

Open Vizion op de Groene Ruimte



# **Open Vizier op de Groene Ruimte**

**Kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland**

**M. Pleijte  
R.P. Kranendonk**

**Alterra-rapport 790**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003**

## REFERAAT

Pleijte, M. & R.P. Kranendonk, 2003. *Open Vizier op de Groene Ruimte; kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland..* Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 790. 88 pp.; 10 figs.; 58 refs.

In West-Nederland bestaan veel bestuurs- en kennisnetwerken. Zij proberen vooral de afstemming te verzorgen tussen verschillende kennissoorten, tussen verschillende bestuurlijke schaalniveaus en tussen verschillende domeinen (overheden, markt en civil society). Wanneer vanuit de theorie over kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding naar de netwerken wordt gekeken, blijkt het theoretisch ideaal in de praktijk van de bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland niet te worden verwezenlijkt. Naast de netwerken zelf en de politiek en de overheid in het algemeen is nagegaan wat het ministerie van LNV, als opdrachtgever van dit onderzoek, zou kunnen doen om het kennismanagement van het ministerie in de praktijk meer in overeenstemming te brengen met de theoretische idealen.

Trefwoorden: Bestuurskunde, netwerken, innovaties, institutionele domeinen, kennisontwikkeling, sociaal leren, multi-actor-governance, multi-level governance, institutionele schaalniveaus.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €22,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 790. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen (The Netherlands).  
Telefoon: 0317 474700; fax: 0317 419000; e-mail: info@alterra.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding en leeswijzer	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Leeswijzer	18
1.3 Dankwoord	19
2 Veranderde context van beleidsprocessen in de groene ruimte	21
2.1 Inhoudelijke context	21
2.2 Institutionele context	22
2.2.1 Bestuurlijke afstemmingsnetwerken	23
2.2.2 Verschuiven van taken	24
2.2.3 Thematische netwerken	28
2.2.4 Informele bestuurs- en kennisnetwerken	28
2.3 Vraagstelling	29
2.4 Methode	30
3 Theoretisch kader: kennisontwikkeling en institutionele inbedding	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Kennis in beleidsprocessen	33
3.2.1 Diversiteit van deelnemers	33
3.2.2 Kennissoorten	34
3.2.3 Kennisontwikkeling	35
3.3 Institutionele inbedding van kennis	39
3.3.1 Institutionele domeinen	39
3.3.2 Formele constitutionele bestuurskaders en de behoefte aan regionale netwerken	40
4 Kennisontwikkeling binnen regionale bestuurs- en kennisnetwerken voor ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland	43
4.1 Diversiteit van deelnemers	43
4.2 Diversiteit van kennissoorten	45
4.3 Kennisontwikkeling en innovaties	48
4.4 Conclusie	54
5 Institutionele inbedding van nieuwe bestuursvormen in West-Nederland	57
5.1 Uitdijende netwerken	57
5.2 Bestaande beleidsinstrumenten	58
5.3 Nieuwe beleidsinstrumenten	59
5.4 Conclusie	62
6 Conclusies en aanbevelingen	63
7 Discussie	67

Literatuur	71
------------	----

***Bijlagen***

1 Lijst van respondenten	75
2 Achtergrondinformatie over regionale bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland	77

## Woord vooraf

Alterra (*Marcel Pleijte en Remco Kranendonk*) heeft voor de voormalige Directie Zuidwest van het ministerie van LNV onderzoek gedaan naar interactief werken bij complexe ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland. Dit is benaderd vanuit twee invalshoeken. Enerzijds vanuit *de kennisontwikkeling* bij interactief werken gericht op innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik. Anderzijds wordt gekeken naar *de institutionele inbedding* van interactieve werkprocessen in het formele constitutionele bestel en bijbehorend beleid.

Om een antwoord te vinden op de druk op de ruimte in West-Nederland worden momenteel de oplossingen onder andere gezocht in:

- het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten (bijvoorbeeld regisseursrol provincie versterken),
- het creëren van nieuwe bestuursstructuren (AReA, Deltametropool, Bestuurlijke Commissie Randstad, Groene Hart Team, Zuidvleugel, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden), maar ook Regionale Innovatienetwerken (RIN),
- het stimuleren van gebiedsgericht beleid en de inzet van nieuwe beleidsinstrumenten (Sturingsmodel, Kwaliteitsimpuls, Bans, Gios).

De vraag is wat dit voor LNV betekent en uiteindelijk voor de Groene Ruimte. Lossen de vele bestuursvormen, de impulsen tot netwerkvorming, de ontwikkelde beleidsinstrumenten en het mogelijk geschuif met taken, rollen en verantwoordelijkheden dat daaruit voortvloeit daadwerkelijk de ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland op? Wat zijn de veronderstellingen vanuit LNV? Passen zij bij de laatste inzichten over kennisontwikkeling bij interactief beleid en de institutionele inbedding hiervan? De volgende vragen staan hierbij centraal:

- Lukt het om in het mêlee van bestuursstructuren en beleidsinstrumenten de LNV-doelen samen met de overige publiek en private doelen te verwezenlijken? Ontstaan innovatieve oplossingen?
- Hoe verhouden de verschillende toebedeelde taken, rollen en verantwoordelijkheden van overheden in bestaande en nieuwe bestuursstructuren zich tot elkaar? Welke mogelijkheden bieden de bestaande en nieuwe bestuursstructuren en beleidsinstrumenten voor kennisontwikkeling en kennisdelen (onder andere de mogelijkheden voor diverse partijen om hun beelden/verwachtingen/gevoelens over bestuursvormen te uiten)?
- Voorzien de bestaande en nieuwe bestuursvormen en beleidsinstrumenten in West-Nederland in mogelijkheden om *structureel* inspiraties, kennis, belevingen, beelden en ervaringen met elkaar te delen?
- Hoe verhouden de nieuwe bestuursstructuren en hun producten zich tot de al bestaande structuren?

Wie geïnteresseerd is in antwoorden op deze vragen en zich wil laten inspireren voor de mogelijke discussies die achter dit rapport weggkomen, wordt veel leesplezier toegewenst.

Ing. Jos Karssemeijer  
Directie Zuidwest



# Samenvatting

## **1. Inleiding en leeswijzer**

Alterra heeft voor de voormalige Directie Zuidwest van het ministerie van LNV onderzoek verricht naar het interactief en innovatief werken bij complexe vraagstukken in West-Nederland. De directie dient de LNV doelen te verwezenlijken in een context die bestaat uit een mêlee aan bestuurs- en kennisnetwerken, verschuivende taken en verantwoordelijkheden en de inzet van vele beleidsinstrumenten tegelijkertijd. Anderzijds voelt de regionale directie de druk vanuit LNV-centraal en het parlementaire circuit om de eigen doelen te verwezenlijken.

## **2. Veranderde context van beleidsprocessen in de groene ruimte**

In West-Nederland bestaat een hoge ruimtedruk. Het ministerie van LNV heeft de taak om de groene functies en kwaliteiten te beschermen en te ontwikkelen. Traditionele oplossingen schieten te kort omdat de ruimte een schaars goed is. Gedacht wordt aan meervoudige oplossingen. Het gaat om integrale vernieuwingen, die een sector of deelgebied overstijgen.

De ruimtedruk in West-Nederland brengt bestuurlijke drukte met zich mee. Wanneer vraagstukken niet vanuit één functie of schaalniveau kunnen worden benaderd, betekent dit dat samenwerking, van afstemming tot integratie, noodzakelijk wordt. In Nederland zoekt men in het algemeen de oplossing in:

- het instellen van nieuwe bestuurlijke afstemmingsnetwerken (Zuidvleugeloverleg, Bestuurlijke Commissie Randstad, Groene Hartteam, Stads-gewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam);
- het verschuiven van verantwoordelijkheden (sturingsmodel, SGB, Bans);
- het instellen van thematische netwerken (AreA);
- het instellen van informele bestuurs- en kennisnetwerken (Vereniging Deltametropool, AIR Zuidwaarts).

Deze netwerken zijn vaak of bovenlokaal (tussen gemeenten en provincies in) of bovenprovinciaal (tussen provincies en rijk in, ook wel landsdelen genoemd). Daarnaast kunnen zij actoren van verschillende domeinen bevatten: overheden, markt en civil society.

Een veronderstelling in dit onderzoek is dat beleidsmakers interactief beleid toepassen met weinig aandacht voor de theoretisch noties over kennisontwikkeling, leerprocessen en institutionele inbedding. Centraal staat de volgende vraag:

*Kunnen de huidige bestuursvormen en beleidsinstrumenten in West-Nederland het vermogen ontwikkelen tot (gezamenlijke) probleemdefinitie(s) en tot een aanpak waarmee kwalitatieve veranderingen in de groene ruimte kunnen worden gerealiseerd?*

Antwoorden worden gezocht in kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis:

1. welke soorten kennis bij welke kennisdragers dienen te worden betrokken in regionale netwerken om te komen tot innovatieve uitkomsten?
2. hoe dienen regionale netwerken zich te verhouden tot institutionele domeinen en constitutionele kaders?

Om de vragen te beantwoorden hebben de volgende onderzoekswerkzaamheden plaatsgevonden: documentanalyse, literatuuronderzoek, interviews, presentaties en discussie.

### ***3. Theoretisch kader: kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding***

Om de complexiteit van groene-ruimte vraagstukken te kunnen vatten, zoekt de overheid het meer en meer in gezamenlijke probleempercepties. Via open of interactieve beleidsprocessen wordt gestreefd naar een zekere variatie in actoren. Het gezamenlijk betekenis geven aan en structureren en benoemen van complexe vraagstukken betekent dat de betrokken partijen een gezamenlijk leerproces doormaken. Voor het veranderen van probleempercepties en het veranderen van persoonlijke normen en waarden speelt leren een cruciale rol.

#### ***Diversiteit van deelnemers***

Transdisciplinaire kennis hangt nauw samen met diversiteit van deelnemers. Verschillende kennisdragers als kennisinstellingen, overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven en burgers kunnen door intensieve samenwerking hun disciplinaire kennis en ervaringskennis integreren. Transdisciplinaire kennis is nieuwe kennis die vaak niet meer te herleiden is tot de bijdragen van de afzonderlijke deelnemers.

#### ***Kennissoorten***

Voor de kennissoorten kunnen verschillende indelingen worden aangehouden:

- op het gebied van disciplinaire kennis ligt een verdeling in alfa (onder andere ontwerp-kennis), bèta (natuurwetenschappelijke en technische kennis en gamma (sociale en beleidswetenschappen) kennis voor de hand;
- formele (gerelateerd aan wetenschappelijke bronnen) en informele kennis (situatiegebonden, praktische ervaringskennis).

#### ***Kennisontwikkeling***

Om te komen tot kennisontwikkeling kunnen diverse benaderingen worden onderscheiden. In dit rapport zijn de volgende benaderingen uitgewerkt:

##### *Fasenmodel van kenniscreatie*

Nonaka en Takeuchi onderscheiden vier fasen bij kennisconversie: ervaringskennis delen (socialisatie); gezamenlijk concepten creëren (externalisatie); archetype ontwikkelen (combinatie) en toepassen (internalisatie). Daarnaast maken zij onderscheid tussen expliciete kennis (geformaliseerd, wetenschappelijke kennis), impliciete kennis (persoonsgebonden en omvat routines, idealen, waarden, emoties,

intuïtie, subjectieve inzichten en ingevingen) en ervaringskennis (is een afgeleid van formele wetenschappelijke kennis, maar ook de verbinding tussen expliciete en impliciete kennis).

#### *Evenwichtige ontwikkeling van object, proces en mens*

Om te kunnen innoveren is kennis van het object nodig, kennis van het proces om te komen tot het object en kennis van veranderingsprocessen van mensen, organisaties en instituties.

#### *Sociale leerprocessen*

Via Communities of Practice kunnen sociale leerprocessen op gang worden gebracht: een groep mensen deelt met elkaar een gemeenschappelijk belang of passie en door het vrijelijk uitwisselen van hun kennis, inzichten en ervaringen leren zij samen. Groepen ontwikkelen een gemeenschappelijke taal en er ontstaan nieuwe begrippen, betekenissen en identiteiten. Sociale leerprocessen worden versterkt vanuit betrokkenheid (vanuit kennis en aspiraties), verbeelding (creatie) en richting (acceptatie en implementatie).

#### ***Geïnstitutionaliseerde domeinen***

Op macro-sociologisch niveau worden instituties onderscheiden die langs eigen logica zijn georganiseerd en eigen structuren voortbrengen die het handelen van actoren beïnvloeden (ofwel eigen domeinen). Onderscheiden worden:

- de staat met wettelijke bevoegdheden om gezaghebbend te oordelen;
- de markt die werkt via vraag en aanbod;
- de civil society: die delen van de samenleving die buiten het openbaar bestuur en de markt direct of indirect van belang zijn voor bestuurlijk-politieke processen.

De drie institutionele domeinen dringen steeds verder in elkaar door, waardoor overgangsgebieden ontstaan waar verschillende logica tegelijkertijd van kracht zijn. Dit resulteert ondermeer in hybride regionale netwerken met actoren uit de verschillende domeinen.

#### ***Geïnstitutionaliseerde schaalniveaus***

In het formele constitutionele bestel zijn drie bestuurslagen op drie verschillende schaalniveaus onderscheiden: rijk, provincies en gemeenten. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen, in de grondwet verankerde positie. Het lukt echter steeds minder goed om de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke problemen op een schaalniveau aan te pakken. Het antwoord wordt gezocht in niet eenvoudig te realiseren samenwerking en afstemming tussen de drie gelijkwaardige bestuurslagen in bovenlokale en bovenprovinciale regionale netwerken.

#### **4. Kennisontwikkeling binnen regionale bestuurs- en kennisnetwerken voor ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland**

##### *Diversiteit van deelnemers*

In de bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken bevat alleen AIR alle vereiste kennisdragers voor transdisciplinaire kennis, echter niet tegelijkertijd en sommige kennisdragers in beperkte mate. Binnen de overige netwerken ontbreken telkens een of meer kennisdragers om te komen tot transdisciplinaire uitkomsten. Om te komen tot echte vernieuwing zouden binnen de bestuurs- en kennisnetwerken diverse kennisdragers moeten worden toegevoegd.

##### ***Diversiteit van kennissoorten***

Voor het ontwikkelen van Knowledge capacity, is betrokkenheid van voldoende verschillende kennissoorten en –niveaus belangrijk. Binnen geen van de bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken vinden we een optimale vertegenwoordiging van kennissoorten. Met name in de netwerken waarbinnen afstemming plaatsvindt tussen de bestuursniveaus is sprake van dominantie van formele kennis. Veelal is er vooral sprake van inzet van bètakennis, soms aangevuld met gammakennis. Ontwerpkennis ontbreekt hierbij in de meeste bestuurlijke netwerken. In de netwerken die zijn opgestart vanuit particuliere initiatieven zijn ontwerpdisciplines beter vertegenwoordigd dan binnen de bestuurlijke netwerken. In het algemeen kan worden gesteld dat bij vrijwel alle bestuurs- en kennisnetwerken proces- en mensgerichte disciplines ontbreken.

##### ***Kennisontwikkeling en innovaties***

###### *fasenmodel van kenniscreatie*

In de meeste bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken is vooral expliciete kennis op een traditionele wijze ingezet. Van hieruit wordt gestreefd naar het ontwikkelen van beleid en ontwerpen. Nergens wordt de innovatiespiraal doorlopen. Echte innovatieve uitkomsten worden zodoende ook niet gerealiseerd. Slechts in beperkte mate is sprake van het uitwisselen van verschillende persoonsgebonden empirische kennis tussen deelnemers aan het netwerk. Vooral binnen AIR en in toenemende mate binnen Deltametropool is hiervan sprake. Binnen de overige bestuurs- en kennisnetwerken wordt geen gedeelde groeps-kennis ontwikkeld. Hierdoor komen deelnemers niet los van hun standpunten en vaste posities, waardoor de basis voor vernieuwende inzichten niet wordt gelegd. Als er al concepten worden gecreëerd, gebeurt dit niet vanuit een breed gedeeld mentaal model. Het inzetten van creatieve technieken zal dan het onbegrip tussen vertegenwoordigers van partijen alleen maar vergroten.

###### *Driedeling object, proces en mens*

Binnen de diverse bestuurs- en kennisnetwerken bestaat vaak eenzijdige aandacht voor één van de onderdelen van de driedeling. Voor het object is van oudsher veel aandacht. Sinds enige tijd is het bewustzijn gegroeid dat interactieve processen kunnen bijdragen aan innovatieve oplossingen. Binnen het proces worden diverse fasen doorlopen en diverse activiteiten gepland, gericht op het ontwikkelen van plannen, ontwerpen en beleid. De reden dat deze niet in uitvoering worden genomen

ligt aan het onbegrip van bestuurders, bewoners, financiers en dergelijke, die vaak niet zijn meegenomen in de ontwikkeling van het plan, ontwerp of beleid. In het algemeen kan worden gesteld dat, met uitzondering van AIR, voor de transformatieprocessen van mensen en organisaties nog weinig aandacht bestaat binnen de bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland.

### *Sociale leerprocessen*

Aan de voorwaarden voor sociale leerprocessen wordt in geen van de bestuurs- en kennisnetwerken voldaan. Om te komen tot systeeminnovaties dient de betrokkenheid bij een vraagstuk te worden gestimuleerd, de verbeeldingskracht te worden versterkt en richting te worden bevorderd. In de meeste netwerken ligt de nadruk op één van de drie voorwaarden. Binnen de meeste bestuurs- en kennisnetwerken is de betrokkenheid veelal veelal vanuit vaste posities en beperkt tot belangenvertegenwoordiging, afweging en afstemming tussen functies en organisaties.

De verbeeldingskracht in de diverse bestuurs- en kennisnetwerken is zeer beperkt. De beleidsprocessen zijn vooral gericht op afstemming en worden niet benut om te komen tot innovatieve ruimtelijke concepten. Uitzondering is AIR, waarbinnen de verbeeldingskracht wordt gestimuleerd door de culturele inslag van de manifestatie. Diverse kunstvormen en verschillende bevolkingsgroepen worden betrokken. Daarnaast wordt er zowel vanuit het perspectief van de stad als het platteland naar de ruimte gekeken. De Vereniging Deltametropool is een informeel netwerk, waarbinnen de deelnemers los kunnen komen van vaste structuren en posities en met een open houding bezig zijn met innovatieve ontwikkelingen. De ontwerpdiscipline speelt echter nog geen centrale rol.

Bij de bestuurs- en kennisnetwerken waarbij innovatieve ideeën ontstaan (AIR, Deltametropool) is nog weinig koppeling met bestaand beleid en met overige bestuurs- en kennisnetwerken. Het netwerk van de Deltametropool lijkt de potentie te hebben om zich te ontwikkelen tot een platform, waarbinnen sociale leerprocessen worden doorlopen en waarbij gekomen kan worden tot ruimtelijke innovaties.

### **Conclusie**

In de onderscheiden regionale bestuurs- en kennisnetwerken is de innovatiekracht en de institutionele inbedding van kennis gebrekkig. Redenen zijn gelegen in een gebrekkige koppeling van kennisdragers, kennissoorten, schaalniveaus en domeinen.

De onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken doorlopen in beperkte mate vernieuwende processen en ontwikkelen nauwelijks vernieuwende concepten en transdisciplinaire kennis. Altijd ontbreken kennissoorten (vaak al fakennis en informele kennis), kennisdragers (vaak bedrijven, kennisinstellingen en burgers) of schaalniveaus (bijvoorbeeld het Rijk, de stad) en de processen van kennisontwikkeling, worden niet doorlopen.

Het onderzoek benadrukt het belang van participatie van diverse mensen, vanuit verschillende schaalniveaus en achtergrond, in platforms voor uitwisseling van kennis, ervaringen, ideeën, waarbinnen men elkaar leert kennen en waar wederzijds

begrip en gezamenlijke betekenissen ontstaan, uitmondend in projecten of ontwerpen en de ontwikkeling van creatieve oplossingen. Ruimtelijke vraagstukken zouden moeten worden benaderd als sociaal leerproces. Betrokkenen moeten zich bewust zijn van het verloop van innovatieprocessen. Er zal gestreefd moeten worden naar het versterken van de betrokkenheid van mensen bij een vraagstuk, naar het versterken van de verbeeldingskracht bij het zoeken naar oplossingen en naar het meenemen van de omgeving (bestuurlijk-organisatorisch, financieel, ruimtelijk, sociaal-cultureel) in het veranderingsproces.

## ***5. Institutionele inbedding van nieuwe bestuursvormen in West-Nederland***

### *Uitdijende netwerken*

De bestuurs- en kennisnetwerken beconcurreren elkaar op verschillende bestuurlijke schaalniveaus en op verschillende thema's (zowel sectoren als facetten) en ontsluiten de kennis tussen de netwerken niet goed. Er is sprake van een paradox: enerzijds zijn er te veel netwerken, wat leidt tot beperking in mogelijkheden voor deelname en shopgedrag, en anderzijds zijn er te weinig netwerken als het gaat om nieuwe thema's als stadsranden. Vooral het kennismanagement binnen en tussen de netwerken kan worden verbeterd, gericht op het laten stromen van kennis.

### *Bestaande beleidsinstrumenten*

Er is sprake van een slechte verticale doorwerking (schaalniveaus) van en afstemming tussen plannen. De plannen die worden opgesteld binnen de bovenlokale en bovenprovinciale netwerken, structuurplannen en gebiedsprogramma's, kennen vaak een eigen planningshorizon, die slecht is afgestemd met bestemmings- en streekplannen vanuit ons constitutionele kader. Ook is sprake van een slechte horizontale doorwerking (domeinen). Op projectniveau bestaan dergelijke netwerken wel. Het ontsluiten van kennis tussen schaalniveaus en domeinen uitkomst kan bieden.

### *Nieuwe beleidsinstrumenten*

Nieuwe beleidsinstrumenten zoals het Sturingsmodel, Bans, kwaliteitsimpuls en Gios zijn geen afdoende beleidsinstrumenten voor vernieuwing. De ontsluiting van kennis tussen verschillende kennissoorten, domeinen en schaalniveaus komt hierbinnen niet tot stand.

Met Gios wordt een impuls gegeven aan inhoudelijke vernieuwing (de stadsranden) maar het ontbreekt nog aan groen-rode netwerken om uitwerking te geven aan het beleidsinstrument. Bij Bans is sprake van een procesvernieuwing, door samenwerkende gemeenten als regisseur aan te merken. Echter de politiek-bestuurlijke verankering (afstemming met de plannen van het constitutionele kader) laat nog te wensen over. Het sturingsmodel is als instrument te veel gefocust op het parlementaire circuit en afrekenbaarheid van beleid. Voorts wordt aan provincies een regierol toebedeeld, terwijl in West-Nederland juist de grote gemeenten en stadsregio's een machtige positie innemen.

## **6. Conclusies en aanbevelingen**

*Het onderzoek levert de volgende conclusies op:*

- Het innovatieve gehalte van de onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken is gering. Er bestaat nauwelijks zicht op nieuwe meervoudige ruimtelijke oplossingen. Dit komt met name door een beperkte koppeling tussen kennis, domeinen en schaalniveaus.
- Ruimtelijke vraagstukken worden in veel bestuurs- en kennisnetwerken vooral benaderd vanuit formele politiek-bestuurlijke en technische invalshoeken. De koppeling met de ontwerpdisciplines en met informele ervaringsdeskundigheid en beleving wordt nauwelijks gelegd. Dit staat innovatieve uitkomsten in de weg.
- De meeste onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken doorlopen niet de kennispiraal. Ook sociale leerprocessen vinden nauwelijks plaats.
- Veel bestuursnetwerken worden gekenmerkt door afstemming van beleid, verantwoordelijkheden en procedures ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Er wordt geen verbinding gelegd met innovatieve bestuurs- en kennisnetwerken.
- Het verschuiven (afschuiven) van taken en verantwoordelijkheden naar lagere schaalniveaus staat haaks op het idee van het gezamenlijk ontwikkelen van ideeën en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie ervan.
- Binnen de thematische bestuurs- en kennisnetwerken, die zijn gericht op het doorbreken van bestaande schaalniveaus en domeinen, wordt de kennispiraal niet doorlopen en vinden geen sociale leerprocessen plaats. Bij een meer innovatieve aanpak hebben juist deze netwerken veel potentie te komen tot nieuwe uitkomsten.
- Vooral binnen een aantal bestuurs- en kennisnetwerken die zijn ontstaan vanuit de civil society is sprake van een goede integratie van kennissoorten. De koppeling met politiek-bestuurlijke netwerken ontbreekt echter veelal.

Omdat LNV opdrachtgever is leggen we een link met de beleidsdoelstellingen en het kennismanagement van LNV:

- LNV kan een stimulerende rol spelen voor het mobiliseren van een diversiteit aan kennissoorten in regionale netwerken, afgestemd op de aard van de vraagstukken die in de groene ruimte spelen.
- LNV kan zorg dragen voor de inzet van voor LNV belangrijke kennissoorten binnen diverse bestuurs- en kennisnetwerken.
- LNV dient zich bewust te zijn van het belang van ontwerp-kennis én bestuurlijk-organisatorische kennis. Om te komen tot innovatieve uitkomsten zal de verbeeldingskracht binnen bestuurs- en kennisnetwerken moeten worden vergroot.
- LNV zou complexe ruimtelijke vraagstukken meer als (sociale) leerprocessen kunnen benaderen.
- LNV kan zich actiever inzetten voor het versterken van de stromen van kennis tussen de schaalniveaus - de formeel constitutionele en de informele daartussen - en de domeinen - overheid, markt en civil society.
- Het huidige LNV-instrumentarium (Bijvoorbeeld GIOS, Sturingsmodel en Kwaliteitsimpuls) is, gezien vanuit een 'innovatief beleid' nog te veel op eigen inhoudelijke wensen van LNV gebaseerd en de verantwoording aan het parlementaire circuit. De netwerken opereren vooral vanuit de gescheiden werelden van stedelijk en landelijk gebied.

- De huidige netwerken zouden moeten worden verbreed of gekoppeld. Een mogelijkheid is het opzetten van platforms, waarbinnen de uitwisseling van kennis, beelden en betekenissen plaatsvindt.
- Het innovatiebeleid van LNV is nog te veel gericht op het uitvoeringsveld (bijvoorbeeld regionale innovatienetwerken) in plaats van op LNV zelf.
- LNV kan een rol spelen in het benutten en versterken van initiatieven uit de civil society.

## **7. Discussie**

Binnen het hoofdstuk discussie worden een aantal discussiepunten weergegeven vanuit de presentaties en gesprekken met LNV. De discussie gaat vooral over de wijze waarop de kennissoorten, domeinen en schaalniveaus kunnen worden verbonden, de rol van LNV daarbij en de invloed van macht en belangen en de politiek-bestuurlijke realiteit.



# 1 Inleiding en leeswijzer

## 1.1 Inleiding

Interactieve beleidsontwikkeling, coproductie van beleid, open planprocessen zijn aanduidingen die aangeven dat de overheden gezamenlijk met de maatschappij beleid willen voeren. Er zijn inventarisaties gemaakt hoe interactief gewerkt kan worden. De toepassing van deze inzichten in de praktijk van beleidsprocessen in de groene ruimte loopt voor velen tegen een aantal onbekende grenzen aan. Kenmerkend is dat traditionele hiërarchische en nieuwe, meer open vormen van beleidsvoering ten aanzien van de groene ruimte naast elkaar bestaan. Wij veronderstellen dat beleidsmakers, die vanuit hun huidige positie en ervaring vormen van interactief beleid toepassen, nog weinig aandacht hebben voor leren, de kennisontwikkeling en de institutionele inbedding hiervan, die daarbij vereist is.

Voor het in praktijk brengen van een interactieve werkwijze in beleidsprocessen moet rekening worden gehouden met verschillende manieren waarop geleerd kan worden van interactief beleid en de verschillende soorten kennis die in beleidsprocessen een rol spelen. Dit wordt bekeken vanuit twee invalshoeken, die voortkomen uit het Delta-onderzoeksprogramma, deelthema 'sturing'. Centraal in dit deelprogramma staat de volgende vraag:

*“Hoe kan het potentieel verbonden met uiteenlopende vormen van kennis – ingebracht door diverse actoren in een interactief sturingsproces – worden geactiveerd, zodanig dat er goede kansen ontstaan op een kwalitatief hoogwaardige en vernieuwende aanpak van complexe groene ruimte vraagstukken op het regionale niveau; in hoeverre stoot de inzet van het betreffende potentieel op belemmeringen van praktische dan wel meer fundamentele aard?”*

Deze vraag is binnen het Deltaprogramma ondermeer benaderd vanuit de volgende twee invalshoeken:

- De eerste invalshoek betreft het begrip kennis<sup>1</sup> als zodanig en met name het proces van kennisontwikkeling. Aan deze invalshoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat het zinvol is uiteenlopende kennis categorieën op elkaar te betrekken. In dat verband verdient met name de dynamiek en variëteit van kennissoorten in regionale netwerken aandacht.
- De tweede invalshoek betreft de institutionele inbedding<sup>2</sup>. Het belang van deze kwestie is gelegen in een aantal fundamentele vragen, die verbonden zijn met vormen van hiërarchische en interactieve sturing. Zo is niet alleen de koppeling

---

<sup>1</sup> Het concept regionale kennisnetwerken is mede geënt op een veranderend kennisbegrip; een kennisbegrip, waarin kennis wordt opgevat als een objectieve en onbetwifelbare grondslag voor handelen, maakt in toenemende mate plaats voor de opvatting dat kennis moet worden opgevat als een 'social construct'; ze weerspiegelt de normatieve intenties aan de basis van het proces van kennisverwerving door uiteenlopende actoren (Schutz, 1990). Bekend is het voorbeeld van verschillende natuurbeelden, bijvoorbeeld bij boeren en natuurbeschermers (zie onder anderen Keulartz en Korthals, 1997).

<sup>2</sup> Onder institutionele inbedding wordt verstaan: het geheel van organisaties, normen, wetten, regels, verwachtingen en vanzelfsprekendheden waarin actoren zijn ingebed.

tussen meedenken en meepraten (het interactieve en participatieve traject) en de formele besluitvorming problematisch (Glasbergen, 1998), maar is ook te weinig beleidswetenschappelijke kennis ontwikkeld over de institutionele condities waaronder meer permanente vormen van 'netwerksturing' of 'zelfsturing' kunnen functioneren (Frouws en Pleijte, 2000).

Naast een theoretisch gedeelte dat vooral is gerealiseerd vanuit het Deltaprogramma kende het onderzoek ook een empirisch gedeelte dat is gerealiseerd vanuit het DWK-programma 'Gamma Groen' van het ministerie van LNV. De principes van kennisontwikkeling en de institutionele inbedding zijn toegepast op de organisatie van LNV. In overleg met medewerkers van de voormalige directie Zuidwest van het ministerie van LNV is besloten het project 'Open vizier op de groene ruimte' toe te spitsen op een evaluatie van het bestaan van de vele bestuursvormen<sup>3</sup> in West-Nederland naast elkaar en de wijze waarop LNV haar doelen tracht te realiseren. Met dit onderzoek wil de voormalige Directie Zuidwest gezamenlijk met andere actoren tot effectieve en efficiënte bestuursvormen komen. Bij dit onderzoek naar bestuursvormen gaat het om te zoeken naar bestuursvormen die toegesneden zijn op de bestuursvormen en de inhoudelijke ruimtelijke problemen en kansen in West-Nederland en die een basis bieden voor het creëren van innovatieve uitkomsten. Het gaat om het alert zijn op en daadwerkelijk benutten van de verschillende soorten kennis en de institutionele inbedding ervan bij interactief werken.

Bij de invalshoek kennisontwikkeling gaat het enerzijds om beelden en verwachtingen van partijen over samenwerking in organisatorische of instrumentele zin en hoe kennis daarover wordt ontwikkeld en gedeeld. Hiervoor zal worden nagegaan welke mogelijkheden bestuursvormen bieden voor interactie tussen relevante betrokkenen. Anderzijds gaat het om de beelden en verwachtingen in inhoudelijke zin en de mogelijkheden te komen tot innovatieve uitkomsten.

Bij de institutionele inbedding gaat het niet alleen om de inbedding van nieuwe bestuursvormen ten opzichte van de bestaande netwerken en gemaakte afspraken, maar vooral ook om de inbedding van de kennisontwikkeling en veranderingsprocessen: voorzien de bestuursvormen als instrumenten in een institutionele voorziening waarbij het mogelijk wordt om structureel en permanent inspiraties, kennis, belevingen, beelden, ervaringen met elkaar te delen?

## **1.2 Leeswijzer**

In dit onderzoeksrapport wordt eerst aangegeven waarom in West-Nederland zo veel bestuurs- en kennisnetwerken voor ruimtelijke vraagstukken zijn ontstaan. Vervolgens wordt kort de veranderde context van beleidsprocessen in de groene ruimte geschetst, uitmondend in de centrale vraagstelling en uitgewerkte deelvragen van dit onderzoek en de gevolgde aanpak om dit onderzoek te verrichten (hoofdstuk 2). Hierna volgt theorie over de begrippen kennisontwikkeling en institutionele

---

<sup>3</sup> Bestuursvormen zijn hierbij breed opgevat. Het gaat hierbij zowel om bestaande als nieuwe netwerken, om bestaande en nieuwe beleidsinstrumenten en om veranderingen in taken, rollen en bevoegdheden.

inbedding (hoofdstuk 3). Die theorie is nodig om die begrippen beter te kunnen duiden en gericht te kunnen kijken naar de ontwikkelingen die zich op dit gebied afspelen in West-Nederland. Dan wordt gericht naar de praktijksituaties in West-Nederland gekeken. De aandacht gaat eerst uit naar de kennisontwikkeling binnen regionale bestuurs- en kennisnetwerken voor ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland (hoofdstuk 4). Hierna gaat de aandacht uit naar de institutionele inbedding van de nieuwe bestuursvormen in West-Nederland (hoofdstuk 5). Voorts volgen conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6). Tenslotte doen we verslag van discussiepunten, die aan de orde zijn geweest bij presentaties van de onderzoeksresultaten en gesprekken met LNV.

### **1.3 Dankwoord**

Met name voor het theoretisch deel van dit rapport zijn wij dank verschuldigd aan onze collega's Willem Buunk (thans ex-collega en als universitair docent werkzaam aan de Universiteit van Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen) en Marjan Hidding (werkzaam aan Wageningen Universiteit en Research, als universitair hoofddocent van het Departement Omgevingswetenschappen). Met hen hebben wij plezierig samengewerkt in het Deltaprogramma. Veel van de teksten in de theoretische hoofdstukken zijn in samenspraak met hen gemaakt en grote gedeelten van gezamenlijk geschreven teksten zijn letterlijk in dit rapport opgenomen.

Voor het empirisch deel zijn wij de respondenten dank verschuldigd. Ook het voltallige managementteam van de Directie Zuidwest van LNV heeft veel affiniteit met dit onderzoek getoond en het onderzoek vruchtbaar bekritiseerd. Wij hebben de middagbijeenkomst bij LNV-Zuidwest in Dordrecht (22/07/2002) en de lunchbijeenkomst bij het ministerie van LNV in Den Haag (18/02/2003) waar eveneens veel beleidsmedewerkers van LNV-Zuidwest aanwezig waren als bijzonder nuttig ervaren. In het bijzonder gaat een woord van dank uit naar Jos Karssemeijer die als contactpersoon voor LNV-Zuidwest fungeerde. Van begin af aan heeft hij zich interactief opgesteld. Bij de opzet van het onderzoek betrok hij zijn collega's Jaap Harreveld, Joost de Jong en Joke Timmers. Halverwege het onderzoek nodigde hij het voltallige managementteam en andere collega's uit om commentaar op het onderzoek te geven. Bij de eindpresentatie van het onderzoek nodigde hij twee referenten uit, Hans Zwetsloot (werkzaam bij de Directie Groene Ruimte & Recreatie) en Paul Thewissen (werkzaam bij de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht). Hun commentaar was vooral fundamenteel van aard en deed ons besluiten om het in dit rapport te verwerken. Dit was tevens de aanleiding om een hoofdstuk discussie toe te voegen, waarmee de opzet en de resultaten in een perspectief van de realiteit van politiek en beleidsontwikkeling van LNV komt. Verder hebben wij onze collega Henk Kroon gevraagd het rapport te reviewen. Ook zijn vruchtbare commentaar hebben wij zo goed mogelijk in dit rapport verwerkt.



## **2 Veranderde context van beleidsprocessen in de groene ruimte**

### **2.1 Inhoudelijke context**

In een welvarend en dichtbevolkt land als Nederland hebben we te maken met een hoge ruimtedruk. In Nederland geldt ruimte bij uitstek als een schaars goed. De groene ruimte wordt geconfronteerd met meervoudige ruimteclaims. De belangrijkste conclusie uit de tweede Natuurverkenning (2003) is dat de natuur nog erg versnipperd blijft als gevolg van het gedecentraliseerde ruimtelijke orderingsbeleid, mede door de hoge ruimtelijke dynamiek van wonen, werken en infrastructuur. Daarnaast is er te weinig ruimte voor natuur en groen wonen binnen de aangewezen verstedelijkingsgebieden. De groene ruimte in ons land staat onder druk van de groeiende economie, de uitbreiding van de infrastructuur, nieuwe woningbouwlocaties etc. Steeds meer beleidsmakers en burgers zijn bewust van het aantasten van de groene kwaliteiten van ons land - natuur, milieu, landschap, landbouw en openluchtrecreatie - door het opdringen van infrastructuur, bebouwing en dergelijke. Een ongewijzigd voortzetten hiervan zal in de toekomst leiden tot een verslechterd leefmilieu en vestigingsklimaat.

De dynamiek in het ruimtegebruik voltrekt zich binnen het kader van het Noordwest-Europese kerngebied, waarvan ons land deel uitmaakt. Zo vinden uitbreiding en verbetering van hoogwaardige infrastructuur vooral plaats in aansluiting op de bestaande Europese sociaal-economische krachtenvelden en concentreert de verstedelijking zich langs de Europese hoofdtransportassen. Deze tendens wordt versterkt door de voortgaande Europese integratie.

De traditionele oplossingen waarbij de groene kwaliteiten en de grijze kwaliteiten - wegen - en rode kwaliteiten - woningen, bedrijven - worden uiteengelegd, beschouwen velen tegenwoordig als achterhaald. Het belangrijkste bezwaar is het verlies aan schoonheid, het gebrek aan duurzaamheid en het optreden van eenvormigheid (Van der Valk, 2000).

Bovenstaande ontwikkelingen zijn vooral zichtbaar in West-Nederland (Randstad, Deltametropool). Met het LNV-beleid wordt geïnvesteerd in de groenblauwe structuur van de Randstad. In *Veters Vast* (LNV, 2000) geven de betrokken regiodirecties van LNV een visie op de realisatie ervan. Er zijn vele knelpunten. Deze zijn gelegen in de grondprijzen en grondverwerving, in de robuustheid van de verbindingen, in de huidige inrichting van groengebieden en in de relatie met de rode ontwikkelingen. Er zijn vele ruimtelijke wensen, die niet allen gerealiseerd kunnen worden op de manier waarop de verschillende belanghebbenden het graag zouden willen. We zullen moeten zoeken naar inhoudelijke en procesmatige innovatieve (wellicht meervoudige en multifunctionele) oplossingen voor de gesignaleerde problematiek.

Voor de aanpak van complexe vraagstukken in de groene ruimte wordt een beroep gedaan op verschillende soorten kennis. Regionale beleidsnetwerken worden om die reden ook wel aangeduid als kennisnetwerken. In toenemende mate wordt het belang van kennis en de verschillende manieren waarop geleerd wordt onderkend om tot werkelijk vernieuwende oplossingen te komen voor complexe vraagstukken in de groene ruimte.

De oplossingen worden gezocht in slimme combinaties van functies, bijvoorbeeld door verweving (groen wonen plus natuur plus recreatie), stapeling (ecoduct over een snelweg) of opeenvolging in de tijd (groen bedrijventerrein, later groen wonen). Dergelijke functiecombinaties vereisen systeeminnovaties. Systeeminnovaties zijn integrale vernieuwingen die het niveau van een sector of een deelgebied overstijgen. Het gaat niet om de verbetering van bestaande functies, maar om een kwalitatieve sprong waarbij door betrokkenen met nieuwe functiecombinaties wordt geëxperimenteerd. Het gaat daarbij niet om 'doing things better', maar om 'doing better things'. Door innovaties worden bestaande praktijken overstegen (Dammers, 1999).

## **2.2 Institutionele context**

De ruimtedruk in West-Nederland brengt bestuurlijke drukte met zich mee. Met name op het regionale niveau bestaan naast beproefde (oude), meer hiërarchische vormen van beleidsvoering ook nieuwe, open vormen van beleidsvoering, die ook tegelijkertijd worden toegepast. De bestuurlijke drukte in West-Nederland is grotendeels inherent aan de organisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland<sup>4</sup>, maar voor een groot deel ontstaan doordat een aantal problemen niet meer op één schaalniveau, Rijk, provincies of gemeente, of binnen één sector kan worden aangepakt. Dit heeft geresulteerd in het ontstaan van diverse nieuwe bovenlokale en bovenprovinciale netwerken. Daarnaast heeft de ontwikkeling van deze pluriformiteit in beleidsvoering te maken met een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving, ontstaan door maatschappelijke ontwikkelingen en internationalisering van beleid.

Om een antwoord te vinden voor het optimaliseren van het gebruik van de ruimte in West-Nederland zijn vanaf 1990 de antwoorden gezocht in:

- a) Nieuwe bestuurlijke afstemmingsnetwerken (2.2.1);
- b) Verschuiven van taken en verantwoordelijkheden (2.2.2);
- c) Thematische bestuurs- en kennisnetwerken (2.2.3);
- d) Informele bestuurs- en kennisnetwerken (2.2.4)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> De ruimtelijke ordening in Nederland wordt gekenmerkt door functionele en territoriale scheiding. Met functionele scheiding wordt bedoeld op een onderscheid naar sectoren (landbouw, natuur, recreatie, wonen, werken, infrastructuur etc.) en facetten (ruimtelijke ordening, water, milieu). Met territoriale scheiding wordt bedoeld op een onderscheid naar schaalniveaus: rijk, provincies en gemeenten.

<sup>5</sup> Voor een meer uitvoerige beschrijving van de onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken wordt verwezen naar bijlage 2.

## 2.2.1 Bestuurlijke afstemmingsnetwerken

Binnen West-Nederland zijn nieuwe regionale bestuurs- en kennisnetwerken gecreëerd, waarbinnen afstemming plaatsvindt op het niveau van de stadsregio (Haaglanden en Rijnmond), tussen de stedelijke regio's (Zuidvleugeloverleg) en op het niveau van de Randstad (Bestuurlijke Commissie Randstad) of Groene Hart (Groene-Hart-overleg). Steden in de Randstad zijn met hun buurgemeenten uitgegroeid tot verstedelijkte regio's. Steden zijn allang niet meer in staat de behoefte aan ruimte binnen de eigen gemeentegrenzen te vervullen. Vandaar dat men vanaf de jaren '90 stadsregio's heeft ingesteld waarbinnen de betrokken gemeenten min of meer verplicht worden tot samenwerking op tal van terreinen. De Randstad kent vier kaderwetgebieden: de regio's Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Haaglanden (Den Haag). Deze stadsregio's voeren door de rijksoverheid aangereikte taken uit, bijvoorbeeld het opstellen van een ruimtelijk Structuurplan, waarmee de afzonderlijke gemeentelijke structuurplannen vervallen. Soms hebben de stedelijke regio's gelijkgeschakelde taken aan de provincies. Daarnaast zijn er ook samenwerkingsverbanden van gemeenten die niet als kaderwetgebied zijn aangemerkt, zoals de Drechtsteden en de Leidse Regio.



Figuur 2.1 Zuidvleugel Randstad

Maar ook de schaal van stadsregio's is in veel gevallen te beperkt. Sinds de jaren tachtig zijn de functionele relaties tussen regio's toegenomen. Ze raken meer en meer vervlochten met elkaar. Verkeer van mensen en goederen is toegenomen: afstand is een relatief begrip geworden. Bedrijven of inwoners laten zich weinig meer gelegen liggen aan gemeente- of regiogrenzen. Schaalvergroting doet zich voor op de arbeidsmarkt, woningmarkt, recreatie, onderwijs en cultuur. Overheden, markt en civil society zullen voorwaarden moeten scheppen om de schaalvergroting in goede banen te leiden. Dit vereist denken en handelen op de schaal waarop ontwikkelingen zich voordoen. Dit leidt tot nieuwe initiatieven van bovenregionale samenwerking en bestuurlijk partnerschap.

## 2.2.2 Verschuiven van taken

De vele regionale beleidsnetwerken konden vooral ontstaan door de decentraliseringstendens in het begin van de jaren negentig, die een definitieve ommezwaai naar het regionaal niveau inluidde (Hajer, 2002: 1). Die decentraliseringstendens deed zich op een aantal beleidsterreinen voor: bijvoorbeeld in het beleid voor de ruimtelijke ordening (introductie van diagonale planning in de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (1989) (Nadere Uitwerkingen) en ruimtelijke ordening en milieubeleid (gebiedsgericht beleid: ROM-gebieden), als in het beleid voor landbouw, natuurbeheer en visserij (introductie van gebiedsgericht beleid in het Structuurschema Groene Ruimte (1993): WCL-gebieden, SGP-gebieden). Rijksoverheden, als de ministeries van VROM en LNV, willen met de decentraliseringstendens laten zien dat zij een stap terug willen doen ten faveure van lagere overheden en marktpartijen (Hajer, 2002:1). De rijksoverheden voeren niet meer de regie op de inhoud van het beleid, maar nemen procesmatig de regierol op zich. Het beleid voor de groene ruimte wordt vooral gekarakteriseerd door een projectenaanpak.

Een procesmatige regierol vervullen en het voeren van decentraal beleid betekende voor alle partijen wennen aan nieuwe rollen en taken en veel aanloopproblemen: “De uitvoering liep regelmatig vast, ook door een onvoldoende ontwikkelde relatie tussen markt en overheid, het ontbreken van directe koppelingen tussen beleid en financieringsstromen en een globaal gezien mager functioneren van de uitvoeringsinstrumenten” (Hajer, 2002:1). Onderkend werd dat zwakke regionale coördinatie de uit- en doorwerking van beleid bemoeilijkt. Aan het huis van Thorbecke werd echter niet getoond. De oplossingen werden gezocht in vergaande institutionele ingrepen: introductie van de Kaderwet bestuur in verandering, aanpassingen en vernieuwingen in de WRO, introductie van de Tracéwet en het NIMBY-wetje (Hajer, 2002:1).

De regionale beleidsnetwerken zijn vooral te typeren als wisselende samenstellingen van rijks-, provinciale- en gemeentelijke overheden, al dan niet aangevuld met andere partijen (Hajer, 2002:3). In hun gezamenlijke projectenaanpak is “fundamenteel onduidelijk wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is” (Hajer, 2002: 3). Niet alleen voor buitenstaanders heerst onduidelijkheid, maar nota bene ook steeds vaker voor de betrokkenen zelf.

West-Nederland is een opeenstapeling van bestuurs- en kennisnetwerken, die elk hun eigen belangen volgen maar wel steeds afhankelijker van elkaar worden. Een heldere structuur van verantwoordelijkheden ontbreekt.

Vooraf bij ruimtelijke inrichting en leefbaarheid is er in West-Nederland veel bestuurlijke onmacht en stagnatie: plannen blijven op de plank liggen. Bij projecten van bovenlokale betekenis is het opdrachtgeverschap niet of gebrekkig georganiseerd. “De Randstad als regio van Europese allure, is bestuurlijk gesproken een rommelige aaneenschakeling van stadsgewesten en grote steden die alle hun eigen belangen volgen, plus vier provincies met te weinig profiel” (IPO, 2002: 6) en “De Randstadprovincies staan te veel in de slagschaduw van de grote steden om in dit gefragmenteerde veld de noodzakelijke coördinatie en slagkracht te weeg te brengen” (IPO, 2002).



Overal in Europa wordt het regionaal bestuur versterkt, maar Nederland is uitzondering op die trend, terwijl ook Nederland een sterk regionaal bestuur nodig heeft (IPO, 2002). De maatschappelijke problemen worden urgenter en vragen om een democratisch geworteld, sterker en op schaal gebracht regionaal bestuur. De huidige maatschappelijke onvrede over de geringe doorzichtigheid, aanspreekbaarheid en daadkracht van het openbaar bestuur is volgens de adviescommissie 'regionaal bestuur in Nederland' terug te voeren op de inrichting van het binnenlands bestuur.

Daarnaast denkt het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan maatwerk en differentiatie opdat de burger zich herkent in specifieke aandacht voor zijn eigen regio en omgeving. Dit willen provincies vorm geven via gebiedsgericht beleid in regio's. Het IPO voegt daar nog aan toe: "Op deze schaal is bij uitstek integratie van verschillende belangen mogelijk en kan sectorale verkokering worden tegengegaan. Op het niveau van de rijksoverheid is dat een mission impossible gebleken" (IPO, 2002:6). Provincies willen richting regering en burger laten zien dat zij hun handelend vermogen vergroten en wensen op prestaties te worden afgerekend.

Ook de voorzitter van het IPO constateert in zijn jaarrede (2002) dat alle overheden met enorme achterstanden kampen in realisatie van beleidsvoornemens. Hij constateert dat er een wanverhouding is tussen de energie, tijd en geld die in 'fantastisch mooie plannen' wordt gestoken en de vaak marginale en sterk ondergewaardeerde aandacht voor de uitvoering. Daarnaast constateert hij dat er een vanzelfsprekendheid is dat iedereen in overheidsland zich overal mee bemoeit en dat wij met het grootste gemak iedere keer weer nieuwe halfslachtige overlegstructuren creëren. Zonder schroom noemt hij het landsdelig overleg of Bans-trajecten. Hij vraagt zich af of overheden een kosten-batenanalyse aandurven. De overheden zijn te veel met zich zelf bezig. Hierdoor zijn zij onvoldoende in staat om de ontwikkelingen in de samenleving (civil society) en de private sector (markt) bij te benen.

Volgens de Raad van het Landelijke Gebied (2002) bestaat er bij maatschappelijke organisaties, maar ook bij individuele burgers een grote hoeveelheid energie en innovatief vermogen die nog onvoldoende wordt benut. Door het ingewikkelde beleidsbouwwerk, de sectorale, gedetailleerde en inflexibele regels, de grote uitvoeringsorganisatie op afstand en daardoor het onvermogen om in dialoog met de samenleving snel en slagvaardig tot maatwerk te komen.

Bovenstaande signaleringen stellen nieuwe eisen aan de manier waarop overheden hun beleidsvoering inrichten. Interactieve beleidsontwikkeling, coproductie van beleid, open planprocessen zijn aanduidingen die aangeven dat de overheden gezamenlijk met de maatschappelijke organisaties en burgers beleid willen voeren.

Een bestuurlijke trend is de verschuiving van government naar governance. Government verwijst naar een centrale overheid die stuurt. Governance verwijst naar een samenwerkingsgerichte stijl van regeren door overheidsinstellingen en niet overheidsinstellingen die deelnemen aan gemengde publieke en private netwerken (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002:24). Binnen governance wordt vaak nog een onderscheid gemaakt naar multi-actor governance en multi-level governance.

Multi-actor governance verwijst naar de vele verschillende typen actoren die gezamenlijk de sturing vorm geven. Multi-level-governance verwijst naar de verschillende bestuurlijke niveaus waarop besluitvorming plaats vindt (Kuindersma, 2002: 8,9). Daarnaast wordt ook multisector governance onderscheiden (Bressers en Kuks, 2001) verwijzend naar de integratie of vervlechting van inhoudelijke sectoren.

Volgens Hajer (2002:9) wedt het Rijk momenteel op twee paarden: het meer betrekken van de provincies bij de ruimtelijke ordening en tegelijkertijd de continuering van regionale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld WGR). Dit kan een effectief uitvoeringsbeleid in de weg staan. Onduidelijkheden en onvolkomenheden zijn veelal niet afkomstig zijn uit de context van het regionale schaalniveau zelf (multi-level governance), maar hangen veel meer samen met een haperende doorwerking van beleid in het algemeen (Hajer, 2002:9). Dit wordt allereerst aan het planningstelsel zelf gewijd (bestuursorganen kunnen niet worden gedwongen om plannen van een hoger schaalniveau over te nemen. De planningshorizonten verschillen en daarmee is ruimtelijke planning tijdrovend). Ook dit is een tekortkoming in multi-level governance. Anderzijds kunnen private partijen (markt en civil society) niet gedwongen worden om een bestemming te verwezenlijken. Hier gaat het om een tekortkoming in multi-actor governance.

Dit neigt ons er bijna toe om te pleiten voor een meer hiërarchisch planningstelsel zowel naar andere overheden als naar private partijen. Maar met het verdwijnen van hiërarchische relaties in het binnenlands bestuur en de opkomst van de netwerksamenleving zou dit een aanbeveling zijn die tegen de tijdsgeest in gaat.

Natuurlijk kan worden aanbevolen om het regionale schaalniveau institutioneel te versterken, maar dat betekent toch aan het huis van Thorbecke tornen en de formele introductie van de vierde of vijfde bestuurslaag (bovenlokaal en bovenregionaal schaalniveau). Dan focust de discussie zich op het primaat aan de politiek of de onkunde of onwil van de politiek (het parlementaire circuit) voor het toekennen van meer status aan het regionale schaalniveau.



*Foto: Thorbecke trekt hier een zuinig mondje.  
Vermoedde hij toen al dat drie bestuurlagen toch te zuinig was?*

De oplossing wordt ook gezocht in het schuiven met de regierol. Binnen en tussen de departementen wordt verschillend gedacht over de vraag wie het best de regisseur bij bijvoorbeeld plattelandsonwikkeling kan zijn. Vanuit het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (Bans) waar het ministerie van Binnenlandse Zaken een belangrijke trekker van is, worden gemeentelijke samenwerkingsverbanden als regisseur beoogd. Vanuit het Sturingsmodel waarbij het ministerie van LNV en VROM als voornaamste initiatiefnemers zijn betrokken, wordt de regierol aan de provincies toegewezen. En bij de kwaliteitsimpuls landelijk gebied zet het ministerie van LNV zichzelf in de regierol.

Verschuivingen vinden plaats in taken en verantwoordelijkheden tussen de ingebedde bestuurslagen als rijk, provincies en gemeenten (bijvoorbeeld regisseursrol van provincies versterken, zoals binnen het Sturingsmodel) en met nieuw gecreëerde bestuurs- en kennisnetwerken (Regionaal Innovatienetwerk), het stimuleren van gebiedsgericht beleid (SGB) en nieuwe beleidsinstrumenten (sturingsmodel, Bestuursakkoord Nieuwe Stijl). Verder vindt een heroriëntatie plaats binnen verschillende overheidsorganisaties. Zo stelt de provincie Zuid-Holland gebiedsportefeuilles in. Twee 'verschuivingen' werken we nader uit:

### ***Gebiedsportefeuilles bij provincie Zuid-Holland***

In 1999 zijn bij de collegevorming gebiedsportefeuilles ingesteld. De stadsprovincies gingen niet door, toen zijn toch de gebiedsportefeuillehouders in stand gehouden. Bijna alles loopt via die portefeuillehouders. Gebiedsportefeuillehouders zijn een loket, een coördinator. Ze zijn trekkers, maar ook de bestemmingsplantoetsing gebeurt door de gebiedsgedeputeerden. De hoofdafdeling gebiedsprogramma's ondersteunt dit. In deze vorm werkt alleen de provincie Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft hiermee een matrixorganisatie: sectoren en gebiedsprogramma's kruisen elkaar. De provincie Zuid-Holland probeert gebiedsgericht te werken in sectorthema's: Hollandse IJssel, groenblauwe slinger, zuidvleugel, kustontwikkeling. Deze thema's gaan weer dwars door de gebiedsindelingen binnen de provincie Zuid-Holland. Projecten zijn sector gelabeld. De thematisch indelingen gaan dus dwars door de traditionele functionele en territoriale opdelingen heen.

### ***Sturingsmodel***

Over het rijksbeleid voor het landelijk gebied zijn nieuwe afspraken gemaakt tussen overheden, alsmede over nieuwe rollen voor overheden. De nieuwe uitgangspunten voor de wijze waarop het rijksbeleid voor het landelijk gebied wordt gerealiseerd, is vastgelegd in een zogenaamd sturingsmodel. Het sturingsmodel geeft op hoofdlijnen de taken, rollen en verantwoordelijkheden aan van rijk en provincies bij (de uitvoering van) het gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied. Deze afspraken moeten leiden tot een bestuur nieuwe stijl, waarbij rijkskaders (bestuursovereenkomst en uitvoeringscontract) bottom up (provinciale uitvoeringsprogramma's en gebiedsprogramma's) worden ingevuld. Het sturingsmodel voor het landelijk gebied is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het rijk stuurt op hoofdlijnen en de provincie stuurt de uitvoering beleidsmatig aan via planvorming en programmering (regisseursrol);

- Het rijk spreekt de provincie aan op resultaten, zoals afgesproken in bestuursovereenkomsten;
- Vereenvoudiging van regels en budgetten.

Als de drie geopperde traditionele oplossingsrichtingen van een hiërarchische rijksoverheid, institutionele versterking van regionale schaalniveaus of het schuiven in regierollen afzonderlijk te kort schieten, waar kan dan wel heil van worden verwacht?

### 2.2.3 Thematische netwerken

Ook thematisch ontstaan bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld op het gebied van economie, mobiliteit en leefomgeving (AReA), waarbij de bestuurs- en kennisnetwerken dwars door de territoriale indelingen heen gaan. Hetzelfde geldt voor GIOS (Groen in en om de Stad), waarbij wordt gestreefd naar het versterken van verbindingen tussen de stedelijke en de landelijke bestuursnetwerken rond stadsrandzones. Bovenstaande initiatieven hebben gemeen dat ze geen formeel afzonderlijke bestuurslaag vertegenwoordigen maar steeds vaker als beleids- en planningsniveau worden gehanteerd (Provincie Zuid-Holland, 1997).



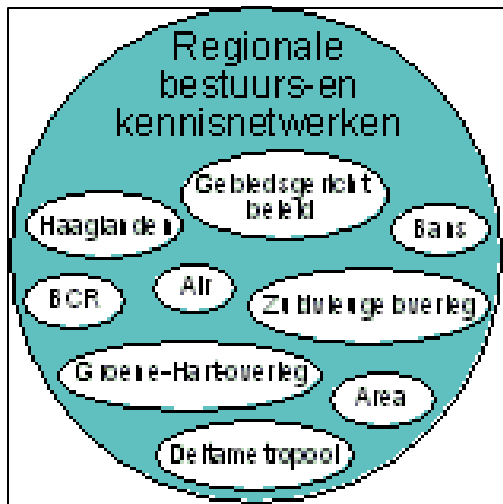
Figuur 2.2 AReA

### 2.2.4 Informele bestuurs- en kennisnetwerken

Naast genoemde formele bestuurs- en kennisnetwerken zijn informele initiatieven waar te nemen vanuit de civil society. Voorbeelden zijn de Vereniging Deltametropool en AIR-Zuidwaarts. De Vereniging Deltametropool, opgericht in 2000, is een initiatief van de wethouders van de vier grote steden. Een projectbureau is opgericht en wordt met name door de wetenschap, de technische universiteit in Delft ondersteund. Doel is de Randstad te transformeren in een stedelijk complex van internationaal formaat: een Europese Deltametropool. Het netwerk breidt zich langzaam uit. Er wordt een relatie gezocht met de formele bestuursstructuren (BCR) en met de ontwerpwereld (Rijksbouwmeester). Het valt op dat de netwerken momenteel worden gekenmerkt door functionele scheiding: de Vereniging Delta-

metropool als denktank, de BCR als bestuursstructuur en ontwerpateliers waarbij de Rijksbouwmeester een voorname rol speelt.

De manifestatie AIR-Zuidwaarts (eind jaren '90), is een initiatief vanuit de culturele wereld, gericht op het in beeld brengen van de verschillende beelden van de relatie tussen de stad (Rotterdam) en de omgeving (Hoeksche Waard), op basis waarvan ontwerpen plaats hebben gevonden. De manifestatie bestaat uit diverse activiteiten gedurende een jaar. Er is nauwelijks sprake van een verbinding met de overheid en de markt.



Figuur 2.3 Regionale bestuurs- en kennisnetwerken

## 2.3 Vraagstelling

De toepassing van inzichten in interactieve of open manieren van beleidsvoering in de praktijk van beleidsprocessen in de groene ruimte loopt voor velen tegen een aantal onbekende grenzen aan. Een veronderstelling van dit onderzoek is dat beleidsmakers, vanuit hun huidige positie en ervaring (goede en slechte) vormen van interactief beleid toepassen, nog weinig aandacht hebben voor leerprocessen die daaraan verbonden zijn, voor de rol van kennis en kennisontwikkeling en de institutionele inbedding van dergelijke processen.

De volgende vraag staat in dit rapport centraal:

*Kunnen de huidige bestuursvormen en beleidsinstrumenten in West-Nederland het vermogen ontwikkelen tot (gezamenlijke) probleemdefinitie(s) en tot een aanpak waarmee kwalitatieve veranderingen in de groene ruimte in West-Nederland kunnen worden gerealiseerd?*

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- welke soorten kennis bij welke kennisdragers dienen te worden betrokken in regionale netwerken om te komen tot innovatieve uitkomsten?

- hoe dienen regionale netwerken zich te verhouden tot institutionele domeinen en constitutionele kaders?

## **2.4 Methode**

Om de vragen te beantwoorden is eerst documentanalyse (rapporten, nieuwsbrieven, websites) en literatuuronderzoek verricht. Verder zijn interviews gehouden met sleutelpersonen van de diverse netwerken. Die interviews zijn afgenomen in de maanden november en december 2001. Ook zijn de onderzoeksresultaten in twee bijeenkomsten gepresenteerd bij het ministerie van LNV en vond hierna discussie plaats. In juli 2002 heeft een eerste presentatie van de onderzoeksresultaten en aansluitend een discussie plaatsgevonden binnen LNV, Directie Zuidwest. Voorts heeft in februari 2003 een presentatie plaatsgevonden binnen LNV. De commentaren zijn verwerkt in de rapportage.

### 3 Theoretisch kader: kennisontwikkeling en institutionele inbedding

#### 3.1 Inleiding

Het onderzoek biedt een analyse- en interpretatiekader dat bijdraagt aan leren van interactieve of open beleidsprocessen. Het doel is daarmee *het potentieel, dat is verbonden met uiteenlopende vormen van kennis – ingebracht door diverse actoren in een open of interactief beleidsproces – zodanig te activeren dat er goede kansen ontstaan op een kwalitatief hoogwaardige en vernieuwende aanpak van complexe groene-ruimte vraagstukken op het regionale niveau.*

Met ‘open’ of ‘interactieve’ beleidsprocessen worden die beleidsprocessen bedoeld, waarin een zekere variatie aan actoren bestaat, waarmee wordt bedoeld zowel overheden, als maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven of burgers. Een belangrijke veronderstelling is dat de definitie van het vraagstuk, het uitwerken van oplossingsrichtingen en de inzet van sturingsinstrumenten afhankelijk is van percepties van betrokken partijen afzonderlijk, maar pas in onderlinge interacties tot stand komt. Dit hangt in belangrijke mate ook samen met de complexiteit van vraagstukken in de groene ruimte, waardoor geen van de actoren afzonderlijk in staat is er volledig (en naar tevredenheid van anderen) greep op te krijgen. Kenmerkend is dat geen van de actoren op voorhand probleemeigenaar is, ook niet de overheid, hetgeen betekent dat probleemperceptie gezamenlijk tot stand komt. Cruciaal voor de mate van ‘openheid’ van beleidsprocessen is het vermogen van diverse actoren om daadwerkelijk deel te nemen.



*Figuur 3.1 Probleemdefiniëring is perceptiedeling*

Kennisontwikkeling is niet alleen gericht op het genereren van ideeën, maar ook het ontstaan van draagvlak voor deze ideeën door het toetsen van deze ideeën aan principes van democratische legitimatie en uiteindelijk het implementeren van deze ideeën of plannen<sup>6</sup>. Deze drie proceslijnen kunnen worden onderscheiden binnen beleidsprocessen. Hierbinnen passen verschillende activiteiten, methoden, technieken en actoren. Een opdeling in beleidsfasen suggereert al snel dat dergelijke beleidsprocessen lineair verlopen van ideegeneratie, via draagvlakbevordering naar

<sup>6</sup> Van Doorn, J.A.A. en C.J. Lammers, 1979. *Moderne sociologie. Een systematisch inleiding* Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij Het Spectrum. De Jonge, J. en M.Pleijte, 2003. *Evaluatie van en reflectie op Regiodialoog Noord-Limburg.*

implementatie. Bij innovatieve beleidsprocessen is geen sprake van een lineair proces waarbij onstane ideeën via eenmalige communicatie zijn over te dragen aan een volgende groep van betrokkenen. Het beleidsproces is op hoofdlijnen weliswaar gebaseerd op een ideaaltypische kennisstroom van vernieuwend concept naar implementatie, maar in werkelijkheid bestaat dit proces uit vele afzonderlijke cycli (iteratief proces).

Binnen innovatieve beleidsprocessen wordt bewust integratie of afstemming van kennissoorten, domeinen of schaalniveaus binnen nagestreefd, gericht op het ontstaan van transdisciplinaire kennis die niet meer is te herleiden tot een kennissoort, domein of schaalniveau of actoren en disciplines, waardoor de kans op reframing bij betrokkenen, ofwel het aanpassen van afzonderlijke referentiekaders, inclusief de daarbij behorende normen en waarden wordt vergroot. Door reframing wordt de kans op een innovatieve uitkomsten en het handelen hiernaar vergroot.

Om tot vernieuwende, creatieve ideeën te komen moeten niet alleen beleidsmakers of vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties betrokken zijn (zoals in het poldermodel gebruikelijk was en is), die gevangen zitten in hun eigen belangenkaders, maar ook onafhankelijke creatieve geesten. Om draagvlak te krijgen is onder meer instemming nodig van opinionleaders die het verhaal kunnen houden richting achterbannen. Om te komen tot implementatie is het van belang dat naast maatschappelijke acceptatie er ook bestuurlijke en financiële acceptatie is. Bestuurlijk en financieel draagvlak zorgen naast het benodigde maatschappelijke draagvlak voor besluitvorming en daadwerkelijke realisatie. Dat dit in de tijd achter elkaar gezet is, lijkt ook logisch. Zonder idee geen instemming, zonder instemming bij een idee geen uitvoering.

Vanuit de sociaalruimtelijke wetenschappelijke invalshoek is de idee van betekenisverlening aan ruimte, als onderdeel van de identiteit die mensen of groepen van mensen voor zichzelf zoeken, interessant. Voor beleidsprocessen in de groene ruimte is het relevant dat mensen zich op individueel en op groepsniveau met de ruimte om hen heen moeten kunnen identificeren en dat zij daarbij bovendien verschillende percepties van die ruimte kunnen hebben.

Het gezamenlijk betekenis geven aan en structureren en benoemen van complexe vraagstukken betekent dat de betrokken partijen in meerdere of mindere mate een leerproces doormaken. Dergelijke veranderingen (of transformaties) kunnen aangeduid worden als 'innovaties' als betrokkenen in een groepsproces, soms expliciet door de toepassing van procestechnieken, komen tot definitie en aanpak van een vraagstuk. Dergelijke beleidsprocessen kunnen worden opgevat als sociale leerprocessen.

Voor het bewerkstelligen van veranderingen in de groene ruimte moeten de betrokken partijen het vermogen hebben tot een gezamenlijke probleemdefinitie van het vraagstuk en aanpak ervan te komen. In navolging van Healey's definitie van 'institutional capacity', zijn aan dit vermogen drie aspecten te onderscheiden: 'relational resources', 'knowledge resources' en 'capacity for mobilisation' (Healey, 1998). Met de aandacht voor de rol van kennis en kennisontwikkeling in interactieve



beleids- en veranderprocessen in de groene ruimte richten wij ons op de verbinding tussen cognitieve hulpbronnen (knowledge resources) en het vermogen dat verschillende partijen hebben (en ontwikkelen) om in onderlinge interacties tot gezamenlijke probleemdefinitie en aanpak te komen (capacity for mobilisation). We richten ons op de kennis in beleidsprocessen (3.2) en de institutionele inbedding van kennis (3.3).

## **3.2 Kennis in beleidsprocessen**

In het onderzoek wordt de interactie zoals die plaatsvindt in beleidsprocessen geanalyseerd vanuit kennisontwikkeling. Centrale veronderstelling is dat de dynamiek in de kennisontwikkeling een belangrijke factor vormt voor het verloop en de uitkomsten van interactieve beleidsprocessen. Beleids- en innovatieprocessen in de groene ruimte zijn succesvol indien het vermogen wordt opgebouwd om te gaan met de dynamiek van kennisontwikkeling in regionale netwerken. Met de rol van kennis in beleidsprocessen wordt verwezen naar het geheel van ideeën, gegevens, informatie, definities, argumenten en emoties waarover diverse actoren beschikken en die in beleidsprocessen worden ingebracht. Kennis verwijst dus naar de cognitieve dimensie van interacties en uitwisselingen die in beleidsprocessen plaatsvinden. In het onderstaande worden de diversiteit van deelnemers (3.2.1), kennissoorten (3.2.2) en theorieën over kennisontwikkeling (3.2.3) uitgewerkt.

### **3.2.1 Diversiteit van deelnemers**

Ontwikkeling van transdisciplinaire kennis binnen interactieve beleidsprocessen kan bijdragen aan vernieuwende uitkomsten. Deze vorm van kennis ontstaat doordat verschillende kennisdragers (**k**ennisinstellingen, **o**verheden, **m**aatschappelijke organisaties, **b**edrijven en **b**urgers) door intensieve samenwerking allerlei soorten disciplinaire kennis en ervaringskennis met elkaar integreren. Diversiteit van deelnemers is een voorwaarde voor ontwikkeling van transdisciplinaire kennis binnen beleidsprocessen. LNV gebruikt binnen de Regionale Innovatienetwerken (RIN) de Kombi-aanpak. Binnen de RIN's wordt een netwerk gevormd bestaande uit de volgende soort van deelnemers:

**K**ennisinstellingen  
**O**verheden  
**M**aatschappelijke organisaties  
**B**edrijven en burgers  
**I**(nnovatie)

Typerend voor transdisciplinaire kennis is dat de resultaten meestal niet meer te herleiden zijn tot de bijdragen van de afzonderlijke disciplines of deelnemers. Dit is dan ook de kennisvorm met de hoogste mate van integratie, hoger dan monodisciplinaire kennis (geleverd vanuit één wetenschappelijke discipline), multidisciplinaire kennis (toepassing van verschillende wetenschappelijke disciplines

zonder dat interactie optreedt) en interdisciplinaire kennis (verschillende disciplinaire bijdragen worden door intensieve samenwerking met elkaar verweven), geïntegreerd met extradisciplinaire kennis (ervaringskennis).

### **3.2.2 Kennissoorten**

#### ***Disciplines***

Op het gebied van disciplinaire kennis ligt een verdeling alfa, bèta en gamma kennis voor de hand:

- Bèta = natuurwetenschappelijk, inclusief technische toepassingen
- Gamma = sociaalwetenschappelijk, inclusief sociale methodieken
- Alfa = normatief-filosofisch: ethiek, esthetiek, kentheorie, waartoe onder meer ontwerpkennis en ook beleidsfilosofie kunnen worden gerekend.

Bètakennis neemt van oudsher een dominante positie in wanneer het gaat om vraagstukken van inrichting, beheer en gebruik van de groene ruimte. Te denken valt aan natuurwetenschappelijke kennis op het gebied van bodem, water, milieuhygiëne, landbouw, milieu en natuur. In de loop van de tijd is daarnaast het bestand aan gammakennis steeds verder uitgebreid; daarbij kan gedacht worden aan sociaalwetenschappelijke kennis over thema's als plattelandseconomie, leefbaarheid, landschap en recreatie en economie (ook landbouw) alsook aan beleidswetenschappelijke kennis, bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie van besluitvormingsprocessen. Alfakennis is minder prominent vertegenwoordigd.

#### ***Formeel en informeel***

Naast kennis die gerelateerd is aan formele, wetenschappelijke bronnen van kennis zijn er informele, situatiegebonden, praktische vormen van kennis die actoren meebrengen in beleidsprocessen. De ontwikkeling van dergelijke kennis is gebonden aan de praxis – dat wil zeggen aan wisselwerkingen van denken en doen – en is niet ingegeven door wetenschappelijke doelstellingen. Op voorhand kunnen een aantal kennissoorten die zich in beleids- en veranderprocessen in de groene ruimte manifesteren worden genoemd.

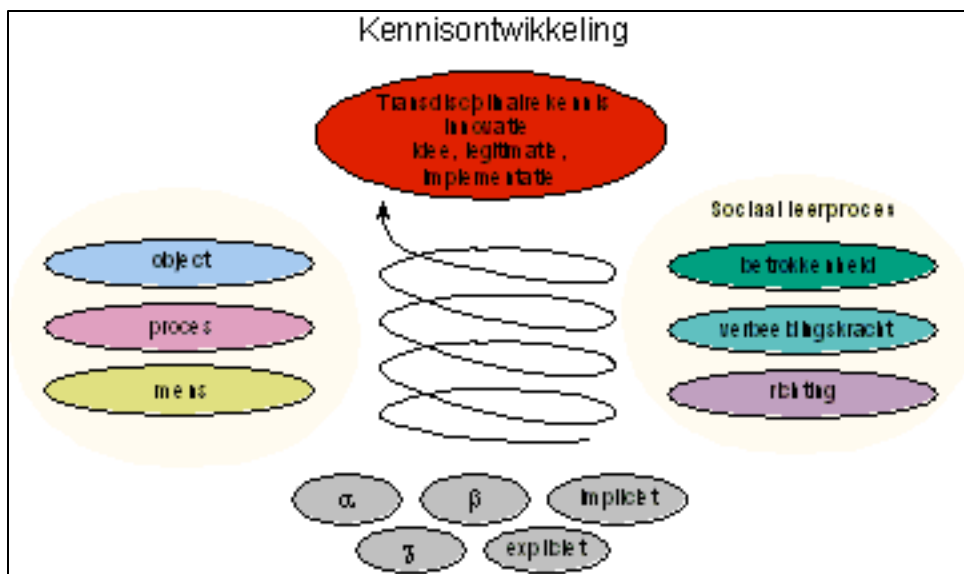
Voor economische activiteiten staan de mogelijkheden tot benutting van de groene ruimte centraal. Aan economische activiteiten in een gebied is in belangrijke mate bedrijfseconomische kennis verbonden. Voorstellen tot veranderingen worden door economische actoren beoordeeld op de mate waarin eventuele investeringen of gewijzigde omstandigheden het inkomen uit bedrijfsvoering beïnvloeden. Gamma (economische/bedrijfseconomische) kennis overheerst in dit opzicht. Naast een effect op het niveau van bedrijfsvoering heeft benutting van de groene ruimte relaties met sociale draagvlak en leefbaarheid. Ook in deze wisselwerking tussen economische activiteiten, voorzieningenniveau, en andere structurele kenmerken van een gebied speelt met name gamma (regionaaleconomische, sociaalruimtelijke) kennis een rol.

Binnen economische activiteiten geldt in het bijzonder voor de landbouw, evenals voor andere grondgebonden economische activiteiten, dat deze bedrijfseconomische, ook macro-economische kennis, managementwetenschappelijke kennis verbonden is met ervaringskennis van lokale omstandigheden. Daarnaast is van belang dat beleidswijzingen of andere veranderingen gerelateerd worden aan een specifieke, bedrijfsinterne strategie (zoals de landbouwbedrijfsstijl). Gammakennis (economische/bedrijfseconomische) is in dit opzicht nauw verweven met bètakennis (teeltechnische/bodemkundige/productietechnische) en lokaal gewortelde ervaringskennis (omgevingsfactoren/economische structuur in streek).

### 3.2.3 Kennisontwikkeling

Om te komen tot kennisontwikkeling (transdisciplinaire kennis, reframing en innovatieve uitkomsten) zijn diverse benaderingen te onderscheiden. De volgende benaderingen worden uitgewerkt:

- fasenmodel van kenniscreatie
- evenwichtige ontwikkeling van object, proces en mens
- sociale leerprocessen



Figuur 3.2 kennisontwikkeling

#### **Fasenmodel van kenniscreatie**

Om na te gaan of er kennisontwikkeling heeft plaatsgevonden maken we gebruik van een indeling van kenniscreatie. Nonaka en Takeuchi geven een vierfasen model voor het proces van kenniscreatie waarin de verschillende vormen van kennisconversie terugkomen: socialisatie, externalisatie, combinatie en internalisatie. De Jonge en Jonkhof (2002) hebben hierop een uitwerking gemaakt die van toepassing kan zijn op de ontwikkeling van ruimtelijke concepten. Het fasenmodel vertoont een spiraalvormig karakter waarbij kennis (leerervaringen) steeds op een hoger niveau worden gebracht. In de analyse van processen in regionale netwerken niet zozeer in de

volgtijdelijke fasen geïnteresseerd zijn, maar vooral in de mate waarin sprake is van kennisontwikkeling, zijn hier op basis van de 'fasen' die door Nonaka en Takeuchi gedefinieerd zijn vier niveaus benoemd in combinatie met de onderscheiden kennissoorten en de verschillende domeinen die de institutionele context van regionale netwerken karakteriseren.

Niveau	Kenmerken van kennisontwikkeling in beleidsprocessen
Niveau 1	<i>Ervaringskennis delen (socialisatie)</i> : uitwisseling van ervaringskennis vanuit verschillende domeinen (overheid, markt en civil society. Door uitwisseling ontstaat in een gemeenschappelijke ervaring vertrouwen en bereidheid voor het delen van visies en kennis. Actoren worden zich bewust van eigen vaste posities en standpunten ('frames') ten opzichte van anderen. Zo wordt de basis gelegd voor vernieuwende inzichten.
Niveau 2	<i>Concepten creëren (externalisatie)</i> : op basis van gemeenschappelijke gedeelde uitgangspunten voor een gebied (kan ook 'agree to disagree' zijn) vindt intensieve dialoog plaats om persoonsgebonden ervaringskennis om te zetten in expliciete kennis. Creatieve technieken, procesbegeleiding en het introduceren van aanvullende formele kennis uit verschillende disciplines kunnen als nieuwe elementen in het regionale netwerk geïntroduceerd worden voor gezamenlijke ideevorming. Actoren komen los van vaste posities en standpunten.
Niveau 3	<i>Archetype ontwikkelen (combinatie)</i> : het verder uitwerken van een strategie naar een concreet concept in de vorm van een plan, ontwerp of programma. Hierbij is de combinatie van verschillende kennissoorten aan de orde, bijvoorbeeld ten behoeve van de formele juridische vormgeving, de financiering of de technische uitwerking.
Niveau 4	<i>Toepassen (internalisatie)</i> het archetype (ruimtelijk plan) moet worden toegepast, ook buiten het regionale netwerk. Het concept, plan of programma moet worden uitgedragen naar derden, hetgeen betekent actoren die binnen het regionale netwerk aan het gezamenlijk proces hebben deelgenomen zich de nieuw ontwikkelde kennis eigen hebben moeten maken. In zijn meest vergaande vorm zal sprake zijn van 'reframing', waarbij actoren ook veranderingen in hun vaste posities en diepliggende normatieve standpunten hebben aangebracht.

Hierbij worden in beginsel drie vormen van kennis onderscheiden: expliciete, impliciete en ervaringskennis. Expliciete kennis is geformaliseerd. Er is een scherpe scheiding tussen object en subject. Expliciete kennis wordt tot uitdrukking gebracht in formele en systematische taal en betreft gegevens, wetenschappelijke formules, handleidingen en dergelijke. Impliciete of persoonsgebonden kennis is persoonlijk en diep geworteld in het handelen. Het bestaat uit routines, idealen, waarden, emoties, intuïtie, subjectieve inzichten en ingevingen.

Ervaringskennis is als het ware beschouwd als een afgeleide van formele wetenschappelijke kennis. Maar juist met het onderscheid tussen formele en informele kennis die zo relevant is vanuit het perspectief op beleidsprocessen, is het van belang ervaringskennis en formele wetenschappelijke kennis met elkaar in een logisch verband te brengen.

De hier volgende indeling in vormen van kennisintegratie gaat uit van twee basale kennistypen, namelijk: extradisciplinaire of ervaringskennis en monodisciplinaire kennis. Daarvan uitgaande worden er drie integratieniveaus onderscheiden, aangeduid als multidisciplinair, interdisciplinair en transdisciplinair.



Figuur 3.3 kennisconversie volgens Nonaka en Takeuchi (De Jonge en Jonkhof, 2002)

Wanneer men binnen de organisatie van beleids- en planvormingsprocessen erin slaagt op het goede moment de benodigde kennis te creëren en te benutten, versterken deze vier vormen van kenniscreatie elkaar. Socialisatie leidt tot externalisatie, leidt tot combinatie, leidt tot internalisatie, leidt tot socialisatie. Innovatieve uitkomsten kunnen dan worden verwacht.

### **Evenwichtige ontwikkeling van object, proces en mens**

Uit de studie 'magische momenten in de ruimtelijke planvorming (2001)' blijkt dat om te komen tot innovatieve ruimtelijke plannen en ontwerpen aandacht moet worden besteed aan het *object* (plan, ontwerp, de ruimte), aan het *proces* om te komen tot een dergelijk object en aan de veranderingsprocessen van *mensen*. Bij het ontwikkelen van een plan is ontwerp-kennis nodig. Verder kennis over de fysieke ruimte (hydrologische, ecologische, sociaal-geografische en biologische kennis). Om te komen tot een innovatief plan of ontwerp moeten innovatieprocessen worden doorlopen. Hiervoor is kennis nodig van procestechneken, kennis van planologie, bestuurskunde, organisatiewetenschap en dergelijke. Mensen dienen te worden meegenomen in innovatieprocessen. Niet alleen de ontwerpers, maar ook bestuurders, bewoners en dergelijke. Wanneer hieraan te weinig aandacht wordt besteed kan het zijn dat de innovatieve ideeën niet worden begrepen en stranden. Innovatieve ontwerpprocessen zijn veranderingsprocessen. In de ruimtelijke planvorming is deze notie, in tegenstelling tot in de managementliteratuur nog niet doorgedrongen. De waarde van sociaal-psychologische kennis en sociotechniek wordt vaak onderschat.

### **Sociale leerprocessen**

Een Community of Practice (CoP) is een groep mensen die een gemeenschappelijk belang of passie delen en door het vrijelijk uitwisselen van hun kennis, inzichten en

ervaringen samen leren en al doende nieuwe manieren ontwikkelen om met de problemen en uitdagingen die ze tegenkomen om te gaan. Het doorlopen van sociale leerprocessen staat centraal in het concept dat is uitgewerkt door Etienne Wenger (1998), die het vooral toepast als managementstrategie om te komen tot innovaties (comperatieve concurrentievoordelen) binnen grote bedrijven. Het concept kan ook worden toegepast voor complexe ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau.

Binnen een CoP worden gezamenlijke activiteiten ontwikkeld, waarbij impliciete en expliciete kennis tussen diverse personen met diverse achtergronden, zienswijzen en motivaties wordt uitgewisseld. Groepen ontwikkelen een gemeenschappelijke taal en er ontstaan nieuwe begrippen, betekenissen en identiteiten.

Sociale leerprocessen worden gestimuleerd door het versterken van *betrokkenheid*, *verbeelding* en *richting*. Er dient betrokkenheid vanuit diverse disciplines, sectoren en schaalniveaus te ontstaan. Echte betrokkenheid (engagement), niet vanuit belangen, maar vanuit kennis, aspiraties en dergelijke. Wanneer er geen verbeeldingskracht is, ontstaan er geen nieuwe betekenissen, ideeën, plannen en ontwerpen. Wanneer er geen richting is blijft de acceptatie en de implementatie achterwegen. Ideeën die binnen de CoP worden ontwikkeld moeten vroegtijdig worden uitgewisseld met de 'buitenwereld', zoals bestuurders, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, die vaak niet worden betrokken in een beleidsproces, maar zich wel geconfronteerd zien met de uitkomsten. Er is sprake van een wisselwerking tussen de CoP en de buitenwereld.

Om binnen complexe beleids- en planvormingsprocessen te komen tot nieuwe gezamenlijke betekenissen en uitkomsten dient er een omgeving te worden gecreëerd waarbinnen de sociale leerprocessen worden gestimuleerd. In de onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland gaan we na in hoeverre deze voldoen aan de principes van sociale leerprocessen.

Om de betrokkenheid binnen bestuursvormen en beleidsinstrumenten te beoordelen wordt gekeken naar:

- betrokken partijen (vergelijk Kombi)
- formaliteit van de betrokkenheid (betrokkenheid uit belangen of betrokkenheid uit de wens om samen iets te creëren)

Om de verbeeldingskracht binnen bestuursvormen en beleidsinstrumenten te beoordelen wordt gekeken naar de:

- inzet van ontwerpers, creatieve beroepen
- inzet van creatieve technieken gericht op mens
- inzet van innovatieve procestechnieken

Om de richting binnen bestuursvormen en beleidsinstrumenten te beoordelen wordt gekeken naar:

- de koppeling met bestuur en beleid
- de financieel-economische koppeling
- de juridische koppeling
- de koppeling aan de beleving van mensen

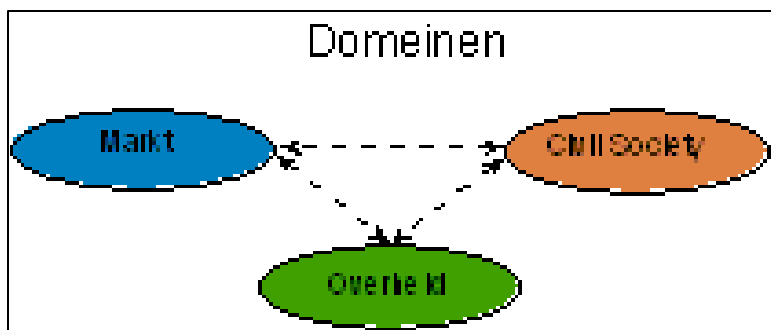
### **3.3 Institutionele inbedding van kennis**

Bij de institutionele setting en inbedding van nieuwe regionale netwerken gaat de aandacht uit naar 1) de institutionele domeinen waarin die netwerken zich bevinden en 2) naar de verhouding met de formele constitutionele bestuurskaders. Daarmee bestaat zowel aandacht voor de institutionele setting als voor de institutionele inbedding van die regionale netwerken. Het onderscheiden van verschillende domeinen en schaalniveaus is van belang voor kennisontwikkeling. In de verschillende domeinen en tussen en op de verschillende schaalniveaus spelen andere, verschillende kennissoorten een rol. Voorts wordt nagegaan of sprake is van een institutionele setting of inbedding van regionale netwerken, die leidt tot permanente kennisontwikkeling.

#### **3.3.1 Institutionele domeinen**

Institutionele domeinen zijn maatschappelijke ordeningsmodellen. Een maatschappelijk ordeningsmodel is een vereenvoudigde weergave van veronderstellingen die ten grondslag liggen aan mechanismen waarlangs planning, ordening, coördinatie en verdeling van maatschappelijke vraagstukken tot stand komen. Maatschappelijke ordeningsmodellen worden vooral geïdentificeerd met de staat, de markt en de civil society. Op macrosociologisch niveau worden die instituties onderscheiden, die langs eigen logica zijn georganiseerd en eigen structuren voortbrengen die het handelen van actoren beïnvloeden. Deze drie institutionele clusters kunnen opgevat worden als ideaaltypen van maatschappelijke ordening:

- De staat heeft wettelijke bevoegdheden om gezaghebbend (hiërarchische macht) te oordelen. Het openbaar bestuur (politieke gezagsdragers en overheidsinstellingen) is de belangrijkste verschijningsvorm.
- De markt werkt vooral via vraag en aanbod. Voorwaarde voor deelname is koopkracht (geld). Ondernemingen vormen de belangrijkste verschijningsvorm.
- De civil society: “de verzameling maatschappelijke verbanden –stichtingen, verenigingen, organisaties- waarin burgers van alles met elkaar ondernemen zonder daarbij door overheden sterk gereguleerd en voortdurend gecontroleerd te worden. Hoe verstrengeld ze onder meer door subsidies ook met de staat zijn, ze vormen een semi-autonoom veld dat de kern vormt van een democratische samenleving (Dekker, 1994:11)”. “Het zijn die delen van de samenleving buiten openbaar bestuur en markt die direct of indirect van belang zijn voor bestuurlijk-politieke processen” (Dubbink, 1999: 195).



Figuur 3.4 Domeinen

Pestman & Van Tatenhove (2001:14-15) spreken van een wederzijds doordringen van de drie institutionele domeinen, waardoor overgangsgebieden ontstaan waar verschillende logica tegelijkertijd van kracht zijn. Marktpartijen moeten maatschappelijke normen van solidariteit handhaven, overheidspartijen moeten marktconform werken en maatschappelijke organisaties worden met publieke taken belast of gaan zich steeds meer als onderneming gedragen. Ook burgers worden op verschillende manieren door overheden aangesproken: als calculerend individu, als gezagsgetrouw burger en als solidair burger.

“De nieuw ontstane situatie maakt het niet langer mogelijk dat de staat via haar eigen logica maatschappelijke problemen kan oplossen” (Pestman & Van Tatenhove, 2001: 14-15). Vandaar dat in toenemende mate rekening wordt gehouden met de verschillende logica door actoren uit de verschillende institutionele domeinen bij de beleidsvoering te betrekken. Hierbij moeten zelfs de veronderstellingen of grondslagen van dit beleid ter discussie kunnen worden gesteld.

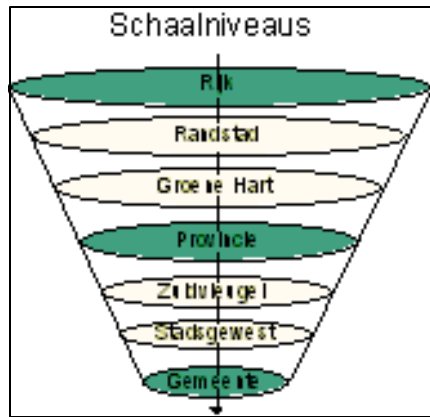
### 3.3.2 Formele constitutionele bestuurskaders en de behoefte aan regionale netwerken

In het formele constitutionele bestel zijn drie bestuurslagen op drie verschillende schaalniveaus onderscheiden: het rijk, provincies en gemeenten. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen, in de grondwet verankerde positie. Het lukt steeds minder goed om de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke problemen op een laag of schaalniveau aan te pakken. Wat betekent dit nu voor het formele constitutionele nu vraagstukken niet meer aansluiten bij gemeente- of provinciegrenzen? Er worden formeel geen nieuwe bestuursstructuren in het leven geroepen in de zin van het ontstaan van een vierde bestuurslaag met een democratisch gekozen eigen bestuur. Maar in Nederland is wel sprake van laveren in een driehoeksverhouding binnen het formeel constitutioneel bestel. Het gaat om niet eenvoudig te realiseren samenwerking en afstemming tussen de drie gelijkwaardige bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Die samenwerking en afstemming vindt doorgaans plaats in 'regionale' netwerken. In Nederland kennen wij geen eenduidige betekenis toe aan het begrip 'regio'. De stadsgewesten (kadergebieden) worden regio's genoemd, de provincies worden regio's genoemd, de bovenprovinciale landsdelen worden regio's genoemd en



daarnaast worden functionele regio's (Politie, onderwijs etc.) onderscheiden en hebben de rijksdepartementen diensten en inspecties in regio's.

Bij regionale netwerken gaat het hier om bovenlokale (qua schaalniveau tussen gemeenten en provincies in) en bovenprovinciale regio's (qua schaalniveau tussen provincies en rijk in).



Figuur 3.5 Schaalniveaus



## **4 Kennisontwikkeling binnen regionale bestuurs- en kennisnetwerken voor ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland**

### **4.1 Diversiteit van deelnemers**

In deze paragraaf wordt de vertegenwoordiging binnen de diverse bestuurs- en kennisnetwerken beoordeeld vanuit het KOMBi-concept. Om te komen tot vernieuwende oplossingen moet worden gestreefd naar het totstandkomen van transdisciplinaire kennis. Een voorwaarde om hiertoe te komen is de vertegenwoordiging van een diversiteit aan deelnemers: kennisorganisaties, overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.

#### ***Bestuurlijke Commissie Randstad***

De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van diverse niveaus van de overheden (Rijk, provincies en grote gemeenten) binnen de Randstad. Ook zijn enkele maatschappelijke organisaties, zoals de WLTO en de ANWB betrokken. Echter kennisorganisaties, bedrijven en burgers ontbreken. Voor een deel voldoet de BCR aan de voorwaarden van KOMBi. Ook inhoudelijk kent de BCR een smalle vertegenwoordiging. Het zijn vooral deelnemers vanuit de ruimtelijke ordening. Er is sprake van weinig deelname van groene of blauwe vertegenwoordigers, zowel qua organisaties als qua thema. Het valt niet te verwachten dat binnen de BCR transdisciplinaire kennis ontstaat.

#### ***Groene Hartteam***

Het Groene Hartteam is een afstemmingsoverleg op het niveau van het Groene Hart en bestaat uit diverse overheden (5 ministeries, drie provincies, de stadsregio's, gemeenten (67) en waterschappen) en maatschappelijke organisaties, zoals de WLTO, Natuur en Milieu en de ANWB op Randstadniveau en de Kamers van Koophandel, die het bedrijfsleven vertegenwoordigt. Kennisorganisaties, individuele bedrijven, natuur- en milieuorganisaties en burgers ontbreken. Het zijn vooral beleidsmedewerkers die zijn betrokken. Een koppeling met de grote steden, relevant voor de grens van het Groene Hart en stadsranden, ontbreekt.

#### ***Stadsgewesten***

De stadsgewesten Haaglanden en Stadsregio Rotterdam bestaan uit overheden. Het zijn koepelorganisaties die wordt gevoed door beleidsmedewerkers van de diverse aangesloten gemeenten. Bij het opstellen van een regionaal structuurplan worden de medewerkers ruimtelijke ordening van de aangesloten gemeenten betrokken. Andere overheidsniveaus, als Rijk, provincie en aangrenzende gemeenten zijn niet betrokken. Bij de planvorming zijn geen vertegenwoordigers van kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven en burgers direct betrokken. Men krijgt via de wettelijk vastgelegde inspraak de gelegenheid een bijdrage te leveren aan de planvorming.

Bij het opstellen van het structuurplan is sprake van intragemeentelijke afstemming met de beleidsvelden: milieu, verkeer en vervoer, economische zaken en volkshuisvesting en groen. Het landelijk gebied krijgt weinig aandacht. Stedelijke functies staan centraal.

### ***GGB/Bans***

Bij de uitwerking van het gebiedsgerichte beleid zijn diverse partijen betrokken: de provinciale en gemeentelijke overheid, de regionale maatschappelijke organisaties en soms ook vertegenwoordigers van het regionale (landbouw)bedrijfsleven en burgers. Kennisorganisaties zijn niet betrokken. De betrokkenheid is vooral sterk regionaal georiënteerd. Binnen GGB en Bans is het mogelijk dat KOMBi aanwezig is. Echter veelal zijn alleen de laagste schaalniveaus dan betrokken. Bij GGB is sprake van een getrapte interactie. Het Rijk geeft de kaders, maar is niet betrokken bij de uitwerking. Het zijn vooral de sectoren water, landbouw en natuur en de lagere (lokale en regionale) overheden die zijn betrokken bij de uitwerking van het beleidsinstrument. Bij Bans zijn vooral gemeenten betrokken. Voor beide vormen geldt dat de stedelijke vertegenwoordigers niet actief zijn binnen het netwerk.

### ***Deltametropool***

De Vereniging Deltametropool is een initiatief van de Technische Universiteit Delft en de grote steden in de Randstad. Inmiddels is de betrokkenheid gegroeid. Ook andere kennisorganisaties zijn betrokken geraakt, zoals de Wageningen Universiteit. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties, zoals de WLTO, GLTO, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, ANWB VNO/NCW, alsmede Kamers van Koophandel en woningbouwcorporaties betrokken. Het netwerk breidt zich steeds verder uit. Zo raakt ook het Rijk sterker betrokken. Nog niet betrokken zijn de Stadsregio's en de provincie. Ook het bedrijfsleven en burgers ontbreken.

### ***AReA***

AreA is een project dat bestaat uit diverse overheden (Rijk en provincies) op een provincie- en landsgrenzen overstijgend schaalniveau. Vanuit het Rijk zijn diverse ministeries betrokken als VenW, LNV en VROM. Daarnaast zijn diverse maatschappelijke organisaties betrokken, zoals WLTO, AVVB en ANWB. Kennisinstellingen, bedrijven en burgers ontbreken.

### ***AIR***

AIR-Zuidwaarts is een project dat is geïnitieerd vanuit de ontwerpwereld (Architectuurinstituut Rotterdam), in samenwerking met de gemeente Rotterdam. Ook diverse gemeenten uit de Hoeksche Waard participeren binnen het project. Overige overheidsniveaus zijn daarentegen niet betrokken. Ook diverse maatschappelijke organisaties hebben aan het project meegewerkt. Daarnaast hebben diverse groepen burgers deelgenomen aan activiteiten om de diversiteit van de Hoeksche Waard in beeld te brengen. Zo heeft men de ontwerpogave geschetst. Bedrijven waren hierbij niet betrokken. Er is sprake van een getrappt proces. Bij het uiteindelijke ontwerpproces zijn zowel overheden, maatschappelijke organisaties en burgers niet betrokken geweest. Dit vond plaats door diverse ontwerpteams. Hiermee zijn 'kennisinstellingen' toegevoegd.

BCR	O + M
Groene Hartteam	O + M
Stadsgewesten	O
GGB/Bans	O + M + B
Deltametropool	K + O + M
AreA	O + M
AIR	K + O + M + B

### ***Conclusie***

In de bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken komen alleen binnen AIR alle vereiste kennisdragers om te komen tot transdisciplinaire kennis voor, echter niet tegelijkertijd. Binnen de overige netwerken ontbreken telkens een of meer kennisdragers om te komen tot transdisciplinaire uitkomsten, de basis voor systeeminnovaties. Om te komen tot echte vernieuwing zouden binnen het gebiedsgerichte beleid meer kennisdragers moeten worden toegevoegd. Om binnen de Deltametropool tot transdisciplinaire kennis te komen zouden ook het bedrijfsleven en burgers betrokken moeten worden. Bij de Deltametropool is sprake van een langzaam uitdijend netwerk. Steeds meer organisaties zijn bereid deel te nemen, omdat er sprake is van een vernieuwende werkwijze en zicht ontstaat op vernieuwende uitkomsten. Dit moet ook zichtbaar worden gemaakt bij het bedrijfsleven en burgers. Van de overige netwerken mogen volgens de theoretische uitgangspunten geen innovatieve uitkomsten worden verwacht.

## **4.2 Diversiteit van kennissoorten**

Bij de diversiteit van kennissoorten wordt voor de verschillende bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland in deze paragraaf beschreven welke van de onderscheiden kennissoorten (disciplinaire kennis, formeel en informeel) aanwezig zijn.

### ***Bestuurlijke Commissie Randstad***

Binnen de BCR staat bestuurlijke afstemming op het schaalniveau van de Randstad tussen overheidslagen op het gebied van de ruimtelijke ordening centraal. Binnen de BCR nemen de betrokkenen deel vanuit strategische posities. Er is vooral sprake van inzet van formele gammakennis (bestuurskundige, planologische en juridische kennis) over beleid, plannen, procedures en bevoegdheden.

### ***Groene Hartteam***

Het Groene Hartteam streeft vooral naar afstemming van beleid ten aanzien van het Groene Hart. Het zijn vooral beleidsmedewerkers die vanuit formele posities hun kennis over beleid, plannen en procedures inbrengen. Het gaat dan ook vooral om formele gammakennis. Daarnaast speelt inhoudelijke objectgerichte kennis van natuur, milieu, landbouw en recreatie een rol. Alfakennis en informele, lokale ervaringsdeskundigheid ontbreken voor een groot deel.

### ***Gebiedsgericht beleid (ggb-bans)***

Binnen het gebiedsgericht beleid wordt vooral informele bètakennis (ervaringsdeskundigheid van de betrokkenen uit het gebied) ingezet. Het gaat daarbij vooral om kennis over ruimtelijke ordening en over fysiek-ruimtelijke kennis (ecologie, hydrologie en landbouwkennis). Daarnaast is er beperkt sprake van inzet van gammakennis, kennis over beleid en wet- en regelgeving. Binnen economische activiteiten, in het bijzonder voor de landbouw en ook andere grondgebonden economische activiteiten, geldt dat de bedrijfseconomische kennis verbonden is met ervaringskennis van lokale omstandigheden. Binnen het gebiedsgerichte beleidsproces wordt weinig kennis van buiten de regio betrokken binnen de gebiedsgerichte uitwerking. Inzet van wetenschappelijke kennis is beperkt en men maakt weinig gebruik van inzichten en ervaringen van elders. Ook de ontwerpdeskundigheid (alfa) wordt in beperkte mate ingezet.

Gebiedsgericht beleid, Bans en de toepassing van het sturingsmodel, zorgt voor organisatieveranderingen binnen de provincie. De provinciale organisatie was lange tijd vooral sectoraal bepaald. Gebiedsgericht beleid heeft geleid tot een regionale indeling, waarbinnen een integratie van sectoren wordt nagestreefd, waardoor interdisciplinariteit ontstaat.

### ***Stadgewesten***

Binnen de stadsgewesten vindt door de deelnemende gemeenten afstemming plaats op het gebied van ruimtelijke ordening. Het gaat daarbij om formele kennis en betreft vooral gamma en bètakennis op het gebied van ruimtelijke ordening, regionale economie, volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu. Ook ontwerp-kennis wordt niet ingezet. Het ruimtelijk beleidsproces kan worden gekarakteriseerd als een formeel en traditioneel planvormingsproces.

### ***Deltametropool***

Bij het ontstaan van de Vereniging Deltametropool was er sprake van inzet van voornamelijk formeel-wetenschappelijke bètakennis op het gebied van bouwkunde, civiele techniek en architectuur. Het object staat centraal. Er was nog weinig aandacht voor maatschappelijke vraagstukken en de mensdisciplines. De inzet van met name formele en informele gammakennis is in de loop van de tijd versterkt, door deelname van gemeenten en maatschappelijke organisaties. Er is nog een beperkte inzet van ervaringsdeskundigheid en informele en lokale kennis van burgers.

### ***AReA***

Binnen AReA wordt gestreefd naar een gezamenlijke aanpak van een corridor. Op hoog schaalniveau is gestart met een gezamenlijk formeel proces, waarbij de inzet van gamma (beleid en economie)- en bètakennis (infrastructuur, civiele techniek) centraal staat. Enige aandacht bestaat voor natuur en milieu, maar deze kennis is nog nauwelijks aangeboord binnen AReA. Ook is nauwelijks sprake van inzet van alfakennis, ontwerp-kennis en mensgerichte disciplines. Ook informele kennis wordt nauwelijks ingezet.

## **AIR**

Omdat het initiatief voor AIR vanuit de culturele sector is genomen, is sprake van inzet van vooral informele alfa-kennis. De nadruk ligt op het inventariseren van de diversiteit aan lokale ervaringsdeskundigheid, met name op het gebied van beleving en gebruik van de ruimte. Daarnaast staat ontwerpen centraal. De koppeling met formele bestuursnetwerken en beleid heeft nauwelijks vorm gekregen. De inzet van gamma-kennis is zodoende beperkt gebleven. Van de inzet van bèta-kennis is in diverse ontwerpen sprake. Het speelt geen centrale rol.

## **Conclusie**

Voor het ontwikkelen van Knowledge capacity, als basis voor Institutional Capacity is betrokkenheid bij een vraagstuk van voldoende verschillende kennissoorten en –niveaus belangrijk. De onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken hebben wij hier vanuit benaderd. Binnen geen van de bestudeerde netwerken vinden we een optimale vertegenwoordiging van kennissoorten.

In de meeste van de bestudeerde netwerken is een beperkt aantal kennissoorten vertegenwoordigd. Met name in de netwerken waarbinnen afstemming plaatsvindt tussen de bestuursniveaus (BCR, Stadsregio, Groene Hart) is sprake van dominantie van formele kennis. Veelal is er vooral sprake van inzet van bèta-kennis, soms aangevuld met gamma-kennis. Ontwerpkennis ontbreekt hierbij in de meeste bestuurlijke netwerken. Kennis over natuur en landschap is nauwelijks vertegenwoordigd met name binnen AreA, de grote steden en de stadsgewesten.

In de netwerken die zijn opgestart vanuit particuliere initiatieven zijn ontwerpdisciplines beter vertegenwoordigd dan binnen de bestuurlijke netwerken. Binnen AIR is de ontwerpdiscipline dominant. Daarnaast is sprake van inzet van veel informele kennis en informele ervaringsdeskundigheid. Formele gamma-kennis ontbreekt hierbij echter in het geheel. Binnen Deltametropool is de betrokkenheid van formele wetenschappelijke, vooral bèta-kennis groot. De insteek was aanvankelijk sterk ontwerpgericht, maar er worden steeds meer kennissoorten aan toegevoegd, bijvoorbeeld formele bestuurlijke kennis en ervaring. Binnen de Vereniging Deltametropool ontbreekt nog de kennis gericht op processen en mensen.

Binnen de interactieve beleidsprocessen van het gebiedsgerichte beleid overheerst informele en empirische kennis. Er is nauwelijks formele kennis betrokken. Qua disciplines overheerst objectgerichte bèta-kennis. Vooral water, landbouw en natuur zijn betrokken. Kennis gericht op het proces en mensen ontbreekt. Voorts zijn verschillende domeinen betrokken, maar alleen op het laagste schaalniveau.

In het algemeen kan worden gesteld dat bij vrijwel alle bestuurs- en kennisnetwerken proces- en mensgerichte disciplines ontbreken.

Door het verbinden van bestuurs- en kennisnetwerken, zoals bijvoorbeeld de BCR met Deltametropool, wordt formele bestuurlijke kennis over RO en beleidsontwikkeling gecombineerd met wetenschappelijke en ontwerpkennis.

### **4.3 Kennisontwikkeling en innovaties**

In deze paragraaf gaan we na of binnen de bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland innovatieprocessen worden doorlopen. We doen dit vanuit het fasenmodel van kenniscreatie, de driedeling object, proces en mens en vanuit sociale leerprocessen. Eerst beschrijven we de werkprocessen binnen de bestuurs- en kennisnetwerken, vervolgens gaan we in op de innovatieprocessen.

#### ***Bestuurlijke Commissie Randstad***

De BCR kent een vrij hiërarchische aansturing. Het Rijk (VROM) agendeert. De bijeenkomsten worden gekenmerkt door het afhameren van agendapunten. Discussies hebben het karakter van afstemming van beleid en plannen op een hoog abstractieniveau, vooral gericht op het object. De diverse andere overheden hebben weinig inbreng in de agendavorming. Voorts is de omvang van de BCR (17 deelnemers) te groot voor een goede discussie, aldus de vertegenwoordiger van het Bureau Regio Randstad (BRR), dat de BCR organiseert en voorbereid.

De betrokkenheid van deelnemers is vooral gericht op beheer en afstemming en minder op ontwikkeling. Ontwerp en besluitvorming blijft beperkt tot belangenbehartiging en uitruil. De verbeeldingskracht wordt niet gestimuleerd. Vooral in bilaterale contacten (lobby, netwerken) wordt duidelijk waar de marges liggen. Grote groene thema's worden nauwelijks opgepakt. De redenen hiervoor zijn: er is geen probleemeigenaar, er bestaat planologische onduidelijkheid, er bestaan te veel verschillende opvattingen en er is sprake van een gebrek aan middelen.

BRR pendelt tussen de verschillende leden van de BCR. Het zijn vooral bilaterale contacten. Men streeft naar verbetering van de besluitvormingstrajecten. Bij nieuwe projecten, zoals de blauwgroene delta, rondje Randstad en kenniscentrum Randstad is sprake van een meer integrale aanpak met een bredere vertegenwoordiging. Men heeft ingezien dat voor het waarmaken van de ambities op Randstadniveau een koppeling tussen diverse beleidsvelden nodig is. Vandaar ook dat men een koppeling zoekt met initiatieven als de Deltametropool, waardoor zicht ontstaat op een structurele voorziening ontstaat waarbij kennis, ervaringen, beelden en inspiraties elkaar continue kunnen ontmoeten.

#### ***Groene Hartteam***

De activiteiten van het Groene Hartteam zijn vooral gericht op het versoepelen van de bestaande beleidsprocessen ten aanzien van het Groene Hart. Hiermee is men vooral procesgericht bezig. De aandacht concentreert zich op de bestuurlijk-organisatorische afstemming beleid en verantwoordelijkheden.

De coördinator van het Groene Hartteam geeft vanuit de ervaringen met het gebiedsgerichte beleid, waaronder Bans, aan dat het vooral van belang is dat mensen die iets willen samen komen, een samenwerkingsverband vormen. Het gaat er dan niet zozeer om wie de regisseur is, maar vooral om het engagement en commitment. Het inzicht is gegroeid dat het instellen van een gebiedsautoriteit niet automatisch leidt tot vernieuwing. De coördinator constateert dat een ontwikkelingsmaatschappij zou moeten



worden opgezet, om te komen tot werkelijk innovatieve uitkomsten. Binnen die ontwikkelingsmaatschappij zouden dan wel processen moeten worden geprogrammeerd, waarmee de kennisspiraal wordt doorlopen. Verder zou naast het versterken van de betrokkenheid van diverse organisaties ook de verbeeldingskracht moeten worden gestimuleerd om te komen tot innovatieve uitkomsten. Naast aandacht voor procesmatige afstemming, zou meer aandacht moeten worden besteed aan veranderingsprocessen van deelnemers en innovatieve verschijningsvormen (object).



### ***Deltametropool***

De Vereniging Deltametropool is gericht op het ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke concepten op Randstadniveau. Er is sprake van een groeiende betrokkenheid, vanuit diverse richtingen, maar er is nog te weinig vertrouwen vanuit een aantal partijen.

Op projectniveau is sprake van het vergroten van de verbeeldingskracht, om te komen tot vernieuwende uitkomsten. De verbeeldingskracht kan nog worden versterkt door ook beelden van bewoners en gebruikers te benutten en door andere ontwerpdisciplines dan architectuur te betrekken. De richting, de koppeling met bestaande bestuurs- en beleidsstructuren, financiers en inpassing binnen bestaande structuren is echter nog beperkt, waardoor nog nauwelijks zicht op realisatie van vernieuwende ideeën ontstaat. Wel heeft het netwerk potentie. Het biedt mogelijkheden voor het delen van kennis en ervaringen en voor creatieve processen. Mensen moeten hierin worden meegenomen. De acceptatie moet nog groeien en veranderingsprocessen moeten eerst worden doorgemaakt, zeker wanneer je traditionele procedures gewend bent.

### ***Stadsgewesten***

De werkzaamheden van de stadsgewesten zijn gericht op het vinden van intergemeentelijke afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening en functies. De werkzaamheden van de stadsgewesten kennen een vrij traditioneel karakter. De procedures van het structuurplan leveren geen dynamiek op. Structuurplannen zijn tweedimensionaal. Er is geen sprake van vernieuwende werkprocessen, waarbij op interactieve wijze gezamenlijk met belangrijke kennisdragers en belanghebbenden kan worden gekomen tot innovatieve uitkomsten. Er is sprake van formele inspraakprocedures, terwijl de ruimtelijke opgaven in de betreffende regio's zeer complex van aard zijn en eigenlijk vragen om een innovatieve benadering. Men komt dan ook nauwelijks tot vernieuwende oplossingen. Er is geen aandacht voor functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik. Volgens een respondent van een stadsregio zijn de prijzen te hoog voor de meervoudige concepten. De vraag kan worden gesteld of het

ook niet te maken heeft met de diversiteit van de deelnemers en de processen die worden doorlopen. Men zou andere wegen moeten bewandelen om zicht te krijgen op goede ruimtelijke oplossingen, bijvoorbeeld door ook de gebruikers, het bedrijfsleven en bewoners te betrekken bij het planvormingsproces of door andere procesactiviteiten te plannen.

De betrokkenheid is vanuit belangen. Er is sprake van het afwegen en afstemmen van belangen, eventueel stemming. In de afwegingen winnen vaak de hardere sectoren. Er worden geen creatieve, interactieve planningsmethoden ingezet en de verbeeldingskracht wordt nauwelijks gestimuleerd.

Er is slechts aandacht voor stedelijke functies en weinig voor groenstructuren en voor de stadsrandzones met haar relatie met het buitengebied. Groenstructuren zijn een bovenlokaal vraagstuk, waar het stadsgewest een rol zou kunnen spelen. Echter de afzonderlijke gemeenten doen er weinig aan.

Er kan niet veel in het Stadsgewest. Er is geen geld, er zijn geen initiatieven, het is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden liggen. Zo zijn er veel vraagstukken die niet opgepakt worden. Er is sprake van een spiraal van passiviteit, waardoor geen sprake is van kennisontwikkeling.

### ***GGB/Bans***

Binnen het gebiedsgericht beleid is sprake van een bottom-up-benadering waarbij de betrokkenheid van diverse belangenorganisaties en burgers op lokaal en regionaal vrij sterk is, omdat het een beroep doet op de ervaringskennis en aansluit op de regionale identiteit. De uitkomsten van de beleids- en planvormingsprocessen zijn beperkt vernieuwend, omdat telkens dezelfde partijen betrokken zijn: landbouw, natuur, recreatie en water. Er is echter meestal sprake van een regionaal/lokaal proces, met doorgaans weinig inspiratie van buiten en weinig relatie met bijvoorbeeld de stedelijke gebieden. De verbeeldingskracht wordt in beperkte mate gestimuleerd. De doorwerking van Rijksniveau naar gebiedsgericht beleid en weer terug, de koppeling tussen beleidniveaus, waarmee de richting van het proces wordt versterkt, is door de getrapte interactiviteit niet optimaal.

Ook Bans is gunstig om op een laag schaalniveau, lokaal, te komen tot betere samenwerkingsverbanden en integrale projecten, ook tot een grotere uitvoeringsgerichtheid, want er zijn vele onderwerpen, soorten van projecten, waarbij de provincie geen rol hoeft te spelen. Er is vooral sprake van doing things better. Door de getrapte interactie en doordat niet de diverse niveaus samenwerken aan vernieuwing zullen systeeminnovaties, doing better things niet snel van de grond komen.

Naast de getrapte interactiviteit zou meer aandacht moeten uitgaan naar ontsluiting van de kennisstromen, bijvoorbeeld door parallel een platform op te zetten waarop de niveaus elkaar wel ontmoeten en waarbij verbindingen worden gelegd.

Bij Bans is dankzij de getrapte interactiviteit wel sprake van een koppeling met bestuur en beleid op de hogere schaalniveaus. Niet op een directe wijze, maar wel in tweede instantie.

### **AReA**

In opzet heeft AReA potentie tot het ontwikkelen van een vernieuwende aanpak op het schaalniveau van de corridor. Met het werken op een nieuw schaalniveau ontstaat de potentie om traditionele werkprocessen te doorbreken. Dit is echter nog niet zichtbaar binnen AreA. Er is sprake van een beperkte en vooral formele betrokkenheid, een betrokkenheid vanuit belangen (bedrijfsleven). Het proces wat wordt doorlopen is gericht op afstemming en beheer in plaats van op ontwikkeling en vernieuwing. Men zou binnen een ontwerpproces los moeten komen van bestaande structuren en posities, omdat deze belemmerend werken voor de ideevorming. De verbeeldingskracht is beperkt, waardoor nauwelijks zicht bestaat op de ontwikkeling van vernieuwende benaderingen en concepten. Het planvormingsproces is sterk objectgericht. Er zouden innovatieve procesactiviteiten geprogrammeerd moeten worden om zicht te krijgen op vernieuwing. Verder zou aandacht moeten bestaan voor de veranderingsprocessen die betrokkenen, maar ook de (bestuurlijke) omgeving doorlopen bij het werken op een nieuw schaalniveau.

### **AIR**

Het ontwerpproces van de manifestatie AIR-zuidwaarts is gericht op het versterken van de relatie tussen mens en object. Er is sprake van een grote betrokkenheid van diverse geledingen van de bevolking. Voorts is sprake van veel verbeeldingskracht, doordat de Hoeksche Waard vanuit verschillende invalshoeken wordt beschreven en verbeeld. Bewoners, gebruikers en diverse kunstenaars dragen hieraan bij, waardoor een grote diversiteit aan beelden, verhalen, betekenissen en inzichten ontstaat. In de vervolgfase, de ontwerpfase, echter verdwijnen deze beelden. De geselecteerde ontwerpers maken nauwelijks gebruik hiervan. Binnen het ontwerpproces wordt de omgeving niet meer betrokken, waardoor uiteindelijk de uitkomsten van de ontwerpen niet meer herkend door de betrokkenen uit de eerste fase.

De richting van het ontwerpproces, de koppeling met bestaande bestuurlijke structuren, wet- en regelgeving en projectontwikkeling is gering. De innovatieve ideeën en ontwerpen blijven hierdoor onuitgevoerd.

### ***Conclusie vanuit fasenmodel van kenniscreatie***

In de bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland wordt nergens de innovatiespiraal doorlopen. Echte innovatieve uitkomsten worden zodoende ook niet gerealiseerd. Slechts in beperkte mate is sprake van het uitwisselen van verschillende persoonsgebonden empirische kennis tussen deelnemers aan het netwerk (niveau 1). Vooral binnen AIR en in toenemende mate binnen Deltametropool is hiervan sprake. Binnen de overige bestuurs- en kennisnetwerken wordt geen gedeelde groeps kennis ontwikkeld. Hierdoor komen deelnemers niet los van hun standpunten en vaste posities, waardoor de basis voor vernieuwende inzichten wordt niet gelegd. Als er al concepten (niveau 2) worden gecreëerd, gebeurt dit niet vanuit een breed gedeeld mentaal model. Het inzetten van creatieve technieken zal dan het onbegrip tussen vertegenwoordigers

van partijen alleen maar vergroten. Ook binnen AIR is het ondanks de inzet van creatieve technieken niet gelukt te komen tot breed gedeelde concepten, omdat in de vervolgfase de deelnemers uit de eerste fase niet meer zijn betrokken. Een aantal ingehuurd ontwerpers (stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten) hebben concepten ontwikkeld, die echter niet meer werden herkend.

In de meeste bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken is vooral expliciete kennis op een traditionele wijze ingezet. Van hieruit wordt gestreefd naar het ontwikkelen van beleid en ontwerpen. Deze werkwijze voldoet niet aan het innovatiemodel, waardoor de uitkomsten geen hoog innovatief gehalte kennen, dan wel niet in de implementatiefase belanden.

### ***Conclusie vanuit driedeling object, proces en mens***

Om te komen tot innovatie is aandacht nodig zowel voor het object (een gebied, een functie etc), het proces om te komen tot nieuwe ideeën, plannen en beleid en ook voor de mens, de veranderingsprocessen die betrokkenen moeten doorlopen om een idee ook daadwerkelijk tot uitvoering te komen, passend binnen diverse bestaande structuren. Mensen en organisaties moeten als het ware worden meegenomen in veranderingsprocessen. Verandermanagement, sociaal-psychologische kennis is daarbij relevant.

Voor het object is binnen de ruimtelijke ordening van oudsher veel aandacht. Sinds enige tijd is het bewustzijn gegroeid dat interactieve processen kunnen bijdragen aan innovatieve oplossingen. Binnen het proces worden diverse fasen doorlopen en diverse activiteiten gepland, gericht op het ontwikkelen van plannen, ontwerpen en beleid. De reden dat deze niet in uitvoering worden genomen ligt aan het onbegrip van bestuurders, bewoners, financiers en dergelijke, die vaak niet zijn meegenomen in de ontwikkeling van het plan, ontwerp of beleid.

Dit zien we ook in de diverse bestuurs- en kennisnetwerken. Veelal is eenzijdige of dominante aandacht voor een van de onderdelen van de driedeling. Binnen de BCR, AReA en de stadsregio's geldt dit voor het object.

Bij het Groene Hartteam is de aandacht voor het proces dominant. Daarnaast bestaat aandacht voor het object, onderwerpen die te maken hebben met het Groene Hart. Dezelfde verhouding zien we binnen het gebiedsgerichte beleid en bij Bans.

De Vereniging Deltametropool had aanvankelijk ook vooral aandacht voor het object. Door de versterkte betrokkenheid van overheden en maatschappelijke organisaties ontstaat steeds meer aandacht voor het proces.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat, met uitzondering van AIR-Zuidwaarts, voor de transformatieprocessen van mensen en organisaties nog weinig aandacht bestaat binnen de bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland.

### ***Conclusie vanuit sociale leerprocessen***

Aan de voorwaarden voor sociale leerprocessen wordt in geen van de bestuurs- en kennisnetwerken voldaan. Om te komen tot systeeminnovaties dient de betrokkenheid bij een vraagstuk te worden gestimuleerd, de verbeeldingskracht te worden versterkt en richting te worden bevorderd. In de meeste netwerken ligt de nadruk op één van de drie voorwaarden.

De complexiteit van ruimtelijke vraagstukken brengt met zich mee dat de diversiteit in betrokkenheid binnen de verschillende bestuurs- en kennisnetwerken over het algemeen vrij groot is. Echter binnen de meeste bestuurs- en kennisnetwerken is eenzijdig sprake van belangenvertegenwoordiging, afweging en afstemming tussen functies en organisaties. Dit geldt voor BCR, het Groene Hartteam en de stadsregio's. Deelnemers zijn betrokken vanuit vaste posities en zijn nauwelijks uit op ontwikkeling en vernieuwing. Bij AREa wordt wel innovatie nagestreefd, maar omdat de betrokkenheid bestaat uit de voor de hand liggende deelnemers vanuit vaste posities (verschillende overheden met de verschillende belangen en inbreng van deelbelangen, zoals het bedrijfsleven) bestaat nog geen zicht op innovatieve uitkomsten.

Binnen het gebiedsgerichte beleid is vaak een grote betrokkenheid van diverse actoren uit de regio bij beleidsprocessen, gericht op het vormgeven van de integrale aanpak. Echte innovatieve uitkomsten blijven meestal uit, omdat de relatie andere bestuurs- en planningsniveaus, bijvoorbeeld met de stedelijke gebieden nauwelijks aanwezig is. Bij AIR was sprake van een grote betrokkenheid van deelnemers met ideeën. Een manifestatie is zeer geschikt om in korte tijd sterke betrokkenheid en enthousiasme bij een nieuwe benadering te vinden. Het is echter niet gelukt om deze betrokkenheid vast te houden. Binnen Vereniging Deltametropool is er sprake van een groeiende betrokkenheid vanuit diverse disciplines en schaalniveaus. De betrokkenheid is gebaseerd op ideeën en interesse en veel minder op gewoonte en belangen. De Vereniging Deltametropool ontwikkelt zich tot een platform voor ontmoeting en uitwisseling met potentie tot vernieuwing.

De verbeeldingskracht in de diverse bestuurs- en kennisnetwerken is beperkt. De beleidsprocessen zijn vooral gericht op afstemming en worden niet benut om te komen tot innovatieve ruimtelijke concepten. Hierdoor blijven de uitkomsten beperkt tot voor de hand liggende aanpassingen. Dat geldt inmiddels ook voor de uitkomsten van het gebiedsgerichte beleid. De oplossingen zijn al vanaf 1995, wanneer voor het eerst gebiedsgericht beleid werd toegepast, nauwelijks verder gekomen dan de functiecombinaties op lokale schaal. Binnen AIR is sprake van veel verbeeldingskracht, met name door de culturele inslag van de manifestatie. Diverse kunstvormen en verschillende bevolkingsgroepen worden betrokken. Daarnaast wordt er zowel vanuit het perspectief van de stad als het platteland naar de ruimte gekeken. De Vereniging Deltametropool is een informeel netwerk, waarbinnen de deelnemers los kunnen komen van vaste structuren en posities en met een open houding bezig kunnen zijn met innovatieve ontwikkelingen. De ontwerpdiscipline speelt een centrale rol. Aanvankelijk was de benadering veelal technisch van aard. Door de opname binnen de Architectuurnota wordt ook de relatie met architectuur, design en vormgeving versterkt.

Bij de bestuurs- en kennisnetwerken waarbij innovatieve ideeën ontstaan (AIR, Deltametropool) is nog weinig sprake van richting. De koppeling met bestaand beleid en met overige bestuurs- en kennisnetwerken is nog gering. Bij AReA en AIR ontbreekt een goede koppeling met bestaande bestuursvormen. Het bestudeerde plangebied staat dwars op de bestaande bestuurlijk-organisatorische structuur. Door de beperkte duur van de manifestatie (1 jaar) blijven bij AIR creatieve ideeën en ontwerpen onuitgevoerd. Het netwerk van de Deltametropool blijkt de potentie te hebben om zich te ontwikkelen tot een platform, waarbinnen sociale leerprocessen worden doorlopen en waarbij gekomen kan worden tot ruimtelijke innovaties. Steeds meer personen en organisaties willen deel uitmaken van deze innovatieve Vereniging. Hierdoor kunnen ideeën worden versterkt en groeit de kans op realisatie. De toenadering tussen BCR en de Deltametropool is een gunstige ontwikkeling met betrekking tot de richting van het innovatieproces.

#### **4.4 Conclusie**

Bij toepassing van het theoretische kader van kennisontwikkeling op de onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland blijkt de gebrekkige innovatiekracht en de institutionele inbedding van kennis. Hiervoor zijn allerlei redenen aan te voeren, zoals een gebrekkige koppeling van kennisdragers, kennissoorten, schaalniveaus en domeinen.

De ruimtelijke plannen van veel bestuursvormen leveren weinig dynamiek op. De onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken doorlopen in beperkte mate vernieuwende processen en ontwikkelen nauwelijks vernieuwende concepten en transdisciplinaire kennis. Binnen de huidige constellatie van bestuurs- en kennisnetwerken worden geen nieuwe rood-groenconcepten of concepten voor meervoudig ruimtegebruik ontwikkeld en gerealiseerd, omdat altijd kennissoorten (vaak alfakennis en informele kennis), kennisdragers (vaak bedrijven, kennisinstellingen en burgers) of schaalniveaus (bijvoorbeeld het Rijk, de stad) ontbreken en omdat de processen van kennisontwikkeling, zoals de sociale leerprocessen, niet worden doorlopen.

Ruimtelijke vraagstukken werden in Nederland vooral vanuit bètakennis, die vooral het object betreffen, benaderd. De uitkomsten zijn vaak niet echt innovatief en als ze dat wel zijn dan zijn ze nauwelijks te realiseren, omdat vaak nog te weinig aandacht wordt besteed aan management van veranderingsprocessen bij mensen, betrokkenen en vooral ook niet-betrokkenen. Inmiddels groeit het inzicht dat daarnaast ook gamma- (bestuurlijk-organisatorisch, proces) en alfakennis (ontwerp, mens) belangrijke rol zouden moeten spelen zijn binnen beleids- en planvormingsprocessen. Vernieuwing is nodig om vaste patronen, patstellingen, vaste bestemmingen, regels en wetten te doorbreken en om tot een innovatiesprong te komen, waardoor onder meer meervoudige ruimtelijke oplossingen kunnen worden gerealiseerd.

Het onderzoek benadrukt het belang van participatie van diverse mensen, vanuit verschillende schaalniveaus en achtergrond, in platforms voor uitwisseling van kennis, ervaringen, ideeën, waarbinnen men elkaar leert kennen en waar wederzijds begrip en

gezamenlijke betekenissen ontstaan, uitmondend in projecten of ontwerpen en de ontwikkeling van creatieve oplossingen. Ruimtelijke vraagstukken zouden moeten worden benaderd als sociaal leerproces. Betrokkenen moeten zich bewust zijn van het verloop van innovatieprocessen. Er zal gestreefd moeten worden naar het versterken van de betrokkenheid van mensen bij een vraagstuk, naar het versterken van de verbeeldingskracht bij het zoeken naar oplossingen en naar het meenemen van de omgeving (bestuurlijk-organisatorisch, financieel, ruimtelijk, sociaal-cultureel) in het veranderingsproces.

In hoofdstuk 6 geven we LNV aanbevelingen die kunnen bijdragen aan doorbreken van het onvermogen te komen tot innovatieve uitkomsten ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken in West-Nederland.





## **5 Institutionele inbedding van nieuwe bestuursvormen in West-Nederland**

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de regionale netwerken zich verhouden tot elkaar (5.1) en tot de formeel constitutionele kaders en bestaande (5.2) en nieuwe beleidsinstrumenten (5.3). Binnen de paragrafen wordt, voor zover dit van toepassing is, nagegaan wat de rol hierbij is geweest van de eerder onderscheiden institutionele domeinen.

### **5.1 Uitdijende netwerken**

Op verschillende bestuurlijke schaalniveaus beconcurreren netwerken elkaar en slagen daardoor niet de kennis tussen de diverse schaalniveaus goed te ontsluiten. Er is een break-evenpoint voor interactie: het wordt weer lastiger wanneer er steeds meer partijen bij betrokken moeten worden, wanneer de vraagstukken te complex zijn. Kortom: het aantal betrokkenen binnen een interactief proces is niet oneindig. Verder kan het bestaan van te veel netwerken leiden tot 'shoppen' binnen die netwerken door partijen die in veel netwerken vertegenwoordigd zijn. Grote steden zijn ongrijpbare eenheden aan het worden. Dit levert extra spanning op binnen diverse bestuurlijke constellaties. Dezelfde vertegenwoordigers van grote steden met dezelfde verantwoordelijkheden houden binnen de Vereniging Deltametropool andere ideeën op na dan in het Groene-Hart-team. Blijkbaar spelen voor die gemeenten posities, macht, financiën en dergelijke allemaal een rol. Ook bestaande bestuursstructuren werken belemmerend. Het bestaan van de te veel netwerken kan ook inhouden dat bepaalde partijen het niet kunnen opbrengen om aan alle netwerken deel te nemen. "Soms is dat jammer omdat er dan iets ontstaat of iets wordt beslist waar je achteraf toch graag een bijdrage aan had geleverd. Zo ontstaan dus ook oplossingsrichtingen, beleid en plannen", aldus een respondent.

Anderzijds zijn voor bepaalde thema's nieuwe overlegstructuren nodig. In de stadsranden, waar zowel stedelijke functies als functies van het landelijke gebied aan de orde zijn, is het vrijwel onmogelijk in een interactief proces te komen tot goede oplossingen. Er zijn nieuwe overlegstructuren nodig om er achter te komen wat er mag en hoe tot nieuwe oplossingen kan worden gekomen. Voor gemeenten worden de stadsranden steeds belangrijker. Er liggen mogelijkheden om nieuwe kwaliteiten te ontwikkelen. Er moeten discussies worden gevoerd, bijvoorbeeld binnen op te richten platforms. Daarbinnen zou men moeten komen tot uitwisseling van impliciete kennis. Wanneer vanaf het begin de wederzijdse argumentatie bekend is gaat men met elkaar meedenken. Zo kan de betrokkenheid bij het vraagstuk worden vergroot.

Er is sprake van een paradox: enerzijds zijn er te veel netwerken, wat leidt tot beperking in mogelijkheden voor deelname en shopgedrag, en anderzijds zijn er te weinig netwerken als het gaat om nieuwe thema's als stadsranden. Een oplossing kan worden gezocht in het opheffen van oude netwerken en het opstarten van nieuwe netwerken. In oude netwerkstructuren kan sprake zijn van gespannen verhoudingen en geen weder-

zijds begrip. Die reguliere circuits zijn dan niet meer adequaat. Bij het opstarten van nieuwe netwerken is het belangrijk om kleinschalig te beginnen en van daaruit de betrokkenheid te laten groeien. Organiseer betrokkenheid allereerst laag en verbreedt het vervolgens op een hoger niveau. Zo kan de directe betrokkenheid worden versterkt en kan een basis worden ontwikkeld voor nieuwe netwerken en nieuwe, innovatieve uitkomsten. Oude netwerken zijn echter hardnekkig en verdwijnen niet snel. Het gaat vooral om het verbeteren van het kennismanagement onder de netwerken: het laten stromen van kennis tussen de netwerken.

## 5.2 Bestaande beleidsinstrumenten

### ***Verhouding structuurplan (stedelijke regio's) en streekplan (provincie)***

De stadsregio's zien het liefst dat het Structuurplan wordt gebruikt als belangrijke onderlegger voor het streekplan en verlangen eigenlijk dat de provincie Zuid-Holland het structuurplan integraal overneemt. Hiermee zou het structuurplan voor een stadsregio een even zwaar gewicht krijgen als het streekplan van de provincie. De ambitie van de stadsregio is hiermee verworden tot het verkrijgen van een gelijkwaardige positie als de provincie. Feitelijk zou het in de Randstad er op neer komen dat de provincies alleen nog een streekplan zouden moeten opstellen voor het Groene Hart. Na de vaststelling van het structuurplan breekt een lange periode van wachten aan voordat ontwikkelingslijnen doorwerken, bijvoorbeeld in het streekplan of in bestemmingsplannen. Er is dus sprake van een langzame verticale doorwerking. Streek- en bestemmingsplannen kennen weer eigen planningshorizonnen. Naast deze langzame doorwerking *binnen* het constitutionele kader is er ook een oorzaak *buiten* het constitutionele kader: het wachten op particuliere investeerders en projectontwikkelaars. Zij wachten ook waardoor dus ook sprake is van een langzame marktwerking. Hier wreekt zich dat de netwerken nog onvoldoende een mengvorm van domeinen zijn. Bij het vervaardigen van structuurplannen wordt er een traditionele opvatting op na gehouden als het gaat om planning en uitvoering. Dit worden als gescheiden fasen beschouwd waarbij de planning vaak als een publiekrechtelijke taak wordt beschouwd en men de private partijen pas in de uitvoeringsfase wil betrekken. Om de plannen daadwerkelijk te realiseren zijn er vaak echter consortia nodig met private partijen, die direct al bij de planning worden betrokken. Op projectniveau is hier wel sprake van, maar op planniveau niet. Een ontwikkelingsmaatschappij zou hierbij uitkomst kunnen bieden.

Dit geeft als totaalbeeld dat het structuurplan weinig dynamiek oplevert. Problemen blijven lang voortbestaan. Het structuurplan wordt omgeven met een spiraal van passiviteit: het is wachten op geld, ideeën en initiatieven. Het eerder ontsluiten van kennisstromen tussen domeinen kan hier uitkomst bieden. Al eerder werd duidelijk dat de bestudeerde bestuurs- en kennisnetwerken geen mix van overheden, markt en civil society zijn. Dit is ook geen voorwaarde, al vergemakkelijkt dit wel de kennisuitwisseling. Wanneer het echter gescheiden domeinen blijven, dient vooral gemanaged te worden op het laten stromen van kennis tussen de domeinen.

### 5.3 Nieuwe beleidsinstrumenten

In deze paragraaf komen een aantal nieuwe beleidsinstrumenten aan de orde die (mede) worden ingezet door het ministerie van LNV in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van de formele bestuurslagen en de regionale netwerken.

#### ***Sturingsmodel***

De bestuursovereenkomst en het uitvoeringscontract zijn als onderdelen van het sturingsmodel vooral een overeenkomst tussen de rijksoverheden en de provincies (IPO). Het rijk stelt wel samen de doelen met de provincies, maar evalueert vervolgens na 4 jaar of die doelen ook echt zijn verwezenlijkt en bemoeit zich tussentijds niet met de manier waarlangs provincies die doelen proberen te bereiken. Grote steden en maatschappelijke organisaties zijn niet bij de bestuursovereenkomst en het uitvoeringscontract betrokken. In het sturingsmodel wordt gewerkt met een soort getrapte interactieve beleidsvorming. Het rijk maakt eerst afspraken met de provincies. Vervolgens is het aan de provincies om gemeenten en maatschappelijke organisaties bij het beleid voor het landelijk gebied te betrekken.

In het sturingsmodel wordt aan provincies een regierol toebedeeld. Krachtenveldanalyses (inclusief rol- en verantwoordelijkheidsverdeling) zouden kunnen uitwijzen dat de provincies in een aantal gevallen niet bij machte zijn om daadwerkelijk de regierol te kunnen invullen. In het landsdeel West vallen de vier grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Daarnaast wordt er gewerkt met regionale samenwerkingsverbanden of gewesten. Stadsregio Rotterdam en Haaglanden zijn hier voorbeelden van. Met name de grote steden lijken machtiger te zijn dan de provincies en meer invloed te hebben op de ontwikkeling van het landelijk gebied dan de provincies. Via het sturingsmodel wordt de provincie een regisseursrol toegeschreven en zou het mede via het rijk beschikbaar gestelde geld voor de gemeenten en stadsregio's voor de verleiding moeten zorgen om de provincie daadwerkelijk de toebedachte regisseursrol te laten vervullen. Dit hangt mede af van de behoefte aan geld vanuit de grote gemeenten en stadsregio's. Wanneer zij hier zelf voldoende over beschikken of langs andere wegen aan geld kunnen komen, is er geen reden om de regisseursrol van de provincie te aanvaarden.

Het Sturingsmodel is een vorm van getrapte interactie. Zo is het ook bedoeld. Wat hebben andere partijen te maken met afspraken tussen rijk en provincies? Het gaat puur om het ontwikkelen van spelregels tussen rijk en provincies. Of het Sturingsmodel voldoende is ingesteld op de ruimtelijke ontwikkelingen in West-Nederland hangt af van de inhoud die erin wordt gestopt. In principe laten de mechanismen achter het Sturingsmodel volop ruimte om optimaal naar gebieden te luisteren. Zo biedt het sturingsmodel de mogelijkheid om een duidelijk kader voor te houden vanuit de provincies en de gebiedsautoriteiten zoals Bans (zie kader), de ruimte te geven om de gestelde doelen te realiseren.

*Bans, regierol en gebiedsautoriteit*

Bij Bans heeft de provincie Zuid-Holland meegedraaid in het proefproject voor de Krimpenerwaard. Daar zijn nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan. In zo'n gebied maakt feitelijk de gebiedscommissie een visie. Wie dan formeel regisseur is, maakt niet uit. Het gaat er om dat alle partijen zich committeren. Het nieuwe ontwikkelingsprogramma van bijvoorbeeld de VIJNO en het SGR II, die in verband met de kabinetswisselingen op zullen gaan in de Nota Ruimte, is erop gericht om de uitvoeringsstructuur te versterken. Gebiedsautoriteit betekent meer dan alleen regie voeren. Een soort ontwikkelingsmaatschappij is nodig. De introductie van een gebiedsautoriteit ontmoet weer veel tegenstand, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van de natte assen. Van Bans hebben provincies geleerd dat zij aan gebiedsautoriteiten de ruimte dienen te geven. Provincies zullen vooral hun capaciteiten om goede regisseurs te worden verder moeten ontwikkelen. Wat vraagt dat van provinciale ambtenaren? Zij dienen te regisseren in plaats van zelf de meest actieve speler te worden. Regisseren houdt in:

- meer verantwoordelijkheden geven aan gebiedsautoriteiten;
- faciliteren met geld;
- controle uitoefenen of afspraken worden nagekomen;
- kunnen inspringen als zaken vastlopen.

Van Kemenade heeft onlangs gewaarschuwd voor het voortdurend zoeken naar consensus. Provincies moeten ook beslissingen durven nemen. Daarom is het ook belangrijk om niet alleen na te gaan wat regisseren inhoudelijk betekent, maar ook bestuurlijk. Zo betekent delegeren eveneens goed informeren van degene die delegeert.

Uit Bans komt ook naar voren dat overheden niet te strak met regels dienen om te gaan. Eigenlijk zou er een experimentwet moeten komen voor het geheel. Neem bijvoorbeeld het bouwen in stankhindercirkels. Wat nu als toekomstige bewoners die stank prefereren boven de drukte en herrie van de Randstad? Eigenlijk zouden overheden in Nederland dezelfde redeneringen moeten gebruiken als bij Stad & Milieu, waar gemotiveerd afwijken werd toegestaan, ook al hadden rijkspartijen moeite om los te laten.

Het Sturingsmodel laat volop de ruimte aan provincies om voor bepaalde vraagstukken verantwoordelijkheden neer te leggen bij regionale samenwerkingsverbanden. De provincie blijft echter wel de eindverantwoordelijke richting het rijk. Daarnaast leidt het sturingsmodel tot integratie tussen afdelingen binnen provincies. Zo werken bijvoorbeeld binnen de provincie Zuid-Holland de afdeling milieu en de afdeling groen nu goed met elkaar samen.

Vanuit de stadsregio's wordt al aangegeven dat de rijksoverheden in het sturingsmodel alleen afspraken moeten maken over zaken waarvoor de provincie bevoegd is en de regisseursrol kan realiseren. Dan komt op het niveau van de Randstad alleen het Groene Hart in aanmerking. Hiervoor is de provincie eerstverantwoordelijke. Toch ontstaan hier weer problemen, omdat bijvoorbeeld een deel van Haaglanden ook weer behoort tot het Groene Hart. De huidige regiogrenzen kunnen belemmerend werken voor het sturingsmodel.

Met het sturingsmodel krijgen gebieden volgens de WLTO de gelegenheid zelf invulling te geven binnen de kaders. Gebieden moeten wel sterker worden betrokken bij het sturingsmodel, hierdoor wordt eerder draagvlak verkregen. Daarnaast is het sturingsmodel niet afdoende voor het teweeg brengen van vernieuwingen in het landelijk gebied.

Om veranderingsprocessen beter te laten verlopen is het belangrijk om vaardigheden te ontwikkelen voor de nieuwe manier van werken. Coaching en begeleiding zijn van belang. Dit zou mede moeten worden georganiseerd door de provincie.

De Raad van het Landelijk Gebied (2001) plaatst vraagtekens bij de aanpak zoals voorgesteld in het sturingsmodel van het SGR2: "In de regio spelen gemeenten en maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in telkens verschillende bestuurlijke arrangementen, bijvoorbeeld via stadsgewesten en gemeenschappelijke regelingen. Dat leidt tot een spectrum aan bestuurlijke oplossingen; de bestuurlijke verhouding in de Randstad verschilt nu eenmaal sterk van die tussen andere provincies en gemeenten. Door de decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar de provincie en regio ontstaat de mogelijkheid de sectorale doelen gebiedsgericht en geïntegreerd met bijvoorbeeld het regionale milieu- en waterbeleid te realiseren".

### ***Sturingsmodel, kwaliteitsimpuls, Gios***

De uitvoering van de SGB wordt door DLG verricht. SGB is nog niet zo fors als ISV, maar het gaat wel om zeer grote bedragen. Daarnaast is DLG ook de uitvoerder voor de kwaliteitsimpuls (financieel). DLG laat zich aansturen door de provincie als regisseur vanuit SGB en door LNV vanuit de kwaliteitsimpuls. SGB en de kwaliteitsimpuls Groene Hart bestaan hiermee naast elkaar en dit conflicteert. De kwaliteitsimpuls sluit als specifieke regeling uit dat er ook geld via SGB wordt weggezet in het Groene Hart, omdat zij stapeling van regelingen wil voorkomen.

Er is nu 390 miljoen voor een kwaliteitsimpuls. Een gedeelte daarvan is voor het Programma Beheer. Het gaat daarbij om versnelling van de landinrichting en een subsidieregeling kwaliteit Groene Hart. Die kwaliteitsimpuls wil LNV onderbrengen bij SGB en labelen naar gebieden. Voor de Gios-regeling willen gemeenten direct zaken doen met ministeries en worden provincies en regio's gepasseerd. Haaglanden is tot nu toe een uitzondering: de plannen met de provincie sluiten wel redelijk aan.'

SGB loopt via de provincies. Bij het project "de Venen" zijn nu drie provincies betrokken. Dat betekent dat hier geld uit drie provincies naar toe moet worden geleid. Dit pleit ook voor integratie van kwaliteits-impulsgeld en SGB-geld. 'Anders moeten projecten op een gekunstelde wijze worden opgeknapt.' Dit veronderstelt wel dat ieder afzonderlijk project door DLG getoetst wordt. SGB is toch weer geboren uit angst: hoewel de regie bij de provincies ligt, wil men toch weer kunnen sturen met projecten en doelmatigheid. Beter zou wellicht zijn die beoordeling over te laten aan provincies en gebiedscommissies. Er zijn al ervaringen met gebiedenbeleid, ofwel SGB-ervaringen avant-la-lettre. Die ervaringen worden nu gebruikt in discussies over SGB. 'We moeten de regelingen en contracten nu zo zien te krijgen dat de provincie echt regisseur is.' Provincies willen een raamcontract met het rijk, maar zijn wel een beetje bang op te lopen tegen dergelijke onvolkomenheden van de regeling. De provincies hebben de verwachting dat het allemaal goed komt, maar het verleden heeft uitgewezen dat een en ander lang kan duren. Zo heeft de provincie Zuid-Holland voor BGM/SGM gelden 8 maanden discussie moeten voeren voordat geld beschikbaar kwam voor projecten.

Het Groene-Hart-team laat zich voor de agendering van vraagstukken voeden door participanten in de gebieden. Zij kiezen hiermee bewust voor de strategie van 'het ophalen van problemen'. Bij Gios voorziet het Groene Hartteam daarbij wel problemen: er bestaan nog geen goede rood-groene netwerken.

## **5.4 Conclusie**

### ***Uitdijende netwerken***

De bestuurs- en kennisnetwerken beconcurreren elkaar op verschillende bestuurlijke schaalniveaus en op verschillende thema's (zowel sectoren als facetten) en ontsluiten de kennis niet goed tussen de netwerken. Er is sprake van een paradox: enerzijds zijn er te veel netwerken, wat leidt tot beperking in mogelijkheden voor deelname en shopgedrag, en anderzijds zijn er te weinig netwerken als het gaat om nieuwe thema's als stadsranden. Vooral het kennismanagement onder de netwerken kan worden verbeterd: het laten stromen van kennis tussen de netwerken.

### ***Bestaande beleidsinstrumenten***

In de bovenlokale en bovenprovinciale netwerken worden plannen gemaakt: structuurplannen en gebiedsprogramma's. Deze plannen kennen vaak eigen planningshorizonnen wat de afstemming met de bestaande beleidsinstrumenten van ons constitutionele kader bemoeilijkt, met name de bestemmings- en streekplannen. Behalve de slechte verticale doorwerking binnen het constitutionele kader (de schaalniveaus) is er ook een slechte horizontale doorwerking binnen de verschillende domeinen. Op projectniveau bestaan dergelijke netwerken wel. Ook hier geldt dat het ontsluiten van kennis tussen schaalniveaus en domeinen uitkomst kan bieden.

### ***Nieuwe beleidsinstrumenten***

Nieuwe beleidsinstrumenten zoals het Sturingsmodel, Bans, kwaliteitsimpuls en Gios zijn geen afdoende beleidsinstrumenten voor vernieuwing. De ontsluiting van kennis tussen verschillende kennissoorten, domeinen en schaalniveaus komt hierbinnen niet tot stand.

GIOS is wel is waar een impuls voor een vernieuwend inhoudelijk thema, namelijk de stadsranden, maar het ontbreekt nog aan groen-rode netwerken om samen bijvoorbeeld probleempercepties uit te wisselen. Bans beoogt samenwerkende gemeenten als regisseur en is wel degelijk aan te merken als een bottom up proces, maar de politiek-bestuurlijke verankering (afstemming met de plannen van het constitutionele kader) laat nog te wensen over. Het sturingsmodel is als instrument nog te veel gefocust op het parlementaire circuit en afrekenbaarheid van beleid. Voorts wordt aan provincies een regierol toebedeeld, terwijl in West-Nederland juist de grote gemeenten en stadsregio's een machtige positie innemen.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Voor het ontwikkelen van innovatieve ruimtelijke oplossingen en een optimale bestuurlijke inbedding ervan in West-Nederland zijn vanuit de theoretische concepten en het empirische onderzoek in hoofdstuk 4 en 5 een aantal conclusies getrokken. Hieronder de belangrijkste:

- Het innovatieve gehalte van de onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken is gering. Er bestaat nauwelijks zicht op nieuwe meervoudige ruimtelijke oplossingen. Dit komt met name door een beperkte koppeling tussen kennis, domeinen en schaalniveaus.
- Ruimtelijke vraagstukken worden in veel bestuurs- en kennisnetwerken vooral benaderd vanuit formele politiek-bestuurlijke en technische invalshoeken. De koppeling met de ontwerpdisciplines en met informele ervaringsdeskundigheid en beleving wordt nauwelijks gelegd. Dit staat innovatieve uitkomsten in de weg.
- De meeste onderscheiden bestuurs- en kennisnetwerken doorlopen niet de kennisspiraal. Ook sociale leerprocessen vinden nauwelijks plaats.
- Veel bestuursnetwerken worden gekenmerkt door afstemming van beleid, verantwoordelijkheden en procedures ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Er wordt geen verbinding gelegd met innovatieve bestuurs- en kennisnetwerken.
- Het verschuiven (afschuiven) van taken en verantwoordelijkheden naar lagere schaalniveaus staat haaks op het idee van het gezamenlijk ontwikkelen van ideeën en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie ervan.
- Binnen de thematische bestuurs- en kennisnetwerken, die zijn gericht op het doorbreken van bestaande schaalniveaus en domeinen, wordt de kennisspiraal niet doorlopen en vinden geen sociale leerprocessen plaats. Bij een meer innovatieve aanpak hebben juist deze netwerken veel potentie te komen tot nieuwe uitkomsten.
- Vooral binnen een aantal bestuurs- en kennisnetwerken die zijn ontstaan vanuit de civil society is sprake van een goede integratie van kennissoorten. De koppeling met politiek-bestuurlijke netwerken ontbreekt echter veelal.

Omdat LNV opdrachtgever is leggen we in dit hoofdstuk de link met de beleidsdoelstellingen en het kennismanagement van LNV en roepen we verdiepende vragen en keuzemogelijkheden op over hoe om te gaan met de complexe inhoudelijke en bestuurlijke vraagstukken.

Het vertrekpunt vormt de regionale bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland. LNV maakt vaak deel uit van de verschillende onderscheiden netwerken. Men schaakt op meerdere borden tegelijk om de beleidsdoelen binnen de netwerken te verwezenlijken. Tevens heeft men beleid gericht op kennismanagement en op regionale innovaties. De vraag is of dit overeenkomt met het soort kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding waar vanuit dit onderzoek op wordt gedoeld. De conclusies van het onderzoek hebben we vertaald in aanbevelingen voor LNV:

LNV kan een stimulerende rol spelen voor het mobiliseren van een diversiteit aan kennissoorten in regionale netwerken, afgestemd op de aard van de vraagstukken die in

de groene ruimte spelen. Voor de uiteindelijke beoordeling van kansen voor een vernieuwende of innovatieve aanpak van complexe vraagstukken in de groene ruimte in regionale netwerken is het nodig om een veelzijdig potentieel van kennis te activeren en in te brengen in beleidsprocessen. LNV kan bij regionale netwerken meer aansturen op diversiteit aan kennissoorten.

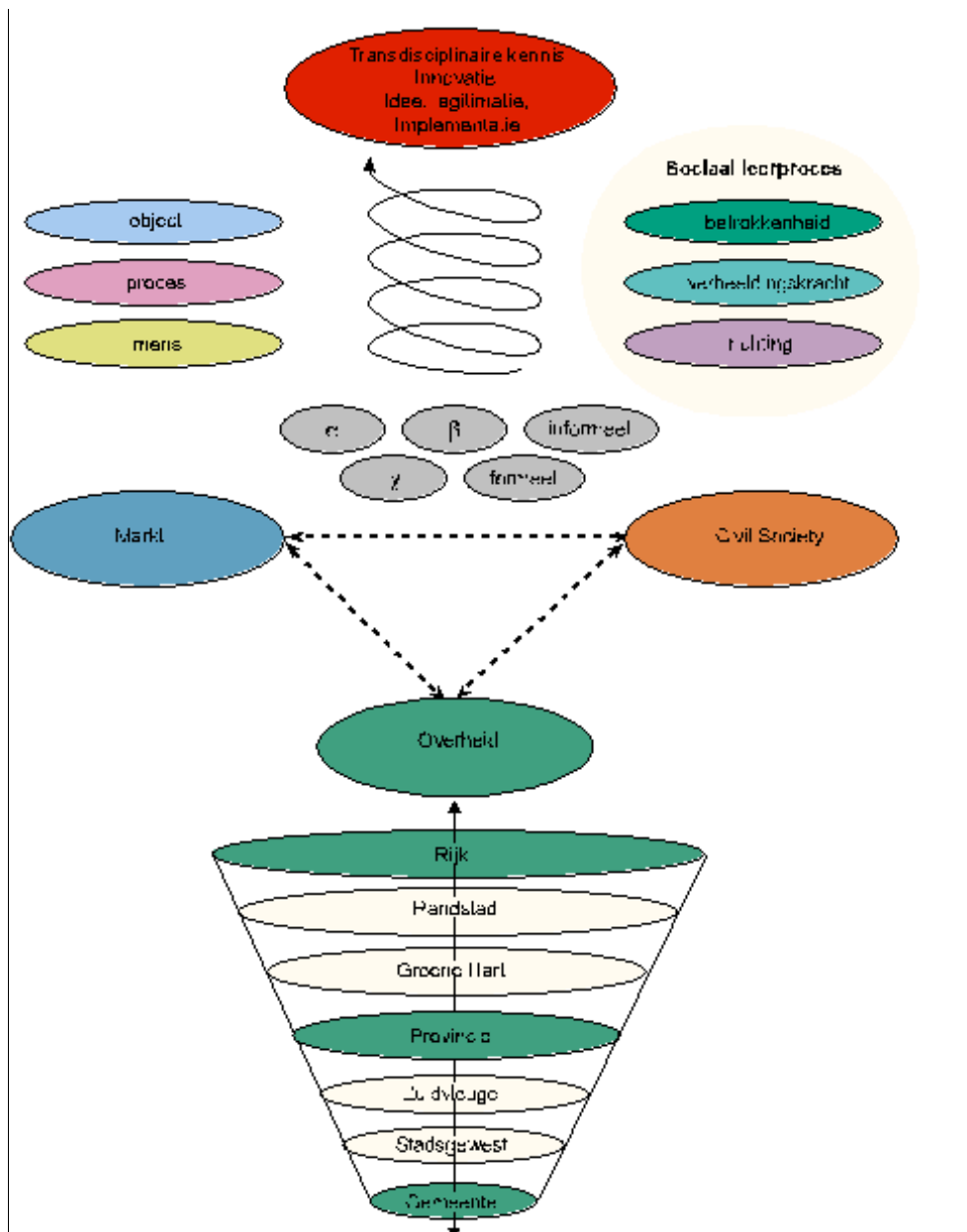
LNV kan voorts zorg dragen voor de inzet van voor LNV belangrijke kennissoorten binnen diverse bestuurs- en kennisnetwerken. LNV heeft veel inhoudelijke kennis op het gebied van ecologie, biologie, fysische geografie, landschapsecologie en dergelijke. Men zet deze nauwelijks in binnen de in dit onderzoek bestudeerde beleidsprocessen van de verschillende bestuurs- en kennisnetwerken. Er zijn weinig organisaties die zorgen voor de inbreng van dergelijke kennissoorten. LNV is echter vaak betrokken als controller, dan gaat het om de financiële en juridische inpassing van regionale uitwerkingen. Eigenlijk zou LNV ook inhoudelijk meer betrokken moeten zijn als expert op het gebied van natuur, landschap en recreatie.

Daarnaast dient LNV zich bewust te zijn van het belang van ontwerp-kennis én bestuurlijk-organisatorische kennis. Om te komen tot innovatieve uitkomsten zal de verbeeldingskracht binnen bestuurs- en kennisnetwerken moeten worden vergroot. Van het centraal stellen van de ontwerpende benadering binnen de 'études', die zijn aangemerkt binnen 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000), mag worden verwacht dat er vernieuwende concepten ontstaan, mits ook de koppeling tussen de domeinen, schaalniveaus en kennissoorten goed wordt vormgegeven.

LNV zou complexe ruimtelijke vraagstukken meer als (sociale) leerprocessen kunnen benaderen. Hierbij dient men zich bewust te zijn van het verloop van veranderprocessen. LNV moet het belang inzien van participatie in platforms voor uitwisseling van kennis, ervaringen, ideeën en de ontwikkeling van creatieve ruimtelijke oplossingen.

In recente adviezen en discussies voorafgaand aan de definitieve versie van de Stellingnamebrief is bewust het herstel van het constitutionele bestel aan de orde geweest. Dus ook nu de nachtwakerstaat is verlaten zijn er nog steeds pleidooien voor instandhouding van het huis van Thorbecke. Overigens blijft het bij pleidooien, want in de praktijk gaat de 'wildgroei' aan netwerken tussen de bestuurlagen en tussen actoren uit verschillende domeinen (multilevel- en multi-actor-governance) gewoon verder. De bestuurlijke drukte in West-Nederland kenmerkt de ontwikkeling tot een netwerkmaatschappij. Binnen de netwerkmaatschappij echter kan kennis optimaal stromen binnen en tussen netwerken. In West-Nederland is de koppeling tussen netwerken nog beperkt. Om dit te bevorderen kan LNV zich actiever inzetten voor het versterken van de stromen van kennis tussen de schaalniveaus - de formeel constitutionele en de informele daartussen - en de domeinen - overheid, markt en civil society.





Figuur 6.1 verbinden van domeinen, schaalniveaus en kennisontwikkeling

Het huidig LNV-instrumentarium (bijvoorbeeld GIOS, Sturingsmodel en Kwaliteitsimpuls) is, gezien vanuit een 'innovatief beleid' nog te veel op eigen inhoudelijke wensen van LNV gebaseerd en de verantwoording aan het parlementaire circuit. De netwerken opereren vooral vanuit de geschieden werelden van stedelijk en landelijk gebied. In West-Nederland zouden de afspraken binnen het sturingsmodel, niet alleen gemaakt moeten worden tussen het Rijk en de provincie, maar zouden ook de grote steden, de stadsgewesten moeten worden betrokken, omdat zij voor een deel gelijkgeschakeld aan de provincie en dus verantwoordelijk zijn. Vooral in de randen van het Groene Hart, de stadsranden, groen in en om de stad en stedelijk groen is dit relevant. Juist de opgaven rond de stadsranden zijn complex en daarvoor bestaan nog nauwelijks goede netwerken.

De huidige netwerken zouden moeten worden verbreed of gekoppeld. Een mogelijkheid is het opzetten van een platform, waarbinnen de uitwisseling van kennis, beelden en betekenissen plaatsvindt.

Het innovatiebeleid van LNV is nog te veel gericht op het uitvoeringsveld (bijvoorbeeld regionale innovatienetwerken) in plaats van op LNV zelf. Duidelijk moet zijn dat binnen innovatieve beleidsprocessen LNV niet verantwoordelijk kan zijn voor de kwaliteit van de inbreng van regionale stakeholders. Dat is een zaak van gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zelf. LNV kan wel bijdragen aan een succesvol proces van transdisciplinaire kennisontwikkeling. Het betrekken van professionele kennis en procesbegeleiding kan de ontwikkeling van transdisciplinaire kennis en het overstijgen van deelbelangen bevorderen.

Bij het decentraliseren van het groene ruimtebeleid wordt de kans op regio-specifieke oplossingen vergroot. Meer recht zal gedaan worden aan regionale kennis en percepties. Nadelig is dat zo niet wordt voorzien in een goede afstemming met hogere schaalniveaus, doordat die percepties, zoals bijvoorbeeld die van de stedelijke actoren, niet meer worden meegenomen. De vraag kan worden gesteld of het Rijk, in dit geval LNV, niet een rol zou moeten hebben bij het verbinden van de verschillende netwerken en schaalniveaus.

Naast formele bestuurs- en kennisnetwerken zijn er diverse, soms tijdelijke netwerken rond nieuwe thema's of binnen nieuwe constellaties, zoals AIR Zuidwaarts en Deltametropool. Juist deze blijken over innovatieve potentie te beschikken. LNV kan een rol spelen in het benutten en versterken van deze initiatieven. Men zou dan meer gericht moeten zijn op participatie binnen deze netwerken. Met name de Deltametropool lijkt een platform te worden waar een permanente uitwisseling van kennis, ervaring, beelden, en ook in toenemende mate gezamenlijk ontwerp plaatsvindt. Bovendien vindt steeds betere koppeling plaats met het politiek-bestuurlijke en kennisnetwerken.

Binnen innovatieve beleidsprocessen zijn ideegeneratie, verwerving van draagvlak en democratische legitimatie en implementatie geen opeenvolgende te scheiden beleidsfasen waarvan de ontwikkelde kennis door een netwerk in de ene fase over te dragen is naar een ander netwerk in een andere fase, maar parallelle fasen die iteratief op elkaar dienen te worden afgestemd. Naast expliciete kennis moet binnen de innovatieve beleidsprocessen ook impliciete kennis tussen personen in een netwerk gedeeld kunnen worden. Reframing is immers ook voor een groot gedeelte gebaseerd op de uitwisseling van deze impliciete kennis. Verder blijft het inzicht dat informele communicatie en de individuele denkprocessen van deelnemers buiten belangrijk zijn, vaak ten onrechte buiten beeld. Het verdient juist aanbeveling om de deelnemers aan het formele interactieve netwerk, ook (of juist!) buiten het formele interactieve proces, uit te nodigen om relevante ideeën, activiteiten en informatie buiten de georganiseerde ontmoetingen te delen. Informele communicatie in een ruimere context dan de interactieve projecten is dan van belang.

## 7 Discussie

Met beleidsmedewerkers van LNV heeft discussie plaatsgevonden over de resultaten van het onderzoek. Hieronder worden een aantal discussiepunten weergegeven.

Om een antwoord te vinden op de complexe ruimtelijke vraagstukken zien we dat de oplossing onder meer wordt gezocht in het verleggen van de verantwoordelijkheden van Rijksniveau naar de lagere overheden (functionele en territoriale decentralisatie). Door kennissoorten, domeinen en schaalniveaus te mengen worden de leveranciers van die kennis en de betrokkenen van de verschillende domeinen en schaalniveaus mede verantwoordelijk gemaakt. De vraag is dan of dit een goede manier is om een betrouwbare en transparante overheid vorm te geven, die recht doet aan complexiteit van de vraagstukken. Deze fundamentele vraag wordt vanuit de politiek en de rijksoverheden niet of onvoldoende aan de orde gesteld. Ook in dit onderzoek wordt in eerste instantie aan deze fundamentele vraag voorbijgegaan. Afgevraagd kan worden wat het verleggen van verantwoordelijkheden betekent voor de bescherming van de burger en de democratische controle. Beslissingen die ingrijpen in concrete belangen van partijen moeten vooral ook helder en betrouwbaar zijn, maar ook aanvechtbaar.

Wij zijn ons er van bewust dat het lijkt alsof de definitie en operationalisering van innovatief beleid zich vooral richt op hen die betrokken zijn bij het innovatief beleid. Wij pleiten in dit rapport dan ook om het verwerven van draagvlak, de democratische legitimatie en het implementatieproces op te nemen in de definitie en in de operationalisering van innovatieve beleidsprocessen en hiermee een koppeling te maken met het parlementaire<sup>7</sup> en juridische circuit<sup>8</sup> van besluitvorming. Zonder hun goedkeuring ontbreekt immers het draagvlak en de mogelijkheden tot implementatie.

Kennisontwikkeling staat centraal in het onderzoek. Bij het samenbrengen van kennissoorten, domeinen of schaalniveaus spelen ook belangen mee. Bij beleidsvraagstukken zijn ook zaken als politiek, macht en invloed aan de orde. Bij het ontwikkelen van oplossingen voor beleidsvraagstukken spelen diverse personen en organisaties een rol. Deze personen kunnen worden gezien als belangenbehartigers, maar ook als kennisdragers. Het proces van gezamenlijk zoeken naar een oplossing voor het vraagstuk kan worden gezien als belangenafweging of- strijd, maar ook als een proces van kennisontwikkeling. Zeker wanneer het een complex vraagstuk betreft, waarvoor alleen gezamenlijk een oplossing kan worden gevonden is het nodig het beleidsproces

---

<sup>7</sup> "Het concept parlementair circuit verwijst niet in enge zin naar het parlement, maar in ruime zin naar de parlementaire democratie. Parlementaire democratie betekent regelmatig vrije verkiezingen voor een parlement dat de grondslag vormt voor een regering en het beleid van die regering controleert. Eigenlijk wordt bedoeld op een democratisch openbaar bestuur. Het openbaar bestuur bevat in structureel opzicht de gezagsdragers (politiek verantwoordelijken en bestuurders) en het ambtelijk apparaat en zijn onderdelen (Rosenthal et al. 1977:16). Zij worden allen tot het parlementaire circuit gerekend" (Pleijte, M., 2002. *Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid)*. In: Kuindersma, W., 2002. *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Natuurplanbureau. Planbureaustudies, nr 3).

<sup>8</sup> Onder juridisch circuit wordt de rechtsprekende en toetsende macht verstaan (Pleijte, M., 2002. *Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid)*. In: Kuindersma, W., 2002. *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Natuurplanbureau. Planbureaustudies, nr 3).

zo in te richten met procesarchitectuur, dat gezamenlijke kennisontwikkeling centraal staat. Politiek (macht, invloed en belangen) verwordt dan tot onderdeel van het proces van kennisontwikkeling.

Voor die kennisontwikkeling is uiteraard ook de kennis van burgers van belang. Binnen innovatieve beleidsprocessen moet het mogelijk zijn dat de kennis en belangen van die burgers worden ingebracht. Binnen innovatieve beleidsprocessen zal blijken dat diverse betrokkenen anders aankijken tegen een vraagstuk en andere ideeën en belangen hebben over oplossingsrichtingen. We stuiten daarmee mogelijk op de grenzen van het interactief beleid. Het realiseren van collectieve belangen kan op gespannen voet staan met groepsbelangen of individuele belangen. Bovendien is vaak sprake van reëel bestaande en vaak tegengestelde belangen. Wanneer die spanning te groot is, schiet interactief beleid te kort. Interactief beleid staat dan ook niet op zichzelf en is geen vervanger voor het parlementaire of juridische circuit van besluitvorming. Bij interactief beleid (zowel als proces als de uitkomsten daarvan) dient dan ook duidelijk te zijn hoe het proces en de uitkomsten zich verhouden tot onze formele planprocedures van het parlementaire en juridische circuit.

Wij zijn in dit onderzoeksrapport de effecten van vroegtijdige afstemming of zelfs integratie tussen verschillende kennissoorten, schaalniveaus en domeinen nagegaan. Hierdoor kan de doorwerking verbeteren, maar het biedt geen garantie. Ook het tegendeel kan worden beweerd: afstemming vertraagt en is stroperig. Uitdijing van het poldermodel is dan het resultaat met vraagtekens over de effectiviteit en transparantie en democratische legitimatie.

Bij een zoektocht naar een nieuwe constellatie tussen bestuur, markt en civil society en de verschillende schaalniveaus verdient het aanbeveling om helderheid te verschaffen over de Rijksrol in het algemeen en de rol van LNV in het bijzonder, werd ons door enkelen vanuit het ministerie van LNV voorgehouden. Maar is deze eis terecht? Wij menen dat als de bestuurlijke en maatschappelijke situatie hybride is, daar een hybride organisatie bij past met ingewikkelde afstemming tussen kennissoorten, domeinen en schaalniveaus. Tegenstrijdige en meervoudige eisen aan overheden vertalen zich in tegenstrijdige, meervoudige of onduidelijke taken, rollen en bevoegdheden. In plaats van te kiezen tussen 'government' (parlementair circuit, hiërarchische overheid) of 'governance' (bijvoorbeeld interactief beleid), omwille van het willen verhelderen van taken, rollen en bevoegdheden, is het volgens ons belangrijker om het hybride karakter als een gegeven te beschouwen dat niet bestreden hoeft en kan worden. Dat betekent dat de rijksoverheid verwordt tot een kameleon: dan weer loyaal aan de politiek en centraal sturend en dan weer interactief en netwerkend. Dit leidt vaak tot het commentaar dat dit resulteert in een onbetrouwbare overheid, maar dan wordt niet onderkend dat de maatschappelijke omgeving evenwel van kleur verschieft en de overheid hierop moet reageren en in het beste geval anticiperen.

Vormen van innovatief beleid zijn ook politiek-bestuurlijke processen, waarbij helder gemaakt moet worden wat er eigenlijk aan de orde is. Vaak is binnen interactief beleid onduidelijk wie de probleemeigenaar is en wie eigenaar van de oplossing. Het doel van de interactie tussen verschillende stakeholders en hun kennispotentieel moet duidelijk

gemaakt worden. Dit kan ook het reframen van beleidsvraagstukken en het ontstaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor oplossing van het probleem zijn, in de veronderstelling dat er geen stakeholder is die zelf tot de oplossing voor het beleidsvraagstuk kan komen. Duidelijk moet zijn dat het formuleren van beleidsvraagstukken onderdeel is van de agendavorming en daarmee ook een politiek proces.

Transdisciplinaire kennis is nieuwe kennis. Wanneer het kennisontwikkelingsproces verloopt volgens de principes van de kennisspiraal en sociale leerprocessen, is de nieuwe kennis belangenoverstijgend en tevens afgestemd met politiek-bestuurlijke (parlementaire) en het juridische circuit.

Ook onderkennen we de valkuilen van ons theoretisch kader wanneer dit te strikt wordt doorgeredeneerd naar de rol van LNV en naar de realiteit van politiek-bestuurlijke processen. Toch is dit geen reden voor ons om het theoretisch kader verder te verbreden. We zijn bang om daarmee scherpte te verliezen in ons theoretisch kader en zijn bovendien van mening dat kennis niet op zich zelf staat, maar met genoemde factoren samenhangt wat voor ons voldoende reden is om kennis als vertrekpunt te nemen. Daarmee negeren we niet de reflectie die in dit hoofdstuk is gemaakt.



## **Literatuur**

### **Bans**

Engbersen, R., A. v.d. Kooij, B. Fokkens en N. Beun, 2001. *De krachten gebundeld. Bestuurlijke samenwerking in het landelijk gebied*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijksrelaties.

Engbersen, R, A. Sprinkhuizen en A. v.d. Kooij, 2001. *Wegen naar een ander platteland. + Stand van Zaken Bans-Pilots Vitaal Platteland*.

### **Deltametropool**

Vereniging Deltametropool, februari 2001. *Zuidplas, van polder naar waterlandschap; meervoudig ruimtegebruik in de Zuidplaspolder*.  
[www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl)

### **Groene Hart**

*Bestuurlijk Platform Groene Hart, juni 2001*. Nieuwsbrief Groene Hart, nummer 0.

*Bestuurlijk Platform Groene Hart, september 200*. Nieuwsbrief Groene Hart, nummer 1.

*Bestuurlijk Platform Groene Hart, oktober 200*. Nieuwsbrief Groene Hart, nummer 2.

*Ministerie van VROM, april 1999*. Groene Hart. Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap Groene Hart.

*Ministerie van VROM, april 1999*. Groene Hart. Achtergronddocument. Nationaal Landschap Groene Hart.

*Ministerie van VROM, november 1999*. Instellingenbesluit Bestuurlijk Platform Groene Hart

*Oktober 2000*. *Voortgangsrapportage Strategische projecten in het Groene Hart*.

### **Stadsregio Rotterdam**

Stadsregio Rotterdam, december 2000. *Regiovisie voor de 5e Nota Ruimtelijke Ordening. Ruimtelijke Ontwikkeling Rotterdamse Regio 2010-2030*.

Stadsregio Rotterdam, april 2001. *Regionaal Groenboek 2000*.

Stadsregio Rotterdam/ Provincie Zuid-Holland, januari 1998. *Structuurschets Deltawig*.

Stadsregio Rotterdam/ Provincie Zuid-Holland, januari 1998. *Structuurschets Deltawig Plan van Aanpak*.

[www.dsv.rotterdam.nl](http://www.dsv.rotterdam.nl)

### **Bestuurlijke Commissie Randstad**

Bureau Regio Randstad, maart 2001. *NL/EU: van Randstad naar Deltametropool*.

Bureau Regio Randstad, mei 2001. *Investeren in landsdeel West; een inventarisatie van projectvoorstellen uit ICES en bereikbaarheidsprofielen*.

### **Haaglanden**

[www.haaglanden.nl](http://www.haaglanden.nl)

Haaglanden, 2001; *Het regionale structuurplan, H1 het formele kader*.

Vista, IWACO, juni 2001. *Groenblauwe Structuur; bouwsteen voor het project Deltametropool in het kader van de uitwerking van de Vijfde Nota*.

### **Zuidvleugel**

Provincie Zuid-Holland, 1997. *Bestuurlijk Platform Zuidvleugel*.

### **Algemeen**

Bressers, H. en S. Kok, 2001. *Governance patronen als verbreding van een beleidsbegrip*. In: *beleidswetenschap*, 2001/1: 76-103.

Dammers, E., R. Kranendonk, P. Smeets (1999). *Innoveren en leren: Kennismanagement en plattelandsvernieuwing*. Den Haag: rapport NRLO.

DHV, (2000). *Krachtenveldanalyse groen/blauw netwerk landsdeel West*.

Dekker, P., 1994. *Civil society: verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau; Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Doorn, J.A.A. van en C.J. Lammers. *Moderne sociologie. Een systematische inleiding*. Utrecht/Antwerpen: Uitgeverij: Het Spectrum.

Dubbink, G.W. 1999. *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*. Delft: Eburon.

Frouws, J, M. Pleijte, 2000. *Onderzoek naar het aspect 'institutionele inbedding'*. In: *Totstandkoming deelprogramma 'Sturing van Processen in de Groene Ruimte'* van het Deltaprogramma.

Glasbergen, P. 1998. *Sturing van een duurzame samenleving. Reflectie naar aanleiding van een advies van de VROM-raad*. In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 19988 (7): p. 29-35*.

Hajer, 2002. *Naar nieuwe planningspraktijken op regionaal niveau*. Universiteit van Amsterdam.



Healy, P., 1998. *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*. In: *Environment and Planning A* 30: p. 1531-1546.

In 't Veld, R. J., A.J.M. Verhey (2000), *Willens en wetens: over de verhouding tussen waarden, kennisproductie en kennisbenutting in het milieubeleid* in: *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, In 't Veld R.J., Rijswijk/Utrecht:

IPO, 2002. *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*.

Jonge, J.M. en J.F. Jonkhof (2002), *Sturen door stimuleren; terugkijken en vooruitblikken*, *Alterra-rapport 568*, Wageningen.

Jonge, J.M. en M. Pleijte (2003), *Evaluatie van en reflectie op Regiodialoog Noord-Limburg*.

Kersten, P.H. et al (2001), *Op zoek naar magische momenten in de ruimtelijke planvorming*. *Alterra-rapport 366*, Wageningen.

Keulartz, J. en M.Korthals, 1997. *Museum aarde: natuur, criterium of construct*. Amsterdam: Boom.

Kuindersma, W. (red.), 2002. *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Natuurplanbureau.

Ministerie van LNV, augustus 2000. *Veters vast! Naar een duurzaam groenblauw netwerk in Landsdeel West*.

Ministerie van LNV (1995), *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing*. Den Haag: Ministerie van Landbouw,

Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Natuurplanbureau, 2003. *Tweede Natuurverkenning*.

NRLO (1998), *De groene ruimte op de kaart! Kennis en innovatieagenda, ambities voor de 21<sup>e</sup> eeuw* NRLO-Rapport, 98/19. Den Haag: Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek.

NRLO (1999), *Innoveren met ambitie. Kansen voor de agrosector, groene ruimte en vissector* NRLO-Rapport, 99/17. Den Haag: Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek.

Pestman, P. & J. Van Tatenhove, 2001. *Nieuwe beleidsarrangementen nog lang niet reflexief*. In: [cont]txt, Magazine voor Beleidswetenschappen, nummer 8, januari 2001.

Provincie Zuid-Holland, 1997. *Bestuurlijk Platform Zuidvleugel*.

Raad voor het landelijk gebied. *Meer regio, minder regels, meer resultaat; advies over het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1*. Amersfoort 2001.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, September 2001. *Van uitzondering naar regel; maatwerk in het Grote stedenbeleid*.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, December 2001. *RMO-Bulletin*.

Sabatier, P., A (1987), *Knowledge, policy-oriented learning and policy change* In: Knowledge: creation, diffusion, utilization 8(4).

Schön, D. A., Rein, M. (1994), *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: BasicBooks.

Schutz, A.1990. *Collected Papers I. The problem of social reality*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Teisman G.R. (2001) *Meer bestuurlijke rijkdom door gezamenlijk probleemeigenaarschap*. In: Fysica van samenwerking: naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven.

Termeer, C. J. A. M., M.J.W.van Twist (1991), *De configuratiebenadering: een procestheorie voor sturingsvraagstukken* Beleid en maatschappij(4): 185-205.

Valk, van der, (2000). *Deltaprogramma Groene Ruimte*. Wageningen.

Visser, C. (2001), *Waardenvolle beleidsontwikkeling. Onderzoek naar de rol van waarden in het ontwikkelen van natuurbeleid op de Veluwe* Wageningen: Wageningen UR (doctoraalscriptie).

Vrom-Raad, oktober 2001. *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen; advies over Grotestedenbeleid*.

Wenger, E (1998), *Communities of practice; learning, meaning and identity*, Cambridge University Press.

Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, 2002. *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr 1, Natuurplanbureau Wageningen.

## **Bijlage 1    Lijst van respondenten**

Hans Burgers - Groene Hartteam  
Ernst Ford – Bestuurlijk Akkoord Nieuwe Stijl  
Jan de Groot - WLTO  
Bram Harkes - Haaglanden  
Piet Oudega – Bureau Regio Randstad  
Rob van Schijndel – Stadsregio Rotterdam  
Christian van Zalm – Stadsregio Rotterdam



## **Bijlage 2   Achtergrondinformatie over regionale bestuurs- en kennisnetwerken in West-Nederland**

Voor gebieden als de Deltametropool, de Randstad, het Groene Hart, de Zuidvleugel, de Noordvleugel, AReA bestaan geen afzonderlijke bestuurslagen, hoewel ze steeds vaker als beleids- en planningsniveau worden gehanteerd (Provincie Zuid-Holland, 1997). Tegen deze achtergrond kwam bijvoorbeeld in oktober 1996 het Bestuurlijk Platform Groene Hart tot stand, in januari 1998 is de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) geïnstalleerd en is in januari 2000 de Vereniging Deltametropool opgericht. Daarnaast werden nog vele bovenlokale en bovenregionale netwerken opgezet: AReA, stuurgroep Driehoek RZG, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, AIR-Zuidwaarts, Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam. In het onderstaande worden deze beschreven.

### **AREA**

Het gebied tussen Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen (AreA) kenmerkt zich door een grote samenhang tussen economische ontwikkelingen (rond de drie mainports: Schiphol en de havens van Rotterdam en Antwerpen), mobiliteitsbehoefte en de zorg voor de leefomgeving. Dat vereist ook een aanpak waarbij economie, mobiliteit en leefomgeving in onderlinge samenhang kan worden bekeken, waardoor de kwaliteit van elk van deze drie 'dimensies' in het hele AreA-gebied kan toenemen. Door deze benadering kunnen impasses op het gebied van verkeer en vervoer, stedelijke vernieuwing, natuur- en landschapontwikkeling worden doorbroken.

De provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Zeeland en de organisatie ANWB, AVBB en VNO-NCW hebben de krachten gebundeld en pleiten voor een gezamenlijke aanpak van projecten in het AreA-gebied. Het netwerk kan getypeerd worden als een vernieuwende combinatie van traditionele bestuurlijke en maatschappelijke organisaties.

Een groot deel van het AreA-gebied is belegd met plannen voor (her-)inrichting en verbetering van het stedelijk gebied en de groene ruimte. Er is vooral behoefte aan een snellere uitvoering van deze plannen en aan een hoger kwaliteitsniveau. "Wij menen dat dit kan worden bereikt door de maatregelen - met een extra kwaliteitsambitie - te koppelen aan maatregelen op het gebied van economie en mobiliteit. Dit maatregelenpakket wordt dan onder verantwoordelijkheid van één partij of een beperkte groep initiatiefnemers opgepakt, uitgewerkt en geïmplementeerd. De uitwerking zal plaatsvinden door een coalitie van maatschappelijke, publieke en private partijen. Het ambitieniveau voor de leefomgeving moet omhoog. Dat geldt vooral voor groengebieden die onder stedelijke druk staan en vaak doorsneden worden door infrastructuur. Deze infrastructuur moet beter worden ingepast en de barrièrewerking ervan moet worden verbeterd tussen natuur/recreatiegebieden onderling, tussen stedelijke gebieden onderling en tussen stad en platteland."

*Veronderstelling: Het gedachtegoed van AReA is als vernieuwend aan te merken, maar gevreesd wordt dat de uitvoering lang op zich laat wachten omdat het project doorgestart moet gaan worden vanuit PPS-verbanden.*

### **Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (Bans)**

In het regeerakkoord van 1998 kondigt het kabinet Kok II aan dat het met het IPO en het VNG bestuursakkoorden nieuwe stijl zal afsluiten. De Bans beoogt door een andere werkwijze, maar zonder ingrepen in de structuur van het binnenlands bestuur, bij te dragen aan de beheersing en oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Met akkoorden wil het kabinet eveneens het bestuurlijk commitment en het politieke partnership tot uitdrukking brengen. Kernbegrippen zijn complementair bestuur en bestuurlijk partnerschap. “Het partnerschap omhelst afspraken die de partijen, met respect voor elkaars positie en bevoegdheden, willen uitvoeren” (Engbersen, 2000a: 77).

Op 4 maart 1999 ondertekende het kabinet met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het Ban. Doel van het Bans is om een effectieve bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het gaat hierbij om beleidsthema's waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Kenmerkend voor de afspraken in Bans is dat het steeds gaat om complexe, sector-overstijgende onderwerpen waarbij de medewerking van de verschillende bestuurslagen onontbeerlijk is.

Eén van de maatschappelijke vraagstukken betreft de vitalisering van het platteland. “Die vitalisering vindt zijn concretisering in sterke regionale economieën, een doordachte ruimtelijke ordening en sociale infrastructuur. De economische, fysiek-ruimtelijke en sociale pijlers dienen in evenwicht te zijn. De vitaliteit van het landelijk gebied komt in het geding als één pijler domineert” (Engbersen, 2001a: 5).

In september 2000 zijn in het kader van Bans dertien pilots van start gegaan. De ministeries van LNV, BZK, VWS en VROM, het IPO en de VNG zijn bij de opzet en coördinatie daarvan nauw betrokken. Nagenoeg alle provincies en tientallen gemeenten hebben in de pilots een inbreng. In de pilots is steeds de kracht en de zwakte, het potentieel en de problemen van de streek in kaart gebracht. Maatschappelijke organisaties zijn nadrukkelijk bij de analyses en oplossingsrichtingen ingeschakeld.

Het Bans is een groeiakkoord. In het bestuursakkoord zijn vooral afspraken op hoofdlijnen gemaakt, soms inhoudelijk, soms – om te beginnen – procedureel.

#### *Organisatie en uitvoering Bans*

De bewaking van de voortgang in de uitvoering van de Bans-afspraken is in handen van het halfjaarlijkse Overhedenoverleg onder leiding van de minister-president. Vaste deelnemers zijn de ministers van BZK (coördinerend minister voor Bans), voor GSI en van Financiën, en de voorzitters van IPO en VNG. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen of dagelijkse bestuursleden van het IPO of de VNG deel aan het overleg. Tijdens het overhedenoverleg wordt de voortgang van lopende zaken behandeld, kunnen nieuwe onderwerpen worden toegevoegd of wordt geconcludeerd

dat een in het Bans gemaakte afspraak is gerealiseerd. Daarnaast kunnen via het Overhedenoverleg de uitgewerkte afspraken worden gevolgd.

Het Overhedenoverleg wordt voorbereid door de ambtelijke agendacommissie. Deze agendacommissie is verantwoordelijk voor de planning, agendering en voorbereiding van het Overhedenoverleg en bestaat in ieder geval uit vertegenwoordigers van BZK, AZ, Financiën, het IPO en de VNG. BZK levert het secretariaat voor de gehele Bans-organisatie.

### ***Bestuurlijke Commissie Randstad***

“Deze Bestuursvorm heeft betrekking op landsdeel West. Hier vindt, onder leiding van de minister van VROM, het overleg met het kabinet over de Vijfde Nota plaats. In deze commissie zitten naast de vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, EZ, V&W en LNV de vertegenwoordigers van het Landsdeel West. Dit zijn de portefeuillehouders RO van de provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland, de stadsregio's Amsterdam, Utrecht, Haaglanden en Rotterdam en de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam.

Ten behoeve van dit overleg is in opdracht van de twaalf portefeuillehouders ruimtelijk ordening, de niet-rijkspartijen dus, een *Beleidsvisie Randstad* in voorbereiding” (Stadsregio Rotterdam, 2000:3).

### ***Bestuurlijk Platform Groene Hart***

Het Bestuurlijk Platform Groene Hart is in 1996 ingesteld. Als voorgeschiedenis kan het eindrapport *'Nadere uitwerking Vierde Nota/Plan van Aanpak ROM-beleid Groene Hart'* van 15 november 1991 (NU/ROM) en de naar aanleiding daarvan op 21 januari 1992 gesloten bestuursovereenkomst 'Uitvoeringsprogramma Groene Hart'. In deze bestuursovereenkomst stemden de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat alsmede de Commissarissen der Koningin van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht in met de ruimtelijke visie, neergelegd in het genoemde eindrapport NU/ROM. Tevens maakten zij afspraken over de realisering van deze visie door uitvoering te bevorderen van 11 met name genoemde Strategische Groenprojecten.

*Wat is het doel van de regeling, bestuursvorm of organisatie?*

Doel van de instelling van het Platform is het komen tot een wijze van samenwerking die bijdraagt aan de uitvoering en de vormgeving van het Groene Hartbeleid, zoals dat onder verantwoordelijkheid van de diverse partijen tot stand komt met behoud van de eigen beleidsverantwoordelijkheid van de deelnemende partijen. Daarbij worden twee invalshoeken nader bij elkaar gebracht, namelijk de ontwikkeling en uitvoering in deelgebieden en een overkoepeld Groene Hartconcept.

Bij de invalshoek vanuit de deelgebieden behoren de uitgangspunten:

- Differentiatie ofwel maatwerk per deelgebied en subsidiariteit, waarbij het gaat om een zo groot mogelijke beleidsvrijheid en
- Beslisruimte in deelgebieden, met inachtneming van het Ontwikkelingsprogramma.

De leden van het Platform spannen zich in voor een gebiedsdekkende aanpak om sturing en uitvoering dichterbij te brengen. De provincies nemen het initiatief bij de keuze van deelgebieden. Een totaalconcept voor het Groene Hart, zoals verwoord in het Ontwikkelingsprogramma, moet tot uiting komen in richtinggevende uitspraken over de hoofdlijnen van het beleid: sober, met toetsbare uitspraken en binding voor alle partijen.

*Wie zijn de deelnemers, hoe is het netwerk samengesteld?*

Het Rijk, vertegenwoordigd door de ministeries van:  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM);  
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)  
Verkeer en Waterstaat (V&W)  
Economische Zaken (EZ).

De provincies in het Groene Hart:  
Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

De gemeenten in het Groene Hart, vertegenwoordigd door de samenwerkingsorganen:  
Bestuur Regio Utrecht (BRU)  
Gewest Gooi en Vechtstreek  
Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden Holland (ISMH), Zuid Holland Zuid en Rijnstreekberaad.

De vier grote steden rond het Groene Hart:  
Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht.

De waterschappen in het Groene Hart: Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap De Stichting Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap, Groot-Haarlemmermeer, Waterschap De Oude Rijnstromen, Waterschap Wilck en Wiericke, Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, Hoogheemraadschap Krimpenerwaard, Hoogheemraadsschap van Schieland en Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden.

Maatschappelijke groeperingen in het Groene Hart, zoals die werkzaam zijn vanuit land- en tuinbouw, handel, industrie, ambacht en dienstverlening, recreatie, natuur, landschap en milieu, vertegenwoordigd door respectievelijk: Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie en Gewestelijke Land en Tuinbouworganisatie Zuid Midden Oost, Kamers van Koophandel in het Groene Hart, ANWB en Natuurmonumenten.

### ***Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ)***

*Samenstelling*

In het Platform Zuidvleugel hebben twaalf leden zitting. Het staat onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland. In het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel zijn bestuurders verenigd uit de provincie Zuid-Holland, Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Leidse Regio, Drechtsteden



en het Westland, en de steden Rotterdam, Den Haag, Zoetermeer en Delft en de departementen van VROM, V&W, EZ en LNV. De zuidvleugel van de Randstad strekt zich hiermee uit van de bollenstreek tot de Moerdijk.

#### *Werkwijze*

Het platform komt enkele malen per jaar bijeen om (werk)afspraken te maken en te bepalen welke projecten of thema's met voorrang aandacht verdienen. Een ambtelijk projectteam zorgt voor het uitvoerende werk.

Belangenverenigingen, maatschappelijke organisaties en individuele burgers hebben geen zitting in het platform maar worden wel bij de discussies en activiteiten betrokken. Ze krijgen de gelegenheid hun standpunten kenbaar te maken tijdens debatten, conferenties of workshops. Ook vraagt het platform regelmatig aan maatschappelijke groeperingen advies vragen over actuele thema's.

#### *Status*

Het platform is nadrukkelijk niet een nieuwe bestuur dat bovenregionale beslissingen neemt. De bestaande besturen behouden hun eigen taken, bevoegdheden, financiële middelen en instrumenten. Alle planologische procedures en inspraakmomenten blijven bestaan. De deelnemers aan het platform overleggen zonder last of ruggespraak. Ze zetten zich in om procedures sneller af te wikkelen en te stimuleren dat het maatschappelijke debat over investeringen helder en inzichtelijk wordt gevoerd. De allianties van bestuurders kunnen per project of activiteit verschillen. Over het algemeen zullen alleen besturen die direct belang hebben bij een project actief aan een alliantie deelnemen.

#### *Probleemanalyse*

In de Zuidvleugel zetten overheden zich in over de begrenzingen van departementen, steden en regio's heen voor bovenregionale investeringen. Die investeringen zijn nodig om de dreiging van achterstand op vele fronten te keren. Meer bedrijven en bewoners vertrekken vanuit de laatste jaren uit het gebied dan zich er vestigen. In de industrie, groothandel en zakelijke dienstverlening is een beweging gaande richting Noordvleugel, Noord-Brabant en Gelderland. De werkloosheid is (vooral in de grote steden) hoger dan elders in het land. De tuinbouw staat aan de vooravond van een ingrijpende herstructurering. Kwaliteitsverlies dreigt voor het woon- en leefklimaat, de economie, de bereikbaarheid, het milieu en het groen.

De ruimtelijke problemen in de Zuidvleugel zijn paradoxaal genoeg niet het gevolg van de zwakte, maar juist van de kracht van het gebied. De grote kracht is de diversiteit aan bedrijvigheid en functies. De Zuidvleugel is sterk vertegenwoordigd op vele markten en dat maakt het gebied uiterst complex. Industrie, transport, dienstverlening, detailhandel en toerisme leggen allemaal claims op de ruimte, maar ook wonen, recreatie en natuur. Bijna iedere sector heeft groeimogelijkheden in de breedte en de diepte. Groei zorgt veelal voor meer mobiliteit en dat gaat ten koste van de bereikbaarheid. De Zuidvleugel heeft te kampen met de gevolgen van het eigen succes. Bedrijven die het gebied de rug toekeren, doen dit vaak noodgedwongen omdat geen geschikte en goed bereikbare nieuwe vestigingslocatie te vinden is. De kernproblemen die aangepakt moeten worden

zijn: verbetering van de bereikbaarheid, opwaardering van het leefklimaat in de steden, ruimte scheppen voor werklocaties en versterking van groen.

Overheden zijn de mogelijkheden nagegaan om deze vraagstukken te benaderen. De Zuidvleugel beschikt kwalitatief en kwantitatief nog over voldoende ruimte voor duurzame verstedelijking met behoud van een stevige groenstructuur (Provincie Zuid-Holland, 1997). Dat vergt wel behoedzaam en creatief omgaan met de ruimte (bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik), maar mogelijkheden zijn er volop (Provincie Zuid-Holland, 1994; Provincie Zuid Holland et al, 1995).

Het dilemma wordt volgens de Provincie Zuid-Holland niet gevormd door ruimtegebrek of gebrek aan visie en plannen, maar door onvoldoende daadkracht, samenwerking en samenhang bij het uitvoeren van plannen. De fysiekruimtelijke complexiteit van het gebied gaat gepaard met een grote bestuurlijke complexiteit. Die combinatie werkt verlamdend op de besluitvorming en dreigt de economische ontwikkeling te remmen. De belangrijkste opgave is niet langer planvorming, maar een betere regie bij de uitvoering van plannen.

Over de hele linie genomen is het investeringsniveau te laag, het investeringstempo te traag en ontbreekt te vaak de samenhang. Om nationaal en in Europees verband een toppositie te kunnen behouden, moeten het investeringsniveau en -tempo fors omhoog. Bestuurders, bedrijven en burgers staan voor de uitdaging de grote potenties van het gebied te benutten en alles op alles te zetten om een vitale, concurrerende en leefbare Zuidvleugel veilig te stellen voor de toekomst.

De overheid heeft de sleutel in handen om een aantrekkelijke investeringsklimaat te creëren en de economische dynamiek nieuwe kracht te geven. Als wordt voldaan aan een aantal noodzakelijke randvoorwaarden op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en ontwikkelingsruimte zullen marktpartijen blijven investeren in de Zuidvleugel. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeenten, stadsgewesten, provincie en Rijk.

De schaal van grote investeringen valt niet samen met het schaalniveau van één enkel bestuur. De Zuidvleugel heeft dringend behoefte aan nieuwe flexibele vormen van bestuurlijk partnerschap. Overheden moeten strategische allianties sluiten om gezamenlijke investeringen te verwezenlijken. Daarbij gaat het niet alleen om het ruimtelijk en financieel mogelijk maken van projecten, maar evenzeer om het wegnemen van belemmeringen. Relatief kleine obstakels kunnen de uitvoering van grote projecten jarenlang ophouden. Samenwerking is ook nodig bij het formuleren van een ruimtelijke visie voor de lange termijn. De strategieën en toekomstscenario's waar de afzonderlijke steden en regio's aan werken, dienen op elkaar aan te sluiten en elkaar te versterken.

#### *Agenda en doel*

Het platform zet zich in om de omvang, het tempo en de slaagkans van bovenregionale investeringen te vergroten. Bedrijvigheid, verstedelijking en infrastructuur moeten op een duurzame en samenhangende wijze worden ingepast. Door de hoge concentratie van uiteenlopende functies hangt alles met alles samen. Voorkomen moet worden dat de

oplossing op het ene terrein remmend werkt op ontwikkelingen op andere terreinen. Het omgekeerde dient het geval te zijn: investeringen realiseren waarmee tegelijkertijd diverse (en soms zelfs schijnbaar tegengestelde) doelen worden gediend. Dat kan alleen met een bestuurlijke blik die reikt voorbij de traditionele scheidslijnen tussen verkeer & vervoer, ruimtelijke ordening, economie en groen. Ruimtelijke-planologische beslissingen zijn waarbij diverse belangen worden gewogen en gediend.

Het Platform Zuidvleugel richt zich op vier doelen:

- 1) Positie Zuidvleugel: weergeven van feitelijke stand van zaken en signaleren van ontwikkelingen en trends

Het platform verzamelt feitelijke gegevens en signaleert trends en ontwikkelingen omtrent de vitaliteit van de Zuidvleugel. Onderwerpen zijn wonen, werken, bereikbaarheid, groen en milieu. Het gegevensbestand wordt regelmatig geactualiseerd en aangevuld. Met conferenties, manifestaties en debatten wil het Platform aandacht vragen voor de vraagstukken van de Zuidvleugel.

- 2) Focus op het stroomlijnen en versnellen van (boven)regionale projecten.

Het Platform spant zich in om bestuurlijke impasses te doorbreken en beweging te brengen in projecten die stagneren. De partners willen elkaar bestuurlijke steun en praktische assistentie geven tijdens de planvoorbereiding en -uitvoering. Bij de ontwikkeling van plannen die elkaar raken werken de projectorganisaties samen. De programma's, financiering en fasering van projecten worden onderling afgestemd.

Het platform zet zich in voor een reeks bovenregionale projecten ter verbetering van de ruimtelijk-economische structuur van de Zuidvleugel. Deze projecten staan genoemd in de Strategienota Zuidvleugel (Provincie Zuid-Holland, 1994); het Voorsorteerbesluit Zuidvleugel (Provincie Zuid-Holland, 1995) en Bouwsteen Zuidvleugel Actualisering PKB-VINEX (Provincie Zuid Holland et al, 1995). Het zijn investeringen die moeten zorgen voor een fundamentele en duurzame kwaliteitsverbetering in de Zuidvleugel. Het gaat om ruim 40 projecten op het terrein van economie, ecologie, verstedelijking, stedelijke vernieuwing en infrastructuur.

- 3) Maken van gebiedsuitwerkingen

Voor drie deelgebieden worden afzonderlijke gebiedsuitwerkingen gemaakt. De inzet is een duurzame inpassing van en samenhang tussen verstedelijking (wonen en werken), infrastructuur, groenstructuur en intensieve landbouw. De resultaten worden voorgelegd aan de Bestuurlijke Commissie Randstad. De drie deelgebieden zijn: het gebied tussen Den Haag en Rotterdam, Hoekse Waard, gebied in de driehoek Leiden, Amsterdam en Haarlem.

- 4) Investeringsstrategie

Het platform ontwikkelt op basis van gebiedsuitwerkingen, projectenoverzicht en de positie van de Zuidvleugel een integrale investeringsstrategie voor het gehele gebied. Deze *Lange termijnvisie Zuidvleugel* (xxxx) wordt het uitgangspunt voor overleg met ministeries en het Kabinet.

Voor meer informatie:  
Platform Zuidvleugel  
P/a Provincie Zuid-Holland  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
tel: 070-4416645  
fax: 070-4417813  
e-mail: [zvleugel@pzh.nl](mailto:zvleugel@pzh.nl)

### ***Stuurgroep Driehoek RZG***

De Stuurgroep Rotterdam-Zoetermeer-Gouda kent de volgende bestuurlijke vertegenwoordigers: de provincie Zuid-Holland, de gemeente Gouda, Nieuwerkerk aan den IJssel, Waddinxveen, Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkappelle, Zoetermeer, Rotterdam, Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk, de stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, het Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden Holland (ISMH), het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Schieland en het Rijk vertegenwoordigd door de ministeries van VROM, EZ, LNV en Ven W, de natuur- en milieuorganisaties verenigt in de organisatie ConSept, WLTO en de Kamers van Koophandel Rotterdam en Haaglanden.

De driehoek RZG wordt onderschreven door de stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk beleid van het kabinet als het ontwikkelingsgebied voor de Zuidvleugel. Op 20 november 2002 hebben de bestuurders een akkoord ondertekend over de toekomstige inrichting van het gebied. Dit akkoord is richtinggevend voor de bestuurders om met hun achterban te komen tot een duurzame inrichting van de driehoek Rotterdam, Zoetermeer en Gouda. Resultaat zal uiteindelijk een Interregionale Structuurvisie voor het gehele gebied en een Intergemeentelijk Structuurplan voor de Zuidplas-gemeenten moeten zijn.

Het gebied staat voor de complexe opgave om glastuinbouw, bedrijventerreinen, recreatie en woningbouw, groen en water een plek te geven. Het gebied is de diepste polder van Nederland en heeft een belangrijke functie voor waterbeheer. Doel is te komen tot de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige en duurzame inrichting van het gebied. Om zo een 'natuurlijke grens' met het landelijke gebied van het Groene Hart te zijn. De 23 partners hebben afgesproken dat ze met elkaar gaan samenwerken aan een Structuurvisie en Structuurplan die op breed draagvlak kan rekenen. De provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de projectleiding van deze ambitieuze plannen. Het jaar 2003 wordt gebruikt voor de visieontwikkeling en inzicht in de noodzakelijke investeringen. Inwoners uit het betrokken gebied worden binnenkort uitgenodigd om mee te praten over de inrichting.

Voor meer informatie:  
provincie Zuid-Holland  
afdeling Communicatie  
mw. S.M.M. Borgers  
tel: 070-4416576

## ***Vereniging Deltametropool***

### *Samenstelling:*

De vier grote steden hebben in 1998 het initiatief genomen voor de verdere ontwikkeling van West-Nederland tot een Deltametropool. Dit initiatief heeft zich verdiept en verbreed. Verdiept door het besluit de krachten te bundelen in een vereniging per januari 2000 en zo een zekere duurzaamheid van de inspanningen te bewerkstelligen. Verbreed door ook anderen uit te nodigen tot die vereniging toe te treden.

Tot de leden van de vereniging behoren:

*Gemeenten:* Almere, Amsterdam, Delft, Den Haag, Dordrecht, Haarlem, Haarlemmermeer, Leiden, Rotterdam, Utrecht, Zaanstad en Zoetermeer

*Kamers van Koophandel* van Amsterdam, Haaglanden, Rijnland, Rotterdam en Utrecht.

*Woningbedrijven:* Kristal, Vestia-Estrade Groep (Den Haag), Woningbedrijf Amsterdam en Wooncorporatie Woonbron Maasoever

*Waterschappen:* Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Schieland, Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier

Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden

*Maatschappelijke organisaties:* ANWB, GLTO, HTM, Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW west en WLTO

*Aspirant leden:* Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden en MKB Nederland

### *Achtergrond en probleemanalyse*

De Randstad ontwikkelt zich tot een metropool van Europees formaat, onder de naam Deltametropool. In de naam Deltametropool is ambitie en ligging vastgelegd: een meerkernige metropool in de delta van Rijn en Maas. De vereniging Deltametropool heeft hiertoe het initiatief genomen, dat inmiddels weerklank heeft gevonden bij de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR). Het besluit van het rijk in de Vijno over de Deltametropool bevat vele acties. Acties worden aan rijkszijde opgepakt in het Interdepartementale Programma Deltametropool.

De verandering van West-Nederland in een metropolitaans gebied in Europa is in de ontwikkelingsfase, beleidsvoorbereidingsfase. De voorgestane transformatie is benoemd voor de vier componenten van het ruimtelijk systeem: het water van de delta, het netwerk van verbindingen, het cultuurlandschap en de stedelijke diversiteit. Vergroting van de diversiteit wil men bereiken door het Groene Hart om te vormen tot een waterrijk, dat meer gelegenheden biedt tot natuurbeleving, actieve openlucht recreatie, zoals wandelen, fietsen, kamperen en alle vormen van watersport. Daarnaast wordt een

vergaande integratie van rail en wegvervoer voorgestaan. Het cultuurlandschap wordt bedreigd door homogenisering en nivellering door voortgaande verstedelijking. Herstel en vergroting van diversiteit wordt nagestreefd door synergie te bevorderen van grote en kleine landschappen, oude en nieuwe vormen van landbouw, grote en kleine wateren, bossen en parken, verbonden door blauwe en groene netwerken en een samenhangend parksysteem.. Contrastversterking tussen stad en land staan hierbij voorop. Daarnaast wordt transformatie van stedelijke diversiteit voorgestaan: hergroepering van verstrooid geraakte voorzieningen. Menging en intensivering zijn opties binnen bestaande steden. Daarnaast wil men ook nieuwe steden en dorpachtige milieus. Ruimtelijke kwaliteit krijgt hier een tweeledige invulling: in stedelijk gebied het intensiveren en combineren van ruimtegebruiksvormen. In het nog landelijke gebied betekent ruimtelijke kwaliteit de ruimte open houden en groene kwaliteiten respecteren. Dit vergt ontwerpen op verschillende schaalniveaus. Voor de gehele Deltametropool wordt gedacht aan het opstellen van referentiebeelden (een beeldkwaliteitsplan). Ruimtelijke kwaliteit van de Deltametropool betekent ook een aantrekkelijk en samenhangend beeld. Een totaalvisie is nodig bijvoorbeeld voor consistente en integrale keuzen in de ruimtelijke ordening met bijbehorende investeringsprogramma's. De deltametropool moet de versnippering, fragmentatie en homogenisering een halt toe roepen. Voor de groene component wordt een offensieve strategie voorgestaan met een hoog ambitieniveau: niet alleen stadsparken maar ook complete landschappen en robuuste natuurgebieden.

#### *Doel*

De vereniging stelt zich ten doel om, gegeven het ontstaan van de Europese Unie, in West-Nederland de in beginsel reeds aanwezige metropool tot ontwikkeling te brengen. Bestaande en verder te versterken kenmerken van deze metropool zijn:

- Een configuratie van goed verbonden vitale steden rond een waterrijk 'groen hart'
- Een grote rijkdom aan en differentiatie in economische bedrijvigheid
- Grote culturele en historische waarden

Gelet op de ligging ervan in de delta van Rijn en Maas wordt deze metropool Deltametropool genoemd. De vereniging hecht bijzondere waarde aan ruimtelijke ordening als instrument om de relatief autonome ontwikkelingen in de waterhuishouding, het cultuurlandschap, het patroon van steden en dorpen, het netwerk van verbindingen en het brede scala van bedrijvigheid verder te integreren tot een Deltametropool van internationaal erkende kwaliteit.

De vereniging tracht haar doel te bereiken door:

- Onderzoek en ruimtelijk ontwerp, mede op basis van vergelijking met andere metropolen ;
- Beïnvloeden van de publieke opinie ten gunste van metropoolvorming
- Bevorderen van samenwerking tussen voor dit doel relevante partijen in de vorm van coalities, allianties, werkmaatschappijen en dergelijke
- Bevorderen van generieke maatregelen (wet- en regelgeving) en specifieke activiteiten (projecten) die de ontwikkeling van de Deltametropool ten goede komen.

Voor meer informatie:  
Agentschap Deltametropool  
Postbus 2885  
26601 CW Delft

Oostblok 1  
2612 PB Delft

tel: 015-2153011  
fax: 015-2153018  
e-mail: [info@deltametropool.nl](mailto:info@deltametropool.nl)  
<http://www.deltametropool.nl>

