TU Delft

Delft University of Technology

Regionale gebiedsontwikkeling

De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden

van Steenbergen, A.A.C.

DOI
10.7480/abe.2022.15

Publication date
2022

Document Version
Final published version

Citation (APA)
van Steenbergen, A. A. C. (2022). *Regionale gebiedsontwikkeling: De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden*. [, Delft University of Technology]. A+BE | Architecture and the Built Environment. https://doi.org/10.7480/abe.2022.15

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Regionale gebieds-ontwikkeling

De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden

Guus van Steenbergen



Regionale gebieds-ontwikkeling

De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden

Guus van Steenbergen

TOC

A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK

22#15

Design | Sirene Ontwerpers, Véro Crickx

Cover foto | Woonwijk Westergouwe bij Gouda; foto auteur.

Trefwoorden | Ruimtelijke planning, regionale ontwikkeling, beleidspraktijk, netwerksturing, provincie, metropolitaan gebied.

ISBN 978-94-6366-593-3
ISSN 2212-3202

© 2022 Guus van Steenbergen

Dit proefschrift is open access op https://doi.org/10.7480/abe.2022.15

Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)

Dit is een door mensen leesbare samenvatting van (en geen vervanging voor) de licentie die u kunt vinden op: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.nl

Je bent vrij om::
Het werk te delen — te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat
Het werk te bewerken — te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken voor alle doeleinden, inclusief commerciële doeleinden.
Deze licentie is goedgekeurd voor Free Cultural Works.
De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:
Naamsvermelding — De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. Je mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met je werk of je gebruik van het werk.

Tenzij anders vermeld, zijn alle foto's in dit proefschrift gemaakt door de auteur. Voor het gebruik van beeldmateriaal is getracht zoveel mogelijk toestemming te vragen aan de rechtmatige eigenaren. Onze excuses voor de gevallen waarin het ons niet is gelukt. Deze rechtmatige eigenaren worden vriendelijk verzocht contact op te nemen met de auteur.

TOC

Regionale gebieds-ontwikkeling

De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus, Prof. dr. ir. T.H.J.J. van der Hagen,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 22 september 2022 om 12.30 uur

door

Augustinus Adrianus Carolus VAN STEENBERGEN
Ingenieur, Wageningen University & Research, Nederland
Geboren te Ovezande, Nederland

TOC

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren.

Samenstelling promotiecommissie:

Rector magnificus	voorzitter
Prof. dr. W.A.M. Zonneveld	Technische Universiteit Delft, promotor
Prof. dr. E.M. van Bueren	Technische Universiteit Delft, promotor

Onafhankelijke leden:

Prof. dr. E.J.M.M. Arts	Rijksuniversiteit Groningen
Prof. dr. M.M. Bakker	Wageningen University and Research
Prof. dr. M.P.M. Groenleer	Tilburg University
Prof. dr. W.K. Korthals Altes	Technische Universiteit Delft
Prof. ir. E.A.J. Luiten	Technische Universiteit Delft

TOC

Voorwoord

Bij het afsluiten van mijn loopbaan in overheidsdienst stelde ik me de vraag of vanuit de wetenschap verklaringen kunnen worden aangedragen voor het handelen van bestuurlijke instellingen in de praktijk. Zouden er lessen te trekken zijn uit de wijze waarop de overheid acteert in het ruimtelijke domein? Daar besloot ik werk van te maken.

Mijn ervaring in de beleidspraktijk leerde me dat in het werkveld van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling de uitwisseling van kennis tussen de wetenschappelijke gemeenschap en de beleidspraktijk voor verbetering vatbaar is. Het zijn werelden die nogal ver van elkaar af staan. Mijn gedachte was dat de ingewikkelde ruimtelijke opgaven waar we in Nederland voor staan vragen om meer reflectie tussen beleid en wetenschap, vragen om alternatieve perspectieven om in de praktijk toe te passen.

Het proefschrift dat ik heb geschreven heeft betrekking op de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling in een politiek aangestuurde omgeving waarin ik jarenlang actief ben geweest. Ik spitste mijn onderzoeksvraag toe op de invloed die de provincie heeft op de ruimtelijke ontwikkeling van gebieden die onder stedelijke druk staan en waar veel veranderingen op til zijn. De kennis en ervaring die ik in de beleidspraktijk heb opgedaan is me van pas gekomen bij het schrijven van het proefschrift. Mijn waarneming is dat wetgeving en andere formele regels, maar ook de politieke kleur van bestuurders niet allesbepalend zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van een regio. Het informele circuit dat hoort bij werken in een beleidsomgeving is evengoed van invloed. De sociale omgang tussen de netwerkpartners, de persoonlijke kwaliteiten en opvattingen van de mensen en de idee dat in gezamenlijkheid tot een oplossing moet worden gekomen spelen ook een rol bij regionale ontwikkeling. Die ervaring zou ik gemist hebben in mijn empirische studie als ik als jonge onderzoeker aan de slag was gegaan. Misschien zou het tot een andere beoordeling van de waargenomen feiten hebben geleid.

De Faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft bood mij de mogelijkheid om de regionale gebiedsontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te onderzoeken. Wellicht wat voorspelbaar, maar ik vind het belangrijk om een aantal mensen te bedanken. Ingekwartierd bij twee afdelingen – bij Urbanisme en bij Management of the Built Environment – ben ik mijn promotors professor

Wil Zonneveld en professor Ellen van Bueren erkentelijk voor hun bijdragen en adviezen tijdens mijn onderzoek. Wil was van meet af aan enthousiast voor het onderwerp en de manier waarop ik dat wilde onderzoeken. Zijn ruime kennis over ruimtelijke planning sloot perfect aan bij mijn onderzoeksvragen. Ellen hielp me vanuit haar bestuurskundige kennis op weg om een wetenschappelijk verantwoord onderzoekmodel te maken waarmee beleidspraktijken kunnen worden gereconstrueerd. De kennis en ervaring van beiden was waardevol en sloot aan bij de inbreng die ik zelf vanuit de beleidspraktijk kon leveren. Talloos waren in de afgelopen jaren de overleggen die we hadden, ijkpunten in een in wezen solistische onderneming wat het schrijven van een proefschrift is. Ik dank in het bijzonder ook de leden van de promotiecommissie die bereid zijn zich te verdiepen in mijn proefschrift.

Het werken als promovendus zou niet mogelijk zijn geweest zonder de morele steun, inspirerende ideeën en feitelijke bijdragen van oud-collega's, familieleden, belangstellende vrienden, informanten, collega's van de universiteit en nog veel meer. Met Ejsmund Hinborch en Jeroen van Schaick, oud-collega's van de provincie Zuid-Holland, was het al die jaren prettig spiegelen. Ejsmund, als regionaal ontwerper en kenner van de ruimtelijke beleidspraktijk was de juiste referent voor al mijn opvattingen en bevindingen die ik in mijn teksten had gelegd. Jeroen zijn ervaring als onderzoeker is me erg van pas gekomen bij het opzetten van mijn onderzoek. Beiden waren bereid om de vele teksten van kritisch commentaar te voorzien. Daar past een woord van dank. Ik noem ook de bibliotheekmedewerkers van de provincie Zuid-Holland en de Faculteit Bouwkunde die me hebben geholpen bij het bronnenonderzoek. Ze waren in staat uit eigen bibliotheek of van elders de niet gedigitaliseerde documenten en boeken die ik nodig had op tafel te krijgen. Ondanks de beperkingen van de pandemie hebben medewerkers van het Regionaal Archief Mariënburg in Nijmegen en van het Regionaal Historisch Centrum Eindhoven talloze dossiers opgezocht die ik ter plekke kon raadplegen. Niet alle informatie over de beleidspraktijk is echter op papier of digitaal gedocumenteerd. De tientallen gesprekken met personen die betrokken waren bij de beleidspraktijken zijn een waardevolle aanvulling gebleken om zicht te krijgen op allerlei plannen en op de achtergronden van de beleidsprocessen die ik in drie regio's heb onderzocht. Deze informanten dank ik voor de boeiende en openhartige gesprekken, de tijd die ze investeerden om documenten op te zoeken en mij dat aan te reiken. Zonder de advisering van Véro Crickx over de vormgeving en vooral de vele afbeeldingen zou mijn dissertatie er minder mooi hebben uitgezien.

Naast deze noodzakelijke informatiestroom is bij een promotieonderzoek wellicht nog belangrijker de morele steun die je krijgt van directe collega's en mede-promovendi op de faculteit. Met Cinco, José, Sandra, Merten en Peter Paul hadden we als promovendi van Wil Zonneveld tijdens de pandemie regelmatig leerzame online bijeenkomsten. Ze toonden belangstelling voor mijn onderzoek en evenzo vertelden ze over hun eigen projecten en wetenswaardigheden. Ik noem daarnaast de vele bijeenkomsten waar collega's van de beide afdelingen van de Faculteit Bouwkunde hun onderzoek presenteerden. Het heeft ongetwijfeld mijn eigen onderzoek beïnvloed. Mijn Ardenner fietsvrienden vroegen jaarlijks of het al opschoot met het proefschrift. Mijn mededeling dat het leven meer verlangens kent dan promoveren was meestal geruststellend en leidde soms zelfs tot enige bewondering. Ik dank mijn naaste familie, Jelske en onze kinderen die me de ruimte hebben gegeven om al die tijd te kunnen investeren in het onderzoek. Hun medeleven en inspiratie maakte de vrijwillige voortzetting van mijn werkzame leven een stuk aangenamer.

De tekst van deze thesis is afgesloten op 1 augustus 2022.

TOC

Inhoudsopgave

Lijst van Tabellen 14
Lijst van Figuren 16
Lijst van afkortingen 21
Samenvatting 25
Summary 41

1 Oriëntatie op het vraagstuk 57

1.1 **Inleiding** 58
1.2 **Opzet van het onderzoek** 59

1.3 **Transities in ruimte en sturing** 61
1.3.1 De fysieke omgeving 61
1.3.2 Dynamiek van de ruimtelijke ordening 63
1.3.3 Gebiedsontwikkeling 66
1.3.4 Veranderingen in de governance 67

1.4 **Conclusies transities in ruimte en sturing** 69

1.5 **Probleemstelling, doel en vraagstelling** 70
1.5.1 Probleemstelling 70
1.5.2 Kennislacune en doel van het onderzoek 72
1.5.3 Centrale vraagstelling 73
1.5.4 Verwachtingen omtrent betekenis van onderzoek 74

2 De provincie 77

2.1 **Inleiding** 78

2.2 **Maatschappelijke context** 79
2.2.1 Wederopbouw 79
2.2.2 Economische crisis 80
2.2.3 Neoliberalisme 81

2.2.4 Populisme en participatiesamenleving 82
2.2.5 Conclusie maatschappelijke context 83

2.3 **De provincie als instituut** 84
2.3.1 Formeel bestuur 84
2.3.2 Informeel besturen in 'soft spaces' 86
2.3.3 Taken en rollen van de provincie 87
2.3.4 Beeldvorming over de provincie 89

2.4 **Regionaal bestuur in het buitenland** 91
2.4.1 Autoriteit en macht van regio's 91
2.4.2 Vergelijking tussen landen 94

2.5 **De provincie en de ruimtelijke ordening** 96
2.5.1 Ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning 96
2.5.2 Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en 2008 98
2.5.3 Landinrichtingswet van 1985 en Wet inrichting landelijk gebied van 2007 101
2.5.4 Decentralisatie van rijkstaken 103
2.5.5 De provincie in de regio 104

2.6 **Conclusies over de provincie** 107

3 **Theoretische verkenning** 111

3.1 **Inleiding** 112

3.2 **Meerlaagse multi-actor aspect** 113
3.2.1 Netwerken en ketens 113
3.2.2 Collaboratief model 114
3.2.3 Netwerken en actoren analyseren 116
3.2.4 Conclusies meerlaagse multi-actor aspect 117

3.3 **Positie en rol van de overheden** 118
3.3.1 Sturing vanuit macht en gezag 118
3.3.2 Vormen van overheidssturing 119
3.3.3 De legitieme overheid 122
3.3.4 De systeemverantwoordelijke overheid 123
3.3.5 Conclusies positie en rol van de overheden 125

3.4 **Plan en planning** 127
3.4.1 Besluitvorming 127
3.4.2 Planning 128
3.4.3 Ruimtelijke planning 129
3.4.4 Ruimtelijk plan 131
3.4.5 Planningsmodellen 133
3.4.6 Conclusies plan en planning 135

3.5 **Bouwstenen voor het analysekader** 137

4 **Onderzoekmethodiek** 139

4.1 **Kwalitatief onderzoek** 140

4.2 **Casestudie als onderzoeksmethode** 141
4.2.1 Definities van een casestudie 141
4.2.2 Kanttekeningen bij casestudies 142
4.2.3 Methoden van data verzamelen 143

4.3 **Selectie van te onderzoeken casussen** 144
4.3.1 Selectiecriteria 144
4.3.2 Keuze voor drie beleidspraktijken 145

4.4 **Conclusies casestudie benadering** 147
4.5 **Analysekader** 148

5 **Identificeren van beleidspraktijken** 153

5.1 **Inleiding** 154

5.2 **Regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda** 155
5.2.1 Gebiedskarakteristiek 155
5.2.2 Uitgangssituatie in 1997 157
5.2.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces 160

5.3 **Regio Arnhem-Nijmegen** 199
5.3.1 Gebiedskarakteristiek 199
5.3.2 Uitgangssituatie in 1995 200
5.3.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces 205

5.4 **Regio Eindhoven-Helmond** 230
5.4.1 Gebiedskarakteristiek 230
5.4.2 Uitgangssituatie in 1995 233
5.4.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces 234

6 **Functioneren van netwerken** 263

6.1 **Inleiding** 264

6.2 **Analyseren van het netwerk** 265
6.2.1 Plan- en planningsconcepten 265
6.2.2 Multi-level en multi-actor sturing 271
6.2.3 Besluitvorming 287
6.2.4 Instrumentatie 302

6.3 **Handelingswijze van provincie** 306
6.3.1 Inleiding 306
6.3.2 Beleidspraktijk regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda 308
6.3.3 Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen 311
6.3.4 Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond 313
6.3.5 Vergelijking tussen de provincies 315

6.4 **Resultaten van de casestudie** 319
6.4.1 Plan- en planningsconcepten 319
6.4.2 Multi-level en multi-actor sturing 321
6.4.3 Besluitvorming met verschillend gewicht 323
6.4.4 Instrumentarium in meerdere vormen 324
6.4.5 Provinciale rolopvatting 325

7 **Conclusies, aanbevelingen en reflectie** 329

7.1 **Conclusies en aanbevelingen** 330
7.1.1 Deelvragen 330
7.1.2 De hoofdvraag 337

7.2 **Reflectie op het onderzoek** 343
7.2.1 Wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis 343
7.2.2 Reflectie op de onderzoeksmethode 346
7.2.3 Suggesties voor vervolgonderzoek 347

8 Epiloog: opgave voor de toekomst 351

8.1 Inleiding 352
8.2 Meer overheidsregie en beslissingsmacht 352
8.3 De regio staat centraal 355
8.4 Plannen met perspectief en bezieling 357
8.5 Samenhang bij uitvoering 359

Literatuur 363
Overzicht van geraadpleegde personen 377
Over de auteur 379

Lijst van Tabellen

2.1 Actieve en passieve ideaaltypen van provinciale rollen met daarbij horende indicatoren. Bron: Samengesteld door auteur vanuit de literatuur genoemd in de tekst. 88

2.2 Vergelijking van provinciaal instrumentarium in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en de Wet ruimtelijke ordening van 2008. Bron: Auteur gebaseerd op: Provincie Zuid-Holland (2006a). 99

5.1 Reconstructie van fase 1 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, de fase van verkenning en debat. 161

5.2 Vergelijking van standpunten van provincie Zuid-Holland, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel en rijksoverheid eind negentiger jaren over de belangrijkste locaties voor toekomstige woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw in de Haagse en Rotterdamse regio. Bron: Auteur op basis van: Provincie Zuid-Holland (1994a, 1994b); BPZ & Provincie Zuid-Holland (1999); Ministerie van VROM (2001). 162

5.3 Reconstructie van fase 2 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het opstellen van een visie, plan en programma. 174

5.4 Reconstructie van fase 3 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda waarin het kwantitatieve uitvoeringsprogramma wordt gereduceerd. 190

5.5 Reconstructie van fase 1 van de regio Arnhem-Nijmegen met aansturing vanuit het rijk en de regio. 205

5.6 Reconstructie van fase 2 van de regio Arnhem-Nijmegen waarin de standpunten steeds meer van elkaar verschillen. 215

5.7 Reconstructie van fase 1 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de overheden een gezamenlijk toekomstbeeld schetsen voor de regio. 235

5.8 Reconstructie van fase 2 van de regio Eindhoven-Helmond. Het accent ligt op economische ontwikkeling in combinatie met instandhouding van de regionale omgevingskwaliteit. 246

5.9 Reconstructie van fase 3 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de ontwikkeling van de Brainport (internationale) allure krijgt. 255

6.1 Sturing en besluitvorming in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ingedeeld naar bovenregionale, regionale en lokale schaal. 272

6.2 Multi-actor aanpak in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda met het aantal actoren dat betrokken is bij het hoofdproces van planvorming en realisatie. 274

6.3 Sturing en besluitvorming in de regio Arnhem-Nijmegen ingedeeld naar bovenregionale, regionale en lokale schaal. 277

6.4 Multi-actor aanpak in de regio Arnhem-Nijmegen met het aantal actoren dat betrokken is bij het hoofdproces van planvorming en realisatie. 279

6.5 Sturing en besluitvorming in de regio Eindhoven-Helmond ingedeeld naar de bovenregionale, regionale en lokale schaal. 280

6.6 Multi-actor aanpak in de Stadsregio Eindhoven-Helmond met het aantal direct betrokken actoren bij het hoofdproces van planvorming en realisering. 283

6.7 Formele en informele spoor in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda onderscheiden naar actoren en overheidslagen. 289

6.8 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Rotterdam-Zoetermeer--Gouda zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen. 291

6.9 Formele en informele spoor in de regio Arnhem-Nijmegen onderscheiden naar actoren en overheidslagen. 294

6.10 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Arnhem-Nijmegen zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen. 295

6.11 Formele en informele spoor in de regio Eindhoven-Helmond onderscheiden naar actoren en overheidslagen. 297

6.12 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Eindhoven-Helmond zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen. 299

6.13 De rollen van de provincie Zuid-Holland waarmee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie. 308

6.14 De rollen van de provincie Gelderland waamee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie. 311

6.15 De rollen van de provincie Noord-Brabant waarmee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie. 313

6.16 Samenvattende conclusies met betrekking tot de handelingsdimensie van de drie provincies uitgesplitst naar fase. 316

6.17 Globale aanduiding van de rol van de provincie in de drie onderzochte regio's. 317

Lijst van Figuren

1.1 Opzet van het onderzoek 60

1.2 De wisselwerking tussen bestuurlijke proces en fysieke leefomgeving bezien vanuit het handelen van de provincie. 72

3.1 Vier vormen van overheidssturing. Bron: Hajer & Van der Steen et al. (2014), vrij naar Bourgon (2011). 120

3.2 Participatieve en maatschappelijke beleidsontwikkeling als routes voor ruimtelijk beleid. Bron: Auteur gebaseerd op: Van der Steen & Van Buuren (2018). 121

3.3 De dimensies van regionale gebiedsplanning: Inhoud, Context en Proces die elkaar onderling beïnvloeden en neerslaan in Trade-offs. Bron: Auteur gebaseerd op: Spit et al. (2009, 2016). 134

4.1 Schematische weergave van stap 1 van het analysekader. 150

4.2 Schematische weergave van stap 2 van het analysekader waarmee het functioneren van het totale netwerk wordt geanalyseerd. 151

4.3 Stap 3 van het analysekader waarbij het handelen van de provincie wordt geanalyseerd aan de hand van vier ideaaltypen voor rollen die de provincie kan vervullen. 152

5.1 De regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, gelegen binnen de cirkel. Het plangebied bestaat uit twee delen. Ten westen van de Rotte – links in de cirkel – liggen de voormalige gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs & Bleiswijk, nu gemeente Lansingerland. Direct ten oosten van de Rotte liggen de Tweemanspolder en de Eendragtspolder met oostelijk daarvan de Zuidplaspolder. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 32 (1995). 156

5.2 De gearceerde gebieden zijn de Strategische groenprojecten in de Zuidvleugel: onder andere het zoekgebied Zoetermeer-Zuidplas (binnen de cirkel) in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, is zoekgebied voor 2000 ha nieuw bos, natuur en recreatie. Bron: Ministerie van LNV et al. (1993). 158

5.3 In het streekplan Zuid-Holland Oost worden vooruitlopend op een integrale regionale toekomstverkenning nieuwe woonwijken ten westen van Waddinxveen en Gouda (Zuidplas, Triangel, Westergouwe) en nieuwe bedrijventerreinen (Distripark, Gouweknoop en Doelwijk) planologisch vastgelegd. Hetzelfde gebeurt voor het groene raamwerk (Bentwoud, Rottezone, natuurkern Moordrecht, verbindingen naar Krimpenerwaard) en voor uitbreiding van de glastuinbouw tussen Zevenhuizen en Moerkapelle en bij Nieuwerkerk. Bron: Provincie Zuid-Holland (1995c). 159

5.4 Gebiedsuitwerking voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda: een groenblauwe structuur, een potentiële woonfunctie in de zone Nieuwerkerk-Moerkapelle en bedrijven langs de A12, ingebed in een groen raamwerk. Bron: BPZ & Provincie Zuid-Holland (1998). 166

5.5 De regio Rotterdam-Zoetermeer- Gouda, gesitueerd binnen de cirkel, in haar wijdere omgeving met een economische corridor langs de A12, extensieve stedelijke functies in de as Nieuwerkerk - A12 en een groen raamwerk in en rond de Zuidplaspolder. Bron: BPZ & Provincie Zuid-Holland (1999). 167

5.6 Scenario's voor de herinrichting van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Bron: Nieuwe Gracht (2001). 168

5.7 Conform het Landsdeelconvenant West en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de Zuidplaspolder als integrale ontwikkleingslocaties c.q. studiezone in het streekplan Zuid-Holland Oost opgenomen. Uitsnede van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Bron: Provincie Zuid-Holland (2003). 170

5.8 Het netwerk, hun actoren en de arena's tijdens het planproces tot het moment van vaststelling van het Landsdeelconvenant West (2002) en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2002). Het netwerk is beperkt tot het (boven)regionale en nationale schaalniveau. De Regio Midden-Holland treedt toe tot het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel nadat de Zuidplaspolder buiten de begrenzing van het Groene Hart is gebracht. Bron: Auteur op basis van: BCR (2002). 172

5.9 Interregionale Structuurvisie (ISV) met intensieve verstedelijking op de droge kleigronden in het noordelijke deel van de Zuidplaspolder (combinatie van glastuinbouw en andere bedrijven), met bundeling van wonen, bedrijven en voorzieningen in het centrale krekengebied en natuurontwikkeling in het zuidelijke restveengebied. Geen nieuwe regionale woonkern, maar dorps en landelijk wonen als aanvulling op wonen in de stad en gebruikmakend van regionale voorzieningen van de omringende steden. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004e). 177

5.10 Plankaart van het Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas (ISP). Met als zonering glastuinbouw op de hogere gronden in combinatie met bedrijven, in het middengebied nieuwe woongebieden ('rode en groene waterparel') en in het restveengebied in het zuidelijke deel nieuwe natuur. Voorts uitbreiding van bestaand stads- en dorpsgebied in de polder en aanleg van een nieuwe wegverbinding tussen A12 en A20. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006). 179

5.11 De lagenbenadering zoals toegepast in het Intergemeentelijk Structuurplan ISP en bij de herziening van het streekplan voor de Zuidplaspolder. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006); Provincie Zuid-Holland (2006b). 180

5.12 Streekplanherziening Zuidplas die praktisch identiek is aan het Intergemeentelijk Structuurplan ISP. Bron: Provincie Zuid-Holland (2006b). 181

5.13 Actoren, arena en netwerk bij de opstelling van de Interregionale Structuurvisie ISV. Het accent is verschoven van het bovenregionale schaalniveau naar het regionale en lokale niveau. Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas(2004b). 182

5.14 De arena met de actoren waarin het Intergemeentelijk Structuurplan ISP tot stand komt. De compacte beslissingsarena kent alleen direct betrokken stakeholders zoals de grondgebiedgemeenten, de provincie, het waterschap en Rotterdam als direct belanghebbende gemeente. Andere instanties en organisaties zijn belanghebbend, maar opereren niet in de centrale arena (in de figuur indirect verbonden via zwarte lijntjes). Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006). 183

5.15 Rechtsgebied van de Grondbank. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004d). 186

5.16 Uitsnede van de functiekaart voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda uit de provinciale structuurvisie van 2010. Het oorspronkelijke plan (streekplan Zuidplas) is hierin opgenomen. Bron: Provincie Zuid-Holland (2010). 192

5.17 Structuurvisie van de gemeente Zuidplas waarin het dorpse wonen in een groenblauw casco centraal staat. Bron: Gemeente Zuidplas (2013). 194

5.18 De (vereenvoudigde) weergave van het ROZ-netwerk en de ROZ-arena waarin de uitvoering van het Intergemeentelijk Structuurplan ISP tot stand zou moeten komen. De participanten in de ontwikkelingsorganisatie zijn de bepalende actoren: vijf grondgebiedgemeenten, gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland. Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2008b). 195

5.19 Samenhang tussen de publieke Grondbank, de publieke ontwikkelingsorganisatie ROZ (met deelprogramma's voor infrastructuur, waterparel/restveen en groenblauwe structuur) en private ontwikkelingsmaatschappijen. De getrokken lijn geeft een vaste verbinding weer. De gestippelde lijn is een mogelijke verbinding. Bron: Auteur op basis van: Provincie Zuid-Holland (2007). 196

5.20 Programma voor wonen (linker afbeelding) zoals in 2006 in de ISP werd vastgesteld. Op de rechter afbeelding is het startprogramma voor wonen zoals in 2008 vastgesteld door de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas weergegeven. In 2013 is dat startprogramma aanmerkelijk gereduceerd. Bron: Provincie Zuid-Holland (2013b). 198

5.21 De regio Arnhem-Nijmegen, gelegen binnen de ellips in haar wijdere omgeving. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 33 (1995). 200

5.22 De stedenring Centraal Nederland uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993a), overgenomen uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988), met rechts-midden op de afbeelding het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Bron: Ministerie van VROM (1988). 202

5.23 Het netwerk en de actoren c.q. participanten die in de arena van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen gezamenlijk de ontwikkelingsvisie voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen hebben opgesteld. Bron: Auteur op basis van: Provincie Gelderland (1993) 203

5.24 De ontwikkelingskaart uit de Ontwikkelingsvisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen met de 'verbindingszone' tussen Arnhem en Nijmegen zoals de regionale actoren zich die voorstellen. Bron: Provincie Gelderland (1993). 204

5.25 Uitsnede van het streekplan Gelderland (1996) waarin de provinciale ontwikkelingsvisie (1993) een formele status krijgt als deze wordt overgenomen in het streekplan. Bron: Provincie Gelderland (1996). 208

5.26 Stedelijke ontwikkelingsrichting volgens het Regionaal Structuurplan KAN 1995-2005 in de vorm van een S-curve (bovenste afbeelding) met uitbreiding van Arnhem in de richting Duiven-Westervoort-Zevenaar, uitbreiding van Nijmegen in de richting Wijchen en ontwikkeling van Arnhem-Zuid, Elst en Nijmegen-Lenth ('Waalsprong') in het middengebied (onderste afbeelding). Bron: KAN (1998a). 209

5.27 Ruimtelijke ontwikkelingen rond het te realiseren Park Over-Betuwe (boven) en de gewenste ruimtelijke structuur volgens het Gebiedsperspectief voor Park Over-Betuwe (onder). Bron: KAN (2000). 211

5.28 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan 1995-2005 voor het gebied tussen Arnhem en Nijmegen. Bron: KAN (1998a). 212

5.29 Uitsnede van de beleidskaart van het Streekplan Gelderland voor het gebied tussen Arnhem en Nijmegen. De verstedelijkings- en groenblauwe structuur liggen in het verlengde van het streekplan van tien jaar daarvoor. Bron: Provincie Gelderland (2005). 218

5.30 Visiekaart van het Regionaal plan 2005-2020 met uitsnede van de zone tussen Arnhem en Nijmegen. Rechts de tien prioriteiten van stadsregio en provincie. Bron: SAN (2007). 219

5.31 Streefbeeld van Park Lingezegen, het deel van het masterplan dat het lange termijn beeld schetst. Bron: Stuurgroep Park Lingezegen (2008b). 220

5.32 De stadsregio brengt twee ontwikkelingsperspectieven in discussie. Afbeelding links: 'doorgroeien in het middengebied'. Afbeelding rechts: 'versterken van de flanken'. Bron: SAN (2010). 221

5.33 Twee afzonderlijke arena's waarin het streekplan en het Regionaal Plan tot stand komen. Tussen de beide arena's is er een wisselwerking bij het opstellen van de beide planfiguren. De streekplanarena wordt georganiseerd door de provincie, de Regionaal Planarena door de stadsregio. Bron: Auteur bewerkt op basis van: Provincie Gelderland (2005) en SAN (2007). 224

5.34 De arena van Park Lingezegen in 2008 waarin onder andere grondgebiedgemeenten Overbetuwe, Lingewaal en Nijmegen, Waterschap Rivierenland en toekomstig beheerder Staatsbosbeheer acteren. Belangrijke voorwaarde in het bestuurlijke proces is de toezegging van het rijk om een substantiële financiële bijdrage voor de aanleg van het groengebied beschikbaar te stellen. Bron: Auteur op basis van: Stuurgroep Park Lingezegen (2008a, 2008b). 225

5.35 Netwerk en arena van het Openbaar Lichaam Park Lingezegen vanaf 2010. Het aantal deelnemende actoren is beperkt na het afsluiten van een bestuursovereenkomst over de realisering van het regionaal groenproject. Bron: Auteur op basis van: Openbaar Lichaam Park Lingezegen (2010). 226

5.36 Discussie en afspraken over de toekomstige verstedelijking tot 2020 concentreren zich in sectorale subarena's voor wonen, werken, mobiliteit en groen. Afspraken gemaakt in de subarena's zijn afgeleid van eerder overeengekomen afspraken tussen de meest betrokken actoren. De betekenis van de arena voor verstedelijking is derhalve beperkt gebleven. Bron: Auteur op basis van: SAN (2010, 2011a) ; Stuurgroep Park Lingezegen (2008a, 2008b); Openbaar Lichaam Park Lingezegen (2010). 227

5.37 De regio Eindhoven-Helmond, gelegen binnen de cirkel in haar wijdere omgeving. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 35 (1995). 230

5.38 Ruimtelijke hoofdstructuur van het Dommeldal tussen Eindhoven en Helmond met noord-zuid lopende beekdalen met daarussen op de hogere gronden bossen en natuurgebieden. Bron: Provincie Noord-Brabant (1995). 232

5.39 Stadsgewest Eindhoven met de gewenste ontwikkeling zoals het rijk die ziet in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993a). In de cirkel ligt het gebied tussen Eindhoven (links op de afbeelding) en Helmond (rechts). Bron: Ministerie van VROM (1993a). 233

5.40 Verbeelding van 'schering en inslag 'als weefselstructuur van het gebied rondom Eindhoven zoals opgenomen in het provinciale Uitwerkingsplan voor de Stadsregio Eindhoven-Helmond (1995), gebaseerd op de Regiovisie van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (1993). Bron: Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond (1993); Provincie Noord-Brabant (1995). 237

5.41 Uitsnede van de plankaart van het Uitwerkingsplan van het streekplan voor het gebied tussen Eindhoven en Helmond. Opmerkelijk zijn de studietracés voor wegen tussen Eindhoven en Helmond (gestippelde lijnen), de potentiële verstedelijkingsas tussen beide steden en de grootschalige Vinex woon- en bedrijvenlocatie Brandevoort ten westen van Helmond (rode en paarse blokjes). Bron: Provincie Noord-Brabant (1995). 238

5.42 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan voor het middengebied tussen Eindhoven en Helmond. Het kaartbeeld laat de grote stedelijke druk in het middengebied zien. Bron: SRE (1997). 240

5.43 Infrastructurele dragers van het ruimtelijk ontwerp (linker afbeelding) die de Compacte Parkstad in het middengebied tussen Eindhoven en Helmond doorsnijden (afbeelding rechts). Bron: SRE (2004). 241

5.44 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan voor het middengebied tussen Eindhoven en Helmond. Aan de rand van het middengebied wordt uitbreiding van Brandevoort en uitbreiding van Nuenen, beide met woningen en bedrijfsterreinen mogelijk gemaakt. Bron: SRE (2004). 242

5.45 Overzicht van de achtereenvolgende arena's, actoren en netwerken met hun onderlinge beïnvloeding. Bron: Auteur op basis van: Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond (1993); Provincie Noord-Brabant (1995); Ministerie van VROM (1995b); SRE (1997). 244

5.46 In de MIRT verkenning wordt de discussie over de wegenstructuur ten oosten van Eindhoven gevoegd bij de gewenste ontwikkeling van het Rijk van Dommel en Aa en gezien als een gezamenlijk gebiedsproject Brainport Oost. In de verkenning figureert nog het zoekgebied voor het Wilhelminakanaaltracé. Bron: Ministerie van V en W et al. (2008). 249

5.47 Indicatief kaartbeeld met in de cirkel tussen Eindhoven (links midden) en Helmond (rechts midden) de ecologische verbinding tussen het Groene Woud in het noorden en de Strabrechtse Heide in het zuiden. Bron: SRE (2009). 251

5.48 Plankaart van de Intergemeentelijke structuurvisie Rijk van Dommel en Aa. De visie bundelt de bestaande plannen en visies voor het groene middengebied en vormt het programma voor groene en blauwe projecten. Bron: SRE (2011). 252

5.49 De onderlinge samenhang tussen de actoren, hun beleidsproducten en de planrealistie waarmee het ruimtelijk beleid in de regio Eindhoven tot stand komt. Bron: Auteur op basis van: SRE (2009). 254

5.50 De arena van de Metropoolregio Eindhoven waarin de besluitvorming plaatsvindt over ruimtelijke visies, plannen en agenda. Bron: Auteur op basis van: MRE (2015a en 2015b). 259

5.51 Gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en grote bedrijven vormen het bestuur van de Stichting Brainport die zich richt op de economische ontwikkeling van de regio. Bron: Auteur op basis van: Stichting Brainport (2015). 260

Lijst van afkortingen

AN	Regio Arnhem-Nijmegen
BCR	Bestuurlijke Commissie Randstad
BDU Wegen	Brede Doeluitkering Wegen
BNSP	Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen
BO	Bestuurlijk Overleg
BON	Besturen op Niveau
BPZ	Bestuurlijk Platform Zuidvleugel
BRO	Besluit Ruimtelijke Ordening
BVR	Adviseurs ruimtelijke ontwikkeling
BZ (tot 1998)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BZK (vanaf 1998)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRa	College van Rijksadviseurs
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EH	Regio Eindhoven-Helmond
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL en I (2020-2017)	Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
ESPON	European Territorial Observatory Network
EZ	Ministerie van Economische Zaken
EU	Europese Unie
GEM	Grondexploitatiemaatschappij
GOB	Groen Ontwikkel Fonds Brabant
GS	Gedeputeerde Staten
I en M (2010-2017)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
I en W (vanaf 2017)	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IFV	Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
IKCRO	Nieuwsflits Stad en Regio (Platform31)
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg

>>>

ISP	Intergemeentelijk Structuur Plan
ISR (regio EH)	Integrale Strategie Ruimte
ISV (regio RZG)	Interregionale Structuur Visie
ISV (regio EH)	Intergemeentelijke Structuurvisie
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
L en V (tot1989)	Ministerie van Landbouw en Visserij
Li	Landinrichting
LNV (1989-2003)	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LNV (vanaf 2003)	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MJP	Meerjarenprogramma
MRE	Metropoolregio Eindhoven
Nai	Nederlands architectuur instituut
NBW	NederLandBovenWater
NIMBY	Not In My Backyard
Nirov	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NR	Nota Ruimte
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NVTL	Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSK	Ontwikkelingsstrategiekader
OW	Omgevingswet
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PKB	Planologische Kernbeslissing
PS	Provinciale Staten
RES	Regionale Energie Strategie
REOS	Ruimtelijk-Economische Ontwikkel Strategie
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
RO	Ruimtelijke ordening
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
ROZ	Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RPD	Rijksplanologische Dienst
RR2020	Regionaal structuurplan regio Rotterdam
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
RvS	Raad van State
RZG	Regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

>>>

SAN	Stadsregio Arnhem-Nijmegen
Sdu	Staatsdrukkerij en Uitgeverij
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SKG	Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TUE	Technische Universiteit Eindhoven
TUD	Technische Universiteit Delft
UN	United Nations
V en W (tot 2010)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Vinac	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra: Actualisering
Vinex	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
Vino	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO (tot 1982)	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM (vanaf 1982)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
WLTO	Westelijke land- en tuinbouworganisatie
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965
Wro	Wet ruimtelijke ordening 2008
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WUR	Wageningen University & Research

TOC

Samenvatting

In de fysieke omgeving en in de ruimtelijke ordening hebben zich de afgelopen decennia grote transities voorgedaan. Onder meer de bevolkingsgroei, de economische ontwikkeling en de toename van de mobiliteit hebben de omgeving van kleur doen verschieten. Rijksoverheid, provincie en gemeente zijn, vanuit een gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, van grote invloed geweest op deze veranderingen door middel van wetgeving, beleidsvorming, regelgeving en medefinanciering van projecten. Naast deze maatregelen is in de afgelopen decennia de invloed van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en participerende burgers toegenomen.

Ruimtelijke ordening, voorheen sterk door de overheid gestuurd en veelal hiërarchisch georganiseerd, is getransformeerd naar een proces van netwerksturing. De ruimtelijke ordeningsterminologie is met begrippen als gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie uitgebreid. Nieuwe thema's zijn aan het ruimtelijk domein toegevoegd. Waar oorspronkelijk woningbouw, infrastructuur en landbouw een centrale positie innamen zijn daar onder meer omgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling bij gekomen. Ook de energietransitie en klimaatadaptatie zijn actuele opgaven die om een ruimtelijke oplossing vragen.

Probleemstelling van het onderzoek

De overgang van hiërarchische overheidssturing naar netwerksturing met meerdere publieke en private partijen en de gerichtheid op uitvoering van ruimtelijke projecten – vooral via een sectoraal instrumentarium – zijn kenmerkend voor de ontwikkeling die de ruimtelijke ordening heeft doorgemaakt. De rijksoverheid heeft er voor gekozen om ruimtelijke ordening in 2008 en landinrichting, vanaf 2007 deels en in 2014 geheel, te decentraliseren. De betekenis van de regio is daardoor toegenomen. Provincies en gemeenten hebben door het terugtreden van het rijk een zwaardere taak gekregen. Zij opereren in een omgeving waarin de bestuurlijke hiërarchie niet (meer) voldoende helder is, terwijl de legitimiteit en representativiteit van de informele besluitvorming vragen oproept.

Nationale opgaven zoals woningbouwbeleid, energietransitie en circulaire economie komen in de regio bij elkaar. De opgaven moeten in de regio door het regionale netwerk concreet worden gemaakt in samenhang met de opgaven van de regio zelf. Dit vraagt om oplossingen die in onderlinge samenhang moeten worden gerealiseerd en die uitstijgen boven bestaande organisaties, instituties en sectoren. Een aanpassing van de spelregels en nieuwe handelingspatronen zijn daarvoor nodig. De regio, in dit onderzoek gedefinieerd als het schaalniveau tussen de gemeenten en de provincie in, is een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied dat meestal geen duidelijke bestuurlijke omgrenzing heeft. In bestuurlijk opzicht is de regio een soort 'zwart gat'. Regio's hebben geen formele plek in bestuurlijk Nederland.

Kennislacune en doel van het onderzoek

Er is nauwelijks onderzoek beschikbaar over rol en handelen van de provincie in het ruimtelijke domein. De rijksoverheid en de gemeente is veel meer dan de provincie het onderwerp van onderzoek. Ook regionale gebiedsontwikkeling is in Nederland in tegenstelling tot lokale gebiedsontwikkeling maar weinig onderzocht. De provincie kan in een netwerkomgeving opereren vanuit wettelijke bevoegdheden, maar tegelijkertijd ook als participant of initiatiefnemer in het netwerk. De kennislacune die deze studie beoogt te adresseren is dat (te) weinig inzicht bestaat in de wijze waarop de provincie handelt in het ruimtelijke domein en haar formele bevoegdheden en informele rollen invult bij regionale gebiedsontwikkeling.

Het doel van de studie is te onderzoeken wat de invloed is van de provincie als formele gebiedsautoriteit bij netwerksturing in de regio, vooral in gebieden die tussen grote steden in liggen. In het onderzoek staan visies en plannen met betrekking tot verstedelijking en groen- en waterstructuren in dynamische, tussenstedelijke gebieden centraal. Daarbij wordt de wisselwerking tussen sturing en besluitvorming in ruimtelijke processen en de gevolgen voor de plannen voor de fysieke omgeving geanalyseerd. Het functioneren van het netwerk met alle participanten zoals overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties wordt geanalyseerd waarbij het handelen van de provincie specifiek wordt onderzocht. Het onderzoek gaat in op de invloed van publieke partijen op ruimtelijke ontwikkeling, de plannen van deze partijen en de openbare processen die zijn gevolgd. Private en maatschappelijke actoren zijn in beeld en hebben hun (informele) invloed op beslissingen die de overheid neemt, onder meer via overleg, via inspraak en op informatiebijeenkomsten.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is tweeledig:

- **Hoe gebruikt de provincie in een netwerkomgeving haar bevoegdheden om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**
- **Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor versterking van de rol van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling?**

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn antwoorden nodig op de volgende deelvragen:

- **Q1. Welke bevoegdheden heeft de provincie en welke rol kan ze spelen om de regionale ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**
- **Q2. Wat is een bruikbaar kader voor het analyseren van beleidspraktijken in regionale tussenstedelijke gebieden in Nederland?**
- **Q3. Welke ruimtelijke visies, plannen en uitvoeringsprogramma's liggen aan de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden ten grondslag en welke rol spelen ze in deze gebieden?**
- **Q4. Welk bestuurlijk proces is gevolgd om deze visies en plannen te maken en welke patronen zijn daarin te herkennen?**

De provincie als invalshoek

Voor een invalshoek vanuit de provincie is gekozen, omdat de provincie de enige formele autoriteit is voor de ruimtelijke ontwikkeling op regionaal schaalniveau. Een tweede reden is, zoals hiervoor gesteld, dat in vergelijking met andere overheden relatief weinig onderzoek is gedaan naar positie en handelen van de provincie in het ruimtelijke domein. Zo dat al is gedaan is dat onderzoek van oudere datum of gericht op niet ruimtelijke aspecten. Een derde reden is dat de rijksoverheid haar taken op het gebied van de ruimtelijke ordening en de inrichting van het landelijk gebied goeddeels heeft gedecentraliseerd naar provincie en gemeente. Tenslotte kon de auteur als voormalig provinciaal medewerker zijn kennis en ervaring uit de beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening benutten bij het analyseren en vergelijken van regionale beleidspraktijken.

De provincie is een instituut dat in het Nederlandse bestuurssysteem als regionaal bestuur tussen rijk en gemeente opereert. In tussenstedelijke gebieden kan de provincie haar wettelijke bevoegdheden uitoefenen en haar specifieke rol als ordenende en coördinerende partij die haar basis vindt in de wetgeving spelen. De provincie is onder meer bevoegd op het terrein van de ruimtelijke ordening en de landinrichting. Decentralisatie van rijkstaken in deze beleidsdomeinen heeft de formele positie van de provincie versterkt. Naast de formele taken en rollen werkt in Nederland de provincie vaak als participant samen in een horizontaal georganiseerde netwerkstructuur die meestal geen wettelijke basis kent. Regelmatig is er discussie over taken en rolopvatting van de provincie. Voor- en tegenstanders zien voor de provincie wel of juist niet een rol bij regionale gebiedsontwikkeling. De provincies zien zelf hun regierol als de kern van het provinciale takenpakket.

De grondslag voor het handelen van de provincie vormt de combinatie van wettelijke bevoegdheden, de beleidslijnen die het rijk aan de provincie heeft gegeven en de autonome beleidsontwikkeling van de provincie zelf. Met elkaar bepalen deze de 'handelingsruimte' van de provincie. Het provinciale handelen kan bestaan uit directe, formele beslissingen, maar ook uit handelingen met een indirect gevolg zoals het via regelgeving, subsidiëring of overtuiging beïnvloeden van handelingen van anderen. Het beleid van de provincie wordt mede beïnvloed door de maatschappelijke omgeving waarin ze opereert. Deze laat in de afgelopen decennia een verloop zien vanaf de naoorlogse wederopbouwperiode met duidelijke hiërarchische verhoudingen die de beleidsvorming en planning sturen, via neoliberalisme met een sterke rol voor de markt bij het verwezenlijken van publieke waarden, overgaand naar populisme en de participatiesamenleving van nu met een sterke rol voor de burger.

Het belang van de regio – de schaal waarop complexe, oorspronkelijke en nieuwe opgaven bij elkaar komen en om een samenhangende oplossing vragen – wordt steeds meer erkend. Uit een globale vergelijking – gebaseerd op bestaande bronnen – tussen het regionale bestuur in Nederland en in een aantal Europese landen blijkt dat niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen de autonomie en macht van de regio is toegenomen. Verantwoordelijkheden voor ruimtelijke en fysieke planning zijn net als in Nederland vaak deels overgedragen van de nationale staat naar het bestuur op het regionale schaalniveau tussen gemeente en nationale overheid in. De globale vergelijking tussen een aantal Europese landen laat echter zien dat er verschillen zijn tussen deze landen wat betreft toedeling van bevoegdheden en de ruimtelijke schaal. De historische verankering is in elk land anders. In veel landen is de regionale ontwikkeling aan verandering onderhevig. De meeste landen combineren de planning voor de fysieke omgeving op regionaal niveau met sociale en economische planning. In de meeste landen is in tegenstelling tot Nederland op de regionale schaal geen sprake van autonoom ruimtelijk beleid door en vanuit de regio.

De onderlinge verschillen tussen de landen zijn groot vanwege eigen geschiedenis, cultuur en politiek. Derhalve is het resultaat van de globale vergelijking niet direct bruikbaar om een beter begrip te krijgen van de Nederlandse beleidspraktijk van regionale ruimtelijke ontwikkeling.

Theoretische verkenning

Een belangrijk kenmerk van de (provinciale) overheid in het ruimtelijke domein is het acteren in een netwerkomgeving. De theoretische verkenning wordt benaderd vanuit drie aspecten die zijn afgeleid van de hoofdvraag van het onderzoek en centraal staan in netwerkbenaderingen: (1) meerlaags multi-actor aspect waarin regionale gebiedsontwikkeling tot stand komt. Samenwerking en voortdurende interactie tussen publieke, private en maatschappelijke actoren, onderlinge afhankelijkheid en de variëteit aan actoren en belangen zijn centrale elementen van dit aspect; (2) een invulling van positie en rol van het openbaar bestuur c.q. de overheden. Dit richt zich op formele, wettelijke bevoegdheden en rollen van de (provinciale) overheid bij netwerksturing en daarnaast op haar informele rol als participant in het beleidsproces; (3) de rol van het (ruimtelijk) plan en planning bij regionale gebiedsontwikkeling. Dit aspect laat zien dat het ruimtelijk plan en de ruimtelijke planning steeds meer richtsnoer voor de toekomst en referentiekader voor het overleg zijn geworden. Tussen de verschillende aspecten zit een zekere overlap. Dit is een gevolg van de keuze om de rol van de provincie te benaderen vanuit een netwerkbenadering. Dit klinkt in alle drie aspecten door. De drie aspecten samen bieden de bouwstenen voor een empirische onderzoekmethodiek c.q. analytisch kader om beleidspraktijken mee te identificeren, analyseren en vergelijken.

Analysekader

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek over het provinciale handelen in tussenstedelijke gebieden is gekozen voor een casestudie benadering. De te onderzoeken eenheid (de casus) – in dit onderzoek geduid als regionale beleidspraktijk – is een reeks van concrete en onderling samenhangende gebeurtenissen die zich als een geheel voordoet. De regionale beleidspraktijken worden in hun natuurlijke omgeving geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Deze aanpak vraagt om een afweging met een vergelijkbare structuur per casus.

Het analysekader – een praktisch stappenplan om beleidspraktijken mee te analyseren – is afgeleid van de bouwstenen die voortkomen uit de theoretische verkenning. Het analysekader bestaat uit drie stappen: .

Stap 1: Identificeren van de beleidspraktijk

In woorden, tabellen, figuren en kaartbeelden wordt geregistreerd wat de feiten zijn volgens de dimensies:

- Content: wat is de inhoud van het vraagstuk?
- Proces: wat is de gevolgde wijze van handelen met betrekking tot het vraagstuk?
- Context: wat zijn de relevante aspecten uit de omgeving van het vraagstuk die op het vraagstuk en het handelen van actoren waaronder de provincie van invloed zijn?

De drie dimensies hebben een sterke onderlinge wisselwerking en kunnen hun ruimtelijke doorwerking hebben na besluitvorming over plannen en hun realisering. Via onder meer literatuurstudie, documentenanalyse en interviews met sleutelfiguren is relevante informatie verzameld.

Stap 2: Functioneren van het netwerk

Het functioneren van de actoren in het netwerk wordt geanalyseerd voor elk van de volgende dimensies:

- Plan- en planningsconcepten: wat zijn de inhoudelijke concepten en welke methoden zijn gebruikt?
- Multi-level en multi-actor sturing: hoe is de sturing vanuit verschillende schaalniveaus, door verschillende actoren en in verschillende arena's verlopen?
- Besluitvorming: welke formele, wettelijke bevoegdheden zijn aangewend dan wel welke informele vormen van samenwerking zijn toegepast?
- Instrumentatie: welk 'hard' instrumentarium zoals wet- en regelgeving, eigendom, financiën en/of 'zacht' instrumentarium zoals programma, overeenkomst, communicatie en overleg is ingezet?

Stap 3: Handelingswijze van de provincie

Voor elke casus wordt geanalyseerd hoe de provincie heeft gehandeld in het netwerk. Dit wordt gestructureerd aan de hand van vier ideaaltypen. Deze zijn gebaseerd op uit de literatuur bekende rollen die de provincie in de beleidspraktijk kan vervullen. De hieronder genoemde rollen vereisen ofwel actief optreden van de provincie (eerste twee rollen) dan wel zijn meer passief van aard (de derde en vierde rol):

- Initiator: is de provincie de agendavormer, inspirator en/of katalysator?
- Coördinator: treedt de provincie op als projectleider, regisseur en/of mediator?
- Facilitator: is de provincie procesbegeleider, kennisleverancier en/of (mede) financier?
- Regulator: vervult de provincie haar formele rol als bestuurlijk partner, regelgever en/of toezichthouder?

Regionale beleidspraktijken: de drie casussen

Voor het onderzoek zijn drie regionale, tussenstedelijke gebieden als beleidspraktijk geselecteerd in drie verschillende provincies in Nederland. De hoofdvraag van het onderzoek is bepalend voor de keuze van de selectiecriteria. De criteria zijn: hoog dynamisch gebied met een regionale opgave die gemeentegrenzen overstijgt, waar bestuurlijke samenwerking aan de orde is, verschillende actoren betrokken zijn en (in theorie) een divers instrumentarium ingezet kan worden. Vorm en wijze van bestuurlijke samenwerking in de regio, op informele basis of met een wettelijke grondslag, is naast de veronderstelling dat elke provincie een eigen bestuurscultuur kent, mede bepalend voor de spreiding van de casussen over Nederland. De geselecteerde gebieden zijn: de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, de regio tussen Arnhem en Nijmegen en het gebied tussen Eindhoven en Helmond.

Resultaten van het empirisch onderzoek

Het analyseren van de beleidspraktijken leidt naar de onderstaande resultaten van het onderzoek. De indeling komt voort uit de analyse van de geïdentificeerde beleidspraktijken (stap 1 van het analysekader) en volgt de dimensies van stap 2 en 3 van het analysekader.

Plan- en planningsconcepten

Planconcepten waren aan verandering onderhevig. Vanwege maatschappelijke of economische ontwikkelingen, nieuwe beleidsinzichten, financiële bezuinigingen en andere politieke keuzes zijn planconcepten tussentijds op onderdelen aangepast. In het groene gebied tussen Eindhoven en Helmond zijn potentiële wegtracés en een nieuwe verstedelijkingsas uit de plannen geschrapt. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is de kwantitatieve taakstelling voor woningbouw sterk gefaseerd vanwege de economische crisis.

Het onderzoek laat zien dat als integrale planconcepten in de uitvoeringsfase komen het risico dat ze uit elkaar vallen en zelfs verloren gaan groot is. De afhankelijkheid van sectorale uitvoeringsprogramma's en het ontbreken van een integraal inrichtings-instrumentarium kan leiden tot een versnipperde en stagnerende uitvoering en uiteindelijk tot het verlies van het integrale concept. In de regio Arnhem-Nijmegen was de versnipperde en stagnerende uitvoering een van de redenen dat de regionale samenwerking naar een veel lager niveau werd teruggebracht. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda werd het integrale planproces stopgezet vanwege een afnemende marktvraag tijdens het planning proces naar onder meer woningen en vanwege bezuinigingen van het rijk op landinrichting.

Regionale ruimtelijke planconcepten fungeerden, zoals uit het onderzoek blijkt, in tussenstedelijke gebieden meestal als mal en contramal. De mal bestond uit economisch sterke 'rode' functies zoals woon- en werkgebieden inclusief glastuinbouw en infrastructuur. De contramal was het raamwerk dat uit economisch zwakkere 'groenblauwe' functies bestond zoals natuur, recreatie, akker- en weidebouw. De rode functies kwamen veelal voort uit een opgave op de nationale schaal (bijvoorbeeld voor economie of wonen), terwijl op de regionale schaal de regiospecifieke groenblauwe functies voor de invulling van de contramal bepalend waren. Rode functies waren in de beleidspraktijken meestal dominant over groenblauwe functies, waarbij de regio Eindhoven-Helmond deels als een uitzondering hierop geldt.

Multi-level en multi-actor sturing

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het nationaal ruimtelijk beleid en de doorwerking naar (boven)regionale en lokale schaalniveaus was wettelijk verankerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965. Het rijk combineerde de wettelijke dominantie veelal met het stimuleren of opleggen van lokale, bestuurlijke samenwerking in een Wgr-regio zoals in de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Eindhoven. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is het ruimtelijke rijksbeleid geïnitieerd door regionale actoren die daarvoor de instemming van de rijksoverheid hadden verworven.

Na decentralisatie van de ruimtelijke planning en het groene beleid vanaf 2005 was het niet meer vanzelfsprekend dat de rijksoverheid via een adviesrol en/of via financiële sturing ingreep in plannen op de regionale schaal. Het rijk dat substantiële bezuinigingen doorvoerde voor groene programma's noopte regionale actoren in het gebied Rotterdam-Zoetermeer-Gouda tot forse planaanpassingen en in de regio Arnhem-Nijmegen tot extra financiering door de provincie. De actoren op de verschillende schaalniveaus waren niet elkaars gelijke, want het rijk was ook na de decentralisatie dominant op de regionale en lokale schaal. Dat was inconsistent met het decentralisatiebeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat regionale actoren zoals provincie, stadsregio en gemeenten met elkaar integrale regionale plannen opstelden waarbij van meet af aan het schakelen tussen de regionale en lokale schaal en tussen de actoren aan de orde was. Private en maatschappelijke actoren hadden hun (informele) invloed op beslissingen van de overheid via overleg, via inspraak in formele planprocedures en tijdens informatiebijeenkomsten. Ondanks tussentijdse aanpassingen bleven planconcepten lang houdbaar en was de onderlinge overeenstemming tussen actoren groot tot het moment dat uitvoering van het plan aan de orde was zoals hiervoor is aangegeven.

In het begin van het planproces was het aantal actoren dat mee discussieerde beperkt. Actoren op het lokale schaalniveau ontbraken aanvankelijk en sloten pas aan toen het planproces op de regionale schaal was aangeland. Bij de instrumentatie van de plannen waren alleen de gebiedspartijen die wettelijke bevoegdheden hadden en/of financieel bijdroegen, soms aangevuld met een enkele grote gemeente, betrokken. Vooral in de regio Arnhem-Nijmegen ging dat bij de uitvoering van de plannen gepaard met het uiteenvallen van het integrale planproces. Er ontstonden sectorale subnetwerken en subarena's met een beperkt aantal (ca. 5) direct betrokken (gebieds)actoren. In deze fase was geen sprake meer van gezamenlijke, integrale aansturing en overleg.

Netwerken, actoren en arena's kwamen in de onderzochte beleidspraktijken op elk moment van het proces voor. De actoren discussieerden met elkaar in een netwerk van stabiele relaties en namen besluiten in een (sub)arena, een fysieke plek waar de actoren acteerden. Vaak ontbrak in aanvulling hierop een centrale arena waar alle actoren gezamenlijk 'om de tafel' het overleg met elkaar hadden en centraal besluiten werden genomen. Een centrale arena was wel aanwezig in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda tijdens de visie- en planvormingsfase. Voor de regio Eindhoven-Helmond fungeerde in het begin het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) als centrale arena totdat halverwege het proces de discussie zich verplaatste naar de veel grotere arena van de MIRT Regio Zuid-Nederland waarna in de eindfase de arena van de Stichting Brainport (voor economische ontwikkeling) zich manifesteerde naast de arena van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) als opvolger van de SRE. Uit het onderzoek blijkt dat een centrale arena vaak ontbrak en waar die er wel was, veranderde die vaak van plaats tijdens het proces..

Besluitvorming met verschillend gewicht

Het formele en informele proces van planvorming en realisering wisselden elkaar af, waarbij de informele samenwerking in netwerken meestal vooraf ging aan het formele proces van planning en besluitvorming. Niet in alle fasen van het planvormingsproces was echter sprake van een formeel en informeel proces. Overeenstemming in het informele proces was een voorwaarde om tot een afgewogen, gedragen, formele vaststelling van een visie, plan of programma te komen. Soms zoals in de regio Eindhoven bleek overeenstemming die was bereikt in een informele setting voldoende en vond formele bevestiging nauwelijks meer plaats vooraleer tot uitvoering van projecten werd overgegaan.

Sleutelbesluiten zijn besluiten die leiden tot een koerswijziging van het ruimtelijke beleid, tot een verdieping van de koers of tot realisatie van het beleid. Van alle formeel of informeel genomen besluiten had in de onderzochte

beleidspraktijken 30 tot 40 % beslissende invloed op de ruimtelijke ontwikkeling. Netwerken hebben echter niet of nauwelijks formele bevoegdheid om besluiten te nemen. Die bevoegdheid ligt vooral bij bestuurlijke partijen die deelnemen aan het netwerk. De partijen gebruikten deze bevoegdheid als in het netwerk overeenstemming was bereikt. De regelgeving is gericht op de afzonderlijke instanties, ieder met een eigen 'zelfbindende visie' en sluit niet (meer) aan op de werkwijze in de beleidspraktijk met netwerksturing. Voorts blijkt uit het onderzoek dat de status van een plan of besluit (formeel of informeel) niet onderscheidend is voor de invloed op de koers. Van alle besluiten in de onderzochte praktijken had 10 tot 25 % een formele status.

Instrumentarium in meerdere vormen

Regionale samenwerking van gemeenten ex Wgr is als instrument voor regionale ruimtelijke ontwikkeling niet voldoende duurzaam gebleken. Na het van kracht worden van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 verloren de regionale samenwerkingsregio's ex Wgr van Arnhem-Nijmegen en Eindhoven hun formele bevoegdheid om een regionaal structuurplan vast te stellen. Het samenwerkingsverband van gemeenten had geen mogelijkheid meer om de gezamenlijke afspraken dwingend aan de gemeenten op te leggen. Dat is versterkt door de opheffing in 2015 van hun bijzondere status als Wgr-plus regio. Samenwerkingsverbanden zoals de Metropoolregio Eindhoven werden net zoals de (deelnemende) gemeenten voor de ruimtelijke ordening afhankelijk van het provinciale instrumentarium.

'Hard' instrumentarium zoals (wettelijke) regelgeving, financiële toezeggingen en grondeigendom en'zacht' instrumentarium zoals overeenkomsten, principes & uitgangspunten voor een plan en communicatie & overleg worden meestal gezamenlijk ingezet om plannen uit te (laten) voeren. Door bezuinigingen kon een formeel vastgesteld plan zoals een bestemmingsplan worden weggedrukt. Bij planrealisatie, zo blijkt uit het onderzoek, is financiële sturing een sterker instrument dan planologische sturing en grondeigendom. Bij het rijk ontbrak het aan een integraal uitvoeringsinstrumentarium. De realisering van ruimtelijk beleid was afhankelijk van (sectorale) financiële instrumenten van andere ministeries zoals programma's en/of financiële stromen voor bijvoorbeeld mobiliteit, natuurontwikkeling en energie.

Provinciale rolopvatting

De provincies Gelderland en Noord-Brabant legden na instelling van de stadsregio's ex Wgr van Arnhem-Nijmegen en Eindhoven het accent op hun rol als participant in een planproces waarin de beide stadsregio's de coördinerende taak op zich namen. De provincies gaven op de regionale schaal voor planuitwerking, detaillering en coördinatie tussen gemeenten veel beleidsruimte aan de beide stadsregio's, omdat de stadsregio's die bevoegdheid bij hun instelling hadden gekregen en verplicht waren een regionaal structuurplan vast te stellen voor hun grondgebied. De stadsregio's hebben in de praktijk de coördinerende taak van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling overgenomen. Zoals hiervoor aangegeven is na 2008 de bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening van de Wgr-(plus) gebieden vervallen. In Zuid-Holland in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda was geen stadsregio ingesteld en is de provincie tijdens het hele planproces de initiërende en coördinerende actor geweest. Zuid-Holland is in die rol getreden bij gebrek aan een alternatief zoals in Gelderland en Noord-Brabant. Zuid-Holland zette de regio op de (nationale) bestuurlijke agenda, coördineerde de planvorming en planrealisatie en organiseerde het draagvlak, maar was ook de initiator van de beëindiging van de informele samenwerking. Succesvolle regionale gebiedsontwikkeling, zo laat het onderzoek zien, is niet afhankelijk van het wel of niet instellen van een formeel samenwerkingsverband zoals in Zuid-Holland en Gelderland is gebleken.

Tot in het midden van de negentiger jaren van de vorige eeuw hebben de provincies een initiërende en coördinerende rol vervuld bij regionale gebiedsontwikkeling. Wettelijk ligt die coördinerende taak vast in de Provinciewet en in de Wet ruimtelijke ordening van 2008. De provincies gaven echter vanaf het einde van de vorige eeuw maar weinig invulling aan die rol en verplaatsten hun planvormende activiteiten steeds meer van de regionale naar de bovenregionale schaal en naar generieke vraagstukken als onder meer klimaatadaptatie, energietransitie en algemeen verstedelijkingsbeleid. In Zuid-Holland is gebleken dat de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling een verbindende rol kan vervullen tussen gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Het krachtenveld is daar vooral bepaald door informele samenwerking tussen de provincie en de grondgebiedgemeenten.

Planvorming en realisering van de regionale groenblauwe structuur kende in elke provincie haar eigen wetmatigheid. Gelderland nam het initiatief en coördineerde de ontwikkeling van het regionale groengebied, net zoals Zuid-Holland dat deed voor haar grondgebied. Gelderland pareerde de bezuinigingen van het rijk op het groen met substantiële, extra financiële inzet. Zuid-Holland schrapte noodgedwongen het grootste deel van het regionale groen in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda. Daarmee ging het oorspronkelijke planconcept voor deze regio zo goed als verloren. In

Noord-Brabant waren de grondgebiedgemeenten tussen Eindhoven en Helmond een belangrijke initiator voor behoud en ontwikkeling van het groene gebied tussen beide steden en voor het weren van nieuwe infrastructuur. De gemeenten coördineerden de planvorming nadat de rijksoverheid in 2011 besloot af te zien van aanwijzing als'bufferzone' inclusief haar financiële bijdrage. Voor de uitvoering van de groene plannen stelde de provincie Noord-Brabant een provinciebreed, onafhankelijk fonds voor natuurontwikkeling in, waarvan deze regio gebruik kon maken. De provincie trad hier vooral in de rol van facilitator door het financieel stimuleren van regionaal groen.

De formele, regulerende rol van de provincie was niet erg groot. Dit komt overeen met de hiervoor gesignaleerde tendens om veel informeel gemaakte afspraken niet vast te leggen in een formeel besluit van de provincie, maar stilzwijgend mee in te stemmen.

Beleidsaanbevelingen

Op grond van de resultaten van het empirisch onderzoek zijn aanbevelingen opgesteld voor toekomstig handelen van onder meer de provincie.

Bij regionale gebiedsontwikkeling dienen actoren voortdurend te schakelen tussen de schaalniveaus en een gezamenlijk handelingsperspectief te hebben. De provincie dient in het netwerk – gezien haar wettelijke bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening en haar democratische legitimatie – zich sterker te richten op de rol van regionale gebiedsregisseur met een gezaghebbende en indien nodig beslissende stem. Daarmee wordt een beperkte hierarchische mogelijkheid van de provincie aan het opereren in netwerken toegevoegd die kan worden gezien als een uitnodiging aan de provincie om in voorkomende gevallen daarvan gebruik te maken. Deze politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie zou wettelijk in de Omgevingswet vastgelegd moeten worden.

Bij het onderzoeken van ruimtelijke visies, plannen en processen in dynamische, tussenstedelijke gebieden kan het voor dit onderzoek ontwikkelde analysekader worden toegepast dat is gebaseerd op aspecten die elkaar aanvullen: het meerlaagse multi-actor aspect, het aspect vanuit positie en rol van de overheden en het aspect vanuit het ruimtelijke plan en het ruimtelijke plan & planning aspect.

De provincie dient bij regionale gebiedsontwikkeling er voor te zorgen dat samen met andere actoren een toekomstbeeld wordt geschetst dat indicatief van aard is, richting geeft, uitnodigend is om op te reageren en de 'oplossingsruimte' biedt voor de gestelde opgaven. Het toekomstbeeld is met name het referentiekader voor overleg, onderhandeling en op realisatie gerichte interventies.

Overeenkomstig het opstellen van een integraal plan en het volgen van een integraal gebiedsproces is het kunnen beschikken over een sectoroverstijgend instrument voor uitvoering essentieel voor regionale ontwikkeling. Het is wenselijk dat de provincie samen met het rijk een integraal uitvoeringsinstrumentarium ontwikkelt voor (her) inrichting van regionale, tussenstedelijke gebieden. De Omgevingswet dient hierop te worden aangepast.

De verantwoordelijkheid van het rijk voor nationale opgaven die doorwerken naar de regio moet voor de regio en de provincie helder zijn. Dit betekent ook dat men onderling gemaakte afspraken respecteert. De verantwoordelijkheid waarbij het rijk bevoegd is nationale opgaven en kaders vast te stellen voor regionaal beleid en bij geschillen beslissend kan optreden dient in de Omgevingswet te worden opgenomen. Daarmee wordt een hierarchische mogelijkheid voor het opereren van het rijk in netwerken toegevoegd aan de Omgevingswet.

Wetenschappelijke betekenis

Hiervoor is geconstateerd dat er een kennislacune is inzake het handelen van de provincie in het ruimtelijke domein en haar formele bevoegdheden en informele rollen bij regionale gebiedsontwikkeling. De resultaten van dit (empirische) onderzoek – gericht op de provincie en op regionale gebiedsontwikkeling – kunnen worden benut om de kennisleemte in te vullen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van het analysekader dat voor dit onderzoek is ontwikkeld om gestructureerd te leren van beleidspraktijken uit het verleden.

Maatschappelijke betekenis

De regio is in dit onderzoek het grondgebied tussen de gemeente en de provincie in. Regio's zijn er in velerlei vormen en maten waarin overheden en maatschappelijke partijen samenwerken in wisselende coalities. De les die kan worden geleerd uit dit onderzoek is dat de provincie in de regio (meer) als gebiedsregisseur zou kunnen optreden bij het oplossen van complexe vraagstukken. De provincie zou voorts het initiatief kunnen nemen om in overleg met het rijk een sectoroverstijgend instrumentarium te ontwikkelen. Het is tevens een belangrijke les dat rijk, provincie en andere regionale actoren afspraken maken over de doorwerking van nationale opgaven in de regio en dat partijen deze afspraken respecteren.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de bovenstaande aanbevelingen zijn enkele suggesties af te leiden voor vervolgonderzoek.

De eerste is om te onderzoeken hoe de provincie haar coördinerende rol bij regionale gebiedsontwikkeling meer en beter kan invullen en hoe haar stem daarbij beslissend kan zijn. Een aanpassing van de Omgevingswet waarin die provinciale bevoegdheid wordt verankerd kan hiervoor nodig zijn naast een actieve houding van de provincie om die bevoegdheid uit te oefenen. Het‘zelfbindende’ principe van de provinciale Omgevingsvisie wordt niet verlaten, maar er wordt wel een bepaalde hiërarchie toegevoegd.

Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek betreft het ontwikkelen van een wettelijk, integraal uitvoeringsinstrumentarium voor (her)inrichting van tussenstedelijke gebieden. Het nieuwe instrument zou haar werking kunnen hebben in zowel (toekomstig) stedelijk als landelijk gebied. Het instrument zou het opstellen van regionale samenwerkingsarrangementen dienen te stimuleren waarbij een integrale uitvoeringsstrategie met een uitvoeringsprogramma en/of een regionaal investeringsfonds opties kunnen zijn.

Een derde suggestie is om te onderzoeken hoe de rol van de rijksoverheid kan worden verhelderd en van een formele basis kan worden voorzien. Het rijk zou meer dan nu kaderstellend en beslissend kunnen zijn voor onderliggende schaalniveaus en tegelijkertijd met één stem moeten spreken hetgeen een vorm van horizontale coördinatie tussen de departementen vereist. Dit zou eveneens in de Omgevingswet moeten worden vastgelegd en in een Nationale Omgevingsvisie weerspiegeld moeten worden. De regionale actoren krijgen daarmee beter inzicht in de rol van de rijksoverheid wat de betrouwbaarheid ten goede komt.

Reflectie op opgaven voor de toekomst

De vraagstukken die nu actueel zijn verschillen voor een deel van de opgaven uit het verleden. In politiek, bestuur en maatschappij is de overeenstemming over de opgaven die nu manifest zijn groot. Er is echter veel discussie hoe die opgaven uitgevoerd dienen te worden. Ruimtelijke oplossingen voor onder meer klimaatadaptatie, energietransitie, woningbouwopgave, een meer duurzame economie en kringlooplandbouw zijn onderwerp van dispuut, overleg en belangenafweging. Daarbij is het raadzaam om ervaringen uit het verleden opgedaan met het (bestuurlijk) aanpakken van complexe vraagstukken te gebruiken.

Er wordt in aansluiting op de suggesties voor vervolgonderzoek gepleit voor meer regie en meer beslissingsmacht van de overheid. De rijksoverheid zou voor de implementatie van Europese en nationale opgaven een beleidskader moeten vaststellen dat doorwerkt naar de regio. Evenzo is het nodig dat de provincie haar rol als regionale gebiedsregisseur met een beslissende stem actief invult. Een heldere politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van rijk en provincie die in de Omgevingswet wordt vastgelegd en wordt weerspiegeld in een nationale en provinciale Omgevingsvisie voorkomt vrijblijvendheid en bestuurlijke vaagheid. Het kan de vigerende beleidspraktijk in een netwerkomgeving effectiever maken.

Op het ruimtelijke schaalniveau heeft de regio aan betekenis gewonnen. Het ontbreken van een democratisch gelegitimeerde autoriteit die bevoegd is om in de regio, de schaal tussen de gemeente en de provincie in, met een beslissend stem te spreken verhoudt zich slecht met de opgaven op de regionale schaal. De nationale opgaven komen in de regio bij elkaar, ze overstijgen de lokale schaal en dienen door regionale actoren concreet te worden gemaakt en opgelost in samenhang met de opgaven binnen de regio zelf. Daarom zou de regio en gebiedsontwikkeling in die regio een centralere positie moeten innemen in de ruimtelijke planning. Dit is mogelijk door zoals hiervoor aangegeven de rol van de provincie als regionale gebiedsregisseur in de Omgevingswet te verankeren.

Perspectiefvolle plannen kunnen de drager zijn voor nieuwe ruimtelijke opgaven. Het rijk zet de sectorale opgaven zoals die hiervoor zijn genoemd op de agenda, maar schetst niet een samenhangend ruimtelijk perspectief, net zoals het ontbreekt aan het formuleren van een samenhangende uitvoeringsstrategie met een investeringsprogramma. Ontwerpend onderzoek op de regionale schaal kan richting geven aan integrale planvorming, nieuwe opgaven zichtbaar maken en het kompas zijn voor de toekomst. In de beleidsaanbevelingen hiervoor is gewezen op de noodzaak om een samenhangend toekomstbeeld te schetsen. Met integrale visies, plannen en vergezichten kun je bezielen, een verlangen schetsen en inspireren. Ze

geven stof voor discussie waarmee ze voldoen aan hun functie als richtsnoer en referentiekader voor de beleidsbepalers en mogelijk kan worden voorkomen dat het integrale plan en planproces bij de uitvoering uit elkaar valt.

Het instellen van een gebiedsfonds waar elke overheidssector een bijdrage in stort in combinatie met een regionale investeringsagenda is vooral een theoretisch optie als financieel instrument voor de uitvoering. In de praktijk is het niet erg werkzaam en heeft het vooral betekenis als een gedeeld afsprakenkader en om de samenwerking te bestendigen. Evenmin erg werkzaam is de Wet inrichting landelijk gebied, omdat de wet voorschrijft dat het landinrichtingsplan financieel gedekt moet zijn. Provincies zijn huiverig voor de financiële gevolgen van landinrichting. Het is nodig om, zoals al is gesuggereerd bij vervolgonderzoek, een zoektocht te starten naar een integraal werkend uitvoeringsinstrumentarium voor (her)inrichting van gebieden tussen grote steden.

Summary

Physical environments and spatial planning have experienced major transitions in recent decades. Population growth, economic development and increased mobility, among other things, have changed the state of the environment. Government authorities at national, provincial and local levels have contributed greatly to these transitions through acts of legislation, policy-making, regulating and co-financing of projects. In addition to these measures, the last couple of decades have seen an increase in influence from private sources, such as the market sector, civil society organisations and other participatory citizens.

Spatial planning, traditionally heavily government-managed and mostly hierarchically organised, has been transformed into a process of network guidance. The spatial planning vocabulary has been expanded to include concepts such as area development and developmental planning. New themes have been added to the spatial field. Where initially housing, infrastructure and agriculture were key issues, environmental quality and sustainable development have been added. Energy transition and climate adaptation are current challenges that require a spatial solution.

Problem description

The transition from hierarchical government guidance to network governance with multiple public and private actors and the focus on implementation of spatial projects – mainly through sectoral instruments – are features of the development of spatial planning. The national government has deliberately chosen to decentralise spatial planning in 2008 and comprehensive land consolidation from 2007 (partially) and in 2014 (entirely). The significance of the region has therefore increased. Provinces and municipalities have been given a broader task by the retreat of the national government. They operate in an environment in which the administrative hierarchy is not (or no longer) sufficiently clear, while the legitimacy and representativeness of informal decision-making trigger questions.

National challenges such as housing policy, energy transition and the circular economy come together in the region. These issues must be made concrete in the region through the regional network in connection with the issues of the region

itself. These challenges calls for solutions that must be realised in conjunction with each other and that transcend existing organisations, institutions and sectors. This requires an adjustment of the rules of the game and new patterns of action. The region, defined in this study as the level between the municipalities and the province, is a spatially and economically coherent area that, usually, has no clear administrative boundaries. In administrative terms, the region is a kind of 'black hole'. Regions do not have a formal place in the Dutch administration.

Knowledge gap and research objective

There is hardly any recent research available on the role and actions of the province in the spatial domain. National and municipal government are more often the object of research rather than the provinces. In comparison to local area development, regional area development has also been little investigated in the Netherlands. The province can operate in a network environment on the basis of legal responsibilities, but also as a participant or initiator in the network. The knowledge gap is that there is (too) little knowledge about how the province acts in the spatial domain and performs its formal and informal roles in regional area development. The results of this (empirical) research can be used to address the knowledge gap.

The research objective is to investigate the influence of the province as a formal area authority in network governance in the region, especially in areas located between major cities. The research focuses on the transitions in urbanisation and green and water structures in dynamic, interurban areas. In doing so, the interaction between steering and decision-making in spatial processes and the consequences for plans for the physical environment are analysed. The performance of the network with all stakeholders such as governments, private parties and civil society organisations is analysed with special attention to the actions of the province. The research focuses on the influence of public institutions on spatial development, the plans of these parties and the public processes that are followed. Private and social actors are in the picture and have their (informal) influence on decisions taken by the government, including through consultations, through public participation and at information meetings.

Research question

The main question of the study is two-fold:

- **How does the province, in a networked environment, uses its authority to influence the development of interurban areas?**
- **What recommendations can be made for strengthening the role of the province in regional area development?**

To answer the main question, answers are needed to the following sub-questions:

- **Q1. What are the responsibilities of the province, and what role can the province play in influencing the regional development of interurban areas?**
- **Q2. What is a useful framework for analysing policy practices in regional interurban areas in the Netherlands?**
- **Q3. What spatial visions, plans and implementation programmes are underlying the development of interurban areas, and what role do they play in these areas?**
- **Q4. What administrative process was followed to realise these visions and which patterns can be recognised?**

Province as perspective

The actions of the province occupy a central position in the study. This was chosen because the province, as mentioned above, is the only formal authority for spatial development at the regional level. A second reason is that in the spatial domain, compared to other government authorities, relatively little research has been done on the position and actions of the province. If any research has been done, it is from an older date or focuses on non-spatial aspects. A third reason is that the national government has largely decentralised its tasks in the domain of spatial planning and comprehensive land consolidation to provinces and municipalities. Finally, as a former provincial employee, the author could use his knowledge and experience from the policy practice of area development and spatial planning as a participant observer in analysing, assessing and comparing regional policy practices.

The province is an institute that operates in the Dutch administrative system as an intermediate government between the national state and the municipality. In

interurban areas the province can exercise its statutory authority and play its specific role as an organising and coordinating actor that finds its basis in legislation. The province is competent in the areas of spatial planning and comprehensive land consolidation, among other things. Decentralisation of government tasks in these policy domains has strengthened the formal position of the province. In addition to the formal tasks and roles, the Netherlands' province often cooperate as participant in a horizontal network structure that usually has no legal basis. There is still regular discussion about the duties and the conception of the role of the province. Supporters and opponents either see (or do not see) a role for the province in regional area development. The provinces themselves consider their coordinating role as a key role in the provincial task package.

The basis for the province's actions is the collection of legal responsibilities, the policy outlines given to the province by the state and the province's autonomous policy making. Together, they determine the province's 'room to act'. Provincial actions can consist of direct, formal decisions, but also of policy with an indirect effect, such as influencing the actions of others through regulation, subsidy or persuasion. The practices of the province are partly influenced by the societal environment in which the province is operating. In recent decades it has evolved from the post-war reconstruction period with clear hierarchical relationships steering policy making and planning. After this period, neo-liberalism emerged with a strong role for the market in achieving public values and, later, the populism and participation society of today, with a strong role for citizens.

The significance of the region – the level at which complex, original and new tasks come together and demand a coherent solution – is increasingly recognised. A global comparison – based on existing sources – between the intermediate government in the Netherlands and in a number of European countries, shows that not only in the Netherlands, but also in other countries, the autonomy and power of the region has been increased. Responsibilities for spatial and physical planning in the Netherlands have been transferred (often partially) from the national state to the government at the regional level and between the municipality and the state. However, the global comparison between a number of European countries shows that there are major differences between these countries, in terms of powers and spatial scale. The historical grounding is different in each country. In many countries, regional development is subject to change. Most countries combine planning for the physical environment at the regional level with social and economic planning. In most countries – in contrast to the Netherlands – there is no autonomous spatial policy by and from the region at the regional level. Differences between countries are substantial resulting from differences in terms of history, culture and politics. Therefore, they are not directly useful to get a better understanding of the Dutch policy practice of regional spatial development.

Theoretical exploration

An important characteristic of (provincial) governance in the spatial domain is acting in a network environment. The theoretical exploration is approached from three aspects that are based on the main question of the research: (1) the multi-layered multi-actor aspect in which regional area development occurs. Cooperation and continuous interaction between public, private and social actors, interdependence and the variety of actors and interests are central elements of this aspect; (2) an approach to the position and role of public administration. This focuses on legal responsibilities and roles of the (provincial) administration in network governance, as well as a more informal role as a participant in the policy process; (3) the role of the (spatial) plan and planning in regional area development. This aspect shows that the spatial plan and spatial planning have increasingly become a guideline for the future and a frame of reference for consultation. There is a certain overlap between the different aspects. This is a result of the decision to view the role of the province from a network approach. This is reflected in all three aspects. The three aspects together provide the building blocks for an empirical research method or an analytical framework to identify, analyse and compare policy practices.

Analysis framework

Given the exploratory character of this study on provincial action in interurban areas, a case study approach was chosen. The unit to be studied (the case) – referred to in this research as regional policy practice – is a series of concrete and interrelated situations and events that arise as a whole. Regional policy practices are analysed, assessed and compared in their natural environment. This approach requires That there be a similar structure for each case.

The analysis framework – a practical step-by-step plan to analyse policy practices – is derived in particular from the building blocks that emerged from the theoretical exploration. The analysis framework consists of three steps:

Step 1: Identifying policy practice

Information is registered, analysed and expressed in words, tables, figures and map images. The facts are recorded according to the dimensions:

- Content: what is the content of the issue?
- Process: what is the way of acting in relation to the issue?
- Context: what are the relevant aspects from the environment on the issue? and the actions of actors including the province?

The three dimensions interact strongly and can have their real spatial impact after decision-making about plans and their implementation. Through literature study, document analysis and interviews with key players, relevant information was collected.

Step 2: Network functioning

Analysis of the actions in the network, using dimensions such as:

- Plan and planning concepts: what are the substantive concepts? and what methods were used?
- Multi-level and multi-actor governance: how was the governance conducted at different scale levels? and by different actors? and in whitch different arenas?
- Decision-making: which formal, legal responsibilities were used? or which informal forms of cooperation were applied? either formally via legislation and regulations and/or informally via (ad hoc) cooperation?
- Instrumentation: which tools were used? either ‘hard’, such as laws and regulations, ownership, finance and/or 'soft', such as programme, agreement, communication and consultation?

Step 3: Provincial ways of acting

For each case, an analysis is performed on how the province has acted in the network. This is structured by four ideal types that are based on roles, known from the literature, that the province can perform in policy practice and the way in which the province uses its competences. The roles mentioned below either require active intervention by the province (first two roles) or are more passive in nature (the third and fourth roles):

- Initiator: is the province setting the agenda? is it the inspiring actor and/or the catalyst?
- Coordinator: is the province acting as project leader, director and/or mediator?
- Facilitator: is the province acting as process adviser, knowledge provider, and/or financial (co-)funder?
- Regulator: is the province performing its formal role as administrative partner, regulator and/or supervisor?

Regional policy practices: the three cases

Three regional, interurban areas were selected as policy practices in three different provinces in the Netherlands. The main question of the study is crucial for the choice of selection criteria. The criteria are: a highly dynamic area with a regional task that exceeds municipal boundaries, where administrative cooperation is relevant, different actors are involved and (in theory) a variety of instruments can be used. Type and way of administrative cooperation in the region, on an informal basis or with a legal grounding, in addition to the assumption that each province has its specific administrative culture, also determined the allocation of the cases throughout the Netherlands. The areas selected are: the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region, the region between Arnhem and Nijmegen and the area between Eindhoven and Helmond.

Results of the empirical study

Analysing policy practices leads to the research results below. The classification arises from the analysis of the identified policy practices (step 1 of the analysis framework). The format follows the dimensions of steps 2 and 3 of the analysis framework.

Plan and planning concepts

Plan concepts were subject to change. Because of social or economic developments, new policy insights, limited financial resources and other political choices, plan concepts have been (partly) adjusted. In the green zone between Eindhoven and Helmond, potential road routes and a new urbanisation axis have been removed from the plans. In the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region, the quantitative housing assignment is being sharply phased out because of the economic crisis.

This study shows, when integral planning concepts enter the implementation phase, the risk of disintegration and deterioration is high. The dependence on sectoral implementation programmes and the lack of an integral set of planning tools can lead to a fragmented and stagnating implementation and ultimately to the loss of the integral planning concept. In the Arnhem-Nijmegen region, the fragmented and stagnating implementation was one of the reasons that regional cooperation was being reduced to a much lower level. In the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region, the integral planning process is being stopped because of a decreasing market demand during the planning process for housing, among other things, and because of central government cuts in financial resources for land development.

Regional spatial planning concepts, this study shows, usually acted as a mould and a counter-mould in interurban areas. The mould consisted of economically strong 'red' functions such as residential and business areas including greenhouse horticulture and infrastructure. The counter-mould was the 'green-blue' framework consisting of less economically robust land uses such as nature, recreation and agriculture. The red functions were often the result of a challenge on the national scale (for example, economy or housing), while on the regional scale the region-specific green-blue structure determines the details of the counter-mould. In the policy practices, red functions were dominant over green and blue functions, with the Eindhoven-Helmond region partly being an exception.

Multi-level and multi-actor guidance

The national responsibility for spatial policy and its effect on (supra-)regional and local levels suits the 1965 Spatial Planning Act. The national government often combines its spatial policy with the stimulation or obligation of local, administrative cooperation in a region, regulated by the Joint Regulation Act, such as in the Arnhem-Nijmegen region and the Eindhoven region. In the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region, the national spatial policy was initiated by regional actors who acquired the approval of the national government for this purpose.

Following the decentralisation of spatial planning and green policies from 2005 onwards, it no longer appropriate for the national government to intervene in regional plans as an adviser and/or through a financial contribution. The substantial reductions in the national funding for green programmes has forced major plan changes in the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region and additional provincial funding in the Arnhem-Nijmegen region. The actors at the different scales were not each other's equals, because even after decentralisation the national government dominates at the regional and local scales. This was inconsistent with the decentralisation policy that was initiated.

The study shows, regional actors such as the province, city region, and municipalities jointly prepared integrated regional plans which from the start involve switching between the regional and local scale and between actors. Private and civil society actors had their (informal) influence on government decisions through consultation, through participation in formal planning procedures and at information meetings. Despite interim adjustments, plan concepts remained viable for a long time and mutual agreement between actors was high until the moment when implementation of the plan was discussed, as indicated above.

At the start of the planning process, the number of actors participating in the discussion was limited. Actors at the local level of scale were initially absent and joined in when the planning process had reached the regional scale. During the instrumentation of the plans, only the area parties with legal responsibilities and/or actors who contribute financially were involved, sometimes supplemented by a large municipality. Especially in the Arnhem-Nijmegen region, this was accompanied by a disintegration of the integral planning process. Sectoral sub-networks and sub-arenas arose with a limited number (about five) of directly involved (area) actors. In this phase, there was no longer any question of common, integral management and consultation.

In the policy practices studied, networks, actors and arenas were present at all phases of the process. Actors usually conducted discussions in a network of stable relationships and made their decisions in a (sub)arena, a physical place where the actors acted. Often, additional to network and (sub)arena, a central arena was missing, where all actors could jointly deliberate 'around the table' and reach decisions centrally. A central arena was present in the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region during the vision and planning phases. In the Eindhoven-Helmond region, the arena of the Eindhoven city region (SRE) acted as the central arena until, mid-way through the process, the discussion shifted to the arena of the Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning, and Transport (in Dutch: MIRT), after which, in the final phase, the arena of the Brainport Foundation (for economic development) manifested itself alongside the arena of the Eindhoven Metropolitan Region (MRE) as a successor to the SRE. The study shows a central arena was often missing, and where it did exist, often the arena was replaced during the process.

Decision-making with different weight

The formal and informal processes of planning and realisation alternate, with informal cooperation in networks usually preceding the formal track of planning and decision-making. However, formal and informal processes did not exist in all phases of the planning process. Agreement in the informal track was a precondition for a balanced, supported, formal establishing of a vision, plan or programme. Sometimes, as in the Eindhoven region, agreement reached in an informal setting was sufficient and formal confirmation hardly ever followed before projects were implemented.

Key decisions are those that lead to a change of course in spatial policy, a more detailed course, or an implementation of policy. Of all decisions taken formally or informally, the study shows 30 to 40% had a decisive influence on spatial development. Networks have little or no formal authority to make decisions. That responsibility belongs to governmental members in the network, and they used

it when agreement had already been reached in the network. The regulations are targeted to the individual authorities, each with their own 'self-binding vision' and do not (or no longer) correspond to the method used in policy practice with network guidance. Furthermore, the study shows that the status of a plan or decision (formal or informal) is not distinctive for its influence on its course. Of all decisions, in the studied practices, 10 to 25% had a formal status.

A diverse array of instruments

Regional partnerships of municipalities ex Joint Regulations Act (in Dutch: ex Wgr) has not proved sufficiently sustainable as an instrument for regional spatial development. After the 2008 version of the Spatial Planning Act, the regional cooperation regions ex Wgr Arnhem-Nijmegen and Eindhoven lost their formal authority to develop a regional structure plan. The partnership of municipalities no longer had the ability to impose the joint agreements on the municipalities on a binding basis. This was strengthened by the dissolution of their special status as a Wgr-plus region in 2015. Partnerships such as the Eindhoven Metropolitan Region (MRE), like the (participating) municipalities, were dependent on provincial instruments for spatial planning.

'Hard' tools, such as (legal) regulations, financial commitments and land property, along with 'soft' tools such as agreements, principles and preconditions for a plan, communication and consultation, are usually used together to implement plans. A limited budget could be pushed away in a formally adopted plan, such as a zoning plan. The study shows, financial guidance is a stronger tool than spatial planning and land property. The national government lacked a coherent set of implementation tools. The implementation of spatial policy was dependent on (sectoral) financial instruments from other departments such as programmes or funding for, for example, mobility, nature development and energy.

Provincial role perception

The provinces of Gelderland and Noord-Brabant, after the foundation of the city regions ex Joint Regulations Act of Arnhem-Nijmegen and Eindhoven, were focused on their role as participants in a planning process in which the two city regions exercise the coordinating task. The provinces gave both city regions a lot of policy space for plan specification, detailing and coordinating municipalities on the regional scale, because by their founding the city regions had been given these responsibilities and were required to make a regional structure plan. In practice, the city regions have exercised the coordinating role of the province in regional area development. As indicated above, after 2008, the responsibility for spatial planning of the city regions expired.

In Zuid-Holland, in the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region, no city region had been set up. The province was the initiating and coordinating actor during the entire planning process in the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda region. Zuid-Holland has stepped into that role because of the lack of any alternative such were the city regions in Gelderland and Noord-Brabant. Zuid-Holland put the region on the (national) agenda, coordinated planning and implementation and organised support, but was also the initiator of the elimination of informal cooperation. The study shows successful regional area development does not depend on whether or not a formal partnership is set up, as is evident in Zuid-Holland and Gelderland.

Until the mid-1990s, the provinces had an initiating and coordinating role in regional area development. The coordinating role is defined in the Provincial Act and in the 2008 Spatial Planning Act. However, since the end of the last century, the provinces have given little substance to that role and have increasingly shifted their planning activities from the regional to the supra-regional scale and to generic issues such as climate adaptation, energy transition and general urbanisation policy, among others. In Zuid-Holland, it has been proven that the province can play a connecting role between municipalities, market players and social organisations in regional area development. The power field in this area is mainly determined by informal cooperation between the province and the territory municipalities.

The planning and realisation of the new regional green-blue structure had its own rules in each province. Gelderland initiated and coordinated the development of the regional green-blue structure, just as Zuid-Holland did for its territory. Gelderland responded to the national budget limitation for green-blue projects with substantial additional funding. Zuid-Holland was being forced to reduce most of the regional green space in the Rotterdam-Zoetermeer-Gouda area. In doing so, the original plan concept for this region was practically lost. In Noord-Brabant, the municipalities between Eindhoven and Helmond were important initiators for the conservation and development of the green area between the two cities and for excluding new infrastructure. They coordinated the green planning after the national government decided to cancel the designation of 'buffer zone' in 2011, including its financial contribution. For the implementation of the green plans, the province of Noord-Brabant was setting up a province-wide, independent fund for nature development in the region. Here, the province will mainly act as a facilitator by financially stimulating regional green initiatives.

The formal, regular role of the province in the studied policy practices was not very significant. This corresponds to the tendency, noted above, that many informal agreements are confirmed, not by a formal decision of the province, but are tacitly accepted.

Policy recommendations

Based on the results of the empirical study, several recommendations have been outlined for future action by the provinces.

In regional area development, actors should continuously switch between the levels of scales and have a common perspective for action. In the network, the province – given its legal competence for spatial planning and its democratic legitimacy – should focus more strongly on the role of regional area coordinator with an authoritative and, if necessary, decisive vote. This adds a limited hierarchical option for the province to operate in networks which can be regarded as an invitation to the province to use it when appropriate. This political-administrative responsibility of the province should be legally defined in the new Environment and Planning Act (in Dutch: Omgevingswet).

In order to analyse spatial visions, plans and processes in dynamic, interurban areas, the analytical framework developed for this study can be applied. The framework is based on aspects that complement each other: the multi-layered multi-actor aspect, the aspect from the position and role of public authorities and the spatial plan and planning aspect.

In regional area development, the province must ensure that, together with other actors, an indicative plan is sketched, provides guidance, invites responses and offers the 'solution space' for challenges. In particular, the plan is the frame of reference for mutual consultation, negotiation and interventions oriented towards implementation.

As well as drawing up an integral plan and pursuing an integrated area process, cross-sectoral implementation is essential for regional development. It is advisable that the province, together with the national government, develops an integrated set of implementation tools for the (re)design of regional, interurban areas. The Environment and Planning Act should be adapted to this.

The responsibility of national government for national challenges that have an impact on the region, must be made clear to the region and the province. This implies that participants will hold each other to mutual agreements. This responsibility, in which the national state is authorised to set national targets and frameworks for regional policy and can intervene decisively in disputes, must be included in the amended Environment and Planning Act. This will add a hierarchical option for the national government to operate in networks,

Scientific significance

It has been established above that there is a knowledge gap about how the province acts in the spatial domain and performs its formal and informal roles in regional area development. The results of this (empirical) research – focused on the province and on regional area development – can be applied to address the knowledge gap. The analysis framework, developed for this research, can also be applied to learn from past policy practices in a structured way.

Social significance

In this study, the region is the area between the municipality and the province. Regions exist in many types and sizes in which public authorities and social partners cooperate in changing coalitions. The lesson learned from this study is that the province could operate in the region (more) as an area director to solve complex questions. The province could also initiate the development of cross-sectoral tools in consultation with the national government. It is also an important lesson that the national government, the province and other regional actors should make agreements on the impact of national tasks in the region and that all actors should respect those agreements.

Suggestions for additional research

Suggestions for follow-up studies can be identified from the above recommendations.

The first suggestion is to investigate how the province can exercise its coordinating role in regional area development more, and do it better, and how its vote can be decisive. An adaptation of the Environment and Planning Act in which provincial responsibility is formalised may be necessary in addition to an active attitude by the province to the exercise of this authority. The 'self-binding' principle of the provincial Environmental Vision will not be abandoned, but a certain hierarchy will be added.

A second suggestion for additional research involves creation of a legal, comprehensive set of instruments for (re)designing interurban areas. This new set of instruments should be applicable to both (future) urban and rural areas. They should stimulate the creation of regional arrangements in which an overall implementation strategy with an implementation programme and/or a regional investment fund may be options.

A third suggestion is to examine how the role of the national government can be clarified and provided on a formal basis. More than at present, the national government can determine the framework and be decisive for the underlying scale levels. At the same time, the national government would have to speak with one voice which requires some form of horizontal coordination between departments. These responsibilities should also be fixed in the Environment and Planning Act and reflected in a National Strategy on Spatial Planning and Environment (in Dutch: Nationale Omgevingsvisie). This will give regional actors a better understanding of the role of central government which will benefit reliability.

Reflections on the future

The issues that are current today differ, in part, from the challenges of the past. There is much agreement in politics, government and society about the issues that are currently manifested. However, there is a lot of deliberation about how these tasks should be implemented. Spatial solutions for issues such as climate adaptation, energy transition, housing challenges, a sustainable economy and more circular agriculture are the subject of dispute, consultation and the balancing of interests. In doing so, it is advisable to use past experiences of (administratively) solving complex issues.

In connection with the suggestions for follow-up research, a plea is made for more guidance and more decision-making power from public authorities. The state government should create a policy framework for the implementation of European and national challenges that has an impact on the region. Similarly, it is necessary that the province actively plays its role as regional area coordinator with a decisive voice. A clear political-administrative responsibility for the national and provincial governments, defined in the Environment and Planning Act, will prevent non-commitment and administrative vagueness. This responsibility can make the current network-guided policy practice more effective.

At the spatial scale level, the region has increased in importance. The lack of a democratically legitimated authority with the competence to speak with a decisive voice in the region, the level between the municipality and the province, does not contribute to addressing the challenges on the regional scale. National challenges come together in the region, they transcend the local scale and should be made concrete and solved by regional actors in connection with the challenges within the region itself. Therefore, the regional and area development in that region should take a more central position in spatial planning. This could be made possible by incorporating the role of the province as regional area coordinator into the Environment and Planning Act, as indicated above.

Perspective-based plans can be the backbone of new spatial policy. National government has put the above-mentioned sectoral issues on the agenda but has not outlined a coherent spatial perspective, just as it has failed to formulate a coherent implementation strategy with an investment programme. Design research on a regional scale can give guidance for comprehensive planning, identify new challenges and serve as a compass for the future. The policy recommendations above have referred to the need to sketch a coherent picture of the future. Integrated plans and visions can inspire and outline a desired future. They provide food for discussion, fulfilling their function as a guideline as well as a frame of reference for policy-makers and can possibly even prevent the disintegration of an comprehensive plan concept and planning process during implementation.

The setup of a financial area fund into which each government sector pays a contribution, combined with a regional investment agenda, is primarily a theoretical option in practice, but it is not very effective and has significance mainly as a shared framework of agreements and to consolidate collaboration. The Land Consolidation Act (in Dutch: Wet inrichting landelijk gebied) is not very effective either because the act requires that the land use plan be accompanied by financial resources. Provinces are afraid of the financial consequences of land development. It is necessary, as already suggested in the follow-up research, to start a search for an integrated set of implementation tools for the (re)development of areas between large cities.

TOC

1 Oriëntatie op het vraagstuk

In de fysieke omgeving en de ruimtelijke ordening hebben zich de afgelopen decennia grote transities voorgedaan. Onder meer de bevolkingsgroei, de economische ontwikkeling en de toename van de mobiliteit hebben de omgeving van kleur doen verschieten. De terminologie van de ruimtelijke ordening is met begrippen als gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie uitgebreid. Nieuwe thema's hebben in het ruimtelijk domein hun intrede gedaan. Waar oorspronkelijk woningbouw en landbouw een centrale positie innamen zijn daar onder meer omgevingskwaliteit en duurzaamheid aan toegevoegd. Ook energietransitie en klimaatadaptatie zijn actuele opgaven die om een ruimtelijke oplossing vragen. Ruimtelijke ordening, voorheen sterk door de overheid gestuurd en veelal hiërarchisch georganiseerd, is getransformeerd naar een proces van netwerksturing met meerdere overheidsactoren. Private partijen en maatschappelijke organisaties hebben gaandeweg meer hun invloed doen gelden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de probleemstelling, de kennislacune, het doel, de vraagstelling en de verwachtingen over de wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis van het onderzoek. Aangegeven wordt dat de betekenis van de regio is toegenomen. In de vraagstelling wordt uitgegaan van een netwerkomgeving waarin de provincie haar bevoegdheden wel of juist niet (voldoende) gebruikt om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden. De wisselwerking tussen sturing en besluitvorming in ruimtelijke processen en de gevolgen voor de plannen voor de fysieke omgeving wordt toegelicht.

1.1 Inleiding

De laatste decennia is wonen en werken in Nederland in hoog tempo veranderd. De sterke bevolkingsgroei, de economische ontwikkeling, de toename van de mobiliteit en de rationalisering van de landbouw hebben een grote invloed op de omgeving gehad. De rijksoverheid, de provincie en de gemeente hebben vanuit de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is in belangrijke mate hieraan bijgedragen door middel van wetgeving, beleidsvorming, uitvoering van werken, regulering en medefinanciering van projecten. De marktsector, maatschappelijke organisaties en burgers hebben op deze ontwikkeling een toenemende invloed gehad.

In regionale en lokale beleidspraktijken is informele bestuurlijke samenwerking in een 'soft space' setting en formele samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen(Wgr) een bestuurlijke realiteit. Naast de statutaire structuur van rijk, provincie en gemeente is een parallelle samenwerkingsstructuur ontstaan waarin de diverse participanten in een netwerk samenwerken. De positie van het rijk is 'van onderaf' beïnvloed door de opkomst van grootstedelijke regio's in verschillende delen van Nederland zoals rond Amsterdam, rond Eindhoven, rond Utrecht en in de regio's rond Rotterdam en Den Haag. De formele verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening is steeds meer gedecentraliseerd van het rijk naar provincie en gemeente. De invloed van regelgeving op het nationaal beleid 'van bovenaf' in Europa is aanzienlijk toegenomen, met name op het terrein van klimaat, milieu en energie.

De bestuurlijke structuur met haar instituties, sectoren en grenzen verschilt van de functionele relaties in de regio. Veel ruimtelijke vraagstukken doen zich voor op een schaalniveau dat niet overeenkomt met de bestuurlijke grenzen van provincie en gemeente (onder andere Hajer et al., 2006; Rli, 2019; Ten Cate, 2019). De regio wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de schaal tussen provincie en gemeente in. Op de regionale schaal is er veel noodzaak voor (informele) samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke stakeholders. Dit onderzoek benadert de transitie in ruimte en bestuur vanuit de provinciale optiek. Hoe heeft de provincie als formele autoriteit bij de ruimtelijke ontwikkeling op regionaal schaalniveau haar bevoegdheden gebruikt en wat is het effect geweest van het provinciale handelen op de regionale gebiedsontwikkeling?

1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek laat zich lezen als een doorlopend verhaal waarin vanuit de vraagstelling in het oriënterende hoofdstuk een theoretische verkenning wordt uitgevoerd en de onderzoekmethodiek wordt uiteengezet. In een empirische studie worden drie beleidspraktijken geanalyseerd waarna de onderzoekvragen worden beantwoord.

De structuur van de thesis – het verslag van het onderzoek – volgt de onderzoekopzet zoals in figuur 1.1 is aangegeven. Het is een cyclisch onderzoekproces waarin steeds op het voorgaande wordt teruggekeken en dit zo nodig wordt aangepast. Het onderzoek beoogt meer inzicht te bieden in het handelen van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling c.q. hoe en in welke mate de provincie gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden en wat de invloed daarvan is geweest op de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen. De nummering komt overeen met de hoofdstukkenindeling.

1 **Oriëntatie op het vraagstuk:** opzet van het onderzoek; veranderingen in regionale ruimtelijke opgaven, in de dynamiek van de ruimtelijke ordening en het bestuurlijke proces; probleemstelling, doel en vraagstelling van het onderzoek; verwachtingen over de betekenis van het onderzoek voor wetenschap en maatschappij;
2 **De provincie:** als instituut in haar maatschappelijke omgeving; met haar bevoegdheden en rol in het ruimtelijke domein en in de regio; vergeleken met het regionale bestuur in het buitenland;
3 **Theoretische verkenning:** een interactieve netwerkstructuur, vormen van overheidssturing en ruimtelijke planning waaruit bouwstenen voor een onderzoekmethodiek zijn af te leiden;
4 **Onderzoekmethodiek:** kwalitatieve casestudie als onderzoeksmethode;; selectie van regionale beleidspraktijken; analysekader voor empirisch onderzoek;
5 **Identificeren van de beleidspraktijk:** in drie regio's c.q. beleidspraktijken analyseren van plannen voor fysieke omgeving en bestuurlijke proces;
6 **Functioneren van de netwerken:** het gehele netwerk en het handelen van de provincie; resultaten van de casestudie;
7 **Conclusies, aanbevelingen en reflectie:** toetsing van de empirie aan de theorie; beantwoording van de onderzoeksvragen met aanbevelingen voor rol van de provincie; wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis van het onderzoek; suggesties voor vervolgonderzoek;
8 **Epiloog:** reflectie op nieuwe opgaven.

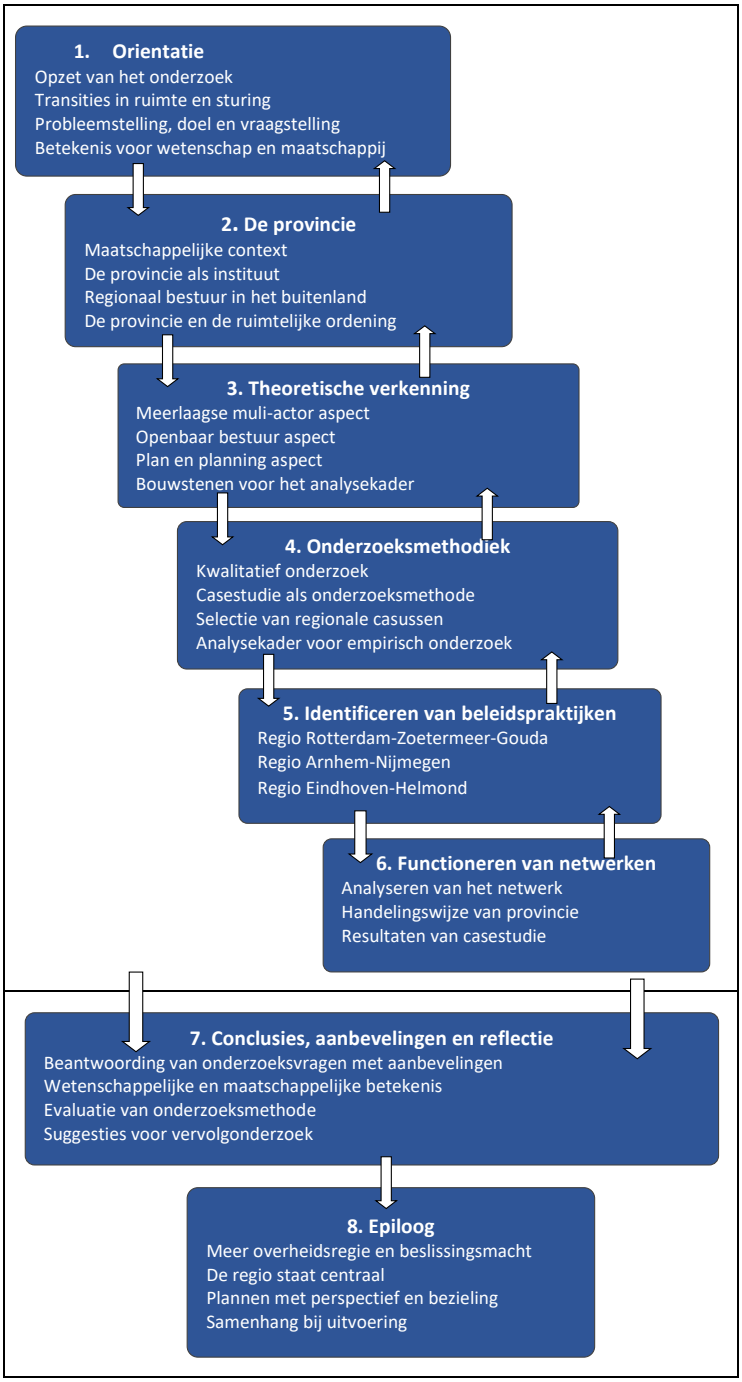


FIG. 1.1 Opzet van het onderzoek

TOC

1.3 Transities in ruimte en sturing

1.3.1 De fysieke omgeving

De veranderingen in de ruimtelijke structuur van Nederland vanaf de naoorlogse periode zijn evident waarneembaar. Morfologisch scherp begrensde steden groeiden in de opbouwperiode uit tot een netwerk van fysiek met elkaar verbonden stedelijke gebieden. Het concept van de verstedelijkte Randstad Holland en de Brabantse stedenrij zijn er voorbeelden van. De mainports Rotterdamse haven en Schiphol en later de Brainport Eindhoven hebben een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Nieuwe, grootschalige woonlocaties zijn aan bestaande steden en dorpen toegevoegd, het railnetwerk is uitgebreid en nieuwe wegen zijn aangelegd. Kleine, lokale bedrijfslocaties die verweven waren met de woongebieden zijn verplaatst naar grootschalige zichtlocaties langs de autosnelweg. Kantoren zijn steeds meer geconcentreerd rondom de knooppunten van openbaar vervoer. De productiviteitsgroei in de land- en tuinbouw en het produceren voor de wereldmarkt gingen samen met een forse afname van het aantal bedrijven.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) becijferde dat tussen 1996 en 2015 de ruimte voor wonen met ruim 13% toenam. Voor een aanzienlijk deel vond deze groei plaats in de Vinex-wijken. In dezelfde periode nam het aantal inwoners in Nederland toe met 1,4 miljoen mensen, een stijging van 9 %. Dit lijkt op een onevenredige groei van het ruimtebeslag voor wonen, maar ter relativering kan worden opgemerkt dat het aantal huishoudens – voor driekwart veroorzaakt door groei van het aantal eenpersoonshuishoudens – met 17 % is toegenomen. Het werkterrein groeide in de periode 1996-2015 met bijna 22 %, vooral het gevolg van een toename van bedrijfsterreinen met ruim 25 duizend hectare. In deze periode nam het aantal banen (van meer dan 12 uur per week) toe met 24 %. In de 20 jaar tussen 1996 en 2015 is er in Nederland bijna 60.000 hectare aan woonwijken, werkterreinen en infrastructuur bijgekomen. Dat is omgerekend iets minder dan de helft van de provincie Utrecht (geraadpleegd op http://CBS.nl, 2019).

Algemeen is het gevoel dat de kwaliteit van de leefomgeving door deze ontwikkelingen is teruggelopen. Het landelijk gebied rondom de steden is vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw steeds meer onder druk komen te staan van stedelijke groei. Dat gebied is opnieuw ingericht, niet alleen voor de agrarische sector, maar ook voor gebruik door de stedeling. Waterberging, nieuwe natuur

en recreatieve voorzieningen kregen er een plek. De overheid met haar vele schakeringen heeft hierop via wetgeving – onder meer via de ruimtelijke ordening en landinrichting – en via beleidsvorming met daaraan gekoppelde financiering grote invloed gehad.

Er is geen reden te veronderstellen dat Nederland in een stabiele situatie is terecht gekomen. Integendeel. Op de bestuurlijke agenda dienen zich nieuwe opgaven aan (onder andere Jaar van de ruimte 2015, 2015; PBL, 2016, 2021; Ministerie van BZK, 2020b; Schrijnen, 2020; Verdaas et al., 2020a). Voorbeelden daarvan zijn de transitie naar gebruik van niet-fossiele energiebronnen die invloed heeft op de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Klimaatverandering met een stijgende zeespiegel, meer neerslag en dus een verhoogde waterafvoer vraagt meer ruimte voor water. De beweging naar een circulaire, duurzame economische ontwikkeling beïnvloedt de ruimtelijke inrichting. Het versterken van het stedelijk netwerk met daaraan gekoppelde nieuwe vormen van verstedelijking wordt als noodzakelijk gezien. De transitie van het landelijk gebied met onder andere duurzame landbouw, de stikstofproblematiek en een herstel van de biodiversiteit werkt door naar de ruimtelijke inrichting. De lijst van opgaven is niet limitatief en zelfs nog deels onduidelijk, omdat de gevolgen van de Covid-19 pandemie nog slecht zijn te overzien. De Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van BZK, 2020b) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2021) noemen vergelijkbare thema's, maar ook daarvan afgeleide strategische, meer integrerende opgaven als een duurzame en concurrerende economie en een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving.

Nieuwe technologieën beïnvloeden de ruimtelijke ontwikkeling. Dat blijkt uit een onderzoek naar de invloed van nieuwe productie- en informatietechnologieën op de maatschappelijke (sociale, economische en ruimtelijke) omgeving (Provincie Zuid-Holland & Erasmus Universiteit Rotterdam, 2016). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) wijst op de veranderingen in de economie en de samenleving die zich voordoen als gevolg van toepassing van nieuwe technologie (Rli, 2017). Een relevante vraag is hoe een (regionale) overheid aan deze opgaven van de toekomst kan werken. Deze vraagstukken komen zoals hiervoor gezegd aan de orde in de discussie over inrichting van de Nationale Omgevingsvisie.

1.3.2 Dynamiek van de ruimtelijke ordening

Aan de basis van de ruimtelijke ordening in Nederland ligt de Woningwet van 1901 die vooral was ingegeven door motieven vanuit de volksgezondheid. Licht, lucht en ruimte en de aanleg van een rioleringsstelsel moesten tot betere woningen en gezondere burgers leiden. Het gemeentelijk uitbreidingsplan, waarmee de bestemming van grond werd vastgelegd vindt zijn oorsprong in de Woningwet (Bruinsma & Koomen, 2018). In het begin van de vorige eeuw bracht de Schotse socioloog Geddes in zijn regionale planningsbenadering verschillende disciplines bij elkaar. Hij vond dat planning moest starten met het onderzoek van 'Place, Work en Folk'. Mumford pakte in de Verenigde Staten de ideeën van Geddes op en zag regionale planning als een instrument waarmee een betere samenleving kon ontstaan (Geddes, 1915; Mumford, 1925; naar: Janssen-Jansen, 2004). In Nederland stimuleerden de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland naar onder meer de ideeën van stedenbouwkundige en jurist Hudig dat een gewestelijk plan goede ruimtelijke voorwaarden voor het gebruik van verkeersmiddelen, een rationele schets van de toekomstige bebouwing en een duidelijke afbakening van niet voor bebouwing beschikbare grond moest geven (De Ruijter, 1980; Van Schendelen, 1997).

Na de 2e wereldoorlog werd de overheidsplanning aangetrokken om de economie te herstellen waarbij gaandeweg de omslag werd gemaakt naar een alomvattende 'comprehensive' planning met thema's als stedelijk groei, landbouw, verkeer en recreatie (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Het leidde tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 die de integrale ordening van de ruimte centraal stelde. Het gemeentelijk bestemmingsplan was het enige juridisch bindende instrument voor de burger. De integrale afweging moest vooral worden geborgd door de provincie in een streekplan (Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, 2021). Met het uitbrengen van de 1e (1966) tot en met de 4e nota voor de ruimtelijke ordening (1988-1993) zette de rijksoverheid de toon voor de inrichting van Nederland. In de jaren 80 ontstond behoefte aan meer coördinatie op nationaal niveau. In 1985 werd de WRO aangepast, waardoor het rijk meer sturingsmogelijkheden kreeg. Onder meer de Planologische Kernbeslissing (PKB) werd geïntroduceerd (Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, 2021). Het tij keerde rond het jaar 2000 toen de ruimtelijke planningsdoctrine in verval raakte (Faludi, 2011). De Rijksplanologische Dienst, hét instituut achter de nationale ruimtelijke ordening, werd opgeheven. Het ruimtelijke stelsel met al zijn restricties zou al vanaf de tachtiger jaren economisch herstel in de weg staan. Het terugtreden van de rijksoverheid in het ruimtelijk domein zette in met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998). Het rapport werkte door in de Nota Ruimte (2005) met 'centraal wat moet, decentraal wat kan' als slogan (Zonneveld & Zwanikken, 2016).

Ruimtelijke ordening kan op veel manieren worden omschreven. In paragraaf 2.5.1 wordt daar dieper op ingegaan. Op deze plaats wordt een recente definitie van Hageman aangehaald. Ruimtelijke ordening als '….de planologische afweging en coördinatie van verschillende (veelal onderling concurrerende) ruimtelijk relevante belangen met betrekking tot de (schaarse) ruimte' (Hageman, 2016, p. 1). Zijn omschrijving is op zichzelf helder, maar zegt weinig over hoe in verschillende tijdperioden hieraan invulling is gegeven. De aard en strekking van de ruimtelijke ordening is voortdurend aan herdefiniëring onderhevig geweest en daarmee de betrokkenheid van de overheid (Mastop, 1991).

Het accent in de ruimtelijke ordening is steeds meer verschoven van de inhoud van het plan naar het proces. De algemene opvatting is inmiddels dat het eindplan geen doel op zich meer is, maar de uitkomst van een proces dat partijen met elkaar doormaken (Mastop & Faludi, 1997). Ruimtelijke ordening heeft zich daarnaast sterker geprofileerd als een juridisch vakgebied. De juridisering doet zich vooral voor bij het bestemmingsplan en inpassingsplan, het enige plan dat de burger rechtstreeks bindt. De derde verandering is een accentverschuiving van integrale planvorming naar sectoraal beleid inclusief de inzet van sectoraal uitvoeringsinstrumentarium. Tenslotte, maar niet het minst belangrijk is – zeker op het regionale schaalniveau – de veranderde opgaven waar de ruimtelijke ordening een oplossing voor moest vinden. Waren de vraagstukken in de eerste generatie streekplannen van vòòr de WRO van 1965 beperkt tot het alloceren van woon- en werkgebieden, van infrastructuur en nutsvoorzieningen en van recreatiegebieden, vanaf 1990 zijn daar als gevolg van de groeiende aandacht voor (nieuwe) natuur en milieukwaliteit en de optredende waterproblematiek ('ruimte voor water') de thema's natuur, milieu en water aan toegevoegd. In de laatste generatie streekplannen/ structuurplannen van na de economische crisis in 2008 drukt de economische ontwikkeling een sterk stempel op de ruimtelijke ordening naast meer aandacht voor landschapskwaliteit. Te voorzien valt zoals hiervoor is aangegeven dat de technologische ontwikkelingen, klimaatadaptatie en nieuwe energiebronnen naast de immer actuele verstedelijkingsopgave in de toekomstige omgevingsplannen nadrukkelijk naar voren komen. Aard en strekking van de ruimtelijke ordening zijn steeds een weerspiegeling van de dynamiek die zich in de maatschappij voordoet.

Een omslag in het denken over de ruimtelijke ordening is te vinden in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (WRR,1998). De raad pleitte voor het vervangen van generieke en nationale ruimtelijke concepten door argumentatieve en open concepten die vragen om een gebiedsgerichte uitwerking. Nationaal beleid moest meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen krijgen en het regionale beleid moest worden gekenmerkt door integrerend ontwerpen door tijdelijke

samenwerkingsverbanden. Ruimtelijke planvorming moest direct worden gekoppeld aan ruimtelijke investeringen. De oorspronkelijke 'toelatingsplanologie' waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijke plan maakt, gericht op 'bestemmen en zoneren' en waarbij vervolgens het initiatief aan anderen wordt overgelaten (IKCRO, 2014) moest volgens de raad worden aangevuld met meer mogelijkheden voor het verbinden van ruimtelijke functies en integrale gebiedsontwikkeling waarbij publieke en private actoren samen optrekken. 'Ontwikkelingsplanologie' als nieuwe term staat voor een beleidspraktijk die inspeelt op de maatschappelijke dynamiek en verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, die steunt op een actieve inbreng van belanghebbenden en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Dammers et al., 2004; Provincie Zuid-Holland, 2006a). Bij ontwikkelingsplanologie stellen en scheppen overheden voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld. Het resultaat komt voort uit het proces. Het initiatief en de regie kunnen in handen zijn van publieke, private of particuliere partijen (Rathenau Instituut et al., 2004). De omslag van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie kreeg een wettelijke basis in de Wet ruimtelijke ordening die in 2008 van kracht werd. Naast de bestemmingsregeling zoals die in de RO-wetgeving van 1965 was opgenomen neemt het belang van de ontwikkelende functie van de ruimtelijke ordening toe. De Wet ruimtelijke ordening van 2008 zegt daarover voor wat betreft de provincie "….De (provinciale) structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het (grond)gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid" (Ministerie van VROM & Justitie, 2008b, Wro, artikel 2.2, lid 1).'Zelfbindend' vervangt in de wet van 2008 de oorspronkelijke hiërarchische toedeling van bevoegdheden tussen de bestuurslagen. De wet gaat uit van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verlegt daarmee taken van het nationale niveau naar provincie en gemeente. In de crisisperiode na 2008 raakte ontwikkelingsplanologie uit de gratie en kwam de term 'uitnodigingsplanologie' in zwang. Essentie daarvan is dat de overheid particuliere en private partijen uitnodigt om met initiatieven te komen zonder gedetailleerd planologisch kader (De Zeeuw, 2018).

1.3.3 Gebiedsontwikkeling

De term ontwikkelingsplanologie is ontstaan in een periode waarin al sprake was van ‘gebiedsontwikkeling’ om planvorming en realisering van ruimtelijke projecten (vooral in de stedelijke sfeer) te duiden. De Zeeuw (2018) omschrijft gebiedsontwikkeling als ‘de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied’ (De Zeeuw, 2018, p. 10). In de Nota Ruimte is gebiedsont wikkeling gedefinieerd als ‘een integrale ontwikkeling met een gezamenlijk proces van complementaire partijen die streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten’ (Ministerie van VROM, 2005a, p. 12). En daarnaast: ‘gebiedsontwikkeling is het proces van fysieke aanpassing van een specifieke locatie aan sociaal-economische en ruimtelijke behoeften door verschillende partijen die verschillende instrumenten en activiteiten gebruiken om een integraal-functionerend gebied te realiseren’ (Den Heijer et al., 2013, p. 17). Spaink (2017) neemt in zijn dissertatie over gebiedsontwikkeling de omschrijving uit de Nota Ruimte als uitgangspunt. De componenten van dit concept zijn volgens hem, samengevat: integratie (een samenhangend pakket projecten), participatie (een open uitnodiging), samenwerking (dus interactie) en creativiteit (inspirerende ideeën) (Spaink, 2017). Verdaas (2019) constateert dat gebiedsontwikkeling in de praktijk veel weg heeft van doormodderen op de ingeslagen weg (Lindblom, 2009, 1959), in wetenschappelijke termen ook aangeduid als de incrementele benadering. Hij wijst er op dat een visie voor een gebied altijd beter is dan letterlijk maar wat doormodderen. ‘Gebiedsontwikkeling heeft de belofte in zich om houvast en richting te geven in onzekere tijden, maar is gelijktijdig nooit een panacee dat met een uitgewerkte methode succes garandeert’ (Verdaas, 2019, p. 5).

Gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie zijn termen die elkaar tot de financiële crisis van 2008 grotendeels overlapten. Bij ontwikkelingsplanologie staat het actieve overheidshandelen centraal terwijl gebiedsontwikkeling recht doet aan coproductie van een veelheid aan actoren. In de praktijk ontlopen – ondanks de accentverschillen – ontwikkelingsplanologie, uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling elkaar maar weinig. In eerste instantie was gebiedsontwikkeling net als ruimtelijke ordening een formeel proces, geleid door een plan en een procedure dat functioneerde in een aanbodmarkt (Teisman, 2012). Processen waren ingebed in procedures en gestuurd door bijvoorbeeld een streekplan of een bestemmingsplan. Dit is veranderd in een proces waarbij de overheid de partij is die de belangen synchroniseert zonder dat er een onderliggend masterplan of een overheersend probleem behoeft te zijn (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005; Ministerie van VROM, 2005a; NBW, 2015). Een diversiteit aan vragen, verlangens en investeringsvoorstellen sturen de ontwikkeling. Partijen krijgen positie in het netwerk op basis van de meerwaarde die ze leveren.

Gebiedsontwikkeling in zijn nieuwste vorm is volgens Teisman ‘proceskunst’ in een samenleving waar aanbodsturing zijn dominantie heeft verloren en vraagsturing het nieuwe speelveld creëert. Waar oude financieringsbronnen zoals (rijks)subsidies en verdienmogelijkheden opdrogen, waar overheidspartijen en ontwikkelaars die bepalend zijn geweest voor gebiedsontwikkeling meer afhankelijk worden van nieuwe actoren (Teisman, 2012). Een aantal aanbodmarkten zal ook in de toekomst overleven, bijvoorbeeld de markten waar (inter)nationale belangen spelen of publieke waarden in het geding zijn zoals bijvoorbeeld bij infrastructuur, veiligheid, energietransitie en klimaatverandering (zie bijvoorbeeld de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012). Op deze terreinen behoudt de overheid haar taken, net als bij onvolledige marktwerking, externe effecten of coördinatieproblemen.

Visies en plannen gaan steeds meer vergezeld van uitvoeringsprogramma’s. Bemelmans-Videc onderscheidt drie groepen van instrumenten om de programma’s te realiseren: de wortel, de stok en de preek (Bemelmans-Videc et al., 2011). Met de wortel wordt gedoeld op financiële en economische instrumenten (subsidies en heffingen). De stok (of de zweep) zijn afspraken over het inzetten van juridisch instrumentarium (geboden en verboden). Het derde instrument is de preek wat overeenkomt met ‘overtuigen’ (informeren, consulteren en overleggen). Daarmee verschuift ook de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en de sectoren (Hajer et al., 2006). Sectorale beleidsvelden, zo zegt Hajer, zijn steeds machtiger geworden en hebben de beschikking gekregen over eigen instrumentarium en eigen geld om de ruimtelijke plannen uit te voeren. Gebiedsontwikkeling zou er toe moeten leiden dat sectorale professionals met hun instrumenten zich verbinden met het grotere geheel, hun kennis leveren en gelijktijdig afzien van een vetorecht. (Verdaas, 2019).

1.3.4 Veranderingen in de governance

Rijksoverheid, provincie en gemeente zijn van oorsprong volgens een geschakeld systeem – in de literatuur ook vaak aangeduid als een hiërarchisch systeem – verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 was dat als zodanig vastgelegd. Het rijk was verantwoordelijk voor langetermijnbeleid en strategische beslissingen, de gemeenten primair voor uitvoering hiervan. De provincie had een intermediaire rol en was er als formeel regionaal bestuur voor de afstemming tussen overheden en sectoren. De nationale staat heeft in de bestuurskunde lange tijd centraal gestaan. De gedachte was dat de rijksoverheid in staat was om centraal sturing te geven aan beleidsprocessen waarmee maatschappelijke problemen konden worden opgelost. De staat stuurde via wet- en regelgeving de andere overheden aan en kon via medebewindstaken

provincies en gemeenten tot beleid verplichten (De Vries, 2018). Hoewel de ‘hogere’ overheid de wettelijke bevoegdheid had om een aanwijzing te geven aan een ‘lagere’ overheid is daar in de praktijk maar beperkt gebruik van gemaakt. Vaak werkte de dreiging er mee al voldoende om nationaal of provinciaal beleid te realiseren. Dit ‘government’ besturingssysteem met haar centrale en verticale sturing is in de loop der jaren overgegaan in het‘governance-model’, mede omdat de hiërarchische verbanden steeds minder goed werkten (De Vries, 2018).

In het ‘governance-model’ eisen lokale samenwerkingsverbanden (zoals de huidige metropoolregio’s), maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers steeds meer hun rol op. De institutionele planningsstructuur die gericht is op de bestaande bestuursniveaus en uitgaat van scherpe territoriale afbakeningen past niet meer bij de veelvormige en dynamische realiteit die zich steeds meer op de regionale schaal voordoet (Teisman, 2001). Er treedt volgens Teisman een verschuiving op naar het werken in wisselende, regionale coalities van publieke en private partijen, afhankelijk van de inhoud/het thema in een multi-actor, multi-level en multi-agency omgeving. Afhankelijk van de opgave is er sprake van schaaldifferentiatie. Zo is bijvoorbeeld de erkenning dat voor allocatievraagstukken als waterberging, nieuwe natuurgebieden en de verdeling van de woningbouwopgave het regionale schaalniveau het meest geschikt is.

In het verticale ‘government-model’ is de controle geregeld via parlement, provinciale staten en gemeenteraad. Op zichzelf is dat een heldere afspraak, maar in een netwerkomgeving wordt dit als beperkend ervaren. In het ‘governance-model’ gaat het vooral om informele netwerken die consensus nastreven (De Vries, 2018). De politieke verantwoording of met andere woorden de legitimiteit van het bestuur staat wel ter discussie. De betrokkenheid van private actoren en het gebruik van samenwerkingsvormen kan de traditionele representatieve democratie zinvol aanvullen, maar het ontbreekt bij dergelijke vormen van bestuur vaak aan directe democratische legitimatie (RvS, 2016; Skelcher et al.,2013, geciteerd in: Schaap et al., 2018). In de praktijk is er sprake van een vierde bestuurslaag met een erg fragiele vorm van legitimiteit, een bestuurslaag die is gegrond op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en voor de burgers zo goed als ontoegankelijk is (ROB, 2021a; Zonneveld, 2021).

1.4 Conclusies transities in ruimte en sturing

Wonen, werken en leven in Nederland is in de afgelopen decennia in een hoog tempo veranderd. De sterke bevolkingsgroei, de economische ontwikkeling, de toename van de mobiliteit en de rationalisering in de landbouw heeft grote gevolgen gehad voor de inrichting van met name hoogdynamische gebieden in verstedelijkte regio's. De bevolking nam in de periode 1996-2015 in Nederland met 1,4 miljoen mensen toe, een stijging van 9 %. Tussen 1996 en 2015 is er in Nederland bijna 60.000 hectare aan woonwijken, werkterreinen en infrastructuur bijgekomen. De overheid – rijk, provincie en gemeente – heeft via wetgeving en beleidsvorming met daaraan gekoppelde financiering grote invloed gehad op de transitie van Nederland die met deze groei samenhing.

De aard en werking van de ruimtelijke ordening is voortdurend aan herdefiniëring onderhevig geweest. Ruimtelijke planvorming was oorspronkelijk vooral een formeel proces, geleid door een plan en een procedure dat functioneerde in een aanbodmarkt. Dit is veranderd in een vraaggestuurd proces waarbij gaandeweg private partijen en maatschappelijke organisaties meer invloed hebben gekregen. De blauwdrukplanning uit het verleden is veranderd in procesplanning waarbij partijen gezamenlijk de uitkomst bepaalden. De sterke betrokkenheid van de overheid in de naoorlogse opbouwperiode is terug te zien in de wetgeving voor de ruimtelijke ordening uit 1965 en 2008.

De oorspronkelijke 'toelatingsplanologie' waarbij de overheid een ruimtelijke plan maakt, gericht op 'bestemmen en zoneren' is veranderd in 'ontwikkelingsplanologie' die inspeelde op de maatschappelijke dynamiek en verschillende ruimtebehoeften, functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen op een nieuwe manier met elkaar verbond. Ontwikkelingsplanologie steunt op een actieve inbreng van belanghebbenden en besteedt aandacht aan de uitvoering. Bij ontwikkelingsplanologie stellen en scheppen overheden voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld. In de beleidspraktijk is ontwikkelingsplanologie praktisch synoniem met gebiedsontwikkeling met dit verschil dat bij gebiedsontwikkeling co-productie van vele actoren centraal staat terwijl bij ontwikkelingsplanologie actief overheidshandelen de nadruk heeft. Kenmerken van gebiedsontwikkeling zijn integratie van functies, participatie van maatschappelijke organisaties en marktpartijen, samenwerking door interactie en genereren van creatieve ideeën. Het oorspronkelijke sturingsmechanisme – verticaal georganiseerd binnen de structuur van een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie niveaus - is

verschoven naar het werken in wisselende, vaak regionale coalities van publieke en private partijen die in een netwerkstructuur samenwerken.

Ruimtelijke ordening is veranderd van een allocatievraagstuk met een beperkt aantal thema's in een bestuursproces waaraan voortdurend nieuwe onderwerpen zoals technologische innovatie, energietransitie en circulaire economie zijn toegevoegd. Integrale planvorming heeft aan kracht verloren. Het accent is steeds meer komen te liggen bij sectoraal beleid en uitvoering van sectorale plannen inclusief de inzet van sectoraal uitvoeringsinstrumentarium met eigen regelgeving, subsidies, heffingen en communicatie.

1.5 Probleemstelling, doel en vraagstelling

1.5.1 Probleemstelling

Zoals hiervoor is uiteengezet hebben zich de afgelopen decennia grote veranderingen voorgedaan in de ruimtelijke ordening. Onder andere de overgang van hierarchische overheidssturing naar netwerksturing met meerdere publieke en private partijen en de sterkere gerichtheid op uitvoering van ruimtelijk beleid – vooral via sectoraal instrumentarium – zijn eerder genoemd. De rijksoverheid heeft er bewust voor gekozen om ruimtelijke ordening te decentraliseren. Gemeente en provincie zijn daarbij in beeld gekomen om de taken van het rijk op zich te nemen (Ministerie van I en M, 2012; Ministerie van BZK, 2013). Het lokale en het provinciale bestuur hebben door het terugtreden van het rijk een zwaardere taak gekregen. Provincies en gemeenten opereren veelal in een omgeving waarin de bestuurlijke hiërarchie niet (meer) voldoende helder is, terwijl de legitimiteit en representativiteit van de besluitvorming vragen oproept. Nieuwe nationale opgaven (Ministerie van BZK, 2020b) zoals het bouwen van woningen, de energietransitie en circulaire economie komen in de regio bij elkaar. Deze opgaven moeten in de regio door het regionale netwerk concreet worden gemaakt in samenhang met de opgaven van de regio zelf (Rli, 2019).

Klassieke instituties met hun traditionele beleidsinstrumenten zijn niet meer voldoende in staat om complexe problemen op een samenhangende manier op te lossen. Problemen overstijgen organisaties, instituties en sectoren. De'institutionele leegte' zoals Hajer het noemt vraagt om andere spelregels en nieuwe handelingspatronen (Hajer, 2003). In de regio zitten de partijen die weten wat nodig is, wat kan, ideeën hebben hoe deze te realiseren en in regionale coalities van publieke en private partijen willen samenwerken. Naast de formele structuur met drie overheidslagen heeft zich een parallelle structuur van regionale samenwerking ontwikkeld. Daarmee is echter een diffuus beeld van de bestuurlijke werkelijkheid ontstaan. In de gegroeide beleidspraktijk van gebiedsontwikkeling en samenwerken in regionale 'soft spaces' (Allmendinger et al., 2015), dan wel in 'hybride bestuursvormen' (Schaap et al., 2018) is niet (meer) duidelijk wie de regionale bestuursautoriteit is en wat de rol is van formele overheidsinstituties zoals de provincie. In bestuurlijk opzicht is de regio een soort van 'zwart gat' (Rli, 2019), door anderen geduid als het ondemocratische 'regionale gat' (Hajer et al., 2006; Ten Cate, 2019). In de bestuurlijke inrichting van Nederland met rijk, provincies en gemeenten hebben regio's geen formele plek. Toch is de regionale schaal steeds meer de schaal om allerlei maatschappelijke opgaven aan te pakken (ROB, 2021a). Regionale opgaven passen niet goed op de bestuurlijke eenheden van rijk, provincie en gemeente. Dat komt doordat functioneel samenhangende gebieden, zoals met betrekking tot arbeid, mobiliteit, economie en veiligheid, vaak niet samenvallen met bestuurlijke grenzen, niet in de laatste plaats doordat elk maatschappelijk vraagstuk zijn eigen schaal kent (Skelcher et al., 2013, geciteerd in Schaap et al., 2018). De grenzen van functionele gebieden zijn niet altijd helder en kunnen voor private partijen een andere betekenis hebben dan voor bestuurlijke actoren.

Provincies zijn veelal groter dan de schaal waarop regionale opgaven zich voordoen. Gemeenten zijn in veel gevallen te klein. Pogingen in het verleden om op het regionale schaalniveau tot een andere bestuurlijke indeling te komen (stadsprovincie, Wgr-plus gebied) zijn gestaakt of teruggedraaid. Bij de samenwerking in soft spaces ligt er het vraagstuk van legitimiteit en representativiteit. De overstap van het (informele) spel van ideevorming naar een formele garantie voor realisering van plannen is kwetsbaar. Het is dus de vraag hoe en door wie in de regio het 'bestuurlijk gat' (Hajer e.a., 2006; Allmendinger et al., 2015) wordt opgevuld en of de provincie die rol op zich wil en kan nemen.

1.5.2 Kennislacune en doel van het onderzoek

Naast bovengenoemde problematiek is ook sprake van een kennislacune met betrekking tot de provincie en de regio. Er is nauwelijks recent onderzoek beschikbaar over rol en handelen van de provincie in het ruimtelijke domein. Dat geldt ook voor regio's c.q. gemeentegrensoverstijgende gebieden die zoals hiervoor aangegeven geen formele, bestuurlijke plek kennen in het Nederlandse bestuursstelsel. Regionale gebiedsontwikkeling is in Nederland in tegenstelling tot lokale gebiedsontwikkeling maar weinig onderwerp van onderzoek. De provincie kan in de beleidspraktijk in een netwerkomgeving opereren vanuit wettelijke bevoegdheden, maar tegelijkertijd ook als b.v. participant of initiatiefnemer in het netwerk. De kennislacune die deze studie beoogt te adresseren is dat (te) weinig inzicht bestaat in de wijze waarop de provincie handelt in het ruimtelijke domein en haar formele bevoegdheden en informele rollen invult bij regionale gebiedsontwikkeling.

Het doel van de studie is te onderzoeken wat de invloed is van de provincie als formele gebiedsautoriteit bij netwerksturing in de regio, vooral in gebieden met een hoge dynamiek gelegen tussen grote steden. In het onderzoek staan visies en plannen met betrekking tot verstedelijking en groen- en waterstructuren in tussenstedelijke gebieden centraal. Daarbij worden, zoals aangegeven in figuur 1.2, de wisselwerking tussen sturing en besluitvorming in ruimtelijke processen en de plannen voor de fysieke omgeving geanalyseerd. In dit onderzoek wordt het functioneren van het netwerk met alle participanten zoals overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties geanalyseerd met specifieke aandacht voor het handelen van de provincie. Het onderzoek gaat met name in op de invloed van publieke partijen op de ruimtelijke ontwikkeling, de plannen van deze partijen en de openbare processen die zijn gevolgd. Private en maatschappelijke actoren zijn in beeld en hebben hun (informele) invloed op beslissingen die de overheid neemt, onder meer via overleg, via inspraak en op informatiebijeenkomsten.

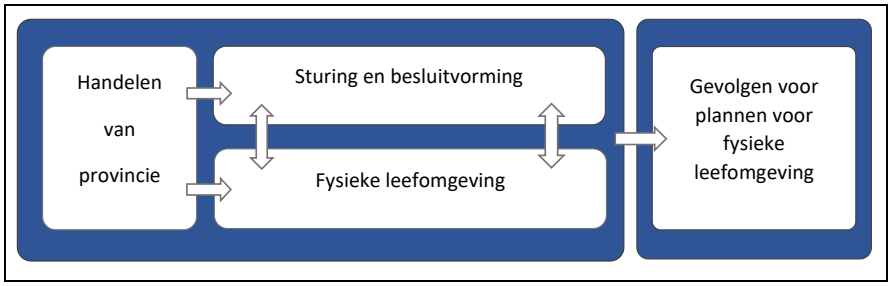


FIG. 1.2 De wisselwerking tussen bestuurlijke proces en fysieke leefomgeving bezien vanuit het handelen van de provincie.

TOC

1.5.3 Centrale vraagstelling

De grondslag voor het provinciale handelen vormt de combinatie van wettelijke bevoegdheden, de beleidslijnen die het rijk aan de provincie heeft gegeven en de autonome, eigen beleidsontwikkeling van de provincie zelf. Met elkaar bepalen deze de handelingsruimte van de provincie, dat wil zeggen de ruimte waarbinnen de provincie kan en wil optreden. In dit onderzoek is aan de orde wat de invloed is van het provinciale handelen bij het (mee)werken aan regionale opgaven. Dit kan een directe invloed zijn via plannen voor de fysieke omgeving, maar ook indirecte invloed zoals het via beleidsontwikkeling, regelgeving, subsidiering of overtuiging bewust beïnvloeden van handelingen van anderen.

De hoofdvraag van het onderzoek is tweeledig:

- **Hoe gebruikt de provincie in een netwerkomgeving haar bevoegdheden om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**

- **Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor versterking van de rol van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling?**

Vooraleer deze hoofdvraag kan worden beantwoord zijn antwoorden nodig op de volgende vier deelvragen:

- **Q1. Welke bevoegdheden heeft de provincie en welke rol kan ze spelen om de regionale ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**

- **Q2. Wat is een bruikbaar kader voor het analyseren en beoordelen van beleidspraktijken in regionale tussenstedelijke gebieden in Nederland?**

- **Q3. Welke ruimtelijke visies, plannen en uitvoeringsprogramma's liggen aan de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden ten grondslag en welke rol spelen ze in deze gebieden?**

- **Q4. Welk bestuurlijk proces is gevolgd om deze visies en plannen te maken en welke patronen zijn daarin te herkennen?**

In dit onderzoek ligt het accent op de invloed van institutionele, publieke partijen (met in het bijzonder de provincie) op de ruimtelijke ontwikkeling, de plannen die deze partijen maken en de openbare, publieke processen die worden gevolgd. Dit betekent niet zoals hiervoor gesteld in paragraaf 1.5.2 dat private en maatschappelijke actoren buiten beeld blijven. In een netwerkomgeving hebben

deze participanten hun (informele) invloed op beslissingen die de overheid neemt. Ze hebben invloed via overleg in bijvoorbeeld een stuurgroep ('zitten aan tafel'), via 'inspraak' in formele planprocedures, op 'informatiebijeenkomsten' voor bewoners en burgergroepen etcetera. Bij de analyse van de beleidspraktijk in een aantal regio's waarop in hoofdstuk 5 en 6 wordt ingegaan komen naast overheidsactoren ook private en maatschappelijke actoren in beeld.

Dit onderzoek richt zich zoals hiervoor gesteld op de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden. De hoofdvraag van het onderzoek is leidend voor de criteria waarmee de gebieden zijn geselecteerd. Het zijn gebieden die een hoge dynamiek kennen, met een voorziene transitie van functies, gebieden waarvan de complexiteit van de opgaven groot is en er verschillende publieke, private en maatschappelijke partijen zich manifesteren met een eigen verantwoordelijkheid en/of een eigen belang. Gekozen is voor drie regio's in drie verschillende provincies. In Zuid-Holland het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda, in Gelderland de regio tussen Arnhem en Nijmegen en in Noord-Brabant de regio tussen Eindhoven en Helmond. In paragraaf 4.4.2 wordt de keuze voor deze gebieden toegelicht.

1.5.4 Verwachtingen omtrent betekenis van onderzoek

De verwachte opbrengsten van dit onderzoek kunnen van betekenis zijn voor de actuele discussie over het omgaan met complexe, ruimtelijke opgaven en de verantwoordelijkheid van de diverse actoren daarbij. Over actuele vraagstukken zoals de woningbouwopgave, de aanpassingen van de ruimte vanwege het veranderdende klimaat en de overgang naar meer duurzame vormen van energie is er discussie over (meer) verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in het ruimtelijke domein. De huidige vraagstukken vragen met name op het regionale schaalniveau – het gebied boven de gemeenten, maar onder de provincie – om een oplossing. De discussie hierover vindt plaats rondom de invoering van de Omgevingswet en het opstellen van een nationale Omgevingsvisie. Dit voorliggende onderzoek over de transitie van gemeentegrensoverstijgende, tussenstedelijke gebieden en de rol van de provincie daarin kan laten zien hoe in het verleden met vergelijkbare, complexe opgaven werd omgegaan. Daaruit kan lering worden getrokken voor het organiseren van de huidige opgaven op de regionale schaal en de rol van rijk, provincie en andere actoren daarin.

Wetenschappelijk gezien zoals in paragraaf 1.5.2 bij de kennislacune al naar voren kwam is, in vergelijking met onderzoek vanuit de optiek van de rijksoverheid en de gemeente, de rol en het handelen van de provincie in het ruimtelijke domein relatief weinig onderzocht. Bij onderzoek over gebiedsontwikkeling ligt het accent

veelal op lokale projecten waarin de provincie geen of slechts een beperkte rol heeft. Regionale gebiedsontwikkeling is in Nederland veel minder bestudeerd. Door het toepassen van de methodiek die voor dit onderzoek wordt ontwikkeld en de resultaten van de analyse van beleidspraktijken beoogt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling inzake het opereren van de provincie bij regionale gebiedsotwikkeling.

TOC

2 De provincie

Bij de ontwikkeling van gebieden tussen grote steden kan de provincie haar bevoegdheden uitoefenen en een specifieke rol spelen. In dit hoofdstuk wordt daarop ingegaan. Het handelen van de provincie wordt mede beïnvloed door de maatschappelijke omgeving waarin de provincie opereert. In een globale schets van de historie wordt de maatschappelijke context toegelicht. De provincie is een instituut dat in het Nederlandse bestuurssysteem tussen rijk en gemeente opereert. De provincie heeft wettelijke bevoegdheden voor ruimtelijke ordening en landinrichting. Decentralisatie van rijkstaken in deze beleidsdomeinen heeft de formele positie van de provincie versterkt. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de bevoegdheden en in de rollen die de provincie kan vervullen. Oorspronkelijk waren deze vooral controlerend en toezicht houdend van aard, later zijn ordenende en coördinerende taken toegevoegd.

Bij een globale vergelijking tussen het provinciale bestuur in Nederland en het regionale bestuur in een aantal Europese landen blijken grote verschillen te bestaan. De tendens om de regio meer bevoegdheid te geven is in meerdere landen waarneembaar. Naast de formele taken en rollen werkt de Nederlandse provincie vaak informeel als participant samen in een horizontaal georganiseerd netwerk dat meestal geen wettelijke basis kent. De beeldvorming over de provincie kent voor- en tegenstanders die de provincie wel of juist niet een rol toekennen bij regionale gebiedsontwikkeling. Het belang van de regio – de schaal waarop complexe, oorspronkelijke en nieuwe opgaven bij elkaar komen en om een samenhangende oplossing vragen – wordt in dit hoofdstuk geschetst.

TOC

2.1 Inleiding

Gegeven de vraagstelling van het onderzoek, wetende dat de ruimtelijke ontwikkeling vanuit een provinciale optiek het centrale onderzoeksobject is, wordt in dit hoofdstuk een globale schets gegeven van de maatschappelijke omgeving waar de provincie deel van is. De provincie is in het Nederlandse staatsbestel de bestuurslaag tussen rijk en gemeente in die wettelijk taken op het gebied van de ruimtelijke ordening en de landinrichting heeft toebedeeld gekregen. In het spraakgebruik wordt de provincie nogal eens aangeduid als'middenbestuur' of 'intermediair bestuur', hetgeen echter een verzamelterm is van gewest, stadsprovincie, streekgemeente, landsdeel etcetera. Na de decentralisatie van rijkstaken voor ruimtelijke ordening en landinrichting is de formele positie van de provincie in het omgevingsbeleid sterker geworden. De bevoegdheden van de provincie worden toegelicht, evenals de rollen die de provincie kan vervullen. Deze waren oorspronkelijk meer passief (als toezichthouder, ondersteuner, controleur) en later meer actief (probleemoplosser, coördinator, kwaliteitsbewaker) van aard. De formele taakopvatting staat naast het informeel opereren van de provincie als participant in een netwerksamenwerking die veelal geen wettelijke basis kent. De beeldvorming over de provincie kent voor- en tegenstanders die de provincie juist wel of nadrukkelijk niet zien als een bestuur dat richting geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling van de regio waar complexe, oorspronkelijke en nieuwe opgaven bij elkaar komen en om een samenhangende oplossing vragen.

De vraag wat Nederland en de provincie kan leren van de wijze waarop het regionale bestuur in een aantal vergelijkbare landen is georganiseerd wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Een globale vergelijking tussen het provinciebestuur in Nederland en het regionale bestuur in een aantal Europese landen laat zien dat er veel verschillen zijn tussen westerse landen. De tendens dat regio's meer bevoegdheden hebben (gekregen) is echter in meerdere landen te zien.

2.2 Maatschappelijke context

Verondersteld wordt dat de ruimtelijke ontwikkeling van elke regio in Nederland is beïnvloed door algemeen geldende principes, uitgangspunten en paradigma's. Het zijn de geschreven en ongeschreven regels die met elkaar bepalend zijn voor het maatschappelijk functioneren van de samenleving. Er wordt vanuit gegaan dat wetgeving, daarvan afgeleide beleidsontwikkeling en de instituties daarop veel invloed hebben gehad. Het stelsel van normen en waarden is over een langere periode bezien ook aan verandering onderhevig geweest. Het onderstaande schetst een beeld van de maatschappelijke ontwikkeling vanaf de vijftiger jaren in de vorige eeuw met haar doorwerking naar de ruimtelijke ordening. Om het onderwerp van onderzoek historisch te positioneren wordt in het onderstaande een beknopt, globaal beeld geschetst van de maatschappelijke ontwikkeling vanaf de vijftiger jaren in de vorige eeuw met haar doorwerking naar de ruimtelijke ordening.

2.2.1 Wederopbouw

Begin zeventiger jaren van de vorige eeuw kwam er een einde aan de naoorlogse periode van wederopbouw. Kenmerkend voor die periode waren duidelijke hiërarchische verhoudingen die de beleidsvorming en planning stuurden, het economisch herstel, het industrialisatiebeleid, de strijd tegen woningnood en een opmerkelijke naoorlogse geboortegolf. Op sociaal en economisch terrein werden nieuw afspraken gemaakt tussen overheid, bedrijfsleven en vakbonden. De verzorgingsstaat deed haar intrede met wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid. Nederland was in de jaren vijftig op het toppunt van de verzuiling. Een land waar in het openbaar bestuur de katholieken steeds meer de protestanten overvleugelden en een land dat koloniale oorlogen uitvocht. De consensuspolitiek, in eerste instantie tussen katholieken en socialisten, bood het beeld van een modern ethos, met toepassing van nieuwe technologieën (Kennedy, 2017). De wederopbouw sloeg ruimtelijk neer in een sterke groei van de woningbouw, uitbreiding van Schiphol, modernisering van de Rotterdamse haven, Hoogovens dat uitbreidde en de Deltawerken (Van der Cammen & De Klerk, 2012). De internationale oriëntatie groeide. Nederland wilde economische samenwerking in Europa en werd lid van de Europese gemeenschap, ingegeven door noodzakelijkheid, maar ook met instandhouding van nationale belangen. Pragmatisch, kritisch en constructief. Nederland was bovendien uit op een 'atlantische' verbinding met het Verenigd Koninkrijk en met de Verenigde Staten (Kennedy, 2017).

In de jaren zestig explodeerden de lonen en trad een sterke welvaartsgroei op. De vijfdaagse werkweek werd ingevoerd. De consumptie (van auto's, huishoudelijke apparaten, vakanties, alcohol, popmuziek) steeg (Kennedy, 2017). Oude industrie zoals de textiel werd gesaneerd, de mijnen in Zuid-Limburg werden gesloten, maar de chemische industrie in Rijnmond en Zuid-Limburg groeide sterk. De gaswinning in Oost-Groningen was belangrijk voor financiering van de verzorgingsstaat (Wagenaar, 2011). Vanwege schaarste op de arbeidsmarkt werden gastarbeiders in het buitenland geworven. Gaandeweg zagen we de opkomst van de dienstensector die steeds belangrijker werd. Vanaf 1965 nam de automatisering toe met als gevolg uitstoot van arbeidskrachten uit de industrie. De schaalvergroting zette door. In de landbouw was het Plan Mansholt er een voorbeeld van. Het openbaar bestuur volgde met oprichting van agglomeraties en stadsgewesten in de Rijnmond en rondom Eindhoven (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Met de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965 wilde de overheid (meer) greep krijgen op de inrichting van Nederland. Het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening werd in de Eerste, Tweede en Derde Nota voor de Ruimtelijke Ordening vormgegeven. Onvolkomenheden en risico's van het vrije marktmechanisme werden door ordening en planning geneutraliseerd. De overheid ging zelf veel meer investeren in de openbare ruimte en schiep door stimulering van koopkracht, belastingverlaging en subsidies gunstige investeringsmogelijkheden voor bedrijven. De ruimtelijke ordening kenmerkte zich als de periode van blauwdrukplanning. De overheid als planner, programmeur en financier die kaders stelde voor particuliere investeringen, gericht op welvaartsgroei en welvaartsspreiding. Het overheidsbeleid richtte zich op spreiding van de industrie in groeipolen en op groeikernen voor het wonen in combinatie met de aanleg van grootschalige recreatiegebieden (Van der Cammen & De Klerk, 2003; Van de Wall & Nefs, 2020).

2.2.2 Economische crisis

Niet de kerk, private initiatieven of liefdadigheidsinstellingen maar de staat bepaalde vanaf de zeventiger jaren de kaders voor onderlinge solidariteit. En de staat – het gezag – werd uitgedaagd door illegale piratenzenders, door anarchistische bewegingen zoals provo, feministen en katholieke leken. Protestbewegingen voor betaalbare woningen (kraakbeweging) of tegen de aanleg van nieuwe autosnelwegen (Leidse Baan, Rijksweg 19) hadden succes. De Club van Rome kwam met haar rapport 'Grenzen aan de groei' over uitputting van grondstoffen, Greenpeace werd opgericht. Na de oliecrisis in 1973 sloeg het economisch tij om. De welvaart daalde, de werkloosheid nam toe. Met een nationaal investeringsbeleid (Selectieve

Investerings Regeling) weerde het rijk steeds meer economische activiteit uit het westen van het land (Kennedy, 2017). Het nationale spreidingsbeleid voor de rijksdiensten en speciale premies voor bedrijfsinvesteringen in economisch zwakke regio's en in groeikernen buiten de Randstad versterkten dat beleid (Van der Cammen & De Klerk, 2012).

In de grote steden ontstond leegloop, oude stadswijken van rond 1900 verpauperden, de afbraak van de industrie zoals scheepsbouw zette verder door. Het bewustzijn dat de milieuproblematiek om een oplossing vraagt won bij de overheid snel terrein. Nieuwe milieuwetten zoals Wet geluidhinder, Afvalstoffenwet en Interimwet Bodemsanering waren het gevolg. Uiteindelijk culmineerde de economische crisis in de jaren 80 met een naoorlogs record aan inactieven. In de ruimtelijke ordening verschoof het accent van plan naar planning. Interactieve beleidsvorming (inspraak) deed haar intrede in combinatie met regulering van overleg- en besluitvormingsprocedures. Het plan werd meer dan voorheen een voertuig van politieke en maatschappelijke meningsvorming (Wagenaar, 2011.

2.2.3 Neoliberalisme

Na de economische crisis die tot in de tachtiger jaren duurde werden ideologie en polarisatie losgelaten. Het besef keerde terug dat de samenleving niet maakbaar is en de staat beperkt is in wat zij kan bereiken. De overheid bezuinigde fors en er kwam meer ruimte voor de markt bij het verwezenlijken van publieke waarden. Overheidsbedrijven zoals PTT, NS en woningcorporaties werden geprivatiseerd. Naast de publieke omroep ontstonden commerciële radio- en TV zenders. Mede door de marktwerking verschoof het ruimtelijke plan en de ruimtelijke planning in de richting van een programma met concrete projecten voor onder andere nieuwe infrastructuur, woningbouw, bodemsanering en groene gebieden (Kennedy, 2017; Van der Cammen & De Klerk, 2012).

In het 'poldermodel' overlegde de overheid met de sociale partners waarbij loonmatiging werd afgesproken in ruil voor arbeidstijdverkorting. De economie begon uiteindelijk weer te groeien. De reële inkomens stegen in de negentiger jaren ca. 25 %. Nederland ontwikkelde zich tot een van de grootste voedselproducenten en was een van de grootste exporteurs van aardgas. Kenmerkend voor de Nederlandse economie waren en zijn de hoge arbeidsproductiviteit, veel automatisering, maar ook veel deeltijdarbeid (vooral vrouwen), vroegpensioen en veel WAO-ers. De open economie ging samen met een verdere integratie van Europa waarbij Nederland

inzette op meer Europa (veiligheid, justitie, buitenlandse zaken). Dat werd echter niet gedeeld door de andere lidstaten. Wel werd in 1992 de Economische Monetaire Unie opgericht, tien jaar later gevolgd door invoering van de euro. In 1993 werd de Europese Unie opgericht (Kennedy, 2017).

In het ruimtelijk beleid werden economische groei en concurrentiekracht de leidende principes. Volgens het rijk waren (stedelijke) netwerken en bereikbaarheid hiervoor cruciaal. Vanaf de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1993) lag het accent op uitbreiding van bestaande stedelijke gebieden en op infrastructuur.

2.2.4 Populisme en participatiesamenleving

In de negentiger jaren ontstond een discussie over nationale identiteit en de multiculturele samenleving. Nederlanders eisten steeds meer assimilatie van immigranten in plaats van de multiculturele samenleving of integratie. Migranten zouden zich beter moeten aanpassen aan Nederlandse normen en waarden. Tegelijkertijd ontstond er een afnemende tolerantie voor criminaliteit en meer aandacht voor handhaving van regels na de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede. Fortuijn ('De puinhopen van paars') en Theo van Gogh zijn signalen van de opkomst van het populisme. De moord op beiden beroert de samenleving. Vooral de weerstand tegen de islam en tegen het politieke establishment zijn de voedingsbodem voor het populisme. 62 % van de Nederlanders stemt in 2005 tegen de Europese grondwet. Bij de verkiezingen in 2010 stemt bijna 20 % op de PVV van Geert Wilders. Voor veel burgers werd echter het gebrek aan normen en waarden en het onfatsoen steeds meer een probleem (Kennedy, 2017).

De ruimtelijke ordening als beleidsveld boette in deze periode aan kracht in. De rijksoverheid decentraliseerde de ruimtelijke ordening naar provincie en gemeente. Het beleidsveld was niet meer de programmadrager van voorheen, maar een instrument om sectorale doelen zoals een duurzaam milieu, behoud van erfgoed of integratie van migranten te realiseren (Wagenaar, 2011; Van der Cammen & De Klerk, 2012). Als gevolg van de financiële en economische crisis die zich vanaf 2008 wereldwijd voordeed steeg de werkloosheid in Nederland van 3,7 % (2008) tot bijna 9 % in 2014. Sterk dalende huizenprijzen en noodleningen aan onder andere Griekenland om de stabiliteit van de euro te waarborgen waren het gevolg van de crisis. Het leidt tot versterkt euroscepticisme waarbij uitbreiding van de Europese Unie werd weggestemd. Om de crisis te bestrijden werd in de EU afgesproken om het begrotingstekort in elk land te beperken. In

Nederland leidde de decentralisatie in het sociale domein incl. bezuiniging tot de ‘participatiesamenleving’. De overheid zette in op meer verantwoordelijkheid van de burger (Kennedy, 2017).

In de huidige tijd treedt er een verschuiving op in de sociale cohesie in Nederland. Een verbreding van de kloof tussen hoger en lager opgeleiden, tussen rijk en arm, tussen ‘oude en nieuwe’ Nederlanders. Maar ook: een sterke economie en een hoogopgeleide en productieve arbeidsbevolking. Met een redelijk effectief en betrouwbaar publiek bestuur en uitgebreide burgerparticipatienetwerken. De burger staat steeds meer centraal waar eerst de overheid en later de markt het middelpunt was. In het fysieke domein spitst de discussie zich toe op de Nationale Omgevingsvisie die het ruimtelijk concentreren, mengen en verbinden van activiteiten als doel heeft. Klimaatadaptatie, een duurzame economie en de energietransitie zijn de opgaven van nu met daarnaast de vraag welke positie de rijksoverheid (weer) zou moeten innemen (Van de Wall & Nefs, 2020).

2.2.5 Conclusie maatschappelijke context

De schets van de maatschappelijke omgeving beschrijft de periode vanaf de naoorlogse wederopbouw en loopt door tot in de huidige tijd. Deze laat in de afgelopen decennia een verloop zien. De naoorlogse wederopbouwperiode wordt gekenmerkt door duidelijke hiërarchische verhoudingen die de beleidsvorming en planning sturen. De periode van wederopbouw gaat over in een periode van dalende welvaart en toenemende werkeloosheid. Het neoliberalisme met een sterke rol voor de markt bij het verwezenlijken van publieke waarden ontwikkelt zich na de economische crisis, waarna het populisme en de participatiesamenleving van nu met een sterke rol voor de burger zich manifesteren. De periodes van wederopbouw tot participatiesamenleving hebben ieder op hun manier hun doorwerking op de beleidspraktijken die in dit onderzoek zijn onderzocht. Zo werkt de economische crisis uit de tachtiger jaren van de vorige eeuw door naar de negentiger jaren waar het neoliberale denken met een gerichtheid op economische groei en marktconcurrentie sterk opkomt. Evengoed is de neoliberale ontwikkeling bij de overgang naar de participatiesamenleving nog steeds aanwezig. Het onderscheid in periodes kan worden gelezen als deels over elkaar liggende lagen, elk met een eigen maatschappelijk accent.

2.3 De provincie als instituut

2.3.1 Formeel bestuur

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. De verhouding tussen deze bestuurslagen is niet gebaseerd op hiërarchische bovenschikking, maar op instemming en consensusvorming (Van Lier, 2007). De Grondwet uit 1848 bepaalt dat de provincie een open huishouding heeft met twee bevoegdheden: autonomie en medebewind. De klassieke provinciale taken zijn vooral: toezicht houden, controleren en toetsen. In de Provinciewet 1962 zijn daar meer ordenende en coördinerende taken aan toegevoegd, hetgeen past bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 die in dezelfde periode is voorbereid. De maatschappelijke betekenis van de provincie is in vergelijking met rijk en gemeente beperkt gebleven (Van Lier, 2007). Vanaf 1970 is er meer inzet op medebewindtaken van het rijk.

De provincie heeft een bepaald grondgebied met een ononderbroken grens en met wettelijke en uitvoerende instituties die zelfstandig besluiten kunnen nemen. Met een door haar inwoners gekozen parlement (Provinciale Staten) en het College van Gedeputeerde Staten als het uitvoerende dagelijks bestuur. De provincie is het instituut dat bestuurlijk en financieel verantwoordelijk is voor regionaal omgevingsbeleid. Het is een zelfstandige algemene bestuurslaag, rechtstreeks door de kiezers gelegitimeerd (IPO, 2014). Naast de provincie is er in de vorm van verlengd lokaal bestuur in een aantal gevallen structurele samenwerking tussen gemeenten rond specifieke taken op regionaal niveau op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de praktijk zijn het de samenwerkingsgebieden en metropoolregio's Daar is de provincie meestal geen deelnemer van. Soms zoals in de Metropoolregio Amsterdam nemen de provincies – in dit geval Noord-Holland en Flevoland – juist wel deel aan de samenwerkingsregeling.

In het verleden zijn er plannen geweest om de bestuurlijke organisatie in Nederland te veranderen (Elzinga, 1995, 2015; Korsten, 2007). In beeld waren: 26 miniprovincies, agglomeratiegemeenten, Kaderwetgebieden, stadsprovincies, Wgr-plus gebieden, landsdelen. Deze instituties zijn ofwel nooit ingesteld (bijvoorbeeld agglomeratiegemeenten) of al weer opgeheven (Wgr-plus gebieden). Ook de voorgenomen omvorming naar doe-provincies onder invloed

van marktwerking, deregulering, verzelfstandiging en maatschappelijke zelfsturing is niet gerealiseerd. In 2008 adviseerde de toenmalige VROM Raad om bij de aanpak van regionale opgaven weg te blijven van een discussie over de bestuurlijke organisatie: geen extra, regionale bestuurslaag, geen samenvoeging van gemeentes en/of provincies en geen herschikking van taken en bevoegdheden. Dat belemmert volgens de raad een effectieve aanpak van ruimtelijke problemen. De raad vindt dat de inhoudelijke opgave voorop gesteld moet worden. Overheden en maatschappelijke partijen moeten makkelijker en flexibeler kunnen bepalen welke vorm van samenwerking ('in wisselende coalities') het meest adequaat is (VROM Raad, 2008).

Een studiegroep van de Raad voor het Openbaar Bestuur komt later met een vergelijkbaar advies om voor elke opgave een andere bestuurlijke vorm te kiezen. De invalshoek van de studiegroep ligt meer dan ooit op de economische opgaven die per regio totaal verschillend (kunnen) zijn. Gemeenten en regio's – hier in de betekenis van de schaal tussen provincie en gemeente in waarin regionaal wordt samengewerkt – krijgen op inhoud veel ruimte, maar van vrijblijvendheid is geen sprake (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). De Raad van State (2016) ziet echter dergelijke ad hoc samenwerking in de regio eerder als een noodverband dan als een structurele oplossing voor het probleem dat de bestuurlijke ordening en indeling niet doelmatig aansluiten bij de schaal van de maatschappelijke opgaven. Ook wijst zij op het gebrek aan democratische legitimiteit van deze vorm van samenwerking. Door de decentralisaties in het fysieke en sociale domein is dat probleem veel pregnanter geworden. De Raad van State vraagt om een nadere duiding van de regio, een thema dat zij ook voor de in haar ogen onduidelijke positie van de provincies van belang acht (RvS, 2016). De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV) is in 2020 een discussie gestart over het uitbreiden van het bestuurlijke en financiële 'repertoire' van overheden. De studiegroep constateert op voorhand dat er meerdere knelpunten zijn zoals weinig gezamenlijkheid in de visie van overheden op de aard van opgaven. Zij wijt dat aan verkokering binnen de overheid en aan uiteenlopende belangen, rollen en ambities van verschillende overheden. Volgens de studiegroep is beleid, sturing en instrumentarium nog maar weinig op de regio gericht. De studiegroep wil onder meer een gezamenlijke en richtinggevende visie en doelen formuleren, met alle relevante partijen aan tafel en de regie organiseren om daarmee de handelingsverlegenheid te doorbreken. De overheid zou volgens de studiegroep meer als één overheid moeten opereren (IFV, 2020).

2.3.2 Informeel besturen in ‘soft spaces’

Ondanks de deels tegenstrijdige adviezen wordt in de beleidspraktijk volop op een informele manier ad hoc samenwerking gezocht bij specifieke opgaven. Parallel aan haar statutaire positie stuurt de provincie ook op een informele manier ruimtelijke processen aan. Gedoeld wordt op de ad hoc bestuurlijke samenwerking, in de literatuur bekend onder de naam ‘soft spaces’ en ‘fuzzy boundaries’. Daarmee wordt geduid op de non-statutaire of informele planning of processen in regio’s. Soft spaces bestaan naast, maar formeel los van de ruimtelijke ordeningsplannen en processen van de gekozen bestuurslichamen op lokaal, regionaal of nationaal niveau en van de regionale samenwerkingsgebieden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). ‘Soft spaces’ komen niet in de plaats van de ‘hard spaces’ van de institutionele ruimten, maar zijn daaraan complementair en bieden aanvullende mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen in de regio of gemeente (Allmendinger & Haughton, 2009; Waterhout, 2010). De grenzen van deze soft spaces vallen meestal niet samen met territoriale grenzen van administratieve bestuurseenheden of grenzen van samenwerkingsgebieden. De samenwerkende actoren die soft spaces als nieuwe geografische planningseenheid en planningsproces gebruiken als governance-model zijn daarvoor niet als zodanig gekozen, maar hebben meestal wel hun herkomst bij een van de deelnemende actoren. Hoewel ze aan die herkomst een zekere legitieme status als gekozen vertegenwoordiger ontlenen, kan dat evengoed uitgelegd worden als gebrek aan legitimiteit en representativiteit. In paragraaf 1.3.4 is er op gewezen dat het bij dergelijke ‘hybride’ bestuursvormen vaak ontbreekt aan directe democratische legitimatie (Engel, 2001; Skelcher et al., 2013, geciteerd in: Schaap et al., 2018). In de praktijk functioneert de bestuurlijke samenwerking veelal als een vierde bestuurslaag die weinig transparant is voor de burger en derhalve zeer fragiel is wat betreft de legitimiteit (ROB, 2021a; Zonneveld, 2021).

Samenwerking in soft spaces is niet beperkt tot Nederland, maar komt in en buiten Europa ook veelvuldig voor (Allmendinger et al., 2015; Haughton et al., 2010). Niet zelden zijn de provincie en structurele samenwerkingsverbanden van gemeenten op grond van de Wgr deelnemer, net als marktpartijen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. In dat geval zijn er zowel formele als informele instituties die op het regionale niveau opereren – veelal vanuit verschillende overheidsniveaus – die daarmee zorgen voor wat ook wel enigszins badinerend wordt aangeduid als ‘bestuurlijke spaghetti ’(Tordoir, 2015). Voorbeelden van soft spaces in Nederland zijn de inmiddels opgeheven samenwerking in Regio Randstad met de structuurvisie Randstad 2040 en de samenwerking in het zuidelijke deel van de Randstad (Waterhout, 2010; Spaans & Zonneveld, 2015) die overigens van karakter is veranderd en zich heeft omgevormd van samenwerking in het ruimtelijke domein

naar economische ontwikkeling via innovatie. Voor dit onderzoek is het interessant welke rol de provincie heeft vervuld c.q. zou kunnen vervullen als deelnemer in een soft space en hoe die rol zich verhoudt met de statutaire rol van de provincie. Formeel en informeel besturen komen daar naast elkaar voor net als in de te onderzoeken beleidspraktijken uit deze studie.

2.3.3 Taken en rollen van de provincie

De koepelorganisatie Interprovinciaal overleg (IPO) onderscheidt zeven provinciale kerntaken waaronder ruimtelijke ordening, regionale bereikbaarheid, vitaal platteland en regionale economie. Het accent in het provinciale takenpakket ligt op de fysieke omgeving waarbij samenwerking met andere overheden en maatschappelijke en private actoren wordt gezocht. De rolopvatting van de provincies is vanuit het midden van de vorige eeuw opgeschoven van een passieve opstelling als toezichthouder, bemiddelaar, ondersteuner van andere overheden, clientèle organisaties naar een actieve houding als probleemoplosser, kwaliteitsbewaker, coördinator en bestuurlijk partner (Toonen et al., 1994). De ene keer is de provincie de regisseur of investeerder, de andere keer de katalysator of wegbereider. Ze signaleren en agenderen wat niet automatisch betekent dat de provincie zelf het voortouw neemt bij de aanpak (IPO, 2014). De regierol van de provincie zou de kern moeten zijn van het provinciale handelen. Transformatie van ‘hogere overheid’ naar een actief co-bestuur dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partners naar oplossingen zoekt voor regionale problemen (ROB, 2009). Onlangs adviseerde de Raad voor de leefomgeving en infrastrucruur (Rli, 2021) dat provincies veel sterker zouden moeten sturen in het ruimtelijke domein zowel wat betreft de inhoud (als het gaat om de optelsom van alle regionale plannen en de ruimtelijke gevolgen daarvan) als bij het proces (bij de afstemming tussen regio’s en het waarborgen van integraliteit in de regio’s). Provincies zouden bovendien opdrachtgever moeten worden voor een nieuwe landinrichtingsronde voor het buitengebied (Rli, 2021). Anderen schetsen een breed scala aan provinciale rollen, variërend van een formele‘harde’ positie van de provincie tot een informele‘zachte’ rol. Genoemd worden hier: initiatiefnemer, facilitator, ondersteuner, deelnemer, kwaliteitsbewaker, handhaver, inspirator, probleemoplosser, regisseur, planner, creatief coördinator, verbinder, mediator, regelgever, beslisser, kadersteller, toezichthouder, subsidieverlener en uitvoerder (bijvoorbeeld Van Lier, 2007; Van Bueren, 2009; Hageman, 2016; Rli, 2017). Daar is vanuit een provinciale medeverantwoordelijkheid voor het overheidssysteem c.q. het publieke belang aan toegevoegd: bewaker, strateeg, idealist en manager (Van der Steen et al., 2016). Zoals hiervoor in paragraaf 2.3.2 is aangegeven zoeken provincies in de beleidspraktijk naar (ad hoc)

TOC

informele samenwerking met andere actoren in netwerken, gekoppeld aan een specifieke opgave. Door deze samenwerking in 'soft spaces' is een parallelle structuur ontstaan naast het statutair systeem. De provincie is met andere woorden participant in de netwerk governance.

De vele rollen die aan de provincie worden toegeschreven kunnen pragmatisch worden samengevat. In tabel 2.1 wordt op basis van voorgaande bronnen een onderscheid gemaakt in een viertal provinciale ideaaltypen waarmee de handelingsruimte voor de provincie kan worden gekarakteriseerd. De rollen eisen ofwel actief optreden van de provincie (als initiator en/of als coördinator/regisseur) dan wel zijn meer passief van aard (als facilitator en/of als regulator). Per rol zijn de indicatoren aangegeven. De rollen kunnen in combinatie met elkaar voorkomen.

TABEL 2.1 Actieve en passieve ideaaltypen van provinciale rollen met daarbij horende indicatoren. Bron: Samengesteld door auteur vanuit de literatuur genoemd in de tekst.

Provinciale rol	Actief	Passief	Indicatoren
Initiator	Vraagstuk moet worden aangepakt of initiatief moet van de grond komen. Provincie voert zelf uit of kan de realisatie bij anderen leggen. Provincie helpt om anderen in beweging te krijgen of te houden	Niet van toepassing	Agendavormer, eerste bedenker, katalysator, inspirator voor plan en/of proces
Coördinator en regisseur	Andere partijen spelen een rol, maar provincie hecht er aan te coördineren en regie te voeren over het resultaat	Niet van toepassing	Projectleider, creatief plannenmaker, stimulator, ideeëngenerator, mediator, draagvlak genereren
Facilitator	Niet van toepassing	Provincie in de rol van participant die het belang ziet van het vraagstuk of het initiatief. De uitvoering ligt bij anderen. Provincie maakt het mede mogelijk	Ondersteuner, weinig/niet sturend, procesbegeleider, kennisleverancier, (mede) financier/subsidiegever
Regulator	Niet van toepassing	Provincie als wettelijk beleidsbepaler en besluitvormer die hecht aan het vraagstuk of initiatief. De provincie oefent via regelgeving en daaruit voort-komende acties direct invloed uit	Regelgever, kadersteller, handhaver & toezichthouder, goedkeurder plannen van derden

2.3.4 Beeldvorming over de provincie

Naast de formele taken en rollen die de provincie heeft wordt het functioneren van de provincie ook bepaald door het beeld dat derden over de provincie hebben. Dat kan te maken hebben met 'ervaringen' van anderen over het werken met de provincie, de manier waarop de provincie haar bevoegdheden gebruikt, de zogenoemde 'gunfactor' van de provincie, de idee dat men de provincie (niet) nodig heeft om eigen doelen te realiseren en dergelijke. De overeenkomst hiertussen is dat deze argumenten veelal subjectief zijn, maar wel van invloed kunnen zijn op het handelen van de provincie.

De beeldvorming over de provincie is divers. Een bestuurdersorganisatie, te veel autonome taken, onbekend bij burger, provinciegrenzen passen niet op maatschappelijke problemen, is niet de regionale bestuursautoriteit. Maar ook: aantal duidelijke wettelijke taken, democratisch gelegitimeerd, meer bevoegdheden gekregen voor ruimtelijke planvorming, co-financier, coördinerende taken op bovengemeentelijk niveau, samenwerking zoekend in netwerken en soft spaces.

Korsten (2007) ziet de traditioneel zwakke positie van de provincie als een beperking. Hij stelt dat van oudsher een sterke neiging bestaat om zo min mogelijk gebruik te maken van de constitutionele mogelijkheden van de provincie. Intergemeentelijke samenwerking zoals voorheen in Wgr-regio's en thans in metropoolregio's, de samenwerking van de vier grote steden (G4) of de vijftien middelgrote steden (G15) en ook de huidige Economic Boards vullen op het regionale niveau behoeften aan sturing, coördinatie en allocatie in (Korsten, 2007). De provincie heeft wettelijke taken op het gebied van onder andere waterhuishouding, wegenaanleg en ruimtelijke ordening, taken die meestal in regionaal verband opgepakt dienen te worden. Daarnaast zijn er autonome taken zoals cofinanciering van bijvoorbeeld groenaanleg of woningbouw om daarmee ontwikkelingen op gang te brengen. Of de coördinatie tussen van elkaar afhankelijke overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Peters (2007) stelt in haar boek Het opgeblazen bestuur dat provincies zich te breed hebben gemaakt in hun profileringsdrang. Provincies voeren niet alleen hun wettelijke taken uit, maar ook autonome zaken zoals (in het verleden) armoedebestrijding (Peters, 2007).

De burger kent de provincie niet (Herweijer & Castenmiller, 2015), weet niet wat de provincie doet, omdat de provincie geen politieke, maar een bestuurdersorganisatie is. Provincies maken veel gebruik van indirect werkende en daardoor voor de burger minder zichtbare bestuursinstrumenten zoals plannen, convenanten, vorming van netwerken, bestuurlijk overleg en demonstratieprojecten, maar ook van subsidies en verordeningen/regels als meer direct sturende instrumenten.

Al in 1990 concludeerden Pronk en Derksen in een empirisch onderzoek dat bestuurlijke grenzen niet meer aansluiten bij de beleving van de burger (Pronk & Derksen, 1990). Het 'regionale gat' zou niet door de provincie, maar door een nieuwe, regionale bestuursautoriteit zoals een stadsprovincie of agglomeratiegemeente moeten worden opgevuld. Dat idee heeft echter nooit goedkeuring kunnen verkrijgen van de wetgever.

Provincies zouden de bevoegdheden van de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 (beter) moeten gebruiken om bijvoorbeeld een inpassingsplan te maken (TU Delft - Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling en SKG Kring van Ingenieurs, 2011). Provincies zouden scherper moeten aangeven aan welke projecten ze prioriteit geven, meer op uitvoering gericht moeten zijn en proces- en programmasturing meer moeten zien als een belangrijke taak bij regionale gebiedsontwikkeling. De ervaring die de provincies hebben met landinrichting, het groeikernenbeleid, het opstarten van de Vinex, het natuurbeleid en meer recent de wateropgaven en regionale bedrijfsterreinen zou volgens de Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling meer moeten worden benut.

Door de decentralisatie hebben provincies een groter takenpakket gekregen. In het sociale domein doen gemeenten steeds meer de uitvoering, in het fysieke domein hebben de provincies ook meer taken gekregen van de rijksoverheid. Sinds 2010 zijn provincies de eerste overheid op het vlak van natuurontwikkeling en natuurbeheer. In 2007 is het investeringsbudget voor het landelijk gebied (ILG) gedecentraliseerd van het rijk naar de provincies. Door de opheffing van het ministerie van VROM en afschaffing van de Planologische Kernbeslissing (PKB) zijn provincies de eerste overheid voor de ruimtelijke ordening geworden (Herweijer & Castenmiller, 2015). Zij constateren dat de provincie als ruimtelijk ontwikkelaar steeds meer samenwerking zoekt met private partijen vanwege grondeigendom of de inzet van financiële middelen. In andere gevallen omdat private partijen een actieve rol willen spelen in de aanleg, ontwikkeling of exploitatie van woon-, werk- en groengebieden. Bij het afstoten van rijkstaken in het sociale domein zijn de provincies volledig buiten beeld gebleven (Elzinga, 2015). Provinciale bestuurders en Statenleden moeten tegelijkertijd met de handen over elkaar blijven zitten, omdat hen in het sociale domein geen enkele rol is gegund, terwijl zij op politiek en bestuurlijk gebied veel zouden kunnen betekenen aldus Elzinga. Hij bepleit een rigoureuze terugkeer naar de hoofdstructuur van provincie en gemeente. Tordoir (2015) ziet het oliën van de netwerksamenleving en bijgevolg het netwerkbestuur als kerntaak van modern provinciebestuur. Waar de samenhang de gemeentegrens overschrijdt, zou de provincie de hoofdverantwoordelijkheid voor die samenhang moeten nemen. Niet alleen door te communiceren, maar ook met overtuigingskracht en financiering en uiteindelijk met beslissingsmacht (Tordoir, 2015).

Al met al is de provincie een democratisch gelegitimeerd en integraal bestuur met naast controlerende ook ordenende en coördinerende taken. Ondanks haar rol in een netwerksamenleving is de appreciatie voor de provincie beperkt wat in het verleden leidde tot veel discussie over de bestuurlijke organisatie in Nederland. Dit werd vooral gevoed door de onbekendheid c.q. de onzichtbaarheid van de provincie bij de burger en het feit dat de provinciegrenzen niet passen bij de ruimtelijke opgaven die zich vaak op de regionale schaal voordoen.

2.4 Regionaal bestuur in het buitenland

De kennisvraag van dit onderzoek richt zich op Nederland, is breed georiënteerd en actueel. De tendens om in Nederland meer bevoegdheden voor de regionale ontwikkeling naar de regio te decentraliseren past in een patroon dat ook zichtbaar is in verschillende andere Europese landen. Wellicht is het mogelijk om voor Nederland lessen te trekken uit ervaringen en kennis die daarmee in andere Europese landen is opgedaan. Daarom wordt in het onderstaande een globale vergelijking gemaakt tussen landen in Europa op basis van vergelijkende literatuur.

2.4.1 Autoriteit en macht van regio's

De OECD (2015) analyseerde wereldwijd 263 metropolitane regio's met een variëteit aan bestuurslichamen. Dat beweegt zich tussen bestuurslichamen met minimale bevoegdheden zoals informele coördinatie en bestuurslichamen met een bijzondere status als metropool met specifieke bevoegdheden. De meerderheid heeft verantwoordelijkheden voor regionale ontwikkeling (80%), vervoer (70%) en ruimtelijke ordening (60%). Ongeveer de helft heeft informele coördinatieactiviteiten en in een kwart werken gemeenten regionaal samen op een of meer specifieke gebieden, waarbij kosten en bevoegdheden worden gedeeld. Sterkere vormen van bestuurlijke samenwerking komen voor in 16% van de metropolitane gebieden, vaak met een aparte bestuurslaag boven de gemeenten en in 8% van de metropolitane regio's waar een als'metropool' aangemerkte stad extra verantwoordelijkheden heeft gekregen. Het samen besturen van de metropool suggereert dat dit positief bijdraagt aan de groei en ontwikkeling van de metropool, maar het onderzoek levert geen voorkeursmodel op voor het besturen van de metropool (OECD, 2015)

Tot in het begin van de jaren 2000 was in Nederland de rijksoverheid bepalend voor de ruimtelijke ordening van het land. Met de decentralisatie van de ruimtelijke ordening en de landinrichting naar provincie en gemeente is het accent meer op de regio komen te liggen. Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien in Europese democratieën waar sprake is van een sterke regionalisering met meer autonomie en macht voor het bestuur op het regionale schaalniveau tussen gemeente en nationale overheid in. Dat werpt de vraag op wat Nederland kan leren van deze ontwikkelingen. Hooghe et al. (2010) heeft het gezag van regionaal bestuur in 42 democratieën met elkaar vergeleken. Zij analyseerden de belangrijkste verschillen tussen de regionale besturen onder meer via: wel of geen regionaal parlement, autonomie van het parlement, grote of beperkte verantwoordelijkheid van de regionale regering, veel of weinig invloed van de nationale staat, een regionaal belastingstelsel. Kernpunten bij hun analyse zijn 'formeel gezag' en 'bindende macht' voor de regio waarbij gezag is gebaseerd op een grondwet of andere wetgeving en macht het vermogen van partij A is om partij B te laten doen wat zij op eigen initiatief niet zou hebben gedaan (in overeenstemming met Dahl, 1968). Waar Hooghe et al. zich richten op de generieke aspecten van regionalisatie vergelijkt Larsson (2006) ruimtelijke planningssystemen in West-Europa. Zonneveld & Stead (in voorbereiding) bieden, mede op basis van het rapport van het European Territorial Observatory Network (ESPON, 2018) inzicht in de verschillende bestuurssystemen in Europa en de veranderingen daarin vanaf 2000. In een globale analyse wordt hierna ingegaan op overeenkomsten en verschillen tussen westerse democratieën (met als voorbeelden België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden) en de wijze waarop de regio en de ruimtelijke ordening in deze landen is georganiseerd.

België is een federale staat met twee sterke, regionale bestuurslagen: de gewesten en gemeenschappen vormen het hoogste niveau, de provincies het laagste niveau. Op nationaal niveau ontbreekt het aan een system van ruimtelijke planning. De gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de fysieke leefomgeving zoals onder meer regionale economische ontwikkeling, natuur & milieu, woningbouw, plattelandsontwikkeling, energiebeleid, infrastructuur en openbaar vervoer. Waar in Vlaanderen de afgelopen twee decennia de autonomie van de lokale overheid toenam, is in Wallonië het tegenovergestelde gebeurd. Vanaf 2017 hebben gemeenten in die regio geen regelgevende bevoegdheid meer en zijn zoneringsplannen een exclusieve bevoegdheid van het Waals Gewest geworden. Achterliggende reden is vooral dat er meer flexibiliteit nodig was in het planningssysteem om via projecten de economie te kunnen stimuleren. De drie gemeenschappen (Wallonië & Frans Brussel, Vlaanderen & Nederlands Brussel, Duitse samenleving) zijn verantwoordelijk voor cultuur, toerisme, taalbeleid, onderwijs en sociale zaken. De provincies – Vlaanderen en Wallonië kennen elk vijf provincies, Brussel heeft alleen gemeenten – handelen op een lager niveau.

In Denemarken waren sinds 1970 op regionaal niveau 16 districten te onderscheiden die verantwoordelijk waren voor welzijn, secundair onderwijs, natuurbehoud, milieu, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en regionaal vervoer. Sinds 2007 zijn de districten omgevormd tot 5 regio's voor het gezondheidsbeleid. De andere taken van de districten zijn overgeheveld naar de vergrote gemeenten. Het aantal gemeenten is sterk teruggebracht (van 275 naar 98). Het regionale niveau is niet langer verantwoordelijk voor planning en uitvoering op het gebied van de fysieke leefomgeving. Enkele bevoegdheden zoals voor de ruimtelijke planning van de metropoolregio Kopenhagen zijn ondergebracht bij het nationale niveau.

De twee niveaus van regionaal bestuur in Frankrijk zijn het departement en de regio. De departementen hebben van oudsher bestuurlijke bevoegdheden op het gebied van onderwijs, milieu, stadsplanning, gezondheidszorg en ruimtelijke ordening. Na de hervorming van 1982 kregen ze een gekozen voorzitter. Departementen zijn zowel gedecentraliseerde overheden als gedeconcentreerde afdelingen van de nationale staat. Vanaf 2016 hebben 13 planningsregio's een wettelijke status, een voorzitter benoemd door de nationale overheid en een gekozen regionale vergadering met verantwoordelijkheid voor onderwijs, economische ontwikkeling, stadsplanning, milieu en vervoer. Net als de departementen zijn de regio's een 'gedecentraliseerde en gedeconcentreerde' bestuurslaag. De weinige regionale plannen die in Frankrijk worden gemaakt zijn gericht op economische, sociale en culturele ontwikkeling en niet op afzonderlijke ruimtelijke vraagstukken.

Ook Duitsland heeft een regionaal bestuur met twee niveaus, bestaande uit Länder en (Land)Kreise. Verscheidene deelstaten hebben een derde niveau tussen deze twee: het bestuursdistrict van een Regierungsbezirke. De federale regering heeft de bevoegdheid om het wetgevingskader voor milieubescherming en ruimtelijke ordening vast te stellen. Zij stelt tevens op een ministeriële conferentie zogenaamde leidende beginselen (Leitbilder) en een actiekader vast in de vorm van een visie op de ruimtelijke structuur van het grondgebied. De deelstaten hebben wetgevende bevoegdheid en voeren het grootste deel van de federale wetten uit. Regierungsbezirke functioneren hoofdzakelijk als gedeconcentreerde besturen met een door de Länder benoemd dagelijks bestuur. De deelstaten zijn onderverdeeld in Landkreise (districten) en steden, die veel federaal en deelstaatbeleid uitvoeren. De laatste twee decennia is de verdeling van bevoegdheden tussen de federale staat, de deelstaten en de districten niet veranderd.

Het regionale bestuur in Italië is verdeeld in twee niveaus: de provincie als het lagere en de regio als het hogere niveau. Italië kent twintig regio's, waarvan er vijf meer bevoegdheden hebben dan de overige vijftien. De regio's hebben een rechtstreeks verkozen regionale raad en een uitvoerend bestuur. De regio's zijn

verantwoordelijk voor stadsplanning, regionale economische ontwikkeling, stads- en plattelandsbeleid en milieu. Honderdennegen provincies zijn verantwoordelijk voor de gedecentraliseerde uitvoering van het beleid van de centrale en regionale overheid en coördineren het lokale beleid. Ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu zijn de belangrijkste thema's in de provincies. Sinds 2015 kent Italië veertien zogenoemde città metropolitane, bestaand uit een centrale stad plus omliggende gemeenten. Deze nieuwe metropolitane regio's hebben geen direct gekozen bestuur. De bevoegdheid heeft vooral betrekking op ruimtelijke ontwikkeling. Het provinciale niveau is hier geschrapt; het bovenliggende regionale niveau is gebleven.

In Zweden zijn er eenentwintig districten die zelfbestuur in de regio en gedeconcentreerd nationaal bestuur combineren. De scheiding tussen de zelfbesturende districtsraden en de regionale deelstaatautoriteiten is niet erg duidelijk. Het traditionele regionale beleid wordt vrijwel geheel bepaald door de centrale overheid met decentrale overheidsinstellingen in de regio. De inwoners van het district kiezen hun vertegenwoordigers in de districtsraad. Het district is verantwoordelijk voor de regionale ontwikkeling en het openbaar vervoer. Als er al een regionaal plan wordt opgesteld – wat eerder uitzondering dan regel is – gebeurt dit in overleg met vertegenwoordigers van de regio, de plaatselijke autoriteiten en andere deelnemers die belang hebben bij de planning. Er is geen formele procedure en de plannen zijn alleen zelfbindend.

2.4.2 Vergelijking tussen landen

De verschillen bij de regionalisering van de ruimtelijke ordening in enkele Europese landen zijn groot. In federale staten zoals België, Duitsland en Italië functioneren onafhankelijke regio's (gewest, Länder, regioni) met een gekozen regionaal parlement en een ruime autonomie. Regio's hebben hun eigen regelgeving en soms, zoals in Duitsland, uitvoerende taken van de nationale regering. De invloed van de nationale regering op het regionale beleid is in deze landen beperkt: alleen wetgeving en beleidslijnen inclusief investeringen voor aspecten die van nationaal belang zijn. In Duitsland, België en Italië hebben de regio's en gemeenten hun eigen systeem voor ruimtelijke ordening. In Scandinavische landen als Denemarken en Zweden is er weinig of geen sprake van autonoom regionaal bestuur. De regio is ofwel opgeheven zoals in Denemarken (m.u.v. de regionale gezondheidszorg) dan wel wordt zoals in Zweden gedomineerd door de centrale overheid. Het opstellen van een regionaal plan in Zweden is uitzonderlijk. Net als Zweden kent ook Frankrijk een sterk centraal gezag. De regionale ruimtelijke planning is in Frankrijk en Italië ingebed in

economische, sociale en culturele planontwikkeling. Het belangrijkste doel van deze regionale planning is coördinatie en integratie tussen de verschillende sectoren. Dat is een soort'alomvattende planning', maar in elk land totaal verschillend.

Concluderend kan worden gesteld dat zowel in Nederland als in het buitenland generiek gezien de autonomie en macht voor de regio is toegenomen. Er zijn echter grote verschillen tussen landen. Verantwoordelijkheden voor ruimtelijke en fysieke planning zijn vaak deels overgedragen van de nationale overheid naar het bestuur op het regionale schaalniveau tussen gemeente en nationale overheid in. Het beeld van het regionale bestuur elders is zowel voor wat betreft bevoegdheden en ruimtelijke schaal erg divers. De historische verankering is in elk land anders. In enkele landen is de ruimtelijke planning in de regio zelfs geheel buiten beeld geraakt en is de ruimtelijke planning overgedragen van de nationale overheid naar de gemeente. In veel landen is de regionale ontwikkeling aan verandering onderhevig. De meeste van de ondezochte landen combineren de planning voor de fysieke omgeving op regionaal niveau met sociale en economische planning. In de meeste landen is op de regionale schaal geen sprake van autonoom ruimtelijk beleid door en vanuit de regio. Hoewel de ruimtelijke opgaven in de buurlanden in het algemeen niet anders zijn dan die in Nederland zijn vanwege de grote verschillen tussen deze landen waarop een en ander is georganiseerd voor Nederland nauwelijks lessen te trekken uit regionale planvorming en de rol van het regionale bestuur aldaar. Na de decentralisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland vanaf 2008 komt de regionale ruimtelijke ordening in Duitsland wellicht het dichtst in de buurt van het planningssysteem in Nederland.

2.5 De provincie en de ruimtelijke ordening

2.5.1 Ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning

Uit de literatuur blijkt dat het lastig is om een helder onderscheid te maken tussen termen als ruimtelijke ordening, ruimtelijke planning, ruimtelijk ontwerp, ruimtelijk beleid en planologie. Het zijn begrippen die elkaar vaak overlappen en veel door elkaar worden gebruikt. Met het aangeven van accenten zijn wel bruikbare werkdefinities te formuleren voor dit onderzoek.

Ruimtelijke ordening wordt in de literatuur op verschillende manieren gedefinieerd. Enkele voorbeelden worden hierna genoemd.

- Breed en intentioneel gedefinieerd
  - 'het streven naar de best mogelijke wederkerige afstemming van samenleving en ruimte' (Mastop, 1991, p. 10);
  - 'planologische afweging en coördinatie van verschillende (veelal onderling concurrerende) ruimtelijk relevante belangen met betrekking tot de (schaarse) ruimte' (Hageman, 2016, p. 1);
  - 'de voortdurende worsteling tussen belangen die om voorrang strijden, het schakelen tussen schaalniveaus, de urgentie van vandaag en het perspectief op langere termijn (Verdaas et al., 2020a, p. 4).

- Breed geformuleerd met de mens centraal
  - 'het zodanig ordenen van de ruimtelijke structuur van een gebied, dat in sociaal, economisch en cultureel opzicht de gunstigste voorwaarden voor een goede ontwikkeling van de gemeenschap binnen dat gebied worden geschapen' (Van Driel & Van Vliet, 1969, p. 3).

- Operationeel en beperkt gedefinieerd
  - 'ruimtelijk beleid als de hantering van het instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening' en 'al het beleid met betrekking tot het gebruik, het beheer en de inrichting van de fysieke leefomgeving' (Mastop, 1991, p. 10);
  - 'het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van de grond' (Van Driel & Van Vliet, 1969, p. 3).

- Vanuit de procesbenadering
  - ‘het geheel van handelingen en/of beslissingen van een actor ten aanzien van een bepaald vraagstuk en/of een doelgroep, in dit geval dus het gebruik, het beheer en de inrichting van de fysieke omgeving en al degenen/groeperingen die daarbij een rol spelen’ (Rosenthal et al., 1977, aangehaald in Mastop, 1991, p. 10);
  - ‘het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop’ (Spit et al., 2016, p. 16).

Belangrijk in deze definities van ruimtelijke ordening zijn termen als samenleving, belangen, keuzes, functies, zoekproces, lange termijn, leefomgeving. Naast deze omschrijvingen van het begrip ruimtelijke ordening worden in de praktijk termen als ruimtelijke planning, ruimtelijk ontwerp, ruimtelijk beleid en planologie veel gebruikt en vaak in onderlinge afwisseling.

Volgens het Compendium van de Europese Ruimtelijke Planning uit 1997 wordt met ruimtelijke planning gestreefd naar het ordenen van het grondgebruik en de onderlinge relaties waarbij het doel is om de ruimteclaims af te stemmen met sociale, economische en milieudoelstellingen (European Commission, 1997). Daarmee ligt deze internationaal georiënteerde omschrijving van ruimtelijke planning dicht bij de Nederlandse definities van ruimtelijke ordening zoals hiervoor aangegeven. Ruimtelijke planning heeft betrekking op ‘the problem of coordination or integration of the spatial dimension of sectoral policies through a territorially-based strategy’ (Cullingworth and Nadin, 2006: 91, geciteerd in: United Nations, 2008: p. 1). Spit et al. (2016) definiëren in navolging van Voogd (1995, p. 5) ruimtelijke planning als ‘de systematische voorbereiding van beleidsvormende en uitvoerende handelingen die bewust gericht zijn op het interveniëren in de ruimtelijke ordening en op de organisatie van deze interventies ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren’ (Spit et al., 2016, p. 14). De Jonge (2009) sluit nauw bij deze omschrijving aan en ziet ruimtelijke planning als activiteiten die tot doel hebben om het (publieke) besluitvormingsproces te organiseren met behulp van ruimtelijke alternatieven. Zij onderscheidt ruimtelijke planning daarmee van ruimtelijk ontwerp dat de focus richt op het creëren, visualiseren en concretiseren van concepten en voorstellen die een rol spelen in het besluitvormingsproces (De Jonge, 2009). Het ruimtelijk ontwerp richt zich op de toekomstige fysieke vorm en inrichting van het grondgebruik, op de relaties tussen de vormen van grondgebruik, hun verschijningsvorm en op de manier waarop de nieuwe situatie kan ontstaan (Kempenaar, 2017).

Ruimtelijke beleid zijn de concrete bestuursmaatregelen om het ruimtelijke plan te verwezenlijken. Planologie is een van de wetenschapsgebieden (naast onder andere stedenbouw, economie en milieu) die in de ruimtelijke ordening een rol speelt. Spit et al. formuleren planologie als 'de wetenschappelijke reflectie op ruimtelijke planning' (Spit et al., 2016, p. 15). In dit onderzoek wordt het brede begrip 'ruimtelijke ordening' gebruikt waarmee de andere termen worden ingesloten.

2.5.2 Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en 2008

De Nederlandse ruimtelijke ordening is gebaseerd op een model waain de samenhang van hiërarchisch gecoördineerde publieke planvorming centraal staat. De oorsprong van de wetgeving ligt in de Napoleontische tijd en steunt op een grondwet met abstracte principes en een gelimiteerde rol voor rechters (Heurkens, 2012 op basis van Buitelaar, 2011). In 1965 is de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vastgesteld. In 2008 is deze wet vervangen door een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). In tabel 2.2 wordt in een vergelijkend overzicht het provinciaal instrumentarium van beide wetten weergegeven. De WRO van 1965 stamt uit de periode van de naoorlogse opbouw van de verzorgingsstaat. Ruimtelijke ordening werd gezien als de integratie van sectoraal beleid, als een vorm van 'comprehensive planning'. Publiek gefinancierde volkshuisvesting en modernisering van de landbouw golden als twee meekoppelende belangen die kenmerkend waren voor deze wetgeving (Ministerie van VROM, 2008a). De wet van 1965 gaat in principe uit van een gedecentraliseerd stelsel, waarbinnen bovengemeentelijke planologische beslissingen op gemeentelijk niveau dienden te worden geconcretiseerd. Gemeenten hebben van oudsher het primaat voor de ruimtelijke ordeningstaak (Lurks, 2001). Provincies konden op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965 voor één of meer gedeelten of voor het gehele grondgebied een streekplan opstellen, een ontwikkelingsplan dat echter niet rechtstreeks bindend was voor de burger. In de praktijk hebben alle provincies van deze bevoegdheid gebruik gemaakt waarbij aanvankelijk vooral voor kleinere deelgebieden werd gekozen. Provincies dienden bij het plan volgens de wet aan te geven in hoeverre het voorgenomen beleid was afgestemd op, dan wel leidde tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale waterhuishoudingsbeleid of het provinciale verkeers- en vervoersbeleid. De provincie had daarnaast de bevoegdheid om goedkeuring te onthouden aan het gemeentelijke bestemmingsplan. Net als het rijk had de provincie ook de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan een gemeente. Een bijzondere situatie deed zich voor in stadsregio's zoals Arnhem-Nijmegen en de regio Eindhoven waarin gemeenten vanwege het rijk verplicht samenwerk(t)en in een regionaal Openbaar Lichaam. De stadsregio's waren verplicht een regionaal structuurplan op te stellen dat door Gedeputeerde Staten moest worden goedgekeurd. Het regionaal

structuurplan is niet bindend voor burger en bedrijven maar heeft wel gevolgen voor de samenwerkende gemeenten. Het was indirect bindend voor de gemeenten, maar de directe doorwerking verliep via de provincie en niet via de stadsregio (Nirov, 2007).

TABEL 2.2 Vergelijking van provinciaal instrumentarium in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en de Wet ruimtelijke ordening van 2008. Bron: Auteur gebaseerd op: Provincie Zuid-Holland (2006a).

Doel van het provinciaal instrumentarium	WRO van 1965	Wro van 2008
Kaderstelling: formulering van provinciale visie en beleid	Streekplan: Ontwikkeling in hoofdlijnen, geen rechtstreekse binding voor burger	Structuurvisie: zelfbindend, verplicht voor hele grondgebied
Normstelling: sturen en beïnvloeden van gemeentelijk beleid	Vooroverleg ex art.10 BRO	Vooroverleg art.3.8 Wro 2008: Trits: vooroverleg, zienswijze, reactieve aanwijzing
	Goedkeuringsbevoegdheid: mogelijkheid onthouden van goedkeuring bij bestemmingsplan	Reactieve aanwijzing: Specifiek ingrijpen door provincie
	Verklaring van geen bezwaar: i.v.m. vrijstelling art.19	Reactieve aanwijzing: Specifiek ingrijpen door provincie
	Aanwijzingsbevoegdheid	Aanwijzingsbevoegdheid
	NIMBY-vrijstelling projecten	Provinciaal projectbesluit
		Provinciale verordening
Ontwikkelingsgerichte planvorming		Inpassingsplan = bestemmingsplan door provincie gemaakt: met voorkeursrecht en onteigeningsbevoegdheid
Actueel beheer van de ruimte	Bestemmingsplan: alleen verplicht voor het buitengebied	Bestemmingsplan: verplicht voor hele territorium. Voor 'laagdynamische gebieden' kan ook beheersverordening worden opgesteld
Verticale integratie	Provinciale Planologische Commissi	Provinciale Planologische Commissie

De WRO van 1965 kent geen nationaal planologisch plan, maar wel een nationaal planologisch beleid dat in de praktijk heeft geleid tot het uitbrengen van rijksnota's voor de ruimtelijke ordening (1e tot en met de 5e Nota voor de Ruimtelijke Ordening en Nota Ruimte). De wet heeft in de loop der jaren steeds meer centrale trekken gekregen, mede door de latere Tracewet (1993), de NIMBY-regeling (1994) en de eigen projectprocedure voor rijk en provincies (2000). In 1985 is de wettelijke basis voor rijksplanvorming in de vorm van de 'Planologische Kernbeslissing' (PKB) geïntroduceerd. Later is de 'Concrete beleidsbeslissing' als normatief, dus juridisch bindend onderdeel van de indicatieve plannen van rijk en provincie aan de wet toegevoegd. In de wet is de afbakening tussen rijks en provinciale ruimtelijke ordenings-taken niet duidelijk omschreven en dus erg afhankelijk van de wijze waarop rijk en provincie invulling geven aan hun bevoegdheden en mogelijkheden (Hageman, 2016).

TOC

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 is co-governance tussen de drie bestuurslagen een belangrijk onderliggend principe (Pojani & Stead, 2014). Op alle niveaus wordt een structuurplan vereist dat zelfbindend is. Net als in de wet uit 1965 ligt in beginsel de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau (OECD, 2017) Echter: rijk en provincies moeten over adequate sturingsmogelijkheden beschikken om de 'eigen verantwoordelijkheid' onder andere ingegeven door nationale of provinciale beleidsdoelen waar te kunnen maken. Bevoegdheden van rijk en provincies zijn in de Wet ruimtelijke ordening afgebakend met de criteria 'nationaal belang' en 'provinciaal belang'. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat het onderscheid in deze bevoegdheidsverdeling in de praktijk niet erg werkbaar is c.q. er altijd wel valt te motiveren waarom iets een provinciaal of nationaal belang is (Hageman, 2016).

De provinciale rol is in de Wro 2008 als volgt verwoord (Ministerie van VROM & Justitie, 2008b): 'Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken' (citaat uit Wro 2008, artikel 2.2, lid 1)

Met het in werking treden van de Wro 2008 is de provinciale goedkeurings-bevoegdheid voor gemeentelijke bestemmingsplannen vervallen. Indien sprake is van provinciale belangen kunnen Provinciale Staten voor gronden in de gemeenten een 'inpassingsplan' – een bestemmingsplan dat de provincie zelf maakt – vaststellen. In een provinciale 'verordening' kunnen regels worden opgenomen die zorgdragen voor een directe doorwerking van provinciale belangen in een bestemmingsplan. Daarnaast noemt de wet specifiek de'coördinerende taak' van de provincie bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid waarbij de provincie zelfs de medewerking van bestuursorganen zoals bijvoorbeeld (samenwerkende) gemeenten – zijnde niet rijksbestuursorganen – kan vorderen. In vergelijking met de wet van 1965 hebben de provincies in de Wet ruimtelijke ordening van 2008 beduidend meer ruimtelijke ordeningsbevoegdheden gekregen (via verordeningen en inpassingsplannen) waarmee het meer regionale taken naar zich toe kan trekken (Nirov, 2007).

Regionale Openbare Lichamen zoals stadsregio's daarentegen zijn vanaf 2008 minder machtig geworden, omdat ze geen formele juridische bevoegdheid meer hebben om een regionaal structuurplan vast te stellen. De wetgever vond het onverenigbaar dat de stadsregio's de ruimtelijke ordening vanuit de regio dwingend op konden leggen aan gemeenten vanwege het gebrek aan directe democratische

legitimering. Daarmee is de positie van de gemeenten juist weer versterkt. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kunnen gemeenten een samenwerkingsverband aangaan waarbij de wet in art. 106, lid 1 (nog altijd) spreekt van een taak betreffende ruimtelijke afstemmingsproblematiek die bij de toenmalige Wgr (plus)-regio zou berusten. De stadsregio hield dus nog wel enige bemoeienis met gemeentelijke ruimtelijke ordeningsproblematiek, maar alleen als de samenwerkende gemeenten in de stadsregio dit wensten. De stadsregio (of de metropoolregio als opvolger daarvan) kon voor ruimtelijke afstemmingsvraagstukken alleen nog gebruik maken van informele instrumenten zoals afspraken, convenanten, overleg en dergelijke (Nirov, 2007).

Naast de wettelijke taken kent de provincie taken die ze op eigen initiatief kan uitvoeren – autonome taken – en daarvoor financiën kan inzetten. Provincies hebben ook de plicht tot medebewind van rijkstaken (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen, 2008). Het rijk kan bij of krachtens een hogere regeling de medewerking van de provincie aan de uitvoering van hoger beleid vorderen (= medebewind). Het gaat dan veelal om complexe, vaak met elkaar samenhangende vraagstukken waarbij de bevoegdheid en deskundigheid van meer dan één overheid in het geding is en dus intensieve samenwerking in een netwerk geboden is. De provincie wordt dan expliciet als regisseur, integrator of coördinator door de rijksoverheid aangewezen (Van Lier, 2007).

2.5.3 Landinrichtingswet van 1985 en Wet inrichting landelijk gebied van 2007

Naast het planologische instrumentarium is specifiek voor het regionale schaalniveau – in dit onderzoek een tussenstedelijk, maar deels nog landelijk gebied waarin herinrichting aan de orde is – het instrument landinrichting beschikbaar. Landinrichting komt voort uit de op agrarische leest geschoeide ruilverkaveling waarbij de doelstelling van de landinrichting zich richt op de '….verbetering van de inrichting van het landelijke gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven.' (Ministerie van LNV et al., 1985, art. 4, Landinrichtingswet; Ministerie van LNV et al., Wet inrichting landelijk gebied 2006, herzien 2014; Heinen, 2020). Landinrichting heeft een bredere doelstelling dan de oorspronkelijke ruilverkaveling en geeft uitwerking aan de toegekende functies in het kader van de ruimtelijke ordening. Landinrichting heeft behalve voor de landbouw ook betekenis voor bijvoorbeeld het realiseren van een natuurnetwerk en het aanleggen van een recreatieve infrastructuur. Landinrichting is onderdeel van de huidige Wet inrichting landelijk

gebied (Ministerie van LNV et al., 2006, herzien 2014). De voorganger van de Wet inrichting landelijk gebied – de Landinrichtingswet van 1985 – voorzag in een volledige kolom van planvorming tot uitvoering van rijksoverheid tot regio. (Ministerie van LNV et al., 1985). Landinrichting was ingebed in integraal rijksbeleid, had een 'eigen' ministerie van Landbouw en Visserij, er was een Centrale Landinrichtingscommissie met een landelijk Voorbereidingsschema Landinrichting, een 'eigen' uitvoeringsorganisatie (Dienst Landelijk Gebied) en een eenheid voor grondverwerving (Bureau Beheer Landbouwgronden). Na de decentralisatie van de Landinrichting in 2007 naar de provincies, inclusief het rijksbudget voor investeringen in het landelijke gebied (Investeringsbudget Landelijk Gebied [ILG]) is landinrichting onderdeel van de huidige Wet inrichting landelijk gebied geworden [Wilg] (Ministerie van LNV et al., 2006, herzien 2014). De integraliteit van de Landinrichtingswet is in de Wilg verloren gegaan, omdat de wet zich feitelijk richt op het natuurbeleid en realisering van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) via de gedecentraliseerde rijksmiddelen in het ILG.

De provincie is conform de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) de verantwoordelijke bestuurslaag voor de inrichting van het landelijk gebied, in eerste instantie vanaf 2007 na gedeeltelijke decentralisatie samen met het rijk. Vanaf 2014 is een volledige decentralisatie naar de provincie doorgevoerd. Bij integrale gebiedsontwikkeling op de regionale schaal kan landinrichting zorgen voor samenhang en realisering van de gebiedsfuncties die zijn vastgelegd in de ruimtelijke ordening. Herverkaveling van gronden (samenvoegen, verdelen) vindt plaats op basis van een inrichtingsplan dat Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie vaststellen, net zoals GS bevoegd is het inrichtingsplan uit te voeren. Het inrichtingsplan – feitelijk is het een uitvoeringsplan – is de publiekrechtelijke basis voor het inzetten van 'afdwingbare' instrumenten van landinrichting zoals herverkaveling. De wet bepaalt dat het landinrichtingsplan financieel gedekt moet zijn. Om draagvlak voor een succesvol gebiedsproces onder (grond)eigenaren te creëren is actieve deelname en acceptatie van de inrichtingsopgave door participatie in een gebiedscommissie belangrijk (Ministerie van LNV et al., 2006, herzien 2014; Heinen, 2020).

2.5.4 Decentralisatie van rijkstaken

In het licht van de huidige discussie over de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat en de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid hiervoor zou moeten krijgen (PBL, 2021) is het saillant om in te gaan op de decentralisatie van rijkstaken die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Tot in het begin van de jaren 2000 was het rijk bepalend voor de ruimtelijke ordening van het land. Met de Vijfde Nota RO in 2001 die niet is vastgesteld omdat de regering voortijdig aftrad, trad een beleidsvernieuwing in met het motto 'centraal wat moet', decentraal wat kan'. Deze filosofie kreeg haar beslag in de Nota Ruimte in 2006 en de Wet ruimtelijke ordening in 2008 (Zonneveld & Zwanikken, 2016). Met het uitbrengen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) was de definitieve omslag naar een decentrale invulling van de ruimtelijke ordening bereikt. De SVIR was sterk geënt op het idee van krachtig functionerende decentrale overheden en een terugtredende rijksoverheid (Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, 2021).

De ingezette decentralisatie van het rijksbeleid liep parallel met het krachtig positioneren van het concept gebiedsontwikkeling, een praktijk die bij grotere gemeenten en provincies al volop ingang had gevonden. Projecten als Bloemendalerpolder bij Amstelveen, Meerstad bij Groningen en West Zeeuws-Vlaanderen zijn voorbeelden van regionale gebiedsontwikkeling uit die tijd (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005; NBW, 2015).

De zware inhoudelijke sturing door het rijk op het gebied van de ruimtelijke ordening is sinds het van kracht worden van de Wro in 2008 en de publicatie van de SVIR in 2012 verleden tijd. Door opheffing van het ministerie van VROM en afschaffing van de Planologische Kernbeslissing (PKB) zijn provincies de eerste overheid voor de ruimtelijke ordening geworden (Herweijer & Castenmiller, 2015). Bij het in werking treden van de Wet inrichting landelijk gebied in 2007 zijn de provincies- in eerste instantie samen met de rijksoverheid, maar vanaf 2014 volledig verantwoordelijk voor het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG), (Van Lier, 2007). De provincie krijgt van het rijk voor telkens een investeringstijdvak van zeven kalenderjaren de beschikking over een budget, dat het karakter heeft van een specifieke uitkering. Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid op het vlak van natuur, recreatie, toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. Het rijk houdt aanvankelijk tot 2014 bemoeienis met de invulling van dat beleid in de regio en stuurt mee op het niveau van doelstellingen. Vanaf 2014 wordt het ILG budget in het provinciefonds gestort (Ministerie van EL en I, 2012).

Provincies zijn na de decentralisatie de eerste overheid op het vlak van inrichting van het landelijk gebied. Daar staat tegenover dat met name op beleidsterreinen als natuur, lucht- en waterkwaliteit, sprake is van een grote invloed van EU-regelgeving. Ondanks de decentralisatie van bevoegdheden blijft de rijksoverheid binnen de Europese Unie aanspreekbaar op de juiste implementatie. Het rijk blijft evenzo medeverantwoordelijk voor de besluitvorming in EU-verband over de regelgeving die de ruimte voor eigen beleid (van de andere overheden) bepaalt. Zodoende bleef er ondanks de decentralisatie van taken in het fysieke domein een zekere centraliserende werking zichtbaar (RvS, 2016). De centraliserende werking wordt versterkt doordat de bijbehorende middelen voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken niet of niet volledig worden mee gedecentraliseerd en zoals bij landinrichting er substantieel op wordt bezuinigd.

Volgens de rijksoverheid is in de afgelopen jaren brede consensus ontstaan over de afbakening van het provinciale takenpakket. Gemeenten hebben de regie in het sociale domein, de provincies zijn aan zet in het ruimtelijk-economisch domein zoals ook in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte staat (Ministerie van BZK, 2013). Volgens het rijk heeft de provincie met haar huidige taken en bevoegdheden een belangrijke regionale regiefunctie. Aan de provincies is het de taak om deze regiefunctie waar te maken. Een vraag die daar bij hoort is of het de provincie door andere partijen ook wordt gegund. Inmiddels is de breed gedragen opvatting in de vakwereld zoals onder meer recent verwoord in het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur om de regierol van het rijk vanwege de grote ruimtelijke opgaven te versterken onder andere door meer inhoudelijke sturing van het nationale leefomgevingsbeleid en een eigen ministerie voor Ruimte met eigen budget (Rli, 2021).

2.5.5 De provincie in de regio

Van oudsher verhouden de begrippen‘streek’ en‘regio’ zich tot elkaar. Bosma (1993) ziet de streek als een natuurlijke entiteit. Een geografische eenheid met een gedeelde geschiedenis die langzaam geëvolueerd is door sedimentatie en traditie. De ondergrond van de streek heeft de identiteit van de bewoners beïnvloed. De eigenheid van de streek openbaart zich in de topografie en het landschap, maar ook in culturele aspecten als taal, bouwstijl en gewoonten. Als contrast daarmee is de regio meer een functioneel concept dat verwijst naar de bovenlokale samenhang van functies als landbouw, handel en dergelijke. De regio verhoudt zich volgens Bosma anders dan de streek niet in de eerste plaats tot de ondergrond, maar horizontaal tot andere regio’s. Regio’s werken samen of concurreren met elkaar en

kunnen van grootte of vorm veranderen waarmee ze meer dynamiek vertonen dan de streek. Bosma constateert dat de regio in de 20e eeuw als aandachtsgebied aan invloed heeft gewonnen ten koste van de streek. De regio is onderwerp van planning geworden (Bosma, 1993; De Zwart, 2015).

Nederland staat voor een aantal complexe opgaven om de samenleving en de economie te verduurzamen. Klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie en kringlooplandbouw zijn hier voorbeelden van. Deze opgaven overstijgen de lokale schaal en komen met name op het regionale schaalniveau bij elkaar. De opgaven moeten in de regio door het regionale netwerk concreet worden gemaakt in samenhang met de opgaven van de regio zelf zoals bijvoorbeeld de regionale infrastructuur, natuurherstel en de woningbouw (Rli, 2019). Het rijk definieert de regio in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) als de verzameling van formele instituties: provincies, metropoolregio's, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden en afzonderlijke gemeenten (Ministerie van BZK, 2020b). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) ziet de regio als een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied dat meestal ruimtelijk en ook bestuurlijk niet begrensd is. In bestuurlijk opzicht bestaat 'de regio' volgens het Rli niet. Er zijn talloze vormen van de regio, maar de regio is van niemand. Of beter gezegd: de regio is van iedereen, maar is bestuurlijk een 'zwart gat' (Rli, 2019), door anderen eerder aangeduid als het ondemocratische 'regionale gat' (Hajer et al., 2006; Ten Cate, 2019). Constructies uit het verleden om het 'regionale gat' te dichten zoals Wgr-plus regio's, stadsprovincies en landsdelen zijn stuk gelopen. Een positievere benadering gaat er vanuit dat de regio het schaalniveau is waarop veel economische activiteiten en dus het dagelijks leven van mens en bedrijf zich afspeelt, waar veel informele vormen van sturing en coördinatie ontstaan en de regio het strategisch schaalniveau is voor het oplossen van sectorale opgaven met ieder een bepaalde ruimteclaim (Verdaas et al., 2020a).

'De regio' is in dit onderzoek het schaalniveau boven de gemeente, maar onder de provincie, het gebied met geografische samenhang en bestuurlijke samenwerkingsstructuur (Verdaas et al., 2020a; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen [IFV], 2020), al dan niet met een formele status. Beleid, sturing en instrumentarium zijn nog maar weinig op de regio gericht (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020. Het belang en het aantal van deze regionale netwerken is het afgelopen decennium toegenomen (Theissen et al., 2017; Groenleer & Hendriks, 2018). De huidige metropoolregio's en andere samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben ook niet (meer) een RO bevoegdheid. Het is daarom niet raadzaam om opnieuw te zoeken naar een bestuurlijke oplossing die gepaard gaat met langdurige ideologische discussies (VROM Raad, 2008). Stel de regio en de gebiedsontwikkeling in de regio

centraal waarbij de coördinerende rol (Verdaas et al., 2020a) en het regionale besluit (Ten Cate, 2019) ligt bij de provincie voor de opgaven op de regionale schaal. Het rijk zet sinds kort in op een steviger rijksregie. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening formuleert in een brief aan de Tweede Kamer nationale ruimtelijke opgaven en doelen die de provincies zouden dienen te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven. De provincies mogen zelf bepalen of ze dat voor de hele provincie doen of kiezen voor het schaalniveau van regio's daarbinnen. Een vereiste is dat alle medeoverheden – inclusief rijkspartijen en private en maatschappelijke partijen – actief worden betrokken (Ministerie van BZK, 2022).

Het is kansrijk om in te zetten op regionale samenwerkingsarrangementen. De huidige regiodeals – onderlinge afspraken tussen nationale en decentrale overheden (NSOB, 2020) – zijn voorbeelden die bestuurlijk en/of financieel van aard zijn en daarmee de brug slaan naar gezamenlijke – door de verschillende schalen heen – regionale investeringsprogramma's (Van der Zande et al., 2019; Verdaas et al., 2020a; Schrijnen, 2020). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseert de minister van BZK om regio's de ruimte te geven om zelf te bepalen wie welke taak of maatschappelijke opgave uitvoert. Dat mag echter geen onbegrensde ruimte zijn. Er moet volgens de ROB een kader komen met uitgangspunten voor het besturen van regio's: onder meer de inhoud moet centraal staan, het bestuur moet democratisch gelegitimeerd zijn en een passend financieel arrangement hoort er bij (ROB, 2021a en 2021b).

Het grondgebied van de provincie omvat meerdere regio's uitgaande van de hantering van het begrip 'regio' in dit onderzoek. Zoals hiervoor is uiteengezet biedt de vigerende ruimtelijke ordeningswet van 2008 (Ministerie van VROM, 2008a) de provincie de mogelijkheid op het regionale niveau een regisserende rol te vervullen tussen gemeenten, private partijen en maatschappelijke organisaties bij de realisering van ruimtelijk beleid. In de nieuwe Omgevingswet (Ministerie van I & M, 2016) die naar verwachting binnenkort van kracht wordt en onder meer de Wet ruimtelijke ordening van 2008 vervangt, worden verschillende instrumenten genoemd die de provincie kan inzetten om sturend en besluitvormend richting gemeenten en marktpartijen op te treden (onder andere omgevingsvergunning, -verordening, projectprocedure en projectbesluit). Het is echter nog onduidelijk hoe dit uitwerkt in de beleidspraktijk, omdat er nog geen ervaring mee is opgedaan. In vergelijking met de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 ontbreekt in de Omgevingswet de bevoegdheid voor de provincie om bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid coördinerend op te treden.

2.6 Conclusies over de provincie

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de provincie diverse, zowel wettelijke als niet wettelijke mogelijkheden heeft om inhoud te geven aan de regionale ontwikkeling in tussenstedelijke gebieden en actief invulling kan geven aan een coördinerende en ordende rol in een netwerkomgeving.

De provincie heeft een democratisch gelegitimeerd en integraal bestuur met een open huishouding tussen het rijk en de gemeente in. Aan de oorspronkelijke klassieke provinciale taken als toezicht houden, controleren en toetsen zijn wettelijke, meer ordenende en coördinerende taken toegevoegd. Desondanks is de maatschappelijke betekenis van de provincie in vergelijking met de rijksoverheid en de gemeente beperkt gebleven, omdat de provincie wordt gezien als een bestuurdersorganisatie, onbekend bij de burger en waarvan de provinciegrenzen niet passen op de ruimtelijke opgaven die zich vaak op regionaal schaalniveau voordoen.

Besturen op regionaal niveau kent een complexe beleidspraktijk. De provincie als formeel instituut kan functioneren naast verlengd lokaal bestuur in bijvoorbeeld een metropoolregio en in ad hoc samenwerking in ‘soft spaces’ waarmee wordt geduid op non statutaire of informele planning in regio’s of processen. Visies en plannen van soft spaces bestaan naast, maar los van de formele ruimtelijke ordeningsplannen en processen van de gekozen bestuurslichamen. Het accent ligt daarbij op inhoudelijke opgaven die in samenwerking aangepakt worden. Het gebrek aan democratische legitimiteit van deze vorm van samenwerking wordt vaak gezien als een minpunt.

De provincie legt in haar takenpakket het accent op de fysieke omgeving en de bestuurlijke ‘good governance’ component. De regierol van de provincie is volgens de provincies zelf de kern van het provinciale takenpakket. De provincie wil een actief co-bestuur zijn dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partners in een netwerkomgeving naar oplossingen zoekt voor regionale opgaven. Door diverse auteurs wordt een breed scala aan provinciale rollen geschetst, variërend van rollen afgeleid van de formele‘harde’ positie van de provincie tot informele‘zachte’ rollen die geen wettelijke basis kennen. In de beleidspraktijk zoeken provincies naar (ad hoc) informele samenwerking met andere actoren in netwerken, gekoppeld aan een specifieke opgave en/of regio.

Niet alleen in Nederland, maar in veel Europese landen is de autonomie en macht van de regio toegenomen. De bevoegdheid voor ruimtelijke en fysieke planning is voor een deel overgeheveld van de nationale overheid naar het bestuur op het regionale

schaalniveau tussen gemeente en nationale overheid in. In de regio zijn diverse actoren veel meer gaan samenwerken. Er zijn echter grote verschillen tussen landen wat betreft bevoegdheden en de ruimtelijke schaal. De historische verankering is in elk land anders. In veel landen is de regionale ontwikkeling aan verandering onderhevig. De meeste landen combineren de planning voor de fysieke omgeving op regionaal niveau met sociale en economische planning. In verschillende landen is op de regionale schaal geen sprake van autonoom ruimtelijk beleid door en van de regio. Weliswaar is in Europa net als in Nederland een tendens van decentralisatie van bevoegdheden naar de regio zichtbaar, maar de onderlinge verschillen tussen de landen vanwege eigen geschiedenis, cultuur en politiek zijn groot. Derhalve is het resultaat van de globale vergelijking niet direct bruikbaar om een beter begrip te krijgen van de Nederlandse beleidspraktijk van regionale ruimtelijke ontwikkeling.

De provinciale taken in het domein van de ruimtelijke ordening liggen vast in wetgeving. De toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van 1965 hanteerde een decentrale opzet, waarbinnen bovengemeentelijke planologische beslissingen op gemeentelijk niveau dienden te worden geconcretiseerd. De WRO 1965 kende echter meerdere centrale trekken zoals bijvoorbeeld de invoering van de Planologische Kern Beslissing van het rijk. In de wet is voorts de afbakening tussen rijks en provinciale ruimtelijke ordeningstaken niet duidelijk omschreven en derhalve afhankelijk van de wijze waarop rijk en provincie invulling geven aan hun bevoegdheden en mogelijkheden. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 2008 kent een vergelijkbaar probleem. Bevoegdheden van rijk en provincies zijn afgebakend met de criteria ‘nationaal belang’ en ‘provinciaal belang’, maar in de praktijk is dat onderscheid niet erg werkbaar.

Provincies zijn wettelijk verplicht een of meer structuurvisies vast te stellen voor hun grondgebied en kunnen een inpassingsplan – een‘provinciaal’ bestemmingsplan – en een provinciale verordening vaststellen als een provinciaal belang in het geding is. De wet noemt daarnaast specifiek de‘coördinerende taak’ van de provincie bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid. Het is een mogelijkheid die al eerder in generieke zin in de Provinciewet was vastgelegd waarbij de provincie zelfs de medewerking van bestuursorganen – zijnde niet rijksbestuursorganen – zoals bijvoorbeeld (samenwerkende) gemeenten kan vorderen. Provincies hebben ook de plicht tot medebewind waarbij de provincie expliciet als regisseur, integrator of coördinator door de rijksoverheid kan worden aangewezen. De provincies hebben in de Wro van 2008 meer ruimtelijke ordeningsbevoegdheden gekregen dan in de WRO van 1965. Daarmee kunnen ze meer dan voorheen regionale taken naar zich toe trekken.

De provincie is conform de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied, in eerste instantie vanaf 2007 na gedeeltelijke decentralisatie samen met het rijk. Vanaf 2014 is een volledige

decentralisatie doorgevoerd. Bij integrale gebiedsontwikkeling op de regionale schaal kan de provincie via het inzetten van het landinrichtingsinstrumentarium zorgen voor samenhang en realisering van de gebiedsfuncties die zijn vastgelegd in de ruimtelijke ordening. Het rijk heeft echter haar invloed op de inrichting van het landelijk gebied behouden via financiële sturing van het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG).

Regionale Openbare Lichamen waarin gemeenten samenwerkten hadden op basis van de WRO van 1965 bijzondere ruimtelijke ordeningsbevoegdheden en waren onder meer verplicht om een regionaal structuurplan vast te stellen. Met de Wro van 2008 is deze formele juridische bevoegdheid vervallen en kunnen deze samenwerkingsverbanden niet meer dwingend optreden richting de gemeenten. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) hebben ze nog wel een beperkte taak betreffende de ruimtelijke afstemmingsproblematiek in de regio. Daarvoor staan alleen informele instrumenten zoals afspraken, convenanten, overleg etcetera ter beschikking.

Decentralisatie van rijkstaken heeft de 'wettelijke' positie van de provincie (en de gemeente) versterkt. Waar gemeenten de regie hebben in het sociale domein, zijn de provincies aan zet in het ruimtelijk-economisch domein of anders gesteld: het regionaal omgevingsbeleid is een provinciale taak. Het regionale ruimtelijke beleid voor onder andere verstedelijking, infrastructuur, economie en landelijk gebied ligt sinds de Wro van 2008 bij de provincie.

De regio wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het schaalniveau tussen de gemeenten en de provincie in. De regio is een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied dat meestal ruimtelijk en ook bestuurlijk niet is begrensd. De provincie heeft de mogelijkheid in de regio een regisserende rol te vervullen tussen gemeenten, private partijen en maatschappelijke organisaties in. Huidige en nieuwe opgaven zoals klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie en kringlooplandbouw overstijgen de lokale schaal en komen in de regio bij elkaar. De kunst is om deze opgaven in en door de regio concreet te maken in samenhang met de opgaven van de regio zelf.

Het rijk zet sinds 2022 in op een steviger rijksregie. Her rijk gaat nationale ruimtelijke opgaven en doelen formuleren die de provincies zouden dienen te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven. Een vereiste is dat alle medeoverheden – inclusief rijkspartijen, maar ook private en maatschappelijke partijen – actief worden betrokken. De gevolgen voor regionale gebiedsontwikkeling van dit nieuwe rijksbeleid konden in het voorliggende onderzoek niet meer worden meegenomen.

TOC

3 Theoretische verkenning

In het zoekproces naar een methodiek voor dit onderzoek wordt ingegaan op een aantal aspecten die centraal staan bij netwerkbenaderingen. In het meerlaages multi-actor aspect staat de samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke actoren centraal om gemeenschappelijke (ruimtelijke) doelen te realiseren. Binnen dit meerlaagse multi-actor aspect is de rol van het openbaar bestuur het tweede aspect om de analyse op te richten, in het bijzonder op bevoegdheden en rollen van de overheden bij netwerksturing. Het derde aspect gaat in op de rol van het ruimtelijke plan en de ruimtelijke planning binnen een netwerk. Plan en planning zijn steeds meer richtsnoer voor de toekomst en referentiekader voor het overleg geworden. De drie aspecten samen leveren bouwstenen op waarmee in het volgende hoofdstuk een analysekader voor het empirische onderzoek kan worden geconstrueerd.

3.1 Inleiding

Een belangrijk kenmerk van de (provinciale) overheid in het ruimtelijke domein is het acteren in een netwerkomgeving. Bij de formulering van de hoofdvraag van dit onderzoek is de netwerkbenadering een belangrijk element. De hoofdvraag van het onderzoek is: 'Hoe gebruikt de provincie in een netwerkomgeving haar bevoegdheden om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?' Het ontwikkelen van een methodiek waarmee beleidspraktijken kunnen worden geanalyseerd wordt benaderd vanuit drie aspecten die centraal staan in netwerkbenaderingen: (1) het meerlaagse multi-actor aspect waarin regionale gebiedsontwikkeling tot stand komt; (2) de invulling van de positie (met bijbehorende bevoegdheden) en rol van het openbaar bestuur c.q. de overheden; (3) de rol van het (ruimtelijk) plan en planning bij regionale gebiedsontwikkeling.

Het meerlaagse multi-actor aspect gaat in op het ontstaan van samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die nodig is om gemeenschappelijke (ruimtelijke) doelen te realiseren. De overgang van het government- naar het governance-model wordt verklaard als logische stap in een maatschappelijk ontwikkelingsproces. Voortdurende interactie tussen actoren, onderlinge afhankelijkheid en de varieteit aan actoren en belangen zijn kenmerken van dit aspect (Klijn & Koppenjan, 1998; Teisman et al., 2018).

Het tweede aspect vanuit het openbaar bestuur c.q. de overheden is een verbijzondering van het meerlaagse multi-actor aspect. Het gaat in op de wettelijke bevoegdheden, legitimiteit en systeemverantwoordelijkheid waarmee overheden kunnen sturen naast de informele sturing van de overheid via deelname in een participatief beleidsproces. Verschillende typen van provinciale sturing worden onderscheiden net als daarvan afgeleide routes voor ruimtelijk beleid (Van der Steen & Van Buuren, 2018)

Het derde aspect vanuit plan en planning is een volgende verbijzondering en gaat in op (veranderingen in) planningssystemen en welke planvormen mogelijk zijn. Toegelicht wordt hoe de betekenis van het plan is getransformeerd van een eindplan naar een procesplan en steeds meer het richtsnoer voor de toekomst en referentiekader voor het overleg is geworden. Dat levert ruimtelijke modellen op die bruikbaar zijn voor regionale planvorming.

Tussen de verschillende aspecten die hieronder worden geadresseerd zit een zekere overlap. Dit is een gevolg van de keuze om de rol van de provincie te benaderen vanuit een netwerkbenadering. Dit klinkt in alle drie aspecten door. De drie

aspecten samen bieden de bouwstenen die de leidraad zijn voor een empirische onderzoekmethodiek c.q. analysekader om beleidspraktijken mee te identificeren, analyseren en vergelijken.

3.2 Meerlaagse multi-actor aspect

Overheden zijn steeds meer één van de vele partijen geworden die publieke goederen en diensten aanbieden of organiseren. De overheid maakt plannen voor onder meer woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen, financiert de uitvoering ervan of maakt via wet- en regelgeving mogelijk dat andere partijen de plannen kunnen uitvoeren. Het begrip 'governance' is gebruikt om dit verschijnsel te beschrijven. Hiermee wordt gedoeld op een gerichte, minder-hiërarchische samenwerking tussen diverse publieke en private partijen, ook benoemd als actoren, participanten of stakeholders in een domein waarin voorheen de overheid ('government') exclusief opereerde. In Nederland zijn overheden in principe actieve partijen die plannen en publieke investeringen gebruiken voor ruimtelijke ontwikkeling. De private sector is vooral reactief en historisch gericht op realisatie van projecten. De Nederlandse publiek-private verhouding leent zich voor een actieve sturende overheid die is gebaseerd op een overlegcultuur (Heurkens, 2012).

3.2.1 Netwerken en ketens

Governance is een breed begrip waar vaak al het netwerkaspect is inbegrepen (zie bijvoorbeeld Rhodes, 1997). De diverse partijen die samen 'besturen' zijn als een netwerk te beschouwen. Het bijvoeglijke naamwoord 'netwerk' voegt daaraan een nuancering toe: het gaat om het gebruik van netwerken om bepaalde doelen te bereiken (Sørensen & Torfing, 2007). Deze opvatting van netwerk governance (netwerksturing) lijkt goed te passen bij de samenwerking in de te onderzoeken beleidspraktijken in deze studie. Tot in de tachtiger jaren van de vorige eeuw waren de instellingen het organiserende principe. In de 21e eeuw zijn het netwerk en de keten het organiserende principe geworden. Als je het organische principe accepteert, zegt Teisman (2014), kun je ook oog krijgen voor het zelf-organiserend vermogen van het systeem dat elke keer weer anders zal functioneren dan in het verleden (Teisman, 2014, 2016).

Netwerken ontstaan doordat partijen elkaar regelmatig tegenkomen. Ze wisselen kennis uit, maken gedeelde agenda's en komen tot gedeelde projecten. Als partijen in het netwerk iets moeten presteren, moeten ze dat wat steviger organiseren. Het gaat dan om de organisatie van een publieke productieketen van diensten of investeringen. Dit ketenresultaat hangt af van de performance van alle ketenpartners op hun eigen kerntaken maar ook en steeds meer op de mate waarin er sprake is van zorgvuldige koppelingen in de keten die elkaar versterken. Partijen dienen gezamenlijk op een effectieve manier de keten op te bouwen en daarbij afspraken te maken over het gehele proces van 'aanjagen van de gebiedsontwikkeling', de bijdragen van de partners en de wederzijdse erkenning van elkaars meerwaarde en afspraken over de regie in de keten en over de manier waarop partijen samen verantwoording afleggen over gezamenlijk behaalde resultaten (Teisman en Voermans, 2017). Maar samen verantwoording afleggen is in de beleidspraktijk nog uitsluitend belegd bij organisaties. Hoe het ook zij, het principe van een netwerk en keten is dat er meerdere actoren actief zijn die gezamenlijk opereren – vanuit een multi-actor benadering – om een gemeenschappelijk doel te bereiken.

3.2.2 Collaboratief model

De multi-actor benadering is gebaseerd op inzichten uit diverse disciplines: organisatiekunde, economie, politiek, sociologie (Van Bueren, 2009). De benadering is geschikt om bestuurlijke processen in complexe situaties te verklaren. Bij ingewikkelde vraagstukken – de te onderzoeken praktijken lijken dat te zijn – zijn veel actoren betrokken wat kan leiden tot verandering van de beslissingen (Cohen et al., 1972). De multi-actor benadering was een reactie op het rationele model dat uitgaat van hiërarchische sturing, met complete, wetenschappelijke en deskundige informatie (Simon, 1957; Lindblom, 2009, 1959; Dunn, 1981) waarbij de overheid in de rol van 'marktmeester' optrad (Teisman & Voermans, 2017). De multi-actor benadering is de basis voor het collaboratieve model en benadrukt de overgang van government naar governance (Hajer & Wagenaar, 2003) ingebed in een institutionele context van zelfstandig opererende actoren en netwerken. De overheid zit hier in haar rol als 'ketenpartner' (Teisman & Voermans, 2017). In theoretisch perspectief komt beleid tot stand in hecht verweven netwerken tussen een groot aantal actoren in een bepaalde beleidssector. In zo'n netwerk zijn actoren afhankelijk van elkaar en kunnen ze hun eigen doelen niet realiseren zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren (Klijn, 1996; Rhodes, 1990). Scharpf (1978) wijst ook op de dynamiek die betrekking heeft op de uitkomsten van interacties en op strategieën van de betrokken actoren. Het uiteindelijke resultaat is een gevolg van een complex samenspel van strategieën van alle actoren.

De nieuwe manier van beleid maken via netwerksturing werpt de vraag op hoe actoren omgaan met de aard van de leegte, met veranderende regels, rollen en verantwoordelijkheden, maar ook met het zoeken naar strategieën om de leegte te vullen of juist te benutten. Met institutionele leegte wordt gedoeld op een gat tussen bestaande regels en instituties en hun effectiviteit en legitimiteit. Volgens Hajer (2003) duidt institutionele leegte – door hem 'institutional void' genoemd – op het handelen in een 'lege' ruimte: een ruimte zonder algemeen geaccepteerde regels en normen voor politiek handelen en vorming van beleid (Hajer, 2003). Bronnen van institutionele leegte zijn bijvoorbeeld privatisering en liberalisering van overheidstaken, de snelle technologische ontwikkelingen en deregulering. Het begrip institutionele leegte stoelt op North's (1990) definitie van institutie als het geheel van formele en informele normen en waarden die gezamenlijk de regels van het spel vormen en daardoor het gedrag van de actoren mede vormgeven. Traditionele beleidsinstrumenten die gekoppeld zijn aan de klassieke organisaties zijn niet meer voldoende om problemen op te lossen. Problemen overstijgen het patroon van normen en waarden, organisaties en sectoren en soms ook landen. Problemen zijn niet langer gebonden aan tijd en plaats. De macht om de problemen op te lossen is versnipperd (Van Bueren & Klievink, 2018). Hajer spreekt over meerlagig, polycentrisch bestuur en over beleidsarrangementen als centrale begrippen in het governance-model (Hajer, 2003). Iets dat Teisman (2001) met vergelijkbare termen als multi-level, multi-actor en multi-agency eerder had benoemd. Met deze andere invulling van de beleidsopgave veranderde tegelijkertijd ook de regels van het spel en ontstonden nieuwe handelingspatronen.

Lag in eerste instantie (in het wetenschappelijk onderzoek) de nadruk op de invloed van de structuur van het netwerk op het beleidsproces (netwerkmanagement), later werd het netwerk zelf, het ontstaan, de ontwikkeling en dergelijk het terrein van onderzoek (Sørensen & Torfing, 2007). Deze benadering vanuit het procesmanagement onderzoekt de invloed van het proces, de interactie, de besluitvorming en het overleg op de structuur van het netwerk met veel aandacht voor communicatie en overleg. Een tijdrovend en onnodig gecompliceerd proces kan hiervan het gevolg zijn evenals een waterig compromis. Netwerk- en procesmanagement komen veelal naast elkaar voor (Van Bueren, 2009). Al met al is er niet een eenduidige benadering van beleidsnetwerken en beleidsprocessen, maar een diversiteit aan vormen die elk de nadruk leggen op verschillende delen van het netwerk en de manier waarop deze beleidsprocessen beïnvloedt, net zoals het netwerk zelf er heel verschillend uit kan zien (Ansell & Gash, 2006).

3.2.3 Netwerken en actoren analyseren

Om netwerken te analyseren onderscheidt Van Waarden (1992) zeven dimensies die veel gelijkenis vertonen met de elementen die Sørensen en Torfing (2007) noemen: actoren, functies, structuur, institutionele relaties, spelregels, machtsrelaties en actorstrategieën. Van Bueren et al. (2003) hanteren een driedeling: als reeks van interacties (afgeleid van Allison, 1971; Axelrod, 1984; Scharff 1997), arena's als plaats waar actoren acteren (Cohen et al., 1972; Koppenjan, 1993) en netwerken van stabiele relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren (Rhodes, 1997; Kickert et al., 1997). Meerdere netwerken en meerdere arena's zijn mogelijk (Van Bueren et al., 2003). Ook Enserink et al. (2010) wijzen er op niet alleen netwerken, maar ook actoren te analyseren . Hij omschrijft een actor als een sociale entiteit, een persoon of een organisatie die kan optreden of in ieder geval invloed uit kan oefenen op een beslissing. Met andere woorden: actoren zijn die partijen die een bepaald belang in het systeem hebben en/of die enig vermogen hebben om dat systeem te beïnvloeden, hetzij direct, hetzij indirect. Hij onderscheidt vier dimensies: (1) Het netwerk zelf als patroon van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren (Klijn, 1997); (2) Met daarin percepties van de actoren: beeld van de omgeving van de actoren, 'neutraal'; (3) Waarden: richting waarin actoren willen bewegen, doelen, standpunten, voorkeuren etcetera, 'normatief'; (4) Middelen van actoren om doelstellingen, regels, relaties te beïnvloeden of te realiseren. Gerelateerd aan macht en invloed.

Een veelgebruikte analysemethode is de 'stakeholder analyse' die is gericht op middelen en onderlinge afhankelijkheden van actoren (Enserink et al., 2010). Deze methode is gericht op de omgeving van de stakeholder om de mogelijkheden voor samenwerking te maximaliseren en de bedreigingen te minimaliseren (Freeman, 1984; Bryson, 2004). Enserink et al., gebaseerd op hun stakeholder analyse methode (met kenmerkende focus op macht en belangen van actoren), maar daaraan toegevoegd de netwerkstructuur en de perceptie van de actoren, onderscheidt in de analyse achtereenvolgende stappen zoals de formulering van een probleem, de inventarisatie van de betrokken actoren en de formele taken, bevoegdheden en relaties van de actoren volgens de huidige wetgeving. Daaropvolgende stappen hebben betrekking op de netwerkstructuur en de perceptie van de actoren zoals het bepalen van de interesses, doelstellingen en probleempercepties en het in kaart brengen van de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren. Als laatste stap noemen ze het bepalen van de gevolgen van de voorgaande bevindingen met betrekking tot de formulering van het probleem (Enserink et al., 2010).

3.2.4 Conclusies meerlaagse multi-actor aspect

Waar in het verleden de overheid als 'government' in het ruimtelijke domein exclusief opereerde, is de huidige werkwijze (governance) dat via een gerichte, niet-hiërarchische samenwerking tussen publieke en private partijen gemeenschappelijke doelen worden nagestreefd. In netwerken bouwen partijen gezamenlijk het netwerk en de keten op en maken daarbij afspraken over het hele proces van 'aanjagen van de gebiedsontwikkeling', de bijdragen van de partners en de wederzijdse erkenning van elkaars meerwaarde. In het government-model waren de instituties het organiserende principe. In het governance-model zijn het netwerk en de keten het organiserende principe geworden. Klassieke instituties met hun traditionele beleidsinstrumenten zijn niet meer voldoende voor de huidige (ruimtelijke) opgaven. Problemen overstijgen organisaties en instituties, sectoren en schaalniveaus, soms zelfs ook landen. Problemen zijn niet langer gebonden aan tijd en plaats. De macht om de problemen op te lossen is versnipperd. Mult-level aanpak, polycentrisch bestuur en beleidsarrangementen zijn centrale begrippen in het governance-model waar actoren nieuwe spelregels maken.

In de literatuur worden verschillende handreikingen gedaan voor het identificeren en analyseren van de provinciale rol als netwerk- en ketenpartner in complexe gebiedsprojecten. Begrippen als netwerkstructuur, rol en perceptie van (andere) actoren, interactie tussen actoren, opgave, middelen en proces zijn bruikbare indicatoren bij de reconstructie van beleidspraktijken.

Nieuw (ruimtelijk) beleid komt – zoals hiervoor aangegeven – tot stand in hecht verweven netwerken en ketens tussen een groot aantal actoren. In zo'n netwerk zijn actoren afhankelijk van elkaar en kunnen ze hun eigen doelen niet realiseren zonder middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Dit collaboratieve model dat gebaseerd is op de multi-actor benadering is geschikt voor de reconstructie van complexe, ruimtelijke gebiedsprocessen die in dit onderzoek centraal staan. De reconstructie richt zich bij voorkeur op structuurkenmerken als zelfstandig opererende actoren en netwerken waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn en op de invloed van het proces, de interactie, de besluitvorming en het overleg in het netwerk.

Netwerken zelf kunnen er heel verschillend uit zien. De diversiteit aan vormen die elk een andere nadruk leggen op delen van het netwerk en op de manier waarop deze beleidsprocessen beïnvloeden, maakt dat er niet een eenduidige aanpak is voor het analyseren van netwerken en actoren en hun onderlinge interacties. Er zijn wel diverse praktische benaderingen om met behulp van het collaboratieve model gebiedsprocessen te analyseren. Veel genoemde kernwoorden daarbij zijn onder andere: actoren, netwerken, arena's, structuur, interacties, thema's, opgaven, procesmanagement, percepties, strategieën, spelregels en middelen.

3.3 Positie en rol van de overheden

3.3.1 Sturing vanuit macht en gezag

Waar hiervoor is aangegeven hoe beleidsvorming in netwerken door inzet van meerdere actoren tot stand komt, ligt in deze paragraaf het accent op de specifieke rol die de rijks- en provinciale overheid kan hebben bij het beïnvloeden c.q. sturen van de beleidsvorming in netwerken. De bijzondere positie van de provinciale en rijksoverheid als een van de actoren in het netwerk wordt ontleend aan de wettelijke bevoegdheden die deze actoren hebben. Daarbij kan vanuit een bestuursrechtelijke optiek sturing worden gezien als doorwerking van beleid van een 'hogere' overheid naar een 'lagere' overheid. Sturing is het '….doen handelen volgens een vastgestelde koers of beleid' (Braam, 1986, p. 95). Geelhoed (1983) definieert sturing als '……op één doel gerichte machtsuitoefening waarbij het bereiken van af te bakenen doelen voorop staat' (Geelhoed, 1983, p. 7). Hageman (2016) typeert overheidssturing als '….de op één of meer beleidsdoelen gerichte uitoefening van gezag door een onpersoonlijke, ambtelijk georganiseerde overheid (Hageman, 2016, p. 17). Ruimtelijke sturing is volgens Hageman '……de aanwending van publiekrechtelijke bevoegdheden door nationale of provinciale bestuursorganen ter verwezenlijking van beleid dat gericht is op het faciliteren of het tegengaan van een of meer ruimtelijke ontwikkelingen' (Hageman, 2016, p. 21). Waar in de literatuur sturing zowel vanuit macht als gezag wordt benaderd is het raadzaam om in dit onderzoek 'macht' te binden aan de formele bevoegdheid van de overheid om te sturen in beleidsprocessen. 'Gezag' daarentegen is vooral de wijze waarop de overheid met de bevoegdheid omgaat, de begrenzing kent van haar bevoegdheid en andere actoren betrekt bij de sturing. Om in een netwerkomgeving te kunnen functioneren als overheid moet de macht de gedaante van gezag hebben aangenomen.

De bevoegdheid van de overheid wordt door het recht begrensd. In een rechtstaat is de overheid gebonden aan maat en regel. De overheid moet vanwege verschillende uiteenlopende belangen een meer arbitrerende rol aannemen. De provincie moet in voorkomende gevallen kiezen uit uiteenlopende of onderling tegenstrijdige belangen. Vanuit een sociaalwetenschappelijke invalshoek is in de 'gezags'-benadering van sturing de overheid een van de actoren in een netwerk die macht uitoefent om doelen te verwezenlijken. Macht en gezag zijn een waarborg om het provinciale belang of breder: het publiek belang samen met andere overheidsactoren onderling te dienen (Hageman, 2016).

De rechtstatelijke, op wettelijke macht gebaseerde benadering zoals hiervoor toegelicht is voor een verklaring van het provinciaal functioneren in complexe gebiedsprojecten onvolledig. De klassieke organisaties van de staat zijn uitgedaagd om mee te gaan in de vernieuwing in het denken over participatie en democratie (Hajer, 2003). Vooral op het lokale niveau zijn er initiatieven van ondernemende burgers en organisaties (zie bijvoorbeeld windmolencoöperaties) die niet zozeer op beleid en instituties zijn gericht, maar op het realiseren van hun eigen, lokale doelstellingen die overigens ook een publiek belang kunnen dienen. Op het regionale niveau zijn er vergelijkbare voorbeelden bij het vinden van plekken voor bijvoorbeeld centrale windturbinelocaties of de aanleg van een nieuwe weg. Provinciale voorstellen roepen soms flinke weerstand op van burgergroepen, al of niet in gezamenlijk optreden met de lokale overheid. Burgers ontwikkelen daarbij veelal alternatieven die zij veel liever gerealiseerd zien.

De netwerkconfiguratie in provinciale beleidspraktijken, gekarakteriseerd door een participatief en democratisch beleidsproces met invloed van meerdere actoren, vraagt om een meer omvattende verklaring. Het model van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) dat hieronder wordt toegelicht kan daarbij behulpzaam zijn.

3.3.2 Vormen van overheidssturing

Voor het realiseren van publieke waarden zijn vier perspectieven c.q. vormen van provinciale sturing te onderscheiden (zie figuur 3.1), weergegeven in een kwadrant (Bourgon, 2011; Hajer & Van der Steen et al., 2014). Er wordt onderscheid gemaakt op twee variabelen. Ten eerste de verhouding tussen nadruk op concrete resultaten (boven) en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (onder). Ten tweede kan sturing gezien worden als van binnen naar buiten (links), als de overheid die de samenleving stuurt. Maar sturing kan zich ook voordoen in een meer interactieve vorm, waarin de samenleving zelf stuurt en sturing over de verbinding van buiten naar binnen gaat (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op provinciale sturing opleveren. Elk kwadrant kent haar eigen benadering van het ‘voeren van regie’ door de overheid.

TOC

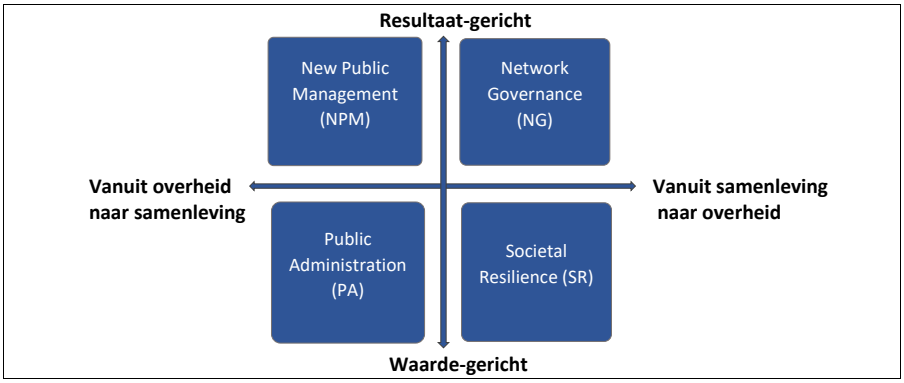


FIG. 3.1 Vier vormen van overheidssturing. Bron: Hajer & Van der Steen et al. (2014), vrij naar Bourgon (2011).

De vier perspectieven zoals weergegeven in figuur 3.1 die dat oplevert met de bijbehorende vorm van overheidsregie zijn:

- **De rechtmatige overheid (PA: linksonder):** legitimiteit en rechtmatigheid als basis, hiërarchische sturing, een duidelijk mandaat en heldere verantwoordelijkheden, regels en procedures. De vorm van regie is het inrichten en uitlijnen van het speelveld;

- **De presterende overheid (NPM: linksboven):** efficiënt en meetbare resultaten; overheid is opdrachtgever en de burgers zijn klanten. Regie is hier het inrichten van een raamwerk van financiële prikkels en prestatieafspraken waarbinnen partijen kunnen bewegen;

- **De netwerkende overheid (NG: rechtsboven):** resultaatgerichte coalities en akkoorden, overheid en samenleving sturen gezamenlijk. De passende regie is het vermogen om samen met en naast anderen tot inrichting en afspraken te komen;

- **De participerende overheid (SR: rechtsonder):** maatschappelijke dynamiek als basis. Regie van de overheid is het vinden van aansluiting op maatschappelijke dynamieken en het mogelijk maken daarvan.

Het is verleidelijk om de vier perspectieven te zien alsof het opeenvolgende stappen zijn, die de organisatie op weg naar een hogere vorm van ontwikkeling één voor één doorloopt. Dat is niet het geval. Het zijn perspectieven die tegelijkertijd aan de orde zijn. De kwadranten liggen als laagjes over elkaar heen en zijn gelijktijdig relevant (Van der Steen et al., 2015). Rechtmatigheid en prestatie vormen de basis waarop andere 'laagjes' komen te liggen. Overheidsorganisaties zijn mengvormen waarin elementen uit de verschillende kwadranten tegelijk aan de orde zijn.

Van der Steen en Van Buuren (2018) passen de beleidsbenadering vanuit de rollen van de overheid toe op routes voor ruimtelijk beleid (zie figuur 3.2). Ze zien daarbij de meeste kansen voor de participatieve en de maatschappelijke beleidsontwikkeling als mogelijke route voor ruimtelijk beleid. Deze routes lijken ook in de te onderzoeken complexe beleidspraktijken met meerdere actoren het meest voor de hand te liggen als verklaring voor de ruimtelijke ontwikkeling.

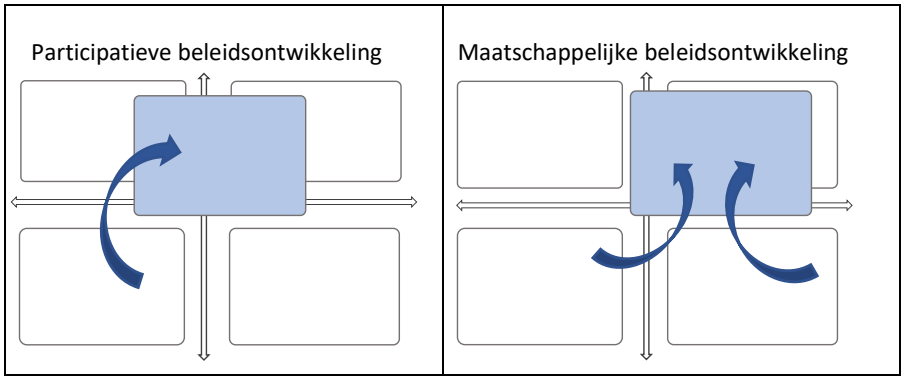


FIG. 3.2 Participatieve en maatschappelijke beleidsontwikkeling als routes voor ruimtelijk beleid. Bron: Auteur gebaseerd op: Van der Steen & Van Buuren (2018).

Bij participatieve beleidsontwikkeling neemt de overheid de leiding in een participatief proces. Er is samenwerking met maatschappelijke organisaties, maar rondom door de overheid geïdentificeerde opgaven en in een door de overheid gevormde constellatie, vaak via maatschappelijke koepels en vertegenwoordigende partijen. Bij de maatschappelijke beleidsontwikkeling schept de overheid ruimte voor maatschappelijke organisaties via concrete programmalijnen. De overheid nodigt uit en treedt op in partnerschap vanuit een nevengeschikte positie. Partijen benoemen samen de opgaven die voor hen belangrijk zijn en waar ze hun inspanningen omheen willen organiseren. De overheid kan dat proces op gang brengen, bijvoorbeeld door lange termijn ambities te benoemen en anderen uit te nodigen om bij te dragen. In

de derde optie – de maatschappelijke zelfsturing – bepalen maatschappelijke partijen zelf de issues, smeden zelf allianties. De overheid kan hierop inspelen, maar het is toch vooral een maatschappelijke doe-het-zelf-operatie. Het is zelfsturing, maar de overheid treedt daarin wel sturend op: door mogelijk te maken, te verbinden, energie te geleiden en waar nodig leemtes in te vullen. Deze optie lijkt veel minder geschikt om het bestuurlijke proces in de te onderzoeken cases te verklaren.

In al deze opties voor beleidsontwikkeling door de overheid zijn in een open planproces communicatie met en participatie van private en maatschappelijke actoren belangrijke basisprincipes. Van oudsher bestond de communicatie uit 'zenden' vanuit de overheid in één richting (voorlichten), later gevolgd door 'raadplegen' waarbij de ontvanger meer in beeld komt (inspreken). Beide opties horen vooral bij de linker helft van het kwadrantenmodel. In de rechter helft is veel meer sprake van directe interactie tussen overheid en maatschappij waarbij het over en weer 'adviseren' over gaat in 'coproduceren' en 'meebeslissen' met een welhaast gezamenlijke verantwoordelijkheid voor product en proces. Gaandeweg is daarmee zowel het invloedsniveau als het participatieniveau toegenomen (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2003).

3.3.3 De legitieme overheid

Legitimiteit is een belangrijke drager van het openbaar bestuur en de basis voor een rechtmatige overheid, het kwadrant linksonder in het hiervoor geschetste model. Legitimiteit heeft volgens Luhman (1975) te maken met '….een algemene bereidheid om binnen een bepaalde marge een beslissing te aanvaarden waarvan de inhoud nog niet bekend is' (geciteerd in : Van Buuren et al., 2014, p. 3). Juridische principes en procedures houden nauw verband met rechtvaardigheid en billijkheid (Rawls, 1971), maar administratieve acties moeten gebaseerd zijn op verworven bestuurlijke macht, op een wettelijke basis of zelfs op de grondwet (Prakke & Kortmann, 2004). Legaliteit, maar ook het principe van 'goed bestuur' en het principe van 'eigendom' zijn belangrijk voor legitimiteit (Fuller, 1964; Addink, 2005, geciteerd in Van Buuren et al., 2014, p. 4). Het is de plicht van de overheid om alleen bevoegdheden te gebruiken om de redenen waarom ze zijn verleend, om machtsmisbruik te voorkomen en om een eerlijke, redelijke en evenredige balans te creëren tussen publieke en private belangen (Van Buuren et al., 2014). Legitieme besluitvorming moet gebaseerd zijn op adequate en relevante informatie uit onderzoek en raadpleging van belanghebbenden. Burgers moeten worden geïnformeerd en in de gelegenheid zijn om hun mening en interesses kenbaar te maken (Ebbesson, 2010). De beslissingen van de overheid moeten weerspiegelen hoe verschillende visies een rol hebben gespeeld. Deze eisen van fatsoen en goed bestuur moeten ervoor zorgen dat beslissingen procedureel eerlijk zijn.

Bij legitimiteit in een netwerkbenadering ligt de focus op participatie en democratie, overleg en overeenstemming (Tompkins et al., 2008). Legitimiteit kent specifieke elementen als input en output legitimiteit en de kwaliteit van interacties tussen actoren (Van Buuren et al., 2014). De mogelijkheid voor actoren om deel te nemen en de reikwijdte van de besluitvorming te beïnvloeden is een voorwaarde voor legitimiteit (Scharpf,1997). De kwaliteit van interactie en de mate waarin stakeholders elkaar proberen te begrijpen en reflecteren op hun eigen aannames en percepties zijn randvoorwaarden voor een proces dat door deelnemers als legitiem wordt geïdentificeerd (Dryzek 1990; Pahl-Wostl et al., 2008 geciteerd in: Van Buuren et al., 2014). 'Output legitimiteit' geeft aan in hoeverre de uitkomsten van processen de input van stakeholders weerspiegelen (Scharpf, 1997). Uiteindelijk is legitimiteit afhankelijk van het oordeel van belanghebbenden. Een open en interactief proces is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor legitieme uitkomsten. Dit laatste is afhankelijk van de bereidheid van politici en autoriteiten om de uitkomsten te adopteren (Edelenbos, 2005). Daarin speelt mee hoe in een bredere maatschappelijke context de politieke ruimte – de institutionele leegte van Hajer zoals hiervoor in paragraaf 3.2.2 uiteengezet – wordt opgevuld. Het neoliberale discours met nadruk op marktwerking, new public management, decentralisatie, deregulering en op sommige terreinen een terugtredende overheid heeft (nog) geen nieuw ingevulde institutionele ruimte opgeleverd. Het neoliberale discours en het discours van de verzorgingsstaat vanuit de sociaaldemocratie zijn principieel verschillend inclusief de bijbehorende normen en waarden die zijn verankerd in onze instituties. Er lijkt nog geen oplossing te zijn voor dit permanente schuren van de twee waardensystemen met bijbehorende institutionele regimes. De keuze om volledig te conformeren – en daarmee ook te legitimeren – aan de een dan wel aan de ander is onacceptabel voor verschillende groepen van actoren (Van Bueren en Klievink, 2017 naar: Hajer, 2003).

3.3.4 De systeemverantwoordelijke overheid

Een specifieke rol van de overheid is haar verantwoordelijkheid voor het systeem. Daar waar publieke waarden aan de orde zijn is het van belang dat er een instelling is die er zorg voor draagt dat het systeem goed blijft functioneren: een systeemverantwoordelijke. Een systeem is door de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) gedefinieerd als '…..een stelsel van partijen en instituties die met elkaar zorgdragen voor bescherming van publieke waarden' (RVS, 2016, citaat p. 24). Daarin kan volgens de RVS de systeemverantwoordelijke overheid verschillende gedaanten aannemen: bewaker, strateeg, idealist en manager.

Door het toenemend grensoverschrijdende karakter van maatschappelijke problemen zijn overheden steeds sterker op elkaar aangewezen. Samenwerking tussen overheden is meer dan ooit onontbeerlijk. Enerzijds zijn taken niet meer exclusief aan één bestuursorgaan of bestuurslaag toebedeeld, maar veelal een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere overheden. Anderzijds zijn de taken via een heldere rolverdeling binnen het stelsel toebedeeld. Elk bestuursorgaan afzonderlijk heeft duidelijk omschreven verplichtingen die het in nauwe samenwerking met andere bestuursorganen vervult en waarop het bestuursorgaan vervolgens ook aanspreekbaar is (RvS, 2016).

Het begrip systeemverantwoordelijkheid heeft een inherente ambiguïteit in zich. De verantwoordelijkheid is belegd bij het systeem (de wetgever) én bij een decentraal bevoegd gezag (Van der Steen et al., 2016). Een gedeelde verantwoordelijkheid dus zoals ook te zien bij het onderscheid in de Wet ruimtelijke ordening tussen'nationaal belang' en'provinciaal belang'. De praktische vraag is hoe met die ambiguïteit wordt omgegaan. Van der Steen et al (2016) geven als opties om dit langs een inhoudelijke route of langs een procesmatige route te benaderen. '…Een inhoudelijke oplossing bestaat er uit dat betrokkenen helder maken waar precies de grenzen liggen, het terrein zogezegd verkavelen, en zich daar vervolgens aan houden. […….] Een procesmatige oplossing neemt als vertrekpunt dat er altijd een grijs gebied zal zijn rondom de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid en richt zich op het maken van afspraken of het benoemen van werkvormen en de onderliggende verhoudingen om met dat grijze gebied om te gaan.' (Van der Steen et al., 2016, pp. 39-40). Niet kiezen voor het verdelen van het terrein, maar voor het maken van procesafspraken als een werkbare aanpak. Volgens de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV) zou de overheid meer als één overheid moeten opereren. Zij wil onder meer een gezamenlijke en richtinggevende visie en doelen formuleren, met alle relevante partijen aan tafel en de regie organiseren om daarmee de handelingsverlegenheid van de overheid te doorbreken (Studiegroep IFV, 2020). De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseert de minister van BZK de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid te versterken. Volgens het adviesrapport is de minister verantwoordelijk voor de coördinatie van rijksbeleid richting het decentraal bestuur en regio's en is het rijk scherper dan nu verantwoordelijk voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking (ROB, 2021b).

Ondanks 'inadequate' sturing en besluitvorming is derhalve ook de provinciale overheid verantwoordelijk op het gebied waar publieke waarden op het spel staan voor de verdere werking van het systeem (RVS, 2016). Normen blijven bijvoorbeeld noodzakelijk om ruimtelijke en milieukwaliteitswaarden te beschermen in het publieke domein. Ruimtelijke wetgeving biedt ruimte voor een oplossing om de juiste balans te kunnen vinden tussen waarden op regionale en lokale schaal (Salet, 2015, Van

der Steen et al., 2016). Het begrip systeemverantwoordelijkheid met zijn inherente onduidelijkheid over het grijze gebied laat zo ruimte om met elkaar – samen besturend – invulling te geven aan het ruimtelijk domein. Dat kan niet anders dan door samenwerking in een netwerkconstructie.

3.3.5 Conclusies positie en rol van de overheden

De rechtstatelijke, op wettelijke macht gebaseerde benadering van sturing door de overheid is voor een verklaring van de provinciale rol in complexe gebiedsprojecten onvolledig. Om in een netwerkomgeving te kunnen functioneren als overheidspartner moet de macht de gedaante van gezag hebben aangenomen. Macht en gezag zijn een waarborg om het provinciale belang of breder: het publiek belang, samen met andere overheidsactoren onderling te dienen. De (provinciale) overheid wordt geacht in voorkomende gevallen vanwege tegenstrijdige belangen een arbitrerende rol aan te nemen.

De overheid kan op verschillende manieren – vanuit een wettelijke verantwoordelijkheid, vanuit producent van gewenst beleid, als participant samenwerkend in een netwerk of meebewegend met een maatschappelijk initiatief – een invloedrijke rol vervullen, waarbij meestal tegelijkertijd de verschillende opties aan de orde zijn. Deze vormen van overheidssturing zijn toe te passen bij de ruimtelijke inrichting van regio's – in dit onderzoek aan de orde – waarbij de routes van participatieve en maatschappelijke beleidsontwikkeling kansrijke opties zijn voor de provincie om ruimtelijk beleid in complexe gebieden te ontwikkelen.

De overheid ontleent haar legitimiteit aan haar wettelijk gegeven bestuurlijke macht, aan principes van goed bestuur zoals openheid, transparantie, participatiemogelijkheid, beschikbaarheid van informatie, respect voor eigendom, rechtvaardigheid en democratie. In die zin sluit het aan bij het eerste kwadrant van het'kwadrantenmodel' van Planbureau voor de leefomgeving/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (PBL/NSOB). In een netwerkomgeving vertaalt legitimiteit zich in de mogelijkheid voor actoren om deel te nemen en beslissingen te beïnvloeden, in de (kwaliteit van) interactie en reflectie tussen actoren en de uitkomsten van processen die de invloed van de actoren weerspiegelen. Dit past bij het tweede en derde kwadrant van PBL/NSOB model. Een open en interactief proces is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor een legitiem proces. Besluitvormers c.q. de autoriteiten zouden ook de uitkomsten dienen te adopteren, maar hierbij doet zich een waardendiscussie voor met een keuze tussen (in hoofdlijnen) een neoliberale invalshoek versus een sociaaldemocratische benadering.

Voor dit permanente schuren van de twee waardensystemen met bijbehorende institutionele regimes lijkt er nog geen oplossing te zijn.

In een netwerkomgeving heeft de overheid naast een participerende rol een specifieke verantwoordelijkheid voor het systeem. De overheid is er voor verantwoordelijk dat het systeem – het stelsel van partijen en instituties die met elkaar zorgdragen voor bescherming van publieke waarden – goed blijft functioneren. Deze overheidsrol kan verschillende gedaanten aannemen. Een theoretische vierdeling – bewaker, strateeg, idealist en manager – vertoont overeenkomsten met de overheidsrol in het kwadrantenmodel van PBL/NSOB: actief of juist terughoudend optreden. Maatschappelijke problemen zijn steeds meer grensoverschrijdend en vragen om samenwerking tussen overheden, mede omdat het overheidsbeleid vaak is ingegeven vanuit een bepaald belang (bijvoorbeeld economie, groen, woningbouw) of vanuit een specifieke bestuurslaag. De systeemverantwoordelijkheid tussen overheden is niet helder af te bakenen en vraagt derhalve om een procesmatige benadering zoals het maken van afspraken en/of het benoemen van werkvormen om met dit grijze gebied om te gaan.

3.4 Plan en planning

3.4.1 Besluitvorming

Besluitvorming is vaak een wirwar van sets van beslissingen van vele actoren, een onbeperkte 'stroom' van parallelle en kruisende activiteiten. Teisman (1997) stelt dat elke actor in deze onbegrensde stroom een eigen demarcatie maakt. 'De' beslissing bestaat niet en er is niemand die beslist. De beslissing is vaak de som van afzonderlijke deelbeslissingen van verschillende actoren die al dan niet (enige) afhankelijkheid vertonen, zelfs als deze afhankelijkheid soms wordt ontkend. In praktische zin definieert hij besluitvorming met termen als interactie, openheid, verrijking en ondersteuning (Teisman, 1997). Lindblom (1959, 2009) had al eerder geconstateerd dat bestuurlijke besluitvorming niet rationeel tot stand komt. Besluitvorming is niet gebaseerd op wetenschappelijke methoden en complete kennis over alternatieven, maar moet worden gezien als een reeks van onsamenhangende, incrementele beslissingen door mensen die veelal matig geïnformeerd zijn (Lindblom, 1959, 2009). Hij noemde deze besluitvormingsmethodiek 'muddling through'. Etzioni (1967) nam afstand van het beeld van aanmodderen en poneerde zijn 'mixed-scanning strategie'. Als actoren worden geconfronteerd met de onmogelijkheid van het volgen van een rationeel besluitvormingsmodel volgen ze niet een incrementele strategie, maar een derde weg zoals hij zijn mixed-scanning strategie noemde. Een derde weg tussen rationele en incrementele besluitvorming in met als centrale gedachte om tijdens de besluitvorming afwisselend in en uit te zoomen op het vraagstuk en op verschillende niveaus zowel de context en contextuele informatie als mogelijke alternatieven te scannen. Dat leidt niet alleen tot effectievere besluitvorming, maar ook tot besluitvorming op verschillende niveaus door hogere en lagere beslissers, onderscheiden in fundamentele en incrementele beslissingen waarbij de eerste kaderstellend zijn voor de laatste (Etzioni, 1967, aangehaald in: Zonneveld, 2011, p. 76).

3.4.2 Planning

Aan besluitvorming gaat meestal het maken van een plan (het product) en de planning (de weg naar het plan, planvorming) vooraf. Het denken over plannen maken kent vanouds een grote afwisseling en heeft in de loop van de tijd ook zelf een ontwikkeling doorgemaakt. In de planningsliteratuur leggen Mastop en aanvankelijk ook Faludi het accent op een theoretische benadering waar Van der Cammen en later ook anderen (onder andere Albrechts, 2001; De Jonge, 2009; De Zwart, 2015; Rooij et al., 2019) kiezen voor een van de beleidspraktijk afgeleide, actiegerichte, pragmatische invalshoek.

Mastop (1984) legt een relatie tussen planvorming en besluitvorming. Hij ziet planning als een gesystematiseerde vorm van besluitvorming. Planning is nodig als het huidige besluitvormingskader en de reikwijdte van de actie onzekerheden bieden. De reikwijdte van de actie is een breed spectrum van directe en indirecte, opzettelijke en onopzettelijke handelingen (Mastop, 1984). In het algemeen brengen handelingsconcepten tot uitdrukking dat sprake is van een discrepantie tussen een maatstaf en een bestaande of verwachte situatie. Handelingsconcepten zijn gebaseerd op de toekenning van bevoegdheden aan instanties c.q. actoren – veelal de overheid – om de discrepantie te verkleinen. Ze geven tevens in globale zin aan hoe deze discrepantie kan worden opgeheven (Zonneveld, 1991).

Het toespitsen van algemene handelingsconcepten op de ruimtelijke planning en meer in het bijzonder het element van de bevoegdheidsverdeling leidt naar de vraag wat de‘eigen handelingsdimensie’ is van de actor. Of anders gezegd: wat kan of wil de actor er aan doen om de discrepantie in de ruimtelijke inrichting te verkleinen of weg te nemen (Faludi & Mastop, 1988). Ruimtelijke planning is er vaak op gericht c.q. noodzaakt tot het beïnvloeden van opvattingen, houdingen en gedragingen van derden c.q. andere actoren. Het is niet alleen strategisch handelen, maar vooral ook communicatief handelen (Zonneveld, 1991). Vanuit een planningsperspectief is de vraag of voor de actor de middelen, instrumenten en arrangementen beschikbaar zijn om oplossingen te ontwikkelen en te implementeren. Het vereist ‘bestuurlijke kracht’ om de nodige middelen te verkrijgen van publieke en/of private actoren en om procedures en werkmethoden toe te passen die nodig zijn om de gewenste strategieën te implementeren (Scharpf, 1997). In het werk van Healey (1997), Potter & Brough (2004), Kirchoff (2006) en Gupta et al (2010) worden onder meer genoemd: aanwezigheid van wettelijke bepalingen en besluitvormingsprocedures, toewijzing van verantwoordelijkheden aan openbare en/of particuliere organisaties en leiderschap, beschikbaarheid van beleidsinstrumenten en financiële middelen (Van Buuren et al., 2014).

3.4.3 Ruimtelijke planning

Ruimtelijke planning is een proces van besluitvorming door de overheid waarbij de focus vooral is gericht op de organisatie van het besluitvormingsproces door het aangeven van keuzemogelijkheden (De Jonge, 2009). Het kan gericht zijn op lange termijn, maar ook op korte termijn processen en op diverse schaalniveaus, van lokaal tot internationaal. Kenmerkende elementen van ruimtelijke planning zijn actiegerichtheid en communicatie net als het produceren van wetgeving en beleid (Carmona & Sieh, 2008; Sanyal, 2005; Knieling & Othengrafen, 2009 aangehaald in: Kempenaar, 2017). Het complex 'ruimtelijke planning' is een netwerk van meerdere planning arena's waarin zowel actoren vanuit de overheid als niet-overheid participeren. Deze planningarena's communiceren onderling, kunnen zowel een formeel als informeel karakter hebben en kennen zowel operationele als strategische onderwerpen (Kempenaar, 2017).

Op basis van een kort literatuuroverzicht over planning en zijn eigen beroepspraktijk wijst Albrechts (2001) niet alleen op de proceskant van planning, maar betoogt hij dat strategische (ruimtelijke) planning een combinatie is van concepten, procedures en instrumenten die zorgvuldig op elkaar dienen te worden afgestemd om een gewenste toekomst te bereiken. In zijn omschrijving is de 'client' belangrijk – veelal een professionele overheidsinstelling – die een binding heeft met een strategisch, inhoudelijk onderwerp of gebied en met een forum c.q. arena waarin de dialoog plaatsvindt. Strategische ruimtelijke planning is voor hem lange termijn planning voor gebiedstransformaties waarvoor nieuwe overheidsinstituties nodig zijn. Het vraagt om een integrale benadering van economische, sociale, culturele opgaven en vraagstukken vanuit de fysieke leefomgeving (Albrechts, 2001; Albrechts et al., 2003).

Van der Cammen (1982) spreekt over 'methodisch geleide planvorming' en omschrijft dat als het maken van plannen volgens een vooraf door betrokkenen overeengekomen werkwijze. Hij koppelt de planningstheorie uit de zestiger en zeventiger jaren van de vorige eeuw aan de beleidspraktijk en constateert dat de theorie maar weinig aanknopingspunten biedt voor het dagelijks plannen maken. Een theoretische reflectie op de werkwijzen die in de praktijk van de ruimtelijke ordening worden gebruikt is volgens hem een handzamer benadering. Daarachter schuilt de inmiddels breed gedragen opvatting dat planvorming en uitvoering nauw samenhangen (Van der Cammen, 1982). Tot het eind van de zestiger jaren was het maken van een plan een gefaseerd proces volgens een specifieke taakverdeling: bestuurders namen het initiatief, onderzoekers gingen onderzoeken, ontwerpers maakten een plan, juristen schreven het aaneen volgens de wettelijke regels en tenslotte stelden de bestuurders het plan vast.

De door sterke instituties gedomineerde planvorming werd gaandeweg de zeventiger jaren vervangen door een doelstellingen- en alternatievenbenadering (zie als voorbeeld de nationale Oriënteringsnota Ruimtelijke ordening uit 1973 of de Nota Plandoelen Streekplan Zuid-Holland West uit 1973) en later de strategisch-probleemgerichte benadering. Afname van de kracht van de instituties en tegelijkertijd een sterke socialisering van de planvorming in de zeventiger jaren lag aan deze omslag ten grondslag. In de doelstellingenmethode moeten in principe alle plancategorieën/sectoren in het oog worden gehouden bij de stapsgewijze concretisering van de doelstellingen. Volgens Van der Cammen is dat 'het onmogelijke' van deze methode.

De probleemgerichte aanpak is beter werkbaar, omdat die selectief is wat betreft de knelpunten. De Verstedelijkingsnota van het rijk (Ministerie van VRO, 1977) en de beide Zuid-Hollandse streekplannen uit 1978 (Provincie Zuid-Holland, 1978a, 1978b) zijn er voorbeelden van. De strategisch-probleemgerichte benadering in zijn oorspronkelijke gedaante plaats één actor centraal. Als reactie op deze single-actor benadering ontstaat begin tachtiger jaren een methodiek van plannen maken waaraan meerdere instanties tegelijkertijd deelnemen: de onderhandelingsplanning, die aansluit bij de later als zodanig benoemde multi-actor aanpak (onder andere Klijn, 1996, 1997; Blom-Hansen, 1997; Rhodes, 1997; Teisman, 2001). Overlegrondes zijn de structurerende elementen in dit planningsproces dat gericht is op het zoeken van consensus, leidend tot een collaboratieve besluitvorming (Rooij et al., 2019). Discussie - en plannota's worden primair geschreven voor overleg tussen de instanties. De onderhandelingsmethode van Van der Cammen – door andere benoemd als de communicatieve wending in de ruimtelijke planning (onder meer Healey, 1993, aangehaald in: Zonneveld, 2011, p. 77) – is in de beleidspraktijk een aanvaarde methode om tot een ruimtelijk plan te komen.

De planningstheorie heeft zich in de afgelopen decennia van een rationeel naar een relationeel perspectief ontwikkeld (Graham & Healey, 1999). De Zwart (2015) parafraseert dat in zijn dissertatie als volgt: 'Het moderne planningsideaal van een toegepaste wetenschap die, van bovenaf en op basis van universeel geldende uitspraken, tot ruimtelijke inrichtingsplannen komt, heeft in de loop van de 20e eeuw plaatsgemaakt voor een bewustzijn van het complex aan krachten dat de productie van de ruimte bepaalt. Deze krachten zijn in toenemende mate decentraal georganiseerd, buiten de gekende (publieke) instituties, en in nieuwe dynamische verbanden (Hajer & Zonneveld, 2000; Healey, 2007). De planner vertolkt in deze netwerken steeds vaker de rol van verbindingsofficier (Booher & Innes, 2002)' (De Zwart, 2015, p. 184).

De hiervoor geschetste veranderende methodiek van de ruimtelijke planning kent volgens Rooij et al (2019) na de eeuwwisseling een sterke dynamiek met nieuwe opgaven zoals klimaatverandering, migratie, globalisering, sociaal-ruimtelijke fragmentatie en duurzame ontwikkeling. Dit vraagt om een interdisciplinaire en integratieve methodiek vanuit de ruimtelijke planning. Niet alleen het object van de ruimtelijke planning (wat te doen?), maar ook het governanceproces en de democratische betrokkenheid van burgers (hoe doe je het?) zijn bepalend geweest voor een aanpassing van de werkwijze. Maatschappelijke ontwikkelingen als deregulering, decentralisatie en de digitale bijdrage aan planprocessen hebben de traditionele ruimtelijke planning beïnvloed. Het opstellen van visies en plannen is een kernactiviteit gebleven in de ruimtelijke planning, de opgaven zijn gaandeweg veranderd en met een proces van intensieve interactie, onderhandeling en communicatie is de methodiek in de loop der jaren mee veranderd (Rooij et al., 2019).

3.4.4 Ruimtelijk plan

Een plan kan zich in meerdere gedaantes voordoen en er zijn talloze manieren hoe een plan kan werken. Hopkins (2001) maakt onderscheid in een plan als agenda (een actielijst, een 'to do list' zonder uitkomst), als beleid (een als-dan afspraak), een visie (een beeld dat verwezenlijkt zou kunnen worden, als resultaat), een ontwerp (een volledig uitgewerkte uitkomst) of een strategie (een reeks voorwaardelijke acties in een beslissingenboom) (Hopkins, 2001). De volgorde van planvormen in de reeks ligt niet vast en een planningsproces kan beperkt zijn tot een of enkele van deze planvormen.

Zonneveld (1991) noemt het plan de drager van 'ruimtelijk planconcepten' dat in kernachtige vorm, via woord en beeld, uitdrukking geeft aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht (Zonneveld, 1991). Ruimtelijke planconcepten maken intenties zichtbaar en bespreekbaar en hebben een communicatiefunctie. Zonneveld maakt onderscheid in strategische planconcepten (zoals bijvoorbeeld Groene Hart, regio's op eigen kracht) die kaderstellend zijn voor de lange termijn en instrumentele planconcepten (bijvoorbeeld bufferzone, herstructureringsgebied) die handelingsgericht zijn. Voor uitvoering is het planconcept afhankelijk van instrumenten van derden en fungeert daarbij als raamwerk. Het planconcept overbrugt de kloof tussen doelstelling en probleemstelling enerzijds en instrument en maatregel anderzijds (Goedman & Zonneveld, 1992). Concepten kunnen verenigen, richting geven, samenhang bevorderen en tot een versnelling leiden (Spit et al., 2016).

Klaassen (2000) benadert het ruimtelijke concept vanuit een brede, wetenschappelijke 'model'- benadering waarbij modellen worden gedefinieerd als: '…systemen waarin de werkelijkheid bewust – en op verantwoordbare wijze – (vergaand) gereduceerd is' (Klaassen, in: De Jong, 2000, p. 181). Een kaart, een maquette en een ontwerp is volgens Klaassen de ruimtelijke weergave – het ruimtelijke model – van de werkelijkheid in drie dimensies. Hoewel veel typen modellen die ze onderscheidt uitgaan van een bestaande situatie omschrijft zij een planningsmodel als '……een nog niet bestaande, maar gewenste situatie die, wil ze tot stand gebracht worden, een of meer specifieke acties vereist ….. Planningsmodellen zijn handelingsmodellen' (Klaassen, in: De Jong, 2000, p. 185). Daarmee worden intenties zichtbaar waarbij door de toevoeging van de ruimtelijke dimensie aan het planningsmodel – het ruimtelijke planconcept – het richtinggevende karakter, de beleidsstrategische en de communicatiefunctie worden benadrukt (De Jong, 2000). Dammers et al (2004) wijst op twee kenmerken van planconcepten. Als eerste noemt hij de 'openheid' die belangrijk is, omdat open planconcepten uitnodigend zijn, alleen globaal de grenzen van het ruimtelijke vraagstuk afbakenen en de richting aangeven waarin het ruimtelijke vraagstuk aangepakt moet worden. Als tweede kenmerk van planconcepten wijst hij op 'het verenigende karakter' waarmee hij in navolging van De Jonge (2001) doelt op verschillende en vaak tegenstrijdige ruimtebehoeften die met elkaar worden verenigd in het planconcept door het aanbrengen van samenhang tussen de ruimtebehoeften en het centraal stellen van enkele thema's. Daarmee wordt de richting geduid van de gewenste ontwikkeling zonder dat de concrete inhoud wordt vastgelegd, terwijl wordt bevorderd dat het planconcept tot handelen leidt (Dammers et al., 2004). Kernwoorden van planconcepten zijn derhalve: toekomstige situatie, koersbepaling, openheid, bindmiddel, interventie, communicatie.

In lijn van Etzioni's derde weg in zijn mixed scannning strategie stellen Faludi en Van der Valk (1994) dat strategische plannen het beslissingskader vormen voor later op te stellen projectplannen die op uitvoering zijn gericht (Etzioni, 1967, aangehaald in: Zonneveld, 2011, p. 76; Faludi & Van der Valk, 1994). In de planningsliteratuur zijn twee benaderingen voor evaluatie van plannen te onderscheiden: een conformance benadering en een procesgerichte performance benadering (Mastop & Faludi, 1997).

In een conformance benadering wordt een plan beschouwd als een blauwdruk die moet worden gevolgd om een beoogd doel te bereiken. Het gaat ervan uit dat plannen eenvoudig worden vertaald in beleid en methoden die worden geïmplementeerd om specifieke problemen aan te pakken en verwachte resultaten te bereiken (Laurian et al., 2004). In deze benadering is een strategisch masterplan onderverdeeld in een of meer projecten die worden uitgevoerd. Dit vertoont overeenkomst met de analyse van Van der Cammen over de doelstellingen- en

probleemgerichte methode van planvorming: het plan wordt gemaakt volgens een vooraf afgesproken werkwijze. Mastop en Faludi distantiëren zich van de conformancebenadering en zijn er voorstander van om het strategisch plan vanuit het perspectief van sociale interactie te benaderen. Volgens hen is communicatie met alle actoren en/of degenen voor wie het plan is bedoeld een essentieel onderdeel van het planningsproces (Boelens, 1990).

In een procesgerichte evaluatie (performance) wordt planning gezien als een incrementeel, continu proces van transformaties, aanpassingen en beslissingen (Mastop & Faludi, 1997). Het instrumentarium is verspreid over verschillende actoren. Een hoofdlijn is het verbinden van de 'bestuurlijke kracht' van de verschillende actoren. Afwijkingen van plannen worden op zichzelf niet als problematisch ervaren. Ze zijn vaak nodig om resultaten te bereiken. Een strategisch plan is volgens hen een dynamisch overzicht van bereikte overeenkomsten. Het is een indicatief plan dat dient als referentie voor onderhandelingen (Faludi & Van der Valk, 1994). Een strategisch plan is volgens hen zowel een richtlijn als een bron van informatie voor de daaropvolgende besluitvorming. Het is functioneel als het plan een concrete rol speelt bij de besluitvorming, ongeacht of de effecten van het plan overeenkomen met het plan zelf. Mastop en Faludi noemen dit 'planprestaties'. Er is sociale interactie tussen actoren en andere belanghebbenden die niet noodzakelijk symmetrisch hoeft te zijn of zelfs gebaseerd op een directe interactie tussen planmaker en doelgroep.

3.4.5 Planningsmodellen

Spit et al. (2009, 2016) hebben een model voor ruimtelijke planning ontwikkeld waarin ze de bovenstaande theorieën over planning en netwerksturing gebruiken. Het model dat is weergegeven in figuur 3.3 onderscheidt drie dimensies van ruimtelijke planning: (1) Object van planning: vertegenwoordigt de inhoud van het vraagstuk; (2) Planningsproces: rol van publieke en private actoren en hun coalities; (3) Planningscontext: de normen en waarden en sociale regels, de instellingen en de positie van de actoren.

In dit model van ruimtelijke planning hebben de drie dimensies een sterke onderlinge interactie. De regionale uitkomst – de ruimtelijke 'trade off'– wordt vastgesteld in besluiten en overeenkomsten. Op zichzelf heeft dit resultaat van de onderlinge interactie ook weer invloed op het continue proces van afstemmen en onderhandelen (Spit et al., 2009). Waterhout (2010) komt met een enigszins vergelijkbaar planningsconcept, maar hij voegt er de 'spanningen tussen de

componenten' aan toe. Hij onderscheidt drie componenten van ruimtelijke planning. De eerste component is (gebruik van) de Ruimte. Ruimte is het object van ruimtelijke planning. Planning beïnvloedt het ruimtegebruik, maar reageert ook op ruimtelijke ontwikkelingen. Op haar beurt worden ruimtelijke ontwikkelingen beïnvloed – behalve door ruimtelijke planning – door technische, sociaal-economische, demografische en milieu-ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld energietransitie of technologische innovaties. De Institutionele context is de tweede component en bestaat uit het bestuurlijke systeem, de organisaties, de formele en informele besluitvormingsprocedures, normen en waarden, uitwerkingsprogramma's en monitoringsystemen. De derde component zijn de Actoren. Belangen en acties van publieke, private en maatschappelijke actoren hebben invloed op de ruimte. Planning zou als doel moeten hebben om beslissingen te sturen of beïnvloeden. Belangrijke drivers zijn: discussies, coalities, frames, financiële stromen. Dit zijn krachten die bepalen wat op de agenda komt en wat niet (Waterhout, 2010).

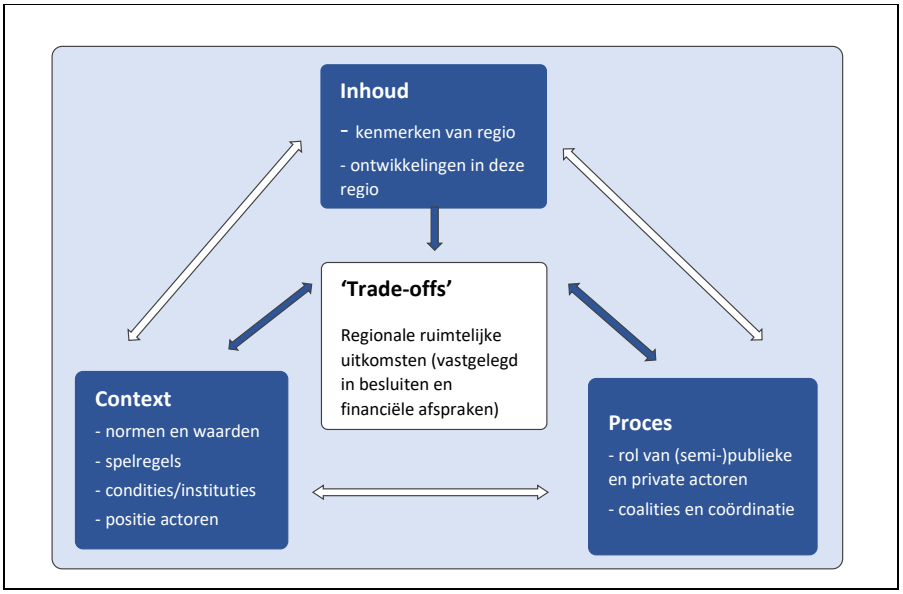


FIG. 3.3 De dimensies van regionale gebiedsplanning: Inhoud, Context en Proces die elkaar onderling beïnvloeden en neerslaan in Trade-offs. Bron: Auteur gebaseerd op: Spit et al. (2009, 2016).

Planning als zodanig beïnvloedt de drie componenten en de componenten beïnvloeden elkaar onderling. Daardoor ontstaan specifieke spanningen tussen de componenten. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals sociale fragmentatie, globalisering, individualisering beïnvloeden het politiek/bestuurlijke

TOC

systeem dat uitgedaagd wordt om zich aan te passen (Flyvbjerg, 1998; Forester, 1989, aangehaald in: Waterhout, 2010). Regelgeving is waarschijnlijk de meest belangrijke ' footprint' van de institutionele context op de planning. Planningscompetenties zijn verdeeld over diverse overheden (Healey, 2007, Davoudi & Strange, 2009 aangehaald in: Waterhout, 2010). Planning is niet gebaseerd op de 'bestuurs'- gebieden, maar op overlappende en complexe patronen (Haughton, 2009). Het governance-systeem zou je dus moeten aanpassen aan de ruimtelijke problemen. Zo leiden de onderlinge relaties tussen de componenten ook tot onderlinge spanningen (Waterhout, 2010). Het administratieve bestuurssysteem past niet (meer) op de ruimtelijke opgave. Als reactie ontstaat ad hoc samenwerking in bijvoorbeeld 'soft spaces' (onder andere Allmendinger et al., 2015) of 'hybride bestuurssystemen' (Schaap et al., 2018). Dit nieuwe governance-systeem staat op gespannen voet met de legitimiteit van bestuur. Actoren vullen de institutionele leegte in met nieuwe regels, rollen en verantwoordelijkheden (Hajer, 2000, 2003). Er is een duale spanning tussen actoren en ruimtelijke ontwikkeling. Actoren beïnvloeden het ruimtegebruik. Of dat moet worden beoordeeld als'goed' hangt af van iemands perspectief, maar ook van de vraag of de ruimtelijke complexiteit van vandaag kan worden vertaald in ruimtelijke strategieën en in betekenisvolle en duurzame concepten (Waterhout, 2010).

3.4.6 Conclusies plan en planning

Besluitvorming is een onbegrensde 'stroom' van parallelle en kruisende beslissingen waarbij elke actor een eigen demarcatie maakt. Hèt besluit bestaat niet en er is ook niemand die hèt besluit neemt. Deze incrementele methode van besluitvormig staat tegenover de eertijds rationele besluitvormingsmethodiek gebaseerd op hiërarchie, wetenschap en informatie (single actor benadering uit het governmentmodel). Een derde in de beleidspraktijk gepraktiseerde weg tussen rationele en incrementele besluitvorming heeft als centrale gedachte dat de besluitvorming op een hoger en lager schaalniveau wordt afgewisseld, onderscheiden in fundamentele en incrementele beslissingen waarbij de eerste kaderstellend zijn voor de laatste.

Als het actuele besluitvormingskader en de handelingsruimte onzekerheden bieden is planning noodzakelijk. De handelingsruimte staat voor een breed spectrum van directe en indirecte, bewust bedoelde en niet bedoelde handelingen. De 'eigen handelingsdimensie' van de actor bevindt zich binnen de handelingsruimte waarbinnen planning mogelijk is. Deze theoretische benadering van planning staat naast de beleidsgerichte onderhandelingsplanning, die aansluit bij de later als zodanig benoemde multi-actor aanpak. Overlegrondes met dialoog zijn de

structurerende elementen in dit planningsproces. De onderhandelingsmethode – ook benoemd als de communicatieve wending in de ruimtelijke planning – is in de beleidspraktijk een aanvaarde methode om tot een ruimtelijk plan te komen.

Ruimtelijke planning kent een aantal kenmerkende elementen: een procesactiviteit gericht op de organisatie van de besluitvorming; met de overheid als professionele initiator; vanuit een collaboratieve aanpak; een combinatie van op elkaar afgestemde concepten, procedures en instrumenten; van toepassing op lange en korte termijn en op diverse schaalniveaus; met een integrale benadering vanuit economie, cultuur, maatschappij en fysieke omgeving; als producent van wetgeving en beleid; handelingsgericht en communicatief; met zowel formele als informele planningsarena's; zich richtend op het strategisch en/of instrumenteel niveau. Het opstellen van visies en plannen is van oudsher een kernactiviteit in de ruimtelijke planning. De opgaven in de ruimtelijke planning zijn gaandeweg veranderd en met een proces van intensieve interactie, onderhandeling en communicatie is de methodiek in de loop der jaren mee veranderd.

Een ruimtelijke planconcept is een middel om uitdrukking te geven aan een gewenst toekomstbeeld van een gebied alsmede aan de noodzakelijke interventie om dit beeld te bereiken. Een planconcept dient een 'open karakter' te hebben wat betekent dat het uitnodigend is voor actoren, de globale begrenzing aangeeft en de richting bepaalt waarin het ruimtelijke vraagstuk moet worden aangepakt. Een planconcept dient voorts een 'verenigend karakter' te hebben waarbij diverse, vaak tegenstrijdige ruimtebehoeften via het aanbrengen van samenhang en het centraal stellen van enkele thema's bij elkaar worden gebracht.

Een strategisch plan geeft – bezien vanuit een procesgerichte performance benadering – een overzicht van bereikte overeenkomsten, veelal opgesplitst in afzonderlijke beleidsuitspraken. Een hoofdlijn is het verbinden van de 'bestuurlijke kracht' van de verschillende actoren. Het plan is het resultaat van een incrementeel, continu proces van transformaties, aanpassingen en beslissingen. Het is een indicatief plan dat fungeert als referentiekader voor onderhandelingen. Het plan is zowel richtlijn als informatiebron voor daaropvolgende besluitvorming en is functioneel als het een concrete rol speelt in de besluitvorming, ongeacht of de effecten van het plan overeenkomen met het plan zelf. De analyse of de doelen uit het strategische plan zijn bereikt is afhankelijk van de ontvangers (beslissers, andere actoren) waarop het plan is gericht. Bij de analyse is belangrijk of de boodschap (uit het plan) hen heeft bereikt. Was het relevant bij hun beraadslagingen?

3.5 Bouwstenen voor het analysekader

In de bovenstaande verkenning is een beschouwing gegeven over drie aspecten die centraal staan in netwerkbenaderingen. Het doel hiervan is om bouwstenen te genereren voor een empirische onderzoekmethodiek in de vorm van een analysekader waarmee beleidspraktijken mee geanalyseerd kunnen worden. De aspecten die in bovenstaande paragraaf 3.4 zijn verkend zijn: het meerlaagse multi-actor aspect, de positie en rol van de overheden en de rol van het ruimtelijke plan en planning. De aspecten zijn gekozen op grond van de hoofdvraag van het onderzoek: 'Hoe gebruikt de provincie in een netwerkomgeving haar bevoegdheden om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden'. Tussen de verschillende aspecten zit een zekere overlap. Dit is een gevolg van de keuze om de rol van de provincie te benaderen vanuit een netwerkbenadering. Dit klinkt in alle drie aspecten door. In het onderstaande wordt geadresseerd welke bouwstenen voortkomen uit de theoretische verkenning, gespecificeerd naar de onderscheiden aspecten. De bouwstenen zijn leidraad voor het analysekader dat in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht.

Vanuit het meerlaagse multi-actor aspect kan worden afgeleid dat voor regionale gebiedsontwikkeling het onderscheid in nationale, regionale en lokale schaalniveaus een werkbare indeling is. Publieke actoren die zich op deze schaalniveaus manifesteren zijn zowel de rijksoverheid, de provincie, het waterschap, de gemeente en (in)formele samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn actoren vanuit de marktsector en maatschappelijke organisaties betrokken. Elk van deze actoren heeft een verschillend belang, maar de onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren en tussen de schaalniveaus om gemeenschappelijke doelen te bereiken is groot. Dit leidt tot de vereiste van samenwerking tussen de actoren op de verschillende schaalniveaus.

Vanuit de positie en rol van de overheden bezien wordt de invloed op de regionale gebiedsontwikkeling bepaald door de formele, wettelijke bevoegdheden van de overheden c.q. actoren, zijnde de wettelijke macht van de overheid. Met daarbij de vraag of de overheid deze bevoegdheden ook aanwendt. De invloed van de overheden is voorts afhankelijk van de informele rol die de overheid kan innemen als initiatiefnemer, deelnemer of coördinator in een participatief beleidsproces waarbij de overheid initieert of waarbij de overheid het initiatief van maatschappelijke actoren faciliteert.

Het aspect van het ruimtelijke plan en proces biedt bouwstenen voor de inhoudelijke component van regionale gebiedsontwikkeling. Van belang is het voorliggende regionale vraagstuk en het plan dat als richtsnoer voor de toekomst en als referentiekader voor overleg functioneert. Realisering van het plan verloopt met behulp van uitvoeringsinstrumenten als financiële bijdrage, eigendom, wettelijk plan en afspraken die worden vastgelegd in een programma. Het planproces met inbegrip van het formele, wettelijke besluitvormingstraject en het via communicatie en overleg informele besluitvormingsproces is een andere bouwsteen net als de omgeving die invloed heeft op het vraagstuk.

4 Onderzoek-methodiek

Dit hoofdstuk gaat in op de keuze voor een kwalitatief onderzoek en de voorkeur voor een casestudie aanpak. In generieke zin wordt toegelicht wat in methodologische termen wordt verstaan onder een casestudie. Er worden kanttekeningen geplaatst bij het onderzoeken van casussen en hoe daar in dit onderzoek mee om wordt gegaan. De wijze waarop informatie wordt verzameld voor de casussen – via onder meer literatuurstudie, documentenanalyse en interviews met sleutelfiguren – wordt toegelicht. Er wordt ingegaan op de manier waarop tot een keuze van drie casussen c.q. beleidspraktijken is gekomen. Bepalend daarvoor zijn criteria als hoge dynamiek, complex karakter, ruimtelijke opgaven op regionaal niveau, diversiteit aan actoren en instrumenten en bestuurlijke samenwerking.

Op grond van de theoretische verkenning (hoofdstuk 3) en tegen de achtergrond van de provincie als formeel instituut (hoofdstuk 2) is een analysekader opgesteld om beleidspraktijken te reconstrueren en met elkaar te vergelijken. Er is onderscheid gemaakt in drie stappen waarbij per stap dimensies zijn geformuleerd voor het identificeren van de beleidspraktijken, het functioneren van het netwerk en de handelingswijze van de provincie.

4.1 Kwalitatief onderzoek

De wisselwerking tussen het bestuurlijk proces en de fysieke leefomgeving is het kernthema van het onderzoek. Om hierin inzicht te verwerven en om daartoe de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt een iteratief proces doorlopen waarbij sociale theorieën over maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen (Bryman, 2016) worden getoetst aan empirische onderzoekresultaten. De kwalitatieve onderzoekcirkel van Hutter-Henkink is de basis voor de methode die in dit onderzoek wordt gebruikt. De methode bestaat uit drie, onderling verbonden cycli: de'design' cirkel, de'ethnografic' cirkel en de'analytic' cirkel. In de eerste component (design cirkel) zijn onder meer de onderzoeksvraag, een literatuurverkenning en een eerste gedachte over een analysekader aan de orde. De tweede component (ethnonografisch cirkel) gaat in op de wijze waarop gegevens worden verzameld, participanten worden benaderd, het onderzoek wordt aangepakt etcetera. In de derde component (analytische cirkel) worden verzamelde gegevens beschreven, met elkaar vergeleken, worden deze gecategoriseerd en geïnterpreteerd (Hennink, et al., 2011). Deze methode is geschikt om inzicht te verwerven in complexe, bestuurlijke processen in gebieden die een dynamische ontwikkeling hebben doorgemaakt. Een dergelijke methode is het meest geschikt om 'waarom' vragen uit te leggen en te begrijpen of om 'hoe' vragen over processen of gedrag te benaderen (Hennink, et al., 2011).

Hoewel het moeilijk is om een sluitende definitie van kwalitatief onderzoek te geven noemt Coolen (2012) wel een aantal karakteristieke aspecten van kwalitatief onderzoek. Hij noemt onder meer als doel van kwalitatief onderzoek om via het interpreteren van de sociale en materiële omgeving van mensen een diepgaand inzicht te krijgen in hun omgeving, hun ervaringen, perspectieven en geschiedenis. De gegevens die worden verkregen in kwalitatief onderzoek zijn informatief, gedetailleerd en uitgebreid, maar zijn meestal minder gestructureerd dan in kwantitatief onderzoek. De onderzoeksvragen bepalen hoe de data worden verzameld, maar de analyse staat wel open voor onverwachte concepten en ideeën die uit de gegevens naar voren komen. In vergelijking met een kwantitatieve benadering zijn kwalitatieve onderzoeken kleinschaliger en zijn de resultaten moeilijk te generaliseren (Coolen, 2012; Hennink et al., 2011). Technieken om data te verzamelen zoals door Coolen genoemd zijn het verzamelen van documenten, het houden van interviews en het (als participant) observeren van mensen of groepen in hun natuurlijke omgeving.

4.2 Casestudie als onderzoeksmethode

4.2.1 Definities van een casestudie

Een casestudie is een beproefde methode om gegevens te verzamelen over gebieden, groepen personen, hun handelen en optredende verschijnselen, deze te beschrijven, te verklaren of te onderzoeken welke verbanden er zijn tussen de onderzochte variabelen. Gegeven de doel- en probleemstelling van dit onderzoek en de centrale onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.5) die een verkennend karakter heeft aangaande het provinciale handelen in tussenstedelijke gebieden, is een casestudiebenadering als methode van onderzoek een te rechtvaardigen keuze. In het onderstaande wordt dit toegelicht.

Robert Yin (2009) grijpt terug op Schramm (1971) en ziet als essentie van de casestudie '….the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result?' (Yin, 2009. p. 17). Volgens Yin is een casestudie een empirisch onderzoek waarbij het niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen het te onderzoeken verschijnsel – een beslissing, een instituut, een gebeurtenis etcetera – en de context. In een casus zijn er veel meer interessante variabelen dan beschikbare data. Het resultaat van het onderzoek is afhankelijk van meerdere bronnen. Yin benadrukt de mogelijkheid van descriptieve en verklarende casestudies. Casestudies en historische studies – in dit onderzoek wordt teruggekeken naar ontwikkelingen in het verleden – zijn bij uitstek geschikt voor het beantwoorden van vragen over het hoe en waarom. Een derde definitie van casestudie-onderzoek die hier wordt aangehaald is die van Swanborn (2010). Het is een onderzoeksvorm waarin verschijnselen in hun 'natuurlijke situatie' worden bestudeerd (Swanborn, 2010). Ook Robson (1993) gaat uit van onderzoek in haar natuurlijke omgeving en definieert een casestudie als 'A strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life content using multiple sources of evidence' (Robson, 1993, p. 146). Het is interessant als een verschijnsel moeilijk is af te bakenen van zijn omgeving. Het verdient dan aanbeveling om verschijnselen in hun context te bestuderen. Het dilemma van de eenheid die wordt onderzocht en de context waarin die eenheid zich bevindt vraagt om een verantwoorde afweging tussen structurering en contextualiteit (Van Bueren et al., 2000). In dit onderzoek is sprake van meerdere cases die bij voorkeur volgens dezelfde opzet moeten worden bestudeerd, maar

wat betreft de specifieke, historische en sociale context kunnen verschillen. Doel is om vanuit de complexiteit van de casestudie – de eenheid in zijn omgeving – tot (zo mogelijk) algemeen geldende uitspraken te komen, maar dit kan een risico inhouden voor de inbedding in zijn omgeving. Een casestudie uitvoeren is arbeidsintensief, bijvoorbeeld via participatieve observatie, meer kijken in de diepte dan in de breedte, is selectief wat betreft de steekproef en kwalitatief wat betreft gegevens en onderzoeksmethoden (Verschuren et al., 2004). In dit onderzoek wordt het fenomeen – het handelen van de provincie – in haar natuurlijke omgeving bestudeerd waarbij wordt ingegaan op relaties tussen variabelen en processen in hun complexe omgeving. Met deze veelgebruikte onderzoeksmethode in een beleidsomgeving van de overheid (Ansell & Gash, 2008) kan de geschiedenis van een casus worden beschreven en verklaard vanuit verschillende situaties, actoren en processen. Casestudie-onderzoek is zodoende 'een nabije interpretatie van de werkelijkheid wat herkenbare bevindingen oplevert en bijdraagt aan de acceptatie van de bevindingen' (Van Bueren, 2009). De casestudie benadering is voor dit onderzoek een geschikte methode om het antwoord te vinden op de vraagstelling van het onderzoek.

4.2.2 Kanttekeningen bij casestudies

Casestudie-onderzoek is een veel gebruikte research strategie, maar kent ook een aantal nadelen. Zo is er volgens Koppenjan (1993) het gevaar dat een intensieve casestudie het unieke karakter van de casus benadrukt, met als gevolg een te geringe bijdrage aan de theorievorming. Dit is te voorkomen, zoals in dit onderzoek gedaan wordt, door meerdere cases te kiezen (Koppenjan, 1993). Anderen (Yin, 2009; Van Bueren et al., 2000; Janssen-Jansen, 2004) wijzen op de geringe generaliseerbaarheid. Statistische generalisatie is bij casestudies vrijwel onmogelijk, maar theoretische generalisatie biedt juist een kans. Flyvbjerg (2011) vindt dat 'generaliseerbaarheid' als bijdrage aan de wetenschappelijke ontwikkeling wordt overgewaardeerd terwijl de 'kracht van het voorbeeld' en 'overdraagbaarheid' worden onderschat. Een derde bezwaar van casestudies is dat het selecteren, weergeven en interpreteren van feiten beweringen eerder lijken te ondersteunen dan dat de feiten het bewijs leveren voor de bewering ('t Hart, 1985). Dat is te voorkomen door niet cases te kiezen die op voorhand als kenmerkend gelden voor hetgeen vooraf wordt beweerd. Tenslotte bestaat het risico van 'case-contaminatie' (onder andere Rosenthal et al., 1994; Koppenjan, 1993; Van Bueren et al., 2000). Dat houdt in dat afzonderlijke casussen onbedoeld niet onafhankelijk van elkaar zijn, maar elkaar beïnvloeden. In dit onderzoek worden cases uit verschillende provincies onderzocht met de erkenning dat de cases onder invloed staan van eenzelfde maatschappelijke context. Een casus is zoals hiervoor toegelicht moeilijk af te

bakenen van zijn natuurlijke omgeving. Bij onderzoeken met een exploratief karakter – en dit is zo'n onderzoek – vormen samenhangen tussen cases geen bezwaar, zolang er in de analyse van de cases oog is voor het bestaan van deze samenhangen.

4.2.3 Methoden van data verzamelen

In zijn algemeenheid is vereist dat een casestudie (of elk ander onderzoek) betrouwbaar is en de geldigheid onomstreden is (Lecomte & Goetz, 1982). Betrouwbaar in de zin dat het onderzoek herhaald kan worden. Onomstreden wat betreft geldigheid waarbij het onderzoek generaliseerbaar is en er een goede aansluiting is tussen de bevindingen en de theorie. Vergelijkbare termen hanteert Bryman (2016) voor kwalitatief onderzoek: geloofwaardig, overdraagbaar, bevestigbaar. De dataverzameling in deze casestudie is een combinatie van verschillende methoden (Yin, 2009, Bryman, 2016):

- Literatuurstudie: over regionaal bestuur, over de theorie van netwerkvorming, (overheids)sturing, planning en besluitvorming, over onderzoeksmethoden;
- Documentenanalyse: het verzamelen en interpreteren van besluitvormingsdocumenten (Tweede Kamer, Provinciale Staten, etcetra), voorbereidende nota's en plannen, verslagen van overleggen, archiefstukken, wetenschappelijk onderzoek en dergelijke;
- Interviews: met sleutelfiguren zoals (oud) bestuurders, beleidsambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, deskundigen en dergelijke;
- Artefacten: fysieke, in het veld waarneembare elementen en eenheden die de resultante zijn van processen, besluiten etcetera. Of anders gezegd: de uitgevoerde plannen als zichtbaar resultaat van een doorlopen besluitvormingsproces;
- Als (participerende) observant kan de auteur vanuit een sociale setting (Bryman, 2012) van de werkomgeving zijn ervaring en kennis over regionale gebiedsontwikkeling inbrengen als informatiebron.

4.3 Selectie van te onderzoeken casussen

4.3.1 Selectiecriteria

Om te komen tot een keuze van gebieden die representatief is voor het vinden het antwoord op de vraagstelling van dit onderzoek is gezocht naar casussen c.q. beleidspraktijken in verschillende provincies in Nederland waar zich gedurende een periode van ruim twintig jaar tussen midden jaren negentig van de vorige eeuw en ca. 2015 een ruimtelijke transitie heeft voorgedaan. De hoofdvraag van het onderzoek is bepalend voor de keuze van de criteria waarmee de gebieden zijn geselecteerd. De selectiecriteria zijn:

- Hoog dynamische, complexe gebieden die een sterke ontwikkeling hebben doorgemaakt. Dat zijn meestal metropolitane, tussenstedelijke regio's waarbij agrarisch gebied is omgevormd tot stedelijk gebied en andere oorspronkelijke functies zijn getransformeerd naar nieuwe functies inclusief de gevolgen hiervan op de omgevingskwaliteit. De verwachting is dat in tegenstelling tot gebieden waar weinig dynamiek is (geweest) een beter inzicht ontstaat in de effecten van het handelen van partijen. Dit criterium is verbonden met het aspect ruimtelijk plan en planning van de theoretische verkenning;

- Ruimtelijke opgaven op regionaal niveau: het betreft opgaven waarover overeenstemming bestaat dat de regionale schaal daarvoor het geëigende schaalniveau is. Te denken valt hierbij aan nieuwe bedrijventerreinen en woonwijken, (regionale) infrastructuur, waterkwaliteit/-berging/-veiligheid, regionale recreatie- en natuurgebieden, landschappelijke kwaliteit. Dit criterium is verbonden met het aspect ruimtelijk plan en planning en het aspect positie en rol van de overheden van de theoretische verkenning;

- Bestuurlijke samenwerking: de formele samenwerking op regionaal niveau die vaak als doel heeft om gezamenlijk de ruimtelijke opgaven in de regio op te lossen. In het verleden waren dat de stedelijke kaderwetgebieden, de 'plus regio's' op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de huidige metropoolregio's, maar ook de informele bestuurlijke commissies c.q. samenwerking in soft spaces. Dit criterium is verbonden met het meerlaagse multi-actor aspect van de theoretische verkenning;

- Diversiteit aan actoren en instrumenten: de gelaagde en verkokerde overheid, actoren uit het maatschappelijke middenveld c.q. burger- en belangengroepen en meerdere, vaak sectorale instrumenten, al of niet met daarbij behorende geldstromen. Dit criterium is verbonden met het meerlaagse multi-actor aspect van de theoretische verkenning.

4.3.2 Keuze voor drie beleidspraktijken

De drie geselcteerde casussen vertonen logischerwijs overeenkomst wat betreft de criteria waarop ze zijn geselecteerd, maar verschillen wat betreft fysieke omgeving, bestuurlijke structuur, gedachte economische ontwikkeling en culturele achtergrond. Toepassing van bovengenoemde criteria leidt tot de keuze om de te onderzoeken beleidspraktijken te spreiden over Nederland. De regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda in Zuid-Holland, het tussenstedelijke gebied tussen Arnhem en Nijmegen in Gelderland en in Noord-Brabant het gebied tussen Eindhoven en Helmond. De spreiding over verschillende provincies gaat voorts uit van de veronderstelling dat er verschillen zijn in bestuurscultuur tussen de drie provincies. De spreiding biedt de meeste kans om een antwoord te krijgen op de vraag hoe de provincie haar handelingsruimte benut en is derhalve representatief voor het onderzoek.

Een tweede argument is de bestuurlijke samenwerking in deze regio's en in het bijzonder het succes (of het ontbreken daaraan) van de samenwerking. In Gelderland en Noord-Brabant werken respectievelijk in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven meer dan 20 gemeenten regionaal samen, eerst als Besturen op Niveau regio (BON-regio) en daarna als Wgr-plus regio met extra bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. De samenwerking gaat in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen alsmaar moeizamer en is na opheffing van de Wgr-plus status in 2015 nagenoeg verloren gegaan, terwijl het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven is omgevormd tot de Metropoolregio Eindhoven. In de regio tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda werken de gemeenten en de provincie informeel samen aan de ontwikkeling van het gebied. Er is geen formele status als BON-regio of Wgr-plus regio, maar de provincie initieert en coördineert het proces totdat na stagnatie in de regionale ontwikkeling de provincie terugtreedt en de informele regionale, bestuurlijke samenwerking verloren gaat.

In het onderstaande worden de geselcteerde regio's nader toegelicht.

Regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

Vanaf midden negentiger jaren van de vorige eeuw is de planvorming in deze regio gestart. In dit gebied zou plancapaciteit moeten worden geboden voor de groei van de Zuidelijke Randstad door de bouw van ca. 25.000 woningen, aanleg van 300 ha bedrijventerreinen, 200 ha nieuw kassengebied, waterberging, verbetering van de ontsluiting en nieuwe natuur- en recreatiegebieden. De plannen zijn na de economische crisis in 2008 fors afgezwakt, omdat er veel minder vraag naar nieuwe woningen was en te veel plancapaciteit voor bedrijventerrein en glastuinbouw. Voor de herinrichting van dit gebied is er bij aanvang een bestuurlijke commissie in het leven geroepen, waarin provincie en gemeenten waren vertegenwoordigd. De gemeenten hebben voor de Zuidplaspolder, het grootste deel van dit gebied, gezamenlijk een intergemeentelijk structuurplan vastgesteld dat praktisch een op een in een streekplan is omgezet. De regionale bestuurlijke samenwerking is in 2015 beëindigd na terugtreden van de provincie Zuid-Holland.

Gebied tussen Arnhem en Nijmegen

De voormalige Stadsregio Arnhem Nijmegen (SAN), voorheen Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), was sinds 1988 een intergemeentelijk samenwerkingsverband, van 2006 tot en met 2014 als Wgr-plus regio, tot 2008 met 'eigen' bevoegdheden voor de ruimtelijke ordening zoals het vaststellen van een structuurplan. De stadsregio ontwikkelde voorts beleid met betrekking tot verkeer en vervoer, economie en milieu. Deze casus richt zich op het tussenstedelijke gebied tussen Arnhem en Nijmegen met onder meer de kern Elst daar middenin en doorsneden door autowegen en spoorlijnen. Doel was deze regio economisch te versterken, gericht op transito en transport, uitbreiding van woningbouw toe te staan en het behouden en versterken van de kwaliteiten van het gebied. In 2015 is de stadsregio opgeheven en zijn de taken overgedragen aan de provincie Gelderland.

Gebied tussen Eindhoven en Helmond

Deze regio maakt onderdeel uit van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) waarin 21 gemeenten samenwerkten op de terreinen economie, ruimte, mobiliteit en leefomgeving, in 2005 omgevormd naar een Wgr-plus regio met de bevoegdheid (tot 2008) om zelfstandig een intergemeentelijk structuurplan vast te stellen. Vanaf 2015 is de bijzondere Wgr status vervallen en is de regio omgevormd naar de Metropoolregio Eindhoven (MRE). Karakteristiek voor dit gebied tussen deze beide steden zijn de relatief grote landelijke woonkernen als Nuenen, Geldrop en Mierlo, de regionale ontsluitingsweg en de spoorlijn, ingebed in een groene omgeving. De dynamiek van deze omgeving heeft zich vooral van binnenuit

voorgedaan door de groei van de drie woonkernen. De groene zone die Eindhoven van Helmond scheidt heeft onder druk gestaan van plannen voor verstedelijking en wegenaanleg die niet zijn uitgevoerd.

4.4 Conclusies casestudie benadering

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, omdat zo'n methode geschikt is om inzicht te krijgen in complexe, bestuurlijke processen in gebieden die een dynamische ontwikkeling hebben doorgemaakt. Dat levert informatieve en gedetailleerde gegevens op, maar deze zijn meestal minder gestructureerd dan in een kwantitatief onderzoek. Door het analyseren en interpreteren van de sociale en materiële omgeving van mensen in hun regio ontstaat een diepgaand inzicht in hun omgeving, hun ervaringen, perspectieven en geschiedenis.

Een casestudie als methode van onderzoek is een te rechtvaardigen keuze gezien de vraagstelling van dit onderzoek die een verkennend karakter heeft aangaande het provinciale handelen in tussenstedelijke gebieden. De te onderzoeken eenheid (de casus) – in dit onderzoek geduid als beleidspraktijk – is een reeks van concrete en onderling samenhangende gebeurtenissen die zich als een geheel voordoet (Yin, 2009).

Een casestudie wordt in zijn natuurlijke omgeving (de context) uitgevoerd. De vaak niet scherpe begrenzing van een afzonderlijke eenheid bepaalt wat de casus is en wat de context (Flyvbjerg, 2011). Een meervoudige casestudie vraagt om een verantwoorde afweging met een vergelijkbare structuur per casus en tegelijk een per casus verschillende context. Te veel structurering vergroot het risico dat het ten koste gaat van de historische context. In dit onderzoek wordt het fenomeen – het handelen van de provincie – in haar natuurlijke omgeving bestudeerd waarbij wordt ingegaan op relaties tussen variabelen en processen in hun complexe omgeving.

De geringe generaliseerbaarheid van een casestudie (Yin, 2009; Janssen-Jansen, 2004) staat tegenover de kracht van het voorbeeld en de overdraagbaarheid die minstens zo belangrijk is als de generaliseerbaarheid van de casestudie (Flyvbjerg, 2011). Onbedoeld kunnen cases niet onafhankelijk van elkaar zijn, maar elkaar beïnvloeden. In dit onderzoek worden cases uit verschillende provincies onderzocht met de erkenning dat de cases onder invloed staan van eenzelfde maatschappelijke context.

De beschikbaarheid van data en de methoden van dataverzameling via documentenanalyse, participatieve observatie (in de betekenis van beleidspraktijk in een sociale setting) en houden van interviews of een combinatie van deze methoden bepalen mede de keuze voor de cases.

De casussen zijn gekozen in verschillende regio's in Nederland op basis van specifieke selectiecriteria zoals hoogdynamische gebieden met een regionale, gemeentegrensoverstijgende opgave, waar bestuurlijke samenwerking aan de orde is, verschillende actoren betrokken zijn en een divers instrumentarium ingezet kan worden. De vorm en de wijze van de bestuurlijke samenwerking in de regio naast de veronderstelling dat elke provincie haar eigen bestuurscultuur kent is mede bepalend geweest voor de spreiding van de casussen in Nederland.

4.5 Analysekader

Gebaseerd op de bevindingen van de theoretische verkenning in paragraaf 3.5 en tegen de achtergrond van de provincie als formeel instituut is een analysekader opgesteld in de vorm van een stappenplan om beleidspraktijken te reconstrueren. Het analysekader bestaat uit de onderstaande drie stappen.

Stap 1: Identificeren van de beleidspraktijk

In woorden, getallen, figuren en kaartbeelden wordt geregistreerd wat de feiten zijn. Er is een verbinding van deze stap met alle drie de aspecten van de theoretische verkenning: het meerlaagse multi-actor aspect, de positie en rol van de overheden en het aspect van het ruimtelijk plan en planproces. Der dimensies die worden onderscheiden zijn:

- Content: wat is de inhoud van het vraagstuk?
- Proces: wat is de gevolgde wijze van handelen met betrekking tot het vraagstuk?
- Context: wat zijn de relevante aspecten uit de omgeving van het vraagstuk die op het vraagstuk en het handelen van actoren waaronder de provincie van invloed zijn?

De drie dimensies hebben een sterke onderlinge wisselwerking en kunnen hun ruimtelijke doorwerking hebben na besluitvorming over plannen en hun realisering.

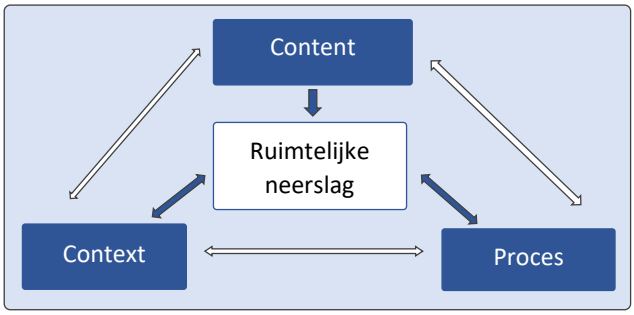
Via onder meer literatuurstudie, documentenanalyse en interviews met sleutelfiguren is relevante, feitelijke informatie verzameld.

Het operationaliseren van de dimensies volgt onderstaande weg, zie figuur 4.1:

A Identificeren van de inhoud:
- Wat is de opgave: welke agenda is gevolgd, wat zijn de doelen?
- Welke visies en/of plannen zijn gemaakt, op welk schaalniveau en door wie, wat is de status daarvan?
- Is er een (gezamenlijk) uitvoeringsprogramma en wat zijn de instrumenten, zijn er bestuurlijke overeenkomsten gesloten, zijn verantwoordelijkheden toegedeeld?

B Identificeren van het beleidsproces:
- Wie zijn de actoren, wat is hun rol, hun (formele) positie c.q. hun bevoegdheden, wat is hun perceptie?
- Welke netwerken zijn er, hoeveel en van welke soort, welke arena's c.q. overlegtafels zijn er, welke interacties, welke coalities zijn er tussen actoren?
- Wat zijn bepalende gebeurtenissen in het proces, welke besluiten zijn genomen en door wie?

C Identificeren van de context:
- Wat is de maatschappelijke context, is er consensus over de spelregels, over de normen en waarden, hoe ziet het institutionele stelsel er uit?
- Legitimiteit: welke wetten en regels gelden er, wie heeft macht en gezag?
- Nationaal beleid: welk beleid wordt gevoerd, hoe werkt dat door naar de regio, is er een rijksprogramma en rijksmiddelen voor uitvoering?



Content	Opgave: wat moet er gebeuren? Plan: agenda, strategie, visie en ontwerp Uitvoering: wet- en regelgeving, financiën, eigendom, overeenkomst, overleg en communicatie
Proces	Actoren: welke, rol en positie, middelen, perceptie, waarden & doelen Netwerk: interacties, structuur, arena's en coalities Gebeurtenissen: welke besluiten zijn genomen?
Context	Maatschappij: stroming, spelregels, normen en waarden Legitimiteit: wetten, regelgeving, macht en gezag Nationaal ruimtelijk beleid: hoofdlijn, programma en budget

FIG. 4.1 Schematische weergave van stap 1 van het analysekader.

Stap 2: Functioneren van het netwerk

Deze stap verbindt zich met de theoretische verkenning door middel van het meerlaagse multi-actor aspect en het aspect van het ruimtelijk plan en planproces. De stap wordt geoperationaliseerd met behulp van de volgende dimensies, onderscheiden in vier groepen en weergegeven in figuur 4.2:

A Plan- en planningsconcepten: wat zijn de inhoudelijke methoden en concepten zoals bijvoorbeeld de 'lagenbenadering' en procesmatige methoden zoals 'mixed-scanning strategie, participatieve of maatschappelijke beleidsontwikkeling'?

B Multi-level en multi-actor sturing: hoe wordt gestuurd in netwerken vanuit verschillende schaalniveaus, te onderscheiden naar bovenregionale, regionale en lokale schaal, door actoren vanuit verschillende overheidsniveaus, waterschappen, interlokale samenwerkingsregio's, maatschappelijke organisaties en dergelijke in meerdere arena's?

C Besluitvorming: wat zijn de formele, wettelijke bevoegdheden, de informele rollen via ad hoc samenwerking, de bepalende besluiten c.q. sleutelbesluiten, zijnde een koerswijziging van het ruimtelijke beleid, een specifieke duiding en detaillering van de koers of een van instrumentarium voorziene uitwerking van de koers?

D Instrumentatie: welke instrumenten zijn gebruik zoals 'harde' instrumenten, zijnde grondeigendom, een formele plan- of goedkeuringsbevoegdheid of beschikbaarheid van financiële middelen voor uitvoering en/of 'zachte' instrumenten zoals communicatie en overleg, het afsluiten van overeenkomsten en/of het vaststellen van een programma?

Plan- en plannings-concepten	Inhoudelijke concepten voor bijvoorbeeld verstedelijking Procesmatige concepten zoals bijvoorbeeld participatieve beleidsstrategie
Multi-level en multi-actor sturing	In netwerken Vanuit verschillende schaalniveaus Met meerdere actoren In verschillende arena's
Besluitvorming	Via wet- en regelgeving (formeel) en/of via ad hoc samenwerking (informeel) Via bepalende (sleutel)besluiten
Instrumentatie	Met 'hard' instrumentarium zoals wet- en regelgeving, eigendom, financiën Met 'zacht' instrumentarium zoals programma, overeenkomst, communicatie, overleg

FIG. 4.2 Schematische weergave van stap 2 van het analysekader waarmee het functioneren van het totale netwerk wordt geanalyseerd.

Stap 3: Handelingswijze van de provincie

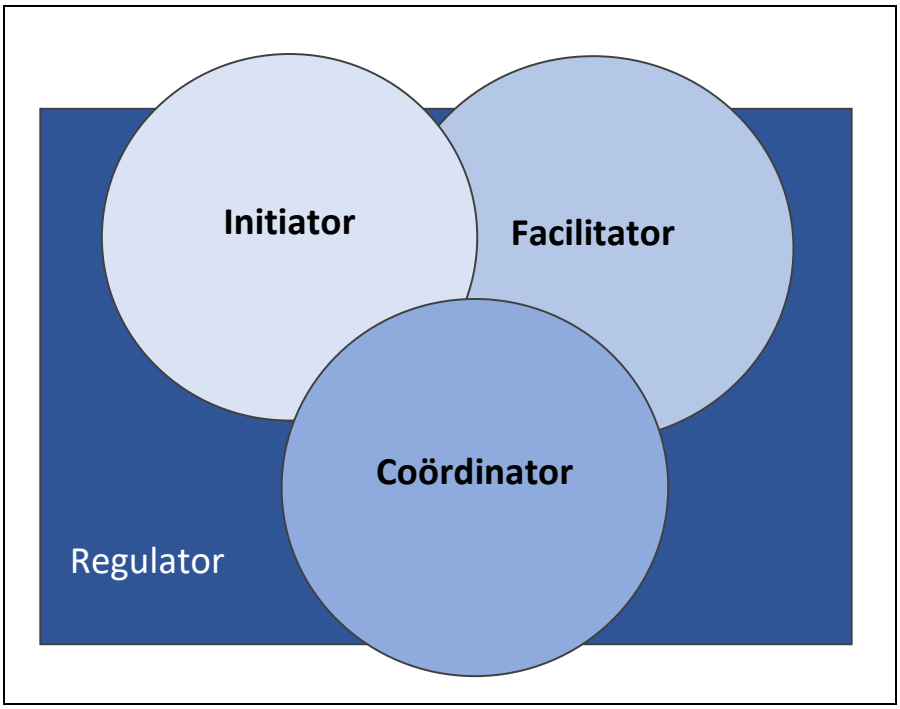


FIG. 4.3 Stap 3 van het analysekader waarbij het handelen van de provincie wordt geanalyseerd aan de hand van vier ideaaltypen voor rollen die de provincie kan vervullen.

In de derde stap wordt onderzocht welke rol de provincie heeft gespeeld in het netwerk, hoe ze haar invloed heeft gebruikt en wat voor soort strategie daarin is te onderkennen. Deze stap is verbonden met de theoretische verkenning via het aspect van positie en rol van de overheden, met in dit geval de bijzondere rollen die de provincie kan vervullen. In paragraaf 2.3.3 en tabel 2.1 is onderscheid gemaakt in vier ideaaltypen, onderscheiden naar actief en passief optreden met daarbij horende indicatoren. De ideaaltypen zijn gebaseerd op uit de literatuur bekende rollen die de provincie in de beleidspraktijk kan vervullen (zie paragraaf 2.3.3). Figuur 4.3 laat de vier ideaaltypen zien waarmee het provinciaal handelen wordt geanalyseerd: initiator, coördinator, facilitator en regulator. De ideaaltypen sluiten elkaar niet uit, maar kunnen in verschillende combinaties naast elkaar voorkomen. De grenzen tussen de typen zijn niet (altijd) scherp.

5 Identificeren van beleidspraktijken

Voor de drie regio's wordt in dit hoofdstuk stap 1 van de onderzoekmethodiek uitgevoerd waarbij is geregistreerd welke ontwikkeling zich in de praktijk heeft voorgedaan. De identificatie kent voor elke regio dezelfde opzet. Na een globale schets van de gebiedskarakteristiek en beschrijving van de uitgangssituatie wordt per regio de eerste stap van de onderzoekmethodiek beschreven. De identificatie van gebiedsplannen en gebiedsproces, onderscheiden naar herkenbare fasen, is als volgt ingedeeld: opgave & plan, actoren & netwerken en planrealisatie.

Identificatie van de beleidspraktijken betreft met name de structuur van de verstedelijking (woon- en werkgebieden, infrastructuur en glastuinbouw) en de groenblauwe structuur (natuur, water, recreatie en landschap) die veelal via een samenhangend plan en in een integraal planproces tot stand is gekomen, maar via inzet van sectoraal instrumentarium is uitgevoerd.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de vorm van tekst, tabellen, kaartbeelden en schema's geregistreerd welke werkelijkheid zich in drie beleidspraktijken heeft voorgedaan. De identificatie van drie praktijksituaties in drie verschillende provincies volgt stap 1 van het analysekader zoals die in hoofdstuk 4 is beschreven. In het volgende hoofdstuk 6 wordt de analyse uitgebreid naar het functioneren van het netwerk (stap 2 van het analysekader) en het handelen van de provincie (stap 3 van het analysekader).

Het startpunt van het onderzoek in de casussen is het moment, midden jaren negentig van de vorige eeuw, dat in de regio een vorm van bestuurlijke samenwerking is ontstaan c.q. door de rijksoverheid de samenwerking is bekrachtigd door aanwijzing als Besturen op niveau regio (BON-regio), in combinatie met de uitwerking van Vinex uitvoeringsconvenanten en/of de start van de planvorming voor de post-Vinex periode. De periode van onderzoek in de regio's wordt rond 2015 afgesloten, nadat ofwel de regionale samenwerking verloren is gegaan zoals in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, ofwel de samenwerking sterk is afgezwakt (geen Wgr-plus regio meer) en is omgezet in de lichtste vorm van coördinatie ex Wgr zoals in de regio Arnhem-Nijmegen. Het onderzoek in de regio Eindhoven-Helmond loopt enkele jaren door na 2015 vanwege de overgang van Wgr-plus-regio naar een metropoolregio in 2015 in combinatie met versterkte samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen in de Stichting Brainport en aanwijzing van de regio Eindhoven door het rijk als regio met bijzondere status als mainport/ brainport.

In elke regio is om pragmatisch redenen de onderzoeksperiode in een aantal fasen ingedeeld. De begrenzing van de fasen is bepaald door onderstaande, generieke criteria die in het vervolg per regio specifiek worden toegelicht. De generieke criteria zijn:

- Het aanpassen of opheffen van bestuurlijke samenwerking in de regio, zoals bijvoorbeeld de overgang van BON-regio naar Wgr-plus regio dan wel het opheffen van de informele samenwerking in de regio;
- In combinatie hiermee het opstellen van regionale gebiedsplannen door regionale en/of lokale actoren en uitvoering van de regionale plannen.

Per regio wordt dezelfde opzet gekozen die begint met een korte beschrijving van het gebied en weergave van de uitgangssituatie. Vervolgens wordt per fase de opgave & het plan, de actoren & netwerken en de planrealisatie met inzet van instrumentarium uitgewerkt. De generieke inbedding van de drie onderzochte casussen – de maatschappelijke context – is hiervoor weergegeven in paragraaf 2.2.

Het onderzoek richt zich op de verstedelijkingsstructuur (wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, glastuinbouw) en de groenblauwe structuur (natuur, recreatie, water, landschap). Beide structuren zijn onderdeel van integrale planvormingsprocessen. De realisering van de verstedelijkingsstructuur en de groenblauwe structuur verloopt langs sectorale lijnen en kent een verschillende aansturing. Waar met name de overheid de infrastructuur en de groene en blauwe gebieden met publieke middelen financiert, is bij de realisatie van de plannen voor woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw private financiering leidend.

5.2 Regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

5.2.1 Gebiedskarakteristiek

Het te onderzoeken gebied ligt ingeklemd tussen de steden Rotterdam, Zoetermeer en Gouda (figuur 5.1) en is deel van het centrale droogmakerijenlandschap dat in de 18^{e} en 19^{e} eeuw is teruggewonnen op het water. Na de drooglegging van de Zuidplas en de Noordplas zijn de polders rationeel verkaveld en ingericht voor de landbouw. De hogere kleigronden voor akkerbouw, de lagere natte restveengronden voor rundveehouderij. Markant is de diepe ligging van de Zuidplaspolder en de hooggelegen ringdijk met ringvaart die de polder omsluiten.



FIG. 5.1 De regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, gelegen binnen de cirkel. Het plangebied bestaat uit twee delen. Ten westen van de Rotte – links in de cirkel – liggen de voormalige gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs & Bleiswijk, nu gemeente Lansingerland. Direct ten oosten van de Rotte liggen de Tweemanspolder en de Eendragtspolder met oostelijk daarvan de Zuidplaspolder. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 32 (1995).

De regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda staat sinds de zestiger jaren onder invloed van ontwikkelingen in het zuidelijke deel van de Randstad (Zuidvleugel). De herkenbaarheid van het droogmakerijlandschap verdwijnt vanaf die tijd in hoog tempo. Grootschalige infrastructuur verdeelt de polder in op zichzelf staande compartimenten. Aan de oost- en westrand neemt de verstedelijking fors toe. Midden in de polder ontstaat een corridor van bedrijfsterreinen en verdringt gebundelde vestiging van glastuinbouwbedrijven deels de akkerbouw. Het gevolg is een verdergaande fragmentatie en verdichting van het landschap. Rondom de Zuidplaspolder wordt een brede zone van recreatie-en natuurgebieden aangelegd.

5.2.2 Uitgangssituatie in 1997

In het hierna volgende wordt een beschrijving gegeven van de uitgangssituatie in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda (RZG) die zich medio negentiger jaren voordoet waarna de ontwikkelingen in de periode daarna worden gereconstrueerd. De beschrijving vindt plaats aan de hand van de opgave en de plannen die voor dit gebied zijn gemaakt, het instrumentarium dat is ingezet en de netwerken met actoren en arena's die een rol hebben gespeeld in het proces.

De provincie Zuid-Holland neemt in 1988 het initiatief voor een onderzoek naar de aanleg van een grootschalig natuur- en recreatiebos van 1000 tot 2000 ha in het centrale kleigebied van de zuidelijke Randstad. Daarmee kan op het schaalniveau van de Randstad een schakel ontstaan tussen de Biesbosch, de duinen en de Utrechtse Heuvelrug. Het bos heeft een functie voor de (toekomstige) stedelijke geleding, recreatief gebruik, houtproductie en de ecologische structuur (OD 205, 1988). De provincie bevestigt in haar sectorbeleid voor bos, natuur en landschap dat een centraal gelegen natuurbosgebied nodig is voor versterking van de groenstructuur.

Aanvankelijk ontbreekt in het rijksbeleid de idee van een groot natuurbosgebied in deze regio (Ministerie van VROM, 1993a), maar bij de Vinex-uitvoeringsafspraken (Ministerie van VROM, 1993b) en in het rijksbeleid voor de Groene Ruimte (Ministerie van LNV et al., 1993) wordt onder meer het gebied Zoetermeer-Zuidplas als Strategisch Groenproject aangewezen (figuur 5.2). De provincie stelt een gebiedsperspectief vast met als uitgangspunt het herinrichten van een agrarisch gebied van ruim 2000 ha voor bos, natuur en recreatie en met het doel om het (toekomstig) stedelijk gebied in de Zuidvleugel te geleden. Het rijk zegt toe aan de financiering hiervan substantieel bij te dragen. Voor groene verbindingen met andere recreatiegebieden zegt het rijk een 50 % bijdrage toe onder de gelijktijdige afspraak dat de andere 50 % wordt opgebracht door de provincie, de toenmalige stadsgewesten en gemeenten (Provincie Zuid-Holland, 1995b).

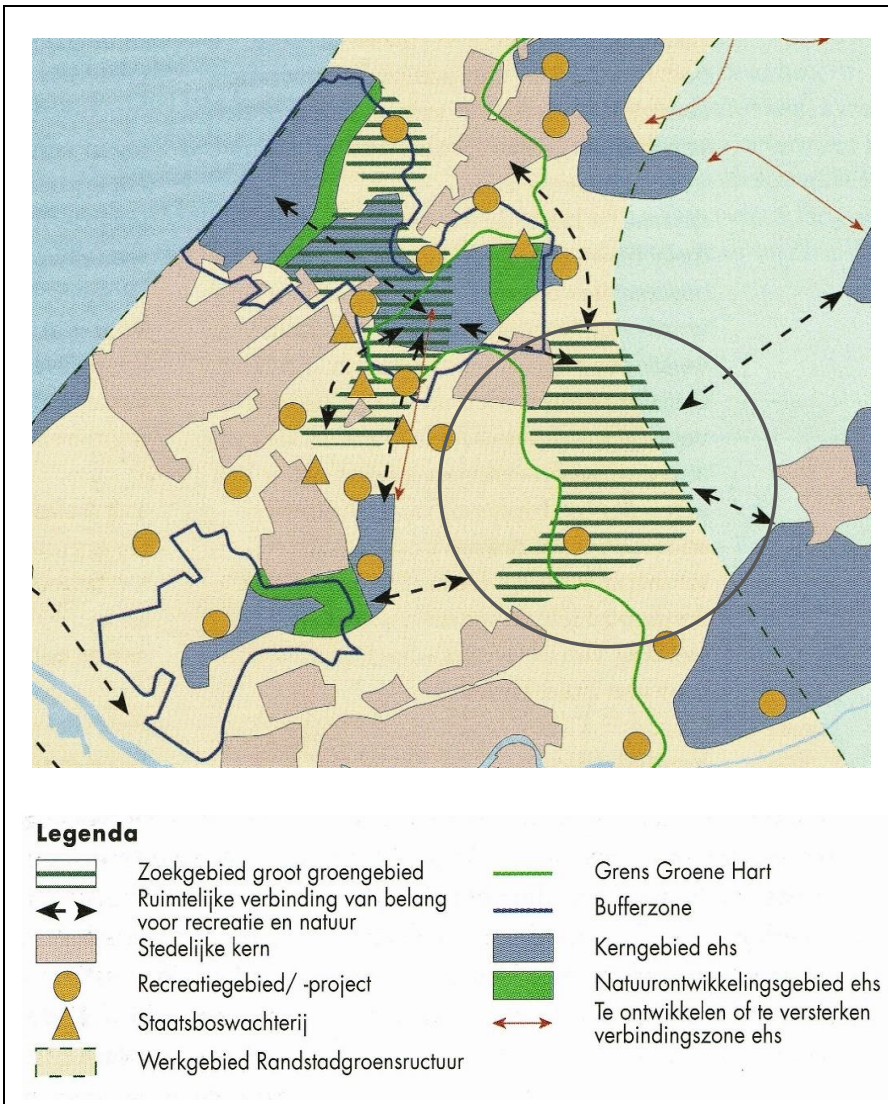


FIG. 5.2 De gearceerde gebieden zijn de Strategische groenprojecten in de Zuidvleugel: onder andere het zoekgebied Zoetermeer-Zuidplas (binnen de cirkel) in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, is zoekgebied voor 2000 ha nieuw bos, natuur en recreatie. Bron: Ministerie van LNV et al. (1993).

TOC

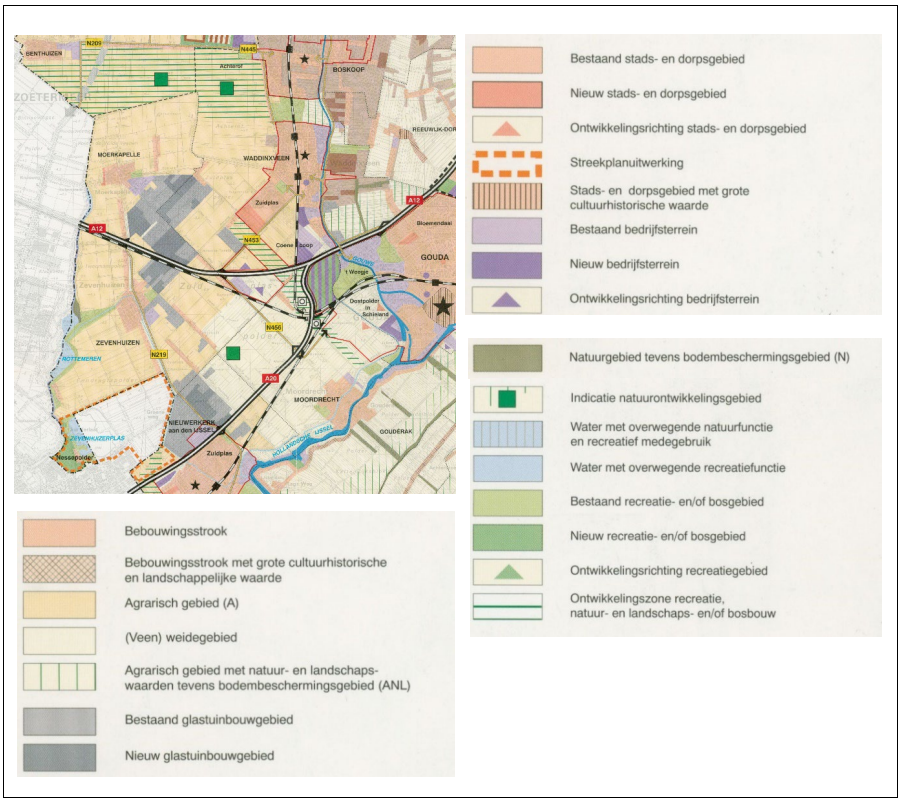


FIG. 5.3 In het streekplan Zuid-Holland Oost worden vooruitlopend op een integrale regionale toekomstverkenning nieuwe woonwijken ten westen van Waddinxveen en Gouda (Zuidplas, Triangel, Westergouwe) en nieuwe bedrijventerreinen (Distripark, Gouweknoop en Doelwijk) planologisch vastgelegd. Hetzelfde gebeurt voor het groene raamwerk (Bentwoud, Rottezone, natuurkern Moordrecht, verbindingen naar Krimpenerwaard) en voor uitbreiding van de glastuinbouw tussen Zevenhuizen en Moerkapelle en bij Nieuwerkerk. Bron: Provincie Zuid-Holland (1995c).

Het streekplan van 1995 (figuur 5.3) formaliseert de plannen voor de groenontwikkeling en legt de eerste fase van het Bentwoud van 1200 ha planologisch vast (Provincie Zuid-Holland, 1995c). De overige 900 ha worden in aangrenzende streekplangebieden opgenomen c.q. naar de tweede fase verschoven. De uitbreiding van de verstedelijking in de oostelijk rand van deze regio waar zowel Gouda als Waddinxveen in overeenstemming met het vigerende Groene Hart beleid en eerder vastgesteld provinciaal ruimtelijk beleid nieuwe woonlocaties en bedrijventerreinen mogen aanleggen wordt in het streekplan opgenomen. De glastuinbouw in de Zuidplaspolder mag van de provincie tussen en aansluitend bij de bestaande kassengebieden groeien met 200 ha (Provincie Zuid-Holland, 1995c). Daarmee wordt verstedelijking in het Groene Hart (met woningen, bedrijven en

TOC

kassen) al deels mogelijk gemaakt, nog voordat de discussie begint over de toekomst van deze regio. Het beeld dat oprijst is dat rijk en provincie het met elkaar eens zijn over het groene raamwerk en dat voor realisering daarvan de financiële middelen goeddeels beschikbaar kunnen worden gesteld.

5.2.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces

Vanaf 1997 werken in de provincie Zuid-Holland regionale actoren bestuurlijk samen in het Platform Zuidvleugel. Het markeert het begin van fase 1 in het planningsproces waarin op basis van daarvoor gemaakteafspraken tussen rijk en provincie voor de toekomst van deze regio verkennende studies worden uitgevoerd en volop wordt gedebatteerd. Het mondt uit in een overeenkomst tussen rijk en regionale actoren over de uitgangspunten voor de toekomstige inrichting van de regio tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda.

Fase 2 begint in 2004 met het in regionaal verband opstellen van een integrale structuurvisie door een werkorganisatie van regionale actoren onder leiding van de provincie. Die visie krijgt haar vervolg in een intergemeentelijk structuurplan en in een afspraak over een in te stellen uitvoeringsorganisatie in 2008.

In fase 3 vanaf 2009 staat de uitvoering van de plannen centraal, maar externe factoren zoals de economische crisis, marktontwikkelingen en beleidswijzigingen van rijk, provincie en gemeenten zijn de reden dat het uitvoeringsprogramma sterk wordt gereduceerd en uiteindelijk de regionale gebiedsontwikkeling verloren gaat.

Volgens de methodiek zoals die is beschreven in paragraaf 4.5 – het analysekader – wordt hierna de beleidspraktijk in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda gereconstrueerd.

Fase 1: Verkenning en debat - 1997 tot 2003

TABEL 5.1 Reconstructie van fase 1 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, de fase van verkenning en debat.

Jaar	Document	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
1997	Instelling Platform Zuidvleugel	Afstemmen ruimtelijke ontwikkelingen op bovenregionale schaal	Pas later komt uitvoering van plannen aan de orde	Provincie Zuid-Holland en de regio's Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Drechtsteden, Holland Rijnland en Midden-Holland werken samen in Platform Zuidvleugel
1998	Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)	Opdracht aan regio: gebiedsuitwerkingen voor Zuidvleugel opstellen	Afspraak: herinrichtingsstudie voor o.a. Driehoek RZG uitvoeren	Door rijk in overleg met netwerk van provincie en stedelijke regio's
1998 -1999	Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel	O.a. scenario voor Zuidplaspolder met beperkte verstedelijking in het groen als optie	Overeenstemming over onderhandelingsinzet met rijk	In arena van Platform Zuidvleugel studie uitgevoerd
2001	Verkenning Driehoek RZG	Scenariostudie op schaalniveau Driehoek RZG	Niet aan de orde	Door provincie in regulier netwerk
2002	Landsdeelconvenant West	Opdracht aan regio: opstellen herinrichtingsvisie, herinrichtingsplan en bestemmingsplannen	Afspraak: visie en plannen opstellen; dit opnemen in Vijfde Nota RO en Zuidplaspolder buiten Groene Hart brengen	In arena van Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) tussen rijk en regiopartijen overeengekomen
2002	Vijfde Nota RO en Stellingnamebrief	Conform Landsdeelconvenant West	Conform Landsdeelconvenant West	Door rijk in regulier netwerk
2002	Structuurschema Groene Ruimte 2	Conform afspraken in Gebiedsperspectief en Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)	Conform afspraken in Gebiedsperspectief en Vinac; opstellen deelstroomgebiedvisie	Rijk als enige formele actor; overleg in regulier netwerk
2003	Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland	Locaties voor waterberging zoeken in Driehoek RZG	Alleen 'zacht' uitvoeringsinstrumentarium	Provincie als actor i.s.m. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
2003	Streekplan	Nader uit te werken studiezone conform Vijfde Nota RO en landsdeelconvenant	Alleen 'zachte' instrumenten	Actor provincie overlegt in regulier netwerk

TOC

Opgave en plan

Het opstellen van het gebiedsperspectief (Provincie Zuid-Holland, 1995b) als uitwerking van het strategisch groenproject Zoetermeer-Zuidplas (Ministerie van LNV & Ministerie van VROM, 1993) valt samen met de discussie die in Zuidvleugelverband is begonnen over de ruimtelijke ontwikkeling na de Vinex-periode (na 2005). De beleidslijn van het rijk tot in de negentiger jaren is dat er geen verstedelijkingsopgave vanuit de Zuidvleugel of Randstad is voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het rijk ziet deze regio als deel van het Groene Hart waar een restrictief beleid wordt gevoerd wat inhoudt dat in beginsel geen uitbreiding van ruimtebeslag door woningbouw mag plaatsvinden (Ministerie van VROM, 1993a). Kort na de vaststelling van de Vinex nota opent de provincie echter de discussie over verstedelijkingsmogelijkheden in de Zuidvleugel voor de post Vinex periode na 2005 (Provincie Zuid-Holland,1994a, 1994b). Tabel 5.2 geeft inzicht in de standpunten van de diverse partijen.

TABEL 5.2 Vergelijking van standpunten van provincie Zuid-Holland, Bestuurlijk Platform Zuidvleugel en rijksoverheid eind negentiger jaren over de belangrijkste locaties voor toekomstige woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw in de Haagse en Rotterdamse regio. Bron: Auteur op basis van: Provincie Zuid-Holland (1994a, 1994b); BPZ & Provincie Zuid-Holland (1999); Ministerie van VROM (2001).

	Provincie Zuid-Holland	Bestuurlijk Platform Zuidvleugel	Rijk
Kust-ontwikkeling	Ontwikkelen voor woningbouw, natuur en recreatie	Zoekruimte voor lange termijn voor verstedelijking	Niet ontwikkelen vanwege excentrische ligging en slechte ontsluiting
Tussengebied: zone Delft-Zoetermeer	Bestaande glastuinbouw versterken; op langere termijn woningbouw eventueel mogelijk	Bestaande glastuinbouw versterken; op langere termijn woningbouw eventueel mogelijk	Bestaande glastuinbouw versterken; op langere termijn woningbouw eventueel mogelijk
Zuidplaspolder	Extensieve verstedelijking met woningen in het groen; economische ontwikkeling langs A12	Extensieve verstedelijking in het groen; economische ontwikkeling langs A12; op langere termijn reserveren voor verstedelijking	Extensieve verstedelijking in het groen; economische ontwikkeling langs A12; op langere termijn reserveren voor verstedelijking
Hoeksche Waard	In noordrand stedelijke uitbreiding met woningen en bedrijventerreinen; nieuwvestiging glastuinbouw in zuiden mogelijk	Werklocaties langs verlengde A4; extensieve stedelijke functies in het groen	Aanwijzing als Nationaal Landschap; geen stedelijke ontwikkeling in noordrand toegestaan

Op het schaalniveau van de Zuidvleugel komen diverse potentiële verstedelijkingsopties aan de orde. In de Haagse regio zijn de mogelijkheden voor stedelijke uitbreiding na afronding van de Vinex-locaties beperkt tot de kustlocatie en de zone tussen Delft en Zoetermeer waar de Rotterdamse en de Haagse regio

met elkaar verknoopt raken. Het Westland blijft – met uitzondering van een beperkte strook voor hoogwaardige verstedelijking (Westlandse Zoom) – vanwege de sterke economische positie van de glastuinbouw uitgesloten van stedelijke uitbreiding. Dat geldt eveneens voor Midden-Delfland vanwege haar status als rijksbufferzone tussen de Haagse en Rotterdamse regio, net als voor de bufferzone tussen Den Haag en Leiden.

In het Rijnmondgebied is er weinig verstedelijkingsruimte vanwege de milieuzonering (Europoort), de glastuinbouw in de voormalige gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs & Bleiswijk (huidige gemeente Lansingerland) en het Groene Hart ten oosten van de Rotterdamse regio. Het Tussengebied, het gebied tussen Den Haag en Rotterdam, biedt enige ruimte voor de Rotterdamse regio, maar die ruimte is te beperkt om de verwachte vraag naar woningen op te vangen. De noordrand van de Hoeksche Waard biedt volgens de provincie wel voldoende mogelijkheden om op termijn de verstedelijkingsdruk (woningen en bedrijventerreinen) vanuit de Rijnmond op te vangen. In het zuiden van de Hoeksche Waard is geconcentreerde vestiging van de glastuinbouw een optie om de overloop uit het Westland te faciliteren (Provincie Zuid-Holland,1994a, 1994b). Rotterdam opteert nadrukkelijk voor verstedelijking buiten haar eigen grondgebied in de Zuidplaspolder en wel in het bijzonder in het zuidelijke deel langs de A20 inclusief bestuurlijke annexatie waarmee een stedelijke as tussen Rotterdam en Gouda zou kunnen ontstaan.

De locaties voor stedelijke uitbreiding in de post-Vinex periode zoals door de provincie en later door het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ, 1999) – een ‘soft space’ samenwerking van de provincie Zuid-Holland met de regio’s Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Regio Drechtsteden, Holland Rijnland en Midden-Holland – zijn geopperd vinden niet allemaal gehoor bij de rijksoverheid (Ministerie van VROM, 2002). Het rijk neemt met name afstand van de woningbouwlocatie voor de kust van Den Haag (kustlocatie) en van de woon-en werklocaties in de noordrand van de Hoeksche Waard. De Hoeksche Waard krijgt vanwege de natuur- en landschapswaarden net als het Groene Hart de status van Nationaal Landschap. In het Tussengebied ziet het rijk verstedelijking van de zone Delft-Zoetermeer als een potentiële optie voor de langere termijn, maar krijgt de bestaande glastuinbouw nog volop mogelijkheid om zich daar te versterken. Uiteindelijk richt de discussie zich door de hiervoor aangeduide beperkingen vooral op de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda en met name de Zuidplaspolder als ‘overgebleven’ gebied waar verstedelijking verder kan worden onderzocht. Alle andere gebieden in de Haags-Rotterdamse regio worden vanwege economische redenen (glastuinbouwontwikkeling), vanwege excentrische ligging en slechte ontsluiting (kustlocatie), vanwege natuur- en landschapswaarden (bufferzones en nationale landschappen) uitgesloten van verdere discussie over toekomstige verstedelijking.

Zuid-Holland hecht vanuit haar Groene Hart optiek net als het rijk aan handhaving van het restrictieve verstedelijkingsbeleid voor het Groene Hart. Niettemin wordt een verkenning uitgevoerd hoe de ruimtelijke inrichting van de Randzone Groene Hart als buffer tussen de Zuidvleugel en kerngebieden van het Groene Hart er uit kan zien. De provincie wil kleinschalige mogelijkheden voor verstedelijking scheppen om de stedelijke druk op het Groene Hart te kanaliseren. In de Zuidplaspolder wordt de as Moerkapelle – Nieuwerkerk gezien als zone waar – in samenhang met en ter medefinanciering van een groene herinrichting – stedelijke functies selectief en op beperkte schaal ingepast zouden kunnen worden. Langs de A12 tussen Zoetermeer en Gouda worden economische functies mogelijk gemaakt. Met de stedelijke uitbreidingen van Gouda en Waddinxveen aan de westkant van deze kernen – de oostelijke rand van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda – heeft de provincie op verzoek van de gemeenten al eerder ingestemd, omdat het past in het vigerende streekplanbeleid. De provincie neemt de wens van Rotterdam om stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken langs de A20 tussen Nieuwerkerk en Gouda niet over vanwege de ecologische en landschappelijke betekenis van het zuidelijk deel van de Zuidplaspolder. Daarmee is de richting voor een beperkte, gezoneerde verstedelijking in het Groene Hart aangegeven (Provincie Zuid-Holland,1994a, 1994b).

De ideeën voor een groen raamwerk zoals die in een gebiedsperspectief worden uitgewerkt (Provincie Zuid-Holland, 1995b) worden in de ruimtelijke toekomstverkenning (Provincie Zuid-Holland, 1994a) overgenomen. Elementen van het groene raamwerk zijn de verbrede Rottezone, natuurbosgebied Bentwoud, een groene verbindingszone tussen Bentwoud en de Krimpenerwaard en het gebied rondom de A20 in het zuidelijk deel van de Zuidplaspolder vanwege de ecologische en landschappelijke betekenis. Het door het rijk goedgekeurde gebiedsperspectief en het provinciale bosplan voor Bentwoud sluiten daarbij naadloos aan (Provincie Zuid-Holland, 1995a, 1995b). Al met al is er volledige overeenstemming tussen rijk en provincie over de regionale groenstructuur en past deze ook in Zuidvleugelverband in de integrale visie over de ruimtelijke ontwikkeling (Provincie Zuid-Holland, 1995c).

De nieuwste inzichten over extensieve verstedelijking in het groen worden niet opgenomen in het streekplan van 1995. Daarin wordt wel – zoals in paragraaf 5.2.2 is uiteengezet – planologisch vastgelegd dat in de oostelijk rand van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda zowel Gouda als Waddinxveen mogen uitbreiden met woonlocaties en bedrijventerreinen De glastuinbouw in de Zuidplaspolder mag van de provincie tussen en aansluitend bij de bestaande kassengebieden uitbreiden met 200 ha (Provincie Zuid-Holland, 1995c).

Bij de actualisering van de Vinex-afspraken tussen rijk en regio in 1998 wordt een nieuwe afspraak gemaakt om voor de randzone van het Groenen Hart (in de Zuidplaspolder) een integrale studie uit te voeren voor de periode na de Vinex (2010-2030). De provincie vraagt en krijgt opdracht om hierin de leiding te nemen en voert de studie uit samen met het Stadsgewest Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en vier ministeries (Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V en W, Ministerie van EZ). Substantiële verstedelijking met woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw worden als opties in de studie meegenomen (figuur 5.4). Tegelijkertijd bevestigt het rijk haar beleidslijn voor groenontwikkeling ten noordoosten van de Rotterdamse regio. De regionale actoren zijn verantwoordelijk voor de planontwikkeling en het rijk zegt extra middelen toe voor uitbreiding van het groengebied (Ministerie van VROM, 1998).

In de gebiedsuitwerking (BPZ & Provincie Zuid-Holland, 1998) is het plan overgenomen dat in Groene Hartverband is gemaakt voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. In het Groene Hart werken de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, de gemeenten Alphen aan den Rijn, Gouda en Bodegraven-Reeuwijk en de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht en het Hoogheemraadschap van Rijnland samen aan behoud en ontwikkeling van het Nationaal Landschap Groene Hart. Het plan van de Stuurgroep Groene Hart opteert voor een robuust en samenhangend groenblauw raamwerk in de Zuidplaspolder dat de drager zou kunnen zijn voor verstedelijking. Een aantrekkelijk, bruikbaar en duurzame groen- en waterstructuur die inhoud geeft aan de uitloop- en verbindende functie van dit gebied op de overgang van Zuidvleugel naar Groene Hart en flexibel genoeg is om andere ruimtelijke ontwikkelingen op te vangen (Stuurgroep Groene Hart, 1998a). De eerder tussen rijk en provincie overeengekomen plannen voor nieuwe groene gebieden passen naadloos in de gebiedsuitwerking. Substantiële verstedelijking in de Zuidplaspolder wordt echter niet logisch geacht vanwege de ligging in het Groene Hart. Extensieve vormen van wonen en werken in de randen van het groenblauwe raamwerk zijn voor de korte termijn mogelijk. Als op het schaalniveau van de Zuidvleugel zou worden gekozen voor verstedelijking van de Zuidplaspolder dan is voor de lange termijn een stedelijke band NieuwerkBPZ & erk – Moerkapelle en een stedelijke band ten oosten van de lijn Waddinxveen – Gouda West die in 1995 al is vastgelegd in het streekplan de beste verstedelijkingsoptie zoals blijkt uit figuur 5.5. Opmerkelijk is dat de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda niet voorkomt op het lijstje van Top–10 projecten van de Zuidvleugel, maar aangeduid wordt als deel van de groene geledingszone van het stedelijk gebied (BPZ & Provincie Zuid-Holland, 1998, 1999).

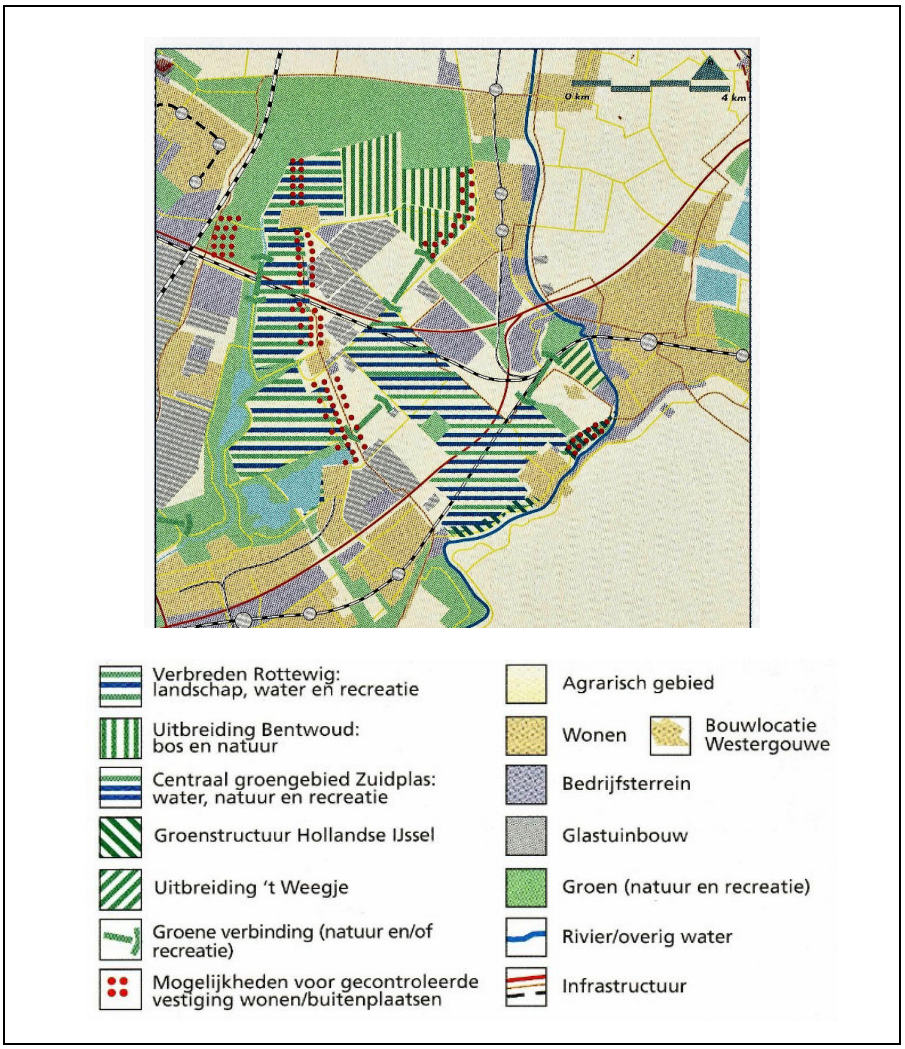


FIG. 5.4 Gebiedsuitwerking voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda: een groenblauwe structuur, een potentiële woonfunctie in de zone Nieuwerkerk-Moerkapelle en bedrijven langs de A12, ingebed in een groen raamwerk. Bron: BPZ & Provincie Zuid-Holland (1998).

TOC

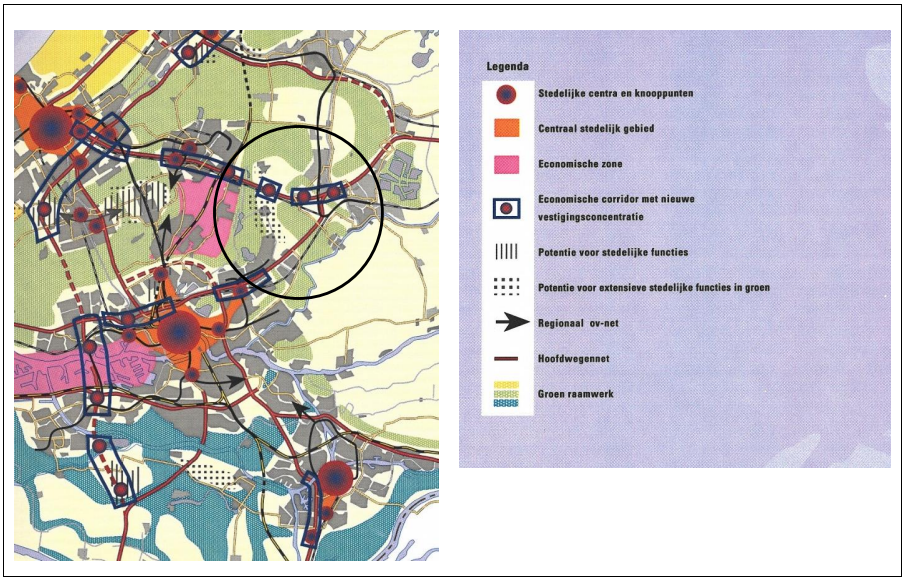


FIG. 5.5 De regio Rotterdam-Zoetermeer- Gouda, gesitueerd binnen de cirkel, in haar wijdere omgeving met een economische corridor langs de A12, extensieve stedelijke functies in de as Nieuwerkerk - A12 en een groen raamwerk in en rond de Zuidplaspolder. Bron: BPZ & Provincie Zuid-Holland (1999).

Als gevolg van de wateroverlast in het rivierengebied midden negentiger jaren van de vorige eeuw wordt een andere aanpak van het waterbeleid gekozen. Meer ruimte voor water, meer betrokkenheid van overheid en burgers, een betere sturing en regie bij het waterbeleid en voor de kosten en baten van het waterbeheer. Water bergen en water keren is een nieuw ordenend principe in de ruimtelijke planning en werkt in haar toepassing uit in een drietrapsstrategie: water vasthouden, bergen en afvoeren (kwantitatief) en voorkomen, scheiden en zuiveren van water (kwalitatief) (Tielrooij, 2000). Provincie, waterschap en gemeenten stellen de Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland op waarin zoeklocaties voor noodzakelijke waterberging zijn aangegeven in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda. Het zuiden van de Zuidplaspolder biedt volgens de visie kansen voor behoud en uitbreiding van bijzondere waterkwaliteit en natuurwaarden (Stuurgroep Deelstroomgebiedvisie werkgebied Midden-Holland, 2003). Op de rijksagenda is de wateropgave nadrukkelijk aanwezig (Ministerie van LNV, VROM, & EZ 2002; Ministerie van VROM, 2005a). Het Structuurschema Groene Ruimte 2 bevestigt wat eerder bij de actualisering van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra is opgenomen over regionaal groen en groen om de stad (Ministerie van LNV, VROM, & EZ 2002).

De provincie laat in samenspraak met de regionale samenwerkingsgebieden een integrale scenariostudie opstellen voor de periode 2010-2030 met scenario's voor groen & water, voor wonen & bedrijvigheid, voor glastuinbouw & bedrijvigheid en voor het Groene Hart (figuur 5.6; Nieuwe Gracht, 2001). Voor groenontwikkeling worden door de Dienst Landelijk gebied (DLG) alternatieve opties verkend voor de verdeling van de groene hectares (DLG et al., 2001). Een keuze voor een van de scenario's of voor de groene alternatieven wordt niet gemaakt.

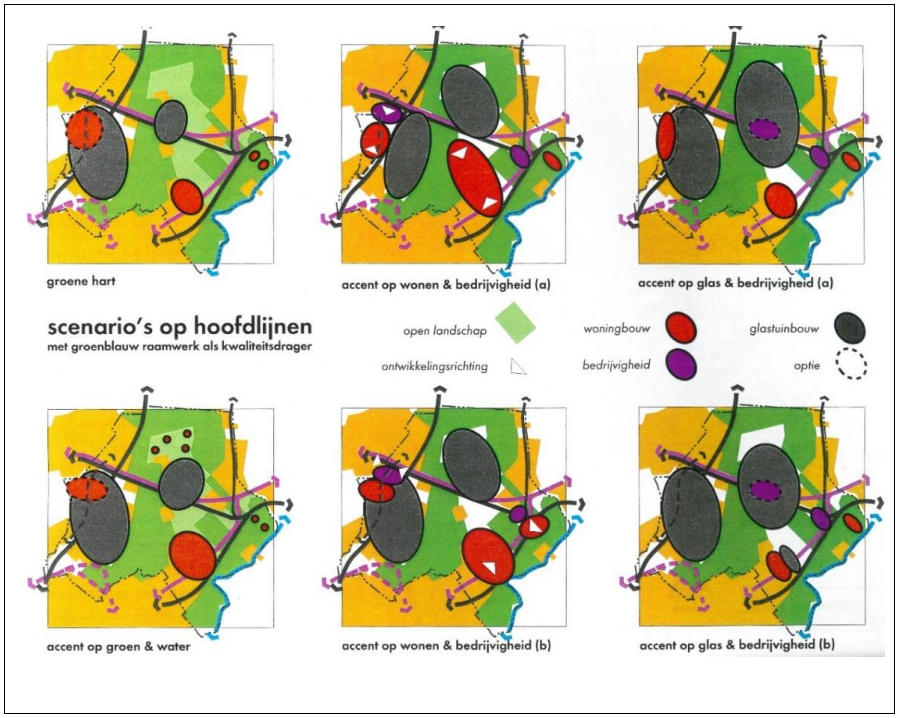


FIG. 5.6 Scenario's voor de herinrichting van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Bron: Nieuwe Gracht (2001).

TOC

Tussen rijk en Randstadpartners – de vier Randstadprovincies, de vier grote steden in de Randstad en de vier Kaderwetgebieden – wordt in 2002 een landsdeelconvenant afgesloten waarin onder meer een transformatieopgave voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda wordt geformuleerd. In het convenant wordt afgesproken een visie voor een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam deel (van de Zuidvleugel) van de Randstad en voor de vormgeving van een natuurlijke grens met het landelijk gebied van het Groene Hart op te stellen. De dragers voor woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en glastuinbouw en aanverwante voorzieningen zijn een groenblauwe structuur en de infrastructuur. De visie dient onder leiding van de provincie in een open planproces met participatie van direct betrokken bestuurslagen, inwoners en andere partijen die belang hebben bij de ontwikkelingen te worden ontwikkeld (BCR, 2002). Concreet houdt het convenant in een interregionale structuurvisie (ISV), een intergemeentelijk structuurplan (ISP) en bestemmingsplannen te maken voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het rijk vindt dat substantiële verstedelijking in de Zuidplaspolder wel mogelijk is als uit de herinrichtingsvisie blijkt dat door bebouwing een algehele kwaliteitsverbetering kan worden bereikt. Het rijk is bereid daarvoor de grens van het Groene Hart te verleggen. De realisatie van de voorgenomen nationale projectlocatie voor glastuinbouw in de Zuidplaspolder (Ministerie van VROM, 2002) is uitgangspunt voor de planvorming. Dat komt overeen met het besluit van de provincie om 200 ha nieuw glastuinbouwgebied in de Zuidplaspolder in het streekplan op te nemen (Provincie Zuid-Holland, 2002).

In het streekplan wordt in 2003 de beleidslijn uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 2002) om de Zuidplaspolder aan te wijzen als integrale ontwikkelingslocatie overgenomen. De Zuidplaspolder wordt in het streekplan aangegeven als een studiezone waarin ruimte wordt gezocht voor 200 ha netto glastuinbouw, met naast de bouwlocaties aan de westflank van Gouda-Waddinxveen een kwalitatieve en kwantitatieve opgave voor woon- en werkmilieus, 245 ha waterrijk natuurgebied in de omgeving van Moordrecht, groene verbindingen tussen de zone rondom de Rottemeren, Bentwoud en de Krimpenerwaard (figuur 5.7; Provincie Zuid-Holland, 2003). Daarmee is het ook conform de afspraken uit het landsdeelconvenant.

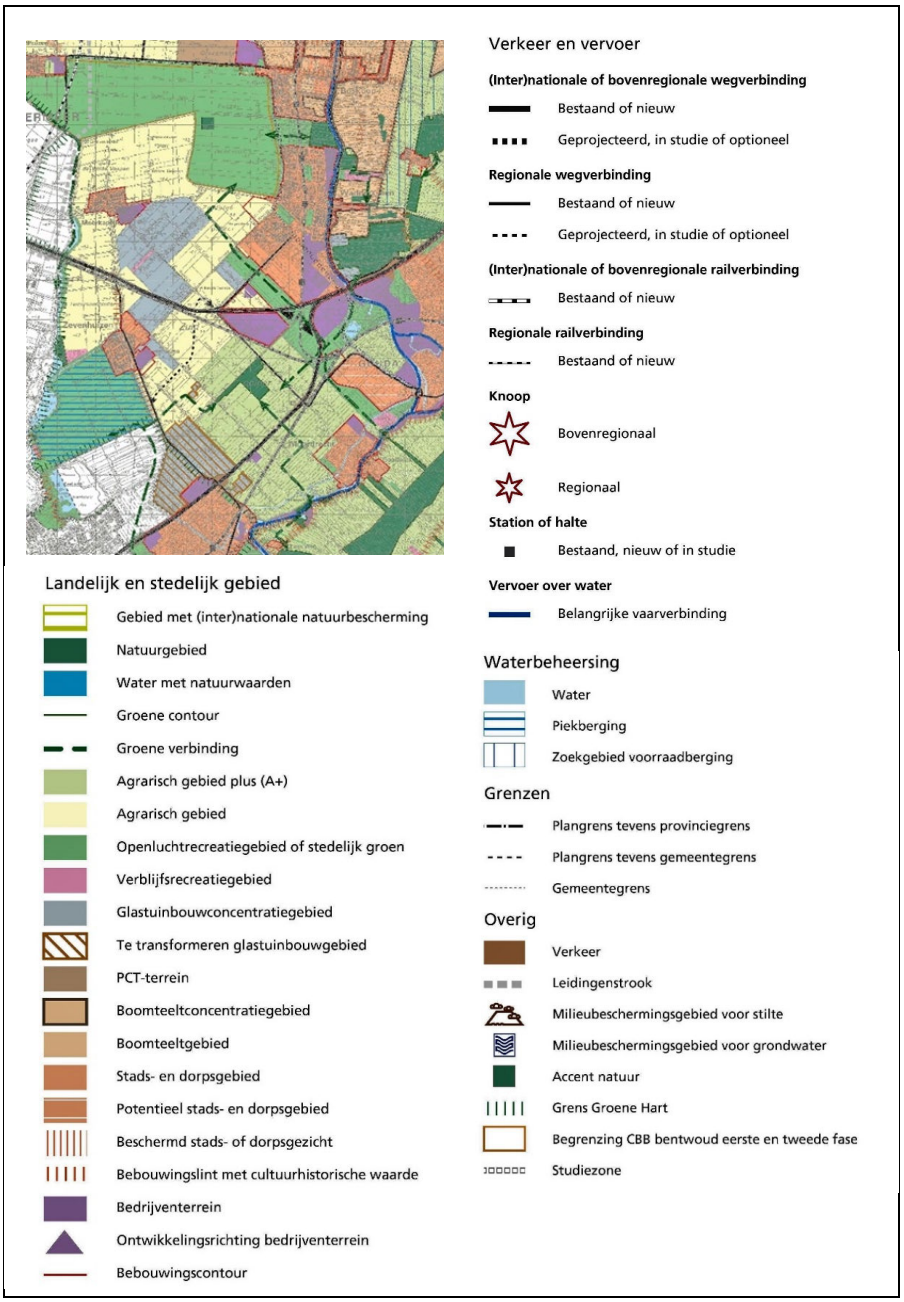


FIG. 5.7 Conform het Landsdeelconvenant West en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de Zuidplaspolder als integrale ontwikkleingslocaties c.q. studiezone in het streekplan Zuid-Holland Oost opgenomen. Uitsnede van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Bron: Provincie Zuid-Holland (2003).

TOC

Actoren en netwerken

Vanaf de eerste discussies over potentiële verstedelijking in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda in het midden van de negentiger jaren tot aan het afsluiten van een convenant tussen rijk en regiopartners en het vervolgens opnemen van de afspraken in formele nota's en plannen spelen verschillende actoren een rol. Figuur 5.8 laat zien hoe het netwerk er uit ziet. Opvallend is dat het netwerk zich in deze fase beperkt tot de drie overheidslagen waarbij vooral rijk en provincies als bepalende actoren in beeld zijn. De rijksoverheid is in de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) vertegenwoordigd met vijf departementen met elk een eigen beleidsveld: ministeries van VROM, V en W, EZ, LNV en BZK. Naast de vijf ministeries zijn de vier Randstadprovincies, de vier Kaderwetgebieden in de Randstad, te weten de stadsregio's van Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam en de vier grote steden in de Randstad vertegenwoordigd. De andere gemeenten zijn alleen via de toenmalige Kaderwetgebieden en/of samenwerkingsregio's indirect vertegenwoordigd. Actoren vanuit de markt en maatschappelijke organisaties ontbreken in dit stadium. De rijksdepartementen treden zoveel mogelijk als één partij op, vormen een coalitie, hebben een eigen arena en overleggen niet met afzonderlijke andere actoren, maar met hen gezamenlijk in de centrale arena van de Bestuurlijke Commissie Randstad. De commissie kan worden gezien als een 'soft space' samenwerking op het schaalniveau van de Randstad met als doel te overleggen en onderhandelen tussen rijk en decentrale Randstadoverheden over de grotere rijksinvesteringen en over rijksnota's over de ruimtelijke ontwikkeling. De BCR is een overlegplatform zonder een wettelijke status.

Ook de decentrale overheden in de Randstad hebben zich via een 'soft space' opzet georganiseerd in de Regio Randstad, oorspronkelijk een bestuurlijke samenwerking tussen de vier provincies in de Randstad, in 2002 uitgebreid met de vier Kaderwetgebieden c.q. stadsregio's en de vier grote steden in de Randstad. De Regio Randstad is een netwerk met een eigen arena en heeft een ambtelijk bureau dat onder meer de participatie in de BCR voorbereidt. Een belangrijk verschil met de BCR is dat Regio Randstad vanaf 2002 een gemeenschappelijke regeling is, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen en daarmee een meer formeel karakter heeft dan de BCR. Overigens is de Gemeenschappelijke regeling Regio Randstad in 2008 weer opgeheven en vervangen door een nieuwe vorm van coördinatie die niet is vastgelegd in enige formele regeling.

De provincie maakt gebruik van haar bevoegdheid om zelfstandig beslissingen te nemen over de ruimtelijke ontwikkeling op het regionale niveau. Dat blijkt bijvoorbeeld – zoals hiervoor aangegeven – bij het planologisch vastleggen in het streekplan van 1995 van de groenplannen in de regio Rotterdam-Zoetermeer-

Gouda en de woon- en werkgebieden aan de westkant van Gouda en Waddinxveen, nog voordat de integrale planvorming voor deze regio een aanvang neemt. De provincie Zuid-Holland ziet zich daarnaast als initiatiefnemer en coördinator om in de Zuidvleugel gezamenlijk op te trekken. In het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ) – een netwerk met een zelfstandige arena – werkt de provincie Zuid-Holland samen met de regionale samenwerkingsgebiede In het volgende hoofdstuk 6 wordt de reconstructie uitgebreid naar het functioneren van het netwerk en het handelen van de provincie. n Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Regio Drechtsteden, Holland Rijnland en Midden-Holland. Doel is om met een gezamenlijk standpunt vanuit de regio te komen dat wordt ingebracht in het overleg met het rijk in de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR). Het is net als de BCR geen afzonderlijke bestuurslaag met een eigen beslissingsbevoegdheid, kent geen wettelijke basis en heeft als doel om in een multi-level omgeving tot overeenstemming te komen zonder overdracht van bevoegdheden. De soft space benadering is kenmerkend voor het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (Spaans et al., 2015).

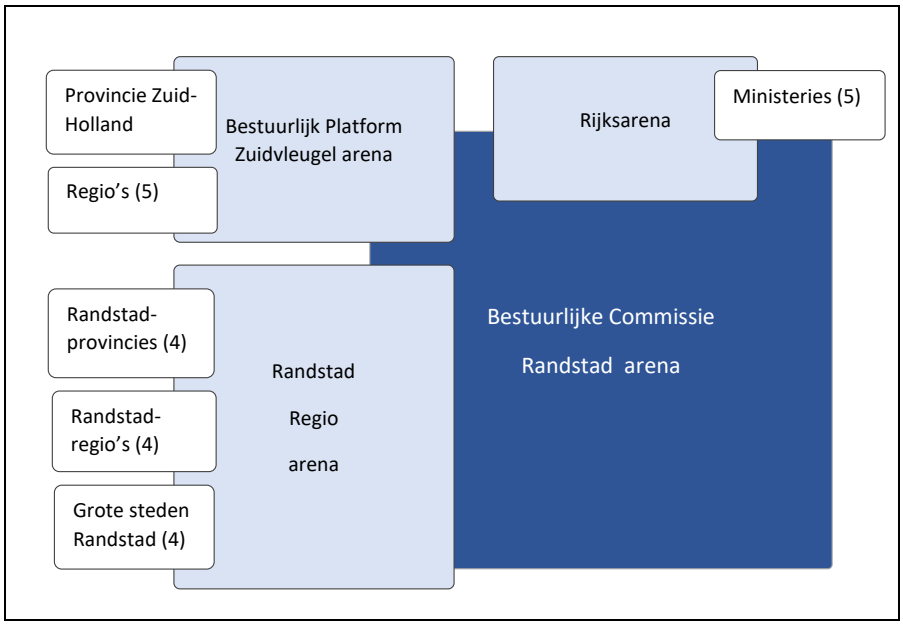


FIG. 5.8 Het netwerk, hun actoren en de arena's tijdens het planproces tot het moment van vaststelling van het Landsdeelconvenant West (2002) en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2002). Het netwerk is beperkt tot het (boven)regionale en nationale schaalniveau. De Regio Midden-Holland treedt toe tot het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel nadat de Zuidplaspolder buiten de begrenzing van het Groene Hart is gebracht. Bron: Auteur op basis van: BCR (2002).

TOC

In het bestuurlijke proces maken rijk en provincie gebruik van hun formele positie c.q. de bevoegdheid om besluiten te nemen over de ruimtelijke ordening. BPZ en BCR zijn de informele soft spaces van overleg en onderhandeling tussen overheidsactoren waar feitelijk de afspraken worden gemaakt die later in het proces in een besluit en/of plan van rijk (nota Ruimtelijke ordening) en provincie (streekplan) worden geformaliseerd. Het platform voor de Zuidvleugel (BPZ) en het overleg in Regio Randstadverband kunnen worden aangemerkt als arena's die ieder voor zich hun standpunt in de BCR gezamenlijk voorbereiden.

Planrealisatie

Bij de ontwikkelingsplanologische benadering zoals beschreven in paragraaf 1.3.3 die in deze regio is toegepast is naast de planvorming ook de'realisering' van het plan aan de orde. De instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden zijn, zoals eerder genoemd: een (gezamenlijk) uitvoeringsprogramma met projecten, met per project een verantwoordelijke partij, met afspraken over de financiering, al of niet gevat in een (bindende) overeenkomst, toepassing van een wettelijk instrument zoals een formeel planfiguur of de goedkeuringsbevoegdheid, een financiële bijdrage, communicatie & overleg.

Tot aan het moment dat rijk en regio met elkaar een landsdeelconvenant voor West Nederland afsluiten in 2002, ligt het accent volledig bij het opstellen van visies, scenario's en strategische plannen, het doen van onderzoek en debat daarover. De informele visie- en planvorming over toekomstige verstedelijking in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda wordt weliswaar afgewisseld met het vaststellen van formele plannen zoals het streekplan, maar daarin is de weerslag van de discussies niet of nauwelijks zichtbaar. Het overlegcircuit leidt in deze fase (nog) niet tot afspraken over realisatie van de verstedelijkingsplannen. Dit in tegenstelling tot de plannen voor het groene raamwerk – zoals hiervoor aangegeven – waar het rijk al eerder financiële toezeggingen heeft gedaan voor het realiseren van groengebieden en deze ook al grotendeels planologisch zijn vastgelegd in het streekplan (Provincie Zuid-Holland, 1995). In het Landsdeelconvenant West (BCR, 2002) en in de daaropvolgende formele beleidsplannen van het rijk (Ministerie van VROM, 2002) en het provinciale streekplan uit 2003 wordt voor deze regio voor het eerst de afspraak vastgelegd een integraal herinrichtingsplan mèt een verstedelijkingsopgave op te stellen – feitelijk een procesafspraak – waarvoor uitgangspunten worden geformuleerd. In de Interregionale Structuurvisie (ISV) – een masterplan voor de regio – mondt dat uit in een programma met bandbreedtes: 15.000 tot 30.000 woningen, 150 tot 350 ha bedrijventerrein en 200 ha netto extra glas (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004e).

Tot aan het vaststellen van de ISV is zowel in de formele als informele beleidslijn alleen sprake van het inzetten van 'zachte' instrumenten zoals het convenant zelf, communicatie & overleg, principes en uitgangspunten voor het plan, procesafspraken over bijvoorbeeld het voortouw bij de planvorming. 'Harde' uitvoeringsafspraken over bijvoorbeeld een rijksbijdrage of maken van een bestemmingsplan worden in dit stadium van het proces niet gemaakt. De uitzondering hierop zijn de financiële afspraken over groenontwikkeling en de planologische regeling in het streekplan die gelden als een gegeven voor de integrale visievorming in deze fase.

Fase 2: Visie, plan en programma - 2003 tot 2008

TABEL 5.3 Reconstructie van fase 2 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het opstellen van een visie, plan en programma.

Jaar	Document	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2004	Provinciale ruimtelijke structuurvisie	Conform streekplan en Vijfde Nota RO	Nog niet aan de orde	Door provincie in provinciaal netwerk samen met gemeenten opgesteld
2004	Interregionale Structuur Visie (ISV)	Integrale herinrichtingsvisie met verstedelijkingsopgave	Alleen 'zachte' instrumenten	In centrale ISV arena met 23 actoren opgesteld
2004	Publieke Grondbank en Wet Voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	Strategische grondverwerving voor infrastructuur en groen; toepassen Wvg	Programma voor grondverwerving	Subarena met participanten Grondbank
2005–2006	Nota Ruimte en Zuidvleugelbrief	Ontwikkelingsplanologie en decentralisatie RO beleid; voortzetting beleidslijn uit Vijfde Nota RO	Eigen uitvoeringsprogramma rijk zonder financiële toezeggingen	Door rijk in regulier netwerk opgesteld
2005	Perspectief en prioriteiten	Conform Nota Ruimte	Zuidplaspolder geen Zuidvleugelproject	Door Zuidvleugelnetwerk c.q. Platform Zuidvleugel opgesteld
2006	Intergemeentelijk Structuurplan (ISP)	Nadere uitwerking van de ISV	Programma voor wonen, werken, glastuinbouw, infrastructuur en groen; afspraak om ontwikkelingsautoriteit in te stellen	In ISP arena met alleen grondgebiedgemeenten, provincie en Rotterdam opgesteld
2006	Partiele herziening Streekplan (Zuidplas)	Identiek aan ISP	Identiek aan ISP	Door provincie in regulier netwerk opgesteld

>>>

TABEL 5.3 Reconstructie van fase 2 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het opstellen van een visie, plan en programma.

Jaar	Document	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2006	Zuidvleugel Zichtbaar Groener	Conform groenontwikkeling in streekplan en ISP	Akkoord over financiering van nieuwe groengebieden in de Zuidvleugel	In groene netwerk tussen rijk en Platform Zuidvleugel afgesproken
2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2007-2013	Decentralisatie van landelijke groenprogramma naar de provincies	Bestuursovereenkomst en meerjarig uitvoeringsprogramma voor groenprojecten per provincie	In groene netwerk tussen rijk en de provincie afgesproken
2008	Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas (ROZ)	Doen uitvoeren van ISP via bovenplanse verevening van kosten, verkrijgen van rijkssubsidies, regionale kwaliteit en duurzaamheid, regionale coördinatie en programmering	Jaarlijks Ontwikkelingsstrategiekader (OSK)	In ROZ arena

Opgave en plan

De discussie over de toekomstige verstedelijking in dit gebied loopt parallel aan de planvorming en realisering van de groenblauwe structuur. Beide elementen zijn onderdeel van het integrale planningsproces waarbij – zoals hiervoor betoogd – bestaande afspraken tussen rijk en provincie over groenontwikkeling worden gezien als een gegeven. De Zuidplaspolder is het gebied buiten de stad waar via herstructurering een betere samenhang moet worden gerealiseerd tussen stedelijke en groene functies, infrastructuur en water (Provincie Zuid-Holland, 2004). Plannen, discussies en besluiten over de groenblauwe en verstedelijkingsstructuur komen samen in de Interregionale Structuur Visie(ISV) en het Intergemeentelijke Structuur Plan (ISP). Beide zijn ontwikkeld in hetzelfde netwerk en in dezelfde arena.

Op het schaalniveau van de Zuidvleugel en van de regio Zuidplaspolder is er overeenstemming over de toekomst van dit gebied. De beleidslijnen van de rijksoverheid en de regio worden uitgewerkt in de Interregionale Structuurvisie ISV (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004e). Aan deze visie, weergegeven in figuur 5.9, ligt een aantal overkoepelende principes ten grondslag (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004b):

- De lagenbenadering – een destijds invloedrijke benadering uit de landschapsarchitectuur die kennis en beleid met elkaar verbindt – met achtereenvolgens de laag ‘ondergrond’ (bodem, water, ecologie), de laag ‘netwerken’ (infrastructuur en andere verbindingen) en de laag ‘occupatie’ (bebouwing);

- Een landschappelijke en infrastructurele structuur waarbij het casco dient als raamwerk voor de verstedelijkingsopgave met woon- & werkgebieden en glastuinbouw wat leidt tot voorinvesteringen in infra-, groen- en waterstructuur;

- Een flexibele lange termijn aanpak met voldoende ruimte voor onvoorziene ontwikkelingen hetgeen leidt tot een brede programmatische bandbreedte;

- Een mix van top down en bottom up, waarbij het schakelen tussen de schalen en ruimte voor verschillende initiatiefnemers centraal staat.

De ISV beoogt geen blauwdruk voor de toekomst te zijn, maar een flexibel, lange termijn strategisch plan dat bij concretisering en planrealisatie het resultaat is van een incrementeel, continu proces van transformaties, aanpassingen en beslissingen (Mastop & Faludi, 1997). Eventuele heroverweging wordt niet alleen bepaald door de Zuidplaspolder zelf, maar ook door ontwikkelingen op het bovenregionale schaalniveau van de Zuidvleugel. De visie is tot stand gekomen in een open en participatief planproces met alle overheden, bewoners, gebruikers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. In het ISV-planproces is gekozen voor een ontwikkelingsplanologische benadering die inspeelt op de maatschappelijke dynamiek en verschillende ruimtebehoeften met elkaar verbindt. Ontwikkelingsplanologie steunt op een actieve inbreng van belanghebbenden en besteedt aandacht aan de daadwerkelijke uitvoering van ruimtelijke plannen (Dammers et al., 2004; Provincie Zuid-Holland, 2006a). De oorspronkelijke ‘toelatingsplanologie’ waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijke plan maakt, gericht op ‘bestemmen en zoneren’ en waarbij vervolgens het initiatief aan anderen wordt overgelaten blijft overigens ook in delen van het plan(proces) van toepassing. De ‘ontwikkelende’ aanpak biedt zowel ruimte aan een sterke centrale overheidssturing met eventueel een grand design en hoge overheidsinvesteringen als van onderop decentrale sturing waarin ook private initiatieven passen.

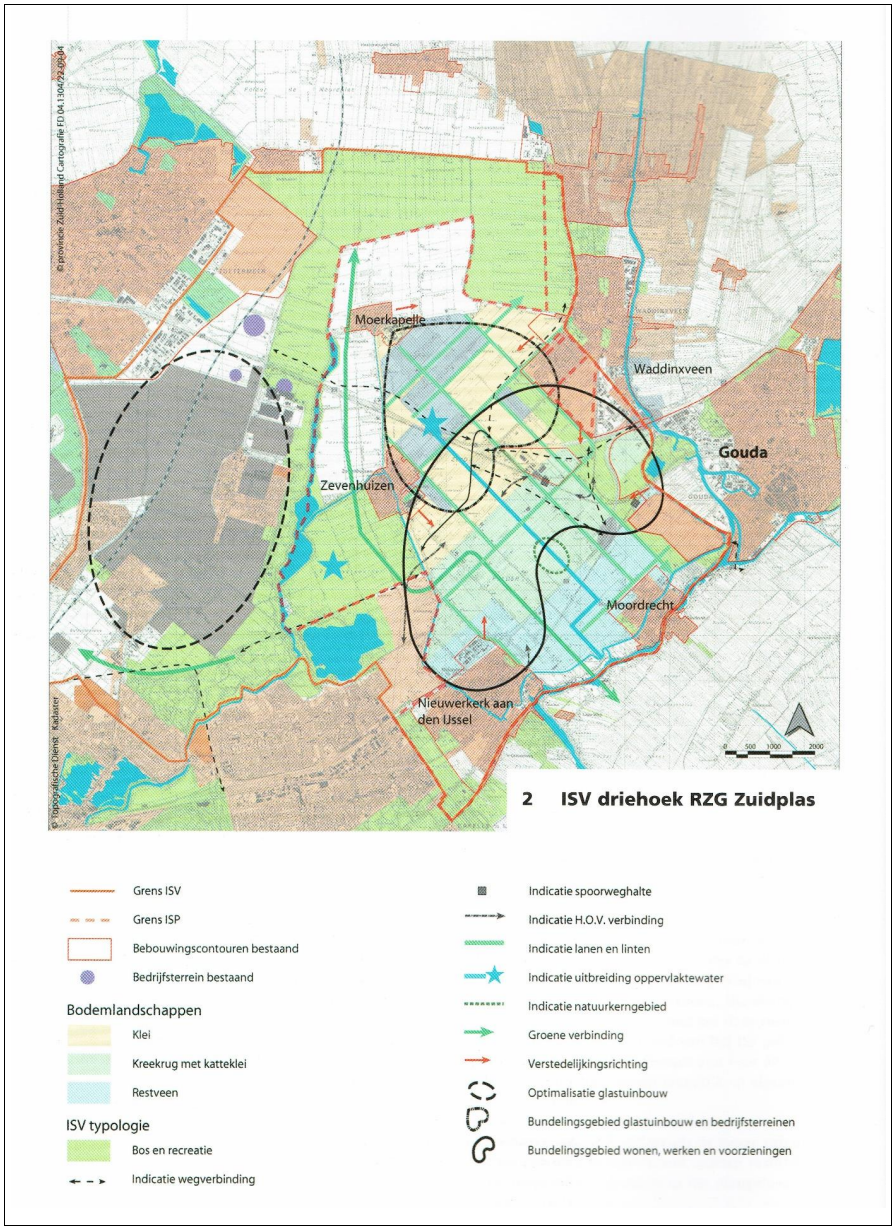


FIG. 5.9 Interregionale Structuurvisie (ISV) met intensieve verstedelijking op de droge kleigronden in het noordelijke deel van de Zuidplaspolder (combinatie van glastuinbouw en andere bedrijven), met bundeling van wonen, bedrijven en voorzieningen in het centrale krekengebied en natuurontwikkeling in het zuidelijke restveengebied. Geen nieuwe regionale woonkern, maar dorps en landelijk wonen als aanvulling op wonen in de stad en gebruikmakend van regionale voorzieningen van de omringende steden. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004e).

TOC

De Interregionale Structuurvisie ISV voor deze regio – het masterplan – is volgens Hajer et al. (2006) in haar ontwerp meer een regionaal dan een stedenbouwkundig ontwerp. De ontwerpers tekenden in hun structuurbeeld ook verkavelingen en dwarsdoorsneden, maar dat paste minder goed in het beoogde abstractieniveau en de gewenste flexibiliteit en fasering van de visie (Hajer et al., 2006; Colombo et al., 2018). De ISV beoogde een beleidskaart met marges voor de toekomst te zijn.

De Interregionale Structuurvisie ISV is met toepassing van de lagenbenadering, een aanpak via ontwikkelingsplanologie en decentralisatie van beleidsvorming een vroege weergave van de werkwijze die in de Nota Ruimte werd gepropageerd. Met 'decentraal wat kan, centraal wat moet' als motto worden taken en verantwoordelijkheden op het terrein van ruimtelijke en economische ontwikkeling overgedragen van het rijk naar de provincie en gemeente. De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen, die aangeeft aan welke basiskwaliteit moet worden voldaan en wat de nationale ruimtelijke hoofdstructuur is (Ministerie van VROM, 2005a, 2005b) Het is weinig verrassend dat het ruimtelijke rijksbeleid en de ISV naadloos in elkaar passen. Dit wordt bevestigd in de 'Zuidvleugelbrief' van het rijk waarin de Zuidplaspolder definitief buiten het Groene Hart wordt geplaatst, aanleg van bedrijfsterreinen en nieuwe woongebieden mogelijk is en de glastuinbouw in deze polder mag uitbreiden (Ministerie van VROM, 2006).

De Interregionale structuurvisie ISV – een informeel product dat alleen door de Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas is vastgesteld – is het uitgangspunt voor het Intergemeentelijke Structuurplan ISP (figuur 5.10), de streekplanherziening voor de Zuidplas (figuur 5.12) en de herziening van streekplan Rijnmond/Regionaal structuurplan regio Rotterdam (RR2020). De uitwerkingen komen inhoudelijk overeen, maar hebben ofwel de wettelijke status van streekplan ofwel van intergemeentelijk structuurplan. Doel van het Intergemeentelijke structuurplan ISP is om op het interlokale schaalniveau de ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen te leiden (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2006).

Achterliggend principe van het regionale ontwerp is de lagenbenadering zoals ook al toegepast in de Interregionale Structuurvisie ISV. Met bodem & water, linten, lanen & tochten en het groenblauwe raamwerk als eerste laag, het infranetwerk met knooppunten als tweede laag en de occupatielaag van wonen, werken en glastuinbouw als derde laag (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004a). Toepassing van de lagenbenadering zoals aangegeven in figuur 5.11 is een bepalende factor geweest voor het plan voor deze regio.

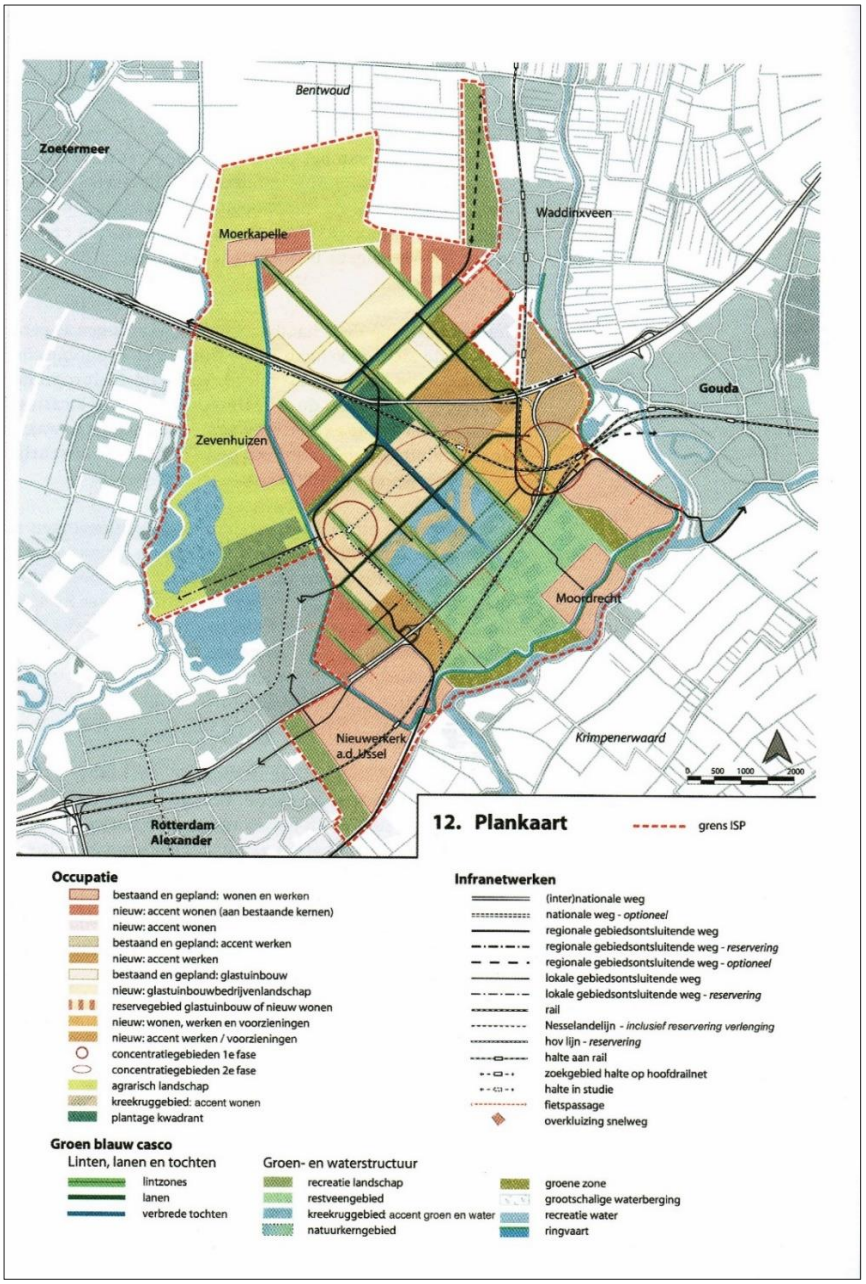


FIG. 5.10 Plankaart van het Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas (ISP). Met als zonering glastuinbouw op de hogere gronden in combinatie met bedrijven, in het middengebied nieuwe woongebieden ('rode en groene waterparel') en in het restveengebied in het zuidelijke deel nieuwe natuur. Voorts uitbreiding van bestaand stads- en dorpsgebied in de polder en aanleg van een nieuwe wegverbinding tussen A12 en A20. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006).

TOC

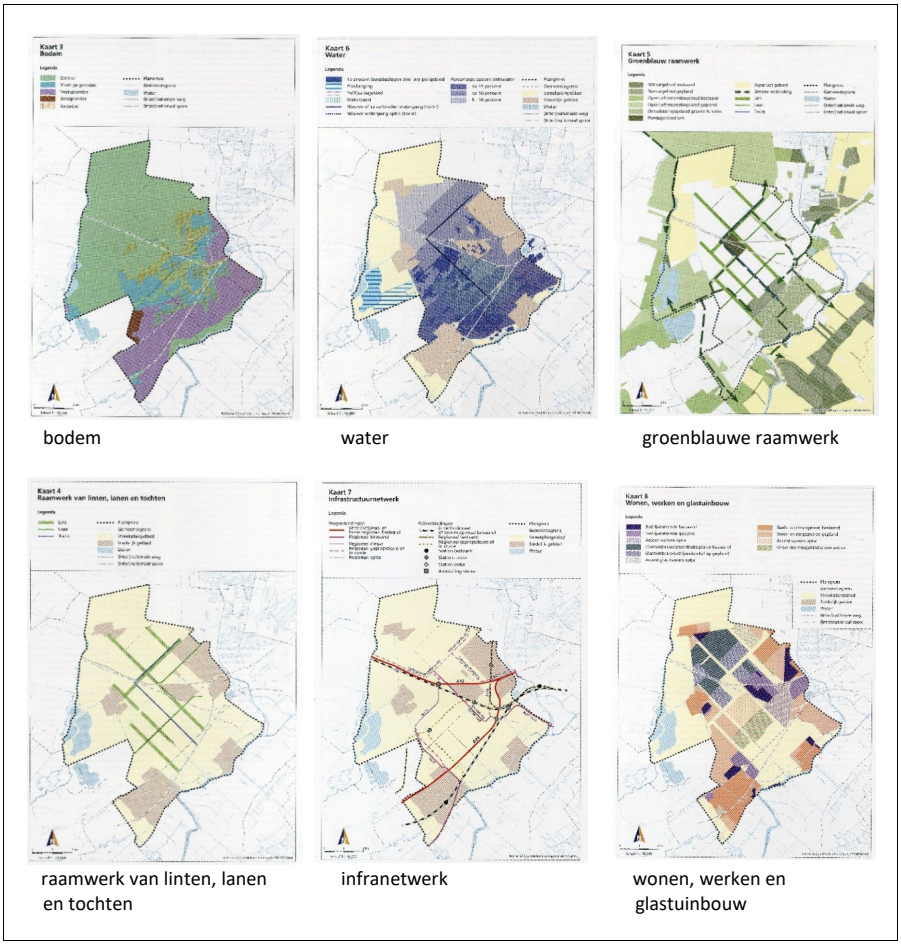


FIG. 5.11 De lagenbenadering zoals toegepast in het Intergemeentelijk Structuurplan ISP en bij de herziening van het streekplan voor de Zuidplaspolder. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006); Provincie Zuid-Holland (2006b).

TOC

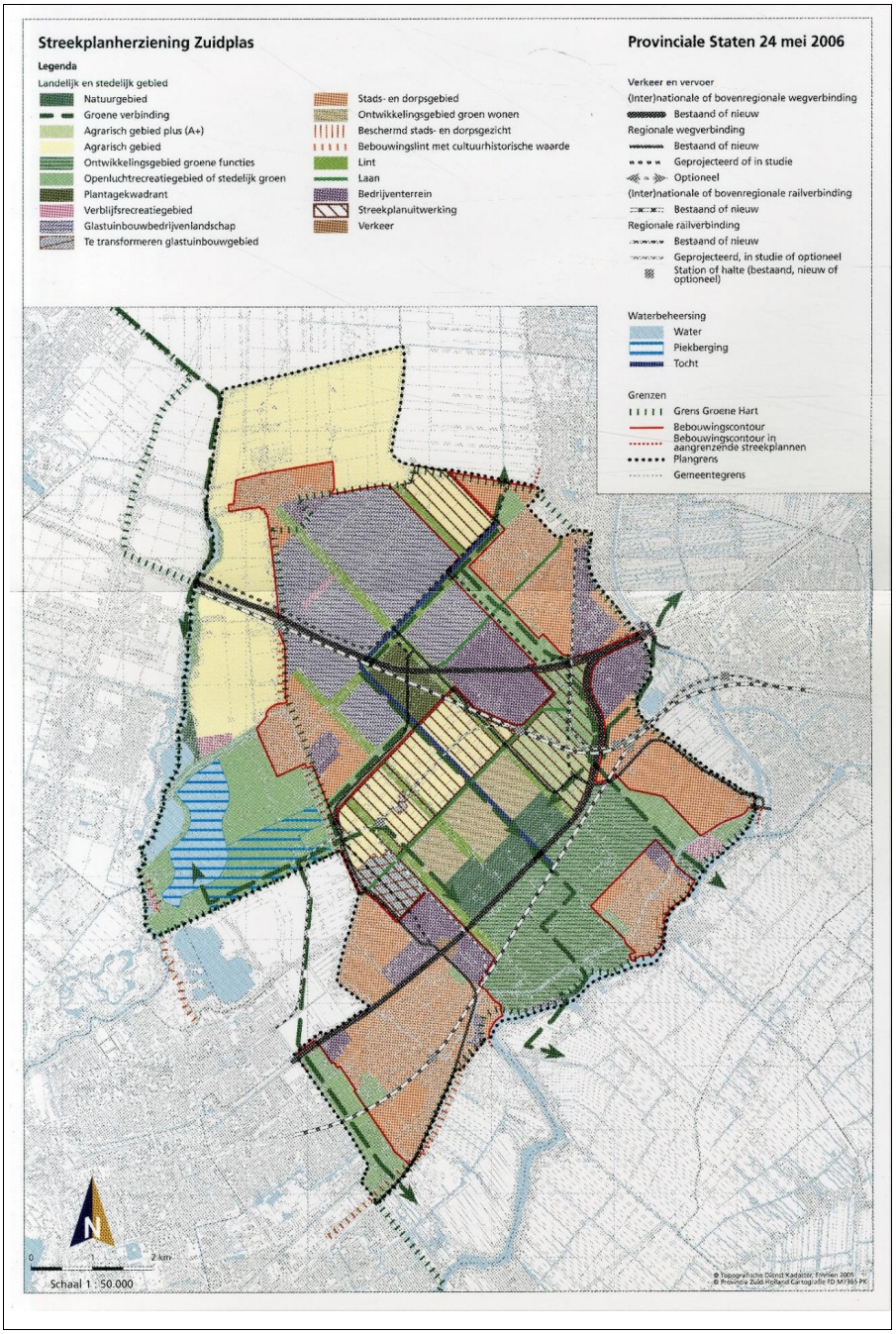


FIG. 5.12 Streekplanherziening Zuidplas die praktisch identiek is aan het Intergemeentelijk Structuurplan ISP. Bron: Provincie Zuid-Holland (2006b).

TOC

Actoren en netwerken

Als de kaders in 2002 op het bovenregionale schaalniveau van de Zuidvleugel zijn vastgelegd in het Landsdeelconvenant West en na het verschijnen van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening verschuift het accent naar het regionale en lokale schaalniveau met de lokale overheden en maatschappelijke organisaties als nieuwe actoren. De netwerkstructuur wordt complexer, maar de hoofdlijnen liggen vast. De ISV wordt opgesteld door de regio in een planproces met 23 actoren. De ISV arena bestaat zoals blijkt uit figuur 5.13 uit de provincie Zuid-Holland, drie formele gemeentelijke samenwerkingsregio's, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en Midden-Holland), het hoogheemraadschap, tien gemeenten, Kamers van Koophandel van Rotterdam en Den Haag, Westelijke landbouworganisatie WLTO, samenwerkende natuur en milieuorganisaties in Zuid-Holland (ConSept) en als adviseurs vier departementen (ministeries van VROM, EZ, V en W en LNV). Het zwaartepunt verschuift van rijk en provincie naar het netwerk van regionale actoren (met diverse subnetwerken) waarin alle betrokken gemeenten, het waterschap en meerdere belangenorganisaties een rol hebben. De positie van de rijksdepartementen is (in theorie) teruggebracht tot die van adviseur, zij het dat het rijk een inhoudelijk kader inbrengt in het proces dat overeenkomt met eerder naar voren gebrachte opvattingen en toezeggingen voor rijksbijdragen. Daarmee is het speelveld door het rijk begrensd.

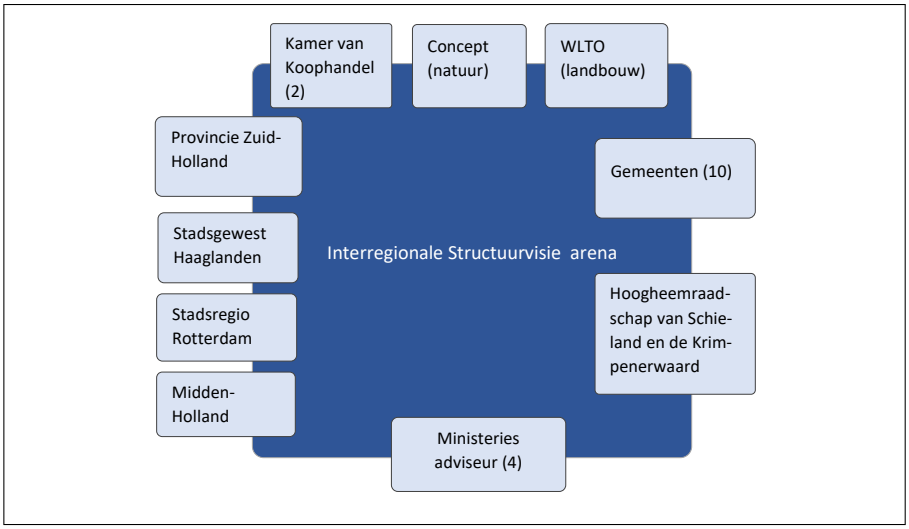


FIG. 5.13 Actoren, arena en netwerk bij de opstelling van de Interregionale Structuurvisie ISV. Het accent is verschoven van het bovenregionale schaalniveau naar het regionale en lokale niveau. Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas(2004b).

TOC

Het plangebied van het Intergemeentelijke Structuurplan ISP wordt verkleind tot het gebied ten oosten van de Rotte waarvan de Zuidplaspolder het grootste deel vormt. Het gebied ten westen van de Rotte heeft na de afweging in ISV-kader en na de realisering van de Vinex-bouwlocaties daar geen verstedelijkingsopgave meer voor de Zuidvleugel en kan verder worden geoptimaliseerd voor de glastuinbouw. In het ISP-proces wordt het aantal stakeholders beperkt tot de instanties die een formele bevoegdheid hebben in het plangebied of zoals Rotterdam een zwaarwegend belang hebben in dit gebied (figuur 5.14):

- de vijf grondgebiedgemeenten met hun bestemmingsplanbevoegdheid en met hun locale verantwoordelijk voor milieu, verkeer en dergelijke;
- de provincie die verantwoordelijk is voor het streekplan, voor (dan nog) goedkeuring van bestemmingsplannnen, voor (boven)regionale afstemming en tevens regionale vervoersautoriteit is in het plangebied;
- Rotterdam als belanghebbende gemeente in het kader van (boven)regionale programmering van woningbouw, bedrijfsterreinen en voorzieningen en als partner in ontwikkeling van dit gebied.

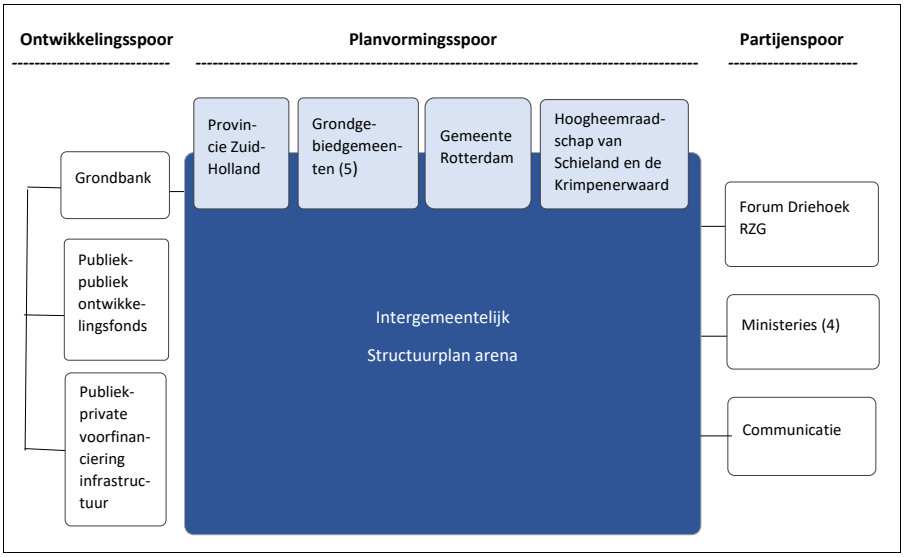


FIG. 5.14 De arena met de actoren waarin het Intergemeentelijk Structuurplan ISP tot stand komt. De compacte beslissingsarena kent alleen direct betrokken stakeholders zoals de grondgebiedgemeenten, de provincie, het waterschap en Rotterdam als direct belanghebbende gemeente. Andere instanties en organisaties zijn belanghebbend, maar opereren niet in de centrale arena (in de figuur indirect verbonden via zwarte lijntjes). Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006).

TOC

De werkorganisatie met haar plangebied Zuidplas heeft geen juridische basis, is geen Wgr gebied, maar een aantal producten van de werkorganisatie zoals het intergemeentelijke structuurplan en het praktisch identieke streekplan zijn wettelijke planfiguren. Met elkaar stellen de stakeholders het structuurplan ex WRO op en stellen het ieder voor zich in eigen gelederen vast. De grondgebiedgemeenten zijn weliswaar deelnemer in de Wgr-samenwerkingsregeling Midden-Holland, maar treden juridisch afzonderlijk op vanuit hun gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeenteraden hebben bij de besluitvorming over het intergemeentelijke structuurplan zeventien moties aangenomen onder andere over het aanleggen van de infrastructuur voordat de verstedelijking wordt gerealiseerd. De moties zijn mede een reden om de gemeenschappelijke aanpak die is begonnen met de oprichting van de publieke Grondbank in 2004 – een gemeenschappelijke regeling ex Wgr – versterkt voort te zetten. De actoren organiseren het vervolg van het proces in vier sporen: de planvorming, het ontwikkelingsspoor met financiële middelen, het partijenspoor met communicatie & beleidsmarketing en het processpoor waarbij de drie sporen in de tijd zo worden gericht dat synergie tussen de sporen kan optreden. De actoren en netwerken vanuit de ISV zijn hetzelfde gebleven, maar de betekenis van de actoren die geen bevoegdheid hebben om te beslissen is veranderd. De beslissingsarena is compacter dan bij de ISV. Belanghebbenden zonder beslissingsbevoegdheid worden in het partijenspoor betrokken. In het Forum Driehoek RZG zijn onder andere de natuur-, milieu en landbouworganisties vertegenwoordigd net als het georganiseerde bedrijfsleven. In figuur 5.14 is dat zichtbaar gemaakt door de horizontale verbindingslijnen.

Het Intergemeentelijk structuurplan ISP kent een verschil in ‘hardheid’ van bestuurlijke besluiten die verdeeld zijn in drie typen uitspraken die ruimte laten voor onvoorziene ontwikkelingen: een bestuursbindend besluit dat later wordt uitgewerkt en ingevuld (‘vastleggen’), definieren van het speelveld voor verdere beleidsontwikkeling en besluitvorming (‘inkaderen’) en bepalen van onderwerpen waarover partijen nog nader van gedachten wisselen (‘agenderen’).

In de paragraaf ‘Planrealisatie’ (zie hierna) wordt aangegeven dat het organiseren van de groenfinanciering een eigenstandig traject doorloopt. De provincie initieert voor het groene programma op het schaalniveau van de Zuidvleugel de afstemming in het Zuidvleugelnetwerk tussen de regionale actoren Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Regio Drechtsteden, Holland Rijnland en Midden-Holland inclusief de inliggende gemeenten, recreatieschappen en waterschappen (BPZ, 2006). Provincie en rijk maken in de Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) afspraken over rijksfinanciering van groenprojecten. Deze bestuursovereenkomst is eerst en vooral een decentralisatieplan waarbij de groene taken en de rijksmiddelen naar de provincie

overgaan (Ministerie van LNV & IPO, 2006a; Ministerie van LNV & Provincie Zuid-Holland, 2006b). Waar in de informele'soft setting' van de Zuidvleugel tussen alle betrokken actoren afspraken zijn gemaakt over het Meerjarenprogramma groen, is na decentralisatie de regierol van het ILG voorbehouden aan de provincie. Gebiedspartijen zoals gemeenten, recreatieschappen en waterschappen zijn verantwoordelijk voor uitvoering van (inter)lokale projecten zoals bijvoorbeeld de projecten in de Goudse regio. De provincie is projectverantwoordelijk voor regionale projecten zoals het Bentwoud en de Eendragtspolder (Rottezone). Opvallend is ook hier de dubbelrol van de provincie: de coördinerende rol voor het totale programma en daarnaast is de provincie als initiator en coördinator verantwoordelijk voor enkele regionale projecten uit het programma.

Planrealisatie

Een concrete stap om visie en plan te implementeren is het instellen van een publieke Grondbank waarin met risicodragend kapitaal de meest betrokken overheden – provincie Zuid-Holland met 40 % van het totaal aantal van 40 beschikbare stemmen, gemeente Rotterdam met eveneens 40 % van het totaal aantal stemmen, de gemeenten Gouda, Moordrecht, Waddinxveen, Nieuwerkerk en Zevenhuizen-Moerkapelle met elk 4 % van het totaal aantal stemmen – investeren in strategische grondverwerving voor aanleg van infrastructuur en groengebieden (figuur 5.15; Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004d).

Instelling van de grondbank is een markante beslissing in het planningstraject voor deze regio. Als de ruimtelijke ontwikkeling van de regio na 2008 vanwege onder andere de economisch crisis stagneert wordt in 2011 de grondverwerving stopgezet. Tot dat moment heeft de Grondbank voor ca. 100 mln. euro geïnvesteerd in grondaankopen. De publieke regulering van de grondmarkt is mede ingegeven door acties van projectontwikkelaars die tot grootschalige grondaankoop waren overgegaan. Tegelijkertijd hebben de beoogde ontwikkelgemeenten waar nodig de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van toepassing verklaard. Zoals hiervoor is aangegeven is de instelling van de Grondbank gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het beginstadium van het planproces zijn de Grondbank en toepassing van de Wvg de enige 'harde' instrumenten om de regiefunctie van de overheid te versterken.

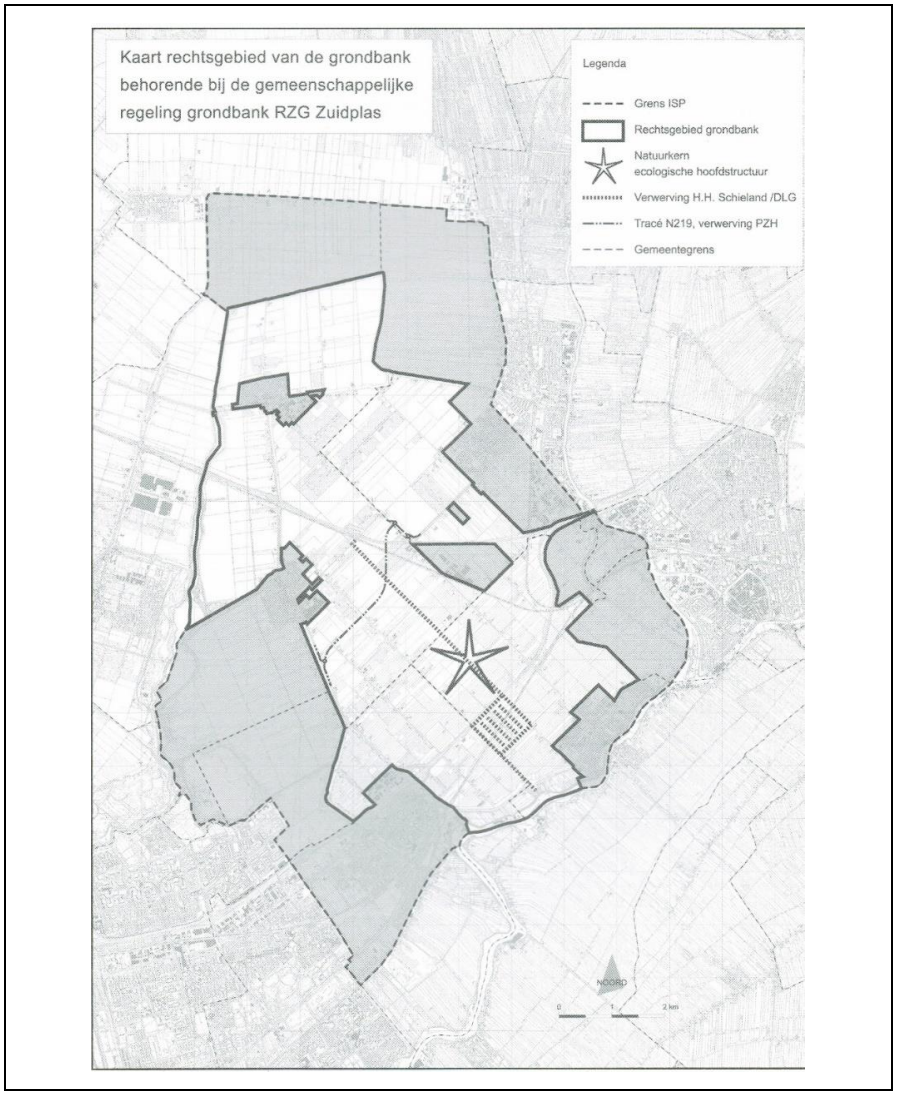


FIG. 5.15 Rechtsgebied van de Grondbank. Bron: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004d).

Naast het instellen van een grondbank wordt in deze fase van het planproces een intensief communicatie- en participatietraject opgezet dat tot doel heeft voldoende draagvlak te genereren voor de structuurvisie en het structuurplan (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2003). Communicatie met en participatie van alle actoren – de rijksoverheid, de grondgebiedgemeenten, belangenorganisaties en burgers – wordt gezien als een kritische succesfactor voor de veranderopgave.

TOC

De communicatie richt zich op het planproces en op het product, in dit geval de ISV en de ISP. Middelen die worden ingezet zijn conferenties voor gemeenteraads- en provinciale statenleden, bestuurlijke plandagen, werkbezoeken van Tweede Kamerleden, informatieavonden voor burgers, Week van de Zuidplas etcetera.

De Nota Ruimte waarin het rijksbeleid van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voor deze regio wordt overgenomen gaat vergezeld van een uitvoeringsagenda van het rijk waarin voor de Zuidvleugel 22 projecten waaronder de Zuidplaspolder zijn opgenomen. Het rijk is slechts bij een beperkt aantal projecten de eerstverantwoordelijke partij. Het streven is nadrukkelijk dat decentrale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers betrokken zijn en verantwoordelijkheid nemen. De uitvoeringsagenda heeft als doel om gecoördineerd en gebundeld rijksmiddelen in te zetten zoals bijvoorbeeld de Brede Doeluitkering Wegen (BDU) voor het aanleggen van rijkswegen, het programma Pieken in de Delta waarmee gebiedsgericht economische innovatie wordt gestimuleerd, het Investeringsbudget Landelijk Gebied voor aanleg van natuur-en recreatiegebieden. Het rijk doet in de uitvoeringsagenda geen nieuwe financiële toezeggingen, maar neemt alleen eerder overeengekomen rijksbijdragen vanuit het sectorbeleid zoals voor Randstadrail en voor groenontwikkeling op waarmee deze opnieuw worden bevestigd. Nieuwe 'Nota Ruimte gelden' worden niet concreet toegezegd, maar zijn volgens het rijk in de toekomst wel mogelijk (Ministerie van VROM, 2005a).

Bij vaststelling van het Intergemeentelijk Structuurplan ISP en in de streekplanherziening Zuidplas komt – aanvullend op de eerder ingestelde Grondbank – de realisering van het plan een stap dichterbij. Er worden afspraken gemaakt over:

- Oprichting van een ontwikkelingsautoriteit die het plan moet gaan uitvoeren en er tenminste voor moet zorgen dat de opgave budgettair neutraal voor provincie en gemeenten kan worden gerealiseerd;
- Instelling van een fonds voor financiële bovenplanse verevening om tekorten op de hoofdplanstructuur af te dekken;
- Gecoördineerde planning van wijziging van bestemmingsplannen;
- Een convenant met de rijksoverheid over het zeker stellen van de rijksbijdragen.

De provincie formuleert volgens de vigerende Wet op de Ruimtelijke Ordening/ Besluit Ruimtelijke Ordening het bovenstaande in haar streekplanherziening als een structurerend 'hard' element, alleen te wijzigen door een nieuw besluit van Provinciale Staten. Voorafgaand aan goedkeuring van de bestemmingsplannen van de Zuidplasgemeenten dient er overeenstemming tussen de betrokken actoren te zijn over de diverse bestemmingsplannen en over de financiële

uitvoeringsafspraken tussen partijen ter afdekking van de risico's waaronder zekerheid over de rijksbijdragen. Daarmee zou het risico voor het uiteenvallen van de gemeenschappelijke aanpak worden beperkt.

In de stap van planvorming naar uitvoering is het instellen van de Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas (ROZ) een markante beslissing. De oorspronkelijke Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas wordt omgevormd naar een gemeenschappelijke regeling die parallel aan de Grondbank functioneert. De ROZ is een formele, tussen de provinciale en gemeentelijke bestuurslaag functionerend bestuur van de overheid. Een quasi 4e bestuurslaag, maar zonder een direct gekozen bestuur en zonder een controlerende'raad'. De ROZ heeft als doel het vaststellen en doen uitvoeren van regionaal ontwikkelingsbeleid met behulp van programmatische, kwalitatieve en financiële kaders waarmee het intergemeentelijke structuurplan en het streekplan kunnen worden uitgevoerd. In de ROZ werken dezelfde partijen samen als in de Grondbank waarbij van de totaal twintig stemmen de provincie 40 % van de stemmen heeft, Rotterdam 10 % en vijf grondgebiedgemeenten ook elk 10 %. De ROZ – zo was de intentie – organiseert de financiële bovenplanse verevening om tekorten op de hoofdplanstructuur af te dekken, richt zich op het verkrijgen van rijkssubsidies, op het vaststellen van een regionaal beleid voor ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid en op de regionale coördinatie en programmering van woningbouw, infrastructuur, groen & water, etcetera. Kern van de programmering van de ROZ is het jaarlijkse Ontwikkelingsstrategiekader (OSK) dat goedgekeurd moet worden door de gemeenteraden en Provinciale Staten (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2008b). De ROZ is weliswaar ingesteld, maar de voornemens voor de uitvoering zoals bijvoorbeeld het instellen van een vereveningsfonds en een waarborgfonds zijn door de tijd ingehaald en niet gerealiseerd vanwege de economische crisis, beleidswijzigingen van actoren en de gemeentelijke herindeling van de Zuidplasgemeenten.

De kwantitatieve doelstelling zoals die is gesteld in het structuurplan (ISP) en het streekplan is:

- 15.000 tot 30.000 woningen, met tot 2020 als startpakket 7000 woningen;
- 150 to 350 ha bedrijventerrein, met als startpakket 110 ha bedrijventerrein;
- 280 ha glastuinbouw, waarvan 80 ha voor hervestiging, niet gefaseerd;
- Startpakket van 400 ha natuur en groen.

Parallel aan de publieke ROZ wordt de private Grondexploitatiemaatschappij Zuidplas Noord (GEM-Zuidplas Noord) ingesteld, een ontwikkelingsmaatschappij voor de glastuinbouw waarin naast de provincie, ook gemeenten en private instellingen risicodragend deelnemen.

De provincie Zuid-Holland en de vijf samenwerkingsgebieden (Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam, Regio Drechtsteden, Holland Rijnland en Midden-Holland inclusief de inliggende gemeenten, recreatieschappen en waterschappen) sluiten een onderhandelingsakkoord voor de financiering van nieuwe groengebieden in de Zuidvleugel (BPZ, 2006). De overeenkomst geldt als het verzoek vanuit de Zuidvleugel aan de minister van LNV voor financiering van groenprojecten onder gelijktijdige medefinanciering van de andere overheden. Het is de uitwerking van de bestuurlijke toezegging die het rijk bij de actualisering van de Vierde Nota Extra (Ministerie van VROM, 1998) en het Structuurschema Groene Ruimte (Ministerie van LNV et al., 2002) heeft gedaan en bevat alle bestuurlijke afspraken, overeenkomsten, akkoorden en dergelijke die hiervoor op projectniveau zijn gemaakt. Het betreft de kosten van grondverwerving, inrichting en beheer en het planologisch vastleggen van de groene gebieden in bestemmingsplannen en streekplan. Voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda gaat het om concrete projecten in de randen van het gebied: Bentwoud, Rottezone, Goudse regio en Groene Zoom bij Nieuwerkerk.

Aansluitend op het verzoek vanuit de Zuidvleugel sluit het rijk een bestuursovereenkomst met alle provincies over de decentralisatie van het landelijke groenprogramma (met inbegrip van een taakstellende bezuiniging) naar de provincies. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en daarbij horende taken worden bij de provincie gelegd. Voor de provincie Zuid-Holland is een bedrag van 430 mln. euro beschikbaar voor uitvoering van de ILG doelen voor de periode 2007-2013. Zowel rijk als provincie erkennen dat het bedrag ontoereikend is om alle gemaakte afspraken na te komen. De provincie stemt desondanks in met de bestuursovereenkomst en de gedecentraliseerde rijksbijdrage en geeft voor de groenuitvoering prioriteit aan drie gebieden waaronder de Zuidvleugel. De bestuursovereenkomst bindt de provincie taakstellend voor ca. 10 % ten opzichte van de rijksbijdrage. Zuid-Holland kan een deel van dit bedrag door gemeenten, recreatieschappen, private ondernemingen en dergelijke laten financieren (Ministerie van LNV & IPO, 2006a; Ministerie van LNV & Provincie Zuid-Holland, 2006b).

Fase 3: Reductie van uitvoeringsprogramma - 2009 tot 2014

TABEL 5.4 Reconstructie van fase 3 van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda waarin het kwantitatieve uitvoeringsprogramma wordt gereduceerd.

Jaar	Document	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2009	Aanvraag Nota Ruimte-budget	Duurzame ontwikkeling Zuidplaspolder	Voor voorbeeld-projecten waaronder Versnelling groen-structuur en Duurzame en innovatieve glas-tuinbouw 24 mln. toegezegd	Aanvraag van ROZ aan rijk voor financiële bijdrage aan voorbeeld-projecten
2009	Verordening bovenplanse verevening c.a.	Egaliseren van de kosten van de hoofdplanstructuur tussen de ROZ actoren	Een financieel vereveningsfonds en een waarborgfonds	Actoren in de ROZ arena handelen conform formeel juridische afspraken vastgelegd in een verordening
2010	Visie op Zuid-Holland	Conform startpakket ROZ; Zuidplaspolder behoort tot stedelijk netwerk	Conform startpakket ROZ	Aangeboden aan ROZ
2011–2013	OntwikkelingsStrategie Kader (OSK)	Verdergaande fa-sering dan bij in-stelling ROZ afge-sproken	Sterke reductie van programma	In ROZ arena tussen actoren vastgesteld
2011–2012	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investeringsprogramma Groene Ruimte	Rijksbezuinigingen op natuur en recreatie	Groenprogramma sterk gereduceerd	Vastgesteld door provincie en aangeboden aan ROZ
2013	Structuurvisie Zuidplas 2030	Conform ISP	Aangescherpte fasering	(Inter)lokale Stuurgroep o.l.v. gemeente met provincie als deelnemer
2013	Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit	Ladder van duurzame verstedelijking: aanpassing plannen Zuidplaspolder	Sterk gefaseerd onder andere door lagere woningbehoeftecijfers	Vastgesteld door provincie en aangeboden aan ROZ
2013	Herijkingsnota Zuidplas	Fasering en deels schrappen woon- en werklocaties, infra- en groenprojecten	Uitvoeringsprogramma sterk gereduceerd; 1340 woningen tot 2020	Vastgesteld door provincie en aangeboden aan ROZ
2014	Visie Ruimte en Mobiliteit	Conform Herijkingsnota Zuidplas	7000 woningen tot 2030 in dorpse en landelijke woonmilieus	In provinciaal netwerk conform geldende procedures vastgesteld

Opgave en plan

De eerste provinciale structuurvisie komt in 2010 onder het regiem van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van 2008 tot stand (Provincie Zuid-Holland, 2010). Anders dan in de WRO uit 1965 is de provinciale structuurvisie zelfbindend en is het samen besturen (co-governance) van de drie bestuurslagen een belangrijk onderliggend principe van het planstelsel (OECD, 2017). In de nieuwe Wro is de coördinerende taak van de provincie bij de realisering van ruimtelijk beleid expliciet opgenomen (Ministerie van VROM & Justitie, 2008b). Het is de legitimering van een praktijk die in meerdere provincies al ingang heeft gevonden.

In de provinciale structuurvisie is de regio tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda definitief onderdeel van het stedelijk netwerk geworden (figuur 5.16). Versterking van het stedelijk netwerk is een van de provinciale belangen, net als onder meer het behouden en aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid, verbeteren van interne en externe bereikbaarheid en verbeteren van de recreatieve functie en groenstructuur. De provinciale structuurvisie merkt het gebied Bentwoud/ Rottezone aan als provinciaal landschap wat inhoudt dat het gebied zowel een beschermde als ontwikkelende status krijgt. Bentwoud en Rottezone hebben een bijzondere landschappelijke identiteit en zijn multifuctioneel van karakter volgens de visie. De provinciale sturingsfilosofie volgt die van het rijk: ‘Lokaal wat kan, provinciaal wat moet’. Er wordt gestuurd op twee schaalniveaus: (1) De provincie als schakel tussen (inter)nationaal en regionaal niveau en (2) Sturing op regionaal niveau om bovengemeentelijke belangen met elkaar te verbinden (Provincie Zuid-Holland, 2010).

Het aanvankelijk optimisme over een gefaseerde herstructurering van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda wordt al snel achterhaald door een drietal externe factoren die bepalend zijn voor de toekomst van dit gebied.

De eerste reden die grote gevolgen heeft voor de ontwikkeling van deze regio is de sinds 2008 optredende financiële crisis en de daarmee samenhangende terugval in de economie waardoor de vraag naar nieuwe woningen en bedrijventerreinen vanuit de markt aanmerkelijk terugloopt en uiteindelijk volledig inzakt. In de praktijk leidt dat tot een verdergaande fasering in de uitvoering: van 7000 naar 1340 nieuwe woningen tot 2020, het merendeel van de nieuwe bedrijventerreinen (110 ha) doorgeschoven tot na 2020, 90 % van de 280 ha nieuwe glastuinbouwgebieden uitgefaseerd tot na 2020 (ROZ, 2012; Provincie Zuid-Holland, 2013b, 2014).

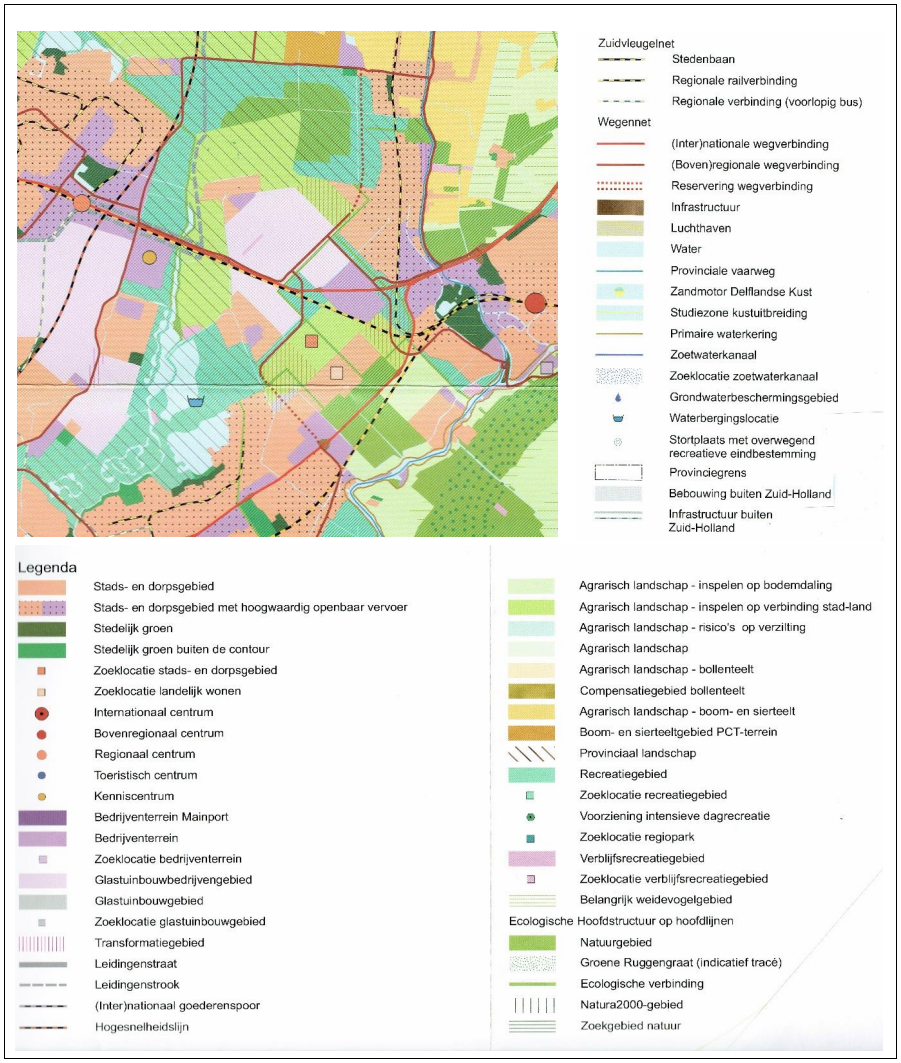


FIG. 5.16 Uitsnede van de functiekaart voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda uit de provinciale structuurvisie van 2010. Het oorspronkelijke plan (streekplan Zuidplas) is hierin opgenomen. Bron: Provincie Zuid-Holland (2010).

Een tweede reden die aanleiding is voor een herijking is een bezuiniging bij het rijk bij de aanleg van nieuwe groengebieden. Het groene raamwerk dat volgens het intergemeentelijke structuurplan de drager is voor de verstedelijking, is vanwege de rijksbezuinigingen en de provinciale beleidswijzigingen die daaruit voortkomen tot minder dan 30 % van zijn oorspronkelijke grootte teruggebracht.

TOC

De uitvoeringsstrategie en de afspraken over verantwoordelijkheden bij groenontwikkeling zijn aangepast. Niet meer eerst aanleggen van het groene casco, maar uitgaan van een aanleg van het groen gelijktijdig met nieuwe woongebieden en bedrijventerreinen. Dit leidt eveneens tot een meer gefaseerde aanleg en wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten en gebiedspartijen (Provincie Zuid-Holland, 2013b).

De derde reden is een beleidswijziging, nadat de provincie haar ruimtelijke structuurvisie in 2010 heeft vastgesteld. De provincie besluit dat aanleg van nieuwe woon- en werklocaties veel meer afhankelijk dienen te worden van de marktvraag. Het sturingsmodel voor het provinciale ruimtelijk beleid verschuift van participatieve naar maatschappelijke beleidsontwikkeling waarbij de overheid ruimte schept voor maatschappelijke organisaties en marktpartijen (Van der Steen en Van Buuren, 2018). Het uitgangspunt is niet meer een kwantitatieve doelstelling. Een kwalitatieve ontwikkeling wordt leidend, waarbij initiatieven van markt en maatschappelijke organisaties/burgers centraal staan. De provincie Zuid-Holland gaat daarnaast uit van de 'Ladder van duurzame verstedelijking' dat inhoudt dat zoveel mogelijk wordt gebouwd in en aansluitend bij het bestaande stads- en dorpsgebied. Uitbreidingen daarbuiten vinden alleen plaats als dat in bestaande woongebieden niet meer mogelijk is. Terwijl de hoofdplanstructuur van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda in beginsel hetzelfde blijft, wordt de sturing van de opgave gewijzigd: kwaliteit wordt meer bepalend dan kwantiteit, de marktvraag meer dan de overheidsdoelen, bouwen in en bij bestaand stedelijke gebied meer dan in uitleglocaties (Provincie Zuid-Holland, 2013a en 2014). Dit valt samen met de beleidswijziging die de gemeente Rotterdam doorvoert. De stad gaat zich veel meer richten op binnenstedelijk bouwen, een tendens die zich in Amsterdam, Den Haag en Utrecht al veel eerder voordoet.

De trend is onmiskenbaar: het oorspronkelijke plan wordt sterk gefaseerd, maar blijft op hoofdlijnen in stand zoals blijkt uit figuur 5.17. De regionale sturing wordt opgeheven en de grondgebiedgemeenten waarvan de gemeente Zuidplas de grootste is, worden verantwoordelijk voor de ontwikkeling in hun gebied. De gemeente Zuidplas stelt een structuurvisie vast, waarbij het ISP 2006 als leidraad is genomen maar ontwikkelingen volgtijdelijk zijn gemaakt. Centraal in de Structuurvisie Zuidplas 2030 staat het dorpse karakter in een groenblauw casco (Gemeente Zuidplas, 2013).

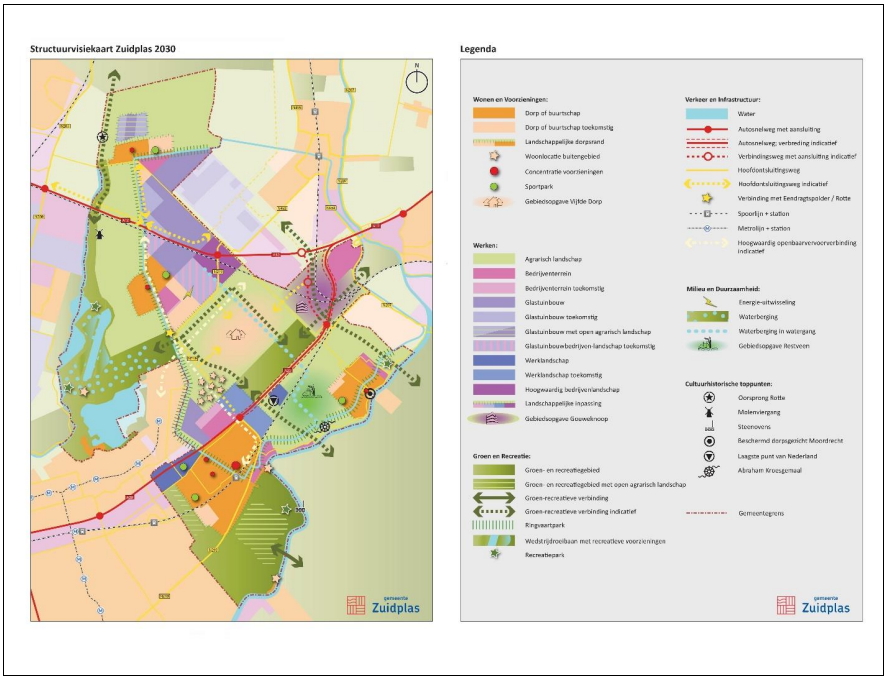


FIG. 5.17 Structuurvisie van de gemeente Zuidplas waarin het dorpse wonen in een groenblauw casco centraal staat. Bron: Gemeente Zuidplas (2013).

In 2021, zes jaar na de periode waarop in dit onderzoek de analyse in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda betrekking heeft, stelt de gemeente Zuidplas een masterplan vast voor het Middengebied in de Zuidplaspolder, het toekomstige Vijfde Dorp van de gemeente Zuidplas. Hierdoor kan in het middengebied van de polder een nieuw dorp met 8.000 woningen en nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd worden, ingepast in een vernieuwd landschap (geraadpleegd op www.zuidplas.nl).

TOC

Actoren en netwerken

Bij de overgang van de planvorming in fase 2 naar de uitvoering in fase 3 wordt een nieuwe arena gecreëerd waarin de gemeenschappelijke ontwikkeling van deze regio wordt voortgezet. De ROZ arena (figuur 5.18) bestaat uit de provincie (met 40 % stemrecht), Rotterdam (10 % stemrecht) en de vijf grondgebiedgemeenten (elk met 10 % stemrecht) als bepalende actoren in de gemeenschappelijke regeling. De ROZ kent dezelfde deelnemers als de Grondbank (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2008b).

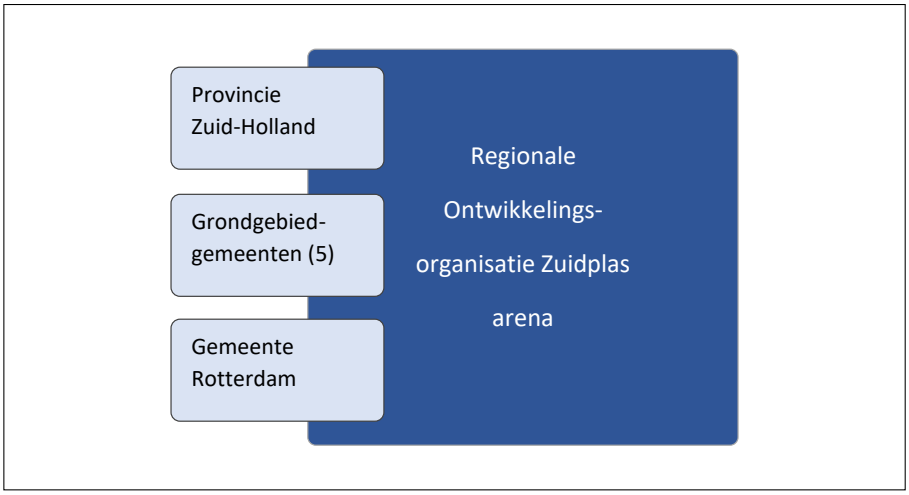


FIG. 5.18 De (vereenvoudigde) weergave van het ROZ-netwerk en de ROZ-arena waarin de uitvoering van het Intergemeentelijk Structuurplan ISP tot stand zou moeten komen. De participanten in de ontwikkelingsorganisatie zijn de bepalende actoren: vijf grondgebiedgemeenten, gemeente Rotterdam en provincie Zuid-Holland. Bron: Auteur bewerkt vanuit: Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2008b).

Figuur 5.19 laat zien hoe wat betreft de grondexploitatie in de Zuidplaspolder de samenhang is tussen pubieke en private maatschappijen. De vijf grondgebiedgemeenten, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zijn deelnemer in zowel de publieke Grondbank als in de publieke Regionale Ontwikkelingsorganisatie ROZ. De ROZ heeft deelprogramma's voor infrastructuur, waterparel/restveen en groenblauwe structuur. De publieke actoren kunnen voor specifieke uitvoeringsprojecten deelnemen in aparte grondexploitatiemaatschappijen die vooral uit private actoren bestaan. Een voorbeeld van deze laatste categorie is de Grondexploitatiemaatschappij voor glastuinbouwontwikkeling.

TOC

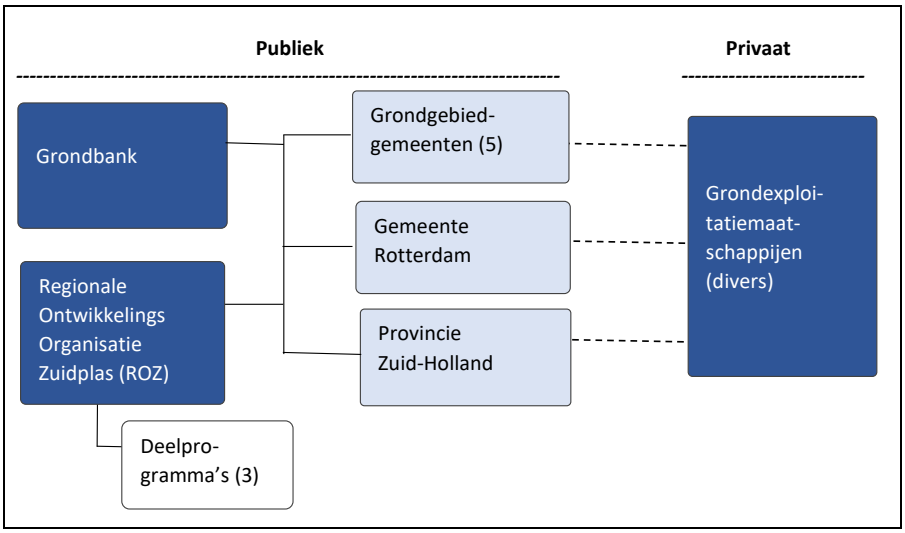


FIG. 5.19 Samenhang tussen de publieke Grondbank, de publieke ontwikkelingsorganisatie ROZ (met deelprogramma's voor infrastructuur, waterparel/restveen en groenblauwe structuur) en private ontwikkelingsmaatschappijen. De getrokken lijn geeft een vaste verbinding weer. De gestippelde lijn is een mogelijke verbinding. Bron: Auteur op basis van: Provincie Zuid-Holland (2007).

De realiteit is dat de discussie over de toekomst van regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda vooral wordt gevoerd buiten de ROZ-arena. Externe factoren zoals die hiervoor in de paragraaf 'opgave en plan' zijn aangegeven, zoals de terugval in de economie, provinciale beleidswijzigingen en bezuinigingen bij het rijk op het groen zijn van grote invloed op de besluiten die in de ROZ-arena (kunnen) worden genomen. De ruimte om in de ROZ-arena en in het ROZ-netwerk zelfstandig besluiten te nemen is in vergelijking met de voorgaande fasen in het planvormingsproces kleiner c.q. de externe factoren zijn bepalend voor de besluitvorming in de ROZ-arena. Opvallend is dat de provincie en de rijksoverheid, eerder bepalende actoren bij de start van het project in de negentiger jaren, nu buiten de ROZ-arena hun stempel drukken op de toekomst van de regio. De provincie acteert als deelnemer van de ROZ buiten de ROZ arena met nieuw beleid dat grote invloed heeft op deze regio.

TOC

Planrealisatie

Het Intergemeentelijke Structuurplan ISP wordt na vaststelling getransformeerd naar een aantal bestemmingsplannen binnen de toenmalige drie Zuidplasgemeenten (Zevenhuizen-Moerkapelle, Nieuwerkerk aan den IJssel en Moordrecht). Tot op het lokale niveau ligt daarmee de planologische status vast. De Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ) stelt de Verordening bovenplanse verevening en Waarborgfonds Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas vast om tekorten op de hoofdplanstructuur af te dekken (Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas, 2009a). Kort na 2008 stagneert de feitelijke uitvoering van het ISP en het streekplan Zuidplas die met de instelling van de ROZ in 2008 op gang is gebracht. Dat heeft verschillende oorzaken die hiervoor zijn aangegeven. Het programma voor woon- en werklocaties wordt sterk gereduceerd. In figuur 5.20 is het oorspronkelijke programma voor wonen zoals in 2006 vastgesteld in het ISP en streekplan Zuidplas weergegeven naast het startprogramma dat de ROZ in 2008 als eerste fase van de uitvoering heeft vastgesteld. In 2013 volgt na herijking een verregaande reductie. Ook het infrastructuurprogramma wordt aangepast. De provinciale Visie ruimte en mobiliteit (2014) neemt de fasering uit de Herijkingsnota Zuidplaspolder (2013) over. De hectares voor de glastuinbouw worden niet teruggebracht, maar in de (nieuwe) glastuinbouwgebieden zal in de toekomst niet meer alleen teelt mogelijk zijn, maar ook andere bij de branche passende functies zoals logistiek en onderzoek (Provincie Zuid-Holland, 2013b, 2014) . De Grondbank stopt in 2011 met het verwerven van nieuwe gronden en richt zich alleen nog op het uitgeven van al verworven gronden. De regionale ontwikkelingsorganisatie ROZ wordt in 2015 opgeheven. Een basale stuurstructuur onder leiding van de gemeente komt er voor in de plaats. De provincie trekt zich uit het project terug als coördinerende regionale partner en legt de verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling bij de lokale autoriteiten. Dit sluit aan bij de nieuwe provinciale sturingsfilosofie die generiek wordt doorgevoerd. De provincie geeft meer ruimte aan initiatieven vanuit de samenleving en wordt meer partij tussen de partijen, werkt mee in netwerken, zoekt allianties, maar blijft kaderstellend voor de ruimtelijke ordening op bovenlokaal niveau (Provincie Zuid-Holland, 2014). Dat komt samen met de herindeling van de drie Zuidplasgemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan de IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle per 1 januari 2010. De nieuwe gemeente Zuidplas acht zich in staat om zelf de ontwikkeling van hun regio ter hand te nemen, terwijl Rotterdam haar aandacht verlegt naar binnenstedelijk bouwen in plaats van in uitleglocaties. Zoals hiervoor aangegeven stelt de gemeente Zuidplas in 2021, zes jaar na de periode waarop de analyse in deze regio betrekking heeft, in overleg met de Grondbank een lokaal masterplan vast voor het middengebied van de Zuidplaspolder, een plan voor het toekomstige Vijfde Dorp van de gemeente Zuidplas.

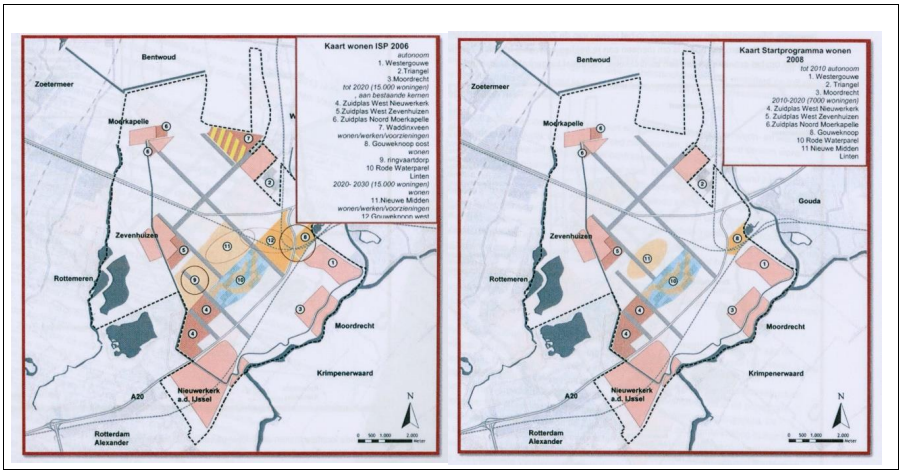


FIG. 5.20 Programma voor wonen (linker afbeelding) zoals in 2006 in de ISP werd vastgesteld. Op de rechter afbeelding is het startprogramma voor wonen zoals in 2008 vastgesteld door de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas weergegeven. In 2013 is dat startprogramma aanmerkelijk gereduceerd. Bron: Provincie Zuid-Holland (2013b).

Een specifieke uitvoeringsmaatregel is het beschikbaar komen van een rijksbijdrage van 24 mln. euro, in 2014 teruggebracht tot 20 mln. voor duurzame ontwikkeling van de Zuidplaspolder uit het zogenoemde 'Nota Ruimte-budget' voor de voorbeeldprojecten Klimaatbestendig en klimaatneutraal wonen, voor Duurzame en innovatieve glastuinbouw en voor Versnelling van de aanleg van de groenstructuur (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2009). Voor de versnelling van de groenstructuur was al een overeenkomst gesloten tussen bestuurlijke partijen (provincie, waterschap en twee gemeenten) en maatschappelijke organisaties vanuit natuur, milieu en landbouw. Voor de versnelling was oorspronkelijk 13 mln. euro beschikbaar gesteld uit het Nota Ruimte-budget, later teruggebracht tot 8 mln. De generieke verlaging van het ILG-budget door het rijk heeft als gevolg dat ca. 2/3 deel van de oorspronkelijke 400 ha groenstructuur in de Zuidplaspolder wordt geschrapt.

De reductie van het programma ziet er na de herijking als volgt uit (Regionale Ontwikkeling Organisatie Zuidplas, 2012; Provincie Zuid-Holland, 2013b en 2014):

- Woningbouw: het startpakket van 7000 woningen tot 2020 is teruggebracht naar 1340 woningen, te bouwen bij de bestaande dorpskernen;
- Bedrijventerrein: het merendeel van de locaties uit het startpakket (110 ha) is verschoven tot na 2020;
- Glastuinbouwbedrijvenlandschap: van de 280 ha uit het startpakket zijn twee locaties van totaal 27 + ha in ontwikkeling, de overige na 2020 in de planning;

- Infrastructuur: een project gerealiseerd (uitbreiding N 219 langs Zevenhuizen en Nieuwerkerk aan de IJssel), twee in uitvoering (Moordrechtboog tussen A12 en A20, extra Gouwekruising), een in voorbereiding (Vredenburghlaan/Beethovenlaan bij Waddinxveen); twee projecten uit het startpakket vervallen waaronder de Rottelaan;
- Groenblauwe structuur: het startpakket van 400 ha is teruggebracht tot project groene waterparel (80 + ha); de overige groene projecten zijn onduidelijk of worden geschrapt.

5.3 Regio Arnhem-Nijmegen

5.3.1 Gebiedskarakteristiek

Het tussenstedelijk gebied tussen Arnhem en Nijmegen is een laaggelegen open rivierenlandschap tussen de Rijn en de Waal met rivierduinen, oeverwallen en komgronden. Het gebied ligt ingeklemd tussen een noordelijke en een zuidelijke hooggelegen stuwwal met reliëf. Het contrast tussen beide landschapstypen is groot. Arnhem en Nijmegen hebben zich ontwikkeld op de oeverwallen en langs en tegen de heuvels van de stuwwallen. De steden groeiden in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw met de rug naar elkaar toe, wat mede is beïnvloed door de keuze in het rijksbeleid in de zeventiger jaren om zowel Arnhem als Nijmegen aan te wijzen als stadsgewesten die zich ruimtelijk van elkaar gescheiden konden ontwikkelen. Het gebied tussen beide steden wordt doorsneden door wegen en spoorlijnen en laat vanaf de negentiger jaren een groei zien van de woningbouw en bedrijvigheid in onder meer Arnhem-Zuid, bij Elst en ten noorden van de Waal bij Lent (KAN, 1998a; SAN, 2007).

Vanaf eind tachtiger jaren in de vorige eeuw werken twintig gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen samen waarbij Arnhem en Nijmegen de twee centrale steden zijn. Arnhem ten noorden van de Rijn is sinds haar ontstaan in de Middeleeuwen de vestigingsplaats van protestants-christelijke gemeenschappen, terwijl Nijmegen langs de Waal van oorsprong wordt bevolkt door een grote katholieke gemeenschap. Nijmegen is een universiteitsstad, met kennisinstituten en gezondheidsinstellingen, terwijl Arnhem meer de stad is van de bestuurlijke instellingen en het bedrijfsleven (Haran, 2010).

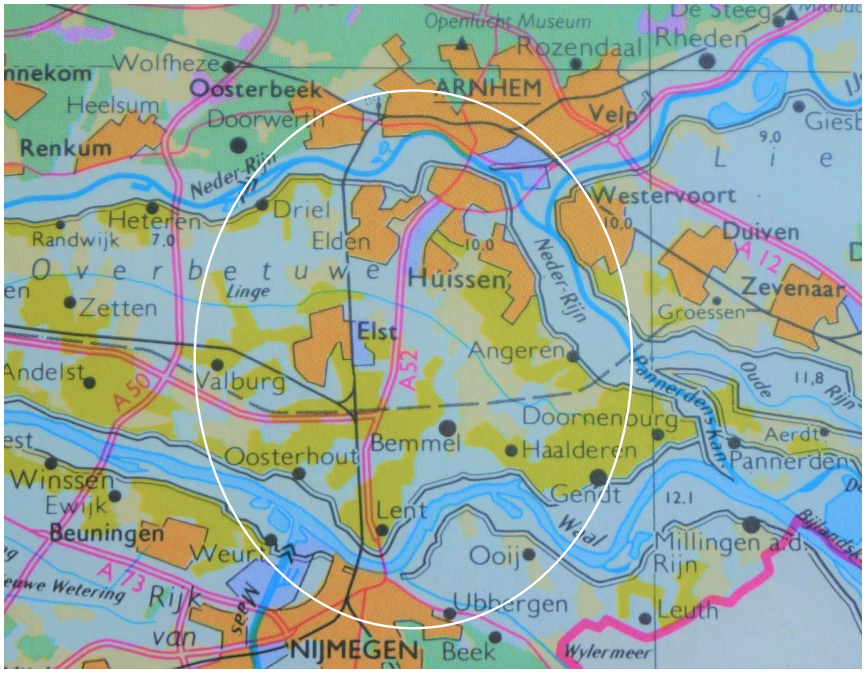


FIG. 5.21 De regio Arnhem-Nijmegen, gelegen binnen de ellips in haar wijdere omgeving. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 33 (1995).

5.3.2 Uitgangssituatie in 1995

Het rijk wijst vanaf de zeventiger jaren zowel Arnhem als Nijmegen aan als stadsgewesten die zich ruimtelijk gescheiden van elkaar kunnen ontwikkelen. Arnhem mag van het rijk groeien in oostelijke richting en aan de overkant van de Rijn om de bevolkingsdruk van de Randstad op te vangen. Duiven-Westervoort wordt als groeikern aangewezen. Nijmegen mag zich in (zuid)westelijke richting naar Beuningen en Wijchen verder ontwikkelen (Ministerie van VRO, 1977). In de Structuurschets voor de stedelijke gebieden (1984) wordt die beleidslijn doorgetrokken. In het gebied tussen Arnhem en Nijmegen is het beleid van het rijk om de open ruimte te handhaven. Vestiging en vertrek van de bevolking dienen met elkaar in evenwicht te zijn. Het rijk oppert om deze regio als nader uit te werken bufferzone aan te wijzen hetgeen beperkingen stelt aan de toename van woningbouw en bedrijvigheid van de kernen (Ministerie van VROM, 1984).

TOC

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) wordt naast het concept van de stadsgewesten het 'stedelijk knooppunt' als leidend element toegevoegd. Stedelijke knooppunten zijn volgens het rijk gericht op het versterken van hun centrumpositie voor dienstverlening. De stadsgewesten Arnhem en Nijmegen worden samen het stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en deel van de Stedenring Centraal Nederland (zie figuur 5.22; Ministerie van VROM, 1988). Het perspectief van de stedenring moet volgens het rijk onder meer worden gericht '…op het benutten van de nationale en internationale potenties van het economische kerngebied vooral met het oog op de betekenis van Nederland als transport- en distributieland.….'. (Ministerie van VROM, 1988, p. 26). Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen ligt tussen de Rotterdamse haven en het Duitse Ruhrgebied) met gewenste hoofdverbindingen via autosnelwegen, spoorlijnen waaronder de toekomstige Betuwelijn en rivieren waarvan de betekenis voor het transport van goederen, diensten en informatie kan worden versterkt.

Voor de provincie Gelderland is het ruimtelijke rijksbeleid en de gemeentelijke samenwerking begin negentiger jaren rondom de steden Arnhem en Nijmegen aanleiding een richtinggevend beleidskader vast te stellen dat is voorbereid door een bestuurlijke commissie waarbij actoren uit de regio zoals gemeenten, Kamers van Koophandel, de Gelderse Ontwikkelings Maatschappij, het Landbouwschap, rijksvertegenwoordigers (als adviseur) en waarnemers van aangrenzende Duitse gemeenten zijn betrokken. In figuur 5.23 wordt daarvan het beeld geschetst.

In de arena van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) ontstaat overeenstemming over een informele ontwikkelingsvisie c.q. groeiscenario voor de komende 25 jaar dat is gericht op het ruimtelijk ondersteunen van de economische ontwikkelingsmogelijkheden met behoud en verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu (zie figuur 5.24). Nieuwe woningbouw in Arnhem-Zuid en de 'Waalsprong' bij Nijmegen, bedrijventerreinen en woningbouw in het gebied daartussen, een verbeterde ontsluiting met openbaar vervoer en uitbreiding van de glastuinbouw bij Huissen moet samen gaan met het tot ontwikkeling brengen van natuurlijke, recreatieve en landschappelijke functies, met name rondom de Linge. De provincie en de regionale actoren hebben als doel om de tussenzone tussen Arnhem en Nijmegen – volgens de opstellers is het een gebied met een onduidelijke, rommelige structuur met zowel stedelijke als landelijke functies (Provincie Gelderland, 1993) – om te vormen tot een 'verbindingszone' tussen beide steden waarbij het deel wordt van het verstedelijkingsproces. Ruimtelijke en economische ontwikkelingen zouden op elkaar moeten worden afgestemd en de krachten zouden gebundeld dienen te worden. Het versterken van de bestaande structuur in de verbindingszone met woningbouw, bedrijventerreinen, verbeterde ontsluiting met openbaar vervoer en glastuinbouw zou samen moeten gaan met het tot ontwikkeling brengen van natuurlijke, recreatieve en landschappelijke functies (Provincie Gelderland, 1993).

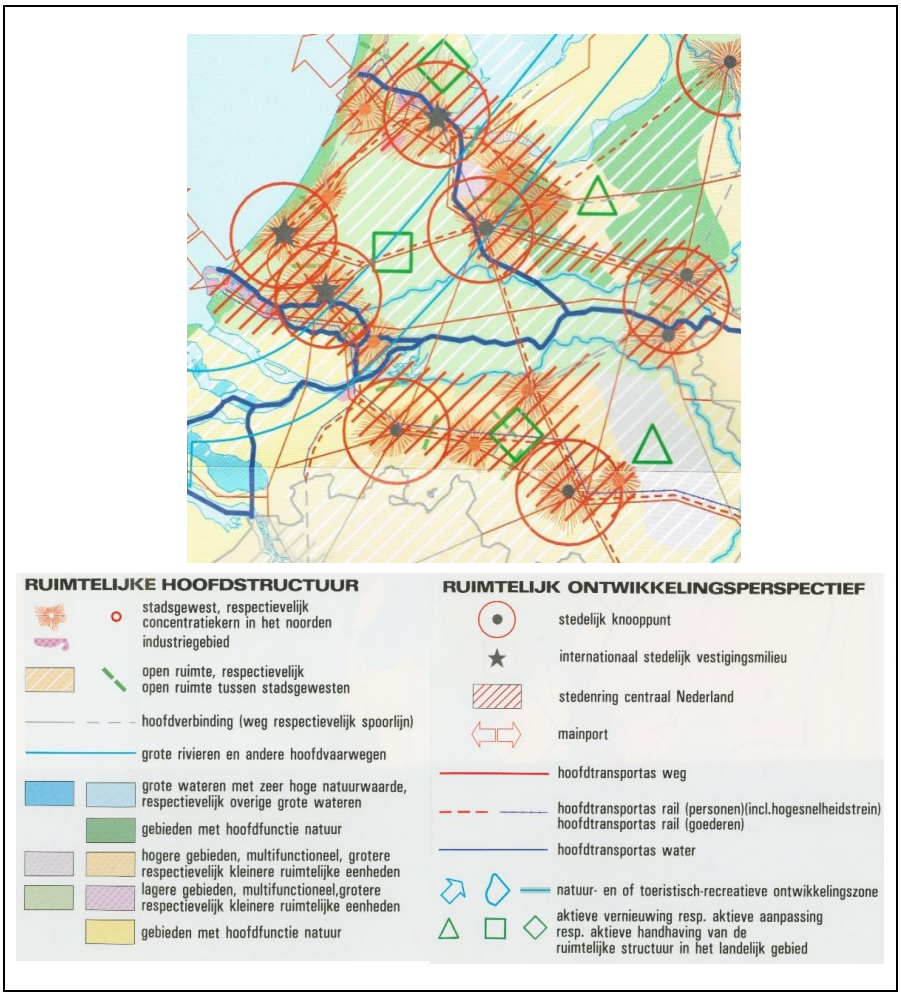


FIG. 5.22 De stedenring Centraal Nederland uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993a), overgenomen uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988), met rechts-midden op de afbeelding het Knooppunt Arnhem-Nijmegen. Bron: Ministerie van VROM (1988).

TOC

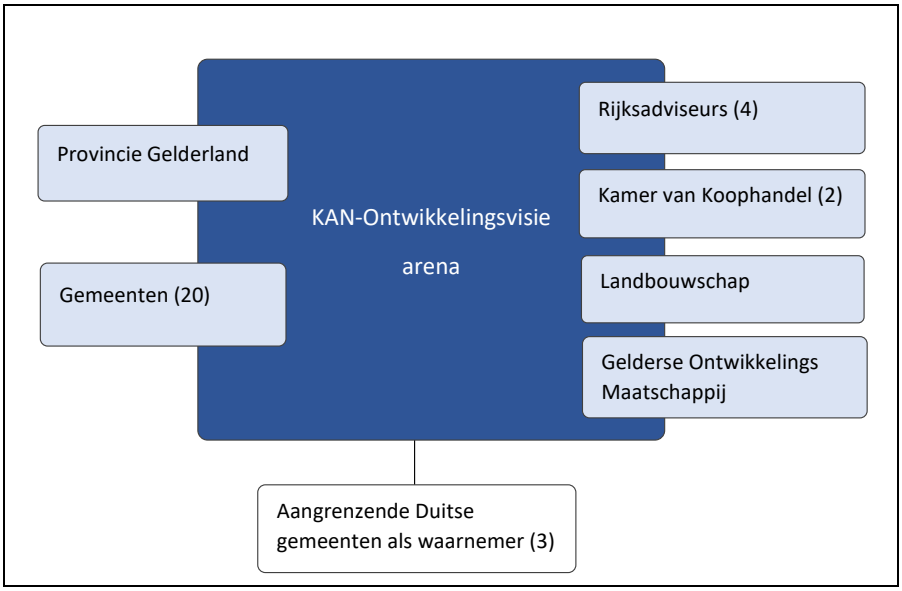


FIG. 5.23 Het netwerk en de actoren c.q. participanten die in de arena van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen gezamenlijk de ontwikkelingsvisie voor het Knooppunt Arnhem-Nijmegen hebben opgesteld. Bron: Auteur op basis van: Provincie Gelderland (1993)

TOC

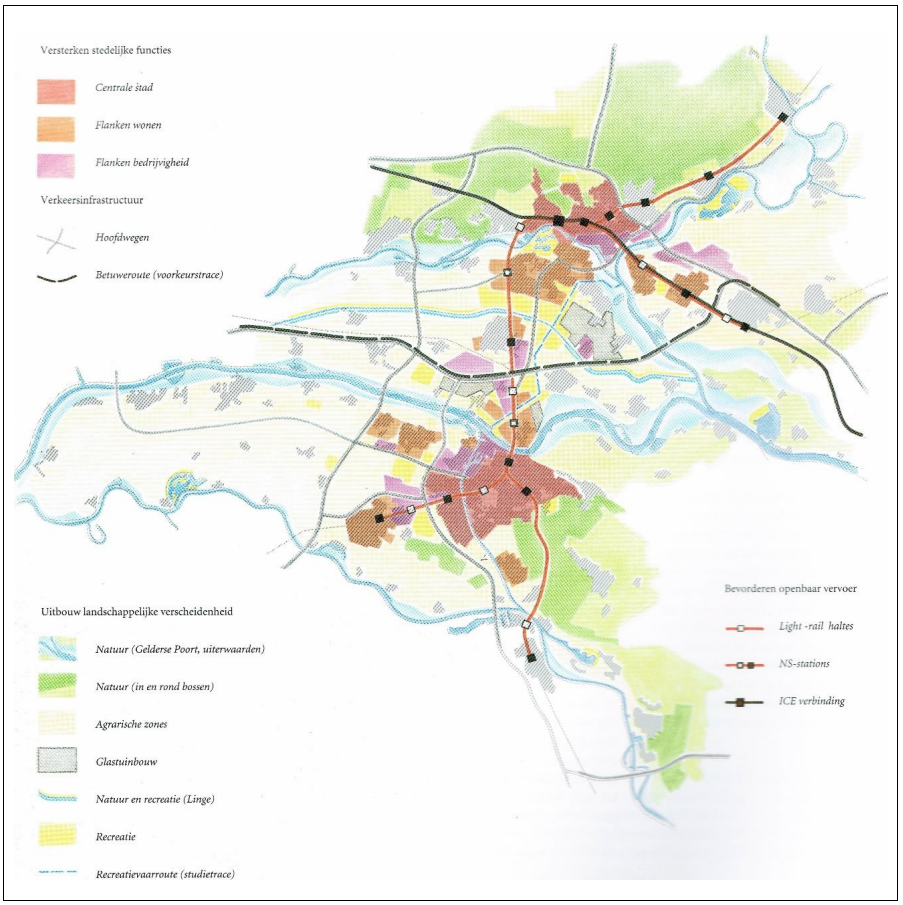


FIG. 5.24 De ontwikkelingskaart uit de Ontwikkelingsvisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen met de 'verbindingszone' tussen Arnhem en Nijmegen zoals de regionale actoren zich die voorstellen. Bron: Provincie Gelderland (1993).

In het werkplan dat deel is van de ontwikkelingsvisie worden concrete actiepunten benoemd die variëren van voorstellen tot onderzoek, bevorderen van samenwerking en concrete projecten. Het werkplan is voor de provincie de basis voor afspraken met de rijksoverheid in het kader van uitvoering van het verstedelijkingsbeleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra.

TOC

5.3.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces

Het jaar 1995 is een keerpunt in de ontwikkeling van de regio Arnhem-Nijmegen. Zoals hiervoor is uiteengezet is de idee van het rijk voor het instellen van een regionale stadsprovincie verlaten. De gemeenten in de regio gaan, gestimuleerd door de provincie en geformaliseerd door het rijk als 'Besturen op niveau regio' (BON-regio) samenwerken op de terreinen economie, ruimte, mobiliteit en milieu om daarmee uitwerking te geven aan de term 'nationaal stedelijk knooppunt'. Dit markeert in deze studie de start van fase 1 in het planningsproces.

In 2005 krijgt onder meer de stadsregio Arnhem-Nijmegen een specifieke status in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het wordt een Wgr-plus regio met aanvankelijk het voornemen van het rijk om extra bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening aan de stadsregio te geven. Dit voornemen sneuvelt echter in het parlement en leidt er zelfs toe dat de stadsregio formeel geen regionaal structuurplan meer kan vaststellen. Het jaar 2005 markeert in deze studie het begin van fase 2. De opheffing van de Wgr-plus status door het rijk in 2015 gaat samen met een sterke afzwakking van de samenwerking in de regio en is het eindpunt van de onderzoeksperiode in dit onderzoek. Daarna resteert alleen nog de lichtste vorm van coördinatie ex Wgr en ontbreekt het aan integrale planvorming en plannen zoals in de jaren daarvoor.

Volgens de methodiek zoals die is beschreven in paragraaf 4.5 – het analysekader – wordt hierna de beleidspraktijk in de regio Arnhem-Nijmegen gereconstrueerd.

Fase 1: Nationale en regionale aansturing - 1995 tot 2005

TABEL 5.5 Reconstructie van fase 1 van de regio Arnhem-Nijmegen met aansturing vanuit het rijk en de regio.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
1995	Instelling Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) als Besturen op Niveau regio (BON-regio)	Verplichting tot opstellen van regionaal structuurplan ex WRO	Nog niet aan de orde	21 gemeenten in de regio gaan samenwerken op terreinen economie, ruimte, mobiliteit en milieu

>>>

TABEL 5.5 Reconstructie van fase 1 van de regio Arnhem-Nijmegen met aansturing vanuit het rijk en de regio.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
1995	Vinex uitvoerings-convenant	Bouwen van 24.000 woningen in 13 'bouwgemeenten' in de regio waarvan 11.700 tussen Arnhem en Nijmegen; nieuwe openbaar vervoer projecten	Rijksbijdrage van 103,5 mln gulden voor woning-bouw, 6,9 mln van rijk en 8,5 mln van provincie voor bodemsanering en 58,4 mln voor open-baar vervoer	Rijk met vijf departe-menten, provincie Gelderland, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en 13 'bouwgemeenten' maken afspraken over uitvoering van de Vinex voor de periode 1995-2005
1996	Streekplan Gelderland	'Buffer' tussen de stadsgewesten Arnhem en Nijmegen omvormen tot 'verbindingszone'	Werkplan dat fungeert als uitvoeringskader; inzet van vooral formele provinciale instrumen-ten	Actor provincie volgt de wettelijke overleg- en inspraakprocedures en stelt streekplan vast
1998	Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015 inclusief Uitvoeringsprogramma	Dubbele doelstelling: economische ontwik-keling op (inter)natio-naal schaalniveau en veiligstellen en verster-ken van diversiteit en kwaliteit van leefomge-ving op regionale schaal	Uitvoeringsprogramma met gedetailleerd projectenoverzicht	Knooppunt Arnhem-Nijmegen stelt Regionaal structuurplan vast en volgt de wettelijke overleg- en inspraakprocedure
2000	Gebiedsperspectief Park Over-Betuwe	De nadruk ligt op natuur en openluchtrecreatie; de groengebieden samen krijgen een ecologische functie	Nog niet aan de orde; ontwerpen van het parkplan is een eerste vervolgstap	Knooppunt Arnhem-Nijmegen stelt het gebiedsperspectief vast
2003	Visie Stedelijk netwerk KAN	Gezamenlijke toekomst-visie van provincie, KAN en gemeenten vanuit kwaliteitsbena-dering	Niet van toepassing	Opgesteld in overleg tussen actoren provincie, KAN en gemeenten
2005	Overgang van KAN naar Wgr-plus regio	Wettelijke taken op gebied van onder meer ruimtelijke ordening, economische ontwikke-ling, leefomgeving en verkeer en vervoer	Niet van toepassing	Op initiatief van gemeenten via tussenkomst van provincie instelling van Wgr-plus regio door het rijk
2005	Nota Ruimte	Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) behoort tot Nationaal Stedelijk Netwerk	Uitvoeringsagenda Nota Ruimte stelt voor KAN geen projecten voor.	Door rijk in regulier net-werk opgesteld

Opgave en plan

De Ontwikkelingsvisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen (Provincie Gelderland, 1993) waarvoor de provincie het initiatief nam ligt ten grondslag aan het streekplan uit 1996. Voor het Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen wordt de visie concreter gemaakt met het aangeven van meer dan 12.000 woningen in nieuwe woningbouwlocaties in Arnhem-Zuid ten westen van de spoorlijn ('spoorsprong'), bij Nijmegen (de 'Waalsprong', deels al goedgekeurd en in uitvoering) en bij Elst, nieuwe bedrijventerreinen langs de A15, de geplande Betuwelijn, nieuwe infrastructuur zoals de verbinding tussen A15 en A12, glastuinbouw bij Huissen en Oosterhout (in totaal zo'n 800 ha) en een stedelijk uitloopgebied met een potentiële zandwinlocatie van zo'n 1700 ha. De informele ontwikkelingsvisie is formeel beleid geworden in 1996. In figuur 5.25 wordt dat weergegeven.

Per januari 1995 werken de gemeenten in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) samen als Openbaar Lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De provincie Gelderland en de rijksoverheid zijn hiervoor de drijvende krachten na aanwijzing van de regio als stedelijk knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988). Het opstellen van een structuurplan voor de regio wordt door de wetgever gezien als een van de belangrijke taken van de Wgr-regio. Het rijk ziet het KAN als het noordoostelijke sluitstuk van de Stedenring Centraal Nederland (Ministerie van VROM, 1988). Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen ligt tussen de Rotterdamse haven en het Duitse Ruhrgebied met door het rijk gewenste transportassen via snelwegen, spoorlijnen en rivieren die beide gebieden met elkaar moeten verbinden.

Het regionale structuurplan dat het KAN vaststelt kent een dubbele doelstelling: de economische ontwikkeling op nationaal en Noord-West Europees schaalniveau en het veiligstellen en versterken van de grote diversiteit aan landschaps-ecologische waarden en hoogwaardige leefomgevingen op de regionale schaal (zie figuur 5.28). Het structuurplan onderscheidt als concept drie stedelijke zones: de zones Arnhem-Zevenaar en Nijmegen-Wijchen en het middengebied Arnhem-Elst-Nijmegen. Met elkaar zijn de stedelijke zones zichtbaar als een S-curve (zie figuur 5.26). In het middengebied ontwikkelen Arnhem-Zuid en Elst zich aan 'de overkant van het spoor' en Nijmegen via de 'Waalsprong' in noordelijke richting. In kwantitatieve eenheden gaat het in het KAN-gebied tot 2015 om een ruimtebehoefte van 56.000 - 63.000 woningen, 820 - 1000 ha aan bedrijventerreinen en 970.000 m^2 bruto vloeroppervlakte aan kantoren (KAN, 1998a).

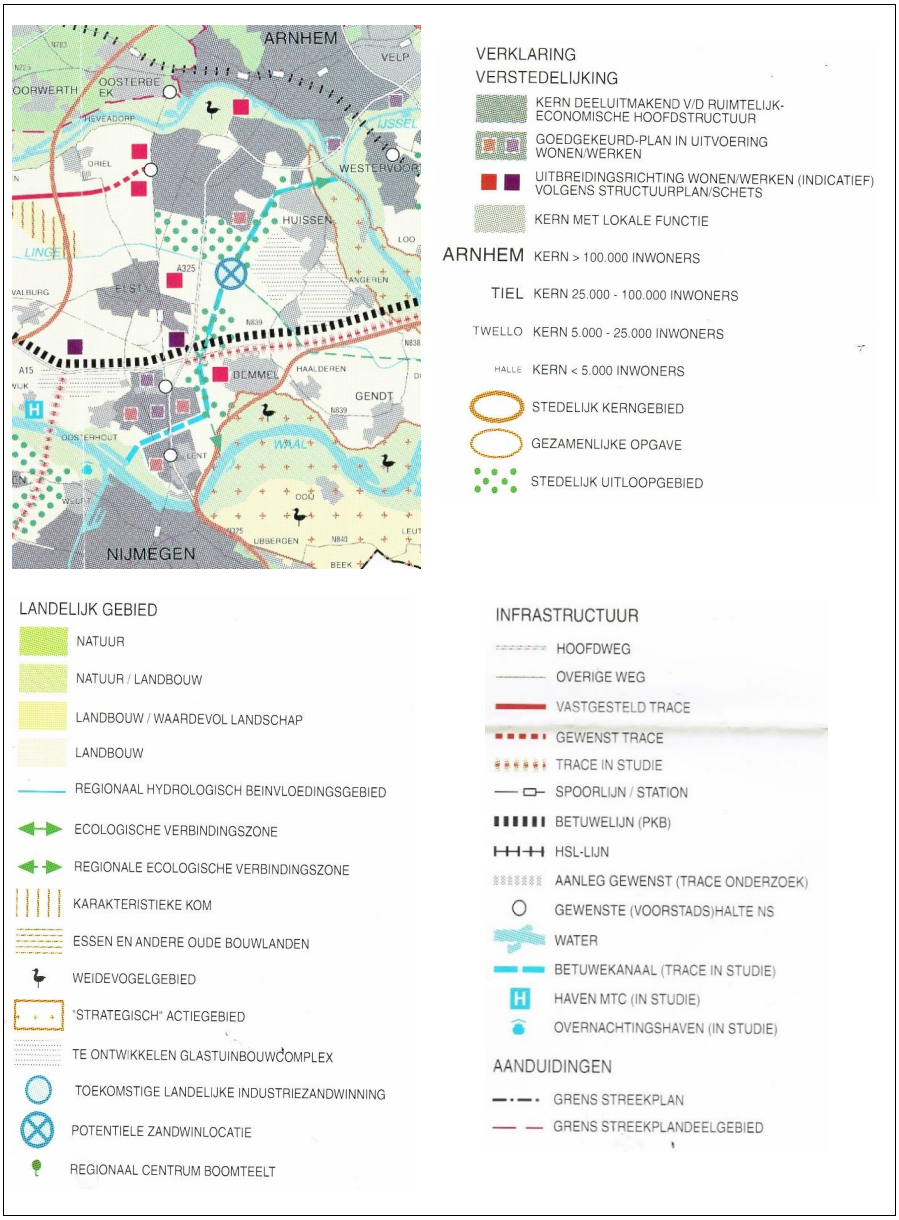


FIG. 5.25 Uitsnede van het streekplan Gelderland (1996) waarin de provinciale ontwikkelingsvisie (1993) een formele status krijgt als deze wordt overgenomen in het streekplan. Bron: Provincie Gelderland (1996).

TOC

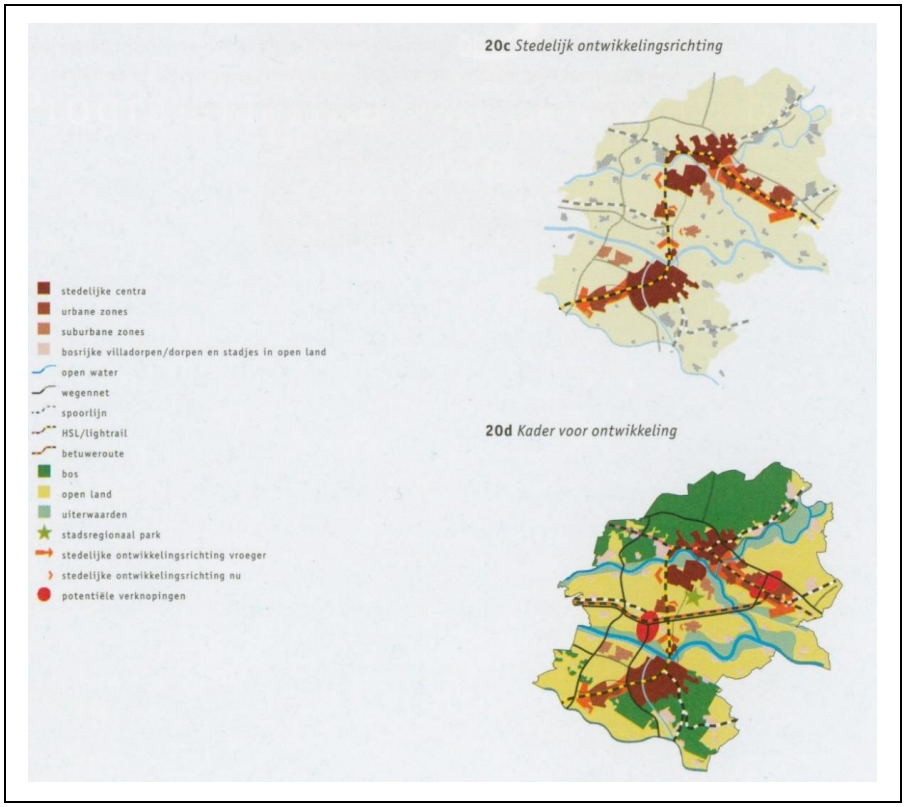


FIG. 5.26 Stedelijke ontwikkelingsrichting volgens het Regionaal Structuurplan KAN 1995-2005 in de vorm van een S-curve (bovenste afbeelding) met uitbreiding van Arnhem in de richting Duiven-Westervoort-Zevenaar, uitbreiding van Nijmegen in de richting Wijchen en ontwikkeling van Arnhem-Zuid, Elst en Nijmegen-Lenth ('Waalsprong') in het middengebied (onderste afbeelding). Bron: KAN (1998a).

Het regionaal plan volgt in hooflijnen het eerder vastgestelde provinciale streekplan (1996) en de afspraken die de regio met het rijk heeft gemaakt in het Vinex uitvoeringsconvenant (1995). In de zone tussen Arnhem en Nijmegen wordt ruimte geboden aan stedelijke uitbreidingen 'over het spoor' in Arnhem-Zuid, de 'Waalsprong' bij Nijmegen en bij Elst, nieuwe bedrijventerreinen langs de A15, grootschalige recreatiegebieden en nieuwe infrastructuur zoals het doortrekken van de A15 naar de A12 en aanleg van de Betuwespoorlijn. Het regionale structuurplan is wat betreft de glastuinbouw in overeenstemming met het rijks- en provinciale beleid. Rijk en provincie opteren, aansluitend bij het bestaande kassengebied, voor uitbreiding van de glastuinbouw bij Huissen-Bergerden (Ministerie van VROM, 2001) waarmee in totaal zo'n 800 ha groot gebied voor de glastuinbouw kan ontstaan.

In de Over-Betuwe tussen Arnhem-Zuid en de Waalsprong bij Nijmegen voorziet het structuurplan in een stadsregionaal park om stedelijke kernen te geleden, als recreatief uitloopgebied voor de aangrenzende woongebieden en voor de toeristische infrastructuur. Ongeveer midden in het KAN-gebied wordt dit 'groene hart' gedacht waarin functies als recreatie, natuur en landschap tot hun recht kunnen komen. Dit gebied wordt aangeduid als 'Park Over-Betuwe' (figuur 5.27; KAN, 1998a). De oorsprong van het regionale park ligt in de zeventiger jaren van de vorige eeuw bij de voorbereiding van de ruilverkaveling Overbetuwe-Oost. Het idee ligt in het verlengde van het al langer bestaande voornemen van het rijk om tussen de stadsgewesten Arnhem en Nijmegen een boslocatie te ontwikkelen (Ministerie van LNV et al. , 1993). Bij de actualisering van de Vierde Nota Extra is de conclusie dat een substantiële rijksbijdrage voor het regionale groengebied mogelijk is. Van het ruim 1000 ha grootte groenproject voldoet een kleine 500 ha aan de criteria voor 100 % rijksfinanciering en zo'n 50 ha aan recreatieve verbindingen (fiets-, wandel- en ruiterpaden) kan rekenen op een 50 % bijdrage door het rijk (Ministerie van VROM, 1998). De overige financiering is volgens het regionale structuurplan mogelijk via de opbrengsten uit zandwinning en bijdragen van andere overheden. Voor het regionale park wordt een gebiedsperspectief opgesteld waarin het accent wordt gelegd op natuur en openluchtrecreatie en de meer intensieve recreatie wordt voorzien tegen de stadsrand van Arnhem-Zuid. De groene gebieden krijgen een ecologische functie, waarmee een verbinding tussen Neder-Rijn en Waal ontstaat.

In de Nota Ruimte uit 2005 trekt het rijk de beleidslijn voor de regio Arnhem-Nijmegen door en ziet deze regio als nationaal economisch kerngebied waarin het rijk zich richt op economische ontwikkeling en economische groei. De toename van de glastuinbouw bij Huissen-Bergerden is daar deel van. De regio Arnhem-Nijmegen behoort volgens het rijk tot het Nationaal Stedelijk Netwerk (Ministerie van VROM, 2005a). De planmatige doorwerking van het ruimtelijke beleid op de nationale schaal via het regionale niveau naar de lokale schaal – dus van boven naar beneden – is zichtbaar in deze regio. In de periode tussen 1995 en 2005 sluiten de voorgestelde ruimtelijke ontwikkelingen op het regionale schaalniveau volgens het regionale structuurplan uit 1998 aan bij het provinciale ruimtelijke beleid op de bovenregionale schaal zoals blijkt uit het streekplan uit 1996. Het beleid is in overeenstemming met de beleidslijnen die het rijk voor deze regio heeft geformuleerd vanaf de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988 tot de Nota Ruimte in 2005.

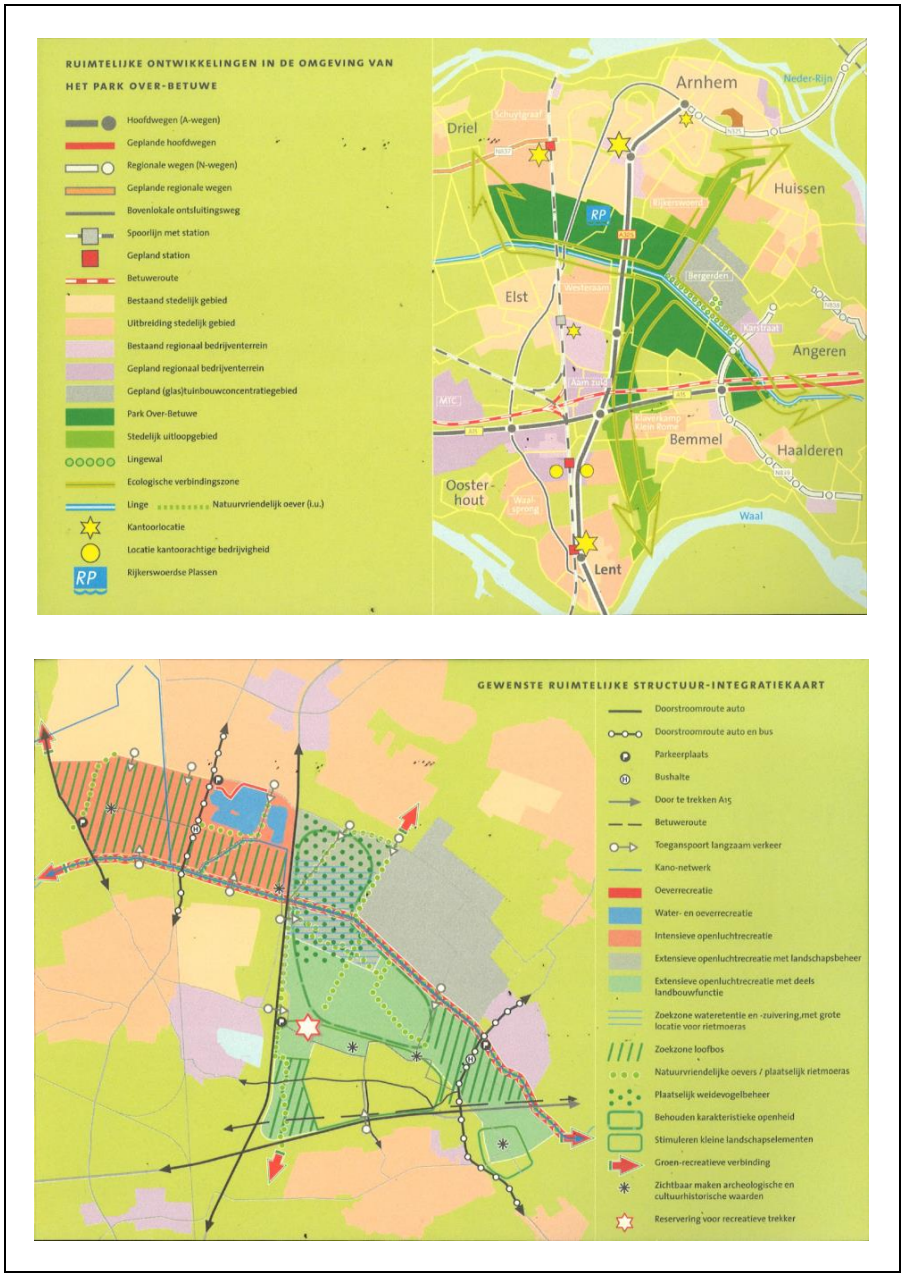


FIG. 5.27 Ruimtelijke ontwikkelingen rond het te realiseren Park Over-Betuwe (boven) en de gewenste ruimtelijke structuur volgens het Gebiedsperspectief voor Park Over-Betuwe (onder). Bron: KAN (2000).

TOC

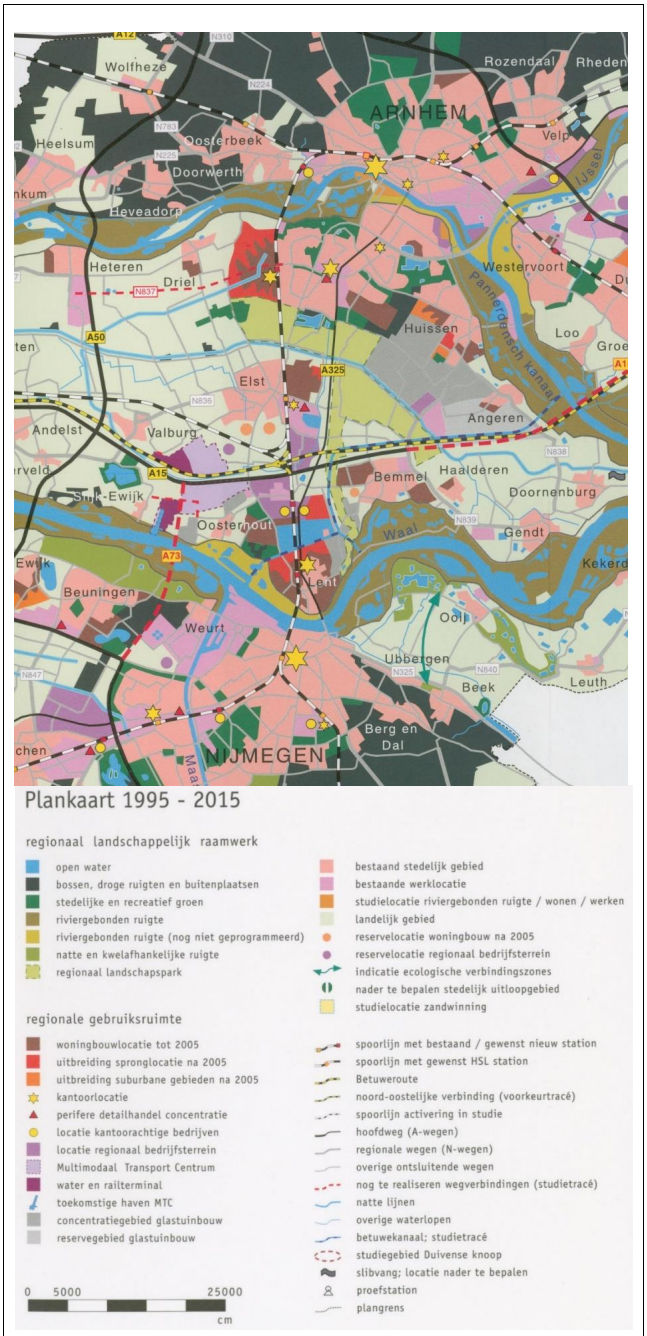


FIG. 5.28 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan 1995-2005 voor het gebied tussen Arnhem en Nijmegen. Bron: KAN (1998a).

TOC

Actoren en netwerken

De rijksoverheid moedigde vanaf 1983 in de Nota Bestuurlijke Organisatie regionale samenwerking tussen de grote stad en omliggende gemeenten aan (Ministerie van BZ, 1983). De vrijwillige samenwerking waarvoor de regio Arnhem-Nijmegen koos bood echter onvoldoende middelen om het gemeentelijke beleid in de regio effectief te coördineren. De regionale planning en coördinatie was geheel afhankelijk van consensusvorming tussen gemeenten in de samenwerkingsregeling (Hulst, 2005). Zoals eerder gememoreerd werd 10 jaar na de Nota Bestuurlijke Organisatie in 1995 de tijdelijke Kaderwet Bestuur in verandering met een meer verplichtend en structurerend karakter vastgesteld, onder meer toegepast voor de regio Arnhem-Nijmegen die als zogenoemd 'Besturen op niveau regio' (BON regio) werd aangewezen. De provincie Gelderland is een stuwende kracht geweest om de regio Arnhem-Nijmegen als BON-regio in te stellen. Verplichtende elementen voor de regionale agglomeratieraad waren: de bevoegdheid om een regionaal ruimtelijke structuurplan en een regionaal mobiliteitsplan vast te stellen, budgettaire verantwoordelijkheden voor het verlenen van subsidies aan lokale ruimtelijke projecten, infrastructuurfondsen en algemeen regionaal beleid (VROM-raad, 2008). De samenwerking tussen de gemeenten op ruimtelijk-economisch terrein – zo was de bedoeling – was de opmaat voor de stadsprovincie Arnhem-Nijmegen. In de negentiger jaren is echter de idee van een gekozen regionaal bestuur verlaten. De intergemeentelijke samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen ging daarmee niet verloren, maar kreeg vanaf 1995 een voortzetting op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Haran, 2010). Bestuurlijke regionale samenwerking in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en de eerdere aanwijzing als stedelijk knooppunt vanuit het nationale ruimtelijk beleid (Ministerie van VROM, 1990) komen hier samen.

Het dagelijks bestuur van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen bestond uit vijf wethouders namens de gemeenten en een onafhankelijk voorzitter. De provincie Gelderland was geen lid van de samenwerkingsregeling. Het algemeen bestuur, de KAN-Raad van toentertijd vijfentwintig gemeenten, was voor 40 % samengesteld uit gemeenteraadsleden uit Arnhem en Nijmegen en voor 60 % uit de kleinere gemeenten. De steden Arnhem en Nijmegen hadden wel een zwaardere stem in de raad, maar samen geen meerderheidspositie en werden in de praktijk net als de kleinere gemeenten behandeld. De samenwerking tussen de gemeenten verliep aanvankelijk goed. Toch werden de verhoudingen na 2005 moeizamer vanwege het tweepolige karakter van de regio. Arnhem was de dienstenstad, Nijmegen de stad van industrie en bedrijven. Arnhem en Nijmegen zagen niet (meer) zo veel in de regionale samenwerking en de kleinere gemeenten hadden in meerderheid een zekere gelatenheid waar het de samenwerking betrof. De externe relatie van

de stadsregio met de provincie was niet erg goed. De provincie die eerder als initiatiefnemer de samenwerking had bepleit zag in 2014 geen meerwaarde meer in de regionale samenwerking. Vanwege deze verschillen in opstelling is na 2015 geen metropoolregio tot stand gekomen.

Een van de belangrijke taken van de samenwerkingsregeling van de gemeenten is zoals hiervoor aangegeven het opstellen van een intergemeentelijk structuurplan voor de regio dat de goedkeuring behoeft van Gedeputeerde Staten. Een belangrijke bouwsteen voor het structuurplan was de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra en de bijbehorende uitvoeringsafspraken over de verstedelijking zoals die in 1995 in een convenant tussen rijk (vijf ministeries), provincie Gelderland, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en dertien 'bouwgemeenten' in de regio zijn vastgelegd. Het totale bouwprogramma bestond uit 24.000 nieuwe woningen waarvan 11.700 in het gebied tussen Arnhem en Nijmegen, vooral aansluitend bij Arnhem-Zuid en in de 'Waalsprong' bij Nijmegen te realiseren (Ministerie van VROM, 1995a). Daarnaast was het provinciale ruimtelijke beleid – de Ontwikkelingsvisie KAN (1993) en het streekplan (1996) – bepalend voor het structuurplan. Dat is een van de redenen dat bij het opstellen van het Regionale structuurplan KAN 1995-2015 en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma KAN 1995-2015 een centrale arena ontbrak en alleen een interne ambtelijke werkgroep van het KAN inclusief een vertegenwoordiger van de provincie en de rijksoverheid de totstandkoming van het plan inhoudelijk heeft begeleid. De wettelijke overleg– en inspraakprocedure waarbij derden konden reageren op het ontwerpplan is gevolgd.

Planrealisatie

Het Regionale structuurplan KAN 1995-2015 gaat zoals hiervoor gesteld vergezeld van een uitgebreid Uitvoeringsprogramma KAN 1995-20015 waarin een gedetailleerd projectenoverzicht is opgenomen, onderverdeeld naar: verwachte bijdrage van actoren, financieringsindicatie en tijdsaspecten (KAN, 1998a). De KAN-organisatie beschikt alleen over 'zachte' uitvoeringsinstrumenten om projecten gerealiseerd te krijgen. Ze ziet voor haarzelf met name een rol bij de afstemming, advisering, monitoring, voortgangsbewaking, onderzoek en beleidsvertaling.
Het merendeel van de projecten – met name voor nieuwe woongebieden, bedrijfsterreinen, kantoren en glastuinbouw – wordt uitgevoerd door de gemeenten in nauwe samenwerking met private actoren. De rijksoverheid is bepalend bij de planning en realisering van openbaar vervoer en wegenprojecten. Een van de projecten uit het uitvoeringsprogramma is het regionale groenproject Over-Betuwe dat voor het eerst als gekwantificeerde opgave – totale omvang 1075 ha – in een programma is opgenomen. Bij de actualisering van de Vierde Nota Extra (Ministerie van VROM, 1998) zegt de rijksoverheid voor realisering van het groenproject een

nagenoeg 100 % bijdrage toe voor de helft van de omvang van het gebied. Een substantiële bijdrage voor de andere helft kan beschikbaar komen uit zandwinning (ca. 400 ha), via het landinrichtingsinstrument (70 ha), uit private landgoederen (55 ha) en gecombineerde financiering voor recreatie (voor 100 ha).

Fase 2: Van samenwerking naar divergentie - 2005 tot 2015

TABEL 5.6 Reconstructie van fase 2 van de regio Arnhem-Nijmegen waarin de standpunten steeds meer van elkaar verschillen.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2005	Streekplan Gelderland	Plan wijkt niet af van streekplan uit 1995; gerichtheid op regio's, participatieve en ontwikkelingsgerichte aanpak	Wgr regio's stellen uitvoeringsprogramma op dat provincie vaststelt; uitvoering Park Over-Betuwe is provinciaal belang	Provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN) zijn deelnemer in elkaars arena en werken in hetzelfde netwerk
2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied	Decentralisatie van rijksmiddelen voor groen naar provincie	Financiële afspraken met 50 % (34 mln.) rijksbijdrage voor Park Over-Betuwe	Door rijk in netwerk van provincie en Knooppunt Arnhem-Nijmegen
2007	Regionaal Plan 2005-2020	In essentie is plan gelijk aan streekplan (2005), maar verschil in schaalniveau	Regiospecifieke uitwerking van streekplan; Regionaal Plan is formeel uitwerkingsplan van streekplan	SAN levert inputdocument voor streekplan; provincie en SAN nemen in elkaars planproces deel
2008	Masterplan Park Lingezegen en Bestuursovereenkomst	Plan en overeenkomst voor 1500 ha groot regionaal groengebied	Concreet uitvoeringsprogramma voor groen met rijksbijdrage van ca. 50 %	Aparte samenwerkingsregeling met grondgebiedgemeenten binnen SAN, rijk, provincie en waterschap
2009	Structuurvisie Gelderland	Komt overeen met streekplan van 2005	Conform streekplan van 2005	Formele vaststelling op grond van de Wro van 2008: streekplan 2005 wordt structuurvisie 2009
2010	Koersnota Verstedelijking 2010-2020 van SAN met doorkijk naar 2040.	Verstedelijking in hele S-as met Arnhem en Nijmegen als brandpunten; geen focus op middengebied	Geen gezamenlijk uitvoeringsprogramma; per sector aparte actoren voor realisering van plannen	Discussie en afspraken in SAN concentreren zich in sectorale subarena's voor wonen, werken, mobiliteit en groen
2011	Intergemeentelijke structuurvisie Park Lingezegen	Planologische regeling van Masterplan Park Lingezegen in gemeentelijke structuurvisie	Wettelijke regeling die financieel is onderbouwd; leidend voor bestemmingsplan	Via wettelijke procedure vastgesteld

>>>

TABEL 5.6 Reconstructie van fase 2 van de regio Arnhem-Nijmegen waarin de standpunten steeds meer van elkaar verschillen.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2011	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur	Rijksbezuinigingen op natuur en recreatie waarvan 10 mln. euro voor Park Lingezegen	Provincie compenseert rijksbezuiniging met extra bijdrage van 10 mln. euro	Na overleg tussen rijk en IPO tot stand gekomen
2011	Bestuursovereenkomst Verstedelijking en mobiliteit	Conform Koersnota Verstedelijking	Afspreken conform Koersnota Verstedelijking	Aparte overeenkomsten met actoren in sub-regio's en sectoren
2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)	Consensus tussen provincie en SAN over de hoofdlijnen	Rijk zet financieel instrumentarium in voor groenontwikkeling	Het rijk is geen actor in het netwerk van plannen maken en realisering m.u.v. groen
2014	Omgevingsvisie provincie Gelderland	Met stadsregio consensus op hoofdlijnen over speerpunten	Geen uitvoerings-programma; realisatie van plannen ligt vooral bij lokale overheden en private partijen	Actor provincie opereert alleen vanuit (boven)-regionale doelen

Opgave en plan

Bij de overgang van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) van Wgr regio naar Wgr-plus regio in 2005 – gemeenten in deze regio worden daarbij verplicht samen te werken en gaan verder als Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN) – bereiden stadsregio en provincie parallel aan elkaar respectievelijk een nieuw regionaal structuurplan en een nieuw streekplan voor. Over en weer worden beide planfiguren op elkaar afgestemd waarbij de startnotitie van het regionale plan dient als input voor het streekplan (Provincie Gelderland, 2005). Het Regionale Plan is bij vaststelling in 2007 conform art. 36 van de WRO een formeel uitwerkingsplan van het streekplan (SAN, 2007). Het gezamenlijk optrekken van beide instanties was al eerder zichtbaar in de Visie stedelijk netwerk KAN waarin het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), provincie Gelderland en de KAN-gemeenten gezamenlijk – naar eigen zeggen vanuit een kwaliteitsbenadering – hun visie op de toekomst van deze regio formuleerden (KAN et al., 2003).

Het streekplan uit 2005 (figuur 5.29) wijkt planinhoudelijk nauwelijks af van haar voorganger in 1996. Het provinciale plan is generiek van aard en kent een sturingsfilosofie die overeenkomt met de filosofie in de Nota Ruimte: decentraal wat kan, centraal wat moet en gerichtheid op regio's, participatie van betrokkenen en een ontwikkelingsgerichte aanpak. De provincie geeft voor woningbouw het randtotaal voor de stadsregio aan (34.000 woningen) waarbij het aan de regio is om dit in te vullen. Regionale bedrijventerreinen zijn voorzien onder meer 120 ha ten zuiden van A15 en concentratie van de glastuinbouw in Huissen-Bemmel (1000 ha).

In de groenblauwe structuur is het Park Over-Betuwe herkenbaar waaraan in een gebiedsperspectief in 2000 al een uitwerking is gegeven. De waardevolle landschappen van Ooijpolder en Rijnstrangen bij Nijmegen en Het Hollanderbroek ten westen van Arnhem-Zuid zijn daarnaast elementen in de groenblauwe structuur (Provincie Gelderland, 2005). De regiospecifieke vertaling van het streekplan uit 2005 in het Regionaal Plan 2005-2020 is weliswaar meer gedetailleerd, maar wijkt in essentie niet af van het streekplan zoals blijkt uit figuur 5.30. Het regionaal plan is het formele uitwerkingsplan van het streekplan en geeft de tien prioriteiten weer die de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN) en de provincie Gelderland zich stellen. Het versterken van de economie, verbeteren van de bereikbaarheid, vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor natuur en recreatie en het verbeteren van de woonkwaliteit blijft de opgave die de stadsregio en de provincie zich stellen (SAN, 2007).

De planvorming voor de groenblauwe structuur wordt in een afzonderlijk project verder uitgewerkt. Voor het Park Over-Betuwe – later is de naam gewijzigd in Park Lingezegen – wordt het Masterplan opgesteld dat bestaat uit twee samenhangende delen: een plankaart voor wat 'de basisuitrusting' is genoemd en een 'streefbeeld' voor de toekomst van het park (zie figuur 5.31). De basisuitrusting is het publieke deel van het park dat door de gezamenlijke overheden wordt aangelegd en bestaat uit de aanleg van recreatiepaden, lanen, wegbeplantingen, ecologische verbindingszones en waterberging. Het streefbeeld heeft als doel om voor het jaar 2025 zo'n 500 hectare in te richten als groengebied. Er is daarnaast 28 hectare voor waterberging nodig, zo blijkt uit de normenstudie Over-Betuwe die in het kader van Waterbeheer 21ste eeuw is uitgevoerd (Tielrooij et al., 2000). Een derde component van de beleidsopgave is om twee ecologische verbindingszones te ontwikkelen. Eén oost-west, langs de Linge met zijn oevers en de ander noord-zuid, dwars op de Linge om de uiterwaarden van Rijn en Waal ecologisch te verbinden (Stuurgroep Park Lingezegen, 2008b). Voor Park Lingezegen – in totaal zo'n 1500 ha groot – worden concrete inrichtingsplannen voor deelgebieden zoals Park, Waterrijk, Landbouwland, Buitens en De Woerdt opgesteld en wordt een beeldplan voor het gehele Park Lingezegen gemaakt inclusief voor de privaat te ontwikkelen delen zoals zandwinning en landgoederen. Voor het gehele plangebied wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. In 2011 wordt voor het park door de beide grondgebiedgemeenten Overbetuwe en Lingewaard een intergemeentelijke structuurvisie vastgesteld met een looptijd tot 2025 waarmee het masterplan van een planologische regeling wordt voorzien.

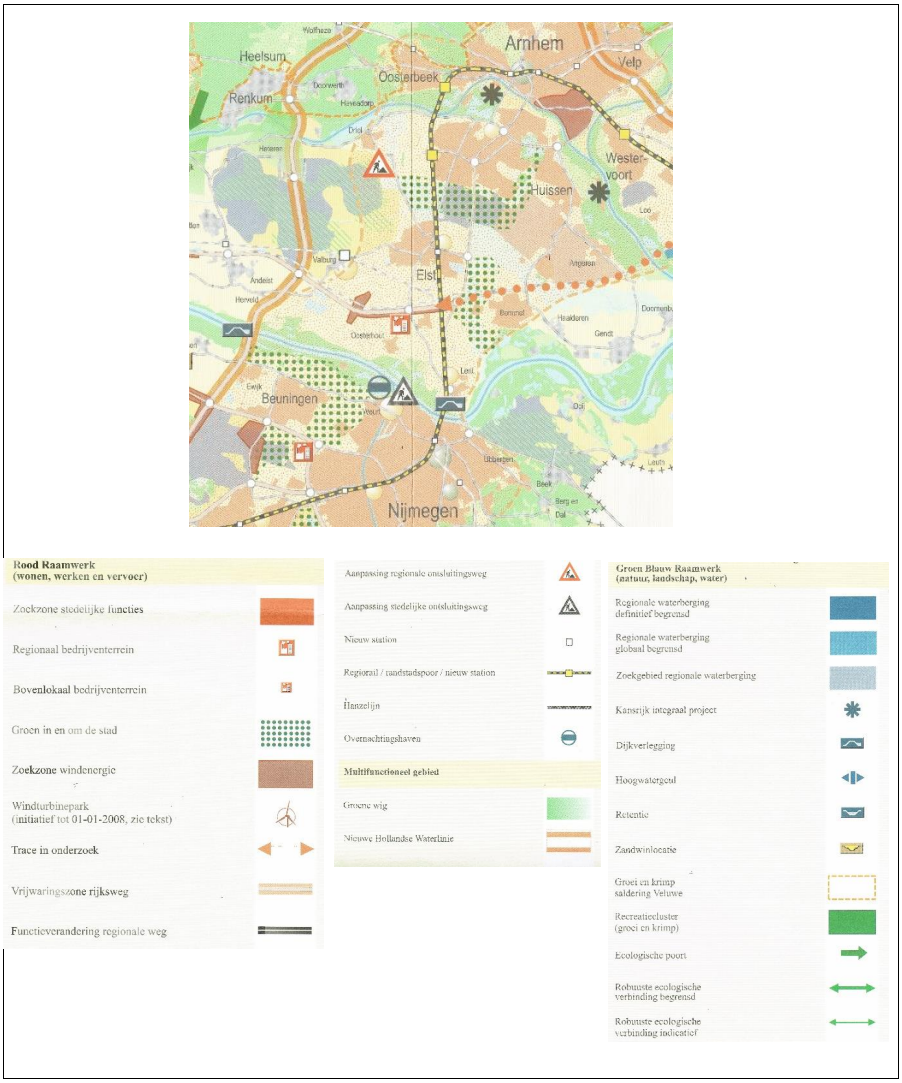


FIG. 5.29 Uitsnede van de beleidskaart van het Streekplan Gelderland voor het gebied tussen Arnhem en Nijmegen. De verstedelijkings- en groenblauwe structuur liggen in het verlengde van het streekplan van tien jaar daarvoor. Bron: Provincie Gelderland (2005).

TOC

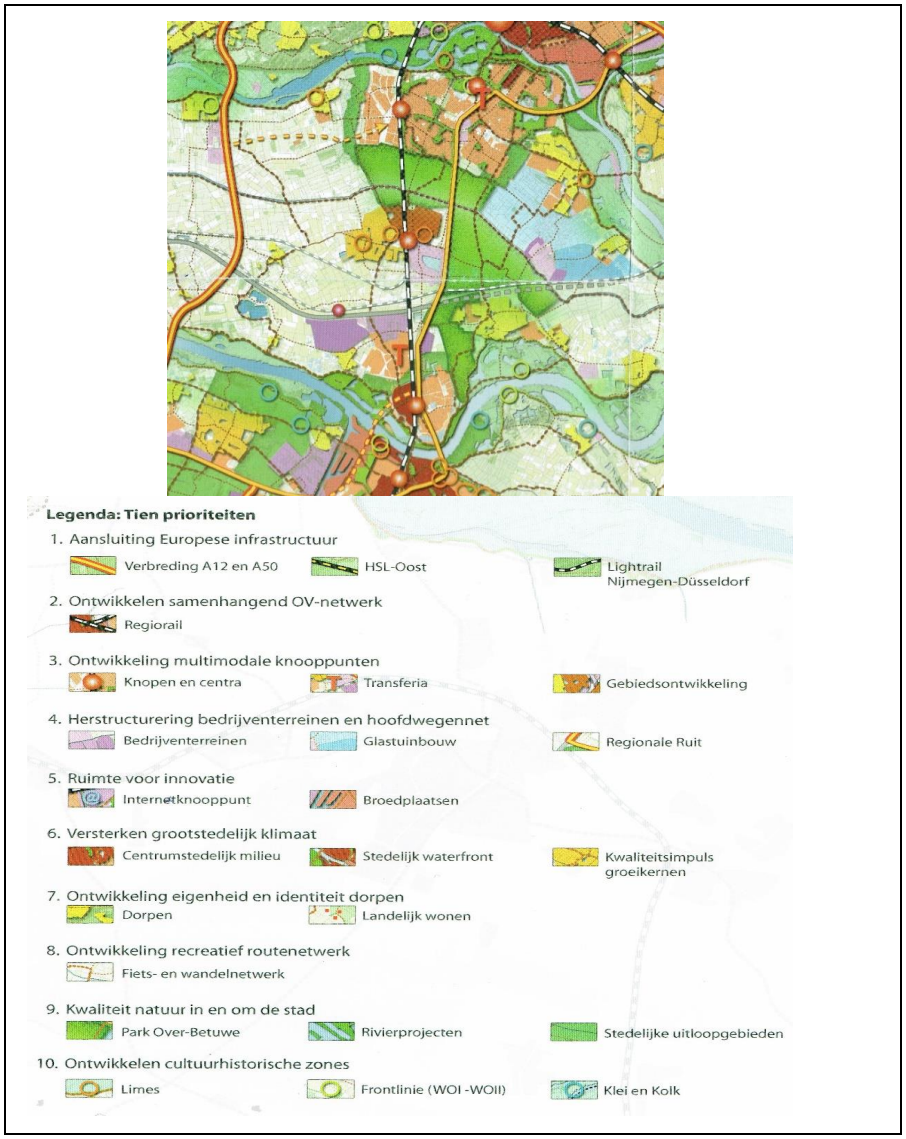


FIG. 5.30 Visiekaart van het Regionaal plan 2005-2020 met uitsnede van de zone tussen Arnhem en Nijmegen. Rechts de tien prioriteiten van stadsregio en provincie. Bron: SAN (2007).

TOC

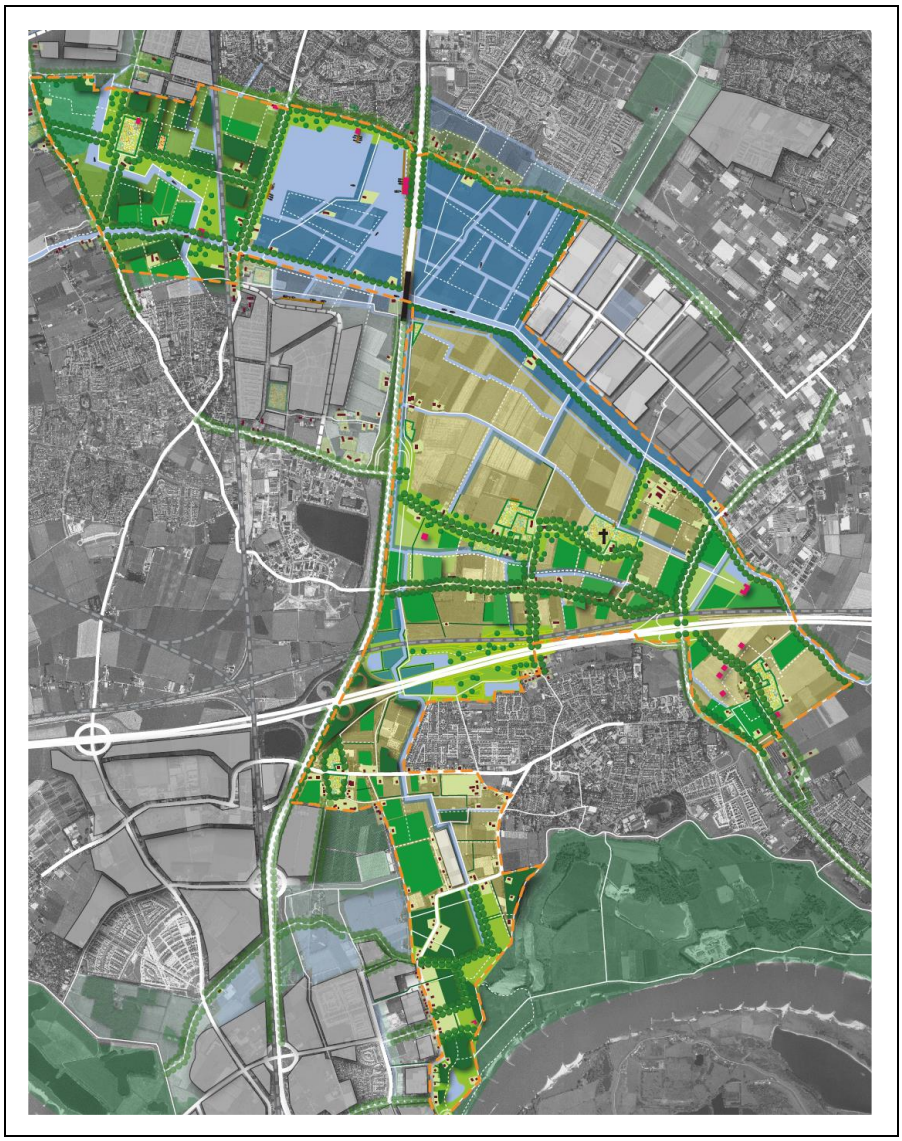


FIG. 5.31 Streefbeeld van Park Lingezegen, het deel van het masterplan dat het lange termijn beeld schetst. Bron: Stuurgroep Park Lingezegen (2008b).

De planvorming voor de verstedelijking (wonen, werken en mobiliteit) kent ook een eigen traject en een eigen planfiguur. De stadsregio – Arnhem en Nijmegen zijn daarin de centrale steden – brengt desondanks in discussie dat Arnhem en Nijmegen elk te veel werken aan hun eigen Vinex-locaties op de flanken. Er is – zo stelt de

TOC

stadsregio in een discussienota – in het middengebied nog geen sprake van een samenhangende ontwikkeling (SAN, 2010). Park Lingezegen en herstructurering van de glastuinbouw is essentieel voor de kwaliteit van dat gebied dat toegevoegde waarde moet krijgen. De stadsregio wil dat er tot 2020 wordt (door)gebouwd in het middengebied (Arnhem-Zuid, 'Waalsprong'bij Lenth en rond Elst), omdat het tempo veel lager is dan voorzien in de planning van de Vinex-afspraken. Na 2020 resteert dan de keuze tussen doorgroeien met 24.000 woningen in het middengebied of versterken van de flanken vanuit Arnhem en Nijmegen (SAN, 2010). De provincie reageert dat '…het middengebied in de toekomst het bruisende centrum van de stadsregio moet worden' (Provincie Gelderland, 2010, p. 2). Dat houdt in dat er geen concurrentie mag worden gecreëerd met woningbouwlocaties op de flanken (figuur 5.32). Voorwaarde is wel dat het 'scenario middengebied' niet ten koste mag gaan van Park Lingezegen in ontwikkeling (Provincie Gelderland, 2010).

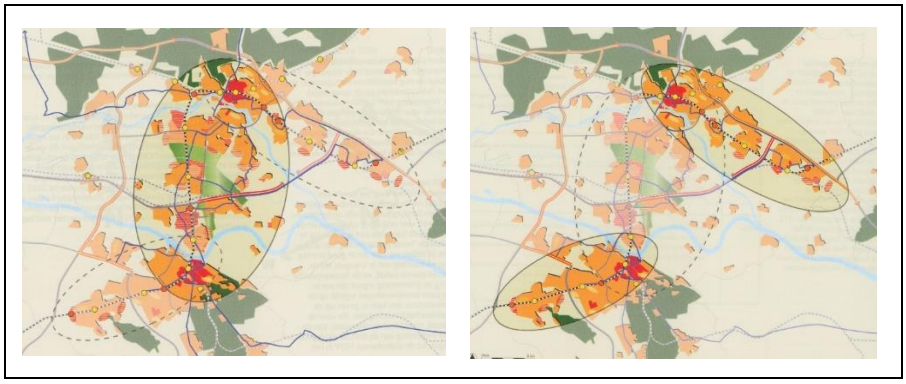


FIG. 5.32 De stadsregio brengt twee ontwikkelingsperspectieven in discussie. Afbeelding links: 'doorgroeien in het middengebied'. Afbeelding rechts: 'versterken van de flanken'. Bron: SAN (2010).

De definitieve verstedelijkingsvisie van de stadsregio vervangt niet het regionale plan uit 2007, maar is een uitwerking en herijking op genoemde beleidsterreinen vanuit een vraaggerichte ontwikkeling, mede als gevolg van de economische crisis. De definitieve visie beoogt integraal van karakter te zijn, maar de opstellers erkennen dat de integrale afstemming tussen wonen, werken en mobiliteit (nog) niet is gelukt (SAN, 2011a). De provincie mist bovendien de aspecten milieu en klimaat dat de integraliteit van de visie niet ten goede komt. De hoofdrichting van de visie – versterking van de S-as als integrale verstedelijkingszone – wordt door de provincie onderschreven, maar een scherpere focus binnen deze hoofdrichting op het middengebied zoals de provincie wil is er niet (Provincie Gelderland, 2011).

De stadregio – met naast Arnhem en Nijmegen zo'n achtien kleinere gemeenten – opteert voor integrale verstedelijking in de gehele S-as met Arnhem en Nijmegen als brandpunten, maar ook ruimte biedend aan alle andere gemeenten in deze as om verder door te groeien. Arnhem en Nijmegen willen juist meer focus op kansen en mogelijkheden voor hun eigen stad en op een investeringsprogramma waarmee de lobby richting rijksoverheid kan worden gevoerd. Nijmegen vindt de visie niet evenwichtig genoeg met te veel aandacht voor wonen en te weinig voor werken. Zodoende wordt in de stadsregio tussen de gemeenten de spanning zichtbaar tussen 'gezamenlijk optrekken' en 'ieder voor zich'. De actoren stadsregio, provincie en grote gemeenten zijn wel eensgezind op het inzetten op de ontbrekende verbinding als schakel in het nationale hoofdwegennetwerk tussen A12 en A15. Kennelijk werkt op dit onderdeel de vraag die is gericht op het rijk als externe actor wel verbindend. Er is dus een frictie tussen de provincie, de stadsregio (= de samenwerkende gemeenten) en de steden Arnhem en Nijmegen over het ontbreken van een focus op het middengebied van de S-as, het karakter van de visie (niet integraal, geen accent op een concreet investeringsprogramma) en te weinig focus op de beide dragende steden van de stadsregio.

Rijksoverheid en provincie formuleren ieder op het (boven)regionale schaalniveau hun beleid voor de stadsregio. Als juridische basis gebruikt de provincie de 'ladder voor duurzame verstedelijking' die het rijk heeft vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.6.1 (Ministerie van VROM & Justitie, 2012). In elk bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling dienen gemeenten volgens de rijksladder aan de hand van drie stappen de locatiekeuze te motiveren. Achtereenvolgens dient te worden nagegaan of er een regionale behoefte is, of deze al dan niet deels kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied en als dat niet kan is een buitenstedelijke locatie die multimodaal is of kan worden ontsloten een optie voor verstedelijking. De rijksladder is van provinciaal belang.

Op de hoofdlijnen is er consensus tussen provincie en stadsregio over de speerpunten: innovatie en economische structuurversterking, goede bereikbaarheid over weg, water en spoor, sociaal economische vitale steden, en benutten van kwaliteiten van het buitengebied (Provincie Gelderland, 2014). Het rijk benadrukt vooral dat kennis en innovatie de stuwende krachten van de economie in deze regio zijn (Ministerie van I en M, 2012).

Actoren en netwerken

Zoals in het voorgaande al is geconstateerd is in 2005 voor een aantal stedelijke regio's in Nederland waaronder Arnhem-Nijmegen een speciale juridische status gecreëerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het zogenoemde Wgr-plus artikel in de wet maakt het mogelijk om gemeenten in stedelijke regio's te verplichten samen te werken. De gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen en de provincie Gelderland beijverden zich voor deze specifieke status als Wgr-plus regio. Aanvankelijk zouden de nieuwe Wgr-plus regio's extra bevoegdheden krijgen op het terrein van de ruimtelijke ordening waarbij provincies onder meer verplicht zouden worden om sommige van hun bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening zoals het opstellen van algemene regels en inpassingsplannen over te dragen aan de stadsregio. De provincie gaf daarmee een deel van haar autonomie voor de ruimtelijke ordening weg aan de regio. De discussie in het parlement leidde er echter toe dat de vergaande bevoegdheden van de stadsregio's om de ruimtelijke ordening vanuit de regio dwingend op te leggen aan de gemeenten onverenigbaar werd geacht met het gebrek aan directe democratische legitimering van stadsregio's. Het ontstaan van een volwaardige vierde bestuurslaag tussen provincie en gemeente in heeft het parlement willen voorkomen (Nirov, 2007). Als in 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking treedt heeft de stadsregio in het geheel geen formele positie meer in de ruimtelijke ordening. Het vaststellen van een regionaal structuurplan door de stadsregio komt daarmee te vervallen.

De Wgr-plus regeling biedt wel mogelijkheden voor een regionaal grondbeleid. De regeling maakt het mogelijk dat de samenwerkende gemeenten onderling afspraken maken over te verwerven gronden. Daarnaast wordt het voorkeursrecht voor gemeenten ingevoerd en krijgen provincie en gemeente een onteigeningsbevoegdheid op grond van een projectbesluit.

Het regionale plan van de stadsregio en het provinciale streekplan markeren de overgang in overheidssturing van government naar governance. De centrale sturingsfilosofie is geënt op (meer) samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partijen in combinatie met een uitvoeringsgerichte aanpak via ontwikkelingsplanologie (De Vries, 2018). Kenmerkend voor het bestuurlijke proces in de Wgr-plus regio Arnhem-Nijmegen is het gezamenlijk optrekken van twee actoren: de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (voorheen Knooppunt Arnhem-Nijmegen). Figuur 5.33 laat de wisselwerking tussen provincie en regio zien. In het netwerk en de arena waarin het streekplan wordt voorbereid levert de stadsregio als 'verlengd lokaal bestuur' net als de andere regio's in Gelderland input voor het nieuwe streekplan (Provincie Gelderland, 2005). Omgekeerd is de provincie netwerkpartner en medeverantwoordelijk voor het regionale structuurplan

dat de stadsregio als formeel uitwerkingsplan van het streekplan vaststelt en de provincie goedkeurt (SAN, 2007). Provincie en stadsregio zijn actoren die in elkaars planproces deelnemen. Ze laten in de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling in essentie weinig verschil zien, maar acteren wel op een verschillend schaalniveau: de provincie generiek op de bovenregionale schaal, de stadsregio op het regionale c.q. (inter)lokale niveau. Bovendien legt de stadsregio als formele regionale vervoersautoriteit in haar structuurplan een accent bij verkeer- en vervoerplanning.

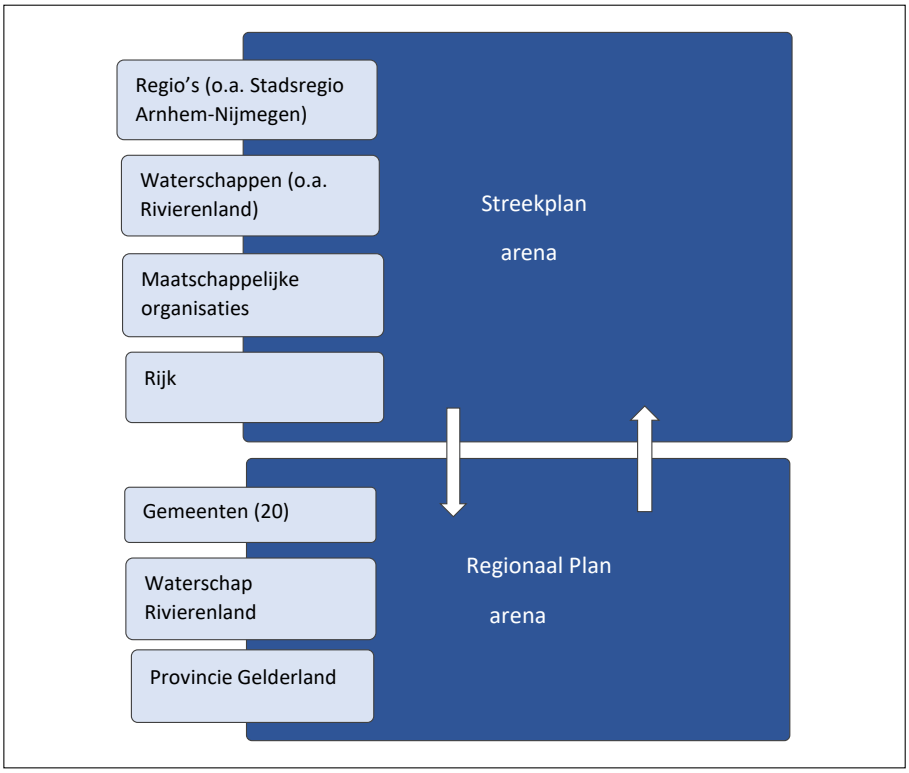


FIG. 5.33 Twee afzonderlijke arena's waarin het streekplan en het Regionaal Plan tot stand komen. Tussen de beide arena's is er een wisselwerking bij het opstellen van de beide planfiguren. De streekplanarena wordt georganiseerd door de provincie, de Regionaal Planarena door de stadsregio. Bron: Auteur bewerkt op basis van: Provincie Gelderland (2005) en SAN (2007).

De provincie Gelderland is de actor die het netwerk en de arena van het regionale groengebied initieert, coördineert en verder uitwerkt. Zij doet dit samen met de gemeenten Arnhem, Lingewaard, Nijmegen en Overbetuwe, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, Staatsbosbeheer en Waterschap Rivierenland. Gaandeweg ontstaat

TOC

samenwerking met de Landinirchtingscommissie Over-Betuwe Oost en met private partijen (figuur 5.34). In de arena van Park Lingezegen wordt samen het masterplan gemaakt en een bestuursakkoord gesloten voor de realisatie van het groenblauwe plan (Stuurgroep Park Lingezegen, 2008a, 2008b) . Het Park Lingezegen krijgt een aparte status als de samenwerking wordt omgezet in een Openbaar Lichaam ex Wgr (Openbaar Lichaam Park Lingezegen, 2010). Het aantal actoren wordt bij de vorming van het Openbaar Lichaam teruggebracht tot vijf deelnemers: provincie Gelderland, gemeenten Arnhem, Overbetuwe en Lingewaard, waterschap Rivierenland (figuur 5.35; Openbaar Lichaam Park Lingezegen, 2010). Op deze wijze functioneert er binnen de Wgr-plus Stadsregio Arnhem-Nijmegen voor het regionale groengebied een aparte Wgr-samenwerking.

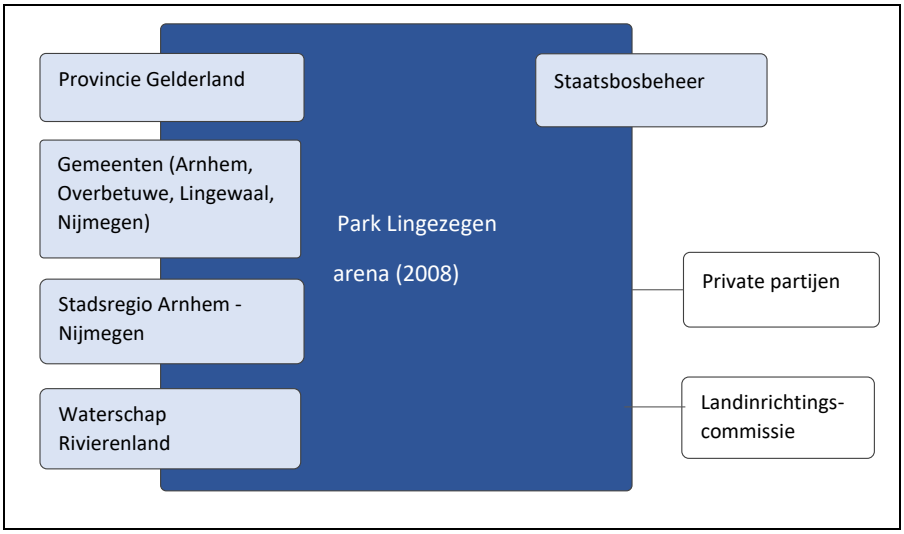


FIG. 5.34 De arena van Park Lingezegen in 2008 waarin onder andere grondgebiedgemeenten Overbetuwe, Lingewaal en Nijmegen, Waterschap Rivierenland en toekomstig beheerder Staatsbosbeheer acteren. Belangrijke voorwaarde in het bestuurlijke proces is de toezegging van het rijk om een substantiële financiële bijdrage voor de aanleg van het groengebied beschikbaar te stellen. Bron: Auteur op basis van: Stuurgroep Park Lingezegen (2008a, 2008b).

Voordat wordt overgaan tot het daadwerkelijk aanleggen van gedeelten van het park, moet in het bestuurlijke proces een aantal procedurele stappen worden gezet zoals het opstellen van een milieueffectrapportage, een intergemeentelijke structuurvisie (Overbetuwe en Lingewaal) en één gemeentelijk bestemmingsplan voor het hele parkgebied.

TOC

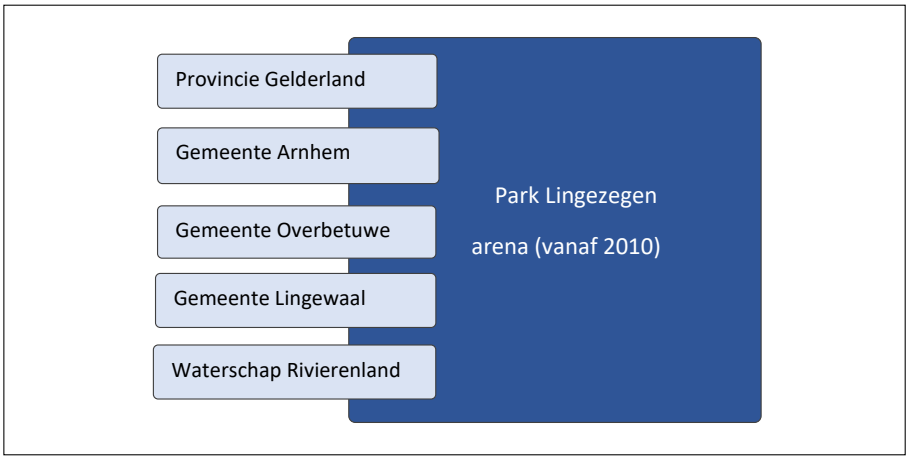


FIG. 5.35 Netwerk en arena van het Openbaar Lichaam Park Lingezegen vanaf 2010. Het aantal deelnemende actoren is beperkt na het afsluiten van een bestuursovereenkomst over de realisering van het regionaal groenproject. Bron: Auteur op basis van: Openbaar Lichaam Park Lingezegen (2010).

Niet alleen de groene ontwikkeling vindt plaats in een apart traject met specifieke actoren en een eigen arena, maar ook de discussie over de toekomstige verstedelijking ontwikkelt zich in meerdere, aparte netwerken en arena's (figuur 5.36). Wonen, werken en mobiliteit – zo erkennen ook de opstellers van de verstedelijkingsvisie – worden onvoldoende op elkaar afgestemd (SAN, 2010, 2011a). Zodoende desintegreert het van oorsprong integrale planproces van de stadsregio en vindt de sectorale discussie plaats in (sub)arena's en (sub)netwerken.

De subarena's en subnetwerken zijn:

- voor wonen met voor alle vijf subregio's van de stadsregio afspraken over de woningbouwprogrammering;
- voor werken met een Regionaal Programma Bedrijventerreinen (RPB's) voor drie subregio's;
- voor mobiliteit het overnemen van de afspraken uit het Meerjarige Uitvoeringsprogramma Mobiliteit, over de besteding van de BDU gelden en specifieke programma's zoals onder andere Hoogwaardig Openbaar Vervoer en Beter Benutten;
- voor groen, zoals hiervoor is aangegeven (Stuurgroep Park Lingezegen, 2008a, 2008b; Openbaar Lichaam Park Lingezegen, 2010).

Het rijk bouwt haar betrokkenheid bij het planproces nagenoeg af na de decentralisatie van haar ruimtelijke ordeningstaken zoals die in de Wet ruimtelijke ordening van 2008 is opgenomen (Ministerie van VROM & Justitie, 2008b). Door

TOC

hun regionale kennis en onderlinge samenwerkingsverbanden zijn volgens de rijksoverheid gemeenten en provincies in staat om de opgaven integraal, doeltreffend en met kwaliteit aan te pakken. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben voldoende instrumenten in handen om deze taken uit te voeren (Ministerie van VROM & Justitie, 2012). Dit laat onverlet dat de invloed van het rijk op specifieke terreinen nog erg groot is. Via de 'rijksladder voor duurzame verstedelijking' (zie hiervoor) stuurt het rijk sterk om nieuwe stedelijke uitbreidingen zo veel mogelijk in bestaand stedelijk gebied te lokaliseren. Het rijk stimuleert via haar financiële instrumentarium ook de aanleg van groene gebieden (zie hiervoor), maar beperkt de uitbreiding van de infrastructuur door de wens van stadsregio en provincie om het rijkswegennet uit te breiden nauwelijks te honoreren.

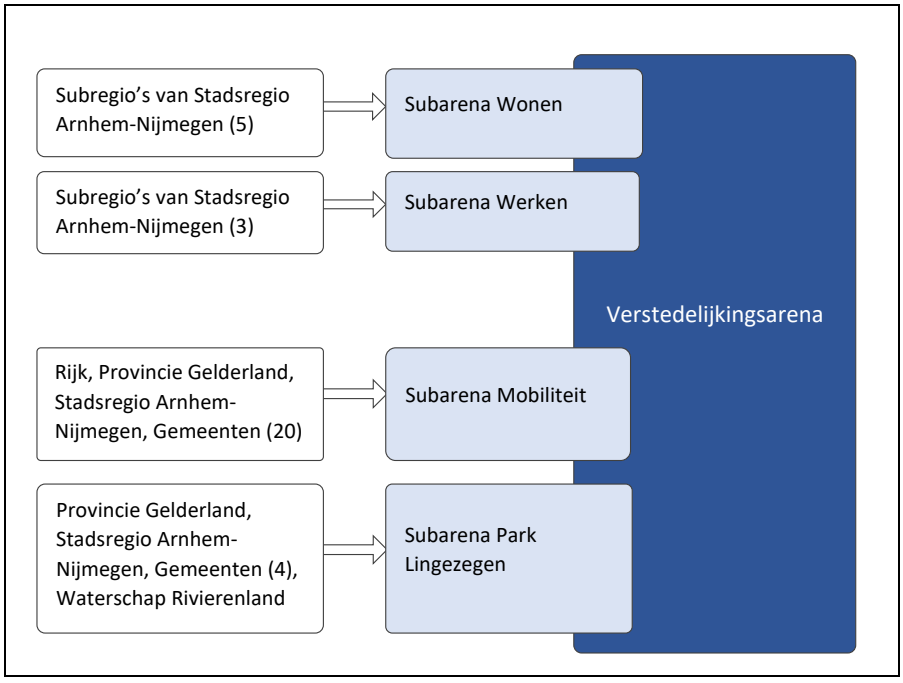


FIG. 5.36 Discussie en afspraken over de toekomstige verstedelijking tot 2020 concentreren zich in sectorale subarena's voor wonen, werken, mobiliteit en groen. Afspraken gemaakt in de subarena's zijn afgeleid van eerder overeengekomen afspraken tussen de meest betrokken actoren. De betekenis van de arena voor verstedelijking is derhalve beperkt gebleven. Bron: Auteur op basis van: SAN (2010, 2011a) ; Stuurgroep Park Lingezegen (2008a, 2008b); Openbaar Lichaam Park Lingezegen (2010).

TOC

In haar Omgevingsvisie (2014) zet de provincie Gelderland een aangepaste werkwijze in. De provincie wil in een proces van co-creatie met de maatschappelijke actoren de vraagstukken benoemen en de oplossingen bedenken. Iedere actor heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid, waarbij de provincie zich verantwoordelijk voelt voor de bovenlokale en regionale vraagstukken. De provincie wil meer sturen op doelen en kwaliteiten. De Omgevingsvisie geeft aan welke doelen als provinciaal belang gelden en welke inzet daaraan gekoppeld is (Provincie Gelderland, 2014). Het is geen plan dat alles vooraf vastlegt, maar wel een visie gericht op een gezonde economische ontwikkeling in een prachtige omgeving. Daarin neemt de provincie – zoals ze het zelf zegt – haar rol als gebiedsregisseur voor ruimtelijke vraagstukken. Het belang van het werken in netwerken met een verscheidenheid aan actoren lijkt met deze provinciale opstelling te zijn versterkt.

Planrealisatie

Waar de plannen van provincie en regio zoals hiervoor toegelicht in elkaars verlengde liggen geldt dat ook voor de wijze waarop beide actoren de plannen gerealiseerd willen zien. De provincie zet daarvoor behalve ‘zachte’ instrumenten zoals communicatie en overleg haar beschikbare formele, ‘harde’ instrumenten in zoals goedkeuring, regelgeving, vergunningverlening, handhaving en houden van toezicht (Provincie Gelderland, 2005). De stadsregio ontbeert dergelijke ‘harde’ instrumenten en hanteert vooral ‘zachte ‘instrumenten als monitoring, programmering, advisering en dergelijke. (SAN, 2007). Zowel provincie als stadsregio hebben bij de realisering van de plannen geen directe, uitvoerende verantwoordelijkheid en dragen alleen indirect bij aan de totstandkoming van projecten, bijvoorbeeld de provincie als subsidiegever, als facilitator en dergelijke. De stadsregio stelt als Wgr-plus regio een regionaal uitvoeringsprogramma op dat ter besluitvorming aan Provinciale Staten wordt voorgelegd. De tussentijdse conclusie is dat realisering van het streekplan en het regionaal plan met betrekking tot woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en glastuinbouw vooral een verantwoordelijkheid is van gemeenten en marktsector, terwijl de rijksoverheid en de marksector kunnen worden aangesproken op de realisering van nieuwe rijksinfrastructuur. Stadsregio en provincie zijn op deze terreinen vooral plannende en geen uitvoerende instanties. De uitzondering hierop is de uitvoerende verantwoordelijkheid voor aanleg van provinciale wegen en medeverantwoordelijkheid voor realisering van het regionaal groenproject (zie hierna). Voor de realisering van de verstedelijkingsvisie (SAN, 2011a) sluit de stadsregio bestuursovereenkomsten met de gemeenten, gegroepeerd in vijf subregio’s (SAN, 2011b). De feitelijke aansturing van de uitvoering van de plannen voor nieuwe woon- en werkgebieden ligt daarmee op het gemeentelijke niveau.

Door het ondertekenen van een bestuursakkoord zijn er budgetten beschikbaar gekomen voor grondverwerving, zodat de basisuitvoering van Park Lingezegen gerealiseerd kan worden. Voor het deel ten oosten van de snelweg A 325 verloopt de grondverwerving via de ruilverkaveling, later de landinrichting Overbetuwe-Oost. Om de basisvariant (500 ha) van het regionale Park Lingezegen te realiseren zegt de rijksoverheid bij de decentralisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in eerste instantie 34 miljoen euro toe voor verwerving en inrichting van de gronden (Ministerie van LNV & IPO, 2006). Daarmee is het de actor die zo'n 50 % van de kosten draagt, onder de afspraak dat het andere deel wordt opgebracht door de regionale actoren (provincie, stadsregio, waterschap, gemeenten). Inkomsten worden voorts verworven vanuit de private sector door zandwinning en aanleg van landgoederen. Bij een bezuinigingstaakstelling in 2011 komt het rijk terug op haar toezegging en brengt een korting aan van 10 miljoen euro voor Park Lingezegen (Ministerie van LNV & IPO, 2011). Dit noopt de provincie om voor een gelijk bedrag haar bijdrage te verhogen teneinde de basisinrichting van het groengebied volledig te realiseren. Park Lingezegen is oorspronkelijk een Rijksbufferzone, maar het rijk schrapt in 2011 deze beleidslijn als onderdeel van een algemene beleidswijziging waarbij het bufferzonebeleid wordt gedecentraliseerd naar de provincies zonder overdracht van de bijbehorende financiële middelen. Daar staat tegenover dat het rijk via Staatsbosbeheer wel een rol heeft bij het toekomstig beheer. Staatsbosbeheer draagt daaraan 50 % bij. De gemeenten Arnhem, Overbetuwe en Lingewaard de overige 50 % plus 100 % voor de delen die niet aan Staatsbosbeheer zijn toegedeeld. Provincie en stadsregio leveren geen bijdrage aan uitvoering en financiering van het beheer (Stuurgroep Park Lingezegen, 2008a).

5.4 Regio Eindhoven-Helmond

5.4.1 Gebiedskarakteristiek

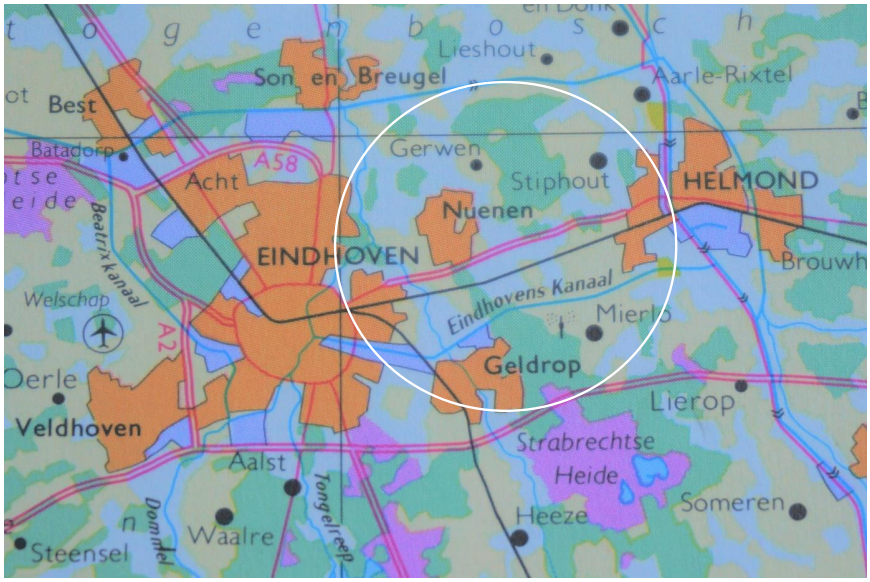


FIG. 5.37 De regio Eindhoven-Helmond, gelegen binnen de cirkel in haar wijdere omgeving. Bron: De Grote Bosatlas, 51e editie, blz. 35 (1995).

TOC

Het landelijk gebied tussen Eindhoven en Helmond heeft een landschappelijke structuur die wordt gekenmerkt door de noord-zuid lopende beekdalen met daarussen grote aaneengesloten bossen en natuurgebieden op de hogere gronden (zie figuur 5.38). Het watersysteem van de Dommel waartoe Eindhoven en het westelijk deel van de regio behoren en het systeem van de Goorloop/Aa bij Helmond in het oostelijk deel van de regio blijven gescheiden van elkaar door de ruggengraad van bos en natuurgebieden (Provincie Noord-Brabant, 1992). Het nederzettingenpatroon bestaat uit meerdere, ruimtelijk verspreide kernen op de randen van de beekdalen die rond Eindhoven zijn samengegroeid tot één stedelijk gebied. De vermenging van stedelijke en groene functies is karakteristiek voor deze regio (SRE, 1997). De kleinschalige kernenstructuur, het dorpse- of landelijk wonen en de diversiteit van het landschap laat een mozaïek van natuur- en cultuurlandschappen zien. De infrastructuur staat haaks op de noord-zuid lopende groene ruggengraad. Het gebied wordt doorsneden door het Wilhelminakanaal en het Eindhovens kanaal, de spoorlijn tussen Eindhoven en Helmond en de A270. In het midden ligt het Landgoed Gulbergen (SRE, 2011). Het gebied tussen Eindhoven en Helmond is een landschap dat de tegenpool vormt van de hoogdynamische A2-zone ten westen van Eindhoven.

De regio Eindhoven kent een lange geschiedenis van bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Oorspronkelijk waren er twee interlokale samenwerkingsverbanden: de Regio Eindhoven Kempenland en het Gewest Helmond. In 1993 zijn deze samengevoegd en werken 21 gemeenten rond Eindhoven en Helmond samen als ‘Besturen op niveau (BON-)regio’ op de terreinen economie, ruimte, mobiliteit en leefomgeving. Dit Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) loopt door tot 2015 – in 2005 opgewaardeerd tot Wgr-plus regio – waarna de SRE zich omvormde tot de metropoolregio waarin de intergemeentelijke samenwerking tot vandaag wordt voortgezet. Tegelijkertijd werken de gemeente Eindhoven en 8 gemeenten direct rond de stad Eindhoven samen en stemmen hun activiteiten op de terreinen wonen, economie, voorzieningen en ruimte op elkaar af (Stedelijk gebied Eindhoven, 2017).

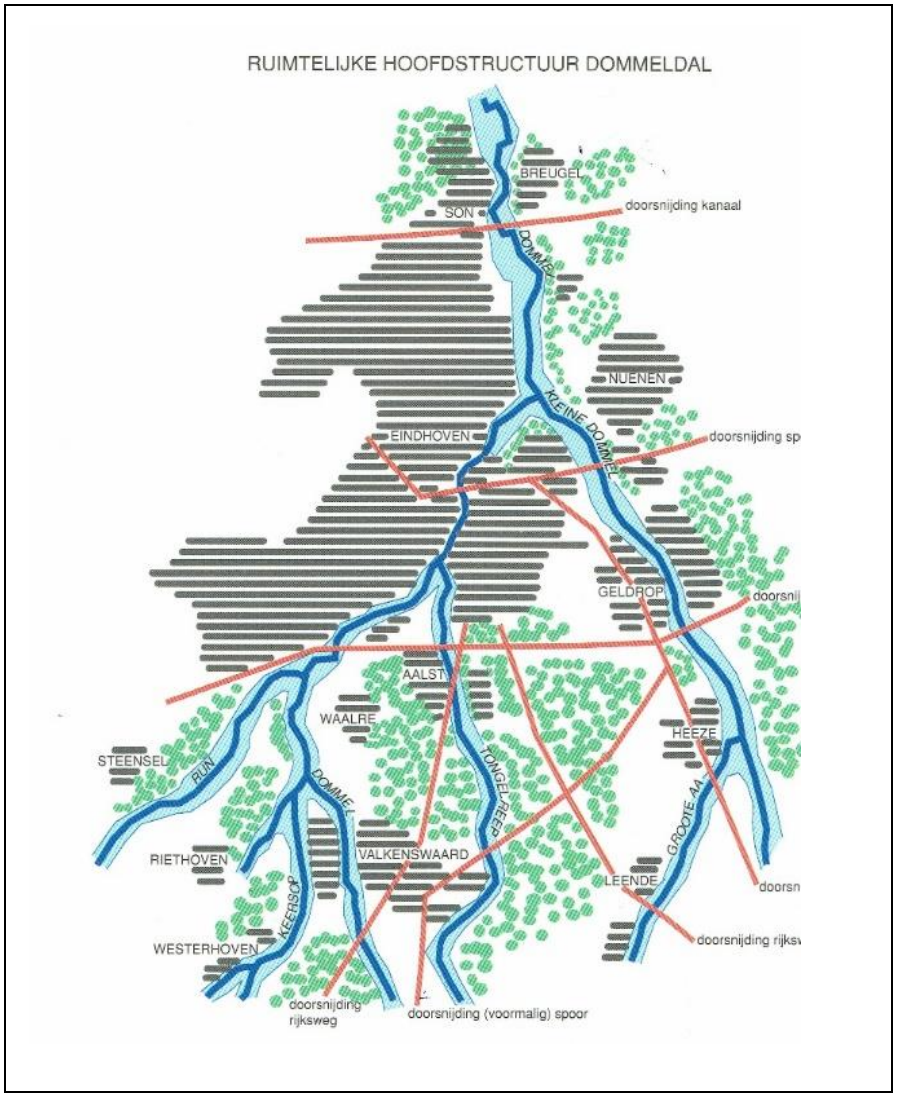


FIG. 5.38 Ruimtelijke hoofdstructuur van het Dommeldal tussen Eindhoven en Helmond met noord-zuid lopende beekdalen met daarussen op de hogere gronden bossen en natuurgebieden. Bron: Provincie Noord-Brabant (1995).

TOC

5.4.2 Uitgangssituatie in 1995

In deel 3 van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, uitgebracht in 1993, wijst de rijksoverheid de regio Eindhoven opnieuw aan als stadsgewest. Eindhoven is de centrale stad met Helmond als tweede grote stedelijke kern. Figuur 5.39 laat het beeld zien zoals de rijksoverheid zich dat voorstelt. Het stadsgewest krijgt een opvangtaak voor wonen en bedrijven voor de regio Zuidoost-Brabant. De stedelijke ontwikkeling moet volgens het rijk samengaan met de totstandkoming van een hoogwaardig openbaar vervoer-systeem. Eindhoven krijgt bovendien een nationale positie, omdat het volgens het rijk ook een 'stedelijk knooppunt' moet zijn, wat inhoudt dat het een centrumpositie krijgt voor dienstverlening en telecommunicatie en om die reden ook goed bereikbaar moet zijn (Ministerie van VROM, 1993a). In het Vinex-uitvoeringsconvenant (1995) maken rijksoverheid , provincie Noord-Brabant, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) samen met de inliggende gemeenten afspraken over de financiële bijdragen van elk van de partijen voor realisering van het Vinex-beleid, in het bijzonder voor woningbouw, openbaar vervoer, bodemsanering en infrastructuur (Ministerie van VROM et al., 1995b).

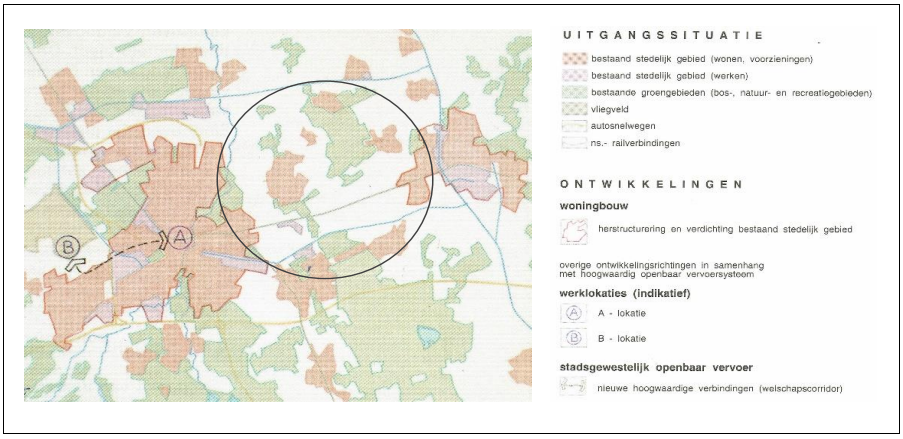


FIG. 5.39 Stadsgewest Eindhoven met de gewenste ontwikkeling zoals het rijk die ziet in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993a). In de cirkel ligt het gebied tussen Eindhoven (links op de afbeelding) en Helmond (rechts). Bron: Ministerie van VROM (1993a).

In 1993 worden de twee interlokale samenwerkingsverbanden in de regio, de Regio Eindhoven- Kempenland en het Gewest Helmond, daartoe gestimuleerd door het rijk, samengevoegd en gaan als Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) ex Wgr samenwerken op de terreinen economie, ruimte, mobiliteit en leefomgeving.

TOC

Het rijk wijst in 1995 het SRE aan als zogenoemd ‘Besturen op niveau regio’ (BON regio) die uiteindelijk zou moeten uitgroeien tot een miniprovincie. Daarmee wil het rijk in de regio onder meer uitwerking geven aan de term ‘stadsgewest’ en ‘nationaal stedelijk knooppunt’ uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Ministerie van VROM, 1993a).

5.4.3 Reconstructie van gebiedsplan en gebiedsproces

De aanwijzing door het rijk van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) in 1995 als ‘Besturen op niveau regio’ (BON regio) markeert in deze studie de start van fase 1 in het planningsproces. Het rijk heeft hiermee onder meer als doel om uitwerking te geven aan haar Vinex-beleid en het Vinex-uitvoeringsconvenant dat met de regio is overeengekomen uit te voeren (Ministerie van VROM, 1993a; Ministerie van VROM et al., 1995b)

In 2005 krijgt de stadsregio Eindhoven een specifieke status in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het wordt een Wgr-plus regio met aanvankelijk het voornemen van het rijk om extra bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening aan de stadsregio te geven. Dit voornemen sneuvelt echter in het parlement bij vaststelling van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) en leidt er toe dat de stadsregio formeel geen regionaal structuurplan meer kan vaststellen. Het jaar 2005 markeert in deze studie derhalve het begin van fase 2.

De derde fase begint in 2015 als de Wgr-plus-status wegvalt en de regio zich organiseert in de Metropoolregio Eindhoven. Tegelijkertijd versterken bedrijven, overheidsinstellingen en kennisinstituten de samenwerking in de Stichting Brainport – ontstaan na de economische crisis in 2008 – in combinatie met de aanwijzing door het rijk van de Brainport Eindhoven als nationale mainport (Tweede Kamer van de Staten Generaal, 2016).

Bovengenoemde driedeling die is gebaseerd op wijzigingen van de bestuursstructuur is ook terug te zien in het planningsproces. De toe- of afname van de formele bevoegdheden van de interlokale samenwerkingsverbanden leiden tot meer of minder status van de beleidsproducten van die samenwerkingsverbanden en het anders opereren van andere actoren in het proces. In het vervolg wordt hierop dieper ingegaan.

Volgens de methodiek zoals die is beschreven in paragraaf 4.5 – het analysekader – wordt hierna de beleidspraktijk in de regio Eindhoven-Helmond gereconstrueerd.

Fase 1: Een gezamenlijk toekomstbeeld - 1995 tot 2005

TABEL 5.7 Reconstructie van fase 1 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de overheden een gezamenlijk toekomstbeeld schetsen voor de regio.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
1995	Aanwijzing van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE, per 1 mei 1993 gevormd) als 'Besturen op niveau regio' (BON-regio)	Verplichting tot opstellen van regionaal structuurplan ex WRO	Nog niet aan de orde	Rijksinitiatief waarbij SRE (21 gemeenten) BON-regio wordt en gaat samenwerken op terreinen economie, ruimte, mobiliteit en leefomgeving
1995	Uitwerkingsplan (van streekplan uit 1992) voor Stadsregio Eindhoven-Helmond	Groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond duurzaam ontwikkelen, maar dreiging van fragmentatie en aantasting door verstedelijking en wegenaanleg	Uitvoeringsplan; met onder andere de regionale inzet voor Vinex convenant en voornemen door SRE in te stellen regiofonds voor stadsregionaal groen	Actor provincie volgt de wettelijke overleg- en inspraakprocedures en stelt uitwerkingsplan vast, afgestemd op regiovisie van SRE (1993)
1995	Vinex uitvoeringsconvenant	In overeenstemming met provinciale Uitwerkingsplan (1995) en regiovisie van SRE (1993)	In middengebied realisering van woningbouwlokatie Brandevoort (3000 woningen) met aansluitend bedrijventerrein	Rijksoverheid, provincie Noord-Brabant, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en de inliggende 11 gemeenten maken afspraken over uitvoering Vinex 1995-2005
1997	Regionaal structuurplan voor de Stadsregio Eindhoven	Versterken van het groene middengebied dat onder druk staat van verstedelijking in en aan de rand van het gebied en interne fragmentatie door infrastructuur	Regionale projecten waaronder coördinatie van uitvoering Vinex afspraken	Formeel structuurplan van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), opgesteld door gemeenten
2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven	Plan komt nagenoeg overeen met structuurplan van 1997	Uitvoeringsprogramma met als voornemen onder meer strategisch uitvoeringsproject 'Masterplan Middengebied' door SRE op te stellen	Regionaal structuurplan is parallel aan Uitwerkingsplan van streekplan (2004; zie hieronder) opgesteld
2004	Uitwerkingsplan (van streekplan uit 2002) voor ZO-Brabant	Komt beleidsmatig en qua toekomstige ontwikkeling in grote mate overeen met Regionaal structuurplan	Uitvoering van uitwerkingsplan is identiek aan dat van Regionaal structuurplan (2004)	Uitwerkingsplan is parallel aan Regionale Structuurplan (2004; zie hiervoor) opgesteld

>>>

TABEL 5.7 Reconstructie van fase 1 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de overheden een gezamenlijk toekomstbeeld schetsen voor de regio.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2005	Reconstructieplan De Peel	Interne zonering van intensieve veehouderij	Uitvoeringsprogramma vloeit voort uit het reconstructieplan (geen deel daarvan); bevat onder meer de projecten die in de periode 2005-2008 gerealiseerd gaan worden.	In groene middengebied is structuurplan van toepassing i.p.v. reconstructieplan
2005	Opwaardering van SRE naar Wgr-plus regio	Wettelijke taken op gebied van onder andere ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, leefomgeving en verkeer en vervoer	Nog niet aan de orde	Op initiatief van gemeenten via tussenkomst van provincie instelling van Wgr-plus regio door het rijk
2005	Nota Ruimte	Stadsregio Eindhoven c.q. Brainport is economisch kerngebied en deel van Nationaal Stedelijk Netwerk.	Uitvoeringsagenda Nota Ruimte stelt voor Eindhoven geen projecten voor.	Door rijk in regulier netwerk opgesteld

Opgave en plan

De provincie Noord-Brabant stelt in 1995 een Uitwerkingsplan voor de Stadsregio Eindhoven- Helmond vast (Provincie Noord-Brabant, 1995) waarvan de hoofdlijnen al eerder zijn vastgelegd in het streekplan (Provincie Noord-Brabant, 1992). Aan de basis van dit uitwerkingsplan ligt een regiovisie van de gemeenten in de stadsregio (Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond, 1993) – samenwerkend in de SRE – die ze op verzoek van de provincie en aan de hand van provinciale uitwerkingsregels hebben opgesteld. Het uitwerkingsplan is formeel een provinciaal (streek)plan dat kan worden gezien als een gezamenlijk product van provincie en regio.

Doel van het uitwerkingsplan is volgens de provincie revitalisering van de regio die is geënt op de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied en de ontwikkeling van een duurzame groenstructuur onder andere via ontwikkeling van enkele strategische groenprojecten in het groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond (Provincie Noord-Brabant, 1995). In het plan is op het schaalniveau van de totale regio een‘weefselstructuur’ herkenbaar – in figuur 5.40 weergegeven – met verstedelijking en natuur als noord-zuid gerichte‘schering’ en oost-west lopende droge en natte infrastructuur als‘inslag’. Het vormt de basis voor de ruimtelijke strategie van de regio.

De studietracés voor wegen en de potentiële verstedelijkingsas tussen Eindhoven en Helmond die het groene middengebied tussen beide steden zowel in west-oost als in noord-zuid richting doorsnijden zijn opvallende elementen in het plan. Bij realisering hiervan zou een gefragmenteerd groengebied het resultaat zijn (figuur 5.41).
De stedelijke druk op het groene middengebied wordt daarnaast versterkt door afspraken tussen rijk en regionale partijen over aanleg van een grootschalige Vinex woon- en bedrijvenlocatie ten westen van Helmond – Brandevoort, 3000 woningen met aangrenzend bedrijventerrein, na 2005 uit te breiden met 3500 woningen – en door na 2005 ook woningbouw mogelijk te maken bij Nuenen (4000 woningen) en Mierlo, twee woonkernen in het middengebied (Provincie Noord-Brabant, 1995; Ministerie van VROM et al., 1995b).

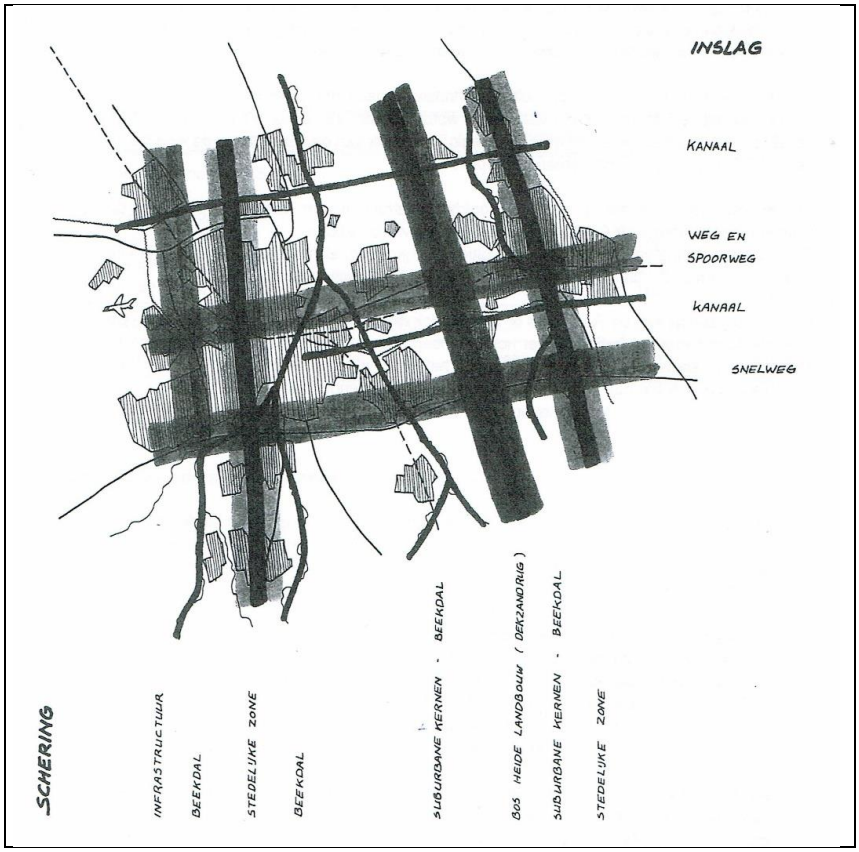


FIG. 5.40 Verbeelding van 'schering en inslag 'als weefselstructuur van het gebied rondom Eindhoven zoals opgenomen in het provinciale Uitwerkingsplan voor de Stadsregio Eindhoven-Helmond (1995), gebaseerd op de Regiovisie van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (1993). Bron: Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond (1993); Provincie Noord-Brabant (1995).

TOC

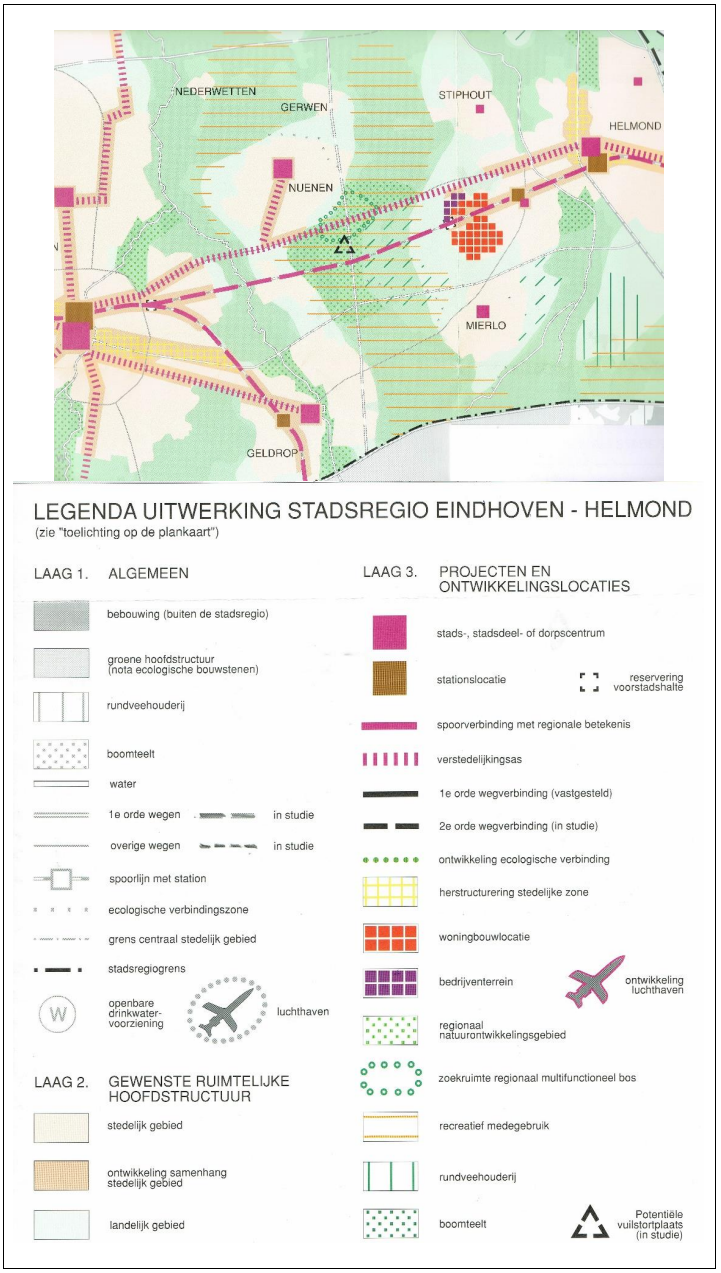


FIG. 5.41 Uitsnede van de plankaart van het Uitwerkingsplan van het streekplan voor het gebied tussen Eindhoven en Helmond. Opmerkelijk zijn de studietracés voor wegen tussen Eindhoven en Helmond (gestippelde lijnen), de potentiële verstedelijkingsas tussen beide steden en de grootschalige Vinex woon- en bedrijvenlocatie Brandevoort ten westen van Helmond (rode en paarse blokjes). Bron: Provincie Noord-Brabant (1995).

TOC

Per onderdeel zijn opdrachten geformuleerd om plannen uit te voeren. Daarbij wordt het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven het meest als initiatiefnemer genoemd. In het Vinex uitvoeringsconvenant worden bijdragen van het rijk voor woningbouw, grondkosten, bodemsanering, openbaar vervoer, fietspaden en wegen toegezegd (Ministerie van VROM et al., 1995b). Waar de realisering van woningbouw en bedrijventerreinen medegefinancierd wordt door rijksoverheid en marktpartijen, is voor openbaar vervoer, infrastructuur en de groene gebieden vooral de rijks- en provinciale overheid de financiële drager. Voor het stadsregionaal groen formuleert de provincie een opdracht voor de stadsregio en de gemeenten Eindhoven en Helmond samen met de andere gemeenten om een Regiofonds in te stellen.

Conform de opdracht die het rijk heeft meegegeven aan de stadsregio bij de instelling als 'Besturen op niveau (BON)-regio' stelt het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) een regionaal structuurplan vast (figuur 5.42; SRE, 1997). Het structuurplan is een nieuw planologisch instrument dat bij inwerkingtreding van de Kaderwet Bestuur in Verandering (1995) door een wetswijziging in de Wet op de Ruimtelijke Ordening een eigen plaats krijgt. Het structuurplan neemt de functie van het provinciale uitwerkingsplan van 1995 over. De SRE wil de positie van Eindhoven als (inter)nationaal stedelijk knooppunt uitbouwen door een aantrekkelijk en concurrerend vestigingsmilieu te creëren voor werkgelegenheid, woonomgeving en voorzieningenniveau. De drijfveer voor de regionale ontwikkeling is de economische groei. Daarnaast is het volgens het plan van belang de kwaliteit van het woon- en leefmilieu en van het natuurlijk milieu te verhogen. Het regionale structuurplan van de SRE heeft een functie voor de gemeenten bij het maken van bindende afspraken ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van de regio. Het neemt de rol van het streekplan als toetsingskader voor bestemmingsplannen over (SRE, 1997).

Inhoudelijk wijkt het structuurplan nauwelijks af van het provinciale uitwerkingsplan. De hiervoor gesignaleerde dreigende versnippering en aantasting van het middengebied – door wegenaanleg en toenemende verstedelijking – uit het provinciale uitwerkingsplan is ook zichtbaar in het regionale structuurplan. Conform afspraken in het Vinex uitvoeringsconvenant (Ministerie van VROM et al., 1995b) wordt een nieuwe woonwijk bij Helmond voorzien en voor de periode daarna verdergaande reserveringen, gecombineerd met aanleg van bedrijventerreinen. Vooral de woonkern Nuenen en in mindere mate Mierlo mogen volgens het plan doorgroeien in het groene middengebied. Er worden tracéstudies voor de aanleg van rijkswegen met alternatieven door het middengebied voorgesteld. Als tegenwicht voor de verstedelijking in het middengebied is het plan om natuurwaarden te versterken, bossen uit te breiden en de dagrecreatieve functie verder te ontwikkelen. Daarmee wil de regio het groene gebied als tegenhanger van de verstedelijking laten doorgroeien terwijl de stedelijke druk toeneemt (SRE, 1997).

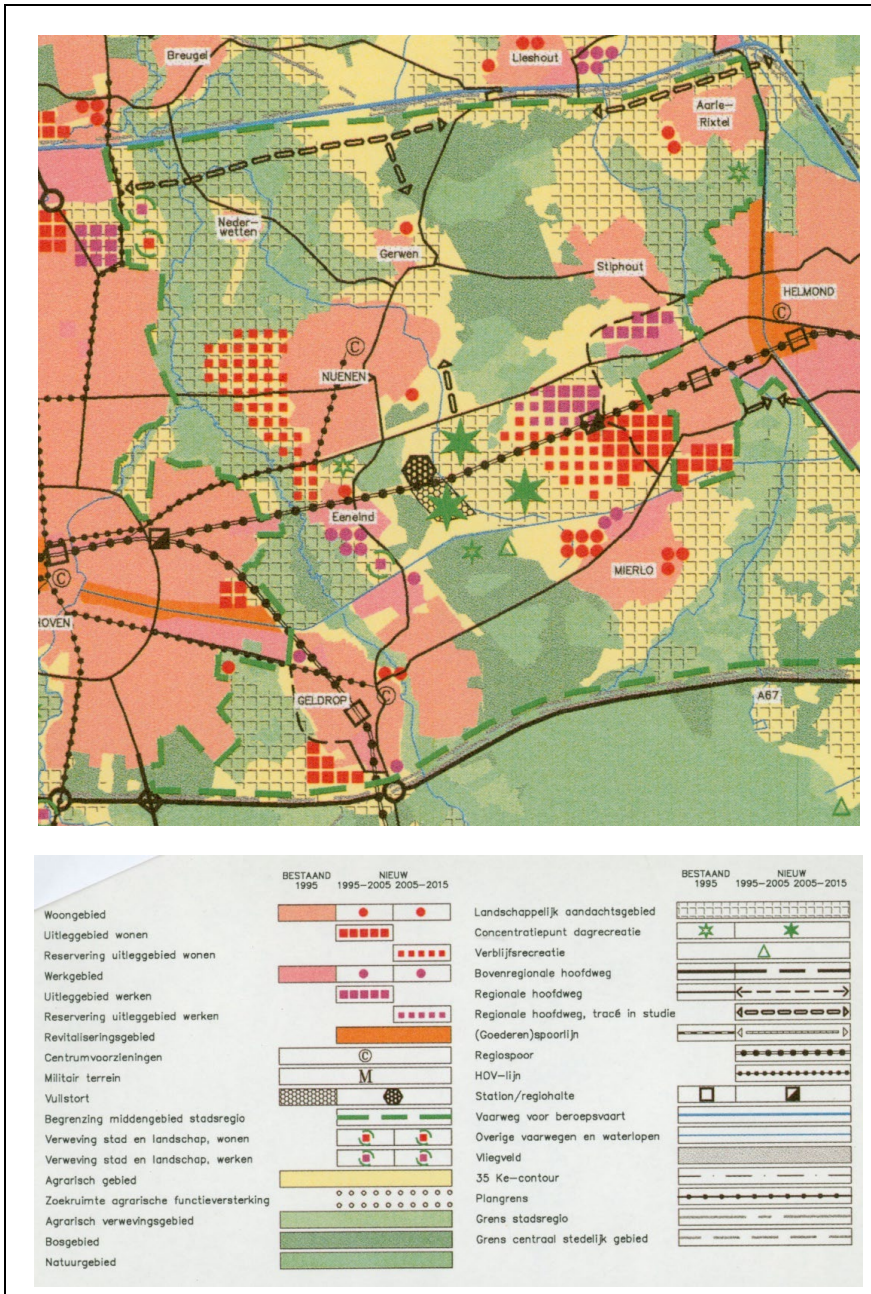


FIG. 5.42 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan voor het middengebied tussen Eindhoven en Helmond. Het kaartbeeld laat de grote stedelijke druk in het middengebied zien. Bron: SRE (1997).

TOC

In 2004 stelt de stadsregio een nieuw regionaal structuurplan vast (SRE, 2004). Het plan komt beleidsmatig en qua toekomstige ontwikkeling in grote mate overeen met het provinciale uitwerkingsplan voor Zuidoost-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2004, 2005a). Het structuurplan heeft een looptijd tot 2015 met een doorkijk tot 2020 (en voor het stedelijk gebied tot 2025). Structuurplan en uitwerkingsplan verschillen in essentie niet van haar voorlopers uit 1997. Het landschappelijk raamwerk is de basis voor het plan waarbij de infrastructuur dient als drager van de ruimtelijke ontwikkeling (figuur 5.43). Het uitbouwen van de positie als economisch kerngebied en het versterken van natuur, landschap en recreatie in het middengebied tussen Eindhoven en Helmond gelden onverkort als speerpunten van het regionale ruimtelijk beleid (SRE, 2004). Tegelijkertijd geldt het middengebied nog steeds als een stedelijke ontwikkelingszone (figuur 5.44). Het rijksbeleid ondersteunt deze ambitie door Brabantstad – een samenwerkingsverband tussen Breda, Tilburg, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en de provincie Noord-Brabant – in de Nota Ruimte aan te merken als deel van het nationaal stedelijk netwerk en Zuidoost-Brabant met daarin de regio Eindhoven als economisch kerngebied (Ministerie van VROM, 2005a). Dat past in de gedachte van de provincie en de grote steden in Brabant om Brabantstad verder uit te bouwen en als Europese kennisregio te versterken. Het ruimtelijk beleid op nationale schaal werkt via het regionale niveau door naar de lokale schaal in deze regio. Elke actor heeft op haar eigen schaalniveau een overeenkomstig beeld hoe de regio zich zou moeten ontwikkelen.

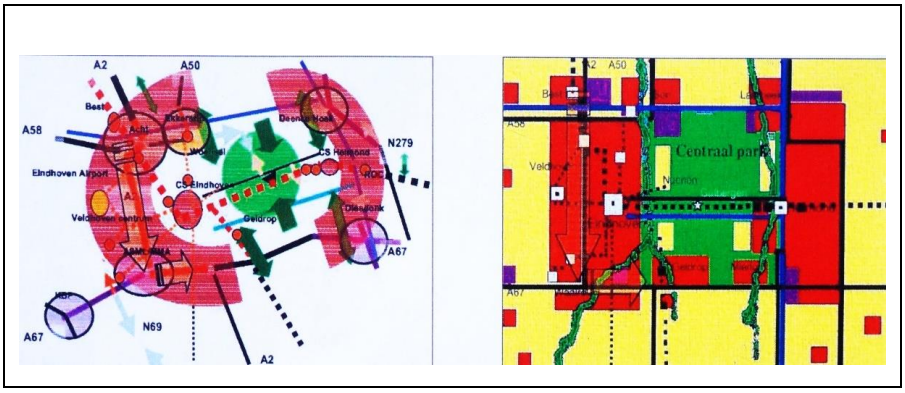


FIG. 5.43 Infrastructurele dragers van het ruimtelijk ontwerp (linker afbeelding) die de Compacte Parkstad in het middengebied tussen Eindhoven en Helmond doorsnijden (afbeelding rechts). Bron: SRE (2004).

TOC

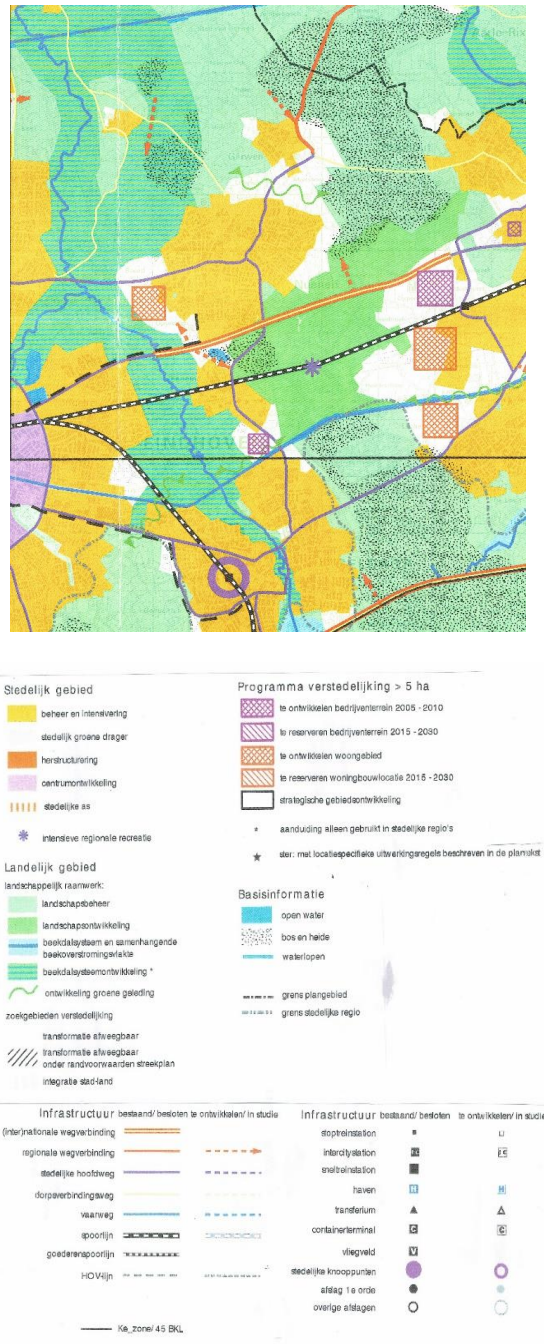


FIG. 5.44 Uitsnede van de plankaart van het Regionaal Structuurplan voor het middengebied tussen Eindhoven en Helmond. Aan de rand van het middengebied wordt uitbreiding van Brandevoort en uitbreiding van Nuenen, beide met woningen en bedrijfsterreinen mogelijk gemaakt. Bron: SRE (2004).

TOC

Het groene middengebied is volgens het structuurplan, ondanks de (voorgenomen) infrastructuur die er doorheen snijdt, een beschermd centraal park met een karakteristieke cultuurhistorische structuur, toeristisch recreatief uitloopgebied voor de stedeling en ecologisch verbindingsgebied. In dit gebied ligt Landgoed Gulbergen als recreatieve/toeristische trekpleister en het regionaal bedrijventerrein Eeneind West bij Nuenen (figuur 5.44). Woningbouw bij de kernen wordt volgens het structuurplan alleen toegestaan voor de eigen behoefte (SRE, 2004). Ondanks deze beleidslijn is er vanaf 2000 al discussie over de infrastructuur aan de oostkant van Eindhoven. De SRE en de provincie ontwikkelen tientallen varianten voor de 'Kleine Ruit om Eindhoven'. Hoewel dat verloopt via de reguliere planprocedures leidt het niet tot overeenstemming in de regio.

Actoren en netwerken

In 1995 zijn provincie Noord-Brabant en Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) al meerdere jaren met elkaar in gesprek over de toekomst van de regio Eindhoven. In het streekplan (Provincie Noord-Brabant,1992), de regiovisie van de SRE (Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond, 1993) en het uitwerkingsplan van het streekplan (Provincie Noord-Brabant, 1995) zijn de gemeenschappelijke ideeën vastgelegd. Het provinciale uitwerkingsplan is gebaseerd op de regiovisie van de samenwerkende gemeenten in de stadsregio (SRE) die ze op verzoek van de provincie en aan de hand van provinciale uitwerkingsregels hebben opgesteld. De plannen hebben de reguliere procedure van bestuurlijk advies, inspraak en overleg doorlopen. De samenhang tussen de diverse arena's en netwerken wordt in figuur 5.45 aangegeven.

Parallel aan de samenwerking in de regio stelt de wetgever in 1995 de tijdelijke Kaderwet Bestuur in verandering die een verplichtend en structurerend karakter heeft (Hulst, 2005) vast. Het rijk wijst onder meer het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) waarin de gemeenten in de regio vanaf 1993 samenwerken aan als zogenoemd 'Besturen op niveau regio' (BON regio). Formele, verplichtende elementen voor de regionale agglomeratieraad zijn: de bevoegdheid om een regionaal ruimtelijke structuurplan en een regionaal mobiliteitsplan vast te stellen, budgettaire verantwoordelijkheden voor het verlenen van subsidies aan lokale ruimtelijke projecten, infrastructuurfondsen en algemeen regionaal beleid (VROM-raad 2008). Bestuurlijke regionale samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de eerdere aanwijzing als stedelijk knooppunt vanuit het nationale ruimtelijk beleid (Ministerie van VROM, 1993a) komen hier samen.

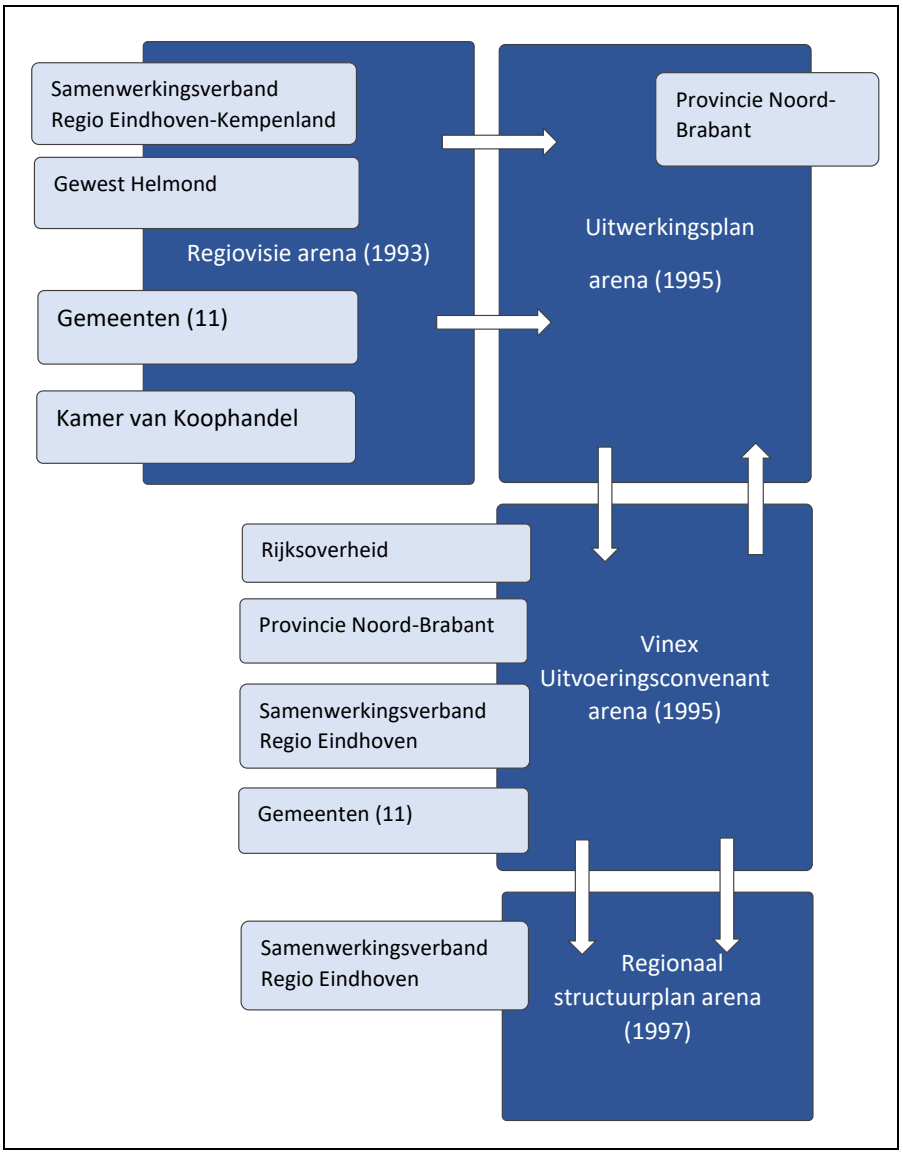


FIG. 5.45 Overzicht van de achtereenvolgende arena's, actoren en netwerken met hun onderlinge beïnvloeding. Bron: Auteur op basis van: Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond (1993); Provincie Noord-Brabant (1995); Ministerie van VROM (1995b); SRE (1997).

TOC

De afspraken die het rijk met de samenwerkende regionale actoren heeft gemaakt in het Vinex uitvoeringsconvenant (Ministerie van VROM et al., 1995b) worden in 1997 opgenomen in het regionale structuurplan van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE, 1997). Dat plan is vastgesteld door de Regioraad – het algemeen bestuur van het SRE – waarin alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd. De steden Eindhoven en Helmond en de provincie Noord-Brabant steunen vooral de economische en stedelijke ontwikkeling terwijl de andere, kleinere gemeenten in de SRE met name de kwaliteit van het woon- en leefmilieu en van het natuurlijk milieu willen verhogen. Deze verschillende gewichtstoedeling was voor het gezamenlijk opereren van de SRE niet altijd makkelijk. Gedeputeerde Staten hebben het structuurplan goedgekeurd. Het structuurplan uit 2004 heeft een vergelijkbare procedure doorlopen. Het is opgesteld door SRE in samenwerking met de provincie, twee waterschappen en eenentwintig gemeenten en diverse maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Het structuurplan is praktisch identiek aan het provinciale Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant dat parallel is opgesteld. In dezelfde periode waarin het structuurplan en het uitwerkingsplan worden voorbereid is er tussen de provincie, de SRE en maatschappelijke actoren zoals bewonersgroepen en natuurorganisaties een discussie gaande over diverse varianten voor nieuwe infrastructuur door het middengebied tussen Eindhoven en Helmond. Vooralsnog leidt dat niet tot overeenstemming tussen de actoren.

In dezelfde periode heeft de provincie voor De Peel in een afzonderlijk besluitvormingstraject een reconstructieplan vastgesteld, dat een wettelijk verplicht onderdeel bevat om de intensieve veehouderij integraal te zoneren (Ministerie van LNV et al, 2002). Hierbij worden wettelijk drie typen gebieden onderscheiden: landbouwontwikkelingsgebieden (primaat landbouw), verwevingsgebieden (evenwicht landbouw en natuur) en extensiveringsgebieden (primaat natuur of wonen). Het plan is voorbereid door een breed samengestelde reconstructiecommissie met gemeenten, maatschappelijke belangenorganisaties en adviseurs van rijksoverheid en provincie (Provincie Noord-Brabant, 2005b). Het groene middengebied ligt deels in het reconstructieplangebied, maar in dit deel van de stadsregio – zo wordt bij de vaststelling door het samenwerkingsverband en de provincie bepaald - prevaleert het structuurplan boven het reconstructieplan (SRE, 2004).

Planrealisatie

Het Regionale Structuurplan uit 1997 is de basis voor een op uitvoering gericht programma van regionale projecten die van belang zijn voor de realisatie van het structuurplanbeleid. Voor de periode 1995-2005 wordt een uitvoeringsprogramma gemaakt waarin tevens de afspraken worden opgenomen uit het Vinex uitvoeringsconvenant. Er worden meerdere regionale projecten benoemd zoals de'Coördinatie van de uitvoering van het Vinex convenant' (door de SRE) en de'Herontwikkeling van het middengebied' gericht op versterking van de stadsregionale groenstructuur via diverse deelprojecten (onder andere Dommelzone, Centrale bosgordel, Goorloopzone). Er wordt afgesproken om voor dit project een regiofonds in te stellen, maar de realisatie daarvan blijft achterwege. In het uitvoeringsprogramma dat hoort bij het structuurplan uit 2004 zijn drie strategische projecten genoemd waaronder 'Masterplan Middengebied', uit te voeren door SRE in samenwerking met gemeenten en provincie. Later zal blijken dat dit plan niet wordt gemaakt.

Fase 2: Economisch kerngebied met regionale omgevingskwaliteit - 2005 tot 2015

TABEL 5.8 Reconstructie van fase 2 van de regio Eindhoven-Helmond. Het accent ligt op economische ontwikkeling in combinatie met instandhouding van de regionale omgevingskwaliteit.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2007	Het geniale landschap; ruimtelijke scenario's voor Brainport	Ontwikkeling van Brainport door combinatie van ruimtelijk-economische voorwaarden en kwaliteit van woon- en leefomgeving	Bij scenario's is uitvoering nog niet aan de orde	Ideeënstudie in opdracht van netwerk van actoren: SRE, gemeenten Eindhoven en Helmond, provincie Noord-Brabant en ministerie van EZ
2008	MIRT Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad inclusief Bereikbaarheidsstudie (2007)	Potentiële noord-zuidverbinding door middengebied geschrapt ten gunste van groene leefomgeving in middengebied	Voornemen tot gecombineerd project voor nieuwe weginfrastructuur en ontwikkeling van het groene middengebied	Rijk, provincie en SRE werken nauw samen in netwerkstructuur bij opstellen van MIRT onder eindverantwoordelijkheid van rijk
2009	Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven	Valt binnen de kaders van het regionaal structuurplan (2004), maar geen nieuwe wegverbindingen door middengebied	Uitvoeringsprogramma van het regionaal structuurplan met concrete projecten en gebiedsontwikkelingen	Opgesteld en vastgesteld door SRE, maar in nauwe afstemming met (visies van) rijk en provincie

>>>

TABEL 5.8 Reconstructie van fase 2 van de regio Eindhoven-Helmond. Het accent ligt op economische ontwikkeling in combinatie met instandhouding van de regionale omgevingskwaliteit.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2010-2011	Structuurvisie provincie Noord-Brabant en Herziening Structuurvisie deel D Brainport Oost	Rijk van Dommel en Aa als groen middengebied behouden en verder ontwikkelen, maar wel nieuwe oost-west verbinding mogelijk maken (Wilhelminakanaaltracé)	Geen uitvoeringsprogramma	Door provincie vastgesteld in lijn met voorgaande plannen en programma's
2011	Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa	Ambitie voor het groengebied is identiek aan Regionaal Structuurplan van SRE (2004) en provinciale Structuurvisie deel D Brainport Oost (2011)	Programma van groene en blauwe projecten en voornemen om centrale uitvoeringsorganisatie in te richten	Door SRE opgesteld namens 7 grondgebiedgemeenten, 2 waterschappen, het Rijksvastgoedbedrijf en de provincie; vastgesteld door de 7 grondgebiedgemeenten
2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)	Consensus met provincie en stadsregio over toekomst van Brainport; Brainport heeft landelijk prioritet	Prioriteit voor Brainport ondersteund vanuit Infrastructuurfonds; afstemming van investeringen van rijk en regio loopt via MIRT-gebiedsagenda	Doorwerking verloopt via MIRT-gebiedsagenda
2013	MIRT-gebiedsagenda	Agenda als voorbereiding op jaarlijkse MIRT overleg	Overleg over investeringen van rijk en regionale partners	Actoren rijk, provincie, grote steden in Brabant, waterschappen en SRE stellen gezamenlijk gebiedsagenda op
2014–2015	Structuurvisie en Deelstructuurvisie De Ruit	Provinciale structuurvisie voor Brainport Oost integraal overgenomen	Geen concreet uitvoeringsprogramma	Door provincie vastgesteld conform procedure

Opgave en plan

In 2007 wordt een aantal ruimtelijke scenario's uitgewerkt in een ideeënstudie voor de Brainport in opdracht van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de provincie Noord-Brabant en de steden Eindhoven en Helmond (Urban Affairs & VHP, 2007). De studie heeft een brede insteek en schetst toekomstbeelden met een ruimtelijk accent: voor werkmilieus (op campus en bedrijventerreinen), voor de inrichting van het publiek domein (via sport- en recreatievoorzieningen met informele contactmogelijkheden), voor landschapsontwikkeling (met een reconstructie van het landschap na sanering van de varkenshouderij) en voor bereikbaarheid en mobiliteit (met een traag recreatief en snel auto- en treinnetwerk en een gestaag netwerk

daar tussenin). Achterliggende missie is dat een hoge dichtheid en nabijheid van innovatieve bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen wordt gecombineerd met zowel een goede fysieke en digitale bereikbaarheid als met een hoge kwaliteit van woon- en werkomgeving en voorzieningen. De studie geeft niet aan wiens taak het is om deze toekomstbeelden te realiseren. De studie Het Geniale landschap (2007) vindt haar doorwerking in een viertal plannen c.q. programma's die in een tijdspanne van zo'n 3 jaar en in nauwe onderlinge afstemming tussen rijksoverheid, provincie en regionaal gemeentelijk samenwerkingsverband worden uitgewerkt. Hoewel de formele verantwoordelijkheid voor deze planfiguren verschilt is de inhoudelijke overeenstemming tussen deze plannen groot. Het betreft:

- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) - Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad (2008) onder eindverantwoordelijkheid van het rijk, gevolgd door MIRT-gebiedsagenda (2010 en 2013);
- Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven (2009) van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven;
- Herziening provinciale structuurvisie, deel D Brainport Oost (2011) van de Provincie Noord-Brabant;
- Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa (2011) van de samenwerkende zeven grondgebiedgemeenten, twee waterschappen, de provincie (als adviseur) en het Rijksvastgoedbedrijf.

Waar eerder in de regio geen overeenstemming bereikbaar was over de 'Kleine Ruit om Eindhoven' wordt het vraagstuk in de MIRT-Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad (2008) opnieuw op de agenda gezet. In de MIRT-Verkenning is het regionale verkeerssysteem een centraal onderdeel. De verkenning heeft als doel de concurrentiepositie voor de regio Brainport als toptechnologie- en kennisregio in Europa en daarmee de nationale economie te versterken. Rijk, provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties zoals bewonersgroepen, werkgevers, het Brabants Landschap en vele anderen hebben als ambitie in deze regio ruimtelijke, economische en infrastructurele ontwikkelingen te verknopen. Een integrale gebiedsontwikkeling is daarbij het uitgangspunt (Ministerie van V en W et al., 2008). In de MIRT- verkenning wordt veel waarde toegekend aan de rust en kwaliteit van de leefomgeving van het middengebied c.q. het Rijk van Dommel en Aa. Alle actoren zijn het eens over het schrappen van de potentiële noord-zuid wegverbinding door dit gebied en deze te verleggen naar het gebied ten oosten van Helmond (figuur 5.46). De discussie over de 'Kleine Ruit' is altijd sterk politiek gekleurd geweest. In de plannen figureert oorspronkelijk een nieuwe Oost-West verbinding aan de noordkant van het groene middengebied (Wilhelminakanaaltracé). Deze beide nieuw te ontwikkelen wegcorridors worden in eerste instantie samengevoegd met de opgaven voor het Rijk van Dommel en Aa tot de gebiedsontwikkeling Brainport Oost die onder leiding

van de provincie wordt uitgewerkt. Uiteindelijk maakt – zoals hierna zal blijken – het provinciebestuur in 2015 de keuze om de verkeersruit om Eindhoven niet aan te leggen. De nieuwe weg langs het Wilhelminakanaal komt er dus niet.

Het Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven (2009) van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven is het geactualiseerde en op Brainport gefocuste uitvoeringsprogramma van het structuurplan uit 2004 (SRE, 2009). Het Regionaal Structuurplan regio Eindhoven (2004) blijft in stand en het uitvoeringsprogramma blijft derhalve gestoeld op het creëren van een internationaal vestigingsmilieu voor kennisinstellingen en innovatieve bedrijven in een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. De bossen en beekdalen in het middengebied tussen Eindhoven en Helmond zijn deel van de regionale groenstructuur. Dit gebied behoort tot de nationale Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals opgenomen in de Nota Ruimte (2005) en kan volgens het structuurplan verder uitgebouwd worden.

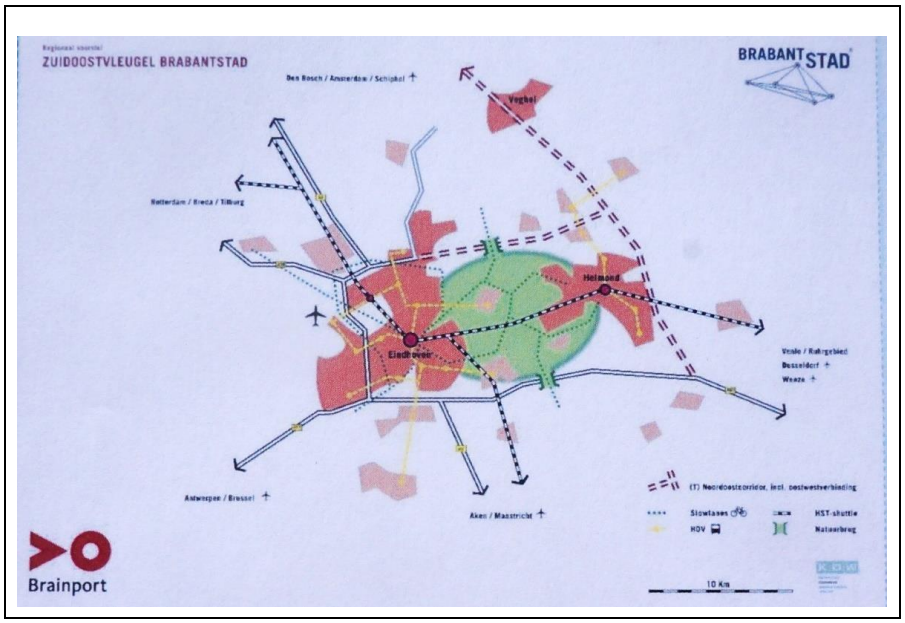


FIG. 5.46 In de MIRT verkenning wordt de discussie over de wegenstructuur ten oosten van Eindhoven gevoegd bij de gewenste ontwikkeling van het Rijk van Dommel en Aa en gezien als een gezamenlijk gebiedsproject Brainport Oost. In de verkenning figureert nog het zoekgebied voor het Wilhelminakanaaltracé. Bron: Ministerie van V en W et al. (2008).

In het middengebied zijn – zoals eerder toegelicht – de steden Eindhoven en Helmond langs de A270 en de spoorlijn naar elkaar toegegroeid en de tussenliggende dorpen zijn uitgedijd. De stedelijke druk op dit gebied is vanaf het begin van de negentiger jaren verder toegenomen. In tegenstelling tot het Regionaal structuurplan uit 2004 en in overeenstemming met de MIRT-Verkenning (2008) is het plan van de samenwerkende gemeenten om met uitzondering van het Wilhelminakanaaltracé geen nieuwe infrastructuur in het middengebied mogelijk te maken en via een buitenring oostelijk van Helmond het wegennet in het middengebied te ontlasten en verdere fragmentatie te voorkomen (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, 2009). Daarmee kiest de regio nadrukkelijk voor het middengebied als ecologische verbinding tussen het Groene Woud ten noorden en Strabrechtse Heide ten zuiden daarvan (figuur 5.47).

De provincie werkt in dezelfde periode voor Brainport Oost een gebieds-ontwikkelingsplan uit dat formeel een herziening is van de provinciale structuurvisie c.q. het streekplan voor die regio (Provincie Noord-Brabant, 2011). Daarin worden de gebiedsopgaven uit de MIRT-Verkenning voor nieuwe weginfrastructuur en voor het groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond samen met de opgaven voor woon- en werklocaties rondom Helmond geïntegreerd in één integrale gebiedsontwikkeling voor Brainport Oost. De doelen van deze gebiedsontwikkeling blijven onveranderd namelijk het verbeteren van de bereikbaarheid van de regio, het versterken van het Rijk van Dommel en Aa tot een hoogwaardig recreatie-, rust- en uitloopgebied en het sturen van de verstedelijking door geen nieuwe woon- en werklocaties in het Rijk van Dommel en Aa te ontwikkelen. Het beschermen van het Dommeldal, de nabijheid van de dorpskernen en de economische crisis vanaf 2008 geven aanleiding voor veel discussie over de infrastructuur. De verdeeldheid – 50% voor en 50 % tegen een Wilhelminakanaaltracé – was groot. De provincie kiest in eerste instantie toch voor een nieuwe Oost-West verbinding (Wilhelminakanaaltracé) in combinatie met een Noord-Zuid verbinding ten oosten van Helmond om daarmee de verkeersruit rond Eindhoven af te ronden (Provincie Noord-Brabant, 2011). Maar in 2015 heroverweegt de provincie dat besluit en schrapt het tracé langs het Wilhelminakanaal. Behoud en versterking van de groene kwaliteiten van het Rijk van Dommel en Aa wegen voor de provincie net als voor de Metropoolregio Eindhoven (MRE) zwaarder dan een ontsluiting van de Brainport langs het Wilhelminakanaal.

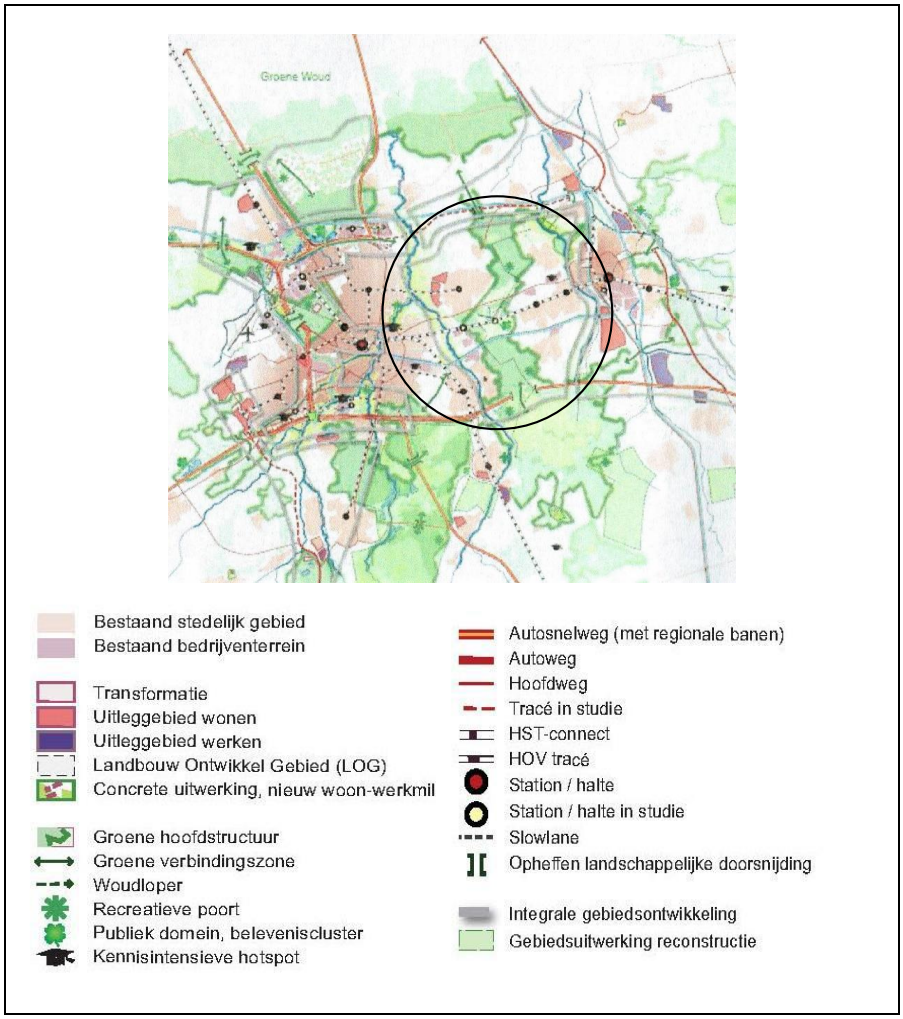


FIG. 5.47 Indicatief kaartbeeld met in de cirkel tussen Eindhoven (links midden) en Helmond (rechts midden) de ecologische verbinding tussen het Groene Woud in het noorden en de Strabrechtse Heide in het zuiden. Bron: SRE (2009).

TOC

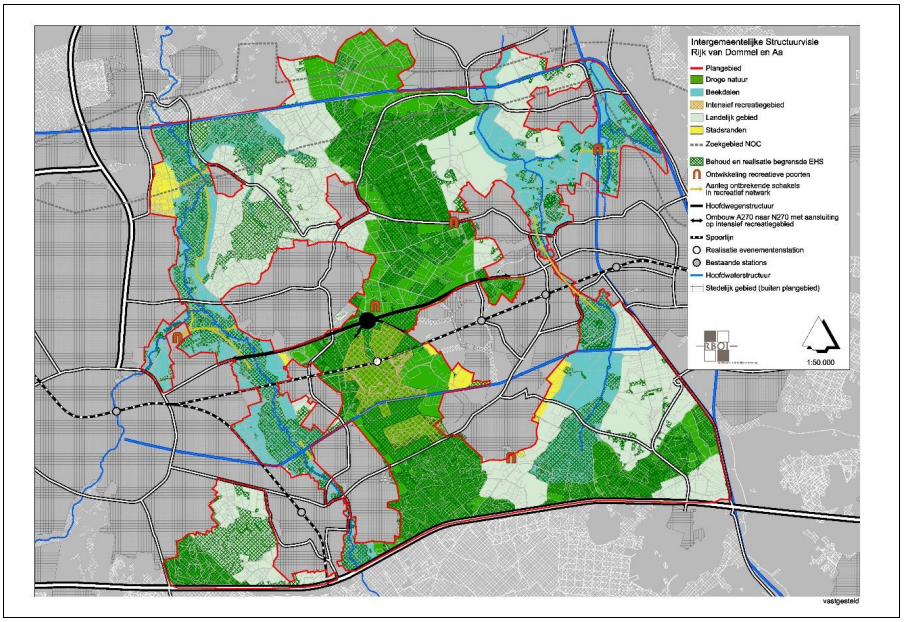


FIG. 5.48 Plankaart van de Intergemeentelijke structuurvisie Rijk van Dommel en Aa. De visie bundelt de bestaande plannen en visies voor het groene middengebied en vormt het programma voor groene en blauwe projecten. Bron: SRE (2011).

De samenwerkende gemeenten in het Rijk van Dommel en Aa hebben parallel aan de provinciale Structuurvisie Brainport Oost een intergemeentelijke structuurvisie (2011) opgesteld (figuur 5.48) waarin de visie, de ruimtelijke kaders en de wijze van uitvoering voor het Rijk van Dommel en Aa wordt aangegeven. De aanleiding is dat de rijksoverheid dit gebied dat gold als potentiële rijksbufferzone inclusief de financiering schrapt als nationaal beleidsinstrument. Samen met de provinciale structuurvisie voor Brainport Oost is daarmee het ruimtelijk kader voor de verdere ontwikkeling van Brainport Oost vastgelegd (SRE, 2011). De intergemeentelijke structuurvisie is gebaseerd op een eerder door de grondgebiedgemeenten vastgesteld wensbeeld dat uitgaat van drie zones met elk een eigen karakter:

- De laagdynamische, noordelijke zone: een ruraal, halfopen landschap, waarbij de continuïteit van de ecologische boszone ontbreekt;
- De hoogdynamische, middenzone: de meeste verstedelijkte zone, waar recreatie al belangrijk is en waarbij net als in de noordelijke laagdynamische zone de continuïteit van de ecologische boszone ontbreekt;
- De laagdynamische, zuidelijke zone: ruraal en halfopen landschap met bos.

De noordelijke en zuidelijke zones dienen volgens het groene structuurplan via de natte en droge landschapsecologische zones in het middengebied met elkaar te worden verbonden (SRE, 2011).

De ambitie is dat het Rijk van Dommel en Aa als robuust regionaal landschapspark de Brainportbewoner een aantrekkelijke groene omgeving biedt waarin gerecreëerd kan worden. Het oorspronkelijke, maar later door de provincie geschrapte voorkeurstracé van een nieuwe oost-westverbinding – een wegtracé langs het Wilhelminakanaal in de laagdynamische noordelijke zone – wordt op de visiekaart van de intergemeentelijke structuurvisie nog als zoekgebied aangegeven.

Actoren en netwerken

De ideeënstudie Het geniale landschap (Urban Affairs & VHP, 2007) kent een gezamenlijk opdrachtgeverschap van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), de beide steden Eindhoven en Helmond, de provincie Noord-Brabant en wordt ondersteund door het ministerie van Economische Zaken. De studie heeft als doel een start te zijn voor het debat over de ruimtelijke kansen voor de Brainport. De SRE gebruikt de (discussie over de) studie voor haar Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven (SRE, 2009) waarin concrete projecten en gebiedsontwikkelingen worden benoemd. Het programma valt binnen het ruimtelijk kader van het Regionaal Structuurplan regio Eindhoven (SRE, 2004) dat tegelijkertijd de status heeft van formeel Uitwerkingsplan van het streekplan. Vanwege de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in 2008 is weliswaar de formele, wettelijke status van het regionaal structuurplan vervallen, maar het blijft voor de gemeenten in de Wgr-plus regio Eindhoven het kaderstellend regionaal ruimtelijk beleid.

De samenwerking tussen de drie overheidslagen is ook in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), in de Herziening van de Provinciale structuurvisie Brainport Oost en in de Intergemeentelijke structuurvisie Rijk van Dommel en Aa zichtbaar, zij het dat de verantwoordelijkheid en de sturende kracht voor deze plannen c.q. programma's bij de afzonderlijke overheden ligt. De actoren werken samen vanuit hun eigen bevoegdheid, overigens zonder een zichtbare centrale arena waarin de discussie wordt gevoerd en besluiten worden voorbereid (figuur 5.49). Door het zo veel mogelijk gezamenlijk optrekken van actoren is er een stevig draagvlak voor de gewenste regionale ontwikkeling van de Brainport.

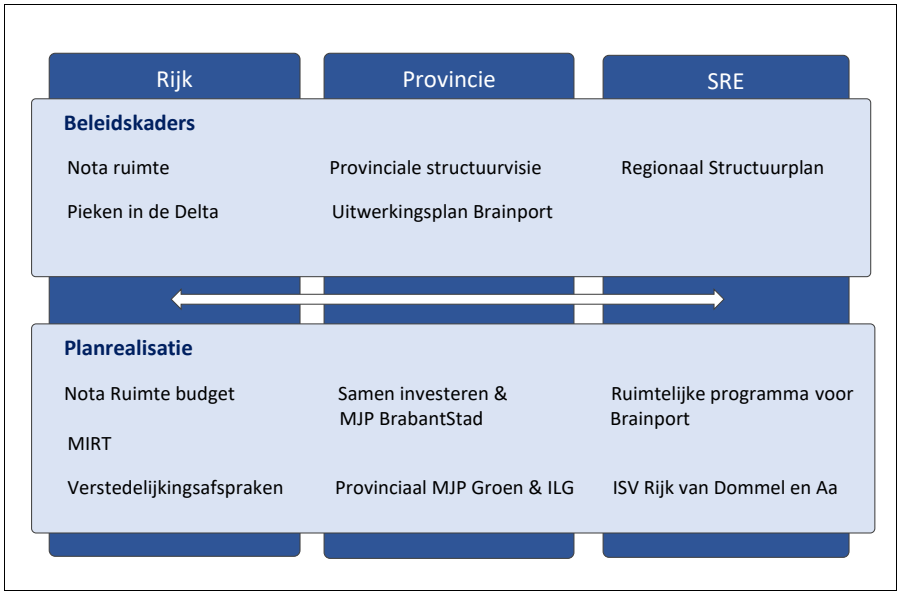


FIG. 5.49 De onderlinge samenhang tussen de actoren, hun beleidsproducten en de planrealistie waarmee het ruimtelijk beleid in de regio Eindhoven tot stand komt. Bron: Auteur op basis van: SRE (2009).

Planrealisatie

In het Ruimtelijk Programma Brainport regio Eindhoven (2009) wordt Het geniale landschap (2007) uitgewerkt naar een uitvoeringsprogramma met concrete projecten en gebiedsontwikkelingen in Zuidoost-Brabant met een bijbehorend kaartbeeld. In essentie komt het er op neer dat het programma het geactualiseerde – met daarin de afspraken uit de MIRT-Verkenning – en op Brainport gefocuste uitvoeringsprogramma van het regionaal structuurplan is (SRE, 2009). Provinciale investeringsprogramma's vanuit Brabantstad, het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT, 2008) en het Meerjaren Investeringsprogramma Groen (MJP) in combinatie met het gedecentraliseerde Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn de voeding voor het Ruimtelijk Programma Brainport regio Eindhoven (2009). In het MIRT voor de regio Zuidoost-Brabant worden enkele grote gebiedsopgaven benoemd waaronder de gecombineerde opgaven voor nieuwe weginfrastructuur ten oosten van Eindhoven (project Noordoostcorridor) en de ontwikkeling van het groene middengebied c.q. het Rijk van Dommel en Aa die samen de gebiedsopgave Brainport Oost vormen (Ministerie van V en W et al., 2008). De uitvoering van dit gezamenlijke project is onder meer vastgelegd in het Afsprakenkader oostelijk deel Zuidoostvleugel

van rijk en regio (2010) en de Provinciale Structuurvisie ruimtelijke ordening (2010). Overigens was het oorspronkelijke de bedoeling van het rijk dat het MIRT een integraal financieringsprogramma voor ruimtelijke, milieu-, infrastructuur- en groene projecten zou zijn (Ministerie van V en W et al., 2008). De integratie van de programma's is echter niet tot stand gekomen, omdat het ministerie van LNV en het ministerie van VROM verantwoordelijk bleven voor respectievelijk het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Nota Ruimte budget.

De Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa (2011) bundelt de bestaande plannen en visies voor het groene middengebied en kan worden gezien als het programma van groene en blauwe projecten waaraan de zeven gebiedsgemeenten zich hebben gecommitteerd om de ambities gezamenlijk te realiseren. De oorspronkelijke idee om dit gebied aan te wijzen tot rijksbufferzone schrapt het rijk als onderdeel van een algemene beleidswijziging waarbij het bufferzonebeleid wordt gedecentraliseerd naar de provincies zonder overdracht van de bijbehorende financiële middelen. Voor de concrete realisering van de projecten wordt een centrale uitvoeringsorganisatie ingesteld die de belangen van de betrokken partijen borgt en mensen en middelen efficiënt inzet. De Stuurgroep Brainport Oost verzorgt de bestuurlijke coördinatie voor de uitvoering daarbij geadviseerd door een adviesgroep met vertegenwoordigers vanuit overheid, kennis en wetenschap en de private sector.

Fase 3: Brainport met (inter)nationale status - 2015 tot 2020

TABEL 5.9 Reconstructie van fase 3 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de ontwikkeling van de Brainport (internationale) allure krijgt.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2015	Metropoolregio Eindhoven (MRE) ex Wgr ingesteld	Regionale samenwerking op terreinen economie, ruimte en mobiliteit	Nog niet aan de orde	21 gemeenten zetten samenwerking in de regio vrijwillig voort
2015	Regionale agenda 2015-2018	Inhoudelijke koers met ruimtelijke strategieën voor de regio wordt onveranderd voortgezet	Bijbehorend programma en versterkte samenwerking tussen actoren ('triple helix')	Actor MRE stelt de regionale agenda op in overleg met de 21 deelnemende gemeenten.

>>>

TABEL 5.9 Reconstructie van fase 3 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de ontwikkeling van de Brainport (internationale) allure krijgt.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2015	Brainport next generation	Strategie met brede strekking: arbeidspotentieel, technologie, bedrijfsleven, internationalisering en ruimtelijke voorwaarden	Geen uitvoeringsprogramma	In Stichting Brainport werken bedrijfsleven, enkele grote gemeenten en kennis- en onderwijsinstellingen samen bij opstellen nieuwe strategie
2015	Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019	Groenblauwe opgave met economische dragers; gebied als aantrekkelijke woon- en leefomgeving	Voornemen om uitvoeringsprogramma te maken	7 gemeenten sluiten overeenkomst om intergemeentelijk structuurplan uit te voeren
2016	Versnellingsafspraken provincie en Regio Zuidoost-Brabant	De opgave is conform Regionale agenda 2015-2018 van MRE	Afspraken om in Brainportregio acties te versnellen	Actor provincie samen met Stichting Brainport en MRE
2016–2017	Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS) en Uitvoeringsprogramma	Brainport Eindhoven is deel van nationale ruimtelijk-economische structuur	Uitvoeringsprogramma met afspraken en aanbevelingen	Actoren uit Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven stellen o.l.v. rijk nationale economische structuur vast
2017	Brainport Nationale Actie-agenda	De regio wil financiële bijdrage van rijk voor versterking van het verdienvermogen en de internationale concurrentiepositie van Brainport als één van de drie economische kerngebieden van Nederland.	Concreet verzoek van Stichting Brainport aan kabinet om samen de Brainport Nationale Actie-agenda uit te werken en van budget te voorzien.	Stichting Brainport stelt in overleg met haar partners het verzoek op
2017	Integrale Strategie Ruimte	Brainportregio is economische wereldspeler met regionale eigenheid; accent op ruimtelijke aspecten	Geen concreet uitvoeringsprogramma	Vastgesteld door MRE na breed overleg in eigen kring en met externe actoren
2018	Provinciale Omgevingsvisie	Provinciebrede visie op fysieke omgevingskwaliteit, concurrerende en duurzame economie, energietransitie, klimaatadaptatie en stedelijke netwerken	Geen uitvoeringsprogramma; veel ruimte voor uitwerking door regio	Conform reguliere procedure vastgesteld door provincie

>>>

TABEL 5.9 Reconstructie van fase 3 van de regio Eindhoven-Helmond waarin de ontwikkeling van de Brainport (internationale) allure krijgt.

Jaar	Document c.q. besluit	Content		Proces
		Opgave en plan	Planrealisatie	Actoren en netwerken
2019	Samenwerkingsakkoord 2019-2022 en jaarlijks Werkprogramma (= nieuwe Regionale Agenda)	Thema's zijn: econo-mie, mobiliteit, energie-transitie en transitie landelijk gebied; aangepaste bestuurlijke aansturing	Jaarlijks wordt werk-programma vastgesteld	Door 21 gemeenten in MRE vastgesteld
2019	Afspraak Bestuurlijk Overleg MIRT: Onderzoek Verstedelijking & Bereik-baarheid Brainportregio	Onderzoek naar urgen-tie, aard, omvang, onderbouwing en aanpak van samenhangende opgaven tussen verstedelijking en bereikbaarheid	Afspraak over het doen van onderzoek	Rijk, provincie Noord-Brabant en de gemeente Eindhoven zijn gezamenlijk op-drachtgever; afstemming met andere gemeenten, het bedrijfsleven, aan-bieders van mobiliteits-diensten en kennisinstel-lingen

Opgave en plan

In 2014 besluiten Tweede en Eerste Kamer van de Staten Generaal de Wgr-plus regeling per 1 januari 2015 af te schaffen. De wettelijke verplichting tot regionale samenwerking vervalt hiermee, maar de regio besluit om de samenwerking vrijwillig voort te zetten op de beleidsterreinen economie, ruimte en mobiliteit (MRE, 2015a). De formele Wgr-plus taak op het terrein van mobiliteit gaat over naar de Provincie Noord-Brabant. Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) gaat verder onder de naam Metropoolregio Eindhoven (MRE) op grond van de Wgr. Deze stelt een agenda op die het inhoudelijke spoor doortrekt van haar voorganger: de Brainport verder ontwikkelen als economische wereldspeler die internationale allure koppelt aan regionale eigenheid. Het voornemen is onder meer de samenwerking tussen bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen, overheid en maatschappelijke instellingen ('triple helix') te versterken (MRE, 2015a). Binnen de metropoolregio werken negen gemeenten in en rond het stedelijk gebied van Eindhoven samen op de terreinen economie, wonen, voorzieningen en ruimte. De essentie van de samenwerking is afstemming en overleg tussen de gemeentelijke portefeuillehouders (Stedelijk gebied Eindhoven, 2017).

De eenentwintig gemeenten in de metropoolregio stellen de Integrale Strategie Ruimte (ISR) vast die onverkort de Brainportregio blijft zien als economische wereldspeler met een regionale eigenheid. De nadruk ligt op de ruimtelijke aspecten van de Brainportregio zoals woon- en leefklimaat, omgevingskwaliteit, bereikbaarheid,

duurzame energie, economisch vestigingsklimaat etcetera. De ISR beoogt volgens de Metropoolregio Eindhoven niet alleen een ambitiedocument te zijn, maar ook een gezamenlijk referentie- en afsprakenkader, basis voor communicatie en lobby en een uitnodiging/inspiratie voor pilotprojecten (MRE, 2017). In overeenstemming met het Bereikbaarheidsaanbod Zuidoost-Brabant (MRE, 2016) komt een nieuwe oost- west verbinding in het noordelijk deel van het Rijk van Dommel en Aa – een tracé langs het Wilhelminakanaal – niet meer in de plannen voor (MRE, 2016). Als alternatief wordt het benutten van de bestaande verbinding tussen Eindhoven en Helmond (A270) als 'slimme snelweg' geoptimaliseerd. In die zin krijgt behoud en ontwikkeling van het groene middengebied tussen de beide steden een steeds sterker accent.

De Metropoolregio Eindhoven herijkt in 2018 de onderlinge samenwerking tussen de eenentwintig deelnemende gemeenten en sluit een samenwerkingsakkoord dat vier thema's omvat: economie, mobiliteit, energietransitie en transitie landelijk gebied. Jaarlijks wordt een gedetailleerd werkprogramma vastgesteld (MRE, 2018).

De Stichting Brainport – de 'triple helix' samenwerking van gemeenten in de Metropoolregio Eindhoven, kennis- en onderwijsinstellingen en meerdere grote bedrijven met de provincie als adviseur – stelt parallel aan de regionale agenda van de MRE een economische strategie op voor de toekomst van de Brainport. De strategie heeft betrekking op arbeidspotentieel, technologie, bedrijfsleven, internationalisering en ruimtelijke vestigingsvoorwaarden. Het is geen blauwdruk, maar een perspectief voor de toekomst (Stichting Brainport Eindhoven, 2015) die met name bij het ruimtelijke thema de verbinding legt met de Regionale Agenda 2015-2018 van de MRE. De provincie formuleert op haar beurt een 'versnellingsagenda' en doet dat samen met de Stichting Brainport en de MRE. Afgesproken wordt dat de provincie acties zoals transitie van het landelijk gebied en stimulering van de vrijetijdseconomie gaat versnellen. De provincie legt bij de regio de opgave neer om het voortouw te nemen in de regionale energietransitie. De Stichting Brainport heeft het initiatief om een nationale actieagenda voor de Brainport op te stellen (Provincie Noord-Brabant et al., 2016). Centrale thema's zijn talent, kennis, ondernemerschap en vestigingsklimaat waaronder met name de bereikbaarheid van de regio moet worden begrepen. De Nationale Actieagenda Brainport (2017) concludeert dat voor de periode 2017-2021 ruim 10 miljard aan investeringen nodig is als impuls om de agenda te versnellen, te versterken en een hoger ambitieniveau te realiseren. De regio vraagt aan het rijk hiervoor een bijdrage van ruim 8 miljard euro en biedt aan ruim 2 miljard uit private middelen bij te dragen (Stichting Brainport Eindhoven, 2017). Achterliggende motief om een bijdrage aan het rijk te vragen is het feit dat het rijk de Brainport Eindhoven ziet als deel van de ruimtelijke-economische ontwikkelstrategie (REOS) op landelijke schaal die is gericht op versterking van de internationale concurrentiekracht (Ministerie van I en M et al., 2016).

Actoren en netwerken

De verschillende actoren denken eensgezind over de ontwikkeling van de Brainport Eindhoven. Het beleid is gericht op doorgroei van de technologische en innovatieve economie in een gebied met een regiospecifieke omgevingskwaliteit. Het rijk, de provincie, de gezamenlijke gemeenten (MRE), de Stichting Brainport en gemeenten in het Rijk van Dommel en Aa hebben ieder hun eigen arena. Een centrale arena ontbreekt, maar in een netwerkconfiguratie werken de actoren hun gezamenlijke ambitie uit. Het is een bevestiging van de werkwijze die hiervoor al waarneembaar was.

De nieuwe bestuurlijke samenwerking in de Metropoolregio Eindhoven (MRE) krijgt vorm in een Algemeen en Dagelijks Bestuur. Informeel functioneren het Regionaal Platform (alle leden van de 21 colleges samen), bestuurlijke werkplaatsen en gesprekstafels voor discussie en overleg (figuur 5.50).

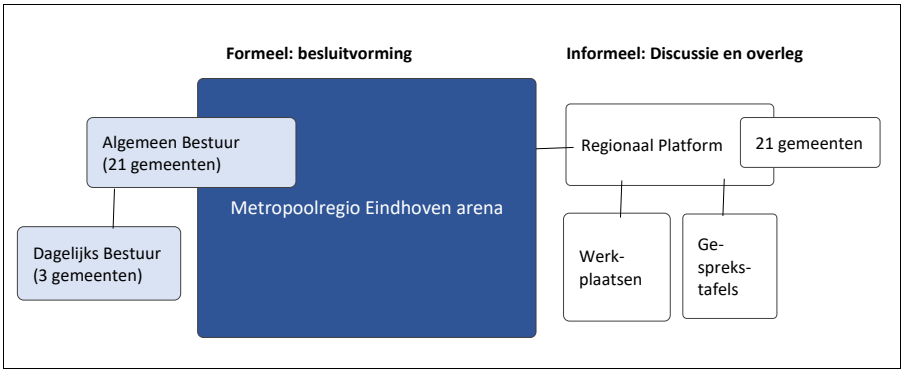


FIG. 5.50 De arena van de Metropoolregio Eindhoven waarin de besluitvorming plaatsvindt over ruimtelijke visies, plannen en agenda. Bron: Auteur op basis van: MRE (2015a en 2015b).

In de arena van de MRE komt de Integrale Strategie Ruimte (ISR) in 2017 tot stand in een brede ronde van overleg en bijeenkomsten met wethouders van de 21 gemeenten, met gemeenteraden, met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en belangengroepen, met bedrijven, kennisinstellingen, provincie en waterschappen. Eerder opgestelde agenda's, visies en plannen van deze instellingen liggen aan de basis van de integrale strategie (MRE, 2017). De ISR is de smeltkroes van de geactualiseerde ruimtelijke Brainportstrategie. Na een evaluatie van het functioneren van de MRE wordt voor de vier inhoudelijke thema's (economie, mobiliteit, energie-transitie en transitie van het landelijk gebied) een portefeuillehoudersoverleg van wethouders ingesteld. De voorzitter van elk overleg wordt lid van het dagelijks

bestuur waarmee ook de MRE arena er anders gaat uitzien. Voor het landelijk gebied wordt als concrete opgave geformuleerd dat het onder meer bijdraagt aan het concurrerend vestigingsklimaat van de Brainport, goed is verbonden met het stedelijk gebied en er een streefbeeld wordt opgesteld (MRE, 2018).

De gemeenten Eindhoven, Helmond, Best en Veldhoven en de Metropoolregio Eindhoven zijn deelnemer in de Stichting Brainport Eindhoven waarin naast kennis- en onderwijsinstellingen uit de regio ook meerdere grote bedrijven zijn vertegenwoordigd (figuur 5.51). Met elkaar stellen ze een toekomstperspectief op en de Nationale Actieagenda Brainport (Stichting Brainport Eindhoven, 2015, 2017). In de actieagenda vraagt de regio aan het rijk een substantiële financiële bijdrage van ruim 8 miljard euro om de mainportstatus van de Brainport Eindhoven te concretiseren. In de praktijk werkt dit uit in een Regio Deal die het rijk sluit met de regio.

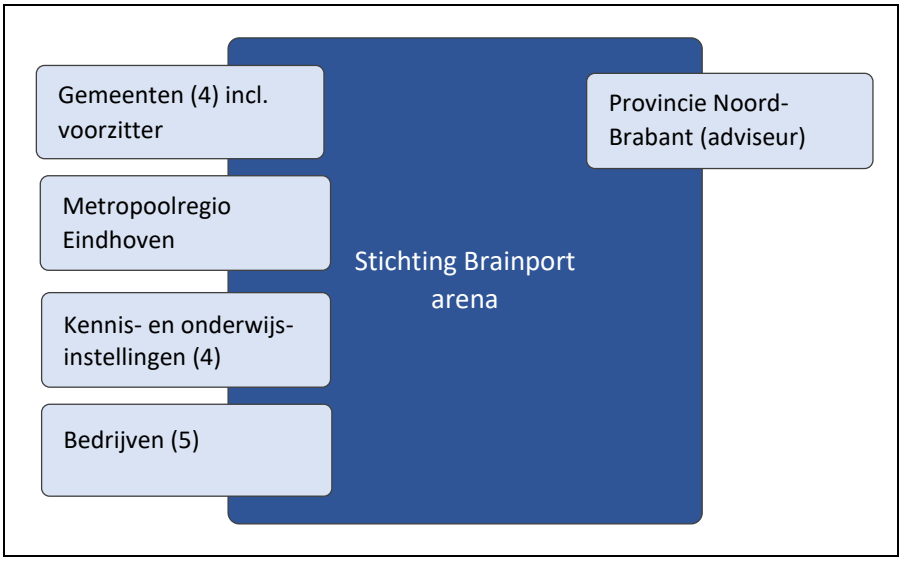


FIG. 5.51 Gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en grote bedrijven vormen het bestuur van de Stichting Brainport die zich richt op de economische ontwikkeling van de regio. Bron: Auteur op basis van: Stichting Brainport (2015).

De afzonderlijke acties van de Stichting Brainport en de Metropoolregio Eindhoven worden al snel opgevolgd door afspraken over het versnellen van de actieagenda voor de regio Zuidoost-Brabant waarvoor de provincie het initiatief neemt. Aanleiding daarvoor is mede de inzet van het kabinet om Brainport Eindhoven te ontwikkelen als deel van de nationale ruimtelijk-economische structuur en de erkenning van de Tweede Kamer (2016) dat de Brainport Eindhoven een mainport is.

TOC

De provincie Noord-Brabant stelt op grond van de nieuwe Omgevingswet een eerste Omgevingsvisie (2018) vast voor haar hele grondgebied met strategische doelen voor de lange termijn. Ze wil daarmee initiatief ondernemen en richting geven aan ontwikkelingen op de bovenregionale schaal op het terrein van de fysieke omgevingskwaliteit, een concurrerende en duurzame economie, energietransitie, klimaatadaptatie en stedelijke netwerken (Provincie Noord-Brabant, 2018). De visie is zelfbindend en laat veel ruimte voor de actoren in de regio Eindhoven om het provinciale beleid uit te werken.

Op het landelijke schaalniveau stellen het rijk, de noordelijke Randstad, de zuidelijke Randstad en de Brainport Eindhoven een bestuurlijke intentieverklaring vast over de ruimtelijk-economische ontwikkelstrategie (REOS) gericht op versterking van een selectie van economische toplocaties en van de verbindingen daartussen (Ministerie van I en M et al., 2016). REOS is een nationaal bestuurlijk netwerk van vijf steden, drie stedelijke regio's, vijf provincies, vier economic boards en drie departementen met een aanjagend karakter. Voorbeelden van te versterken (inter)nationale economische toplocaties in de regio Eindhoven zijn onder meer de High-tech Campus Eindhoven, ASML, Strijp-S en omgeving station Eindhoven (Ministerie van I en M et al., 2016).

Planrealisatie

Specifiek voor het landelijk gebied tussen Eindhoven en Helmond stellen de gebiedsgemeenten en waterschappen een uitvoeringsprogramma op voor de Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa. Het programma bestaat uit meer dan 40 projecten, ingedeeld naar recreatie, ecologie, infrastructuur etcetera. Voor de uitvoering van de projecten sluiten de zeven grondgebiedgemeenten voor een periode van vier jaar een samenwerkingsovereenkomst en stellen ze een programmamanager aan (Gemeente Nuenen e.a., 2015). In 2019 wordt de samenwerking beëindigd, omdat meerdere gemeenten de voordelen niet (meer) zien. Negen projecten zijn succesvol afgerond, zesentwintig projecten zijn in uitvoering bij de verschillende gemeenten, vijf projecten zijn gestopt en drie projecten staan nog open om opgepakt te gaan worden (Gemeente Nuenen e.a., 2019). Een belangrijk nieuw instrument is het door de provincie Noord-Brabant ingestelde Groen Ontwikkel Fonds Brabant (GOB) dat als ambitie én opdracht heeft om voor 2027 een robuust Natuurnetwerk Brabant te realiseren. Het fonds is financieel gevoed door de provincie met 240 miljoen euro en door andere partijen zoals waterschappen, terreinbeherende instanties, grote gemeenten, maatschappelijke natuur- en landbouworganisaties met 160 miljoen euro. Het fonds faciliteert in de vorm van subsidies, leningen, garantstellingen of ruilgronden voor natuurontwikkeling. Gemeenten en andere instanties in het Rijk van Dommel en Aa kunnen een beroep

doen op het GOB voor de financiering van grondverwerving en inrichting voor (nieuwe) natuurprojecten (GOB, 2020). De samenwerking tussen ondernemers voor ontwikkeling van recreatie- en toerismeprojecten in het Rijk van Dommel en Aa verloopt stroef.

In het economische domein wordt op het landelijke schaalniveau de bestuurlijke intentieverklaring REOS (Ruimtelijk-economische ontwikkelstrategie) uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma (2017). De ambitie is om de landelijke toplocaties te versterken en te verbinden, balancerend tussen partnerschap en concurrentie. Het programma geeft voor zes actielijnen de rolverdeling tussen de actoren (Ministerie van I en M et al., 2017).

Gekoppeld aan het nieuwe samenwerkingsakkoord van de metropoolregio (2018) stelt de MRE jaarlijks een werkprogramma op dat de ambities voor de regio zo concreet mogelijk invult (MRE, 2019).

6 Functioneren van netwerken

Het functioneren van het gehele netwerk – stap 2 van de onderzoekmethodiek – komt in dit hoofdstuk aan bod. Voor de drie beleidspraktijken is dat op dezelfde manier gedaan, waarbij de dimensies plan- & planningsconcept, multi-level & multi-actor sturing, besluitvorming en instrumentatie worden onderscheiden. Per dimensie wordt vooraf ingegaan op hetgeen zich vanuit een theoretisch perespectief had kunnen voordoen waarna voor de drie beleidspraktijken de feitelijke bevindingen – beschreven in hoofdstuk 5 – worden geanalyseerd. In een discussieparagraaf worden de bevindingen geplaatst naast hetgeen vooraf was aangegeven. In stap 3 wordt daarna het handelen van de provincie geanalyseerd vanuit de rollen die de provincie kan vervullen: initiator, coördinator, facilitator en regulator. Dit maakt het mogelijk de provincies met elkaar te vergelijken met betrekking tot de handelingsruimte die ze hebben gebruikt.

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke werkelijkheid zich in de drie beleidspraktijken heeft voorgedaan (stap 1 van de onderzoekmethodiek zoals aangegeven in paragraaf 4.5). In dit hoofdstuk worden ontwikkelingen geanalyseerd die zich in het netwerk van de beleidspraktijken hebben voorgedaan. Er wordt onderscheid gemaakt in:

- het analyseren van het gehele netwerk (paragraaf 6.2): stap 2 van de onderzoekmethodiek aan de hand van vier dimensies zoals deze zijn toegelicht in paragraaf 4.5 : plan- & planningsconcepten (paragraaf 6.2.1), multi-level & multi-actor sturing (paragraaf 6.2.2), besluitvorming (paragraaf 6.2.3) en instrumentatie (paragraaf 6.2.4);
- het handelen van de provincie (paragraaf 6.3): stap 3 aan de hand van rollen die de provincie kan vervullen: initiator, coördinator, facilitator en regulator.

Vanuit een theoretische benadering wordt ingegaan op de mogelijkheden die zich kunnen voordoen in de beleidspraktijk. Daarna worden de feitelijke bevindingen, eerder uitgewerkt in hoofdstuk 5, weergegeven waarna in een discussieparagraaf deze worden vergeleken met de vanuit een theoretisch perspectief aangegeven mogelijke bevindingen. Deze opzet wordt voor elk van de vier dimensies van stap 2 gevolgd. In stap 3 wordt het handelen van de verschillende provincies geanalyseerd en met elkaar vergeleken waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van de case studie.

6.2 Analyseren van het netwerk

6.2.1 Plan- en planningsconcepten

Vooraf

In een theoretische situatie wordt bij het denken over de ruimtelijke toekomst van een regio bepaald wat de opgaven zijn, wordt de richting aangegeven waarin de oplossing kan worden gevonden en wordt een strategische visie of een plan opgesteld. Het is ook duidelijk hoe en met welke actoren het planproces wordt ingegaan en welke interventies voorgenomen worden. In de huidige planningstheorie is de opvatting dat de uitkomst van een dergelijk proces niet vast staat. Het planningsproces is een incrementeel, continu proces van transformaties, aanpassingen en beslissingen (Mastop & Faludi, 1997), een participatief of maatschappelijk beleidsproces waarin respectievelijk de overheid de leiding neemt dan wel ruimte schept voor maatschappelijke organisaties (Van der Steen & Van Buuren, 2018). De functie van visie of plan is niet die van een blauwdruk, maar van koers voor de toekomst en bron van informatie voor de daaropvolgende besluitvorming (Mastop & Faludi, 1997). Karakteristiek voor een ruimtelijke visie of plan(concept) is de openheid net als het verenigende karakter waarbij samenhang is aangebracht tussen tegenstrijdige ruimtebehoeften en enkele thema's centraal zijn gesteld (Dammers et al., 2004). Ruimtelijke plan(concepten) maken intenties zichtbaar en bespreekbaar en hebben een communicatiefunctie (Zonneveld, 1991). Ze fungeren als raamwerk voor de uitvoering en zijn daarvoor afhankelijk van instrumenten van derden (Goedman & Zonneveld, 1992).

Beleidspraktijk regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

Het planconcept voor deze regio laat zich onderscheiden in twee schaalniveaus: de bovenregionale schaal van de Zuidvleugel en de regionale schaal van de Zuidplaspolder en directe omgeving. Op de bovenregionale schaal wordt de opgave gedomineerd door de vraag welke locaties voor de langere termijn, na realisering van de Vinex-locaties in 2010, kunnen voorzien in de woningbehoefte in de Haags-Rotterdamse regio. Naast het bouwen in binnenstedelijk gebied leidt dit naar uitwaartse verstedelijking in de'binnenrand van de Zuidvleugel', het gebied tussen

Rotterdam, Zoetermeer en Gouda (Provincie Zuid-Holland, 1994a, 1994b), op dat moment formeel nog deel van het Groene Hart (Ministerie van VROM, 1993a; Provincie Zuid-Holland, 1995c). De onontkoombaarheid van het (verder) verstedelijken van deze regio komt voort uit het uitsluiten als woningbouwlocatie van bestaande en potentiële glastuinbouwgebieden, van rijksbufferzones en nationale landschappen en van de kustlocatie vanwege de excentrische ligging en slechte ontsluiting. Het planconcept op de bovenregionale schaal van de Zuidvleugel wijst, ondanks het feit dat dit gebied (nog) in het Groene Hart ligt, naar één regio: Rotterdam-Zoetermeer-Gouda.

Bij de uitwerking van het concept op de regionale schaal wordt 'aarzelend' vastgelegd dat beperkte verstedelijking in een groene setting in een specifieke zone mogelijk is, gecombineerd met het uitsluiten van verstedelijking in andere delen van dit gebied. Voor het regionale planconcept geldt als uitgangspunt dat een robuust en samenhangend groenblauw raamwerk in en rond de Zuidplaspolder de drager moet zijn voor substantiële verstedelijking met woningen, bedrijven en glastuinbouw (BPZ & Provincie Zuid-Holland, 1999). Dit integrale, strategische planconcept – feitelijk niet meer dan enkele strategisch geformuleerde uitgangspunten – is het resultaat van laveren tussen rationeel denken en incrementeel handelen, laveren tussen de bovenregionale en regionale schaal en tussen beslissers c.q. actoren op meerdere schaalniveaus. Het planconcept is het voorbeeld hoe een mixed-scanning strategie (Etzioni,1967) zich kan uiten.

De doorwerking van de strategische uitgangspunten op de regionale schaal in een structuurvisie (ISV) en een structuurplan (ISP) is gebaseerd op de zogenoemde 'lagenbenadering' met achtereenvolgens de laag 'ondergrond' (bodem, water, ecologie), de laag 'netwerken' (infrastructuur en andere verbindingen) en de laag 'occupatie' (bebouwing) (onder andere Ministerie van VROM, 2005a; Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004a, 2004e, 2006). Het oorspronkelijke plan van de gemeente Rotterdam – het creëren van een verstedelijkingsas Rotterdam-Gouda in het lage, natte veengebied in combinatie met annexatie van de buurgemeente – past niet in dit concept. Structuurvisie en structuurplan hebben niet het karakter van een blauwdruk, maar van een strategisch plan voor de toekomst. Beide planfiguren ontstaan in een procesgerichte'performance' aanpak (Mastop & Faludi, 1997) van voortdurende transformaties, aanpassingen en beslissingen van verschillende actoren met de provincie in een coördinerende rol. Naast de visie en het plan zelf is de bereikte overeenstemming het kernproduct. Dit blijkt vooral als tegen het einde van het planproces in 2015 het oorspronkelijke planconcept zo goed als verloren gaat en het proces wordt afgeschaald naar het lokale schaalniveau.

Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen

Het rijk ziet het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) als het noordoostelijke sluitstuk van de Stedenring Centraal Nederland. Het gebied ligt als internationaal economisch knooppunt tussen de Rotterdamse haven en het Duitse Ruhrgebied (Ministerie van VROM, 1988). Daaruit komt de opgave voor deze regio voort die van meet af aan twee dragers kent: economische ontwikkeling op (inter)nationaal schaalniveau en veiligstellen en versterken van diversiteit en kwaliteit van de leefomgeving op regionale schaal (Provincie Gelderland, 1993).

In het planconcept komt de economische ontwikkeling tot uitdrukking door versterking van de achterlandverbinding tussen de Rotterdamse haven en het Ruhrgebied. Aanleg van de Betuwespoorlijn, doortrekken van de A15 naar de A12 en meer gebruik maken van de rivieren voor het goederenvervoer in combinatie met aanleg van regionale bedrijventerreinen langs deze hoofdtransportassen geven invulling aan de (inter) nationale West-Oost verbinding (KAN, 1998a). De diversiteit en kwaliteit van de leefomgeving op regionale schaal kan worden verbeterd door de 'buffer' tussen de stadsgewesten Arnhem en Nijmegen om te vormen tot een 'verbindingszone' (Provincie Gelderland, 1996). Het planconcept gaat uit van drie stedelijke zones: de zone Arnhem-Zevenaar en de zone Nijmegen-Wijchen (de flanken) en het middengebied tussen Arnhem en Nijmegen, de buffer die verbindingszone zou moeten worden. Met elkaar zijn de stedelijke zones zichtbaar als een S-curve. Arnhem en Nijmegen mogen (verder) groeien in het middengebied aan de overkant van respectievelijk de Rijn en de Waal. Om de stedelijke kernen te geleden en als recreatief uitloopgebied voor de aangrenzende woongebieden wordt een regionaal groengebied aangelegd (KAN, 1998a). De conclusie is dat het integrale planconcept van het gebied tussen Arnhem en Nijmegen bestaat uit een ' kruispunt' van een economische West-Oost transportas op (inter)nationale schaal en een groengelede, verstedelijkte Noord-Zuid as op regionale schaal.

Dit integrale concept houdt stand tot tegen 2010 waarna het goeddeels verloren gaat. De economische West-Oost as komt slechts beperkt tot ontwikkeling, mede door het nog steeds ontbreken van een hoogwaardige wegverbinding tussen de A15 en de A12 en het schrappen van een multimodaal transportcentrum langs de A15. Voor de toekomstige verstedelijking kiest de stadsregio zowel voor het scenario 'doorgroeien in het middengebied' tussen Arnhem en Nijmegen als voor 'versterken van de flanken' met Arnhem en Nijmegen als brandpunten (SAN, 2011a). Feitelijk kiest de stadsregio voor het versterken van de hele S-as waarbij alle gemeenten mogen doorgroeien. Het ontbreken van een scherpe focus op het middengebied zoals de provincie wil, gaat ten koste van de verbindende functie tussen de brandpunten Arnhem en Nijmegen (Provincie Gelderland, 2011). Beide steden leggen de focus op hun eigen stad wat de frictie in het denken over de ruimtelijke toekomst van deze regio nog groter maakt. Als

de Wgr-plus status van de stadsregio wegvalt is de regionale samenwerking ter ziele en daarmee het gezamenlijke, integrale planconcept. De provincie hanteert in haar Omgevingsvisie de filosofie van co-creatie en laat haar oorspronkelijke inzicht om op het middengebied te focussen los (Provincie Gelderland, 2014).

Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond

Op de nationale schaal wordt de stadsregio van Eindhoven gezien als het zuidoostelijke eindpunt van de Stedenring Centraal Nederland (Ministerie van VROM, 1988), als nationaal stadsgewest (Ministerie van VROM, 1993a) en als deel van het nationaal stedelijk netwerk met de Brainport Eindhoven als economisch kerngebied (Ministerie van VROM, 2005a). Het oorspronkelijke planconcept op de regionale schaal stoelt op twee dragers: het creëren van een aantrekkelijk en concurrerend vestigingsmilieu voor werken en wonen dat is geënt op de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied en op de ontwikkeling van een duurzame groenstructuur waar het middengebied tussen Eindhoven en Helmond toe behoort (SRE, 1997). In het planconcept van de regio is een'weefselstructuur' herkenbaar met verstedelijking en natuur als noord-zuid gerichte'schering' en oost-west lopende droge en natte infrastructuur als'inslag' (Provincie Noord-Brabant, 1995). In het oorspronkelijke concept voor het groene middengebied zijn echter ook nieuwe wegtracés, een potentiële verstedelijkingsas, een grootschalige Vinex woon- en bedrijvenlocatie en uitbreiding van de inliggende woonkernen voorzien (Provincie Noord-Brabant, 1995; Ministerie van VROM et al., 1995b; SRE, 1997). Als tegenwicht hiervoor is het plan om natuurwaarden te versterken, bossen uit te breiden en de recreatieve functie in het middengebied verder te ontwikkelen. De actoren rijksoverheid, provincie en samenwerkende gemeenten hebben een gelijk beeld van het planconcept voor de Brainport Eindhoven inclusief het inliggende groene middengebied.

Gaandeweg wordt echter het planconcept voor het middengebied aangepast. Weliswaar wordt de grootschalige woon- en bedrijvenlocatie bij Helmond conform het oorspronkelijke concept gerealiseerd, net als de uitbreiding van de woonkernen in het middengebied, maar aan de rust en kwaliteit van de leefomgeving in het Rijk van Dommel en Aa wordt steeds meer waarde toegekend. Dit gebied krijgt meer betekenis als schakel in de stadsregionale groenstructuur (SRE, 2009). Het gebied behoort tot de nationale Ecologische Hoofdstructuur (Ministerie van VROM, 2005a) en is in beeld als mogelijke rijksbufferzone. Vooral op initiatief van de samenwerkende gemeenten en onder regie van de provincie worden potentiële wegverbindingen en een nieuwe verstedelijkingsas door dit gebied geschrapt uit het planconcept. In lijn hiermee wordt specifiek voor het Rijk van Dommel en Aa het planconcept verder uitgewerkt als groengebied op de interlokale schaal (SRE, 2011).

Als de Metropoolregio Eindhoven (MRE) wordt gevormd in 2015 wordt de samenwerking tussen bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen, overheid en maatschappelijke instellingen ('triple helix') versterkt. De ruimtelijke aspecten van het Brainportconcept blijven ongewijzigd, maar het concept verbreedt zich naar arbeidspotentieel, technologie, ondernemerschap en internationalisering. Het accent verschuift van een plan naar een actieagenda c.q. een programma waarin de financiering en uitvoering van projecten meer prioriteit krijgt.

Discussie

De planconcepten voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Eindhoven-Helmond vertonen overeenkomsten en verschillen. Alle concepten zijn ontstaan vanuit een combinatie van bovenregionale invalshoek en vanuit een regionale schaal.

Het planconcept voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda – een verstedelijkingslocatie in een groene setting – komt enerzijds voort uit het ontbreken van alternatieve verstedelijkingsopties op de bovenregionale schaal en anderzijds de kansen die de regio zelf biedt voor verstedelijking in de binnenrand van de Zuidvleugel c.q. in de randzone van het Groene Hart. De doorwerking van het concept naar de regionale schaal resulteert in een robuust en samenhangend groenblauw raamwerk als drager voor substantiële verstedelijking. Dat concept is gebaseerd op toepassing van de 'lagenbenadering'. Het planconcept voor het gebied tussen de stadsgewesten Arnhem en Nijmegen – een kruispunt van een economische West-Oost transportas en een verstedelijkte Noord-Zuid as – is de combinatie van een concept op nationale schaal (Stedenring Centraal Nederland) en het concept van een verstedelijkte S-as op regionale schaal waarbij het gebied tussen de beide stadsgewesten mede als groene verbindingszone kan functioneren. Het concept in de regio Eindhoven is vergelijkbaar met dat van Arnhem-Nijmegen. Vanuit de nationale schaal wordt de Brainport gezien als onderdeel van de stedelijke en ruimtelijk-economische structuur met Eindhoven en Helmond als (inter)nationale economische kerngebieden en het tussenstedelijke gebied tussen beide steden met regiospecifieke groene omgevingskwaliteiten die de schakel vormt tussen twee daarbuiten liggende groene gebieden.

In alle drie de cases wordt geschakeld tussen rationeel denken en incrementeel handelen, tussen de bovenregionale en de regionale schaal en tussen actoren op meerdere schaalniveaus. Op zichzelf is dat kenmerkend voor de mixed-scanning strategie (Etzioni, 1967). Er is echter geen sprake van een gelijkwaardige positie tussen de schaalniveaus en de actoren. De rijksoverheid is dominant op de regionale

schaal. In de procesgerichte, strategische aanpak is de overheid de initiatief nemende en coördinerende actor. De route voor het ruimtelijke beleid is die van de participatieve beleidsontwikkeling (Van der Steen & Van Buuren, 2018) waarbij de overheid de opgave identificeert en de arena formeert, waarin maatschappelijke actoren hun invloed hebben.

Het is mogelijk dat concepten vanwege het open karakter tussentijds op onderdelen worden aangepast zoals bijvoorbeeld voor de regio Eindhoven-Helmond waar nieuwe wegtracés worden geschrapt omwille van het voorkomen van fragmentatie van een groengebied dat een dragend element is van het planconcept. In andere gevallen zoals in de regio Arnhem-Nijmegen valt het planconcept uiteen als de stap naar de realisering van de plannen wordt gemaakt, de besluitvorming divergeert naar diverse actoren en de regionale samenwerking verloren gaat. Er ontstaan subnetwerken en subarena's waarvan die van het regionale groengebied een voorbeeld is. De eerder bepaalde grenzen van het integrale, ruimtelijke concept c.q. het ruimtelijke raamwerk worden doorbroken. Het verenigende karakter van het concept wordt kennelijk met instemming van de actoren los gelaten.

In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is een vergelijkbaar proces zichtbaar. Daar zijn het externe factoren zoals de financiële crisis, forse rijksbezuinigingen voor groenaanleg en de stagnerende marktvraag de oorzaak van een haperende uitvoering en uiteindelijk het verloren gaan van het integrale planconcept. De functie van het planconcept lijkt hier te zijn geweest het formuleren van gezamenlijke opgaven en plannen, maar bij de uitvoering van de plannen is de organisatie van de samenhang tussen plekken, opgaven en beleidsdomeinen in deze regio niet gerealiseerd. De openheid van het concept leidt hier naar een resultaat dat vooraf niet bedoeld was. Het verenigende karakter van het concept heeft tot in de eindfase haar werking gehad, maar verliest uiteindelijk aan kracht.

In de regio Eindhoven-Helmond blijft het ruimtelijke concept in hoofdlijnen intact, maar worden er in de eindfase van het planproces niet-ruimtelijke elementen onder invloed van de 'triple helix' samenwerking aan toegevoegd. De beleidspraktijken in alle drie de regio's tonen dat (ruimtelijke) planconcepten een communicatie- en informatiefunctie hebben. In alle beleidspraktijken staat vanwege het open karakter de uitkomst vooraf niet vast, is de samenbindende werking niet tijdens het hele proces gegarandeerd en is de bereikte overeenstemming naast het planconcept een kernproduct van het planningsproces.

6.2.2 Multi-level en multi-actor sturing

Vooraf

Het onderscheid in drie bestuursniveaus – de rijksoverheid, de provincie en de gemeente – vormt het uitgangspunt voor de sturing c.q. beïnvloeding van het planproces. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de bovenregionale, de regionale en de lokale schaal. De bovenregionale schaal heeft betrekking op het grondgebied van (grote delen van) de provincie. De regionale schaal is het schaalniveau tussen de provincie en de gemeente in. De lokale schaal is het grondgebied van de gemeente. Op elke bestuursniveau zijn er instanties c.q. actoren met een eigen bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening en op elk niveau functioneren maatschappelijke actoren. Actoren als rijk, provincie en gemeente zijn niet expliciet gebonden aan een specifiek schaalniveau. Gemeenten kunnen ontwikkelingen op de regionale of bovenregionale schaal beïnvloeden net zoals het rijk kan handelen op de bovenregionale en regionale schaal. De schaalniveaus en de actoren zijn van elkaar afhankelijk en werken in theorie samen conform de mixed-scanning strategie (Etzioni, 1967), een weg tussen rationele en incrementele besluitvorming in waarbij afwisselend in- en uitgezoomd wordt op het vraagstuk op verschillende schaalniveaus. Dat leidt tot besluitvorming op verschillende niveaus door hogere en lagere beslissers c.q. actoren, onderscheiden in fundamentele en incrementele beslissingen waarbij de eerste kaderstellend zijn voor de laatste. De overheidslagen en actoren zijn in theorie gelijkwaardig aan elkaar en kunnen op elk moment in het planningsproces – dus feitelijk gelijktijdig – betrokken zijn.

Actoren opereren in netwerken en zijn actief in arena's. Netwerken zijn te omschrijven als een reeks van interacties tussen actoren (Klijn & Koppenjan, 1998). Ze kunnen in de achtereenvolgende fasen van het planvormingsproces in diverse gedaanten voorkomen. Stabiele naast tijdelijke netwerken, met of zonder een wettelijke status, eenvoudige en complexe netwerken. Enserink et al. (2010) wijst er op niet alleen netwerken, maar ook actoren te analyseren. Hij omschrijft een actor als een sociale entiteit, een persoon of een organisatie die kan optreden of in ieder geval invloed uit kan oefenen op een beslissing. Voor actoren geldt hetzelfde als voor netwerken. Er kunnen meerdere actoren actief zijn, maar het aantal kan wisselen. De arena's zijn de plekken waar de actoren met elkaar overleggen, onderhandelen en afspraken maken (Cohen, March & Olsen,1972; Koppenjan, 1993). Dit waren in het verleden altijd fysieke plekken maar kunnen ook digitale bijeenkomsten zijn. Er kan sprake zijn van een centrale arena, maar ook meerdere subarena's waarin het (voor) overleg plaatsvindt zijn mogelijk.

TABEL 6.1 Sturing en besluitvorming in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ingedeeld naar bovenregionale, regionale en lokale schaal.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Schaal		
			Boven-regionaal [1]	Regionaal [2]	Lokaal [3]
1	1997	Instelling Platform Zuidvleugel	●		
	1998	Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)	●		
	1998–1999	Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel		●	
	2001	Verkenning Driehoek RZG		●	
	2002	Landsdeelconvenant West	●		
	2002	Vijfde Nota RO en Stellingnamebrief	●		
	2002	Structuurschema Groene Ruimte 2	●		
	2003	Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland	●		
	2003	Streekplan Zuid-Holland Oost	●		
2	2004	Provinciale ruimtelijke structuurvisie	●		
	2004	Interregionale Structuur Visie (ISV)		●	
	2004	Publieke Grondbank en Wet voorkeursrecht gemeenten		●	●
	2005–2006	Nota Ruimte en Zuidvleugelbrief	●		
	2005	Perspectief en prioriteiten	●		
	2006	Intergemeentelijk Structuurplan (ISP)			●
	2006	Partiele Streekplanherziening Zuidplas		●	
	2006	Zuidvleugel Zichtbaar Groener	●		
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en prov. Meerjarenprogramma Groen 2007-2013	●		
	2007–2008	Regionale Ontwikkelings Organisatie (ROZ)		●	●

>>>

TOC

TABEL 6.1 Sturing en besluitvorming in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ingedeeld naar bovenregionale, regionale en lokale schaal.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Schaal		
			Boven-regionaal [1]	Regionaal [2]	Lokaal [3]
3	2009	Aanvraag Nota Ruimte -budget		●	●
	2009	Verordening bovenplanse verevening c.a.			●
	2010	Visie op Zuid-Holland (= Structuurvisie Zuid-Holland)	●		
	2011–2013	Ontwikkelingsstrategiekader van ROZ		●	●
	2011–2012	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investeringsprogramma Groene Ruimte	●		
	2013	Structuurvisie Zuidplas 2030			●
	2013	Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit	●		
	2013	Herijking Zuidplaspolder		●	
	2014	Visie Ruimte en Mobiliteit	●		

1) Bovenregionaal: schaalniveau van het grondgebied van (grote delen van) de provincie. 2) Regionaal: schaalniveau tussen grondgebied van provincie en gemeente in. 3) Lokaal: schaalniveau van grondgebied van gemeente

Bij de aanvang van het planningsproces worden de kaders voor toekomstige ontwikkeling vastgesteld op het bovenregionale schaalniveau van de Zuidvleugel (BPZ & Provincie Zuid-Holland, 1998). Niet de rijksoverheid, maar de provincie Zuid-Holland initieert – vooral via het Platform Zuidvleugel – de discussie over de integrale ontwikkeling van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het aantal actoren is aanvankelijk beperkt tot de provincie en vijf direct betrokken regionale samenwerkingsverbanden die in het Platform Zuidvleugel samenwerken (zie tabel 6.2). Het Zuidvleugelplatform maakt in de arena van de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) met de rijksoverheid afspraken over de kaders voor de toekomstige ontwikkeling van de Randstad (BCR, 2002). Voor de hele Randstad zijn er in totaal achttien regionale en vijf rijksactoren c.q. ministeries direct bij betrokken. Gemeenten zijn alleen indirect via hun stadsgewestelijke koepelorganisatie in het Platform Zuidvleugel vertegenwoordigd. De grondgebiedgemeenten en maatschappelijke organisaties in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda nemen in deze fase van het proces niet deel aan de planvorming (zie tabel 6.1). De verklaring hiervoor is dat de discussie op de bovenregionale schaal van de Zuidvleugel niet alleen gaat over dit gebied, maar ook over de zuidflank van Rotterdam, het Westland, de kustlocatie of verstedelijking in (potentiële) glastuinbouwgebieden. Inhoudelijk evolueert de discussie van plannen voor extensieve verstedelijking in de Zuidplaspolder naar een substantieel verstedelijkingsprogramma met ruimte voor maximaal 30.000 woningen, 350 hectare bedrijventerrein en 200 hectare netto extra oppervlakte voor de glastuinbouw. Vooruitlopend daarop hebben

rijk en provincie Zuid-Holland samen in een afzonderlijk proces al afspraken gemaakt voor nieuwe regionale groengebieden en de financiering daarvan (Provincie Zuid-Holland, 1995b).

TABEL 6.2 Multi-actor aanpak in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda met het aantal actoren dat betrokken is bij het hoofdproces van planvorming en realisatie.

Fase	Jaar	Gebeurtenis	Aantal actoren
1	1997	Instelling Platform Zuidvleugel	6
	1998–1999	Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel	10 resp. 6
	2002	Convenant voor Landsdeel West	23
2	2004	Interregionale Structuurvisie ISV voor Driehoek RZG	23
	2006	Intergemeentelijk Structuurplan ISP voor Zuidplaspolder en omgeving	8
	2006	Overeenkomst Zuidvleugel zichtbaar groener	6*
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en prov. Meerjaren-programma Groen 2007-2013	2
	2008	Instelling Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas	7 (5**)
3	2011–2012	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investeringsprogramma Groene Ruimte	2 resp.1
	2013	Provinciale Herijkingsnota Zuidplaspolder	1
	2014	Visie Ruimte en Mobiliteit	>30

** excl. uitvoerende partijen zoals gemeenten, waterschappen en recreatieschap. ** na gemeentelijke herindeling per 1-1-2010*

Als helder is welke keuze rijk en provincie in Zuidvleugelverband maken verandert het speelveld en het schaalniveau. Er ontstaan in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda nieuwe netwerken met nieuwe actoren zoals gemeenten, marktpartijen en belangenorganisaties die deelnemer worden in het proces. Op het regionale schaalniveau wordt in een centrale arena (Stuurgroep Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda) de interregionale structuurvisie en het intergemeentelijke structuurplan vastgesteld. Bij het structuurplan wordt het aantal actoren beperkt tot de gebiedsautoriteiten die een formele bevoegdheid hebben om een besluit te nemen. De verschuiving van het zwaartepunt van de Zuidvleugelschaal naar de regionale schaal is een voorloper van de nationale beleidslijn die in de Nota Ruimte (2005) en later in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) wordt voorgestaan: decentralisatie van beleidsvorming waar dat kan.

Buiten de regionale arena van structuurvisie en structuurplan om wordt op initiatief van de provincie Zuid-Holland samen met de actoren gemeenten, recreatieschappen en waterschappen in een afzonderlijk ‘groen netwerk’ op het bovenregionale schaalniveau een plan ontwikkeld voor de groenstructuur in de Zuidvleugel en worden afspraken gemaakt met het rijk over bijdragen voor de uitvoering (Provincie

Zuid-Holland, 2005). De toezegging van het rijk gaat gepaard met de decentralisatie van de groene taken en rijksmiddelen naar de provincie. Het Ministerie van LNV bepaalt jaarlijks het randtotaal per provincie en elke provincie bepaalt aan welke projecten de rijksbijdrage wordt besteed. De rijksmiddelen worden buiten het Meerjaren Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT) gehouden. Zodoende is net als de ruimtelijke ordening ook het groenbeleid gedecentraliseerd naar regionale actoren en wordt op de regionale en lokale schaal het overleg gevoerd over plan en uitvoering. Vergelijkbaar met het groene netwerk is er naar aanleiding van publicatie van de adviesnota over het waterbeheer in de 21e eeuw (Tielrooij et al,, 2000) voor water een apart netwerk op bovenregionale schaal ontstaan waarin provincie, waterschap en gemeenten gezamenlijk concluderen dat ook in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ruimte dient te komen voor waterberging (Stuurgroep Deelstroomgebied Midden-Holland, 2003). Water wordt daarmee een integraal onderdeel van de planvorming voor deze regio.

Bij de overgang van de planfase naar de planrealisatie verandert het speelveld opnieuw. Het veld wordt kleiner en alleen de participanten van de Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas (ROZ) – de provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en de gebiedsgemeenten – mogen meebeslissen over de uitvoering (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2008b). In de praktijk komt het functioneren van het ROZ-netwerk en de ROZ-arena echter nauwelijks van de grond. Externe factoren zoals de financiële crisis met als gevolg een terugval in de economie, bezuinigingen bij het rijk op het groen (Ministerie van LNV & IPO, 2011) en provinciale beleidswijzigingen waarbij de marktvraag leidend wordt voor woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw zijn van grote invloed op de besluiten die in de ROZ-arena (kunnen) worden genomen. Rotterdam richt zich daarnaast veel meer op binnenstedelijk bouwen, terwijl na de bestuurlijke herindeling van drie gemeenten in de Zuidplaspolder een nieuwe, grotere gemeente Zuidplas zelf haar lokale ontwikkeling kiest. Al met al ziet de provincie de Zuidplaspolder niet meer als een regionale opgave en legt de verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling op het lokale schaalniveau (Provincie Zuid-Holland, 2013a, 2013b, 2014). De provincie blijft in een faciliterende rol een van de actoren, maar valt net als bij veel andere projecten terug op haar wettelijke taken van kaders stellen, toezicht houden en op haar rol vanuit bestuurdersorganisatie.

Waar het aantal en soort actoren per schaalniveaus wisselt, is de situatie wat betreft de arena's anders. In deze beleidspraktijk is niet in alle fasen van het proces een duidelijke arena te onderscheiden dan wel worden buiten de arena beslissing genomen die bepalend zijn voor koers en inhoud van het project. In het geval van het ontbreken van een centrale arena – de situatie die zich voordoet in het grootste deel van fase 1 – discussiëren de regionale actoren vooral in hun eigen Zuidvleugel

subarena zoals de ministeries dat ook doen in hun eigen netwerk. Pas in de arena van de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) komen de actoren bij elkaar voor het maken van definitieve afspraken. In fase 3 wordt de dan operationele ROZ-arena die tot doel heeft het Intergemeentelijke structuurplan en streekplan voor deze regio uit te voeren voor voldongen feiten geplaatst. De provincie als een van de actoren in deze arena voert beleidswijzigingen voor de verstedelijking door en wijkt daarmee af van het vastgestelde plan. Ook de eerder genoemde externe factoren zoals de financiële crisis en de rijksbezuinigingen op groen zorgen er voor dat de uitvoeringsarena weinig daadkrachtig kan zijn en al snel wordt opgeheven. Alleen in fase 2 van dit project is een centrale arena herkenbaar waarin de bepalende actoren met elkaar afspraken maken over structuurvisie en -plan.

Samenvattend kan worden gesteld dat de provincie Zuid-Holland en de rijksoverheid in de negentiger jaren op de bovenregionale schaal van de Zuidvleugel beginnen met de discussie over de toekomstige functie van het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda. Speelveld en arena verschuiven gaandeweg naar de regionale schaal. Opvallend is dat beide actoren op het einde van het proces buiten de dan functionerende ROZ-arena hun stempel drukken op de toekomst van de regio en de provincie het project vervolgens afschaalt naar het gemeentelijke niveau. De multi-level sturing, hier opgevat als de gelijktijdige sturing op verschillende schaalniveaus, uit zich in deze casus als een'hiërarchische' vorm van sturing. De 'hiërarchische' beïnvloeding vindt plaats in een tijdsgewricht waarin het rijk zich voorbereidt op decentralisatie van haar ruimtelijke ordeningstaken naar provincie en gemeente die wordt geïmplementeerd via de Wet ruimtelijke ordening van 2008 en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van I en M, 2012).

Het is voorts saillant dat na decentralisatie van de groene taken en de financiële middelen (na een bezuinigingstaakstelling) naar de provincie het rijk stevig ingrijpt in de budgetten voor groenontwikkeling (Ministerie van LNV & IPO, 2011). De strijdigheid tussen decentralisatie van rijkstaken en de werkwijze in de praktijk doet zich hier gevoelen. Daarnaast is de rol van de provincie in het regionale gebiedsontwikkelingsproject opmerkelijk. Zuid-Holland heeft lange tijd als initiator en coördinator van het project gefunctioneerd, maar is tenslotte teruggetreden, heeft het project overgedragen aan de gemeenten, laat (impliciet) het lange termijn denken los en valt terug op haar formele taken in de ruimtelijke ordening.

Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen

TABEL 6.3 Sturing en besluitvorming in de regio Arnhem-Nijmegen ingedeeld naar bovenregionale, regionale en lokale schaal.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Schaal		
			Boven-regionaal [1]	Regionaal [2]	Lokaal [3]
1	1995	Instelling Besturen op Niveau regio (BON-regio)		●	
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant		●	
	1996	Streekplan Gelderland	●		
	1998	Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015 incl. Uitvoeringsprogramma		●	
	2000	Gebiedperspectief Park Over-Betuwe		●	
	2003	Visie Stedelijk netwerk KAN		●	
	2005	Opwaardering KAN naar Wgr-plus regio		●	
	2005	Nota Ruimte	●		
2	2005	Streekplan Gelderland	●		
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	●		
	2007	Regionaal Plan 2005-2020		●	
	2008	Masterplan Park Lingezegen en Bestuursovereenkomst		●	
	2009	Structuurvisie Gelderland (= streekplan van 2005)	●		
	2010	Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040.		●	
	2011	Intergemeentelijke structuurvisie Park Lingezegen		●	●
	2011	Decentralisatieakkoord natuur	●		
	2011	Bestuursovereenkomst Verstedelijking en mobiliteit		●	
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	●		
	2014	Omgevingsvisie Gelderland	●		

1) Bovenregionaal: schaalniveau van het grondgebied van (grote delen van) de provincie. 2) Regionaal: schaalniveau tussen grondgebied van provincie en gemeente in. 3) Lokaal: schaalniveau van grondgebied van gemeente.

Vanuit de provinciale en rijksoverheid ontstaat in 1995 het initiatief om de gemeentelijke samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen op de terreinen ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en economie een wettelijke basis te geven. Door aanwijzing als 'Besturen op Niveau (BON)-regio' krijgt de samenwerking een verplichtend karakter. Dit is mede ingegeven, doordat het rijk het Knooppunt Arnhem-Nijmegen ziet als sluitstuk van de Stedenring Centraal Nederland en aanwijst als nationaal stedelijk knooppunt. De verplichting om een regionaal structuurplan op te stellen vervalt na het van kracht worden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 waarmee een wettelijk, sturend instrument vanuit

de regio naar de gemeenten wegvalt. De dominante positie van het rijk als actor op de regionale schaal is nog meer zichtbaar als deze besluit – met instemming van de provincie en de steden Arnhem en Nijmegen in combinatie met een zekere gelatenheid bij de kleinere gemeenten – de Wgr-plus regio per 2015 op te heffen. Dit markeert dat de interne verhoudingen binnen de stadsregio, met name tussen de steden Arnhem en Nijmegen en de kleinere gemeenten gaandeweg moeizamer waren geworden net als de relatie tussen de provincie en de stadsregio. De beïnvloeding van de regionale en lokale gebiedsontwikkeling vanuit het rijk is ook zichtbaar bij substantiële financiële bijdragen die de rijksoverheid beschikbaar stelt. Dat is met name het geval bij de realisering van de Vinex-locaties en de aanleg van regionale groengebieden waar in beide gevallen de financiering voor ca. 50 % afkomstig is van het rijk. Ook bij de doorwerking van de ladder voor duurzame verstedelijking – later in het planproces – en bij het beperken van de uitbreiding van de infrastructuur in de regio is de invloed vanuit het rijk evident aanwezig.

Vanwege de aanwijzing door het rijk van de regio Arnhem-Nijmegen als stedelijk knooppunt stelt de provincie voor het regionale schaalniveau een breed gedragen ruimtelijk-economische Ontwikkelingsvisie KAN (1993) vast die is voorbereid door een bestuurlijke commissie waarbij nationale actoren en actoren uit de regio zoals de provincie, gemeenten en maatschappelijke partners zijn betrokken (Provincie Gelderland, 1993). In de arena van de bestuurlijke commissie stellen zevenentwintig actoren informeel een regionale ontwikkelingsvisie op die jarenlang haar doorwerking heeft in opeenvolgende plannen zoals in 1996 het Streekplan Gelderland en in 1998 het Regionale structuurplan KAN. De ingezette lijn van onderlinge afstemming van plannen tussen Provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen (met twintig samenwerkende gemeenten) – inclusief consultatie en overleg met maatschappelijke organisaties en marktpartijen – wordt naar de toekomst doorgetrokken. Beide actoren stellen parallel aan elkaar, zie tabel 6.3, respectievelijk een nieuw Streekplan Gelderland (2005) en een nieuw Regionaal Plan 2005-2020 (2007) vast waarbij de plannen over en weer op elkaar zijn afgestemd en de beide actoren in elkaars planproces deelnemen. De bovenregionale schaal waarop de provincie acteert interfereert daarbij met de regionale schaal van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. In de betreffende arena zijn veel actoren actief. Meer dan dertig bij het streekplan en twee-en-twintig bij het regionale plan (zie tabel 6.4). Alle plannen blijven gericht op zowel economische groei op (inter)nationale schaal als op het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving op regionale schaal. De latere Provinciale Omgevingsvisie (2014) geeft aan wat als provinciaal belang geldt en welke inzet daaraan gekoppeld is (Provincie Gelderland, 2014). Het belang van het werken in netwerken met een verscheidenheid aan actoren lijkt daarmee te zijn versterkt.

TABEL 6.4 Multi-actor aanpak in de regio Arnhem-Nijmegen met het aantal actoren dat betrokken is bij het hoofdproces van planvorming en realisatie.

Fase	Jaar	Gebeurtenis	Aantal actoren
1	1995	Instelling BON-regio	1
	1996	Streekplan Gelderland	>30
	1998	Regionaal Structuurplan KAN	25
2	2005	Streekplan	>30
	2006	Bestuursovereenkomst ILG	2
	2008	Regionaal plan 2005-2020	22
	2008	Bestuursovereenkomst groen masterplan	5 voor subregio middengebied
	2011	Bestuursovereenkomst verstedelijking en mobiliteit	5 voor subregio middengebied
	2014	Omgevingsvisie Gelderland	>30

De overeenstemming tussen Provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen over de ontwikkeling van de stadsregio komt onder druk te staan als het integrale planproces bij de realisering van de plannen uiteen valt in sectorale planfiguren, sectorale planprocessen, subregio's en sectorale uitvoeringsprogramma's. Onder leiding van de provincie wordt voor groen op het regionale schaalniveau een masterplan gemaakt met een uitvoeringsprogramma, feitelijk een plan en programma voor een regionaal groenproject tussen Arnhem en Nijmegen. In de 'eigen' arena van het masterplan voor Park Lingezegen is het aantal actoren beperkt tot acht direct betrokken gebiedspartijen die bevoegdheden hebben of krijgen zoals vier gemeenten, provincie Gelderland, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer als toekomstig beheerder. Bij instelling van het Openbaar Lichaam is het aantal actoren verder teruggebracht tot vijf deelnemers: provincie Gelderland, drie grondgebiedgemeenten en Waterschap Rivierenland. Karakteristiek voor deze groene arena's is dat alleen partijen die een gebiedsbevoegdheid hebben als actor in de arena een plek krijgen.

Voor verstedelijking is de situatie afwijkend. Daarvoor is op het regionale schaalniveau een visie ontwikkeld waarvan de stadsregio als opsteller erkent dat de integrale afstemming tussen wonen, werken en mobiliteit (nog) niet is gelukt. Verstedelijking kent meerdere 'eigen' processen, waarbij de discussie en afspraken over de toekomstige ontwikkeling zich concentreren in sectorale subarena's voor wonen, werken en mobiliteit. Afspraken gemaakt in de subarena's worden afgeleid van eerder overeengekomen afspraken in subregio's. De besluitvorming verplaatst zich naar de (inter)lokale schaal in subregio's die per sector hun eigen begrenzing kennen De betekenis van de hoofdarena voor verstedelijking is derhalve beperkt gebleven.

Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond

TABEL 6.5 Sturing en besluitvorming in de regio Eindhoven-Helmond ingedeeld naar de bovenregionale, regionale en lokale schaal.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Schaal		
			Boven-regionaal [1)]	Regionaal [2)]	Lokaal [3)]
1	1995	Instelling regio Eindhoven als BON-regio		●	
	1995	Uitwerkingsplan voor Stadsregio Eindhoven-Helmond		●	
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant		●	
	1997	Regionaal structuurplan voor de Stadsregio Eindhoven		●	
	2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven/ Uitwerkingsplan ZO-Brabant		●	
	2004	Uitwerkingsplan voor ZO-Brabant		●	
	2005	Reconstructieplan De Peel		●	
	2005	Opwaardering van SRE naar WGR-plus regio		●	
	2005	Nota Ruimte	●		
2	2007	Het geniale landschap; ruimtelijke scenario's voor Brainport		●	
	2008	MIRT Verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad incl. Bereikbaarheidsstudie		●	
	2009	Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven		●	
	2010–2011	Structuurvisie provincie Noord-Brabant en Herziening Structuurvisie deel D Brainport Oost	●	●	
	2011	Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa		●	●
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	●		
	2013	MIRT gebiedsagenda		●	
	2014–2015	Structuurvisie en Deelstructuurvisie De Ruit	●	●	

>>>

TABEL 6.5 Sturing en besluitvorming in de regio Eindhoven-Helmond ingedeeld naar de bovenregionale, regionale en lokale schaal.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Schaal		
			Boven-regionaal [1]	Regionaal [2]	Lokaal [3]
3	2015	Metropoolregio Eindhoven (MRE) ingesteld		●	
	2015	Regionale agenda 2015-2018		●	
	2015	Brainport next generation		●	
	2015	Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019		●	●
	2016	Versnellingsafspraken provincie en Regio Zuidoost-Brabant		●	
	2016–2017	Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS) en Uitvoeringsprogramma	●		
	2017	Brainport Nationale Actie-agenda		●	
	2017	Integrale Strategie Ruimte		●	
	2018	Provinciale Omgevingsvisie	●		
	2019	Samenwerkingsakkoord 2019-2022 en jaarlijks Werkprogramma		●	
	2019	Afspraak BO-MIRT: Onderzoek Verstedelijking & Bereikbaarheid Brainportregio		●	

1) Bovenregionaal: schaalniveau van het grondgebied van (grote delen van) de provincie. 2) Regionaal: schaalniveau tussen grondgebied van provincie en gemeente in. 3) Lokaal: schaalniveau van grondgebied van gemeente.

Tabel 6.5 geeft het overzicht van de documenten c.q besluiten ingedeeld naar de onderscheiden schaalniveaus. De regio Eindhoven is volgens de rijksoverheid vanaf begin negentiger jaren ‘stadsgewest’ en later ‘stedelijk knooppunt’, wat inhoudt dat de regio een centrumpositie heeft voor dienstverlening en telecommunicatie en om die reden ook goed bereikbaar moet zijn (Ministerie van VROM, 1993a). Vanuit het nationale ruimtelijke beleid heeft de regio een opvangtaak voor wonen en bedrijven en dient ze een hoogwaardig openbaar vervoer-systeem te ontwikkelen. De aansturing door het rijk wordt sterker met de formele aanwijzing van dit gebied als ‘Besturen op Niveau (BON) regio‘(1995) waarmee dit gebied extra bevoegdheden krijgt in de ruimtelijke ordening. Dat houdt in dat de stadsregio wordt verplicht een regionaal structuurplan vast te stellen.

Op de regionale schaal stellen provincie en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) ‘gezamenlijk’ hun toekomstplannen op. De provincie Noord-Brabant doet dat in de vorm van een Uitwerkingsplan van het streekplan voor de Stadsregio Eindhoven-Helmond (Provincie Noord-Brabant, 1995) dat is gebaseerd op een regiovisie van de gemeenten (Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond, 1993). Het toekomstplan van de SRE is het Regionaal Structuurplan voor de Stadsregio Eindhoven (SRE, 1997) dat in de praktijk de rol van het

streekplan als toetsingskader voor bestemmingsplannen overneemt. Inhoudelijk wijkt het regionale structuurplan nauwelijks af van het provinciale uitwerkingsplan. De ambitie van provincie en andere regionale actoren is om de stadsregio uit te bouwen als een (inter)nationaal economisch kerngebied met een aantrekkelijk en concurrerend vestigingsmilieu en tegelijkertijd de kwaliteit van het woon- en leefmilieu en van het natuurlijk milieu te verhogen. Het groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond is in hun opvatting deel van de regionale groenstructuur die bescherming behoeft. De dreigende versnippering en aantasting van dit gebied – door wegenaanleg en toenemende verstedelijking – zoals zichtbaar in het provinciale Uitwerkingsplan en overeengekomen in het Vinex uitvoeringsconvenant (Ministerie van VROM & V en W, 1995b) wordt in het regionale structuurplan overgenomen. Westelijk van Helmond is een Vinex-locatie met woningen en bedrijven voorzien. De woonkern Nuenen en in mindere mate Mierlo in het groene middengebied mogen volgens beide plannen doorgroeien. Er wordt gediscussieerd over nieuwe tracés voor rijkswegen met alternatieven door het middengebied. Dat leidt niet tot overeenstemming tussen de actoren. De strijdigheid met de doelstelling om in het middengebied de natuurwaarden te versterken, bossen uit te breiden en de recreatieve functie verder te ontwikkelen is hier opvallend. Die strijdigheid wordt overgenomen in het regionale structuurplan van de SRE uit 2004 en in het praktisch identieke provinciale uitwerkingsplan van het streekplan voor Zuidoost-Brabant (SRE, 2004; Provincie Noord-Brabant, 2004).

In de periode 2005-2015 blijft het regionale schaalniveau de dominante schaal waarop actoren als het rijk (bij de MIRT vanuit meerdere departementen), de provincie en de SRE hun plannen en programma's opstellen. De inhoudelijke overeenstemming – zelfs als essentiële opvattingen over de inrichting van het groene middengebied zoals het schrappen van infrastructuur uit de plannen worden aangepast – is ondanks hun verschillende verantwoordelijkheid groot (Ministerie van V en W et al., 2008; SRE, 2009; Provincie Noord-Brabant, 2011). De invloed van de rijksoverheid op de regionale infrastructuur beperkt zich tot het meedenken en meesturen onder meer over het financiële instrumentarium in MIRT-verband. Evenzo stellen op het lokale schaalniveau de grondgebiedgemeenten in het groene middengebied een intergemeentelijke structuurvisie vast (SRE, 2011). Afgezien van de aanwijzing door het rijk van de regio Eindhoven als BON-regio en de MIRT-Verkenning zijn er in de planprocessen steeds tien tot twintig en soms nog meer actoren direct betrokken (zie tabel 6.6).

TABEL 6.6 Multi-actor aanpak in de Stadsregio Eindhoven-Helmond met het aantal direct betrokken actoren bij het hoofdproces van planvorming en realisering.

Fase	Jaar	Gebeurtenis	Aantal actoren
1	1995	Instelling regio Eindhoven als BON-regio	1
	1995	Uitwerkingsplan Stadsregio Eindhoven-Helmond	15
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant	19
	1997	Regionaal structuurplan voor SRE	21
	2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven	>30
	2004	Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant	>30
2	2008	MIRT Verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad	3
	2011	Herziening Structuurvisie deel D Brainport Oost	>20
	2011	Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa	11
3	2015	Instelling Metropoolregio Eindhoven (MRE)	1(21)
	2016	Ruimtelijk-economische Ontwikkelingsstrategie (REOS)	20
	2017	Brainport nationale Actie-agenda	15
	2017	Integrale Strategie Ruimte	21
	2018	Provinciale Omgevingsvisie	>30

Als in 2015 het rijk besluit alle Wgr-plus regio's in Nederland op te heffen wordt als opvolger van de SRE de Metropoolregio Eindhoven (MRE) gevormd. De MRE trekt de planinhoudelijke lijn van haar voorganger door en blijft het accent leggen op samenwerking op de regionale schaal. De 21 gemeenten in de metropoolregio stellen de Integrale Strategie Ruimte (ISR) vast die onverkort de Brainport blijft zien als economische wereldspeler met een regionale eigenheid (MRE, 2017).
De visie van de MRE legt de nadruk op de ruimtelijke aspecten van de Brainport. De tweede actor van importantie is de Stichting Brainport Eindhoven, een 'triple helix' samenwerking van enkele grotere gemeenten in de regio, de MRE, kennis- en onderwijsinstellingen en meerdere grote bedrijven met de provincie als adviseur. De Stichting Brainport stelt parallel aan de regionale visie en agenda van de MRE een economische strategie en een actieagenda op voor de toekomst van de Brainport. Dat is het instrument waarmee de Stichting Brainport de regionale schaal koppelt aan de ruimtelijke-economische ontwikkelstrategie (REOS) van de rijksoverheid. REOS is een landelijk bestuurlijk netwerk van vijf steden, drie stedelijke regio's, vijf provincies, vier 'economic boards' en drie departementen. Het rijk ziet de Brainport Eindhoven als deel van haar ruimtelijke-economische ontwikkelstrategie die is gericht op versterking van de internationale concurrentiekracht (Ministerie van I en M et al., 2016). Het resulteert in een afspraak tussen drie departementen en de gezamenlijke regionale actoren voor een financiële bijdrage aan de economische ontwikkeling in de regio Eindhoven.

Discussie

Door verschil in wettelijke bevoegdheden en/of verschil in instrumentarium is een hiërarchie te onderkennen tussen de actoren – een verschil in macht berustend op formele gronden – die doorwerkt in het functioneren van netwerken en het overleg in arena's. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) hanteert een decentrale opzet waarbij gemeenten van oudsher het primaat voor de ruimtelijke ordening hebben, maar er een terugkoppelmechanisme in de wet is ingebouwd in de vorm van de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie en het toezicht van het rijk door de Inspectie Ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening heeft ondanks het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met rijk, provincies en gemeenten en ondanks de ingebouwde terugkoppelmechanismen steeds meer centrale trekken gekregen, ook na 2008 met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) waarbij rijk en provincie vanuit hun nationale en provinciale belangen kunnen opereren (Lurks, 2001; Hageman, 2016).

De weg naar decentralisatie van het ruimtelijke rijksbeleid is ingezet bij het uitbrengen van de Nota Ruimte in 2005. Met 'decentraal wat kan, centraal wat moet' als motto worden taken en verantwoordelijkheden voor ruimtelijke en economische ontwikkeling overgedragen van het rijk naar provincie en gemeente (Ministerie van VROM, 2005a, 2005b). Het decentralisatiebeleid krijgt een wettelijke basis in de Wro van 2008. Overheden die 'samen besturen' is een belangrijk principe van de wet (Pojani & Stead, 2014), naast het zelfbindende karakter van de structuurplannen van elke overheid. Het decentralisatiebeleid wordt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte doorgetrokken ('decentraliseren wat kan…., selectief op onderwerp'), (Ministerie van I en M, 2012), Ook het groene rijksbeleid wordt naar de provincies gedecentraliseerd met inbegrip van het budget.

In de beleidspraktijk is de lijn te herkennen die'van boven' begint bij het rijk en via de bovenregionale, de regionale en de lokale schaal naar'beneden' loopt. Dat doet zich in alle onderzochte beleidspraktijken voor, hoewel in specifieke gevallen zoals in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda vanuit de bovenregionale schaal de provincie het rijksbeleid op de nationale schaal beïnvloedt. Afspraken en beslissingen vinden volgtijdelijk plaats: het begint bij het rijk en werkt vervolgens door naar de bovenregionale en regionale schaal en uiteindelijk naar de lokale schaal. Op deze route van besluitvorming is de dominantie van de rijksoverheid opvallend. De dominantie tussen de schaalniveaus – hier bedoeld als het gebruiken van wettelijke bevoegdheden en financiële instrumenten door de actoren rijk en in mindere mate de provincie – is bepalend voor de sturing van plan en proces. In de onderzochte beleidspraktijken is geen sprake van gelijkwaardigheid tussen de schaalniveaus en de actoren.

De rijksoverheid legt in de regio Arnhem-Nijmegen en in de regio Eindhoven-Helmond bestuurlijke samenwerking op de regionale schaal wettelijk op door aanwijzing als BON-regio. Ze kan dat – buiten netwerken en arena's om, maar met instemming van de regionale actoren – min of meer zelfstandig besluiten. Het doel hiervan is onder andere om de uitvoeringsafspraken over de verstedelijking zoals die eerder in een Vinex-convenant tussen rijk en regio zijn vastgelegd uit te kunnen voeren. Het rijk stelt de beleidsmatige kaders vast waaraan provincie en gemeenten moeten voldoen bijvoorbeeld over de integraliteit van het plan of over de verstedelijkingstaakstelling. Een gerichte beïnvloeding van regionale en lokale gebiedsontwikkeling is ook zichtbaar doordat het rijk als 'adviseur' betrokken blijft bij het planproces. Het rijk stelt substantiële financiële bedragen beschikbaar voor Vinex-locaties en voor regionale groengebieden. Ondanks de decentralisatie van de groene taken, ondanks de financiële middelen die naar de provincie zijn overgegaan en ondanks vastgestelde bestemmingsplannen stuurt het rijk daarmee stevig in de groenstructuur, hetgeen ook blijkt als ze eerdere financiële toezeggingen niet nakomt. De strijdigheid tussen decentralisatie van rijkstaken en de handelingswijze in de praktijk doet zich hier gevoelen. Evenzo is de invloed van de provincie en ook het waterschap in de eindfase van met name het proces in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda evident door beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor het eerder vastgestelde plan.

In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is bij de start van het planproces sprake van een afwijkende situatie. Daar doet zich een'omgekeerde hiërarchie' voor tussen de actoren c.q. de schaalniveaus. In dat gebied zijn het regionale actoren – de provincie Zuid-Holland voorop, samen met vijf samenwerkingsgebieden in de provincie – die in Zuidvleugelverband samenwerken in een'soft space' constructie, dus zonder dat deze een wettelijke Wgr-grondslag kent, die bepalend zijn op de bovenregionale schaal. Aanvankelijk zelfs tegen de ideeën van het rijk in initiëren de regionale actoren dat in dit deel van het Groene Hart substantiële verstedelijking mogelijk moet zijn. Daarmee beïnvloeden ze vanuit de bovenregionale schaal het standpunt van de rijksoverheid.

Als op het hoogste schaalniveau de kaders zijn gesteld – geïnitieerd door de rijksoverheid dan wel door de provincie en samenwerkingsregio's zoals hiervoor toegelicht – treden publieke en private actoren zoals gemeenten, stadsregio's en maatschappelijke organisaties toe tot het planvormingsproces. In de onderzochte beleidspraktijken geven regionale actoren in netwerken en arena's vorm aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op het regionale en lokale niveau waarbij volop wordt geschakeld tussen de beide schaalniveaus. De breed gedragen regionale ontwikkelingsvisies leggen de basis voor opeenvolgende plannen van de provincie en stadsregio's. Bij de realisering van de plannen is in alle onderzochte cases het aantal actoren teruggebracht tot de gebiedspartijen die wettelijke bevoegdheden

hebben en/of financieel bijdragen, aangevuld met een enkele grote gemeente. Dat gaat vooral in de regio Arnhem-Nijmegen gepaard met een divergentie van het integrale planproces en valt uiteen in sectorale deelprocessen en deelplannen op lokale schaal wat ten koste gaat van de interactie tussen de regionale en lokale schaal. De besluitvorming verplaatst zich van het regionale schaalniveau naar de lokale schaal in subregio's die per sector hun eigen begrenzing kennen. In deze fase is van centrale aansturing en overleg feitelijk geen sprake meer. Dat geldt ook voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda waar op het einde van het planproces de interactie tussen de regionale en lokale actoren verloren gaat door het terugtreden van de provincie. De regionale aanpak verandert in een lokale benadering. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is alleen bij het opstellen van de structuurvisie en het structuurplan een centraal functionerende arena te zien waar de trits netwerken, actoren en arena volledig aanwezig is. In de regio Eindhoven fungeert in eerste instantie de arena van het samenwerkingsverband (SRE) als centrale arena, maar halverwege het proces concentreert de discussie zich in de MIRT-arena waarna in de eindfase de arena van de Stichting Brainport (voor economische ontwikkeling) zich manifesteert naast de arena van de Metropoolregio Eindhoven (MRE). Arena's wisselen dus tijdens het proces en zijn maar in weinig situaties als dè centrale arena te duiden.

De conclusie is dat netwerken, actoren en arena's in de onderzochte beleidspraktijken op elk moment van het planningsproces voor kwamen. Vaak ontbrak in aanvulling op het netwerk een centrale, fysieke arena waar alle actoren gezamenlijk 'om de tafel' het overleg met elkaar hadden en besluiten werden genomen Met name in de beginfase van het planningsproces is van het afwisselend inzoomen op de verschillende schaalniveaus – het schakelen tussen de schalen vanuit een gelijkwaardige positie – geen sprake. Een volgtijdelijk lijn van bovenregionale via regionale naar lokale schaal is vooral manifest in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, terwijl in beide andere regio's de onderlinge wisselwerking tussen de regionale en de lokale schaal herkenbaar aanwezig is. In alle drie gebieden is de dominantie van het rijk opvallend, terwijl daarnaast in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda de initiërende en coördinerende rol van de provincie in het oog springt.

6.2.3 Besluitvorming

Vooraf

Ruimtelijke planvorming was oorspronkelijk een formeel proces, gedomineerd door de overheid en geleid door een plan en een procedure dat uitmondt in een formeel besluit. Als reactie op deze rationele, wetenschappelijke benadering (Simon, 1957; Lindblom, 1959, 2009; Dunn, 1981) is dit 'government' besturingssysteem met haar centrale en verticale sturing in de loop der jaren overgegaan in het 'governance-model' waarbij besluitvorming steeds meer informeel plaatsvindt in netwerken die consensus nastreven (De Vries, 2018). De bestuurlijke samenwerking tussen publieke en private actoren in netwerken, toegepast in 'soft spaces' bestaat naast, maar formeel los van de ruimtelijke ordeningsplannen en processen van de institutionele, gekozen bestuurslichamen. Ze komen niet in de plaats van de formele instituties, maar zijn daaraan complementair. In een theoretische benadering is er een wisselwerking tussen het formele 'institutionele' spoor en de informele samenwerking in netwerken met discussie, overleg en afspraken tussen actoren waarbij het informele spoor vooraf gaat aan het formele traject van planning en besluitvorming.

Naast het onderscheid in formele en informele besluiten is er ook een verschil in gewicht tussen besluiten waarbij die in de hoogste gewichtsklasse worden aangemerkt als 'sleutelbesluit'. Het organiseren van het debat en het nemen van besluiten over de toekomst van de regio is zichtbaar in nota's, plannen en besluiten van diverse actoren. Slechts een deel hiervan is het resultaat van een wettelijk besluitvormingsproces en geldt als formeel vastgesteld beleid c.q. een wettelijke planfiguur. Onafhankelijk van de status – informeel overeengekomen dan wel formeel vastgesteld – zijn er slechts enkele besluiten bepalend voor de toekomst van het gebied. Bepalend in de zin dat deze sleutelbesluiten leiden tot een koerswijziging van het ruimtelijke beleid voor de regio, tot een nadere duiding en detaillering van de koers of tot een realisering van de koers, gericht op uitvoering van de plannen.

Beleidspraktijk regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

Bij het maken van visies en plannen voor dit gebied is een informeel en een formeel spoor te herkennen die parallel aan elkaar lopen en elkaar weliswaar onderling afwisselen, maar tot 2003 in het planvormingsproces slechts beperkt beïnvloeden.

In de informele 'soft space setting' van het Platform Zuidvleugel vindt op initiatief van de provincie via studie, debat en onderzoek het discours plaats tussen rijk en regioactoren (provincie, Kaderwetgebieden en grote steden) over de toekomstige ontwikkeling van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda en in het bijzonder de verstedelijkingspotenties voor de langere termijn. Dat discours mondt uit in een overeenkomst tussen rijk en regioactoren om verder te onderzoeken of een integrale ontwikkelingsstudie met een substantiële verstedelijkingsopgave in een groenblauwe structuur tot kwaliteitsverbetering van dit gebied kan leiden. In het formele spoor dat is geënt op het statutaire stelsel van taken en bevoegdheden van rijk en provincie wordt een conserverend beleid gevolgd. De opties voor een andere toekomst van dit gebied blijven lange tijd onzichtbaar in formele plannen en nota's van de actoren. Volgens beide overheden is er nauwelijks of geen ruimte voor verstedelijking in deze regio. De Zuidplaspolder ligt in het Groene Hart en daar wordt een restrictief beleid gevoerd door het rijk. De provincie volgt in het streekplan het conserverende rijksbeleid, waarbij de stedelijke uitbreiding in de westflank van Gouda en Waddinxveen in overeenstemming is met het Groene Hart beleid en met het vigerend streekplan. Pas als in de Bestuurlijke Commissie Randstad – een informele arena voor overleg en onderhandeling tussen overheidsactoren – in 2002 wordt afgesproken een integrale herinrichtingsvisie en -plan met een substantiële verstedelijkingsopgave te gaan opstellen (BCR, 2002). Dit wordt tegelijkertijd vastgelegd in formele planfiguren als de Nota Ruimte en in het streekplan (Ministerie van VROM, 2005a; Provincie Zuid-Holland, 2003). Het is opvallend dat tot dat moment, zoals tabel 6.7 laat zien, het accent in de planvorming nadrukkelijk ligt bij het informele spoor van visievorming, discussie, overleg en onderzoek. Kennelijk werkt het goed om de gewenste of mogelijke (her)ontwikkeling van deze regio in een soft space omgeving te bespreken, dit niet onmiddellijk als voldongen feit vast te leggen in een formeel plan, maar het conserverende beleid te blijven volgen totdat er een heldere afspraak is tussen de actoren.

TABEL 6.7 Formele en informele spoor in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda onderscheiden naar actoren en overheidslagen.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Informeel [1]		Formeel [3]		
			Rijk	Regio [2]	Rijk	Provincie	Gemeente
1	1997	Instelling Platform Zuidvleugel		●			
	1998	Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)			●		
	1998–1999	Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel		●			
	2001	Verkenning Driehoek RZG		●			
	2002	Landsdeelconvenant West	●	●			
	2002	Vijfde Nota RO en Stellingnamebrief			●		
	2002	Structuurschema Groene Ruimte 2			●		
	2003	Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland		●			
	2003	Streekplan				●	
2	2004	Provinciale ruimtelijke structuurvisie				●	
	2004	Interregionale Structuur Visie (ISV)	●	●			
	2004	Publieke Grondbank en Wet voorkeursrecht gemeenten				●	●
	2005–2006	Nota Ruimte en Zuidvleugelbrief			●		
	2005	Perspectief en prioriteiten		●			
	2006	Intergemeentelijk Structuurplan (ISP)		●			●
	2006	Partiële Streekplanherziening Zuidplas				●	
	2006	Zuidvleugel Zichtbaar Groener		●	●	●	
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en prov. Meerjarenprogramma Groen 2007-2013 (pMPJ)			●	●	
	2007–2008	Regionale Ontwikkelings Organisatie (ROZ)				●	●

>>>

TOC

TABEL 6.7 Formele en informele spoor in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda onderscheiden naar actoren en overheidslagen.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Informeel [1]		Formeel [3]		
			Rijk	Regio [2]	Rijk	Provincie	Gemeente
3	2009	Aanvraag Nota Ruimte-budget	●	●			
	2009	Verordening bovenplanse verevening c.a.				●	●
	2010	Visie op Zuid-Holland (= Structuurvisie Zuid-Holland)				●	
	2011–2013	Ontwikkelingsstrategiekader van ROZ		●		●	●
	2011–2012	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investerings-programma Groene Ruimte	●	●			
	2013	Structuurvisie Zuidplas 2030		●			●
	2013	Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit		●			
	2013	Herijking Zuidplaspolder		●			
	2014	Visie Ruimte en Mobiliteit				●	

1) Strategische nota, visie, plan, studie, debat, onderzoek, overeenkomst etcetera (niet wettelijk). 2) Provincie, grote steden, samenwerkingsregio ('soft space' samenwerking). 3) Beleidsnota's en besluiten ruimtelijke ordening van rijk, Planologische Kernbeslissing, streekplan (tot 2008) of provinciale structuurvisie (vanaf 2008).

De lijn van planvorming wordt doorgetrokken naar een masterplan – de Interregionale Structuur Visie – dat geen wettelijke planfiguur is (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004e). Het Intergemeentelijk Structuurplan is dat wel en krijgt een politiek-bestuurlijke status, omdat het in de eigen bestuurlijke kring van de Gemeenteraden wordt vastgesteld (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2006) en in een aangepaste vorm als streekplan door Provinciale Staten (Provincie Zuid-Holland, 2006b). Bij de overgang naar de realisering van de plannen krijgt de regionale samenwerking die met een soft space aanpak is begonnen een meer formele status. De Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ) en de al eerder ingestelde publieke Grondbank zijn beide gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en derhalve uitvoerende instellingen met een formele status. Dat is ook het van toepassing verklaren van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) door de ontwikkelgemeenten. Gaandeweg het proces verschuift het accent dus van 'soft space' naar 'hard space' omgeving. De regionale plannen èn de uitvoerende instanties krijgen een wettelijke status, ook in de vorm van het vaststellen van bestemmingsplannen.

TABEL 6.8 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Rotterdam-Zoetermeer--Gouda zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen.

Fase	Jaar	Documenten c.q. besluiten	Toelichting
1	**1997**	**Instelling Platform Zuidvleugel**	Voor de uitgangssituatie is bepalend het groene *Gebiedsperspectief Zoetermeer-Zuidplas* van de provincie en het *streekplan* uit 1995 waarin zowel de groene structuur uit het gebiedsperspectief, de verstedelijkingsmogelijkheden voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda westelijk van de lijn Gouda-Waddinxveen en de uitbreiding van het centrale glastuinbouwgebied worden vastgelegd. In de nota *Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam, Verkenning 2010-2020* in combinatie met *Perspectief voor de Zuidvleugel*, beide van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (1998-1999) worden lange termijn opties voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda als deel van de Zuidvleugel verkend. In het *Landsdeelconvenant West* van rijk en Randstadpartners (2002) waaronder het Platform Zuidvleugel worden uitgangspunten en randvoorwaarden vastgesteld voor een op te stellen masterplan voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda.
	1998	Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)	
	1998 en 1999	**Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel**	
	2001	Verkenning Driehoek RZG	
	2002	**Landsdeelconvenant West**	
	2002	Vijfde Nota RO en Stellingnamebrief	
	2002	Structuurschema Groene Ruimte 2	
	2003	Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland	
	2003	Streekplan Zuid-Holland Oost	
2	2004	Provinciale ruimtelijke structuurvisie	De *Interregionale Structuurvisie (ISV)* en het *Intergemeentelijke Structuurplan Zuidplas (ISP)* van de Stuurgroep ISV resp. Stuurgroep ISP (2004 resp. 2006) leggen allebei de hoofdplanstructuur van de regio vast. De Nota *Zuidvleugel Zichtbaar Groener* van het Platform Zuidvleugel (2006) is het gezamenlijke verzoek van de Zuidvleugelpartners aan het rijk voor financiering van nieuwe groengebieden in de Zuidvleugel. De *Bestuursovereenkomst ILG en p MJP 2007-2013* van de provincie Zuid-Holland (2006) is het akkoord tussen rijk en Zuidvleugelpartners over de rijksbijdrage voor de nieuwe groengebieden in de Zuidvleugel, nadat de rijksmiddelen zijn gedecentraliseerd naar de provincie. De Regionale Ontwikkeling Organisatie Zuidplas (ROZ) (2008) heeft als doel het ISP plan te operationaliseren c.q. uit te (laten) voeren.
	2004	**Interregionale Structuur Visie (ISV)**	
	2004	Publieke Grondbank en Wet voorkeursrecht gemeenten	
	2005-2006	Nota Ruimte en Zuidvleugelbrief	
	2005	Perspectief en prioriteiten	
	2006	**Intergemeentelijk Structuurplan (ISP)**	
	2006	Partiele Streekplanherziening Zuidplas	
	2006	**Zuidvleugel Zichtbaar Groener**	
	2006	**Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en prov. Meerjarenprogramma Groen 2007-2013 (pMPJ)**	
	2007-2008	**Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas (ROZ)**	

>>>

TABEL 6.8 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Rotterdam-Zoetermeer--Gouda zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen.

Fase	Jaar	Documenten c.q. besluiten	Toelichting
3	2009	Aanvraag Nota Ruimte-budget	Het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* (2011) van rijk en provincies en het *Provinciaal Investeringsprogramma Groene Ruimte* (2012) van de provincie Zuid-Holland zijn het gevolg van een bezuiniging van het rijk op de financiële middelen voor uitvoering van het ILG en leiden daarmee tot een reductie van het investeringsvolume voor het programma Groene Ruimte in Zuid-Holland. De *Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit* en nota *Herijking Zuidplas*, (beide 2013) zijn beide van provincie Zuid-Holland.
	2009	Verordening bovenplanse verevening c.a.	
	2010	Visie op Zuid-Holland (structuurvisie)	
	2011-2013	Ontwikkelingsstrategiekader van ROZ	
	2011-2012	**Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investerings-programma Groene Ruimte**	
	2013	Structuurvisie Zuidplas 2030	
	2013	**Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit**	
	2013	**Herijking Zuidplas**	
	2014	Visie Ruimte en Mobiliteit	

In tabel 6.8 wordt het verschil in gewicht aangegeven tussen de besluiten en documenten, met vet gedrukt de documenten die aangemerkt kunnen worden als sleutelbesluit. In dit gebied zijn 11 van de 28 besluiten aan te merken als sleutelbesluiten waarvan er 3 een wettelijke status hebben. Alle andere formele en informele documenten c.q. besluiten in de tussenliggende periode zijn inhoudelijk op de hoofdlijnen gelijk aan het bepalende besluit daarvoor.

Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen

De stuwende kracht van de provincie Gelderland en het formele besluit van het rijk om de regio Arnhem-Nijmegen als Besturen op Niveau regio (BON-regio) te benoemen in combinatie met het aanwijzen van deze regio als stedelijk knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) is voor de provincie Gelderland een reden om in een informele, regionale 'soft space setting' een ontwikkelingsvisie op te (laten) stellen. Die visie ligt aan de basis van latere formele plannen zoals het Streekplan Gelderland (1996) en het Regionaal Structuurplan KAN (1998). Na opwaardering van de Wgr-status van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen tot een Wgr-plus status in 2005 wordt de formele planningslijn voortgezet met het vaststellen van een nieuw Streekplan (2005) en een nieuw Regionaal plan van de stadsregio (2007). Zodoende leidt formele besluitvorming op nationale schaal over instelling van een BON-regio en aanwijzing als stedelijke knooppunt tot een informeel, in dit geval breed gedragen regionale visie die jarenlang doorwerkt in formele plannen op regionale en (inter)lokale schaal (zie tabel 6.9).

In de eindfase als de integrale plannen geoperationaliseerd gaan worden (vanaf 2008) ontstaan zoals hiervoor aangegeven 'eigen' sectorale trajecten voor groen, wonen, werken en mobiliteit. Het formele spoor wordt verlaten en per sector worden in een informele setting tussen direct betrokken actoren in subarena's afspraken gemaakt over uitvoering van de plannen. Voor de groene ontwikkeling van het middengebied tussen Arnhem en Nijmegen geldt daarbij de nuance van twee formele beslissingen: de toezegging van het rijk in de Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (2006) dat zo'n 50 % wordt bijgedragen in de grondverwervings- en inrichtingskosten (Ministerie van LNV & IPO, 2006a) en de instelling van een Openbaar Lichaam voor het groene gebied (Openbaar Lichaam Park Lingezegen, 2010) waarmee er binnen de Wgr-plus Stadsregio Arnhem-Nijmegen voor het regionale groengebied een afzonderlijke bestuurlijke constructie met 'eigen' actoren, netwerken en arena ontstaat. In de andere sectoren is die wettelijke basis er niet en komt de informele benadering tot uiting via overleg, onderlinge afspraken en bestuursakkoorden.

TABEL 6.9 Formele en informele spoor in de regio Arnhem-Nijmegen onderscheiden naar actoren en overheidslagen.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Informeel [1]		Formeel [3]		
			Rijk	Regio [2]	Rijk	Provincie	Gemeente
1	1995	Instelling BON-regio			●		
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant			●	●	●
	1996	Streekplan Gelderland				●	
	1998	Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015 incl. Uitvoeringsprogramma					●
	2000	Gebiedsperspectief Park Over-Betuwe		●			
	2003	Visie Stedelijk netwerk KAN		●			
	2005	Instelling Wgr-plus regio			●		
	2005	Nota Ruimte			●		
2	2005	Streekplan Gelderland				●	
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied			●	●	
	2007	Regionaal Plan 2005-2020				●	●
	2008	Masterplan Park Lingezegen en Bestuursovereenkomst		●			
	2009	Structuurvisie Gelderland (= streekplan van 2005)				●	
	2010	Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040		●			
	2011	Intergemeentelijke structuurvisie Park Lingezegen					●
	2011	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur			●	●	
	2011	Bestuursovereenkomst Verstedelijking en mobiliteit		●			
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte			●		
	2014	Omgevingsvisie Gelderland				●	

1) Strategische nota, visie, plan, studie, debat, onderzoek, overeenkomst etcetera (niet wettelijk). 2) Provincie, grote steden, samenwerkingsregio ('soft space' samenwerking). 3) Beleidsnota's en besluiten ruimtelijke ordening van rijk, Planologische Kernbeslissing, streekplan (tot 2008) of provinciale structuurvisie (vanaf 2008).

In tabel 6.10 wordt het verschil in gewicht aangegeven tussen de besluiten en documenten met vet gedrukt, de documenten die hebben geleid tot sleutelbesluiten. Van de getraceerde 18 documenten c.q. besluiten zijn er 8 die een sleutelrol hebben gespeeld bij de ruimtelijke toekomst van deze regio. De andere formele en informele documenten c.q. besluiten in de tussenliggende periode zijn inhoudelijk op de hoofdlijnen gelijk aan het bepalende besluit daarvoor.

TABEL 6.10 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Arnhem-Nijmegen zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen.

Fase	Jaar	Documenten c.q. besluiten	Toelichting
1	**1995**	**Instellen BON-regio incl. aanwijzing van KAN als stedelijk knooppunt**	De *Ontwikkelingsvisie KAN* (1993) is gericht op het ruimtelijk ondersteunen van de economische ontwikkelingsmogelijkheden met behoud en verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu. De 'bufferzone' tussen Arnhem en Nijmegen dient te worden omgevormd tot een 'verbindingszone' tussen beide steden. Het initiatief voor het opstellen van een ontwikkelingsvisie hangt samen met de (voorgenomen) instelling van het KAN als één van de zeven Besturen op Niveau (BON)-regio's in Nederland. De ontwikkelingsvisie wordt overgenomen in het streekplan (1996) en werkt gedetailleerd door in het *Regionaal Structuurplan KAN* (1998).
	1995	**Vinex uitvoeringsconvenant**	
	1996	Streekplan Gelderland	
	1998	**Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015 incl. Uitvoerings-programma**	
	2000	Gebiedsperspectief Park Over-Betuwe	
	2003	Visie stedelijk netwerk KAN	
	2005	Instellen Wgr-plus regio	
	2005	Nota Ruimte	
2	**2005**	**Streekplan Gelderland**	Het streekplan (2005) en het *Regionaal Plan 2005-2020* (2007) worden in onderlinge wisselwerking opgesteld waardoor ze in essentie weinig van elkaar verschillen. Het regionaal plan is het formele uitwerkingsplan van het streekplan op het (inter) lokale schaalniveau. Het *Masterplan Park Lingezegen* (2008) en de *Verstedelijkingsvisie (2011)* incl. bestuursakkoorden zijn sectorale uitwerkingen van deze plannen en zijn bepalend voor de realisering van de integrale plannen. De *Omgevingsvisie Gelderland (2014)* hanteert de rijksladder voor duurzame verstedelijking voor nieuwe stedelijke uitbreidingen. Dit werkt door naar het lokale schaalniveau.
	2006	**Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied**	
	2007	**Regionaal Plan 2005-2020**	
	2008	**Masterplan Park Lingezegen en Bestuursovereenkomst**	
	2009	Structuurvisie Gelderland (= streekplan van 2005)	
	2010	Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040	
	2011	Intergemeentelijke structuurvisie Park Lingezegen	
	2011	Bestuursakkoord decentralisatie natuur	
	2011	**Verstedelijkingsvisie en Bestuursovereenkomst Verstedelijking en Mobiliteit**	
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	
	2014	Omgevingsvisie Gelderland	

Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond

In de beginfase van het proces ligt, zoals blijkt uit tabel 6.11 het accent op het vaststellen van formele plannen en het nemen van formele besluiten. Rijksoverheid, provincie en samenwerkende gemeenten nemen afwisselend vanuit hun eigen bevoegdheid besluiten over de gewenste ontwikkeling van deze regio. Net als in de regio Arnhem-Nijmegen is ook in de regio Eindhoven het formele rijksbesluit om dit gebied als 'Besturen op Niveau regio (BON-regio)' te benoemen gecombineerd met het aanwijzen van deze regio als stedelijk knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) de aanleiding voor de provincie Noord-Brabant om een formeel Uitwerkingsplan voor de Stadsregio Eindhoven-Helmond (1995) vast te stellen. Daarin worden de afspraken die rijk en regio met elkaar maken over de uitvoering van de Vinex nota voor deze regio opgenomen (Ministerie van VROM & V en W, 1995b). Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) doet wat ze moet doen. Ze stelt een formeel regionaal structuurplan vast in 1997 en herhaalt dat in 2004. Saillant is dat informeel veel discussie is over nieuwe infrastructuur in het gebied tussen Eindhoven en Helmond om daarmee de 'Kleine Ruit om Eindhoven' te sluiten. Het leidt niet tot overeenstemming en is niet zichtbaar in het Regionaal structuurplan dat in 2004 wordt vastgesteld.

Na opwaardering van de Wgr-status van de samenwerkingsregio tot een Wgr-plus status in 2005 verschuift het accent in fase 2 naar informele planvorming in een 'soft space' setting. De onderlinge afstemming en wisselwerking tussen actoren in achtereenvolgende planprocessen is groot. Over de inhoud van de visies, plannen en programma's denken de actoren in essentie hetzelfde. Slechts (de herziening van) het streekplan (2011) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) van het rijk zijn formele nota's die overigens inhoudelijk aansluiten bij de andere plannen.

Nadat de Metropoolregio Eindhoven (MRE) in 2015 is gevormd wordt de lijn van het opstellen van informele plannen, programma's en agenda's doorgetrokken. Met name regionale actoren als de MRE en de Stichting Brainport versterken de informele werkverbanden en positioneren zich als één regio richting de rijksoverheid.

TABEL 6.11 Formele en informele spoor in de regio Eindhoven-Helmond onderscheiden naar actoren en overheidslagen.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Informeel [1]		Formeel [3]		
			Rijk	Regio [2)]	Rijk	Provincie	Gemeente
1	1995	Instelling regio Eindhoven als BON-regio			●		
	1995	Uitwerkingsplan voor Stadsregio Eindhoven-Helmond				●	
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant			●	●	●
	1997	Regionaal structuurplan voor de Stadsregio Eindhoven					●
	2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven					●
	2004	Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant				●	
	2005	Reconstructieplan De Peel				●	
	2005	Opwaardering van SRE naar Wgr-plus regio			●		
	2005	Nota Ruimte			●		
2	2007	Het geniale landschap; ruimtelijke scenario's voor Brainport	●	●			
	2008	MIRT Verkenning Zuidoostvleugel Brabanstad incl. Bereikbaarheidsstudie	●	●			
	2009	Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven		●			
	2010-2011	Structuurvisie provincie Noord-Brabant en Herziening Structuurvisie deel D Brainport Oost				●	
	2011	Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa		●			
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte			●		
	2013	MIRT gebiedsagenda	●	●			
	2014–2015	Structuurvisie en Deelstructuurvisie De Ruit				●	

>>>

TOC

TABEL 6.11 Formele en informele spoor in de regio Eindhoven-Helmond onderscheiden naar actoren en overheidslagen.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Informeel [1]		Formeel [3]		
			Rijk	Regio [2)]	Rijk	Provincie	Gemeente
3	2015	Instelling Metropoolregio Eindhoven (MRE)			●		
	2015	Regionale agenda 2015-2018 MRE		●			
	2015	Brainport next generation		●			
	2015	Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019		●			
	2016	Versnellingsafspraken provincie en Regio Zuidoost-Brabant		●			
	2016-2017	Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS) en Uitvoeringsprogramma	●				
	2017	Brainport nationale Actie-agenda		●			
	2017	Integrale Strategie Ruimte		●			
	2018	Omgevingsvisie				●	
	2019	Samenwerkingsakkoord 2019-2022 en jaarlijks Werkprogramma		●			
	2019	Afspraak BO-MIRT: Onderzoek Verstedelijking & Bereikbaarheid Brainportregio	●	●			

1) Strategische nota, visie, plan, studie, debat, onderzoek, overeenkomst etcetera (niet wettelijk). 2) Provincie, grote steden, samenwerkingsregio ('soft space' samenwerking). 3) Beleidsnota's en besluiten ruimtelijke ordening van rijk, Planologische Kernbeslissing, streekplan (tot 2008) of provinciale structuurvisie (vanaf 2008).

In tabel 6.12 wordt het verschil in gewicht aangegeven tussen de besluiten en documenten, met vet gedrukt, de documenten die aangemerkt kunnen worden als sleutelbesluit. In dit gebied zijn 10 van de 28 getraceerde besluiten aan te merken als sleutelbesluiten waarvan er 4 een wettelijke status hebben. Alle andere formele en informele documenten c.q. besluiten in de tussenliggende periode zijn inhoudelijk op de hoofdlijnen gelijk aan het bepalende besluit daarvoor.

TABEL 6.12 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Eindhoven-Helmond zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen.

Fase	Jaar	Documenten c.q. besluiten	Toelichting
1	**1995**	**Instelling regio Eindhoven als BON-regio incl. aanwijzing van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) als stedelijk knooppunt**	Het rijk wijst de Stadsregio Eindhoven met instemming van de regionale actoren aan als '*Besturen op niveau regio* (BON-regio, 1995). Daarmee krijgt de regio extra bevoegdheden voor de ruimtelijke ordening zoals het vaststellen van een regionaal structuurplan. De aanwijzing als BON-gebied valt samen met de vaststelling van het provinciale *Uitwerkingsplan Stadsregio Eindhoven-Helmond* (1995). De SRE geeft een verdere detaillering hieraan en stelt het *Regionale structuurplan* (1997) vast waarin de afspraken uit het Vinex convenant zijn verwerkt.
	1995	**Uitwerkingsplan Stadsregio Eindhoven-Helmond**	
	1995	**Vinex uitvoeringsconvenant**	
	1997	Regionaal structuurplan voor SRE	
	2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven/Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant	
	2004	Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant	
	2005	Reconstructieplan De Peel	
	2005	Opwaardering van SRE naar Wgr-plus regio	
	2005	Nota Ruimte	
2	2007	Het geniale landschap; ruimtelijke scenario's voor Brainport	De *MIRT-Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad* (2008) kent veel waarde toe aan het behoud van het groene middengebied c.q. het Rijk van Dommel en Aa tussen Eindhoven en Helmond. Voorgenomen wegtracés worden geschrapt. De *MIRT-Verkenning* (2008) werkt door in de provinciale *Structuurvisie deel D Brainport Oost* (2011) en in de *Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa* (2011) van de gemeenten in dit gebied. Met elkaar zijn deze documenten c.q. besluiten bepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling van het middengebied.
	2008	**MIRT Verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad incl. Bereikbaar-heidsstudie**	
	2009	Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven	
	2010-2011	**Structuurvisie provincie Noord-Brabant en Herziening Struc-tuurvisie deel D Brainport Oost**	
	2011	**Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa**	
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	
	2013	MIRT gebiedsagenda	
	2014-2015	Structuurvisie en Deelstructuurvisie De Ruit	

>>>

TABEL 6.12 De vet gedrukte documenten en besluiten in de regio Eindhoven-Helmond zijn de sleuteldocumenten c.q. besluiten die het meeste gewicht in de schaal leggen.

Fase	Jaar	Documenten c.q. besluiten	Toelichting
3	**2015**	**Instelling van Metropoolregio Eindhoven (MRE)**	Na instelling van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) in 2015 en de versterkte samenwerking in de Stichting Brainport is op het terrein van de economische ontwikkeling de *Brainport nationale Actie-agenda* (2017) een belangrijk middel om afspraken te maken met het rijk over hun financiële bijdrage aan de regio. Parallel hieraan is de *Integrale strategie ruimte* (2017) van de MRE de herijkte ruimtelijke component van de gewenste ontwikkeling van de regio.
	2015	Regionale agenda 2015-2018	
	2015	Brainport next generation	
	2015	**Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019**	
	2016	Versnellingsafspraken provincie en Regio Zuidoost-Brabant	
	2016-2017	Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS) en Uitvoeringsprogramma	
	2017	**Brainport nationale Actie-agenda**	
	2017	**Integrale Strategie Ruimte**	
	2018	Provinciale Omgevingsvisie	
	2019	Samenwerkingsakkoord 2019-2022 en jaarlijks Werkprogramma	
	2019	Afspraak BO-MIRT: Onderzoek Verstedelijking & Bereikbaarheid Brainportregio	

Discussie

De onderzochte beleidspraktijken laten zien dat in zijn algemeenheid informeel overleg en formele besluitvorming volgtijdelijke sporen zijn waarbij de besluitvorming in het niet-wettelijke spoor wordt verankerd in het wettelijke document. Overeenstemming in het informele spoor kan worden gezien als een voorwaarde om tot een afgewogen, gedragen, formele vaststelling van een visie, plan of programma te komen. In de onderzochte beleidspraktijken zijn echter wel verschillen te onderkennen.

In de regio Arnhem-Nijmegen en in de regio Eindhoven zijn formele rijksbesluiten – de aanwijzing van de regio als nationaal stedelijk knooppunt en instelling als Besturen op Niveau regio (BON-regio) – aanleiding tot het in informele setting voorbereiden van visies, plannen en programma's die lange tijd doorwerken in formele plannen als het streekplan en het regionaal structuurplan van de betreffende stadsregio. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ligt in de eerste jaren van de planvorming het accent op het informele spoor waarbij rijk en regionale actoren in een intensief proces van onderhandelen tot overeenstemming komen over de toekomstige ontwikkeling van dit gebied. Gaandeweg het proces verschuift hier het accent van 'soft space' naar

'hard space' omgeving wat inhoudt dat het overleg en de afspraken in de informele omgeving in wettelijke planfiguren door uitvoerende instanties die een wettelijke status hebben worden overgenomen. In de regio Eindhoven krijgt het informele spoor na 2005 de overhand en is er nog maar nauwelijks sprake van het vastleggen van afspraken in een formeel plan. Dit duidt op een hoge mate van overeenstemming die niet noodzakelijkerwijs in een formeel besluit dient te worden vastgelegd. In de regio Arnhem-Nijmegen ontstaan bij de realisering van de plannen per sector afzonderlijke sporen van informele, (inter)lokale afspraken die later in formele bestemmingsplannen worden vastgelegd. Dit kan duiden op een gebrek aan (voldoende) overeenstemming. Voor het regionale groengebied geldt de kanttekening dat planvorming en uitvoering wordt geformaliseerd in een formele bestuursstructuur op wettelijke basis. In de regio Eindhoven blijkt een informele samenwerkingsovereenkomst aanvankelijk afdoende om het groene gebied te behouden. Bij de realisering van de plannen valt echter de informele samenwerking uiteen, omdat meerdere gemeenten de kosten niet (meer) vinden opwegen tegen de baten.

De status van een plan – zo blijkt uit de onderzochte beleidspraktijken – is geen garantie dat het plan van invloed is voor de toekomst van een gebied. Sommige besluiten – zowel formele als informele – leiden tot een koerswijziging van het ruimtelijke beleid voor de regio, tot een verdieping van de koers of tot uitvoering van het beleid. Ca. 30 tot 40 % van de besluiten zijn aan te merken als sleutelbesluiten en 10 tot 25 % van alle besluiten hebben een formele status. Daarmee wordt bevestigd dat slechts een deel van de besluiten een bepalende rol hebben en dat zulks niet afhankelijk is van de (in)formele status van de besluiten of plannen. Dat er desondanks veel meer plannen worden vastgesteld en besluiten worden genomen die weinig tot niets veranderen aan de gekozen koers kan worden gezien als het (bij) product van de netwerksturing met in de regel een diversiteit aan actoren.

De conclusie is dat het formele en informele spoor een wisselwerking laten zien, waarbij het informele spoor meestal vooraf gaat aan het formele traject van planning en besluitvorming. Niet in alle fasen van het planvormingsproces is er echter sprake van een formeel en informeel spoor. Overeenstemming in het informele spoor kan worden gezien als een voorwaarde om tot een afgewogen, gedragen, formele vaststelling van een visie, plan of programma te komen. Soms zoals in de regio Eindhoven blijkt overeenstemming die is bereikt in een informele setting voldoende en vindt formele bevestiging nauwelijks plaats. Voorts geldt dat slechts een deel van de besluiten bepalend zijn voor de regionale ontwikkeling en dat het niet afhankelijk is van de (in)formele status van de besluiten of plannen. Informele besluitvorming via netwerken leidt tot een substantieel aantal achtereenvolgende besluiten van instanties c.q. actoren waarvan de toegevoegde waarde voor de ruimtelijke ontwikkeling beperkt is.

6.2.4 Instrumentatie

Vooraf

In een theoretische planningssituatie is sprake van het inzetten van een mix van ‘harde’ en ‘zachte’ instrumenten. Bij een informele ‘soft space’ samenwerking in netwerken domineren zachte instrumenten zoals communicatie en overleg met bijvoorbeeld een overeenkomst en programma als product. Dit functioneert theoretisch naast en in wisselwerking met het inzetten van harde instrumenten als een formeel planfiguur, eigendom en/of een financiële bijdrage als stuurmiddelen bij de realisering van het plan. In de fase van planvorming en realisering beschikken actoren in een theoretische situatie zowel over harde als zachte instrumenten.

Beleidspraktijk regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

De uitgangspositie bij de start van het project ligt vast in het streekplan inclusief de toezegging van het rijk voor de financiering van een grootschalig bos- en recreatiegebied Bentwoud. Beide besluiten kunnen als‘hard’ worden aangemerkt. Tijdens het hele planningsproces worden veel ‘zachte’ instrumenten ingezet zoals het afsluiten van een convenant, communicatie & overleg, afspraken over principes en uitgangspunten voor het op te stellen plan, procesafspraken. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda is veel geïnvesteerd in communicatie met de bevolking vooral tijdens het opstellen van de structuurvisie en het structuurplan. Communicatie en participatie vindt plaats met actoren op alle schaalniveaus. De plannen boden aan de burgers garanties voor het eigen voorzieningenniveau van school, kerk, supermarkt en nieuwe natuur (Provincie Zuid-Holland, 2018).

Naast de inzet van het‘zachte’ instrumentarium worden ook‘harde’ instrumenten gebruikt om visies en plannen te realiseren. Dit type instrument kent ofwel een wettelijke grondslag zoals een formele bevoegdheid om een plan vast te stellen of juridische regelgeving toe te passen dan wel is het van financiële aard bijvoorbeeld een subsidie. Ook grondeigendom kan worden aangemerkt als een hard instrument voor realisering van het beleid. Harde instrumenten die zijn gebruikt in deze regio zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten en het instellen van een publieke Grondbank waarin met risicodragend kapitaal de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de grondgebiedgemeenten hebben geïnvesteerd in strategische grondverwerving als eerste stap voor de aanleg van nieuwe gebieden voor groen, wonen of werken of voor aanleg van nieuwe wegen. Ook zijn financiële toezeggingen teruggedraaid wat heeft geleid tot aanpassing van een bestemmingsplan.

Voor de financiering van nieuwe groengebieden is in Zuidvleugelverband een groen onderhandelingsakkoord gesloten tussen de provincie Zuid-Holland en de vijf samenwerkingsgebieden (BPZ, 2006) waarop het rijk heeft besloten onder gelijktijdige decentralisatie de middelen voor uitvoering grotendeels beschikbaar te stellen aan de provincie. Vijf jaar later besluit het rijk echter tot een bezuiniging op de groenstructuur en sluit met het IPO een onderhandelingsakkoord over decentralisatie van natuur waarmee de eerdere toezegging grotendeels ongedaan wordt gemaakt (Ministerie van LNV & IPO, 2011). De 'harde' toezegging van het rijk blijkt dus in de praktijk niet hard genoeg te zijn. Dit wordt versterkt doordat uit het zogenoemde 'Nota Ruimte-budget' voor de versnelling van de groenstructuur de rijksbijdrage van 13 naar 8 mln. wordt verlaagd vanwege de generieke verlaging van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG-budget) door het rijk met als gevolg het schrappen van een deel van de groenstructuur in de Zuidplaspolder. Daarmee werkt de verlaging van het ILG-budget door het rijk c.q. het Ministerie van LNV extra door naar de omvang van de groenstructuur, omdat de beoogde versnelling van de groenstructuur via het Nota Ruimte-budget (van het Ministerie van VROM, later Ministerie van I en M) daarmee deels ongedaan wordt gemaakt. Daar staat tegenover dat relatief weinig nieuwe weginfrastructuurprojecten zijn vervallen. Ondanks de stagnerende woningbouw zijn voor de weginfrastructuur substantiële rijksbijdragen beschikbaar gebleven. De gerealiseerde infrastructuur in de Zuidplaspolder is in verhouding tot de andere stagnerende ontwikkelingen groot.

Bovengenoemde voorbeelden van 'harde' instrumenten kunnen worden aangevuld met het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP), de streekplanherziening Zuidplas en de afspraken in de Regionale Ontwikkelings Organisatie (ROZ) om via financiële bovenplanse verevening tekorten op de hoofdplanstructuur af te dekken en bestemmingsplannen tussen gemeenten op elkaar af te stemmen.

Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen

De stadsregio is met haar Besturen op Niveau en later Wgr-plus status een van de belangrijkste actoren in het proces van planvorming. In samenwerking met de provincie en actoren uit het maatschappelijk veld maakt ze plannen die een groot draagvlak hebben. In de planfase heeft de stadsregio een 'hard' instrument als het intergemeentelijke structuurplan beschikbaar, maar deze mogelijkheid gaat verloren als in 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht wordt. Om de plannen gerealiseerd te krijgen beschikt de stadsregio daarna alleen over 'zachte' instrumenten zoals afstemming, programmering, monitoring en voortgangsbewaking (SAN, 2007). Het merendeel van de projecten voor nieuwe woongebieden, bedrijventerreinen, kantoren en glastuinbouw wordt uitgevoerd door gemeenten die

een‘hard‘instrument als een bestemmingsplan of grondeigendom kunnen inzetten, door private actoren die de financiering organiseren dan wel door een eigenstandig Openbaar Lichaam voor het regionale groengebied dat een substantiële financiële bijdrage krijgt van de rijksoverheid voor realisering van de plannen. Het ontbreekt de stadsregio echter aan‘harde’ instrumenten om in de fase van realisatie van het plan een sturende rol te kunnen spelen. Dit geldt in mindere mate voor de provincie die – zij het indirect – wel ‘harde’ instrumenten zoals goedkeuring, vergunningverlening, handhaving en subsidies beschikbaar heeft in de uitvoeringsfase (Provincie Gelderland, 2005). De provincie verhoogt haar financiële bijdrage voor het regionale groengebied als het rijk haar eerdere financiële toezegging niet volledig nakomt. Provincie en stadsregio moeten voorts accepteren dat het rijk de rijksbufferzones – Park Lingezegen is eerder als zodanig aangewezen – decentraliseert naar de provincies zonder dat de bijbehorende financiële middelen daarvoor worden overgedragen. De conclusie is dat de stadsregio onvoldoende mogelijkheden heeft om de afspraken die ze met de gemeenten maakt ook dwingend aan de gemeenten op te leggen.

Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond

In deze regio ligt het accent op het inzetten van ‘zachte’ instrumenten, vooral in de vorm van uitvoerings- en investeringsprogramma’s voor infrastructuur en groen. ‘Hard’ instrumentarium zoals een regionaal structuurplan of (de regionale uitwerking van) het streekplan komt veel minder voor. Net als in de Wgr-regio Arnhem-Nijmegen gaat voor het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) het intergemeentelijke structuurplan als ‘hard’ instrument verloren als in 2008 de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht wordt. Om na 2008 de plannen uit te kunnen voeren beschikt de SRE daarna alleen over ‘zachte’ instrumenten. In de laatste fase waarin de ‘triple helix’ samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen in de Stichting Brainport wordt versterkt, worden vrijwel alleen actieagenda’s, uitvoeringsprogramma’s en dergelijke opgesteld. Een formele status hebben ze niet, maar ze ontlenen hun kracht aan de overeenstemming die er is tussen de regionale actoren. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking in het Rijk van Dommel en Aa c.q. het groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond waar de gebiedsgemeenten en waterschappen een ‘zachte’ overeenkomst sluiten over uitvoering van groene en blauwe projecten en een centrale uitvoeringsorganisatie instellen. Het samenwerkingsverband in de regio Eindhoven beschikt na 2008 net als in de regio Arnhem-Nijmegen alleen over ‘zacht’ uitvoeringsinstrumentarium zoals afstemming, programmering, monitoring en dergelijke. Dat vormt geen beletsel om in deze regio samen met andere overheden, de private sector en onderwijs- en kennisinstellingen gezamenlijk te blijven optrekken.

Discussie

‘Zachte’ instrumenten zoals overeenkomsten, principes & uitgangspunten voor een plan, communicatie & overleg komen in alle drie regio’s tijdens het hele planproces voor. In de planvormingsfase wordt aanvankelijk in alle regio’s een mix van ‘harde’ en ‘zachte’ instrumenten ingezet, maar na het van kracht worden van de nieuwe Wro in 2008 verliezen de beide Wgr-plus regio’s Arnhem-Nijmegen en Eindhoven hun formele bevoegdheid om een intergemeentelijk structuurplan vast te stellen. Daarmee hebben ze geen mogelijkheid meer om de gezamenlijke afspraken dwingend aan afzonderlijke gemeenten op te leggen. In de Stadsregio Arnhem-Nijmegen ligt de sturende rol bij de realisering van de plannen vooral bij de gemeenten en de provincie. Gemeenten nemen in hun‘harde’ bestemmingsplannen nieuwe woongebieden en bedrijvenlocaties op. De twee grondgebiedgemeenten van het regionale groengebied stellen een gemeenschappelijke structuurvisie en bestemmingsplan vast. De provincie Gelderland zet haar‘harde’ financiële instrumentarium in nadat het rijk haar eerdere toezegging om substantieel bij te dragen aan de realisering van het regionale groengebied niet volledig nakomt. De stadsregio kan alleen zachte instrumenten inzetten zoals overeenkomsten, principes & uitgangspunten voor een plan, communicatie & overleg. In de regio Eindhoven gaat men anders om met het ontbreken van harde uitvoeringsinstrumenten. Daar is versterkte samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en kennis- en onderwijsinstellingen in de regio de sleutel om tot een gezamenlijke uitvoeringsagenda voor de Brainport te komen. De regio trekt via de Stichting Brainport gezamenlijk op richting de rijksoverheid en weet daarmee een financiële toezegging in een regiodeal te bereiken.

In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda hebben externe factoren en interne beleidsaanpassingen invloed op de uitvoering van de plannen. Bij de overgang naar de fase van planrealisatie worden‘harde’ instrumenten zoals grondeigendom (van een publieke grondbank), planologische planfiguren van provincie (streekplan) en gemeenten (bestemmingsplan) en financiële toezeggingen van met name de rijksoverheid benut om de plannen gerealiseerd te krijgen. Met name het financiële instrumentarium van het rijk is echter in staat om na een bezuinigingstaakstelling een formeel vastgesteld plan zoals een bestemmingsplan weg te drukken. Bij de planrealisatie is de financiële sturing een sterker instrument dan de planologische sturing en grondeigendom. Dat wordt wellicht veroorzaakt doordat de ruimtelijke ordening bij realisering van integrale visies en plannen vooral aan rijkszijde afhankelijk is van programma’s en/of financiële stromen van sectoren zoals mobiliteit, natuurontwikkeling, energie etcetera die bij andere ministeries zijn ondergebracht. Het rijk ontbeert een integraal uitvoeringsinstrumentarium.

De conclusie is dat harde en zachte instrumenten veelal gezamenlijk worden ingezet, maar dat er daarbij verschillen zijn tussen de drie onderzochte beleidspraktijken en tussen de bevoegdheden van de betrokken actoren. Financiële sturing, interne beleidswijzigingen en externe factoren hebben een grotere invloed dan planologische regelingen en grondeigendom.

6.3 Handelingswijze van provincie

6.3.1 Inleiding

In voorgaande paragraaf 6.2 is het functioneren van actoren, netwerken en arena's in hun onderlinge samenhang geanalyseerd. Het functioneren van de provincie als een van de actoren in het netwerk wordt in het onderstaande uitgelicht. Onderzocht wordt hoe de provincie invulling heeft gegeven aan haar 'eigen handelingsdimensie' (Faludi & Mastop, 1988) en hoe ze haar bevoegdheden en competenties heeft gebruikt bij het beïnvloeden van opvattingen, houdingen en gedragingen van andere actoren. Er worden vier rollen onderscheiden waarmee het provinciaal handelen wordt geanalyseerd. De rollen sluiten elkaar niet uit, maar kunnen in verschillende combinaties naast elkaar voorkomen. De grenzen tussen de rollen zijn niet (altijd) scherp. In de tabellen 6.13, 6.14 en 6.15 wordt respectievelijk voor de provincies Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant de handelingsdimensie aangegeven.

De vier provinciale rollen

- Initiator: De provincie vindt dat een vraagstuk moet worden aangepakt of een initiatief van de grond moet komen. De provincie voert zelf uit of kan de realisatie bij anderen leggen. De provincie helpt om anderen in beweging te krijgen of te houden.
  Indicatoren: Agendavormer, eerste bedenker, katalysator, inspirator voor plan en/of proces;

- Coördinator en regisseur: Andere partijen spelen een rol, maar de provincie hecht er aan de regie te voeren over het resultaat.
  Indicatoren: Projectleider, creatief plannenmaker, stimulator, ideeëngenerator, mediator, draagvlak genereren;

- Facilitator: De provincie in de rol van participant die het belang ziet van het vraagstuk of het initiatief. De uitvoering ligt bij anderen. De provincie maakt het mede mogelijk.
  Indicatoren: Ondersteuner, weinig/niet sturend, procesbegeleider, kennisleverancier, (mede)financier/subsidiegever;

- Regulator: De provincie als wettelijk beleidsbepaler en besluitvormer die hecht aan het vraagstuk of initiatief. De provincie oefent via regelgeving en daaruit voortkomende acties direct invloed uit.
  Indicatoren: Regelgever, kadersteller, handhaver & toezichthouder, goedkeurder van plannen van derden.

6.3.2 Beleidspraktijk regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda

TABEL 6.13 De rollen van de provincie Zuid-Holland waarmee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Initiator	Coördinator	Facilitator	Regulator
1	1997	Instelling Platform Zuidvleugel	●	●	●	
	1998	Actualisering Vierde Nota Extra (Vinac)			●	
	1998–1999	Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam en Perspectief voor de Zuidvleugel	●	●	●	
	2001	Verkenning Driehoek RZG	●	●		
	2002	Landsdeelconvenant West			●	
	2002	Vijfde Nota RO en Stellingnamebrief			●	
	2002	Structuurschema Groene Ruimte 2			●	
	2003	Deelstroomgebiedvisie Midden-Holland	●	●		
	2003	Streekplan Zuid-Holland Oost	●	●	●	●
2	2004	Provinciale ruimtelijke structuurvisie	●	●	●	●
	2004	Interregionale Structuur Visie (ISV)		●		●
	2004	Publieke Grondbank en Wet Voorkeursrecht gemeenten (Wvg)			●	
	2005–2006	Nota Ruimte en Zuidvleugelbrief			●	
	2005	Perspectief en prioriteiten		●		
	2006	Intergemeentelijk Structuurplan (ISP)		●		
	2006	Zuidvleugel Zichtbaar Groener	●	●	●	
	2006	Bestuursovereenkomst ILG en prov. MJP Groen 2007-2013		●	●	●
	2006	Partiële herziening Streekplan (Zuidplas)	●	●	●	●
	2008	Regionale Ontwikkelings Organisatie Zuidplas (ROZ)		●		
3	2009	Aanvragen Nota Ruimte-budget		●		
	2009	Verordening bovenplanse verevening c.a.		●	●	
	2010	Visie op Zuid-Holland	●	●	●	●
	2011–2013	Ontwikkelingsstrategiekader (OSK)		●		
	2011–2012	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Provinciaal Investeringsprogramma Groene Ruimte	●	●	●	●
	2013	Structuurvisie Zuidplas 2030				●
	2013	Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit	●	●		●
	2013	Herijkingsnota Zuidplas	●	●		●
	2014	Visie Ruimte en Mobiliteit	●	●	●	●

TOC

In de eerste fase (1995-2003) ligt bij de provincie het accent op haar rol als initiator/inspirator voor de plannen op het bovenregionale schaalniveau van de Zuidvleugel en als coördinator van het regionale gebiedsproces dat wordt gevolgd. De provincie agendeert het vraagstuk van potentiele verstedelijkingsopties voor de post-Vinexperiode in een eigen discussienota (Provincie Zuid-Holland, 1994b). Ze vraagt en krijgt van het rijk van meet af aan de rol toebedeeld van coördinator en regisseur van het planningsproces dat in het informele'soft space' verband van het Platform Zuidvleugel vorm wordt gegeven. De provincie heeft een dubbelrol: verantwoordelijk voor de procescoördinatie en onderlinge afstemming tussen de actoren en als participant/onderzoeker verantwoordelijk voor de provinciale, inhoudelijke inbreng in de gebiedsontwikkeling. Bij het rijk en in de Zuidvleugel organiseert de provincie draagvlak voor haar verstedelijkingsoptie voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda wat op zichzelf ook spanning oplevert binnen de provincie vanwege haar rol als participant in zowel het Platform Zuidvleugel (verstedelijking in het Groene Hart onderzoeken) als in de Stuurgroep Groene Hart (geen verstedelijking in het Groene Hart mogelijk) (BPZ & Provincie Zuid-Holland, 1998, 1999; Stuurgroep Groene Hart, 1998a, 1998b). Dit resulteert uiteindelijk in een harde afspraak tussen rijk en de regionale Zuidvleugelactoren om een masterplan met een substantiële verstedelijkingsopgave op te stellen voor dit gebied waarbij de provincie haar inhoudelijke en coördinerende rol in de Zuidvleugel kan voortzetten (BCR, 2002). Als bestuurlijk partner formaliseert de provincie deze afspraak in het streekplan in de vorm van de aanduiding 'integrale ontwikkelingslocaties' voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda.

In de tweede fase (2004-2008) ligt het accent bij de provincie op haar rol als coördinator en regisseur van de planvorming. De provincie fungeert als projectleider voor de regionale visie, het intergemeentelijke structuurplan en de ontwikkelingsorganisatie en werkt in een regionale arena met een groot aantal actoren aan deze opgaven (Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, 2004b, 2004c, 2004e, 2006, 2008b). Het kost de provincie moeite om actoren als rijksbouwmeester, Tweede Kamerleden en waterschapdeskundigen ervan te overtuigen om in de diepste polder van Nederland een omvangrijk aantal nieuwe woningen te bouwen. Inspiratie, kennis van buiten en creativiteit van plannenmakers worden ingezet om het draagvlak in het netwerk te vergroten (Colombo et al., 2018). Tegelijkertijd heeft de provincie een tweede rol en brengt haar eigen provinciale standpunt in als participant in het planvormingsproces. De sturende visies, plannen en afspraken in deze fase zijn in een regionale multi-actor en multi-level omgeving opgesteld en dragen het stempel van de bestuurlijke Stuurgroep Driehoek RZG–Zuidplas. Parallel hieraan coördineert de provincie eveneens in de informele'soft setting' van de Zuidvleugel de afspraken over het Meerjarenprogramma groen. Na decentralisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt de regierol

voor de groene programmering bij de provincie gelegd. Daarmee krijgt de provincie weer een dubbelrol, omdat ze ook verantwoordelijk wordt voor de realisering van enkele grote, regionale groenprojecten. Zodoende is de zichtbaarheid van de provincie wellicht minder groot, maar beïnvloedt ze via haar coördinerende rol in Zuidvleugelverband de ontwikkeling van de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. In haar rol van formele, regionale bestuurder stelt de provincie de plannen die na gezamenlijk overleg zijn overeengekomen in eigen gelederen vast.

In de derde fase (2009-2014) zet de provincie aanvankelijk haar coördinerende rol door, maar initieert ook beleidswijzigingen die de gebiedsontwikkeling in een ander stadium brengen. Meerdere externe factoren hebben een grote invloed op de toekomst van dit gebied:

- de financiële crisis en een terugval in de economie vanaf 2008;
- als gevolg daarvan een verminderde marktvraag voor woningen en bedrijventerreinen;
- een bezuiniging op de groenstructuur (Ministerie van BZK et al., 2011).

De provincie initieert twee beleidswijziging waarbij de marktvraag bepalend wordt voor de woningvraag en tegelijkertijd het bouwen in bestaand stedelijk gebied – een wijziging die van de rijksoverheid uitgaat – voorrang krijgt (Provincie Zuid-Holland, 2013a). Deze beleidswijzigingen in combinatie met de externe aanleidingen doen de toekomst van dit gebied van kleur verschieten. De Zuidplaspolder verliest haar regionale functie voor het opvangen van de groei van de Zuidvleugel, de toename van woningen, bedrijven en natuur- en recreatiegebied voor het aangrenzende stedelijke gebied (Provincie Zuid-Holland, 2013b). Waar de provincie eerder initiator was voor een regionale visie en het maken van een intergemeentelijk plan op de regionale schaal, is ze nu de initiatiefnemer voor de overdracht naar het lokale schaalniveau en treedt ze terug als coördinator van deze gebiedsontwikkeling. De provinciale rol wordt – naast de reguliere wettelijke taken – beperkt tot die van grondeigenaar middels haar deelname in de publieke Grondbank. Het opheffen van de regionale uitvoeringsorganisatie voor de Zuidplas is kenmerkend voor het verlaten van de multi-level en multi- actor aanpak. De provincie kiest er nadrukkelijk voor om de ontwikkelingsorganisatie voor dit gebied niet in de 'mottenballen' te leggen, maar besluit deze op te heffen. Gezien de grote verstedelijkingsopgave die niet volledig in het bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, zou men deze buitenstedelijke locatie in de toekomst weer nodig kunnen hebben.

6.3.3 Beleidspraktijk regio Arnhem-Nijmegen

TABEL 6.14 De rollen van de provincie Gelderland waamee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Initiator	Coördinator	Facilitator	Regulator
1	1995	Instellen BON-regio incl. aanwijzing van KAN als stedelijk knooppunt			●	
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant			●	
	1996	Streekplan Gelderland	●	●	●	●
	1998	Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015 incl. Uitvoeringsprogramma			●	
	2000	Gebiedsperspectief Park Over-Betuwe			●	
	2003	Visie stedelijk netwerk KAN			●	
	2005	Instellen Wgr-plus regio				
	2005	Nota Ruimte			●	
2	2005	Streekplan Gelderland	●	●	●	●
	2006	Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied			●	
	2007	Regionaal Plan 2005-2020			●	
	2008	Masterplan Park Lingezegen en Bestuursovereenkomst	●	●	●	●
	2009	Structuurvisie Gelderland (= streekplan van 2005)	●	●	●	●
	2010	Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040			●	
	2011	Intergemeentelijke structuurvisie Park Lingezegen	●			
	2011	Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur			●	
	2011	Verstedelijkingsvisie en Bestuursovereenkomst Verstedelijking en mobiliteit			●	
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte			●	
	2014	Omgevingsvisie Gelderland	●	●	●	●

In de aanloop van het ontwikkelingstraject heeft het rijk de regio Arnhem-Nijmegen aangewezen als stedelijk knooppunt (Ministerie van VROM, 1988) en wil ze de regio de bestuurlijke status geven van Besturen op Niveau regio. De provincie ondersteunt dit en ziet het als reden voor het initiëren van een regionale ontwikkelingsvisie voor het stedelijk knooppunt die met een breed scala aan overheids- en maatschappelijke actoren wordt opgesteld. De provincie stelt de visie vast en neemt deze vervolgens in 1996 over in haar streekplan waarmee het formeel beleid wordt (Provincie Gelderland, 1996). De provincie biedt voor de detaillering en verdere uitwerking van haar ruimtelijk beleid veel ruimte aan de regio, in dit geval de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. In achtereenvolgende plannen van zowel provincie als stadsregio blijft het

planconcept intact (Provincie Gelderland, 2005; SAN, 2007) waarmee geconstateerd kan worden dat een oorspronkelijk initiatief – het vaststellen van een regionale ontwikkelingsvisie in 1993 – tot tegen 2010 doorwerkt in de vervolgplannen. De provincie vult de 'eigen handelingsdimensie' terughoudend in door haar wettelijke bevoegdheden als coördinator en regulator beperkt te gebruiken en heeft vooral als participant c.q. facilitator in planprocessen van de stadsregio en het rijk informeel acties ondernomen om opvattingen en gedragingen van andere actoren te beïnvloeden.

In de loop van fase 2 (2005-2015) gaan de integrale plannen over in sectorale uitwerkingen voor wonen, werken, mobiliteit en groen. De provincie is alleen initiator en coördinator voor haar eigen planfiguren, maar ze initieert en coördineert anderzijds de bestuurlijke samenwerking en planvorming voor het regionale groengebied. Bij de realisatie van de plannen voor verstedelijking ligt de leidende rol bij de stadsregio, maar meer nog bij de uitvoerende gemeenten. De provincie maakt minder gebruik van haar 'eigen handelingsdimensie' om bijvoorbeeld het regionale planconcept met een accent op het verstedelijken van het middengebied van de S-as in stand te houden. Ze is in haar rol als facilitator slechts een van de participanten waar het wonen, werken en infrastructuur betreft. De provincie geeft veel beslisruimte weg aan de lokale actoren, ook in haar eigen omgevingsvisie (Provincie Gelderland, 2014).

6.3.4 Beleidspraktijk regio Eindhoven-Helmond

TABEL 6.15 De rollen van de provincie Noord-Brabant waarmee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Initiator	Coördinator	Facilitator	Regulator
1	1995	Instelling regio Eindhoven als Besturen op Niveau regio (BON-regio)			●	
	1995	Uitwerkingsplan voor Stadsregio Eindhoven-Helmond	●	●	●	●
	1995	Vinex uitvoeringsconvenant			●	
	1997	Regionaal structuurplan voor Stadsregio Eindhoven			●	
	2004	Regionaal structuurplan regio Eindhoven			●	●
	2004	Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant	●	●	●	●
	2005	Reconstructieplan De Peel		●		●
	2005	Opwaardering van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) naar Wgr-plus regio			●	
	2005	Nota Ruimte			●	
2	2007	Het geniale landschap; ruimtelijke scenario's voor Brainport			●	
	2008	MIRT Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad			●	
	2009	Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven			●	
	2010–2011	Structuurvisie provincie Noord-Brabant en Herziening Structuur-visie deel D Brainport Oost	●	●	●	●
	2011	Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa			●	
	2012	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte			●	
	2013	MIRT gebiedsagenda			●	
	2014–2015	Structuurvisie en Deelstructuurvisie De Ruit		●	●	●

>>>

TABEL 6.15 De rollen van de provincie Noord-Brabant waarmee zij op de achtereenvolgende beslismomenten invulling geeft aan haar handelingsdimensie.

Fase	Jaar	Document c.q. besluit	Initiator	Coördinator	Facilitator	Regulator
3	2015	Instelling van Metropoolregio Eindhoven (MRE)				
	2015	Regionale agenda 2015-2018			●	
	2015	Brainport next generation				
	2015	Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019				
	2016	Versnellingsafspraken provincie en Regio Zuidoost-Brabant	●	●		
	2016–2017	Ruimtelijk-economische Ontwikkelstrategie (REOS) en Uitvoeringsprogramma				
	2017	Brainport Nationale Actie-agenda			●	
	2017	Integrale Strategie Ruimte			●	
	2018	Provinciale Omgevingsvisie	●	●	●	●
	2019	Samenwerkingsakkoord 2019-2022 en jaarlijks Werkprogramma (= nieuwe Regionale Agenda)				
	2019	Afspraak BO-MIRT: Onderzoek Verstedelijking & Bereikbaarheid Brainportregio	●	●		

In fase 1 (1995-2005) stelt de provincie Noord-Brabant een uitwerkingsplan van het streekplan vast voor de Stadsregio Eindhoven-Helmond (Provincie Noord-Brabant, 1995). Zij is de initiatiefnemer en coördinator van dit plan. Dit gaat samen met het rijksinitiatief om het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) – de fusie van de Stadsregio Eindhoven en het Gewest Helmond – als Besturen op Niveau regio aan te wijzen. De ambitie van het rijk is dat zodoende beter uitwerking kan worden gegeven aan het rijksbeleid om deze regio uit te bouwen tot een (inter) nationaal economisch kerngebied en tegelijkertijd de kwaliteit van het woon- en leefmilieu en van het natuurlijk milieu te verhogen. De provincie faciliteert dit in haar uitwerkingsplan, ziet het groene gebied tussen Eindhoven en Helmond als een gebied dat bescherming behoeft, maar stemt net als het samenwerkingsverband SRE in met verdergaande verstedelijking en potentiële doorsnijdingen met nieuwe infrastructuur in dit groene gebied.

De rol van de provincie is vanaf fase 1 vooral die van facilitator/participant die veel ruimte laat aan het regionale samenwerkingsverband om de plannen uit te werken. Dit loopt door tot in fase 2 (2005-2015) waarbij er veel afstemming en overeenstemming is tussen de provinciale en (inter)lokale actoren. Gaandeweg in fase 2 krijgt het initiatief van vooral de grondgebiedgemeenten in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven om het groene middengebied strikter te beschermen door het vaststellen van een intergemeentelijke structuurvisie

(SRE, 2011) meer gewicht. Nieuwe wegen door dit groene gebied passen volgens de gemeenten daar niet in. De provincie is als participant hierin meer volgend dan sturend en besluit uiteindelijk hierin mee te gaan.

In fase 3 (2015-2020) blijft de provincie het accent leggen op haar rol als facilitator. Vooral de opvolger van het (inter)lokale samenwerkingsverband – de Metropoolregio Eindhoven (MRE) – is de initiërende en coördinerende actor op het regionale schaalniveau waarbij zij de wisselwerking zoekt met de Stichting Brainport waarin overheid, kennis- en onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven samenwerken aan de regionale economische ontwikkeling. De MRE coördineert ook de realisering van de structuurvisie voor het groene middengebied. De provincie initieert en coördineert op het bovenregionale schaalniveau haar eigen plan en neemt initiatief om de nieuwe verstedelijkingsopgave en bereikbaarheid te onderzoeken.

6.3.5 Vergelijking tussen de provincies

De specifiek rol die de provincies vervullen en waarmee zij inhoud geven aan hun eigen handelingsdimensie worden in tabel 6.16 per regio en per provincie samenvattend weergegeven.

De drie onderzochte beleidspraktijken c.q. regio's liggen in drie verschillende provincies. Bij een onderlinge vergelijking is een aantal opvallende overeenkomsten, maar vooral verschillen tussen de provincies te zien zoals blijkt uit tabel 6.17.

Voordat in het midden van de negentiger jaren van de vorige eeuw de formele samenwerkingsverbanden van gemeenten in Gelderland en Noord-Brabant worden gevormd en voordat in Zuid-Holland de regionale samenwerking tot stand komt, hebben de provincies in alle beleidspraktijken een initiërende en coördinerende rol bij de eerste regionale ontwikkelingsvisies. Die rol is niet benoemd in de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965, maar een mogelijkheid die in generieke zin de Provinciewet van 1962 biedt. De Wet ruimtelijke ordening van 2008 noemt expliciet de'coördinerende taak' van de provincie bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid. De beleidspraktijken laten echter zien dat provincies daar op de regionale schaal weinig gebruik van maken en hun activiteiten steeds meer verplaatsten van de regionale naar de bovenregionale schaal waarbij zij zich richten op generieke vraagstukken zoals circulaire economie, klimaatadaptatie, energietransitie en verstedelijkingsbeleid. Op de regionale schaal treden de provincies nog weinig in de rol van gebiedscoördinator maar steeds vaker als slechts een van de participanten in het netwerk (of zelfs dat niet) om achteraf als regulerende actor een besluit te nemen.

TABEL 6.16 Samenvattende conclusies met betrekking tot de handelingsdimensie van de drie provincies uitgesplitst naar fase.

Rotterdam-Zoetermeer-Gouda / Handelingsdimensie provincie Zuid-Holland	
Fase 1	Het accent ligt op de rol van initiator voor plannen op het schaalniveau van de Zuidvleugel en als coördinator van het gebiedsproces dat in het Platform Zuidvleugel met regionale actoren wordt doorlopen. De provincie faciliteert voorts het planningsproces als participant c.q. facilitator door de provinciale, inhoudelijke inbreng in de gebiedsuitwerking te leveren. Het resultaat is dat rijk en regio voor dit gebied afspreken een masterplan met een substantiële verstedelijkingsopgave ingebed in een groene omgeving op te stellen waarbij het plangebied in de Zuidplaspolder buiten de contour van het Groene Hart wordt gebracht.
Fase 2	De provincie is op regionale schaal coördinator van zowel het verstedelijkings- als het groene planproces. Ze werkt in een regionale arena met een groot aantal actoren als projectleider aan het masterplan c.q. interregionale visie, het intergemeentelijke structuurplan en het opzetten van de ontwikkelingsorganisatie. De visies, plannen en afspraken dragen het stempel van de Bestuurlijke Stuurgroep Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Parallel hieraan coördineert de provincie in de informele'soft setting' van de Zuidvleugel de afspraken over het Meerjarenprogramma groen, wordt na decentralisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) de regierol voor de groene programmering bij de provincie gelegd en wordt ze verantwoordelijk voor de realisering van enkele grote, regionale groenprojecten.
Fase 3	De provincie initieert de overgang van het regionale naar het lokale schaalniveau, treedt op het einde terug als coördinator en vervult alleen nog haar wettelijke rol die hoort bij haar bestuurlijke veranwoordelijkheid. De Zuidplaspolder verliest haar regionale functie voor het opvangen van de groei van de Zuidvleugel. Waar de provincie eerder initiator was voor een regionale visie en het maken van een intergemeentelijk plan op de regionale schaal, is ze nu de initiatiefnemer voor de overdracht naar het lokale schaalniveau en treedt ze terug als coördinator van deze gebiedsontwikkeling. De provinciale rol wordt – naast de reguliere wettelijke taken – beperkt tot die van grondeigenaar via haar deelname in de publieke Grondbank.
Arnhem-Nijmegen / Handelingsdimensie provincie Gelderland	
Fase 1	In het begin is de provincie de initiator, coördinator en wettelijk besluitvormer c.q. regulator van het planvormingsproces op de regionale schaal. Dit gaat samen met het initiatief van het rijk – ondersteunt door de provincie – om de bestuurlijke samenwerking te formaliseren door de regio aan te wijzen als 'Besturen op Niveau regio'. Rijk en regionale actoren maken afspraken over de uitvoering van de Vinex nota. De provincie en andere actoren als het Knooppunt Arnhem-Nijmegen stemmen al snel hun plannen onderling af en zijn participant c.q. facilitator in elkaars planproces. De provincie biedt voor de detaillering en verdere uitwerking van haar ruimtelijk beleid veel ruimte aan de stadsregio. Ze geeft op een terughoudende manier invulling aan haar eigen handelingsdimensie.
Fase 2	Deze werkwijze loopt aanvankelijk door tot in het begin van fase 2. Daarna is de provinciale rol beperkt tot initiator en coördinator van het regionale groengebied. Voor de toekomstige verstedelijking (wonen, werken, mobiliteit) is de provincie een van de participanten en heeft ze alleen een faciliterende rol. De eigen handelingsdimensie wordt maar beperkt ingevuld.
Eindhoven-Helmond / Handelingsdimensie provincie Noord-Brabant	
Fase 1	Bij de start van het project is de provincie de initiatiefnemer en coördinator en stelt ze ook het streekplan c.q. uitwerkingsplan vast. Dit gaat gelijk op met het initiatief van het rijk om de bestuurlijke samenwerking te formaliseren door de regio aan te wijzen als 'Besturen op Niveau regio' en het maken van afspraken tussen rijk en regionale actoren over uitvoering van de Vinex nota. De provincie geeft veel ruimte aan het regionale samenwerkingsverband (SRE) om het provinciale plan verder uit te werken. Het plan werkt lange tijd door in andere regionale plannen.
Fase 2	De afstemming en overeenstemming tussen de provincie en het samenwerkingsverband is groot, maar de samenwerkende gemeenten in de regio hebben het initiatief voor het 'annuleren' van nieuwe infrastructuur die het groene middengebied tussen Eindhoven en Helmond zou gaan doorsnijden. De grondgebiedgemeenten stellen een intergemeentelijke 'groene' structuurvisie op voor dit gebied. De provincie is daarbij participant, volgt de regio en biedt de mogelijkheid voor het aanvragen van een provinciale subsidie om het groengebied in stand te houden.
Fase 3	De provinciale rol beperkt zich nagenoeg tot die van facilitator c.q. participant voor de plannen op het regionale schaalniveau. Voor haar eigen Omgevingsplan dat zich richt op de bovenregionale schaal is ze coördinator en initiator. De Metropoolregio Eindhoven (voor de fysieke omgevingsaspecten) en de Stichting Brainport (voor de economische aspecten) zijn de initiërende actoren voor het regionale planproces.

TABEL 6.17 Globale aanduiding van de rol van de provincie in de drie onderzochte regio's.

Provincie	Initiator	Coordinator	Facilitator	Regulator
Zuid-Holland				
Fase 1				
Fase 2				
Fase 3				
Gelderland				
Fase 1				
Fase 2				
Noord-Brabant				
Fase 1				
Fase 2				
Fase 3				

● *initiërende rol: groot – middel – klein*
● *coördinerende rol: groot – middel – klein*
● *faciliterende rol: groot – middel – klein*
● *regulerende rol: groot – middel – klein*

De provincie Zuid-Holland is in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda de initiërende en coördinerende actor bij de regionale gebiedsontwikkeling. Ze zet de regio op de (nationale) bestuurlijke agenda, coördineert de planvorming en organiseert het draagvlak in de regio. De initiërende en coördinerende rol vervult de provincie tijdens het hele planproces. Zij neemt het initiatief om in Zuidvleugelverband en daarna in de Stuurgroep Driehoek RZG–Zuidplas informeel te gaan samenwerken bij de planvorming. De provincie is ook de initiator van de beëindiging van de informele samenwerking van deze gebiedsontwikkeling waarbij het regionale project wordt omgevormd naar een lokaal project, gecoördineerd door lokale actoren.

De provincies Gelderland en Noord-Brabant leggen in respectievelijk de stadsregio's van Arnhem-Nijmegen en Eindhoven – formele interlokale samenwerkingsverbanden met de status van BON-regio – het accent op hun rol als participant in een planproces waarin de stadsregio's zelf de coördinerende taak op zich nemen. Nadat de provincies aanvankelijk in beide regio's het initiatief hebben genomen om een ruimtelijke visie vast te stellen krijgen de beide stadsregio's veel beleidsruimte van

de provincie om de provinciale plannen uit te werken en verder te detailleren. De beide stadsregio's in Gelderland en Noord-Brabant zijn tot 2008 (inwerkingtreding van nieuwe Wro) verplicht een regionaal structuurplan op te stellen. Ze nemen op het regionale schaalniveau de rol van coördinator op zich en blijven dat doen na 2008 als de formele bevoegdheid voor de stadsregio om een regionaal structuurplan vast te stellen wegvalt. Daarentegen geldt in Zuid-Holland dat de provincie de coördinerende rol op het regionale schaalniveau op zich neemt. Zij doet dit lang voordat de Wet ruimtelijke ordening van 2008 expliciet de coördinerende taak van de provincie bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid mogelijk maakt. Kennelijk treedt Zuid-Holland in een rol bij gebrek aan een alternatief zoals in Gelderland en Noord-Brabant.

Een formeel door het rijk aangewezen regionaal samenwerkingsverband zoals een 'Besturen op Niveau (BON)-regio' of juist het ontbreken daarvan is geen voorwaarde om tot een succesvolle regionale gebiedsontwikkeling te komen. In de regio Arnhem-Nijmegen wordt niet zoals in de regio Eindhoven na opheffing van de Wgr-plus status in 2015 een metropoolregio gevormd. De regionale samenwerking wordt daar teruggebracht tot wethoudersoverleg op enkele specifieke terreinen, waarmee de regionale planvorming daar zo goed als verloren gaat. De provincie Gelderland is net als de gemeenten Arnhem en Nijmegen geen voorstander meer van voortzetting van de oorspronkelijke samenwerking. In Zuid-Holland waar de provincie de informele regionale samenwerking organiseert is deze actor ook de initiator van het opheffen van de samenwerking.

Voor de regionale groenblauwe structuur is in elke onderzochte beleidspraktijk de situatie verschillend. De'rijke' provincie Gelderland neemt het initiatief, coördineert de ontwikkeling van het regionale groengebied tussen Arnhem en Nijmegen en draagt extra financieel bij als het rijk eerdere financiële toezeggingen niet nakomt. De'arme' provincie Zuid-Holland initieert en coördineert eveneens in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda, maar schrapt na rijksbezuinigingen noodgedwongen het grootste deel van het regionale groen in dat gebied. Daarmee gaat het oorspronkelijke planconcept voor deze regio zo goed als verloren. In Noord-Brabant zijn het de grondgebiedgemeenten die onder de koepel van de Metropoolregio Eindhoven de planvorming voor het groene gebied tussen Eindhoven en Helmond coördineren nadat de rijksoverheid afziet van aanwijzing als'rijksbufferzone' inclusief de financiële bijdrage. De grondgebiedgemeenten binnen het samenwerkingsverband in de regio Eindhoven, de voorloper van de metropoolregio, zijn een belangrijke initiator voor behoud en ontwikkeling van het gebied tussen Eindhoven en Helmond en voor het weren van nieuwe infrastructuur door deze zone. Voor de uitvoering van groene plannen stelt de'rijke' provincie Noord-Brabant een provinciebreed, onafhankelijk fonds voor natuurontwikkeling in, waarvan deze regio gebruik kan maken. De provincie treedt hier vooral in de rol van facilitator.

De regulerende rol van de provincie is in alle drie de beleidspraktijken niet erg groot. Dit komt overeen met de hiervoor gesignaleerde tendens om veel informele gemaakte afspraken niet vast te leggen in een formeel besluit van de provincie. Kennelijk ontbreekt in zo'n situatie de noodzaak daarvoor, dan wel is formele besluitvorming voorbehouden aan andere instanties dan de provincie.

6.4 Resultaten van de casestudie

Het analyseren van de beleidspraktijken leidt naar de onderstaande resultaten. De indeling komt voort uit de analyse van de geïdentificeerde beleidspraktijken (stap 1 van het analysekader). De indeling volgt de dimensies van stap 2 en 3 van het analysekader.

6.4.1 Plan- en planningsconcepten

Resultaat 1:
Planconcepten zijn aan verandering onderhevig

Uit de onderzochte beleidspraktijken blijkt dat ruimtelijke planconcepten niet statisch waren, maar dynamiek vertoonden. Het stond vooraf niet vast of het concept ook (volledig) kon worden gerealiseerd hetgeen eisen stelde aan de flexibiliteit van het concept. Waar nodig zijn concepten tussentijds op onderdelen aangepast. Achterliggende factoren waren onder meer: maatschappelijke of economische veranderingen, nieuwe beleidsinzichten, beperkte financiële middelen, andere politieke keuzes. In de regio Eindhoven werden potentiële wegtracés en een nieuwe verstedelijkingsas door een groengebied geschrapt omwille van het voorkomen van fragmentatie van het kwalitatief rijke groengebied. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda werd de kwantitatieve taakstelling voor verstedelijking verlaagd c.q. gefaseerd of kregen net als in de regio Eindhoven niet ruimtelijke componenten zoals marktbewegingen of technologische ontwikkeling een zwaarder accent.
De bereikte overeenstemming over (de aanpassingen van) het planconcept was minstens even belangrijk als het ruimtelijk concept zelf.

Resultaat 2:
Bij uitvoering vallen planconcepten uit elkaar

De kracht van ruimtelijke planconcepten deed zich vooral voor in de fase van planvorming. Waar integrale planconcepten in de uitvoeringsfase kwamen was het risico op desintegratie en afbreuk groot, omdat ze voor de uitvoering afhankelijk waren van 'harde' instrumenten van derden die vaak gekoppeld zijn aan sectorale programma's als mobiliteit, volkshuisvesting of groen. Het gebrek aan een integraal werkend inrichtingsinstrumentarium zorgde voor versnippering en stagnatie bij de uitvoering en uiteindelijk het verloren gaan van het integrale planconcept. Ook externe factoren zoals een tekort aan financiële (overheids)middelen voor landinrichting, een afnemende marktvraag naar bedrijventerreinen en woningen en daarmee samenhangende beleidswijzigingen van de overheid leidden tot het stopzetten van het integrale planproces in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. In de regio Arnhem-Nijmegen ontstonden bij de realisatie van het planconcept sterke subnetwerken en subarena's, zeker toen ook de regionale samenwerking niet houdbaar bleek te zijn.

Resultaat 3:
Rood is dominant over groenblauw in planconcept

Regionale ruimtelijke planconcepten fungeerden in de onderzochte beleidspraktijken als mal en contramal. Dit refereert van oorsprong aan de verhouding stad-land waarbij de stad in het verleden groeide ten koste van het omringende land. De mal was daarbij opgebouwd uit economisch sterke functies zoals woon- en werkgebieden met de bijbehorende infrastructuur. De contramal bestond uit een groenblauw raamwerk dat van origine veelal uit economisch zwakkere functies bestond zoals natuur, recreatie, akker- en weidebouw. In het planconcept kwam in de onderzochte beleidspraktijken de mal veelal voort uit een opgave op de nationale schaal (bijvoorbeeld economisch kerngebied, woonopgave), terwijl op de regionale schaal de regiospecifieke groenblauwe structuur bepalend was voor de invulling van de contramal. Rode functies waren in de beleidspraktijken meestal dominant over groenblauwe functies, waarbij de regio Eindhoven-Helmond deels als een uitzondering hierop geldt.

6.4.2 Multi-level en multi-actor sturing

Resultaat 4:
Dominantie van de rijksoverheid

De rijksoverheid stelde onder het regime van de 'oude' Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) de kaders voor het nationale ruimtelijke beleid vast, veelal in combinatie met het stimuleren dan wel opleggen van lokale, bestuurlijke samenwerking in een Wgr-regio zoals in de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Eindhoven. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda werden de nationale kaders geïnitieerd door regionale actoren die in de vorm van een informele'soft space' samenwerking in de Zuidvleugel van de Randstad daarvoor de instemming van de rijksoverheid verwierven. De verantwoordelijkheid die de rijksoverheid had vanuit het nationale ruimtelijk beleid voor stadsgewesten, stedelijke knooppunten en Vinex-locaties om dit beleid te laten doorwerken naar (boven)regionale en lokale schaalniveaus kan worden gezien als passend in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965.

Resultaat 5:
Na decentralisatie blijft het rijk dominant in de regio

Na decentralisatie van het ruimtelijke en het groene beleid vanaf ca. 2005 – beleidsmatig vormgegeven in de Nota Ruimte (2005), wettelijk mogelijk gemaakt in de Wet ruimtelijke ordening van 2008 en de Wet inrichting landelijk gebied (2007), verder geoperationaliseerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) – is de dominantie van de rijksoverheid groot gebleven. De rechtvaardiging om via een adviesrol en/of via financiële sturing – bijvoorbeeld door het doorvoeren van substantiële rijksbezuinigingen voor groene programma's – in te grijpen in plannen op de regionale schaal was na de decentralisatie niet meer vanzelfsprekend. In de onderzochte beleidspraktijken waren de actoren op de verschillende schaalniveaus niet elkaars gelijke, maar domineerde het rijk op de regionale en lokale schaal, ook na de decentralisatie. Dit was niet consistent met het ingezette beleid van decentralisatie. Het verschil in macht dat berustte op verschil in wettelijke bevoegdheden en/of instrumentarium werkte door in het functioneren van het netwerk, de interactie tussen de actoren en het overleg in de arena's.

Resultaat 6:
Actoren schakelen tussen regionale en lokale schaal

In alle onderzochte beleidspraktijken stelden regionale actoren zoals provincie, stadsregio en gemeenten met elkaar en met maatschappelijke organisaties integrale regionale plannen op waarbij van meet af aan het schakelen tussen de regionale en lokale schaal en tussen de figurerende actoren aan de orde was. In het onderzoek lag het accent op de invloed van institutionele, publieke partijen, maar uit het onderzoek blijkt dat private en maatschappelijke actoren (informeel) invloed hadden op beslissingen die de overheid nam via overleg ('zitten aan tafel'), via 'inspraak' in formele planprocedures, op 'informatiebijeenkomsten' voor bewoners en belangengroepen. Ondanks tussentijdse aanpassingen bleven regionale planconcepten lang houdbaar en was de onderlinge overeenstemming tussen actoren groot tot het moment dat uitvoering van het plan aan de orde was zoals bij het tweede resultaat is aangegeven.

Resultaat 7:
Wisseling van actoren tijdens het planproces

Het onderzoek laat zien dat het aantal actoren dat van meet af aan betrokken was bij de het proces van planvorming beperkt was. Actoren op het lokale schaalniveau zoals grondgebiedgemeenten, regionale en lokale maatschappelijke organisaties c.q. belangengroepen en private partijen ontbraken aanvankelijk en sloten pas aan toen het planproces op de regionale schaal was aangeland. In de fase van de realisering van de plannen is in de onderzochte praktijken het aantal actoren teruggebracht tot de gebiedspartijen die wettelijke bevoegdheden hadden en/of financieel bijdroegen, soms aangevuld met een enkele grote gemeente. Dat ging vooral in de regio Arnhem-Nijmegen gepaard met het uiteenvallen van het integrale planproces. Er ontstonden sectorale subnetwerken en subarena's met een beperkt aantal (ca. 5) direct betrokken (gebieds)actoren. In deze fase was geen sprake meer van gezamenlijke, integrale aansturing en overleg.

Resultaat 8:
De arena verplaatst zich

Netwerken, actoren en arena's kwamen in de onderzochte beleidspraktijken op elk moment van het proces voor. De actoren discussieerden met elkaar in een netwerk van stabiele relaties en namen besluiten in een arena. Vaak ontbrak een centrale arena – een stabiele, fysieke plek – waar alle actoren gezamenlijk 'om de tafel' het overleg met elkaar hadden en centraal besluiten werden genomen. De uitzondering hierop was de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda waarbij alleen bij het opstellen

van de structuurvisie en het structuurplan een centraal functionerende arena was te zien. Voor de regio Eindhoven-Helmond fungeerde in eerste instantie de arena van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) als centrale arena. Dit liep door totdat halverwege het proces de discussie zich concentreerde in de arena van de grotere MIRT Regio Zuid-Nederland waarna in de eindfase de arena van de Stichting Brainport (voor economische ontwikkeling) zich manifesteerde naast de arena van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) als opvolger van de SRE. Een centrale arena ontbrak dus vaak en waar die er wel was, veranderde die vaak van plaats tijdens het proces.

6.4.3 Besluitvorming met verschillend gewicht

Resultaat 9: Informele overeenstemming gaat boven formele besluitvorming

Het formele en informele proces van planvorming en realisering liet een onderlinge wisselwerking zien, waarbij de informele samenwerking in netwerken (met discussie, overleg en afspraken tussen actoren) meestal vooraf ging aan het formele traject van planning en besluitvorming. Niet in alle fasen van het planvormingsproces was echter sprake van een formeel en informeel proces. Overeenstemming in het informele proces kon worden gezien als een voorwaarde om tot een afgewogen, gedragen, formele vaststelling van een visie, plan of programma te komen. Soms zoals in de regio Eindhoven bleek overeenstemming die is bereikt in een informele setting voldoende en vond formele bevestiging nauwelijks meer plaats voordat tot uitvoering werd overgegaan.

Resultaat 10: Weinig sleutelbesluiten in volledige besluitvormingsproces

Uit de onderzochte beleidspraktijken blijkt dat informele besluitvorming in netwerken leidde tot een substantieel aantal achtereenvolgende, formele besluiten van instanties c.q. netwerkactoren waarvan de toegevoegde waarde voor het proces beperkt was. Slechts een deel van de besluiten waren sleutelbesluiten dat wil zeggen besluiten die leiden tot een koerswijziging van het ruimtelijke beleid voor de regio, tot een verdieping van de koers of tot een realisering van het beleid. Van alle formeel of informeel genomen besluiten in de beleidspraktijken had 30 tot 40 % beslissende invloed op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de regio. De verklaring hiervoor kan zijn dat netwerken nauwelijks of geen formele bevoegdheid hadden om besluiten te nemen. Die bevoegdheid lag bij bestuurlijke participanten aan het

netwerk die deze bevoegdheid gebruikten toen in het netwerk overeenstemming was bereikt. De regelgeving die was gericht op individuele actoren met een 'zelfbindende visie' sloot niet (meer) aan op de werkwijze in de beleidspraktijk waarin de toegenomen interactie in netwerken een centraal punt is. Daarnaast is op te merken dat de status van een plan of besluit (formeel of informeel) niet onderscheidend was voor de invloed op de koers. Van alle besluiten had 10 tot 25 % een formele status.

6.4.4 Instrumentarium in meerdere vormen

Resultaat 11: Gemeentelijke samenwerkingsverbanden verliezen instrument

Regionale samenwerking van gemeenten ex Wgr is als instrument voor regionale ruimtelijke ontwikkeling nogal eens ingezet, maar is niet voldoende duurzaam gebleken. Na het van kracht worden van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 verloren de beide samenwerkingsregio's ex Wgr Arnhem-Nijmegen en Eindhoven hun formele bevoegdheid om een intergemeentelijk structuurplan vast te stellen. Daarmee hadden de lokale samenwerkingsverbanden geen mogelijkheid meer om de gezamenlijke afspraken dwingend aan de gemeenten op te leggen. Dat is versterkt door de opheffing van hun bijzondere status als Wgr-plus regio, waarmee volgens de wetgever het ontstaan van een vierde bestuurslaag kon worden voorkomen. In de regio Arnhem-Nijmegen is het verschil van inzicht tussen de gemeenten mede aanleiding geweest de Wgr-plus status op te heffen, zoals in de regio Eindhoven de concurrentie met andere samenwerkingsvormen ook van invloed is geweest. Samenwerkingsverbanden zoals de Metropoolregio Eindhoven zijn net zoals de (deelnemende) gemeenten voor de ruimtelijke ordening afhankelijk van het provinciale instrumentarium.

Resultaat 12: Financiële sturing is sterker dan planologische sturing

Het onderzoek laat zien dat 'hard' instrumentarium zoals (wettelijke) regelgeving, financiële toezeggingen en grondeigendom en 'zacht' instrumentarium zoals overeenkomsten, principes & uitgangspunten voor een plan, communicatie & overleg meestal gezamenlijk werden ingezet om plannen uit te (laten) voeren. Via het beperken of opheffen van eerder toegezegde financiële stromen kon echter een formeel vastgesteld plan zoals een bestemmingsplan worden weggedrukt. Bij planrealisatie – zo blijkt uit het onderzoek – was financiële sturing een sterker instrument dan planologische sturing en grondeigendom. De oorzaak hiervan

kan zijn dat de ruimtelijke ordening bij realisering van integrale visies en plannen vooral aan rijkszijde afhankelijk was van programma's en/of financiële stromen van sectoren zoals mobiliteit, natuurontwikkeling, energie etcetera die bij verschillende ministeries zijn ondergebracht. Bij het rijk ontbreekt het aan een integraal uitvoeringsinstrumentarium. De realisering van ruimtelijk ontwikkelingsbeleid was afhankelijk van sectorale financiële instrumenten van andere departementen.

6.4.5 Provinciale rolopvatting

Resultaat 13:
Verschillen in handelingsdimensie tussen de provincies

De provincies Gelderland en Noord-Brabant legden na instelling van respectievelijk de stadsregio's van Arnhem-Nijmegen en Eindhoven – formele lokale samenwerkingsverbanden ex Wgr – het accent op hun rol als participant in een planproces waarin de beide stadsregio's zelf de coördinerende taak op zich namen. De beide stadsregio's hadden de bevoegdheid voor hun grondgebied de rol van de provincie over te nemen en kregen van de provincie op de regionale schaal veel beleidsruimte om de provinciale plannen regionaal uit te werken, verder te detailleren en de coördinatie tussen de gemeenten te verzorgen. Integrale planvorming en realisering van de plannen op het regionale schaalniveau was in deze provincies in de praktijk vooral voorbehouden aan de beide lokale samenwerkingsverbanden c.q. de stadsegio's. De provincies richtten zich op de bovenregionale planvorming en stelden een structuurvisie voor hun hele grondgebied op.

In Zuid-Holland is de provincie in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda tijdens het hele planproces de initiërende en coördinerende actor bij de regionale gebiedsontwikkeling geweest. Daar was geen stadsregio ingesteld. Zuid-Holland trad in een rol bij gebrek aan een alternatief zoals in Gelderland en Noord-Brabant. De provincie Zuid-Holland zette de regio op de (nationale) bestuurlijke agenda, coördineerde de planvorming en de planrealisatie en organiseerde het draagvlak. De provincie Zuid-Holland was ook de initiator van de beëindiging van de informele samenwerking. Het onderzoek laat zien dat een formeel door het rijk aangewezen regionaal samenwerkingsverband zoals een Besturen op Niveau regio of juist het ontbreken daarvan zoals in Zuid-Holland – gezien het spaak lopen van de regionale samenwerking in Zuid-Holland en Gelderland – geen voorwaarde was om tot een succesvolle regionale gebiedsontwikkeling te komen.

Resultaat 14:
Gebiedscoördinatie als provinciale taak

Voordat in het midden van de negentiger jaren de formele samenwerkingsverbanden in Gelderland en Noord-Brabant werden gevormd en voordat in Zuid-Holland de regionale samenwerking tot stand kwam, hadden de provincies in alle beleidspraktijken een initiërende en coördinerende rol bij de regionale ontwikkelingsvisies. Die rol was niet afgeleid van de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965, maar een mogelijkheid die in generieke zin in de Provinciewet van 1962 is vastgelegd. De Wet ruimtelijke ordening van 2008 noemt expliciet de'coördinerende taak' van de provincie bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid. De onderzochte beleidspraktijken laten echter zien dat provincies daar weinig gebruik van hebben gemaakt en hun planvormende activiteiten steeds meer verplaatsten van de regionale naar de bovenregionale schaal waarbij zij zich richten op generieke vraagstukken zoals circulaire economie, klimaatadaptatie, energietransitie, verstedelijkingsbeleid etcetera. Op de regionale schaal traden de provincies maar weinig in de rol van gebiedscoördinator en steeds vaker als slechts een van de participanten in het netwerk (of zelfs dat niet) om achteraf als regulerende actor een besluit te nemen.

De drie onderzochte beleidspraktijken waarvoor in samenwerking een regionale gebiedsontwikkeling is opgesteld waren verschillend wat betreft structuur. De regio Arnhem-Nijmegen kent twee steden c.q. polen die gelijkwaardig zijn, hun eigen belang veelal stelden boven het regionale belang en onvoldoende als verbindende polen voor de regionale samenwerking opereerden. De regio Eindhoven heeft één centrale stad (Eindhoven) die op een ander niveau functioneert dan de tweede stad in de regio (Helmond). De huidige metropoolregio heeft geen bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening (zie resultaat 11). In de regio Eindhoven waren en zijn er bovendien ook andere samenwerkingsvormen zoals de Stichting Brainport en de stedelijke samenwerking rond de stad Eindhoven. Deze versnippering trok een wissel op de onderlinge afstemming tussen deze samenwerkingsverbanden. In de driepolige regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda werd het krachtenveld ondanks de grote omvang van Rotterdam vooral bepaald door de provincie en de tussenliggende grondgebiedgemeenten. Een democratisch gelegitimeerd instituut zoals de provincie bleek daar op het regionale niveau een verbindende rol te vervullen tussen gemeenten, marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

Resultaat 15:
Gedifferentieerde aanpak van regionaal groen

Planvorming en realisering van de regionale groenblauwe structuur kende in elke provincie haar eigen wetmatigheid. Gelderland nam het initiatief en coördineerde de ontwikkeling van het regionale groengebied, net zoals Zuid-Holland dat deed voor haar grondgebied. De ‘rijke’ provincie Gelderland pareerde de rijksbezuinigingen op het groen met substantiële, extra financiële inzet. De ‘arme’ provincie Zuid-Holland schrapte noodgedwongen het grootste deel van het regionale groen in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Gouda. Daarmee ging het oorspronkelijke planconcept voor deze regio zo goed als verloren. In Noord-Brabant waren de grondgebiedgemeenten tussen Eindhoven en Helmond een belangrijke initiator voor behoud en ontwikkeling van het groene gebied tussen beide steden en voor het weren van nieuwe infrastructuur door deze zone. Ze coördineerden de planvorming nadat de rijksoverheid in 2011 afzag van aanwijzing als‘bufferzone’ inclusief haar financiële bijdrage. Voor de uitvoering van de groene plannen stelde de ‘rijke’ provincie Noord-Brabant een provinciebreed, onafhankelijk fonds voor natuurontwikkeling in, waarvan deze regio gebruik kon maken. De provincie trad hier vooral in de rol van facilitator door het financieel stimuleren van regionaal groen.

Resultaat 16:
Formele rol van provincie bij besluitvorming is beperkt

De formele, regulerende rol van de provincie is in alle drie de beleidspraktijken niet erg groot geweest. Dit komt overeen met de bij resultaat 10 gesignaleerde tendens om veel informeel gemaakte afspraken niet vast te leggen in een formeel besluit van de provincie. Kennelijk ontbrak in zo’n situatie de noodzaak daarvoor bij de provincie en werd er stilzwijgend mee ingestemd.

TOC

7 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn gesteld. Basis hiervoor zijn de resultaten van de empirische studie in combinatie met de achterliggende theoretische verkenning. De beantwoording bevat onder meer aanbevelingen voor het handelen van onder meer de provincie. Er wordt teruggekeken op de wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis van het onderzoek en op de onderzoeksmethode. Het hoofdstuk wordt afgesloten met suggesties voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is de vraag aan de orde wat de invloed is van het provinciale handelen bij het (mee)werken aan regionale opgaven. De handelingsruimte die de provincie heeft in het ruimtelijke domein wordt bepaald door de mogelijkheden die de wetgever biedt, de beleidsruimte die vanuit de rijksoverheid wordt gegeven en de zelfstandige, eigen beleidsontwikkeling van de provincie. Met elkaar bepalen deze de ruimte waarbinnen de provincie kan optreden, waarbij de grenzen van de ruimte een zekere flexibiliteit hebben. In paragraaf 1.5.3 is de hoofdvraag van het onderzoek geformuleerd en zijn vier deelvragen gesteld. De hoofdvraag van het onderzoek kan pas worden beantwoord als de antwoorden op de deelvragen zijn gegeven. Daarom wordt eerst ingegaan op de vier deelvragen.

7.1.1 Deelvragen

— **Q1. Welke bevoegdheden heeft de provincie en welke rol kan ze spelen om de regionale ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**

In hoofdstuk 2 is inzicht geboden in de wettelijke bevoegdheden van de provincie en in de rol die de provincie kan spelen bij regionale gebiedsontwikkeling, in het bijzonder wat betreft de domeinen van de ruimgelijke ordening en de inrichting van het landelijk gebied. In beide domeinen betreft het de toedeling, afstemming en realisering van grondgebruikfuncties zoals wonen, werken, infrastructuur, natuur, landbouw, etcetera., toegesneden op het gemeentegrensoverstijgende c.q. regionale schaalniveau.

Volgens de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 konden provincies voor (delen van) hun grondgebied een streekplan vaststellen dat echter niet rechtstreeks bindend was voor de burger, maar wel richtinggevend voor de gemeente. De provincie had de bevoegdheid om goedkeuring te onthouden aan het gemeentelijke bestemmingsplan en een aanwijzing te geven aan de gemeente (Ministerie van VROM, 2008a). In de nu nog vigerende Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 wordt op alle bestuurlijke niveaus een structuurplan vereist dat zelfbindend is. De provincie kan een inpassingsplan – een bestemmingsplan dat de provincie zelf maakt – vaststellen, al of niet in combinatie met een provinciale verordening (Ministerie van VROM & Justitie, 2008b). Daarnaast wordt in de wet van 2008 specifiek de‘coördinerende taak’ van de provincie bij realisering van

ruimtelijk beleid genoemd, een mogelijkheid die al eerder in generieke zin in de Provinciewet is vastgelegd (Ministerie van BZ, 1962). Naast deze wettelijke taken kent de provincie zoals hiervoor aangegeven taken die ze op eigen initiatief kan uitvoeren (autonome taken) waarvoor ze financiële middelen beschikbaar kan stellen. Minder bekend is dat het rijk de provincie kan opdragen om mee te werken aan de uitvoering van rijksbeleid. Het gaat dan veelal om complexe vraagstukken waarbij de bevoegdheid en deskundigheid van meer dan één overheid in het geding is en dus intensieve samenwerking in een netwerk geboden is. De provincie wordt dan expliciet als regisseur, integrator of coördinator door de rijksoverheid aangewezen (Van Lier, 2007).

Naast de bevoegdheden die de provincie heeft op grond van de Wet ruimtelijke ordening van 2008 die van kracht blijft totdat volgens verwachting binnenkort de Omgevingswet in werking treedt is de provincie sinds 1985 ook bevoegd gezag voor landinrichting. Op grond van de Wet inrichting landelijk gebied [Wilg], (Ministerie van LNV et al., 2006) is de provincie verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied. Gedeputeerde Staten van de provincie kunnen een landinrichtingsplan vaststellen en zijn bevoegd het plan uit te voeren. Het landinrichtingsplan valt binnen de toegekende functies in het kader van de ruimtelijke ordening en is de publiekrechtelijke basis voor het inzetten van 'afdwingbare' instrumenten van landinrichting zoals herverkaveling. Onder de voorganger van de Wet inrichting landelijk gebied – de Landinrichtingswet van 1985 – was er bij de provincies een omvangrijk programma van landinrichtingsprojecten. De kracht van landinrichting op grond van de wet uit 1985 was dat het was ingebed in integraal (rijks)beleid en via verschillende instellingen en instrumenten functioneerde in de kolom van rijk tot regio. Er was onder andere een Centrale Landinrichtingscommissie, een Voorbereidingsschema landinrichting, per project een regionale Landinrichtingscommissie, een mogelijkheid voor grondverwerving en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) als uitvoeringsorganisatie. De Wet inrichting landelijk gebied – na de decentralisatie van de landinrichting en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van kracht geworden in 2007 – kent zo'n kolom niet en regelt evenmin de samenhangende uitvoering. De integraliteit van de Landinrichtingswet is in de Wet inrichting landelijk gebied verloren gegaan, omdat de wet zich feitelijk richt op het natuurbeleid en realisering van het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur) via de gedecentraliseerde rijksmiddelen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

De conclusie is dat de provincie voor de ruimtelijke ordening en voor de inrichting van het landelijk gebied wettelijke bevoegdheden heeft en ook autonome mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden. In de ruimtelijke wetgeving wordt specifiek de'coördinerende taak' van

de provincie bij realisering van ruimtelijk beleid genoemd. Voor de inrichting van het landelijk gebied is de provincie bevoegd gezag op grond van de Wet inrichting landelijk gebied en voorheen de Landinrichtingswet.

— **Q2. Wat is een bruikbaar kader voor het analyseren van beleidspraktijken in regionale, tussenstedelijke gebieden in Nederland?**

In hoofdstuk 3 is een theoretisch verkenning uitgevoerd op grond waarvan voor drie beleidspraktijken in drie verschillende provincies een analysekader kon worden opgesteld. Het analysekader zou het mogelijk kunnen maken de drie praktijken en het handelen van de provincies met elkaar te vergelijken. Gegeven de hoofdvraag van dit onderzoek is in de verkenning van de theorie ingegaan op drie aspecten vanuit de veronderstelling dat deze aspecten een verklaring konden bieden voor het handelen van de provinciale overheid in het ruimtelijke domein. Deze drie aspecten staan centraal in netwerkbenaderingen en zijn: het meerlaagse multi-actor aspect, het aspect vanuit positie en rol van het openbaar bestuur c.q. de overheden en het aspect vanuit de ruimtelijke (plan)ontwikkeling. Tussen de verschillende aspecten zit een zekere overlap. Dit is een gevolg van de keuze om de rol van de provincie te benaderen vanuit een netwerkbenadering. Dit klinkt in alle drie aspecten door. De opeenvolgende aspecten zijn verbijzonderingen van het voorgaande aspect. Tezamen bieden ze de bouwstenen die de leidraad vormen voor een empirische onderzoekmethodiek c.q. analysekader om beleidspraktijken mee te analyseren. De aspecten vullen elkaar aan en voorkomen dat bij het beschouwen, begrijpen en verklaren van de werkelijkheid essentiële inzichten onderbelicht dan wel onzichtbaar blijven.

Een benadering vanuit het meerlaagse multi-actor aspect laat zien dat samenwerking tussen publieke actoren op verschillende schaalniveaus en samenwerking met marktpartijen en maatschappelijke actoren noodzakelijk is om gemeenschappelijke (ruimtelijke) doelen te realiseren. Voortdurende interactie, onderlinge afhankelijkheid en de varieteit aan actoren en belangen zijn kenmerken van deze invalshoek (Klijn & Koppenjan, 1998; Teisman et al., 2018). In het het aspect vanuit rol en positie van de overheden staat de toedeling van bevoegdheden van de overheid centraal met inbegrip van de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het wettelijke bestuurssysteem en het participatieve en maatschappelijke beleidsproces waarin de overheid deelnemer kan zijn. Er zijn verschillende typen van provinciale (ruimtelijke) sturing (Hajer et al., 2014). In een benadering vanuit het aspect van de ruimtelijke planning is het plan en het planproces het centrale thema. De betekenis van het plan is in de loop der tijd getransformeerd van een eindplan naar een procesplan en is steeds meer het richtsnoer voor de toekomst en referentiekader voor het bestuurlijke overleg geworden. Dat levert routes op voor ruimtelijk beleid zoals de routes van

participatieve en maatschappelijke beleidsontwikkeling die bruikbaar zijn voor regionale planvorming (Van der Steen & Van Buuren, 2018).

De les van de theoretische verkenning in het algemeen, maar ook vanuit elk aspect in het bijzonder is dat het niet meteen een praktisch bruikbaar, compleet analysekader opleverde dat onverkort kon worden toegepast in dit onderzoek. In combinatie met elkaar boden deze aspecten voldoende bouwstenen die als leidraad hebben gefungeerd voor het opzetten van een empirische onderzoekmethodiek c.q. analysekader om beleidspraktijken te analyseren. Daarbij kon het functioneren van de provincie als een van de actoren in het netwerk – onderscheiden naar de rollen die de provincie kan vervullen als initiator, coördinator, facilitator en regulator – in het bijzonder worden geanalyseerd.

De conclusie is dat de theoretische verkenning voor dit onderzoek die is benaderd vanuit drie aspecten niet meteen een direct toepasbaar kader bood om beleidspraktijken in tussenstedelijke gebieden te analyseren. De drie aspecten boden daarentegen wel de bouwstenen waarmee een empirische onderzoekmethodiek om beleidspraktijken mee te analyseren kon worden ontwikkeld.

— **Q3. Welke ruimtelijke visies, plannen en uitvoeringsprogramma's liggen aan de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden ten grondslag en welke rol spelen ze in deze gebieden?**

In hoofdstuk 5 is in een empirische studie voor drie beleidspraktijken een overzicht gegeven van visies, plannen en uitvoeringsprogramma's met bijbehorend instrumentarium. De studie richt zich op het regionale schaalniveau – het schaalniveau tussen de gemeenten en de provincie in – en met name op de verstedelijkingsstructuur (wonen, bedrijvigheid, infrastructuur, glastuinbouw) en de groenblauw structuur (natuur, recreatie, water, landschap). Beide structuren zijn object van integrale planvormingsprocessen en functioneren veelal als mal en contramal ten opzichte van elkaar. In hoofdstuk 6 is per beleidspraktijk ingegaan op de status van de visies, plannen en programma's in de zin dat er onderscheid is gemaakt in formele en informele planfiguren. Daarnaast is aangegeven welke plannen – zowel formele als informele – leiden tot een koerswijziging van het ruimtelijke beleid voor de regio, tot een verdieping van de koers of tot realisatie van het beleid (sleutelplannen). Daarmee is inzicht ontstaan in de rol die de planfiguur heeft gehad op de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden. Globaal zo'n 30 tot 40 % van alle visies, plannen en uitvoeringsprogramma's zijn aan te merken als sleutelplannen en zo'n 75 tot 90 % van het totaal is in een 'soft space' samenwerking – een informele, meestal tijdelijke samenwerking van actoren uit overheid, markt en maatschappij rondom een specifieke opgave – tot stand gekomen.

Ruimtelijke visies en plannen zijn het middel dat uitdrukking geeft aan een samenhangend, gewenst toekomstbeeld van een gebied. Het bijbehorende planningsproces bestaat uit interventies om tot realisering van het plan of de visie te komen (Dammers et al., 2004). De in deze studie onderzochte plannen en visies zijn niet de verbeelding van een statische eindtoestand, maar het inhoudelijke richtsnoer voor de discussie. Uit de onderzochte beleidspraktijken blijkt dat een plan of visie indicatief van aard was, uitnodigde tot discussie – zie bijvoorbeeld in de regio Eindhoven het dispuut over potentiële wegtracés en een nieuwe verstedelijkingsas door een groengebied – waaruit blijkt dat het plan'open' van karakter was. Plannen en visies boden binnen zekere grenzen de'oplossingsruimte' voor de opgave en waren referentiekader voor onderhandeling. Het verenigde veelal tegenstrijdige ruimtebehoeftes en bracht daarin samenhang aan. Het risico op desintegratie en afbreuk van de op samenhang geënte ruimtelijke visie en het plan, zo blijkt met name uit de beleidspraktijk Arnhem-Nijmegen, was groot toen het plan in de fase van uitvoering kwam. De realisering van het plan is meestal afhankelijk van sectorale,'harde' instrumenten zoals wettelijke c.q. juridische regelingen, lokale en provinciale bevoegdheden, rijksfinanciën, grondeigendom.

In de regio Arnhem-Nijmegen viel het planconcept – een economische ontwikkelingsas in oost-west richting met goederenspoorlijn, rivieren, autosnelweg en bedrijventerreinen in combinatie met de 'verbindende' groenzone tussen de steden Arnhem en Nijmegen – uiteen toen de stap naar de realisering van de plannen werd gemaakt. Mede hierdoor divergeerde de besluitvorming naar diverse actoren en ging de regionale samenwerking verloren. Achterliggende reden is dat het ontbrak aan een samenhangend uitvoeringsinstrumentarium en het eigen belang van elke actor de overhand kreeg. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda waren het externe factoren zoals de financiële crisis, forse rijksbezuinigingen voor groenaanleg en de stagnerende marktvraag naar nieuwe woningen en bedrijfsruimten de oorzaak van een haperende uitvoering en uiteindelijk het verloren gaan van het integrale planconcept. In de regio Eindhoven bleef het ruimtelijke concept in hoofdlijnen intact, maar werden er in de eindfase van het planproces niet-ruimtelijke elementen onder invloed van de'triple helix' samenwerking aan toegevoegd.

De conclusie is dat de beleidspraktijken in alle drie de regio's tonen dat (ruimtelijke) planconcepten de richting aangeven van een gewenst toekomstbeeld zonder daarmee een vooraf bepaalde eindsituatie te willen weergeven. Planconcepten zijn een referentiekader voor onderhandeling, nodigen uit tot discussie en hebben daarmee een communicatie- en informatiefunctie in het planningsproces. In alle beleidspraktijken staat vanwege het open karakter de uitkomst vooraf niet vast, is de samenbindende werking niet tijdens het hele proces gegarandeerd en is de bereikte overeenstemming naast het planconcept een kernproduct van het planningsproces.

— **Q4. Welk bestuurlijk proces is gevolgd om deze visies en plannen te maken en welke patronen zijn daarin te herkennen?**

In navolging van de analyse van ruimtelijke visies en plannen (zie Q3) is onderzocht welk beleidsproces de visies en plannen hebben doorlopen. Op grond van een theoretische verkenning vanuit drie aspecten is nagegaan of deze een verklaring kunnen bieden omtrent het functioneren van de provinciale overheid in het ruimtelijke domein (zie Q2). De gemeenschappelijke onderlegger van de drie aspecten is netwerksturing. Er is gedocumenteerd (via interviews, overleg, documentanalyse) welke actoren zoals samenwerkingsregio, gemeente, waterschap, provincie en rijksoverheid verantwoordelijk waren voor visie of plan, in welke netwerken de actoren opereerden en welk beleidsproces is gevolgd. In een beschouwende analyse in paragraaf 6.2 en 6.3 is naast plan en planningsconcepten het functioneren van het gehele netwerk aan de hand van de criteria 'multi-level en multi-actor sturing, besluitvorming en instrumentatie van het plan' geanalyseerd waarmee inzicht is ontstaan in het bestuurlijke proces dat is gevolgd. Het handelen van de provincie als een van de actoren in het proces is afzonderlijk aan de hand van de rol die provincies kunnen hebben zoals initiator, coördinator, facilitator en regulator geanalyseerd.

In de resultaten van de empirische studie zijn patronen te herkennen. Het blijkt dat in de onderzochte beleidspraktijken sturing en besluitvorming in netwerken door actoren, een voortdurend schakelen tussen de schalen en een gezamenlijk handelingsperspectief weliswaar veel voorkomt, maar niet op elk moment in iedere beleidspraktijk. In de drie onderzochte praktijken is na de decentralisatie van het ruimtelijke beleid en de landinrichting inclusief het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) de dominantie van de rijksoverheid groot gebleven. Door het terugdraaien van door het rijk eerder toegezegde financiële bijdragen is de ontwikkeling van regionaal groen praktisch onmogelijk gemaakt (regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda) dan wel dienden de provincies Gelderland en Noord-Brabant hun eigen bijdrage te verhogen. In de regio Arnhem-Nijmegen beperkte de rijksoverheid de uitbreiding van het rijkswegennet door er geen financiële middelen voor beschikbaar te stellen. In de regio Eindhoven werd de voorgenomen rijksbufferzone inclusief de financiële middelen hiervoor geschrapt. De bevoegdheid van het rijk is niet helder c.q. niet wettelijk geregeld. De beïnvloeding van de regionale plannen door de rijksoverheid is het gevolg van politieke besluitvorming over financiële bijdragen.

Zoals uit de empirische studie blijkt ontwikkelen actoren op de nationale, regionale en lokale schaal gezamenlijk in een netwerkstructuur ruimtelijk beleid waarbij overeenstemming in de informele netwerkstructuur een voorwaarde is om tot

een afgewogen, gedragen, formele vaststelling van een visie, plan of programma te komen. Het eigene van een netwerk – eerder geduid als een vorm van 'soft space samenwerking' – is dat het netwerk geen formele bevoegdheid heeft om besluiten te nemen. Die bevoegdheid is gekoppeld aan overheidsinstanties waarbij deze de bevoegdheid gebruiken als in het netwerk overeenstemming is bereikt. Daarmee – zo toont de empirische studie aan – wordt de informele overeenstemming die in het netwerk is bereikt gevolgd door formele besluiten van overheidsactoren.

In een patroon dat is te herkennen in de onderzochte beleidspraktijken blijkt dat regionale actoren zoals provincie, stadsregio, private partijen en maatschappelijke organisaties in overleg integrale regionale plannen opstellen waarbij van meet af aan het schakelen tussen de regionale en lokale schaal en tussen de figurerende actoren aan de orde is. De onderlinge overeenstemming tussen de regionale actoren was groot, maar leidde in de regio Arnhem-Nijmegen en de regio Eindhoven ook tot vrijblijvendheid en uiteindelijk tot desintegratie van het samenhangende plan toen de realisatie van het plan aan de orde was. In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda stagneerde de uitvoering vanwege het terugtreden van de provincie Zuid-Holland als coördinerende en regisserende actor, als gevolg van een veranderde politieke opstelling met betrekking tot de rol van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling.

De conclusie is dat sturing en besluitvorming in netwerken door actoren op verschillende schaalniveaus en vanuit een gezamenlijk handelingsperspectief veel voorkomt, maar met name bij de realisering van het integrale plan de samenhang verloren kan gaan. Dat wordt veroorzaakt doordat uitvoering van het plan afhankelijk is van sectorale instrumenten en financiële programma's waarvan de bevoegdheid ligt bij verschillende actoren. Uit het onderzoek blijkt dat niet ieders verantwoordelijkheid duidelijk is geregeld met betrekking tot kaderstelling en financien. Met name politieke besluitvorming van het rijk over (het verminderen van) financiële budgetten heeft grote invloed op regionale gebiedsontwikkeling.

7.1.2 De hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is tweeledig:

- **Hoe gebruikt de provincie in een netwerkomgeving haar bevoegdheden om de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden te beïnvloeden?**

- **Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor versterking van de rol van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling?**

Gebruik van bevoegdheden

Uit de empirische studie blijkt dat tussen de drie provincies verschillen zijn in de handelingsdimensie. In hoofdstuk 6 is een vergelijking gemaakt tussen de rol die de drie provincies hebben vervuld. Gelderland en Noord-Brabant hebben in tegenstelling tot Zuid-Holland maar beperkt gebruik gemaakt van de wettelijke, coördinerende bevoegdheid bij regionale gebiedsontwikkeling. Voordat in de regio Arnhem-Nijmegen en rondom Eindhoven vanaf 1995 formele regionale samenwerking ex Wgr tussen de gemeenten ontstond – mede gepropageerd door de betreffende provincie, hoewel de provincie zelf geen deelnemer was – hadden de beide provincies een initiërende en coördinerende rol bij de gebiedsontwikkeling in deze regio's en stelden ze het gebiedsplan als uitwerking van het streekplan formeel vast. Na instelling van de beide stadsregio's waren deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot 2008 (inwerkingtreding van de nieuwe Wro) bevoegd in hun regio de coördinerende rol van de provincie over te nemen. De stadsregio's waren verplicht een regionaal structuurplan vast te stellen. Omdat de stadsegio's die bevoegdheid bij hun instelling hadden gekregen, gaven Gelderland en Noord-Brabant veel beleidsruimte aan deze samenwerkingsverbanden om plannen te maken. Beide provincies waren niet meer de initiator of coördinator, maar traden in de rol van participant c.q. facilitator. In andere termen kan dit worden geduid als een informele decentralisatie van de ruimtelijke bevoegdheid naar de samenwerkende gemeenten. In Zuid-Holland initieerde, coördineerde en faciliteerde de provincie het gebiedsproces in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda en vervulde deze rol tijdens het hele planproces. In deze regio was er geen formeel regionaal samenwerkingsverband van gemeenten zoals in Gelderland en Noord-Brabant, maar een door de provincie geïnitieerde 'soft space' vorm van informele samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke actoren op verschillende schaalniveaus. De provincie Zuid-Holland was ook de initiator van de beëindiging van deze informele samenwerking en droeg haar taak over aan de gemeenten Zuidplas, Waddinxveen en Gouda.

In de onderzochte beleidspraktijken is alleen in de regio Arnhem-Nijmegen het landinrichtingsinstrument beperkt ingezet voor grondverwerving in het regionale groengebied. Dit komt overeen met het algemene beeld dat na de decentralisatie van het landinrichtingsbeleid in 2007 inclusief het investeringsbudget ILG de provincies het instrument landinrichting veel minder hebben gebruikt, mede omdat de wet voorschrijft dat het landinrichtingsplan financieel gedekt moet zijn. Het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur uit 2011 – een overeenkomst tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties et al. en het Interprovinciaal Overleg (IPO) – dat gepaard ging met forse rijksbezuinigingen op het gedecentraliseerde investeringsbudget voor natuur heeft de animo bij de provincies voor landinrichting teruggeschroefd. Andere redenen voor de terughoudende opstelling van de provincies zijn onder meer de onwil van grondeigenaren en grondgebruikers om in een traject van herinrichting te stappen en de rol die de provincies op zich namen, meer facilitator of partner in plaats van sturend regisseur (Heinen, 2020). In de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda heeft de bezuiniging van het rijk op het investeringsbudget in 2011 er toe geleid dat het groene raamwerk dat volgens het plan de drager voor de verstedelijking zou worden tot minder dan 30 % van zijn oorspronkelijke grootte werd teruggebracht. Uit het empirische onderzoek blijkt dat een financieel minder draagkrachtige provincie als Zuid-Holland niet in staat was deze bezuiniging te compenseren, terwijl ‘rijke’ provincies als Gelderland en Noord-Brabant dat wel (voor een deel) hebben gedaan. De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is vooral een wettelijke mogelijkheid op papier die in de onderzochte praktijken niet heeft gefunctioneerd als een integraal uitvoeringsinstrument vanwege een door rijksbezuinigingen veroorzaakt gebrek aan financiële middelen en vanwege het ontbreken van de noodzakelijke integrale werking die de Landinrichtingswet wel had. De Wilg is voorts vooral op natuur gericht.

De conclusie is dat de provincie in de ruimtelijke ordening en voor de inrichting van het landelijk gebied wettelijke bevoegdheden heeft en ook autonome mogelijkheden om invloed uit te oefenen bij regionale gebiedsontwikkeling. De provincies hebben echter maar beperkt gebruik gemaakt van de coördinerende en regisserende mogelijkheden binnen de door de wet geboden handelingsruimte. Via een ‘informele decentralisatie’ hebben provincies waar dat mogelijk was hun regionale ruimtelijke ordeningstaak door nieuw gevormde stadsregio’s laten uitoefenen en hebben ze veelal als participant in het netwerk hun rol op de regionale schaal ingevuld. Daarmee hebben de provincies hun handelingsruimte ingeperkt. Daar komt bij dat na de formele decentralisatie van de ruimtelijke ordeningstaak van het rijk naar de provincie het rijk via financiële sturing grote invloed bleef houden op de ontwikkeling van tussenstedelijke gebieden. Na de decentralisatie van de landinrichting en de rijksbezuinigingen op natuur is de handelingsruimte van de provincie met betrekking tot een samenhangende uitvoering in de praktijk door het rijk ingeperkt vanwege

onder meer het ontbreken van voldoende financiële dekking en de beperking van de inrichting tot de sector natuur. Financiële beïnvloeding en sturing vanuit de rijksoverheid is, zoals bleek uit de empirische studie, sterker dan de wettelijke sturing om tot realisering van een plan te komen. Hoewel niet in deze studie onderzocht is het herkenbaar met een situatie die zich ook op andere beleidsterreinen kan voordoen.

Aanbevelingen

Het tweede deel van beantwoording van de hoofdvraag heeft betrekking op een aantal aanbevelingen die gedaan kunnen worden voor het handelen van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling. De keuze voor de aanbevelingen sluit aan bij de thema's die in het empirische onderzoek aan bod zijn gekomen. Dit betreft: regionale gebiedsontwikkeling, wettelijke bevoegdheidsverdeling, ruimtelijk plan, planproces en planrealisatie.

Aanbeveling 1

De sturingsfilosofie bij regionale gebiedsontwikkeling dient uit te gaan van actoren die voortdurend schakelen tussen de schaalniveaus en een gezamenlijk handelingsperspectief hebben. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie en van andere actoren wordt met het oog op een effectiever en inzichtelijker beleidsproces helder c.q. wettelijk in de Omgevingswet vastgelegd.

In de beleidspraktijk is netwerksturing met een diversiteit aan actoren die zoveel mogelijk in gezamenlijkheid een plan maken de staande praktijk. Dat dient ook het uitgangspunt te blijven bij de planvorming en bij realisering van toekomstige opgaven. De wetgeving, zowel de vigerende Wet ruimtelijke ordening van 2008 als de nieuwe Omgevingswet, zijn gebaseerd op het principe dat visie, plan en programma zelfbindend zijn voor de opsteller. Dit sluit niet goed aan bij de beleidspraktijk van netwerksturing, omdat samenwerking, afstemming en een gedeelde beleidsopvatting belangrijke kenmerken zijn. Om het beleidsproces inzichtelijker te maken en vrijblijvendheid te voorkomen dient in de Omgevingswet, aanvullend op al genoemde mogelijkheden als onder meer omgevingsvergunning en projectprocedure, de bevoegdheid voor de provincie te worden opgenomen om bij regionale gebiedsontwikkeling zo nodig correctief handelend, voorzien van de noodzakelijke procedureregels, op te kunnen treden. Bezien dient te worden of en hoe de ervaringen met het gebruik van de 'aanwijzingsbevoegdheid' uit de WRO van 1965 en het 'inpassingsplan' uit de Wro van 2008 hieraan dienstbaar kunnen zijn. Deze aanbeveling geldt als een nuancering c.q. amendering van het zelfbindend

principe van de omgevingsvisie en het programma van elke overheidsactor. Hiermee wordt met instandhouding van het principe van netwerksturing een zekere hiërarchie aangebracht tussen de schaalniveaus. Dit kan worden gezien als een uitnodiging aan de provincie om in voorkomende gevallen van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Aanbeveling 2

Meer dan in het verleden dient de provincie – gezien haar wettelijke bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening en haar democratische legitimatie – zich in de regio te richten op de rol van regionale gebiedsregisseur in combinatie met een gezaghebbende en beslissende stem bij netwerksturing.

De regio is het strategisch schaalniveau voor het oplossen van ruimtelijke opgaven (Verdaas et al., 2020a). De opgaven vanuit de nationale schaal moeten in en door de regio concreet worden gemaakt en opgelost in samenhang met de opgaven van de regio zelf (Ministerie van BZK, 2022). In bestuurlijk opzicht bestaat 'de regio' echter niet. De regio is een ondemocratisch 'regionaal gat' (onder andere Hajer et al., 2006; Rli, 2019; Ten Cate, 2019). Ook ruimtelijk is de regio veelal niet goed te begrenzen. Dit onderzoek ziet de gemeentegrens overstijgende, informele soft space vormen van samenwerking op de regionale schaal als'de regio'. De provincie is op de regionale schaal het enige rechtstreeks gekozen bestuur met bevoegdheid in het ruimtelijke domein en heeft de mogelijkheid om conform de vigerende Wet ruimtelijke ordening coördinerend op te treden als gebiedsregisseur. Uit de empirische studie blijkt dat de provincies beperkt van deze bevoegdheid gebruik hebben gemaakt. Als de provincies die mogelijkheid beter zouden benutten geven ze invulling aan de regisserende rol bij gebiedsontwikkeling, zoals bedoeld in aanbeveling 1. Om naast de coördinerende rol ook een beslissende stem te kunnen hebben in geval bij netwerksturing in de regio niet tot een gezamenlijk standpunt wordt gekomen, is het opnemen van beide rollen in de Omgevingswet nodig.

Aanbeveling 3

Bij het onderzoeken van ruimtelijke visies, plannen en processen in dynamische, tussenstedelijke gebieden kan het voor dit onderzoek ontwikkelde analysekader worden toegepast dat is gebaseerd op aspecten die elkaar aanvullen: het meerlaagse multi-actor aspect, het aspect vanuit positie en rol van de overheden en het aspect vanuit het ruimtelijke plan en het ruimtelijke planproces.

De empirische studie van beleidspraktijken uit het verleden in drie provincies laat zien dat een dergelijk kader een goed hulpmiddel kan zijn voor het analyseren van regionale beleidspraktijken. Het analysekader kan worden toegepast bij complexe,

actuele vraagstukken c.q. beleidspraktijken, zodat gestructureerd kan worden geleerd van beleidspraktijken uit het verleden. De drie verschillende aspecten, uitgewerkt in meerdere dimensies zoals uiteengezet in paragraaf 4.5, maken het mogelijk de werkelijkheid te bekijken en te doorzien zonder dat essentiële informatie (bijvoorbeeld over ad hoc oplossingen) verloren gaat.

Aanbeveling 4

Bij gebiedsontwikkeling op het regionale schaalniveau dient de provincie er voor te zorgen dat in overleg met andere actoren een samenhangend toekomstbeeld wordt geschetst dat indicatief van aard is, richting geeft, uitnodigend is om op te reageren en binnen grenzen de 'oplossingsruimte' biedt voor de gestelde opgaven. Het toekomstbeeld is het referentiekader voor overleg, onderhandeling en op uitvoering gerichte interventies.

Deze aanbeveling heeft betrekking op (meer) inhoudelijke resultaatverantwoordelijkheid van de provincie. Van meet af aan is er een noodzaak om de inhoudelijke grenzen van het plan aan te geven, in de zin van het duiden van de richting wat wenselijk en mogelijk is c.q. het bieden van 'oplossingsruimte' voor de gestelde opgave. Communiceren en informeren is een noodzakelijk middel om dit te bereiken. De bereikte overeenstemming in het proces is welhaast even belangrijk als de inhoud van het plan. De provincie kan als coördinator het voortouw nemen door zelf het toekomstbeeld te schetsen dan wel er voor te zorgen dat andere actoren daarin voorop gaan. In beide gevallen kan bij gerezen verschillen van inzicht de provincie gebruik maken van haar bevoegdheid om op het regionale schaalniveau haar beslissende stem te gebruiken (zie ook aanbeveling 2).

Aanbeveling 5

Net als bij het opstellen van een integraal plan en het volgen van een integraal gebiedsproces is het kunnen beschikken over een sectoroverstijgend instrument voor uitvoering essentieel voor regionale ontwikkeling. Het is wenselijk dat de provincie samen met het rijk een integraal uitvoeringsinstrumentarium ontwikkelt voor (her) inrichting van regionale, tussenstedelijke gebieden waar nationale opgaven in combinatie met regionale vraagstukken bij elkaar komen. De Omgevingswet dient hierop te worden aangepast.

Een visie of plan dient altijd vergezeld te gaan van een uitvoeringsstrategie en -programma met een deugdelijk instrumentarium voor (her)inrichting van tussenstedelijke gebieden. Uit de onderzochte beleidspraktijken blijkt dat de Wet inrichting landelijk gebied met het instrument landinrichting net als haar voorganger

(Landinrichtingswet) nauwelijks heeft gefunctioneerd als uitvoeringsinstrument in de onderzochte gebieden. De provincie moet op zoek naar een vernieuwd, praktisch werkend en sectoroverstijgend uitvoeringsinstrument voor de regionale schaal waar grondverwerving, herverkaveling, kavelruil, financiering, inrichting en toekomstig beheer elementaire onderdelen van zijn. Anders dan bij landinrichting mag het werkingsgebied niet beperkt zijn tot het landelijk gebied, maar sterkt het zich uit tot (de randzone van) bestaand en toekomstig stedelijk gebied om daarmee ook de verbinding tussen stad en tussenstedelijk gebied tot stand te kunnen brengen.

Aanbeveling 6

De verantwoordelijkheid van het rijk voor nationale opgaven die doorwerken naar de regio moet voor de regio en de provincie helder zijn. Dit betekent ook dat men onderling gemaakte afspraken respecteert. De verantwoordelijkheid waarbij het rijk bevoegd is nationale opgaven en kaders vast te stellen voor regionaal beleid en bij geschillen beslissend kan optreden dient in de Omgevingswet te worden opgenomen.

De empirische studie laat zien dat dat invloed van het rijk op de regionale ontwikkeling door het al of niet beschikbaar stellen van (toereikende) financiële budgetten groot is geweest. Een van de resultaten van de studie is dat financiële sturing een sterker instrument is dan planologische sturing. Politiek-bestuurlijke beleidswijzigingen zoals de rijksbezuinigingen op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), het opheffen van rijksbufferzones inclusief de financiële middelen daarvoor, het niet opnemen van rijkswegen in het meerjarenprogramma infrastructuur zijn voorbeelden die zich veelal onverwacht vanwege politieke redenen aandienden in de onderzochte beleidspraktijken en een sterke doorwerking in de regio hebben gehad. Om dit te voorkomen dient vooraf duidelijk te zijn welke afspraken over beleidsmatige en financiële kaders het rijk maakt met provincie en andere regionale actoren. De afspraken dienen te worden gerespecteerd, zodat de betrouwbaarheid van het rijk niet in het geding komt.

7.2 Reflectie op het onderzoek

7.2.1 Wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis

Wetenschappelijke betekenis

Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar het handelen van de provincie in het ruimtelijke domein. De provincie richt zich praktisch per definitie op het regionale schaalniveau met doorwerking naar de lokale schaal. Het weinige onderzoek dat betrekking heeft op de provincie richt zich op de betekenis en werking van het streekplan (onder meer Mastop, 1984; Mastop & Dekker, 1979; Pijnenburg, 1956), op het omgevingsplan 'oude stijl' (Wissink, 2000), op de provinciale organisatie (Van Lier, 2007) of op de provincie als beleidsinstituut (Herweijer & Castenmiller., 2015). De optiek vanuit de rijksoverheid op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland komt in veel publicaties aan de orde (onder andere PBL, 2016). Het nationale ruimtelijke beleid dat is vormgegeven via een stelsel van ruimtelijke nota's – vanaf de Eerste Nota voor de Ruimtelijke Ordening in 1960 via de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in 2012 tot de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uit 2020 – is in meerdere documenten onderwerp van onderzoek en discussie. Vanuit het vakgebied van de gebiedsontwikkeling is veel onderzoek gedaan (onder andere TU-Delft; Spaink, 2017) waarbij het accent ligt op lokale projecten. Regionale gebiedsontwikkeling is in Nederland veel minder bestudeerd (belangrijke uitzonderingen zijn Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005; Hajer et al., 2006). De resultaten uit de voorliggende empirische studie (zie hoofdstuk 5 en 6) vullen (een deel van) de leemte in tussen het onderzoek op de lokale en nationale schaal. De aanbevelingen laten zien hoe de provincie daarin een actievere rol zou kunnen vervullen door als gebiedsregisseur de wettelijke mogelijkheden die ze heeft als coördinerende instantie in de ruimtelijke ordening en bij de inrichting van het tussenstedelijk gebied als planvormend en uitvoerend instituut beter te benutten.

Hiervoor is geconstateerd dat er een kennislacune is inzake het handelen van de provincie in het ruimtelijke domein en haar formele bevoegdheden en informele rollen bij regionale gebiedsontwikkeling. Er is ingegaan op een aantal redenen die de kennislacune veroorzaken. De resultaten van dit (empirische) onderzoek – gericht op de provincie en op regionale gebiedsontwikkeling – kunnen worden benut om bovenstaande kennisleemte in te vullen. In het voorliggende onderzoek is onder

meer aangetoond dat de provincie een actievere rol had kunnen vervullen door als gebiedsregisseur de wettelijke mogelijkheden die ze had als coördinerende instantie in de ruimtelijke ordening en bij de inrichting van het tussenstedelijk gebied als planvormend en uitvoerend instituut beter te benutten. De theoretische verkenning die is uitgevoerd om de beleidspraktijken te analyseren is gebaseerd op meerdere aspecten teneinde te voorkomen dat belangrijke kenmerken van de beleidspraktijken – het verschil in schaalniveau, de diverse actoren met hun bevoegdheden en belangen, de status van het plan, de doorwerking van het plan en de afspraken voor het instrumenteren van het plan – onvoldoende naar voren komen. Uitgangspunt is dat actoren, waaronder de provincie in een netwerkstructuur samenwerken aan het plan en sturing geven aan het proces. Het eerste meerlaagse multi-actor aspect heeft als kenmerk dat publieke, maatschappelijke en private actoren op verschillende schaalniveaus in voortdurende interactie en onderlinge afhankelijkheid ruimtelijke doelen willen realiseren. Het tweede aspect vanuit positie en rol van de overheden en die van de provincie in het bijzonder, benadert de beleidspraktijk vanuit de wettelijke bevoegdheidsverdeling en de rol die de overheidsactoren daarnaast op zich (willen) nemen, bijvoorbeeld als participant of initiator. In het derde aspect vanuit de ruimtelijke planning, is het plan en het planproces het centrale thema. Het plan geeft richting voor de toekomst, is het communicatiemiddel om het met elkaar eens te worden, het referentiekader voor het overleg en uiteindelijk de oplossing voor de voorliggende opgave. Tussen de verschillende aspecten zit een zekere overlap. Dit is een gevolg van de keuze om de rol van de provincie te benaderen vanuit een netwerkbenadering. Dit klinkt in alle drie aspecten door. De drie aspecten samen bieden de bouwstenen die de leidraad vormen voor een empirische onderzoekmethodiek c.q. analysekader om beleidspraktijken mee te analyseren en vergelijken.

Maatschappelijke betekenis

Nederland kent een lange discussie over bestuurlijke hervormingen en hoe de regio dient te worden bestuurd (Korsten, 2007; Soeterbroek, 2007). De concepten voor regionaal bestuur volgden elkaar in hoog tempo op. In het verleden zijn agglomeratiegemeenten, stadsregio's en Kaderwetgebieden aangewezen, stadsprovincies en landsdelen zouden er komen, Wgr-plus gebieden (Wet gemeenschappelijke regelingen) voor de stedelijke regio's Eindhoven en Arnhem-Nijmegen zijn er geweest. Inmiddels is de Wgr-plus regeling in 2015 opgeheven. De VROM-raad adviseerde om in plaats van te discussiëren over bestuurlijke reorganisatie de inhoudelijke opgave voorop te stellen. Overheden en maatschappelijke partijen moeten makkelijker en flexibeler kunnen bepalen welke vorm van samenwerking'in wisselende coalities' het meest adequaat is (VROM-

raad, 2008). De vele vruchteloze discussies in het verleden over de bestuurlijke organisatie van de regio laat onverlet dat de begrenzing van provincie (te ruim) en gemeente (te klein) niet aansluit bij het schaalniveau waarop veel ruimtelijke opgaven zich voordoen (Hajer et al., 2006, Ten Cate, 2019). De regio is een gebied dat op basis van ruimtelijk-economische samenhangen vaak niet goed is af te bakenen en ook bestuurlijk veelal niet begrensd is. Regio's zijn er in velerlei vormen en maten en bestaan soms uit elkaar overlappende regionale bestuurlijke netwerken (Rli, 2019). Het belang en het aantal van deze netwerken is de afgelopen decennia toegenomen. De regio is in dit onderzoek een gebied op het schaalniveau boven de gemeente, maar onder de provincie, een gebied met enige geografische samenhang en bestuurlijke samenwerkingsstructuur (Verdaas et al., 2020a), al dan niet met een formele status.

Dit onderzoek is gericht op complexe opgaven die op de regionale schaal – in dit geval in tussenstedelijke gebieden – bij elkaar komen en samen met lokaal overstijgende vraagstukken om een integrale oplossing vragen. Zoals hiervoor aangegeven en in paragraaf 1.5.3 kan voor het oplossen van actuele, complexe vraagstukken (woningbouwopgave, klimaatadaptatie, energietransitie en dergelijke) lering worden getrokken uit de resultaten van dit onderzoek, omdat de complexiteit van de opgaven uit het verleden vergelijkbaar is met de problematiek van vandaag. In paragraaf 7.1.2 zijn aanbevelingen geformuleerd die gezien kunnen worden als lessen die voortkomen uit het empirische onderzoek. De lessen die uit het empirische onderzoek kunnen worden getrokken hebben betrekking op regionale gebiedsontwikkeling waarbij een groep belanghebbende actoren een gezamenlijk toekomstbeeld construeert en een gezamenlijk handelingsperspectief heeft om het te realiseren. De provincie zou in de regio (meer) als gebiedsregisseur kunnen optreden en kunnen aangeven hoe ze invulling geeft aan die rol. De les is ook dat het ontbreekt aan een sectoroverstijgend instrumentarium om een samenhangend plan te kunnen realiseren. De provincie zou het initiatief kunnen nemen om in overleg met het rijk een dergelijk instrumentarium te ontwikkelen. Een les die ook geleerd kan worden uit het empirische onderzoek is dat het van meet af aan duidelijk is welke nationale opgaven in de regio doorwerken en wat de verantwoordelijkheid van het rijk hierbij is. Afspraken die hierover worden gemaakt tussen de diverse partijen dienen altijd te worden gerespecteerd.

Er zijn verklaarde voor- en tegenstanders van de provincie zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht. De rijksoverheid heeft haar taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, de economie en de inrichting van het landelijk gebied grotendeels gedecentraliseerd naar andere overheden. De provincies en de gemeenten zijn dus aan zet. Met de actievere rol die de provincies in de Wet ruimtelijke ordening van 2008 hebben gekregen is van belang hoe de ervaring uit het verleden met het

(niet-optimaal) benutten van de handelingsruimte door de provincie bruikbaar is voor de toekomstige opgaven. Dit speelt temeer in het licht van de Omgevingswet – door de Tweede Kamer vastgesteld in 2016 – waarover nog discussie plaats vindt hoe deze dient te worden geïmplementeerd. In de Omgevingswet zijn diverse instrumenten genoemd die de provincie kan inzetten. Het gaat daarbij volgens het Interprovinciaal overleg (IPO) om instrumenten die de totstandkoming van het omgevingsbeleid ondersteunen (omgevingsvisie en programma's), instrumenten voor doorwerking naar derden (instructieregels en -besluiten) en regels en toestemmingen zoals omgevingsverordening, -vergunning en projectbesluit die zijn gericht op initiatiefnemers. De werking van dit instrumentarium is echter nog ongewis, omdat ervaring in de praktijk ontbreekt. In vergelijking met de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 ontbreekt in de Omgevingswet de bevoegdheid voor de provincie om bij de verwezenlijking van ruimtelijk beleid coördinerend op te treden. Dit vraagt er om te onderzoeken hoe de Omgevingswet hierop kan worden aangepast.

7.2.2 Reflectie op de onderzoeksmethode

Bij een terugblik op de gehanteerde onderzoekmethodiek kunnen opmerkingen worden gemaakt over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie, over de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context in de periode waarin de beleidspraktijken zijn onderzocht en over het exemplarische karakter van de cases.

Over de vraag of het onderzoek betrouwbare informatie heeft opgeleverd om beleidspraktijken te reconstrueren kan het volgende worden opgemerkt. Het is relevant dat de auteur zijn kennis en ervaring over regionale gebiedsontwikkeling die hij heeft opgedaan bij de provinciale overheid kon inzetten om informatie over de beleidspraktijken te vergaren en analyseren. Veel informatie is ontleend aan documenten van (formele) instellingen zoals ministeries, samenwerkingsregio's, overlegorganen, provincies, onderzoekbureaus en adviesorganen. De instellingen waren het over deze informatie eens en hebben er veelal gezamenlijk een besluit over genomen. De achterliggende (ambtelijke) voorbereiding met interacties, persoonlijke standpunten, lobby en overleg is meestal niet terug te vinden in de documenten, maar slechts beperkt in afzonderlijke verslagen van overleggen beschikbaar. Via interviews met stakeholders (bijvoorbeeld projectleider, ontwerper, bestuurder, specialist) is een completer beeld gevormd over de visies, plannen en het bestuurlijke proces. Om eventuele subjectieve oordeelsvorming van respondenten te nivelleren – bijvoorbeeld omdat de respondent gebrek aan c.q. een andere herinnering heeft, de respondent de eigen rolopvatting anders ziet of de beoordeling van de eigen prestatie anders waardeert – zijn ook personen met een andere positie of rol geïnterviewd.

Bij de informatieverzameling en met name bij de interviews is de politiek-bestuurlijke context en de politieke kleur van de geïnterviewde buiten beschouwing gebleven. Het onderzoek is gebaseerd op gecondenseerde besluiten en standpunten van Colleges van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, Regering en/of Tweede Kamer, Regioraad (van de stadsregio) en dergelijke. Politieke beschouwingen en de politieke context zijn geen object van onderzoek geweest. Hoewel verondersteld kan worden dat besluiten van en overeenstemming tussen actoren wordt beïnvloed door de maatschappelijke context, bijvoorbeeld de opvattingen over marktwerking en privatisering of over de rol van de overheid, is in het empirisch onderzoek niet gezocht naar (directe) verbanden tussen de in paragraaf 2.2 onderscheiden maatschappelijke periodes van wederopbouw tot participatiesamenleving en de waargenomen ontwikkelingen in het ruimtelijke domein.

In de empirische studie zijn drie gebieden in drie verschillende provincies onderzocht. Dit is mede gedaan om te voorkomen, zoals Koppenjan (1993) eerder stelde, dat er bij de keuze van slechts één casus te veel nadruk ligt op het unieke karakter van die ene casus. De kracht die uitgaat van de 'voorbeeldwerking' en van de 'overdraagbaarheid' die Flyvbjerg (2011) belangrijker vindt dan de generaliseerbaarheid van de casussen, komt in de empirische studie naar voren. De selectie van deze beleidspraktijken c.q. regio's is uitgevoerd op grond van criteria zoals hoge dynamiek, complex gebied, ruimtelijke opgave op regionale schaal, een vorm van bestuurlijke samenwerking, verschillende actoren en instrumenten. De casussen staan weliswaar onder invloed van eenzelfde maatschappelijke context zoals die is beschreven in paragraaf 2.2, maar het onderzoek laat zien dat ondanks de overeenkomsten er ook verschillen zijn tussen de regio's wat betreft het bestuurlijke proces en de realisering van de plannen. De wijze van handelen van de betreffende provincie was in de drie gebieden niet hetzelfde, terwijl de regionale samenwerking tussen de gemeenten uiteindelijk meer of minder succesvol was. Met elkaar leidt dat tot de conclusie dat enerzijds de drie onderzochte beleidspraktijken een goede voorbeeldwerking hebben voor de diverse rollen van de provincie, maar het anderzijds lastig is om generaliseerbare uitspraken te doen.

7.2.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de aanbevelingen die in paragraaf 7.1.2 zijn geformuleerd volgt dat enkele thema's vragen om verder onderzoek. De suggesties voor vervolgonderzoek hebben betrekking op rol en bevoegdheid van de provincie, op het creëren van een integraal instrumentarium voor uitvoering van plannen en op de positie van de rijksoverheid bij regionale ontwikkeling.

De volgende thema's worden aanbevolen om verder te onderzoeken:

Positie van de provincie bij regionale gebiedsontwikkeling

Onderzoeken hoe de provincie haar regisserende rol als coördinator bij regionale gebiedsontwikkeling in de toekomst meer en beter kan invullen en hoe haar stem daarbij beslissend kan zijn. Daarvoor kan een aanpassing van de Omgevingswet nodig zijn waarin die provinciale bevoegdheid wordt verankerd, maar het vereist ook een actieve houding van de provincie om die bevoegdheid uit te oefenen. De coördinerende rol van de provincie kan worden versterkt door in de kolom rijk-provincie-gemeente de provinciale coördinatie tussen de schaalniveaus en de actoren te organiseren via bijvoorbeeld het instellen van een centrale arena, een plek waar de actoren fysiek of online bij elkaar komen, waar het overleg plaatsvindt en de actoren gezamenlijk afspraken maken. De aan de Omgevingswet toe te voegen bevoegdheid van de provincie brengt een bepaalde hiërarchie aan tussen de actoren en schaalniveaus. De provincie kan bij verschil van inzicht bij netwerksturing in de regio handelend c.q. beslissend optreden. Daarmee wordt het'zelfbindende' principe van de provinciale Omgevingsvisie niet verlaten, maar wordt wel een bepaalde hiërarchie toegevoegd.

Nieuw (provinciaal) uitvoeringsinstrumentarium

Een wettelijk in te stellen integraal uitvoeringsinstrumentarium voor (her) inrichting van tussenstedelijke gebieden op de regionale schaal ontwerpen dat haar werking heeft in zowel (toekomstig) stedelijk als landelijk gebied. Het instrumentarium zou het opstellen van regionale samenwerkingsarrangementen die bestuurlijk en/of financieel van aard zijn dienen te stimuleren. Opties daarvoor zijn een integrale uitvoeringsstrategie met een uitvoeringsprogramma en/of een regionaal investeringsfonds.

Positie van de rijksoverheid

Onderzoeken hoe de rol van de rijksoverheid kan worden verhelderd en van een formele basis wordt voorzien. Een optie daarbij is om een bevoegdheid voor het rijk in de Omgevingswet op te nemen om kaderstellend en beslissend te zijn voor onderliggende schaalniveaus waarbij de kaders in de nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgenomen kunnen worden. De rijksoverheid dient haar verantwoordelijkheid te nemen om in de regio met één stem te spreken. Dit vergt dat tussen de departementen een vorm van horizontale coördinatie dient te worden georganiseerd wat eveneens in de Omgevingswet moet worden vastgelegd en in een Nationale Omgevingsvisie weerspiegeld moeten worden. De actoren in de regio hebben

zodoende vooraf inzicht in de nationale opgaven die in de regio doorwerken en in de positie van het rijk wat betreft beleid en financiën wat de onderlinge betrouwbaarheid vergroot.

TOC

8 Epiloog: opgave voor de toekomst

De vraagstukken die actueel zijn verschillen voor een deel van de opgaven uit het verleden, maar zijn wat betreft complexiteit net zo ingewikkeld. In politiek, bestuur en maatschappij is de overeenstemming over de opgaven die nu manifest zijn groot. Er is echter veel discussie hoe die opgaven samenhangend uitgevoerd moeten worden. Ruimtelijke oplossingen voor onder meer klimaatadaptatie, energietransitie, woningbouwopgave en duurzamere landbouw zijn onderwerp van dispuut, overleg en belangenafweging. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op nieuwe opgaven, doorwerking in de regio en de wijze hoe daarmee in onderlinge afhankelijkheid om te gaan. Er wordt gepleit voor meer regie en meer beslissingsmacht van de overheid. De toenemende betekenis van de regio wordt toegelicht, waarbij perspectiefvolle plannen de drager kunnen zijn om nieuwe ruimtelijke opgaven uit te voeren. De epiloog sluit af met de constatering dat de samenhang bij uitvoering van integraal opgestelde plannen in de huidige situatie geen gemeengoed is. Nieuw instrumentarium zou hierin verbetering kunnen brengen.

8.1 Inleiding

In het empirische onderzoek is een analyse gemaakt van visies en plannen in drie regio's in de periode 1995-2020 en is het functioneren van actoren in het beleidsproces geanalyseerd. De actuele vraagstukken wijken voor een deel af van de opgaven uit het verleden. Er is veel overeenstemming in politiek, bestuur en maatschappij over de opgaven die nu manifest zijn, maar ook veel discussie hoe die opgaven uitgevoerd moeten worden. De agenda met opgaven ziet er in hoofdlijnen als volgt uit: klimaatadaptatie met onder meer zeespiegelstijging en bodemdaling, energietransitie naar onder andere wind- en zonne-energie, veranderende mobiliteit, wellicht ook als gevolg van de pandemie, verstedelijkingsopgave, transitie van het landelijk gebied met onder meer duurzame landbouw, stikstofproblematiek en herstel van de biodiversiteit, circulaire en duurzame economische groei (Ministerie van BZK, 2020a, 2020b; Schrijnen, 2020; Verdaas et al., 2020a, 2020b; PBL, 2021). De overheid staat voor de taak zowel nieuw ruimtegebruik in het omgevingsbeleid in te passen als tegelijkertijd de omgevingskwaliteit te verbeteren. De beschikbare ruimte voor de grote opgaven is echter beperkt (PBL, 2021). In het onderstaande wordt in de onderscheiden thema's gereflecteerd op de nieuwe opgaven en de wijze hoe daarmee om te gaan.

8.2 Meer overheidsregie en beslissingsmacht

In paragraaf 7.1.1 en 7.1.2 is ingegaan op de rol die de provincie heeft gespeeld in de onderzochte beleidspraktijken. Er zijn aanbevelingen opgenomen over een actievere opstelling van de provincie bij netwerksturing onder meer door in de Omgevingswet haar rol als regionale gebiedsregisseur en een beslissende provinciale stem vast te leggen. Evenzo is aanbevolen de bevoegdheid van de rijksoverheid voor het vaststellen van nationale opgaven en beleidskaders die doorwerken naar de regio beter vast te leggen. Het versterken van de beslissingsmacht van rijk en provincie sluit aan bij de actuele discussie over meer overheidsregie. Met name de rijksoverheid zou op de nationale schaal meer de regie op zich moeten nemen (Jaar van de ruimte, 2015; Leeflang, 2021; PBL, 2021; Rli, 2021), terwijl de provincie de gebiedsregisseur voor de regio zou kunnen zijn (Ten Cate, 2019; Verdaas et al., 2020a). De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening lijkt hieraan

tegemoet te willen komen. Hij geeft in een recente brief aan de Tweede Kamer aan dat het kabinet zelf keuzes moet maken en formuleert nationale ruimtelijke opgaven en doelen die de provincies op de regionale schaal zouden dienen te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven (Ministerie van BZK, 2022). Op alle schaalniveaus zouden nieuwe lijnen van een sterk veranderd speelveld moeten worden uitgezet. Volgens Ovink is faciliteren het failliet van de overheid (naar: Jaar van de ruimte, 2015). Regie wordt gezien als het aanbrengen van samenhang en verbinding in processen en het sturen op resultaten en commitment tussen actoren (Studiegroep IFV, 2020). De Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) koppelt regie aan vier perspectieven van overheidssturing, zoals die zijn weergegeven in paragraaf 3.3.2. Vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid (Public Administration) is regie vooral '….het inrichten en uitlijnen van het speelveld' die het handelen van anderen geleiden. Vanuit het perspectief van de presterende overheid (New Public Management) is regie '…het inrichten van een raamwerk van financiele prikkels en prestatieafspraken'. Binnen het raamwerk kunnen partijen vrij bewegen. Bij het het derde perspectief (Netwerksturing) ligt het accent op '….het vermogen om samen met en naast anderen tot richting en afspraken te komen'. Dit perspectief is principeel anders dan de voorgaande twee, omdat sprake is van nevenschikking. In het vierde perspectief (Maatschappelijke Veerkracht) is regie '….het vinden van aansluiting op maatschappelijke dynamieken en het mogelijk maken daarvan'. Sturing en coördinatie komt dan uit de samenleving zelf (Van der Steen et al., 2021, p. 14). Soeterbroek (2020) is van mening dat het vragen om (rijks)regie afleidt van de wezenlijke vraag namelijk welke rol de burgers ('civil society') spelen ten opzichte van het tandem overheid – markt. Dit laat echter onverlet dat een versterkte overheidsregie waarbij nationale belangen en regionale opgaven met inbegrip van burgerbelangen in samenhang worden gezien, bestuurlijke vaagheid en vrijblijvendheid kan voorkomen. Niet het centraliseren van taken en verantwoordelijkheden bij de rijksoverheid, maar het geven van richting op grote opgaven en regie op goed samenspel, zowel publiek als publiek/privaat is het doel (Ministerie van BZK, 2020a, 2020b). In het ruimtelijke domein zou met versterkte overheidsregie elke overheidsactor (rijk, provincie en gemeente) ieder op haar eigen schaalniveau de mogelijkheid moeten hebben een regisserende en beslissende positie in te nemen.

Van oorsprong was de rijksoverheid verantwoordelijk voor het laten doorwerken van het nationale ruimtelijke beleid naar de (boven)regionale en het lokale schaalniveau, passend in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965. Zoals uit de empirische studie blijkt is ondanks verregaande decentralisatie van bevoegdheden in het ruimtelijke domein (via de'wettelijke' voordeur) het rijk een dominante positie blijven innemen door financiële sturing van ruimtelijke ontwikkelingen op de regionale en lokale schaal (via de'financiële' achterdeur). De nieuwe Omgevingswet (Ministerie van

I en M, 2016) is net als de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 doortrokken van een decentrale sturingsfilosofie en bottom-up benadering (Verdaas et al., 2020a) waarbij de overheden op de verschillende schaalniveaus in een netwerkstructuur gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, maar elke overheidslaag alleen gebonden is aan haar eigen'zelfbindende' omgevingsvisie. De sturingsfilosofie van de wet is sterk geënt op het principe 'je gaat er over of niet' terwijl de beleidspraktijk heeft getoond dat dit problematisch is en al weer is verlaten (Zwanikken & Huijs, 2016; Zonneveld & Zwanikken, 2016)).

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) heeft geen bindende rechtskracht. De koninklijke weg om via wetgeving de rijksbelangen te borgen is ingeruild voor een bestuursakkoord dat het rijk met de koepelorganisaties van provincies (IPO) en gemeenten (VNG) wil afsluiten (Ten Cate, 2019). De sturingsfilosofie in de Omgevingswet van gezamenlijk optrekken ('bottom-up en top-down'), voortdurend schakelen tussen de schaalniveaus en de actoren is op zichzelf goed, maar mist een rijksoptie c.q. bevoegdheid om de opgave te formuleren, kaders te stellen en een beslissende stem van de hogere schaalniveaus over de lagere schalen. Dit bezwaar doet zich ook voor bij de vigerende Wet ruimtelijke ordening zoals uit de empirische studie blijkt (zie antwoord op deelvraag Q 3). Een heldere politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid die in de wet wordt vastgelegd – het rijk dat in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) de kaders vastlegt voor het regionaal beleid, de provincie zoals eerder al aangegeven die bevoegd is om regisserend en besluitvormend op te treden bij regionale gebiedsontwikkeling – voorkomt vrijblijvendheid en bestuurlijke vaagheid. Hier valt wellicht de parallel te trekken met de 'aanwijzingsbevoegdheid' van de provincie op grond van de WRO 1965 en het 'inpassingsplan' van de Wro 2008 waarbij de (weinige) ervaringen met het gebruik van deze opties kunnen worden meegewogen.

Het proces van ruimtelijke beleidsontwikkeling is in het verleden veranderd van een hiërarchische naar een netwerk aanpak. In combinatie met de bewuste decentralisatie van taken n/aar provincie en gemeente is de balans tussen sturing van'bovenaf' en'onderop' verstoord. De samenwerkingsverbanden tussen de verschillende overheidslagen en actoren zijn opgeheven. De horizontale coördinatie tussen de departementen binnen het rijk en de verticale coördinatie tussen de schaalniveaus die gezamenlijk de doelen bepalen en gezamenlijk het handelingsperspectief organiseerden zijn verdwenen. In de geest van het opereren als één overheid (Studiegroep IFV, 2020) en zonder terug te keren naar de strikt hiërarchische aanpak uit het verleden, wordt gepleit voor het creëren van een vernieuwd systeem van horizontale en verticale organisatie (Zwanikken & Huijs, 2016; Schrijnen, 2020; Rli, 2021) waarbij het rijk zich 'centraal' moet organiseren (Verdaas et al., 2020a) en de provincie verantwoordelijk wordt voor

de verticale organisatie tussen rijk, regio en lokale overheid, zodat samenhang kan worden gecreëerd (Zwanikken & Huijs, 2016). Praktisch gezien is dat te organiseren zoals de regionale arena in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda functioneerde waarin de beleidsbepalende actoren vertegenwoordigd waren en de provincie de regisserende rol vertolkte. Het rijk – optredend als één geheel dus horizontaal georganiseerd – heeft een bijzondere positie vanwege Europese regelgeving zoals voor stikstof, internationale verbindingen en contacten met buurlanden, de internationale concurrentiepositie en vestigingsklimaat voor mens en bedrijf en de internationale spelers op de Nederlandse vastgoedmarkt (Verdaas et al., 2020a). Het rijk heeft ook vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een rol (Van der Steen et al., 2016; Zwanikken & Huijs, 2016). Dit rechtvaardigt zoals in paragraaf 7.1.2 als aanbeveling is geformuleerd dat het rijk op de nationale schaal opgaven en kaders kan vaststellen voor regionaal beleid en waar nodig beslissend kan optreden. Met de recente brief aan de Tweede Kamer over nationale regie in de ruimtelijke ordening lijkt de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hieraan tegemoet te willen komen (Ministerie van BZK, 2022).

8.3 De regio staat centraal

In paragraaf 2.5.5 is ingegaan op de betekenis van de regio en de positie van de provincie in de regio. De regio is in dit onderzoek het schaalniveau boven een gemeente, maar onder de provincie, een gebied met een zekere geografische samenhang en een al dan niet geïnstitutionaliseerde, bestuurlijke samenwerkingsstructuur (Verdaas et al., 2020a; Studiegroep IFV, 2020). Gaandeweg is tijdens de loop van het onderzoek, maar ook uit diverse publicaties van de afgelopen jaren (zie hierna) duidelijk geworden dat de regio als ruimtelijke schaalniveau aan betekenis heeft gewonnen. Het gegeven dat het ontbreekt aan een bestuurlijke autoriteit die bevoegd is om in de regio met een beslissend stem te spreken verhoudt zich slecht met de opgaven op de regionale schaal. Nederland staat voor een aantal complexe vraagstukken om de samenleving en de economie te verduurzamen. De opgaven waar de overheid verantwoordelijk voor is overstijgen de lokale schaal en komen met name op het regionale schaalniveau bij elkaar. De opgaven moeten door en vanuit het regionale netwerk concreet worden gemaakt en opgelost in samenhang met de opgaven binnen de regio zelf. In bestuurlijk opzicht bestaat zoals hiervoor gesteld ‘de regio’ echter niet. De regio is bestuurlijk een soort ‘zwart gat’, een ondemocratisch ‘regionaal gat’ (Hajer et al., 2006; Rli, 2019; Ten

Cate, 2019). Constructies uit het verleden om het 'regionale gat' te dichten zoals Wgr-plus regio's, stadsprovincies en landsdelen zijn gestaakt of teruggedraaid. De huidige metropoolregio's en andere samenwerkingsvormen hebben ook niet (meer) een bevoegdheid voor de ruimtelijke ordening. De regio is het strategisch schaalniveau voor het oplossen van ruimtelijke opgaven (Verdaas et al., 2020a). Er zijn in de regio veel informele vormen van sturing en coördinatie ontstaan. Het belang en het aantal van regionale netwerken is het afgelopen decennium toegenomen (Theissen et al., 2017; Groenleer & Hendriks, 2018). Dit onderzoek ziet de informele 'soft space' vormen van samenwerking op de regionale schaal als de regio.

Stel de regio en de gebiedsontwikkeling in die regio centraal en leg de coördinerende rol en het regionale besluit voor de opgaven op de regionale schaal bij de provincie (Ten Cate, 2019; Verdaas et al., 2020a). De beleidspraktijken die in deze studie zijn geanalyseerd laten zien dat de provincies tot nu toe beperkt gebruik hebben gemaakt van hun wettelijke, coördinerende bevoegdheid voor verwezenlijking van ruimtelijk beleid. Provincies verplaatsen hun planvormende activiteiten steeds meer van de regionale naar de bovenregionale schaal. De provincie zou zoals hiervoor ook is aan gegeven de rol van gebiedsregisseur op de regionale schaal in combinatie met een gezaghebbende en beslissende stem nadrukkelijker op zich kunnen nemen gezien haar democratische legitimatie. In het verleden – de jaren negentig van de vorige eeuw – hebben provincies die verantwoordelijkheid genomen zoals uit de empirische studie blijkt. Bij de beantwoording van de hoofdvraag in paragraaf 7.1.2 is daar dieper op ingegaan.

In de nieuwe Omgevingswet (Ministerie van I en M, 2016) worden verschillende instrumenten genoemd die de provincie kan inzetten om meer sturend en besluitvormend richting gemeenten en marktpartijen op te treden. Genoemd zijn onder meer: omgevingsvergunning, omgevingsverordening, projectprocedure en projectbesluit. Wellicht belangrijker wordt het of en hoe de provincie binnen de regels van de Omgevingswet dan wel aanvullend daarop – zie ook de suggesties voor vervolgonderzoek in paragraaf 7.2.3 – een coördinerende en beslissende rol kan en wil opeisen en daarmee inhoud geeft aan een meer actieve houding bij regionale gebiedsontwikkeling.

8.4 Plannen met perspectief en bezieling

Het rijk zet de opgaven zoals die hiervoor zijn genoemd – vooralsnog als sectorale opgave geformuleerd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) – nadrukkelijk op de agenda, maar schetst echter niet een samenhangend ruimtelijk perspectief, net zoals het ontbreekt aan het formuleren van een samenhangende uitvoeringsstrategie met een investeringsprogramma (Verdaas et al., 2020a). Sinds het uitkomen van de nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in 2012 is de nationale ruimtelijke ordening niet langer gericht op de integratie van een veelheid aan belangen. Het aantal nationale belangen in de SVIR is gereduceerd waarbij de focus ligt op het stimuleren van economische ontwikkeling (Zonneveld & Zwanikken, 2016). In de NOVI is het aantal nationale belangen beperkt tot 21, veelal geformuleerd als sectoraal rijksdoel en in onderling overleg met andere overheden en maatschappelijke organisaties te realiseren (Ministerie van BZK, 2020a, 2020b). De opgaven waaraan moet worden voldaan dienen zowel ruimtelijk als functioneel in samenhang te worden aangepakt waarvoor zowel publieke, private als maatschappelijke partijen nodig zijn (Kuipers en Janse, 2020; Daamen et al., 2020) hetgeen vraagt om een visie op de nationale schaal. Leeflang (2017) neemt grote nationale ruimtelijke visies zoals de Vierde Nota Extra (1993) en de Nota Ruimte (2005a) als voorbeeld. Hij noemt in navolging van toenmalig minister Winsemius ‘bezieling’ (het verlangen naar het land van morgen), ‘interactie’ (de koers wordt gedeeld als vele mensen zich echt betrokken en gehoord voelen) en ‘actie’ (als ook het handelingsperspectief voor alle betrokkenen helder wordt) seinen die op groen moeten staan voor een werkende visie anno nu. Leeflang pleit in de Volkskrant voor een nieuw nationaal plan waarin ook de vertaling naar de uitvoering deel van is (Leeflang, 2017, 2021). Met een nieuw, ruimtelijk samenhangend nationaal plan dat uitstijgt boven een (beperkt) aantal nationale, sectorale opgaven kan richting worden gegeven aan visies en plannen op de regionale schaal en de uitvoering daarvan. Een voorbeeld waarin het gemis aan een samenhangende ruimtelijke visie dan wel opgave blijkt, zijn de Regionale Energie Strategieën (RES) waarin de windmolens en zonneweiden worden verspreid over dertig energieregio’s in Nederland (De Zeeuw, 2020) zonder dat bij aanvang gezamenlijke interactie is geweest om de nationale opgave te definiëren (Schrijnen, 2020). Bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) ligt – anders dan de naam suggereert – het accent op het investeringsprogramma voor infrastructuur en openbaar vervoer. Een ruimtelijke rijksvisie op de nationale schaal waarin de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zou kunnen voorzien ontbreekt echter.

Om bovengenoemde nationale opgaven c.q. belangen in onderlinge samenhang te realiseren kan het inzetten van ontwerpend onderzoek een impuls geven aan de richting van de transitie. Uit de empirische studie blijkt dat in de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda ontwerpend onderzoek een bepalende factor is geweest voor het planconcept voor deze regio. Toepassing van de 'lagenbenadering' – eerder toegelicht in paragraaf 5.2.3 bij de reconstructie van het gebiedsplan voor de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda – leidde tot een functionele zonering van het plan. In de regio Arnhem-Nijmegen is het concept van het regionale groengebied via ontwerpend onderzoek uitgewerkt tot een coherent streefbeeld met onderscheiden deelgebieden met een eigen karakter. Het schetsen van ruimtelijke perspectieven en het integreren van op het oog tegenstrijdige ruimteclaims – niet vanuit macht, maar vanuit verbeeldingskracht – is bij uitstek een middel om nationaal, regionaal en lokaal tot daadwerkelijke uitvoering van plannen te komen (Franzen, 2019; Kuipers & Janse, 2020). Onderzoek onder stakeholders en in de literatuur (Kempenaar et al., 2016) laat zien dat regionaal ontwerp kan bijdragen aan de Nederlandse regionale planning en ontwikkeling. '…. Design makes you understand better regional planning and development', aldus de onderzoekers (Kempenaar et al., 2016, in: Landscape and Urban Planning, 149, p. 27). Het ontwerpen op de regionale schaal draait om schakelen tussen de schalen, continue visievorming door de tijd heen, positionering en agendering van onderwerpen in een context van 'governance' en het gebruik van 'lagen' in het landschap om regionale opgaven te begrijpen (Colombo et al., 2018). De kracht van het regionaal ontwerp ligt in het identificeren en zichtbaar maken van nieuwe opgaven als klimaatadaptatie en de overgang naar een circulaire economie. Het regionaal ontwerp verbindt de nieuwe opgaven aan politieke en bestuurlijke handelingsopties. Het organiseren van samenhang tussen plekken, opgaven en verschillende beleidsdomeinen is een tweede kracht van het ontwerpen. Met een regionaal ontwerp kun je verbindingen maken tussen uiteenlopende opgaven als stedelijke groei, natuurontwikkeling en bereikbaarheid. Een derde kracht is het ontwerp als kompas voor de toekomst, de richtingwijzer voor een gewenste situatie (Colombo et al., 2018). Bij ontwerpend onderzoek valt onderscheid te maken in ontwerpers (denken in mogelijke toekomsten), wetenschappers (denken in waarschijnlijke toekomsten), bestuurders (denken in wenselijke toekomsten) en gebruikers die over een realistische toekomst denken (Rikhof, 2019). Om vrije ontwerpruimte te creëren is een'beleidsluwe' omgeving een vereiste, hoewel het essentieel is dat er een verbinding is met beleid en politiek, zodat het ontwerpend onderzoek doorwerkt naar een'beleidsrijke' omgeving (Van der Linden & Daamen, 2018).

Het maken van ruimtelijke visies biedt perspectief zoals blijkt uit eerdere initiatieven. In Panorama Nederland (2019) schets het College van Rijksadviseurs een toekomstperspectief voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Door

een samenhangende benadering van allerlei thema's ontstaan nieuwe kansen voor synergie, efficientie en ruimtelijke kwaliteit (CRa, 2019). In Een natuurlijke toekomst van Nederland (2019) van Wageningen University & Research wordt een toekomstvisie voor Nederland in 2120 opgesteld waarin economische ontwikkeling en een natuur-inclusieve samenleving hand in hand gaan (WUR, 2019). In beide visies ontbreekt het aan de vereiste dat de'beleidsluwe' visie is verbonden met het actuele ruimtelijke beleid, zoals ook een sociaal-financiële onderbouwing wordt gemist. Een derde initiatief komt van de Denktank Denkwerk die het rapport Klein land, grote keuzes (2020) uitbracht waarin vooral vanuit een verstedelijkingsoptiek naar de toekomst van Nederland wordt gekeken (DenkWerk, 2020). Zo zijn er meer initiatieven, niet alleen op de nationale schaal maar ook voor de regio zoals het project 'Regio van de toekomst' in 2019 en de publicatie 'Kracht van regionaal ontwerp' van de provincie Zuid-Holland (Colombo et al., 2018). Het gemeenschappelijke van deze vergezichten is dat ze bezielen, een verlangen schetsen en inspireren, maar ook stof geven voor discussie waarmee ze voldoen aan hun functie als richtsnoer en referentiekader voor beleidsbepalers en mogelijk kan worden voorkomen dat een integraal planconcept bij uitvoering uit elkaar valt.

8.5 Samenhang bij uitvoering

Een van de resultaten van dit onderzoek is dat bij de realisering van een planconcept'harde' instrumenten (wettelijk plan, grondeigendom, financiële bijdrage) worden ingezet in combinatie met'zacht' instrumentarium zoals communicatie, overleg en een bestuurlijke afspraak. Dit komt overeen met de eerdere theoretische beschouwing dat een dergelijke mix van instrumenten gangbare praktijk is. Hoewel het inzetten van 'harde' instrumenten nuttig en noodzakelijk is om visies en plannen te realiseren, laten de onderzochte beleidspraktijken zien dat bij planrealisatie in de regio financiële sturing – vaak vanuit het hogere rijksschaalniveau – een sterkere werking heeft dan planologische sturing en grondeigendom. Tegelijkertijd ontstaat voor de regio een afhankelijkheid van (sectorale) financiële instrumenten van meerdere rijksdepartementen. Het rijk en de regio – zo blijkt uit het empirische onderzoek – missen een samenhangend uitvoeringsinstrumentarium waarmee kan worden voorkomen dat het samenhangende plan en planproces als de uitvoering aan de orde komt uit elkaar valt. Dit roept de vraag op hoe de opgaven voor het regionale schaalniveau in samenhang kunnen worden gerealiseerd.

In de afgelopen jaren zijn meerdere studies gedaan die inzicht bieden in de bekostiging (het genereren van inkomsten van een project) van publieke investeringen (Rebel Group, 2019; Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling, 2020; Heurkens et al., 2020). Als een bekostiger betaalt voor de waardecreatie die het project voor hem heeft, dan resulteert dat in inkomsten voor het project. Uit deze inkomstent kunnen rente en aflossing aan de financier worden betaald. Heffingen, investeringsfondsen, overheidssubsidies, gebiedsinvesteringszones en baatbelasting zijn voorbeelden uit een lange lijst van mogelijkheden. De financiële instrumenten hebben vooral betrekking op stedelijke gebieden. Hoewel een regionaal of stedelijk investeringsfonds wordt aangemerkt als kansrijk is het vooralsnog een theoretische optie. Het probleem is dat dit financiële instrument net als de meeste andere financieringsvormen in de praktijk nauwelijks van de grond komt (Heurkens et al., 2020). Desondanks is het wenselijk dat de grote ruimtelijke vraagstukken in de regio in samenhang worden opgelost en dat deze in een regionale investeringsagenda – zoals de Tweede Kamer in 2020 uitsprak – worden opgenomen en van de noodzakelijke financiele middelen zijn voorzien. Het regionale investeringsfonds – soms ook geduid als gebiedsfonds – zou in theorie haar toepassing kunnen vinden op het gemeentegrens overstijgende regionale schaalniveau waarop dit onderzoek zich richt. Een dergelijk fonds zou aan de voorkant door publieke en/of private partijen financieel moeten worden gevuld en tijdens de realisering van het project een revolverend karakter kunnen hebben. De baten vloeien dan weer geheel of gedeeltelijk terug in het fonds en leveren nieuwe investeringscapaciteit op. Op het regionale schaalniveau haken private actoren slechts bij hoge uitzondering aan bij een investeringsfonds, omdat private partijen daar geen waardecreatie zien (Verdaas et al., 2020b).
In de regio zijn investeringsfondsen voor publieke projecten (bijvoorbeeld voor infrastructuur, voor recreatiegebieden, voor natuurherstel) vooral publiek-publieke aangelegenheden. Regionale fondsen zijn niet zozeer van belang voor het bekostigen van gebiedsontwikkeling maar vooral voor het financieren (door de overheid) daarvan. Een regionaal fonds werkt alleen als er politieke wil is, een gezamenlijk gevoeld belang is en een regionale verbondenheid binnen een afgebakende regio. Aan deze voorwaarden wordt maar zelden voldaan waardoor private investeerders niet aansluiten bij het regionale fonds (Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling, 2020; Daamen et al., 2020). Het creëren van een gebiedsfonds – genoemd door Verdaas et al. – waar elke betrokken overheidssector een bijdrage in stort kan een werkbare optie zijn als financieel instrument. Het is een alternatief voor het weinig realistische ‘ontschotten’ en bij elkaar in één pot stoppen van alle financiële overheidsinstrumenten. Wellicht van groter belang is het gebiedsfonds als ‘…..instrument dat de samenwerking bevordert en waarbij visievorming, gedeeld eigenaarschap, gelijke lusten en lasten, commitment en duidelijke, langjarige afspraken de algemene winsten zijn…….. fondsvorming (is)

dus eerder een instrument dat samenwerking bestendigt, binnen een gedeeld kader en met afspraken gericht op de lange termijn' (Verdaas et al., 2020b, p. 23). De combinatie van het fonds met een regionale uitvoeringsstrategie, concreet gemaakt in een regionale investeringsagenda, versterkt het geheel. Daarmee kunnen het investeringsfonds en de -agenda, feitelijk een combinatie van een financieel en bestuurlijk instrument, een werking krijgen die voorkomt dat het samenhangende plan bij de uitvoering uiteen valt in afzonderlijke onderdelen.

Naast het bovengenoemde financiële instrumentarium is specifiek voor het regionale schaalniveau – in dit onderzoek een metropolitaan, maar deels nog landelijk gebied waarin herinrichting aan de orde is – het instrument landinrichting een vooralsnog theoretische optie. In paragraaf 2.5.3 is een toelichting gegeven op deze optie. Met landinrichting zijn de toegekende functies in het kader van de ruimtelijke ordening verder uit te werken. De Landinrichtingswet van 1985 voorzag in een volledige verticale kolom van planvorming tot uitvoering van rijksoverheid tot regio (Ministerie van L en V et al., 1985). Bij de decentralisatie van de Landinrichting in 2007 naar de provincies, inclusief het rijksbudget voor investeringen in het landelijke gebied (Investeringsbudget Landelijk Gebied [ILG]) is landinrichting onderdeel van de huidige Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) geworden (Ministerie van LNV et al., 2006, herzien 2014). De integraliteit van de Landinrichtingswet is in de Wet inrichting landelijk gebied verloren gegaan, omdat de wet zich feitelijk richt op het uitvoeren van rijksnatuurbeleid. Herverkaveling van gronden (samenvoegen, verdelen) op basis van een inrichtingsplan dat Gedeputeerde Staten vaststellen en uitvoering van het inrichtingsplan is een provinciale bevoegdheid. Om bezuinigingen op de rijksbegroting te realiseren is de decentralisatie van de landinrichting en het investeringsbudget gepaard aan een substantiële korting op het oorspronkelijk verleende budget (Ministerie van LNV & IPO, 2011). Uit het empirische onderzoek blijkt dat Zuid-Holland in tegenstelling tot Gelderland en Noord-Brabant deze bezuiniging niet kon compenseren. In de praktijk is de animo bij de provincies gering om een landinrichtingsplan op grond van de Wet inrichting landelijk gebied vast te stellen, omdat de wet voorschrijft dat het landinrichtingsplan financieel gedekt moet zijn. De Wet inrichting landelijk gebied is dus vooral een wettelijke mogelijkheid op papier die in de praktijk nauwelijks werkt vanwege gebrek aan financiële middelen, niet de integrale werking heeft van de Landinrichtingswet en vooral op natuur is gericht. Landinrichting wordt als instrument voor grondbeleid opgenomen in de Omgevingswet. De regelingen over landinrichting in de Omgevingswet en de Wet inrichting landelijk gebied komen in de praktische uitvoering overeen. De nieuwe regeling zal dan ook geen grote effecten hebben op de uitvoeringspraktijk (geraadpleegd: http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

Het bovenstaande laat onverlet dat er nationale opgaven zijn die op de regionale schaal om een samenhangende oplossing vragen. De Nationale Omgevingsvisie (2020) noemt zoals eerder aangegeven in paragraaf 8.1 als opgaven: ruimte maken voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied (Ministerie van BZK, 2020b). In paragraaf 7.1.2. is een aanbeveling geformuleerd voor de provincie om een samenhangend uitvoeringsinstrumentarium voor (her)inrichting van regionale, tussenstedelijke gebieden te ontwikkelen. In de zoektocht naar een dergelijk instrument kan de ervaring die de provincie heeft met inrichtingsinstrumentarium c.q. wetgeving zoals de Wet inrichting landelijk gebied of de Landinrichtingswet, ook als dat niet goed heeft gewerkt, van nut zijn. De empirische studie laat zien dat in tussenstedelijke gebieden sprake is van een dynamisch evenwicht (mal en contramal) tussen economisch sterke functies (mal: woon- en werkgebieden, infrastructuur, glastuinbouw) in combinatie met natuur, recreatie, landschappelijke kwaliteit en agrarisch gebruik als contramal. Het is belangrijk dat nieuw instrumentarium in afwijking van de bestaande landinrichtingspraktijk zowel haar werking kan hebben in bestaande en toekomstige stedelijke gebieden als in landelijke gebieden, zodat nieuwe verstedelijkingszones en de randzone van bestaande stedelijke of dorpse gebieden binnen het werkingsgebied van het inrichtingsplan zijn opgenomen. Daarmee is een samenhangende binnen- en buitenstedelijke ontwikkeling te realiseren.

Literatuur

Addink, H. (2005). Principles of good governance: Lessons from administrative law. In: Curtin, D.M and Wessel, R. (eds.), Good governance and the European Union: Reflections, concepts, institutions and substance. Intersentia Antwerpen, 21-48.

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). Ontwikkelkracht: Eindrapport in opdracht van Ministerie van VROM.

Albrechts, L. (2001). In Pursuit of New Approches to Strategic Spatial Planning: A European Perspective. In: International Planning Studies, 6:3, 293-310 .

Albrechts, L., Healy, P., & Kunzmann K.R. (2003). Strategic spatial planning and regional governance. In: Europe, Journal of the American Planning Association 69 (2), 113-129.

Allison, G.T. (1971). The essence of decision: Explaining the Cuban missile crises. Boston: Little Brown.

Allmendinger, Ph., & Haughton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance.

Allmendinger, Ph., Haughton, G., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Soft spaces in Europe: Re-negociating governance, bounderies and borders, In serie: Regions and cities. London, New York: Routledge: Regional Studies Association.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice,. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 543-571.

Axelrod, R.M. (1984). ThHe evolution of cooperation. New York: Basic Books.

Balz, V., & Zonneveld, W. (2020). The Institutionalisation of a creative practice: Changing roles of regional design in Dutch national planning. In: V. Lingua en V. Balz (Eds.), Shaping regional futures: Designing and visioning in governance rescaling, 27-42. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23573-4_3

Balz, V.E., (2019). Regional design: Discretionary Approaches to Planning in the Netherlands. Dissertatie TU-Delft.

BCR: Bestuurlijke Commissie Randstad (2002). Landsdeelconvenant West.

Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C., & Vedung, E. (2011). Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation. New Brunswick (USA) en Londen (UK): Transaction Publishers.

Blom-Hansen, J. (1997). A new 'Institutional' Perspective on Policy Networks. In: Public Administration, 75 (4), 669-693.

BNSP & NVTL: Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen, & Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur (2019). Regio van de toekomst. Blauwe Kamer dossier.

Boelens, L. (1990), Een onvoltooid project: Naar een communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerppraktijk.

Booher, D., & Innes, J. (2002), Network Power in Collaborative Planning. In: Journal or Planning Education and Research, 21, 221-236.

Booth, Ph., Breuillard, M., Fraser, Ch., & Paris, D. (2007). Spatial planning systems of Britain and France: A comparative analyses. London and New York: Routledge.

Bosma, K. (1993). Ruimte voor een nieuwe tijd: Vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945. Dissertatie. Rotterdam: NAi Uitgevers.

Bourgon, J. (2011). A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century. Montreal: Queen's Policy Studies, McGill-Queen's University Press.

BPZ: Bestuurlijk Platform Zuidvleugel & Provincie Zuid-Holland (1998). Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam: Verkenning 2010-2030.

BPZ: Bestuurlijk Platform Zuidvleugel & Provincie Zuid-Holland (1999). Perspectief voor de Zuidvleugel: Samenvatting beleidsnota Gebiedsuitwerkingen.

BPZ: Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (2005). Perspectief en prioriteiten 2020: Het vervolg op 'De Zuidvleugel van de Randstad, netwerkstad van bestuur en recht, kennis en logistiek'.

BPZ: Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (2006). Overeenkomst Zuidvleugel zichtbaar groener.

Braam, A. (1986). Bureaucratie en sturing: Wat is er aan de orde? In: M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (red.). Sturing van de samenleving. Conferentie over 'het schip van staat'. Zwolle: Tjeenk Willink, 1986, 94-95.
Bruinsma, F., & Koomen, E. (2018). Ruimtelijke ordening in Nederland.
Bryson, J.M. (2004). What to Do when Stakholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. In: Public Management Review, 6 (1), 21-53.
Bryman, A. (2016). Social research methods. 4th edition. Oxford University Press.
Buitelaar, E. (2011). Ontwikkelen in het plannersparadijs: Nederlandse gebiedsontwikkeling gecontextualiseerd (presentatie Master City Developer). Rotterdam: 5 Oktober 2011.
BVR: Adviseurs ruimtelijke Ontwikkeling (2014). Brainport Avenue 2020-2040: Ontwikkelperspectieven.
Carmona, M., & Sieh, L. (2008). Performance measurement in planning: Towards a holistic view. In: Environment and Planning C: Government and Policy, 26(2), 428-454.
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Veranderend bodemgebruik Nederland 1996-2015: Meer grond voor woningen en bedrijven. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/35/veranderend-bodemgebruik-nederland-1996-2015.
Cohen M.D., March,J.G., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly, 17(1), 1-25.
Colombo, F., Van Schaick, J. & Witsen, P. (2018). Kracht van regionaal ontwerp. Den Haag: Provincie Zuid-Holland/de Nieuwe Haagsche.
Coolen, H.C.C.H. (2012). Qualitative Methods in Housing Research. In: S.J. Smith, M. Elsinga, O'Mahony, L. Fox, O.S. Eng, S. Wachter, & D. Clapham (editors). In: International Encyclopedia of Housing and Home. Vol 6, 2012, 8–15. Oxford: Elsevier.
CRa: College van Rijksadviseurs (2019). Panorama Nederland.
Cullingworth, B., & Nadin, V. (2006). Town and Country Planning in the UK. Fourteenth edition. London: Routledge.
Daamen, T., Verdaas, C., & Verwayen, A. (2020). Onderzoek: Regionale fondsvorming voor gebiedsontwikkeling kansrijk, maar let wel op de hobbels. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Dahl, R.A. (1968). Power. In: International Encyclopedia of the Social Science, 12, 405-15.
Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., & Verschoor, W. (2004). Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk. Rotterdam: NAi Uitgevers. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
Davoudi, S., & Strange, J. (eds.) (2009). Conceptions of Space and Place in strategic Spatial Planning. London: Routledge.l
De Jong, T.M., Van de Bergh, W., Eekhout, M., Van der Voordt, D. J. M., Cuperus, Y. (editors) (2000). Ways to study architectural, urban and technical design. TU-Delft, Faculteit Bouwkunde.
De Jonge, J.M. (2001). Meester van de paradox. In: Blauwe Kamer, 5, 23-33.
De Jonge, J. (2009). Landscape architecture between politics and science: An integrative perspective on landscape planning and design in the network society. PhD thesis Wageningen University and Research.
De Klerk, L., & Van der Wouden, R. (2021). Ruimtelijke ordening: Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-NU. Rotterdam: Nai010 uitgevers.
De Ruijter, P. (1980). Van uitbreidingsplan over streekplan naar nationaal plan: Stedebouw in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw 1920-1945. In: Stedebouw en Volkshuisvesting, 61 jrg., nr. 1: . 12-29.
De Vries, J. (2018). Maatschappelijke opgaven en metropoolregio's: Essay in opdracht van Raad voor leefomgeving en infrastructuur.
De Zeeuw, F. (2018). Zo werkt gebiedsontwikkeling: Handboek voor studie en praktijk. Technische Universiteit Delft.
De Zeeuw, F. (2020). Houd de sloop van ons landschap tegen. www.romagazine.nl.
De Zwart, B.A.M. (2015). Republiek van beelden: De politieke werkingen van het ontwerp in regionale planvorming. Dissertatie Technische Universiteit Eindhoven.
Den Heijer A., Van der Voordt, D., Heurkens, E., & Storm, C. (2013). Vastgoedmanagement en gebiedsontwikkeling: BK6MA3 - Beheer en herontwikkeling. Technische Universiteit Delft.
DenkWerk (2020). Klein land, grote keuzes: Ruimtelijke ordening richting 2050. https://denkwerk.online/rapporten/klein-land-grote-keuzes.
Dienst Landelijk Gebied, Grontmij, & Arcadis (2001). Het groen-blauwe casco Zoetermeer-Zuidplas: Advies over de groen-blauwe structuur in het transformatiegebied.

Dryzek J.S. (1990). Discursive democracy: Politics, policy, and political science. Cambridge University Press.
Dunn W.E. (1981). Public policy analysis: An introduction. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
Ebbesson, J. (2010). The rule of law in the governance of complex socio-ecological changes. In: Global Environmental Change 20, 414–422.
Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. In: Governance 18(1), 111–134.
Elzinga, D.J. (redactie) (1995). Regionaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen.
Elzinga, D.J. (2015). Politiek Magazine. 6 maart 2015.
Engel, C. (2001). Hybrid governance across national jurisdictions as a challenge to constitutional law. In: European Business Organization Law Review, 2(3-4), 569-583.
Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J., & Bots, P. (2010). Policy Analyses of Multi-Actor Systems. Den Haag: Lemma.
ESPON: European Territorial Observatory Network (2018). COMPASS: Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Final Report. Luxembourg: ESPON.
Etzioni, A. (1967). Mixed scanning: A 'third' approach to decision making. In: Public Administration Review, 27, 385-392.
European Commission (1997). Compendium of European planning systems. Regional Development Studies Report 28. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. In: Planning Practice and Research,15:4, 299-318.
Faludi, A. (2011). Geen dragers voor ruimtelijke planningdoctrine. In: Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, 92(5), 34-35.
Faludi, A., & Mastop, J.M. (1988). Expertsystemen vanuit het besluitvormingsperspectief op (ruimtelijke) planning. In: Bouwstenen nr. 11, 185-198.
Faludi, A., & Van der Valk, A. (1994). Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
Flyvbjerg, B. (1998). Rationality and power: Democracy in practice. University of Chicago Press.
Flyvbjerg, B. (2011). Case study. In: N.K. Denzin, & Y.S. Lincoln (eds.). The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th edition, 2011. Thousands Oaks, Chapter 17, 301-316.
Forester, J. (1989). Planning in the Public Domain. Berkeley, CA: University of California Press.
Franzen, A. (2019). De noodzaak van planvorming. www.romagazine.nl.
Franzen, A., & De Zeeuw, F. (red.) (2009), De engel uit graniet: Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft.
Freeman, R.E. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman Publishing.
Fuller, L. L. (1964). The morality of law. New Haven. CT.: Yale University Press.
Gedddes, P. (1915). Cities in Evolution. London: Williams and Norgate
Geelhoed, L.A. (1983). De interveniërende staat. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Gemeente Lingewaard, & Gemeente Overbetuwe (2011). Intergemeentelijk structuurvisie Park Lingezegen.
Gemeente Nuenen e.a. (2015). Samenwerkingsovereenkomst Rijk van Dommel en Aa 2015-2019.
Gemeente Nuenen e.a. (2019). Brief met kenmerk 2019.04031 met onderwerp: Rijk van Dommel en Aa.
Gemeente Zuidplas (2013). Structuurvisie Zuidplas 2030.
Goedman, J. Ch., & Zonneveld, W. (1992). Stedelijke conceptvorming. In: Ruimtelijke verkenningen 1992. Den Haag: RPD 1992, 111-128.
Goedman, J., Zonneveld, W., & Houtsma, W.H. (red.) (2011). Ruimtelijke Ontwikkeling in Drievoud. Den Haag: Sdu uitgevers.
Graham, S., & Healey, P. (1999). Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. In: European Planning Studies, 7 (5), 623-646.
Groenleer, M., & Hendriks, F. (2018). Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: The case of the Dutch decentralized unitary state. Regional & Federal Studies.
GOB: Groen Ontwikkel Fonds Brabant (2020). www.groenontwikkelfondsbrabant.nl
Grondbank RZG Zuidplas (2012). Uitnamestrategiekader 2013/2014.
Grondbank RZG Zuidplas (2014). Strategische verkenningen: Verkorte en openbare versie.
Grondexploitatiemaatschappij Zuidplas Noord (2007). Overeenkomst ontwikkeling 200 ha glastuinbouw Zuidplaspolder.

Gupta, J., Termeer, C., Klostermann J., Meijerink S., van den Brink M., De Jong P., Nooteboom S., & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. In: Environ Sci Policy 13, 459–471.
Hageman, C.P. (2016). Sturing in ruimtelijke ordening door Rijk en provincies: Nu en onder de Omgevingswet. Dissertatie RU Groningen.
Hajer M. (2003). Policy without policy?: Policy analysis in the institutional void. In: Policy Sciences 36, 175-195.
Hajer, M., Sijmons, D., & Feddes, F. (2006). Een plan dat werkt: Ontwerp en politiek in de regionale planvorming. Rotterdam: NAi Uitgevers.
Hajer, M., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (eds.) (2003). Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press.
Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial Planning in the Network Society: Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. In: European Planning Studies, 8 (3), 337-355.
Hanf, K., & Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control. London, Beverly/Hills: Saga Publications.
Hanou, M. (2019). Nederland versteent # 1 - tijd voor een betonstop? https://www.pbl.nl/blogs/nederland-versteent-1-%E2%80%93-tijd-voor-een-betonstop.
Haran, N. (2010). The power to collaborate: How judicious use of power accelerates the strategic capacity of regions in the Netherlands. Amsterdam: Eburon.
Hart, H. 't (1985). De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen: Een methodologische beschouwing. In: Acta politica, Meppel: Boom, 477-487.
Haughton, G., Allmendinger, Ph., Counsell, D., & Vigar, G. (2010). The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries.
Healey, P. (1993). Planning through debate: The Communicative turn in planning theory. In: F. Fischer and J. Forrester (eds.) (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, NC: Duke University Press 1993, 233-253.
Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. London: McMillan.
Healey, P. (2007). Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning our Times. London: Routledge.
Heinen, J. (2020). Landinrichting als instrument voor duurzame Gebiedsontwikkeling. In: Bouwrecht 2020/29, afl. 5, 199-206.
Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). Qualitative research methods. Sage.
Herweijer, M., & Castenmiller, P. (2015). Ruimte voor provinciaal beleid. Deventer: Wolters Kluwer
Heurkens, E.W.T.M. (2012). Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling: Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland. Dissertatie Technische Universiteit Delft. http://resolver.tudelft.nl/uuid:665328eb-bd40-4090-a0a0-133353550389.
Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W-J., & Daamen, T. (2020). Financiering van gebiedstransformatie: Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Platform 31/TU-Delft.
H+N+S landschapsarchitecten (2005). Ontwerpvoorstellen groenstructuur ISP Zuidplaspolder.
Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A.J. (2010). The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies. New York, Londen: Routledge.
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (2006). Waterkansenkaart Zuidplaspolder.
Hopkins, L.D. (2001). Urban Development: The Logic of Making Plans. Washington, Covelo, London: Island Press.
Hulst, R. (2005). Regional governance in unitary states: Lessons from the Netherlands in comparative perspectives. Local Government studies, 31 (1), 99-120.
IKCRO: Nieuwsflits Stad en Regio (Platform31) (2014). Digitale Nieuwsbrief.
Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (2021). Van woorden naar daden: Over de governance van de ruimtelijke ordening.
IPO: Interprovinciaal overleg (2014). Kompas.
Jaar van de ruimte 2015 (2015). Manifest 2040: Wij maken ruimte. www.jaarvanderuimte.nl.

Jaar van de ruimt (2016). Wij Maken Nederland. www.jaarvanderuimte.nl.
Janssen-Jansen, L. (2004). Regio's uitgedaagd: 'Growth management' ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning. Dissertatie. Assen: Koninklijke van Gorcum.
KAN: Knooppunt Arnhem-Nijmegen (1998a). Regionaal Structuurplan KAN 1995-2015.
KAN: Knooppunt Arnhem-Nijmegen (1998b). Uitvoeringsprogramma KAN 1995-2015.
KAN: Knooppunt Arnhem-Nijmegen (2000). Gebiedsperspectief Park Over-Betuwe.
KAN: Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Provincie Geldeland, & KAN-gemeenten (2003). Visie Stedelijk netwerk KAN.
Kennedy, J.C. (2017). Een beknopte geschiedenis van Nederland.
Kempenaar, A., Westerink, J., Van Lierop, M., Brinkhuijsen, M., Van den Brink, A. (2016). "Design makes you understand": Mapping the contributions of designing to regional planning and development. In: Landscape and Urban Planning, 149 (2016), p. 20-30.
Kempenaar, A. (2017). Design in the Planning Arena: How regional designing influences strategic spatial planning. Dissertatie, Wageningen University and Research.
Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (1997). Managing Complex Networks. London: Sage.
Kirchoff D. (2006). Capacity building for EIA in Brazil: Preliminary considerations and problems to be overcome. In: Environ Assess Policy Manag 8(1), 1-18.
Kistenkas, F., de Rooij, B., & van Hattum, T. (2020). Nederland vraagt om herinvoering van PKB's, Wageningen Environmental Research (WEnR). www.romagazine.nl.
Klaassen, I. (2000). Modelling reality. In: T.M. de Jong, W. van de Bergh; M. Eekhout; D. J. M. van der Voordt; Y. Cuperus (editors) (2000). Ways to study architectural, urban and technical design. TU-Delft, Faculteit Bouwkunde.
Klijn, E.H. (1996). Regels en Sturing in Netwerken: De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Delft: Eburon.
Klijn, E.H. (1997). Policy Networks. An Overview. In: Kickert, W.J.M., Klijn, EH. & Koppenjan J.F.M. (eds.). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. London: Sage, p. 34
Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (1998). Tussen representatieve democratie en directe democratie: Interactieve besluitvorming en de politiek. In: Bestuurskunde, nr.7, 302-307.
Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009). Planning cultures in Europe : Decoding cultural phenomena in urban and regional planning. Urban and regional planning and development series, Farnham [etc.]: Ashgate.
Koppenjan, J. (1993). Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur.
Korsten, A.F.A. (2007). Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat.
Kuipers, B., & Janse, J. (2020). 'We hebben geen woningbouw nodig, maar steden- en landschapsbouw'. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Larsson, G. (2006). Spatial planning systems in Western Europe: An overview, Amsterdam etc: IOS Press.
Laurian, L., Day, M., Backhurst, M., Berke, P., Ericksen, N., Crawford, J., Dixon, J., & Chapman, S. (2004). What drives plan implementation? Plans, planning agencies and developers. In: Journal of Environmental Planning and Management 47(4), 555-577.
LeCompte, M. D., & Goetz, J. P. (1982). Problems of Reliability and Validity. In: Ethnographic Research, Review of Educational Research, 52, 31– 60.
Leeflang, H. (2017). De eerste nationale Omgevingsvisie: Een niet te missen kans. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Leeflang, H. (2021). 'Iedereen heeft zijn projecties, maar er is geen plan'. Interview met Hans Leeflang, De Volkskrant,14 januari 2021.
Lindblom, C.E. (2009, 1959). The science of 'muddling through'. In: Public Administration Review, jrg.19, 2009, 79-88.
Luhman, N. (1975). Legitimation durch verfaren. Darmstad: Luchterhand.
Lurks, M. (2001), De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening. Dissertatie Rijksuniversiteit Leiden. Deventer: Kluwer.
Mastop, J.M. (1984). Besluitvorming, handelen en normeren: Een methodische studie naar aanleiding van het streekplanwerk. Dissertatie.
Mastop, J.M. (1991). Ruimtelijk beleid en bestuur: Onderwerpen voor onderzoek. PRO-Voorstudie 27, Programmeringsoverleg ruimtelijk onderzoek.

Mastop, H., & Dekker, F. (1979). Streekplanning: Een overzicht van opvattingen. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.
Mastop, J.M., & Faludi, A. (1997). Evaluation of strategic plans: The performance principle. In: Environment and Planning B; Planning and Design, 24, 815-832.
Ministerie van BZ: Ministerie van Binnenlandse Zaken (1962). Provinciewet.
Ministerie van BZ: Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983). Nota Bestuurlijke Organisatie (TK 1982-1983, 17944, nrs. 1-2).
Ministerie van BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Bestuur in samenhang: De bestuurlijke organisatie in Nederland.
Ministerie van BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020a). Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI). Brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2020.
Ministerie van BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020b). Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.
Ministerie van BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Ruimtelijke ordeningsbrief. Brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 2022.
Ministerie van BZK, EL en I, & IPO: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, & Interprovinciaal Overleg (2011). Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.
Ministerie van EL en I: Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (2012). Wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget). Kamerstuk 33441, 17-10-2012.
Ministerie van I en M: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.
Ministerie van I en M: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Omgevingswet.
Ministerie van I en M, EL en I, & BZK: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties e.a. (2016). Ruimtelijk-Economische Ontwikkel Strategie (REOS): Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven. Bestuurlijke intentieverklaring: visie, ambities, opgaven en aanpak.
Ministerie van I en M, EZ, & BZK: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken, & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties e.a. (2017). Ruimtelijk-Economische Ontwikkel Strategie (REOS): Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven. Uitvoeringsprogramma 2017-2018.
Ministerie van L en V, VROM, Justitie, & Financiën: Ministerie van Landbouw en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Justitie, & Ministerie van Financiën (1985). Landinrichtingswet.
Ministerie van LNV, VROM, & EZ: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, & Ministerie van Economische Zaken (1993). Structuurschema Groene Ruimte, deel 3, kabinetsstandpunt.
Ministerie van LNV, VROM, & EZ: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, & Ministerie van Economische Zaken (2002). Structuur Schema Groene Ruimte 2, deel 3, kabinetsstandpunt.
Ministerie van LNV, & Justitie: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, & Ministerie van Justitie (2002). Reconstructiewet concentratiegebieden.
Ministerie van LNV, VROM, V en W, & Justitie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, & Ministerie van Justitie (2006a). Wet inrichting landelijk gebied.
Ministerie van LNV, & IPO: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, & Interprovinciaal Overleg (2006a). Bestuursovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied.
Ministerie van LNV, & IPO: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, & Interprovinciaal Overleg (2011). Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.
Ministerie van LNV & Provincie Zuid-Holland: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, & Provincie Zuid-Holland (2006b). Provinciaal Meerjarenprogramma Groen 2007-2013.
Ministerie van V en W, VROM, EZ, & LNV: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Provincie Noord-Brabant, & Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2008). 'MIRT-Verkenning' Zuidoostvleugel BrabantStad.

Ministerie van VRO: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1973). Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening: Deel 1: Orienteringsnota Ruimtelijke Ordening.
Ministerie van VRO: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1977). Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening: Deel 2: Verstedelijkingsnota.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1984). Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening: Structuurschets voor de stedelijke gebieden.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1988). Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel d: regeringsbeslissing.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1990). Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 1: beleidsvoornemen.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1993a). Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, deel 3: kabinetsstandpunt.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1993b). Uitvoeringsconvenanten Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra voor Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1995a). Uitvoeringsconvenant Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra voor Knooppunt Arnhem-Nijmegen.
Ministerie van VROM, & V en W: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Provincie Noord-Brabant, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Gemeente Eindhoven, & Gemeente Helmond (1995b). Protocol Vinex-uitvoeringsconvenant voor de regio Eindhoven.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (1998). Actualisering Vierde Nota Extra: Actualisering Planologische Kernbeslissing.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2002). Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3: kabinetsstandpunt.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2005a). Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2005b). De Nota Ruimte, ieder zijn rol: Bestuurlijke afspraken tussen VNG, IPO, Ministeries van VROM, LNV, V en W, EZ en BZK.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006). Zuidvleugelbrief, Kabinetsbesluiten voor de Zuidvleugel van de Randstad : Nieuw élan voor de Zuidvleugel van de Randstad; investeren in mensen, kennis en infrastructuur.
Ministerie van VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008a). Wet op de ruimtelijke ordening 1965 en Wet ruimtelijke ordening 2008a.
Ministerie van VROM, & Justitie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, & Ministerie van Justitie (2008b). Wet ruimtelijke ordening.
Ministerie van VROM, & Justitie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, & Ministerie van Justitie (2012). Besluit ruimtelijke ordening.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2015a). Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Eindhoven.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2015b). Regionale agenda 2015-2018.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2016). Aanbod Bereikbaarheidsakkoord Zuidoost-Brabant: Mobiel door slimme keuzes.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2017). Integrale Strategie Ruimte.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2018). Samenwerkingsakkoord 2019-2022.
MRE: Metropoolregio Eindhoven (2019). Werkprogramma 2020.
Muggli, R. (2016). Spatial planning in Switzerland. www.vlp-aspan.ch.
Mumford, L. (1925). Regions – To live in. Survey, no. 54, 151-152.
Nadin, V., & Stead, D. (2013). Opening up the Compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies. In: European Planning Studies, Vol.21, no. 10, 1542-1561
NBW: NederlandBovenWater (2015). Trendbrief.
Nieuwe Gracht (2001). Verkenning Driehoek RZG. In opdracht van provincie Zuid-Holland.
Nirov: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (2007). Stadsregio's en de nieuwe Wro.

North, D.C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
NSOB en PBL: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, & Planbureau voor de leefomgeving (2020). Leren institutionaliseren: Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak.
OD 205 (1988). Ekologische (infra-)structuur voor 'Kleine Ring' van Zuid-Holland: Een natuurbouwstudie in opdracht van de Provinciale Planologische Dienst Zuid-Holland.
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). Governing the City. OECD Publishing: http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en.
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). The governance of land use in the Netherlands: The case of Amsterdam. Paris: OECD Publishing.
Openbaar Lichaam Park Lingezegen (2010). Gemeenschappelijke regeling Park Lingezegen.
Pahl-Wostl C., Mostert E., & Tàbara D. (2008). The growing importance of social learning in water resources management and sustainability science. In: Ecol Soc 13(1), 24.
PBL: Planbureau voor de leefomgeving (2016). Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie.
PBL: Planbureau voor de leefomgeving (2020). Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: Een reflectie.
PBL: Planbureau voor de Leefomgeving (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.
Peen, M. (2012). Beeldverhaal Zuidplaspolder.
Peters, C. (2007). Het opgeblazen bestuur.
Pijnenburg (1956). Het streekplan.
Pojani, D., & Stead, D. (2014). Ideas, interests and institutions: Explaining Dutch transit-oriented development challenges. In: Environment and Planning A, Vol. 46/10, 2401 – 2418.
Potter C., & Brough R. (2004). Systemic capacity building: A hierarchy of needs. In: Health Policy Plan 19(5), 336–345.
Prakke, L., & Kortmann, C.A.J.M. (eds) (2004). Constitutional law of 15 EU member states. Deventer: Kluwer.
Pronk, J., & Derksen, W. (1990). Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad: Over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie.
Provincie Gelderland (1993). Ontwikkelingsvisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen: Een ruimtelijk-economisch perspectief.
Provincie Gelderland (1996). Streekplan Gelderland.
Provincie Gelderland (2005). Streekplan Gelderland.
Provincie Gelderland (2010). Reactie op Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk tot 2040.
Provincie Gelderland (2011). Reactie op Verstedelijkingsvisie Stadsregio 'Van koers naar keuze'.
Provincie Gelderland (2014). Omgevingsvisie Gelderland.
Provincie Noord-Brabant (1992). Streekplan Noord-Brabant.
Provincie Noord-Brabant (1995). Uitwerkingsplan Stadsregio Eindhoven-Helmond.
Provincie Noord-Brabant (2004). Uitwerkingsplan Zuidoost-Brabant.
Provincie Noord-Brabant (2005a). Goedkeuringsbesluit Regionaal Structuurplanregio Eindhoven, kenmerk 992287/1079951.
Provincie Noord-Brabant (2005b). Reconstructieplan De Peel.
Provincie Noord-Brabant (2011). Herziening Structuurvisie, deel D: Brainport.
Provincie Noord-Brabant (2018). De kwaliteit van Brabant: Visie op de Brabantse leefomgeving (Omgevingsvisie).
Provincie Noord-Brabant, Stichting Brainport, & Metropoolregio Eindhoven (2016). Versnellingsafspraken provincie en Regio ZO Brabant.
Provincie Zuid-Holland (1973). Nota Plandoelen Streekplan Zuid-Holland West.
Provincie Zuid-Holland (1978a). Streekplan Zuid-Holland West.
Provincie Zuid-Holland (1978b). Streekplan Zuid-Holland Oost.
Provincie Zuid-Holland (1994a). Meer armslag voor de Zuidvleugel: Ruimtelijke toekomstverkenning.
Provincie Zuid-Holland (1994b). Discussienota Ruimtelijke toekomst Zuidvleugel.
Provincie Zuid-Holland, 1995a), Bosplan Bentwoud.
Provincie Zuid-Holland (1995b). Gebiedsperspectief Bentwoud: Ten behoeve van de uitwerking van het groot-groengebied Zoetermeer-Zuidplas.
Provincie Zuid-Holland (1995c). Streekplan Zuid-Holland Oost.

Provincie Zuid-Holland (2002). Naar een duurzaam en hoogwaardig glastuinbouwcomplex in Zuid-Holland.
Provincie Zuid-Holland (2003). Streekplan Zuid-Holland Oost.
Provincie Zuid-Holland (2004). Provinciale Ruimtelijke structuurvisie 2020.
Provincie Zuid-Holland (2005). Overeenkomst Zuidvleugel Zichtbaar Groener: Onderhandelingsakkoord tussen provincie Zuid-Holland en de vijf samenwerkingsregio's.
Provincie Zuid-Holland (2006a). Ontwikkelen op niveau: De Zuid-Hollandse uitdaging vraagt om ontwikkelingsplanologie.
Provincie Zuid-Holland (2006b). Streekplanherziening Zuid-Holland Oost: Driehoek RZG.
Provincie Zuid-Holland (2007). Provinciale Statenvoordracht deelname in de ROZ.
Provincie Zuid-Holland (2010). Visie op Zuid-Holland: Structuurvisie, ontwikkelen met schaarse ruimte.
Provincie Zuid-Holland (2013a). Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit.
Provincie Zuid-Holland (2013b). Herijkingsstudie Zuidplaspolder.
Provincie Zuid-Holland (2014). Visie ruimte en mobiliteit.
Provincie Zuid-Holland, & Erasmus Universiteit Rotterdam (2016). (On)begrensde Technologie: Maatschappelijke invloed van nieuwe technologie in Zuid-Holland.
Rathenau Instituut, Habiforum, & Nirov (2004). Ontwikkelingsplanologie als sociaal culturele opgave: Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording.
Rawls, J. (1971). A theory of justice. Cambridge: Harvard University Press.
Rebel Group (2019). Meer doen. Meer samen doen: Hoe betalen we betere en mooiere gebieden.
RHO Adviseurs voor leefruimte, & LOLA landscape architects (2017). Integrale ontwikkeling Zuidplas. In opdracht van gemeente Zuidplas.
Rhodes, R.A.W. (1990). Policy networks, a British perspective.
Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
Rikhof, M. (2019). Tussen ontwerpend onderzoek en ontworpen realiteit. SKG en Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Rli: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017). Technologie op waarde schatten, een handreiking.
Rli: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). Regio 2050: Werken aan een duurzame toekomst. Verslag van de werkconferentie over Rli rapport 'De som en de delen' op 11 september 2019.
Rli: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2021). Geef richting, maak ruimte.
ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur (2009). Slagvaardig bestuur: Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur.
ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen.
ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur (2021a). Droomland of niemandsland?: Uitgangspunten voor het besturen van regio's.
ROB: Raad voor het Openbaar Bestuur (2021b). Rol nemen, ruimte geven: De rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking.
Robson, C. (1993). Real World Research. Oxford: Blackwell.
Rooij R.M., Rocco R., & Bracken, G. (2019). Briefing: A decade of spatial planning and strategy at TU Delft. Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Urban Design and Planning. https://doi.org/10.1680/jurdp.1900036.
Rosenthal, U., Van Schendelen, M.C.P.M., & Scholten, G.H. (1977). Openbaar Bestuur, Tjeenk Willink.
Rosenthal, U., & 't Hart, P. (1994). Het één en ander: Case contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek. In: Beleidswetenschap, no. 2, 141-163.
ROZ: Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (2009a). Verordening bovenplanse verevening en waarborgfonds Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas.
ROZ: Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (2009b). Businesscase Showcase duurzame Zuidplaspolder: Aanvraag Nota Ruimte-budget.
ROZ: Regionale Ontwikkelingorganisatie Zuidplas (2012). Ontwikkeling Strategie Kader 2013/2014.
Ruijter, P. de (1987). Voor volkshuisvesting en stedebouw. Utrecht: Matrijs.
RVS: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2016). Verlangen naar samenhang: Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit.
RvS: Raad van State (2016). En nu verder!: Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.

Salet, W.G.M. (2015). Pragmatisme als grondslag: Planologie in Amsterdam. In: Rooilijn Jg. 48, nr. 1, blz.16-23.
SAN: Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2007). Regionaal Plan 2005-2020: Werken aan een aantrekkelijke en concurrerende stadsregio in Noordwest Europa.
SAN: Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2010). Koersnota Verstedelijking 2010-2020 met doorkijk naar 2040. Discussienota.
SAN: Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2011a). Van koers naar keuze: Integrale visie op de gebundelde kracht van stad en land. Verstedelijkingsvisie voor de periode 2010-2020.
SAN: Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2011b). Bestuursovereenkomst Verstedelijking en mobiliteit: Regiobreed en de 5 subregio's.
Sanyal, B. (2005). Comparative planning cultures. New York [etc.]: Routledge.
Schaap, L., Colombo, C., Daamen, M., & Karsten, N. (2018). Hybride stadsregionaal bestuur belicht: Effectiviteit en legitimiteit in vier grootstedelijke gebieden. In: Bestuurskunde 2018, (27), 2, 39-48.
Scharpf, F.W. (1997). Games real actors play: Actor centred institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press.
Schendelen, M. van. (1997). Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: Een symbiotische relatie. Rotterdam: NAi Uitgevers.
Schrijnen, J. (2020). Hoe we de grote ruimtelijke opgaven in Nederland aan moeten pakken. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Simon, H.A. (1957). Administrative Behaviour: A study of Decision-making processes in Administrative Organization. New York: MacMillan.
Skelcher, C., Sullivan, H., & Jeffares, S. (2013). Hybrid governance in European cities: Neighbourhood, imigration, and democracy. London: Palgrave Macmillan.
Soeterbroek, F. (2007). Het belang van bestuurlijke lichtheid. In: De grenzeloze regio, 198-2009. Den Haag: Sdu uitgevers.
Soeterbroek, F. (2020). Hou op met vragen over Rijksregie. www.ruimtemaker.nl.
Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. E. Sørensen, and J. Torfing (Eds.), Theories of Democratic Network Governance, 1-21. New York: Palgrave MacMillan.
Spaans, M., & Zonneveld, W.A.M. (2015). Evolving regional spaces in the southern part of the Randstad: Shifting levels in the southern part of the Randstad. In: Allmendinger et al., 2015, Soft spaces in Europe: Re-negociating governance, bounderies and borders, 95-128. Routledge: Regional Studies Association.
Spaink, E. (2017). Gebiedsontwikkeling: Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen.
Spit, T., & Zoete, P. (2009). Ruimtelijke ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: SDU uitgevers.
Spit, T., Zoete, P., & Beek, A. (2016). Planologie: Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland.
SRE: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (1997). Regionaal Structuurplan voor de regio Eindhoven.
SRE: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2004). Ontwerp Regionaal structuurplan regio Eindhoven, samenvatting/Uitwerkingsplan ZO-Brabant.
SRE: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2009). Ruimtelijk programma Brainport Regio Eindhoven.
SRE: Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (2011). Intergemeentelijke Structuurvisie Rijk van Dommel en Aa.
Stedelijk gebied Eindhoven (2017). Samenwerkingsagenda 2018-2025.
Stichting Brainport Eindhoven (2015). Brainport next generation.
Stichting Brainport Eindhoven (2017). Brainport nationale Actie-agenda.
Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling (2020): Bekostiging door baathebbers.
Studiegroep IFV: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen (2020). Als één overheid: Slagvaardig de toekomst tegemoet!
Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). Maak verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.
Stuurgroep Deelstroomgebiedvisie werkgebied Midden-Holland (2003). Deelstroomgebiedvisie in het werkgebied.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2003). Raamplan voor communicatie en participatie: Actieplan 2003.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004a). Atlas Driehoek RZG-Zuidplas.

Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004b). Werkdocument Interregionale Structuurvisie (ISV) Driehoek RZG-Zuidplas.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004c). Projectaanpak 2005-2006, Zuidplas Driehoek RZG.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004d). Gemeenschappelijke regeling Grondbank RZG-Zuidplas.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2004e). Interregionale Structuurvisie (ISV).
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2005). Werkdocument Intergemeentelijk Structuurplan/ Streekplanherziening Zuidplas: Denkrichtingen en Thema's.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2006). Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas, (2008a). Koersbepaling project Zuidplas, Nieuw Nederland.
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2008b). Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ).
Stuurgroep Driehoek RZG-Zuidplas (2009). Businesscase: 'Showcase Duurzame Zuidplaspolder': Aanvraag Nota Ruimte-budget.
Stuurgroep Groene Hart (1998a). Randzone Groene Hart.
Stuurgroep Groene Hart (1998b). Kwaliteitszonering Groene Hart.
Stuurgroep Park Lingezegen (2008a). Bestuursovereenkomst Park Lingezegen.
Stuurgroep Park Lingezegen (2008b). Masterplan Park Lingezegen.
Stuurgroep Regiovisie Stadsregio Eindhoven-Helmond (1993). Regiovisie: Een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie Stadsregio Eindhoven-Helmond.
Swanborn, P.G. (2010). Case-study research: What, why and how. Los Angeles/London/New Delhi/ Singapore: Sage.
Tatham, M., Hooghe, L., & Marks, G. (2021). The territorial architecture of government. In: Governance. 2021, 1–14. https://doi.org/10.1111/gove.12603
Teisman, G.R. (1997). Sturen via creatieve concurrentie: Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten.
Teisman G.R. (2001). Ruimte mobiliseren voor coopetitief besturen: Over management in Netwerksamenlevingen. Intreerede Erasmus Universiteit Rotterdam.
Teisman, G.R. (2012). Ontwikkelen als proceskunst. Cahier III – NederLandBovenWater.
Teisman, G. R. (2014). Multilevel Governance: Tussen coproduceren en bepalen. Presentatie NLBW cooperatiedag, 2014.
Teisman, G. (2016). De manier om met complexiteit om te gaan is meer ruimte geven aan zelf-organiserend vermogen. Interview door Florence Tonk. www.neerlandsdiep.nl.
Teisman, G., & Voermans, W. (2017). Bestuurlijke samenwerking in (Metropool)regio's: Nieuwe bestuurskracht in een juridische en bestuurskundige tussenruimte. Essay.
Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Ten Cate, F. (2019). NOVI verdwijnt in regionaal gat: Over de democratische legitimiteit van de regio. In: Ruimte en Wonen 4/2019, 7-11.
Theissen, F., Noordink, M., & Westerbeek, J. (2017). Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden. Proof-adviseurs en Kwink-groep.
Tielrooij, F., Van Dijk, J., De Blécourt-Maas, J., Van den Ende, A., Oosterbaan, G.A., & Overbeek, H.J. (2000). Waterbeleid voor de 21e eeuw: Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
Tompkins, E.L., & Adger, A.N. (2004). Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? In: Ecol Soc 9(2):10. http://www.ecologyandsociety.org.tudelft.idm.oclc.org/vol9/iss2/ art10.
Tompkins, E.L., Few, R., & Brown, K. (2008). Scenario-based stakeholder engagement: Incorporating stakeholders preferences into coastal planning for climate change. In : Journal Environ Manag 2008 (88), 1580-1592.
Toonen, T.A.J., Kreukels, A.M.J., in 't Veld, R.J., Planken, T., & Glim, C.M.S. (1994). Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie: Pre advies t.b.v. de Provincie van de Toekomst.
Tordoir, P. (2015). Modernisering middenbestuur: Olie in de spaghetti. www.ipo.nl.
Tweede Kamer der Staten Generaal (2016). Aanwijzing Brainport Eindhoven als mainport.
UN: United Nations (2008). Spatial planning: Key Instrument for Development and Effective Governance, with Special Reference to Countries in Transition. New York en Geneva.
Urban Affairs, & VHP (2007). Het geniale landschap: Ruimtelijke scenario's voor Brainport.

TOC

Van Bueren, E.M. (2009). Greening governance: An evolutionary approach to policy making for a sustainable built environment. Dissertatie Technische Universiteit Delft.
Van Bueren, E.M., Jansen, L., & Verbart, J. (2000). Over de waarde van casestudieonderzoek. In: De ecologische stad: Van illusie naar realiteit, C. Hendriks, & M. Kaiser, 125-132. Delft: DIOC De Ecologische Stad.
Van Bueren, E.M., & Klievink, A.J. (2017). Institutionele leegte: Nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. In: Bestuurskunde 2017 (26) 3, 3-14.
Van Bueren, E.M., Klijn, EH., & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. In: Journal of public administration research and theory, Vol 12, no. 2, 193-212.
Van Buuren, A., Driessen, P., Teisman, G., & Van Rijswick M. (2014). Toward legitimate governance strategies for climate adaption in the Netherlands: Combining insights from a legal, planning and network perspective. In: Reg Environ Change (2014) 14, 1021- 1033.
Van de Wall, R., & Nefs, M. (2020). Dit leert de geschiedenis van ruimtelijke keuzes in Nederland over ons.
Van der Cammen, H. (1982). Methodisch geleid planvorming 1 en 2. In: Stedebouw en Volkshuisvesting jrg. 63 /nr. 7-8, 377-385 (deel 1) en nr. 7-8, 377-385 (deel 2).
Van der Cammen, H., & De Klerk, L. (2003). Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk.
Van der Cammen, H., & De Klerk, L. (2012). The selfmade land.
Van der Linden, H., & Daamen, T.(2018). De meerwaarde van ontwerpend onderzoek voor gebiedsontwikkelaars , SKG en Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., & Van Twist, M.(2016). De som der delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Van der Steen, M., & Van Buuren, A. (2018). De grote verbouwing van Nederland. In: Ruimte en Wonen, 01/2018, 6-15.
Van der Steen, M., Termeer, K., Teisman, G., & Schröer, L. (2021). Het terugkerend verlangen naar regie. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Van der Zande, A., Verdaas, C., & Zwanikken, T. (2019). Zet in op regionale arrangementen voor ruimtelijke vraagstukken. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Van Driel, A., & Van Vliet, J. (1969). Wetgeving Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting.
Van Lier, R. (2007). De provinciale organisatie in continue staat van verandering: Waarom veranderen provincies van organisatiemodel? Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
Van Pelt, F., de Vries, W., & Thoele, H. (2006). Ontwerpen aan de Zuidplaspolder 2003-2006.
Van Schendelen, M. (1997). Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: Een symbiotische relatie.
Van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks. In: European Journal of Political Research, 21, 29-52.
Verdaas, C. (2019, herziening van 2009). Op zoek naar een ontsnappingsroute uit de gevangenis van rationaliteiten. www.gebiedsontwikkeling.nu.
Verdaas, C., de Zeeuw, F., & Daamen, T. (2020a). Nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland: Na Wild West en sciencefiction op zoek naar de juiste film: Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) en Leerstoel Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft.
Verdaas, C., Daamen, T., & Verwayen, A. (2020b). Regionale fondsen in gebruik voor gebiedsontwikkeling: Twee kanten van dezelfde medaille in beeld. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) en Leerstoel gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft.
Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2004). Het ontwerpen van een onderzoek; 3rd edition. Utrecht: Lemma.
Voogd, H. (1995). Methodologie van ruimtelijke planning. Bussum: Coutinho.
Vrom Raad (2008). Wisselende coalities: Naar effectief regionaal ruimtelijk beleid. Den Haag: Vrom Raad.
Wagenaar, C. (2011). Town Planning in the Netherlands since 1800.
Waterhout, B. (2010). Soft spaces and governance: The transformation of planning.- 24th AESOP Conference, Finland, 7-10 juli 2010.
Wissink B. (2000). Ontworpen en ontstaan: Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid.
Wolters-Noordhoff Atlasproducties Groningen (1995). Eenenvijftigste editie. Eerste oplage 1995.

WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.
WUR: Wageningen University & Research (2019). Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120.
Yin, R.K. (2009). Case Study Research: Design and Methods. Fourth Edition. London: Sage Publications.
Zonneveld, W.A.M. (1991). Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
Zonneveld, W. (2011). De kloof tussen ruimtelijke visies en projectbeslissingen. In: Goedman e.a. (red.), 2011. Ruimtelijke Ontwikkeling in Drievoud, 75-96.
Zonneveld, W.,& Zwanikken, Tim (2016). Nationale ruimtelijke ordening: Nodig of overbodig? In: Willem Salet, Rick Vermeulen, Ries van der Wouden (red.), Gaan waar de actie is. www.inplanning.eu.
Zonneveld, W., & Stead, D. (uitgave in voorbereiding). The multi-level nature of spatial planning and territorial governance. To be published in: Giancarlo Cotella, Vincent Nadin and Peter Schmitt (Eds) (Forthcoming). Spatial Planning Systems in Europe: Comparison and Trajectories. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Zonneveld, W. (2021). Worstelen met de regio. Column in: Rooilijn, juni 2021.
Zwanikken, T., & Huijs, P. (2016). Groeiende behoefte aan verticale en horizontale coördinatie. www.romagazine.nl.

TOC

Overzicht van geraadpleegde personen

Algemeen		
wie	datum	functie
Leonie Janssen	5 dec 2016	Voorheen Hoogleraar Ruimtelijke planning en landgebruik Wageningen University and Research (WUR)
Ejsmund Hinborch	divers	Voormalig Senior beleidsadviseur Regionaal Ontwerp Provincie Zuid-Holland
Jeroen van Schaick	divers	Senior beleidsadviseur Regionaal Ontwerp Provincie Zuid-Holland
Regio Arnhem-Nijmegen		
wie	datum	functie
Valentijn Muit	18 mrt 2019	Adviseur Ruimtelijke Ordening Provincie Gelderland
Jolanda van Rensch	18 mrt 2019	Voormalig adviseur Stadsregio Arnhem-Nijmegen; Adviseur Ruimtelijke Ordening Provincie Gelderland
Steffen Nijhuis	9 sept 2019	Voormalig adviseur bij Bureau Vista; TU-Delft/Faculteit Bouwkunde
Jaap Roest	25 sept 2019	Juridisch controller Projectbureau Park Lingezegen
Laura Ramaker	25 sept 2019	Projectleider bij Projectbureau Park Lingezegen
Bastiaan Heutink	7 okt 2019	Projectmanager Dijkversterking Waterschap Rivierenland
Co Verdaas	8 okt 2019	Oud-gedeputeerde provincie Gelderland; Dijkgraaf Waterschap Rivierenland/ Hoogleraar gebiedsontwikkeling SKG/TU-Delft
Jean Buskens	21 okt 2019	Voormalig directeur Projectbureau Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)
Daan Willems	1 nov 2019	Gebiedscoördinator Waterschap Rivierenland
Jan Willem Kamerman	6 nov. 2019	Voormalig projectdirecteur Park Lingezegen; programmamanager Provincie Gelderland
Carol van Eert	13 nov. 2019	Voormalig directeur Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN); burgemeester van Rheden
Jaap Modder	22 mei 2020	Voormalig Bestuursvoorzitter Stadsregio Arnhem-Nijmegen (SAN)
Michaël van Buuren	12 juli 2021	Ruimtelijk Ontwerper / Landscape Planner Wageningen Universiteit en Research

>>>

Regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda		
wie	datum	functie
Sjoerd Lubbers	9 nov 2017 en 19 feb 2021	Hoofd Ontwikkeling en Grondzaken Provincie Zuid-Holland
Frank van Pelt	21 nov 2017 en 19 dec 2017	Voormalig hoofd Planontwerp RZG bij Projectbureau Driehoek RZG
Pieter Hordijk	19 dec 2017	Voormalig projectdirecteur Driehoek RZG (tot 2011)/ Directeur Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ)
Willem Wijntjes	12 sept 2018	Voormalig secretaris Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (ROZ)/ Financieel adviseur Grondbank RZG
Arjan Lindhout	12 sept 2018	Adviseur Grondbank RZG bij Provincie Zuid-Holland
Frank de Vogel	9 okt 2019	Provinciaal projectleider Driehoek RZG (vanaf 2011) bij Provincie Zuid-Holland
Bas Addink	17 dec 2020 en 19 feb 2021	Senior beleidsmedewerker Grondzaken Provincie Zuid-Holland
Regio Eindhoven-Helmond		
wie	datum	functie
Joan van Dijk	7 feb 2019, 10 maart 2020 en 30 april 2020	Beleidsmedewerker Transitie Landelijk gebied Metropoolregio Eindhoven
Arie Ras	5 maart 2019, 11 maart 2020 en 29 april 2020	Beleidsmedewerker Buitengebied Gemeente Nuenen c.a.
René Dierx , Wim Rechmann en Gertjan Koolen	3 okt 2019 en 10 jan 2020	René Dierx: adviseur Ruimtelijke Ordening/ accountmanager ZO-Brabant Provincie Noord-Brabant Wim Rechmann: adviseur Mobiliteit Provincie Noord-Brabant Gertjan Koolen: adviseur Mobiliteit/ programmamanager SmartwayZ Provincie Noord-Brabant
Didier Barrois	27 feb 2020	Strategisch adviseur Stichting Brainport
Gertjan Koolen	15 april 2020	Adviseur Mobiliteit/programmamanager SmartwayZ Provincie Noord-Brabant

Over de auteur

Guus van Steenbergen (1950) doorliep in Goes de middelbare school waarna hij zijn universitaire studie begon aan de Wageningen Universiteit. Hij studeerde af in de bosbouw, waarbij het accent lag op ruimtelijke wetenschappen en natuurbeheer. Van 1976 tot 1980 werkte hij bij Ingenieursbureau Oranjewoud waar hij onderzoek deed en inrichtingsplannen maakte voor waterrecreatie, stedelijke randzones, natuur en toerisme. Bij de provincie Zuid-Holland had hij tussen 1980 en 2015 diverse functies als programmaleider en manager. Hij was actief in de beleidsvelden groen, regionale ruimtelijke ordening, het provinciale waterbeleid en bij de economische beleidsontwikkeling. Enkele grote programma's waaraan hij heeft bijgedragen zijn: landschapsanalyse, streekplan voor Zuid-Holland West, inrichting van de groene ruimte, Greenportontwikkeling, Groene Hart beleid, impulsprogramma toerisme, reorganisatie van waterschapbestel en rivierdijkversterking. Hij werkte samen met diverse ministeries, met gemeentelijke diensten en met andere provincies. Zijn werkzaamheden in een politiek aangestuurde organisatie hielden onder meer in het schrijven van beleidsnotities, het regelmatig met dagelijks bestuurders overleggen en het adviseren van provinciale commissie- en statenvergaderingen over inhoudelijke en bestuurlijke kwesties. Na zijn pensionering is hij begonnen aan een promotieonderzoek aan de Technische Universiteit Delft over regionale gebiedsontwikkeling en de invloed van de provinciale overheid op tussenstedelijke gebieden.

TOC

21#15

Regionale gebiedsontwikkeling

De invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden

Guus van Steenbergen

Nationale opgaven zoals het woningbouwbeleid, de energietransitie en klimaatadaptatie zijn vraagstukken die door regionale instanties concreet moeten worden gemaakt in samenhang met de vraagstukken van de regio zelf. De regio, het niveau tussen de gemeenten en de provincie, heeft meestal geen duidelijke bestuurlijke grens en geen formele plaats in het Nederlandse bestuur.
In dit proefschrift is gezocht naar de betekenis van de provincie als regionale gebiedsautoriteit in een situatie waarin diverse publieke en private partijen samenwerken en maatschappelijke organisaties hun stem laten horen. Het onderzoek is gericht op gebieden tussen grote steden waar een aanmerkelijke verstedelijking, ingebed in groen- en waterstructuren, was voorzien. Plannen en planprocessen zijn geanalyseerd, net als het handelen van de provincie in drie regio's: de regio Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, het gebied tussen Arnhem en Nijmegen en de regio Eindhoven-Helmond.
Het proefschrift laat onder meer zien dat planologische sturing een zwakker instrument is dan financiële sturing. Na de decentralisatie van ruimtelijke ordening en landinrichting is de invloed van de rijksoverheid op regionale gebiedsontwikkeling groot gebleven. Voorts blijkt uit het onderzoek dat planconcepten in de praktijk flexibel zijn. Als de uitvoering aan de orde komt neemt het risico toe dat het planconcept uit elkaar valt. Het onderzoek toont aan dat de provincie haar rol als regionale gebiedsregisseur actiever zou kunnen invullen. De Omgevingswet zou dat mogelijk moeten maken.

A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK

