met een focus op het technisch ontwerp. Dit heeft gevolgen voor de aard van het proces in wegenplanning. Zo is in wegenplanning van oudsher sprake van een technocratische blik op maatschappelijke en politieke besluitvormingsprocessen. Deze technocratische blik beschouwt het verloop van deze processen als lineair. Tevens wordt er zekerheid in uitkomsten voorspeld door uit te gaan dat tijdens het doorlopen van het proces zich geen veranderingen voordoen in de context (Van der Heijden 1996). Onzekerheden worden genegeerd en technische mogelijkheden geven de grenzen aan van wat er mogelijk is (Van der Heijden 1996).

In wegenplanning is de complexiteit van de context steeds groter geworden. Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven zijn hier verschillende oorzaken voor te noemen. De dynamiek in de context wordt groter, doordat conflicten in belangen, er een toenemende schaarste aan ruimte is, de overheid een andere rol heeft en de regeldruk toeneemt (Arts 2007). Een technocratische benadering met een lineair planningsproces, die in wegenplanning lange tijd gedomineerd heeft, past niet in deze dynamische situaties. Als gevolg zijn kosten- en tijdsoverschrijdingen in de wegenplanning eerder regel dan uitzondering (RVW 1998). Een flexibel en adaptief wegenplanningsproces dat aansluit bij de bestaande maatschappelijke en politieke dynamiek is nodig om met de complexiteit in de context om te kunnen gaan (De Roo in Heeres et al 2010, p.18). In hoofdstuk 2 zal blijken, dat een meer communicatief gerichte benadering past in dynamische situaties waarin de complexiteit van de context groot is. De gebiedsgerichte benadering is deze communicatieve benadering die in de wegenplanning wordt nagestreefd.

In wegenplanning en in het beleid is er een verschuiving weg van de gecentraliseerde wegenplanning, met een zwaar sectoraal instrumentarium (Arts 2010), die de 'stroperigheid' wil tegengaan, naar een wegenplanning vanuit een gebiedsgerichte benadering, waarin een integrale aanpak van ruimte en infrastructuur de kwaliteit van projecten willen vergroten. De integrale aanpak van infrastructuur en ruimte wordt in het Nederlandse overheidsbeleid gekoppeld aan ruimtelijke schaalniveaus. Bij deze gebiedsgerichte aanpak is in het beleid "*om huidige en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden binnen een kader van duurzame ambities*" (Klieverik et al 2010, p.11). Het nastreven van een 'duurzame gebiedsgerichte aanpak' wordt 'duurzame gebiedsontwikkeling' genoemd. Het landelijke beleid met betrekking tot duurzame gebiedsontwikkeling kent verschillende onderdelen, met het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) als centraal element. Het landelijke beleid zal nu worden toegelicht.

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is opgesteld om het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid te actualiseren. De SVIR is voor het beleid op rijksniveau een integraal kader en dient als

kapstokdocument voor bestaand en nieuw beleid met ruimtelijke consequenties vanuit het Rijk (I&M 2012b, p. 9).

Voor het Rijk zijn in de SVIR de doelen op het gebied van ruimte en infrastructuur op de middellange termijn: *“het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland, het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker centraal staat en het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn”* (I&M 2012b, p. 29).

Aan deze doelstellingen worden dertien (sectorale) Rijksbelangen gekoppeld, die integraal terugkomen per landsdeel om de samenhang in verschillende nationale opgaven inzichtelijk te maken. Omdat ook decentrale overheden en marktpartijen bijdragen aan de realisatie van nationale opgaven, wordt samenwerking op nationale opgaven belangrijk geacht (I&M 2012b). De samenhang tussen de centrale en decentrale opgaven en de aanpak daarvan wordt samen met decentrale overheden uitgewerkt in de MIRT-gebiedsagenda's (I&M 2012a, p.69), een instrument bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT).

Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT)

Het MIRT is een programma vanuit het Rijk om per gebied samen met regionale bestuurders meer samenhang te bewerkstelligen in ruimtelijke projecten (I&M 2012a). Het betreft projecten en programma's waarbij de Rijksoverheid direct financieel betrokken is. Doel van het MIRT is dan ook om te zorgen voor beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het fysiek ruimtelijke domein (I&M 2012a).

Met een holistische blik op een gebied wordt nagestreefd om kansen beter te kunnen benutten en om problemen beter, efficiënter en goedkoper op te lossen (I&M 2012a). Daarbij worden verschillende instrumenten gebruikt. Dit zijn de gebiedsagenda's, de Bestuurlijke Overleggen (BO-MIRT), MIRT-onderzoek, Spelregels van het MIRT en het MIRT Projectenboek. Dit onderzoek heeft betrekking op het eerstgenoemde instrument: de MIRT-gebiedsagenda's.

MIRT-gebiedsagenda's

Doel van de gebiedsagenda's is om per gebied (landsdeel) een beeld te krijgen van de knelpunten en gewenste ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn. De gebiedsagenda dient als onderlegger voor het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (BO-MIRT) met de minister en het maken van concrete (financiële) afspraken daarover in de komende jaren (I&M 2012a).

Er zijn acht agenda's in totaal voor acht verschillende landsdelen. Dit zijn: Noord-Nederland, Oost-Nederland, Noordwest-Nederland, Zuidvleugel, Utrecht, Zuidwestelijke Delta, Noord-Brabant en Limburg.

Een gebiedsagenda bestaat uit een deel met een visie en ontwikkelingsrichting voor langere tijd en een deel waarin deze visie vertaald is naar mogelijke programma's en projecten. Laatstgenoemde deel zal regelmatig moeten worden geactualiseerd, dit om de gebiedsagenda een

blijvende functie in het besluitvormingsproces te geven (I&M 2012a). De gebiedsagenda is zelf geen besluit (I&M 2012a), maar dient als basis om samenhang in besluiten in een regio aan te brengen.

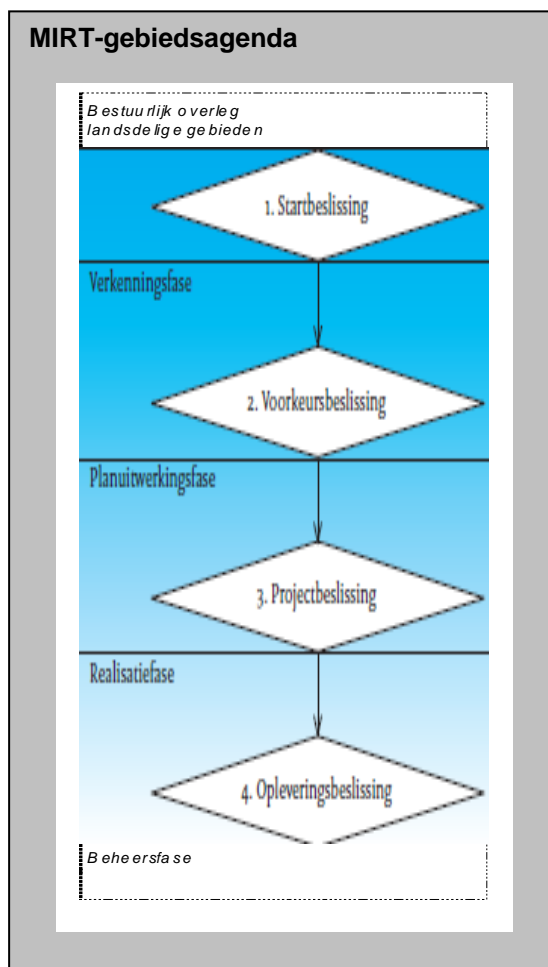
De eerste generatie gebiedsagenda's uit 2009 wordt geactualiseerd. Een eerste reden hiertoe is dat de nieuwe beleidskeuzes uit de eerdergenoemde SVIR (decentralisatie, speerpunten) een uitwerking moeten krijgen in de actualisatie van de gebiedsagenda's (I&M 2012a).

Een tweede reden voor de actualisatie is dat de gebiedsagenda veelal niet de functie vervult in de bestuurlijke overleggen MIRT, zoals beoogd door de minister. Het verschil in de functie van het overleg op papier en in de praktijk, is dat het overleg door decentrale actoren veelal werd beschouwd als een 'projectenmachine'. Dit houdt in dat deze actoren de overleggen vooral zien om middelen voor de eigen projecten veilig te stellen en de nadruk niet te leggen op het algemeen strategisch belang van de regio. Dit strookt niet met de wens vanuit het Rijk om de overleggen een strategischer karakter te laten hebben met een gebiedsagenda die als onderlegger dient.

Positie MIRT-gebiedsagenda in MIRT-proces

Het MIRT-proces bestaat uit verschillende fasen. Deze fasen zijn weergegeven in figuur 1.1. De fasen verlopen van een strategisch naar operationeler niveau. De beslissingsmomenten uit het besluitvormingsproces staan ook in de figuur weergegeven. Bovenin het witte vlak in de figuur is het BO-MIRT weergegeven.

De gebiedsagenda kan zowel voorafgaand als achterliggend aan de fasen van het MIRT-proces worden gepositioneerd. In de gebiedsagenda staan de strategische ruimtelijke ontwikkelingsrichting van een regio. De positie van de gebiedsagenda is agenderend aan het MIRT-proces en zodoende initiërend voor toekomstige ontwikkelingen in latere fasen. Via de verschillende MIRT-fasen wordt deze richting steeds meer operationeel. In deze latere fasen functioneert de gebiedsagenda als een achterliggend strategisch document, omdat het nog steeds dient als onderlegger voor het terugkerende BO-MIRT waar vorderingen worden besproken en investeringen worden afgestemd. Zodoende kan de gebiedsagenda naast initiërend, ook achter/parallel aan de fasen van het MIRT-proces worden geplaatst.



Figuur 1.1: MIRT proces en positie van gebiedsagenda
Bronnen: MIRT Spelregelkader 2011. Positie gebiedsagenda naar RWS (2012a) 'De bijdrage van het ruimtelijk ontwerpen in het MIRT-proces'

1.2 Een nieuwe rol voor Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van de centrale overheid, betekenen de genoemde verschuivingen in de context ook een andere manier van werken. De contextuele dynamiek zorgt voor veranderende relaties in de driehoek markt-overheid-‘civil society’, de behoefte aan een integrale in plaats van een sectorale inhoud en een nieuwe architectuur van het besluitvormingsproces. Dit vraagt om een nieuwe rol van Rijkswaterstaat. Een technocratische, sectorale werkwijze, bij het oplossen van infrastructuurproblemen, wordt daarbij vervangen door een meer communicatieve, integrale werkwijze. Van een dergelijke cultuuromslag is al langere tijd sprake bij Rijkswaterstaat, maar een relatief nieuwe term hierbij is de gebiedsgerichte benadering, of bij Rijkswaterstaat genoemd ‘gebiedsgericht werken’ waarmee een duurzame gebiedsontwikkeling wordt nagestreefd. Het ‘gebiedsgericht werken’ is bezig zich een plekje in de organisatie te verwerven, bijvoorbeeld met het inbrengen van een ‘zachte’ term als ruimtelijke kwaliteit in besluitvorming bij projecten waar veelal ‘harde’ cijfers een rol spelen in beoordelingen.

Voor Rijkswaterstaat komt de wens voor duurzame gebiedsontwikkeling voort uit het advies ‘*Sneller en beter*’ van de Commissie Elverding uit 2007. Hierin wordt het toenemende belang van een proactieve rol van Rijkswaterstaat in de gebiedsagenda’s en een brede gebiedsgerichte verkenning benadrukt (RWS 2011a). Maar ook in de latere fasen van het MIRT-proces (planuitwerking, realisatie, beheer en onderhoud) zal Rijkswaterstaat met andere partijen in een bepaald gebied moeten samenwerken. Hierbij is Rijkswaterstaat “*nog niet altijd sterk in kansen en in het identificeren van omgevingsrisico’s*” (RWS 2011a, p.1). Daarom krijgt duurzame gebiedsontwikkeling op verschillende wijzen aandacht binnen de organisatie.

In het ‘Beheerkader Netwerken Rijkswaterstaat’ (RWS 2010) is opgenomen dat Rijkswaterstaat als netwerkmanager drie rollen in gebiedsprocessen vervult: meedenken, meekoppelen en meewerken (RWS 2010). Dit begint drie keer met ‘mee’ omdat Rijkswaterstaat zelf geen initiatiefnemer is van integrale gebiedsontwikkelingen, maar wel in initiatieven van andere actoren wil meegaan. Met meedenken wordt ingezet op het “*altijd inbrengen van kennis en halen in (regionale) samenwerkingsverbanden ten behoeve van gebiedsontwikkeling*”, met meekoppelen op “*ruimte bieden aan gebiedsontwikkelingsinitiatieven van derden*” en met meewerken op het “*volledig participeren in Gebiedsontwikkelingsprojecten*” (RWS 2010, p.6).

Positie Rijkswaterstaat in overleggen m.b.t. de gebiedsagenda’s

Om het netwerkbelang te behartigen neemt Rijkswaterstaat (als netwerkmanager) deel aan regionale en rijksgebiedsteams bij gebiedsontwikkelingen. In regionale teams zitten veelal ambtelijke vertegenwoordigers van verschillende bestuurlijke niveaus aan tafel om besluitvorming omtrent de gebiedsontwikkeling af te stemmen. De rijksgebiedsteams zijn teams per landsdeel (dezelfde landsdelen als de gebiedsagenda’s) en wordt gevormd door vertegenwoordigers van directoraten van verschillende ministeries (zoals I&M en EL&I). Het doel van deze teams is om zaken op rijksniveau tussen ministeries af te stemmen.

De afstemming tussen rijks- en regionale teams kan plaatsvinden, doordat iemand uit het rijksgebiedsteam ook deelneemt aan de regionale gebiedsteams en omdat de teams ook gezamenlijke bijeenkomsten kennen. De rijks- en regionale gebiedsteams behandelen onder andere de MIRT-gebiedsagenda's en deze worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende overheden opgesteld (RWS 2010). De MIRT-gebiedsagenda's hoeven vervolgens niet te worden vastgesteld door de politiek, omdat de gebiedsagenda geen formele vastgestelde status kent.

Gebiedsontwikkeling op duurzame wijze

Dat Rijkswaterstaat gebiedsontwikkelingen op een duurzame wijze wil uitvoeren, wordt in het eerder genoemde beheerkader onderstreept: *“Rijkswaterstaat richt zich erop maatschappelijke meerwaarde te creëren bij het uitvoeren van zijn taken. We houden bij alle activiteiten rekening met het duurzaamheidseffect.”* (RWS 2010, p.10).

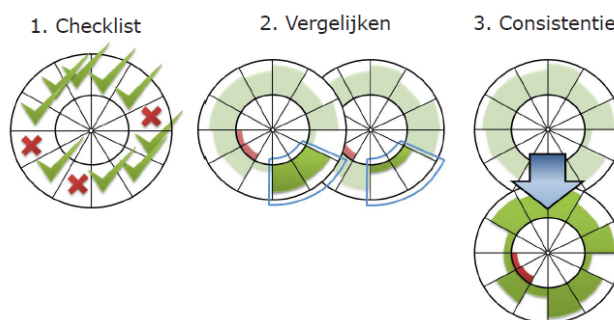
In het ‘Programma Duurzaam’ (RWS 2011b) worden aan de hand van drie pijlers de ambitie van Rijkswaterstaat om bij te dragen aan een duurzame wereld geconcretiseerd. Naast de pijlers ‘duurzame inkoop’ en ‘duurzame energie’ is ‘duurzame gebiedsontwikkeling’ de derde pijler.

In het ‘Ondernemingsplan 2015’ (RWS 2011c), wordt een onderscheid gemaakt tussen regionale diensten en centrale diensten. De regionale diensten zijn onder andere integraal verantwoordelijk voor de regionale samenwerking (onder het motto ‘Sterk in de regio’) en centrale diensten hebben onder andere project coördinerende en kwaliteitsbewakende taken. Eenheid van handelen als één Rijkswaterstaat (centrale én regionale diensten) wordt bereikt *“door een krachtig instrumentarium”* (RWS 2011a, p.1), zo ook voor duurzame ontwikkeling. Het OP2015 meldt: *“We blijven inzetten op duurzame ontwikkeling (...) Samen met andere grote opdrachtgevers ontwikkelt Rijkswaterstaat instrumenten voor duurzame gebiedsontwikkeling.”* (RWS 2011c, p.47).

Omgevingswijzer

Een instrument dat het kader van het ‘Programma Duurzaam’ (RWS 2011b) wordt ontwikkeld is de Omgevingswijzer. De Omgevingswijzer is een instrument dat als hulpmiddel dient bij de ontwikkeling en besluitvorming in verschillende MIRT-fases (RWS 2012b).

De Omgevingswijzer heeft zowel een inhoudelijk als procesmatige doelen. Inhoudelijk kan het de kwaliteit van een document op duurzaamheidsaspecten inzichtelijk maken. Met de Omgevingswijzer kan op in totaal twaalf duurzaamheidsthema's in de drie categorieën people-planet-profit een score worden toegekend aan de hand van een vragenlijst. Deze scores kunnen vervolgens als groen (positief) of rood (negatief) worden weergegeven als twaalf taartpunten in een cirkel. Hiermee kan in één figuur een totaalbeeld worden gevisualiseerd van de



Figuur 1.2 Toepassingsvormen Omgevingswijzer
Bron: RWS 2012b, p.1

duurzaamheidscore van een document.

De Omgevingswijzer heeft in totaal drie toepassingsvormen (RWS 2012b). Zie hiervoor figuur 1.2. De eerste toepassingsvorm is net genoemd en is als checklist om te kijken of alle facetten van duurzaamheid aan bod komen. Zo kan een gestructureerd beeld van de casus worden verkregen. De tweede toepassingsvorm is als een vergelijker van verschillende oplossingsalternatieven. Hierbij kunnen de scores uit de genoemde checklist van verschillende alternatieven naast elkaar worden gelegd en de twaalf taartpunten met elkaar vergeleken worden. Hiermee kunnen oplossingsrichtingen in kaart worden gebracht en een discussie worden ondersteund. De derde toepassingsvorm is als controle op consistentie tussen verschillende MIRT-fases. Het instrument wordt ingezet om inzichtelijk te maken wat mogelijke veranderingen zijn in de duurzaamheidsscores en welke facetten gedurende het verloop in het MIRT-proces onderbelicht lijken te raken. Hierbij kan de Omgevingswijzer worden gebruikt als controlemiddel voor navolgbaarheid.

De Omgevingswijzer is nog in ontwikkeling. In het voorjaar van 2012 is de inhoudelijke ontwikkeling afgerond en wordt deze voorgelegd aan het bestuur van Rijkswaterstaat (RWS 2012c). De ‘wat’-vraag is hiermee bepaald, die ‘wie’- en ‘hoe’-vraag moeten nader worden ingevuld. Doordat het instrument zich nog in de ontwikkelingsfase bevindt is deze voornamelijk als pilot toegepast. Alleen bij het actualiseren van de Gebiedsagenda Zeeland is het instrument volledig gebruikt.

Aan de hand van de eerste resultaten uit de pilotprojecten concludeert Rijkswaterstaat, dat het instrument een *“duidelijke meerwaarde heeft boven het bestaande instrumentarium en hierin belangrijke verbindingen kan leggen”* (RWS 2012c, p.2). Wel blijkt het soms lastig om de Omgevingswijzer toe te passen door spelende ‘gevoeligheden’, of gebrek aan tijd en/of capaciteit. Daarnaast is de ervaring dat bij een toepassing van het instrument vroeg in het MIRT-proces de effectiviteit het grootst lijkt te zijn (Van der Veen et al 2012).

1.3 Probleemstelling

Wegenplanning en ruimtelijke planning groeien naar elkaar toe. In wegenplanning wordt naar samenwerking met ruimtelijke planning gezocht, om ontwikkelingen makkelijker en beter van de grond te krijgen. In hoofdstuk 2 zal nader op de veranderingen worden ingegaan. In het kort zijn dit de volgende:

De rol van de overheid heeft zich het afgelopen decennium ontwikkeld van een bedrijf van toelatingsplanning met restrictief beleid naar een overheid gericht op ontwikkeling met ontwikkelingsbeleid.

Met betrekking tot wegenplanning is door een toenemende complexiteit in de context en door een steeds dynamischer besluitvormingsproces, de scope van het beleidsproces in wegenplanning verschoven van een gerichtheid op lijn-ontwikkeling naar een gerichtheid op gebiedsontwikkeling (Struiksmā et al 2009).

Door een verschuiving van een centrale sturing vanuit de overheid naar een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid, markt en civil society, vindt de coördinatie van ontwikkelingen op een andere wijze plaats en zijn andere organisatiestructuren en verhoudingen ontstaan (De Roo

2011). De behoefte aan strategische overeenstemming in de richting van het te voeren beleid neemt daarbij toe.

Door een behoefte aan inhoudelijke integratie van beleid, horizontaal en verticaal, worden in een vroeg stadium infrastructurele ontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling aan elkaar gekoppeld. Ruimtelijke kwaliteit is hierbij het motto om inhoudelijk duurzaamheid na te streven.

Gebiedsgerichte benadering als handvat

Een werkwijze die een handvat biedt om met de genoemde verschuivingen om te gaan is de gebiedsgerichte benadering. De gebiedsgerichte benadering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een werkwijze om in ruimtelijk beleid om te gaan met (1) dynamiek in de ruimte (2) dynamiek in actoren (verhoudingen in de driehoek markt-overheid-‘civil society’) en (3) dynamiek in het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 2 staat een definitie van het begrip centraal.

Problemen bij de nieuwe rol voor Rijkswaterstaat

Zoals in paragraaf 1.2 uiteengezet, is de rol van Rijkswaterstaat ook veranderd door alle contextuele ontwikkelingen en zal Rijkswaterstaat het gebiedsgericht werken moeten omarmen. Dit blijkt een ingrijpende verandering in werkwijze te zijn. Voor Rijkswaterstaat blijkt het lastig te zijn om gebiedsgericht werken in de organisatie een plek te geven. Dit heeft verschillende redenen.

Zo zijn er verschillende opvattingen die binnen de organisatie over het begrip bestaan. Dit varieert van een enge opvatting, die zich richt op het creëren van draagvlak voor de projecten van Rijkswaterstaat, tot een brede opvatting, waarin gebiedsgericht werken wordt gezien als handelingsperspectief om de omgeving te betrekken en belangen te verbinden en te verknopen (Van der Veen et al. 2012).

Een tweede reden is dat de politiek eist dat projecten binnen een beperkt budget en een bepaalde termijn worden uitgevoerd, wat een ‘smalle’ opdracht tot gevolg heeft (Van der Veen et al. 2012). Hierdoor is de cultuur binnen Rijkswaterstaat mogelijk ook erg tijd- en budget gedreven. Verder geven Van der Veen et al. (2012) aan dat niet alleen bij Rijkswaterstaat, maar ook bij de ‘gebiedspartners’ er een bestuurlijk commitment moet zijn om gebiedsgericht te gaan werken en dat gebiedsontwikkelingen en infrastructuurprojecten hun eigen dynamiek kennen en er vaak beperkte mogelijkheden zijn deze te verknopen (Van der Veen et al 2012).

Van der Veen et al (2012) noemen daarnaast enkele kansen voor gebiedsgericht werken binnen Rijkswaterstaat. Dit zijn de eerdergenoemde meer op de omgeving gerichte rol van de Regionale Diensten en het publieksvriendelijk werken, dat beide genoemd staat in het Ondernemingsplan 2015 (RWS 2011c). Ook de politiek zorgt met de SVIR (I&M 2012b) voor meer verantwoordelijkheid bij de provincie en een decentrale rol voor ruimtelijke kwaliteit, waardoor hoofdinfrastructuur sterker met decentrale overheden zal moeten worden overlegd en afgestemd (Van der Veen et al 2012).

Gebiedsagenda als afstemming tussen Rijk en regio

In deze afstemming tussen Rijk en regio zou de gebiedsagenda een belangrijke rol kunnen spelen. De gebiedsagenda dient immers als onderlegger voor het BO-MIRT en investeringen vanuit het Rijk worden in dit overleg met de regio afgestemd. Echter het BO-MIRT werkt volgens de minister niet zoals beoogd. Hoe de regio's hier tegenaan kijken daar is niet veel over bekend. Hoe er met de gebiedsagenda wordt gewerkt en wat de agenda betekent voor actoren, daar is nog weinig onderzoek naar gedaan. Een reden hiervoor kan mogelijk de jonge leeftijd van de gebiedsagenda's zijn, die pas sinds 2008 bestaan en die grotendeels nu pas voor het eerst worden geüpdatet.

Het idee achter de gebiedsagenda is om verschillende vormen van regionaal beleid te bundelen en op elkaar af te stemmen. Zodoende is het een instrument om strategische consensus te bereiken te bereiken tussen actoren op verschillende niveaus (centraal en decentraal) voor ruimtelijke ontwikkelingen op langere termijn. Maar wat er in de gebiedsagenda staat, op wat voor manier dat doorwerkt in latere besluitvorming, daar ontbreekt inzicht in. Inzicht in wat voor rol de gebiedsagenda speelt in besluitvorming bij actoren van verschillende niveaus, kan mogelijk verklaren waarom de gebiedsagenda tot nu toe niet heeft gewerkt als tevoren beoogd door de minister.

Het Rijk zou graag de gebiedsagenda als de strategische agenda voor de regio zien, maar of het ook zo door de regio wordt ervaren, daar is weinig onderzoek naar gedaan. Met een onderzoek naar de rol die de gebiedsagenda speelt in de besluitvorming bij actoren betrokken bij een gebiedsontwikkeling in latere fasen van het MIRT kan inzicht worden verschaft in de doorwerking van beleid. Ook kan wellicht inzichtelijk worden gemaakt, waar vanuit het oogpunt van doorwerking mogelijk de genoemde ontevredenheid bij de minister vandaan komt.

Omgevingswijzer als hulpmiddel

Aan de gebiedsagenda is een ander instrument gerelateerd dat nader onderzoek verdient. Er is vanuit Rijkswaterstaat een instrument ontwikkeld dat gebiedsgericht werken bevordert: de Omgevingswijzer. Dit instrument dient om discussies te structureren en is een hulpmiddel bij duurzame gebiedsontwikkeling. Het helpt om als Rijkswaterstaat in een vroegtijdig stadium met andere overheden, marktpartijen en de omgeving in gesprek te komen (Van der Veen et al 2012). Dit instrument is nog in ontwikkeling, maar is als pilot al op een aantal programma's/projecten in verschillende fasen van het MIRT-proces toegepast.

Ervaringen met deze toepassingen worden meegenomen in de ontwikkeling van de Omgevingswijzer, maar onderzoek naar de rol als structurerend element in de discussie is weinig gedaan. Onderzoek naar de doorwerking van de gebiedsagenda in latere fasen van het MIRT-proces en de rol van de Omgevingswijzer door als structurerend element in discussies op te treden, zou inzicht kunnen verschaffen of de Omgevingswijzer mogelijkheden bezit om deze doorwerking van gebiedsagenda's te verbeteren en wat de verwachtingen voor mogelijk toekomstig gebruik zijn.

Relevantie onderzoek

In de literatuur is veel bekend over doorwerking van strategisch ruimtelijk beleid (zie bijvoorbeeld een heel issue (6) in het tijdschrift *Environmental and Planning B: Planning and Design* 1997, volume 24). Inzicht in de praktijk ontbreekt op verschillende vlakken, zo ook betreffende de (jonge) gebiedsagenda's en de relatie met een discussie structurerend instrument als de Omgevingswijzer bij integrale gebiedsontwikkelingen. De theoretische discussie betreffende gebiedsontwikkeling kan zodoende gevoed worden met empirische observaties, wat een onderzoek naar de doorwerking van gebiedsagenda's wetenschappelijk interessant maakt.

Maatschappelijk is het onderzoek ook relevant. De gebiedsagenda dient als onderlegger voor een overleg waar investeringen van het rijk op wordt gebaseerd en waar veel gemeenschapsgeld mee gemoeid gaat. Ook ondervindt de maatschappij de economische, fysieke en sociale effecten van gebiedsontwikkelingen. Een onderzoek naar de gebiedsagenda met mogelijke aanbevelingen ter verbetering, zijn dan ook zeker van maatschappelijk nut.

Voor Rijkswaterstaat is een onderzoek naar de doorwerking van gebiedsagenda's en de rol van de Omgevingswijzer ook nuttig. Binnen de organisatie is inhoudelijke kennis nodig om regie te kunnen voeren. In het Ondernemingsplan 2015 staat over inhoudelijke kennis: *“De focus ligt op het versterken van de kennis over omgevingsmanagement en leefomgeving (inclusief gebiedsontwikkeling) bij nat en droog”* (RWS 2011c, p.49). De organisatie is uitvoerder van het MIRT en is nauw betrokken bij de actualisering van de gebiedsagenda's en ontwikkelt hier instrumenten voor. Het onderzoek draagt mogelijk ook bij aan inzicht bijvoorbeeld hoe samenwerkingspartners tegen ontwikkelde instrumenten aankijken en op wat voor wijze strategisch beleid wordt gebruikt bij decentrale actoren. Voor Rijkswaterstaat is gebiedsgerichte benadering nog relatief nieuw als werkwijze en deze werkwijze is geïntroduceerd omdat het in theorie werkt. Maar is er in de praktijk wel een plek voor binnen Rijkswaterstaat? Hier hoopt dit onderzoek inzicht in te verschaffen.

1.4 Doelstelling

Met het onderzoek wil inzichtelijk worden gemaakt hoe voor verschillende actoren betrokken bij integrale gebiedsontwikkelingen uit het MIRT de gebiedsagenda een rol speelt bij de eigen besluitvorming. Daarnaast wil het onderzoek een beeld verkrijgen van hoe actoren het gebruik van de gebiedsagenda in de toekomst voor zich zien en hoe ze dit graag zouden willen zien. Ook wil met het onderzoek de rol van de Omgevingswijzer als structurerend element inzichtelijk worden gemaakt.

Hoofddoelstelling van het onderzoek is: ***“Inzicht verschaffen in de doorwerking van gebiedsagenda's in besluitvorming bij integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces en de meerwaarde van een structurerend instrument als de Omgevingswijzer bij de doorwerking.”***

Subdoelstellingen met betrekking tot het onderzoek zijn in twee categorieën in te delen. De eerste categorie subdoelstellingen is inleidend en heeft betrekking op het onderzoekskader. De tweede categorie betreft subdoelstellingen met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek. Per hoofdstuk zal een subdoelstelling centraal staan.

Subdoelstellingen met betrekking tot het onderzoekskader

- 1) *Uiteenzetten welke ontwikkelingen er in de praktijk ten grondslag liggen aan veranderend overheidsbeleid met betrekking tot wegenplanning.*
- 2) *Uiteenzetten welke ontwikkelingen in het theoretisch debat ten grondslag liggen aan de gebiedsgerichte benadering.*
- 3) *Uiteenzetten wat in theorie doorwerking van besluitvorming inhoud en het opstellen van een kader vanuit de theorie om doorwerking aan te kunnen toetsen.*
- 4) *Het toelichten van de wijze waarop dit in de praktijk middels dit onderzoek getoetst gaat worden.*

Subdoelstellingen met betrekking tot de uitkomsten

- 5) *Het bepalen van de inhoudelijke overeenkomsten en verschillen tussen de acht gebiedsagenda's met betrekking tot de aard van de voornemens in de verschillende gebiedsagenda's.*
- 6) *Bepalen hoe de Gebiedsagenda Oost doorwerkt in besluitvorming en op welke manier de Omgevingswijzer een rol speelt in de besluitvorming bij de verkenning AI-Zone.*
- 7) *Bepalen hoe de Gebiedsagenda Brabant doorwerkt in besluitvorming bij de realisatie van het programma Brainport Avenue.*
- 8) *Het vergelijken van de doorwerking van besluitvorming bij de twee cases en bepalen of de doorwerking wordt bevorderd door de Omgevingswijzer.*
- 9) *Het beantwoorden van de hoofdvraag en mogelijke aanbevelingen opstellen om de doorwerking in de cases te optimaliseren.*

1.5 Vraagstelling

Aan de hiervoor genoemde doelstellingen worden de onderzoeksvragen gekoppeld. Per hoofdstuk staat één deelvraag centraal ter beantwoording. Met beantwoording van de deelvragen wordt getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag in het afsluitende hoofdstuk. De hoofdvraag bij het onderzoek luidt: ***“In hoeverre draagt de gebiedsagenda bij aan besluitvorming in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces en in hoeverre speelt de Omgevingswijzer een structurerende rol daar bij?”***

De deelvragen zijn net als de subdoelstellingen in twee categorieën in te delen. Dit zijn vragen met betrekking tot het onderzoekskader en met betrekking tot het analyserende deel van het onderzoek.

Deelvragen met betrekking tot het onderzoekskader

- 1) *Welke ontwikkelingen in wegenplanning vormen de achtergrond van de gebiedsgerichte benadering?*
- 2) *Welke ontwikkelingen uit het planningtheoretisch debat vormen de achtergrond van de gebiedsgerichte benadering?*
- 3) *Wat is doorwerking in besluitvorming vanuit theoretisch oogpunt bekeken en aan de hand van welke begrippen kan de doorwerking in praktijk worden getoetst?*

4) *Op welke wijze wordt dit in de praktijk met dit onderzoek getoetst?*

Deelvragen met betrekking tot de uitkomsten

5) *Van welke voornemens is er sprake in de verschillende gebiedsagenda's en in hoeverre verschilt de aard van deze voornemens als de acht gebiedsagenda's naast elkaar worden gelegd?*

6) *Hoe werkt Gebiedsagenda Oost door in besluitvorming en op welke manier speelt de Omgevingswijzer een rol in de besluitvorming bij de verkenning AI-Zone?*

7) *Hoe werkt de Gebiedsagenda Brabant door in besluitvorming bij de realisatie van het programma Brainport Avenue?*

8) *Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de twee cases als wordt gekeken naar de doorwerking en hoe kan dit verklaard worden? Wordt de doorwerking bevorderd door de Omgevingswijzer?*

9) *In hoeverre draagt de gebiedsagenda bij aan besluitvorming in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces en in hoeverre speelt de Omgevingswijzer een structurerende rol daar bij?*

2. De gebiedsgerichte benadering en achterliggende ontwikkelingen vanuit planningtheoretisch perspectief

Door toedoen van de ontwikkelingen in de context waar in hoofdstuk 1 bij is stilgestaan is de complexiteit van de wegenplanning in Nederland vergroot. Voor het omgaan met deze complexiteit is er in de Nederlandse wegenplanning een verschuiving van een lijngerichte opgave naar een gebiedsgerichte benadering gaande (zie Struiksma et al. 2009; Heeres et al 2010).

Op de historische ontwikkeling van een lijngerichte naar gebiedsgerichte opgave in de Nederlandse wegenplanning, wordt in paragraaf 2.1 ingegaan. In de paragraaf 2.2 wordt op abstracter niveau ingegaan op ontwikkelingen in planningtheorie, waarmee de verschuiving in wegenplanning op een abstracter niveau kan worden geplaatst. Daarin blijken drie perspectieven belangrijk te zijn om een planningsprobleem te benaderen: inhoud, proces en institutie. Met het inzicht in de abstracte ontwikkelingen wordt in paragraaf 2.3 dit hoofdstuk afgesloten met een conceptualisering van de gebiedsgerichte benadering aan de hand van deze drie perspectieven.

2.1 Ontwikkelingen in de Nederlandse wegenplanning

Hoe de verschuiving van een lijngerichte naar een gebiedsgerichte benadering in de Nederlandse wegenplanning historisch is verlopen, wordt nu toegelicht. Hierbij dient de paper *'Planning van rijkswegen: Van lijn- naar gebiedsopgave'* van Struiksma et al. (2009) als basis.

Lijngerichte groei

Door de massaproductie van auto's in de jaren '60 ontstond er een groeiende behoefte aan een rijkswegennetwerk. Sectorale beleidsinstrumenten werden ontwikkeld en bleken succesvol, waardoor er een *"volwaardige en krachtige sector, ook qua financiën"* (Struiksma et al. 2009, p. 3; Arts 2007) ontstond. Het resultaat daarvan was een snelwegennetwerk dat groeide van 333 kilometer in 1960 naar 1540 kilometer in 1975 (V&W & VRO 1977 in Struiksma et al. 2009, p. 3). Omdat de sectorale wegenplanning een beperkte scope kent die zich richt op de weg als 'lijn', kan gesproken worden van een 'sectorale lijngerichte wegenplanning' (Struiksma et al. 2009).

Aan het einde van de jaren '60 kwam er echter een groeiend besef van de negatieve effecten van het toenemende verkeer, zowel qua emissie en veiligheid van het verkeer als de barrièrewerking en landschapseffecten van de infrastructuur zelf (Struiksma et al. 2009). Een voorbeeld hiervan is het zware protest begin jaren '70 bij Amelisweerd (Utrecht) tegen de aanleg van de A27 (Struiksma et al. 2009, p.4). Het ruimtebeslag van nieuwe infrastructuur werd daarmee ter discussie gesteld.

Ontstaan interne integratie

De protesten hadden invloed op besluitvorming en het besef bij beleidsmakers was geboren dat aan een toenemende vraag aan mobiliteit niet louter kon worden voorzien door het aanleggen van meer infrastructuur (Struiksma et al. 2009). Een oplossing om de schaarste aan ruimte te beperken werd

gevonden in een interne integratie: “een beleidsproces gericht op de integratie van diverse onderdelen binnen een sector van overheidsbeleid” (De Roo 2001 in Struiksma et al. 2009). In dit geval de sector verkeer en vervoer. Struiksma et al. (2009, p. 4) noemen het Meerjarenplan Personenvervoer uit 1975 als voorbeeld: hierin werd onder andere gezocht naar multimodale oplossingen. Ook in het Eerste en Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit achtereenvolgens 1977 en 1988, werd naar andere oplossingen gezocht binnen de sector door respectievelijk verbreding van wegen (aanbodgerichte maatregel) en het stimuleren van het openbaar vervoer (vraaggerichte maatregel). De vraaggerichte maatregelen bleken niet goed te werken, waardoor eind jaren '90 een netwerkbenadering ontstond, waarbij hoofdwegen en onderliggende wegen in samenhang werden gezien, zie bijvoorbeeld de Nota Mobiliteit uit 2006 (Struiksma et al. 2009).

Ontstaan externe integratie

In het voorgaande hebben ontwikkelingen plaatsgevonden, allemaal binnen de sectorale wegenplanning. Door de tijd heen is er echter steeds meer aandacht voor de omgeving van de weg gekomen in de wegenplanning. In het begin is dit voornamelijk op natuurbescherming gericht. Zo wordt in het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1979 geconstateerd bij inpassing van infrastructuur met ecosystemen en kwetsbare natuur rekening gehouden dient te worden (Struiksma et al. 2009, p. 6). Er wordt maatschappelijk steeds meer waarde gehecht aan een zorgvuldige inpassing van infrastructuur door meer aandacht voor omgevingskwaliteit. Maatwerk speelt steeds meer een rol en op mitigerende maatregelen zoals wildviaducten en geluidsschermen wordt vanaf eind jaren '80 ingezet als oplossing (Struiksma et al. 2009, p. 7). Uiteindelijk blijken inpassings- en compensatiemaatregelen veel te kosten en gaan ze vaak gepaard met “een negatieve visuele invloed” (Struiksma et al. 2009, p.7) (bijvoorbeeld geluidsschermen). Daarom kwam met onder andere het programma ‘Routeontwerp’ uit 2008 er aandacht voor de aanpassing van de route aan het karakter van de omgeving (Struiksma et al. 2009, p.7). Er blijft echter sprake van een functionele scheiding en er is alleen een afstemming tussen verschillende beleidssectoren. Toelatingsplanning gericht op bescherming blijft de leidende benadering (De Roo 2001). Daarmee blijven kosten- en tijdsoverschrijdingen aan de orde van de dag (Struiksma et al 2009).

De behoefte aan integraal beleid en een ontwikkelingsgerichte benadering toe. Een gebied zou centraal moeten staan in een ontwikkelingsgerichte planning in plaats van een toelatingsgerichte planning (De Roo 2001). In de ruimtelijke planning is hier al een omslag in bezig. Voor een toelichting: zie tekst box 2.1.

Tekst box 2.1: van toelatings- naar ontwikkelingsgerichte ruimtelijke planning

Het ruimtelijk beleid wordt al sinds de jaren negentig fundamenteel herzien, waarin het rapport ‘Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ (WRR 1998) als omslagpunt kan worden gezien (RLI 2011a). Dit punt betreft een omslag van een overheid die toelatingsplanning bedrijft met restrictief beleid, naar een overheid die actief ruimtelijke ontwikkeling bevordert en in alle bestuurslagen samenwerking zoekt met marktpartijen (RLI 2011a; De Roo 2010b). Met de omslag naar een ontwikkelingsgerichte planning is de term ‘ruimtelijke kwaliteit’ ook meer in beeld gekomen. Dit onder andere door de transitie naar een ‘duurzame ontwikkeling’.

Door een tekort op de overheidsbegroting wordt bezuinigd op het ruimtelijk beleid en in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I wordt ingezet op verdere decentralisatie van het ruimtelijk beleid om een effectievere ruimtelijke ontwikkeling en beleidsuitvoering te komen (RLI 2011a). “Decentraal, tenzij...” (I&M 2012b, p.10) is hierbij het motto.

De gebiedsgerichte aanpak

De Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten ('Commissie Elverding') komt in 2008 met het rapport 'Sneller en beter' (V&W 2008), waarin wordt geconstateerd dat de noodzaak om ruimtelijke functies beter af te stemmen en om in een vroeg stadium een gecombineerde verkenning van projecten in een gebied uit te voeren toeneemt (V&W 2008 in Arts 2010). Een externe integratie met de ruimtelijke ordening en ander beleid met een ruimtelijke neerslag en het werken vanuit een integrale visie zou uitkomst bieden voor de kosten- en tijdsoverschrijdingen in de wegenplanning, luidt het advies van de Commissie Elverding (V&W 2008). Het werken vanuit een gebiedsgerichte in plaats van een lijngerichte benadering zou leidend moeten zijn.

In het beleid wordt aan dit advies gehoor gegeven door het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) te veranderen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Ook een 'corridorbenadering' om milieu- en ruimtelijke kwaliteit rond snelwegen te verbeteren wordt nagestreefd in het al eerder genoemde programma 'Routeontwerp' uit 2008, met als pilots de A12, A27, A4 en A2 (Arts 2010). Verder komt in de planvorming het accent te liggen op een brede MIRT-verkenning (Arts 2010).

In het kader van het MIRT worden gebiedsagenda's opgesteld (zie hoofdstuk 1). De gebiedsagenda's zijn ruimtelijke integrale ontwikkelingsperspectieven voor een landsdeel, waar een gedeelde visie ligt tussen de rijksoverheid en decentrale overheden. Daarnaast is er ook integratie tussen sectorale visies van het Rijk. Zo vormt de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte' (SVIR, I&M 2012b) de integrale visie voor zaken met een ruimtelijke neerslag die vanuit het Rijk van belang zijn en is er een Omgevingswet in de maak, die de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit gaat vervangen.

De sectorale, lijngerichte aanpak is met de gebiedsgerichte aanpak echter niet helemaal verdwenen uit de wegenplanning. Zo is de 'Wet versnelling besluitvorming infrastructuurprojecten' (ook wel genoemd 'Spoedaanpak') sectoraal gericht en wordt in het MIRT-spelregelkader aangegeven dat voor relatief eenvoudige projecten een sectorale aanpak geschikt is (Struiksma et al. 2009).

In de Nederlandse wegenplanning is er sprake van een verschuiving van een lijngerichte opgave naar een gebiedsgerichte aanpak (Struiksma et al. 2009) Deze gebiedsgerichte benadering is ontstaan door toedoen van een historisch gegroeide externe en interne integratie in de Nederlandse wegenplanning (Heeres et al. 2010; Struiksma et al. 2009). Het MIRT en in de gebiedsagenda's zijn eerste voorbeelden van een gebiedsgerichte werkwijze, waar sprake is van een interne en externe integratie in de Nederlandse wegenplanning.

2.2 Ontwikkelingen in planningtheorie

De interne en externe integratie in de wegenplanning kunnen worden geplaatst binnen veranderingen die de planning in bredere zin (dus ook de ruimtelijke planning) betreffen. Er zijn dan ook veel overeenkomstige ontwikkelingen in de ruimtelijke en in de wegenplanning. In planning in bredere zin heeft er een verschuiving plaatsgevonden van technisch rationele planning naar een meer communicatief rationele planning. Daarbij heeft er een verschuiving van een oriëntatie op het

planningsobject naar een oriëntatie op de intersubjectieve kant van planning (actoren en hun interacties) plaatsgevonden. Voor een beschrijving van de veranderingen in planning in bredere zin wordt verwezen naar tekst box 2.2. Deze beschrijving is grotendeels gebaseerd op het boek *'Fuzzy planning: Introducing actor-consulting as a means to address fuzziness in planning and decision-making'* geschreven door De Roo et al. (2006).

In deze paragraaf staan twee zaken centraal, die in tekst box 2.2 aan bod komen. Ten eerste is dit de verschuiving van een objectoriëntatie naar een intersubjectieve oriëntatie in planning. Een driedeling in perspectieven om een complex begrip te beschrijven omvat een object-, subject- en intersubjectieve oriëntatie. Deze driedeling zal worden toegelicht en zal dienen als kapstok voor de formulering van de gebiedsgerichte benadering in paragraaf 2.3.

Ten tweede staat in deze paragraaf een theoretisch spectrum centraal die voortbouwt op de verschuiving van object- naar intersubjectieve oriëntatie, door systeemdenken te gebruiken. Op het spectrum kan de verschuiving van technisch rationele planning naar een meer communicatief rationele planning worden geplaatst. De complexiteit van een opgave vergt een verbreding van de scope (in tijd, ruimte en actoren) (Arts, 2007). Door een opgave aan de hand van zijn complexiteit op het spectrum te plaatsen, kan een beeld worden gevormd van een breedte van de scope in tijd, ruimte en actoren, passend bij die opgave.

Tekst box 2.2: ontwikkeling planning in de Nederlandse context vanuit theoretisch perspectief

In de periode na de Tweede Wereldoorlog staat in Noordwest-Europa planning in het teken van de wederopbouw. In deze periode worden planningsproblemen gezien als gesloten systemen, gebaseerd op directe causale verbanden. Deze gesloten systemen kunnen uitgepluisd worden en het geloof is er dat de werkelijkheid volledig doorgrond kan worden. De werkelijkheid is dan wel ingewikkeld, maar niet complex. Laatstgenoemde begrip houdt juist een bepaalde mate van onzekerheid in en erkenning dat niet alles begrepen kan worden. Het systeem is stabiel en niet aan verandering onderhevig (Kauffmann, 1991 in De Roo 2010a, p. 20). De planoloog is de allesweter en heeft overal controle over. Blauwdrukplanning wordt deze planningsbenadering achteraf genoemd. Deze planning probeert zekerheid te bereiken door een technische (Healey, 1983 in De Roo 2010a) of ook wel procedurele (Faludi, 1987 in De Roo 2010a) of functionele (Friedmann, 1987 in De Roo 2010a) benadering genoemd. De rationaliteit achter de blauwdrukplanning wordt 'technische rationaliteit' genoemd. Filosofisch gezien komt deze rationaliteit voort uit een positivistische kijk op de wereld met modernistische uitgangspunten.

Vanaf eind jaren '50 komt het besef dat de stabiliteit van het gesloten systeem zijn tekortkomingen heeft en dat er grenzen zijn aan de controle en alleswetendheid van de planoloog. March and Simon (1958) noemen dit 'bounded rationality'. De kwaliteit van de voornamelijk lokale leefomgeving wordt in de jaren '60 een belangrijk onderwerp in de maatschappij, waardoor een functionele benadering niet meer de enige optie is.

Door toedoen van laatstgenoemde ontwikkeling en als reactie op de 'bounded rationality' doen in de jaren '60 planningsstijlen gebaseerd op 'feedback systems' (De Roo 2010a, p. 21) de intrede. Scenarioplanning (Friend and Jessop 1969), is hier een uitwerking van, waar een uitgangspunt is dat er veranderingen in de stabiliteit van het systeem plaats kunnen vinden en er 'unpredictable patterns' ('onvoorspelbare patronen') (De Roo 2010a, p.20) ontstaan in plaats van een stabiele situatie. "De benadering is gebaseerd op het principe dat besluiten niet genomen worden tot het strikt noodzakelijk is" (Voogd 1995b in De Roo 2010b, p.102). Kritiek op deze planningsstijl is dat de nadruk nog steeds ligt op het object van planning. In de praktijk worden resultaten uit het planningsproces blijvend als teleurstellend ervaren (De Roo 2010a, p. 22). Tegelijkertijd groeit het vertrouwen dat de fysieke omgeving onder controle te houden is (Davies, 1989 in De Roo et al. 2006, p.101).

In de jaren '70 wordt het overheidsbeleid sectoraal ingedeeld. Dit om een grip te behouden op de werkelijkheid waarin interne en externe ontwikkelingen de fysieke werkelijkheid confronteren (De Roo et al. 2006, p.101). Zo ontstaan er aparte sectoren als verkeer en vervoer en watermanagement. In planning ontstaan begrippen als het 'grijze' en 'rode' milieu (De Roo et al. 2006, p.101) als aanvulling op 'blauw' en 'groen'. Vanuit de maatschappij komt er kritiek op de controle vanuit de overheid op de maatschappij. Deze kritiek ontstaat onder andere door toedoen van economische tegenslagen (De Roo et al. 2006, p.101). Burgers worden kritischer en organiseren zich in belangengroepen. Beslissingen van bovenaf worden niet zonder meer geaccepteerd. (De Roo et al. 2006, p.101).

In de jaren '80 wordt deze sectorale aanpak verder uitgebreid. De sectoren krijgen bijvoorbeeld een eigen regelgeving, eigen financiële systemen, instrumenten en netwerken. Dit leidt ertoe dat elke sector meer bezig is met het uitbreiden van zijn eigen macht dan dat de buitenwereld beheerst wordt (De Roo et al. 2006, p.101).

Uiteindelijk leiden deze ontwikkelingen tot dilemma's tussen de verschillende beleidssectoren, met als bekend voorbeeld de 'paradox van de compacte stad' (De Roo et al. 2006, p.102). Mede door de geringe samenhang tussen beleidssectoren groeit

het besef in de jaren '90, dat de rol van de overheid als bedrijver van toelatingsplanning niet meer houdbaar is (De Roo 2010a). De rol die de overheid heeft vervuld vanaf de Tweede Wereldoorlog, als hoeder met restrictief beleid en het streven naar een controle op de werkelijkheid, strookt niet met de complexiteit die speelt bij planningsproblemen. Zodoende is de netwerkbenadering ontstaan in de jaren '90, waarin niet het fysieke object van planning centraal staat, maar een focus ligt op de intersubjectiviteit en de ervaring van de realiteit door actoren en hun interacties. Hiermee speelt onzekerheid een centrale rol in het planningsproces. Planningsproblemen worden als open systemen gezien. Samenwerking ('collaboration') en intersubjectieve communicatie staan centraal in deze benadering, die zowel in theorie als in de praktijk wordt omarmd (De Roo 2010a, p.24). De rationaliteit achter de netwerkbenaderingen wordt 'communicatieve rationaliteit' genoemd. Filosofisch is het postmodernistische uitgangspunt dat 'er geen zekerheid bestaat' hier de basis voor en komt deze rationaliteit voort uit een relativistische kijk op de wereld (De Roo 2010a).

Perspectieven in planningtheorie

Met een 'pluriforme benadering' wordt geprobeerd om te gaan met de complexiteit van de context bij ruimtelijke problemen en kunnen de fysieke omgeving en de daaraan gerelateerde beleidsmaatregelen worden begrepen (De Roo 2010b, p.92).

Er zijn drie dimensies in de context van ruimtelijke planning die interessant zijn om problemen en conflicten in termen van beleid te bezien (De Roo 2010b). Ruimtelijke problemen en concepten hebben een objectieve, subjectieve en intersubjectieve dimensie (De Roo 2010b, naar o.a. Voogd 1995; Zonneveld 1991), waarin de basis voor ontwikkeling en implementatie van beleid ligt. Deze dimensies en hun eigenschappen staan weergegeven in tabel 2.1.

Dimensie	Betreft	Heeft betrekking op	Belicht planningselement
Object	Het materiële object van planning: de fysieke en sociale realiteit die onderwerp is voor planning gebaseerde interventie, nu of in de toekomst	Het doel dat het beleid voor ogen heeft (wat)	Inhoudelijke kant
Subject	De keuzes in het besluitvormingsproces	De rationalisatie van keuzes (hoe)	Proceskant
Intersubjectief	De organisatie en communicatie van en participatie in besluitvorming en beleid	De kansen en wensen van actoren waar beleid kennis van dient te nemen en de rol van procedures en instrumenten (wie/welke)	Institutionele kant

Tabel 2.1: Dimensies in een pluriforme benadering
Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 87-98

Deze elementen (inhoud, proces en institutie) kunnen worden ontwikkeld tot concrete 'actiegeoriënteerde' vragen (De Roo 2010b, p.91):

- Wat moet er bereikt worden? Als doelgerichte vraag;
- Hoe kan dit bereikt worden? Als beslissingsgerichte vraag;
- Wie worden er betrokken?/Welke rol spelen instrumenten/procedures? Als institutiegerichte vraag.

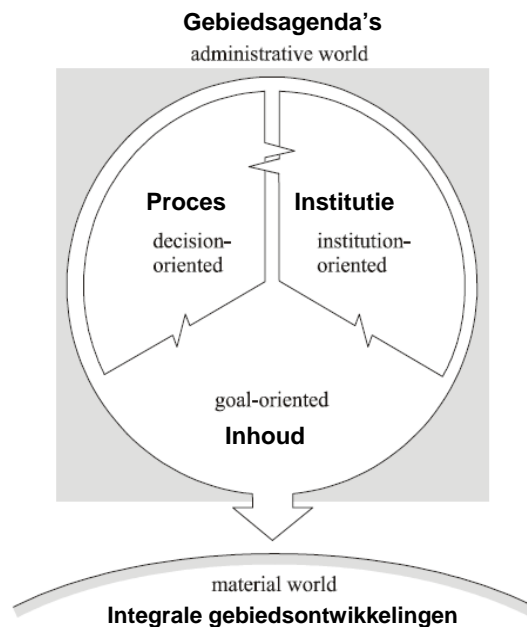
Met beantwoording van deze drie vragen wordt respectievelijk de inhoudelijke (doelgerichte), rationele (beslissingsgerichte) en organisatorische (institutiegerichte) invalshoek belicht. Door een planningsprobleem vanuit alle drie de invalshoeken te benaderen kan inzicht worden verkregen in de relatie tussen methoden van planning, besluitvorming in de praktijk en de complexiteit van ruimtelijke problemen (De Roo 2010b, p.92).

In dit onderzoek wordt aangesloten bij de opvatting van De Roo, dat planning een complexe opgave is, waar de belichting vanuit verschillende perspectieven centraal staat.

In dit onderzoek is de MIRT-gebiedsagenda de beleidsmaatregel die wordt onderzocht. De gebiedsagenda betreft maatregelen met betrekking tot de fysieke omgeving, in dit onderzoek zijn dit integrale gebiedsontwikkelingen in verschillende landsdelen.

Samengevat in een model kan de pluriforme benadering die een brug slaat tussen beleidsmaatregelen (de gebiedsagenda) en de materiële wereld (de integrale gebiedsontwikkelingen) worden weergegeven als in figuur 2.1. Daarbij is de doelgerichte actie (het object) het sturende principe in het planningsproces, zonder inhoudelijk doel kan er immers niet gekozen worden (subject) en kan er geen kennis worden genomen en interactie plaatsvinden (intersubjectief) (De Roo 2010b, p.98).

Nu is er een methode uit de planningtheorie voor handen, waarmee een complex probleem kan worden benaderd en die de fysieke omgeving en beleidsmaatregelen met elkaar verbind. In dit onderzoek kunnen integrale gebiedsontwikkelingen en gebiedsagenda's zo met elkaar verbonden worden.



Figuur 2.1: Dimensies van het planningsproces bij dit onderzoek
Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 98, Figuur 4.3 'A model for planning-oriented action'

Spectrum

Zoals eerder genoemd (onder andere tekst box 2.2), is er door de jaren heen een verschuiving van effect- en resultaatgeoriënteerde planning (inhoud) naar planning die zich focust op procedurele aspecten, proces- en projectplanning en institutionele betrokkenheid. Dit om met de complexiteit in de context om te kunnen gaan. Hoe de aandacht voor complexiteit in planningtheorie is gekomen, daar wordt aan de hand van De Roo (2010a) in tekst box 2.3 op ingegaan.

Tekst box 2.3: Planningtheorie en complexiteit, systeemdenken

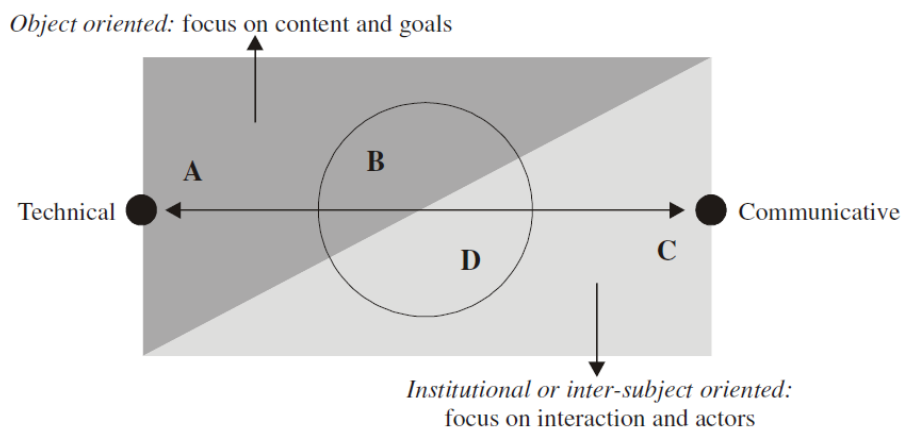
Complexiteitsdenken heeft pas laat zijn intrede gevonden in de planningtheorie, pas vanaf het einde van de jaren '90. Van een brede academische discussie betreffende complexiteit was toen al geruime tijd sprake, Planningtheorie lag hierin achter (De Roo 2010a, p. 20).

Om een link te leggen tussen planningtheorie en complexiteitstheorie kan systeemdenken worden gebruikt (De Roo 2010a, p. 20). Hiermee kunnen planningsprobleem geïnterpreteerd worden naar de mate van hun complexiteit op een spectrum en kan deze mate van complexiteit gekoppeld worden aan een type benadering en de gevolgen die dit heeft. Vanuit deze manier van denken, kunnen planningsproblemen geïnterpreteerd worden als "open netwerksystemen, waarin actoren hun percepties, posities en belangen delen" (De Roo 2010a, p. 20). Met systeemdenken kunnen simpele planningsproblemen bezien worden als een gesloten systeem, de meeste planningsproblemen kennen echter uiteenlopende percepties, posities en belangen van actoren en kunnen als een open systeem worden gezien en zijn complex tot zeer complex (De Roo 2010a, p.20).

Door toedoen van complexiteitstheorie groeit in planningtheorie het besef dat de werkelijkheid niet maakbaar is, niet beheerst kan worden en voorspelbaarheid in vele situaties niet opgaat (De Roo 2010a, p.21). Concepten als co-evolutie, adaptatie en zelforganisatie spelen in op dit besef.

Een planningsprobleem kan aan de hand van zijn complexiteit geplaatst worden op een spectrum. Zie hiervoor figuur 2.2. Voor relatief als eenvoudig ervaren problemen is een meer technisch rationele benadering passend met een voornamelijk objectgerichte oriëntatie linkerkant in figuur 2.2). Voor complex tot erg complexe problemen vindt een verschuiving op het spectrum plaats naar een meer communicatief rationele benadering, waarbij een meer intersubjectieve oriëntatie centraal staat (rechterkant in figuur 2.2).

Van een pure vorm van de twee uitersten kan geen sprake kan zijn (situatie A en C in figuur 2.2). Uitgangspunt is



Figuur 2.2: Het spectrum met benaderingen in planning
 Bron: De Roo et al. 2006, p. 111, Figuur 7.2 'Orientation and focus of mainstream approaches in planning'

namelijk dat de werkelijkheid nooit volledig kan worden doorgrond en daardoor volledige zekerheid bestaat, iets wat een puur technisch rationele benadering wel veronderstelt. In de cirkel in het midden bevindt zich dan ook het gros van de planningsproblemen, waar van een pure vorm van een van de rationaliteiten geen sprake is, maar een bepaalde 'mix' van beiden.

Een ander uitgangspunt is dat er wel iets van een overkoepelende werkelijkheid bestaat bij een probleem, iets wat bij een zuiver communicatief rationele benadering niet bestaat. Daarin is namelijk het uitgangspunt dat het bestaan van één werkelijkheid wordt verworpen en er sprake is van volledige onzekerheid. Elke actor heeft daardoor een geheel zelf geconstrueerd beeld van zijn eigen werkelijkheid, zonder dat er algemene zekerheden bestaan.

Synthese

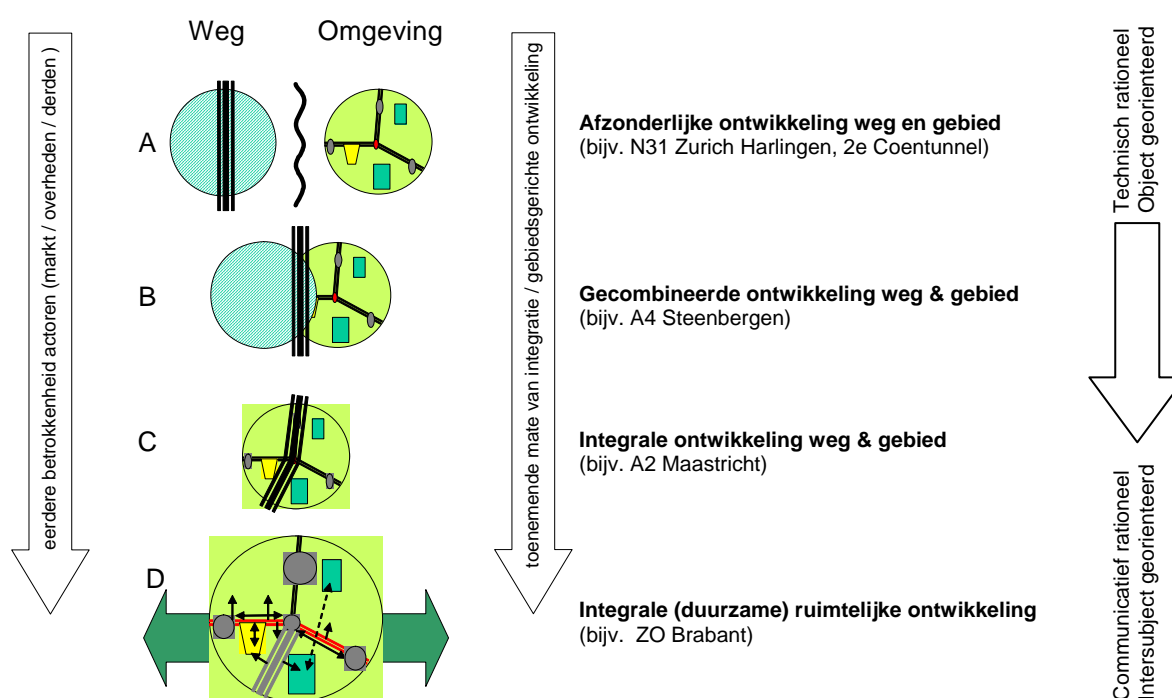
Uit paragraaf 2.1 blijkt, dat voor het omgaan met de toenemende contextuele complexiteit in de Nederlandse wegenplanning een verschuiving van een lijngerichte opgave naar een gebiedsgerichte benadering plaatsvindt (zie Struiksma et al. 2009; Heeres et al. 2010). De gebiedsgerichte benadering biedt een handvat in de wegenplanning om met de veranderingen in de context om te gaan. De benadering is meer communicatief gericht en legt de focus niet op de inhoud en doelmaximilisatie, maar richt zich ook op de subjectieve en intersubjectieve dimensies van planning. Wel blijven er projecten in wegenplanning waar een technisch rationele benadering voldoet. Dit is in gevallen waar de context als relatief eenvoudig kan worden verondersteld.

Het spectrum uit figuur 2.2 en de verbreding van de scope in tijd, ruimte en actoren (zie hoofdstuk 1) om met een toenemende complexiteit in de context om te gaan, kunnen worden samengevat in een figuur. Deze is weergegeven in figuur 2.3. Daarin staan ook voorbeelden genoemd van

wegenprojecten. Van boven naar beneden wordt de complexiteit van de context steeds groter en wordt de scope in tijd, ruimte en actoren steeds breder. Anders gezegd wordt om een duurzame infrastructuurplanning te bewerkstelligen, bij een toenemende complexiteit in de context, het steeds meer noodzaak om:

1. integraler de ruimte te ontwikkelen;
2. meer en eerder actoren te betrekken.
3. een grotere focus te leggen op intersubjectieve elementen in plaats van het object in het planningsproces;

Met deze constatering zijn elementen gevonden, die de gebiedsgerichte benadering in wegenplanning theoretisch zou moeten bevatten, om een benadering te zijn die kan omgaan met de groter wordende complexiteit in de context van wegenplanning.



Figuur 2.3: Van technisch rationeel naar communicatief rationeel: een toename in scope m.b.t. tijd, ruimte en actoren
Bronnen: links figuur uit Arts 2007, p.33, Figuur 3 'Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuurontwikkeling: variëren in timing van betrokkenheid partijen en ruimtelijke scope'. Midden: voorbeelden uit Arts (2010). Rechts: toevoeging auteur o.b.v. Figuur 2.2.

2.3 Conceptualisering gebiedsgerichte benadering

Omdat de gebiedsgerichte benadering zich niet alleen op de inhoudelijke dimensie in planning richt, maar ook op de subjectieve en intersubjectieve dimensie, zullen bij de conceptualisering van de gebiedsgerichte benadering alle drie de invalshoeken zoals genoemd in tabel 2.1 een plek moeten krijgen. Hiermee kan begrip van een complex begrip worden verkregen, dat op een spectrum wordt gezien (zie figuur 2.2 en 2.3). De gebiedsgerichte benadering kan geconceptualiseerd worden aan de hand van een inhoudelijk gerichte (object), een procesgerichte (subject) en een verbindende gerichte dimensie (intersubjectief). Dit zijn achtereenvolgens 'functioneel-ruimtelijke ontwikkelingen', 'planningsproces' en 'procedures en instrumenten' (Heeres et al. 2010). De drie dimensies staan

weergegeven in figuur 2.4. De betekenis van de dimensies in de gebiedsgerichte benadering zullen worden toegelicht.

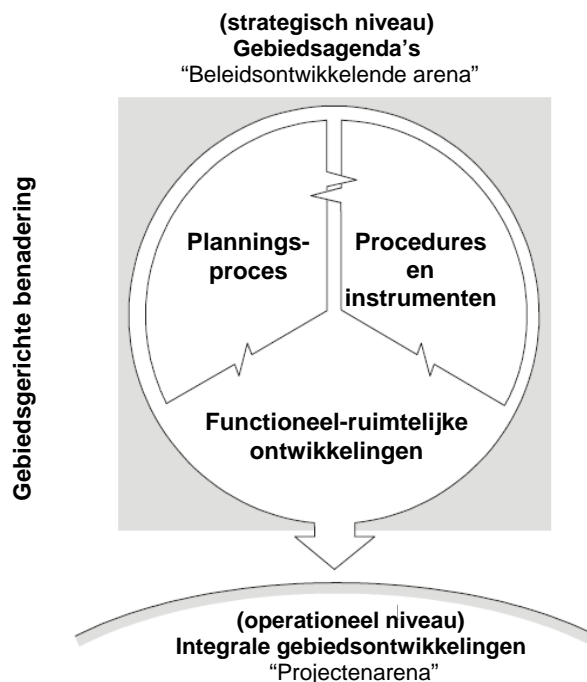
Functioneel ruimtelijke ontwikkelingen

De functioneel ruimtelijke dimensie heeft betrekking op de inhoud van gebiedsgerichte plannen en ontwerpen. Dit is een objectgeoriënteerde dimensie, waarmee geprobeerd wordt antwoord te geven op de doelgerichte ‘wat-vraag’ in de gebiedsgerichte benadering. Bij de gebiedsgerichte benadering betreft dit een verandering, een verbreding in functionele en ruimtelijke scope. De functionele scope verandert van sectorale plannen naar integrale plannen, de ruimtelijke scope van lijn- naar gebiedsontwikkeling (o.a. Arts 2007, Heeres et al. 2010, Heeres et al. 2012).

In het Nederlandse ruimtelijk beleid is het ‘containerbegrip’ (De Zeeuw 2007, p.51 in

Heeres et al. 2010) ruimtelijke kwaliteit een belangrijk doel om inhoudelijk na te streven. Zo kan de term beperkt worden opgevat als visuele beleving van mensen, maar ook verbreed worden tot de ruimtelijke component van leefomgevingskwaliteit (zonder economische waarden) (Janssen-Jansen et al. 2009). Nog breder kan de term in de context van duurzame ontwikkeling (inclusief economische waarden) worden geplaatst, waarbij juist de omvattendheid van alle ruimtelijke aspecten in een gebied centraal staat (Janssen-Jansen et al. 2009). Deze laatste opvatting lijkt goed te passen bij de gebiedsgerichte benadering, waar ook de integraliteit van ruimtelijke aspecten centraal staat (zie paragraaf 2.1). Hooijmeijer et al. (2001) operationaliseren het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’, door het aan duurzaamheid te koppelen. Dit wordt gedaan door de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de ruimte in een matrix te koppelen aan de termen economisch (profit), sociaal en cultureel (people) en milieu (planet). Belangrijk punt dat Hooijmeijer et al. (2001) met het koppelen van de drie waarden aan duurzaamheid maken, is dat ruimtelijke kwaliteit een “*synergie tussen al deze factoren is*” (Heeres et al. 2010, p. 10). Een ruimtelijke ontwikkeling die rekening houdt met al deze factoren zou een hogere ruimtelijke kwaliteit hebben. Zodoende zou de integralere aanpak in de gebiedsgerichte benadering tot een hogere ruimtelijke kwaliteit kunnen leiden dan een lijngerichte benadering (Heeres et al. 2010, p. 10).

De ‘wat-vraag’ in de gebiedsgerichte benadering kan hiermee beantwoord worden. Het inhoudelijke doel dat met de gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd is het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit vanuit duurzaamheid bezien en het mogelijk maken van synergetische



Figuur 2.4: Dimensies van de gebiedsgerichte benadering bij dit onderzoek
Bron: auteur, gebaseerd op De Roo 2010b, p. 98, Figuur 4.3 'A model for planning-oriented action'

ontwikkelingen. Dit wordt bereikt door de functionele scope te verbreden van sectorale plannen naar integrale plannen en de ruimtelijke scope te verbreden van lijn- naar gebiedsopgave.

Planningsproces

Deze dimensie heeft betrekking op het subject in de gebiedsgerichte benadering en gaat in op de ‘hoe-vraag’ bij de gebiedsgerichte benadering. Deze dimensie gaat in op hoe procesmatig wordt bijgedragen aan het doel van de gebiedsgerichte benadering: het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit en het mogelijk maken van synergetische ontwikkelingen.

In het planningsproces is daarin de verschuiving in ‘paradigma’ van toelatingsplanning naar ontwikkelingsplanning leidend. Daar is eerder in dit hoofdstuk al bij stilgestaan. Een procesmatige ontwikkeling die daarmee gepaard gaat, is de verschuiving van een centrale top-downe sturing vanuit de overheid (government) bij een lijngerichte benadering, naar nieuwe meer breed georiënteerde vormen netwerksturing (governance) bij een gebiedsgerichte benadering.

Onder invloed van processen als globalisering, regionalisering en technologische ontwikkelingen is er sprake van een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ (Hajer et al. 2004). (Network)governance betreft *“vormen van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken”* (Hajer et al. 2004). Het netwerkperspectief in governance *“benadrukt met name de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid”* (Van Tatenhove et al. 1995; Kickert et al. 1997; Rhodes 2000 in Hajer et al. 2004, p.12).

In de wegenplanning is de rol van de overheid en van Rijkswaterstaat veranderd, waarbij actoren in netwerken functioneren en Rijkswaterstaat daar een nieuwe rol in heeft, met een positie ‘naast’ andere actoren in plaats van er ‘boven’ en gedeelde belangen tussen actoren.

Daarnaast is er met gebiedsgericht beleid sprake van een integratie met de ruimtelijke ordening. De organisatiestructuur van de ruimtelijke ordening kenmerkt zich in Nederland als een ‘multi-level-governance’, waarbij iedere overheidslaag zijn eigen taken en plannen heeft (Spit et al. 2005 in Vonderhorst 2009). Verschillende overheidslagen hebben een verschillende mate van verantwoordelijkheid. Het onderling onderhandelen tussen deze overheidslagen over beleidsvormende competenties staat centraal in deze opvatting van governance, alsmede het delen van deze competenties met de markt en civil society (Van Tatenhove et al. in Hajer, 2004, p. 18).

De coördinatie tussen verschillende overheidslagen verloopt veelal stroef (Vonderhorst 2009). Door middel van strategische plannen wordt geprobeerd tot een betere coördinatie tussen deze lagen te komen. Binnen de overheidslagen zelf is beleid echter weer in sectoren onderverdeeld, wat ertoe leidt dat op operationeler niveau aan bredere doelstellingen uit strategische plannen niet wordt bijgedragen (Vonderhorst 2009).

Bij gebiedsgericht beleid zoals in Nederland voorgestaan past de opvatting van een ‘network governance’ (Hajer et al. 2004, p.31) en kan gebiedsgericht beleid gedefinieerd worden als: *“een*

governancevorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg tot een gedeelde beleidsvisie komen” (Van Tatenhove 1996 in Hajer et al. 2004).

In het planningsproces is een verschuiving van een toelatingsgerichte naar een ontwikkelingsgerichte benadering. Er is daarbij sprake van een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. Met onder andere meer publiek-private samenwerking, meer horizontale sturing en het werken vanuit een gedeelde visie in het besluitvormingsproces, wordt het doel van de gebiedsgerichte benadering nagestreefd: het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit en het creëren van synergetische ontwikkelingen. Het betrekken van meer actoren, en een betrokkenheid in een vroeger stadium (op visieniveau) is nodig om het doel na te streven. Daarmee is de ‘hoe-vraag’ in de gebiedsgerichte benadering beantwoord.

Procedures en instrumenten

Beleidsinstrumenten en regelgeving legitimeren de inhoud en het planningsproces (Linden et al. 2004) (de andere hiervoor genoemde twee dimensies). Deze derde dimensie is een institutionele connectie tussen de andere twee dimensies: het coördineert de inhoud en het proces (Heeres 2011). Het betreft de organisatie van en besluitvorming in beleid en belicht de institutionele kant van de gebiedsgerichte benadering: de derde van de drie perspectieven in planning (zie tabel 2.1).

Met de gebiedsgerichte benadering wordt aan de verschuiving van een toelatingsplanning naar een ontwikkelingsgerichte planning vormgegeven. Er is sprake van een verschuiving van focus op inhoudelijke doelbereiking en procesoptimalisatie, naar meer aandacht voor interactie en de institutionele kant in planning. Dit vraagt ook om een instrumentarium in wegenplanning dat niet de nadruk legt op het object en proces in planning, maar ook op intersubjectieve elementen. Een mindere nadruk op technisch geraffineerde, op doelbereiking georiënteerde instrumenten, maar juist meer naar een proces van ‘Planning Support Systems’ die is verweven met het planningsproces zelf (Te Brömmelstroet et al. 2010). INDIGO (2010, in Heeres et al. 2010) geeft aan dat ondanks dat er in Nederland in gedachten van beleidsmakers en actoren sprake is van een paradigmaverandering van toelatings- naar ontwikkelingsplanning, veel beleidsinstrumenten en regelgeving nog verdere aanpassing aan dit nieuwe paradigma behoeven.

Wat Te Brömmelstroet et al. (2010) ‘Planning Support Systems’ (PSSs) noemen, wordt voor dit onderzoek opgevat als het geheel van zowel instrumenten en regelgeving gericht op het bereiken van de inhoudelijke doelstelling van de gebiedsgerichte benadering (object), als instrumenten en regelgeving gericht op het creëren van procesmatige meerwaarde van de gebiedsgerichte benadering (subject). Deze *“PSSs zijn bedoeld om relevante stappen in planningsprocessen te faciliteren”* Te Brömmelstroet et al. (2010, p. 3/4). In de verdere tekst zal het woord ‘instrumentarium’ worden gebruikt als aanduiding voor PSSs zoals net gedefinieerd.

Te Brömmelstroet et al. (2010, p. 3) constateren dat implementatie van het instrumentarium bij projecten vaak niet voldoet aan de verwachtingen die de ontwikkelaars van de instrumenten er mee voor ogen hebben. Een grotere nadruk op vroege planningsfasen (inhoud en proces) om met de complexiteit in de context om te kunnen gaan (‘Commissie Elverding’, V&W 2008) is steeds

belangrijker in een ontwikkelingsgerichte planning (Healy 2007 in Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 4). Juist in deze vroege fasen blijkt de implementatie van het instrumentarium achter te blijven bij de verwachtingen vooraf (Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 4). In projecten wordt het instrumentarium vaak ervaren als *“te generiek, te complex, inflexibel, onverenigbaar met de [complexe context] van de meeste planningsopgaven en te veel gefocust op een strikt technische rationaliteit”* (Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 4).

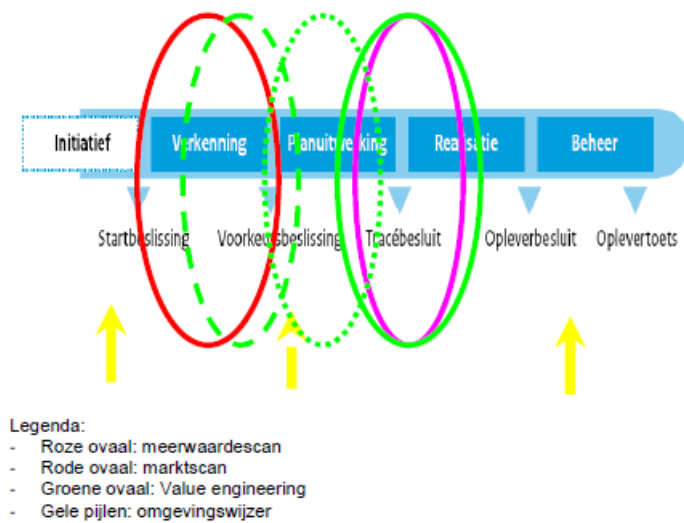
Te Brömmelstroet et al. (2010) noemen de miskoppeling tussen het aanbod van het instrumentarium en de vraag naar het instrumentarium *“het implementatiegat van PSSs [het instrumentarium]”* (Te Brömmelstroet et al. 2010, p.4). In het verlengde hiervan kan worden geconstateerd, dat er een verschil is tussen de ‘wereld’ van mensen die met overkoepelend integraal beleid bezig zijn (de ‘beleidsontwikkende arena’) en de ‘wereld’ van de projecten (de ‘projecten arena’). In de beleidsontwikkende arena ligt er een nadruk op het strategisch leren, in de projectenarena ligt er een nadruk op projectmanagement met operationele beheersaspecten. Daarmee verschillen de belangen van de twee arena’s.

Te Brömmelstroet et al. (2010) zoeken de oplossing om het implementatiegat tussen het instrumentarium en de vroege planningsfasen te dichten in intersubjectieve elementen, waarin leerprocessen en contextuele kennisneming centraal staan. Om het gat te dichten tussen het instrumentarium en de vroege fasen in planning, *“moeten [instrumentarium-]ontwikkelaars hun focus verschuiven van het oplossen van technische uitdagingen naar het verbeteren van het sociale proces waarin hun hulpmiddelen worden ontwikkeld. Daarbij dient de eindgebruiker [de projectenarena] centraal te staan.”* (Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 5). Er is behoefte aan een voldoende flexibel en aanpasbaar instrumentarium, dat ontwikkeld kan worden in dialoog met de eindgebruiker (mensen uit de projectenarena) in de context van concrete planningsproblemen (Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 5). In deze dialoog kunnen ‘tacit knowledge’ (gepersonaliseerde kennis die alleen via interactie overdraagbaar is) en ‘explicit knowledge’ (formeel uit te drukken kennis die gemakkelijk overdraagbaar is) uitgewisseld worden (zie Te Brömmelstroet et al. 2010, p. 6). Daarmee kan een brug worden geslagen tussen de belangen uit de twee arena’s en kunnen elkaars uitgangspunten begrepen worden. Belangrijk is dat dit niet een eenmalige dialoog is, maar dat het een leerproces is waarbij ‘double loop learning’ (Kolb 1984 in Te Brömmelstroet et al. 2010) centraal staat.

Worden de uitgangspunten van elkaar begrepen, dan kan er een breed gedragen strategische overeenstemming worden bereikt, waarbij sprake is van wederzijds begrip. Een strategische visie met een breed draagvlak, wordt in wegenplanning, zoals eerder in dit hoofdstuk geconstateerd, met een gebiedsgerichte benadering nagestreefd om te kunnen omgaan met de complexiteit van de context. Het instrumentarium voor het nastreven van een gebiedsgerichte benadering, zal dus intersubjectief gericht moeten zijn en de dialoog tussen de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’ moeten structureren. Zo kan er van elkaar geleerd worden en door elkaars begrip kan er draagvlak voor ontwikkelingen ontstaan. Dit is geen eenmalig maar een iteratief proces. Daardoor kan een eenduidige overeenstemming bereikt worden op strategisch niveau, die past bij de ‘vraag’ op operationeler niveau.

Hiermee kan het risico op kosten- en tijdsoverschrijdingen in latere fasen van het wegenplanningsproces worden verkleind (Arts, 2007).

Zoals in paragraaf 2.1 is weergegeven vormt in de Nederlandse wegenplanning het MIRT (en financiering) de wettelijke basis voor de geïntegreerde wegenplanning voor zowel proces als inhoud.



Figuur 2.5: Instrumenten voor gebiedsgericht werken en de meest kansrijke inzet in het MIRT-proces

Bron: Van der Veen et al. 2012, p. 11

De in dit onderzoek centraal staande gebiedsagenda is in het kader van dit programma een agenderend beleidsinstrument voor ontwikkelingen waarin doelstellingen staan genoemd (zie hoofdstuk 1).

Er zijn ook instrumenten die de proces- en intersubjectieve kant van het gebiedsgericht werken trachten te bevorderen. In een inventarisatie naar instrumenten voor gebiedsgericht

werken (Van der Veen et al. 2012) wordt een viertal instrumenten ter bevordering genoemd. Deze worden gebruikt door het ministerie van I&M en de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat. Dit zijn de ‘Marktscan’, ‘Value Engineering’, de ‘Meerwaardescan’ en de ‘Omgevingswijzer’ (Van der Veen et al. 2012). Een toelichting op de instrumenten wordt gegeven in tekst box 2.4. In figuur 2.5 staan de instrumenten weergegeven in de fasen van het MIRT-proces waarin zij het beste toegepast kunnen worden.

Tekst box 2.4: Instrumenten voor gebiedsgericht werken (Van der Veen et al. 2012)

De Marktscan “onderzoekt de mogelijkheid om een project, sneller goedkoper of kwalitatief beter te realiseren door vroegtijdige inschakeling van de markt” (Van der Veen et al. 2012, p. B-4). Het is een verplicht instrument dat wordt gebruikt in de initiatief- en verkenningfase van MIRT-projecten. Het instrument maakt inzichtelijk of publiek-private samenwerking in een vroeg stadium nodig is en probeert daarmee de scope in tijd te verbreden, een element van duurzame wegenplanning (Arts 2007).

Value engineering is “een instrument dat zich richt op het verhogen van de waarde van een project (...) door te denken vanuit de functies van het product” (Van der Veen et al. 2012, p. B-5). Het doel is om kosten te besparen zonder kwaliteitsverlies (Van der Veen et al. 2012, p. B-5). Het instrument is het meest geschikt in de verkenning- en planuitwerkingsfase en “probeert tussen alle relevante stakeholders uit het ontwerpstadium in een multidisciplinair team begrip van belangen en het kostenbewustzijn te verhogen door samen stappen te doorlopen” (Van der Veen et al. 2012, p. B-5). Het instrument focust zich op kosten in relatie met kwaliteit en probeert binnen de kosten synergie te bereiken door afstemming tussen disciplines. Het probeert de functionele scope te verbreden en streeft daarmee een inhoudelijke doel van de gebiedsgerichte benadering na. Ook procesmatig wordt een gebiedsgerichte benadering nagestreefd, door stakeholders samen het proces te laten doorlopen en daarmee het onderlinge begrip en het kostenbewustzijn te verhogen.

De Meerwaardescan is een procesinstrument die verschillende actoren bewust wil maken van mogelijke meerwaarde in aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur door belangen en functies te verbinden (Van der Veen et al. 2012, p. B-3). Het instrument is bedoeld om in de planuitwerkingsfase van het MIRT, voordat de scope van het project vaststaat, “als Rijkswaterstaat ‘mee te kunnen koppelen’ met de stakeholders, door te compenseren, af te kopen, te procederen en uit te ruilen” (Van der Veen et al. 2012, p. B-3). Doel is om op gestructureerde wijze publieke en private partijen te zoeken die samen met Rijkswaterstaat meer willen bereiken dan los van elkaar mogelijk is en van stakeholders ‘shareholders’ te maken (Van der Veen et al. 2012, p. B-3). Procesmatig wordt een gebiedsgerichte benadering nagestreefd door verschillende actoren uit de omgeving te betrekken (verbreden actorenscope) en op een communicatieve wijze tot een oplossing komen. Met de Meerwaardescan wordt inhoudelijk geprobeerd synergie in ontwikkelingen na te streven door functiecombinaties te zoeken. Het instrument streeft daarmee ook een inhoudelijk doel van de gebiedsgerichte benadering na.

De Omgevingswijzer is een instrument dat aan de duurzaamheid in gebiedsontwikkeling aandacht besteedt. Inhoudelijk worden integrale duurzaamheidspotenties (ecologische-, sociale en economische) in een wiel in kaart gebracht (Van der Veen et al. 2012, p. B-1). Daarmee ontstaat een beeld van de ruimtelijke kwaliteit van een ontwikkeling en wordt de functionele scope verbreed. Procesmatig doel is om een gezamenlijk duurzaam probleem perspectief te ontwikkelen. Daarbij is er sprake van een brede scope in actoren, doordat er een actorenanalyse met gebruikers en belanghebbenden wordt opgesteld, waarmee kansen en risico's in de omgeving in kaart kunnen worden gebracht (Van der Veen et al. 2012, p. B-1). Een intersubjectief gericht doel van de Omgevingswijzer is om een gestructureerde discussie te helpen faciliteren. De Omgevingswijzer kan in verschillende MIRT-fasen (initiatief (gebiedsagenda) en verkenning) worden toegepast, maar ook bij het beheer en onderhoud. Er ontstaat met het 'wiel' een visie die uitspraak doet over alle duurzaamheidsaspecten (Van der Veen et al. 2012, p. B-2). Voor de synergie die mogelijk kan ontstaan door opgaven te combineren in het projectgebied kan de Meerwaardescan aanvullend aan de Omgevingswijzer worden toegepast (Van der Veen et al. 2012, p. B-2).

De Markscan en Value Engineering zijn instrumenten die zich richten op *“het optimaliseren van de interne keten”* (Van der Veen et al. 2012, p. 13). Het realiseren van kosten- en tijdsbesparingen in wegenplanning zijn het voornaamste doel van deze instrumenten. De instrumenten hebben daarmee voornamelijk betrekking op de interne sectorale integratie in de Nederlandse wegenplanning.

De Meerwaardescan en de Omgevingswijzer richten zich meer op de externe integratie in wegenplanning. Deze instrumenten zijn gericht op een bredere kijk dan de weg alleen en betrekken de omgeving bij besluitvorming. De Meerwaardescan kijkt hierbij voornamelijk naar inhoudelijke integratie en signaleert functiecombinaties, zowel binnen de wegensector als daarbuiten (Van der Veen et al. 2012, p. 13). De Omgevingswijzer, een duurzaamheidsinstrument, richt zich op het in een vroeg stadium betrekken van een breed scala aan actoren in de omgeving en dient als leidraad voor een discussie over de elementen in het 'wiel'. De kwantificering van elementen in het 'wiel' is niet belangrijk, maar juist een discussie waarin alle elementen uit het 'wiel' aan bod komen en 'integraal' besproken kunnen worden.

Voor het intersubjectieve doel van de Omgevingswijzer, het structureren van de discussie (zie tekst box 2.4), lijkt vanuit de gebiedsgerichte benadering gezien een interessant doel om verder onder de loep te nemen. Met dit doel wordt, gezien het eerder beschrevene en op Te Brömmelstroet et al. (2010) gebaseerde, geprobeerd het implementatiegat tussen de arena's en abstractieniveaus te verkleinen. Doel van de Omgevingswijzer is zo gezien om elkaars uitgangspunten (beleidsontwikkende arena en projecten arena) beter te begrijpen en de interactie te verstevigen. In theorie zou het instrument daarmee functioneren als een brug tussen het strategische en operationele niveau, een overbrugging waar in gebiedsgericht beleid behoefte aan is. Maar of in de praktijk de Omgevingswijzer ook als brug functioneert, daar is nog niet veel bekend over. Het instrument is nog erg jong en is nog in ontwikkeling. Met inzicht in de empirie in de eerste ervaringen met de Omgevingswijzer als structurend element in de discussie, kan inzichtelijk worden gemaakt wat de eigenschappen van een gebiedsgericht instrument als de Omgevingswijzer kunnen betekenen voor een betere aansluiting van het strategische en operationele niveau op elkaar. Aan de hand hiervan kunnen mogelijke aanbevelingen worden opgesteld voor betrokkenen in de gebiedsgerichte wegenplanning.

In de wegenplanning vraagt de verschuiving naar een ontwikkelingsgerichte benadering om een instrumentarium dat niet de nadruk legt op het object in planning en doelbereiking, maar juist aan intersubjectieve elementen in besluitvorming en beleid aandacht besteedt, met name in strategische fasen van het planningsproces. Het instrumentarium dient daarom interactief van aard te zijn en gericht op een dialoog die het samenbrengen van de beleidsontwikkende wereld en de projectenwereld

bewerkstelligt. De rol van het instrumentarium als verbindend element tussen inhoud en proces in de gebiedsgerichte benadering is nu geconceptualiseerd en maakt de drie dimensies compleet (zie figuur 2.4).

De gebiedsgerichte benadering kan geconceptualiseerd worden als een benadering om de interne en externe integratie in wegenplanning vorm te geven en is een werkwijze die een handvat biedt om met de dynamische context in wegenplanning om te gaan. De gebiedsgerichte benadering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een werkwijze om te kunnen omgaan met

1. dynamiek in de ruimte door te voorzien in de behoefte aan integraal beleid om een hoge ruimtelijke kwaliteit te bereiken;
2. dynamiek in actoren door een bredere en eerdere samenwerking (een vroege marktbetrokkenheid en samenwerking tussen overheden, private actoren en civil society);
3. dynamiek in het besluitvormingsproces door meer nadruk op intersubjectieve elementen, dan op het object (het Tracébesluit) in het planningsproces te leggen.

3. Doorwerking

In het vorige hoofdstuk is de gebiedsgerichte benadering gedefinieerd. Hieruit blijkt dat er bij gebiedsgericht werken meer nadruk ligt op intersubjectieve elementen in de besluitvorming, dan dat inhoudelijke doelbereiking centraal staat. Door deze aandacht voor intersubjectieve elementen wordt geprobeerd om de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’ elkaar te laten begrijpen en daarmee een betere afstemming tussen het strategische beleid en de operationele uitwerking te bewerkstelligen.

Het verschil tussen het doel dat het strategische beleid voor ogen heeft en de operationele uitwerking ervan wordt het ‘implementatiegat’ genoemd. Dit onderzoek evalueert dit implementatiegat door de doorwerking van gebiedsagenda’s in latere fasen van het MIRT-proces te onderzoeken. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op waarom evaluatie van het implementatiegat nodig is. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens het begrip ‘doorwerking’ geconceptualiseerd door het implementatiegat te beschrijven in theoretische termen. In deze paragraaf wordt vervolgens toegelicht hoe deze termen in de empirie worden geoperationaliseerd in dit onderzoek. De Omgevingswijzer kan als een doorwerking bevorderend instrument worden gezien. Waarom dit zo is en hoe dit instrument in de empirie wordt onderzocht, dat wordt in paragraaf 3.3 beschreven. Tot slot kan de conceptualisering van de doorwerking, de Omgevingswijzer als doorwerking bevorderend instrument en de gebiedsgerichte benadering uit hoofdstuk 2 worden samengevoegd tot één conceptueel model (paragraaf 3.4), dat als basis dient voor de analyse in dit onderzoek.

3.1 Implementatiegat vraagt om evaluatie

Er is in wegenplanning sprake van een verschil tussen de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’. Dat wat er in een plan staat werkt in de praktijk anders uit. Dit verschil wordt ook wel aangeduid met ‘retoriek versus realiteit’ (Banister 2009, in Lenferink 2011). In het wegenplanningsproces zijn er grote verschillen (miskoppelingen en gaten) tussen de verschillende fasen. Deze verschillen leiden tot tijd- en kostenoverschrijdingen in wegenplanning (Arts 2007) en projecten van onvoldoende kwaliteit (Flyvbjerg et al. 2002 in Lenferink 2011).

Een oorzaak dat het ‘implementatiegat’, het verschil tussen het strategische beleid en de operationele uitwerking, kan worden toegeschreven aan de steeds complexer wordende context waarin wegenplanning plaatsvindt, met ‘onzekerheden’ (Alexander et al. 1989) en de dynamiek in tijd, ruimte en actoren waarvan er sprake is. Hierdoor kan er geen lineair proces worden gevolgd. Faludi (2000) noemt als oorzaak van het implementatiegat, dat door het indicatieve karakter van strategisch beleid, ontwikkelingen niet af te dwingen zijn. Daardoor kan op operationeel gemakkelijk worden afgeweken van het strategische beleid. Daarnaast worden er nog veel sectorale plannen ontwikkeld binnen overheidslagen, waardoor aan strategische doelstellingen binnen deze overheidslagen weinig aandacht wordt besteed.

Om het verschil tussen de beoogde effecten in het strategische beleid en de daadwerkelijke operationalisering in de praktijk inzichtelijk te maken, zal informatie over deze effecten moeten

worden ingewonnen en worden beoordeeld. Daarmee kan van de effectiviteit van beleid een beeld worden gevormd. Dit wordt evaluatie genoemd. Vanuit het implementatiegat gezien is evaluatie van strategisch beleid nodig, om dit gat te verkleinen en te zorgen voor een goede doorwerking (zie paragraaf 3.2).

Voor evaluatie van strategische plannen is geen ‘kant-en-klare’ aanpak voorhanden (Mastop et al. 1997). Dit heeft twee redenen. Ten eerste noemen Mastop et al. (1997) dat dit komt, doordat het meeste evaluatie- en implementatieonderzoek specifieke operationele plannen betreft en niet indicatieve strategische planning. Ten tweede noemen Mastop et al. (1997) dat van oudsher effectbepaling wordt gedaan door te kijken naar inhoudelijke doelbereiking. Wordt op operationeel niveau inhoudelijk voldaan aan de verwachtingen uit het strategische plan, dan kan de kwaliteit van het project als goed worden beoordeeld. Daarmee wordt een plan gezien als een blauwdruk en wordt er een direct verband tussen plan en uitkomsten in een lineair proces verondersteld (Mastop et al. 1997). Wanneer de implementatie niet voldoet aan de verwachtingen, dan hebben “*het plan* [in dit onderzoek de gebiedsagenda] *en de expert* [de beleidsontwikkende wereld] *gefaald*” (Mastop et al. 1997). In een dergelijke situatie is er sprake van een technische rationaliteit (zie hoofdstuk 2). Zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, is er bij gebiedsgericht beleid geen sprake van een technische rationaliteit in besluitvorming, waarin alleen inhoudelijke doelbereiking centraal staat, maar is er sprake van communicatieve rationaliteit, met een nadruk op intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces. Zodoende zal er bij de evaluatie van de doorwerking van gebiedsgericht beleid aandacht moeten worden geschonken aan de evaluatie van intersubjectieve elementen, oftewel de interactie en de dialoog in het planningsproces. Alleen een evaluatie van de inhoudelijke doelbereiking heeft dan weinig zin, omdat gebiedsgericht beleid juist ontwikkelingsgericht is en op procesmatige en intersubjectieve elementen een nadruk legt.

Mastop et al. (1997) definiëren drie condities waarop de effectiviteit van strategische plannen kan worden bepaald. De eerste conditie is op inhoudelijke doelbereiking gericht en luidt (1) “*Het plan* [uit de ‘beleidsontwikkende wereld’] *moet operationele beslissingen waar het een raamwerk voor verschaft specificeren.*” Dit helpt de kwaliteit van het plan zelf in te zien. De tweede conditie is op het proces gericht en luidt: (2) “*De ontvanger* [de ‘projecten wereld’] *moet het strategische plan beoordelen als van continue relevantie voor de ontwikkelende situatie.*” In de projecten moet het meenemen van strategische doelstellingen wel als relevant ervaren worden. De derde conditie, die intersubjectief van aard is luidt: (3) “*Het plan moet significante ondersteuning bieden in het definiëren van operationele besluitvormingssituaties die verdere maatregelen betreffen.*” Oftewel het subject (de mensen in de ‘projectenwereld’) moet daadwerkelijk het strategische plan aanhalen in de dialoog. Zonder deze conditie kan het plan nooit als effectief worden aangeduid (Mastop et al. 1997, p. 824).

Strategisch beleid, dat de nadruk legt op intersubjectieve elementen in het planningsproces, is nodig voor een goede doorwerking van gebiedsgericht beleid. Er zal dan ook eerst moeten worden bekeken of het strategische beleid waar onderzoek naar wordt gedaan zélf ook daadwerkelijk aandacht besteedt aan die intersubjectieve elementen. Dit wordt gedaan door het strategische beleid, de

gebiedsagenda, te bestuderen. Aan de hand van de soort voornemens in de gebiedsagenda kan worden bekeken of er aandacht voor intersubjectieve elementen is of niet.

Voornemens in strategisch beleid

Volgens Mastop et al. bestaan strategische plannen uit verschillende voornemens (1997, p.824):

- Verklarende voornemens, die de huidige beleidssituatie beschrijven;
- Anticiperende voornemens, die mogelijke toekomstige situaties of beleid beschrijven;
- Intentionele voornemens, die intenties uitdrukken;
- Operationele voornemens, die committent aan concrete actie uitdrukken.

Deze voornemens zijn bedoeld voor verschillende actoren en zijn hybride van aard (Mastop et al. 1997, p.824). Juist niet op de verklarende en anticiperende voornemens, die vooral betrekking hebben op de inhoudelijke doelbereiking, maar juist op de intentionele en operationele voornemens (Mastop et al. 1997), zou de nadruk moeten liggen in strategisch beleid. Deze benadrukken het intersubjectieve, het sociale proces.

Dit komt overeen met wat in de *'Afbakening van integrale gebiedsverkenningen'* (Visser 2011) als voorwaarden wordt genoemd om als opgave in aanmerking te komen voor opname in het MIRT-proces. Bij deze afbakening wordt aan de hand van twee inhoudelijke 'voorwaarden' uit de gebiedsagenda bepaald of opgaven voor een startbeslissing (overgang van gebiedsagenda naar verkenningfase van het MIRT) in aanmerking komen of niet. In aanmerking komen opgaven die 1. een bijdrage aan de integrale ontwikkeling van het gebied (de gebiedsvisie) leveren, waarbij draagvlak voor de opgave bij Rijk en regio dient te bestaan en 2. die voldoende concreet zijn (Visser 2011, p.13). Hier kan een overeenkomst worden geconstateerd tussen de eerste voorwaarde en de eerdergenoemde intentionele voornemens: dit zijn voornemens die de intentie tussen Rijk en regio uitspreken, dat de opgave gedragen wordt door beide partijen. Daarnaast kan een overeenkomst worden geconstateerd tussen de tweede voorwaarde en de eerdergenoemde operationele voornemens: dit zijn voornemens die een committent aan concrete actie uitdrukken en daarmee een brug proberen te slaan naar operationelere fasen.

Wordt bij gebiedsagenda's bekeken of er intentionele en operationele voornemens (intersubjectieve elementen) aandacht wordt besteed, dan kan dit een mogelijke indicatie geven of wat er in de gebiedsagenda staat, ook een mogelijke basis biedt om in een MIRT-verkenning te worden opgenomen. Om een idee te krijgen wat voor intentionele en operationele voornemens er in gebiedsagenda's sprake kan zijn, wordt dit globaal bij alle acht de gebiedsagenda's geïnventariseerd. Doel hiervan is om een idee te krijgen of daar grote verschillen in tussen de gebiedsagenda's bestaan en of de in dit onderzoek als cases gekozen gebiedsagenda's qua aard van voornemens overeenkomen of juist verschillen met de zes andere gebiedsagenda's. Dit wordt in hoofdstuk 5 gedaan.

3.2 Conceptualisering en operationalisering doorwerking

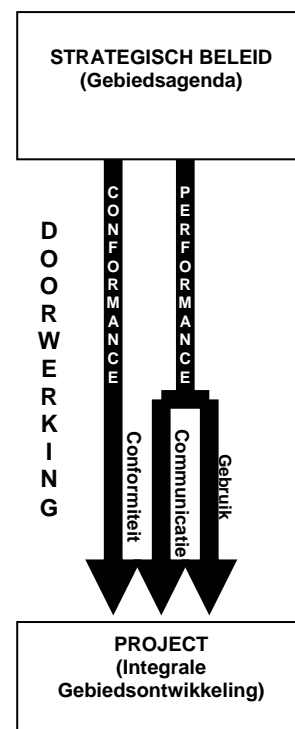
De eerder in dit hoofdstuk genoemde afstemming tussen het strategische niveau en het operationele niveau wordt ook wel doorwerking van beleid genoemd. Met dit onderzoek wil inzicht worden

verschafft in de doorwerking van strategisch beleid in besluitvorming bij integrale gebiedsontwikkelingen. Daarbij is de gebiedsagenda het strategische beleid, integrale gebiedsontwikkelingen uit de gebiedsagenda zijn de operationele uitwerkingen. Wil de doorwerking van strategisch gebiedsgericht beleid succesvol zijn, dan dient dit beleid theoretisch gezien (zie paragraaf 2.3): (1) inhoudelijk het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit en het mogelijk maken van synergetische ontwikkelingen na te streven; (2) procesmatig een breed scala aan actoren te betrekken en deze betrokkenheid in een vroeg stadium (op visieniveau) plaats te laten vinden; (3) institutioneel gericht te zijn op een dialoog die het samenbrengen van de beleidsontwikkende wereld en de projectenwereld bewerkstelligt.

Om de doorwerking naar operationelere fasen te bepalen kan in de empirie worden bekeken of er sprake is van deze drie elementen. Zoals net genoemd is het grootste verschil met traditioneel niet-gebiedsgericht beleid, dat er ook op de intersubjectieve elementen (het planningsproces zelf) een nadruk ligt, en minder op de inhoudelijke doelbereiking. Een onderscheid tussen inhoudelijke doelbereiking enerzijds en het planningsproces anderzijds bij het definiëren van de doorwerking van gebiedsgericht beleid, zou in beeld kunnen brengen of er daadwerkelijk sprake is van meer intersubjectieve elementen.

Theoretisch kan deze tweedeling in doorwerking gemaakt worden met de begrippen ‘conformance’ en ‘performance’. Daarbij is ‘performance’ een meer abstract procesmatig begrip dat de intersubjectieve elementen (dialoog, interactie) uitdrukt en aan de hand daarvan bekijkt of het strategisch beleid werkt. Of zoals de bedenkers van het concept performance, Barret et al. (1981 in Mastop et al. 1997), melden: *“succes in doorwerking [oftewel de effectiviteit van beleid] wordt bepaald door de acceptatie van, commitment aan, intenties onderliggend aan, oplossingen aangedragen door, en beginselen geuit in strategisch beleid”* (p. 816). ‘Conformance’ is een concreter begrip dat juist de inhoudelijke doelbereiking uitdrukt en bekijkt of dat wat er in het strategische plan genoemd staat ook daadwerkelijk in het projectplan tot uitvoering wordt gebracht.

Deze twee begrippen kunnen geoperationaliseerd worden met een driestappenbenadering (Bressers 1983; De Lange et al. 1997). Dit is gevisualiseerd in figuur 3.1. Enerzijds is er het begrip ‘conformance’, dat kan worden geoperationaliseerd in één element uit de driestappenbenadering, genaamd ‘conformiteit’. Anderzijds is er het begrip ‘performance’ dat kan worden geoperationaliseerd in twee elementen: ‘communicatie’ en ‘gebruik’. Deze operationalisering vormt de basis van het onderzoek en is een uitwerking van de drie in paragraaf 3.1 genoemde condities (Mastop et al. 1997) waarop de effectiviteit van strategisch beleid kan worden beoordeeld, met daarin aandacht voor procesmatige/intersubjectieve elementen. Belichting



Figuur 3.1: Doorwerking in de driestappenbenadering van Bressers (1983)
Bron: auteur

vanuit meerdere dimensies is nodig vanuit de gebiedsgerichte benadering om een beeld van een complex begrip in planning te vormen (zie hoofdstuk 2). Een toelichting van doorwerking volgt nu per stap.

3.2.1 Conformance

Het begrip 'conformance' heeft betrekking op de inhoudelijke doelbereiking en kan middels één element in de driestappenbenadering worden geoperationaliseerd: de 'conformiteit'.

Conformiteit

Met conformiteit wordt doelbereiking onderzocht. Het heeft betrekking op de inhoud van het strategische plan en het projectplan. Conformiteit betreft het rechtstreeks overnemen van doelstellingen, zonder dat betrokkenen deze doelstellingen herinterpreteren (Faludi 2000, p. 305). De gebiedsagenda is strategisch beleid dat gericht is op het bevorderen van gebiedsgericht werken. Zodoende wordt bekeken of er in zowel de gebiedsagenda's als in de projectplannen tekstueel wordt verwezen naar de gebiedsgerichte benadering zoals in het vorige hoofdstuk gedefinieerd. Dit is naar ruimtelijke kwaliteit/synergetische ontwikkelingen, naar het vroeg betrekken van een breed scala aan actoren en naar interactie/dialogo in het besluitvormingsproces.

Vonderhorst (2009) onderscheidt in zijn onderzoek naar doorwerking van structuurvisies, een aantal factoren, dat leidt tot vier situaties met een verschillende mate van conformiteit. Aangenomen wordt dat de factoren ook in dit onderzoek een beeld van de conformiteit kunnen geven. Het viertal situaties waar sprake van kan zijn volgens Vonderhorst (2009) wordt in tekst box 3.1 toegelicht.

Tekst box 3.1 Verschillende situaties van conformiteit en verwachtingen m.b.t. dit onderzoek (naar Vonderhorst 2009)

De eerste situatie is een situatie waarin de gebiedsgerichte doelstellingen in het projectplan overeenkomen met die in de gebiedsagenda en dit is bewust gedaan door de opstellers ervan. Dit is de sterkste mate van conformiteit. Verwacht wordt dat deze situatie zich niet voordoet in het onderzoek, omdat de onderzochte projecten al sprake van was voor de gebiedsagenda bestond. Er kan hierbij wel sprake zijn van een doorwerking van de doelstellingen uit de projectplannen die zijn opgenomen in de gebiedsagenda. Er is dan wel sprake van deze situatie, maar er kan dan gesproken worden van een omgekeerde doorwerking. De inhoud van de twee documenten komt namelijk bewust overeen, alleen heeft het projectplan de inhoud van het strategische document bepaald.

In de tweede situatie komen deze doelstellingen ook overeen, maar is dit onbewust het geval. Dit is een situatie waarin dezelfde doelstellingen parallel zijn ontstaan in de gebiedsagenda en het projectplan. De waarschijnlijkheid dat deze situatie zich voordoet is laag. Verwacht wordt dat er in de ambtelijke wereld veel wordt afgestemd en een projectplan van een grote ontwikkeling wordt afgestemd met een strategisch plan, doordat veel dezelfde mensen aan verschillende overleggen deelnemen.

In de derde situatie wordt er bewust van de gebiedsagenda afgeweken (niet-conform) in het projectplan en wordt deze afwijking 'verantwoord' door naar de gebiedsagenda te verwijzen. In deze situatie is er wel sprake van enige doorwerking: er is een bewustzijn van de doelstellingen in de gebiedsagenda, er wordt alleen van afgeweken. Een verwachting is dat deze situatie zich voor zou kunnen doen. Dat er verwezen wordt in projectplannen naar strategisch overkoepelende doelstellingen, maar dat deze niet, of slechts gedeeltelijk aansluiten bij de ambities uit het projectplan.

In de vierde en laatste situatie is er sprake van geen verwijzing in het projectplan naar gebiedsgerichte doelstellingen uit de gebiedsagenda en geen bewustzijn van de gebiedsagenda. Dit is een situatie waarin het projectplan en de gebiedsagenda qua conformiteit niets met elkaar hebben en er geen doorwerking is. De verwachting vooraf is dat situatie vier zich voor zou kunnen doen, wanneer eerdere projectplannen van cases (van voor de gebiedsagenda) zouden worden gepakt.

Het bepalen van de conformiteit van de projectplannen kan voor dit onderzoek als volgt worden geoperationaliseerd. Als eerste wordt bepaald in hoeverre de doelstellingen van gebiedsgericht werken in het projectplan tekstueel overeenkomen met die in het strategische gebiedsgerichte beleid (de gebiedsagenda). Een antwoord hierop kan verkregen worden middels een documentanalyse,

waarmee wordt getoetst wat er in het strategische plan tekstueel wordt genoemd met betrekking tot de gebiedsgerichte benadering. Daarna zal ditzelfde worden gedaan met het projectplan. Door vergelijking van de resultaten kan worden geconstateerd of tekstueel de gebiedsgerichte doelstellingen in de gebiedsagenda en het projectplan overeen komen. Bij de keuze van projectdocumenten zal wel rekening moeten worden gehouden met de datum van uitgave. De gebiedsagenda's bestaan sinds 2008. De opgenomen projecten zijn veelal al eerder gestart, dan dat de gebiedsagenda er was. Daarom zullen bij de cases recente projectdocumenten bestudeerd moeten worden, die zijn opgesteld nadat de gebiedsagenda er was, dus na 2008.

Met deze operationalisering wordt veel aan de interpretatie van de onderzoeker overgelaten en is er sprake van een subjectieve bepaling. Er blijkt niet direct uit de resultaten of het aan de gebiedsagenda toe te schrijven is, dat er een verwijzing in het gebiedsgericht werken in het projectplan genoemd staat (causaal verband). Er zal daarom aanvullend te weten moeten worden gekomen of er bewust of onbewust in het projectplan wordt verwezen naar de gebiedsagenda. Dit wordt gedaan door bevindingen van de onderzoeker uit de documentanalyse aan betrokkenen voor te leggen en te vragen deze bevindingen te verifiëren (Vonderhorst 2009). Zo kan worden bepaald of het aan de gebiedsagenda toe te schrijven is dat deze doelstellingen worden genoemd en kan de onderzochte integrale gebiedsontwikkeling worden ingedeeld in een van de vier bovengenoemde situaties.

Door een vergelijking van de doelstellingen en de ervaring (Faludi, 2000) kan een beeld van conformiteit worden verkregen. Basis voor de vergelijking ligt in informatie verkregen uit documenten en interviews.

3.2.2 Performance

Het begrip 'performance' heeft betrekking op de procesmatige/intersubjectieve elementen in het planningsproces en kan middels twee elementen in de driestappenbenadering worden geoperationaliseerd: de 'communicatie' en het 'gebruik'.

Communicatie

Met het beoordelingscriterium communicatie wordt bepaald in welke mate actoren op operationeel niveau bekend zijn met het onderzochte strategische document (De Lange et al. 1997, p. 848), in dit geval de gebiedsagenda. Deze stap heeft betrekking op het subject in planning. Het gaat er bij de communicatie om of de 'ontvangers' bij de integrale gebiedsontwikkelingen (de 'projectenwereld') inhoudelijk kennis hebben van gebiedsgerichte doelstellingen en of de brede en vroege betrokkenheid van actoren bij de gebiedsagenda hetgeen is, die de bekendheid met deze doelstellingen veroorzaakt.

Hier wordt inzicht in verkregen door te onderzoeken welke overleggen er zijn met betrekking tot de gebiedsagenda in de 'beleidsontwikkende wereld' en wie de betrokken actoren zijn bij deze overleggen. Daarnaast wordt bepaald van het operationele niveau: wie betrokken actoren zijn en of daarmee sprake is van een vroege en brede betrokkenheid in projecten. Aan deze betrokkenen op operationeel niveau wordt gevraagd of zij bekend zijn met gebiedsgerichte doelstellingen én of het ervaren wordt, dat het de gebiedsagenda is die initiërend geweest is, in het opzetten van een vroege en

brede betrokkenheid op operationeel niveau. Informatie zal verkregen worden uit interviews met betrokkenen uit zowel de ‘beleidsontwikkende wereld’ als de ‘projectenwereld’. Door interviews met meerdere verschillende betrokkenen, wordt getracht een totaalbeeld, gevormd door verschillende ervaringen te kunnen geven.

Met de stap ‘communicatie’, wordt verwacht inzicht te krijgen of een eerdere en bredere betrokkenheid in de ‘beleidsontwikkende wereld’ de communicatie van strategische gebiedsgerichte doelstellingen in de ‘projectenwereld’ bevordert.

Gebruik

Gebruik is het hoofddoel van ‘performance’ (Mastop et al. (1997); Faludi (2000) en betreft het meenemen van gebiedsgerichte doelstellingen uit de gebiedsagenda in de besluitvorming. Dit betreft de institutionele kant van het planningsproces. Met de stap ‘gebruik’ in de drie-stappenbenadering wordt getracht verklaringen achter de gevonden bevindingen van de stappen conformiteit en communicatie te achterhalen. Bij ‘gebruik’ staat niet de inhoud van het projectplan centraal, maar de besluitvorming van het projectplan, en in hoeverre de gebiedsagenda onderdeel uitmaakt van deze besluitvorming. Er wordt onderzocht in hoeverre gebiedsgerichte doelstellingen onderdeel uitmaken van het besluitvormingsproces op het operationele niveau en of het aan de gebiedsagenda toe te schrijven is dat men aandacht heeft voor mogelijke intersubjectieve elementen (de dialoog zelf) bij besluitvorming.

Ook in deze stap wordt naar de ervaring van betrokkenen bij de onderzochte projecten gevraagd. Er wordt gevraagd naar de rol van gebiedsgerichte doelstellingen in besluitvorming, in ‘gedachten’ van de actor. Omdat iedere actor het gebruik op zijn manier ervaart en vertelt aan de onderzoeker, is het lastig om hier vooraf een strak omkaderde vraagstelling voor vast te stellen. Tijdens de interviews zal de vraagstelling dan ook toegespitst worden op de afzonderlijke situaties.

Om het ‘gebruik’ te operationaliseren, zal begonnen worden met te onderzoeken of de gebiedsagenda functioneert in de ‘beleidsontwikkende wereld’ als onderlegger in de praktijk. Dit als agenderend, interactief element in de besluitvorming bij het BO-MIRT. Vervolgens zal worden bekeken of de gebiedsagenda in de ‘projectenwereld’ dient als element in de besluitvorming, dat initiërend is (geweest) in aandacht voor intersubjectieve elementen in plaats van een focus op het object. Omdat de gebiedsagenda een verzameling is van al bestaand beleid, kan daarbij worden afgevraagd of de gebiedsagenda verschil maakt in het meenemen van gebiedsgerichte doelstellingen in gedachten ten opzichte van eerder beleid.

Met de stap ‘gebruik’, wordt getracht inzicht te krijgen in hoeverre de gebiedsagenda de aandacht voor intersubjectieve elementen in besluitvorming heeft vergroot ten opzichte van eerder beleid. Dit zowel in de ‘beleidsontwikkende wereld’ als in de ‘projectenwereld’.

3.2.3 Operationalisering

Het onderzoek gaat in op het implementatiegat dat bestaat tussen strategisch beleid en de projecten in meer operationele fasen en probeert inzicht te verschaffen in de doorwerking. Met de introductie van

de gebiedsgerichte benadering is er minder aandacht voor de inhoudelijke doelbereiking (conformance), maar meer voor de proceskant van doorwerking (performance). De conformance en performance zijn aan elkaar verbonden, omdat uiteindelijk met de procesmatige stappen de inhoudelijke doelbereiking wordt nagestreefd. De nadruk ligt in dit onderzoek op de eerdergenoemde procesmatige stappen ‘gebruik’ en ‘communicatie’. De ‘conformiteit’ wordt ook meegenomen, omdat de stappen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Omdat het onderzoek een vrij jong beleidsinstrument (de gebiedsagenda) betreft, zijn de ervaringen nog pril te noemen. Doel van het onderzoek is daarom ook om verwachtingen voor in de toekomst bij betrokkenen in beeld te brengen. In interviews zal dan ook worden gevraagd naar toekomstverwachtingen van actoren met betrekking tot ‘conformiteit’, ‘communicatie’ en ‘gebruik’ van toekomstig gebiedsgericht beleid, zoals de volgende generaties gebiedsagenda’s.

In tabel 3.1 staan de stappen weergegeven, met de vragen waarvan beantwoording de doorwerking inzichtelijk kan maken en toekomstverwachtingen kan duiden. De opbouw in de tabel dient als opzet voor de analyse van de doorwerking in hoofdstuk 6 en 7.

Doorwerking

<p>Conformiteit inhoud documenten objectgericht</p>	<p>Komt het streven naar gebiedsgericht werken in zowel het strategische plan als het projectplan naar voren? Kan een mogelijke aanwezigheid van dit streven in het projectplan aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?</p> <p>Wat wordt er genoemd m.b.t. de gebiedsgerichte benadering in de gebiedsagenda?</p> <p>Wat wordt er genoemd m.b.t. gebiedsgerichte benadering in het projectplan?</p> <p>In hoeverre komt dit overeen bij het strategische en operationele beleid?</p> <p>Is een mogelijke overeenkomst bewust of niet (kan het aan de gebiedsagenda worden toegeschreven)?</p>
<p>Communicatie proces (actoren) subjectgericht</p>	<p>Komt een brede betrokkenheid van actoren en een vroege betrokkenheid van actoren bij zowel het strategische beleid als bij de projecten naar voren? Kan deze mogelijk brede en vroege betrokkenheid aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?</p> <p>Welke actoren zijn er betrokken bij de gebiedsagenda, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?</p> <p>Welke actoren zijn er betrokken bij het project, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?</p> <p>Is men bij het project bekend met gebiedsgerichte doelstellingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid? Is de gebiedsagenda initiërend geweest in een mogelijke brede en vroege betrokkenheid bij de projecten?</p>
<p>Gebruik besluitvormingsproces intersubjectief gericht</p>	<p>Wordt er bij projecten een grotere focus gelegd op intersubjectieve elementen (dialogo en interactie) in het planningsproces en minder op het object in het planningsproces? Kan dit aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?</p> <p>Functioneert de gebiedsagenda als onderlegger in de ‘beleidsontwikkende wereld’, als agenderend, interactief element in besluitvorming bij het BO-MIRT?</p> <p>Dient de gebiedsagenda in de ‘projectenwereld’ als een element in de besluitvorming, dat initiërend is (geweest) in aandacht voor intersubjectieve elementen in plaats van een focus op het object?</p> <p>Maakt de gebiedsagenda verschil in het meenemen van gebiedsgerichte doelstellingen in gedachten ten opzichte van eerder beleid?</p>
<p>Toekomst</p> <p><i>conformiteit</i></p> <p><i>communicatie</i></p> <p><i>gebruik</i></p>	<p>Wat zijn de toekomstverwachtingen met betrekking tot conformiteit, communicatie en gebruik?</p> <p>Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het streven naar ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hiervoor agenderend gaat zijn?</p> <p>Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid van actoren? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat zijn?</p> <p>Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het leggen van een nadruk op intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat worden?</p>

3.3 De Omgevingswijzer

In wegenplanning heeft met de gebiedsgerichte benadering een paradigmaverschuiving plaatsgevonden in de gedachten van beleidsmakers, de ontwikkeling van gebiedsgerichte instrumenten loopt echter nog achter bij deze verschuiving (INDIGO 2010, in Heeres et al. 2010) en is nog pril (zie paragraaf 2.3). De Omgevingswijzer is een voorbeeld van een eerste instrument dat aan intersubjectieve elementen in wegenplanning aandacht besteedt. Het wil het gebiedsgericht werken bevorderen. Het is een typisch instrument dat past bij de in paragraaf 2.3 genoemde externe ketenintegratie in wegenplanning. De Omgevingswijzer richt zich op een vroege betrokkenheid van actoren en een discussie waarin de twaalf duurzaamheidsthema's uit het 'wiel' naar voren komen (voor het wiel zie figuur 1.2).

In paragraaf 1.2 is al stilgestaan bij de functies van de Omgevingswijzer maar nog niet hoe de toepassing van het instrument in zijn werk gaat. Het instrument kan individueel worden ingevuld, maar interessanter is om de vragen in een groep in te vullen om een structurele discussie te faciliteren (RWS 2012b). Daarom worden er sessies georganiseerd. De twaalf duurzaamheidsthema's uit het 'wiel' hebben elk een set vragen, die zoeken naar de effecten van het document per thema. De vragen kunnen worden beoordeeld met 'positief', 'negatief', 'geen' of 'niet van toepassing'. Wordt in een groep de Omgevingswijzer toegepast dan kunnen de thema's worden onderverdeeld en in aparte groepjes worden beantwoord. Elke vraag krijgt uiteindelijk een score. De vragen kunnen op de computer worden ingevuld of op een papier. Vervolgens kan het percentage goede en slechte antwoorden worden berekend en kunnen deze beide worden ingekleurd (rood negatief aan de binnenkant, groen positief aan de buitenkant) in het themavakje. De computer doet dit vanzelf. Dat het een flexibel instrument is blijkt uit het feit dat het instrument kan worden aangepast aan de behoeftes van de groep, door de breedte van de vragen kan men een eigen interpretatie aan de vragen geven. Tevens biedt het de ruimte om zelf te beslissen om bepaalde zaken zwaarder te laten wegen en belangrijkste opgaven voor het gebied te kiezen (RWS 2012b). Het gaat bij het invullen niet een som de resultaten, maar juist om argumenten en discussie in het totstandkomingsproces. Juist het structureren van de discussie in een groep die bestaat uit mensen vanuit de 'beleidsontwikkende wereld' en de 'projectenwereld' kan op die manier een beter begrip van elkaars zienswijze opleveren. Met de Omgevingswijzer als structurerend element in de discussie in het MIRT-proces wordt in theorie getracht het gat tussen de strategische agenderende fase (met de gebiedsagenda) en operationelere fasen (verkenning, planuitwerking en realisatie) te verkleinen.

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk, is het gat tussen strategisch beleid en operationele implementatie geconceptualiseerd aan de hand van het begrip doorwerking. De doorwerking van strategisch beleid is groot, wanneer het gat tussen strategisch en operationeel niveau klein is, wanneer de verschillen tussen de 'beleidsontwikkende arena' en 'projecten arena' overbrugd zijn. Dit betekent dat de Omgevingswijzer als structurerend element in de discussie (zie paragraaf 2.3), de intersubjectieve kant van het implementatiegat probeert te verkleinen. Door zijn gerichtheid op het verkleinen van het implementatiegat, zou de Omgevingswijzer de doorwerking van strategisch beleid op operationele fasen theoretisch gezien bevorderen. Of uitgedrukt in onderzoekseenheden bij dit

onderzoek: zou de Omgevingswijzer de doorwerking van de gebiedsagenda op integrale gebiedsontwikkelingen (projecten) bevorderen.

Dergelijke instrumenten, die niet in hoofdzaak op inhoudelijke doelbereiking zijn gericht, maar ook op de discussie, zijn nieuw in de Nederlandse wegenplanning. Er is dan ook nog weinig empirisch onderzoek naar gedaan. De Omgevingswijzer is een jong instrument, dat in de praktijk voornamelijk als 'pilot' is toegepast. Daardoor zijn ervaringen uit de praktijk nog pril, maar heeft een aantal betrokkenen bij integrale gebiedsontwikkelingen (de 'projectenwereld') al wel kennis met dit instrument kunnen maken. Verwacht wordt dat het interessant kan zijn, om naar deze eerste praktische ervaringen en naar mogelijke toekomstverwachtingen te vragen. Dit om een beeld te vormen vanuit eerste empirisch ervaringen, wat de Omgevingswijzer met zijn eigenschappen, in het bijzonder als structurerend element in de discussie, kan betekenen in doorwerking en wat misschien ook niet. Daar wordt met dit onderzoek inzicht in geprobeerd te verkrijgen. De keuze voor een case mét en een zonder toegepaste Omgevingswijzer, kan een vergelijking van het instrument als wel of niet bevorderend voor de doorwerking mogelijk maken.

Uiteindelijk doel is om inzicht in ervaringen in de praktijk te verkrijgen met een instrument dat nieuw is in de wegenplanning, om aanbevelingen te kunnen doen voor mogelijke verbetering, vanuit de doorwerking bezien. Daarmee kan Rijkswaterstaat (de ontwikkelaar van het instrument) te weten komen wat men met eerste ervaringen van het ontwikkelde instrument vindt in de regio, wat daar verwachtingen zijn en waar mogelijke verbeterpunten liggen.

3.4 Synthese: conceptueel raamwerk

In de voorgaande paragrafen en in het vorige hoofdstuk zijn elementen uiteengezet die dit onderzoek omvat. Deze theoretische elementen kunnen ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd in één figuur dat als kader dient voor dit onderzoek. Zie figuur 3.2. Een toelichting op de figuur wordt nu gegeven.

Het implementatiegat waar onderzoek naar wordt gedaan is het gat tussen de gebiedsagenda uit de 'beleidsontwikkende wereld' en de integrale gebiedsontwikkelingen in de 'projectenwereld'. Evaluatie van dit gat vindt plaats middels de drie-stappenbenadering van doorwerking. Dit is een 'pluriforme benadering' die met een kwalitatieve bepaling een beeld geeft vanuit de drie perspectieven om een complexe planningssituatie te benaderen (De Roo 2010b, p.92). Met de conformiteit wordt vanuit het object gekeken (de inhoud), met communicatie naar het subject (de actor) en met gebruik naar het intersubjectieve (de dialoog tussen de actoren). Deze driedeling wordt gemaakt om ook het effect van intersubjectief gerichte elementen, een kenmerk van gebiedsgericht werken, apart te kunnen benoemen. Met dit onderzoek wordt per stap bekeken wat voor effect het gebiedsgericht werken op deze doorwerking heeft. Daarmee beïnvloedt in theorie het gebiedsgericht werken:

- de conformiteit (door ruimtelijke kwaliteit/synergetische ontwikkelingen na te streven);
- de communicatie (door een brede en vroege betrokkenheid van actoren);
- het gebruik (door aandacht voor een dialoog tussen de 'beleidsontwikkende wereld' en de 'projectenwereld' project);

van de gebiedsagenda bij de integrale gebiedsontwikkelingen. Vandaar dat de ‘bal’ van gebiedsgericht werken de ‘pijlen’ van de doorwerking buigt in de figuur. Of dit in de praktijk ook zo is, daar is nog weinig over bekend. Dit is waar dit onderzoek met een empirische vergelijking inzicht in wil geven. Daarmee wil antwoord worden gegeven op de vragen:

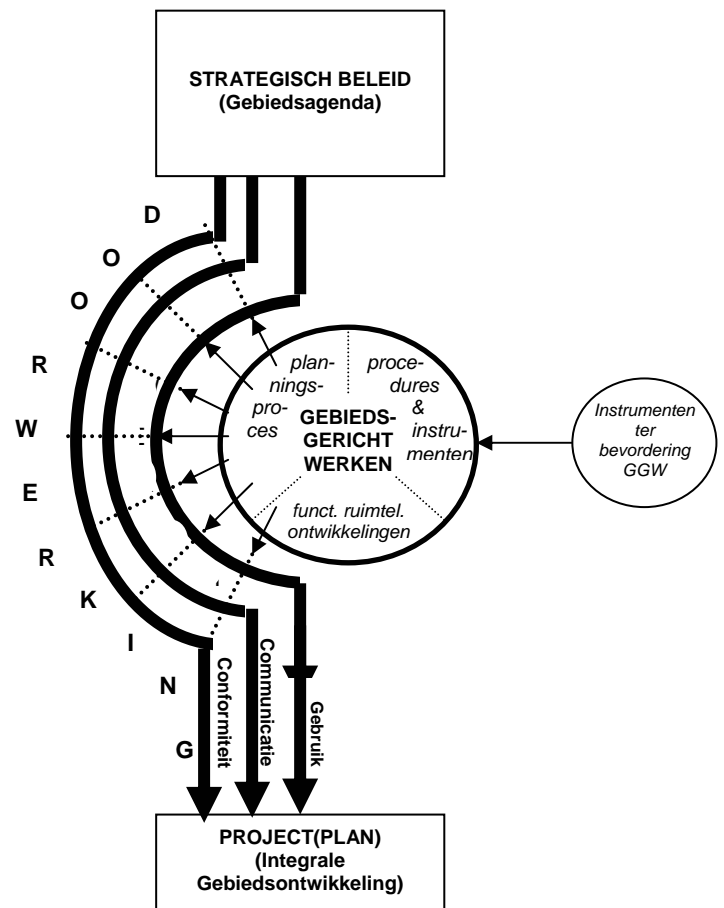
- Bevorderen de theoretische doelstellingen (inhoud, proces en institutie) van gebiedsgericht werken, die genoemd worden in de gebiedsagenda, de conformiteit van deze doelstellingen bij integrale gebiedsontwikkelingen (wordt er naar verwezen in het projectplan)?

- Bevordert de theoretische proceskant van gebiedsgericht werken (governance, het eerder betrekken van meer actoren op strategisch niveau) de communicatie van doelstellingen in de praktijk (de bekendheid van actoren bij het project met de gebiedsagenda)?
- Bevordert de theoretische institutionele kant van gebiedsgericht werken (de aandacht voor de organisatie van besluitvorming/regelgeving) het gebruik van doelstellingen in de praktijk (het meenemen in gedachten van strategische doelstellingen in projecten)?
- Welke verwachtingen zijn er met betrekking tot de bevordering in de toekomst?
- Aan de hand van de vorige vragen: is er door het gebiedsgericht werken een verschuiving van een nadruk op inhoudelijke doelbereiking, naar een nadruk op intersubjectieve elementen in besluitvorming?

Daarnaast zijn er de instrumenten ter bevordering van gebiedsgericht werken, met de Omgevingswijzer als empirisch voorbeeld. Dit instrument probeert het gebiedsgericht werken in theorie te bevorderen, door onder andere als een ‘brug’ tussen de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’ te functioneren, waarmee de doorwerking theoretisch weer wordt bevorderd. Met dit onderzoek wil inzichtelijk worden gemaakt wat hier praktische ervaringen mee zijn en in de toekomst van wordt verwacht. Antwoord wil worden gegeven op de vragen:

Strategisch

Operationeel



Figuur 3.2 Doorwerking van strategisch beleid en de invloed van gebiedsgericht werken
Bron: auteur

- Wat zijn de ervaringen met de Omgevingswijzer als structurerend element in de discussie en als bevorderend voor het gebiedsgericht werken?
- Welke verwachtingen zijn er met betrekking tot de toepasbaarheid van het instrument in de toekomst?
- Aan de hand van de vorige vragen: helpt de toepassing van gebiedsgerichte instrumenten om een verschuiving van een nadruk op inhoudelijke doelbereiking, naar een nadruk op intersubjectieve elementen in besluitvorming mogelijk te maken?

4. Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak toegelicht en verklaard. Doel van dit hoofdstuk is om toe te lichten welke onderzoeksbenadering is gekozen, welke onderzoekseenheden zijn geselecteerd en met welke methoden dit onderzoek de doorwerking in de praktijk gaat toetsen. In paragraaf 4.1 staat de onderzoeksmethodiek centraal. In paragraaf 4.2 staat de operationalisering van de gebruikte methode centraal. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de positie van de onderzoeker bij het doen van het onderzoek en hoe filosofisch gezien problemen worden beoordeeld.

4.1 Onderzoeksbenadering: case study

Het betreft een kwalitatief onderzoek door middel van case studies. Voor deze onderzoeksbenadering is gekozen, omdat een gebiedsgerichte benadering in infrastructuurplanning een relatief nieuw verschijnsel is. Met een casestudy kan gedetailleerd inzicht worden verkregen in een sociaal verschijnsel voor de maatschappij als geheel, door dit sociale verschijnsel in zijn natuurlijke context, in een bepaalde tijd te onderzoeken (Yin 1984). Volgens Buijs et al. (2009, in Van Buuren et al. 2010, p. 673) zijn case studies *“gericht op het verwerven van gedetailleerde en contextuele kennis betreffende ‘complexe governance processen’*”.

Voor dit onderzoek is op zoek gegaan naar grote wegenprojecten waarbij integrale gebiedsontwikkeling centraal staat en die zijn opgenomen in het MIRT. Daarnaast is doel van het onderzoek om de doorwerking naar verschillende fasen van het MIRT te bekijken. De cases moeten zich bij voorkeur in verschillende fasen bevinden, om daar verschillen in te kunnen duiden. De rol van de Omgevingswijzer is ook onderdeel van het onderzoek is. Er wordt bekeken wat daar de invloed van is op gebiedsgericht werken en de doorwerking. Daarom is er een case waar dit instrument is toegepast en één waar dit niet het geval een selectie-eis.

Bij het selecteren blijkt dat er maar weinig integrale gebiedsontwikkelingen in het MIRT zijn opgenomen. Bovendien blijkt dat van de ontwikkelingen die als integrale gebiedsontwikkeling worden aangemerkt al sprake is voordat er sprake is van de gebiedsagenda. Twee cases zijn er overgebleven die op dit moment in het MIRT Projectenboek zijn opgenomen. Dit zijn de integrale gebiedsontwikkelingen ‘A1-Zone’ uit de gebiedsagenda Oost-Nederland en ‘Brainport Avenue’ uit de gebiedsagenda Brabant. Bij het eerstgenoemde project is een vrij uitgebreide pilot met de Omgevingswijzer toegepast. Bij Brainport Avenue is de Omgevingswijzer ook eens toegepast als een pilot, maar dit was in een eerdere fase: de verkenning. Toen is de Omgevingswijzer toegepast als inhoudelijke facettenchecker, of alle elementen van duurzaamheid erin zaten. Deze analyse is uitgevoerd door de mensen die het instrument hebben ontwikkeld (‘beleidsontwikkende wereld’), in de ‘projectenwereld’ is er niet mee gewerkt. Zo hebben geïnterviewden van zowel rijks- als andere niveaus bij Brainport Avenue niet met het instrument gewerkt en kennen betrokkenen Omgevingswijzer vaak ook niet eens als instrument. In de onderzochte fase, de realisatie, speelt het instrument dus geen rol. Zodoende kan de case aangemerkt worden als zijnde zonder toegepaste Omgevingswijzer.

Er is gekozen voor een case in de verkenningsfase (A1-zone) en één in de realisatiefase (Brainport Avenue). Verwacht wordt dat de A1-Zone veel doorwerking heeft vanuit de gebiedsagenda. Dit omdat de verkenning tegelijkertijd is uitgevoerd met de totstandkoming van deze gebiedsagenda. Voor een opsomming van de voorwaarden die aan de cases zijn gesteld, zie tabel 4.1.

Bij Brainport Avenue wordt verwacht dat de doorwerking laag is. Het project was al in uitwerking toen de gebiedsagenda nog moest komen. Wel wordt verwacht dat het projectplan voor de case invloed heeft gehad op de totstandkoming van de gebiedsagenda Brabant.

Voorwaarden	A1-Zone	Brainport Avenue
“Er is sprake van een integrale gebiedsontwikkeling”	✓ Infrastructuur en ruimte	✓ Infrastructuur en ruimte
“Van verschillende gebiedsagenda's”	✓ Gebiedsagenda Oost	✓ Gebiedsagenda Brabant
“In verschillende fasen van het MIRT-proces”	✓ Verkenningsfase	✓ Realisatiefase*
“Eén met en één zonder pilot in de onderzochte fase”	✓ Pilot Omgevingswijzer	✓ Geen pilot Omgevingswijzer

* Ten tijde van het schrijven is Brainport Avenue in de realisatiefase (sinds 2009), de bestudeerde documenten zijn deels ook uit de planuitwerkingsfase. Verwacht wordt dat dit geen probleem is, aangezien het er vooral om gaat dat de ontwikkeling zich in een andere (latere) fase dan de A1-Zone bevindt.

Tabel 4.1: Voorwaarden selectie cases
Bron: auteur

4.2 Dataverzameling

De methoden waarmee data is verzameld zijn tekstuele analyse en interviews. De tekstuele analyse heeft een voornamelijk verbredende functie, de interviews een verdiepende functie. De methoden zijn aanvullend aan elkaar. De bevindingen van de inleidende tekstuele analyse dienen als basis voor de interviews. Zo worden de resultaten uit de tekstuele analyse gebruikt in de interviews ter verifiëring, bijvoorbeeld bij het bepalen van de conformiteit.

Tekstuele data

Bij kwalitatieve analyse kan veel geleerd worden van het bestuderen van documenten (Travers 2001, p. 5). De documenten die met dit onderzoek onder de loep worden genomen zijn de eerste generatie gebiedsagenda's. Op dit moment worden deze agenda's geüpdatet, maar dit proces is in veel gevallen nog niet voltooid. Zodoende zijn nog veel tweede generatie agenda's niet voltooid.

Een andere reden waarom voor de eerste generatie gebiedsagenda's uit 2008 is gekozen is het vinden van geschikte cases. Met de keuze voor de eerste generatie gebiedsagenda's zijn er cases te vinden, waarvan documenten zijn verschenen ná de totstandkoming van de agenda. Voor het bepalen van de conformiteit is dit belangrijk. Anders kan bij voorbaat al worden geconcludeerd, dat een mogelijke conformiteit in projectplannen niet aan de gebiedsagenda toe te schrijven is: deze bestond bij het uitkomen van het projectplan dan nog niet als beleidsinstrument. Voor de projectplannen is het zaak om versies van na verschijning van de gebiedsagenda te hebben. Zodoende is voor de A1-zone gebruikt, de ‘Gebiedsgerichte MIRT-verkenning A1-Zone’ (Programmateam A1-Zone 2010) en de ‘Verkenning Capaciteitsuitbreiding A1 Apeldoorn-Azelo’ (Programmateam A1-Zone 2010) die daar

onderdeel van uitmaakt, beide uit november 2010. Voor het project Brainport Avenue zijn 'Projectinformatie' (SRE 2009a), met daarin de uitwerking in de vorm van een business case van de uit 2008 daterende 'MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad' (SRE 2008) en het document 'Ruimtelijk Programma Brainport Avenue' (SRE 2009b) bestudeerd.

Interviews

Interviews worden afgenomen om over iemands perspectief op het onderwerp te leren (Travers 2001, p. 3). Door tijdsdruk is het vaak lastig veel interviews te regelen. Bij dit onderzoek is tijdig begonnen met het benaderen van mensen, waardoor veelal positief op een verzoek kon worden gereageerd. In totaal zijn er interviews met 13 personen afgenomen.

In de interviews zijn verschillende vragen met een open einde gesteld. Dit brengt met zich mee, dat over bepaalde nieuwe onderwerpen in een volgend interview verder kan worden gevraagd. Zodoende wordt de geïnterviewde de kans gegeven op de door de onderzoeker geïnterpreteerde antwoorden te reageren. Daardoor vindt er gedurende de interviews kennisontwikkeling plaats. Dit heeft tot voordeel dat met weinig interviews toch informatierijke en originele data verkregen kunnen worden (Travers 2001, p. 3).

Om een goed beeld van doorwerking te krijgen, vanuit verschillende perspectieven, zijn betrokkenen bij de cases van verschillende niveaus geïnterviewd. Zo is er voor beide cases minimaal 1 ambtelijk betrokken persoon vanuit het Rijk, de provincie, de regio, een gemeente en vanuit Rijkswaterstaat geïnterviewd. Daarnaast is bij Brainport Avenue ook een interview gehouden bij een ontwikkelingsorganisatie. Een lijst met de geïnterviewde functies is in bijlage 1 weergegeven.

Verder zijn er verschillende losse gesprekken gehouden met mensen, veelal van Rijkswaterstaat, om inzicht in processen en een verduidelijking van begrippen te verkrijgen, daar er met de prille gebiedsagenda's en de Omgevingswijzer niet erg veel informatie beschikbaar is.

De interviews hebben zowel een verdiepende als een verbredende functie. Voor het bepalen van de conformiteit hebben de interviews vooral een verdiepende functie, voor het bepalen van de communicatie en conformiteit hebben de interviews vooral een verbredende functie.

SWOT-analyse

Er zijn nu twee methoden voor dataverzameling genoemd. Met de resultaten uit de analyse waar het raamwerk als basis voor dient, willen sterke en zwakke punten worden benoemd en kansen en bedreigingen voor in de toekomst geïnventariseerd worden. Dit wordt een SWOT-analyse (een analyse van 'Strengths', sterke punten; 'Weaknesses', zwakke punten, 'Opportunities', kansen, en 'Threats', bedreigingen) genoemd. Deze aanpak wordt gekozen om aanbevelingen te kunnen doen aan Rijkswaterstaat en andere betrokkenen met betrekking tot de doorwerking van gebiedsagenda's en de rol van de Omgevingswijzer in het bevorderen van de doorwerking. Deze SWOT-analyses zullen op verschillende plekken in het onderzoek terugkomen. Bij de cases zal een SWOT-analyse worden uitgevoerd met betrekking tot de doorwerking van de gebiedsagenda (Hoofdstuk 6 en 7). In hoofdstuk

6 wordt daarnaast de toepassing van de Omgevingswijzer behandeld, hier zal ook een SWOT-analyse van worden uitgevoerd. In het vergelijkende hoofdstuk (hoofdstuk 8) zullen de verschillen en overeenkomsten in de SWOT-analyses worden besproken en of er verschillen zijn tussen de ene en andere case, die aan het wel of niet toepassen van de Omgevingswijzer toe te schrijven zijn. Er wordt gezocht naar verklaringen voor de resultaten. Met behulp van de resultaten kunnen conclusies worden getrokken, een discussie worden gevoerd, aanbevelingen worden opgesteld en mogelijke suggesties worden gedaan voor verder onderzoek. Dat vindt plaats in het afsluitende hoofdstuk 9.

4.3 Epistemologie

Met dit onderdeel wordt kort stilgestaan vanuit welk filosofisch perspectief de onderzoeker naar de kwalitatieve data kijkt, deze interpreteert en hoe dit zijn begrip beïnvloedt (Travers 2001, p.9). Er wordt hier bij stilgestaan, omdat dit kwalitatieve onderzoek vele onderdelen kent, waarbij interpretatie een rol speelt. Enerzijds betreft dit de interpretatie van geïnterviewde personen over bepaalde onderwerpen, anderzijds de interpretatie van de onderzoeker van de resultaten uit de interviews. In dit onderdeel wordt daarom getracht in te gaan wat voor uitgangspunt de onderzoeker hanteert bij de interpretatie van data. Dit, zodat de lezer kan weten vanuit welk wereldbeeld en waarom de onderzoeker bepaalde keuzes maakt in het onderzoek. Een voorbeeld hiervan is het proberen te vinden van algemene lijnen in de verklaringen van geïnterviewde personen.

Deze epistemologie heeft twee doelen. In eerste instantie een bewustwording van de onderzoeker zelf betreffende een beeld waarmee gegevens worden geïnterpreteerd. In tweede instantie ter verduidelijking van dit beeld aan de lezer om in het achterhoofd te houden bij het verder lezen in dit document.

Dit onderzoek gaat in op het gebruik van de gebiedsagenda, naar de betekenis daarvan in de besluitvorming van verschillende actoren. Er wordt verondersteld dat elke actor een ander referentiekader heeft en zijn eigen kijk op de werkelijkheid heeft. Elke actor heeft een verschillende sociale constructie van de werkelijkheid. Met dit kwalitatieve onderzoek wordt er gezocht naar algemene lijnen in deze verschillende beelden van actoren: waar de overeenkomsten en verschillen in zitten, verklaard vanuit de verschillende contexten van actoren.

Er zijn verschillende filosofische perspectieven op hoe (in positivisme, interpretativisme en realisme) of waarom (in post-structuralisme) het mogelijk is om een zekere objectieve kennis over de wereld te vergaren (Travers 2001, p. 9). Met dit onderzoek wordt getracht algemene lijnen in de beelden van actoren te ontdekken, waarbij er vanuit wordt gegaan dat actoren verschillende referentiekaders hebben. Dit perspectief kan filosofisch worden geplaatst binnen de meest populaire positie in de sociale wetenschappen: het realisme (Travers 2001, p. 10). Het realisme heeft betrekking op het kijken achter verschijningen om achter wetten te komen of mechanismen die het menselijke gedrag verklaren (Travers 2001, p. 10).

Aangenomen wordt in dit onderzoek dat er iets van een werkelijkheid bestaat, maar dat deze werkelijkheid door verschillende actoren met hun eigen context anders wordt ervaren. Dit is belangrijk

bij het interpreteren van wat mensen zeggen over hun eigen activiteiten. Zo bezien zou het onderzoek ook bij het interpretivisme kunnen worden ingedeeld. Echter een verschil tussen het realisme en het interpretivisme is, dat interpretivisten verschillende verklaringen van actoren contrasteren, bij realisten is het gebruikelijk om de verklaringen te zien als incompleet of ontoereikend (Travers 2001).

In interpretivisme wordt de werkelijkheid gezien als volledig sociaal geconstrueerd en wordt er geen bestaan van een objectieve werkelijkheid verondersteld. In het realisme wordt er wel iets van een objectieve werkelijkheid verondersteld die ‘boven’ de actoren hangt die deze met hun verschillende interpretaties creëren. Daarvan wordt uitgegaan in dit onderzoek, al dient daarbij wel te worden opgemerkt dat uitgangspunt is dat deze werkelijkheid alleen geldt voor de in dit onderzoek behandelde cases, op dit moment in de tijd. De ervaringen bij deze cases hoeven niet toepasbaar te zijn in andere situaties, bij andere cases of later in de tijd. De ervaringen kunnen echter wel dienen als ‘eyeopener’ suggestie om te bekijken waar punten ter verbetering zouden kunnen zitten.

Doordat het planningsproces met zijn context, met de gebiedsagenda en de integrale gebiedsontwikkelingen, als complex worden beschouwd, wordt aangenomen dat actoren geen compleet beeld kunnen hebben van deze ‘bovenhangende’ werkelijkheid en hun verklaringen daarmee altijd incompleet zullen zijn.

Dit onderzoek heeft tot doel om uiteindelijk algemene uitspraken te kunnen doen en algemene aanbevelingen op te kunnen stellen aan de hand van observaties in de empirie. Althans algemene uitspraken die gelden voor deze cases in de situatie op dit moment in de tijd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat door de veronderstelling dat de actoren nooit een compleet beeld kunnen hebben, er door de onderzoeker niet van wordt uitgegaan dat de gevonden conclusies en aanbevelingen de ‘bovenhangende’ werkelijkheid volledig beschrijven. De onderzoeker probeert vooral om overeenkomsten en verschillen te vinden in verklaringen van actoren, om daarmee inzicht te kunnen verschaffen om beter met de complexe werkelijkheid om te kunnen gaan, in plaats van dat de onderzoeker deze werkelijkheid probeert uit te pluizen.

Het doel van het onderzoek bij realisten is *“om een werkelijkheid bloot te leggen verborgen voor normale leden van de maatschappij”* (Travers 2001, p. 11). In theorie werken de gebiedsagenda en de Omgevingswijzer wellicht perfect, maar of het in de praktijk ook op die manier wordt ervaren en gebruik van wordt gemaakt, daar is weinig kennis over. In deze ‘verborgen’ werkelijkheid probeert dit onderzoek inzicht in te geven. Doel van het onderzoek is om uit verschillende verklaringen van actoren, naast het vinden van verschillen, ook bepaalde ‘gemene delers’ te vinden, die voor alle actoren gelden. Aan de hand daarvan kunnen conclusies worden gedaan en aanbevelingen worden opgesteld, die voor alle actoren nuttig zijn.

Zoals in de eerdere hoofdstukken is toegelicht, is de context waarin de beeldvorming van de actoren plaatsvindt complex. Daarom wordt er vanuit verschillende invalshoeken, objectieve, subjectieve en intersubjectieve dimensie een beeld van doorwerking geschetst.

5. Gebiedsagenda's vergeleken

De MIRT-gebiedsagenda's dienen om per landsdeel de knelpunten en gewenste ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn in beeld te brengen in één integraal document, gedragen door Rijk en regio samen (zie paragraaf 1.1). In theorie zou het werken vanuit deze strategische integrale visie uiteindelijk tot betere projectresultaten moeten leiden. Dit onderdeel gaat nog niet in op de resultaten bij de projecten, maar bekijkt of het strategische beleid (de gebiedsagenda) zélf een inhoud bezit, die zich leent om door te werken. Daarbij wordt gekeken naar de soort voornemens. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat er vier soorten voornemens bestaan. Dit zijn verklarende, anticiperende, intentionele en operationele voornemens (Mastop et al. 1997). De twee laatstgenoemde soorten betreffen vooral het intersubjectieve, het sociale proces. Zijn in strategisch gebiedsgericht beleid dergelijke voornemens aanwezig, dan zou dit beleid zich in theorie lenen voor doorwerking. Daarom wordt in dit hoofdstuk van alle eerste generatie gebiedsagenda's bekeken of er verklarende, anticiperende, intentionele en operationele voornemens in genoemd staan. Dit wordt globaal gedaan, om een indicatie te kunnen krijgen in hoeverre de twee gebiedsagenda's die verder in het onderzoek centraal staan (Oost en Brabant) zich verhouden tot elkaar en de andere gebiedsagenda's.

Per gebiedsagenda zal kort worden ingegaan op de opbouw van de gebiedsagenda en vermeld worden welke gegevens gevonden zijn. Dit gebeurt in paragraaf 5.1. Daarna zullen in paragraaf 5.2 de overeenkomsten en verschillen tussen de gebiedsagenda's in een tabel worden weergegeven en zal een verklaring voor de resultaten worden gezocht.

5.1 Voornemens per gebiedsagenda

Noord-Nederland

In de Gebiedsagenda Noord-Nederland (SNN 2009) worden in het eerste hoofdstuk 'Karakteristieken Noord-Nederland' huidige ambities, visie en strategie in het landsdeel beschreven. Dit is een beschrijving van de huidige beleidssituatie en betreft verklarende voornemens. In hoofdstuk 2 'Nieuwe opgaven voor Noord-Nederland' worden klimaatverandering, energietransitie en bevolkingsdaling genoemd als 'uitdagingen' die in samenhang met de karakteristieken moeten worden opgepakt. Dit zijn anticiperende voornemens. In het hoofdstuk 'Integrale gebiedsopgaven' worden gebiedsgerichte opgaven benoemd en deze zijn globaal geoperationaliseerd. Een verdere operationalisering zou in het projectenoverzicht thuishoren, maar ondanks een hoofdstuktoewijzing is er geen overzicht opgenomen. Wel wordt vermeld dat deze in een later BO-MIRT zal worden opgesteld. Intentionele voornemens als zijnde van Rijk en regio samen worden veelal niet expliciet zo aangeduid.

Oost

De Gebiedsagenda Oost (Royal Haskoning 2009) bestaat uit een visiegedeelte voor het landsdeel en een gedeelte waarin gebiedsontwikkelingen staan beschreven. In het visiegedeelte worden kort karakteristieken van Oost-Nederland geschetst met verklarende voornemens en worden de opgaven voor de toekomst in anticiperende voornemens opgehangen aan de duurzaamheidsstrits 'people-planet-

profit'. In het gedeelte na de visie, wordt een viertal thema's onderscheiden met daaronder in totaal dertien gebiedsontwikkelingen. De thema's zijn 'Internationale verbindingen en corridors' (drie gebiedsopgaven), 'Opgaven in stedelijke netwerken' (twee opgaven), 'Verbindingen tussen stedelijke netwerken' (twee opgaven) en 'Andere gebiedsopgaven in Gelderland en Overijssel' (zes opgaven). In dit gedeelte komen vooral intentionele voornemens naar voren en ook wel operationele voornemens. De rest van operationele voornemens zijn opgenomen in een afsprakenlijst van het BO-MIRT die bestaat als aanvulling op de gebiedsagenda. In deze lijst wordt *"aangegeven welke afspraken op korte, middellange en lange termijn gemaakt moeten worden en welke projecten al zijn opgenomen in investeringsprogramma's. Per opgave/project is verder aangegeven welke actie hiertoe nodig is, wie het initiatief neemt en welke kosten hiermee gemoeid zijn. De overzichtstabel wordt van jaar tot jaar geactualiseerd en gecompleteerd."*(Royal Haskoning 2009, p. 61). Dit overzicht is echter niet bij deze eerste generatie gebiedsagenda opgenomen.

Noordwest-Nederland

De Gebiedsagenda Noordwest Nederland (MUST Stedenbouw 2009) bestaat uit de onderdelen 'Visie en ambitie' met verklarende voornemens, 'Uitdagingen' (ingedeeld in 5 thema's) met anticiperende en intentionele voornemens, 'Programma's en projecten' (ingedeeld in een deel regio dekkend en een in drie regio's binnen het landsdeel), en 'Randvoorwaarden'. Acties en afspraken voor de korte, middellange en lange termijn zijn opgenomen in een afsprakenlijst, die ook daadwerkelijk in de gebiedsagenda is opgenomen. Hierin is duidelijk wie de initiatiefnemer is (Rijk, regio of samen), staan afspraken per termijn weergegeven en is de thematische samenhang door middel van symbolen weergegeven. Deze afsprakenlijst bestaat uit zes onderdelen: overkoepelende programmering, economische versterking, stedelijke intensivering, (inter)nationale bereikbaarheid, sterk landschap, duurzaamheid en klimaatbestendigheid. De afspraken hebben voornamelijk betrekking op wanneer er een verkenning moet worden gestart, er een definitief besluit moet worden genomen, de uitvoering moet starten et cetera. Dit zijn operationele voornemens, waarmee wordt aangegeven welke partij(en), wanneer een bepaalde actie ondernemen.

Zuidvleugel/Zuid-Holland

In de Gebiedsagenda Zuidvleugel/Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland 2009) wordt de ambitie van het landsdeel met trends opgehangen aan de 'people-planet-profit' duurzaamheidsstris; gevolgd door vijf keuzes voor de ruimtelijke inrichting. Dit zijn innovatieve economie bevorderen, stedelijk intensiveren, landschap dichtbij huis brengen, bereikbaarheid verbeteren en water- en energiekansen benutten. Deze worden vervolgens uitgewerkt in vijf hoofdstukken, die zijn ingedeeld in een gedeelte ambities, opgaven en agendapunten. Met de ambities worden toekomstige gewenste situaties beschreven wat anticiperende voornemens zijn. In het onderdeel ambities wordt ook ingegaan op wat huidige lopende afspraken zijn. Dit zijn verklarende voornemens zijn. In het gedeelte opgaven wordt beschreven, wat er moet gebeuren om de ambitie te halen en of het door het Rijk, de regio of tezamen

moet worden aangepakt. Dit zijn intentionele voornemens. In het gedeelte agendapunten, wordt ingegaan op operationele voornemens om de intentionele voornemens concreter te maken.

Utrecht

In de Gebiedsagenda Utrecht (Maessen Beleidscommunicatie 2009), wordt na een inleiding in een hoofdstuk de hoofdambitie van de provincie Utrecht beschreven. Deze wordt vervolgens in hoofdstuk drie aan de hand van een vijftal thema's in een 'integrale context' verder uitgewerkt, in kopjes met daarin de ambities voor de gehele provincie weergegeven. Deze ambities vertegenwoordigen anticiperende voornemens. Onder de genoemde kopjes, worden vanuit de context ontwikkelingen genoemd, waarop moet worden ingesprongen en de stand van het huidige beleid daarbij. Dit zijn verklarende voornemens.

In hoofdstuk 4 'Agenda voor deelgebieden van Utrecht' worden gebiedsspecifieke opgaven toegelicht. Dit betreft anticiperende voornemens. Hoofdstuk 5 heet de 'Agenda van de beleidsvraagstukken', waarin kort wordt stilgestaan bij dilemma's en knelpunten, vooral met betrekking tot sectoraal beleid en welke afspraken zijn gemaakt om knelpunten zo klein mogelijk te houden. Het betreft vooral intentionele voornemens.

In hoofdstuk 6 nemen operationele voornemens een centrale rol in. In 'De Agenda van programma's en projecten' staan in een tabel per deelgebied (Utrecht, Amersfoort, Utrecht-West en provincie breed) opgaven benoemd, met onder andere erbij genoemd wie de 'trekkersrol' vervult en wat afspraken met betrekking tot de opgave op korte en lange termijn zijn.

Zeeland

In de Gebiedsagenda Zeeland (Provincie Zeeland 2009) worden in een korte inleiding een aantal karakteristieken van Zeeland geschetst. Daar worden vijf thema's aan gehangen voor een gedeelde aanpak van Rijk en regio. Dit betreft 'Duurzame en veilige Delta', 'Havens en bedrijvigheid', 'Verstedelijking en demografie', 'Recreatie, toerisme en cultuur' en 'Natuur en landschap'. Per thema wordt ingegaan op de huidige beleidssituatie (verklarende voornemens), waarna landsdeel brede opgaven worden geformuleerd die anticiperend van aard zijn en worden beleidsrichtingen geuit. Laatstgenoemde zijn intentionele voornemens. Een onderverdeling in specifieke programma's en projecten met 'trekkers' erin opgenomen is geen sprake in deze gebiedsagenda. Wat opvalt, is dat er vrijwel geen commitment aan gezamenlijke actie tussen Rijk en regio in het document is opgenomen. Waar dit is, is het met betrekking tot waterinfrastructuur.

Brabant

De Gebiedsagenda Brabant (Provincie Noord-Brabant 2009) begint na een inleiding, met een visie op Brabant in 2030. Vervolgens wordt een zestal thematische provincie brede opgaven geschetst in hoofdstuk 3. In het vierde hoofdstuk wordt Brabant opgedeeld in zes integrale gebiedsopgaven, waarin de context van de opgave, de opgave zelf en potentiële programma's en projecten worden benoemd.

Het benoemen van de projecten omvat puur opsommingen met potentiële projecten, zonder dat daarbij veel intentionele en operationele voornemens worden genoemd. In hoofdstuk 5 ‘Realisatie’, wordt een blanco tabel weergegeven, die in de volgende generaties gebiedsagenda’s afspraken voor de korte, middellange en lange termijn moet gaan bevatten. In de eerste Gebiedsagenda Brabant zijn er in dit hoofdstuk nog geen operationele voornemens opgenomen.

Limburg

De Gebiedsagenda Limburg (Provincie Limburg 2009) begint met een hoofdstuk gewijd aan de uitgangspositie, waarin in ‘vogelvlucht’ verklarende voornemens zijn opgenomen. Vervolgens worden er drie thema’s uitgelicht, die Limburg ‘anders maken’, dit zijn ‘Grensligging’, ‘Demografische omslag’ en ‘Duurzaamheid’. Bij deze thema’s worden anticiperende voornemens genoemd. Daarna is er een hoofdstuk met sectorale opgaven, waarin intenties worden voorgenomen met betrekking tot de groenblauwe structuur, mobiliteit/bereikbaarheid, economische versterking en verstedelijking/herstructurering. Vervolgens is er een hoofdstuk waarin een zestal integrale gebiedsopgaven kort wordt beschreven en wat voor beleidsmaatregelen er in de toekomst nodig zijn bij deze opgaven. Dit zijn intentionele voornemens, die intenties betreffen met betrekking tot wat er zou moeten gebeuren. Het beschrijft nog niet dat het ook daadwerkelijk gaat gebeuren. Daarvoor is er een apart hoofdstuk genaamd ‘Fysiek-ruimtelijke projecten in Limburg’, waarin onder de genoemde thema’s ontwikkelingen worden genoemd die ook daadwerkelijk gaande zijn of waar op ingezet wil worden. In het hoofdstuk blijven de operationele voornemens echter beperkt en zijn het nog veel intentionele voornemens die naar voren lijken te komen.

5.2 Gebiedsagenda’s vergeleken

Aan de resultaten uit de analyse kan een waarde worden toegekend: een ‘+’ als de voornemens erin staan, een ‘-’ als dit niet het geval is en een ‘+ / -’ bij een situatie waarin de voornemens er zijn, maar beperkt. Zie hiervoor tabel 5.1.

	Verklarend	Anticiperend	Intentioneel	Operationeel	
Noord	+	+	+ / -	-	1) 2)
Oost	+	+	+	+ / -	2)
Noordwest	+	+	+	+	
Zuidvleugel	+	+	+	+	
Utrecht	+	+	+	+	
Zeeland	+	+	+	-	1) 2)
Brabant	+	+	+	+ / -	2)
Limburg	+	+	+	+ / -	1) 2)

- 1) Weinig intentionele en operationele voornemens vanuit Rijk en regio samen
- 2) (Nog) geen operationele afsprakenlijst aan de gebiedsagenda toegevoegd

Tabel 5.1: Voornemens aanwezig in de verschillende gebiedsagenda’s
Bron: auteur

De opbouw van de gebiedsagenda's kent veel overeenkomsten. Alle gebiedsagenda's beginnen met een inleidend hoofdstuk met betrekking tot wat de gebiedsagenda is. In veel gebiedsagenda's wordt naar de 'people-planet-profit' duurzaamheidsstrits verwezen, of wordt dit als kader voor ambities gebruikt. Daarbij is de 'people' veruit de minst belichte kant. Wellicht kan dit worden verklaard omdat de gebiedsagenda betrekking heeft op infrastructuur en transport, wat toch veelal met profit (de positieve economische effecten) en planet (de negatieve milieu gerelateerde effecten) geassocieerd wordt.

Alle gebiedsagenda's bezitten verklarende en anticiperende voornemens. Daar wordt veelal in hoofdstukken aan het begin van het document op ingegaan. De ene gebiedsagenda staat uitgebreider stil bij de huidige situatie en afspraken (bijvoorbeeld Noord), andere gebiedsagenda's richten hun vizier vooral op de toekomst (bijvoorbeeld Zuidvleugel).

Intentionele en operationele voornemens verschillen heel erg in hoeverre deze aanwezig zijn. Daarnaast zijn over het algemeen de acties die operationeel te noemen zijn, veelal niet erg concreet. Het lijken vooral lopende bereikbaarheidsprojecten te zijn waarin intenties en operationele voornemens van Rijk en regio samen naar voren komen. Meest concreet lijken deze in een afsprakenlijst te staan, maar deze zit bij de meeste agenda's niet gevoegd. Daardoor is veelal onduidelijk wat voor commitment aan een actie wordt gegeven en door wie dit wordt gedaan.

Er is in kaart geprobeerd te brengen waar er een intentioneel of een operationeel voornemen is, waar sprake is van een gezamenlijk voornemen van Rijk en regio. Het is immers de basis van de gebiedsagenda, om in ieder geval die gezamenlijke voornemens te benoemen. Daarom is er bekeken per gebiedsagenda, hoe vaak expliciet het woord 'Rijk' genoemd wordt in een zin waarin dit samen met een begrip dat de regio omschrijft wordt gebruikt als intentioneel of operationeel voornemen. Het resultaat hiervan is te vinden in bijlage 2. Daarin is te zien dat er grote verschillen zitten in de verschillende gebiedsagenda's of er naar intentionele en operationele voornemens die een samenwerking tussen Rijk en regio uitspreken wordt verwezen en in de mate van concreetheid van deze verwijzingen.

Voor deze verschillen zijn verscheidene mogelijke verklaringen te geven vanuit de context bezien. Meest aannemelijk lijkt de verklaring te zijn dat het Rijk (later opgenomen in de SVIR) hoofdzakelijk inzet op de Mainports Amsterdam en Rotterdam en Brainport Eindhoven en minder op de overige gebieden. Ook bereikbaarheid is een thema dat grotendeels diezelfde gebieden beslaat. Het lijkt logisch dat in die gebieden dan meer gezamenlijke opgaven liggen en in de desbetreffende gebiedsagenda's vaker gedeelde voornemens tussen Rijk en regio worden genoemd.

Dit strookt met de resultaten in bijlage 2. Wordt gekeken naar Noord-Nederland, Limburg en Zeeland, dan lijkt daar weinig gerefereerd te worden aan toekomstige intentionele en operationele voornemens van Rijk en regio samen. In Noord-Nederland wordt wel gerefereerd naar al bestaande afspraken, maar over de toekomst waar de gebiedsagenda voor bedoeld is, daar weinig naar gezamenlijke nieuwe intenties en operationele voornemens verwezen. In Limburg lijkt er zelfs sprake te zijn dat er in de onderzochte gebiedsagenda geen expliciete benoeming staat van een toekomstig concreet operationeel voornemen dat Rijk en regio gezamenlijk doen. Een verklaring hiervoor is het

ontbreken van een afsprakenlijst met operationele voornemens, wat bij vier andere agenda's ook het geval is. Deze zit niet toegevoegd bij verschillende agenda's, maar zal in de toekomst wel worden toegevoegd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het (halfjaarlijkse) BO-MIRT in deze landsdelen later plaatsvond dan dat de eerste gebiedsagenda opgesteld moest zijn, zodat het niet mogelijk was een afsprakenlijst te hebben bij de deadline van het opstellen van de eerste agenda.

De gebiedsagenda's Oost en Brabant die centraal staan in dit onderzoek, lijken een vrij gemiddelde afspiegeling van de gebiedsagenda's te zijn. Beiden hebben geen concrete afsprakenlijst apart bijgevoegd, maar bezitten wel veel intentionele en operationele intenties. Aan de hand van de gedane analyse, lijken deze gebiedsagenda's een tussenrol te vervullen. Ze hebben niet alleen maar plusjes, maar ook beiden een + / -, omdat er wel operationele voornemens genoemd worden (meer dan bij de 'perifere' agenda's Limburg, Noord en Zeeland), maar minder in vergelijking met de Randstedelijke agenda's (Noordwest, Zuidvleugel en Utrecht).

6. Analyse doorwerking Gebiedsagenda Oost bij A1-zone

Dit hoofdstuk heeft tot doel om te bepalen hoe de Gebiedsagenda Oost doorwerkt in besluitvorming en op welke manier de Omgevingswijzer een rol speelt in de besluitvorming bij de verkenning A1-Zone. Paragraaf 6.1 leidt het hoofdstuk in met achtergrondinformatie, in paragraaf 6.2 wordt de doorwerking bepaald en in paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de rol van de Omgevingswijzer.

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de opbouw van de gebiedsagenda's, zo ook de Gebiedsagenda Oost. In deze paragraaf wordt daarop aansluitend op het achterliggende beleid van de Gebiedsagenda Oost ingegaan (6.1.1). Daarna wordt in deze inleiding stilgestaan bij ontwikkelingen in de bijbehorende case, de Verkenning A1-Zone (6.1.2).

6.1.1 Gebiedsagenda Oost

De onderzochte eerste generatie Gebiedsagenda Oost is tot stand gekomen door verschillend, al bestaand beleid erin op te nemen. De gebiedsagenda zelf heeft het over door de regio's opgestelde gebiedsdocumenten "*die concreet en herkenbaar zijn ingepast in de gebiedsagenda*" (Royal Haskoning 2009, p.8). Daarbij kan gedacht worden aan het Streekplan Gelderland en de Omgevingsvisie Overijssel, die integraal van aard zijn, maar ook meer sectorale plannen als het Regionaal Mobiliteitsplan Twente en het Masterplan Openbaar Vervoer Arnhem-Nijmegen. Daarnaast maken nota's van de ministeries van V&W (o.a. Nota Mobiliteit), VROM (o.a. Nota Ruimte), EZ (o.a. Pieken in de Delta) en LNV (o.a. Agenda Vitaal Platteland) deel uit van de ingepaste beleidskaders. In totaal zijn in de Gebiedsagenda Oost zeventien beleidskaders van rijks-, provinciaal en regionaal niveau ingepast. Daarnaast zijn er zestien achtergronddocumenten waarop de inhoud is gebaseerd. Voor een opsomming hiervan wordt verwezen naar bijlage 2 van de Gebiedsagenda Oost Nederland (Royal Haskoning 2009).

In de interviews wordt voornamelijk het provinciale beleid genoemd dat is opgenomen in de gebiedsagenda en dat tussen de twee provincies Gelderland en Overijssel is afgestemd. De doorvertaling in de gebiedsagenda betreft het beleid dat door het landsdeel belangrijk wordt geacht in relatie met het Rijk (dat in de rijksnota's wordt benoemd).

6.1.2 Case A1-Zone

De A1-Zone is een integrale gebiedsontwikkeling uit het MIRT in Oost-Nederland. De ontwikkeling heeft tot doel om de kwaliteit en bereikbaarheid van de A1-Zone te behouden en te verbeteren (Programmateam A1-Zone 2010a). In het project neemt ruimtelijke kwaliteit een centrale plek in. Daarom is de '*Handreiking Omgevingskwaliteit*' gemaakt, waarin omgevingskwaliteit een concrete vorm krijgt en uiteen wordt gezet hoe deze in de praktijk in projecten tot uiting kan komen (Programmateam A1-Zone 2010a). De ontwikkeling betreft een groot gebied, rond de snelwegen A1 en A35, maar ook het Twentekanaal en de spoorlijn richting Duitsland. De '*Gebiedsgerichte MIRT-Verkenning A1-Zone*' (Programmateam A1-Zone 2010a) vormt samen met de '*Verkenning*

capaciteitsuitbreiding A1 Apeldoorn-Azelo (Programmateam A1-Zone 2010b) de basis voor de MIRT-verkenning. In eerste instantie waren dit twee losse verkenningen, maar deze zijn later samengevoegd.

Voor het MIRT bestond was de A1-zone een ontwikkeling getrokken door de provincies Gelderland en Overijssel met betrokkenheid vanuit het ministerie van VROM. Later kwam daar de capaciteitsuitbreiding A1 Apeldoorn-Azelo, getrokken door het ministerie van V&W bij. De A1-zone is een integrale ontwikkeling, die vooral op leefomgevingskwaliteit gericht is. Dit botste met het sectorale project dat de capaciteitsuitbreiding betrof. In de provinciale politiek waren de projecten ook bij verschillende gedeputeerden in de portefeuille (Interview 5). Hierdoor verliep de interactie tussen de projecten stroef. De capaciteitsuitbreiding stond voor later op de agenda, maar is naar voren gehaald. Dit heeft ertoe geleid dat de ontwikkelingen gezamenlijk konden worden opgepakt door de provincies. Er hebben wel twee aparte verkenningen plaatsgevonden, maar de publicatie van de capaciteitsuitbreiding is geïntegreerd in de verkenning A1-zone omdat de capaciteitsuitbreiding “*één van de majeure projecten in de A1-zone is*” (Programmateam A1-Zone 2010a, p.44). Vanuit het MIRT wordt een integrale benadering bevorderd en de regio was daar al mee bezig.

De ontwikkelingen in de verkenning A1-Zone buiten de infrastructuur om, worden voornamelijk gefinancierd vanuit de regio. Door toedoen van onder andere de huidige economische situatie is er een verminderde politieke belangstelling voor de ontwikkelingen in de A1-zone (Interview 4). Dit komt voornamelijk doordat er minder financiële middelen beschikbaar zijn. Dit heeft de provincies ertoe doen besluiten dat “*de verkenning A1-zone geen beletsel mag zijn*” (Interview 5) voor een verbreding van de A1 tussen Apeldoorn en Azelo, waarvoor vanuit het MIRT (het Rijk) financiering beschikbaar is.

De provincies hebben ervoor gekozen om twee projecten samen te voegen om een integrale aanpak mogelijk te maken, maar door omstandigheden is uiteindelijk gekozen om aan één van de twee toch een prioriteit te geven, namelijk de capaciteitsuitbreiding. Dit heeft gevolgen voor de scope van de ontwikkeling, die daarmee op verschillende vlakken (tijd, ruimte en actoren) beperkter is geworden.

6.2 Doorwerking

In deze paragraaf wordt de doorwerking van de Gebiedsagenda Oost bij de A1-Zone geanalyseerd. Daarbij wordt op de conformiteit (6.2.1), communicatie (6.2.2) en het gebruik (6.2.3) van de gebiedsagenda ingegaan. Verder vindt er in 6.2.4 een synthese plaats van de bevindingen.

6.2.1 Conformiteit

In dit gedeelte wordt onderzocht of het streven naar gebiedsgericht werken in zowel de Gebiedsagenda Oost als in de Verkenning A1-Zone naar voren komt en of een mogelijke aanwezigheid van dit streven in de Verkenning aan de Gebiedsagenda Oost kan worden toegeschreven. Daartoe wordt eerst geanalyseerd wat er in de gebiedsagenda respectievelijk de verkenning met betrekking tot de gebiedsgerichte benadering genoemd staat. Vervolgens wordt dit vergeleken en met behulp van

informatie uit interviews zal worden bepaald of het de gebiedsagenda is, die een mogelijke conformiteit heeft veroorzaakt.

Gebiedsgericht werken in de Gebiedsagenda Oost

Wat wordt er genoemd m.b.t. de gebiedsgerichte benadering in de gebiedsagenda?

In de gebiedsagenda wordt op verschillende plekken naar een gebiedsgerichte werkwijze verwezen. De gebiedsagenda bestaat uit een visiegedeelte voor het landsdeel en een gedeelte waarin gebiedsontwikkelingen staan beschreven. In de beschrijvingen van de gebiedsontwikkelingen komt veelvuldig het woord integraal en duurzaamheid of duurzame ontwikkeling voor. In de landsdeelvisie staat de centrale doelstelling van de Gebiedsagenda Oost genoemd: *“Provincies, regio’s en rijksoverheid willen de balans tussen economie, ecologie en kwaliteit van leven in Oost-Nederland behouden.”* (Royal Haskoning 2009, p.13). Vanuit de verschillende perspectieven van de ‘triple-bottem line’ wordt deze doelstelling nagestreefd, waarbij wordt opgemerkt *“De perspectieven staan niet tegenover elkaar, maar kunnen elkaar juist versterken.”* (Royal Haskoning 2009, p.13). Het nastreven van de ‘triple bottem line’ (een integrale inhoud) en de verwijzing naar de synergie die de drie perspectieven kunnen opleveren, is het streven naar ruimtelijke kwaliteit, het inhoudelijke doel dat met de gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd (zie hoofdstuk 2). Dit wordt bevestigd met de zin *“De gebiedsagenda’s concentreren zich op de inhoudelijke samenhang tussen de fysiek-ruimtelijke opgaven”* (Royal Haskoning 2009, p.2). *“Met de integrale, gebiedsgerichte aanpak in deze gebiedsagenda geven Rijk en regio invulling aan de eerste stap van de mobiliteitsladder”* (Royal Haskoning 2009, p.9). De mobiliteitsladder (de zogenaamde ‘Ladder van Verdaas’) is het zoeken vanuit een breed perspectief naar oplossingsrichtingen voor mobiliteitsproblemen. De eerste stap van deze ladder houdt in om vanuit ruimtelijke ontwikkeling gezien naar een oplossing te werken, integraal dus. Dit wordt nagestreefd vanuit een brede betrokkenheid van actoren. Zo vormt de Gebiedsagenda Oost *“(…) het vertrekpunt voor gezamenlijke inspanningen van Rijk, provincies en regio’s (...)”* (Royal Haskoning 2009, p.8). Het niet-hiërarchisch (government), maar samen de inspanningen verrichten (governance) is een kenmerk van gebiedsgericht werken.

Gebiedsgericht werken in de Verkenning A1-Zone

Wat wordt er genoemd m.b.t. gebiedsgerichte benadering in het projectplan?

De MIRT-verkenning (Programmateam A1-Zone 2010a) maakt ook verwijzingen naar een gebiedsgerichte aanpak. De verkenning vermeldt dat *“het karakter gebiedsgericht en integraal is”,* maar dat het *“een ander karakter heeft gekregen dan het MIRT-spelregelkader voorschrijft (...)”. De gekozen aanpak doet recht aan het gegeven dat met de invulling van de R van het MIRT nog weinig ervaring is opgedaan ”* (Programmateam A1-Zone 2010a, p.43). De verkenning pakt de inhoud meer integraal op dan het MIRT-spelregelkader voorschrijft. Dat kader is *“beperkt tot het fysiek-ruimtelijk domein”* (Programmateam A1-Zone 2010a, p.40).

Bij de verkenning “gaat het om een integrale afweging voor de investeringen op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, water en natuur (...) en waar de analyse het noodzaakt (...) het sociale domein, onderwijs en wetenschap” (Programmateam A1-Zone 2010a, p.40). Thema’s zijn bereikbaarheid, ruimtelijke economie en ruimtelijke kwaliteit (Programmateam A1-Zone 2010a, p.40). Inhoudelijk is er dus sprake van een integrale aanpak: het inhoudelijk streven binnen de gebiedsgerichte benadering om met de complexiteit van de context om te gaan.

Met betrekking tot actoren kan er worden gesproken van een brede aanpak en een vroege betrokkenheid. Aan participatie wordt veel aandacht besteed: in de verkenning is er een heel hoofdstuk (hoofdstuk 6) aan gewijd. Er is sprake van een vroege betrokkenheid in een “uitgebreid participatieproces met inbreng vanuit de maatschappelijke omgeving en het bedrijfsleven” (Programmateam A1-Zone 2010a, p.41). Dat deze partijen van verschillende geografische niveaus afkomstig zijn, blijkt uit: “Publieke partijen, burgerbelangenverenigingen en overige stakeholders, die zich tussen Apeldoorn en de Nederlands-Duitse grens bevinden zijn uitgenodigd voor participatie. Ook enkele meer landelijk opererende partijen met belangen in deze regio zijn betrokken” (Programmateam A1-Zone 2010a, p.44).

Overeenkomsten Gebiedsagenda Oost en Verkenning A1-Zone

In hoeverre komt dit overeen bij het strategische en operationele beleid?

In de gebiedsagenda wordt verwezen naar de inhoudelijke en procesmatige doelbereiking van de gebiedsgerichte benadering, respectievelijk door te streven naar ruimtelijke kwaliteit en door overheden van verschillende niveaus te betrekken.

In de MIRT-Verkenning wordt ook verwezen naar een integrale inhoud en het vroeg betrekken van een breed scala aan actoren van verschillende niveaus. Daarbij is de actorenscope nog breder dan bij de gebiedsagenda. Waar de Gebiedsagenda Oost overheden van verschillende niveaus betreft, worden bij de verkenning overheid, bedrijven en civil society van verschillende geografische niveaus uitgenodigd om te participeren. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de tekst in het document wel iets verouderd is ten opzichte van de realiteit, waarin het onderdeel dat de capaciteitsuitbreiding betreft voornamelijk de aandacht heeft en verschillende andere ontwikkelingen op een lager pitje staan.

In beide documenten komen gebiedsgerichte doelstellingen naar voren, die hetzelfde nastreven: een integrale aanpak met een brede betrokkenheid van actoren.

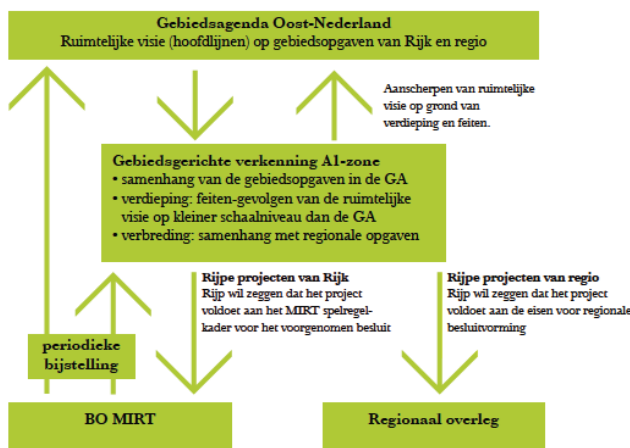
Bewuste overeenkomst of niet?

Is een mogelijke overeenkomst bewust of niet (kan het aan de gebiedsagenda worden toegeschreven)?

Dat het streven naar een integrale aanpak en een brede betrokkenheid overeenkomt wordt bevestigd in de verkenning. In de ‘Gebiedsgerichte MIRT-Verkenning A1-Zone’ (Programmateam A1-Zone 2010a) wordt in paragraaf 1.4 ‘Proces’ (Programmateam A1-Zone 2010a, p.41) specifiek ingegaan op de relatie met de Gebiedsagenda Oost. In de verkenning wordt de gebiedsgerichte verkenning ten opzichte van de gebiedsagenda gepositioneerd. Deze positionering is in figuur 6.1 weergegeven. Uit figuur 6.1

blijkt dat er een wisselwerking is tussen de verkenning A1-zone en de Gebiedsagenda Oost. De verkenning scherpt de doelstellingen in de gebiedsagenda aan en een bijstelling in de gebiedsagenda beïnvloedt de doelstellingen van de verkenning.

Over het proces wordt in de verkenning onder andere vermeld: *“Gaandeweg is het inzicht ontstaan dat de gebiedsgerichte verkenning A1-zone een verdiepende en integrale uitwerking is van de Gebiedsagenda Oost-Nederland”* (Programmateam A1-Zone 2010a, p.41). Dit



Figuur 6.1: Positionering verkenning A1-zone t.o.v. de Gebiedsagenda Oost-Nederland
Bron: *Programmateam A1-Zone 2010a, p. 43*

geeft aan dat er bewust voor is gekozen doelstellingen overeen te laten komen. In interviews wordt deze bewustheid bevestigd, maar wordt daarbij opgemerkt dat de relatie tussen gebiedsgericht werken in de gebiedsagenda en de verkenning niet een directe relatie is (zoals figuur 6.1 wellicht suggereert). Er wordt aangegeven, dat de documenten inderdaad in samenhang tot stand zijn gekomen en met elkaar zijn afgestemd. Dit komt, doordat het initiatief van de verkenning er als was vóór de gebiedsagenda. Al is de verkenning pas later afgerond (in 2010), dan de gebiedsagenda (in 2009), de totstandkoming verliep grotendeels parallel. Daarmee is het ook niet de gebiedsagenda geweest die voor de verkenning het gebiedsgericht werken heeft geïntroduceerd.

In de interviews wordt de conformiteit in gebiedsgerichte doelstellingen niet aan de gebiedsagenda toegeschreven, maar vooral aan achterliggende beleidsdocumenten die in de gebiedsagenda zijn verzameld en die een gebiedsgerichte werkwijze nastreven. Als belangrijkste achterliggende gebiedsgerichte documenten worden de Omgevingsvisie Overijssel en het Structuurplan Gelderland genoemd. Dit zijn provinciale documenten die ook achtergronddocumenten voor de MIRT-verkenning zijn. Omdat deze documenten worden opgesteld door grotendeels dezelfde instanties en deels dezelfde personen betrokken zijn, zit de gebiedsgerichte benadering verweven in deze documenten en zijn doelstellingen afgestemd. Daarmee is er niet een directe relatie tussen het gebiedsgericht werken genoemd in de Gebiedsagenda Oost en in de MIRT-Verkenning. Het zijn voornamelijk de provinciale visies die met hun gebiedsgerichte aard initiërend zijn voor de gebiedsgerichte benadering in zowel de Gebiedsagenda als in de MIRT-Verkenning.

Conclusie

Komt het streven naar gebiedsgericht werken in zowel het strategische plan als het projectplan naar voren? Kan een mogelijke aanwezigheid van dit streven in het projectplan aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

In zowel de Gebiedsagenda Oost als in de MIRT-Verkenning A1-Zone komt het streven naar gebiedsgericht werken naar voren. De gebiedsagenda en de verkenning hebben daar ook een relatie met elkaar in, alleen deze is niet direct in de zin dat de gebiedsagenda initiërend is geweest voor het

gebiedsgericht werken bij de verkenning. De verkenning en de gebiedsagenda zijn deels tegelijk in een wisselwerking tot stand gekomen, maar het lijkt de gebiedsgerichte benadering uit provinciale achtergronddocumenten (strategisch beleid) te zijn die gebiedsgericht werken heeft ingebracht bij zowel de gebiedsagenda als de verkenning. Er is dus geen sprake van een relatie tussen twee elementen (de gebiedsagenda en de verkenning), maar een relatie tussen drie elementen, waarbij provinciale strategische documenten het derde element vormen.

De conformiteit kan als relatief groot worden aangemerkt, omdat het dezelfde achtergronddocumenten zijn die bij zowel verkenning als gebiedsagenda zijn gebruikt en aan de hand waarvan de twee documenten (gebiedsagenda en verkenning) bewust op elkaar worden afgestemd. Dit betreft doorwerking, al is deze indirect. Er is sprake van een wederzijdse beïnvloeding van de gebiedsagenda en de verkenning, dus een combinatie van ‘gewone’ conformiteit en ‘omgekeerde’ conformiteit (zie tekst box 3.1). Deze situatie, hoewel in een bijzondere vorm, kan worden ingedeeld als zijnde de eerste situatie in tekst box 3.1: een situatie waarin gebiedsgerichte doelstellingen bewust overeenkomen.

6.2.2 Communicatie

In dit gedeelte wordt onderzocht of een brede en vroege betrokkenheid van actoren bij zowel het strategische beleid als bij de projecten naar voren komt en of deze brede betrokkenheid aan de gebiedsagenda toe te schrijven is. Daartoe wordt eerst bekeken naar betrokkenheid bij de gebiedsagenda, vervolgens bij de verkenning en wordt aan de hand van de interviews bekeken in hoeverre er een verband is tussen de gebiedsagenda en de verkenning.

Vroege en brede betrokkenheid bij de Gebiedsagenda Oost

Welke actoren zijn er betrokken bij de gebiedsagenda, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?

Overleggen met betrekking tot de gebiedsagenda zijn updatingoverleggen, het BO-MIRT en voorbereidende overleggen daarvoor.

In de updatingoverleggen staat het aanpassen van de gebiedsagenda centraal. Deze updatingoverleggen zijn overleggen in de ‘beleidsontwikkende’ wereld en vinden ongeveer maandelijks plaats (en alleen in een updatingssituatie zoals in 2012 waarin de gebiedsagenda’s allemaal moeten worden geüpdatet).

In deze overleggen zit een afvaardiging vanuit het Rijksgebiedsteam, iemand vanuit de regionale dienst van Rijkswaterstaat, afgevaardigden vanuit de regio’s (samenwerkingen van gemeenten) en vanuit de provincies. Dit betreft allemaal ambtelijke actoren. Het Rijksgebiedsteam is een team dat vanuit het Rijk bezig is met het MIRT in het landsdeel. Het bestaat uit afgevaardigden van verschillende Directoraten-Generaal (ook wel ‘DG’s’ genoemd) van de ministeries. Van de ministeries van I&M, BZ en EL&I zit er minimaal één afgevaardigde in deze teams. Eén van deze personen is Rijksgebiedsteamtrekker en deze is bij alle overleggen aanwezig met betrekking tot het actualiseren van de gebiedsagenda in het landsdeel. Het Rijksgebiedsteam heeft als opdracht om een geactualiseerde gebiedsagenda tot stand te brengen samen met betrokkenen uit het landsdeel.

Naast de updatingsoverleggen zijn er ook voorbereidende overleggen voor het jaarlijkse BO-MIRT. Dit zijn reguliere overleggen waar deels dezelfde mensen bij betrokken zijn, maar naast regiovertegenwoordiging nog een bredere betrokkenheid vanuit gemeenten is. Deze overleggen zijn een aantal keer per jaar.

Een overleg waar de gebiedsagenda zelf een hulpmiddel is, is het jaarlijkse BO-MIRT. Dit is een bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de regio, waar de gebiedsagenda als onderlegger voor dient. Bij dit overleg zitten de minister, gedeputeerden van de betrokken provincies en wethouders van de grotere plaatsen in het landsdeel, evenals een aantal mensen uit de ambtelijke wereld.

Vroege en brede betrokkenheid bij de Verkenning A1-Zone

Welke actoren zijn er betrokken bij het project, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?

Er zijn allerhande overleggen met betrekking tot de A1-Zone waarop hier niet in detail zal worden ingegaan. Algemeen kan gezegd worden dat bij de MIRT-Verkenning A1-Zone ook afgevaardigden van het Rijk vanuit de DG's evenals van de provincies en de regio's betrokken zijn. Het zijn het MIRT-spelregelkader en het advies 'Sneller en beter' (V&W 2008) waarvan wordt vermeld dat participatie bij de Verkenning A1-Zone mee in lijn wordt vormgegeven (Programmateam A1-Zone 2010a, p. 44). Ook "*de procesmatige opbouw van het Programma A1-Zone vanaf de start tot aan het najaars-BO-MIRT 2010 wordt toegelicht aan de hand van de spelregels van 'Sneller en Beter'*" (Programmateam A1-Zone 2010a, p. 44). Er is daarmee bij de MIRT-verkenning sprake van een vroege en brede betrokkenheid van actoren, zoals bij conformiteit ook werd genoemd.

Bekendheid met betrekking tot brede en vroege betrokkenheid bij A1-Zone

Is men bij het project bekend met gebiedsgerichte doelstellingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid? Is de gebiedsagenda initiërend geweest in een mogelijke brede en vroege betrokkenheid bij de projecten?

Bij de Verkenning A1-Zone is men bekend met de gebiedsgerichte doelstellingen, maar was er al sprake van een brede en vroege betrokkenheid voor de gebiedsagenda er was. Wel wordt er een verwijzing gemaakt naar het MIRT-Spelregelkader en 'Sneller en beter' (V&W 2008), waarin participatie mee in lijn is vormgegeven. Dit verwijst daarmee ook naar de gebiedsagenda, wat ook daaraan gerelateerd is, maar dit is een indirect verband. Uit interviews blijkt dat het niet zo is dat de gebiedsagenda initiërend is geweest in een brede en vroege betrokkenheid bij de A1-Zone. Dit komt voort uit structuren die zonder de gebiedsagenda ook al bestonden. Voor de gebiedsagenda bestond, was er al sprake van een overeenstemming en een brede betrokkenheid op strategisch niveau voor de A1-Zone, wat bijvoorbeeld op het provinciale beleid terug te leiden is (de omgevingsvisie en structuurvisie). Dit vormt weer de basis voor de verkenning en de gebiedsagenda net als bij de conformiteit genoemd.

Conclusie

Komt een brede betrokkenheid van actoren en een vroege betrokkenheid van actoren bij zowel het strategische beleid als bij de projecten naar voren? Kan deze mogelijk brede en vroege betrokkenheid aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

Zowel bij de MIRT-Verkenning als bij de gebiedsagenda is er sprake van een vroege betrokkenheid van actoren. Bij de gebiedsagenda zijn dit actoren vanuit de overheid, bij de MIRT-Verkenning zijn dit naast de overheid ook actoren uit het bedrijfsleven en ‘civil society’. Voor de MIRT-Verkenning en voor de gebiedsagenda bestond, was er al een brede en vroege strategische betrokkenheid van actoren met betrekking tot de A1-Zone. Dit uit zich in bijvoorbeeld provinciale strategische documenten (Omgevingsvisie en structuurvisie), die participatief door de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven en civil society zijn vormgegeven. Dit vormt de basis van de MIRT-verkenning en de gebiedsagenda, ook qua uitgangspunten voor betrokkenheid. Er is sprake van veel dezelfde partijen en deels dezelfde mensen bij overleggen met betrekking tot de MIRT-verkenning en de Gebiedsagenda Oost. Daarmee zijn ‘lijntjes’ kort en is er sprake van afstemming. Het is echter niet zo dat de Gebiedsagenda Oost vernieuwend is, in de zin dat het een brede en vroege betrokkenheid introduceert bij het project A1-Zone. Van een brede betrokkenheid was al sprake.

6.2.3 Gebruik

In dit gedeelte wordt onderzocht of er meer nadruk ligt op intersubjectieve elementen in het planningsproces dan eerder en of dit aan de gebiedsagenda kan worden toegeschreven. Daartoe zal eerst worden ingegaan op de rol van de Gebiedsagenda Oost in het BO-MIRT, vervolgens op de aandacht voor intersubjectieve elementen bij de A1-Zone en tot slot op het verschil dat de gebiedsagenda maakt ten opzichte van eerder beleid.

Gebiedsagenda als onderlegger in besluitvorming van het BO-MIRT

Functioneert de gebiedsagenda als onderlegger in de ‘beleidsontwikkende wereld’, als agenderend, interactief element in besluitvorming bij het BO-MIRT?

De gebiedsagenda dient als agenda voor het BO-MIRT. Zaken die niet in de gebiedsagenda staan, kunnen dan ook niet worden besproken in dit overleg tussen de minister en de regio. In de praktijk wordt de Gebiedsagenda Oost alleen als een overzichtslijstje voor projecten bij het BO-MIRT gebruikt en wordt er niet veel met de integrale visie gedaan. Een reden die hiervoor wordt gegeven is de korte tijd en de lage frequentie van dit overleg (anderhalf uur per jaar). Een aanvullende reden is door hoe er tegen de gebiedsagenda wordt aangekeken.

Vanuit de regio, wordt de gebiedsagenda vooral als een zogenaamde ‘projectenmachine’ gezien. Het doel dat betrokkenen in het landsdeel met de gebiedsagenda voor ogen hebben is: “(...) *toch om geld te krijgen*” (o.a. Interview 4). Dit houdt in dat er vanuit de regio, elke gemeente apart zijn eigen project graag in de gebiedsagenda wil hebben, omdat er wordt gedacht dat als het project op de lijst staat er geld beschikbaar komt vanuit het Rijk (Interview 5). Hierdoor ontstaat er een situatie waarin iets in de gebiedsagenda moet, “*want dan komen subsidiestromen op gang*” (Interview 5). Op zich is dit niet vreemd, want in het BO-MIRT worden alleen maar projecten besproken uit de

gebiedsagenda en “*dingen die niet in de gebiedsagenda staan komen ook niet in het BO-MIRT aan de orde*” (Interview 5). Dit leidt ertoe dat er in de gebiedsagenda veel projecten genoemd worden.

Vanuit het Rijk wordt deze zienswijze op de gebiedsagenda en daarmee op het BO-MIRT als onwenselijke ervaren. Zeker nu de Rijksoverheid met de SVIR een nieuwe rol op zich heeft genomen en veel verantwoordelijkheden heeft gedecentraliseerd. De BO-MIRT's hebben niet de gewenste inhoud: er wordt voornamelijk gepraat over ontwikkelingen in projecten, zonder veel samenhang tussen de projecten. Daarom is het initiatief vanuit het Rijk gekomen om de gebiedsagenda's inhoudelijk te verbeteren, om zo als onderlegger tijdens het BO-MIRT een betere agenda en daarmee discussie te kunnen hebben. De nieuwe gebiedsagenda moet meer een visie inhouden en er moeten beter prioriteiten gesteld worden.

Gebiedsagenda initiërend in aandacht voor intersubjectieve elementen bij A1-Zone

Dient de gebiedsagenda in de 'projectenwereld' als een element in de besluitvorming, dat initiërend is (geweest) in aandacht voor intersubjectieve elementen in plaats van een focus op het object?

De gebiedsagenda zelf wordt niet ervaren als zijnde initiërend in aandacht voor intersubjectieve elementen bij de projecten. In besluitvorming bij de A1-Zone specifiek wordt de gebiedsagenda dan ook niet gebruikt in gedachten. Wel blijkt uit interviews dat de Gebiedsagenda Oost wel degelijk invloed heeft op aandacht voor intersubjectieve elementen in meer algemene zin. Want uit vrijwel alle interviews blijkt dat over het maken van keuzes in prioriteiten voor de Gebiedsagenda Oost ontevredenheid heerst. Er worden volgens betrokkenen te weinig keuzes gemaakt en vooral de provincie wordt als partij aangewezen om keuzes te maken.

De provincies hebben hun nieuwe rol, met meer verantwoordelijkheden (gekregen met de SVIR vanuit het Rijk) nog onvoldoende op zich genomen, zo blijkt uit interviews. Vooral met betrekking tot het kiezen van een beperkt aantal prioritaire projecten, die in lijn zijn met het rijksbeleid. Hier is volgens betrokkenen juist wel behoefte aan, omdat er anders geen financiering vanuit het Rijk beschikbaar is. Hierover wordt bijvoorbeeld opgemerkt: “*Je moet een nieuw onderdeel in zo'n rijksperspectief weten te zetten, dat het langzamerhand een dynamiek kan krijgen. De grootste valkuil, zeker in Overijssel is dat je de neiging hebt meer projecten aan te dragen dan handig is.*” (Interview 12). Er worden verschillende redenen gegeven voor deze situatie. Gedeputeerden en Statenleden willen nog teveel iedereen in de provincie tevreden houden. In de Provinciale en Gedeputeerde Staten zitten veel vertegenwoordigers van plattelandsgemeenten, die elk graag hun project in de gebiedsagenda willen hebben, om in aanmerking voor financiering te komen. Dit zijn veelal niet landsdeel prioritaire projecten en zouden eigenlijk niet in de gebiedsagenda thuishoren: het komt de samenhang in de agenda niet ten goede. Maar staat het project niet in de gebiedsagenda, dan is de achterban ontevreden, en daar is een politicus niet bij gebaat. Dit gedrag komt overkoepelende strategische doelen voor het landsdeel niet ten goede, maar omdat het hier ruimtelijke ontwikkelingen voor een lange periode betreft, maakt het op de korte termijn gezien (voor een eventuele herverkiezing) niet uit. Door de verjaarscyclus in de politiek, worden politici “*niet met de effecten van hun eigen daden*

geconfronteerd” (Interview 7). Een provinciale bestuurder staat onder invloed van veel lobby’s en voert deze zelf ook uit. *“Dat spel kun je niet beïnvloeden, als ambtenaar kun je alleen zorgen dat er een goede onderbouwing ligt, waar bestuurders mee uit de voeten kunnen”* (Interview 7).

In ambtelijke kring wordt dan ook ervaren dat in de politiek het minder loont om lange termijn doelstellingen na te streven. Strategische overkoepelende doelstellingen uit een document zoals de gebiedsagenda zijn voor bestuurders dan ook minder interessant om na te streven dan een concreet project. Zo wordt over het gebruik van de gebiedsagenda bijvoorbeeld opgemerkt: *“De zaken in een gebiedsagenda brengen, samenhang aanbrengen en vervolgens in een BO-MIRT besluiten nemen, dat is de goede volgorde.”* [Dit is] (...) *“wel een ideaalplaatje: de bestuurlijke werkelijkheid is wel eens iets anders.”* (Interview 5).

Vershil Gebiedsagenda Oost ten opzichte van eerder beleid

Maakt de gebiedsagenda verschil in het meenemen van gebiedsgerichte doelstellingen in gedachten ten opzichte van eerder beleid?

De eerste generatie Gebiedsagenda Oost verschilt niet van eerder beleid en wordt ook wel ‘beleidsarm’ (o.a. Interview 7) genoemd. Bij de agenda worden bestaande kaders op het vlak van mobiliteit, ruimte en economie als uitgangspunt genomen. De gebiedsagenda bevat zaken die een samenhang vertonen met rijksbeleid, zaken die aansluiten op het MIRT. Daarom wordt uit bestaand beleid het beleid ‘gefilterd’ dat deze samenhang met het rijksbeleid vertoont. Belangrijke achtergronddocumenten zijn de Omgevingsvisie en het streekplan zoals al eerder is genoemd. De Omgevingsvisie is een integrale visie, met onder andere veel aandacht voor duurzame ontwikkeling. Uit interviews blijkt dat er enthousiasme is over deze visie vanuit zowel gemeentelijk als regionaal en provinciaal niveau (o.a. Interview 7, 12 en 13). De duidelijkheid van de visie en het aangeven van beleidsrichtingen worden als pluspunten ervaren.

De meerwaarde van de gebiedsagenda ten opzichte van andere documenten wordt voornamelijk gezien in het feit dat het een document is waarin keuzes kunnen worden gemaakt wat de gedeelde prioriteiten in Oost-Nederland zijn tussen Rijk en regio. De gebiedsagenda wordt ervaren *“(...) als een aftreksel van wat belangrijk is en wat opgaves zijn in een gebied. Het zijn mensen die de prioriteiten bij zich dragen.”* (Interview 13).

De overleggen en discussies die aan de keuzes voorafgaan worden ook waardevol geacht. Voorbeelden hiervan zijn *“(...) juist de discussies, waar zet je op in, waar gaat het écht om, dat is de meerwaarde.”* (Interview 7). Met de updatingsoverleggen bestaat een mogelijkheid om af te stemmen met het Rijk. Het wiel hoeft daarbij niet steeds opnieuw uitgevonden te worden en men kan putten uit ervaringen die al in de regio bestaan. Een voorbeeld hiervan: *“Bij de actualisatie van de gebiedsagenda komt de vraag op over de leefomgeving, hoe je daar mee omgaat. Gekeken wordt hoe er bij de AI-zone omgegaan wordt met die gebiedsgerichte benadering. Hoe houd je een vitale stad en een goede omgeving?”* (Interview 13).

Een ander punt van meerwaarde dat wordt genoemd is dat met de gebiedsagenda de samenhang vanuit het Rijk groter en duidelijker is geworden en er meer samenwerking is tussen

ministeries (o.a. Interview 5). Deze samenhang was eerst meer sectoraal. Nu het ministerie van VROM en V&W zijn samengevoegd tot het ministerie van I&M, is er geen “gesteggel” meer tussen VROM en V&W wie wat doet (o.a. Interview 5).

Verder wordt opgemerkt dat een meerwaarde van de gebiedsagenda zit in het feit dat het geen officieel door een bestuurslaag vastgesteld beleid is, en daardoor niet te star is en door de flexibiliteit gemakkelijk aangepast en geüpdatet kan worden. Een nadeel van de niet vastgestelde status lijkt te zijn, dat de agenda weinig wordt gebruikt in de politieke wereld.

Conclusie

Wordt er bij projecten een grotere focus gelegd op intersubjectieve elementen (dialogo en interactie) in het planningsproces en minder op het object in het planningsproces? Kan dit aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

De eerste generatie Gebiedsagenda Oost functioneert als een afkaderend document: wat er in staat mag met de minister besproken worden. Dit heeft tot gevolg dat vanuit de regio iedereen zijn project er in wil hebben staan. Hierdoor zijn er veel projecten in de Gebiedsagenda Oost opgenomen en wordt de Gebiedsagenda niet gebruikt als interactief element in de besluitvorming bij het BO-MIRT. In de korte tijd die er voor het overleg is worden een paar zaken uitgekozen die worden besproken. Dit wordt als onwenselijk ervaren, door vooral het Rijk, maar ook door verschillende actoren uit de regio.

Verder kan worden geconcludeerd dat met het proces van de Gebiedsagenda Oost er discussie ontstaat wat echte prioriteiten voor een gebied zijn in relatie met het Rijk. Zo creëert de gebiedsagenda wel een dialoog om keuzes te maken en is het een intersubjectief bevorderend instrument. De updatingoverleggen bevorderen de dialoog. Middels de gebiedsagenda wordt Oost-Nederland gedwongen keuzes te maken in wat zij belangrijk achten in relatie tot het Rijk en kan niet iedereen tevreden worden gesteld. Ook komt met het proces van de gebiedsagenda de politieke wereld om de hoek kijken, om naast de beleidsontwikkende en de projectenwereld rekening mee te houden.

De Gebiedsagenda Oost kan als instrument worden gezien als bevorderend voor de dialoog. Het instrument is daarbij wel initiërend voor de dialoog tussen regio en Rijk, maar niet initiërend in de dialoog binnen de regio (intern). Daar zijn processen bij de Omgevingsvisie en het structuurplan al voor. Het is niet zo dat de Gebiedsagenda Oost aanzet tot een grotere focus op intersubjectieve elementen bij de Verkenning A1-Zone specifiek, maar wel op deze elementen in het algemeen bij updatingoverleggen, waar ook een afvaardiging van betrokkenen bij de A1-Zone aanwezig zijn.

6.2.4 Toekomstverwachtingen

Dit gedeelte bevat verwachtingen die zijn uitgesproken in interviews met betrekking tot de toekomst van gebiedsgericht werken en de initiërende rol van de gebiedsagenda daarin. Er wordt eerst ingegaan op toekomstverwachtingen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, vervolgens op een brede en vroege betrokkenheid van actoren en ten derde op het bevorderen van intersubjectieve elementen (zoals de dialoog in besluitvorming).

Ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het streven naar ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hiervoor agenderend gaat zijn?

Dat de gebiedsagenda een initiërende rol wat betreft integrale doelstellingen gaat vervullen in de toekomst, wordt door geïnterviewden uit het landsdeel zelf niet verwacht. Een reden die hiervoor wordt gegeven is, dat de verantwoordelijkheid van de ontwikkelingen bij de regio 's en provincies liggen. Deze hebben al eigen documenten voor ontwikkelingen, die worden doorvertaald naar de gebiedsagenda, waar het verhaal wordt toegespitst op onderwerpen, die het Rijk met de SVIR benoemt. Zolang het Rijk zijn koers niet wijzigt, wordt door geïnterviewden uit het landsdeel ook niet verwacht dat de functie van de doelstellingen in de Gebiedsagenda Oost verandert ten opzichte van de huidige situatie.

Wel lijkt er in de nieuwe generatie gebiedsagenda's een verdergaande vorm van inhoudelijke integraliteit tot uiting te komen. De doelstellingen uit de Omgevingsvisie Overijssel, een erg positief ontvangen integraal document in de regio, worden getracht nog duidelijker terug te laten komen in de nieuwe gebiedsagenda. De provincie Gelderland is op dit moment ook bezig met een provinciale Omgevingsvisie Gelderland (een vervanging van het oude structuurplan) (Interview 4), die afgestemd is met die van Overijssel op de vlakken waar overlap is. Deze Omgevingsvisies bevatten integrale doelstellingen en zijn op een participatieve wijze tot stand gekomen (o.a. Interview 4 en Interview 5). Door betrokkenen wordt verwacht dat door een doorvertaling hiervan in de nieuwe Gebiedsagenda Oost, de inhoudelijke kwaliteit van de doelstellingen in de gebiedsagenda wordt verbeterd.

Door betrokkenen uit het landsdeel Oost wordt dus niet verwacht dat de gebiedsagenda dé integrale visie gaat zijn voor het landsdeel wat betreft doelstellingen. Zelf zien de geïnterviewden die rol meer weggelegd voor beleid als de Omgevingsvisies. Een reden hiervoor is dat deze gedetailleerder en meer omvattend (nog integraler) zijn dan de gebiedsagenda, die vooral een accent legt op thema's uit de SVIR.

Door betrokkenen vanuit het Rijk wordt de gebiedsagenda en zeker de nieuwe generatie wél meer gezien, functionerend als integrale visie voor het gebied (Interview 7). Als reden hiervoor wordt gegeven dat vooral de onderwerpen uit de SVIR belangrijk zijn vanuit rijksperspectief bekeken en de Gebiedsagenda Oost is ook op die onderwerpen toegespitst. Voor de doelstellingen die daar buiten vallen heeft het Rijk geen 'trekkersrol' (meer).

Brede en vroege betrokkenheid actoren

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid van actoren? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat zijn?

In de toekomst lijkt de meerwaarde van de gebiedsagenda aangaande een brede en vroege betrokkenheid vooral in het afstemmen in relatie tot het Rijk te liggen. Ook het betrekken van actoren uit de wetenschap, 'civil society' en bedrijven wordt genoemd, als richting om in te slaan voor de toekomst (Interview 13). Echter, verwacht wordt ook dat deze actoren betrokken blijven bij toekomstige processen aangaande de provinciale omgevingsvisies.

Intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het leggen van een nadruk op intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat worden?

Vooraf de updatingsoverleggen worden in de toekomst als waardevol gezien om een strategische discussie met actoren van verschillende niveaus te stimuleren, in het bijzonder met het Rijk. Dit is namelijk een van de weinige plekken, waarin een integrale strategische discussie met het Rijk mogelijk is. Een strategische discussie voor actoren in de regio zelf wordt vooral geïnitieerd vanuit de processen bij de provinciale omgevingsvisies, waar al meer keuzes worden gemaakt en meer sprake is van samenhang. Met betrekking tot het maken van prioriteiten in projecten met betrekking tot het Rijk wordt verwacht dat de provincie deze uiteindelijk wel moet gaan maken, maar dat het nog even kan duren voor de provincie de nieuwe rol als ‘trekker’ en knopendoorhakker, ook met betrekking tot prioriteiten met het Rijk, daadwerkelijk eigen heeft gemaakt.

Dit wordt mede veroorzaakt door de politieke arena, waarin lobby’s zullen blijven bestaan, die het nastreven van lange termijn doelstellingen niet ten goede komen en het kiezen van prioriteiten belemmeren.

Conclusie

Wat zijn de toekomstverwachtingen met betrekking tot conformiteit, communicatie en gebruik?

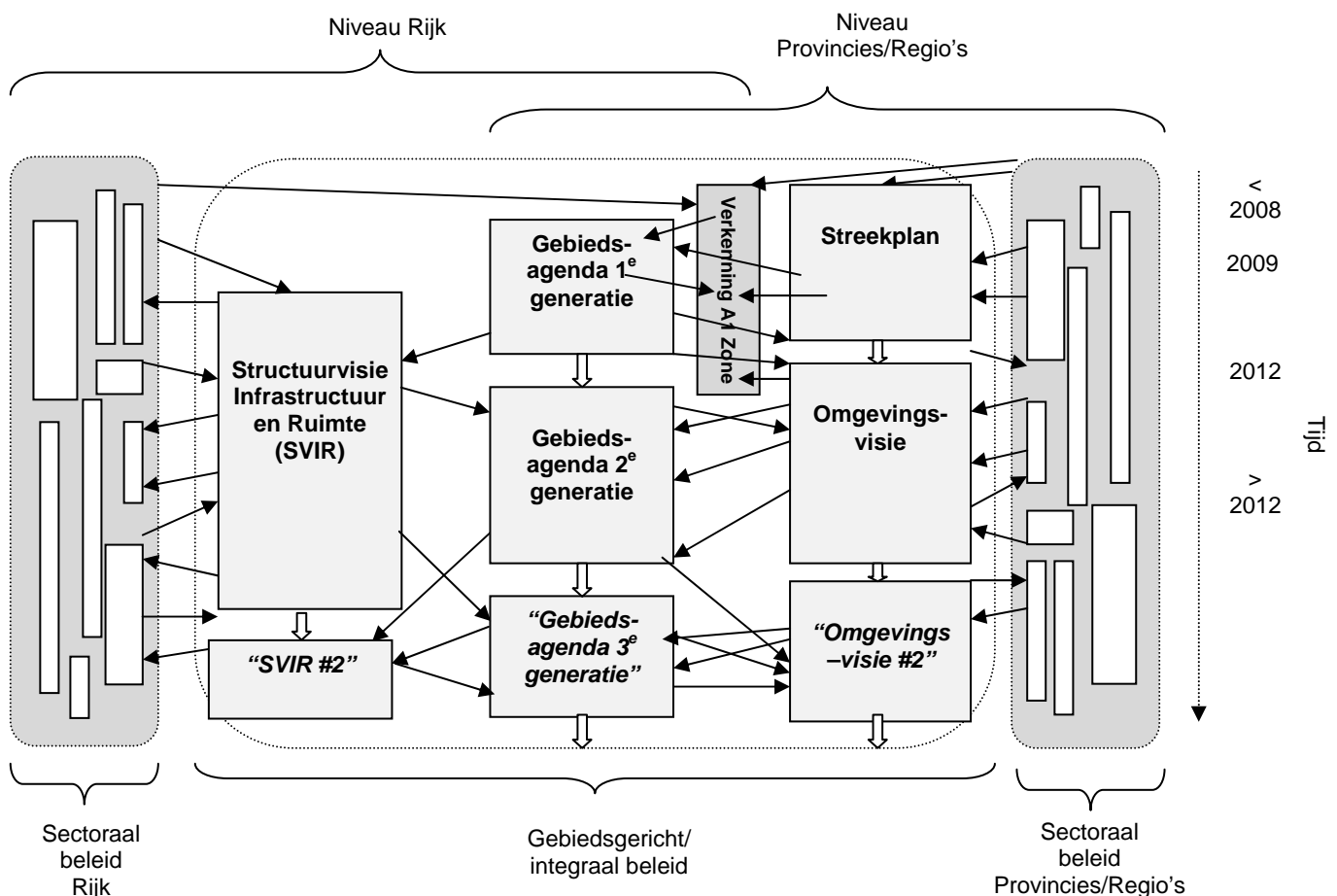
De Gebiedsagenda Oost vervult vanuit conformiteit gezien voor de ‘beleidsontwikkende wereld’ (Gebiedsagenda Oost) en de ‘projecten wereld’ (A1-zone) een verschillende rol en verwacht wordt door betrokkenen dat dit in de toekomst ook zo zal blijven. De conformiteit zal ook in de toekomst hoog blijven, doordat het provinciale strategische beleid zowel een grote invloed heeft op de inhoud van de gebiedsagenda als die bij integrale gebiedsontwikkelingen. Ook in de toekomst blijft de verwachting dat dus het provinciale beleid initiërend blijft en niet de gebiedsagenda.

De gebiedsagenda wordt ook in de toekomst als initiërend voor een vroege betrokkenheid van het Rijk gezien, maar dit is wel beperkt tot vooral SVIR-onderwerpen. Het betrekken van actoren uit de wetenschap, ‘civil society’ en bedrijven wordt genoemd als mogelijke verbreding, al worden deze ook al bij provinciaal beleid betrokken, Vooral de communicatie met het Rijk wordt als meerwaarde genoemd ook voor in de toekomst.

Verwacht wordt dat de gebiedsagenda in de toekomst een faciliterende rol blijft vervullen in de discussie met het Rijk en dit wordt als meerwaarde ervaren. Voor het Rijk zal het gebruik van de gebiedsagenda groter zijn dan voor de regio. Als initiërend in de interne discussie tussen regionale actoren zullen andere beleidsprocessen optreden in plaats van de gebiedsagenda. Er wordt verwacht dat in de toekomst het proces van de gebiedsagenda afdwingend zal zijn in het maken van keuzes voor prioritaire projecten. Dit heeft voornamelijk betrekking op de provincies, die zonder prioriteiten te stellen, de kans op mogelijke financiering van het Rijk verkleinen.

6.2.5 Synthese

Uit de analyse kan worden opgemaakt dat er sprake is van een aantal parallel lopende processen met betrekking tot integraal beleid die elkaar beïnvloeden bij de A1-Zone. Ten eerste is er een proces van integraal beleid bij de Rijksoverheid. Ten tweede is er een proces van integraal beleid bij de provincies. Ten derde is er het proces van integraal beleid in de gebiedsagenda, dat hier tussenin zit. Deze processen zijn op verschillende manieren met elkaar verbonden. Ook de Verkenning A1-Zone is met deze processen verbonden. Vereenvoudigd staan de processen en de verkenning A1-Zone weergegeven in figuur 6.2. Met deze figuur wordt geprobeerd om de doorwerking van de gebiedsagenda op de verkenning A1-zone en de positie van ander beleid daar bij, in één beeld te



Figuur 6.2: Doorwerking van de Gebiedsagenda Oost op de Verkenning A1-Zone en de rol van ander beleid daarbij
Bron: auteur

vangen.

Toelichting figuur 6.2

In de figuur staan in het middelste gedeelte gebiedsgerichte beleidsdocumenten. Aan de linkerkant van rijksniveau, aan de rechterkant van provinciaal/regionaal niveau. In het midden staan de gebiedsagenda en de Verkenning A1-Zone weergegeven, die gedeeld beleid tussen Rijk en provincie/regio bevatten. Aan de buitenzijden van de figuur zijn twee gekleurde blokken opgenomen met witte vlakken erin. Dit stelt sectoraal beleid van het Rijk (linkerzijde) en de provincies/regio's (rechterzijde) voor. Het verticale verloop in de figuur kan als tijdschaal worden gezien.

Met de dikke witte pijlen worden de verschillende versies van documenten verbonden per proces. Zo zijn er drie parallelle processen te onderscheiden: de SVIR, de Gebiedsagenda Oost en de Omgevingsvisie. Met de zwart pijlen wordt geprobeerd een beeld te schetsen van de onderlinge relaties en invloeden van beleidsstukken en processen. Daarmee wordt getracht de doorwerking in kaart te brengen. De figuur is een versimpeling van de werkelijkheid, waarin nog veel meer documenten een rol achterliggend spelen. Als voorbeeld is hier de provinciale Omgevingsvisie genomen, die een opvolger is van het provinciale Streekplan. De positie van de Verkenning A1-Zone is op die plek weergegeven, omdat deze wordt ervaren als zijnde een document tussen de gebiedsagenda en het provinciale beleid in, indirect verbonden met het rijksbeleid uit de SVIR via de gebiedsagenda.

6.3 Toepassing Omgevingswijzer

In deze paragraaf staat de toepassing van de Omgevingswijzer bij de verkenning A1-Zone centraal. Er zal worden ingegaan op de eerste ervaringen (6.3.2) en toekomstige verwachtingen (6.3.3) met betrekking tot de Omgevingswijzer als structurerend element in de discussie en daarmee als bevorderend voor de intersubjectieve kant van doorwerking. Eerst zal een toelichting worden gegeven op de toepassing van de Omgevingswijzer bij de A1-Zone.

6.3.1 Inleiding

De Omgevingswijzer is als pilot toegepast op de Verkenning A1-Zone. Dit is gedaan, omdat tegelijk met de ontwikkeling van de Omgevingswijzer vanuit het Rijk, er in Oost-Nederland een ‘Digitale Kanskaart’ werd ontwikkeld door de provincie Overijssel. Deze Digitale Kanskaart is ook een hulpmiddel om bij een ontwikkeling duurzaamheid in kaart te brengen. De provincie en Rijkswaterstaat zijn beide systematieken gaan vergelijken (Interview 4).

De Omgevingswijzer heeft drie functies: als checklist om te kijken of alle facetten van duurzaamheid aan bod komen, als een vergelijker van verschillende oplossingsalternatieven en als controle op consistentie tussen verschillende MIRT-fases. Als pilot bij de A1-zone is de Omgevingswijzer toegepast als facettenchecker (Interview 5), dus de eerste functie. Als alternatievenvergelijker is het niet toegepast, omdat er al alternatieven waren afgevallen bij de A1-Zone vóór de pilot. De Omgevingswijzer kwam te laat in het proces en *“omwille van niet nogmaals dezelfde discussie is dit niet op de afgevallen opties toegepast”* (Interview 5). Als consistentie tussen MIRT-fases is de pilot toen niet uitgevoerd, omdat de Omgevingswijzer nog niet was toegepast op de Gebiedsagenda Oost. Later is dit wel een keer gebeurd na het actualiseren van de Gebiedsagenda Oost. De rol van de Omgevingswijzer in het besluitvormingsproces bij de A1-Zone in dit onderzoek kan dan ook als bescheiden worden aangemerkt.

6.3.2 Ervaringen Omgevingswijzer als structurerend element

Wat zijn de ervaringen met de Omgevingswijzer als structurerend element in de discussie en als bevorderend voor het gebiedsgericht werken?

De ervaringen van de betrokkenen met de gebiedsagenda zijn erg positief. Er worden verschillende sterke punten genoemd.

Om de nut en noodzaak van een gebiedsagenda in beeld te krijgen zou het instrument bijvoorbeeld helpen (Interview 4). De Omgevingswijzer kan met zijn uitkomsten inzichtelijk maken of het de behoefte aan integraliteit en ruimtelijke kwaliteit is die er bij het opstellen van de gebiedsagenda als intentie achter ligt, of dat de intentie van de gebiedsagenda is om geld van het Rijk te krijgen (Interview 4). Het is de inzichtelijkheid in de interactie die het instrument zou kunnen geven in de gevolgen van keuzes, en daarmee deze keuzes bespreekbaar maakt (Interview 5).

Een aanvullend sterk punt dat wordt genoemd, is dat het instrument zich goed leent om mensen mee te nemen in een interactieve discussie. Een meerwaarde die daarbij genoemd wordt is de beknopte weergave (Interview 4), die het voor een ieder overzichtelijk kan houden. Hierdoor ontstaat er “(...) *snellere besluitvorming (...) in plaats van een dikke MER*” (Interview 4).

Daarnaast wordt de Omgevingswijzer als structurerend in de strategische dialoog ervaren voor de ontwikkeling van een gezamenlijk perspectief, om daarmee verbetering in besluitvorming te krijgen in latere fasen (Interview 4, Interview 5). “*Wanneer intenties nut en noodzaak verweven zijn, en dit in het wiel [de Omgevingswijzer] inzichtelijk is gemaakt, dan wordt de doorwerking van beleid bevorderd*” (Interview 4).

Naast deze sterke punten kunnen er ook een aantal tekortkomingen worden geconstateerd op basis van de interviews. De Omgevingswijzer lijkt vooral een instrument te zijn om toe te kunnen passen in strategische fasen. De gebiedsagenda en de verkenning zijn de geschikte fasen die daarbij worden genoemd. In operationelere fasen lijkt de Omgevingswijzer minder geschikt, omdat daar zaken meer in cijfers worden uitgedrukt en beheersaspecten (TGOKIT) een grote rol spelen. Daarover wordt opgemerkt, dat het “*een ondersteunend instrument is, niet om door te rekenen. Daar is het absoluut ongeschikt voor*” (Interview 5). Een daarop aansluitend “*Probleem met de Omgevingswijzer is dat iedereen enthousiast is, maar dat de vertaalslag naar concrete projecten gemaakt moet worden. Dan pas is hij geslaagd.*” (Interview 4). Bij deze vertaalslag gaat het er om dat van beleid dat strategisch kwalitatief goed kan zijn, moeilijk uit te leggen is wat dat concreet zou kunnen betekenen op een kleiner schaalniveau. Hier wordt bijvoorbeeld gevraagd: “*Wat heeft de burger aan strategische consensus? Die wil weten of hij overlast heeft of niet van een nieuwe weg.*” (Interview 4, 7). Dit betreft het verschil tussen de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’, waar juist mét het instrument tot een begrip van elkaar wil komen.

6.3.3 Toekomstverwachtingen met betrekking tot toepasbaarheid

Welke verwachtingen zijn er met betrekking tot de toepasbaarheid van het instrument in de toekomst?

Er zijn verschillende kansen voor de Omgevingswijzer. Vooral de toepasbaarheid op strategisch niveau lijkt kansrijk in de toekomst en dan een toepassing op vele projecten, om te kunnen prioriteren. Om het gat te overbruggen tussen de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’ wordt in interview 4 en 5 geopperd om op vooral strategisch niveau de Omgevingswijzer toe te passen als (top-down aangereikt) hulpmiddel in de discussie, maar op operationeler niveau de provincies zelf duurzaamheidsinstrumenten te laten ontwikkelen (bottem-up aangereikt), die aansluiten op de Omgevingswijzer en die in latere fasen toepasbaar zijn. De eerder genoemde Digitale Kanskaart

biedt bijvoorbeeld wel uitkomst, om op operationeel niveau duurzaamheid in kaart te brengen. Dit instrument bevat namelijk wel kwantitatieve data. Dit heeft ook al tot resultaten geleid. De Digitale Kanskaart is bottem-up toegepast “*en daarmee zijn 25 prioritaire projecten gezamenlijk (deels Rijk, regio’s, provincies en Rijkswaterstaat) gekozen in Overijssel*” (Interview 4). Deze komen terug in de eerdergenoemde Omgevingsvisie Overijssel, waar enthousiasme over bestaat. Dit is natuurlijk ook gebaseerd op kwantitatieve gegevens iets waar de Omgevingswijzer niet op gericht is, maar betreft ook een duurzaamheidstoets en dezelfde thema’s als de Omgevingswijzer. Een optie zou kunnen zijn om de Omgevingswijzer voor alle projecten in een gebied op te stellen en op basis daarvan de prioritering in de gebiedsagenda te bepalen (Interview 4). Als er voor latere fasen dan meer kwantificerende instrumenten worden ontwikkeld die hier op aansluiten is er zelfs wellicht een consistentievergelijking mogelijk. Dit door de resultaten uit strategische fasen uit de Omgevingswijzer naast de resultaten op operationeler niveau met het provinciale instrument te leggen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de gewenste overgang van een kwalitatieve bepaling in het wiel van de Omgevingswijzer in strategische fasen, naar een meer kwantitatieve bepaling die gewenst is in operationelere fasen.

Een andere kans die wordt genoemd is het gebruik van de Omgevingswijzer als ‘trigger’ om te bekijken of er een bredere betrokkenheid gewenst is vanuit de maatschappij. Zo kan ‘joint fact finding’ belangrijk zijn “*als er iets wordt bedacht, maar de bevolking staat er niet achter, dan komt het niet van de grond. Dan moet je maatschappelijke organisaties dus meer betrekken.*” (Interview 4).

Er zijn echter ook mogelijke factoren die de kansen zouden kunnen beperken. Verwacht wordt dat bij projecten projectmanagers huiverig blijven voor nog een instrument erbij, die ook nog eens zaken niet kwantificeert, terwijl in de dagelijkse praktijk vooral gewerkt wordt met kwantitatieve gegevens om zaken te beheersen. Daarover wordt opgemerkt “*Bij projectleiders is er een vrees, die worden afgerekend op tijd en geld en krijgen wéér een instrument*” (Interview 5). Een goede communicatie bij de implementatie wordt essentieel genoemd om dit tegen te gaan.

6.3.4 Conclusie

De Omgevingswijzer kan inzichtelijk maken wat de intentie achter strategisch beleid is, kan door de beknopte weergave besluitvorming versnellen en de gerichtheid op de ontwikkeling van een gezamenlijk perspectief leidt tot een verbeterde besluitvorming in latere fasen. De Omgevingswijzer lijkt moeilijker toepasbaar te zijn op operationeler niveau. Er treedt een spanning op tussen het kwalitatieve karakter van de Omgevingswijzer en de behoefte aan meer kwantitatieve data bij het project. Om besluitvorming uit strategische fasen beter aan te laten sluiten bij operationelere fasen, zouden provincies kunnen worden aangemoedigd om duurzaamheidsinstrumenten te ontwikkelen voor bottem-up toepassing in operationelere fasen, die ook kwantitatieve componenten kennen en die aansluiten op de Omgevingswijzer. Ook zou het instrument in de toekomst kunnen worden gebruikt voor een brede ‘joint fact finding’. Er wordt verwacht dat het in de toekomst lastig blijft om kwalitatieve gegevens in te brengen in de ‘projectenwereld’ die vooral kwantitatief is georiënteerd. Veel aandacht voor communicatie zal er moeten zijn.

7. Analyse doorwerking Gebiedsagenda Brabant

Dit hoofdstuk heeft tot doel om te bepalen hoe de Gebiedsagenda Brabant doorwerkt in besluitvorming bij de realisatie van het programma Brainport Avenue. Paragraaf 7.1 leidt het hoofdstuk in met achtergrondinformatie en paragraaf 7.2 gaat in op de doorwerking.

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is al kort stilgestaan bij de opbouw van de Gebiedsagenda Brabant. In deze inleidende paragraaf wordt de opbouw kort toegelicht en aansluitend daarop wordt ingegaan op de totstandkoming van de Gebiedsagenda Brabant (7.1.1) en ontwikkelingen bij Brainport Avenue (7.1.2).

7.1.1 Gebiedsagenda Brabant

Opbouw

De eerste generatie Gebiedsagenda Brabant bestaat uit een visiedeel, een deel waar thematische opgaven centraal staan en een gedeelte waar integrale gebiedsopgaven staan benoemd (Provincie Noord-Brabant 2009).

In de visie wordt een beeld geschetst van Brabant in 2030, waarbij als ambitie is gekozen voor *“de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie en het streven naar een duurzame samenleving”* (Provincie Noord-Brabant 2009, p.11). Hier worden de thema's 'Kenniseconomie', 'Bereikbaarheid', 'Quality of life', 'Duurzaamheid en Energie' en 'Natuur en Landschap' aan opgehangen. De genoemde thema's worden uitgewerkt in het tweede gedeelte van de Gebiedsagenda Brabant en in het derde gedeelte staan de integrale gebiedsopgaven weergegeven die in de periode naar 2030 er voor moeten zorgen dat de ambitie waar kan worden gemaakt. Dit zijn in totaal zes opgaven, die naar regio zijn ingedeeld, met daaronder losse programma's en projecten. Zo is er een integrale gebiedsopgave 'West-Brabant', 'Midden-Brabant', 'Zuidoostvleugel', 'Oost-Brabant'. Daarnaast zijn er nog twee andere opgaven, dit zijn 'As Waalwijk-'s-Hertogenbosch-Nijmegen' en 'A2-Zone' (Provincie Noord-Brabant 2009).

Totstandkoming

De Gebiedsagenda Brabant is tot stand gekomen in samenwerking tussen Rijk en regio, door al bestaand beleid er in op te nemen (Provincie Noord-Brabant 2009, p.17). Dit zijn rijksnota's als de 'Nota Ruimte', 'Nota Mobiliteit', 'Pieken in de Delta'. Ook provinciale nota's als de 'Structuurvisie Brabant', 'Netwerkanalyse Brabantstad', 'Regionale Agenda voor Brabantstad 2040' staan aan de basis van de Gebiedsagenda Brabant evenals regionale en gemeentelijke plandocumenten (Provincie Noord-Brabant 2009, p.17). Een opsomming van de beleidsstukken is in de gebiedsagenda opgenomen (zie Provincie Noord-Brabant 2009, p.15, Figuur 3).

De eerste generatie Gebiedsagenda Brabant heeft vooral een inventariserende functie. *“Het is meer het bij elkaar vegen van alles wat er ligt, interessant is of nodig is”* (Interview 9). De eerste generatie wordt vooral gezien als opstartdocument, het dynamische karakter van de agenda wordt in de inleiding dan ook benadrukt. De intentie wordt uitgesproken om in toekomstige gebiedsagenda's

“waterschappen, overige gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties” (Provincie Noord-Brabant 2009, p.13) meer te betrekken en “aanscherping en aanvulling is permanent noodzakelijk om de gebiedsagenda een blijvende functie in het besluitvormingsproces te geven” (Provincie Noord-Brabant 2009, p.13). Daarmee wordt al vooruitgeblikt op de tweede generatie Gebiedsagenda Brabant die in 2010 klaar moet zijn.

7.1.2 Case Brainport Avenue

Brainport Avenue is een programma waarbij “de ombouw van de Randweg A2 bij Eindhoven wordt aangegrepen om het gebied er omheen te transformeren tot etalage van Brainport. Bedoeling is om langs de snelweg de gehele keten van kennisinstututen, toeleveranciers en maakindustrie in een hoogwaardige groene setting in te passen en zichtbaar te maken. Rijk en regio maken in dit kader afspraken over de verdere doorontwikkeling van Brainport Avenue” (Brainport Development 2011).

Brainport Avenue is onderdeel van twee in de Gebiedsagenda Brabant genoemde gebiedsontwikkelingen. Ten eerste is het onderdeel van de ‘A2-Zone’ rond Eindhoven, als “gebiedsontwikkeling van de A2-Zone tot internationaal vestigingsmilieu voor kennisintensieve bedrijvigheid” (Provincie Noord-Brabant 2009, p.63). Ten tweede is het een onderdeel van de integrale gebiedsopgave ‘Zuidoostvleugel’, dat Eindhoven en omgeving betreft.

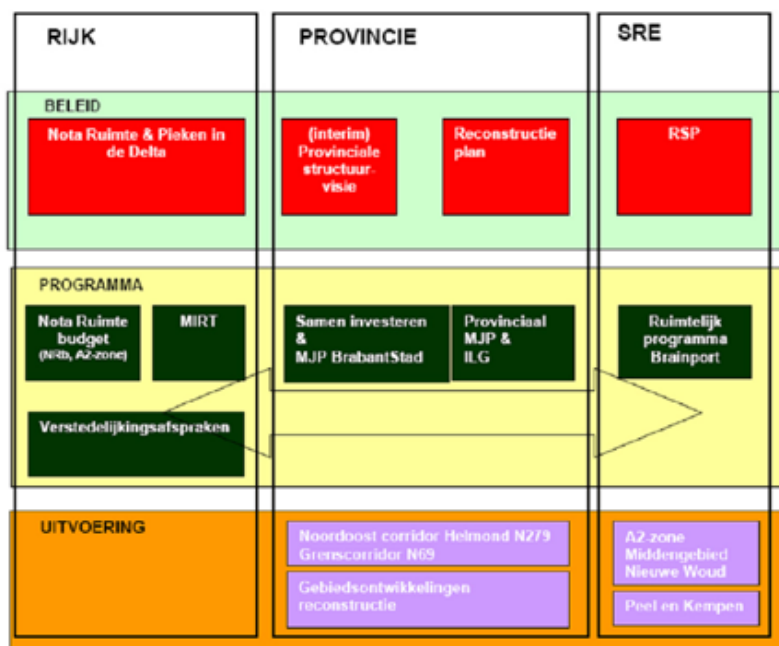
Brainport Avenue betreft een uitvoeringsprogramma aan de westzijde van Zuidoost-Brabant, gepositioneerd rond het gedeelte van de A2 die daar loopt. Een uitspraak die het doel van de gebiedsontwikkeling omschrijft is: “Geniaal werken in een dynamische, groene en (inter)nationaal bereikbare omgeving” (SRE 2009a, p.12). De coördinatie van de uitvoering van het programma ligt bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), de samenwerking van gemeenten in Zuidoost-Brabant.

Ontwikkelingen Brainport Avenue

In 2005 zijn het ‘Regionaal Structuurplan Regio Eindhoven’ (RSP) en het ‘Provinciaal Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant’ (UP) vastgesteld. De regio heeft samen met het Rijk de totaalvisie op de Brainport Avenue verder uitgewerkt in ‘De geniale Brainportlocatie, integrale gebiedsontwikkeling A2-zone regio Eindhoven’, waarin strategie en het uitvoeringsprogramma staan opgenomen (SRE 2009a, p.6). Deze integrale visie is door gemeenten, de provincie, het SRE en het Rijk onderschreven. Op 10 maart 2008 is de intentie uitgesproken door allen om het ontwikkelingsplan te gaan uitvoeren (SRE 2009a, p.6). Als vervolg hierop is Brainport Avenue beland in de uitwerkingsfase in het kader van de Nota Ruimte. Hiervoor is een businesscase geschreven, waarin een onderbouwing voor een bijdrage uit het Nota Ruimte budget uiteen wordt gezet (SRE 2009a, p.7).

Parallel aan de genoemde uitwerking heeft er een MIRT-verkenning plaatsgevonden, genaamd ‘Zuidoostvleugel Brabantstad’ (SRE 2008). Brainport Avenue is één van de vijf majeure gebiedsopgaven uit de MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad. Brainport Avenue maakt deel uit van de MIRT-Verkenning, maar dit is voor maatregelen in het gebied voor na 2014. De maatregelen voor 2014 maken onderdeel uit van het Nota Ruimtebudget (SRE 2009a, p.6) en staan

centraal in de hier bestudeerde documenten. Inmiddels wordt de Nota Ruimte vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De positie van het Ruimtelijk Programma Brainport (RPB) ten opzichte van beleid en andere programma's staat in figuur 7.1 weergegeven. Een toelichting



Om de positie van het RPB ten opzichte van andere programma's duidelijk te maken is een schema opgesteld. De verticale kolommen van het schema geven aan dat er per overheidslaag een hiërarchie bestaat van beleid naar uitvoering. De horizontale kolommen geven de hiërarchische doorwerking van beleid, programma en uitvoering weer. Wat het schema ook poogt te verbeelden, is dat er sprake is van een kriskrasse wisselwerking tussen alle niveau's. Bottom-up en top-down uitwisseling tussen overheden.

Voorbeelden:

- Het SRE is met vijf gemeenten een visie en programma voor de A2-zone overeengekomen (bottom-up). Daarna is deze gebiedsontwikkeling door het Rijk geadopteerd als Nota Ruimte project Brainport Avenue. Het Rijk heeft vervolgens aangegeven welke onderdelen van rijksbelang zijn (top-down).
- Het Rijk heeft de Provincie Noord-Brabant en het SRE verzocht mee te werken aan een MIRT Verkenning (top-down). Samen met gemeenten is een visie en een programma overeengekomen. Hierbij is gebruik gemaakt van de oogst uit reeds lopende gebiedsontwikkelingen als het Middengebied en Brainport Avenue (bottom-up).

Uiteindelijk zullen veel van de programma's hun oorsprong vinden of hun uitwerking krijgen in een integrale gebiedsontwikkeling op regionaal of lokaal niveau.

Figuur 7.1: Positie van het Ruimtelijk Programma Brainport en toelichting
 Bron: SRE 2009b, p. 13/14

hierop staat ook bij de figuur weergegeven (uit SRE 2009b).

Het RPB is het ruimtelijke programma van 21 gemeenten en vertaalt het doel van Brainport (uit de strategie 'De geniale Brainportlocatie') door naar concrete projecten en gebiedsontwikkelingen (SRE 2009b, p.12). Daarmee is het "een uitvoeringsprogramma en geen beleidsdocument" en "wordt gebruikt als input voor programmatisch overleg en afstemming met hogere en lagere overheden" (SRE 2009b, p. 13).

Het RPB (SRE 2009b) en de businesscase (SRE 2009a), zijn de belangrijkste overkoepelende overzichten met betrekking tot de uitvoering van Brainport Avenue, die zijn verschenen na de eerste generatie Gebiedsagenda Brabant. Deze dienen dan ook als basis in deze analyse voor het bekijken van de doorwerking vanuit de gebiedsagenda.

7.2 Doorwerking

In deze paragraaf wordt de doorwerking van de Gebiedsagenda Brabant bij Brainport Avenue geanalyseerd. Daarbij wordt op de conformiteit (7.2.1), communicatie (7.2.2) en het gebruik (7.2.3) van de gebiedsagenda ingegaan. Verder worden toekomstverwachtingen geanalyseerd in paragraaf 7.2.4 en vindt er in 7.2.5 een synthese plaats van de bevindingen.

7.2.1 Conformiteit

In dit gedeelte wordt onderzocht wat er in de Gebiedsagenda Brabant, het Ruimtelijk Programma Brainport en de businesscase genoemd wordt met betrekking tot het streven naar gebiedsgericht werken en of een mogelijk streven bij Brainport Avenue aan de Gebiedsagenda Brabant te danken is.

Eerst zal worden geanalyseerd wat hierover in de gebiedsagenda en de projectdocumenten wordt genoemd. Daarna zullen de resultaten worden vergeleken met informatie uit interviews, waarmee kan worden bepaald of er sprake is van conformiteit door de gebiedsagenda.

Gebiedsgericht werken in de Gebiedsagenda Brabant

Wat wordt er genoemd m.b.t. de gebiedsgerichte benadering in de gebiedsagenda?

In de gebiedsagenda wordt voornamelijk naar gebiedsgericht werken verwezen in het inleidende hoofdstuk. Centrale inhoudelijke doestelling van de Gebiedsagenda Brabant is dat “(...) *meer samenhang in ruimtelijk/fysieke ambities, verstedelijkingsafspraken en verkeer- en vervoersprogramma’s ontstaat (...) en dat investeringen beter op elkaar worden afgestemd*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 11). Er worden twee ambities genoemd die daarbij leidend zijn: de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie en het streven naar een duurzame samenleving (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 11). De gebiedsagenda is “*geen verwoording van nieuw beleid, maar inventariseert bestaand beleid met een ruimtelijke neerslag en legt de verschillende plannen naast en op elkaar. Hierdoor ontstaat inzicht in met elkaar samenhangende opgaven op gebiedsniveau en kunnen de plannen beter op elkaar afgestemd worden*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 17). Dit zijn verwijzingen naar een integrale aanpak en het streven naar synergetische ontwikkelingen, iets dat met een gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd. Dat dit door Rijk en regio samen wordt gedaan blijkt op verschillende plekken.

Er is een aparte paragraaf gewijd aan samenwerking genaamd ‘Voortbouwen op traditie van samenwerken’ (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 13), waarin wordt verwezen: “*Rijk en regionale partners kennen in Brabant al een traditie van samenwerken*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 13). Hier is wel verbetering in mogelijk: “*Het is de bedoeling (...) dat de samenwerking tussen verschillende overheidslagen wordt verbeterd*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 11). Om dit te bereiken geven: “*Rijk en regio (...) invulling aan de eerste stap van de mobiliteitsladder.*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 11) dit betreft het zoeken vanuit een breed perspectief naar oplossingsrichtingen voor mobiliteitsproblemen vanuit ruimtelijke ontwikkeling gezien en met een brede betrokkenheid van actoren (zie paragraaf 6.2.1).

Er wordt verwezen dat voor het Rijk de Gebiedsagenda Brabant een belangrijke rol speelt “*als referentiekader en onderbouwing van ambities.*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 11). Hierbij wordt het Rijk genoemd, dat de gebiedsagenda daar voor dient om investeringen op te baseren en “*verdere regelingen in de toekomst ook op te baseren*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 15). De rol voor de regio wordt verderop duidelijk. Over de investeringen door de regio wordt vermeld: “*Voor de investeringsimpulsen vanuit de regio (provincie, SRE, gemeenten) bestaan eigen besluitvormingslijnen, maar het is vanzelfsprekend dat gelden ook mede worden ingezet op de opgaven in de voorliggende gebiedsagenda.*” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 15). Uit de genoemde passages lijkt vooral te worden gezegd, dat het Rijk is de Gebiedsagenda Brabant als referentiekader gebruikt en voor ambities, maar dat de regio zelf besluitvorming via andere ‘lijnen’ heeft. Het doel van de

samenwerking in de gebiedsagenda lijkt vooral te zijn gericht om projecten met een gedeelde investering sneller voor elkaar te krijgen: “Deze gebiedsagenda is vooral bedoeld om, op basis van integrale gebiedsopgaven, die samenwerking duurzaam te structureren en te richten ten behoeve van een voortvarende uitvoering en versnelling van projecten.” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 15).

Dit lijkt voornamelijk om het nastreven van inhoudelijke doelbereiking te gaan, maar er worden ook intersubjectieve elementen genoemd die met de Gebiedsagenda Brabant worden nagestreefd. Zo wordt vermeld “In het BO-MIRT fungeert de gebiedsagenda als structurerend en onderbouwend hulpmiddel.” en “Zijn beide partijen het eens over de urgentie en een mogelijke oplossingsrichting, dan kunnen de bestuurders besluiten om in een (gebiedsgerichte) MIRT-Verkenning de opgave verder uit te werken” (Provincie Noord-Brabant 2009, p. 13). Dit geeft aan dat de gebiedsagenda een element vormt in de dialoog, om tot een gezamenlijke besluitvorming te komen.

Gebiedsgericht werken in het programma Brainport Avenue

Wat wordt er genoemd m.b.t. gebiedsgerichte benadering in het projectplan?

In beide documenten wordt niet specifiek stilgestaan bij een gebiedsgerichte benadering, al zijn er wel losse kenmerken van te vinden in de documenten. In de documenten wordt vooral verwezen naar provinciaal en regionaal beleid dat op de achtergrond speelt en waar het op voortbouwt. Er wordt niet verwezen naar de Gebiedsagenda Brabant.

“Het RPB vertaalt het Geniale landschap [strategisch beleid] naar concrete projecten en gebiedsontwikkelingen” (SRE 2009b, p. 12). In het document wordt gewerkt vanuit een integrale visie, waarin ruimtelijk-economische voorwaarden worden benoemd wanneer de regio als Brainport wordt ontwikkeld en welke gebieden van strategisch belang zijn. Brainport Avenue, het gebied rond de A2, is daar één van. Op basis van deze visie wordt een strategie ontwikkeld op hoofdlijnen, de hoofdlijnen zijn doorvertaald naar vijf prioritaire programmalijnen met deelprojecten. Aan de deelprojecten worden vier criteria gehangen, waarvan ruimtelijke kwaliteit er één is. De integrale benadering en het streven naar ruimtelijke kwaliteit zijn kenmerken van een gebiedsgerichte benadering. In de Projectinformatie Brainport Avenue (SRE 2009a) worden ook verschillende ontwikkelingen en aspecten in samenhang besproken en worden relaties aangegeven tussen deelprojecten. Dit is ook een teken van integraliteit. Verder wordt veelal het woord ruimtelijke kwaliteit en synergie genoemd bij de doelstellingen per deelproject.

In de Projectinformatie Brainport Avenue (SRE 2009a) wordt verder vermeld dat het een “zakelijk plan is voor een integrale gebiedsontwikkeling dat de instemming heeft van alle betrokken partijen” (SRE 2009a, p.7). Er worden drie vragen in het document beantwoord (SRE 2009a, p. 7):

- Wat is de legitimatie van het project? Waarom Brainport Avenue, welke projecten worden uitgevoerd en welke rijksdoelen worden gediend?
- Wat is het financiële beeld (kosten, opbrengsten en dekking)?
- Is er bestuurlijk draagvlak? Welke afspraken zijn er tussen de partijen over de realisatie?

De verwijzingen naar het Rijk en de afspraken kan worden aangemerkt als zijnde aandacht voor een brede betrokkenheid en de aandacht voor draagvlak. Ook wordt er een aantal maal naar publiek-private samenwerking verwezen. Dit zijn aspecten van gebiedsgericht werken.

Overeenkomsten Gebiedsagenda Brabant en programma Brainport Avenue

In hoeverre komt dit overeen bij het strategische en operationele beleid?

In de gebiedsagenda wordt verwezen naar samenhang in ruimtelijk-fysieke ambities en naar een integrale aanpak. Ook synergetische ontwikkelingen worden nagestreefd. Bij de bestudeerde documenten van Brainport Avenue komen deze termen als losse entiteiten naar voren in de documenten. Daarin wordt veel verwezen naar ruimtelijke kwaliteit. Maar ook de inhoud van de projectdocumenten vertoont veel samenhang en is integraal van aard.

Bij de gebiedsagenda worden zowel Rijk als regio betrokken en de gebiedsagenda wordt gezien als een gezamenlijke investeringsagenda. Dit betreft een brede betrokkenheid in een vroeg stadium. Bij de projectdocumenten worden zaken met het Rijk afgestemd en is er ook sprake van een brede betrokkenheid: de documenten worden breed gedragen. Het is de regio die de kar trekt bij de ontwikkeling van Brainport Avenue en de projectdocumenten.

Bewuste overeenkomst of niet?

Is een mogelijke overeenkomst bewust of niet (kan het aan de gebiedsagenda worden toegeschreven)?

Er is een relatie tussen het gebiedsgericht werken in de gebiedsagenda en de projectdocumenten aanwezig. Maar daarbij is het niet de gebiedsagenda die initiërend is geweest, maar juist Brainport Avenue die (gedeeltelijk) initiërend is geweest voor de Gebiedsagenda Brabant. Brainport Avenue is al vele jaren gaande en komt voort uit de grotere gebiedsontwikkeling Brainport. Onder andere deze eerdere ontwikkelingen hebben voor input in de Gebiedsagenda Brabant gezorgd (o.a. Interview 11). Strategisch beleid dat aan Brainport Avenue ten grondslag ligt, is voornamelijk provinciaal en regionaal beleid, maar ook sectoraal rijksbeleid. Dit beleid is ook gebruikt bij het samenstellen van de gebiedsagenda. De overname van gebiedsgericht werken is dus bewust, maar niet de gebiedsagenda is initiërend geweest.

Conclusie

Komt het streven naar gebiedsgericht werken in zowel het strategische plan als het projectplan naar voren? Kan een mogelijke aanwezigheid van dit streven in het projectplan aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

In zowel het strategische plan als de projectplannen komen elementen van gebiedsgericht werken naar voren. Bij Brainport Avenue werd al gebiedsgericht gewerkt (zie bijvoorbeeld de MIRT-Verkenning). Dit heeft zijn invloed gehad bij de totstandkoming van de gebiedsagenda. De inhoud van ontwikkelingen werd overgenomen, maar ook zijn er dezelfde structuren gebruikt als die er al bestonden voor Brainport Avenue en de MIRT-Verkenning. In Brabant is men 'van oudsher' al

gewend om samen te werken tussen overheden en het bedrijfsleven (o.a. Interview 2, 6, 8), dus een brede betrokkenheid, ook van buiten de overheid zit al in overleggen verweven.

Doordat bij de ontwikkelingen rondom Brainport de rijksoverheid al betrokken was, hoefde in de gebiedsagenda niet veel tussen Rijk en regio afgestemd te worden wat betreft doelstellingen voor Brainport Avenue. Dat er al gebiedsgericht werd gewerkt bij Brainport Avenue, heeft er voor gezorgd dat er al een integraal plaatje was, er al een breed draagvlak in de doelstellingen was en er al een proces liep. Hier is in de Gebiedsagenda Brabant op aangesloten. Het is de Brainport en de werkwijze bij Brainport Avenue zelf, die in de regio Brabant voorop loopt met de gebiedsgerichte werkwijze en deze introduceert.

De conformiteit kan als relatief groot worden aangemerkt, omdat dezelfde beleidsdocumenten op de achtergrond een rol spelen bij het strategische beleid en het operationelere beleid. Bij Brainport Avenue kan worden gesteld dat er sprake is van een overeenkomst in strekking van gebiedsgerichte doelstellingen, maar deze zijn niet overgenomen uit de Gebiedsagenda Brabant. Daarmee is er sprake van een situatie waarin er conformiteit is, maar deze is omgekeerd en komt dus niet vanuit het strategische beleid, maar de programmadoelstellingen worden overgenomen in het strategische beleid. Deze situatie kan worden ingedeeld als zijnde de eerste situatie in tekst box 3.1: een situatie waarin gebiedsgerichte doelstellingen bewust overeenkomen.

7.2.2 Communicatie

In dit gedeelte wordt onderzocht of een brede en vroege betrokkenheid van actoren bij zowel het strategische beleid als bij de projecten naar voren komt en of deze brede betrokkenheid aan de gebiedsagenda toe te schrijven is. Daartoe wordt eerst bekeken naar betrokkenheid bij de gebiedsagenda, vervolgens bij de verkenning en wordt aan de hand van de interviews bekeken in hoeverre er een verband is tussen de gebiedsagenda en de verkenning.

Vroege en brede betrokkenheid bij de Gebiedsagenda Brabant

Welke actoren zijn er betrokken bij de gebiedsagenda, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?

Ook in Brabant zijn updatingsoverleggen, het BO-MIRT en voorbereidende overleggen, momenten waarin de gebiedsagenda een rol speelt. Het BO-MIRT wordt op eenzelfde manier ingevuld als bij de Gebiedsagenda Oost (zie hoofdstuk 6). Het updatingsoverleg agendeert de belangrijkste overleggen voor het BO-MIRT, informeert de minister over het belang van bepaalde projecten en adviseert over de besluiten (Interview 9). De provincie stuurt dit overleg aan (Interview 9). Hierin zitten afgevaardigden van het Rijksgebiedsteam Brabant, de provincie Noord-Brabant, het SRE, de B5 (de 5 grootste Brabantse Steden), Heusden, ProRail en de NS (Interview 2, 6). Voor Noord-Brabant bestaat het Rijksgebiedsteam uit afgevaardigden van BZK, DG Bereikbaarheid (I&M), DG Mobiliteit (I&M), Rijkswaterstaat en EL&I (Interview 9). Dit Rijksgebiedsteam vergadert één á twee keer per maand. Bij het actualiseren van de gebiedsagenda zitten ook de waterschappen erbij (Interview 2).

Vroege en brede betrokkenheid bij het programma Brainport Avenue

Welke actoren zijn er betrokken bij het project, welke overleggen zijn er en betreft het een vroeg stadium?

Bij Brainport Avenue een breed scala aan actoren betrokken. Vanuit overheden zijn dit verschillende gemeenten, verenigd in het SRE, maar ook de 5 Brabantse steden, de provincie en het Rijk op verschillende vlakken. Daarnaast is er ook betrokkenheid van het bedrijfsleven en kennisinstellingen zoals de Technische Universiteit Eindhoven. Ook 'civil society' is op verschillende manieren betrokken. Er is een ontwikkelingsmaatschappij, Brainport Development, die als een spin in het web functioneert. Met zoveel actoren zijn er ook veel overleggen met betrekking tot Brainport Avenue. Al vanaf het begin is er sprake van een brede betrokkenheid.

Bekendheid met betrekking tot brede en vroege betrokkenheid bij Brainport Avenue

Is men bij het project bekend met gebiedsgerichte doelstellingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid? Is de gebiedsagenda initiërend geweest in een mogelijke brede en vroege betrokkenheid bij de projecten?

Het is Brainport (Avenue) dat aan de wieg heeft gestaan voor een vroege en brede betrokkenheid in de regio Eindhoven. Nadat Philips grotendeels uit Eindhoven is vertrokken was er in een grote werkloosheid en was de regio niet een dergelijke motor voor de economie als dat het nu is (met bijna 17% van het BNP). Dit duurde tot in de jaren '90. Overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven hebben gezamenlijk de handen ineen geslagen, hebben een visie opgesteld en zijn vanuit die visie gaan samenwerken. Daarnaast is er in Brabant ook sprake van een samenwerking tussen de 5 grote steden (de B5) dat al lang bestond voor de gebiedsagenda. Maar ook met het Rijk werd op veel vlakken al samengewerkt. Hier heeft de gebiedsagenda ook geen verandering in gebracht. Bestaande structuren met een brede betrokkenheid worden gebruikt voor de Gebiedsagenda Brabant.

Conclusie

Komt een brede betrokkenheid van actoren en een vroege betrokkenheid van actoren bij zowel het strategische beleid als bij de projecten naar voren? Kan deze mogelijk brede en vroege betrokkenheid aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

Bij de Gebiedsagenda Brabant en bij Brainport Avenue komt een brede en vroege betrokkenheid van actoren naar voren. Bij de gebiedsagenda zijn actoren voornamelijk betrokken overheden. Bij Brainport Avenue is naast de overheid ook een breed scala aan andere actoren betrokken. Als initiërend voor een vroege en brede betrokkenheidswerken bij Brainport Avenue heeft de gebiedsagenda geen invloed gehad. Het is juist andersom, dat de gebiedsagenda een voortzetting is van de brede en vroege betrokkenheid zoals die in Brabant al bestond en ook Brainport Avenue heeft beïnvloed. Dit uit zich in regionaal strategisch beleid, dat participatief door de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en betrokkenen uit 'civil society' is vormgegeven. Er is sprake van veel dezelfde partijen en deels dezelfde mensen in overleggen met betrekking tot Brainport Avenue en de Gebiedsagenda Brabant, iets wat afstemming met zich meebrengt.

7.2.3 Gebruik

In dit gedeelte wordt onderzocht of er meer nadruk ligt op intersubjectieve elementen in het planningsproces dan eerder en of dit aan de gebiedsagenda kan worden toegeschreven. Eerst zal worden ingegaan op de rol van de Gebiedsagenda Brabant in het BO-MIRT, vervolgens op de aandacht voor intersubjectieve elementen bij Brainport Avenue en tot slot op het verschil dat de gebiedsagenda maakt ten opzichte van eerder beleid.

Gebiedsagenda als onderlegger in besluitvorming van het BO-MIRT

Functioneert de gebiedsagenda als onderlegger in de 'beleidsontwikkende wereld', als agenderend, interactief element in besluitvorming bij het BO-MIRT?

In de praktijk blijkt de gebiedsagenda in het BO-MIRT vooral te worden gebruikt als een 'voorraadlijst' met een bepaalde samenhang (o.a. Interview 2). Het wordt ervaren als "een tool om met het Rijk te praten" (Interview 6). Dit in de zin, dat als een project erin staat, deze bij de minister geagendeerd kan worden (Interview 3). Over de visie wordt niet gepraat. De beperkte tijd die dit jaarlijkse overleg inneemt, zorgt ervoor dat alleen urgente zaken besproken worden.

Het probleem dat in interviews wordt genoemd is dat er te veel projecten zijn opgenomen in de Gebiedsagenda Brabant. Dit komt juist omdat het alleen besproken kan worden als het erin opgenomen staat. Is een project er niet in opgenomen, dan kan er geen financiering vanuit het Rijk voor komen. Elke regio binnen de provincie is daarom vertegenwoordigd met verschillende ontwikkelingen in de gebiedsagenda.

Het Rijk vindt dit onwenselijk en wil vooral prioriteiten in de gebiedsagenda en het BO-MIRT hebben. De gebiedsagenda kan niet meer functioneren als een 'voorraadlijst', simpelweg omdat er weinig geld vanuit het Rijk te besteden is. Het stellen van prioriteiten is dan ook nodig. Dit is niet alleen een wens van de minister, maar ook bij veel geïnterviewden. Nu is er namelijk onduidelijkheid in de besluitvorming, omdat 'overall' over gepraat wil worden, doordat zoveel in de gebiedsagenda is opgenomen.

Gebiedsagenda initiërend in aandacht intersubjectieve elementen bij Brainport Avenue

Dient de gebiedsagenda in de 'projectenwereld' als een element in de besluitvorming, dat initiërend is (geweest) in aandacht voor intersubjectieve elementen in plaats van een focus op het object?

De gebiedsagenda wordt niet erg ervaren als initiërend in aandacht voor intersubjectieve elementen bij Brainport Avenue. De gebiedsagenda wordt ook niet in gedachten gebruikt in besluitvorming bij Brainport Avenue. Maar in meer algemene zin leidt de Gebiedsagenda Brabant wel tot meer aandacht voor de besluitvorming zelf in plaats van inhoudelijke doelbereiking. De aandacht voor het kiezen van prioriteiten lijkt door de gebiedsagenda te zijn veroorzaakt. Er is behoefte aan een prioritering voor een paar projecten, in plaats van rond de 30 nu, maar er zijn veel factoren die dit bemoeilijken. In interviews wordt de provincie als de partij aangewezen die zijn rol niet goed op zich

neemt, maar ook de Tweede Kamer. Er moeten keuzes gemaakt worden in prioriteiten “op provinciaal, maar ook op landelijk niveau” (Interview 2).

Lobby's lijken in de weg te zitten. De provincie coördineert de gebiedsagenda, dit is dan ook de plek waar veel wordt gelobbyd om projecten erin te krijgen. Omdat in de Provinciale Staten ook veel mensen uit plattelandsgemeenten zitten, kunnen er projecten in een gebiedsagenda komen, die er niet in horen (Interview 2). Ook wordt er gelobbyd, rechtstreeks bij de minister en wordt de VROM-inspectie volledig gepasseerd (Interview 2). Van niet alleen de provincie, maar ook van de Tweede Kamer mag meer verwacht worden vinden geïnterviewden. Zo wordt er “*nauwelijks teruggegrepen op de gebiedsagenda*”, draait het om “*wie lobbyt er (...) Kamerleden komen toch met lijstjes*” (Interview 6) en “*de Tweede Kamer is ook nog steeds aan het smeren*” (Interview 2). Met het laatste wordt bedoeld op de situatie voor de SVIR, toen het Rijk minder zaken gedecentraliseerd had en nog vaak echt een ‘vinger in de pap’ had. Een oplossing voor dit probleem wordt in een interview geopperd. Er wordt genoemd dat het probleem dat hier aan ten grondslag ligt, is dat er geen decentrale belastingen in Nederland zijn (Interview 2). Worden er regionale belastingen ingevoerd, dan kan een regio zelf bepalen waaraan het wordt besteed.

Verschil Gebiedsagenda Brabant ten opzichte van eerder beleid

Maakt de gebiedsagenda verschil in het meenemen van gebiedsgerichte doelstellingen in gedachten ten opzichte van eerder beleid?

De Gebiedsagenda Brabant verschilt niet van eerder beleid en wordt daarom niet meegenomen in gedachten door betrokkenen. Deze functie wordt vooral vervuld door het ‘Brainport 2020’ (Brainport Development 2011), dit is de grote breed gedragen visie voor Brainport. Ook het provinciale ‘Streekplan’, de ‘Agenda voor Brabant’ (meer economisch) en ‘Versterkt stedelijk netwerk’ (netwerkanalyse) is provinciaal beleid dat als visie functioneert. De gebiedsagenda wordt niet als een visie ervaren: “*De gebiedsagenda gaat over gebieden ontwikkelen (...) is een programma en dus uitvoeringsgericht*” (Interview 3).

Daarnaast wordt ook gezegd dat het overkoepelende verhaal niet nieuw is en daar wel overeenstemming over is: “*Het hoge abstractieniveau, daar is iedereen het over eens, maar die laagjes naar beneden, daar krijg je de beslispunten en de geschilpunten. Daar moet je vooral energie op inzetten, dan krijg je wat voor elkaar*” (Interview 12).

Ook wordt de gebiedsagenda niet gebruikt als integrale visie, omdat het Rijk toch veel op de infrastructuur focust. Een voorbeeld: “*De intentie was een integrale gebiedsagenda, maar als ik zie hoe weinig invloed ruimtelijke ordening heeft bij het ministerie...*” (Interview 11).

De gebiedsagenda hoeft dus geen integrale visie te bevatten, daar zijn al genoeg andere documenten voor. Meer visies lijken uiteindelijk alleen maar tot verwarring te leiden wie nou waar over gaat. Als gedeelde prioriteitenlijst voor het BO-MIRT lijken de meeste kansen voor de gebiedsagenda te liggen.

Conclusie

Wordt er bij projecten een grotere focus gelegd op intersubjectieve elementen (dialogoog en interactie) in het planningsproces en minder op het object in het planningsproces? Kan dit aan het strategische beleid (de gebiedsagenda) worden toegeschreven?

Bij Brainport Avenue is er aandacht voor intersubjectieve elementen, maar dit kan niet aan de Gebiedsagenda Brabant worden toegeschreven. De rol van de Gebiedsagenda Brabant in besluitvorming bij projecten lijkt nihil te zijn. Het wordt meer ervaren als iets dat van het Rijk moet, dan dat het als nuttig wordt ervaren. Dit komt doordat er al allerhande andere documenten zijn, die de functies vervullen die de gebiedsagenda als meerwaarde zou kunnen hebben. Een meerwaarde van de gebiedsagenda lijkt er in te zitten dat het tot een discussie leidt over waar nou de prioriteiten in het landsdeel liggen. Een gedeelde korte prioriteitenlijst tussen Rijk en regio als gebiedsagenda lijkt dan ook de beste vorm voor de Gebiedsagenda Brabant te zijn. Daarvoor moeten wel keuzes gemaakt worden. De provincie lijkt hier de aangesproken partij voor te zijn om zijn ‘trekkersrol’ beter te vervullen, maar het Rijk (en dan vooral de Tweede Kamer) kan zijn ‘nieuwe rol’ met de SVIR (als ‘duwer’) ook beter vervullen.

7.2.4 Toekomstverwachtingen

Dit gedeelte bevat verwachtingen die zijn uitgesproken in interviews met betrekking tot de toekomst van gebiedsgericht werken en de initiërende rol van de gebiedsagenda daarin. Er wordt eerst ingegaan op toekomstverwachtingen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, vervolgens op een brede en vroege betrokkenheid van actoren en ten derde op het bevorderen van intersubjectieve elementen.

Ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het streven naar ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hiervoor agenderend gaat zijn?

Verwacht wordt bij Brainport Avenue dat de Gebiedsagenda Brabant in de toekomst niet initiërend zal zijn in integrale doelstellingen voor Brainport. Dit komt vooral, doordat er al een document is waarin het streven naar ruimtelijke kwaliteit en synergetische ontwikkelingen betreffende de Brainport al in zit. Dit is Brainport 2020: *“een visie op het schaalniveau van Zuidoost-Nederland met Brainport als belangrijkste spil daarbinnen en met aandacht voor de grensoverschrijdende verbindingen naar met name Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen”* (Brainport Development 2011, p. 6). Volgens betrokkenen is dit meer het strategische document dat de basis vormt voor gebiedsgericht werken in de regio en zal dit in de toekomst ook zo blijven. Dit document is ook ondersteund vanuit het Rijk en is zelfs in opdracht daarvan gemaakt. Dit beleid zal doorvertaald blijven in de gebiedsagenda, zo wordt verwacht, want dit is wel nodig. Zo zegt de Gebiedsagenda Brabant zelf: *“Wanneer opgaven, programma’s of projecten zijn opgenomen in de landsdelige gebiedsagenda ontstaat als het ware een entree naar het MIRT”* (Provincie Noord-Brabant 2009, p.11). Verder zijn er ook provinciale documenten, bijvoorbeeld de ‘Agenda voor Brabant’, die een doelstellende functie in een integrale aanpak vertolken.

Van de nieuwe generatie gebiedsagenda's wordt wel verwacht dat deze een beter op SVIR-toegespitste doelstellingen bevat en daardoor beter bruikbaar is voor het Rijk. Vanuit de regio wordt verwacht dat in de toekomst de gebiedsagenda geen meerwaarde in het nastreven van integrale doelstellingen zal vervullen.

Brede en vroege betrokkenheid actoren

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot een brede en vroege betrokkenheid van actoren? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat zijn?

De verwachtingen van communicatie en betrokkenheid van actoren bij Brainport Avenue zijn vooral gericht op een bredere betrokkenheid vanuit de maatschappij. Allereerst wordt verwacht dat er in de regio een nog sterkere publiek-private samenwerking plaats zal vinden: *“Succesfactor [bij Brainport] is de samenwerking met het bedrijfsleven, dat wat je als ambtenaar ook in je informele netwerken, buiten de hiërarchische provincie om, mee te maken hebt. Er zitten veel meer informele sleutelfiguren waar je wat aan hebt en wat tot succes leidt. (...) Het bedrijfsleven daar komt de drive uit, die is de politiek gaan bewerken, zo moet het zijn.”* (Interview 12). Niet alleen meer betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven in de toekomst, maar ook aan een bredere betrokkenheid vanuit 'civil society' wordt gerefereerd als richting om in de toekomst meer op in te zetten. Dit wordt genoemd *“van een triple helix naar quadrupel helix groeien en ook de bevolking erin meenemen”* (Interview 6). Om inbreng van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en 'civil society' beter aan te laten sluiten bij de gebiedsagenda, zouden deze ook direct betrokken kunnen worden bij updatingsoverleggen, in plaats van indirect in de huidige situatie. Maar ook hier wordt verwacht dat dit in de regio zal ontstaan en dat het niet de gebiedsagenda is die initiërend is in een brede betrokkenheid.

Intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces

Wat zijn toekomstverwachtingen met betrekking tot het leggen van een nadruk op intersubjectieve elementen in het besluitvormingsproces? Wordt verwacht dat de gebiedsagenda hier in de toekomst initiërend in blijft/gaat worden?

Met betrekking van het leggen van de nadruk op de dialoog in besluitvorming, lijkt een meerwaarde voor de gebiedsagenda te liggen in de updatingsoverleggen, waarin prioriteiten in een discussie naar boven worden gehaald. Wel zal deze discussie een stuk concreter moeten zijn dan het nu vaak wordt ervaren. De gedeelde visie tussen Rijk en regio bestaat al in de vorm van Brainport 2020. Wat een toekomstige meerwaarde voor de gebiedsagenda als intersubjectief element lijkt te zijn, is het voeren van een concreter, meer SMART (Interview 9, Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) discussie, waarin een zeer beperkt aantal opgaven naar voren komt, die Rijk, regio en provincie alle drie het belangrijkste vinden (Interview 3), *“ten eerste om knelpunten op te lossen, ten tweede om de potenties die we hebben te benutten”* (Interview 6).

Op deze lijn wordt al ingezet door het Rijk. Verwacht wordt vanuit het Rijk dat een eerste stap die daar mee kan worden gemaakt, het opstellen van een 'executive summary' (uitvoeringssamenvatting) is, die in de toekomst bij het BO-MIRT gaat worden toegepast als agenda. Dit is een document bovenop de gebiedsagenda met echte prioriteiten erop (Interview 9). Dit is een

zienswijze vanuit het Rijk. In het landsdeel lijkt men minder enthousiast te zijn over de rol van de gebiedsagenda in de toekomst, al lijkt de ‘executive summary’ wel tegemoet te komen aan de wens om beter prioriteiten te stellen om een meer SMART discussie in de toekomst te kunnen voeren. Een opmerking die de lage verwachting karakteriseert is, dat het *“allemaal niet zo’n lang leven beschoren zal zijn (...) omdat het meer een opgelegd instrument vanuit het Rijk is dan dat het van de regio zelf is”* (Interview 12, p.6).

In de toekomst wordt niet verwacht dat de gebiedsagenda initiërend gaat zijn in een discussie met betrekking tot een strategische visie op het landsdeel. De rol van de gebiedsagenda als leidraad voor een concretere SMART-discussie tussen Rijk en regio met betrekking tot enkele prioriteiten in het landsdeel lijkt een richting te zijn die in de toekomst een meerwaarde kan betekenen. Wel zullen de provincie en het Rijk beter hun nieuwe rol (naar aanleiding van de SVIR) op zich moeten nemen. Dit houdt in dat de provincie beter knopen door durft te hakken en de Tweede Kamer zich minder bemoeit met de keuzes in de regio. In de politieke arena zal daarvoor minder beïnvloeding door lobby’s gewenst zijn, al zullen lobby’s altijd blijven bestaan.

Conclusie

Wat zijn de toekomstverwachtingen met betrekking tot conformiteit, communicatie en gebruik?

De Gebiedsagenda Brabant vervult vanuit conformiteit bezien voor de ‘beleidsontwikkende wereld’ en de ‘projectenwereld’ beiden een rol naast ander al bestaand beleid. Brainport 2020 is een onderschreven visie door zowel Rijk als regio die leidend is voor een groot deel van het landsdeel, verder zijn er provinciale documenten die de visie voor het gehele landsdeel afdekken. Bij zowel de Gebiedsagenda Brabant als Brainport Avenue zijn dezelfde documenten (Brainport 2020, regionale en provinciale documenten) een belangrijke basis, waardoor de conformiteit tussen het strategische en operationele beleid hoog is. Verwacht wordt dat in de toekomst de initiëring voor integrale doelstellingen in andere elementen dan de gebiedsagenda zal blijven liggen.

Voor de toekomst blijft de verwachting dat niet de gebiedsagenda de communicatie in een vroeg stadium bevordert en een brede betrokkenheid van actoren initieert. Verwacht wordt dat dit in de regio zal blijven ontstaan vanuit al bestaande netwerken die verder groeien.

De meerwaarde in het gebruik van de gebiedsagenda in de toekomst wordt vooral gezien in het faciliteren van een discussie, waarmee tot een paar gedeelde topprioriteiten op het gebied van infrastructuur, ruimte en transport tussen Rijk en regio kan worden gekomen, die bij de totstandkoming van ander beleid in het landsdeel meegenomen worden in gedachten bij betrokkenen.

7.2.5 Synthese

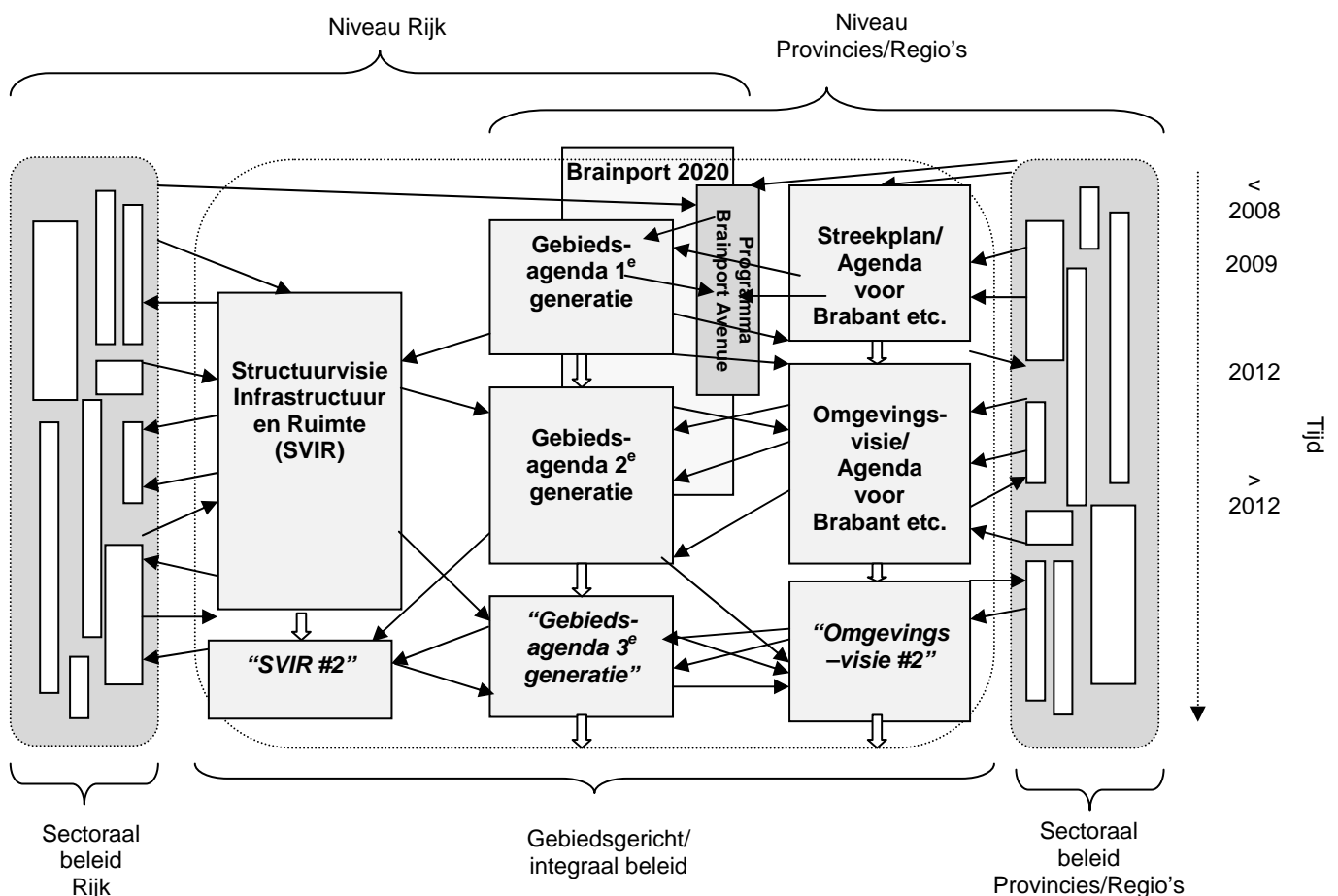
Er is sprake van een aantal parallelle processen op verschillende overheidsniveaus die met elkaar samenhangen en Brainport Avenue beïnvloeden. Er is sprake van een proces van integraal beleid van het Rijk (met bijvoorbeeld de SVIR), een proces van integraal beleid bij de provincies en regio’s en een tweetal processen van integraal beleid gedeeld tussen Rijk en regio: de gebiedsagenda en Brainport 2020. Op eenzelfde wijze als in het vorige hoofdstuk is worden gedaan, kunnen de processen en hun

relaties vereenvoudigd worden weergegeven in een figuur, waarmee gevisualiseerd wil worden wat de doorwerking is van de gebiedsagenda en de positie van ander beleid daar bij. Zie figuur 7.2.

Toelichting figuur 7.2

Op eenzelfde wijze als bij figuur 6.1 is toegelicht, is er sprake van parallelle processen: de SVIR, de Gebiedsagenda Oost en provinciale visies. Bij Brainport Avenue is er echter ook nog sprake van een vierde proces en dit is Brainport 2020, een brede integrale visie van Rijk en regio samen. Dit proces is gepositioneerd ‘achter’ de tussen Rijk en regio gedeelde Gebiedsagenda Brabant en de realisatie van Brainport Avenue. Dit omdat dit proces de drijvende kracht is voor het gedeelde beleid tussen Rijk en regio.

De positie van het programma Brainport Avenue is op die plek weergegeven, omdat deze wordt ervaren als zijnde een document tussen de gebiedsagenda en het provinciale beleid in, beïnvloed door Brainport 2020 en verbonden met het rijksbeleid uit de SVIR via de gebiedsagenda.



Figuur 7.2: Doorwerking van de Gebiedsagenda Brabant op de Realisatie Brainport Avenue en de rol van ander beleid daarbij
Bron: auteur

8. Overeenkomsten en verschillen tussen de cases

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de vorige hoofdstukken vergeleken. Doel van dit hoofdstuk is om de overeenkomsten en verschillen tussen de cases met betrekking tot doorwerking te analyseren en mogelijke verklaringen te zoeken. Dit wordt gedaan door gevonden sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van de cases aan de hand van de stappen conformiteit, communicatie en gebruik te vergelijken (SWOT-analyse). Daarnaast wordt van de Omgevingswijzer bekeken of deze de doorwerking bevordert.

8.1.1 Conformiteit

In beide cases zijn in de gebiedsagenda's theoretische doelstellingen van gebiedsgericht werken te vinden. In de Gebiedsagenda Oost lijkt het streven naar ruimtelijke kwaliteit naar voren te komen, doordat de integrale ontwikkeling gekoppeld wordt aan de 'triple-bottem-line'. In de Gebiedsagenda Brabant wordt deze niet expliciet genoemd. Bij beide cases wordt ook in projectplannen naar gebiedsgericht werken verwezen. Bij de projectdocumenten van Brainport Avenue zijn dit vooral losse termen als ruimtelijke kwaliteit en synergie die worden genoemd, maar de term gebiedsgericht wordt niet genoemd. Bij de Verkenning A1-Zone is er een heel hoofdstuk aan gebiedsgericht werken gewijd, waarin ook een koppeling met de gebiedsagenda wordt gemaakt.

Bij beide cases blijkt in de bestudeerde documenten dat er sprake is van een vroege en brede betrokkenheid van actoren. In alle documenten wordt aandacht besteedt aan samenwerking tussen verschillende niveaus (Rijk en regio), maar wordt ook verwezen naar het bedrijfsleven en bredere participatie. De verwijzingen naar het 'samen' inzetten voor de genoemde ontwikkelingen, kan worden aangemerkt als niet-hiërarchisch, als 'governance', een belangrijk kenmerk van gebiedsgericht werken.

In beide cases is het niet de gebiedsagenda die gebiedsgerichte doelstellingen heeft geïntroduceerd. De gebiedsagenda is geen verwoording van nieuw beleid. In beide cases is er sprake van provinciaal beleid, zoals streekplannen of omgevingsvisies, dat door de regio gedragen wordt (provincies en gemeenten) en functioneert als integrale visie voor het landsdeel. Deze visies zijn breder georiënteerd dan de thema's infrastructuur en ruimte en kunnen dan ook worden aangemerkt als meer integraal dan de gebiedsagenda. Bij Brainport Avenue is er tevens een bestaande overlappende integrale strategische visie waaraan Rijk en regio zich hebben verbonden ('Brainport 2020').

Als kans in de toekomst wordt in landsdeel Oost verwacht dat de positief ontvangen, op participatieve wijze tot stand gekomen, provinciale omgevingsvisies (in Gelderland nog in de maak), een betere doorvertaling van regionaal integraal beleid in de Gebiedsagenda Oost bewerkstelligt. Daarmee wordt verwacht de kwaliteit van de gebiedsagenda omhoog te halen, zodat er in de toekomst afspraken met het Rijk vanuit een breder gedragen kader kunnen worden gemaakt. Als de regio zorgt dat de SVIR- thema's uit de provinciale visies goed zijn doorvertaald, dan is de gedeelde visie met het Rijk in de gebiedsagenda in lijn met de breed gedragen visie tussen actoren uit de regio. In Brabant

wordt ook verwacht dat in de toekomst de gebiedsagenda beter is toegespitst op de SVIR en daardoor meer bevat wat alleen relevant is met betrekking tot het Rijk. In Brabant wordt alleen niet een betere doorvertaling van het provinciale beleid genoemd, maar wordt voornamelijk belang gehecht aan een beperking van wat er nu in de gebiedsagenda genoemd staat.

In beide cases wordt de gebiedsagenda door actoren uit het landsdeel niet als initiator van integrale doelstellingen bevonden, verwacht wordt dat dit in de toekomst zo zal blijven. Daarmee wordt de gebiedsagenda voor de toekomst niet gezien als van meerwaarde voor het nastreven van integrale doelstellingen. In beide cases zijn er andere documenten die deze doelstellingen bevatten en deze zijn weer doorvertaald in de gebiedsagenda. Verwacht wordt dat dit in de toekomst ook zo zal blijven. Voor het Rijk functioneert de Gebiedsagenda Oost wel als een integraal overzicht voor de regio met thema's die belangrijk zijn voor het Rijk.

Conclusie

Bevorderen de theoretische doelstellingen (inhoud, proces en institutie) van gebiedsgericht werken, die genoemd worden in de gebiedsagenda, de conformiteit van deze doelstellingen bij integrale gebiedsontwikkelingen (wordt er naar verwezen in het projectplan)?

Als wordt gekeken naar de doorwerking vanuit conformiteit bezien dan kan in beide cases gesteld worden dat deze aanwezig is en dat wat er wordt genoemd overeenkomt in het strategische en operationele beleid. Deze overeenkomst wordt veroorzaakt doordat hetzelfde (provinciale) strategische beleid als achtergrond dient voor zowel de gebiedsagenda als het projectdocument. Daarmee kan het bevorderen van gebiedsgericht werken bij projecten dus niet worden toegeschreven aan de gebiedsagenda. Dit is te verklaren doordat de eerste generatie gebiedsagenda een verzameling van bestaand beleid is en daaruit doelstellingen heeft overgenomen. Daarnaast waren de onderzochte projecten al eerder begonnen dan de gebiedsagenda er was, dus kan de gebiedsagenda ook niet eens initiërend zijn geweest in die doelstellingen bij het project.

Er kan geconcludeerd worden dat het aan het feit dat in de onderzochte projecten al gebiedsgericht werd gewerkt voor de gebiedsagenda bestond, alsmede aan de 'beleidsarme' aard van de gebiedsagenda toe te schrijven is dat de bekendheid met gebiedsgericht werken uit ander beleid voortkomt. De verwachting is dat de gebiedsagenda in de toekomst ook 'beleidsarm' zal blijven en ander (provinciaal) beleid als initiërend voor gebiedsgericht werken bij projecten zal optreden.

8.1.2 Communicatie

In beide cases is er sprake van een vroege en brede betrokkenheid bij de gebiedsagenda's en de projecten. In beide cases was er al sprake van een brede en vroege betrokkenheid voordat de gebiedsagenda er was. Bij Brainport Avenue, maar ook in relatie met de rest van Brabant, was er al sprake van een brede betrokkenheid voor ontwikkelingen. Men is daar van oudsher gewend om binnen de provincie en regio samen dingen op te pakken. Een bestaand provincie breed netwerk is Brabantstad. Daarnaast is de samenwerking met het bedrijfsleven nauw verweven in netwerken met de

overheid en dit is provincie breed. Zodoende is in de gebiedsagenda, waar vooral overheden aan tafel zitten, ook betrokkenheid van de bredere netwerken, maar deze betrokkenheid is indirect.

In landsdeel Oost lijkt de samenwerking meer te zitten in ‘clusters’ of stedelijke netwerken binnen het landsdeel. De Regio Twente, de Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen zijn de drie belangrijkste netwerken. Daar waar binnen Brabant eigenlijk binnen één groot netwerk hoeft te worden gecommuniceerd, is er in landsdeel Oost een aantal netwerken waartussen communicatie nodig is. In landsdeel Oost worden de updatingsoverleggen met betrekking tot de gebiedsagenda als waardevol gezien om een strategische discussie met actoren van verschillende niveaus te stimuleren. Daarbij lijkt niet alleen de discussie met het Rijk belangrijk te zijn, maar ook de discussie tussen de regio’s. Dit verschilt met Brabant, waar de updatingsoverleggen vooral als dubbelop lijken te worden gezien. Over heel Brabant is al sprake van een brede betrokkenheid in bestaande netwerken. De gebiedsagenda lijkt daar niet veel extra’s aan toe te voegen. Ook niet op het punt dat betrokkenheid met het Rijk betreft. Deze betrokkenheid was er ook zonder de gebiedsagenda al bij bijvoorbeeld de belangrijkste opgave: Brainport.

Het is bij de A1-Zone en Brainport Avenue niet het geval dat de gebiedsagenda initiërend is geweest in een vroege en brede betrokkenheid. Bij beide ontwikkelingen was er al sprake van een vroege en brede betrokkenheid vóór de gebiedsagenda er was. De gebiedsagenda heeft op dat vlak dus geen meerwaarde gecreëerd. Dit kan verklaard worden, doordat de gebiedsagenda een verzameling van bestaand beleid is en daarmee ook van bestaande betrokkenheid. Als deze bestaande betrokkenheid bij ontwikkelingen al breed van aard is, dan wordt dit doorvertaald in de gebiedsagenda.

Een brede betrokkenheid wordt gezien als kans voor de toekomst om op in te zetten. In landsdeel Oost wordt als toekomstige verwachting uitgesproken om ook het bedrijfsleven, ‘civil society’ en kennisinstellingen bij updatingsoverleggen te betrekken, om tussen de regio’s in het landsdeel een bredere betrokkenheid te creëren. Daarbij worden de updatingsoverleggen met betrekking tot de gebiedsagenda genoemd als afstemming tussen de provincies in het landsdeel. Er wordt ook aangegeven dat de processen aangaande de provinciale visies de brede betrokkenheid binnen één provincie al vertegenwoordigen.

In Brabant wordt een bredere betrokkenheid ook als kans voor de toekomst uitgesproken, maar wordt niet verwacht dat de gebiedsagenda hier een aanzet toe geeft. Vanuit de regio wil een nog bredere betrokkenheid worden gezocht, nog meer met het bedrijfsleven en ook meer aandacht voor ‘civil society’. Deze bredere betrokkenheid wordt verwacht plaats te vinden in netwerken buiten de gebiedsagenda, maar zal uiteindelijk ook doorvertaald worden in de gebiedsagenda.

Conclusie

Bevordert de theoretische proceskant van gebiedsgericht werken (governance, het eerder betrekken van meer actoren op strategisch niveau) de communicatie van doelstellingen in de praktijk (de bekendheid van actoren bij het project met de gebiedsagenda)?

Andere processen dan de gebiedsagenda op provinciaal en regionaal niveau (zoals de omgevingsvisie), zijn initiërend voor het opzetten van een vroege en brede betrokkenheid bij de projecten en de bekendheid met gebiedsgericht werken. Deze betrokkenheid is nog breder (ook met bedrijfsleven en ‘civil society’) dan dat de betrokkenheid bij de gebiedsagenda’s is (voornamelijk overheid, maar wel van verschillende lagen). Er is bij de gebiedsagenda sprake van grotendeels dezelfde partijen en deels dezelfde mensen die betrokken zijn bij de genoemde andere processen. Daarmee zijn het proces bij gebiedsagenda en bijvoorbeeld de omgevingsvisie nauw met elkaar verbonden en afgestemd. Dat andere processen initiërend zijn en niet de gebiedsagenda kan verklaard worden door het feit dat de gebiedsagenda ‘beleidsarm’ is en gebaseerd is op de dat andere beleid en dat de onderzochte integrale gebiedsontwikkelingen al een vroege en brede betrokkenheid kenden voor de gebiedsagenda bestond.

Het eerder betrekken van meer actoren op strategisch niveau vindt zijn oorsprong in andere (provinciale) processen dan de gebiedsagenda. Omdat de gebiedsagenda wel gebaseerd is op deze andere processen is er wel een verband tussen de gebiedsagenda en een vroege en brede betrokkenheid van actoren, maar dit verband is indirect. De gebiedsagenda is dan ook niet initiërend en is niet direct, maar indirect (via het onderliggende beleid en processen) bevorderend in een brede en vroege betrokkenheid.

8.1.3 Gebruik

In beide cases schept de gebiedsagenda een kader voor een discussie tussen Rijk en regio. De gebiedsagenda leidt tot een discussie over wat de gedeelde prioriteiten tussen Rijk en regio zijn. Daarmee bevordert de gebiedsagenda de dialoog tussen Rijk en regio en tussen de beleidsontwikkende wereld en de projecten. De discussie zorgt ervoor dat uiteindelijk keuzes moeten worden gemaakt. De gebiedsagenda kan helpen om duidelijkheid te scheppen, op welke projecten wordt ingezet, die naast de regio ook aandacht en financiering vanuit het Rijk krijgen. Het dwingen tot een prioritering in projecten, daar kan de gebiedsagenda een duidelijke functie in besluitvorming in hebben. Dit wordt als een meerwaarde in beide cases ervaren. Daarnaast lijkt de discussie niet alleen te zorgen voor een prioritering tussen Rijk en regio, maar ook voor afstemming van deze prioriteiten binnen verschillende onderdelen van de Rijksoverheid (middels het Rijksgebiedsteam vindt er tussen de verschillende onderdelen van het Rijk ook een discussie plaats).

De afstemming van prioriteiten binnen de regio vindt ook plaats bij besluitvorming van ander (provinciaal) strategisch beleid (zoals de omgevingsvisie), dat er ook al was vóór de gebiedsagenda. De gebiedsagenda is dus niet initiërend in het stellen van prioriteiten binnen de regio.

De meerwaarde van de gebiedsagenda lijkt vooral te liggen in een discussie aangaande een prioritering in projecten. Juist omdat een project alleen wordt besproken in het BO-MIRT (en dus in aanmerking voor financiering vanuit het Rijk kan komen) als het in de gebiedsagenda staat, willen alle

gemeenten uit de regio hun eigen project in de gebiedsagenda hebben. Hierdoor zijn de onderzochte eerste generatie gebiedsagenda's een projectenlijst geworden zonder veel samenhang, met projecten erin die niet voor het Rijk van belang zijn. Door de grote hoeveelheid projecten in de gebiedsagenda en onder invloed van een beperkte tijd worden in het BO-MIRT een paar zaken uitgekozen om te bespreken en wordt er niet vanuit een samenhang besloten.

Daarnaast lijkt de niet-vastgestelde status van de gebiedsagenda er toe te leiden dat er in de politieke arena weinig aandacht aan de gebiedsagenda wordt geschonken. Dit heeft tot gevolg dat de provincie en de Tweede Kamer hun nieuwe rollen als gevolg van decentralisatie (zie de SVIR), als 'trekker' respectievelijk 'volger' niet altijd op zich nemen. De provincie worstelt met zijn nieuwe rol als gebiedsregisseur en is verantwoordelijk voor de prioritering in projecten, maar lijkt dit nog te weinig te doen. De provincies staan voor het dilemma om aan de ene kant als regisseur iedereen tevreden te houden en aan de andere kant te prioriteren, wat gepaard gaat met ook 'nee-verkopen'. De Tweede Kamer worstelt ermee dat het aan de regio is om prioriteiten te kiezen, maar Kamerleden staan ook weer onder invloed van lobby's. Dit leidt ertoe dat de Tweede Kamer aan de gebiedsagenda voorbij lijkt te gaan en probeert andere projecten bij de prioriteiten te krijgen. Dit terwijl dit eigenlijk de taak van de Tweede Kamer niet meer is, maar van Rijk en regio samen.

Kansen voor de gebiedsagenda in de toekomst lijken voornamelijk te liggen als faciliterend voor het opstellen van een gedeelde topprioriteitenlijst in een terugkerende discussie tussen Rijk en regio. Met topprioriteiten worden echt een paar concrete kernpunten/projecten bedoeld die een duidelijke afbakening vormen voor gedeelde prioriteiten tussen Rijk en regio. Als discussie over een visie functioneren al andere overleggen in de regio.

Bedreigingen in de toekomst lijken te zijn dat politieke lobby's altijd zullen blijven bestaan en daarmee het nastreven van overkoepelende lange termijn doelstellingen kunnen belemmeren. Ook zal een mogelijk vastgestelde status, misschien meer aandacht vanuit de politieke wereld bewerkstelligen, maar dit zal wel ten koste gaan van de flexibiliteit van het instrument (in aanpassen). Worden er geen prioriteiten gekozen in de toekomst en de discussie niet meer concreet gemaakt, dan lijkt er voor de regio weinig meerwaarde in de gebiedsagendadiscussie te zitten, omdat al andere overleggen met grotendeels dezelfde actoren al het strategische beleid vormen.

Conclusie

Bevordert de theoretische institutionele kant van gebiedsgericht werken (de aandacht voor de organisatie van besluitvorming/regelgeving) het gebruik van doelstellingen in de praktijk (het meenemen in gedachten van strategische doelstellingen in projecten)?

De gebiedsagenda leidt tot een discussie en bevordert daarmee de aandacht voor de besluitvorming. Het leidt echter nog niet tot het meenemen in gedachten van strategische doelstellingen, omdat er nu geen duidelijke strategische doelstellingen naar voren komen. In de toekomst lijkt het meenemen van strategische doelstellingen in gedachten wel te kunnen worden bevorderd met de gebiedsagenda. De discussie die de gebiedsagenda veroorzaakt lijkt tot een situatie te leiden, waarin er een beperkt aantal

door Rijk en regio gezamenlijk gedragen prioriteiten móeten worden gekozen in een landsdeel. Een bepaling van deze prioriteiten, die met de tijd kunnen wisselen, lijkt een meerwaarde voor de updatingsoverleggen. Een concrete bespreking van deze prioriteiten lijkt een meerwaarde te zijn voor het BO-MIRT.

Het is niet het geval dat de gebiedsagenda zelf een grotere nadruk legt op intersubjectieve elementen bij specifieke projecten. Deze nadruk legt de gebiedsagenda wel algemener, bij updatingsoverleggen, waar ook een afvaardiging per project aanwezig is, die op die manier de gedeelde prioriteiten tussen Rijk en regio ‘mee kunnen nemen in gedachten’ naar het project.

8.1.4 Omgevingswijzer

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het vooral de intersubjectieve kant van gebiedsgericht werken, dat de gebiedsagenda als een meerwaarde met zich meebrengt. De meerwaarde zit hem vooral in het faciliteren van een discussie om gedeelde prioriteiten tussen Rijk en regio te bepalen.

De Omgevingswijzer is een instrument voor gebiedsgericht werken dat een meerwaarde heeft in het structureren van de discussie. Juist de strategische discussie waar de gebiedsagenda een meerwaarde in heeft, kan door de Omgevingswijzer worden gestructureerd. Van een toepassing als ‘joint fact finder’ is dan sprake. De Omgevingswijzer lijkt een goed hulpmiddel te zijn om de prioriteiten in de gebiedsagenda mee te bepalen, door de discussie daarvan te structureren.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen conclusies worden opgesteld een discussie plaatsvinden, aanbevelingen worden gedaan en tot slot een reflectie plaatsvinden.

Conclusies

Allereerst zal worden ingegaan op de doorwerking van de gebiedsagenda naar de projecten. Er is onderzocht wat conformiteit, communicatie en gebruik van de gebiedsagenda bijdraagt in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT. Hieruit zijn de volgende conclusies te trekken.

Met betrekking tot de conformiteit en daarmee de inhoudelijke kant van gebiedsgericht werken kan worden geconcludeerd, dat naar dezelfde (theoretische) doelstellingen van gebiedsgericht werken die in de gebiedsagenda genoemd staan, verwezen wordt bij de projecten. Het is alleen niet de gebiedsagenda die dit introduceert bij de projecten, maar ander strategisch beleid, dat voor zowel project als gebiedsagenda een basis vormt. De basis voor deze gebiedsgerichte doelstellingen in beide documenten ligt deels in provinciaal strategisch beleid. Verwacht wordt in de toekomst dat de gebiedsagenda 'beleidsarm' blijft en dat ander beleid met gebiedsgerichte doelstellingen initiërend zal blijven in integrale gebiedsontwikkelingen.

Met betrekking tot de communicatie en daarmee de proceskant van gebiedsgericht werken kan worden geconcludeerd dat een vroege en brede betrokkenheid niet nieuw is bij de integrale gebiedsontwikkelingen. Het is juist de vroege en brede betrokkenheid die al in de regio bestaat, die wordt doorvertaald in het proces van de gebiedsagenda. Het is niet de gebiedsagenda die een bekendheid heeft veroorzaakt bij de onderzochte integrale gebiedsontwikkelingen. Verwacht wordt dat dit in de toekomst zo zal blijven, omdat er andere processen parallel aan de gebiedsagenda lopen waar een brede betrokkenheid altijd eerder zal spelen.

Met betrekking tot het gebruik en daarmee de institutionele kant van gebiedsgericht werken kan worden geconcludeerd dat de gebiedsagenda een discussie faciliteert en daarmee besluitvorming bevordert. Bij de onderzochte agenda's leidt dit nog niet tot het meenemen van strategische doelstellingen bij projecten, maar wel leidt het tot een discussie over een algemenere prioriteitenstelling in het landsdeel. Worden bij deze prioriteitendiscussie, waar de gebiedsagenda faciliterend voor is, in de toekomst betrokkenen vanuit (potentiële) integrale gebiedsontwikkelingen betrokken, dan bevordert dit het meenemen van strategische doelstellingen in de integrale gebiedsontwikkelingen.

Het is vooral de institutionele kant, van waaruit de gebiedsagenda een discussie faciliteert, die een meerwaarde lijkt te bezitten wat betreft het meenemen van strategische doelstellingen. Althans voor in de toekomst, want in de huidige situatie is dit nog niet het geval. Dat deze strategische doelstellingen nog niet worden meegenomen bij projecten lijkt te verklaren te zijn door de voornemens in de gebiedsagenda's. Bij de analyse van alle gebiedsagenda's zijn verschillen geconstateerd in de aard van voornemens. Echter, in een groot gedeelte van de gebiedsagenda's, waaronder de

onderzochte, worden weinig operationele voornemens genoemd, waardoor een brug naar de integrale beleidsontwikkelingen (de projecten) achterwege blijft, wat nou concretere acties zijn die uit het integrale verhaal voortkomen. Er blijft daarmee een kloof bestaan tussen het strategische beleid en de operationele uitvoeringswereld.

Geconcludeerd kan worden dat de gebiedsagenda nut kan hebben als wordt gekeken naar doorwerking. Niet als inhoudelijk vernieuwend, niet als participatieverhogend, maar een meerwaarde lijkt vooral te zitten als faciliterend voor een discussie aangaande prioriteiten tussen Rijk en regio in een landsdeel en de operationele voornemens die daarmee gepaard gaan. Met een discussie en vanuit een vooral publiek-publieke samenwerking, wil een betere prioritering voor gedeelde opgaven tussen Rijk en regio bewerkstelligd worden.

Als tweede onderdeel naast de doorwerking is onderzoek gedaan naar de meerwaarde van een gebiedsgericht instrument: de Omgevingswijzer. De rol van de Omgevingswijzer als structurerend element in een discussie wordt als nuttig ervaren. De toegevoegde waarde van het instrument lijkt te zitten in verschillende aspecten. Het brengen van integraliteit in de discussie is daar een van. Het structureren aan de hand van twaalf thema's lijkt de kwaliteit van een discussie ten goede te komen. De flexibiliteit van het instrument kan voorzien in maatwerk bij de toepassing in verschillende discussies. De simpelheid van het instrument maakt dat het voor een breed publiek gebruikt kan worden. Het instrument zorgt ervoor dat alle deelnemers gelijkwaardig aan de discussie kunnen deelnemen. Door het kwalitatieve karakter van de discussie lijkt de Omgevingswijzer vooral op strategisch niveau goed toepasbaar.

Doordat de Omgevingswijzer vooral geschikt lijkt als structurerend element in de discussie op strategisch niveau, lijkt deze goed toepasbaar bij de gebiedsagenda. De discussie op strategisch niveau is juist het punt waar de gebiedsagenda een meerwaarde bezit, is eerder geconstateerd. De Omgevingswijzer lijkt in deze discussie terugkerend te kunnen worden toegepast om prioriteiten te toetsen en met behulp van de Omgevingswijzer te bediscussiëren. Van een toepassing als 'joint fact finder' lijkt hij daarin geschikt.

In beide cases zijn de conclusies globaal hetzelfde. Wel is bij de A1-Zone de aansluiting met de gebiedsagenda groter dan bij Brainport Avenue. De oorzaak hiervan lijkt te liggen in het feit dat de gebiedsagenda en de Verkenning A1-Zone in een wisselwerking tot stand zijn gekomen. De A1-Zone bevindt zich ook in een meer strategische fase van het MIRT dan Brainport Avenue. Of dit tot een betere doorwerking leidt dan een project in latere MIRT-fasen is in dit onderzoek niet duidelijk naar voren gekomen. Een oorzaak hiervan lijkt te liggen in het feit dat beide projecten al begonnen waren voor de gebiedsagenda bestond. In beide cases zijn de bevindingen redelijk in dezelfde lijn.

In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat de toepassing van de Omgevingswijzer bij de A1-Zone voor een betere discussie en daarmee voor een betere doorwerking heeft gezorgd dan bij Brainport Avenue. Dit komt voornamelijk omdat hij als pilot is toegepast, geen grote rol in besluitvorming heeft gespeeld en dus niet eens veel verschil heeft kunnen maken. De getrokken

conclusies zijn vooral gebaseerd op toekomstverwachtingen van betrokkenen naar aanleiding van de pilot.

Op basis van de conclusies met betrekking tot de doorwerking en de Omgevingswijzer kan de hoofdvraag worden beantwoord. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: *“In hoeverre draagt de gebiedsagenda bij aan besluitvorming in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces en in hoeverre speelt de Omgevingswijzer een structurerende rol daar bij?”* Deze vraag kan als volgt worden beantwoord: De gebiedsagenda draagt in de besluitvorming in integrale gebiedsontwikkelingen in latere fasen van het MIRT-proces niet veel bij aan inhoudelijke en procesmatige doelbereiking van gebiedsgericht werken, maar lijkt als faciliterend voor een blijvende discussie tussen Rijk en regio over prioriteiten in een landsdeel een platform te zijn waar een behoefte aan is. Daarbij kan een gebiedsgericht instrument als de Omgevingswijzer helpen door een nadruk op intersubjectieve elementen in besluitvorming te leggen. De gerichtheid op de ontwikkeling van een gezamenlijk perspectief leidt tot een verbeterde besluitvorming in latere fasen.

Discussie

De resultaten zijn anders dan van tevoren werd verwacht. Er werd verwacht dat de gebiedsagenda hét document zou zijn dat het gebiedsgericht werken in de wegen- en ruimtelijke planning had geïntroduceerd. Maar dit bleek niet het geval. In de regio zelf (bottem-up) is men al heel ver met strategische overeenstemming, integraal beleid, het nastreven van ruimtelijke kwaliteit, een brede betrokkenheid en het inbrengen daarvan bij ontwikkelingen. De gebiedsagenda lijkt daarin vrij overbodig te zijn. De gebiedsagenda lijkt voor de regio intern een wat overbodig instrument te zijn, hier bestaan al processen en structuren genoeg, maar blijkt in de afstemming met het Rijk een instrument te zijn waar wel behoefte aan is. Er zijn namelijk niet veel andere overleggen waar op strategisch niveau afstemming met het Rijk kan worden gezocht met betrekking tot infrastructuur en ruimte. Het brengt een discussie op gang met als centrale vraag welke opgaven er nou écht door Rijk en regio samen worden gedeeld.

In de eerste generatie gebiedsagenda's die hier centraal stonden zijn opgesteld door de regio's in een tijd dat er voor infrastructuur veel geld beschikbaar leek. Dit was ook in een tijd dat het Rijk bij de keuze van projecten een sterkere rol had en nog meer een rol als 'toelater' had. Het lijkt ook daarom te zijn dat er een groot aantal projecten in een gebiedsagenda werden gezet. De provincie kon dan iedereen binnen de provincie tevreden houden (door elke regio met een project in de gebiedsagenda op te nemen). Het Rijk maakte in die situatie uiteindelijk wel een beslissing welk project er een prioriteit kreeg.

Echter, na de eerste generatie gebiedsagenda's is er sprake van een economische crisis en is er daardoor minder geld voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling vanuit het Rijk beschikbaar. De rol van de overheid is inmiddels ook veranderd naar meer 'ontwikkelaar'. Met de SVIR is er daarnaast sprake van decentralisatie waarmee er een grotere rol is toebedeeld aan de provincies als gebiedsregisseur. Dit resulteert erin dat bij de provincie nu het initiatief ligt om prioriteiten te stellen in

projecten en die nieuwe rol lijkt de politiek van de provincie in de onderzochte cases nog niet goed op zich genomen te hebben. Nog teveel wordt voor korte termijn gewin gegaan en wil nog teveel iedereen tevreden worden gesteld. Althans, dit is wat veel tijdens het onderzoek naar voren kwam. De provincies zelf geven aan dat elke verandering tijd nodig heeft en de provincie is nog bezig in de nieuwe rol te groeien. Dat lijkt ook aannemelijk, want een dergelijke andere rol is niet van de een op de andere dag op je te nemen. De provincie lijkt op andere punten goed in zijn rol als regisseur te zitten. Zo lijkt er over de integrale visies van de provincies een tevredenheid uit het onderzoek naar voren te komen, over de integraliteit en participatie waarmee deze visies zijn vormgegeven. Wel lijken in deze visies vaak nog veel verschillende projecten opgenomen, zodat het in de regio breed gedragen kan worden. De echte prioriteiten die ook voor het Rijk interessant zijn, lijken niet uit deze regionale overleggen naar voren te komen. Daar lijkt een dialoog met het Rijk voor nodig, waarbij uiteindelijk wel de regio, als ‘trekker’ de knoop door zal moeten hakken in het kiezen van prioriteiten. In het overleg om deze discussie te faciliteren lijkt dan ook de meerwaarde te liggen van de gebiedsagenda en minder in het inbrengen van inhoudelijke ‘ruimtelijke kwaliteit’ en het procesmatig inbrengen van governance bij projecten in het MIRT. Dat wordt al gedaan met het achterliggende integrale beleid achter de gebiedsagenda, waaronder met name de eerder genoemde provinciale visies.

Het betrekken van actoren uit (potentiële) integrale gebiedsontwikkelingen in de regio bij deze strategische discussie in het kiezen van prioriteiten, kan op operationeler niveau tot meer begrip leiden van het strategische beleid en omgekeerd. Hiermee kan geconcludeerd worden dat de gebiedsagenda vooral een meerwaarde bezit als hij een intersubjectieve functie vervult en minder op inhoudelijke doelbereiking is gericht. Een discussie tussen Rijk en regio. Dat is de meerwaarde en daar zal op moeten worden ingezet. Het lijkt erop dat dit is waar voorheen beleid en instrumenten nog in tekort schoten. Mogelijk kunnen deze eerste stappen tot meer ontwikkelingen en verbeteringen leiden, wat uiteindelijk in de toekomst een meerwaarde voor de wegen- en ruimtelijke ontwikkeling op kan leveren

Algemene aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen naar aanleiding van het onderzoek aan betrokkenen bij de gebiedsagenda worden opgesteld:

- ✓ De toepassing van de gebiedsagenda kan beperkt worden tot basis voor een strategische discussie met als resultaat om na te streven: een (top)prioriteitenlijst. Zo kan er een gebiedsagenda ontstaan met een wervend karakter en met heldere prioriteiten waarin politici zich herkennen. Meer toepassingen lijken niet nodig vanuit de projecten gezien, daar voorziet ander beleid al in.
- ✓ Wanneer betere meer concrete operationele voornemens worden opgenomen in de gebiedsagenda's, kan duidelijker naar voren worden gebracht hoe er daadwerkelijk aan de gekozen (top)prioriteiten bijgedragen gaat worden. Daarmee kan een brug worden geslagen vanuit de beleidsontwikkeling naar de projecten.

- ✓ Ook kan er een brug vanuit de projecten naar de beleidsontwikkeling worden geslagen. Dit kan door beter betrekkenen bij (toekomstige) integrale gebiedsontwikkelingen voordelen van een strategische discussie in te laten zien en hen ook in de strategische discussie te betrekken.
- ✓ Op dit moment is de gebiedsagenda een document voor publiek-publieke samenwerking. Er kan worden bekeken of het gewenst is en zo ja, op welke manier er bij de strategische prioriteitendiscussie nog een bredere inbreng vanuit kennisinstellingen, bedrijven of 'civil society' mogelijk gemaakt zou kunnen worden.
- ✓ Het gaan toepassen van de Omgevingswijzer om een strategische discussie in de Gebiedsagenda te faciliteren en te zoeken naar (top)prioriteiten, lijkt te leiden tot een beter en robuuster resultaat, wat een groter commitment over een langere periode met zich meebrengt.
- ✓ In besluitvorming in de politieke arena kan de bestuurder het beste een bestuurder blijven en voor het algemeen belang blijven gaan (Gedeputeerden en ministers). De Provinciale Staten en de Tweede Kamer kunnen beter hun taak als controlerende organen in de gebiedsagenda's uitvoeren en minder zelf initiatieven er in proberen te zetten. Dit zal uiteindelijk de doorwerking van beleid ten goede kunnen komen.

Rol van Rijkswaterstaat

De gebiedsagenda is een instrument voor publiek-publieke samenwerking. Dit sluit goed aan bij één van de speerpunten van Rijkswaterstaat: 'Sterk in de Regio'. Het betrekken van mensen uit de integrale gebiedsontwikkelingen in de regio bij de updatingsoverleggen aangaande de gebiedsagenda en het kiezen van prioriteiten, zorgt voor een beter begrip tussen de 'beleidsontwikkende wereld' en de 'projectenwereld'. De Omgevingswijzer is hier een geschikt instrument bij dat blijvend kan worden gebruikt in de discussie. Dit zou ook een blijvende rol voor Rijkswaterstaat in deze discussies met zich mee kunnen brengen. De Omgevingswijzer is immers ook ontwikkeld om als Rijkswaterstaat in een vroegtijdig stadium met overheden, markt en omgeving in gesprek te komen.

Aanbevelingen met betrekking tot de rol van Rijkswaterstaat

Aanbevelingen met betrekking tot de rol van Rijkswaterstaat in gebiedsgerichte ontwikkelingen met behulp van kennis die opgedaan is in dit onderzoek zullen nu worden besproken:

- ✓ Rijkswaterstaat kan als organisatie een belangrijke schakel zijn tussen de beleidsontwikkende wereld, met zijn positie dicht bij het ministerie van I&M en de projectenwereld, met een op de omgeving gerichte rol van de regionale diensten. De betrokkenheid bij gebiedsagenda's lijkt daarbij een goede ingang en de ontwikkeling van een instrument als de Omgevingswijzer lijkt daarbij te helpen.
- ✓ Door nauw betrokken te blijven bij de gebiedsagenda-overleggen als wegbeheerder, kan goed op de hoogte worden gebleven wat er speelt in de beleidswereld en in de regio. Dit lijkt aan te sluiten bij het publieksvriendelijk werken dat Rijkswaterstaat nastreeft.

- ✓ Gebiedsontwikkelingen en infrastructuurprojecten hoeven niet hun eigen dynamiek te hebben, deze dynamiek kan gedeeltelijk gelijk worden geschakeld door meer kennis van overkoepelende doelstellingen te vergaren en de eigen kennis in te brengen. Daarmee kan de integraliteit worden bevorderd en daarmee het gebiedsgericht werken.

Reflectie op onderzoeksanpak

Met deze reflectie wordt uiteengezet hoe de gekozen aanpak het onderzoek heeft beïnvloed.

In dit kwalitatieve onderzoek heeft interpretatie op verschillende manieren een rol gespeeld. Enerzijds betreft dit de interpretatie van geïnterviewde personen over bepaalde onderwerpen, anderzijds de interpretatie van de onderzoeker van de resultaten uit de interviews. Ook bij de bestudering van documenten heeft dit plaatsgevonden. De onderzoeker heeft geprobeerd om uit al deze elementen iets van een objectieve kern proberen bloot te leggen en inzicht in een ‘verborgen werkelijkheid’ proberen te geven.

De interpretatie van de onderzoeker is aan verschillende invloeden onderhevig geweest. Zo heeft het onderzoek plaatsgevonden bij Rijkswaterstaat en is daar voornamelijk met mensen gesproken die bijvoorbeeld enthousiast waren over de Omgevingswijzer, mede omdat zij deze zelf hebben ontwikkeld. Dit is wel geprobeerd te ondervangen door gesprekken in de regio er tegenover te stellen. Voor de gebiedsagenda geldt iets soortgelijks, dat daar over met mensen gesproken is die er deels zelf mee werken en ontwikkelen. Dit zijn voornamelijk ambtelijk betrokken personen. Met de politieke wereld is in dit onderzoek niet gepraat. Daar ligt dan ook een suggestie voor vervolgonderzoek, om daar te bekijken wat motieven zijn om de gebiedsagenda wel/niet te gebruiken. In de politieke arena wordt uiteindelijk beslist. Om die resultaten te vergelijken met de resultaten uit dit onderzoek, kan wellicht een ander licht op conclusies werpen.

Verder kende het onderzoek ook beperkingen in het feit dat de gebiedsagenda en de Omgevingswijzer beiden erg jong zijn en in ontwikkeling. Daarom is tijdens de loop van het onderzoek waarschijnlijk de situatie veranderd en zijn bijvoorbeeld de gebiedsagenda's allemaal geüpdatet. Om de nieuwe generaties gebiedsagenda's onder de loep te nemen is een aanbeveling voor verder onderzoek. De Omgevingswijzer is ook nog in ontwikkeling, waardoor het aantal mensen die het instrument kenden niet erg groot was, zeker niet bij de projecten. Bij een vervolgonderzoek zal het spreken met meer mensen over een verder ontwikkelde Omgevingswijzer misschien nog aanvullende resultaten kunnen geven. De jeugdigheid van de instrumenten en van het gebiedsgericht werken in wegenplanning bracht tevens met zich mee dat eerder onderzoek dun gezaaid is en niet veel op bestaande kennis voort kon worden geborduurd.

Geconcludeerd kan worden dat het onderzoek wellicht wat eenzijdig gericht is op de ambtelijke wereld, maar dat de resultaten waarschijnlijk ook vooral door deze groep gebruikt zullen worden. Dit onderzoek kan een eerste indruk geven van instrumenten waar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Hopelijk enthousiasmeert dit onderwerp dan ook andere onderzoekers om op een later tijdstip eens te onderzoeken hoe de stand van zaken dan is en dit te vergelijken met de resultaten uit dit onderzoek. .

Literatuur

- Alexander, E., & Faludi, A. (1989). Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16, 127-140. doi: 10.1068/b160127
- Arts, J. (2004). Environmental impact assessment for transport infrastructure projects. In G. Linden, & H. Voogd (Eds.), *Environmental and infrastructure planning* (pp. 239-284). Groningen: Geo Press.
- Arts, J. (2007). *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. (Oratie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen/Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer & Waterstaat).
- Arts, J. (2010). Infrastructuurplanning in Nederland: Issues en trends op weg naar duurzaamheid. *Symposium 'Naar Duurzame Weginfrastructuur'*, Rijksuniversiteit Groningen/Rijkswaterstaat, 22 maart 2010, Woerden.
- Brainport Development (2011). *Brainport 2020: Top economy, smart society. Visie, strategie en uitvoering*. Eindhoven: Brainport Development NV.
- Bressers, J. (1983). *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid: een bestuurskundig onderzoek*. Enschede: Universiteit Twente.
- Brömmelstroet te, M. & Schrijnen, P. (2010). From planning support systems to mediated planning support: A structured dialogue to overcome the implementation gap. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37, 3-20.
- Buuren van, A., Buijs, J., & Teisman, G. (2010b). Program management and the creative art of cooperation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects. *International Journal of Project Management*, 28, 672-682.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research*, 15(4), 299-318. doi: 10.1080/02697450020018754
- Friend, J. & Jessop, W. (1969). *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning*. London: Tavistock Publications.
- Hajer, M., Tatenhove van, J., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. (Rapport No. 500013004/2004). Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2010). From line towards area-oriented approaches in road infrastructure planning: A historical analysis and international perspective. *24th AESOP Annual Conference*, Finland.
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport policy*, 24, 148-158.
- Heijden van der, R. (1996), "Planning large infrastructure projects: seeking a new balance between engineering and societal support", *disP, The Planning Review* (125) pp.18-25.
- Hooimeijer, P., Kroon, H., & Luttik, J. (2001). *Kwaliteit in meervoud: Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik.
- I&M (2011). *Voortgangsrapportage van de adviescommissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- I&M (2012a). *MIRT projectenboek 2012*. Den Haag: SDU, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- I&M (2012b). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E., & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik.
- Klieverik, K., & Zuidema, C. (2010). *Duurzame gebiedsontwikkeling verkend: Een zoektocht naar inhoudelijke mechanismen voor inhoudelijke synergie*. Groningen: URSI, Rijksuniversiteit Groningen.
- Lange de, M., Mastop, H., & Spit, T. (1997). Performance of national policies. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 845-858. doi: 10.1068/b240845
- Lenferink, S. (2011). Lifecycle of infrastructure. *Collegesheets cursus 'Dilemma's in Infrastructuur Planning'*, 23 september 2011, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Linden, G., & Voogd, H. (2004). *Environmental and infrastructure planning*. Groningen: Geo Press.

- Maessen Beleidscommunicatie (2009). *Gebiedsagenda Utrecht*. Rijksoverheid, Provincie Utrecht, Gemeente Utrecht, Bestuur Regio Utrecht, Gemeente Amersfoort, Regio Amersfoort, Gemeente Hilversum en Gewest Gooi en Vechtstreek.
- March, J & Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- Mastop, H., & Faludi, A. (1997). Evaluation of strategic plans: The performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 815-832.
- MUST Stedenbouw (2009). *Gebiedsagenda Noordwest-Nederland*. Rijksoverheid, Metropoolregio Amsterdam, Provincie Noord-holland, Provincie Flevoland.
- Programmteam A1-Zone. (2010a). *Gebiedsgerichte MIRT-verkenning*. Zwolle: Provincie Overijssel, Provincie Gelderland, Regio Stedendriehoek, Regio Twente, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu.
- Programmteam A1-Zone. (2010b). *Verkenning capaciteitsuitbreiding A1 Apeldoorn-Azelo*. Zwolle: Provincie Overijssel, Provincie Gelderland, Regio Stedendriehoek, Regio Twente, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu.
- Provincie Limburg (2009). *Gebiedsagenda Limburg*. Rijksoverheid, Provincie Limburg en regio's.
- Provincie Noord-Brabant (2009). *Gebiedsagenda Brabant*. Rijksoverheid, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en BrabantStad.
- Provincie Zeeland (2009). *Gebiedsagenda Zeeland*. Rijksoverheid en Provincie Zeeland.
- Provincie Zuid-Holland (2009). *Gebiedsagenda Zuidvleugel/Zuid-Holland*. Rijksoverheid, Provincie Zuid-Holland en regio's.
- RLI (2011a). *De toekomst van het ruimtelijk beleid*. (Brief aan de minister). Den Haag: Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Roo de, G. & Porter, G. (2006) *Fuzzy planning: Introducing actor-consulting as a means to address fuzziness in planning and decision-making*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Roo de, G. (2001). *Planning per se, per saldo*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Roo de, G. (2010a) Being or becoming? That is the question! Confronting complexity with contemporary planning theory. In: G. de Roo & E.A. Silva (Eds.). *A Planner's Encounter with Complexity* (pp. 19-37). Farnham, UK: Ashgate.
- Roo de, G. (2010b). *Environmental planning in The Netherlands: Too good to be true. From command and control planning to shared governance* (2nd ed.). Aldershot, UK: Ashgate.
- Royal Haskoning (2009). *Gebiedsagenda Oost-Nederland*. Nijmegen: Rijksoverheid, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Regio Twente.
- RVW (1998). *Ambities bundelen: Advies over de inpassing van infrastructuur*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- RVW (2009). *Beter is sneller. Een advies over de kwaliteit van de leefomgeving én mobiliteit*. (Advies). Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- RWS (2010). *Beheerkader netwerken Rijkswaterstaat*. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- RWS (2011a). *Plan van aanpak 'OmgevingsWijzer'*. Delft: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer & Scheepvaart, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- RWS (2011b). *Voet aan de grond: Rijkswaterstaat duurzaam*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- RWS (2011c). *Ondernemingsplan 2015. Eén rijkswaterstaat, elke dag beter!*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- RWS (2012b). *Handleiding Omgevingswijzer*. Delft: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer & Scheepvaart, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- RWS (2012c). *Eerste oplevering Omgevingswijzer*. Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer & Scheepvaart, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- SNN (2009). *Gebiedsagenda Noord-Nederland*. Rijksoverheid en Samenwerkingsverband Noord-Nederland.
- SRE (2008). *MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad*. Eindhoven: Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Provincie Noord-Brabant, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.

- SRE (2009a). *Projectinformatie Brainport Avenue*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.
- SRE (2009b). *Ruimtelijk Programma Brainport Avenue*. Eindhoven: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.
- Struiksmā, R., & Tillema, T. (2009). *Planning van rijkswegen: Van lijn- naar gebiedsopgave*. Paper. Groningen: Basiseenheid Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Travers, M. (2001). *Qualitative research through case studies*. London: Sage.
- V&W (2008). *Sneller en beter*. Eindrapport Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding). Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- Veen van der, B., Franssen, R., & Hounjet, M. (2012). *Instrumenten voor gebiedsgericht werken. Een inventarisatie naar behoefte en gebruik van instrumentarium ten behoeve van gebiedsgericht werken*. (Rapport No. 1205446-000). Delft: Deltares.
- Visser, J. (2011). *Afbakening van integrale gebiedsverkenningen*. (Notitie). Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Vonderhorst, S. (2009). *De nut en noodzaak van structuurvisies: Een onderzoek naar de doorwerking van structuurvisies in de dagelijkse besluitvorming binnen gemeenten en de invloed hierop van ruimtelijke programmering*. (Master Thesis, Universiteit Utrecht).
- WRR (1994). *Besluiten over grote projecten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: SDU.
- WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. (Publicatie No. 53). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: SDU.
- Yin, R.K. (1984). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills, California, USA: Sage.

Bijlagen

Bijlage 1 Verwijzingen geïnterviewde functies

Interview	Organisatie	Functie	Project
1	Rijkswaterstaat-Dienst Verkeer & Scheepvaart/ Ministerie van I&M	Ontwikkelaar Omgevingswijzer	n.v.t.
2	Rijkswaterstaat Dienst Noord-Brabant	Adviseur Fysieke Ruimte & Milieu betrokken bij Gebiedsagenda Brabant	Gebiedsagenda Brabant
2	Rijkswaterstaat Dienst Noord-Brabant	Adviseur regionale ontwikkeling/MIRT Project Eindhoven/Helmond	Regionale ontwikkeling Noord-Brabant
3	SRE	Programmamanager Brainport Avenue	Brainport Eindhoven
4	Provincie Overijssel	Coördinator MER/Adviseur Duurzaamheid/Trekker pilot Omgevingswijzer	A1-zone
5	Rijkswaterstaat Dienst Oost-Nederland	Coördinator Milieu en planologie, betrokken bij de pilot Omgevingswijzer	A1-zone
6	Gemeente Eindhoven	Strategisch Adviseur	Brainport Eindhoven
7	Ministerie van I&M	Gebiedsteamtrekker Oost	n.v.t. (Gebiedsagenda Oost)
8	Brainport Development	Ruimtelijk-Fysieke Strategie	Brainport Eindhoven
9	Ministerie van I&M	Gebiedsteamtrekker Brabant	n.v.t. (Gebiedsagenda Brabant)
10	Provincie Noord-Brabant	Ruimtelijk strateeg	Gebiedsagenda Brabant
11	Provincie Noord-Brabant	Coördinator BrabantStad Mobiliteit	Brainport Eindhoven
12	Gemeente Enschede	Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling	A1-zone
13	Regio Twente	Projectleider A1-zone. Betrokken bij update Gebiedsagenda Oost	A1-zone

Bijlage 2 Intentionele en operationele verwijzingen in de gebiedsagenda's

Gebiedsagenda Noord Nederland (SNN 2009, 59 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Rijk en regio hebben onlangs afspraken gemaakt over een versnelde aanpak van verouderde bedrijventerreinen in aansluiting op het nationale programma Mooi Nederland en het convenant bedrijventerreinen 2010-2020" (p. 18).
- ✓ "Dit wordt door het rijk samen met de regio verkend in de Visie Regionaal OV, die in het voorjaar 2010 gereed zal zijn" (p.22).
- ✓ "Rijk en regio willen samen hiervoor de condities scheppen om de kennis uit te bouwen" (p.27).

Operationele voornemens

- ✓ "Samen met het rijk zetten de betreffende stedelijke netwerken in op een integraal maatregelenpakket voor de auto, het openbaar vervoer, de fiets en het goederenvervoer" (p. 20).
- ✓ "In de in 2010 uit te voeren Nationale Markt- en CapaciteitsAnalyse (NMCA) werken rijk, provincies en stadsregio's samen aan een analyse van het gebied" (p.22).

Gebiedsagenda Oost-Nederland (Royal Haskoning 2009, 65 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Deze opgaven worden door Rijk en regio gedeeld en geven invulling aan de notie van de mobiliteitsladder."(p. 9).
- ✓ "Provincies, regio's en rijksoverheid willen de balans tussen economie, ecologie en kwaliteit van leven in Oost-Nederland behouden."(p. 13).
- ✓ "De geformuleerde opgaven worden door Rijk en regio gedeeld."(p. 31).
- ✓ "Vanwege het nationale belang van het Twentse stedelijk netwerk en de omvang van de opgaven is rijksbetrokkenheid ook in het komende decennium onontbeerlijk."(p. 29).
- ✓ "Deze zal de komende jaren de basis vormen voor de besprekingen tussen rijk en regio." (p. 33).
- ✓ "Daarvoor is het wenselijk dat rijk en regio een gezamenlijk beeld hebben van de wijze waarop de verstedelijkingsdruk uitpakt in dit gebied."(p. 43).
- ✓ "Voor het verder vormgeven van deze ambitie is het essentieel dat rijk en regio in dit stadium meer samen op gaan trekken bij het vormgeven van het programma Food Valley" (p. 45).
- ✓ "Hiertoe wil de regio samen met het rijk verstedelijkingsscenario's uitwerken." (p. 45).
- ✓ "Rijk en regio willen rivierverruiming van de Waal combineren met natuurontwikkeling" (p. 47).
- ✓ "(...) wordt samen met het Rijk onderzocht of dit in de vorm van een gebiedsgerichte MIRT-verkenning kan" (p. 49).
- ✓ "Rijk en regio willen met andere betrokken partijen de verdere uitwerking hiervan tot stand brengen." (p. 49).
- ✓ "Landsdeel Oost en het rijk streven in het kader van de Mobiliteitsaanpak beiden naar een samenhangend stedelijk OV-netwerk." (p. 51).
- ✓ "Rijk en regio willen via de Quick Scan Regionaal Spoor en 5% groei op het spoor, de kwaliteit verder laten toenemen." (p. 51).
- ✓ "Betrokkenheid van het rijk is van belang om tot versnelling te komen." (p. 53).
- ✓ "Rijk en regio kiezen ervoor de bestaande landschap- pen nabij de steden bereikbaar te maken en de
- ✓ kwaliteit ervan te verbeteren."(p. 57).
- ✓ "Ook deze lange termijn ambities van de regio moeten nog worden uitgewerkt en vervolgens door het rijk beoordeeld op hun haalbaarheid." (p. 33).

Operationele voornemens

- ✓ "Met de integrale, gebiedsgerichte aanpak in deze gebiedsagenda geven rijk en regio invulling aan de eerste stap van de mobiliteitsladder. Bij het uitwerken van projecten in navolging van deze gebiedsagenda komen de overige stappen aan de orde."(p. 9).
- ✓ "Rijk en regio zetten - overeenkomstig MIRT-afspraken van eind 2008 - samen in op een stapsgewijze verbetering van de internationale treinverbinding naar Duitsland" (p. 18).
- ✓ "Eind 2009 zullen Rijk en regio, mede op basis van de inspraak en de nadere invulling van condities, een definitief besluit nemen over de gebiedsontwikkeling Twente." (p. 18).
- ✓ "De provincie Overijssel heeft in IPO verband afspraken gemaakt met het Rijk over de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van bedrijventerreinen." (p. 27).
- ✓ "De opwaardering van de A28, de N50 (bij Kampen), de N35 (Zwolle-Wijthmen) en de ring van Zwolle zijn maatregelen die de komende jaren door rijk en regio worden getroffen om de in- en externe bereikbaarheid op peil te krijgen."(p. 34).
- ✓ "In een intensief partnerschap tussen provincie, regio, rijk, marktpartijen en belangengroepen wordt één ontwerp gemaakt." (p. 49).

Gebiedsagenda Noordwest-Nederland (MUST Stedenbouw 2009, 114 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Een intensivering van de samenwerking tussen rijk en regio in een gebiedsgerichte aanpak." (p. 8).
- ✓ "Rijk en regio investeren immers beiden in verbeteringen in het fysieke domein."(p. 8).
- ✓ "De beoogde economische schaa sprong vraagt om de gezamenlijke inzet van zowel ondernemers, onderzoeksinstituten en onderwijsinstellingen als van regionale en rijksoverheden." (p. 28).
- ✓ "Op korte termijn zullen rijk en regio in gezamenlijkheid afspraken moeten maken over de inpassing van die uitbreiding."(p. 35).
- ✓ "Verdere samenwerking tussen rijk en decentrale overheden blijft nodig."(p. 86).
- ✓ "De kustverdediging en het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten." (p. 91).

Operationele voornemens

- ✓ "Rijk en regio hebben hier onlangs afspraken over gemaakt." (p. 26).
- ✓ "Over het oplossen van deze knelpunten werken rijk en regio aan een Uitvoeringsagenda Recreatief Route Netwerk."(p. 41).

- ✓ "Rijk en provincie werken daarnaast een ruimtelijke visie op de snelwegomgeving uit." (p. 41).
- ✓ "In de komende jaren investeren rijk en regio aanzienlijk in de veenweidegebieden." (p. 42).
- ✓ "Specifiek voor het goederenvervoer worden verschillende programma's uitgevoerd door rijk, regio en bedrijfsleven." (p. 50).
- ✓ "Om de beoogde kwaliteit te realiseren zijn tussen rijk en regio afspraken gemaakt over de inpassing van de uit te breiden A1." (p. 57).
- ✓ "Parallel aan het traject van de Gebiedsagenda vindt overleg tussen rijk en regio plaats om tot afspraken te komen over het oplossen van mogelijk hieruit voortvloeiende knelpunten." (p. 88).
- ✓ "(...) besloten een interdisciplinaire werkgroep in te stellen met vertegenwoordigers van regio en rijk." (p. 89).

Gebiedsagenda Zuidvleugel/Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland 2009, 39 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Bij het rijk en de regio bestaat de overtuiging dat deze milieus en kwaliteiten voor een steeds groter deel aangeboden moeten worden binnen het bestaande stedelijke gebied. (p.7)
- ✓ "Rijk en regio streven er daarom naar dat de Zuidvleugel in 2040 meer als één samenhangend gebied wordt beschouwd." (p. 7).
- ✓ "(...) regionale ambities kunnen doorgroeien tot gezamenlijke ambities van rijk en regio." (p. 11).
- ✓ "Dit betekent sterker maken wat sterk is, een ambitie die rijk en regio gezamenlijk onderschrijven." (p. 13).
- ✓ "Het Haven Industrieel Complex (...) betreft een gezamenlijke opgave van rijk en regio." (p. 18).
- ✓ "Rijk en regio hebben een gemeenschappelijke ambitie om een metropolitane regio te bewerkstelligen." (p. 21).
- ✓ "Rijk en regio willen maximaal innovatief zijn op het vlak van duurzaam bouwen en stedenbouw, energiebesparing en toepassing van duurzame energie." (p. 21).
- ✓ "De lat van rijk en regio ligt hoog." (p. 21).
- ✓ "Om dit waar te maken, moeten rijk en regio de koers verleggen van kwantiteit naar kwaliteit." (p. 21).
- ✓ "Bij dergelijke investeringen hoort een heldere investeringsagenda van rijk en regio gezamenlijk." (p. 21).
- ✓ "De gezamenlijke ambitie van rijk en regio is dat inwoners vanuit de stad binnen tien fietsminuten in een aantrekkelijk groengebied kunnen komen." (p. 24).
- ✓ "Rijk en regio hebben ambities geformuleerd voor wegen, openbaar vervoer en vaarwegen." (p. 28).
- ✓ "Rijk en regio blijven goederenvervoer over water stimuleren." (p. 29).
- ✓ "Rijk en regio moeten zich daarbij inspannen voor een integrale aanpak." (p. 29).
- ✓ "Rijk en regio streven naar een duurzaam en klimaatbestendig Zuid-Holland." (p. 33).
- ✓ "Rijk en regio streven naar een duurzaam watersysteem om verzilting en bodemdaling tegen te gaan." (p. 33).
- ✓ "Rijk en regio hebben zoveel mogelijk duurzame energie opwekken en stimuleren deze en nieuwe ontwikkelingen. Rijk en regio blijven inspelen op de specifieke kenmerken van de Zuidvleugel (...)" (p. 36).

Operationele voornemens

- ✓ "Rijk en regio richten zich dan ook op versterking van de economische activiteiten door kennis beter te benutten." (p. 16).
- ✓ "Rijk en regio zullen samen bezien in hoeverre deze regionale ambities ruimtelijk kunnen worden ingebed." (p. 17).
- ✓ "Ondanks dat de regio primair verantwoordelijk is voor de verouderingsproblematiek, wil het rijk helpen de structurele oorzaken weg te nemen en de ontstane veroudering aan te pakken." (p. 17).
- ✓ "Het rijk helpt (...)" (p. 19).
- ✓ "Rijk en regio nemen als ruimtelijke planningsopgave (...)" (p. 19).
- ✓ "Rijk en regio hebben mede op basis van de Netwerkanalyses Zuidvleugel en de LMCA's al verschillende concrete afspraken gemaakt over verbetering van het mobiliteitsnetwerk." (p. 30).
- ✓ "Ontwikkeling langetermijnvisie door rijk, provincie en waterschappen voor de zoetwatervoorziening in het Groene Hart." (p. 37).
- ✓ "Rijk en regio werken uit welke ruimtelijke gevolgen er kleven aan de ambities op het gebied van duurzame energie en energiebesparing." (p. 37).

Gebiedsagenda Utrecht (Maessen Beleidscommunicatie 2009, 62 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Het is de gezamenlijke uitdaging voor rijk, provincie en gemeenten om zowel de economische groei te accommoderen als de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen" (p. 11).
- ✓ "Rijk en regio streven naar een toekomstbestendige ontwikkeling van het fysieke ruimtegebruik." (p. 16).
- ✓ "Rijk en regio streven ernaar het economisch potentieel van Utrecht optimaal tot ontplooiing te laten komen." (p.19).
- ✓ "Naast het kwantitatieve doel wensen rijk en regio ook dat het woningaanbod goed aansluit bij de kwalitatieve woonvraag en -voorkeuren." (p. 18).
- ✓ "Rijk en regio streven naar een aanzienlijke groei van de vraag naar regionaal openbaar vervoer." (p. 32).
- ✓ "De vraag na 2020 zal in later stadium opnieuw worden bezien in afstemming tussen regio en rijk." (p. 44).

Operationele voornemens

- ✓ "Rijk en regio stellen in 2010 een herijkte knelpuntenlijst vast." (p. 26).
- ✓ "Het betreft een akkoord tussen het Rijk (LNV en VROM) en de regio waarin maatwerkafspraken worden vastgelegd." (p. 36).
- ✓ "Regionale partijen, marktpartijen en het rijk werken samen in de Taskforce Transformatie." (p. 45).
- ✓ "Rijk en regio hebben een vervolgfase voor de A12-zone afgesproken." (p. 44).

Gebiedsagenda Zeeland (Provincie Zeeland 2009, 30 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Natuur en landschapdoelen maken deel uit van de prestatieovereenkomst tussen Rijk en Provincie in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied." (p. 21).
- ✓ "Voor een succesvolle uitvoering van het Routeontwerp is optimale samenwerking met betrokken rijkspartners van groot belang (met name Rijkswaterstaat, VROM en LNV)." (p. 25).

Operationele voornemens

- ✓ "Rijk (Topteam Dijkstal/Mans) en regio gaan gezamenlijk onderzoek doen naar de krimp (p. 13)

- ✓ *De Provincie Zeeland wil samen met het rijk werken aan een international communicatiecentrum voor Deltatechnologie en klimaat.*" (p. 1).
- ✓ "Het Rijk doet in 2009-2010 een verkenning naar het tempo en de hoeveelheid van de benodigde suppleties." (p.2).
- ✓ "Het rijk neemt het initiatief voor een verkennend onderzoek naar de kansen en beperkingen van het concept Deltadijk." (p. 2).
- ✓ "In aanwijzingsbesluiten en beheerplannen leggen Rijk en provincies vast welke maatregelen getroffen worden om de instandhoudingsdoelen na te streven." (p. 22).

Gebiedsagenda Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant 2009, 83 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Rijk en regio willen voor deze A2-zone een studie starten naar de gebiedsopgaven op lange termijn voor de corridor van Amsterdam tot Maastricht." (p. 6).
- ✓ "Rijk en regio zien zes gebieden waar de stapeling van sectorale en thematische opgaven leidt tot integrale en samenhangende gebiedsopgaven." (p. 6).
- ✓ "Naast de regio ziet ook het rijk hier nadrukkelijk een rol." (p.6).
- ✓ "Rijk en regio zetten in op de ontwikkeling van sterke steden en vitale dorpen en op de ontwikkeling van hoogstedelijke zones en knooppunten." (p. 6).
- ✓ "Rijk en regio zetten in op het vergroten van de waterveiligheid, het waterbergend vermogen en de kwaliteit van water en watersystemen." (p. 6).
- ✓ "Rijk en regio willen onder het thema landschap en natuur de rijkdom aan Brabantse natuurgebieden en landschappen borgen en verder ontwikkelen." (p. 6).
- ✓ "(...) samen met het rijk na te denken over nieuwe intelligente agrologistieke en ruimtelijke concepten." (p. 7).
- ✓ "Op basis van deze analyse kiezen rijk en regionale partners in paragraaf 2.4 voor een aantal ambities voor de periode tot 2030." (p. 25).
- ✓ "Rijk en regio streven naar het behouden van de positie van Brabant als tweede economische motor van Nederland." (p. 25).
- ✓ "De ambitie van rijk en regio is om de krachtige kennisbasis, die de regio op dit moment al heeft, optimaal te benutten." (p. 27).
- ✓ "De ambitie van rijk en regio is om in 2030 het OV-netwerk BrabantStad gerealiseerd te hebben." (p. 29).
- ✓ "Rijk en regio zoeken samen naar een duurzame oplossing voor het goederenvervoer over spoor en water." (p. 29).
- ✓ "Het is de ambitie van rijk en regio om een gevarieerd en aantrekkelijk woon- en leefmilieu te hebben in zowel stad als land." (p. 31).
- ✓ "De ambitie van rijk en regio is in te zetten op ruimtelijke kwaliteit." (p. 31).
- ✓ "Rijk en regionale partners streven hiernaar door in te zetten op het versterken van de koppeling tussen stad en groene ruimte." (p. 32).
- ✓ "Rijk en regio willen veel ruimte behouden voor de landbouw." (p.32).
- ✓ "Rijk en regio willen bijdragen aan het behoud van de biodiversiteit." (p. 32).
- ✓ "Rijk en regio zetten in op duurzame energievoorziening." (p. 32).
- ✓ "Rijk en regio zijn van mening dat vervoer van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk via de Betuweroute moet plaatsvinden." (p. 37).
- ✓ "Rijk en regio hebben de ambitie om de steden in de komende decennia te laten blijven groeien." (p. 41).
- ✓ "Rijk en regio zetten in op behoud en versterking van het bijzondere vestigings- en leefmilieu, het Brabantse mozaïek." (p. 41).
- ✓ "Doelstelling van rijk en regio is om de kernkwaliteiten van dit nationale landschap te behouden." (p. 47).
- ✓ "Rijk en regio willen op termijn voor de A2-zone een studie starten naar de internationale bereikbaarheid van de A2-zone." (p. 62).
- ✓ "Rijk en regio hebben dan ook de ambitie om de Brainport verder te ontwikkelen tot kennisregio." (p. 69).
- ✓ "Rijk en regio hebben de intentie om het Middengebied de status van Rijksbufferzone te geven." (p. 71).

Operationele voornemens

- ✓ "Rijk en regio menen dat die groei is te accommoderen door slim te schakelen tussen modaliteiten." (p. 5).
- ✓ "Met de gebiedsagenda conformeren rijk en regio zich aan de beschreven opgaven." (p. 15).

Gebiedsagenda Limburg (Provincie Limburg 2009, 56 pagina's)

Intentionele voornemens

- ✓ "Er is een gezamenlijke aanpak nodig van gemeenten, regio, provincie en rijksoverheid om te investeren in een economisch sterke en duurzame toekomst voor deze sterk verstedelijkte regio." (p. 22).
- ✓ "Rijk en regio zijn het voor Limburg eens over de gewenste 'netto' toe- of afname van de woningvoorraad in de periode 2010-2020." (p. 28).
- ✓ "Doel van de gebiedsontwikkeling, waarin de gemeenten Venlo, Horst aan de Maas, Maasbree en Sevenum, de provincie Limburg en het Rijk samenwerken, is de internationale concurrentiepositie van het agro-logistieke knooppunt Venlo te versterken." (p. 44).

Operationele voornemens

-

Bijlage 3 Overige bestudeerde documenten

- Aalbers, C., Dijk van, T., Jagt van der, P., & Westerink, J. (2009). *Analysis of regional spatial planning and decision making strategies and their impact on land use in the urban fringe*. (Rapport No. 036921). Wageningen: Plurel.
- ACG (2005). 'Ontwikkel kracht!' *Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment & Planning B: Planning & Design*, 31(5), 743-758. doi: 10.1068/b3065
- Albrechts, L., & Mandelbaum, S. (2005). *The network society: A new context for planning?* London: Routledge.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129. doi: 10.1080/01944360308976301
- Alfred, R. (2008). Governance in strategic context. *New Directions for Community Colleges*, 141, 79-89. doi: 10.1002/cc.317
- Arts, B., & Goverde, H. (2006). The governance capacity of (new) policy arrangements: A reflexive approach. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 69-92). Dordrecht: Springer.
- Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer. doi: 10.1007/1-4020-5079-8
- Arts, B., & Tatenhove van, J. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Sciences*, 37(3-4), 339-356. doi: 10.1007/s11077-005-0156-9
- Arts, B., & Tatenhove van, J. (2006). Institutional dynamics in environmental governance. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 1-19). Dordrecht: Springer. doi: 10.1007/1-4020-5079-8_1
- Arts, B., & Tatenhove van, J. (2006). Political modernisation. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 21-43). Dordrecht: Springer. doi: 10.1007/1-4020-5079-8_2
- Arts, B., & Verschuren, P. (1999). Assessing political influence in complex decision-making: An instrument based on triangulation. *International Political Science Review*, 20(4), 411-424. doi: 10.1177/0192512199204006
- Arts, B., Leroy, P., & Tatenhove van, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: A framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review*, 6(2), 93-106. doi: 10.1007/s11115-006-0001-4
- Arts, J., & Niekerk, F. (2008). Effectrapportages en management van infrastructuurprojecten: Van risicobron tot risicobeheersing. *Bijdrage Aan Het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, 20 en 21 november 2008, Santpoort.
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Boezeman, D., Leroy, P., Maas, R., & Kruitwagen, S. (2010). The (limited) political influence of ecological economics: A case study on Dutch environmental policies. *Ecological Economics*, 69, 1756-1764.
- Boland, P. (1999). Contested multi-level governance: Merseyside and the european structural funds. *European Planning Studies*, 7(5), 647-664. doi: 10.1080/09654319908720543
- BOV (2006). *Wij trekken onze plan wel: De impact van strategische planning op lokale beleidsstructuren en -culturen*. (Rapport No. 10106/008). Leuven: Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Bressers, H., & Kuks, S. (2000). Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *The Politics of Sustainable Development: Institutions Across Social Scales*, februari 2000, Gainesville Florida.
- Brown, A. & Thérivel, R. (2000). Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), 183-189. doi: 10.3152/147154600781767385
- Bruijn de, J., & Heuvelhof ten, E. (1999). Scientific expertise in complex decision-making processes. *Science and Public Policy*, 26(3), 179-184. doi: 10.3152/147154399781782428
- Bruijn de, J., Heuvelhof ten, E., & Veld in 't, R. (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming* (3rd ed.). Den Haag: Academic Service.
- Buijs, M., Bol van der, N., & Teisman, G. (2009). Metropolitan regions as self-organizing systems. In G. R. Teisman, M. W. Van Buuren & L. M. Gerrits (Eds.), *Managing complex governance systems* (pp. 97-115). New York: Routledge.

- Busscher, T., Heeres, N., & Lenferink, S. (2011). Rijkswaterstaat als partner: Van asfaltboer tot suikeroom. *Bijdrage Aan Het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, 24 en 25 november 2011, Antwerpen.
- Buuren van, A. (2009). Knowledge for governance, governance of knowledge: Inclusive knowledge management in collaborative governance processes. *International Public Management Journal*, 12(2), 208-235.
- Buuren van, A., & Edelenbos, J. (2004). Why is joint knowledge production such a problem? *Science and Public Policy*, 31(4), 289-299.
- Buuren van, A., & Nootboom, S. (2009). Evaluating strategic environmental assessment in The Netherlands: Content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 145-154.
- Buuren van, A., & Nootboom, S. (2010a). The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(2), 127-135.
- Buuren van, A., Boons, F., & Teisman, G. (2012). Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam Airport Schiphol and the challenge to break path dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29, 116-132. doi: 10.1002/sres.2101
- Buuren van, A., Driessen, P., Rijswijk van, M., Rietveld, P., Salet, W., Spit, T., & Teisman, G. (2009). *De governance van adaptatie: Bouwstenen voor een afwegingsproces*. (Werkrapport/synthese definitiestudie Afwegingskader Ruimte & Klimaat fase No. 2: Governance aspecten van klimaatmaatregelen). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Coenen, F. (1998). Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering. *Beleidswetenschap*, 12(1), 3-25.
- Coenen, F., & Janssens, J. (1999). De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning. *Beleidswetenschap*, 13(2), 107-124.
- Connelly, S. (2007). Mapping sustainable development as a contested concept. *Local Environment*, 12(3), 259-278. doi: 10.1080/13549830601183289
- Connelly, S. (2010). Participation in a hostile state: How do planners act to shape public engagement in politically difficult environments? *Planning Practice & Research*, 25(3), 333-351. doi: 10.1080/02697459.2010.503427
- Coolsma, J., & Schuiling, K. (1995). *De kleine scriptiegids: Stappenplan met schrijftips voor juristen en bestuurswetenschappers*. Bussum: Coutinho.
- Damme van, L., Galle, M., Pen-Soetermeer, M., & Verdaas, K. (1997). Improving the performance of local land-use plans. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 833-844.
- Dawley, S., Pike, A., & Tomaney, J. (2010). Towards the resilient region? *Local Economy*, 25(8), 650-667. doi: 10.1080/02690942.2010.533424
- Draaijers, G., & Verheem, R. (2007). Strategic environmental assessment and sustainability assessment in The Netherlands. In C. George, & C. Kirkpatrick (Eds.), *Impact assessment and sustainable development: European practice and experience* (pp. 273-280). Cheltenham, UK: Elgar.
- Driessen, P. (1997). Performance and implementing institutions in rural land development. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 859-869. doi: 10.1068/b240859
- Eckerberg, K., & Joas, M. (2004). Multi-level environmental governance: A concept under stress? *Local Environment*, 9(5), 405-412. doi: 10.1080/1354983042000255315
- Edelenbos, J., Buuren van, A., & Schie van, N. (2011). Co-producing knowledge: Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. *Environmental Science and Policy*, 14(6), 675-684. doi: 10.1016/j.envsci.2011.04.004
- Edelenbos, J., Klok, P., & Tatenhove van, J. (2009). The institutional embedding of interactive policy making: Insights from a comparative research based on eight interactive projects in The Netherlands. *American Review of Public Administration*, 39(2), 125-148. doi: 10.1177/0275074008317157
- Fabbro, S., & Mesolella, A. (2010). Multilevel spatial visions and territorial cohesion: Italian regional planning between the TEN-T corridors, ESDP polycentrism and governmental 'strategic platforms'. *Planning Practice & Research*, 25(1), 25-48. doi: 10.1080/02697451003625364
- Faludi, A. (2001). The performance of spatial planning. In OECD (Ed.), *Towards a new role for spatial planning* (pp. 105-132). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Gaster, L. (1995). *Quality in public services: Managers' choices*. Buckingham: Open University Press.

- Gaster, L., Squires, A., & Crawley, J. (2003). *Providing quality in the public sector: A practical approach to improving public services*. Maidenhead: Open University Press.
- Gerritsen, A., Koomen, A., & Kruit, J. (2007). *Landschap ontwikkelen met kwaliteit: Een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie*. (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen Universiteit No. 37). Wageningen: Alterra.
- Gossum van, P., Arts, B., & Verheyen, K. (2010). From "smart regulation" to "regulatory arrangements". *Policy Sciences*, 43(3), 245-261.
- Hajer, M. (2005). Setting the stage: A dramaturgy of policy deliberation. *Administration & Society*, 36(6), 619-647. doi: 10.1177/0095399704270586
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. (Publicatie No. 500246001). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society: Rethinking the principles of planning in The Netherlands. *European Planning Studies*, 8(3), 337-355. doi: 10.1080/713666411
- Hay, I. (2005). *Qualitative research methods in human geography* (2nd ed.). South Melbourne, Victoria: Oxford University Press.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies* (2nd ed.). Basingstok: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how?: Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. doi: 10.1017.S0003055403000649
- Hudalah, D., Winarso, H., & Woltjer, J. (2010). Policy networking as capacity building: An analysis of regional road development conflict in Indonesia. *Planning Theory*, 9(4), 315-332.
- I&M (2010). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: De LEF-sessies gebiedsgericht werken*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- INGRA & RLG (2003). *Op weg naar een volgende generatie gebiedsgericht beleid*. Publicatie naar aanleiding van werkconferentie, 8 mei 2003, Houten. Den Haag/Amersfoort: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster & Raad voor het Landelijk Gebied.
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- Jansen, T. (2012). *Ruimtelijke ordening en gebiedsgericht werken bij Rijkswaterstaat*. Delft: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- Jepson Jr., E. (2001). Sustainability and planning: Diverse concepts and close associations. *Journal of Planning Literature*, 15(4), 499-510. doi: 10.1177/088541220101500401
- Jong de, J., & Spaans, M. (2009). Trade-offs at a regional level in spatial planning: Two case studies as a source of inspiration. *Land use Policy*, 26(2), 368-379. doi: 10.1016/j.landusepol.2008.04.005
- Kempen, P., & Keizer, J. (2006). *Competent afstuderen en stagelopen: Een advieskundige benadering* (3e ed.). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klieverik, K. (2010). *Duurzame gebiedsontwikkeling: Omgaan met kansen en knelpunten*. (Master Thesis, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen).
- Kool de, D. (2007). *Monitoring in beeld: Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*. (Doctoraal, Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Koomen, E., Koekoek, A., & Dijk, E. (2011). Simulating land-use change in a regional planning context. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 4(4), 223-247. doi: 10.1007/s12061-010-9053-5

- Lankhorst, L. (2012). *Duurzaamheid bij gebiedsgerichte infrastructuurprojecten: Expliciet of impliciet?* (Master Thesis, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen).
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: Turning round the tetrahedron. In B. Arts (Ed.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45-68). Dordrecht: Springer.
- Lisiński, M., & Šaruckij, M. (2006). Principles of the application of strategic planning methods. *Journal of Business Economics and Management*, 7(2), 37-42.
- Louw, E., Krabben van der, E., & Priemus, H. (2003). Spatial development policy: Changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land use Policy*, 20(4), 357-366.
- Mastop, H. (1997). Performance in Dutch spatial planning: An introduction. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 807-813.
- Mastop, H., & Needham, B. (1997). Performance studies in spatial planning: The state of the art. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 881-888.
- Meijerink, S. (2005). Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1060-1077.
- Mintzberg, H. (1994). The rise and fall of strategic planning. *Harvard Business Review*, January/February, 107-114.
- Mintzberg, H., & Westley, F. (1999). Sustaining the institutional environment. *Organization Studies*, 21(0), 71-94.
- Mommaas, H., & Janssen, J. (2008). Towards a synergy between 'content' and 'process' in Dutch spatial planning: The Heuveland case. *Journal of Housing and the Built Environment*, 23(1), 21-35.
- Morrison-Saunders, A., & Arts, J. (2005). *Learning from experience: Emerging trends in environmental impact assessment follow-up* Beech Tree Publishing.
- Needham, B., Zwanikken, T., & Faludi, A. (1997). Strategies for improving the performance of planning: Some empirical research. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 871-880.
- NEPROM (2007). *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*. Voorburg: NEPROM, Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen en De Vernieuwde Stad.
- Nooteboom, S. (2007). Impact assessment procedures for sustainable development: A complexity theory perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(7), 645-665. doi: 10.1016/j.eiar.2007.05.006
- Nooteboom, S. (2007). *Transport infrastructure SEA in The Netherlands between procedure, process and content*. Unpublished manuscript.
- Nooteboom, S. (2011). *Bestuurlijk vermogen. Co-evolutionair denken als overlevingsstrategie*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Nooteboom, S., & Marks, P. (2010). Adaptive networks as second order governance systems. *Systems Research and Behavioral Science*, 27(1), 61-69.
- OECD. (2001). *Towards a new role for spatial planning*. (Report No. 51555 2001). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Padt, F. (2006). Regional environmental planning in The Netherlands: An unstable settlement of policy arrangements. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 203-223). Dordrecht: Springer.
- Padt, F. J. G., Boonstra, F. G., & Reudink, M. A. (2008). *De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid*. (Publicatie No. 88). Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Partidário, M. R., & Arts, J. (2005). Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 23(3), 246-257.
- Priemus, H. (1999). Four ministries, four spatial planning perspectives? Dutch evidence on the persistent problem of horizontal coordination. *European Planning Studies*, 7(5), 563.
- Randolph, J., Bauer, M. (1999). Improving environmental decisionmaking through collaborative methods. *Policy Studies Review*, 16(3/4), 168-191.
- Rijswijk van, H., & Salet, W. (2010). Een strategisch kompas voor duurzame beheersing van klimaatvraagstukken. *B en M : Tijdschrift voor Politiek, Beleid en Maatschappij*, 37(1), 43-58.

- RLI (2011b). *Essaybundel over decentralisatie van het ruimtelijk beleid*. Den Haag: Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Roo de, G. (2011). *Collegereeks Planning Theory*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Roo de, G. & Porter, G. (2006) *Fuzzy planning: Introducing actor-consulting as a means to address fuzziness in planning and decision-making*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Runhaar, H, & Driessen, P. (2007). What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(1), 2-14.
- RWS (2012a). *Gebiedsgericht werken*. <http://intranet.rws.nl>, bezocht op 20 mei 2012. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- Stoop, H., Arts, J., Dongen van, M., Kruijsbergen van, S., & Laak van de, P. (2010). *Handreiking MIRT verkenning*. Rijkswaterstaat, Projectdirectie Sneller & Beter, Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- Tatenhove van, J., & Leroy, P. (2003). Environment and participation in a context of political modernisation. *Environmental Values*, 12(2), 155-174.
- Tatenhove van, J., Edelenbos, J., & Klok, P. (2010). Power and interactive policy-making: A comparative study of power and influence in 8 interactive projects in The Netherlands. *Public Administration*, 88(3), 609-626.
- Teisman, G. (2006). *Stedelijke netwerken. Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. (Essay, Resultaten meerjarenprogramma van het Nirov). Den Haag: Nirov.
- Verheem, R. (1992). Environmental assessment at the strategic level in The Netherlands. *Project Appraisal*, 7(3), 150-156.
- Verheem, R., & Draaijers, G. (2006). *Experiences on sustainability assessment in The Netherlands*. (Evaluation report No. 293763). Utrecht: Netherlands Commission for Environmental Assessment.
- Vigar, G. (2009). Towards an integrated spatial planning? *European Planning Studies*, 17(11), 1571-1590. doi: 10.1080/09654310903226499
- VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. (Advies No. 39). Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM-raad (2011). *Verkenning ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Walker, P., & Shannon, P. (2011). Participatory governance: Towards a strategic model. *Community Development Journal*, 46, 63-82.
- Weelden, v. P. (2009). *Omstreden informatie: Het draagvlak voor informatie in complexe besluitvorming over infrastructuurprojecten*. (Master Thesis, Radboud Universiteit Nijmegen).
- Wiering, M., & Crabbé, A. (2006). The institutional dynamics of water management in the low countries. In B. Arts, & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 93-114). Dordrecht: Springer.
- Wiering, M., & Immink, I. (2006). When water management meets spatial planning: A policy-arrangements perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(3), 423-438.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4, 127-153.
- Woudstra, E. (2011). *Betekenis van duurzaamheid in de gemeentelijke structuurvisie*. (Master Thesis, Rijksuniversiteit Groningen).
- Yin, R. (2004). *The case study anthology*. Thousand Oaks, California, USA: Sage.
- Zanon, B. (2011). Infrastructure network development, re-territorialization processes and multilevel territorial governance: A case study in northern Italy. *Planning Practice & Research*, 26(3), 325-347. doi: 10.1080/02697459.2011.580114
- Zeeuw de, F. (2008). *Actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*. Delft: Connekt.
- Zuidema, C. (2012). Sustainable development and climate change. *Collegesheets cursus 'Transitions in Environmental Planning'*, 17 februari 2012, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.