

Ontwikkelingsplanologie

Lessen uit en voor de praktijk

Reeds verschenen publicaties

Scene, een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland

Ed Dammers, Hanna Lára Pálsdóttir, Frank Stroeken,
Leon Crommentuijn, Ellen Driessen, Friedel Filius
ISBN 90 5662 324 9

Energie is ruimte

Hugo Gordijn, Femke Verwest, Anton van Hoorn
ISBN 90 5662 325 9

Naar zee! Ontwerpen aan de kust

Bart Bomans, Luki Budiarto, Duzan Doepel,
Dieke van Ewijk, Jan de Graaf, Wouter van der Heijde,
Cleo Lenger, Arjan Nienhuis, Olga Trancikova
ISBN 90 5662 331 1

Landelijk wonen

Frank van Dam, Margit Jókövi,
Anton van Hoorn, Saskia Heins
ISBN 90 5662 340 0

De ruimtelijke effecten van ICT

Frank van Oort, Otto Raspe, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 342 7

De ongekende ruimte verkend

Hugo Gordijn, Wim Derksen, Jan Groen,
Hanna Lára Pálsdóttir, Maarten Piek,
Nico Pieterse, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 336 2

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd

Hans Hilbers, Jan Ritsema van Eck, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 375 3

Ontwikkelingsplanologie

Lessen uit en voor de praktijk

Ed Dammers
Femke Verwest
Bastiaan Staffhorst
Wigger Verschoor

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2004

INHOUD

Samenvatting 7

Nieuwe uitdagingen voor de ruimtelijke ordening 11

Opkomst van ontwikkelingsplanologie 13
Doelen en doelgroepen 15
Werkwijze 16
Leeswijzer 18

Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie: het conceptuele kader 19

Traditie van toelatingsplanologie 21
Discussie over ontwikkelingsplanologie 22
Belang van systeeminnovaties 25
Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek 28
Gebied in een dynamisch perspectief geplaatst 29
Planconcepten zijn open en verenigend 29
Open planproces als innovatieproces 31
Uitvoeringsgerichtheid 33
Invloed van succesfactoren 34
Balans van de verkenning 38

Verkenning van de knelpunten en uitdagingen: het Spel om de ruimte 39

Het 'Spel om de ruimte': doel en opzet in hoofdlijnen 41
Uitvoering van het spel 42
Aantal systeeminnovaties 45
Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek 47
Plaatsing van gebiedskenmerken in dynamisch perspectief 48
Open en verenigend planconcept 48
Open planproces als innovatieproces 49
Uitvoeringsgerichtheid 52
Inzicht in succesfactoren 52
Samenvatting en consequenties voor de vergelijkende gevalstudie 54

Onderzocht geval: de Blauwe Stad 57

Een nieuw perspectief voor Oost-Groningen 59
De Blauwe Stad in de tijd 60
Systeeminnovaties 62
Toekomstgerichtheid 63
Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst 64
Open en verenigend planconcept 65
Open planproces als innovatieproces 68
Uitvoeringsgerichtheid 70
Invloed van succesfactoren 72
Lessen voor ontwikkelingsplanologie 74

Onderzocht geval: Regiodialoog Noord-Limburg 79

Opmaat tot een ontwikkelingsproces 81
De Regiodialoog in de tijd 82
Systeeminnovaties 85
Toekomstgerichtheid 85
Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst 88
Open en verenigend planconcept 89
Open planproces als innovatieproces 91
Uitvoeringsgerichtheid 93
Invloed van succesfactoren 97
Lessen voor ontwikkelingsplanologie 99

Onderzocht geval: IBA Emscherpark in noordelijk Ruhrgebied 103

Herstructurering van het Emschergebied 105
Internationale Bouwtentoonstelling in de tijd 106
Systeeminnovaties 108
Toekomstgerichtheid 109
Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst 112
Open en verenigend planconcept 113
Open planproces als innovatieproces 115
Uitvoeringsgerichtheid 117
Invloed van succesfactoren 121
Lessen voor ontwikkelingsplanologie 123

Onderzocht geval: vervoersgerichte ontwikkeling in Portland 127

- Gebiedsafbakening en voornaamste functies 129
- Portland in de tijd 129
- Systeeminnovaties 132
- Toekomstgerichtheid 132
- Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst 133
- Open en verenigend planconcept 136
- Open planproces als innovatieproces 140
- Uitvoeringsgerichtheid 144
- Invloed van succesfactoren 146
- Lessen voor ontwikkelingsplanologie 147

Lessen uit en voor de praktijk 151

- Ontwikkelingsplanologie is belangrijk 153
- Doel en opzet van dit hoofdstuk 153
- Richt de aandacht op de realisering van systeeminnovaties 154
- Anticipeer op toekomstige dynamiek en stimuleer deze 155
- Besteed aandacht aan huidige identiteit van het gebied en ontwikkel een nieuwe 159
- Ontwikkel planconcepten die open én verenigend zijn 160
- Richt het planproces als innovatieproces in 163
- Koppel planvorming en investeringen en scheid regie en uitvoering 166
- Schakel de juiste mensen in, leer conflicten hanteren en ontwikkel een innovatienetwerk 168
- Bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie 170
- Het Rijk moet wel faciliteren 172

Literatuur 173

Bijlage I Deelnemers aan het 'Spel om de ruimte' 177

Bijlage II Respondenten 179

SAMENVATTING

In het ruimtelijk beleid wordt algemeen onderkend dat de traditionele 'toelatingsplanologie' (in plannen aangeven 'wat mag en wat niet mag') inmiddels ontoereikend is. Er is behoefte aan een overheid die, samen met maatschappelijke partijen, actief de ruimtelijke ontwikkeling begeleidt. Al enige jaren is daarvoor het begrip 'ontwikkelingsplanologie' in zwang. De toepassing van ontwikkelingsplanologie is echter geen eenvoudige zaak. Uit onderzoek trekken wij enkele lessen uit de praktijk:

- Anticipeer op maatschappelijke dynamiek en schep er de voorwaarden voor
- Richt de aandacht op het realiseren van innovaties
- Ontwikkel een nieuwe identiteit voor het gebied
- Ontwikkel plannen die meer opties open houden
- Ontwikkel plannen die partijen verbinden
- Koppel planvorming en investeringen
- Scheid regie en uitvoering
- Schakel de juiste mensen in en leer conflicten hanteren
- Het Rijk moet ontwikkelingsplanologie mogelijk maken
- Ontwikkelingsplanologie is niet in alle situaties toepasbaar

Aanleiding

In een welvarend, dichtbevolkt en verstedelijkt land als Nederland hebben we te maken met een hoge maatschappelijke dynamiek. Het bestaande ruimtelijke beleid komt hieraan vaak onvoldoende tegemoet. Dit vraagt om nieuwe planningspraktijken, zoals ontwikkelingsplanologie. Inmiddels heeft het ruimtelijke beleid het concept 'ontwikkelingsplanologie' omarmd.

Toch moet het wiel voor ontwikkelingsplanologie grotendeels nog worden uitge-

vonden. Een duidelijke omschrijving ontbreekt en er is in de Nederlandse praktijk van het ruimtelijke beleid tot nu toe nog maar beperkt ervaring mee opgedaan. Dit was voor het Ruimtelijk Planbureau aanleiding om een onderzoek te doen naar ontwikkelingsplanologie en naar de mogelijkheden om het succesvol in praktijk te brengen. Dit is gedaan aan de hand van het 'Spel om de ruimte', een simulatiespel voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk, en vier concrete planningspraktijken, in binnen- en buitenland: de Blauwe Stad in Oost-Groningen, de Regiodialoog in Noord-Limburg, de Internationale Bauaustellung Emscherpark in het noordelijk Ruhrgebied (Duitsland) en de Transit Oriented Development in Portland (Verenigde Staten). Het onderzoek biedt inzichten die beleidsmakers en andere belanghebbenden wijzen op de knelpunten en uitdagingen van ontwikkelingsplanologie en die kunnen bevorderen dat zij leren van de successen van anderen.

Richt de aandacht op het realiseren van innovaties

Ontwikkelingsplanologie wordt in deze studie gedefinieerd als een gebiedsgerichte beleidspraktijk die inspeelt op de verwachte maatschappelijke dynamiek, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, steunt op een actieve inbreng van de belanghebbenden en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering. Centraal hierbij staat dat ontwikkelingsplanologie gericht dient te zijn op het realiseren van innovaties. Inhoudelijke vernieuwingen staan voorop; procesvernieuwingen zijn hier dienstbaar aan.

Anticipeer op de maatschappelijke dynamiek en schep er de voorwaarden voor

Ontwikkelingsplanologie moet zich richten op de maatschappelijke dynamiek die zich op de

lange termijn kan voordoen. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen de identiteit van een gebied voor de komende decennia namelijk sterk beïnvloeden. Het is van belang daarbij voldoende flexibiliteit in de plannen in te bouwen, zodat zij kunnen worden aangepast als de maatschappelijke dynamiek op korte termijn anders uitpakt dan verwacht.

Besteed aandacht aan de huidige identiteit van een gebied en ontwikkel een nieuwe
Ontwikkelingsplanologie speelt in op de hoge maatschappelijke dynamiek op gebiedsniveau, doordat zij de identiteit van het gebied eveneens in een dynamisch perspectief plaatst. Zij doet daarbij zoveel mogelijk recht aan de fysieke, economische, bestuurlijke en andere kenmerken van het gebied. Hierbij gaat het niet alleen om het behoud van de bestaande identiteit, maar ook om de ontwikkeling van een nieuwe identiteit die recht doet aan die toekomstige maatschappelijke dynamiek. Belangrijk is om bij de discussies hierover zowel vooruit als achteruit te kijken.

Ontwikkel plannen die meer opties open laten en die partijen verbinden
Bij ontwikkelingsplanologie zijn plannen onontbeerlijk die meer mogelijkheden open laten en die partijen verbinden. De openheid van een plan biedt ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. De initiatiefnemer betreft brede groepen van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers in een vroeg stadium bij het overleg. Door het verbindende karakter zijn verschillende functies op elkaar te betrekken en op een kwalitatief hoger niveau te brengen. Het plan geeft op deze manier aan in welke richting de ontwikkeling wordt gezocht, maar laat de concrete uitwerking ervan open. Door een plan als icoon te laten fungeren kan het bijdragen aan de gewenste imagoverandering van het gebied.

Richt het planproces op innovatie
Door het planproces in te richten als innovatieproces kan bijzondere aandacht worden besteed aan de creativiteit die nodig is om de kwalitatieve

sprong te maken. Dit vergt dat een procesarchitectuur vooraf goed is doordacht en tijdens het proces goed wordt uitgewerkt. Verrassende ontmoetingen – tussen verschillende sectoren, maar ook met buitenstaanders – bevorderen een nieuwe kijk op het gebied. Gezamenlijk feitenonderzoek bevordert een gemeenschappelijk beeld van de problemen en uitdagingen van het gebied. Gezamenlijk ontwerpen draagt bij aan oplossingen die vernieuwend zijn én door de betrokkenen worden gedragen. Kennismanagement is belangrijk voor een optimale verzameling, uitwisseling en gebruik van kennis.

Koppel planvorming en investeringen en scheid regie en uitvoering
Ruimtelijke planvorming en de uitvoering van concrete projecten moeten met elkaar worden verbonden. Ook moet al in een vroeg stadium aandacht worden geschonken aan de financiering. Het vinden van nieuwe financieringsbronnen en financieringsvormen is hierbij cruciaal. Voor de doelgerichtheid en flexibiliteit van uitvoeringsorganisaties is het relevant dat zij afgebakende taken en een beperkte levensduur hebben. Tijdige grondverwerving – om bijvoorbeeld grondspeculatie te voorkomen – en kwaliteitsbewaking – ook door relatieve buitenstaanders – zijn cruciaal voor een succesvol uitvoeringsprogramma.

Schakel de juiste mensen in, leer conflicten hanteren en ontwikkel een innovatienetwerk
Personen met grote vaardigheden spelen een belangrijke rol. Stimulerend is vooral de combinatie van een communicatieve en visionaire ontwerper en een bestuurder die informeel leiderschap toont. Door het streven naar ingrijpende vernieuwingen zijn conflicten soms onvermijdelijk. Deze moeten niet worden vermeden maar juist hanteerbaar worden gemaakt. De bestuurlijke leegte op regioniveau biedt de mogelijkheid een regionaal netwerk op te bouwen.

Het Rijk moet ontwikkelingsplanologie mogelijk maken

Een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie vergt dat een aantal belemmeringen in het bestaande ruimtelijke beleid wordt opgeheven. Het Rijk moet in de eerste plaats de juiste voorwaarden scheppen, de initiatieven uit de regio faciliteren en daarnaast als partner aan die initiatieven deelnemen. Maar ook moet het Rijk bevorderen dat de betrokkenen in de regio meer mogelijkheden krijgen om werk te maken van ontwikkelingsplanologie, bijvoorbeeld via financiële verevening in de regio, een provinciaal voorkeursrecht of een provinciale grondbank. Verder gaat het erom dat betrokkenen de vaardigheden en houdingen aanleren die horen bij ontwikkelingsplanologie en dat zij tot innoveren worden gestimuleerd. Omdat er op regionaal niveau gewoonlijk onvoldoende menskracht en tijd is om kennis en ervaringen uit te wisselen, moet dit vanuit het Rijk, bijvoorbeeld het ministerie van vrom, worden georganiseerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vliegende brigade die de regionale partijen ondersteunt wanneer belangrijke knelpunten en uitdagingen ontstaan. Dit voorkomt dat in elke regio afzonderlijk het wiel opnieuw wordt uitgevonden.

Ontwikkelingsplanologie is niet in alle situaties toepasbaar

Ontwikkelingsplanologie is geen panacee, dat in alle omstandigheden toepasbaar is. Zij is vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken: complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken, een grote verscheidenheid aan betrokkenen, openheid voor nieuwe ideeën en gevoel voor urgentie. Wel zal, als gevolg van de hoge maatschappelijke dynamiek, ontwikkelingsplanologie steeds meer aan betekenis winnen. Dit betekent niet dat de ontwikkelingsplanologie de bestaande praktijk van toelatingsplanologie helemaal zal gaan vervangen. De toenemende ruimteclaims aan de ene kant en de schaarste aan ruimte aan de andere kant maken een bepaalde mate van overheidsregulering immers noodzakelijk. Bovendien vullen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie elkaar in de praktijk aan.

Nieuwe uitdagingen voor de ruimtelijke ordening

NIEUWE UITDAGINGEN VOOR DE RUIMTELIJKE ORDENING

Opkomst van ontwikkelingsplanologie

In een welvarend, dichtbevolkt en verstedelijkt land als Nederland hebben we te maken met een hoge maatschappelijke dynamiek. Deze dynamiek is verbonden met de overgang van de industriële samenleving naar de netwerk-samenleving (Castells 1995) en wordt nog versterkt door de ligging van ons land in het Noordwest-Europese kerngebied. Dit is het sterk verstedelijkte en economisch belangrijke gebied dat ruwweg ligt tussen Londen, Parijs, Frankfurt en de Randstad (WRR 1998). Waarin wordt deze dynamiek zoal zichtbaar?

Economisch: perioden van groei, stagnatie en recessie wisselen elkaar af; daarbij komt dat de economie steeds kennisintensiever wordt en steeds meer gericht is op dienstverlening.

Technologisch: de informatie- en communicatietechnologie ontwikkelt en verspreidt zich snel.

Sociaal-cultureel: de invloed van gezin, arbeid en geslacht op de identiteit en het gedrag van mensen neemt af; tegelijkertijd zorgt de komst van immigranten voor meer diversiteit in culturen en leefstijlen.

Internationaal: de Europese Unie breidt zich uit en integreert verder en de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie gaan voort.

Deze veranderingen beïnvloeden elkaar en veroorzaken ingrijpende *ruimtelijke* effecten. Er is zelfs sprake van een 'nieuwe geografie' (Wissink 2001). Door de economische dynamiek ontwikkelen bedrijven met één vestiging zich tot schakels in een netwerk van verschillende vestigingen. Dit hangt nauw samen met technologische ontwikkelingen, die afstanden makkelijker overbrugbaar maken. Daarnaast ontlenen bedrijven en mensen hun identiteit en hun gedrag steeds minder aan de plaats waar zij gevestigd zijn: de wereld verandert in een 'global village' en de

woon- of werkplek in een 'local world'. Een ander effect is dat mensen door de welvaarts-groei ruimer kunnen wonen en de woonwensen sterker veranderen. Bovendien nemen vrije tijd en behoefte aan mobiliteit sterk toe; hetzelfde geldt voor de behoefte aan natuur- en landschapsbeleving. Door de internationalisering neemt tot slot de schaalvergroting van de bedrijvigheid toe en ontstaat er meer regionale en lokale specialisatie.

Door deze effecten treedt er een ruimtelijk spanningsveld op. Aan de ene kant veranderen de ruimtebehoefte voortdurend en neemt de ruimte- en milieudruk sterk toe; aan de andere kant ontstaat er behoefte aan een grotere beleevingswaarde van de ruimte en aan duurzaamheid. Deze behoeften staan in de praktijk nogal eens op gespannen voet met elkaar.

De genoemde veranderingen hebben ook de nodige gevolgen voor de totstandkoming van het ruimtelijke *beleid*. Zo komen beleidsinitiatieven allang niet meer alleen van de overheid. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden steeds mondiger en beschikken over meer en meer expertise. Zij komen steeds vaker zelf met initiatieven, waar de overheid een antwoord op moet zien te vinden. Een voorbeeld is het voorstel van de Vereniging Deltametropool de Randstad om te vormen tot een gelijknamig stedelijk netwerk. Burgers nemen niet langer genoegen met inspraak in het beleid, waarbij zij pas kunnen reageren als een plan al vrijwel vastligt. Zij wensen juist 'voorspraak', waarbij zij al in een vroeg stadium hun knelpunten en wensen kenbaar kunnen maken. De invloed van de Nederlandse overheid neemt nog verder af doordat het ruimtelijke beleid steeds meer wordt bepaald door de voortgaande uitbreiding en integratie van de Europese Unie. Dat geldt vooral voor het regionale beleid (structuurfondsen) en het gemeenschappelijke landbouwbeleid.

Een ander gevolg – en dit brengt ons op de aanleiding voor dit rapport – is dat het bestaande ruimtelijke beleid niet meer voldoet: het komt vaak onvoldoende tegemoet aan de maatschappelijke dynamiek. In dit beleid, dat gekenmerkt wordt door toelatingsplanologie, gaat de aandacht immers vooral uit naar regulering van de maatschappelijke dynamiek door activiteiten als bestemmen, zoneren en beschermen. Dit blijkt het sterkst uit de grote hoeveelheid bestemmingsplannen waarin de gebruiks- en beheersfunctie en de ontwikkelingsfunctie overheersen (vgl. Klaasen 2000). De gemeenten geven dan aan welke ruimtelijke relevante activiteiten in een bepaalde zone wel of juist niet mogen worden uitgevoerd, terwijl zij het initiatief tot uitvoering van die activiteiten voor een groot deel overlaten aan burgers en bedrijven. Gemeenten kunnen echter de sterke handhaving die dit vergt, in de praktijk vaak niet waarmaken en zo ontstaat er een kloof tussen de inhoud van de ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze kloof tussen planinhoud en feitelijke ontwikkelingen ontstaat niet alleen doordat overheden vaak niet precies weten welke ontwikkelingen er spelen, maar ook door de beperkte maakbaarheid van de samenleving. Zo proberen overheden vaak een veelheid aan ontwikkelingen in detail te reguleren, maar stuiten zij steeds op de beperkte mogelijkheden tot handhaving. Bovendien nemen zij nogal eens een passieve houding aan en werken zij vaak op ad-hocbasis. Zo zijn veel bestemmingsplannen verouderd, omdat het te lang duurt voor ze worden geactualiseerd en worden vrijstellingen van het bestemmingsplan (artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) nogal eens op ad-hocbasis gegeven.

Het spanningsveld tussen de ruimtebehoeften en de behoeften aan belevingswaarden en aan duurzaamheid, de afnemende overheidsinvloed en het falen van het huidige ruimtelijke beleid, al deze effecten van de hoge maatschappelijke dynamiek maken duidelijk dat nieuwe planningspraktijken noodzakelijk zijn. Overheden

en andere betrokken partijen moeten met behulp van innovatieve ruimtelijke concepten deze problemen het hoofd bieden.

In de afgelopen jaren zijn daarom vanuit de wetenschap (bijv. Teisman 1997 en Spit 2003) en de adviesorganen (bijv. WRR 1998; IPO 2001 en SER 2001) verschillende voorstellen gedaan om – naast de bestaande praktijken van toelatingsplanologie – werk te maken van nieuwe praktijken van ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie is echter niet eenvoudig te omschrijven, omdat het begrip nog niet is uitgekristalliseerd. Bovendien zijn er nog veel experimenten met nieuwe vormen van planning gaande die vaak, al dan niet terecht, het etiket ‘ontwikkelingsplanologie’ krijgen opgeplakt. Wel kunnen we enkele typische kenmerken noemen, zoals het stimuleren van de maatschappelijke dynamiek, waarbij activiteiten als ontwikkelen, samenwerken en ontwerpen een grote rol spelen. In het hoofdstuk ‘Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie’ geven we onze definitie en gaan we op de kenmerken in.

De ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ hebben een aantal van deze voorstellen van wetenschappers en adviesorganen in hun ruimtelijke beleid overgenomen. Een voorbeeld is de opname van een planconcept als ‘stedelijk netwerk’ in de *Nota Ruimte* en van een planconcept als ‘ruimte voor water’ in de *nota Waterbeheer in de 21e eeuw*. Bovendien werkt VROM momenteel aan een stimuleringsprogramma om ‘best practices’ van ontwikkelingsplanologie meer bekendheid en effect te geven en aan een programma voor herijking van de regelgeving om een aantal ruimtelijke belemmeringen weg te nemen. Een ander voorbeeld is de stimulering van meervoudig ruimtegebruik door Habiforum en ICES. Uit deze voorbeelden blijkt dat ontwikkelingsplanologie niet alleen gericht is op het behoud van de bestaande ruimtelijke kenmerken van een bepaald gebied, maar ook op de ontwikkeling van nieuwe kenmerken. Het idee hierachter is dat er meer winst te halen is door bij de toekenning van de ruimtebehoeften de

gebruikswaarde, de belevingswaarde en de duurzaamheid te vergroten dan door alleen bepaalde locaties aan de ruimtebehoeften toe te wijzen.

Overigens mogen we van ontwikkelingsplanologie niet altijd wonderen verwachten. De ervaringen van de afgelopen jaren met integraal gebiedsgericht beleid, een beleidsvorm die in veel opzichten vergelijkbaar is met ontwikkelingsplanologie, wijzen namelijk uit dat een succesvolle toepassing niet vanzelfsprekend is (VROM 1998; Alterra 2000; Novio Consult 2003). Uit evaluaties van ROM-beleid (ruimtelijke ordening en milieu), WCL-beleid (waardevolle cultuurlandschappen) en Stedelijke Vernieuwing blijkt dat dit beleid niet altijd op een efficiënte manier tot de gewenste resultaten leidt. Zo wordt er vaak veel tijd en energie gestoken in de planvorming, maar laat de uitvoering te wensen over. Bovendien is de besluitvorming nogal eens stroperig. Verder worden relevante maatschappelijke organisaties niet altijd tijdig bij het beleid betrokken. Voorts heerst er soms een Babylonische spraakverwarring, doordat elk beleidsveld zijn eigen taal spreekt: zo denken planologen vooral in kaarten, terwijl verkeerskundigen meer in vervoersstromen denken. Hierbij doet zich nogal eens de paradox voor dat bij de betrokken partijen tevredenheid heerst, terwijl de fysieke, economische, ecologische en andere uitkomsten beperkt zijn.

Doelen en doelgroepen

De overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie vergt een fundamentele omslag in het denken en handelen van beleidsmakers en belanghebbenden. Planningspraktijken waarin stimuleren, samenwerken en ontwerpen een dominante rol spelen, vergen immers heel andere manieren van denken en handelen dan praktijken waarin bestemmen, zoneren en beschermen vooropstaan. Voor beleidsmakers en belanghebbenden betekent dit dat zij hun bestaande manieren van denken en handelen moeten doorbreken en tevens hun reactieve en op procedures gerichte handelen

moeten wijzigen in proactief en projectmatig werken (De Roo 2003).

Deze noodzaak tot ‘re-framing’ is vooral een grote uitdaging, omdat in de Nederlandse praktijk van het ruimtelijke beleid tot nu toe nog maar beperkt ervaring is opgedaan met ontwikkelingsplanologie. Er zijn wel praktijken die erop lijken, maar deze dragen meestal maar een beperkt aantal kenmerken ervan. Kortom, het wiel moet grotendeels nog worden uitgevonden.

In dit rapport gaan we het begrip ‘ontwikkelingsplanologie’ nader invullen en onderzoeken. We bespreken daartoe allereerst een aantal belangrijke kenmerken en geven een definitie die voor dit onderzoek relevant is aan de hand van een literatuurverkenning. Daarnaast brengen we belangrijke knelpunten en uitdagingen in beeld die zich kunnen voordoen als ontwikkelingsplanologie in de praktijk wordt gebracht. Hierbij maken we gebruik van de uitkomsten van het ‘Spel om de ruimte’, een door ons uitgevoerd simulatiespel voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. Verder beschrijven we een aantal planningspraktijken van in onze ogen succesvolle voorbeelden van ontwikkelingsplanologie. Omdat hier in Nederland nog weinig ervaring mee is opgedaan, beschrijven we zowel binnenlandse als buitenlandse praktijken; bovendien komt op deze manier een grotere variëteit aan praktijken in beeld. De praktijken zijn succesvol in die zin dat zij kwaliteit opleveren (duidelijk herkenbare en vernieuwende uitkomsten), effectief en efficiënt zijn, (resultaatgerichte planvorming en uitvoering) en legitimiteit opleveren (inbreng van belanghebbenden in planproces, aanvaarding van uitkomsten). We ronden het rapport af met een hoofdstuk over lessen uit en voor de praktijk: wat levert vergelijking van de planningspraktijken met elkaar en met de uitkomsten van de literatuurverkenning en het spel op?

Het rapport biedt op deze manier een aantal waardevolle inzichten die beleidsmakers en belanghebbenden wijzen op de knelpunten en uitdagingen en die kunnen bevorderen dat zij

leren van de successen van anderen. De successen van anderen kunnen bovendien het eigen enthousiasme en ambitieniveau stimuleren. Het rapport is daarmee vooral interessant voor beleidsmakers en belanghebbenden die in de praktijk bij ontwikkelingsplanologie betrokken zijn. Daarbij gaat het om medewerkers van:

- de ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ,
- andere overheden: provincies, waterschappen en gemeenten,
- adviesorganen: VROM-raad, Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat,
- maatschappelijke organisaties: natuur- en milieuorganisaties, ondernemersorganisaties, enzovoort,
- kennisinstellingen: ontwerp bureaus, adviesbureaus, enzovoort,
- projectontwikkelaars, bouwbedrijven, enzovoort.

Daarnaast is het rapport van belang voor andere geïnteresseerden in ontwikkelingsplanologie, waarbij we vooral denken aan mensen uit de wetenschappelijke wereld en de vakwereld.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van enkele medewerkers van het Ruimtelijk Planbureau, de vakgroep Politicologie van de Universiteit van Amsterdam en een medewerker van Royal Haskoning. Voor de uitvoering van het onderzoek heeft het team een conceptueel raamwerk ontwikkeld, een simulatiespel uitgevoerd en een vergelijkende gevalstudie uitgevoerd. Deze stappen volgden weliswaar logisch op elkaar, maar zijn niet strikt na elkaar uitgevoerd. Via terugkoppeling werd het conceptueel kader aangepast, eerst op basis van de speluitkomsten en daarna nogmaals op basis van de uitkomsten van de vergelijkende gevalstudie.

Het *conceptuele kader* is gebaseerd op een literatuurstudie over ontwikkelingsplanologie en op creatief denken van het onderzoeksteam en van enkele externe experts. De uitspraken in dit

kader fungeerden als richtingwijzers, die het team tijdens het spel en de vergelijkende gevalstudie hielpen zich te oriënteren en de aandacht te concentreren op een beperkt aantal relevante verschijnselen (Silverman 2001). De uitspraken moeten dus niet worden opgevat als hypothesen die tijdens het onderzoek zijn getoetst. Wel gaf het kader handvatten om te bepalen welke indrukken, inzichten en informatie relevant waren en welke het team zonder problemen buiten beschouwing kon laten.

Het *'Spel om de ruimte'* is uitgevoerd om inzicht te bieden in de toepassingsmogelijkheden van ontwikkelingsplanologie in de praktijk. Het spel is daarvoor toegepast op BrabantStad, een van de beoogde nationale stedelijke netwerken. De vakgroep Technische Bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft en het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie organiseerden het spel in opdracht van het Ruimtelijk Planbureau en in samenwerking met Bureau BrabantStad. Het spel bood een leeromgeving waarin de bestuurlijke en fysieke werkelijkheid werd nagebootst en op een veilige manier kon worden geëxperimenteerd (Carton e.a. 2003). Voor het Ruimtelijk Planbureau leverde het inzicht op in de knelpunten en uitdagingen die zich in praktijk van ontwikkelingsplanologie kunnen voordoen. Voor Bureau BrabantStad bood het de mogelijkheid vernieuwende ruimtelijke ideeën en projecten te genereren en nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking uit te proberen (zie bijlage I voor de lijst met organisatoren en deelnemers).

Vervolgens hebben we een *vergelijkende gevalstudie* uitgevoerd om inzicht te bieden in de mogelijkheden om de knelpunten het hoofd te bieden en de uitdagingen aan te gaan. Met het oog hierop heeft het team vier planningspraktijken onderzocht die kenmerken vertonen van ontwikkelingsplanologie. Omdat de theorie en de praktijk van ontwikkelingsplanologie nog vrij jong is, is het vooral zinvol inzichten te bieden in de manieren waarop ontwikkelingsplanologie toe te passen is en in de kritische succesfactoren. Op deze manier kunnen beleidsmakers en

belanghebbenden zoveel mogelijk van de successen van anderen leren.

In totaal heeft het team vier gevallen (planningspraktijken) onderzocht, twee Nederlandse en twee buitenlandse:

- Blauwe Stad in Oost-Groningen,
- Regiodialoog Noord-Limburg,
- Internationale Bauausstellung Emscherpark in het Noordelijk Roergebied, Duitsland,
- Transit Oriented Development in Portland, Verenigde Staten.

Bij deze keuze speelden de volgende overwegingen een belangrijke rol:

- ruimtelijke ingrepen staan centraal, eventueel in relatie tot andere functies zoals sociale of economische;
- de gevallen dragen veel of alle kenmerken van ontwikkelingsplanologie;
- enkele (maar niet noodzakelijk alle) succesfactoren uit het conceptuele kader komen aan de orde; in de gevallen gezamenlijk komen wel alle factoren aan de orde;
- er is al officiële besluitvorming geweest, waarin een visie of een plan is goedgekeurd.

Bij de keuze van de buitenlandse gevallen waren daarnaast de volgende overwegingen van belang:

- de planningspraktijken liggen binnen een verstedelijkt gebied;
- de institutionele settings van de praktijken zijn vergelijkbaar met die in Nederland;
- de planningspraktijken liggen binnen Nederlands, Engels of Duits taalgebied (talen die het team beheerst);
- er is al enige literatuur over de planningspraktijken verschenen.

Per planningspraktijk zijn ongeveer tien interviews gehouden. Dit gebeurde met een zo groot mogelijke variëteit aan betrokkenen: medewerkers van overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, ontwerp bureaus en dergelijke en ook vertegenwoordigers van burgergroepen (zie bijlage II voor de lijst met respondenten). Op deze manier

konden we de planningspraktijk zoveel mogelijk vanuit verschillende gezichtspunten belichten. Daarnaast zijn ontwerpen, plannen en andere beleidsdocumenten bestudeerd. Verder is gebruik gemaakt van publicaties die al over de planningspraktijken zijn verschenen. Bij de beschrijving van de planningspraktijken zijn deze gegevensbronnen voortdurend gecheckt op consistentie en zijn de ontbrekende schakels ingevuld. Om dit op een zorgvuldige manier te doen, is elke praktijk door twee teamleden gezamenlijk onderzocht.

We hebben de uitkomsten van de spelsimulatie en de vergelijkende gevalstudie geanalyseerd door ze op een systematische manier met elkaar te vergelijken. Tijdens een aantal opeenvolgende interne workshops vergeleken we de praktijken steeds per kenmerk en per factor met elkaar. Op deze manier groeide het inzicht in de variëteit die zich per kenmerk en factor voordoet. Dit leverde op zijn beurt inzicht op in de meest interessante lessen die te trekken zijn uit het spel en elke praktijk afzonderlijk alsmede uit de meest interessante dwarsverbanden tussen het spel en de praktijken. Om de uitkomsten te checken, zijn de dwarsverbanden door de eerder genoemde externe experts becommentarieerd. Elke gevalbeschrijving afzonderlijk is eveneens door weer een andere expert van commentaar voorzien.

De *onderzoeksuitkomsten* bestaan uit de beschrijving van een aantal ervaringen die op een betekenisvolle manier met elkaar in verband zijn gebracht. Het gaat dus niet om de beschrijving van wetmatigheden die op alle praktijken van ontwikkelingsplanologie van toepassing zouden zijn; veeleer is het de bedoeling dat beleidsmakers en belanghebbenden de beschreven ervaringen via analogieredenering op hun eigen planningspraktijk kunnen toepassen. Dit kunnen zij doen door de ervaringen – ongewijzigd of gewijzigd – over te nemen of vooral als inspiratiebron op te vatten (Rose 1993). Hierbij maken zij als het ware een sprong van de beschreven praktijken naar de eigen praktijk, in de veronderstelling dat de eerste minstens enkele overeen-

komsten vertonen met de laatste (Schön 1971). De houdbaarheid van de vooronderstelling zal blijken uit de herkenning die de beschrijvingen oproepen in de eigen praktijk.

Leeswijzer

Het hoofdstuk *Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie* beschrijft het conceptuele kader voor het onderzoek. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste opvattingen over ontwikkelingsplanologie. Daarnaast zetten we uiteen waarom het belangrijk is dat ontwikkelingsplanologie zich richt op het realiseren van innovaties. Verder beschrijven we de kenmerken van ontwikkelingsplanologie en komen enkele kritische succesfactoren aan de orde.

Het hoofdstuk *Verkenning van de uitdagingen: het spel om de ruimte* beschrijft de opzet van het simulatiespel en geeft een overzicht van de uitkomsten die het spel heeft opgeleverd. Hierbij komen de belangrijkste knelpunten en uitdagingen aan bod die zich tijdens het spel voordeden.

De vier daarop volgende hoofdstukken geven telkens een beschrijving van een onderzocht geval. Dit zijn achtereenvolgens: *de Blauwe Stad in Oost-Groningen*, *de Regiodialoog Noord-Limburg*, *de Internationale Bauausstellung Emscherpark in het Noordelijk Roergebied (Duitsland)* en *Transit Oriented Development in Portland* (Verenigde Staten). Deze hoofdstukken concentreren zich op de interessantste lessen die uit elk van de planningspraktijken te trekken zijn en zijn dus niet gericht op een zo volledig mogelijke beschrijving of evaluatie van de praktijken.

We sluiten het rapport af met *Lessen uit en voor de praktijk*. In dit slothoofdstuk worden de planningspraktijken systematisch met elkaar en met de uitkomsten van de literatuurverkenning en het spel vergeleken. De lezers kunnen hieruit zelf de aandachtspunten afleiden die voor hun eigen praktijk relevant zijn. Om dit te vergemakkelijken, zijn de volgende hoofdstukken zoveel mogelijk volgens dezelfde systematiek opgebouwd.

Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie: het conceptuele kader

VAN TOELATINGSPLANOLOGIE NAAR ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE: HET CONCEPTUELE KADER

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste opvattingen over ontwikkelingsplanologie. We laten eerst zien in welke traditie de toelatingsplanologie wortelt en welke nadelen hieraan verbonden zijn. Vervolgens beschrijven we hoe de discussie over ontwikkelingsplanologie, als antwoord op deze tekortkomingen, tot nog toe op hoofdlijnen verloopt. Daarna zetten we uiteen waarom het belangrijk is dat ontwikkelingsplanologie zich richt op het realiseren van innovaties en komen we met een – voor ons onderzoek – bruikbare definitie. Uit de discussie en beschrijving leiden we vervolgens vijf kenmerken af van ontwikkelingsplanologie. Tot slot beschrijven we enkele kritische succesfactoren en maken we de balans op. Daarmee vormt dit hoofdstuk het conceptuele kader voor de volgende hoofdstukken.

Traditie van toelatingsplanologie

In Nederland bestaat een lange traditie van toelatingsplanologie. In grote lijnen geldt hierbij dat een overheidsorganisatie een ruimtelijk plan maakt met daarin de meest gewenste ontwikkelingen in het plangebied (bijvoorbeeld een structuurplan) of een plan ontwerpt waarin de gronden in het plangebied bepaalde bestemmingen krijgen (bijvoorbeeld een bestemmingsplan). Vervolgens worden de realisering van deze ontwikkelingen en de beslissing over het gebruik van de gronden grotendeels aan andere partijen overgelaten, zoals projectontwikkelaars en particulieren (Needham 2003).

De traditie van toelatingsplanologie is decennia lang onomstreden geweest. Zij maakt zelfs een belangrijk deel uit van de Nederlandse cultuur (De Vries 2003). Op zich is dit niet verbazingwekkend. Een sterk punt van toelatingsplanologie is immers dat het ruimtelijke ontwikkelingen afhoudt die 'de gemeenschap' niet wenselijk

vindt. Hiermee beschermt zij burgers en kwetsbare functies (cultuurhistorie, natuur, landschap) tegen 'ongewenste' ruimtelijke ontwikkelingen (versnippering, vermessing, verdroging). Daarnaast bevorderen de procedures voor inspraak, bezwaar, beroep en dergelijke de rechtszekerheid en een behoorlijk bestuur. Dit is belangrijk, omdat hierbij doorgaans het eigendom en het gebruik van gronden en onroerend goed in het geding zijn.

Toelatingsplanologie kent echter ook haar keerzijde: zij heeft overwegend een statisch karakter en komt daardoor in een aantal opzichten onvoldoende tegemoet aan de hoge maatschappelijke dynamiek van de netwerksamenleving (IPO 2001). Waarin wreekt zich dit?

– Om te beginnen wordt er vaak minder gerealiseerd dan gepland. De overheid die het ruimtelijke plan in kwestie heeft gemaakt, wacht voor de realisering ervan namelijk vaak op initiatieven van andere partijen. Zo zijn gemeenten vaak meer gericht op bescherming van bestaande functies dan op het mee ontwikkelen van nieuwe. Bovendien hebben zij nogal eens moeite te anticiperen op de maatschappelijke dynamiek en het plan actueel te houden.

– Gemeenten kunnen niet altijd adequaat sturen want het aantal beleidsinstrumenten voor ontwikkeling is beperkt: zij zijn vooral aangewezen op privaatrechtelijke overeenkomsten en op de aankoop van grond; onteigening wordt beschouwd als een laatste remedie.

– Het systeem wordt rigide. Het aantal planprocedures is de afgelopen decennia sterk toegenomen, wat ten koste is gegaan van de flexibiliteit. Bovendien nemen deze procedures, door de mogelijkheden om er tegen in beroep te gaan, vaak jaren in beslag, waardoor het vaak moeilijk is tijdig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen (WRR 1998).

– De handhaving schiet in de praktijk vaak

tekort. Handhaving is arbeidsintensief en de handhavingsorganisatie functioneert vaak onvoldoende. Dit leidt ertoe dat de bescherming van burgers en kwetsbare functies nogal eens te wensen overlaat (Klaassen 2000).

De uitkomst is dat er een steeds grotere kloof ontstaat tussen de inhoud van de ruimtelijke plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen.

In de praktijk besteden lokale overheden niet alleen aandacht aan bescherming van natuur, landschap en andere kwetsbare functies, maar ook al aan ontwikkeling van functies als wonen, werken, vervoer, en natuur en landschap. Daarbij treden echter nogal eens tekortkomingen aan het licht. Zo kan er weinig rechtskracht worden ontleend aan het structuurplan dat de gewenste ontwikkeling van een (deel van een) gemeente schetst. Een gemeente kan bijvoorbeeld alleen in bepaalde omstandigheden op grond van het structuurplan een voorkeursrecht uitoefenen bij de verwerving van gronden en onroerende zaken (Voogd 1996). De zelfstandige projecten-procedure (artikel 19 WRO) biedt gemeenten weliswaar de mogelijkheid met het oog op ruimtelijke of functieveranderingen vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan, maar de toepassing ervan geschiedt in de praktijk vaak ad hoc (Klaassen 2000). Bij projecten die op ontwikkeling zijn gericht, is de afstemming van verschillende functies vaak problematisch. Zo schiet bij stadsvernieuwing vaak de afstemming tussen woningbouw, verkeer en vervoer en bedrijvigheid aan de ene kant en cultuurhistorie, welzijn en volksgezondheid aan de andere kant tekort (NovioConsult 2003). Dit komt doordat meestal geen harde afspraken worden gemaakt over de afstemming, de betrokken overheden intern verkokerd zijn en zij weliswaar samenwerken met projectontwikkelaars en georganiseerd bedrijfsleven, maar minder met maatschappelijke organisaties en burgers. De samenwerking tussen de overheden laat eveneens te wensen over. Kortom, toelatingsplanologie komt in veel opzichten onvoldoende tegemoet aan de hoge maatschappelijke dynamiek.

Discussie over ontwikkelingsplanologie

In reactie op deze laatste constatering ontstond enkele jaren geleden een levendige discussie over de vraag of het zinvol is naast toelatingsplanologie werk te maken van ontwikkelingsplanologie. Opvallend is dat de deelnemers aan de discussie verschillende begrippen gebruiken voor min of meer hetzelfde verschijnsel. Zo hanteren zij niet alleen de term 'ontwikkelingsplanologie', maar ook 'ruimtelijkeontwikkelingspolitiek' en 'innovatieplanologie'. Daarnaast valt op dat zij wel een aantal kenmerken van het verschijnsel bespreken, maar meestal geen duidelijke omschrijving geven.

Uit de discussie blijkt wél dat het begrip 'ontwikkelingsplanologie' een aantal ambities uitdrukt. Het staat allereerst voor een actieve aanpak, waarin stimuleren, ontwerpen, ontwikkelen en dergelijke een belangrijke rol spelen. Deze aanpak is bedoeld om – meer dan toelatingsplanologie dat vermag – recht te doen aan de hoge maatschappelijke dynamiek van de netwerksamenleving.

Doordat een duidelijke omschrijving van het begrip tot nu toe ontbreekt, blijft het echter vaag. Daardoor is onduidelijk waar het nu precies om gaat bij ontwikkelingsplanologie. Die vaagheid heeft echter ook voordelen. Het begrip is flexibel en kan daardoor als katalysator dienen om verschillende partijen op één lijn te krijgen (vergelijk Van Alphen 2003). Bovendien biedt de vaagheid de mogelijkheid het begrip in de praktijk al doende in te vullen en uit te werken. De betekenis die aan het begrip gegeven wordt, is daarmee contextgebonden. In de paragraaf 'Belang van systeeminnovaties' geven wij onze beschrijving en onze opvatting van het begrip, waarin wij de opvattingen van andere auteurs zoveel mogelijk meenemen.

Een voorzet voor de discussie over ontwikkelingsplanologie kwam van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met zijn studie *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (1998). De Raad pleit in deze studie voor een

heroriëntatie van het ruimtelijke beleid, waarin een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering voorop staat. Hij schetst de volgende contouren van wat hij 'ruimtelijkeontwikkelingspolitiek' noemt:

– Generieke en nationale ruimtelijke concepten (zoals 'compacte stad') worden vervangen door argumentatieve en open concepten (zoals 'stadslandschap'), die vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking. Deze concepten veronderstellen een actieve bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie. Dit gebeurt door verschillende opties uit te werken, samen met hun ruimtelijke effecten.

– Het nationale beleid krijgt meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen ('nationale ruimtelijke hoofdstructuur') en het regionale beleid van integrerend ontwerpen door tijdelijke samenwerkingsverbanden ('onderzoekend ontwerpen'). Het rijksbeleid stelt randvoorwaarden voor het regionale beleid.

– Om de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid te vergroten, zoeken overheden niet langer naar eenzijdige coalities met machtige belangengroepen ('shareholderplanning'), maar naar actieve en brede maatschappelijke coalities over concrete ontwikkelingsvoorstellen ('stakeholderplanning'). Daarvoor is volgens de WRR een nieuwe generatie beleidsinstrumenten nodig.

– Ruimtelijke planvorming wordt direct gekoppeld aan ruimtelijke investeringen. De verwachting van de WRR is dat aan de ene kant de effectiviteit van het beleid daardoor wordt vergroot en dat aan de andere kant de investeringen met grote ruimtelijke effecten aan de planvorming worden gekoppeld.

Het ministerie van VROM neemt in de *Vijfde nota* de voorstellen van de WRR voor een groot deel ter harte. Zo kent het ministerie in de uitvoeringsstrategie niet alleen een plaats toe aan de traditionele toelatingsplanologie, maar ook aan ontwikkelingsplanologie. Het constateert daarbij dat toelatingsplanologie vooral grenzen en voorwaarden stelt aan ruimtelijke ontwikkelingen. Groene waarden worden bijvoorbeeld beschermd door het weren van ongewenste ont-

wikkelingen. Ontwikkelingsplanologie vergt volgens het ministerie dan ook: '... actieve interventies door investeringen van zowel publieke als private partijen. Het rijk biedt beleidskaders voor de investeringen en stemt deze op elkaar af. Op deze manier geeft het ruimte aan initiatieven van lagere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties en ondersteunt zij deze' (VROM 2002: 41).

Adviesorganen, andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hebben in het bestuurlijke overleg en de inspraakrondes op de *Vijfde nota* uiteenlopende adviezen en reacties uitgebracht. Over het algemeen genomen is er een brede steun voor ontwikkelingsplanologie.

Zo stelt het *Interprovinciaal Overleg* (IPO) dat een offensieve ontwikkelingsgerichte benadering de beste aanpak is om de open ruimte te beschermen, vooral in gebieden waarin de ruimtedruk groot is. De VROM-raad wijst erop dat er een goede balans moet zijn tussen stimulering van ruimtelijke transformatieprocessen en bestaande waarden. Ontwikkelingsplanologie moet daarom volgens deze raad gepaard gaan met duidelijke kaders en concepten.

De *Sociaal-Economische Raad* (SER) onderschrijft de uitgangspunten van ontwikkelingsplanologie, maar vindt, evenals een groot aantal andere organisaties, dat het begrip verder moet worden ingevuld. Hij doet daartoe de volgende voorstellen:

– De SER onderschrijft het belang van argumentatieve en open planconcepten. In verband daarmee stelt hij voor de rode contouren uit de *Vijfde nota* af te schaffen. Hij vindt dit een te bot instrument, dat niet past in een gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie.

– Kernbegrippen zijn 'dynamiek' en 'specificiteit'. Essentieel is aan te sluiten op de bestaande economische en ecologische dynamiek en de dynamiek vervolgens niet tegen te houden, maar in banen te leiden en te benutten. Hiertoe moet op gebiedsniveau worden gewerkt, wat betekent: uitgaan van de specifieke situatie en daarop voortbouwen.

– Publieke, private en maatschappelijke partijen op gebiedsniveau dienen vroegtijdig samenwerking te zoeken en gezamenlijk plannen te ontwikkelen. De SER pleit voor een heldere procesarchitectuur met als hoofdelementen: de ontwikkeling van provinciale en rijkskaders, een effectief planologisch instrumentarium en een open en gebiedsgericht ontwikkelingsproces. De SER pleit niet, zoals de WRR, voor nieuwe sturingsinstrumenten: hij vindt dat de plannen die publiekrechtelijk worden vastgelegd (streekplan, structuurplan, bestemmingsplan) en de plannen die in het gebiedsgerichte ontwikkelingsproces tot stand komen, via bestaande instrumenten en procedures met elkaar moeten worden verbonden.

– De SER is voor een directe koppeling van de ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen. Verschillende ruimtelijke investeringen dienen in een samenhangend pakket te worden gebracht. Overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties bepalen gezamenlijk voor een bepaald gebied een projectenveloppe. Publiekprivate samenwerking speelt hierbij een grote rol.

– De SER voegt een kenmerk toe dat de WRR niet noemt, namelijk toekomstgerichtheid. Hij benadrukt dat ontwikkelingsplanologie open staat voor de maatschappelijke dynamiek. Volgens de SER is de centrale vraag: 'Waar wil de Nederlandse respectievelijk de lokale samenleving de komende periode welke dynamiek?'

De VROM-raad houdt in zijn advies van 2001 eveneens een pleidooi voor ontwikkelingsplanologie, maar benadrukt dat er een goede balans moet zijn tussen de stimulering van ruimtelijke transformatieprocessen en de bescherming van bestaande waarden (VROM-raad 2001). Richtinggevende kaders en planconcepten zijn daarom volgens hem onontbeerlijk. Hij pleit voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij verschillende initiatieven worden geïntegreerd, vervolgens op basis van de kwaliteiten van het gebied regiovisies worden opgesteld en tot slot een investeringsprogramma wordt ontwikkeld. Een uitvoeringsorganisatie onder leiding van de provincie zou het programma

moeten uitvoeren. In het advies van 2003 benadrukt hij dat er gestuurd moet worden op globale eindbeelden in plaats van op vooraf vastgestelde eindoplossingen. De belanghebbenden dienen in een vroeg stadium bij de besluitvorming te worden betrokken, zodat hun expertise en creativiteit kan worden aanbeoord. Er dient een nieuw eenduidig opdrachtgeverschap te komen in de vorm van regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Overheden kunnen op verschillende manieren zelf financieel bijdragen aan de gebiedsontwikkeling. De VROM-raad benadrukt in dit kader tot slot dat het sluitend maken van de grondexploitatie van cruciaal belang is voor de realisering van het programma.

Een ander geluid komt van het IPO. Dit provinciale overlegorgaan benadrukt dat de provincies een specifieke verantwoordelijkheid hebben binnen ontwikkelingsplanologie. Zij dienen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor ontwikkelingen en projecten. Daarvoor moeten de provincies onder andere concrete ontwikkelingsplannen maken en uitvoeren, veel samenwerken met andere partijen in de regio en de relaties met de burgers herstellen. Zij dienen uit hun schulp te kruipen van toetser en planner en zich te profileren als ondernemende partij en onderhandelaar. De provincie dient bijvoorbeeld samen met de gemeenten in een gebied een actief grondbeleid (regionale groundbank) te voeren. Omdat ontwikkelingsplanologie het nodige vergt van de provincies qua houding, inzet kennis en vaardigheden, moet er veel in de provinciale ambtenaren worden geïnvesteerd (IPO 2001). Bovendien dienen beleidsinstrumenten te worden aangepast en beleidsprocedures te worden vereenvoudigd.

Hoewel de Vijfde nota de eindstreep niet heeft gehaald en er ondertussen twee regeringswisselingen zijn geweest, neemt ontwikkelingsplanologie nog steeds een belangrijke plaats in op de ruimtelijke agenda. Tijdens de werkconferentie *Ontwikkelingsplanologie: must of mythe*, die in april 2003 werd georganiseerd, gaf het ministerie van VROM te kennen dat regionale planvorming een nog sterker accent krijgt.

Als uitgangspunt geldt nu 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Tegelijkertijd gaf het ministerie aan dat het werkt aan een programma *Herijking VROM-regelgeving, waarbij de ruimtelijke procedures worden getoetst op relevantie en consistentie. Daarnaast voert het een nieuwe experimenteerregeling in, die het mogelijk maakt in specifieke gevallen van beleidsregels af te wijken. Verder heeft het ministerie Twijnstra-Gudde onderzoek laten doen naar succesvolle praktijkvoorbeelden. Voorts heeft VROM het rapport *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?* (2003) uitgebracht, met aanbevelingen die onder andere in de *Nota ruimte* (2004) kunnen worden meegenomen.*

Het ministerie van VROM onderscheidt de volgende kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

– *Integrale gebiedontwikkeling*... De gebiedsvisie en de eigenlijke aanpak van het gebied zijn integraal. Een integrale gebiedsanalyse en een zo breed mogelijke inzet van projecten versterken elkaar namelijk. Bij de afbakening van het plangebied spelen verschillende overwegingen een rol. Scopeoptimalisatie betekent dat sommige projecten uit kosten-, draagvlak- of andere overwegingen binnen het gebied worden gehaald en andere juist erbuiten worden gehouden.

... *als een gezamenlijk proces*... De betrokken partijen maken een gezamenlijke start en doorlopen het planproces gezamenlijk totdat het gewenste resultaat is bereikt. In de gebruikelijke ruimtelijke ordening worden de verantwoordelijkheden onvoldoende gedeeld, doordat de overheden vooral de planontwikkeling voor hun rekening nemen en de private partijen de uitvoering.

... *van complementaire partijen*... Alle partijen doen waar zij goed in zijn en laten alle andere aspecten over aan de partners die daarin zijn gespecialiseerd. Zodra er sprake is van een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak, is er een basis om het voorafgaande werk niet meer over te doen.

... *die streven naar verbetering van ruimtelijke kwaliteit*... Om te voorkomen dat alleen de meest winstgevende projecten worden gerealiseerd, ontwikkelen de betrokken partijen een

gedeelde ruimtelijke visie op de kwaliteitsverbetering van het gebied. Is er voldoende draagvlak voor de kwaliteitsvisie, dan stellen de hogere overheden zich terughoudend op bij de kwaliteitsbewaking.

... *door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten*. De koppeling tussen planvorming en investeringen vergt dat de ruimtelijke plannen een project-enveloppe bevatten waarin winstgevende en verlieslatende projecten worden samengebracht. Als 'binnenplanse verevening' onvoldoende uitkomst biedt, kan 'bovenplanse verevening' nodig zijn.

Belang van systeeminnovaties

Tot nu toe zijn er al wel veel discussies gevoerd over ontwikkelingsplanologie, maar is er nog niet veel praktijkervaring mee opgedaan. In de paragraaf 'Opkomst van ontwikkelingsplanologie' hebben we al betoogd dat de opgaven voor ontwikkelingsplanologie groot zijn. Door de hoge maatschappelijke dynamiek nemen de ruimte- en milieudruk immers sterk toe, terwijl tegelijkertijd ook de behoeften aan belevingswaarde en duurzaamheid toenemen. De ervaringen met gebiedsgericht beleid wijzen bovendien uit dat een succesvol beleid niet verzekerd is. Zo is de besluitvorming vaak stroperig, laat de uitvoering nogal eens te wensen over, enzovoort. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat ontwikkelingsplanologie belangrijk is voor de maatschappelijke dynamiek, maar dat er tegelijkertijd een bijzondere inspanning nodig is om er daadwerkelijk een succes van te maken.

Om deze reden wijzen verschillende auteurs op het grote belang van *innovaties*. Zo benadrukt Teisman dat er in het ruimtelijke beleid niet naar bestaande, maar naar innovatieve oplossingen moet worden gezocht. Bestaande oplossingen worden immers vaak gekenmerkt door een gebrek aan creativiteit, effectiviteit en schoonheid. Bovendien leidt de oplossing voor de ene ruimtebehoefte vaak tot problemen voor de andere. Zo gaat extra ruimte voor wonen of infrastructuur nogal eens ten koste van land-

schap en natuur. Teisman beweert dan ook: 'De kern van het vraagstuk is innovatie. Deze is onmisbaar in het licht van de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit' (Teisman 1997: 2).

De meeste winst is dan ook te behalen door de ruimtelijke kwaliteit (lees: belevingswaarde) van de ruimtebehoeften te vergroten, bijvoorbeeld door bij de aanleg van infrastructuur niet alleen aandacht te besteden aan de landschappelijke inpassing, maar ook aan de vormgeving. Op deze manier wordt het versturende effect van de infrastructuur zelf tegengegaan en kan de infrastructuur zelfs een identiteitsbepalend element van een gebied worden. Meervoudig en hoogwaardig ruimtegebruik zijn andere voorbeelden van innovatieve oplossingen. Bij meervoudig ruimtegebruik worden functies *verweven* (bijvoorbeeld waterberging in combinatie met paalwoningen, natuurontwikkeling of recreatie), *gestapeld* (bijvoorbeeld een eco-duct over een autoweg, spoorweg of kanaal) of *opgevolgd* (bijvoorbeeld boerenbedrijven die worden omgebouwd tot groene bedrijven-terreinen of groen wonen).

Het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (voorheen NULO) gaat nog een stap verder. Het beschouwt de vergroting van de belevingswaarde van een bepaalde ruimtebehoefte als een voorbeeld van een innovatie. Van een innovatie is volgens dit cluster sprake als een bestaande ruimtelijke functie, techniek, beleidsproces of organisatievorm wordt verbeterd.

Daarnaast onderscheidt het netwerk een *systeeminnovatie* ofwel een kwalitatieve vernieuwing die het niveau van een bepaalde sector of een deelgebied overstijgt en die door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen wordt gerealiseerd (vergelijk NULO 1999). Meervoudig en hoogwaardig ruimtegebruik zijn hier voorbeeld van.

Een systeem is een herkenbaar en afgrensbare geheel, opgebouwd uit samenhangende delen. Voorbeelden zijn een gebied en een stedelijk

netwerk. Een systeem is opgebouwd uit verschillende delen, bijvoorbeeld een maatschappelijk deel (economie, samenleving), een civiel-technisch deel (bebouwing, infrastructuur), een biologisch deel (flora, fauna) en een fysiek deel (water, bodem). Het bevindt zich in een omgeving (buitenwereld) die voor een belangrijk deel het functioneren ervan bepaalt. Zo bepalen maatschappelijke ontwikkelingen zoals de economische groei, de individualisering en de internationalisering voor een groot deel het functioneren van een stedelijk netwerk. Bij systeeminnovaties nemen de betrokkenen het hele systeem als vertrekpunt. Tegelijkertijd houden zij zicht op de omgeving en zoomen zij in op de afzonderlijke delen met hun onderlinge relaties.

Volgens het Innovatienetwerk e.a. (2003) vragen veel ruimtelijke problemen en uitdagingen om systeeminnovaties, vanwege de onbalans tussen enerzijds de toenemende ruimte- en milieudruk en anderzijds de toenemende behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid. Binnen de economie, het verkeer en vervoer, het waterbeheer en dergelijke vinden weliswaar steeds incrementele verbeteringen plaats (bijvoorbeeld door de capaciteit van gemalen te vergroten), maar komt een structurele aanpak (bijvoorbeeld ruimte voor water) vaak moeilijk van de grond. Terwijl nog onvoldoende helder is wat het probleem of de uitdaging is, wordt al overgestapt op 'de oplossing'. Fundamentele keuzen worden uit de weg gegaan en dus worden er vaak alleen compromisoplossingen gevonden.

Wij pleiten er voor om deze redenen voor ontwikkelingsplanologie te richten op de realisering van systeeminnovaties. Binnen een systeem-innovatie kunnen verschillende innovaties plaatsvinden op het niveau van een bepaalde sector of deelgebied. Omgekeerd kan een aantal systeeminnovaties, dat op elkaar inwerkt en elkaar versterkt, op zijn beurt een structurele maatschappelijke verandering (transitie) bewerkstelligen, bijvoorbeeld naar een duurzame samenleving.

Fysieke innovaties

- *Geografische vernieuwing*: vernieuwing van de fysieke kwaliteiten van een gebied.
- *Functie-integratie*: een meer sectoroverstijgende en gebiedsgerichte aanpak van problemen en uitdagingen.
- *Technologische vernieuwing*: toepassing van nieuwe communicatie- of andere technieken.

Dammers e.a. (1999) onderscheiden verschillende soorten systeeminnovaties. In het bovenstaande schema hebben we ze op een rij gezet.

De soorten kunnen in theorie worden onderscheiden, maar zijn in de praktijk vaak nauw met elkaar verbonden. Bovendien treden er wisselwerkingen op. Zo bestaat de ontwikkeling van een stedelijk netwerk aan de ene kant uit fysieke ingrepen, zoals de aanleg van een nieuwe infrastructuur (*technologische vernieuwing*), nieuwe woonwijken, nieuwe bedrijventerreinen en natuurgebieden (*geografische vernieuwing*) en aan de andere kant uit een nieuw samenwerkingsverband tussen de provincie en de grote steden (*procesvernieuwing*), ondersteund door een nieuw soort uitvoeringsorganisatie (*organisatievernieuwing*).

Bij ontwikkelingsplanologie is de realisering van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan in het teken daarvan. Het gaat er immers niet alleen om dat de betrokkenen tevreden zijn, maar ook dat er fysieke of maatschappelijke veranderingen optreden. Omdat systeeminnovaties verschillende sectoren overstijgen, uiteenlopende partijen erbij betrokken zijn en er een creatieve sprong moet worden gemaakt, komen zij niet gemakkelijk van de grond. Bovendien bestaat de kans dat de uitkomsten anders zullen zijn dan verwacht of dat de innovatie niet wordt gerealiseerd. Daarom is het belangrijk te beseffen dat het om een risicovolle onderneming gaat, waarbij bestaande denk- en handelingspatronen moeten worden doorbroken en vaak de grenzen van

Procesmatige innovaties

- *Procesvernieuwing*: vernieuwende beleidsprocessen en werkwijzen.
- *Organisatievernieuwing*: nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen.
- *Cultuurverandering*: verandering van waarden en opvattingen, meer openheid.

de bestaande procedures moeten worden opgezocht (Innovatienetwerk e.a. 2003).

Vooraf in gebieden met een hoge maatschappelijke dynamiek en daardoor met een hoge ruimte- en milieudruk (overdrukgebieden) is het belangrijk dat ontwikkelingsplanologie gericht is op het realiseren van systeeminnovaties. Juist in deze gebieden immers is het vaak noodzakelijk innovatieve oplossingen te vinden en daarbij een kwalitatieve sprong te maken en de bestaande praktijk te overstijgen. Hetzelfde geldt voor gebieden waarin de maatschappelijke dynamiek laag is en er behoefte bestaat aan een hogere dynamiek (onderdrukgebieden).

Nu we het grote belang van ontwikkelingsplanologie en van de gerichtheid daarvan op het realiseren van systeeminnovaties hebben besproken, wordt het tijd om aandacht te besteden aan de beschrijving van het begrip 'ontwikkelingsplanologie'. Uit de discussie blijkt namelijk ook dat er geen eenduidige en heldere beschrijving van het begrip bestaat. Daarom geven wij een eigen beschrijving. Wij vatten ontwikkelingsplanologie op als: *een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering*. Deze omschrijving is functioneel: zij helpt bij het vinden van gevallen (planningspraktijken) die als succesvolle voorbeelden te beschouwen zijn en bij het geven van een adequate beschrijving

van deze voorbeelden. De omschrijving is daarnaast contextgebonden: wat in het ene gebied een nieuwe manier is om ruimtebehoeften te verbinden, wordt in een ander gebied wellicht al toegepast. Bovendien verandert de betekenis in de tijd: hoe meer gebieden er zijn waarin de ruimtebehoeften al op deze manier zijn verbonden, hoe minder vernieuwend de verbinding wordt gevonden.

Door de gerichtheid op de realisering van systeeminnovaties komen de kenmerken die de WRR, VROM, de SER en anderen hebben genoemd, in een ander licht te staan. In de onderstaande paragrafen gaan we hierop dieper in. Vooraf merken we op dat vrijwel geen enkele planningspraktijk ál deze kenmerken zal dragen. De kenmerken maken het echter wel mogelijk vast te stellen in welke opzichten een planningspraktijk een succesvol voorbeeld vormt van ontwikkelingsplanologie die gericht is op het realiseren van systeeminnovaties. Daarnaast kunnen er gespannen verhoudingen bestaan tussen de verschillende kenmerken. Zo kan het enige tijd duren voor de betrokkenen een planconcept uitwerken en invullen om recht te doen aan het open karakter ervan en om het open planproces tot zijn recht te laten komen, terwijl het voor de effectieve realisering van het planconcept nodig kan zijn het zo snel mogelijk tastbaar en concreet te maken.

Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek

Een kenmerk van ontwikkelingsplanologie, waar de SER terecht op wijst maar dat door de andere adviesorganen, overheden en dergelijke niet is genoemd, is de *toekomstgerichtheid*. De belangrijkste aanleiding tot ontwikkelingsplanologie is immers de hoge maatschappelijke dynamiek. Waar het om gaat, is dat ontwikkelingsplanologie niet alleen inspeelt op de huidige, maar ook op de toekomstige maatschappelijke dynamiek en de ruimtelijke effecten daarvan.

De SER laat de termijn waarop de aandacht zich zou moeten richten in het midden, maar wij zijn

van mening dat het hierbij dient te gaan om de lange termijn. Ons argument hiervoor ontleen we aan het Innovatienetwerk e.a. (2003); dat wijst er namelijk op dat het bij het ontwerp van een systeeminnovatie belangrijk is om in te spelen op de dynamiek die zich op de lange termijn in de regio en de omgeving ervan kan gaan voordoen. Systeeminnovaties scheppen namelijk ruimte voor bepaalde, toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen en leggen beperkingen op aan andere. Daarnaast kan op deze manier zicht ontstaan op de mogelijke langetermijnproblemen die op de korte termijn al aangepakt moeten worden, wil de aanpak effectief zijn (zoals toenemende wateroverlast door klimaatverandering). En omgekeerd kan er ook zicht komen op langetermijnoplossingen die op de korte termijn nog niet voorhanden of haalbaar zijn (zoals doorbraken van waterstofeconomie). Voorts maakt aandacht voor de lange termijn inzichtelijk in hoeverre de systeeminnovatie duurzaam is in economische, maatschappelijke en ecologische zin.

De kans op de realisering van een systeeminnovatie kan worden vergroot als voorafgaand aan de uitvoering ervan wordt nagegaan welke economische, maatschappelijke en ecologische kosten en baten zij oplevert bij een verschillende denkbare toekomstige maatschappelijke dynamiek. Hierdoor wordt inzichtelijk aan welke economische, maatschappelijke en ecologische voorwaarden een succesvolle realisering zal moeten voldoen. Door de mogelijke toekomstige maatschappelijke dynamiek in een aantal toekomstscenario's te schetsen, kunnen de betrokkenen nagaan hoe groot de kans is op realisering van de systeeminnovatie bij de voor- en tegenspoed die zich op termijn volgens de scenario's kunnen voordoen. Ook kunnen zij dan nadenken over maatregelen om de kans op realisering te vergroten. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is temporeren. Hierbij worden de onderdelen die bij elk verloop van maatschappelijke ontwikkelingen noodzakelijk of succesvol zijn, zoveel mogelijk als eerste uitgevoerd; de andere onderdelen volgen later als duidelijk wordt welk toekomst-

scenario zich in de praktijk voltrekt. Een ander voorbeeld is flexibel ontwerpen. Verschillende innovaties kunnen elkaar opvolgen als er vooraf rekening mee wordt gehouden dat een innovatie later van karakter verandert, bijvoorbeeld na een technologische doorbraak (een busbaan wordt later omgebouwd tot een fundering voor light-rail).

Gebied in een dynamisch perspectief geplaatst

Gebiedsgericht beleid speelt een voorname rol binnen ontwikkelingsplanologie. Niet alleen de WRR is hier een erkend voorstander van, maar ook alle andere partijen die we in de paragraaf *Discussie over ontwikkelingsplanologie* hebben geciteerd. Gebiedsgericht beleid doet zoveel mogelijk recht aan de kenmerken van een regio. Een gebied heeft een herkenbare, vaak historisch gegroeide identiteit en bevindt zich wat schaalniveau betreft tussen de gemeente en de provincie. Een gebied, zoals de Hoekse Waard of de Achterhoek, vormt daarmee een eenheid qua fysieke kenmerken (bodem, water, infrastructuur), biologische kenmerken (landschap, natuur), maatschappelijke activiteiten (wonen, werken, verplaatsen, recreëren) en bestuurlijke verhoudingen (beleidsnetwerken binnen en tussen sectoren). Gebiedsgericht beleid wordt belangrijker omdat de positie van de gebieden steeds belangrijker wordt. Veel economische, sociale en ruimtelijke dynamiek speelt zich immers op dit schaalniveau af. Bovendien krijgt de concurrentiekracht van de regio's door de uitbreiding en de integratie van de EU steeds meer aandacht ('regio's op eigen kracht').

Glasbergen (1994) benadrukt dat de regio's op alle zojuist genoemde kenmerken sterk van elkaar kunnen verschillen. Ontwikkelingsplanologie doet recht aan de kenmerken van de regio's en daarmee ook aan de verschillen tussen de regio's, doordat de regionale beleidsmakers en belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om planconcepten op het regionale niveau te definiëren, uit te werken en te realiseren.

Wij vinden het belangrijk dat zowel de gebiedskenmerken als de bestuurlijke kenmerken niet als een statisch gegeven worden opgevat, maar in een dynamisch perspectief worden geplaatst. Wat de gebiedskenmerken betreft sluiten we aan bij de opvatting van de SER. Zoals we in de paragraaf *Noodzaak van ontwikkelingsplanologie* hebben gezegd, bestaat een systeeminnovatie uit een kwalitatieve verandering die het niveau van een sector of een deelgebied overstijgt. De kwalitatieve verandering die een systeeminnovatie bewerkstelligt, houdt in dat het niet alleen gaat om het behoud van de bestaande identiteit en de bestaande kwaliteiten van een gebied, maar vooral ook om de ontwikkeling van een nieuwe identiteit en nieuwe kwaliteiten. Op deze manier wordt ingespeeld op de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Sijmons (2002) wijst overigens op een tegenstrijdigheid die zich hierbij voordoet: ondanks de toenemende betekenis van gebieden, is er geen bestuurlijke invulling aan dit schaalniveau gegeven. Het gevolg is dat de beleidscoördinatie in veel gebieden vaak verre van effectief is.

Ook de bestuurlijke kenmerken dienen in een dynamisch perspectief te worden geplaatst. Dit komt volgens Vermunt e.a. (2003) doordat het gebrek aan bestuurlijke invulling de mogelijkheid biedt regionale innovatienetwerken te ontwikkelen. Dit zijn netwerken van mensen die fundamentele vernieuwingen in een gebied helpen ontwikkelen en realiseren. In de paragraaf *Succesfactoren* gaan we hierop verder in.

Planconcepten zijn open en verenigend

Een ruimtelijk planconcept bevat aanwijzingen over de manier waarop in de ruimtelijke werkelijkheid dient te worden ingegrepen. Een planconcept 'geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking 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 1991:21)

Functies van planconcepten

Volgens Zonneveld (1991) vervullen planconcepten uiteenlopende functies in het planproces. Belangrijk voor ontwikkelingsplanologie die gericht is op het realiseren van systeeminnovaties, is de *intentionele* functie. Open en integrerende planconcepten drukken namelijk bepaalde wensen en ambities uit die de beleidsmakers en de belanghebbenden proberen te verwezenlijken, bijvoorbeeld de realisering van de Deltametropool. Concepten die uitnodigend zijn en een bepaalde richting aangeven, kunnen de intentionele functie voor een langere tijd vervullen. Dit in tegenstelling tot gesloten concepten die sneller door de ruimtelijke ontwikkeling ingehaald worden.

De *cognitieve functie* is eveneens belangrijk. Het ontwerpen en realiseren van een systeeminnovatie vergen immers een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan kennis over de belangrijkste problemen en uitdagingen van een gebied en over de manieren waarop deze vernieuwend en succesvol kunnen worden aangepakt. Een planconcept biedt een richtinggevend kader dat de betrokkenen behulpzaam is bij het verzamelen, combineren en toepassen van kennis.

Voorts is de *communicatieve* functie relevant. Omdat aan een open planproces een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen deelneemt, is er vaak sprake van een Babylonische spraakverwarring. Planconcepten kunnen als woord- en beeldtaal (icoon, beeldmerk) fungeren in de communicatie tussen de betrokkenen. De concepten bieden daarmee bepaalde referentiepunten waaraan de betrokkenen hun eigen betekenis en invulling kunnen geven.

Tot slot is de *handelingsfunctie* van belang. Een planconcept maakt deel uit van een visie of plan. Dit plan heeft als functie de activiteiten van overheden, bedrijven en burgers doelgericht te beïnvloeden, zodat het concept kan worden gerealiseerd. Hierdoor wordt de kloof overbrugd tussen de wensen en ambities aan de ene kant en de maatregelen en middelen die moeten worden ingezet aan de andere kant. Belangrijk daarbij is dat een wervend planconcept middelen kan mobiliseren. In de paragraaf 'Uitvoeringsgericht' gaan we hier verder op in.

Open planconcepten

Open planconcepten zijn uitnodigende planconcepten die een ruimtelijk vraagstuk alleen globaal afbakenen en alleen een globale richting aangeven waarin de aanpak van het ruimtelijke vraagstuk (systeeminnovatie) te vinden is. Wordt een planconcept op het nationale niveau in grote lijnen gedefinieerd, dan kan het concept, zoals de WRR benadrukt, in de verschillende regio's op een gebiedsspecifieke manier worden uitgewerkt. Het is echter niet noodzakelijk open planconcepten eerst op het nationale niveau te definiëren: zij kunnen evengoed op het regionale niveau in grote lijnen worden gedefinieerd, ingevuld en uitgewerkt, en daarna al dan niet in het nationale ruimtelijke beleid worden overgenomen. Zo is het concept 'Deltametropool' voor de verdere ontwikkeling van de Randstad door de gelijknamige vereniging geïntroduceerd en daarna door het ministerie van VROM in de *Vijfde nota* opgenomen. Een open planconcept geeft veel ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het planconcept op alternatieve manieren in te vullen en uit te werken, de alternatieven op hun effecten te beoordelen en vervolgens het meest gewenste alternatief te kiezen.

Verenigende planconcepten

Wij vinden het belangrijk dat open planconcepten tegelijkertijd ook als verenigende concepten werken. De Jonge (2001) wijst erop dat een planconcept de verschillende en vaak tegenstrijdige ruimtebehoeften in de regio met elkaar verenigt en op een hoger plan brengt. Dit gebeurt door op een beknopte manier in woorden en beelden aan de ene kant samenhang tussen verschillende ruimtebehoeften aan te brengen en aan de andere kant een of enkele thema's centraal te stellen. Het planconcept geeft op deze manier de richting aan waarin de systeeminnovatie (en daarmee de nieuwe identiteit van het gebied) wordt gezocht, bijvoorbeeld in de richting van een duurzame ontwikkeling, maar laat de concrete invulling ervan open. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat 'alles met alles' wordt afgestemd, wat juist ten koste gaat van het richtinggevende karakter.

Het richtinggevende en open karakter bevordert bovendien dat het planconcept mobiliserend werkt. Vooral als een concept tot de verbeelding spreekt, kunnen de betrokkenen zich ermee identificeren en er hun eigen invulling aan geven.

Open planproces als innovatieproces

De WRR, de SER en anderen wijzen er terecht op dat ontwikkelingsplanologie gekenmerkt wordt door een open planproces (stakeholderplanning). Zo betreft de initiatiefnemer al in een vroeg stadium brede groepen van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers bij het overleg om met elkaar inzichten uit te wisselen over de problemen en uitdagingen in het gebied en ideeën te genereren over mogelijke oplossingen. De partijen worden ook uitgenodigd actief deel te nemen aan de realisering ervan. Er worden eveneens partijen uitgenodigd die niet aan de bestaande overlegcircuits deelnemen. Er is ruimte voor dialogen, waarin de deelnemers proberen de posities van elkaar te begrijpen en tot hun recht te laten komen. Tijdens het overleg zijn zij er hoofdzakelijk op gericht het gezamenlijke belang te zoeken en te realiseren en dus niet alleen maar het eigenbelang. Dit neemt niet weg dat strategisch gedrag hierbij ook altijd een rol speelt.

Wij vinden het relevant dat het open planproces het karakter aanneemt van een *innovatieproces*. Het planproces staat immers in het teken van het ontwerpen en realiseren van een systeeminnovatie. Een innovatieproces is op te vatten als een open planproces met bijzondere aandacht voor het genereren van de creativiteit die nodig is om een kwalitatieve sprong te maken. De kwalitatieve sprong wordt verwoord en verbeeld in het planconcept dat in de loop van het planproces wordt ontwikkeld. Zo'n kwalitatieve sprong is, zoals eerder betoogd, essentieel voor een systeeminnovatie die voorziet in zowel de toenemende ruimte- en milieudruk als de toenemende behoeften aan belevingswaarden en duurzaamheid.

Om het innovatieproces succesvol te laten verlopen, is het allereerst belangrijk dat zij gebaseerd is op een geschikte *procesarchitectuur*. Volgens De Bruin e.a. (2002) bestaat de procesarchitectuur uit het ontwerp van het planproces met aandacht voor de randvoorwaarden, het proces, de voortgang, de uitkomsten en de verschillende belangen. Het Innovatienetwerk e.a. (2003) wijst er echter op dat een innovatieproces niet kan worden ontworpen of gepland. Immers, door het ontbreken van vaste procedures en de afweging van de uiteenlopende belangen, zijn de omstandigheden waarin innovaties tot stand komen, weinig eenduidig en de resultaten weinig voorspelbaar. Een innovatieproces bestaat als gevolg daarvan vooral uit een gezamenlijk zoekproces naar de belangrijkste problemen en uitdagingen in het gebied en naar innovatieve oplossingen. Daarbij gaat het vooral om het scheppen van gunstige voorwaarden, bijvoorbeeld vertrouwen opbouwen en een stimulerend klimaat scheppen.

Dammers e.a. (1999) wijzen erop dat – naast procesarchitectuur – innovatiemanagement en kennismanagement in een innovatieproces een voorname rol spelen. *Innovatiemanagement* bestaat uit de manier waarop de partijen die bij de ontwikkeling van een systeeminnovatie zijn betrokken, het zoekproces en de uitkomsten ervan doelbewust proberen te beïnvloeden. Innovatiemanagement is niet voorbehouden aan een overheid; een gebiedscommissie of adviesbureau kan die rol ook spelen. Dit neemt niet weg dat overheidsorganisaties bijzondere taken hebben en over bijzondere bevoegdheden en middelen beschikken. Een innovatiemanager kan uiteenlopende rollen spelen. Zo kan hij als 'makelaar' verschillende partijen met verschillende doelen en middelen bij elkaar brengen, als 'bemiddelaar' in conflicten tussen de partijen bemiddelen en als 'ondersteuner' middelen beschikbaar stellen om het gezamenlijke zoekproces te bevorderen. Hieronder volgen drie belangrijke activiteiten in het innovatiemanagement.

– *Verrassende ontmoetingen organiseren*. Voor het genereren van creativiteit is het belangrijk niet alleen ontmoetingen te organiseren tussen vertegenwoordigers van verschillende sectoren, maar ook tussen deze vertegenwoordigers en diverse buitenstaanders uit de regio of daarbuiten. Deze 'verrassende ontmoetingen' creëren nieuwe invalshoeken en ideeën over problemen en oplossingen. Hierbij valt te denken aan inhoudelijke deskundigen, netwerkers en verkopers uit de maatschappelijke vierhoek: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen. Directe ontmoetingen bevorderen dat zij ervaringen uitwisselen, zich in elkaar inleven en vertrouwen opbouwen. Hierbij is een bijzondere rol weggelegd voor personen die in verschillende sectoren opereren en daardoor verschillende denkkaders kunnen combineren. Duidelijke afspraken en taakverdelingen moeten voorkomen dat 'Poolse landdagen' ontstaan.

– *Gezamenlijk feitenonderzoek doen*. Een innovatieproces vergt dat de deelnemers een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan kennis verzamelen over de huidige situatie in het gebied en over de toekomstige dynamiek. Belangrijk is dat betrokkenen zelf aan de kennisverzameling en kennisuitwisseling deelnemen of gezamenlijk opdracht geven, bijvoorbeeld voor de uitvoering van onderzoek. Dit bevordert dat zij de problemen en uitdagingen van het gebied met elkaar ontdekken en er een gezamenlijk beeld van vormen. Bovendien bevordert dit de acceptatie van de kennis. Zij zullen kennis die zij beschouwen als afkomstig van een 'ingroup', namelijk eerder accepteren dan kennis die zij beschouwen als afkomstig van een 'outgroup'.

– *Gezamenlijk ontwerpen*. Tijdens het gezamenlijk ontwerpen wordt het open planconcept voor het gebied ontwikkeld en vervolgens ingevuld en uitgewerkt. Belangrijk is dat de betrokkenen gezamenlijk een creatieve sprong maken en zo nieuwe oplossingen voor de problemen ontdekken. Innovatiemanagers kunnen voorwaarden scheppen die deze creatieve sprong bevorderen. Ontwerpers kunnen helpen bij het leggen van relaties tussen de verschillende

ruimtebehoeften en bij het ontdekken van oplossingen.

Dit brengt ons op de functie van *kennismanagement*. Kennismanagement is gericht op de ondersteuning van het innovatiemanagement. Kennisuitwisseling, voorlichting, advisering en dergelijke worden doelbewust toegepast om de betrokkenen te stimuleren tot leren. Het bijzondere aan kennis is dat het een grondstof is die door het gebruik wordt vermeerderd.

Voor de kennisuitwisseling en dergelijke wordt vaak gebruik gemaakt van directe waarnemingen (excursies, werkbezoeken) en ook van informatie- en communicatietechnologie (smart board, group decision room). Dammers e.a. (2002) benadrukken dat kennis moet worden opgevat als een stroom. Kennis is namelijk geen informatiepakket dat in de innovatie wordt ingebracht, maar wordt benut voor zover hij past binnen de denkkaders die de betrokkenen hebben of ontwikkelen. Kennis is ook niet iets wat wordt gevonden, maar iets wat de betrokkenen zelf voortbrengen. Daarnaast moet kennis breed worden opgevat. De betrokkenen gebruiken bijvoorbeeld niet alleen technische kennis over infrastructuur, maar ook economische kennis over vestigingsgedrag van bedrijven of sociale kennis over de motieven van elkaar. Hierbij gaat het niet alleen om gedrukte of digitale, expliciete kennis, maar ook om impliciete ervaringskennis. Volgens de auteurs vergen dit soort leerprocessen veel tijd. De betrokkenen leren namelijk gaandeweg over hun eigen vooronderstellingen, de motieven van anderen, de knelpunten en uitdagingen in het gebied en dergelijke. Dit vergt veel dialoog, uitwisseling en reflectie.

In het innovatieproces wisselen openheid en geslotenheid elkaar voortdurend af. Esselbrugge (2003) onderscheidt drie dimensies aan de *openheid* van een planproces. Tijdens een innovatieproces is er op alle drie de dimensies sprake van een grote openheid. Er worden veel partijen geïncorporeerd: de deelnemers bestaan uit vertegenwoordigers uit de uiteenlopende sectoren in het gebied en zelfs uit buitenstaanders uit het

gebied of daarbuiten. Daarnaast worden diverse procesbronnen aangeboord: de deelnemers doen een beroep op een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan kennisbronnen, zoals technische en sociale, impliciete en expliciete. Ten slotte wordt een grote variëteit aan percepties gestimuleerd: het hele innovatieproces is gericht op het ontdekken van de problemen en uitdagingen van het gebied en op het vinden innovatieve oplossingen.

Naast openheid is er sprake van *geslotenheid*. Bepaalde partijen worden namelijk uitgesloten. Zo geeft het Innovatienetwerk te kennen dat de deelnemers aan een innovatieproces vooral bestaan uit inhoudelijke deskundigen, netwerkers en verkopers. Dwarsliggers worden ook uitgenodigd, om te voorkomen dat zij later de realisering van de systeeminnovatie tegenwerken. Mensen die weinig deskundigheid hebben en die behoudend zijn ingesteld, worden echter minder snel uitgenodigd. Sommige bronnen zijn afgesloten. Zo worden in de ontwerpen vaak bewust geen details weergegeven om de aandacht van de deelnemers niet af te leiden van de hoofdlijnen. De variëteit aan percepties moet uiteindelijk worden gereduceerd. Na het ontdekken van de problemen en uitdagingen en het verkennen van innovatieve oplossingen (divergeren) moet immers worden bepaald welke problemen en uitdagingen worden aangepakt en welke oplossingen daarvoor wordt gekozen (convergeren). Dit gebeurt gewoonlijk in een meer gesloten kring van deelnemers, waaronder de initiatiefnemer (bijvoorbeeld de provincie en de gemeenten). Een belangrijk onderdeel van het kennismanagement is de andere betrokkenen hierover te informeren en duidelijk te maken op welke manieren hun ideeën zijn meegenomen.

Uitvoeringsgerichtheid

De WRR (1998), VROM (2001) en de SER (2001) benadrukken dat de effectieve uitvoering van het ruimtelijke beleid toeneemt als de planvorming en de investeringen aan elkaar worden gekoppeld. Zij pleiten er dan ook voor al in een vroeg

stadium van het planproces aandacht te besteden aan de financiering van het ontwerp of plan. Bij de eerste versies gaat het alleen om globale schattingen, bij latere versies om uitgewerkte kosten-batenberekeningen. Door omgekeerd investeringsprojecten met grote ruimtelijke gevolgen te koppelen aan de ruimtelijke planvorming, kunnen de betrokken overheden met deze projecten een hogere belevingswaarde van de ruimte tot stand brengen. De projecten maken dan namelijk deel uit van een integrerend ontwerp of van een plan voor het hele gebied. Zo wordt de reconstructie van de landbouw aangegrepen om natuur en landschap te ontwikkelen. Naast de tijdige aandacht voor de financiering, zijn, zo blijkt uit de evaluaties van gebiedsgericht beleid, een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma van groot belang. We gaan op beide in.

Een effectieve *uitvoeringsorganisatie* bestaat gewoonlijk uit drie onderdelen. In de *stuurgroep* hebben de bestuurders van de betrokken overheden zitting en in het geval van publiekprivate samenwerking ook die van private partijen. Zij is verantwoordelijk voor de officiële besluitvorming op regionaal niveau, al moet daarvoor altijd verantwoording worden afgelegd aan de wetgevende organen van de provincie en de gemeenten. De *projectgroep* bestaat meestal uit enkele ambtelijke en eventueel private medewerkers die de besluitvorming voorbereiden en uitvoeren. Zij speelt een voorname rol in de procesarchitectuur en in het realiseren van het uitvoeringsprogramma. In de *klankbordgroep*, die vaak een adviserende rol speelt, is een brede kring van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen vertegenwoordigd. Soms wordt een uitvoeringsorganisatie na een bepaalde termijn opgevolgd door een nieuwe organisatie met nieuwe taken en bevoegdheden. Dit stimuleert resultaat gericht werken en laat flexibiliteit toe.

In een (effectief) *uitvoeringsprogramma* worden om te beginnen vragen beantwoord zoals: 'Welke projecten moeten worden uitgevoerd?',

'Wanneer moeten zij worden uitgevoerd?', 'Wie draagt welke verantwoordelijkheid?' en 'Wie stelt wanneer welke financiële middelen beschikbaar?'. In de praktijk geven de betrokkenen invulling aan hun binding met het programma door een convenant te ondertekenen. Een uitvoeringsprogramma bevat vaak clausules die het mogelijk maken dit programma aan te passen als zich onverwachte ontwikkelingen voordoen. Naast de uitvoeringsprojecten bevat het programma meestal projecten die ondersteunend (onderzoek) of voorwaardenschepend (communicatie) zijn.

Wat de financiering betreft: de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering kunnen enkele miljarden euro's belopen. Vooral de fysieke ingrepen, zoals de bouw van nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur, vergen veel geld. De financiering van de uitvoering is dus een belangrijke aangelegenheid. VROM merkt in dit verband dan ook op: 'De feitelijke uitvoering wordt in belangrijke mate veiliggesteld door de financiering daarvan' (VROM 1998: 49)

Voor de financiering van de uitvoering bestaan verschillende mogelijkheden. De provincie en de gemeenten kunnen hun eigen begrotingen aanspreken. Daarnaast kunnen zij verzoeken tot subsidiëring of cofinanciering indien bij de ministeries van VROM, LNV, V&W of EZ en bij de Europese Unie. Verder kunnen zij een regionaal ontwikkelingsfonds oprichten en daarin hun investeringsgelden onderbrengen. Voorts kunnen verschillende ruimtelijke investeringen in een samenhangend pakket (projectenveloppe) worden ondergebracht. Dit is belangrijk voor de belevingswaarde, omdat de investeringen die hieraan bijdragen, vaak wel geld kosten maar geen geld opbrengen (Van der Heiden 2003). Hierbij kan eveneens publiekprivate samenwerking worden gezocht.

Invloed van succesfactoren

Het succes van ontwikkelingsplanologie wordt niet alleen bepaald door de manier waarop de

betrokkenen in de regio invulling geven aan de kenmerken ervan: het succes wordt voor een groot deel ook bepaald door de invloed van uiteenlopende succesfactoren daarop. Daarbij gaat het vooral om de persoonlijke vaardigheden van de betrokkenen, de intensiteit van het conflict, de bestuurlijke verhoudingen en de maatschappelijke ontwikkelingen. Deze voorbeelden maken duidelijk dat de factoren zich op verschillende schaalniveaus kunnen afspelen.

Persoonlijke vaardigheden betrokkenen Sabatier (1993) wijst erop dat de invloed van een factor afhankelijk is van de manieren waarop de betrokkenen hem interpreteren en van de manieren waarop zij er vervolgens op reageren. Hij benadrukt dat de invloed niet mechanisch moet worden opgevat, waarbij een bepaalde stimulans automatisch tot een bepaalde respons leidt; het gaat er veeleer om hoe de betrokkenen omgaan met de belemmeringen en de kansen die een factor oplevert.

In de paragraaf *Noodzaak van ontwikkelingsplanologie* benadrukten wij het cruciale belang van een creatieve sprong. Innovatiemanagement kan voorwaarden scheppen voor zo'n creatieve sprong, maar het optreden ervan niet garanderen. Daarvoor is ook nodig dat de betrokkenen de juiste vaardigheden in huis hebben. In de praktijk wordt dit aspect nogal eens veronachtzaamd. De betrokken organisaties vaardigen medewerkers af die vanuit hun functie al in het overlegcircuit zitten. Zij zijn echter vaak meer bedreven in onderhandelen en consensus bereiken dan in samenwerken en inspireren. Vermunt e.a. (2003) wijzen erop dat een innovatieproces vereist dat de betrokkenen constructieve relaties met elkaar opbouwen en onderhouden. Dit vergt op zijn beurt dat de betrokkenen over sociale vaardigheden beschikken, zoals ruimte laten aan anderen om hun ideeën naar voren te brengen, kunnen omgaan met tegengestelde gezichtspunten en zich daarin kunnen inleven en vertrouwen opbouwen door bijvoorbeeld afspraken na te komen en duidelijk te communiceren over de activiteiten die ondernomen worden. Zie het tekstkader 'Spelers in het innovatieproces'.

Intensiteit van het conflict

Conflicten verwijzen naar tegenstellingen tussen de waarden en opvattingen van de betrokkenen. Een hoog opgelopen conflict uit zich in een sterke nadruk op het eigenbelang. De betrokkenen proberen dat zo veel mogelijk door te zetten, waarbij de winst van de één wordt gezien als het verlies van de ander. De kloof tussen de eigen waarden en opvattingen en die van anderen is daardoor niet te overbruggen. Discussies gaan hierbij vaak gepaard met irritaties en verwijten.

Volgens Schön & Rein (1994) belemmert een hoge mate van conflict het innovatieproces, omdat de betrokkenen dan nauwelijks bereid zijn hun denkkaders aan te passen. Omdat hun fundamentele waarden en opvattingen, en daarmee hun identiteit, op het spel staan, proberen zij hun denkkaders te verdedigen. Als gevolg daarvan is de kans groot dat zij alleen kennis aanvaarden die hun waarden en opvattingen bevestigt en dat zij kennis die hun waarden en opvattingen weersprekt, aanvechten, bijvoorbeeld door de gegevens of de methode aan te vechten.

Bij een gematigd conflict echter is men, aldus deze auteurs, veel meer bereid rekening te houden met de belangen van anderen. De betrokkenen zoeken nu meer naar mogelijkheden om winst voor zichzelf gepaard te laten gaan met winst voor de anderen. Zij gaan ervan uit dat er weliswaar verschillende opvattingen bestaan, maar dat de verschillen overbrugbaar zijn. Hoewel de discussies stevig kunnen zijn, is er ook wederzijds begrip en bereidheid tot verzoening. Een gematigd conflict is daarmee bevorderlijk voor de aanpassing van de denkkaders, omdat de betrokkenen nu minder het gevoel hebben dat hun fundamentele waarden en opvattingen direct bedreigd worden. Weliswaar stimuleert een gematigd conflict de betrokkenen ook om vooral kennis te verzamelen die hun fundamentele waarden en opvattingen bevestigt, maar tegelijkertijd zijn zij bereid deze waarden en opvattingen aan te passen als ze geconfronteerd worden met kennis of gebeurtenissen die daarmee in tegenspraak zijn.

Spelers in het innovatieproces

Drie typen betrokkenen spelen een bijzondere rol in het innovatieproces. Daarom is het belangrijk dat zij naast de zojuist genoemde vaardigheden ook nog over bijzondere vaardigheden beschikken.

Om te beginnen zijn daar de *innovatiemanagers*. Volgens Dammers e.a. (1999) kan de rol van een innovatiemanager door verschillende mensen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door een ambtenaar van een betrokken overheid of een procesbegeleider van een adviesbureau. Dit betekent echter niet dat het een taak is die iemand er 'even' bij kan nemen. Innovatieprocessen stellen namelijk hoge eisen aan de vaardigheden van innovatiemanagers. Belangrijke vaardigheden zijn: zich snel in vernieuwingsprocessen kunnen inwerken, kunnen generaliseren, cultuurverschillen tussen de deelnemers kunnen overbruggen en ontmoetingen tussen de deelnemers kunnen begeleiden.

Ontwerpers spelen ook een belangrijke rol, vooral tijdens het gezamenlijk ontwerpen. Sijmons (2002) benadrukt dat de traditionele rol, waarbij de ontwerper de ontwerpvrage onderzoekt en vervolgens zijn ontwerp aan de formele opdrachtgever presenteert, geen recht doet aan het open planproces. Volgens hem gaat het niet om onderzoeken voorafgaand aan ontwerpen of om ontwerpen voorafgaand aan onderzoeken, maar om onderzoeken tijdens ontwerpen. Dit vergt niet alleen het vermogen tijdens het gezamenlijk ontwerpen zelf creatieve en ambitieuze ideeën voor het open planconcept te leveren, maar ook het vermogen ideeën van anderen die een aanzet kunnen zijn om het planconcept te verbeteren mee te nemen, met elkaar te verbinden en in een breder kader te plaatsen alsmede het concept op een inspirerende en toegankelijke manier te presenteren.

Tot slot spelen de *beleidsmakers* een voorname rol. Zij vertegenwoordigen immers de overheden die formeel verantwoordelijk zijn voor het planproces en daarover verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordigers. Voor de beleidsmakers geldt eveneens dat een innovatieproces andere vaardigheden vergt dan zij gewend zijn. Nelissen (1993) benadrukt dat informeel leiderschap, gebaseerd op persoonlijke kwaliteiten, belangrijker is dan formeel leiderschap, gebaseerd op formele posities en bevoegdheden. De wederzijdse afhankelijkheid van de deelnemers verhindert nogal eens dat zij zich beroepen op de formele positie en bevoegdheden. Bovendien slaat een frequent beroep op posities en bevoegdheden het creatieve proces dood. Een informele leider is onder andere in staat gezamenlijke problemen of uitdagingen aan te pakken, een gezamenlijk ontwerp uit te dragen, andere deelnemers te motiveren en te mobiliseren, zowel te spreken als te luisteren, op de juiste momenten knopen door te hakken en met conflicten om te gaan. Overigens kunnen andere betrokkenen ook de rol van informeel leider op zich nemen.

Bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen op regionaal niveau hebben een bepaalde institutionele capaciteit. Volgens Healey e.a. bestaat deze uit 'een overvloed aan organisaties, een hoge mate van wederzijdse communicatie tussen groepen en coalities met gedeelde belangen en gemeenschappelijke doelen' (Healey e.a. 2003: 63). De overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen die deelnemen aan een innovatieproces, maken hier deel van uit. Tussen hen bestaan verschillende relaties met verschillende kwaliteiten en intensiteiten. Binnen de relaties worden de diverse kennisbronnen ontwikkeld, verspreid en toegepast. Omdat binnen ontwikkelingsplanologie die gericht is op systeeminnovaties diverse sectoren op elkaar worden betrokken, bestaat de institutionele capaciteit uit de verschillende netwerken die zich binnen elk van de sectoren hebben ontwikkeld. Omdat deze netwerken meestal nauwelijks relaties met elkaar onderhouden, moeten zij tijdens het innovatieproces met elkaar worden verbonden. Het innovatiemanagement speelt hierbij een belangrijke mobiliserende rol. Dat geldt vooral voor de eerdergenoemde organisatie van verrassende ontmoetingen, het gezamenlijk feitenonderzoek en het gezamenlijk ontwerpen.

Op regionaal niveau doet zich een bestuurlijk dilemma voor. Aan de ene kant is de regio bij uitstek het schaalniveau waarop ontwikkelingsplanologie tot haar recht komt. Veel maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek speelt zich immers op dit niveau af. Bovendien wordt de concurrentiekracht tussen de regio's door de Europese eenwording steeds belangrijker. Aan de andere kant is er op het regionale niveau sprake van 'bestuurlijke leegte'. Ondanks decennialange discussies is er namelijk geen formele bestuurlijke invulling aan dit niveau gegeven, met als gevolg een gebrek aan bestuurlijke slagkracht. In de meeste regio's ontbreekt bovendien een gebiedsautoriteit met een mandaat om bijvoorbeeld officiële beslissingen te nemen, een regionaal ontwikkelingsfonds te beheren of zelfstandig projecten uit te voeren. Volgens Sijmons

gaat een overdaad aan regionale ontwerpen en plannen daardoor vaak gepaard met een gebrek aan daadwerkelijke uitvoering van projecten: 'We klooiën maar aan via verre van effectieve horizontale en verticale beleidscoördinatie, die zelfs het geduld van de meest geharde poldermodelaanhangers op de proef stelt' (Sijmons 2002: 72).

Maatschappelijke ontwikkelingen

Bij de maatschappelijke ontwikkelingen gaat het in dit geval in het bijzonder om de ontwikkelingen die een sterke invloed uitoefenen op het ontwerpen en realiseren van de systeeminnovatie, maar waarop de betrokken partijen zelf niet of nauwelijks invloed hebben. Hierbij kan het gaan om economische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen en ook om beleidsontwikkelingen op een hoger schaalniveau. De partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een stedelijk netwerk, hebben bijvoorbeeld nauwelijks invloed op de besluitvorming binnen de EU over Europese transportnetwerken, maar de verdere ontwikkeling van deze transportnetwerken bepaalt wel voor een belangrijk deel de mogelijkheden en beperkingen om het stedelijke netwerk te realiseren.

Sommige maatschappelijke ontwikkelingen geven een stimulans aan het innovatieproces (Dammers 2000). Dat geldt vooral voor ontwikkelingen die de betrokkenen als een dreiging voor het gebied of zelfs als een crisis ervaren. Deze ontwikkelingen veroorzaken namelijk een sterk urgentiegevoel: betrokkenen vinden dat er op korte termijn iets moet gebeuren om de dreiging of crisis het hoofd te bieden, ook al weten zij nog niet wat er precies moet gebeuren. Bovendien krijgen zij een stimulans om hun fundamentele waarden en opvattingen aan te passen. Zo zijn de dierziektes die de afgelopen jaren in de intensieve veehouderijen zijn uitgebroken, een belangrijke impuls voor de reconstructie, niet alleen van de sector maar ook van de ruimtelijke inrichting van het hele gebied.

Andere ontwikkelingen echter kunnen het innovatieproces belemmeren. Zo leidt politieke

besluiteloosheid op een hoger schaalniveau er gemakkelijk toe dat de motivatie van de betrokkenen om aan het innovatieproces deel te nemen afneemt. Zij kunnen dan afhaken, omdat het innovatieproces wordt gefrustreerd.

Balans van de verkenning

In dit hoofdstuk hebben we een aantal belangrijke opvattingen over ontwikkelingsplanologie besproken. Hierbij gaat het om de opvattingen van het ministerie van VROM en van adviesraden als de WRR en de SER. Deze instanties hebben het verschijnsel verschillend benoemd, zonder er een duidelijke omschrijving van te geven. Wel kunnen uit hun verschillende opvattingen vijf belangrijke kenmerken worden afgeleid:

1. de sterke gerichtheid op de toekomstige maatschappelijke dynamiek,
2. de plaatsing van gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief,
3. het gebruik van open en verenigende planconcepten,
4. het open planproces als innovatieproces,
5. de sterke uitvoeringsgerichtheid.

Daarnaast hebben we uiteengezet waarom het belangrijk is dat ontwikkelingsplanologie zich richt op het realiseren van systeeminnovaties ofwel van kwalitatieve veranderingen die het niveau van een sector of deelgebied overstijgen. De opgaven voor ontwikkelingsplanologie zijn immers groot. De ontwikkeling van de netwerksamenleving brengt namelijk een hoge maatschappelijke dynamiek met zich mee. Deze heeft tot gevolg dat aan de ene kant de ruimte- en milieudruk en aan de andere kant de behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid sterk toeneemt, wat de nodige spanningen met zich meebrengt. Tegelijkertijd wijzen de ervaringen met gebiedsgericht beleid uit dat een doeltreffend en doelmatig beleid niet verzekerd is. Zo is de besluitvorming vaak stroperig en laat de uitvoering nogal eens te wensen over. Wij concluderen hieruit dat ontwikkelingsplanologie recht moet doen aan de maatschappelijke dyna-

miek, maar ook dat er een bijzondere inspanning is vereist om er daadwerkelijk een succes van te maken.

Op grond van deze beschouwing hebben we de volgende definitie van ontwikkelingsplanologie geformuleerd: *een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering.* Deze omschrijving is functioneel voor het onderzoek en pretendeert dus niet algemeen geldend te zijn. Bij onze opvatting van ontwikkelingsplanologie komen de kenmerken die de WRR, VROM, de SER en anderen hebben genoemd, in een ander licht te staan: toekomstgericht betekent de realiseerbaarheid vergroten door op de maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen, gebiedskenmerken worden in een dynamisch perspectief geplaatst, planconcepten zijn niet alleen open maar ook integrerend en het open planproces wordt georganiseerd als een innovatieproces. Bij de uitvoering krijgt de wederzijdse koppeling van de planvorming en de investeringen veel aandacht.

De uitspraken in dit hoofdstuk fungeerden als richtingwijzers voor het onderzoek. Tijdens het spel, dat in het volgende hoofdstuk wordt besproken, en het onderzoek naar de gevallen (planningspraktijken), die in de vier daarop volgende hoofdstukken aan de orde komen, hebben de uitspraken het onderzoeksteam geholpen zich te oriënteren en de aandacht op de relevante verschijnselen te concentreren. Zowel bij het spel als bij de vergelijkende gevalstudie was er namelijk sprake van een overvloed aan indrukken, inzichten en informatie. De uitspraken gaven aanwijzingen om te bepalen welke indrukken en dergelijke relevant waren en welke het team zonder problemen buiten beschouwing kon laten. Het gaat dus niet om hypothesen die tijdens het onderzoek zijn getoetst.

Verkenning van de knelpunten en uitdagingen: het spel om de ruimte

VERKENNING VAN DE KNELPUNTEN EN UITDAGINGEN: HET SPEL OM DE RUIMTE

In dit hoofdstuk¹ beschrijven we de opzet van het 'Spel om de ruimte' en geven we een overzicht van de uitkomsten die dit simulatiespel heeft opgeleverd. Hierbij komen de belangrijkste knelpunten en uitdagingen aan bod die zich tijdens het spel voordeden. We gebruiken de uitkomsten van het vorige hoofdstuk als toetsstenen voor het spel. Zo kijken we eerst naar de hoeveelheid systeeminnovaties. Daarna beoordelen we de uitkomsten op de vijf kenmerken van ontwikkelingsplanologie: de gerichtheid op de verwachte maatschappelijke dynamiek, de mate waarin de gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief worden geplaatst, het gebruik van open en verenigende planconcepten, de mate waarin het open planproces werkt als innovatieproces en de uitvoeringsgerichtheid. Vervolgens gaan we na wat het spel ons leert over de succesfactoren die we hebben geformuleerd. Tot slot vatten we de uitkomsten samen en leggen we de link met de onderzochte gevallen die in de volgende hoofdstukken worden besproken.

Het 'Spel om de ruimte': doel en opzet in hoofdlijnen

Het 'Spel om de ruimte' is uitgevoerd om inzicht te bieden in de toepassingmogelijkheden van ontwikkelingsplanologie in de praktijk. De beleidsdiscussies en de wetenschappelijke discussies over ontwikkelingsplanologie zijn immers nog vrij recent. Bovendien is nog niet goed bekend wat ontwikkelingsplanologie in de praktijk inhoudt en tot welke resultaten zij kan leiden.

Om meer inzicht te krijgen in de toepassingsmogelijkheden van ontwikkelingsplanologie, hebben we het simulatiespel toegepast op een stedelijk netwerk². Wij beschouwen de ontwikkeling van een stedelijk netwerk namelijk als

een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie die – afhankelijk van de manier waarop het in de praktijk wordt gebracht – meer of minder gericht is op de realisering van systeeminnovaties. Onze keuze is gevallen op het stedelijke netwerk BrabantStad, het netwerk dat de provincie Noord-Brabant en de vijf grote Brabantse gemeenten Breda, Den Bosch, Eindhoven, Helmond en Tilburg momenteel ontwikkelen.

De vakgroep Technische Bestuurskunde van de Technische Universiteit Delft en het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie hebben het 'Spel om de ruimte' georganiseerd in opdracht van het Ruimtelijk Planbureau. De vakgroep werkte samen met het Planbureau en met Bureau BrabantStad, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het gelijknamige stedelijke netwerk.

Het spel bood een leeromgeving waarin de bestuurlijke en fysieke werkelijkheid werd nagebootst en waarin op een veilige manier kon worden geëxperimenteerd (Carton e.a. 2003). Met het spel wil het Ruimtelijk Planbureau vooral inzicht bieden in de knelpunten en uitdagingen die zich in praktijk kunnen voordoen als ontwikkelingsplanologie wordt gericht op de realisering van systeeminnovaties en in de factoren die het succes daarvan kunnen beïnvloeden. Bureau BrabantStad wil vooral vernieuwende ruimtelijke ideeën en projecten genereren voor het gelijknamige stedelijke netwerk en nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking uitproberen. Op deze manier levert het spel inzichten op in de mogelijke richtingen waarin het stedelijke netwerk zich kan ontwikkelen.

Het conceptuele kader gaf richting aan het 'Spel om de ruimte'. De uitspraken uit het kader

fungeerden als richtingwijzers voor de organisatie van het spel, voor de observatie van de relevante verschijnselen tijdens het spel en voor de interviews van een aantal deelnemers na het spel. Tijdens het simulatiespel was er sprake van een overvloed aan indrukken, inzichten en informatie. De uitspraken uit het kader boden handvatten om te bepalen welke indrukken en dergelijke relevant waren en welke zonder problemen buiten beschouwing konden worden gelaten.

Uitvoering van het spel

Speldagen en verschillen daartussen
Het 'Spel om de ruimte' werd gespeeld in de Guus Hiddinkzaal van het Philips Stadion in Eindhoven. Het spel is twee keer gespeeld. De twee speldagen waren vergelijkbaar van opzet. Het belangrijkste verschil was dat de deelnemers zich op de tweede speldag in een ander toekomstscenario moesten inleven. *Brabant productieruimte* vormde de input en het decor voor de eerste speldag en *Brabant belevingsruimte* voor de tweede speldag.

Het Ruimtelijk Planbureau had beide scenario's voorafgaand aan het spel gemaakt. Het doel van de scenario's was de deelnemers te stimuleren om in te spelen op de toekomstige maatschappelijke dynamiek, om het stedelijke netwerk innovatief in te vullen en om vervolgens te kijken welke knelpunten en uitdagingen zich daarbij voordoen. De toekomstscenario's boden zicht op nieuwe problemen en uitdagingen die zich nu nog niet voordoen, maar die op de lange termijn wel een rol kunnen spelen. Zij boden eveneens zicht op nieuwe oplossingen die op de lange termijn beschikbaar kunnen komen.

De toekomstscenario's formuleerden de uitdagingen waarvoor de deelnemers zich in het spel gesteld zagen. Zij keken vooruit tot 2030 en verkenden de consequenties die de megatrends kunnen opleveren voor wonen, werken, verkeer, landbouw, natuur, recreatie en water. Megatrends zijn ontwikkelingen op economisch, technologisch, sociaal-cultureel en andere terreinen, die op den duur de samenleving en de fysieke ruimte fundamenteel veranderen. Hieruit volgden ook de ontwikkelingsopgaven voor de lange termijn, zoals de behoefte aan

nieuwe woningen, bedrijventerreinen, infrastructuur en natuur. De megatrends uit de twee scenario's zijn in het voorgaande schema samengevat.

Los van de verschillen in toekomstscenario waren er nog andere verschillen tussen de beide speldagen:

– Het Bureau BrabantStad kreeg op de tweede speldag een veel sterkere regierol (bevoegdheid tot coördinatie, rol van initiatiefnemer) dan op de eerste, om zicht te krijgen op de functies die het *bureau* kan vervullen bij de ontwikkeling van het stedelijke netwerk.

– De ontwerpers kregen op de eerste speldag de opdracht voor individuele spelers of van coalities van spelers te werken en op de tweede speldag in opdracht van Bureau BrabantStad, om zicht te krijgen op de functies die de *ontwerpers* kunnen vervullen. Dit bood op de tweede dag de mogelijkheid een gezamenlijke visie voor het stedelijke netwerk te maken.

– Bureau BrabantStad ontving op de tweede speldag fiches om het fonds te voeden, om zicht te krijgen op de functies van een *regionaal ontwikkelingsfonds*. Deze verschillen pasten bij de genoemde megatrends uit de toekomstscenario's.

– De spelers hadden op de tweede spel dag minder geld (fiches) dan op de eerste om de effecten van een lagere economische groei zichtbaar te maken.

Deelnemers en opdracht

De circa 50 deelnemers bestonden uit vertegenwoordigers van de grote en kleine gemeenten uit Noord-Brabant, de provincie, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en ontwerp-bureaus. Bijlage I geeft een overzicht van de spelers. De deelnemers speelden zoveel mogelijk de rol die overeenkomt met hun dagelijkse functie. Zij kregen als opdracht vernieuwende visies en projecten te bedenken die pasten bij de megatrends die in elk toekomstscenario waren geschetst. De opdracht luidde: 'Zet uw eigen en gezamenlijke ambities voor Brabant 2030 op de kaart!'

Voorbereiding

De deelnemers kregen voorafgaand aan elke speldag het toekomstscenario toegestuurd. Om de deelnemers te stimuleren zich in het scenario in te leven, werd hun gevraagd alvast enkele vernieuwende projecten te bedenken die bij het scenario in kwestie pasten. Op elke speldag werd het toekomstscenario uitgebeeld via wandborden in de zaal waarop de megatrends en de ruimtelijke consequenties via trefzinnen, foto's en tekeningen werden aangegeven. Om de inleving in het scenario verder te stimuleren, werd deze aan het begin van de speldag door twee professionele acteurs geïntroduceerd. Zij speelden de befaamde toekomstgoeroe Prof. Dr. Willem Wonderwoudt MBA en zijn assistent van het bureau Future Watch en namen de deelnemers op een denkbeeldige manier mee in de wereld zoals die er in 2030 uit zou kunnen zien.

Tijdens de spelintrodactie kregen de deelnemers informatie over het werkelijke programma BrabantStad en korte beschrijvingen van de projecten uit het BrabantStad-programma, zoals de ontwikkeling van stationslocaties en spoorzones in een aantal steden, de ontwikkeling van een multimodaal complex en shuttles voor de hoge snelheidslijn. De deelnemers werd daarnaast verteld dat dit programma nog moest worden gerealiseerd en dat het Bureau BrabantStad hierbij een belangrijke stimulerende rol diende te spelen.

Na de introductie van het spel kregen de deelnemers de gelegenheid zich voor te bereiden op hun rol in het spel. Elke rol werd door minimaal twee deelnemers gespeeld. Zij moesten een visie en een strategie voor hun rol ontwikkelen en deze kernachtig aan de hand van een slogan aan de andere deelnemers kenbaar maken. Daarna werd hun gevraagd door onderhandelingen en coalities te sluiten de 'nieuwe kaart van BrabantStad 2030' te maken, gegeven de megatrends uit het toekomstscenario dat voor die dag gold.

De megatrends van beide speeldagen

Dag 1: Brabant Productieruimte

- Grote economische groei en opmars van kennis- en innovatie-economie.
- Beleid wordt vooral bepaald op mondiaal en lokaal niveau.
- Ruimte en milieu staan ten dienste van welvaartsontwikkeling.
- Natuur en landbouw raken op hun retour; veehouderij maakt plaats voor kennisintensieve landbouwbedrijven.
- De vraag naar woningen en bedrijfslocaties groeit sterk.
- Wateroverlast wordt beheerst door technische maatregelen.
- Vervoer via de weg en de lucht neemt een hoge vlucht.

Dag 2: Brabant Belevingsruimte

- Matige economische groei en doorbraak van de 'verantwoorde economie'.
- Beleid wordt bepaald op alle schaalniveaus, waaronder het regionale.
- Ruimte en milieu stellen voorwaarden aan de welvaartsontwikkeling.
- Veel belangstelling voor natuur en landschap; boeren worden groene ondernemers.
- De vraag naar woningen en bedrijfslocaties neemt vooral in kwalitatieve zin toe.
- Water wordt hét landschapselement.
- Vervoer via spoor, water en ondergrond neemt het meest toe.

Spel om de ruimte

Weergave resultaten onderhandelingen en coalitievorming

De resultaten van de onderhandelingen en de coalitievorming werden met symbolen weergegeven op een zogenaamde *blokjeskaart*. Dit was een kaart van 3 x 5 meter van de provincie Brabant (schaal 1:25.000), die horizontaal op een podium lag. Op deze kaart werden tijdens het spel alle fysieke projecten neergezet die uit de onderhandelingen en de coalitievorming voortkwamen. Dit leverde steeds een actueel kaartbeeld op van alle gerealiseerde fysieke projecten. De projectvoorstellen werden met verschillende symbolen op de kaart weergegeven: houten en metalen blokjes voor woningbouw en bedrijventerreinen, transparante stukken plastic voor natuur, water en dergelijke, dikke gekleurde wollen draden voor wegen en spoorlijnen en vlaggetjes voor bijzondere projecten, zoals een vliegveld of een theater.

Vastlegging spelverloop en uitkomsten

Het verloop van het spel en de uitkomsten ervan zijn op verschillende manieren vastgelegd. Het verloop van beide speldagen – wat de deelnemers met elkaar bespraken, de projectvoor-

stellen die zij maakten en realiseerden en dergelijke – werd door een aantal observatoren vastgelegd. Daarnaast heeft een professionele fotograaf van beide speldagen een fotoreportage gemaakt. Deze reportage werd samen met de documenten die de spelers tijdens het spel maakten (ingevulde projectformulieren, schetsen, kaarten), gebruikt om het spelverloop en de speluitkomsten te reconstrueren.

Evaluatie

Verder laste de spelleiding op verschillende momenten evaluaties in om het spelverloop en de resultaten plenair te bespreken. Aan het eind van het spel kregen de deelnemers bovendien uitvoerig de gelegenheid hun ervaringen te ventileren. Voorts ontvingen zij na afloop van het spel een evaluatieformulier met vragen over de spelopzet, de tevredenheid met het spel, het gebruik van kaarten en de uitkomsten voor BrabantStad. Tot slot is een aantal deelnemers enkele dagen na de eerste en de tweede speldag telefonisch geïnterviewd.

Gang van zaken

De deelnemers onderhandelden en sloten coalities over projecten die bij het toekomstscenario pasten en trachtten van andere spelers financiële middelen (fiches) en goedkeuring (handtekeningen) te krijgen voor hun projecten. De spelers konden ontwerpers inschakelen om de projecten op een hoger plan te brengen en meer samenhang tussen de projecten aan te brengen. De ontwerpers gaven de ruimtelijke patronen en kansen voor Brabant aan, maakten kaartbeelden en schetsen en combineerden projectvoorstellen. Tegelijkertijd kreeg Bureau BrabantStad de opdracht het genereren van projectideeën en het realiseren van projecten te stimuleren en deze ideeën op elkaar af te stemmen. De ruimtelijke en juridische procedures waren in het spel sterk vereenvoudigd. Grotere projecten vergden goedkeuring van partijen zoals provincie, gemeente, ministerie en/of Bureau BrabantStad en konden alleen worden gerealiseerd wanneer er voldoende financiële middelen waren. Op de eerste speldag werden aanzienlijk meer fiches aan de spelers meegegeven dan op de tweede speldag. Ook werden de fiches op de tweede speldag anders over de spelers verdeeld.

Een expertpanel verzorgde de logistiek rondom het goedkeuren, financieren en realiseren van de projecten. Het panel handhaafde bovendien de bestuurlijke regels die de deelnemers in het spel zelf afspraken. Verder verstrekten het expertpanel periodiek fiches aan de spelers waarmee zij hun projecten konden financieren. Voorts fungeerde het panel als een bank waar de deelnemers ontbrekende financiering voor hun projecten konden aanvragen. Sommige spelregels konden de deelnemers tijdens het spel zelf veranderen. Zo konden ministeries bevoegdheden naar zich toe trekken of juist delegeren en konden steden aan Bureau BrabantStad bevoegdheden toedelen.

De deelnemers waren over het algemeen genomen goed te spreken over het ontwerp en de organisatie van het spel. Tijdens de evaluaties na afloop van beide speldagen gaven veel deel-

nemers bovendien te kennen dat het simulatiespel een realistische weergave van de werkelijkheid gaf. Zij waren van mening dat het spel hun veel inzichten over de bestuurlijke ontwikkeling van BrabantStad heeft opgeleverd; dat geldt vooral voor de deelnemers die beide speldagen hebben meegemaakt. De voorzitter van bureau BrabantStad merkte tijdens de evaluatie op 'Ik heb in één dag ervaren wat ik nu al twee jaar in de werkelijkheid meemaak rond BrabantStad. Er worden bij mij nu wel een paar ogen geopend.'

Een aantal deelnemers vond het spel moeilijk, omdat het tempo nogal hoog lag. Zij voelden zich steeds ingehaald door de projecten die de andere deelnemers probeerden te realiseren. Maar ook dit werd realistisch gevonden, omdat BrabantStad in werkelijkheid eveneens met een hoge maatschappelijke dynamiek te maken heeft. Eén deelnemer noemde het spel een snelkookpan waarin de dynamiek die zich in de werkelijkheid voortdoet, in een uitvergrote versie zichtbaar werd gemaakt. Een ander merkte tijdens een interview op dat het interessant is mee te maken hoe het planproces verloopt: 'In het echt ben je daar niet zo bewust van, omdat het zo verschrikkelijk traag gebeurt.'

Aantal systeeminnovaties

In het vorige hoofdstuk wezen we erop hoe belangrijk het is dat ontwikkelingsplanologie is gericht op het realiseren van systeeminnovaties. Op deze manier worden immers verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbonden en wordt het sectorniveau op een samenhangende manier overstegen. We wezen er ook op dat de vernieuwing wordt gerealiseerd door een grote hoeveelheid van en verscheidenheid aan betrokkenen. Wat kwam hiervan tijdens het spel terecht?

Dag 1

Op beide speldagen werden er veel fysieke projecten op de blokjeskaart geplaatst. Maar het grootste deel van de projecten had eerder het karakter van een innovatie dan van een *systeeminnovatie* ofwel van een kwalitatieve vernieuwing die het niveau van een sector of

deelgebied overstijgt. Dat gold vooral voor de eerste speldag. Op deze dag werden meer dan 40 projecten op de kaart gezet. Dit waren voornamelijk rode projecten (woningen, bedrijven-terreinen) en grijze projecten (autowegen, spoorwegen) met een hoofdzakelijk lokale en sectorale betekenis. Er was nauwelijks sprake van geografische vernieuwing of integratie van verschillende functies. Evenmin werden er opvallende technologische vernieuwingen toegepast. Veel deelnemers gaven namelijk de voorkeur aan het realiseren van eigen projecten boven het afstemmen van projecten en het zoeken naar samenhang. Daardoor bleven bijvoorbeeld procesvernieuwing of cultuurverandering eveneens uit.

Van de 40 projecten konden er maar twee worden getypeerd als systeeminnovaties omdat zij een kwalitatieve vernieuwing betekenen die het niveau van een sector of deelgebied overstijgen. Het betreft twee sleutelprojecten voor het stedelijke netwerk:

- de Avenue A2 bij Den Bosch met een gedeeltelijke overkluizing van de snelweg en een nieuw stedelijk centrum met woningen, kantoren, winkels en vrije tijdsvoorzieningen;
- de ontwikkeling van openbare vervoersknooppunten met een uitbreiding van het railnetwerk en een aansluiting op de Hoge Snelheidslijn Zuid.

Voorbeelden van andere projecten waren de aanleg van bedrijventerreinen, woningbouwprojecten en de aanleg van een commercieel recreatiepark. Zij vormden evenwel geen systeeminnovaties.

Door de grote hoeveelheid projecten op sector- of deelgebiedniveau vormde het stedelijke netwerk aan het einde van de eerste speldag een weinig samenhangend geheel. Dit strookte overigens wel met het toekomstscenario 'Brabant productieruimte'. Bovendien was een belangrijk deel van de projecten al opgenomen in het bestaande programma BrabantStad. De deelnemers wilden namelijk eerst deze projecten op de kaart realiseren voordat zij nieuwe projecten bedachten.

Dag 2

Op de tweede speldag zetten de deelnemers weliswaar minder projecten op de kaart dan op de eerste, maar hadden wel meer projecten het karakter van een systeeminnovatie. Van de twaalf gerealiseerde projecten konden er vier worden getypeerd als sleutelprojecten voor het stedelijke netwerk:

- In Galop met topfokkerijen, maneges, een uitgebreid netwerk van ruiterspaden en dergelijke gecombineerd met een sterke profilering van de Brabanthallen;
- Waternet Brabant, een nieuwe inrichting en ontsluiting van bedrijventerreinen via een uitbreiding van het netwerk van kanalen voor een duurzaam goederenvervoer over water;
- Waterpoort, een combinatie van investeringen in natuur en recreatie met integraal waterbeheer bij de stad;
- Het Web, de transformatie van het gebied rond luchthaven Eindhoven tot een multimodaal knooppunt met gemengde woon- en werkfuncties in hoge bebouwingsdichtheid.

Juist deze projecten betekenden een kwalitatieve vernieuwing die het niveau van een sector of deelgebied overstegen. In overeenstemming met het toekomstscenario 'Brabant belevingsruimte' waren er nu bovendien veel meer projecten waarin rode functies (woningen, bedrijventerreinen) en grijze functies (wegen, spoorwegen) werden geïntegreerd met groene functies (natuur, landschap) en blauwe functies (water). Veel deelnemers zochten nu naar grotere projecten waarin verschillende functies werden geïntegreerd en waarin sprake was van geografische vernieuwing. Er was ook meer afstemming en samenhang tussen projecten. Zaken als procesvernieuwing, organisatievernieuwing en dergelijke kwamen daardoor opnieuw niet goed van de grond.

Andere projecten die op de kaart werden gezet, hadden bijvoorbeeld betrekking op de ontwikkeling van een nieuw kenniscentrum en de ontwikkeling van een grootschalig evenementencentrum. Zij vormden daarmee geen systeeminnovaties.

Omdat de totale hoeveelheid projecten kleiner was dan op de eerste speldag, maar de projecten wel meer boven het niveau van een sector of deelgebiedniveau uitstegen, vormde het stedelijke netwerk aan het einde van de tweede speldag meer een samenhangend geheel. Dit kwam opnieuw overeen met het toekomstscenario van die dag, namelijk 'Brabant belevingsruimte'. Overigens was er nog een andere – pragmatische – verklaring: de spelleiding stimuleerde de deelnemers op de tweede speldag meer om innovatieve projecten te realiseren. Zij wilde namelijk voorkomen dat de tweede dag grotendeels een herhaling van de eerste dag zou vormen en had dus de projecten uit het programma BrabantStad voorafgaand aan de tweede dag al op de kaart geplaatst. Daartoe behoorden ook de twee sleutelprojecten die de eerste dag waren 'gerealiseerd'.

Al met al kan worden gesteld dat het aantal systeeminnovaties tegenviel en de samenhang te wensen overliet. Wel liet de tweede dag meer systeeminnovaties en samenhang zien dan de eerste.

Gerichtheid op toekomstige maatschappelijke dynamiek

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben uiteengezet, staat ontwikkelingsplanologie open voor de maatschappelijke dynamiek (en de ruimtelijke effecten) die zich op de lange termijn kan voordoen en stimuleert het daarnaast deze dynamiek. In het spel was dit onderdeel 'ingebouwd' in de twee toekomstscenario's en in de opdracht aan de deelnemers om de eigen en gezamenlijke ambities voor BrabantStad 2030 op de kaart te zetten. We gaan daarom allereerst na hoe toekomstgericht de deelnemers te werk gingen.

De grote onzekerheid over de toekomstige maatschappelijke dynamiek maakt het bij systeeminnovaties en andere grootschalige ruimtelijke investeringen vaak noodzakelijk om, voorafgaand aan de realisering ervan, na te gaan welke economische, maatschappelijke en eco-

gische kosten en baten de innovatie oplevert bij verschillende denkbare maatschappelijke ontwikkelingen. Op grond daarvan kan men in de systeeminnovatie de nodige flexibiliteit inbouwen, bijvoorbeeld door een flexibel ontwerp te maken dat aan de veranderende omstandigheden kan worden aangepast of door de realisering ervan te temporiseren. Dachten de deelnemers hieraan?

Toekomstgerichtheid

Na afloop van beide dagen bleek dat de deelnemers maar gedeeltelijk op de lange termijn waren gericht. Hoewel de toekomstscenario's vooraf waren toegezonden en de twee professionele acteurs de deelnemers in de scenario's inleidden, hadden zij de nodige moeite zich daarin te verplaatsen. Voor veel deelnemers bleven de huidige situatie in de provincie en het huidige ruimtelijke beleid steeds het referentiepunt. Dit leidde tot een paradoxale uitkomst. Veel deelnemers dachten namelijk op beide speldagen in termen van duurzame ontwikkeling, wat op zich een aspect is van toekomstgerichtheid. Echter, op de eerste speldag gold het toekomstscenario 'Brabant productieruimte', waarin duurzame ontwikkeling geen rol speelde. Zij hielden dus maar in beperkte mate rekening met de mogelijke toekomstige maatschappelijke dynamiek.

Flexibel ontwerpen en temporiseren

Ook het onderdeel flexibel ontwerpen en temporiseren kwam niet echt uit de verf. Vanwege de hoge dynamiek en de tijdsdruk in het spel waren de deelnemers sterk gericht op de onderhandelingen en op de 'realisering' van de projecten op de blokjeskaart. Zij kwamen daardoor niet of nauwelijks toe aan nadenken over flexibel ontwerpen en temporiseren. In de interviews merkten enkele deelnemers overigens wel op dat hun project de mogelijkheid openliet voor een andere invulling ervan bij een ander verloop van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit gold bijvoorbeeld voor de Avenue A2 en voor Waternet Brabant.

Kortom, de deelnemers bleken maar gedeeltelijk toekomstgericht te zijn. Zij besteedden weinig aandacht aan de haalbaarheid van de projecten onder verschillende maatschappelijke en economische omstandigheden. Ook de mogelijkheden tot flexibel ontwerpen en temporiseren kregen weinig aandacht.

Plaatsing van gebiedskenmerken in dynamisch perspectief

Typend voor ontwikkelingsplanologie is dat de gebiedskenmerken niet als een statisch gegeven worden opgevat, maar worden geplaatst in een dynamisch perspectief. In hoeverre slaagden de deelnemers hierin?

Vooraf een opmerking over het spelverloop. Het stedelijke netwerk BrabantStad speelt zich op gebiedsniveau af. Hierbij gaat het vooral om het midden en het oostelijk deel van de provincie Noord-Brabant, waar ook de vijf grote steden liggen. Op de tweede dag speelde het zoeken naar gebiedsgerichte oplossingen voor de opgaven uit de scenario's een grotere rol dan op de eerste dag. Op de eerste speldag probeerden de deelnemers immers vooral projecten voor afzonderlijke locaties of deelgebieden te realiseren, terwijl zij op de tweede speldag meer projecten op de kaart zetten die voor het hele gebied relevant waren. Bovendien stimuleerde het toekomstscenario 'Brabant belevingsruimte' de deelnemers meer om in de projectvoorstellen rekening te houden met de fysieke kenmerken van het gebied dan het toekomstscenario 'Brabant productieruimte'. Voorbeelden hiervan zijn de uiteenlopende sleutelprojecten voor het stedelijke netwerk die op beide speldagen werden 'gerealiseerd'. Dit kwam niet alleen door de eerdergenoemde interventie van de spelleiding, maar ook door de sterkere regie van Bureau BrabantStad. Beide vormen van interventie pasten overigens in het scenario 'Brabant belevingsruimte'.

Hoewel de identiteit en de kenmerken van het gebied op beide dagen in een dynamisch perspectief werd geplaatst, liepen de uitkomsten

ook in dit opzicht duidelijk uiteen. Doordat op de eerste speldag een groot aantal projecten werd gerealiseerd die weinig samenhang met elkaar vertoonden, verzwakten de bestaande identiteiten van het midden en het oostelijk deel van de provincie, zonder dat er duidelijke nieuwe identiteiten werden ontwikkeld. De uitkomsten bestonden immers uit een losse verzameling lokale en sectorale projecten. Op de tweede speldag veranderden de bestaande identiteiten wel in een nieuwe, doordat de deelnemers meer grootschalige en samenhangende projecten op de kaart zetten en doordat zij daarbij veel aandacht besteedden aan de gebiedskenmerken. Zo betekent het sleutelproject Waternet Brabant dat het bestaande netwerk van kanalen wordt uitgebreid, zodat bestaande en nieuwe bedrijventerreinen op een nieuwe manier worden ingericht en ontsloten en duurzaam goederenvervoer over water mogelijk wordt.

Samenvattend, gebiedsgericht werken blijkt evenmin vanzelfsprekend. Wel kwam gebiedsgericht werken op de tweede dag beter tot zijn recht dan op de eerste.

Open en verenigend planconcept

Ontwikkelingsplanologie moet gebruik maken van open planconcepten, ofwel concepten die globaal de richting aangeven waarin de aanpak van een probleem te vinden is. Bovendien moeten deze concepten integrerend werken en de tegenstrijdige ruimtebehoeften verenigbaar maken. In hoeverre zagen we dit in het spel gebeuren?

Open planconcepten
Het verschil tussen de projecten die op beide speldagen op de kaart zijn gezet, geeft een indicatie van het open karakter van het planconcept 'stedelijk netwerk BrabantStad'. De manieren waarop de deelnemers het planconcept hebben gedefinieerd en uitgewerkt, is namelijk sterk afhankelijk van de megatrends die in de beide toekomstscenario's zijn geschetst. In 'Brabant productieruimte' is het planconcept vooral in rode projecten en grijze projecten ver-

taald, terwijl het concept in 'Brabant belevingsruimte' veel meer resulteerde in groene en blauwe projecten. Tegelijkertijd maakt het verschil ook duidelijk dat de richting waarin de deelnemers het planconcept hebben uitgewerkt, sterk afhankelijk is van de richting van die maatschappelijke ontwikkelingen. Zo werd op de tweede speldag de richting waarin het stedelijke netwerk werd ontwikkeld, veel meer bepaald door duurzaamheid dan op de eerste.

Verenigende planconcepten
Op de tweede speldag heeft het planconcept ook meer als een verenigend concept gewerkt. Zoals gezegd, probeerden de deelnemers op deze dag niet zozeer hun eigen projecten te realiseren, maar grotere projecten, waarin uiteenlopende functies werden geïntegreerd. Daarbij zochten zij meer samenwerking met de andere deelnemers en ook meer samenhang tussen de projecten. Het gevolg was dat het stedelijke netwerk ook een meer samenhangend geheel vormde. De deelnemers namen hun eigen projectvoorstellen weliswaar als vertrekpunt, maar zochten nu meer naar mogelijkheden om hun voorstellen met die van anderen te combineren, waarbij hun eigen voorstellen vaak veranderden. De ministeries stimuleerden hen hiertoe, door bijvoorbeeld op het belang van functie-integratie en bredere coalities te wijzen. En de ontwerpers hielpen hen hierbij, door bijvoorbeeld de voorstellen in schetsen met elkaar te verbinden. Op deze manier groeiden de projectvoorstellen uit van lokale en sectorale naar gebiedsgerichte en sectoroverstijgende. De vier sleutelprojecten bijvoorbeeld zijn op deze manier tot stand gekomen.

Beide speldagen heeft het planconcept de nodige discussies opgeroepen, maar deze discussies gingen meer over de bestuurlijke verhoudingen dan over de fysieke projecten. Zo hadden de discussies vooral betrekking op de spanningen tussen de bestaande bestuurlijke constellatie en de constellatie die voor het schaalniveau van het stedelijke netwerk wenselijk werd geacht. Gemeenten maken immers plannen voor het gemeentelijke grondgebied

en laten de plannen door de eigen gemeenteraad vaststellen. Doordat het eigen belang van de gemeenten het gezamenlijke belang domineerde, kwamen projecten die de gemeentegrens overschrijden, moeizaam tot stand. Bovendien waren de spelers meer gericht op onderhandelingen, het vormen van coalities en het ontwikkelen van de fysieke projecten dan op het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het stedelijke netwerk.

Resumerend, het verschil tussen de projecten die op beide speldagen op de kaart gekomen zijn, geeft een indicatie van het open karakter van het planconcept 'stedelijk netwerk BrabantStad'. Op de tweede dag werkte het planconcept meer als een verenigend concept dan op de eerste.

Open planproces als innovatieproces

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat het open planproces het karakter van een innovatieproces moet aannemen. Dit betekent onder meer dat innovatiemanagement in dit proces een grote rol moet spelen. Relevante activiteiten in innovatiemanagement zijn: verrassende ontmoetingen organiseren, gezamenlijk feitenonderzoek doen en gezamenlijk ontwerpen. Lukte het de deelnemers dit te realiseren?

Om recht te doen aan het open planproces, hebben we gekozen voor een grote variëteit aan deelnemers: overheden maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, ontwerp bureaus, enzovoort. Deze variëteit was veel groter dan die van de partijen waarmee Bureau BrabantStad in de praktijk werkt. Om speltechnische redenen waren geen individuele burgers uitgenodigd, maar wel organisaties die sterk op burgers zijn gericht, zoals ouderen- en gehandicaptenorganisaties. De deelnemers speelden bovendien een actieve rol. Zo kregen zij allemaal de opdracht projectvoorstellen in te dienen.

Verrassende ontmoetingen
Op beide speldagen was er een grote dynamiek onder de deelnemers. Er ontstonden allerlei

verrassende ontmoetingen en coalities, waaruit soms interessante projectvoorstellen voortkwamen. Zo sloten de projectontwikkelaars veel coalities met andere partijen om projecten op de kaart te zetten, vooral met kleine gemeenten en met maatschappelijke organisaties. Dit gebeurde overigens buiten Bureau BrabantStad om. Het bureau was namelijk erg intern gericht en daardoor vrijwel onzichtbaar voor de andere deelnemers. Een deelnemer merkte tijdens een tussenevaluatie dan ook op 'Ik wist niet eens dat het spel om hen draaide.'

Gezamenlijk feitenonderzoek

Van gezamenlijk feitenonderzoek was geen sprake. Het spel zou namelijk te ingewikkeld worden als er (gefingerd) onderzoek zou moeten worden gedaan. Bovendien zouden de spelers hierdoor overvraagd worden. De spelers hebben gebruikgemaakt van de kennis die zijzelf paraat hadden. De meesten beschikten over voldoende kennis over het gebied en het stedelijke netwerk om het spel te kunnen spelen, omdat zij er in de praktijk meer of minder intensief bij betrokken zijn.

Gezamenlijk ontwerpen

Ook het gezamenlijke ontwerpen kwam moeilijk van de grond. Op de eerste speldag was dat niet verwonderlijk, omdat de ontwerpers toen bij andere partijen of coalities daarvan opdrachten moesten zien te verwerven. Dit paste namelijk bij het scenario 'Brabant productieruimte'. Maar ook op de tweede speldag was het moeilijk het gezamenlijke ontwerpen in de praktijk te brengen. En dat terwijl de ontwerpers op deze speldag de opdracht hadden gekregen samen met de andere deelnemers en onder regie van Bureau BrabantStad een gezamenlijke visie voor het stedelijke netwerk te maken. Zowel de ontwerpers zelf als de andere deelnemers bleken moeite te hebben met de rol van ontwerpen in het spel. De ontwerpers wilden het liefst vernieuwende en integrale ruimtelijke visie 'op de tekentafel' ontwerpen en deze vervolgens aan de deelnemers presenteren. Juist om deze reden weigerden de andere deelnemers echter de visie op het stedelijke netwerk te accepteren die de

ontwerpers aan het begin van de tweede speldag hadden gemaakt.

Omgekeerd reduceerden de andere deelnemers de rol van de ontwerpen – net als vaak in de werkelijkheid het geval is – tot die van illustraties van hun eigen projectideeën. Een ontwerper die vragen stelde aan een aantal andere deelnemers om te ontdekken wat ze eigenlijk wilden, kreeg te horen: 'Hé hé, jij bent ontwerper, jij hoeft alleen maar uit te tekenen.' Om die reden kwam de rol van het ontwerpen de beide speldagen niet goed tot zijn recht.

Kennismanagement

Kennismanagement heeft geen rol gespeeld in het spel, omdat dit het spel te ingewikkeld zou maken en Bureau BrabantStad zo overvragen. Bureau BrabantStad had in het spel de handen namelijk al vol aan de regie over de planproces. De verklaring hiervoor is vooral te vinden in de rivaliteit tussen de vijf grote steden die in Bureau BrabantStad vertegenwoordigd zijn; deze rivaliteit leidde tot grote traagheid in de besluitvorming. Het belangrijkste onderwerp van overleg was de verdeling van financiële baten en lasten tussen deze steden. Er werden ingewikkelde constructies bedacht om ervoor te zorgen dat geen van de partijen te veel zou betalen of te weinig zou behalen. Ondertussen waren de bestuurders onbereikbaar voor de andere deelnemers. Doordat er op de eerste speldag, vanwege de hoge economische groei in het scenario 'Brabant productieruimte', veel financiële middelen voorhanden waren, hadden de private partijen en de gemeenten de mogelijkheid hun ambities grotendeels buiten Bureau BrabantStad om te realiseren. Vooral enkele projectontwikkelaars en kleine gemeenten zagen hun kans schoon en gingen voortvarend aan de slag met het 'realiseren' van projecten. Door een gebrek aan initiatief en aan regie kwam Bureau BrabantStad daarbij steeds meer buiten spel te staan, totdat het tegen het einde van de eerste speldag nauwelijks meer een rol speelde. Een aantal deelnemers stelde het streven van het bureau naar een brede consensus na afloop als 'een uitwas van het poldermodel' aan de kaak.

De bestuurlijke impasse waarin ontwikkelingsplanologie volgens het spel zou kunnen verzanden, werd in de periode tussen de twee speldagen door de spelleiding van de TU Delft, het Ruimtelijk Planbureau en de contactpersonen van Bureau BrabantStad uitgebreid geëvalueerd. Op grond daarvan bedachten zij een nieuwe strategie om de tweede speldag beter te laten verlopen. Afgesproken werd dat Bureau BrabantStad op deze dag de samenwerking tussen de deelnemers actief zou stimuleren. Dit zou het bureau doen door meer regie te voeren over het planproces, door de gezamenlijke visievorming actief te stimuleren en door een regionaal ontwikkelingsfonds te beheren.

Deze nieuwe strategie bracht echter weinig verandering. De ontwerpers maakten met elkaar een visie voor het gebied, maar die werd door de andere deelnemers niet geaccepteerd omdat zij hun opvattingen er onvoldoende in herkennen. Het regionale ontwikkelingsfonds vormde al snel aanleiding om opnieuw langdurig over de verdeling van de financiële kosten en baten te onderhandelen. Daardoor trad op de tweede speldag al snel hetzelfde patroon op als op de eerste dag. Een van de deelnemers merkte tijdens de evaluatie op 'Ze zijn zo druk bezig om met elkaar te praten dat ik alleen hun ruggen zie.'

Het gebrek aan vertrouwen tussen de deelnemers oefende een grote invloed uit op hun opstelling bij de bestuurlijke onderhandelingen en op hun keuzes bij de realisering van projecten. Zo verkochten de kleine gemeenten liever grond aan projectontwikkelaars dan aan de grote gemeenten, die zij als bedreiging zagen. De grote gemeenten zaten in een dubbelrol: zij stonden vaak voor de keus mee te gaan met de lokale initiatieven die zich in hoog tempo ontwikkelden, of trouw te blijven aan de stroperige procedures binnen Bureau BrabantStad.

Omdat dit patroon op de tweede speldag opnieuw optrad, heeft de spelleiding geïntervenierd, zodat het spel verder kwam. Het team verzocht de vijf steden en de provincie alsnog

een ruimtelijke visie te accepteren, die eerder op de dag was gemaakt maar die zij niet hadden aanvaard, en gezamenlijk geld te investeren in de realisering ervan. Dit leidde uiteindelijk tot enthousiasme voor de vier sleutelprojecten voor het stedelijke netwerk. Ondanks (of juist dankzij) de interventie constateerden de deelnemers na afloop van de tweede dag dat Bureau BrabantStad een betere regie had gevoerd dan op de eerste dag.

Stakeholderplanning

Tot slot iets over de stakeholderplanning. De opzet van het spel was op zich erg open, getuige de grote verscheidenheid aan deelnemers: vertegenwoordigers van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarnaast werden de deelnemers gestimuleerd een zo groot mogelijke variëteit aan projectvoorstellen te genereren. De toekomstscenario's 'Brabant productieruimte' en 'Brabant beleevingsruimte' waren daarvoor richtinggevend, maar niet dwingend. De deelnemers stonden selectief open voor elkaar. Door de sterke gerichtheid op het 'realiseren' van projecten op de kaart waren zij echter alleen geïnteresseerd in anderen als zij concrete projectideeën hadden die vrij gemakkelijk combineerbaar waren. Een deelnemer zegt daar over in een interview: 'Als de inbreng niet duidelijk was, was de speler niet interessant.' Sommige deelnemers functioneerden daardoor nogal gesloten. Dit geldt vooral voor Bureau BrabantStad, dat zich sterk richtte op de bestuurlijke partners. Door het voortdurende interne overleg over de financiële baten en lasten kwam het bureau er nauwelijks aan toe contacten te leggen met de andere deelnemers, zoals projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties. In dit opzicht was er dus eerder sprake van 'shareholderplanning' dan van 'stakeholderplanning'.

Al met al kunnen we spreken van een beperkt open planproces en niet echt van een innovatieproces. Er was wel sprake van verrassende coalities, waar soms innovatieve projectvoorstellen uit voortkwamen. Het spel bood geen gelegenheid gezamenlijk feitenonderzoek te doen. Hoewel het spel

wel mogelijkheden bood voor gezamenlijk ontwerpen, kwam ook dit niet goed van de grond. Het spel bood evenmin gelegenheid tot kennismanagement. Bureau BrabantStad slaagde er echter ook niet goed in de regie te voeren. Hierdoor was er eerder sprake van shareholder planning dan van stakeholder planning.

Uitvoeringsgerichtheid

Hoe zat het met de aandacht voor de uitvoering en met de mate waarin planvorming en investeringen aan elkaar worden gekoppeld? Vooraf merken we op dat het spel geen gelegenheid bood verschillende vormen van een uitvoeringsorganisatie of verschillende uitvoeringsprogramma's te simuleren. Dat zou het spel namelijk opnieuw te ingewikkeld maken. Bureau BrabantStad had daardoor meer een coördinerende dan een uitvoerende rol, hoewel die rol in het spel en in de realiteit nog niet echt uitgekristalliseerd was.

Niettemin viel op dat de financiering van projecten veel aandacht kreeg. De deelnemers beschikten over verschillende hoeveelheden geld (fiches). Op de eerste dag was er meer geld beschikbaar dan op de tweede. De kosten (benodigde fiches) van de verschillende typen projecten waren vooraf globaal bekend. Tijdens het spel besteedden de deelnemers veel aandacht aan het bedenken van nieuwe financieringsconstructies. Zo slaagden enkelen er op de eerste speldag in een regionaal fonds voor groenbeheer op te richten. Zij waren zich er namelijk van bewust dat de kwaliteit en de prijzen van de woningen en de bedrijventerreinen voor een belangrijk deel bepaald worden door de aanwezigheid van groen in de directe omgeving. Op de tweede speldag werd een aantal groene projecten eveneens via de bouw van woningen en bedrijventerreinen gefinancierd.

Zoals eerder is opgemerkt, vormde de grote aandacht voor de financiering echter ook een bottleneck in het spel: binnen Bureau BrabantStad waren de gemeenten zo sterk gefixeerd op het onderhandelen over de kosten en baten, dat

de goedkeuring van de projecten vaak moeizaam tot stand kwam. Het feit dat Bureau BrabantStad op de tweede speldag fiches had voor regionaal ontwikkelingsfonds, veranderde hier weinig in. Dat de deelnemers al in een vroeg stadium van het spel aandacht besteedden aan de financiering van projectideeën, kwam vooral ook door de opzet. Zij waren hiertoe immers min of meer gedwongen, omdat de projecten alleen op de kaart konden worden gezet als de financiering (fiches) en de toestemming (handtekeningen) rond waren. Het expertpanel hield hier toezicht op. Omgekeerd besteedden de meeste deelnemers tijdens het spel veel aandacht aan de ruimtelijke effecten van de ruimtelijke investeringen (projecten). Het nadenken over de ruimtelijke effecten van projecten bleek bij de meeste deelnemers, vooral bij de ruimtelijke ordenaars, gemeengoed te zijn. De bedreigingen van natuur en landschap, de compensatiemogelijkheden, de verbeteringen van de woonmilieus en de leefomgeving kregen veel aandacht. Incidenteel werden projectvoorstellen met een sterk sectorale invalshoek naar voren gebracht, bijvoorbeeld voorstellen voor nieuwe infrastructuur, waarbij echter nauwelijks rekening werd gehouden met de effecten daarvan op de leefomgeving. Maar de meeste van deze voorstellen werden door de andere deelnemers al snel van tafel geveegd.

Kortom, wij menen dat de deelnemers al bij het bedenken van het spel veel aandacht besteed hebben aan de financiering ervan. De meeste spelers hadden verder ook veel aandacht voor de ruimtelijke consequenties van de fysieke projecten.

Inzicht in succesfactoren

Het 'Spel om de ruimte' moest niet alleen interessante inzichten bieden in de knelpunten en uitdagingen die zich in de praktijk van ontwikkelingsplanologie kunnen voordoen, maar ook in de factoren die het succes ervan beïnvloeden. Factoren die tijdens de twee speldagen een merkbare invloed hebben uitgeoefend, waren de persoonlijke vaardigheden van de betrokkenen, de bestuurlijke verhoudingen. De inten-

siteit van het conflict speelde een minder grote rol. Dat de maatschappelijke ontwikkelingen geen invloed hadden, had te maken met de beperkte opzet van het spel, dat niet te ingewikkeld kon zijn. Hieronder bezien we de factoren nader.

Persoonlijke vaardigheden betrokkenen

Op beide speldagen kwam inderdaad naar voren dat de vaardigheden van de deelnemers van groot belang zijn. Bij sommige deelnemers ontbrak het initiatief en de creativiteit om innovatieve projectvoorstellen te bedenken, coalities daarvoor te smeden, goedkeuring (handtekeningen) hiervoor te verkrijgen en de financiering (fiches) rond te krijgen. Zo namen de kleinere gemeenten de eerste speldag een erg afwachtende houding aan. Zij zochten zelf geen andere deelnemers op om projectvoorstellen te maken, maar wachtten af tot de anderen hen zouden benaderen. Op deze manier probeerden zij de andere deelnemers bewust te maken van het feit dat zij niet om hen heen konden. Het resultaat was echter dat de kleinere gemeenten op die dag alleen maar een marginale rol speelden. Op de tweede speldag gingen zij veel voortvarender te werk. Daardoor slaagden zij er toen wel in projecten op de kaart te zetten.

Binnen Bureau BrabantStad werd wel veel gecommuniceerd en naar elkaar geluisterd, maar het ontbrak aan het noodzakelijke informele leiderschap. De vertegenwoordigers van de provincie en de vijf grote steden waren voortdurend op zoek naar een brede consensus. Zij namen weinig initiatieven en hakten nauwelijks knopen door. Het gevolg was dat de onderhandelingen veel tijd in beslag namen en dat Bureau BrabantStad zich sterk naar binnen keerde. Dit had op zijn beurt tot gevolg dat het bureau er niet in slaagde de regie te voeren over de ontwikkeling van het stedelijke netwerk en dat het steeds meer buiten spel kwam te staan. Onduidelijkheid over de rol van Bureau BrabantStad speelde daarbij ook een grote rol. Na afloop van de tweede speldag waren veel deelnemers het erover eens dat Bureau BrabantStad niet op het regionale en lokale niveau de regie zou

moeten willen voeren, maar dat het zich naar het nationale en Europese niveau zou moeten profileren.

Gelukkig waren er ook enkele deelnemers die veel successen wisten te boeken. Opvallend was dat sommige deelnemers een zwakke uitgangspositie in het spel hadden, omdat zij noch over geld noch over formele bevoegdheden beschikten, maar dat zij door een sterk persoonlijk optreden er toch in slaagden enkele innovatieve projecten op de kaart te zetten. Zo nam een vertegenwoordiger van een milieuorganisatie, die geen enkel fiche tot zijn beschikking had, veel initiatief. Hij bedacht creatieve projectvoorstellen, vond sleutelpartijen uit verschillende sectoren voor de realisering ervan, wist hen enthousiast te maken en was voldoende flexibel om zijn voorstellen aan te passen en ze met die van hen te combineren. Op deze manier werd de landbouwgrond tussen Breda en Tilburg omgevormd tot een groot nieuw park met een sportcomplex en een mediapark. Enkele projectontwikkelaars beschikten over vergelijkbare vaardigheden. Daarbij moet worden opgemerkt dat hun positie in het spel sterker was, omdat zij wel over de nodige fiches beschikten.

Intensiteit conflict

Tijdens het spel deden zich nauwelijks hoog oplopende conflicten voor. Wel was er een gematigd conflict, dat de nodige vertraging opleverde voor ontwikkelingsplanologie: de rivaliteit tussen de vijf grote steden. Er ontstond steeds een patstelling, doordat geen van de steden bereid was te accepteren dat zij financieel meer zou bijdragen aan een project dan een andere stad of dat zij er minder van zou profiteren. En doordat de provincie per project steeds probeerde consensus tussen alle vijf de steden te bereiken, verliep de besluitvorming binnen Bureau BrabantStad traag. Bovendien slaagde het bureau er hierdoor niet in de regie over het spel te voeren. Doordat de onderhandelingen veel tijd in beslag namen, waren de bestuurders namelijk onbereikbaar voor de andere deelnemers. Dit leidde er op zijn beurt toe dat de private partijen en de kleinere gemeenten hun

projecten buiten Bureau BrabantStad om op de kaart probeerden te krijgen.

Tijdens de evaluatie gaven de deelnemers te kennen dat de rivaliteit tussen de gemeenten door de invoering van het duale stelsel is versterkt. De gemeenteraden rekenen de colleges van B&W hierdoor namelijk sterker af op de successen die zij voor hun eigen gemeenten boeken. Successen voor het hele gebied die niet evenredig aan de gemeente zelf toevallen, worden minder gemakkelijk geaccepteerd.

Bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen beïnvloedden eveneens het verloop van het spel. Duidelijk was dat de vijf grote Brabantse steden in het spel een veel groter stempel op de projecten konden drukken dan de kleinere gemeenten. De kleinere gemeenten hadden vaak moeite zich staande te houden tegenover de grote steden. Omdat zij bang waren dat zij overruled werden, stonden zij wantrouwend tegenover de steden. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat zij eerder een coalitie aangingen met een projectontwikkelaar dan met een grote stad. De kleine gemeenten zochten daarnaast ook steun bij de provincie. Dit plaatste de provincie op haar beurt voor een dilemma. Zij dient in haar beleid immers zowel met de grote steden als met de kleinere gemeenten rekening te houden. Bovendien was de positie van de provincie in het spel niet sterk genoeg om een leidende rol ten opzichte van de steden te spelen. Overigens speelde de provincie haar positie door haar streven naar consensus ook niet sterk uit. Zij heeft bijvoorbeeld geen pogingen ondernomen projecten met een deel van de steden in plaats van met alle steden te realiseren.

Concluderend, we kunnen stellen dat de onderzochte invloedsfactoren inderdaad kritische succesfactoren waren. Zo speelden de persoonlijke vaardigheden een grote rol. Ook de bestuurlijke verhoudingen beïnvloedden het verloop van het spel in aanzienlijke mate. De invloed van de factor 'ernst van het conflict' was veel minder groot.

Samenvatting en consequenties voor de vergelijkende gevalsstudie

Wat is er nu terechtgekomen van de doelen van het Ruimtelijk Planbureau?²³ Zoals gezegd wilde het planbureau vooral inzicht bieden in de knelpunten en uitdagingen die zich in praktijk kunnen voordoen als ontwikkelingsplanologie zich richt op de realisering van systeeminnovaties en ook in de factoren die het succes ervan kunnen beïnvloeden. We vatten de uitkomsten kort samen en leggen de link met de onderzochte gevallen (planningspraktijken) die in de volgende vier hoofdstukken worden beschreven.

Aantal systeeminnovaties

Op beide speldagen hadden de meeste projecten die op de kaart werden gezet, weliswaar het karakter van een innovatie, maar niet van een systeeminnovatie. De sleutelprojecten waren de voornaamste projecten die wel het karakter hadden van een systeeminnovatie. Hierbij ging het hoofdzakelijk om geografische vernieuwingen en om integratie van verschillende functies. Procesvernieuwing of organisatievernieuwing kwam niet sterk van de grond. Dit betekent dat deze kenmerken van een systeeminnovatie in de vergelijkende gevalsstudie bijzondere aandacht zullen krijgen. De eerste speldag illustreerde dat het een bijzondere inspanning vergt om systeeminnovaties te 'realiseren'. Er werd weliswaar een groot aantal projecten op de kaart gezet, maar dit leverde vooral een losse verzameling op: er was weinig samenhang tussen de projecten. De tweede speldag gaf een indicatie dat het realiseren van systeeminnovaties wel haalbaar is. Op deze dag waren er niet alleen meer projecten die als systeeminnovatie kunnen worden gekwalificeerd, maar zij vertoonden ook meer samenhang. Elk onderzocht geval gaat over een planningspraktijk die als een systeeminnovatie kan worden beschouwd.

Toekomstgerichtheid

De deelnemers waren maar gedeeltelijk gericht op de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Ondanks de initiatieven van de spelleiding om de

deelnemers zich in de scenario's te laten verplaatsen, hadden zij hier veel moeite mee. Het gevolg was dat de huidige situatie in de provincie en het huidige ruimtelijke beleid voor hen als referentiepunt bleef dienen. Zij besteedden evenmin veel aandacht aan de haalbaarheid van de projecten onder verschillende maatschappelijke en economische omstandigheden of aan de mogelijkheden tot flexibel ontwerpen en temporiseren. Hierbij speelde de grote tijdsdruk in het spel ook een voorname rol. In de vergelijkende gevalsstudie zullen we daarom nagaan hoe met de toekomstige maatschappelijke dynamiek rekening kan worden gehouden en welke rol daarbij voor flexibel ontwerpen en temporiseren is weggelegd.

Plaatsing van gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief

De eerste speldag maakte duidelijk dat gebiedsgericht werken niet vanzelfsprekend is. Op deze dag werden immers veel projecten voor het lokale niveau of het niveau van een deelgebied op de kaart gezet. Er waren maar twee sleutelprojecten 'gerealiseerd' die relevant waren voor het hele stedelijke netwerk. Op de tweede speldag kwam het gebiedsgericht werken sterker tot zijn recht. Er werden toen niet alleen meer sleutelprojecten op de kaart gezet, maar bij deze projecten werd ook meer aandacht besteed aan de fysieke en andere kenmerken van het gebied. Het spel maakte duidelijk dat een hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek gemakkelijk leidt tot een verzwakking van de bestaande gebiedsidentiteit en dat het een bijzondere inspanning vergt om de identiteit te vernieuwen. In de vergelijkende gevalsstudie zullen we daarom aandacht besteden aan de manieren waarop de identiteit kan worden vernieuwd en welke factoren hierbij de belangrijkste rol spelen.

Open en verenigende planconcepten

Het verschil tussen de projecten die op beide speldagen op de kaart gekomen zijn, geeft een indicatie van het open karakter van het planconcept 'stedelijk netwerk BrabantStad'. De manier waarop de deelnemers het planconcept

definieerden en uitwerkten, bleek sterk afhankelijk van de richting van de maatschappelijke ontwikkelingen (megatrends) die in de twee scenario's werd geschetst. De resultaten van de eerste speldag maakten duidelijk dat het planconcept op die dag weinig richting gaf aan de projecten die op de kaart werden gezet en dat het planconcept evenmin als een verenigend concept werkte. Op de tweede dag was hier wel meer sprake van. In de vergelijkende gevalsstudie zullen we daarom aandacht besteden aan de omstandigheden waaronder een open planconcept ook als een richtinggevend en verenigend concept werkt. Hetzelfde geldt voor de functies die het planconcept kan vervullen, want deze zijn tijdens het spel niet aan de orde gekomen.

Open planproces als innovatieproces

Door de grote variëteit aan deelnemers ontstonden er in het spel allerlei verrassende coalities. Daar kwamen soms innovatieve projectvoorstellen uit voort. Tijdens het spel was er geen gelegenheid gezamenlijk feitenonderzoek te doen. De deelnemers deden daarom vooral een beroep op hun eigen kennis van het gebied en van het stedelijke netwerk. Hoewel het spel wel mogelijkheden bood voor gezamenlijk ontwerpen, kwam ook dit niet goed van de grond. Zowel de ontwerpers als de andere deelnemers hadden moeite met de rol van de ontwerpers in het spel. Het spel bood evenmin gelegenheid tot kennismanagement. De regie voeren over het planproces vergde blijkbaar al genoeg aandacht. De besluitvorming binnen Bureau BrabantStad verliep traag. Dat kwam vooral door de rivaliteit tussen de grote steden en het streven van het bureau naar een brede consensus. Het gevolg was dat Bureau BrabantStad moeilijk bereikbaar was voor de andere deelnemers en dat het bureau er niet goed in slaagde de regie te voeren. Naast gezamenlijk feitenonderzoek zal in de gevalsstudie daarom vooral aandacht worden besteed aan de manieren waarop gezamenlijk ontwerpen en kennismanagement in praktijk te brengen zijn.

Uitvoeringsgerichtheid

Door de opzet van het spel besteedden de deelnemers bij het bedenken van het spel al veel aandacht aan de financiering ervan. Zij gingen daarbij actief op zoek naar het bedenken van nieuwe financieringsconstructies. Zo richtte een aantal deelnemers op de eerste speldag een regionaal groenfonds op. Op de tweede speldag werden verschillende groene projecten gefinancierd door de bouw van woningen of de aanleg van een bedrijventerrein in het groen. De meeste spelers hadden verder ook veel aandacht voor de ruimtelijke consequenties van de fysieke projecten. Het spel bood echter geen gelegenheid verschillende uitvoeringsorganisaties of verschillende uitvoeringsprogramma's te simuleren. In de vergelijkende gevalsstudie zullen we daarom naast de financieringsconstructies vooral aandacht besteden aan deze twee aspecten van de uitvoering.

Inzicht in succesfactoren

Wat betreft de factoren die het succes beïnvloedden, speelden de persoonlijke vaardigheden en de bestuurlijke verhoudingen een grote rol. Sommige deelnemers slaagden er door een sterk persoonlijk optreden in innovatieve projecten op de kaart te zetten. Andere deelnemers speelden een marginale rol, omdat zij weinig initiatief en creativiteit toonden. Bureau BrabantStad toonde ook te weinig informeel leiderschap om de interne onderhandelingen vlot te trekken. Het bureau was namelijk te sterk op zoek naar een brede consensus. De rivaliteit tussen de grote steden zorgde er bovendien voor dat Bureau BrabantStad zich te veel naar binnen richtte, waardoor het er niet in slaagde de regie over het proces te voeren. Verder was de positie van de provincie ten opzichte van de gemeenten niet sterk genoeg om een leidende rol te kunnen spelen. De invloed van de factor 'ernst van het conflict' was veel minder groot. In de gevalsstudie zullen we aandacht besteden aan de invloed van deze factoren en ook aan de invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Relatie spel en vergelijkende gevalsstudie

Aan de hand van de planningspraktijken die we in de volgende hoofdstukken beschrijven, brengen we in beeld op welke manieren beleidsmakers en belanghebbenden die in de praktijk bij ontwikkelingsplanologie zijn betrokken, vergelijkbare knelpunten het hoofd bieden, vergelijkbare uitdagingen aangaan en met vergelijkbare succesfactoren omgaan. Het gaat immers om enkele binnenlandse en buitenlandse praktijken die kunnen worden opgevat als succesvolle voorbeelden van ontwikkelingsplanologie die is gericht op systeeminnovaties. Deze praktijken brengen daarnaast ook nieuwe knelpunten, uitdagingen en factoren aan het licht. Door de opzet van het spel, dat noodzakelijk moest worden vereenvoudigd, konden we immers maar een beperkt aantal knelpunten, uitdagingen en factoren en een beperkt aantal aspecten daarvan aan het licht brengen.

1. Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van Mayer e.a. (2003).
2. Een stedelijk netwerk bestaat uit een aantal steden en kernen die morfologisch meestal van elkaar zijn gescheiden, maar door infrastructuur met elkaar worden verbonden (VROM 2001). De steden en kernen in het netwerk zijn complementair qua bedrijfslocaties, woonmilieus, voorzieningen en dergelijke. Stedelijke netwerken zijn tegelijkertijd ook strategische allianties van onder andere steden en provincies.
3. Bureau BrabantStad heeft te kennen gegeven dat zijn doelen – vernieuwende ruimtelijke ideeën en projecten genereren voor het gelijknamige stedelijke netwerk en nieuwe vormen van bestuurlijke samenwerking uitproberen – grotendeels zijn bereikt. Omdat dit hoofdstuk de doelen van het Ruimtelijk Planbureau bespreekt, gaan we hier niet verder op in.

Onderzocht geval: de Blauwe Stad

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van het onderzochte geval de Blauwe Stad. We geven eerst een korte typering van het gebied waarin het project zich afspeelt en van het project zelf. Daarna bespreken we de manier waarop het project is ontstaan en waarop het zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we na in welke opzichten de Blauwe Stad als een systeeminnovatie kan worden opgevat. Voorts behandelen we in welke opzichten het project de kenmerken vertoont van ontwikkelingsplanologie en welke inspirerende ideeën het oplevert om de kenmerken in de praktijk te brengen. Verder komen de factoren aan de orde die het succes van het project beïnvloeden. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste lessen die het onderzochte geval oplevert voor ontwikkelingsplanologie.

Een nieuw perspectief voor Oost-Groningen

In Oost-Groningen is de Blauwe Stad in wording. Deze stad wordt gebouwd in het Oldambt, een gebied van ruim 40.000 ha, dat de gemeenten Bellingwolde, Menterwolde, Reiderland, Scheemda en Winschoten omvat. Het gebied is in de loop der eeuwen polder voor polder op de Waddenzee gewonnen. Door de slibafzet van de in- en uitstromende Dollard is de grond erg vruchtbaar. Het landbouwgebied Oldambt wordt voor een groot deel gekenmerkt door grootschalige akkerbouw. Rond 1900 was dit gebied de 'graanschuur' van Nederland. Dit ging gepaard met een rijke stand van herenboeren en een arme stand van landarbeiders. Fysiek komt deze tegenstelling nog steeds tot uiting in de grote herenboerderijen en de vele landarbeiderswoningen. Politiek komt de tegenstelling tot uiting in de sterke positie van de lokale communistische partijen, vooral in de 'Rode Driehoek' van Beerta, Finsterwolde en Nieuweschans.

Sinds eind jaren tachtig kampt het Oldambt met grote economische en sociale problemen (Bijleveld & Renoù 2002). De voormalige graanschuur van Nederland telt nu vele duizenden hectaren braakliggende landbouwgrond. Dit komt onder andere door het EU-landbouwbeleid dat braaklegging stimuleerde. Veel bloeiende industrietakken, zoals de aardappelzetmeel- en de strokartonindustrie, verdwenen. De werkloosheid was hoog – 12 à 15 procent – en het gemiddelde inkomen laag. Doordat vooral veel jongeren en hoger opgeleiden als gevolg hiervan wegtrokken, vergrijsde de bevolking van de dorpen en verslechterde de sociaal-economische structuur. Voorzieningen verdwenen en woningen kwamen leeg te staan. Het Oldambt is dan ook een onderdrukgebied.

Als de Blauwe Stad in 2011 is gerealiseerd, zal het Oldambt er fysiek heel anders uitzien. Landbouwgrond zal hebben plaatsgemaakt voor een meer van 800 ha met ongeveer 350 ha bos en andere natuur er omheen. Op circa 100 ha natuur zullen recreatievoorzieningen en de nodige infrastructuur zijn aangelegd. Er zullen ook 1.200 tot 1.800 luxe woningen verrijzen, verspreid over vier woonzones met elk een eigen sfeer: rietlanden, weilanden, bos en dorp. De opbrengsten van de woningen moeten de kosten voor de aanleg van water en natuur dekken. Omgekeerd zijn het meer en de natuur onontbeerlijk om de woningen aantrekkelijk te maken (Metz 1998). De doelgroep voor de woningen zijn welgestelde vijftigplussers uit de streek, maar ook uit de Randstad en uit Duitsland, die op zoek zijn naar rust en ruimte. Hiermee moet de uitstroom van hoger opgeleiden een halt worden toegeroepen en kapitaalcrachtige bewoners naar het Oldambt worden gelokt. De verwachting is dat er 400 banen bijkomen door de aanleg, de voorzieningen en de bijbehorende economische activiteiten en nog eens

structureel 400 extra banen door het positieve effect van de Blauwe Stad op het vestigingsmilieu.

De Blauwe Stad in de tijd

Eind jaren tachtig zijn Haasken, ambtenaar bij de regionale directie van LNV in Groningen, en Timmer, architect uit Scheemda, sterk begaan met het lot van Oldambt. Dit inspireert hen tot het innovatieve idee de neerwaartse spiraal te doorbreken door de vorming van een groot meer van 3.000 ha, dat ontstaat als de braakliggende landbouwgronden ten noorden van Winschoten tot in Duitsland worden geclusterd en onder water gezet. In het meer zouden 100 eilandjes aangelegd worden voor huizenbouw. Rond het meer zouden bossen en andere vormen van natuur worden aangelegd. De braakliggende landbouwgrond zou een nieuwe bestemming krijgen en de komst van nieuwe bewoners en recreanten zou een impuls geven aan de bedrijvigheid, werkgelegenheid en leefbaarheid in het gebied (Wachtmeester 2000).

Als Haasken en Timmer gedeputeerde Beukema benaderen, wordt hij meteen enthousiast. Wel geeft hij aan dat realisering een trendbreuk betekent met het bestaande beleid, vooral met het landbouwbeleid. Daarom adviseert hij voorlopig alleen bilaterale gesprekken te voeren met sleutelpersonen en een goede gelegenheid af te wachten om het idee in de publiciteit te brengen. Na een intensieve gespreksperiode organiseren Beukema en Timmer een persbijeenkomst. Daarna wordt het idee niet alleen door de regionale kranten opgepakt, maar bijvoorbeeld ook door de New York Times. In het Duitse gedeelte van het plangebied geeft het idee om landbouwgrond onder water te zetten zoveel beroering dat een ambtenaar die dit voortvarend bepleit, zelfs wordt overgeplaatst naar de Tsjechische grens. Het plan wordt door de Duitse bestuurders als 'borreltafelpraat' naar de prullenmand verwezen. In Nederland echter zijn de eerste reacties, met uitzondering van die van de boeren, positief. Beukema gaat daarop het gebied in om reacties te horen en aanvullende ideeën op te doen.

In dezelfde periode krijgt het Rijk aandacht voor de leefbaarheidproblematiek in het landelijke gebied. Minister Alders van VROM introduceert in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (1991) het idee om in zes landelijke gebieden, waaronder het Oldambt, de leefbaarheid aan te pakken. De gemeenten in het Oldambt, de provincie Groningen en het Rijk spreken vervolgens af een regionaal en op uitvoering gericht plan te maken. Doelen van het plan zijn de bevolkingsdaling en de teruggang van het voorzieningenpeil tegen te gaan en nieuwe vormen van bedrijvigheid en werkgelegenheid te creëren. Een belangrijk deel van de aanpak is het 'ontwikkelingsperspectief Blauwe Stad' (Seng 2000). De provincie en de gemeenten spreken zich in 1994 voor het plan uit. Na de inspraak verdwijnt de grote versie van het meer van het toneel.

De provincie geeft Heeling, Krop & Bekkering, H+N+S en het Berlage Instituut vervolgens vrije opdracht ideeën uit te werken voor de inrichting van het Oldambt. Water moet daarin een grote rol spelen. Minister van Financiën Kok ontvangt een overzicht van deze ideeën tijdens een openbare bijeenkomst in de schouwburg van Winschoten. Heeling, Krop & Bekkering en H+N+S maken daarna een ontwerp. Dit laat een tekort zien van ruim 20 miljoen euro. Bovendien blijken de door de provincie benaderde bouwbedrijven niet gecharmeerd van de dichtheid van sommige woonlocaties. Een ontwerp van Hagenbeek & Yap wijst vervolgens uit dat de financiële haalbaarheid een gesloten grondbalans vergt (dit wil zeggen dat grond alleen in het plangebied wordt verplaatst).

De provincie en de gemeenten richten de Stichting de Blauwe Stad op, die als opdracht krijgt de haalbaarheid te onderzoeken én te organiseren. Deze stichting zoekt daartoe samenwerking met enkele bouwbedrijven uit de regio, die daarvoor het consortium Blauwe Stad oprichten. Met het ontwerp van Hagenbeek & Yap als uitgangspunt worden de kosten en baten doorgerekend. Om de positie op de woningmarkt en de mogelijke opbrengsten

te verkennen, geeft de stichting opdracht tot een woningmarkt- en een consumentenonderzoek. Beide onderzoeken wijzen uit dat er voldoende potentie is voor de Blauwe Stad, vooral onder het groeiende aantal mensen dat na hun pensioenering de drukte van de Randstad wil verruilen voor rust en ruimte in het landelijke gebied (RIGO 1995). De overheden moeten ruim 30 miljoen euro opbrengen, waarvan het Rijk ruim 15 miljoen euro voor zijn rekening moet nemen. Na interventie van Kok, inmiddels minister-president, wordt dit bedrag op de rijksbegroting vrijgemaakt. In het rapport *Van idee naar werkelijkheid* (1997) spreekt de stichting zich positief uit over de haalbaarheid. Beukema onderstreept tijdens een persconferentie met de woorden "t gaat deur".

Op basis van het rapport geven de provincie en de gemeenten het groene licht aan de uitvoering. Voor de voorbereiding daarvan richten zij de Stuurgroep Blauwe Stad op, waarin ook twee waterschappen (die later fuseren) en het Rijk zijn vertegenwoordigd. Ondertussen worden de planologische procedures gestart en wordt met de grondverwerving begonnen. Via nieuwsbrieven wordt de bevolking op de hoogte gehouden. De lokale en regionale media berichten veel over de voortgang en ook landelijke media besteden er veel aandacht aan. De film 'The Blue City', die ook in het buitenland wordt vertoond, brengt in beeld hoe in het gebied gevoelens van ongeloof, enthousiasme, strijdbaarheid en machteloosheid elkaar afwisselen.

In 1994 wordt de Blauwe Stad in het streekplan opgenomen. Daarin staat dat de woningbouw in Reiderland, Scheemda en Winschoten moet plaatsvinden. De streekplanuitwerking wordt onderworpen aan een integrale milieueffect-rapportage. De drie gemeenten presenteren in 1998 het intergemeentelijke bestemmingsplan, dat uitgaat van een meer van 800 ha 1.200 tot 1.800 woningen in de hoogste marktsegmenten, nieuwe mogelijkheden voor recreatie en 350 ha nieuwe natuur. Door het voorkeursrecht te vestigen, kunnen zij de grond als eerste kopen en gaan daarmee grondspeculatie tegen.

Op het streekplan komt tijdens de inspraak van diverse kanten kritiek. Een veelgehoord kritiekpunt is dat er luxe woningen worden gebouwd voor mensen van buiten de streek, terwijl er voor de mensen in de streek onvoldoende betaalbare woningen van goede kwaliteit zijn. Vanuit de landbouw laten vooral de 'nieuwe boeren', die zich onlangs uit andere delen van het land in het Oldambt vestigden, zich kritisch uit. Zij vinden dat er geen vruchtbare landbouwgrond uit productie mag worden genomen. De scherpste kritiek komt van de communisten, die een sterke aanhang hebben in het gebied. Zij wensen geen 'rieken achter de dieken'. Niettemin keurt de provincie het bestemmingsplan in 2001 goed, al onthoudt zij goedkeuring aan de bouw van een aantal extra woningen en aan de bouw van woningen in het toekomstige natuurgebied.

Op basis van het bestemmingsplan wordt daarna een inrichtingsplan gemaakt. Het bureau B+B maakt hiervoor een ontwerpvisie. Als deze in juni 1999 openbaar wordt gepresenteerd, blijkt zij breed aan te spreken, al zijn er twijfels over de financiële haalbaarheid. Karelse Van der Meer en DHV maken op basis van het gedachtegoed van B+B een stedenbouwkundige en architectonische uitwerking (Seng 2000). Technisch onderzoek en een kostenanalyse wijzen op de noodzaak van structurele aanpassingen. Zo moet de contour van het meer worden verlegd om te voorkomen dat er water weglekt. Zowel de stedenbouwkundige als de architectonische uitwerking wordt met verschillende instanties besproken, zoals het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer. Daarbij komt onder andere de relatie tot de ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur aan de orde. Op basis van deze gesprekken presenteert Karelse Van der Meer een alternatief, waarin onder meer de begrenzing van de al vastgestelde ecologische hoofdstructuur voor een groot deel wordt gewijzigd.

Deze alternatieve uitwerking vormt de basis voor de uitwerking en de gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan. Deze stukken liggen ter inzage en iedereen uit de streek kan er bezwaar tegen indienen. Er worden ruim

vijftig bedenkingen ingediend. Daarnaast dienen enkele bewoners beroepsschriften in bij de Raad van State. Deze verklaart de beroepsschriften op twee na ongegrond of niet-ontvankelijk. De gehonoreerde bezwaren betreffen de vergroting van het aantal woningen en de bouw van woningen in het natuurontwikkelingsgebied. Deze twee bezwaren worden in de gedeeltelijke herziening meegenomen.

Als reactie op de plannen voor de Blauwe Stad en de ecologische hoofdstructuur dient de landbouworganisatie NLTO een aanvraag in voor landinrichting. Zij vindt flankerend beleid belangrijk om de nadelige effecten van de plannen voor de landbouw zoveel mogelijk op te heffen. De boeren zijn namelijk bezorgd, met name over extra wateroverlast en extra wild- en onkruidschade in het landbouwgebied buiten de toekomstige Blauwe Stad (Dienst Landelijk Gebied Groningen 1999). De landinrichting wordt daarnaast ingezet om op vrijwillige basis de benodigde gronden voor de Blauwe Stad en de ecologische hoofdstructuur vrij te maken.

Ondertussen wordt er gewerkt aan de feitelijke uitvoering. De Dienst Landelijk Gebied Groningen organiseert de grondverwerving in opdracht van en voor rekening en risico van de provincie. Aanvankelijk is er veel verzet onder de boeren. Zij spreken met elkaar af niet mee te werken. Desondanks slaagt de Dienst erin de grond voortvarend aan te kopen. Daarvoor benadert de dienst de boeren een voor een over hun toekomstperspectieven en in het licht daarvan over opvolging, verplaatsing, beëindiging, enzovoort. Bovendien biedt de dienst hun een aantrekkelijke uitkoopregeling aan, waarbij de prijs in het licht van de realisering van het toekomstperspectief wordt gesteld. In november 2001 wordt de uitvoering officieel gestart met een boomplantdag. Tegelijkertijd tekenen de betrokken overheden (verenigd in de Blauwe Stad BV) en de bouwbedrijven (verenigd in de Ontwikkelingsmaatschappij De Blauwe Stad BV) een samenwerkingsovereenkomst. In augustus 2003 worden beide BV's samengevoegd tot één uitvoeringsorganisatie, waarmee de

publiekprivate samenwerking verder wordt geformaliseerd.

Maar er gebeurt meer. Zo wordt er een multifunctioneel centrum geopend, dat met zijn opvallende vormgeving als uithangbord van de Blauwe Stad dient. In het centrum wordt onder andere de uitvoeringsorganisatie gevestigd en een informatiecentrum ondergebracht. Er wordt een regiegroep opgericht om te bevorderen dat de Blauwe Stad optimaal in het gebied integreert en in de omliggende dorpen daadwerkelijk economische en sociale dynamiek tot stand brengt. De regiegroep brengt het plan *In de ban van de Ring* (2003) uit met voorstellen voor nieuwe wegen en natuurlijke verbindingen, verbetering van de openbare ruimten en voorzieningen en dergelijke in de directe omgeving van de Blauwe Stad. Daarnaast anticiperen de gemeenten afzonderlijk op de kansen die de komst van de Blauwe Stad hun kan bieden. Verder ontstaat er al particulier initiatief. Zo is onlangs in de nabijheid van de toekomstige Blauwe Stad een golfbaan met eetcafé geopend. Enkele boeren spelen in op de nieuwe identiteit van het gebied en richten zich bijvoorbeeld op oeveronderhoud.

Systeeminnovaties

De realisering van de Blauwe Stad behelst in verschillende opzichten een systeeminnovatie. Er is sprake een geografische vernieuwing. 1.400 ha landbouwgrond wordt omgevormd tot een grootschalig meer van 800 ha, hoogwaardige woongebieden met 1.200-1.800 luxe woningen en 350 ha nieuwe natuur. De functie-integratie komt tot uitdrukking in het samenhangende en hoogwaardige woon-, werk- en recreatiemilieu voor welgestelde vijftigplussers uit de streek en vooral daarbuiten en in de nieuwe voorzieningen in de omliggende dorpen. Verder is er sprake van een cultuurverandering: een gebied dat gekenmerkt werd door achteruitgang en opstand verandert in een gebied dat zelf zijn problemen oplost en een voorbeeld wordt voor andere gebieden.

Qua proces en organisatie is er eerder sprake van een innovatie dan van een systeeminnovatie. Door de afwisseling tussen ontwerpen en communiceren wordt de streek vroeger en uitgebreider bij het planproces betrokken dan gebruikelijk is, maar er is geen sprake van procesvernieuwing. De opeenvolging van de verschillende uitvoeringsorganisaties met afgebakende taken is bevorderlijk voor de daadkracht, maar er wordt geen nieuwe organisatievorm geïntroduceerd.

Toekomstgerichtheid

De Blauwe Stad is vooral gericht op de maatschappelijke dynamiek die zich in de nabije toekomst voltrekt; de lange termijn krijgt minder aandacht.

Inspelen op en stimuleren van de toekomstige maatschappelijke dynamiek

De Blauwe Stad laat al vrij snel een woningmarktverkenning uitvoeren om inzicht te krijgen in de mogelijke opbrengsten en de mogelijke positie van de Blauwe Stad op de woningmarkt. Op basis van het ontwerp van Hagenbeek & Yap verkent het RIGO de potentie van de Blauwe Stad voor verschillende doelgroepen. De uitkomst van de verkenning is dat de doelgroep ongebonden huishoudens en semi-permanente bewoners het meest veelbelovend is (Seng 2000). Om meer inzicht te krijgen in de motieven van de potentiële doelgroep, voert het RIGO een consumentenonderzoek uit. Dit onderzoek laat zien dat de positie van de Blauwe Stad op de markt van woongebieden met nadruk op recreatie gunstig is. Er is een markt in heel Nederland en daarbuiten, maar het zwaartepunt ligt in de Randstad. Onduidelijk blijft wat de perspectieven voor de Blauwe Stad op de lange termijn zullen zijn en in hoeverre de doelgroepen niet alleen bij maatschappelijke voorspoed maar ook bij tegenspoed naar Oost-Groningen zullen trekken.

Interessant is dat de maatschappelijke dynamiek in de nabije toekomst wordt gestimuleerd. Dit gebeurt onder andere door het plan *In de ban van*

de ring (2003), initiatieven van de gemeenten afzonderlijk en enkele particuliere initiatieven. Zo presenteert dit plan een aantal voorstellen voor nieuwe wegen en natuurlijke verbindingen, verbetering van de openbare ruimten en voorzieningen, enzovoort. Winschoten bijvoorbeeld richt momenteel het stadscentrum opnieuw in. Daarnaast wordt de infrastructuur in en rond de bebouwde kom vernieuwd. Dit gebeurt niet uitsluitend vanwege de Blauwe Stad, maar de toekomstige realisering speelt wel een voorname rol. Particuliere initiatieven zijn de aanleg van een golfbaan met een eetcafé, de aanlegsteigers met restaurants en de voorbereiding op toekomstig groen- en natuurbeheer.

Flexibel ontwerpen

Ten tweede wordt er op verschillende manieren flexibiliteit in het project ingebouwd. Dit moet ook wel want toekomstige wisselingen in het economische tij kunnen de woningmarkt onder druk zetten, wat serieuze gevolgen kan hebben voor de realisering van de Blauwe Stad. De aanleg van de collectieve voorzieningen, zoals het meer en de nieuwe natuur, worden immers voor een deel betaald uit de opbrengsten van de woningverkoop. Om op de mogelijke wisselingen in de woningmarkt in te spelen, maken de betrokken overheden en bouwbedrijven een flexibele afspraak. Zo leggen zij in een convenant vast dat de bouwbedrijven in plaats van de geplande 1.200 woningen in het hoogste marktsegment maximaal 1.800 woningen in het eerstvolgende segment mogen bouwen, als de verkoop van de woningen stagneert; de stagnatie moet dan wel aan 'objectieve ontwikkelingen' kunnen worden toegeschreven. Daarvoor is een protocol afgesproken.

Het project is eveneens flexibel doordat het een eventuele toekomstige uitbreiding niet uitsluit. De provincie en de gemeenten houden namelijk enkele jaren lang de optie open het meer in oostelijke richting uit te breiden. Weliswaar is deze optie vervallen maar uitbreiding van het meer is mogelijk, als de toekomstige de maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen.

Aandacht voor duurzaamheid

De toekomstgerichtheid blijkt ten derde uit de ruime aandacht voor economische, sociale en ecologische duurzaamheid. De provincie en de gemeenten verwachten dat de aanleg van de Blauwe Stad het Oldambt een nieuwe aantrekkingskracht geeft voor mensen en bedrijven. Nieuwe activiteiten in recreatie en toerisme, persoonlijke dienstverlening en hoogwaardige bedrijvigheid zullen de economische en sociale structuur van het gebied verbreden en versterken (provincie Groningen 1998). De ecologische structuur zal worden versterkt door de aanleg van het meer, de ontwikkeling van nieuwe natuur en een nieuw landschap en dergelijke. De voorstellen uit de integrale milieueffect-rapportage om de waterkwaliteit te verbeteren en de kwaliteit van natuur en landschap duurzaam te verhogen, worden zoveel mogelijk meegenomen in het bestemmingsplan.

Samenvattend, de Blauwe Stad speelt in op de toekomstige dynamiek door een woningmarkt-verkenning uit te voeren en flexibele afspraak te maken over het aantal woningen. Het plan 'In de ban van de ring' en enkele particuliere initiatieven stimuleren de dynamiek zelfs. Er is ruime aandacht voor duurzaamheid: de economische, sociale én ecologische structuur worden versterkt.

Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst

De fysieke ingrepen voor de Blauwe Stad omvatten het Schiereiland van Winschoten en omgeving. Dit is een deelgebied van het Oldambt. Het bestemmingsplan omvat 2.000 ha binnen de ring van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten (Reiderland, Scheemda & Winschoten 1998: 3). In dit plan-gebied moeten het meer worden aangelegd, de nieuwe luxe woningen worden gebouwd, het grootste deel van de nieuwe natuur worden ontwikkeld etc. Het landinrichtingproject strekt zich uit over 40.000 ha (Dienst Landelijk Gebied Groningen 1999: 6). Dit plangebied bestrijkt naast de zojuist genoemde gemeenten ook Menterwolde en Bellingwedde. De landinrich-

tingscommissie begrenst doelbewust een ruim plangebied om de kavelruil, de bijbehorende aanpassingswerkzaamheden en de boerderij-verplaatsingen te vergemakkelijken. Deze zijn op hun beurt nodig om de grond voor de Blauwe Stad te verwerven en de overlast voor de landbouw in het omliggende gebied te beperken.

Hoewel de fysieke ingrepen plaatsvinden in een deelgebied van het Oldambt, hebben de doelen betrekking op het hele gebied. De realisering van de Blauwe Stad is immers een middel om de negatieve spiraal te doorbreken. Het gebied kampt al jaren met grote economische en sociale problemen. Om de negatieve spiraal te doorbreken, wordt in 1991 het Convenant Leefbaarheid Oldambt opgesteld. De hierin voorgestelde grootschalige ingreep moet het gebied nieuwe aantrekkingskracht geven voor mensen en bedrijven. Verwacht wordt dat nieuwe activiteiten in recreatie en toerisme, persoonlijke dienstverlening en hoogwaardige bedrijvigheid de economische en sociale structuur van het gebied zullen verbreden en versterken (provincie Groningen 1998: 3). Dit doel wordt overgenomen in de uitwerking van het streekplan en in het bestemmingsplan.

Aansluiting op bestaande fysieke kenmerken en nieuwe identiteit

De Blauwe Stad plaatst de identiteit van de regio in een dynamisch perspectief. Het sluit sterk aan op de bestaande fysieke kenmerken van het gebied en geeft het gebied een nieuwe identiteit.

Wat de *aansluiting op de fysieke kenmerken* betreft: bij de aanleg van het meer, een beeldbepalend onderdeel van de Blauwe Stad, wordt terdege rekening gehouden met de bodemgesteldheid en het lokale reliëf. Zo hanteren Haasken en Timmer voor het idee van het Oldambtmeer min of meer de hoogtekaart van het gebied met het 'oude land', het destijds ingepolderde 'nieuwe land' en het eiland van Winschoten. Het 'oude land' was een hoogveengebied: het Meerland, ingeklemd tussen hoge stuwwallen. Daarbuiten ontstond door

inpoldering en buitendijkse aanslibbing het steeds hogere nieuwe land. Zo heeft het reliëf in dit landschap zich in de loop der eeuwen omgekeerd: wat ooit een Schiereiland aan de Dollard was, is nu het laagste deel van het Oldambt. Van die omkering wordt nu gebruik gemaakt bij de realisering van het project: het oude Meerland wordt het centrale meer van de Blauwe Stad (Metz 1998). Het uitgangspunt om, vanwege de financiële haalbaarheid, te werken met een gesloten grondbalans, versterkte de tendens om zoveel mogelijk in te spelen op de bodemomstandigheden.

Over de *nieuwe identiteit* merken we het volgende op. De stedelijke ring, eveneens een beeldbepalend onderdeel, bestaat uit de dorpen Winschoten, Beerta, Finsterwolde, Oostwold, Midwolda en Scheemda. Zij is het resultaat van de nederzettingen die op het Schiereiland van Winschoten zijn ontstaan. De stedelijke ring sluit dus sterk aan bij het bestaande bebouwingspatroon in het gebied. De nieuwe woongebieden sluiten bovendien aan op de bestaande bebouwing van Beerta, Finsterwolde en Winschoten. De woongebieden geven de dorpen op deze manier een 'adres aan het water' (Reiderland, Scheemda & Winschoten 2000b). Daarnaast is het plan *In de ban van de ring* er onder andere op gericht de bestaande dorpen functioneel, stedenbouwkundig en visueel zoveel mogelijk te verbinden met de oevers van het meer. De identiteit van het gebied wordt nu nog sterk bepaald door de landbouw, maar na de realisering van de Blauwe Stad zal de identiteit sterk bepaald worden door het nieuwe en beeldbepalende woon-, werk- en recreatiegebied.

Sterke binding met het gebied

Verder is De Blauwe Stad gebiedsgericht in de zin dat de sleutelpartijen uit het Oldambt afkomstig zijn of er een sterke binding mee hebben.

Haasken en Timmer, die beiden in het gebied wonen, houden van het landschap, maar zien het steeds meer afbrokkelen. Bovendien zijn zij begaan met de zwakker wordende positie van

de landbouw en het negatieve imago van het gebied. Het doorbreken van de negatieve spiraal vormt een inspiratiebron voor het idee van het Oldambtmeer. De gedeputeerde Beukema, een belangrijke politieke en bestuurlijke kracht achter de Blauwe Stad, komt ook uit het Oldambt. Hij benadrukt zijn binding met het gebied door tijdens de persconferentie in het dialect uit te spreken dat het project doorgaat. De bouwbedrijven die aan het consortium deelnemen, hebben eveneens via regionale bedrijven een binding met het gebied. Zij zijn daarvoor in staat de marktrisico's en realiteitswaarde beter in te schatten. Bovendien zijn zij bereid die kennis al in een vroeg stadium in te brengen en investeringsrisico's te dragen. Timmer legt in een interview uit dat het voor de acceptatie van het idee van het Oldambtmeer door de boeren en de bewoners belangrijk is dat het idee uit het gebied zelf komt en niet door het Rijk is opgelegd: dat zou veel meer weerstand oproepen.

Kortom, de Blauwe Stad sluit aan op bestaande kenmerken van het gebied en geeft het gebied tegelijk ook een nieuwe identiteit. Bij de aanleg van het meer, een beeldbepalend element van de nieuwe identiteit, wordt rekening gehouden met de bodemgesteldheid en het lokale reliëf. Enkele sleutelpartijen zijn uit het Oldambt afkomstig of hebben er een sterke binding mee.

Open en verenigend planconcept

Open planconcept

De 'Blauwe Stad' is een open planconcept, dat eerst op het regionale niveau is gedefinieerd en daarna in het rijksbeleid is opgenomen. Het oorspronkelijke idee van het Oldambtmeer komt immers van Haasken en Timmer, beiden inwoners van het Oldambt. De streekraad pakt het idee op en presenteert het aan een groep Haagse topambtenaren en verschillende kamerfracties. De presentatie en het lobbywerk van gedeputeerde Beukema dragen ertoe bij dat het Oldambt in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (1990) wordt aangewezen als een van de gebieden waar een regionaal leefbaarheidproject moeten worden opgestart.

Daarnaast krijgt de 'Blauwe Stad' een prominente plaats in het advies *Naar een nieuw elan* (1995) van de Interdepartementale Werkgroep Leefbaarheid.

Het open karakter blijkt ook uit het feit dat de 'Blauwe Stad' een levend concept is, dat eerst in hoofdlijnen wordt gedefinieerd en daarna wordt uitgewerkt. Doordat Haasken en Timmer hun idee bespreken met wethouders, boeren, projectontwikkelaars en anderen, wordt het steeds verrijkt. Zij houden het idee globaal om de gesprekken op de hoofdlijnen concentreren en te voorkomen dat zij in details verzanden. In de verdere ideeënvorming en de opeenvolgende ontwerpen wordt het idee aangepast en uitgewerkt. Zo bevat het eindrapport van de Stichting Blauwe Stad een planontwerp, waarmee een gesloten grondbalans kan worden bereikt, en enkele voorwaarden die met de bouwers zijn afgesproken. De locaties van het meer, de bebouwing en dergelijke worden schetsmatig weergegeven om grondspeculatie en NIMBY-gedrag tegen te gaan en ruimte te laten voor wensen uit de streek.

Ook het bestemmingsplan blijft globaal om zo snel mogelijk de planologische procedures te starten en met de grondverwerving te beginnen en om de bouwers de mogelijkheid te geven in te spelen op de meest actuele woningmarktverwachtingen. Tijdens de inspraak roept dit overigens veel vragen en irritaties op. De mensen willen weten waar de woningen komen, of zij nog wel kunnen doorboeren, enzovoort. Het daarop volgende inrichtingsvoorstel voor de herziening en uitwerking van het bestemmingsplan geeft de woongebieden concreter aan.

Het planconcept is tot slot open doordat het veel ruimte biedt aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. Op basis van onderzoek en reacties uit de streek wordt het concept verschillende keren aangepast. Zo is de 'Blauwe Stad' op zich al een aanpassing van het 'Oldambtmeer'. Het bevat immers een minder grootschalig meer en het meer wordt nu omgeven door een stedelijke ring. Het eindrapport van de stichting gaat op

grond van de gesloten grondbalans, die nodig is om de kosten te beperken, uit van twee meren met elk een eigen waterpeil. Het bestemmingsplan gaat vervolgens uit van een aaneengesloten meer met een geringere diepte. Uit een technisch onderzoek en een kostenanalyse blijkt vervolgens dat de contour van het meer moet worden verlegd om te voorkomen dat er te veel water weglekt en moet het aantal woninglocaties worden verminderd. Deze veranderingen getuigen van een grote flexibiliteit in de uitwerking van het concept, maar de keerzijde is dat dit tijdens de inspraak vragen en irritaties oproept. Sommige insprekers noemen deze manier van werken zelfs 'suggestief en manipulatief' (Reiderland, Scheemda & Winschoten 2001: 43).

Verenigend planconcept

De 'Blauwe Stad' is ook een verenigend concept. Het geeft immers een duidelijke richting waarin de functieverandering wordt gezocht. 1.400 ha landbouwgrond krijgt een nieuwe bestemming. In onderlinge samenhang worden compleet nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden gerealiseerd, inclusief een meer van 800 ha, 350 ha nieuwe natuur en 1.200 tot 1.800 nieuwe luxe woningen. Functie-integratie speelt hierbij een voorname rol: 'Niet de afzonderlijke onderdelen geven het plan kracht en uitstraling, maar het is juist de combinatie van water, natuur, bos, landschap, woningbouw en recreatie in samenhang met de bestaande plaatsen die het geheel meer doet zijn dan de som der delen' (Reiderland, Scheemda & Winschoten 2001: 19). De gemeenten verwachten dat de koppeling van functies op verschillende plekken tot een duidelijke meerwaarde leidt. Zo biedt het meer naast een verscheidenheid aan landschappen mogelijkheden tot waterrecreatie en waterberging. Het bestemmingsplan staat daarom binnen veel bestemmingen een groot aantal functies toe.

Functies van het planconcept

In het hoofdstuk *Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie* gaven we aan dat Zonneveld (1991) uiteenlopende functies aan planconcepten toeschrijft. De Blauwe Stad

vervult hoofdzakelijk een intentionele, communicatieve en handelingsgerichte functie.

De hoge ambities geven uitdrukking aan de *intentionele* functie. De realisering van de Blauwe Stad vergt immers een fysieke ingreep die in Nederland zelden voorkomt. Bovendien behelst deze ingreep een breuk met het verleden: in plaats van land op het water te winnen, wordt nu land aan het water prijsgegeven. Het doel – de leefbaarheid van het Oldambt een impuls geven – is eveneens ambitieus. Beukema merkt hierover op: 'Je moet hoe dan ook de negatieve spiraal die in de regio zichtbaar is, doorbreken. Dat kan alleen met een relatief grootschalige ingreep. Daarom hebben we ook gezegd: het wordt dit of niets' (Wachtmeester 2000: 45). De ambities worden overigens in de loop der tijd wel bijgesteld. Zo is vanwege de weerstand in de streek en de financiële onhaalbaarheid het oorspronkelijke idee van een meer van 3.000 ha teruggebracht tot een meer van 800 ha. Tegenvallende verwachtingen over de woningmarkt kunnen de ambities op termijn verder onder druk zetten; in plaats van 1.200 woningen in het bovenste woningmarktsegment worden dan mogelijk 1.800 woningen in een minder hoog segment (maar nog steeds aan de bovenkant van de woningmarkt) gebouwd.

De 'Blauwe Stad' heeft ook een sterke *communicatieve* functie. Het planconcept fungeert namelijk als een beeldmerk dat weinig uitleg vraagt, want er worden duidelijk herkenbare beelden gebruikt. Zo stellen Haasken en Timmer de oppervlakte van het Oldambtmeer gelijk aan de oppervlakte van de braakliggende landbouwgrond in het gebied. Dit roept het beeld op van ongebruikte en versnipperde gronden, die samengevoegd worden om een grootschalige waterpartij te maken die het landschap verfraait en waaraan de streek geld verdient. De perspectieftekening in het plan *Van idee naar werkelijkheid* fungeert jarenlang als icoon. Als zodanig draagt zij sterk bij aan een nieuwe beeldvorming over het gebied, namelijk dat het niet alleen maar een landbouwgebied is maar ook een aantrekkelijk woon-, werk- en recreatiegebied (Seng

2000: 207). Verder draagt het concept bij aan de imagoverandering van het gebied: het imago van achteruitgang en opstand maakt plaats voor het imago van zelfbewustzijn, het vermogen problemen zelf op te lossen en een voorbeeld te zijn voor andere gebieden in Nederland.

Tot slot vervult het planconcept een sterke *handelingsgerichte* functie. Weliswaar staan veel partijen er aanvankelijk sceptisch tegenover en verklaren vooral de boeren en communisten zich tegenstanders, maar vrijwel alle betrokkenen beseffen dat een grootschalige ingreep nodig is. Het regionale ontwikkelingsplan *Naar een leefbaar Oldambt* wordt dan ook inclusief de Blauwe Stad vrijwel unaniem vastgesteld in de gemeenteraden en in Provinciale Staten. De gedeputeerden Beukema en later Calon spelen hierbij een voorname rol. Zij maken tijdens het bestuurlijke overleg, de informatieavonden en de vele bilaterale gesprekken steeds weer duidelijk waarom het voor de regio en de betrokkenen zelf belangrijk is ermee door te gaan. Het concept bevordert ook de gemeentelijke samenwerking. Omdat de Blauwe Stad op het grondgebied van drie gemeenten komt te liggen, besluiten zij een intergemeentelijk bestemmingsplan te maken. De positieve ervaringen hiermee brengt de gemeenten ertoe ook samen te werken op andere beleidsterreinen, zoals de brandweer en de sociale dienst. Verder stimuleert het planconcept verschillende partijen, vooruitlopend op de realisering van de Blauwe Stad, initiatieven te nemen; het plan *In de ban van de ring* is hiervan een voorbeeld evenals de particuliere initiatieven, zoals aanleg van een golfbaan met eetcafé aan de rand van de toekomstige Blauwe Stad.

Tot slot vervult het concept 'Blauwe Stad' een cognitieve functie doordat het richting geeft aan een aantal onderzoeken die in het kader van het project worden uitgevoerd, zoals het woningmarktonderzoek, en het bodemkundige onderzoek voor het toekomstige meer en het onderzoek naar de mogelijke extra wateroverlast voor de omliggende landbouwbedrijven.

Resumerend, de Blauwe Stad is een open én verenigend planconcept. Het planconcept wordt eerst in hoofdlijnen gedefinieerd en daarna uitgewerkt. Aan de hand van opeenvolgende ontwerpen en besprekingen daarvan wordt het concept steeds aangepast en verrijkt. Het is een verenigend concept, doordat het een eenduidige richting aangeeft: landbouwgrond verandert in een hoogwaardig woon-, werk- en recreatiegebied.

Open planproces als innovatieproces

Een succesvol innovatieproces is gebaseerd op een geschikte procesarchitectuur. Bovendien spelen innovatiemanagement en kennismanagement een voorname rol. Tot slot moet er in het proces sprake zijn van een afwisseling tussen openheid en geslotenheid.

Procesarchitectuur

Het planproces heeft meer het karakter van een interactief proces dan van een innovatieproces. De procesarchitectuur komt op een incrementele manier tot stand. De projectgroep denkt steeds na over nieuwe situaties die ontstaan en stuurt afhankelijk van de situatie bij. Een voordeel is dat hierdoor *fine tuning* mogelijk is; een nadeel is dat het proces hierdoor soms een ad-hoc karakter heeft, wat bij de bevolking soms onbegrip en weerstand oproept. In de loop van het project worden er opeenvolgende ideeën gegenereerd en ontwerpen gemaakt. Dit gebeurt steeds door een ander ontwerp bureau (Seng 2000). Deze opeenvolgende ideeën en ontwerpen dienen als input voor een interactief proces: in de verschillende bijeenkomsten die worden georganiseerd krijgen de bestuurders, de private partijen en de bevolking de gelegenheid om er kennis van te nemen en er op te reageren. De reacties worden vervolgens weer meegenomen in een volgend idee of ontwerpen, dat door een ander bureau wordt uitgewerkt.

Innovatiemanagement.

Is er sprake van verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerpen? Er worden geen *verrassende ontmoetingen* georganiseerd, waarin betrokkenen

en buitenstaanders afkomstig uit het gebied of daarbuiten innovatieve voorstellen kunnen ontwikkelen. De meest innovatieve voorstellen komen van de ontwerp bureaus, die deze vervolgens aan de andere betrokkenen bilateraal en in openbare bijeenkomsten voorleggen; hierbij komt vooral de haalbaarheid van de voorstellen aan de orde.

Tot op zekere hoogte is er wel sprake van *gezamenlijk feitenonderzoek*. Zo werken provincie, gemeenten en bouwbedrijven nauw samen bij het doorrekenen van de kosten en baten van de Blauwe Stad op basis van het ontwerp van Hagenbeek & Yap. De bouwbedrijven brengen daarbij veel marktkennis in. Deze partijen zijn ook betrokken bij de opdrachtverstrekking en de begeleiding van de woningmarktverkenning en het consumentenonderzoek. Andere partijen spelen hierin geen rol. Er is meer sprake van gezamenlijk feitenonderzoek bij een hydrologisch onderzoek, dat in opdracht van de landinrichtingscommissie wordt uitgevoerd. Dit onderzoek biedt inzicht in de wateroverlast die de aanleg van het meer voor de omliggende landbouwbedrijven kan opleveren. De landbouw is weliswaar geen medeopdrachtgever, maar de opdracht wordt wel met de sector afgestemd. Als de onderzoeksresultaten tijdens een voorlichtingsbijeenkomst worden toegelicht, geven de boeren te kennen het onderzoek te globaal te vinden. Zij verwachten dat de wateroverlast daardoor onderschat wordt en dringen daarom aan op een nauwkeuriger onderzoek. De provincie zegt daarop toe in samenspraak met de landbouw een meetnet van peilbuizen te laten aanleggen, zodat er een duidelijk en voor alle betrokken partijen aanvaardbaar beeld van de waterhuishouding ontstaat.

Tot slot is er geen sprake van *gezamenlijk ontwerpen*, maar wel van iteratief ontwerpen. Zoals gezegd, worden de ideeën en ontwerpen steeds door ontwerp bureaus gemaakt en vervolgens in openbare en bilaterale bijeenkomsten besproken. De uitkomsten daarvan worden daarna weer in een volgend idee of ontwerp meegenomen.

Haasken en Timmer bijvoorbeeld gebruiken de uitkomsten van de bilaterale gesprekken die zij voeren om het idee van het Oldambtmeer steeds verder te verrijken. Zo levert een gesprek met enkele waterschapsmedewerkers nieuwe inzichten op over de problemen die de waterafvoer kan opleveren en over de mogelijke oplossingen. Als de provincie een aantal inspraakbijeenkomsten organiseert naar aanleiding van het ontwikkelingsplan voor de leefbaarheid van het Oldambt, dat het 'ontwikkelingsperspectief Blauwe Stad' bevat, dan maken vooral de boeren bezwaar tegen het onder water zetten van landbouwgrond. Op basis daarvan verdwijnt de grote versie van het meer van het toneel. En als Karelse Van der Meer de stedenbouwkundige en architectonische uitwerking bespreekt met uiteenlopende instanties, zoals het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer, dan stellen deze onder andere de kwaliteit van een woongebied en de relatie tot de nieuwe natuur aan de orde. Het ontwerp bureau neemt dit vervolgens mee in de alternatieve uitwerking, die de basis vormt voor de uitwerking en de gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan.

Kennismanagement

Er is geen sprake van kennismanagement en evenmin van een vooraf bedachte communicatiestrategie. Het project bureau legt zich, in de vooronderstelling dat veel weerstand voortkomt uit onbegrip, toe op het uitleggen van het plan en op het kweken van begrip.

Met het oog daarop ontwikkelt het bureau een website en brengt het nieuwsbrieven uit. Daarnaast organiseert het de informatie- en inspraakavonden. De belangstelling is soms overweldigend. Voordat de plannen in de publiciteit komen, zorgt het project bureau er via de bilaterale gesprekken met het waterschap, de NLTO, het Groninger Landschap en andere organisaties voor dat de plannen goed zijn afgestemd en afgedekt. Tijdens deze gesprekken worden ook bezwaren besproken en ideeën uitgewisseld. Het bureau past vernieuwende, laagdrempelige communicatievormen toe:

medewerkers gaan met de burgemeester in een speciaal ingerichte vrachtwagen op een dorpsplein staan en organiseren een scholierenparlement. Om het plan overtuigend uit te leggen, wordt veel beeldmateriaal gebruikt. Dit wordt overigens niet altijd gewaardeerd. Sommige sprekers noemen de sfeerbeelden 'suggestief en manipulatief'. Het multifunctionele centrum dient niet alleen voor informatieverstrekking en de organisatie van exposities en excursies, maar fungeert door zijn locatie en zijn opvallende vormgeving ook als een reclamebord, dat vanaf de A7 goed zichtbaar is.

Afwisseling openheid en geslotenheid

Tijdens het planproces wisselen openheid en geslotenheid elkaar inderdaad af. Hierbij dient de geslotenheid vaak om de openheid op een later moment te ondersteunen. Daarvan getuigen bijvoorbeeld de bilaterale gesprekken die Haasken en Timmer voeren voordat zij het idee van het Oldambtmeer in de publiciteit brengen. Op deze manier slagen zij er niet alleen in het idee met kennis en inzichten van anderen te verrijken, maar ook bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak te creëren. De keuze van de gesprekspartners is eveneens belangrijk: het betreft in alle gevallen mensen met een open houding. Zo spreken de beide initiatiefnemers wel met boeren die zichzelf als ondernemer beschouwen, maar niet met boeren die 'alleen maar op dezelfde manier willen blijven doorboeren'. Er is soms ook sprake van selectieve openheid, getuige de grote aantallen huiskamergesprekken die gedeputeerde Beukema en grondaankoper Knijpstra voeren met de boeren om hun weerstand tegen het plan en hun weigering grond te verkopen te overwinnen.

Verder bevordert een bepaalde mate van geslotenheid van de ontwerpen zelf de openheid van de discussies en de uitvoerbaarheid van het project. Zo bevorderen de globale ontwerpen die lange tijd worden gemaakt, waarin geen exacte locaties van het meer, de woningen en de nieuwe natuur zijn weergegeven, dat de discussies zich op de hoofdlijnen van het project concentreren en dat zij niet meteen in detail-

kwesties verzanden. Bovendien beperkt deze vorm van geslotenheid grondspeculatie en NIMBY-gedrag.

Samenvattend, het planproces heeft maar enkele kenmerken van een innovatieproces. De proces-architectuur komt op een incrementele manier tot stand. De doorrekening van de kosten en baten en het onderzoek naar mogelijke wateroverlast gebeuren enigszins via gezamenlijk feitenonderzoek. Er is eerder sprake van iteratief dan van gezamenlijk ontwerpen.

Uitvoeringsgerichtheid

Bij de uitvoering gaat het met name om tijdige aandacht voor de financiering, alsmede om een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma.

Aandacht voor financiering

De betrokkenen besteden al in een vroeg stadium aandacht aan de financiële haalbaarheid, waardoor het planconcept verschillende keren wordt aangepast. Bij het oorspronkelijke idee gaan Haasken en Timmer ervan uit dat de grondaankoop betaald kan worden uit het Europese landbouwbeleid. Het Oldambt zou een proefgebied moeten worden, waarin landbouwgronden collectief en permanent worden braakgelegd en waarbij de bestemming verandert in natuur. Ondanks actief lobbyen door de provincie en het ministerie van LNV stemt de EU hier uiteindelijk niet mee in. De overheden en de bouwbedrijven schatten de financiële haalbaarheid van het ontwerp van Hagenbeek & Yap in. Zij rekenen de kosten gedetailleerd door; voor de baten gaan zij na welke positie de Blauwe Stad op de woningmarkt kan innemen.

De doorrekening van verschillende varianten van het meer maakt duidelijk dat werken met een gesloten grondbalans noodzakelijk is. Hiertoe wordt de waterdiepte verlaagd en worden de wateroppervlakten aangepast. De ontwerpvisie van B+B wordt eveneens aan een kosten-batenanalyse onderworpen. Hierdoor worden niet alleen enkele financiële onzeker-

heden en risico's weggenomen, maar ontstaat in de ontwerpvisie onder andere ook meer variatie in de woningclusters.

Effectieve uitvoeringsorganisaties

Er worden opeenvolgende uitvoeringsorganisaties opgericht. Elk krijgt een aantal duidelijke taken die binnen enkele jaren moeten worden uitgevoerd. Dit bevordert een flexibele en doelmatige manier van werken.

Zo wordt om te beginnen de Stichting De Blauwe Stad in het leven geroepen om de haalbaarheid te onderzoeken én te organiseren; de provincie en de gemeenten willen hierover zekerheid voordat zij de planprocedures starten. De stichting laat de marktverkenning uitvoeren en onderzoekt de financiële haalbaarheid, samen met de bouwbedrijven die het consortium De Blauwe Stad vormen. Op basis van het rapport *Van idee naar werkelijkheid*, dat de stichting uitbrengt, geven de provincie en de gemeenten vervolgens het groene licht aan de uitvoering.

De Stuurgroep Blauwe Stad voert de bestuurlijke regie over het planvormings- en uitvoeringstraject. Omdat de gemeenten bang zijn voor een te zelfstandige rol van de stuurgroep, kiezen zij voor een samenwerkingsvorm waarbij de bevoegdheden gecoördineerd worden uitgeoefend en dus niet worden overgedragen. Een projectbureau is verantwoordelijk voor de voortgang, de communicatie, de budgetbewaking, enzovoort. Om zelfstandig en slagvaardig te opereren, wordt het bureau buiten het ambtelijke overleg gehouden.

Voor de feitelijke uitvoering worden twee bv's opgericht: De Blauwe Stad bv, waarin de provincie en de gemeenten zijn vertegenwoordigd, en de Ontwikkelingsmaatschappij De Blauwe Stad bv, waarin het consortium zitting neemt. De publieke en private partijen tekenen een convenant, waarin zij afspraken maken over de uitvoering van concrete werkzaamheden, zoals bestekken maken en aanbesteden. Omdat de publieke en private taken bij de uitvoering sterk verweven zijn, stappen zij over op één

uitvoeringsorganisatie, die door één directeur wordt geleid. Op deze manier ontstaat een vergaande vorm van publiekprivate samenwerking.

Uitvoeringsprogramma

Belangrijke onderdelen van het uitvoeringsprogramma zijn de grondverwerving en de financiering. De *grondverwerving* wordt georganiseerd door de Dienst Landelijk Gebied Groningen, onder toezicht van de Stuurgroep. Hierdoor lopen de gemeenten die een artikel-12-status hebben geen financiële risico's. Voor de grondverwerving voor woningbouw, infrastructuur en water kan worden onteigend; de grond voor de nieuwe natuur moet op vrijwillige basis worden verworven. Om te voorkomen dat er situaties ontstaan waarin grote delen van een bedrijf worden onteigend en een deel van de ecologische hoofdstructuur vrijwillig moet worden aangeboden, is in overleg met de landbouw afgesproken het hele complex te verwerven. De totale grondverwerving loopt via de landinrichting. Opvallend is dat de grondverwerving nauwelijks problemen oplevert, hoewel de boeren zich er aanvankelijk sterk tegen verzetten. Dit is te danken aan de vele bilaterale gesprekken van gedeputeerde Beukema en grondaankoper Knijpstra, afkomstig uit de landbouwwereld, met de boeren. Bovendien ontvangen de boeren een prijs die hoger ligt dan die voor landbouwgrond. Verder zijn de gronden van de grootste tegenstanders het eerst gekocht. Om grondspeculatie en daardoor hogere kosten te voorkomen, passen de gemeenten gelijktijdig het voorkeursrecht toe.

Er wordt veel creativiteit en energie gestoken in de *financiering*, met name in het vinden van geschikte financieringsbronnen en -constructies. Beukema voert veel gesprekken met het Rijk en met DG Landbouw en DG Regionaal beleid van de EU. Omgekeerd worden er hoge ambtenaren en politici uit Den Haag en Brussel naar het Oldambt uitgenodigd om zich via excursies op de hoogte te stellen. Het lobbyen blijkt effectief.

Zo bevordert de overhandiging van de ideeën aan minister van Financiën Kok in het culturele

centrum De Klinker te Winschoten dat de latere minister-president Kok de ministeries van VROM en LNV aanspoort 16 miljoen euro op hun begrotingen te reserveren voor de Blauwe Stad. Daarnaast leidt een bezoek van de CDA-fractie tot Kamervragen aan minister Van Aartsen van LNV, die daarna ruim 1 miljoen euro extra vrijmaakt op zijn begroting (Groninger Dagblad, 04-10-1997). Ook bij de EU wordt succes geboekt. Het oorspronkelijke voorstel om de braakliggende landbouwgronden in het Oldambt te clusteren en als natuur te bestemmen, botst weliswaar met de bestaande regelgeving, maar pogingen een bijdrage te krijgen uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling, zijn wel succesvol. Deze bijdragen dienen aan de infrastructuur te worden besteed (Reiderland, Scheemda & Winschoten 1998).

De provincie speelt zelf ook een voorname rol bij de financiering. Belangrijk is dat zij besluit de kosten van de grondaankoop en de planvorming (projectbureau, stedenbouwkundige ontwerpen, communicatie, enzovoort) voor te financieren. De provincie leent het benodigde geld hiervoor op de kapitaalmarkt. Zij kan dit tegen een lagere rente doen dan de bouwbedrijven. Omdat de kosten van de voorfinanciering verhaald worden op de exploitatie, kost dit de provincie uiteindelijk geen geld. De voorfinanciering blijkt van cruciaal belang, omdat de provincie hierdoor al grond kan aankopen op het moment dat zij met de bouwbedrijven een intentieverklaring tekent om tot een samenwerkingcontract te komen. De afspraak dat de grondaankoop via de exploitatie wordt betaald, is dan nog niet juridisch bindend, maar geeft de bouwbedrijven wel voldoende vertrouwen in de daadwerkelijke realisering van de Blauwe Stad.

Opvallend is tevens dat er ook gebruik wordt gemaakt van de projectenveloppe. De provincie, de gemeenten en het consortium spreken af dat de bouwbedrijven meebetalen aan de aanleg van het meer en de infrastructuur en de ontwikkeling van natuur. In ruil daarvoor mogen zij de grond kopen, waarop – in overeenstemming met het bestemmingsplan – de nieuwe luxe

woningen kunnen worden gebouwd (Provincie Groningen 1998). Omdat de bouwbedrijven zich garant stellen voor de afname van het totale aantal kavels tegen prijzen die leiden tot een grondexploitatiesaldo van nul, dragen zij de risico's die verbonden zijn met de bouw en verkoop van de woningen. Door die afspraak blijven de gemeenten bij eventuele tegenvallers permanent buiten schot. Het huidige beleid staat toe dat er niet openbaar wordt aanbesteed, omdat bouwbedrijven die als projectontwikkelaars optreden niet onderworpen zijn aan de mededingingsreglementen. De vraag is overigens of dit beleid na de parlementaire enquête naar de bouwfraude gehandhaafd blijft.

De betrokken partijen proberen ook de ontwikkeling van 100 ha extra natuur in een project-enveloppe onder te brengen. In deze natuur worden dan 80 luxe woningen gebouwd. De vrom-inspectie maakt hier ernstig bezwaar tegen, omdat zij vasthoudt aan een strikte scheiding tussen woningbouw en natuurontwikkeling. Voor de provincie is dit reden om op dit punt haar goedkeuring aan het bestemmingsplan te onthouden.

Verder is de gemeenschappelijke regeling van de drie gemeenten interessant. Als er op de begroting van de Blauwe Stad een tekort ontstaat, dringt de provincie er bij de gemeenten op aan ook een bijdrage te leveren. De gemeenten verzetten zich hier heftig tegen, omdat het ingaat tegen eerdere afspraken met de provincie en zij vrezen de bijdragen niet te kunnen opbrengen. Een verhoging van de onroerendzaakbelasting is voor hen onbespreekbaar. Een werkgroep die een oplossing moet vinden voor deze patstelling, stelt de gemeenschappelijke regeling voor. Deze bestaat uit een fonds waarin de gemeenten geld storten. Zij krijgen het geld weer terug via de extra inkomsten uit de onroerendzaakbelasting en de gemeentefondsen, die ontstaan als de nieuwe woningen zijn gebouwd. Uit het fonds worden dan de stortingen plus de rente aan de gemeenten terugbetaald evenals de kosten van beheer en onderhoud (Groninger Dagblad 22-12-1999).

Kwaliteitsbewaking

Een onderdeel van het uitvoeringsprogramma dat bijzondere aandacht vraagt, is de kwaliteitsbewaking. Het risico bestaat immers dat de grote flexibiliteit van het planconcept in de uitwerking leidt tot kwaliteitsvermindering. Hierin spelen de provincie en de vrom-inspectie een voorname rol. De provincie wijst vanaf het begin in het overleg met de andere partijen steeds op de noodzaak van een hoge kwaliteit. Zij hecht zeer aan woningen voor het hoogste marktsegment. Het convenant tussen de publieke en private partijen biedt de bouwbedrijven weliswaar de mogelijkheid, als de maatschappelijke ontwikkelingen daar aanleiding toegeven, woningen in een iets minder hoog marktsegment te bouwen, maar de provincie wil dit graag voorkomen. De uitwerking van het bestemmingsplan maakt eveneens duidelijk dat kwaliteitsbewaking belangrijk is. Zo scheppen de gemeenten onder invloed van de lokale communistische partijen en de bewoners de mogelijkheid voor gestapelde bouw en rijtjeshuizen. De vrom-inspectie geeft echter tijdens een hoorzitting te kennen dat dit geen recht doet aan de uitgangspunten van de Blauwe Stad en dreigt zelfs het ministerie te adviseren de subsidie in te trekken (Reiderland, Scheemda & Winschoten 2000a).

Kortom, er wordt veel en al vroeg werk gemaakt van de uitvoering. De betrokkenen besteden bij de ideevorming al aandacht aan de financiële haalbaarheid. De opeenvolgende uitvoeringsorganisaties met hun afgebakende taken bevorderen de doelmatigheid en flexibiliteit. Door de vroegtijdige en gelijktijdige vestiging van het voorspreekrecht en de vele bilaterale gesprekken levert de grondverwerving geen problemen op. En er wordt veel energie en creativiteit gestoken in de financiering.

Invloed van succesfactoren

Wat is de invloed van de succesfactoren in dit onderzochte geval? De persoonlijke vaardigheden van betrokkenen, de intensiteit van de conflicten en de maatschappelijke ontwikkelingen blijken de voornaamste rol te spelen.

Persoonlijke vaardigheden van betrokkenen

Het succes van de Blauwe Stad wordt allereerst beïnvloed door personen met bijzondere vaardigheden. Zo combineren Timmer en Haasken verbeeldingskracht met realisme. Het idee van het Oldambtmeer getuigt van grote creativiteit. Tegelijkertijd besteden zij veel aandacht aan de economische, bestuurlijke en maatschappelijke haalbaarheid. Verder beschikken zij over het communicatievermogen om het idee bespreekbaar te maken en zondig aan te passen. Beukema en Calon tonen inspirerend leiderschap. Zij richten zich sterk op de ontwikkeling en realisering van de Blauwe Stad. Daarvoor nemen zij vaak het initiatief ten opzichte van gemeenten en andere partijen en mobiliseren zij veel draagvlak. Hiertoe investeren zij veel energie in bestuurlijk en maatschappelijk overleg, in informatieavonden en in bilaterale gesprekken, vooral met de tegenstanders. Zij spreken daarbij niet alleen overtuigend, maar luisteren ook goed naar bezwaren en nemen deze mee in de verdere planvorming. Naar het Rijk en de EU treden zij op als effectieve lobbyisten. Projectleider Kleine draagt door zijn gedrevenheid bij aan de voortgang van het project en zorgt door zijn langdurige betrokkenheid voor de continuïteit in het project. Grondaankoper Knijpstra is een gerespecteerde onderhandelaar en is bovendien in staat de wereld van de boeren te verenigen met die van de bestuurders. Door respect en geduld te tonen en door een goede uitkoopregeling aan te bieden, bouwt hij vertrouwen op. Overigens komen de vaardigheden vaak niet in het individuele, maar juist in het gezamenlijke optreden tot hun recht. Door de positieve chemie die ontstaat, versterken zij elkaar.

Intensiteit van de conflicten

Tijdens het planproces ontstaan grote conflicten. De bekendmaking van het omvattende en ingrijpende idee van het Oldambtmeer maakt meteen veel emoties los. Veel mensen kunnen zich niet vinden in het voorstel de grond die door hun voorouders op het water is veroverd, onder water te zetten. Tijdens informatieavonden en bilaterale gesprekken wordt het idee uitgelegd

en krijgen de tegenstanders gelegenheid hun bezwaren te uiten.

Aanvankelijk is er ook veel scepsis. De meeste mensen moeten nog zien dat het idee wordt uitgevoerd. Maar als Beukema enkele jaren later zegt 't gaat deur', lopen de emoties opnieuw op. Veel bewoners vinden het een probleem dat er jarenlang voor hen geen woningen zijn gebouwd en dat er nu voor de rijken gebouwd gaat worden. De lokale communisten laten tijdens de informatieavonden duidelijk van zich horen en voeren tot op de dag van vandaag tal van protestacties. Beukema komt aan dit bezwaar tegemoet door in het project ook minder dure woningen op te nemen. De meeste weerstand zit bij de boeren. Op Beukema's woorden reageren zij met 'Niks gaat deur, als er iemand op ons land komt dan schoppen we hem eraf!' Beukema voert vervolgens veel huiskamergesprekken.

Daarnaast wordt er een landbouwoverleg opgericht, waarin de voortgang van het project en de bezwaren van de boeren aan de orde komen. Via het landinrichtingsproject worden de mogelijke overlast voor de omliggende landbouwbedrijven bestreden. Verder speelt de strategie om de grootste tegenstanders als eersten uit te kopen een grote rol.

Regionale vertegenwoordiging is beperkt
Bestuurlijk wordt er weliswaar invulling gegeven aan het gebiedsniveau, maar dit geldt meer voor het leefbaarheidsproject Oldambt, waarvan de Blauwe Stad deel uitmaakt, dan voor de Blauwe Stad zelf. Voor het leefbaarheidsproject is er naast een projectgroep en een stuurgroep, waarin gemeenten, provincie en Rijk vertegenwoordigd zijn, een klankbordgroep bestaande uit natuur- en milieuorganisaties, organisaties voor recreatie en toerisme, de Kamer van Koophandel en dergelijke. Bij de opeenvolgende uitvoeringsorganisaties voor de Blauwe Stad ontbreekt een dergelijke klankbordgroep. Wel is er een platform voor overleg met de landbouw. Binnen de landbouw bestaat immers de grootste weerstand tegen de Blauwe Stad,

terwijl juist de medewerking van de boeren nodig is om de grond zonder al te veel onteigeningsprocedures te verwerven. De andere maatschappelijke organisaties worden hoofdzakelijk via de informatieavonden en bilaterale gesprekken bij het project betrokken. Zij krijgen hierdoor het gevoel dat ze in een onderhandelingspositie worden gedrukt en onvoldoende mogelijkheden krijgen hun ideeën in te brengen: 'Wij worden nog te veel als lastpost beschouwd in plaats van als een club die een belangrijke rol kan spelen in het gezamenlijk ontwikkelen van een plan.'

Maatschappelijke ontwikkelingen

Ten slotte wordt het project beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen in de bredere omgeving. Doordat er boeren vanuit andere delen van Nederland naar Oost-Groningen trekken, stijgen de prijzen van de landbouwgronden in de loop van het project, met als gevolg dat de kosten van de Blauwe Stad met 4,5 miljoen euro oplopen (op een totaal van ruim 90 miljoen euro, dus 5%). De laatste jaren echter neemt de druk op de grondprijzen weer af. Omdat het minder goed gaat met de landbouw, zijn de boeren eerder bereid hun grond te verkopen. Dit maakt de aankoop van de grond gemakkelijker. De klimaatverandering en de extra waterberging die daardoor in Nederland noodzakelijk wordt, beïnvloeden het project eveneens. In reactie op het waterbeleid van het Rijk besluiten de provincie en het waterschap dat het meer van de Blauwe Stad de functie van waterberging krijgt. De dijken en kaden worden extra versterkt om een tijdelijk hogere waterstand en meer waterdruk op te kunnen vangen, er worden voorzieningen getroffen om extra kwel tegen te gaan en er wordt een in- en uitlaatwerk aangelegd. De extra kosten hiervan komen voor rekening van provincie en waterschap. Verder speelt een rol dat het Rijk in een periode van economische hoogconjunctuur 15 miljoen euro aan het project bijdraagt. Bij de huidige economische recessie en de strenge bezuinigingen die daarmee gepaard gaan, is het niet waarschijnlijk dat er een vergelijkbaar bedrag ter beschikking komt.

Concluderend, enkele succesfactoren spelen een voorname rol. De combinatie van creatieve ontwerpers en bestuurders met inspirerend leiderschap zorgt niet alleen voor de ontwikkeling van het innovatieve idee van de Blauwe Stad, maar ook voor de daadwerkelijke uitvoering ervan. Conflicten worden onder andere hanteerbaar gemaakt door informatieavonden, veel bilaterale gesprekken en het als eerste uitkopen van de grootste tegenstanders. Prijsstijgingen van de landbouwgrond zorgen voor hogere kosten. De klimaatverandering maakt extra capaciteit voor waterberging en daarmee aanpassing van de dijken en kades noodzakelijk.

Lessen voor ontwikkelingsplanologie

De Blauwe Stad levert een aantal interessante lessen op voor ontwikkelingsplanologie die is gericht op systeeminnovaties. Als afsluiting van dit hoofdstuk zetten we de voornaamste lessen op een rij. Voordat we dit doen, geven we aan in hoeverre er sprake is van een systeeminnovatie en van ontwikkelingsplanologie.

Blauwe Stad als systeeminnovatie

De realisering van de Blauwe Stad behelst in verschillende opzichten een systeeminnovatie. Er is sprake een geografische vernieuwing. 1.400 ha landbouwgrond wordt omgevormd tot een grootschalig meer van 800 ha, hoogwaardige woongebieden met 1.200-1.800 luxe woningen en 350 ha nieuwe natuur. De functie-integratie komt tot uitdrukking in het samenhangende en hoogwaardige woon-, werk- en recreatiemilieu voor welgestelde vijftigplussers uit de streek en vooral daarbuiten en in de nieuwe voorzieningen in de omliggende dorpen. Verder is er sprake van een cultuurverandering: een gebied dat gekenmerkt werd door achteruitgang en opstand verandert in een gebied dat zelf zijn problemen oplost en een voorbeeld wordt voor andere gebieden in Nederland en daarbuiten.

Blauwe Stad als ontwikkelingsplanologie

De Blauwe Stad heeft ook veel kenmerken van ontwikkelingsplanologie. Het project is toe-

komstgericht doordat het inspeelt op de dynamiek die zich op kortere of langere termijn kan voordoen. De dynamiek wordt ook gestimuleerd. En er is veel aandacht voor duurzaamheid. Daarnaast sluit de Blauwe Stad aan op bestaande kenmerken van het gebied en geeft het er tegelijk een nieuwe identiteit aan. Enkele sleutelpartijen zijn uit het Oldambt afkomstig of hebben er een sterke binding mee. Verder is er sprake van een open en verenigend planconcept. Het wordt eerst in hoofdlijnen gedefinieerd en daarna uitgewerkt en het geeft een eenduidige richting aan waarin de systeeminnovatie wordt gezocht. Voorts wordt er veel en vroeg werk gemaakt van de uitvoering. De grondverwerving wordt voortvarend aangepakt en er wordt veel energie en creativiteit gestoken in de financiering. Het planproces is in beperkte zin een innovatieproces. Zo is er eerder sprake van iteratief dan van gezamenlijk ontwerpen.

Speel in op de toekomstige maatschappelijke dynamiek en stimuleer deze

Voor een systeeminnovatie is het belangrijk de nodige flexibiliteit in te bouwen, zodat zoveel mogelijk rekening kan worden gehouden met de veranderende maatschappelijke omstandigheden die zich op termijn kunnen voordoen. Door het planconcept zo lang mogelijk globaal te houden, laat men de mogelijkheid open continu in te spelen op de meest actuele verwachtingen over de woningmarkt. Daarnaast is het belangrijk om flexibele afspraken te maken. Zo wordt afgesproken dat de bouwbedrijven meer woningen mogen bouwen in een lager marktsegment als de verkoop tegenvalt. Voor het succes van de innovatie is het ook belangrijk vroegtijdig in te spelen op het ruimtegebruik na de realisering ervan en daar voorzieningen voor te treffen. Op deze manier wordt de maatschappelijke dynamiek gestimuleerd. Het plan *In de ban van de ring* en enkele particuliere initiatieven zijn hier voorbeelden van.

Plaats het gebied in een dynamisch perspectief

Om goed in te spelen op de maatschappelijke dynamiek is het relevant de identiteit van het gebied in een dynamisch perspectief te plaatsen.

Het gaat immers niet alleen om het behoud van de identiteit, maar ook om de vernieuwing ervan. De Blauwe Stad is hier een schoolvoorbeeld van. De aanleg van het grootschalige meer past in de fysieke veranderingen die zich in de loop van enkele honderden jaren in het gebied hebben voltrokken. Omdat het dynamische perspectief voor de meeste betrokkenen geen gemeengoed is, dient het goed gecommuniceerd te worden. Duidelijk herkenbare beelden, die weinig uitleg vergen spelen hierbij een voorname rol.

Ontwerp een planconcept dat open én verenigend is

De Blauwe Stad laat zien dat het belangrijk is dat een planconcept verenigend is. Door het inspirerende concept worden nieuwe functies met elkaar verbonden. Hierdoor krijgt het gebied zijn nieuwe identiteit: landbouwgrond verandert in een hoogwaardig woon-, werk- en recreatiegebied. Het is eveneens belangrijk om het concept eerst in hoofdlijnen te definiëren en pas later verder in te vullen en uit te werken. Door het planconcept doelbewust steeds zo globaal mogelijk te houden bevorderen de provincie en de gemeenten dat de communicatie zich op de hoofdzaken concentreert. Tegelijkertijd weten zij speculatie door grondeigenaren of NIMBY-gedrag door bewoners hierdoor te beperken. Een vereiste is wel dat de streek steeds goed van de stand van zaken op de hoogte wordt gehouden.

Wissel in het planproces openheid en geslotenheid af

In het planproces dienen momenten van geslotenheid de momenten van openheid te ondersteunen en omgekeerd. Dit komt goed tot uiting in de ontwikkeling van de ideeën en ontwerpen voor de Blauwe Stad: dit gebeurt steeds door een stedenbouwkundig bureau of een architectenbureau. Soms worden er alternatieve ideeën en ontwerpen gemaakt. Het bureau maakt de creatieve sprong. Vervolgens wordt het idee of ontwerp uitgebreid met de streek gecommuniceerd, zowel openbaar als bilateraal. Door de kritieken en wensen van betrokkenen in het

volgende idee of ontwerp te verwerken, slagen de ontwerpers erin verbeeldingskracht en realisme te combineren. Bovendien kan de streek de ontwikkelingsgang van de ideeën en ontwerpen zo op de voet volgen.

Pak de uitvoering projectmatig aan en zoek nieuwe financiering

Belangrijk is de uitvoering projectmatig aan te pakken. De opeenvolging van uitvoeringsorganisaties die elk in een beperkt aantal jaren een beperkt aantal duidelijk omschreven taken moeten volbrengen, komt de slagvaardigheid ten goede. Belangrijk is wel de uitvoeringsorganisaties regionaal te oriënteren. Dit betekent dat er – naast een projectgroep en een stuurgroep – een klankbordgroep moet zijn waarin maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden een adviserende stem hebben. Zij worden hierdoor niet alleen in de gelegenheid gesteld de loop van zaken te volgen, maar ook hun eigen ideeën in te brengen en de innovatie naar de eigen achterban en anderen uit te dragen.

De financiering van een systeeminnovatie vergt nieuwe financieringsbronnen en -constructies. Ook in dit opzicht kunnen we leren van De Blauwe Stad. De provincie en de opeenvolgende projectbureaus steken hier veel energie en creativiteit in. Er wordt actief gelobbyd in Den Haag en Brussel, waarbij ambtenaren en politici ook uitgenodigd worden om naar de streek te komen. De voorfinanciering van de grondaan-koop en de planvorming door de provincie helpt de bouwbedrijven mede over de drempel. Ook de projectenveloppe, waarin de aanleg van het meer, de natuur en de infrastructuur voor een deel uit de woningbouw wordt betaald, is onontbeerlijk voor de financiële haalbaarheid van het project. De gemeenschappelijke regeling van de gemeenten maakt het mogelijk dat zij investeren zonder de belastingen te verhogen.

Laat personen met bijzondere vaardigheden een sleutelrol spelen

Personen met bijzondere vaardigheden zijn cruciaal voor het ontwerpen en uitvoeren van een systeeminnovatie. Vooral de combinatie van een creatieve ontwerper en een ondernemende bestuurder is van groot belang. De samenwerking tussen architect Timmer en gedeputeerde Beukema is hiervan een voorbeeld. De eerste ontwikkelt samen met Haasken het creatieve idee. De laatste mobiliseert het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak voor de realisering ervan. De gedeputeerde verricht daarnaast het nodige lobbywerk om het project te financieren. Beiden beschikken over de strategische en communicatieve vaardigheden die passen bij informeel leiderschap.

Verder is de regionale binding van een aantal sleutelpersonen en -organisaties relevant. Zowel Timmer als Beukema trekt zich het lot van het Oldambt sterk aan en zij willen de neerwaartse spiraal doorbreken. Bouwbedrijven uit de regio blijken bereid grotere investeringsrisico's te nemen.

Accepteer conflicten en probeer deze hanteerbaar te maken

Omdat een systeeminnovatie gepaard gaat met een grootschalige functieverandering, zijn er grote belangen in het geding. Dit heeft op zijn beurt tot gevolg dat hoog oplopende conflicten haast onvermijdelijk zijn. Daarom is het belangrijk conflicten te accepteren en vervolgens te proberen ze hanteerbaar te maken. De landbouwsector, die verreweg de meeste grond voor de Blauwe Stad moet afstaan, verzet zich het felst tegen het project. Door veel gesprekken te voeren met de betrokkenen, zowel collectief als bilateraal, lukt het om het conflict hanteerbaar te maken. Hiervoor is het ook belangrijk dat degene die met de betrokkenen spreekt gezag heeft, hun wereld kent en respecteert en in staat is om zowel goed te spreken als te luisteren. Verder is het cruciaal om oplossingen te vinden waarin zoveel mogelijk aan de bezwaren wordt tegemoetgekomen. De uitkoopregeling voor de boeren is een voorbeeld hiervan.

Overwin als gemeente rivaliteit

Voor het realiseren van de systeeminnovatie is het ook belangrijk dat de gemeenten hun rivaliteit overwinnen. Om dit te bereiken, moeten zij veel investeren in het opbouwen van wederzijds vertrouwen. De gemeenten Reiderland en Scheemda staan aanvankelijk wantrouwend tegenover Winschoten. Zij verwachten namelijk dat deze grotere gemeente hen wil opslokken. Doordat Winschoten in woord en daad duidelijk maakt dat het gemeenschappelijke belang vooropstaat, neemt de bereidheid tot samenwerking bij de twee andere gemeenten toe. Dit maakt ook samenwerking op andere beleidsterreinen mogelijk.

Houd er rekening mee dat de maatschappelijke dynamiek het project beïnvloedt

Tot slot is het belangrijk dat de betrokkenen tijdens de ontwikkeling en de realisering van het planconcept al rekening houden met de maatschappelijke dynamiek die optreedt. De klimaatverandering die tijdens de ontwikkeling van het concept van de Blauwe Stad op de maatschappelijke en politieke agenda komt is voor de betrokkenen aanleiding om het meer naast de natuur- en recreatiefunctie ook de functie van waterberging te geven. Daarvoor worden onder andere de ontwerpen voor de dijken en kades aangepast en voorzieningen voorbereid om extra kwel tegen te gaan. Kwaliteitsbewaking is belangrijk om te voorkomen dat deze en andere aanpassingen van het concept tot een verminderde gebruiks- of belevingswaarde leiden.

Onderzocht geval:
Regiodialoog Noord-Limburg

ONDERZOCHT GEVAL: REGIODIALOOG NOORD-LIMBURG

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van het onderzochte geval Regiodialoog Noord-Limburg. We geven eerst een korte typering van het gebied waarin het project zich afspeelt en van het project zelf. Daarna bespreken we de manier waarop het project is ontstaan en waarop het zich in de jaren heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we na in welke opzichten de Regiodialoog als een systeeminnovatie kan worden opgevat. Voorts behandelen we in welke opzichten het project de kenmerken vertoont van ontwikkelingsplanologie en welke inspirerende ideeën het oplevert om de kenmerken in de praktijk te brengen. Verder komen de factoren aan de orde die het succes van het project beïnvloeden. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste lessen voor ontwikkelingsplanologie.

Opmaat tot een ontwikkelingsproces

De Regiodialoog is toegepast op de regio Noord-Limburg en het daaraan grenzende deel van Duitsland. Het gebied is ongeveer 120.000 ha groot en omvat onder andere de steden Venlo, Venray en Geldern en de gemeenten Gennep, Horst a/d Maas en Kempen. Het gebied wordt in het noorden begrensd door Gelderland, in het westen door Noord-Brabant en de Maas, in het zuiden door de gemeentegrenzen van Helden, Venlo en Kempen en in het oosten door de gemeentegrenzen van Kempen en Goch in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het Nederlandse deel van het plangebied, waar de Regiodialoog zich feitelijk op heeft geconcentreerd, omvat drie deelgebieden: het Limburgse deel van de Peel (hoogveen, open landschappen en bos- en heidegebieden), de stadsregio Venlo (logistiek knooppunt tussen Randstad en Duits achterland) en de noordelijke Maasvallei (grensoverschrijdend natuurgebied). Het bevat eveneens drie gebieden waarin de reconstructie van de landbouw plaatsvindt:

'Venray', 'Horst' en 'Helden' (Leopold & Goossen 2000). Het hele gebied telt circa 350.000 inwoners.

In het noorden van Limburg domineert de land- en tuinbouw: kleine dorpskernen tussen grote vlakken akker, bos en riet. Sinds de uitbraak van de varkenspest eind jaren negentig speelt de reconstructie van de landbouw een voorname rol. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de agri-business rond Horst, Venray en Sevenum. In de reconstructiewet krijgt het verbeteren van de omgevingskwaliteit en het versterken van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland (plattelandsontwikkeling) speciale aandacht. De versnelde sanering van de intensieve veehouderij, de crisis in de glastuinbouw en de economische recessie maken dit extra urgent. Het aantrekkelijke landschap trekt veel toeristen naar het gebied. De regio beschikt dan ook over een groot aanbod aan recreatieve voorzieningen, vooral bungalowparken.

Venray en Venlo zijn uitgegroeid tot volwaardige provinciesteden en vormen daarmee 'vreemde eenden' in een gebied waarin de landbouwsector sterk domineert. Venlo heeft zijn pijlen gericht op Duitsland en gaat prat op de ca. 90.000 Duitse bezoekers per week. Tegelijkertijd is er in en om de stad sprake van een sterke industriële en logistieke ontwikkeling, waardoor zij zich als een regionaal knooppunt ontwikkelt. Het eenzijdige op de oosterburen gerichte winkelbestand en het gebrek aan parkeerplaatsen houden de dorpingen weg uit de stad. Grootstedelijke problemen zoals softdrugs leiden tot een negatief imago.

Lange tijd waren de bestuurlijke verhoudingen tussen stad en land gespannen, maar sinds enkele jaren zijn deze verhoudingen verbeterd. De voltooiing van gemeentelijke herindeling,

na een lang en moeizaam proces, en de komst van nieuwe bestuurders waren hier debet aan. In januari 2001 zijn de gemeenten Venlo, Belfeld, Tegelen en een deel van de gemeente Grubenvorst samengevoegd tot een nieuwe gemeente Venlo. De gemeente Horst a/d Maas is samengegaan met het overige deel van Grubenvorst en Broekhuizen en heet nu Horst a/d Maas.

De Regiodialoog is een experiment dat probeert op regionaal niveau de verschillende sectorale belangen bij elkaar te brengen, gezamenlijk nieuwe oplossingen voor meervoudig ruimtegebruik te zoeken en de omgevingskwaliteit te garanderen (Van Mansfeld 2003). De dialoog vormt een innovatieproces met als hoofdonderdelen: interactieve planvorming, het herhaaldelijk doorlopen van een kennispiraal en ontwerp onderzoek. In de initiatieffase wordt het project voorbereid. Daarna volgt een Werkatelier waarbij een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan deelnemers 'in een hoge drukketel' innovatieve projectideeën genereert. Tijdens een regionaal platform krijgen de deelnemers de gelegenheid de projectideeën te bekritisieren, te beoordelen en te verrijken. Op de Marktplaats ten slotte kunnen de deelnemers de ideeën adopteren en overeenkomsten afsluiten om ze via uitgewerkte projecten te realiseren. Een directe spin-off is dat het gedachtegoed van de Regiodialoog in het gebied wordt meegenomen. Andere resultaten zijn bijvoorbeeld de uitwerking van het idee 'Grensoverschrijdend groen', de toezegging van diverse partijen om twee 'grijsgroene knooppunten' te realiseren, het glastuinbouwcomplex Californië en de oprichting van NV Noord-Limburg als een vorm van publiekprivate samenwerking.

De Regiodialoog in de tijd

De sanering van de intensieve veehouderijen en de crisis in de glastuinbouw leiden er toe dat een regionale denktank (Denktank Douben) een Regiovisie 2030 ontwikkelt. Dit gebeurt op initiatief van de Kamer van Koophandel Limburg Noord. Speerpunten van de regiovisie zijn:

Proeftuin de Peel, Industriële Mainport Zuid-Oost Nederland, internationalisering en regionalisering van kennis en onderwijs en bevorderen van de levenskwaliteit (Van Mansfeld e.a. 2000). Daarnaast ontstaan er concretere initiatieven. Zo wordt onder leiding van Fasol, voormalig burgemeester van de gemeente Horst, het projectboek 'Plankgas voor agri-business' uitgebracht, waarin zo'n veertig projecten zijn gebundeld die de toekomstgerichte ontwikkeling van de agri-business stimuleren. Uiteindelijk slagen de betrokkenen er in voor bijna 50 miljoen euro aan projectgeld uit het Europese stimuleringsfonds binnen te halen.

Het vernieuwde besef van noodzaak krijgt met het verschijnen van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) de richting die het nodig heeft. Kwaliteitsprofielen voor de verschillende districten en de positieve houding tegenover verdere regionale uitwerking laten ruimte voor een gebiedsgerichte invulling. Gemeenten zoeken elkaar op. Lokale initiatiefgroepen krijgen individuele projecten van de grond en blazen de regio nieuw leven in. De Stichting Dynamisch Platteland is één van deze initiatieven. Deze alliantie tussen de gemeenten Horst a/d Maas, Sevenum, een aantal lokale LLTB-afdelingen (Limburgse Land- en Tuinbouwbond) en de Rabobank Maashorst ziet een bundeling van activiteiten als oplossing voor het sterk verspreide buitengebied. Onder het motto 'Een leefbare regio met levensvatbare activiteiten' ontwikkelen zij diverse kleinschalige projecten. Zij werken samen met Alterra in Wageningen. Als partner in de regio bezit Wageningen Universiteit al geruime tijd een aantal proefstations (PPO's) en vormt daarmee een belangrijke kennisbron. De procesgerichte aanpak Regiodialoog die Alterra voorstelt is te groot voor het oorspronkelijke werkveld van de Stichting Dynamisch Platteland. Daarom besluiten zij het plangebied 'op te schalen' tot de hele regio Noord-Limburg.

Hiermee is de Regiodialoog Noord-Limburg een feit. Doelen van de Regiodialoog zijn: 'combineer intellectuele, politieke en financiële

machten en geïntegreerde regionale en sectorale ontwikkelingen; zoek de meerwaarde in stad-landcoalities, werk grensoverschrijdend en toekomstgericht en creëer draagvlak voor de implementatie van ideeën en de realisatie van minimaal tien concrete projecten' (Stichting Regiodialoog 2001 2001). Opgaven liggen vooral bij het behoud van het open landschap, de overgang van de intensieve varkenshouderij naar intensieve glastuinbouw en de internationalisering van de regionale infrastructuur.

De voorzitter van de Stichting Dynamisch Platteland Heurkens neemt het initiatief tot de Regiodialoog. Het belangrijkste motief voor hem is de verbetering van de leefomgevingskwaliteit. In het voorjaar van 2000 vormt hij samen met Peterink van het lokale communicatiebureau Peterink & Partners en Van Mansfeld van het Wageningse kennisinstituut voor de groene ruimte Alterra het kernteam voor de Regiodialoog. Al snel concluderen zij dat de verbetering van de leefomgevingskwaliteit vraagt om een integrale, ruimtelijke en regionale benadering. Dit hangt samen met problemen waar de regio Noord-Limburg mee kampt. Via de Regiodialoog probeert het kernteam met verschillende regionale partijen een integratieproces op gang te brengen. Het streven is de dialoog te laten uitmonden in toekomstgerichte, innovatieve en concrete projecten die de sterke punten van de regio (krachtige agri-business, verscheidenheid aan landschapstypen, gunstige geografische ligging) ondersteunen en de problemen (verrommeling en versnippering van landschap, gebrek aan imago, milieuproblemen in intensieve veehouderij) tegengaan.

Tijdens de initiatieffase bereidt het kernteam de Regiodialoog voor en ontwikkelt het team de procesarchitectuur. Zeventien partijen – overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, en kennisinstellingen – committeren zich aan het innovatieproces. De procesarchitectuur is sterk ingegeven door de ervaringen die Alterra heeft opgedaan in het proefproject meervoudig ruimtegebruik Zuidwest-Nederland.

Het kernteam gaat met presentaties en roadshows de boer op om verschillende partijen in de regio het nut en de noodzaak van de Regiodialoog te laten inzien en zo opdrachtgevers te vinden die de dialoog willen ondersteunen. De volgende organisaties zeggen deelname toe: de provincie Limburg, het gewest Noord-Limburg, de gemeenten Helden, Horst a/d Maas, Sevenum, Venlo en Venray, de Rabobanken Maashorst, Helden-Kessel-Maasbree, Zevenrode en Venlo, de Limburgse Land- en Tuinbouwbond Roermond (LLTB), de Recron Limburg en het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Samen vormen zij de initiatiefgroep van de Regiodialoog. Uiteindelijk wordt deze initiatiefgroep eind 2000 omgevormd tot een raad van toezicht. Wethouder Stelder van Venlo wordt voorzitter. De belangrijkste taken van de initiatiefgroep zijn: het benodigde geld voor de Regiodialoog verschaffen, de deelnemers voor de activiteiten binnen de dialoog selecteren en trekkers (fakkeldragers) benoemen die de uitkomsten ervan (projectideeën) gaan realiseren. In januari 2001 ondertekenen deze partijen het financiële convenant Regiodialoog.

Hoewel sommige partijen zich afzijdig houden van de Regiodialoog, vindt de kerngroep een brede groep bereid om de Regiodialoog te ondersteunen. Hierin speelt een belangrijke rol dat de discussie over de gemeentelijke herindeling, die tot hoog opgelopen conflicten had geleid, tot een eind is gekomen. Bovendien is voor de partijen de tijd rijp om een dialoog tussen stad en land op gang te brengen. Het besef van de noodzaak van een dialoog bestaat ook bij anderen in de regio, getuige bijvoorbeeld het bestuurlijke overleg tussen de gemeenten Venlo, Venray, Horst a/d Maas en Helden, dat in 2002 met het manifest van de Regio Venlo een formele status krijgt. Tot voor kort was een dergelijk overleg, vanwege de bestuurlijke conflicten, ondenkbaar.

De belangrijkste onderdelen van de Regiodialoog zijn een Werkatelier, een Regioplatform en een Marktplaats. De voorbereiding voor het Werkatelier begint in het najaar van 2000. In januari 2001 vindt het driedaagse Werkatelier plaats. De 50 deelnemers, die sterk uiteenlopende achtergronden hebben, krijgen als opdracht: *realiseer gezamenlijk tien initiatieven die in 2030 de kwaliteit van leven, wonen en werken in Noord-Limburg en de relatie tussen stad en platteland vorm en inhoud geven*. De deelnemers worden verdeeld over vier thematische groepen. Het atelier vormt een 'hoge drukketel' waarbinnen de deelnemers in een sfeer van vertrouwen innovatieve ideeën kunnen ontwikkelen: 'Consumptie landelijk gebied', 'Agro-eco industrie', 'Water, natuur en recreatie' en 'Stad-land'. De thematische groepen worden gekozen op basis van een gebieds- en plananalyse die Alterra voorafgaand aan het Werkatelier heeft uitgevoerd. Het atelier vormt een 'hogedruk-ketel' waarbinnen de deelnemers in een sfeer van vertrouwen innovatieve ideeën kunnen ontwikkelen. In totaal bedenken zij 20 project-ideeën.

Na het Werkatelier clustert het kernteam de resultaten in vijf thema's onder. Deze thema's dienen als vertrekpunt voor het Regioplatform.

Onder het thema '*Grote kleine netwerken*' vallen ideeën die inspireren en zelfsturing ondersteunen, zoals *Terra Libra*. Daarnaast vallen er ideeën onder als het *Energieschap* over de ontwikkeling van een omgevingschap, een publiekprivaat samenwerkingsverband dat de ontwikkelingen op gebiedsniveau regisseert en ondersteunt.

Tot het thema '*Levend landschap*' horen ideeën die betrekking hebben op de fysieke en sociale structuur van de regio, zoals *Factor 5!* Onder het thema '*Ruimteschepper*' worden ideeën als *Gelre Voedt* en *Venlo Valley* geschaard die ruimte maken in fysieke en tijdelijke zin.

Bij '*Vernieuwbare bronnen*' gaat het om het vernieuwen van kennis en het koppelen van ketens, waarbij bijvoorbeeld water als leidraad geldt.

Het thema '*Imago*' bevat ideeën als *Festina Lente*, die gericht zijn op zowel de fysieke en mentale beeldvorming over het gebied (Mansfeld & Wijermans 2001).

In april 2001 wordt in Sevenum de Marktplaats gehouden om coalities te smeden die de projecten ter hand nemen en om de resultaten van de Regiodialoog naar de regio te communiceren. De deelnemers bestaan uit belangvertegenwoordigers, lokale, regionale en nationale bestuurders en potentiële investeerders. Op de Marktplaats bieden de trekkers veelomvattende, ruimtelijke en identiteitsversterkende investeringsprojecten aan. Daarop worden de deelnemers in de gelegenheid gesteld coalities te vormen (Peterink & Partners 2001).

Eind januari 2001 worden de resultaten aan de raad van toezicht gepresenteerd. De raad geeft groen licht om het Regioplatform voor te bereiden. Het Regioplatform vindt een maand later in kasteel Arcen plaats. Hierbij worden de project-ideeën die tijdens het Werkatelier zijn bedacht aan bestuurders en ondernemers voorgelegd. Zij moeten de ideeën vervolgens verder uitwerken en op haalbaarheid toetsen. Uiteindelijk beslist het kernteam welke van de overgebleven projecten naar de Marktplaats gaan.

Hierna komt de raad van toezicht nog één keer bij elkaar. De Regiodialoog is voorbij: de dialoog is gevoerd, een netwerk gevormd, acht spraakmakende en innovatieve projecten zijn geformuleerd, trekkers gevonden en coalities gevormd. Alterra en Peterink & Partners trekken zich terug uit de Regiodialoog. De regio moet nu zelf aan de slag. In de zomer van 2001 komt Heurkens, één van de drijvende krachten achter de dialoog, echter om het leven. Het gat kan moeilijk opgevuld worden en de Regiodialoog komt lange tijd stil te liggen. Na verloop van tijd worden toch enkele projectideeën opgepakt. Zo neemt Venlo het initiatief om het programmabureau *Gelre* op te zetten (later nv Noord-Limburg). Aan het idee van de regiomanifestatie wordt in het kader van het burgemeestersoverleg (onder de noemer *Floriade*) verder invulling gegeven. Tot slot neemt de Gemeente Horst a/d Maas het initiatief om het idee van *Gelre Voedt* (werknaam '*Californië*') op te pakken.

Systeeminnovaties

De Regiodialoog is op de eerste plaats een procesvernieuwing. In het innovatieproces spelen het Werkatelier, het Regioplatform en de Marktplaats een voorname rol. In elk van deze onderdelen wordt een kennisspiraal doorlopen. De procesvernieuwing heeft ook bijgedragen aan een cultuurverandering. Zij heeft namelijk de mentale kloof tussen stad en land helpen overbruggen en de landbouwers duurzamer leren denken en handelen. De belangrijkste geografische vernieuwing bestaat uit de koppeling van enkele concentratiegebieden voor de glastuinbouw, gecombineerd met de aanleg van ecologische verbindingzones. Deze vernieuwing was al in gang gezet, maar is door de Regiodialoog gestimuleerd en op een hoger plan gebracht. Een belangrijke technologische vernieuwing is de introductie van een gesloten energie- en grondstoffenkringloop, die samen met een gezamenlijke gietwatervoorziening zorgt voor een duurzame glastuinbouw. De poging om de *Floriade* naar Noord-Limburg te halen, stimuleert weliswaar nieuwe vormen van samenwerking in de regio, maar deze manifestatie bestaat in Nederland al langer. De nv Noord-Limburg was oorspronkelijk bedoeld als een regionaal ontwikkelingsfonds, maar heeft uiteindelijk een sectorale invulling (industrie en logistiek) gekregen.

Toekomstgerichtheid

De Regiodialoog anticipeert op de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Dit past ook bij haar doelstelling om toekomstgericht te werken. Hij houdt echter beperkt rekening met de onzekerheid waarmee de dynamiek omgeven is. Tijdens de dialoog wordt Noord-Limburg in de context van de Noordwest-Europese delta-metropool geplaatst, die sterk overlapt met het Noordwest-Europese kerngebied. Metropolitanane delta's zullen in de eenentwintigste eeuw de verstedelijkingscentra vormen waar de wereldwijde concurrentie plaatsvindt. De gevolgen hiervan voor de regio zullen ingrijpend zijn (Smeets & Van Mansfeld 2003). In het nabij

Overzicht van thema's en projectideeën

<i>Consumptie landelijk gebied</i>	<i>Agro-eco industrie</i>	<i>Water, natuur en recreatie</i>	<i>Stad-land</i>
– Ruimtebank	– Gelre Voedt	– Factor 5! Ruimtegebruik	– Wijkraad Duitsland
– Pleisterplaats	– Innovaties in belevingsruimte	– Festina lente	– International Industrial Complex Management
– 4 generaties thuis	– Intelligente logistieke systemen	– Energie stuurt ruimtelijke ordening	– Metropolitan netwerk
Van druppel in de zegen	– Klein Europees bestuur	– Terra libre	Welby
– Energieschap	– Over de bewoonde brug		– Van tradepoort naar tuinoord
			– Grensverleggend groen

De acht geselecteerde projecten

In totaal worden acht projecten (en vijf half-fabrikaten) goed genoeg bevonden.

– *Programmabureau Gelre* is een idee voor een uitvoeringsorganisatie die de samenhang tussen de afzonderlijke projecten waarborgt en de uitvoering van de projecten op gang brengt en houdt (trekker wethouder Stelder van de gemeente Venlo).

– *Regiomanifestatie* heeft betrekking op het organiseren van de Floriade 2012 in de regio (trekker burgemeester Frissen van de gemeente Horst a/d Maas).

– *Gelre Voedt* is een idee voor de verdere uitwerking van het bestaande plan 'Klavertje Vier' om vier glastuinbouwgebieden met elkaar te verbinden en duurzaam in te richten (trekker wethouder Knops van de gemeente Horst a/d Maas).

– *Terra libre* is een idee om in het kader van de reconstructie agrarische gronden en de bijbehorende bedrijven op te kopen en om te bouwen tot landgoederen die werk of zorg combineren met natuur (trekker burgemeester Waals van Venray).

– *Intelligent Metropolaan Logistiek Netwerk* is een idee om de aanleverende, voedselverwerkende en -verpakkende industrie volgens het 'zon fresh park-concept' op een slimme manier te combineren (trekker directeur Mulders van ZON Holding BV in Venlo).

– Volgens het idee van de *Bewoonde Brug* worden kruispunten van de infrastructuur en de ecologische hoofdstructuur op een vernieuwende manier ingericht (trekker Schouten van Alterra).

– *Grensverlegend Groen* (voorheen Hof van Gelre) is een idee om samen met Duitse partners initiatieven en ideeën op het gebied van natuur, water, recreatie en toerisme op te pakken en op die manier de regio meer uitstraling te geven (trekker wethouder Freij van de gemeente Venlo).

– *Energie stuurt ruimtelijke ordening* is een idee voor de oprichting van een energieschap voor het gebied Noord-Limburg (trekker voorzitter Hermans van de stichting Innovatief Platteland Venray en omgeving) (Stichting Regiodialoog 2001).

gelegen landelijke gebied zal een sterke suburbanisering optreden, waardoor stad en land zullen vervloeien, de druk op het landelijke gebied steeds groter wordt en de functie van de landbouw zal veranderen. Om te stimuleren dat de deelnemers dit langetermijnperspectief voor ogen houden, wordt naast de presentatie van het perspectief onder andere een futuristische ambiance voor het Regioplatform gecreëerd. Het perspectief richt de aandacht wel op de toekomstige maatschappelijke dynamiek, maar niet op de onzekerheid waarmee die dynamiek is omgeven. Het schetst immers één mogelijke richting, terwijl andere toekomstscenario's eveneens denkbaar zijn. De Regiodialoog als geheel is ook gericht op de lange termijn. Zo is het Werkatelier bedoeld als een 'denktank 2030'. De deelnemers krijgen als ontwerpopdracht mee om gezamenlijk tien initiatieven te realiseren die in 2030 de kwaliteit van leven, wonen en werken in Noord-Limburg en de relatie tussen stad en platteland vorm en inhoud geven. De initiatieven die worden gerealiseerd zullen mogelijkheden scheppen voor een bepaalde toekomstige maatschappelijke dynamiek en beperkingen opleggen aan andere. Zo is het de bedoeling de glastuinbouw in het gebied te concentreren en de vrijkomende grond onder andere te gebruiken om natuur te ontwikkelen en de kwaliteit van het landschap te verhogen. Maar hierbij staat de gewenste ruimtelijke inrichting van de regio voorop en niet het verkennen van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Op het niveau van de projecten is er meer aandacht voor de onzekerheid die het verloop van de maatschappelijke ontwikkelingen omgeeft. Californië, de geplande glastuinbouwlocatie in de gemeente Horst a/d Maas, is een interessant voorbeeld. Via een marktverkenning van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) speelt het project in op de verwachte marktontwikkelingen in de glastuinbouw. Uit de marktverkenning blijkt namelijk dat de gewenste omvang van een modern en rendabel glastuinbouwbedrijf is toegenomen van rond de drie hectare in de jaren negentig tot maar liefst tien hectare nu en in de

nabije toekomst. Het project Californië biedt een passend antwoord op de veranderingen in de markt, doordat het grotere kavels voor de glastuinbouw ter beschikking stelt.

Het projectplan Californië biedt voldoende flexibiliteit om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Zo komen bedrijfswoningen niet bij het glastuinbouwbedrijf, maar in een wooncluster te staan. Mocht de gewenste omvang van een modern en rendabel glastuinbouwbedrijf op termijn toenemen, dan kan hierop worden ingespeeld. Doordat de woningen niet aan bedrijven zijn vast gebouwd, biedt het plan namelijk voldoende ruimte. Een bijkomend voordeel van het bouwen van bedrijfswoningen in woonclusters zijn de sociale cohesie en de saamhorigheid tussen de bewoners. Bovendien blijft de mogelijkheid open om blokken of kavels samen te voegen (Adviesgroep Internationale Tuinbouwadviseurs 2002).

Verder wordt op de vestigingslocatie de energieinfrastructuur zodanig aangelegd dat gebruik kan worden gemaakt van duurzame energiebronnen zoals restwarmte, biogas en windenergie. Op deze manier kunnen andere duurzame energiebronnen die nu nog niet rendabel zijn of die nader onderzoek behoeven, op termijn alsnog worden gebruikt.

Ook krijgt duurzaamheid in het project veel aandacht. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kortetermijnambities (bijvoorbeeld clustering) en langetermijnambities (gesloten kasprincipe, centrale energiewinning uit vergisting, ondergrondse opslag van gietwater, kortere ketens). Bij de kortetermijnmaatregelen houden de betrokkenen rekening met de duurzaamheidsambities voor de lange termijn. Aandacht voor duurzaamheid blijkt tot slot uit het feit dat tuinters samen investeren in wateropslag, vermindering van energiegebruik, opwekking van duurzame energie, beperking van CO₂-uitstoot en gezamenlijk gebruik van warmte. Duurzaam betekent tevens dat nieuwe glastuinbouwactiviteiten worden ingepast in de bestaande omgeving (Provincie Limburg 2001).

De aandacht voor duurzaamheid wordt gestimuleerd vanuit de provinciale overheid. Voor de goedkeuring van het bestemmingsplan dienen betrokken overheden en private partijen gezamenlijk een inrichtings- of ontwikkelingsplan te overleggen dat inzicht geeft in de mate van duurzaamheid. Deze zogenaamde duurzaamheidsscan geeft een oriëntatie op de kansen voor een 'duurzame projectvestiging glastuinbouw'. Kenmerken waaraan de provincie in de duurzaamheidsscan toetst zijn bijvoorbeeld: geclusterde uitgifte van vestigingsgronden, collectieve voorzieningen, ecologische verbindingzones, vermindering van vervoersbeweging, beperken van lichtuitstraling en multifunctioneel ruimtegebruik.

Al met al anticipeert de Regiodialoog wel op de toekomstige maatschappelijke dynamiek, maar houdt hij beperkt rekening met de onzekerheid waarmee die dynamiek omgeven is. Het perspectief van de Noordwest-Europese deltametropool schetst slechts een mogelijke richting. In het Werkatelier dat als een 'denktank 2030' functioneert staat de gewenste ruimtelijke inrichting voorop. Op het niveau van de projecten worden marktverkenning uitgevoerd, op grond waarvan flexibiliteit wordt ingebouwd. Er is veel aandacht voor duurzaamheid.

Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst

Gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief
Om recht te doen aan de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van de Noordwest-Europese deltametropool plaatst de Regiodialoog de kenmerken van het gebied in een dynamisch perspectief. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande kwaliteiten van het gebied; vervolgens worden nieuwe kwaliteiten ontwikkeld. Illustratief hiervoor zijn thema's voor het Regioplatform als 'Levend landschap', 'Ruimteschepper' en 'Vernieuwbare bronnen'. Hetzelfde geldt voor een aantal projectideeën dat in het Regioplatform wordt becommentarieerd en uitgewerkt. *Gelre Voedt* is immers een idee om vier glastuin-

bouwgebieden met elkaar te verbinden en duurzaam in te richten. *Terra libre* is een idee om in het kader van de reconstructie landbouwgronden en -bedrijven om te bouwen tot nieuwe landgoederen. Volgens het idee van de *Bewoonde Brug* worden kruispunten van de infrastructuur en de ecologische hoofdstructuur op een vernieuwende manier ingericht. En *Grensverleggend Groen* is een idee om samen met Duitse partners initiatieven op het gebied van natuur, water, recreatie en toerisme op te pakken en op die manier de regio meer uitstraling te geven (Stichting Regiodialoog 2001).

Noord-Limburg heeft veel kwaliteiten. Het gebied heeft een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan natuur, waaronder het Peelvenengebied, afgewisseld door akkerland, weilanden en kleine dorpjes. Jaarlijks trekt het gebied een groot aantal toeristen. Venlo ontpopt zich intussen als belangrijk multimodaal logistiek knooppunt tussen Randstad en het Duitse achterland en verzekert het gebied zo van een efficiënte distributie van geproduceerde goederen. Bovendien kent Noord-Limburg een gezonde glastuinbouw (champignons, asperges). In de opzet van de Regiodialoog komen deze kwaliteiten terug. De uitsplitsing naar de drie regio's (de Peel, stadsregio Venlo en de noordelijke Maasvallei) laat bovendien de accentuering op de gebiedseigen kenmerken toe. Zo is de Peel een natuurlandschap van internationale betekenis. De stadsregio Venlo kenmerkt zich door combinatie van groene en stedelijke kwaliteiten. De noordelijke Maasvallei is een grensoverschrijdend natuurgebied met een grote diversiteit aan flora en fauna (Leopold & Goossen 2001).

Het project Californië verdient ook in dit verband speciale aandacht. Het toekomstige glastuinbouwcomplex maakt samen met het bedrijventerrein Trade Port Noord te Venlo, de uitbreiding van de Veiling Zuidoost-Nederland te Venlo en de tweede glastuinbouwlocatie Siberië te Maasbree, onderdeel uit van *Klavertje Vier*. Californië komt te liggen in de directe nabijheid van de A73 en enkele andere vervoersknooppunten zoals de spoorlijn Eindhoven-

Venlo. Het landschap is er relatief grootschalig en open. De locatie biedt veel ruimte voor grootschalige glastuinbouwbedrijven: in totaal 225 ha. De bedoeling is dat het glastuinbouwcomplex een hoogwaardige architectonische vormgeving krijgt. De TU Eindhoven heeft hiervoor het architectonische ontwerp Farm tycoon ontwikkeld (Frijters 2003). De hoogwaardige vormgeving dient bij te dragen aan de belevingswaarde van het gebied. Het glastuinbouwcomplex kan hierdoor zelfs een toeristische attractie worden. Op deze manier anticiperen de betrokkenen op de schaalvergroting in de agri-business en versterken zij tegelijkertijd de positie van de regio. De Regiodialoog beïnvloedt het project Californië als volgt:

– Hij heeft een symbolische werking. Hoewel de oorsprong van het idee niet in de Regiodialoog ligt, ontstaat door de dialoog wel het gevoel dat het concept van 'ons' – de regio – is, en niet van een kleine groep.

– Hij verbreedt het draagvlak voor het concept en vergroot het netwerk aan relaties. Dit is onder andere bereikt door het concept niet aan een locatie te koppelen. Californië besteedt veel aandacht aan de toepassing van innovatieve technieken en meervoudig ruimte- en voorzieningengebruik. Veel van deze ideeën komen tijdens de Regiodialoog op of worden verrijkt. Vooral in het Werkatelier is er veel ruimte voor kennisuitwisseling, wat door de aanwezigheid van specifieke deskundigen tot inspirerende resultaten leidt.

– Hij heeft het regionale netwerk verbreed. De partijen weten elkaar makkelijker te vinden.

Schakelen tussen verschillende schaalniveaus
Tijdens de Regiodialoog wordt steeds tussen verschillende schaalniveaus geschakeld. Zoals gezegd, plaatsen de organisatoren de regio in de bredere context van de Noordwest-Europese deltametropool. Zij benadrukken hiermee dat Noord-Limburg niet de 'achterkant van Nederland' vormt, maar dat het gebied een onderdeel is van de corridor, die de Randstad Holland naar het zuidoosten verbindt met het Ruhrgebied in Duitsland. Venlo vormt binnen deze context een knooppunt van transportwegen in het netwerk

tussen de grote Europese mainports. Dit perspectief leidt tot een heroriëntatie bij de deelnemers (De Jonge & Pleijte 2003). Omgekeerd illustreren *Klavertje Vier* en als onderdeel daarvan Californië dat de organisatoren en deelnemers ook regelmatig vanuit het regionale niveau inzoomen op deelgebied- en lokaal niveau. Verder maakt het feit dat het ministerie van LNV *Klavertje Vier* als één van de vernieuwende projecten op het gebied van de agrologistiek selecteert duidelijk dat het project ook een nationale betekenis heeft. Topmensen uit het bedrijfsleven en de overheid adopteren het project bovendien.

Samenvattend, de Regiodialoog plaatst het gebied duidelijk in een dynamisch perspectief. Vanuit het perspectief van de Noordwest-Europese deltametropool sluiten de projectideeën niet alleen aan bij de bestaande kwaliteiten van het gebied, maar zijn zij ook gericht op het scheppen van nieuwe. Er wordt steeds tussen verschillende schaalniveaus geschakeld: aan de ene kant wordt de regio in de Europese context geplaatst; aan de andere kant wordt ingezoomd op deelgebied- en lokaal niveau.

Open en verenigend planconcept

De Regiodialoog is in Noord-Limburg een begrip geworden dat ergens voor staat. Waarvoor hij nu precies staat is niet voor iedereen duidelijk. Is het een noemer voor een aantal projecten of voor een plan, en welke deelprojecten c.q. deelplannen maken hier deel van uit? Het antwoord is onduidelijk, omdat de inhoudelijke uitgangspunten niet zijn verankerd. De Regiodialoog leidt namelijk niet tot een of meer planconcepten die de deelnemers gezamenlijk ontwikkelen en die een duidelijke richting aangeven waarin de systeeminnovaties moeten worden gezocht. De Regiodialoog staat op de eerste plaats voor het planproces: een strategische dialoog die onder andere intellectuele, politieke en financiële machten combineert, de meerwaarde in stad-landcoalities zoekt en draagvlak creëert voor de uitvoering van projectideeën. Weliswaar is de Regiodialoog ook bedoeld om regionale en sectorale ontwik-

kelingen in stad en land te integreren, maar dit inhoudelijke doel wordt niet uitgedrukt in een of meer planconcepten die op een kernachtige manier de gewenste ruimtelijke inrichting verwoorden en verbeelden.

De Regiodialoog geeft wel invulling aan het principe 'People-Planet-Profit'. De drie P's verwijzen naar de drie dimensies van duurzame ontwikkeling die de Commissie Brundtland in haar rapport *Our common future* (1989) aan de Verenigde Naties aanbood: sociale, ecologische en economische duurzaamheid. Bij het principe gaat het om het vinden van een balans tussen mensen, leefmilieu en economie en de toegevoegde waarde van deze combinatie in de praktijk. Het principe 'People-Planet-Profit' is behulpzaam bij de ontwikkeling van de ontwerpthema's en fungeert ook als globaal referentiekader tijdens de vertaalfasen. Het beïnvloedt namelijk de keuze en de ordening van de resultaten van het Werkatelier via de vertaling in vijf clusters die de input voor het Regioplatform leveren.

Desondanks geeft het principe maar beperkt richting aan de gewenste ruimtelijke inrichting. In het concrete proces speelt het onderscheid tussen hardware, software en orgware een veel grotere rol. Met dit onderscheid worden in feite de uiteenlopende belangen die in het geding zijn, gestructureerd door in de uitwerking van de projectideeën niet alleen de fysieke verandering maar ook de organisatorische en sociaal-culturele component een plaats te geven. Zo het projectteam *Gelre Voedt* in het Regioplatform de aandachtspunten mee: hightech agricomplex (hardware), marketingplan, netwerken (orgware) en hightech imago (software) (Peterink & Partners 2001).

Enkele respondenten geven te kennen dat het concept van de ruimtepomp helaas alleen in het project *Gelre Voedt* is uitgewerkt en niet richtinggevend is geworden voor de hele Regiodialoog. Terwijl de Regiodialoog als uithangbord dient, had het concept van de 'ruimtepomp' volgens hen veel kansrijker kunnen zijn.

De 'ruimtepomp' is een planconcept dat uitdaagt tot een fundamentele herziening van de ruimtelijke inrichting en dat daarbij stad en land met elkaar verbindt. Het concept biedt kans om het landelijke gebied nieuwe functies te geven met een hoge gebruiks- én een hoge belevingswaarde. De ruimtepomp beoogt de huidige landbouw die niet grondgebonden is en die verspreid is over het landelijke gebied weg te 'zuigen' naar de distributie- en industriële ringen rondom de steden. Daarmee komt in het landelijke gebied ruimte vrij voor nieuwe vormen van wonen, waterberging, natuur en recreatie en andere, extensieve vormen van landbouw.

Doordat een of meer planconcepten voor het regionale niveau ontbreken, komen de verschillende functies op dit niveau ook niet goed uit de verf. Op het lokale niveau blijken bepaalde projectideeën wel een intentionele en handelingsgerichte functie te vervullen. Zo drukt het projectidee *Gelre Voedt* de ambitie uit om de glastuinbouw op bepaalde plekken te concentreren en de vrijgekomen gronden te gebruiken om natuur te ontwikkelen, de kwaliteit van het landschap te verhogen en nieuwe recreatiemogelijkheden te scheppen. Het projectidee van de Floriade vervult een handelingsgerichte functie doordat het een gezamenlijk doel biedt en alle partijen daarmee houvast geeft om samen te werken. Een noodzakelijk iets, want zoals iemand zei: 'Je kan wel willen samenwerken, maar als er niets is om voor samen te werken, dan schiet je er niets mee op.'

Kortom, de Regiodialoog staat op de eerste plaats voor het planproces; in dit proces worden geen planconcepten ontwikkeld. Het principe 'People-Planet-Profit' geeft weliswaar een kader bij het ontwikkelen van de ontwerpthema's en het bedenken van de projectideeën, maar is te globaal om een duidelijke richting aan te geven. De deelnemers ervaren dit als een gemis.

Open planproces als innovatieproces

Procesarchitectuur

Als de herindelingsdiscussie voorbij is en de bestuurlijke contacten verbeterd zijn, lijkt de tijd rijp om een dialoog tussen stad en land op gang te brengen en de diverse Noord-Limburgse partijen tot elkaar te brengen. Het kernteam formuleert hiertoe een proces dat integraal regionaal denken en handelen in gang zet. In de initiatieffase zetten Alterra en Peterink & partners gezamenlijk de grote lijnen van de procesarchitectuur neer. Voorafgaand aan het Werkatelier, het Regioplatform en de Marktplaats werken zij de procesarchitectuur verder uit. Dit gebeurt via al doende leren.

In de procesarchitectuur speelt de kennisspiraal van Nonaka & Takeuchi (1995) een centrale rol. Om innovatieve projectideeën te bedenken is het belangrijk dat de deelnemende partijen voortdurend kennis delen om daarmee onverwachte kennis en kenniscombinaties mogelijk te maken. Dit gebeurt in vier stappen die met elkaar een cyclus vormen: socialisatie, externalisatie, combinatie en internalisatie. Het idee is dat deze cyclus zich steeds herhaalt doordat de deelnemers hem op elk niveau van het proces doorlopen. De opzet van het driedaagse Werkatelier weerspiegelt de procesarchitectuur die voor de hele Regiodialoog is gehanteerd:

– *Socialisatie*. Aan het begin verdient het contact tussen de deelnemers extra aandacht. Het gezamenlijk herformuleren van de problemen en uitdagingen van het gebied en van mogelijke oplossingsrichtingen door middel van gezamenlijk feitenonderzoek biedt een belangrijke opening naar het verruimen van hun denk-kaders.

– *Externalisatie*. Kennis op zichzelf heeft nog geen concrete richting: zij moet worden geplaatst binnen een visie en zo de fundamenten leggen voor kenniskoppeling. Divergentie en convergentie van kennis wisselen elkaar af; brainstormsessies worden gevolgd door reflectie en aanpassing. Uit de brainstormsessies ontstaan nieuwe projectideeën. In deze fase komen ideeën naar boven die al leven in het gebied,

zoals de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied Californië en de regiomanifestatie Floriade.

– *Combinatie*. Het toetsen van de projectideeën vergt nieuwe kennis. Tijdens het Werkatelier voeden experts van buiten de regio de projectideeën. Zij brengen goede voorbeelden van elders of resultaten uit onderzoekingen in om de projectideeën te versterken. In de afsluitende werkgroepssessie worden de projectideeën 'verbeeld', waarbij vooral de taak van de landschapsarchitect naar voren komt. Verder experimenteert Alterra met de inzet van digitale instrumenten, zoals een elektronische kaartenbak en een smart board.

– *Internalisatie*. Uiteindelijk gaat het erom dat de deelnemers zich de projectideeën eigen maken, zodat zij de ideeën ook kunnen uitvoeren. De verbeelding van de projectideeën speelt hierbij een grote rol. Hetzelfde geldt voor de trekkers (fakkeldragers), mensen met invloed die de ideeën oppakken en verder uitdragen in de regio.

Innovatiemanagement

Is er sprake van verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerp?

Verrassende ontmoetingen doen zich vooral voor tijdens het Werkatelier. Er nemen veel partijen vanuit de regio en daarbuiten deel: kennisinstellingen (zoals Alterra en NIVRO), overheden (zoals provincie, gemeenten en regionale directie van LNV), maatschappelijke organisaties (zoals landbouworganisatie LTB, Kamer van Koophandel en Limburgse Milieufederatie) en bedrijven (zoals RABO, VVV en Nuon). Naast Nederlandse partijen nemen Duitse partijen deel. Daarvoor wordt een werkgroepssessie in beide talen (met tolk) georganiseerd. De organisatoren nodigen vooral onafhankelijke en creatieve mensen uit die niet gevangen zitten in hun eigen belangen. De deelnemers spelen verschillende rollen: ontwerper, wetenschapper, regiokenner, kennisdrager, visiedrager en projectontwikkelaar. De verrassende ontmoetingen leveren interessante nieuwe gezichts-

punten op en ook nieuwe coalities die de scheiding tussen stad en land en tussen de landsgrens doorbreken (Wintjes e.a. 2000). Zo heeft Alterra voor het projectidee *Gelre Voedt* het denken in termen van de 'ruimtepomp' aangewakkerd. Het effectief omgaan met de aanwezige ruimte en het daaraan koppelen van duurzaamheid en meervoudigheid hebben veel betekend, zowel in de ontwikkeling van het deelproject Californië als voor het koepelproject *Klavertje Vier*. Duitse en Nederlandse deelnemers hebben gezamenlijk gewerkt aan de projectideeën voor *Grens-overschrijdend groen* en *De bewoonde brug*.

Tijdens de Regiodialoog wordt onder andere *gezamenlijk feitenonderzoek* uitgevoerd in de vorm van een gedeelde SWOT-analyse. Deze analyse van de sterktes, zwaktes, dreigingen en kansen voor de regio wijst uit dat de hardware van de regio (sterke economische dragers) dominant en sterk is, maar dat de software (imago van gebied) en de orgware (versnipperd beleid, korte termijndenken) moeten worden verbeterd. De gezamenlijke analyse betekent een belangrijke opening naar het verruimen van de denkkaders van de deelnemers. De excursie naar het gebied is eveneens een voorbeeld van gezamenlijk feitenonderzoek. Het belang van gezamenlijk feitenonderzoek wordt nog eens onderstreept door het feit dat de plan- en gebiedsanalyse die Alterra in de initiatieffase heeft uitgevoerd, nauwelijks wordt benut. De deelnemers geven er namelijk de voorkeur aan te vertrouwen op hun eigen kennis en op de kennis die andere deelnemers tijdens het proces mondeling inbrengen. Zij vinden dat de analyses de discussies te veel voorstructuren.

Voorbeelden van *gezamenlijk ontwerpen* die tijdens de Regiodialoog zijn toegepast zijn: het Werkatelier, het Regioplatform en de Marktplaats. Over het Werkatelier is hierboven al veel gezegd. Aan het atelier nemen in totaal 50 mensen deel.

Aan het *Regioplatform* nemen vooral belanghebbenden met interesse voor de uitvoering van de projectideeën deel. Dit zijn er zo'n 45.

De belangrijkste regionale partijen (politici, gouverneurs, directeurs van maatschappelijke organisaties en banken) kijken in deze een-daagse sessie naar het resultaat van 20 projectideeën en naar hun strategieën voor de uitvoering. Zij krijgen de gelegenheid om de ideeën te bekritisieren, te beoordelen en te verrijken. Het achterliggende doel is hun betrokkenheid te vergroten en de steun te vinden die nodig is voor de uitvoering van de projectideeën. Deze sessie wordt gefaciliteerd door creativiteitstechnieken. Hiermee kunnen de deelnemers de ideeën vanuit verschillende gezichtspunten bekijken en ze concreet maken. De conclusies van het Regioplatform verwerkt het kernteam in overleg met de raad van toezicht in de projectideeën. Dit gebeurt in nauwe samspraak met de sleutelpersonen van de regio of de sector-specialisten. Zo worden de meest veelbelovende projectideeën verder uitgewerkt en geschikt gemaakt voor de 'verkoop' op de Marktplaats.

Tijdens de Marktplaats, waaraan 125 bezoekers deelnemen, wordt een verbinding gelegd met de besluitvormingstrajecten. De Marktplaats neemt een dag in beslag. Hier staan de verkoop en de alliantievorming letterlijk en figuurlijk centraal. De trekkers (gecommitteerde deelnemers met status en invloed) van de acht overgebleven projecten en vijf halfproducten krijgen de taak, staande op een Bühne, hun project zo goed mogelijk aan de man te brengen. Bestuurders, investeerders en belangenvertegenwoordigers krijgen gelegenheid zich 'officieel' in te tekenen. Het doel hiervan is allianties te vormen voor de adoptie, financiering en uitvoering van de projecten. De 'aanschuifdiscussies' in het tweede deel van de dag zijn bedoeld om verder te sleutelen aan de allianties. De samenwerking tussen de uitvoeringpartners wordt bekrachtigd door de pers in te schakelen. Deze brengt de resultaten naar buiten en luidt daarmee het uitvoeringstraject in.

Kennismanagement
Kennismanagement krijgt veel aandacht. Bij de Regiodialoog is het kennismanagement nauw verweven met het gezamenlijk ontwerpen.

Daarvan getuigen de kennisspiralen die tijdens het Werkatelier, het Regioplatform en de Marktplaats zijn doorlopen. Socialisatie, externalisatie, combinatie en internalisatie gaan daarbij gepaard met het genereren en uitwerken van de projectideeën. Daarnaast is er tijdens de hele Regiodialoog veel gecommuniceerd. Het zijn voornamelijk de mensen van het lokale bureau Peterink & Partners die het communicatieproces begeleiden. Zij zien de communicatie als geïntegreerd onderdeel van het traject. Het multimediale offensief voor en tijdens de Regiodialoog is daartoe aangekleed met presentaties, nieuwsbrieven, advertenties en een website met een publiek en een afgesloten gedeelte. Dit laatste gedeelte kan alleen worden geraadpleegd door deelnemers aan de Regiodialoog en verzekert hen van een dialoog in de 'vrije' ruimte. Centrale boodschap in dit alles is de gezamenlijke (publiek-private) en integrale (wonen, werken, leven) realisatie van de projectideeën, die de nieuwe relatie tussen stad en land vorm en inhoud moeten geven. Getuige de positieve geluiden van de geïnterviewde personen wordt de Regiodialoog in die dagen een begrip.

Afwisseling openheid en geslotenheid
In het innovatieproces wisselen momenten van openheid en van geslotenheid elkaar voortdurend af. De geslotenheid staat hierbij ten dienste van de openheid. Het Werkatelier, het Regioplatform en de Marktplaats zijn de meest open momenten in het proces. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de hoeveelheid en de verscheidenheid aan betrokken partijen het grootst. Bovendien worden tijdens de bijeenkomsten de meeste ideeën gegenereerd en de meeste kennisbronnen aangeboord. Hierbij is vooral sprake van divergentie. Het regelmatige overleg tussen de kerngroep en de raad van toezicht dient vooral om de koers van het proces te bewaken, om de projectideeën uit de voorgaande stap van het proces te selecteren en om input voor de volgende stap te leveren. Hierbij is hoofdzakelijk sprake van convergentie.

Resumerend, de Regiodialoog is duidelijk ingericht als een innovatieproces. De organisatoren besteden veel aandacht aan de procesarchitectuur, waarin de 'kennisspiraal' en ontwerpend onderzoek een voorname rol spelen. Er wordt ook veel werk gemaakt van verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerpen. Dit laatste gebeurt vooral tijdens een Werkatelier, een Regioplatform en een Marktplaats. Verder besteden de organisatoren de nodige aandacht aan kennismanagement.

Uitvoeringsgerichtheid

Aandacht voor financiële haalbaarheid
Binnen de Regiodialoog is onvoldoende aandacht voor de koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen. Er wordt te laat en te vluchtig aandacht besteed aan de (financiële) haalbaarheid van de projecten. Feitelijk gebeurt dit pas na afloop van de Regiodialoog. Dit blijkt later een belangrijke belemmering voor de uitvoering van de projecten.

Tijdens het Regioplatform wordt wel aandacht besteed aan de financiële haalbaarheid van de projectideeën uit het Werkatelier, maar dit gebeurt te snel en te vluchtig. De kern van dit probleem zit in de opzet van het Regioplatform. De organisatoren willen op één dag te veel realiseren: ideeën uit het Werkatelier verrijken, het ideeëngoed een plek geven in de regio, de voortgang van de Regiodialoog naar de streek communiceren, zorgen voor draagvlakontwikkeling in de streek en deelname aan het vervolg organiseren. De informatieverstrekking alleen al neemt echter zo veel tijd in beslag dat de deelnemers te weinig tijd overhouden voor de daadwerkelijke beoordeling van de twintig projectideeën uit het Werkatelier.

Op de Marktplaats geven organisaties te kennen geïnteresseerd te zijn in de aangeboden waar (projectideeën), maar nergens wordt gerept over de hoeveel geld die zij er voor overhebben.

Werking van het lokale ontwikkelingsfonds

Het A&E-fonds is gericht op structuurversterking van de lokale economie, in het bijzonder de duurzame agri-business, met name door versterking van het innovatief vermogen, kennisontwikkeling en toepassing van wetenschappelijk onderzoek en wordt gevoed uit grondexploitatie. Het T&R-fonds is gericht op de professionalisering en kwaliteitsverbetering van het aanbod van toeristische en recreatieve voorzieningen en wordt gevoed uit de extra inkomsten uit de verhoging van de toeristenbelasting. Vanuit beide fondsen kunnen zowel gemeentelijke activiteiten met een voorwaardenscheppend karakter worden gefinancierd als subsidieverlening aan externe partijen. Het voordeel van dergelijke ontwikkelingsfondsen is dat ze snel en flexibel kunnen inspelen op initiatieven vanuit de samenleving (Horst a/d Maas 2001).

De werkwijze van beide lokale fondsen is als volgt. De Gemeenteraad stelt jaarlijks het budget vast van elk fonds waarbinnen het College van B&W uitgaven voor incidentele activiteiten kan doen. De gemeenteraad stelt ook het beleidskader voor de ontwikkelingsfondsen vast. Besluiten over de aanwending van middelen uit fondsen worden genomen op voorstel van de verantwoordelijke wethouder. Voor verplichtingen boven 30.000 euro wordt advies gevraagd van de betrokken functionele commissie. Het college besluit binnen tien weken op een aanvraag tot subsidie.

Elk fonds is verdeeld in een subsidiebudget en een actiebudget. Het subsidiebudget is beschikbaar voor subsidieverlening aan externe partijen. Het actiebudget is beschikbaar voor gemeentelijke activiteiten met een voorwaardenscheppend karakter (zoals het opstellen van een toeristische visie, het stimuleren van zelforganisatie van toeristische ondernemers, het ontwikkelen van een gemeentelijke strategie voor toekomstperspectieven van agrarische ondernemers of omgang met vrijkomende agrarische gebouwen). Voor de toekenning zijn diverse criteria opgesteld. Zo mag er geen concurrentievervalsing optreden, mag er geen sprake zijn van een herhalingsaanvraag en moet bij de aanvraag een exacte begroting worden ingediend.

Na de Marktplaats komen de kerngroep en de raad van toezicht nog één keer bij elkaar. De Regiodialoog is ten einde, het geld is op, de contracten met Alterra en Peterink & Partners lopen af. De regio is nu zelf aan zet. De opzet van het programmabureau Gelre moet binnen drie maanden worden opgepakt. Helaas komt in de zomer van 2001 één van de drijvende krachten achter de Regiodialoog om het leven. Met het overlijden van Heurkens verliest de regio een ware regiomanager. Het gat kan moeilijk opgevuld worden. Geen van de regionale partijen pakt de draad op; dit komt vooral door gebrek aan bestuurskracht, leiderschap en geld. De gemeenten moeten de gelden op hun begroting zien vrij te maken en goedkeuring van de gemeenteraden zien te krijgen en dit kost tijd.

Na verloop van tijd worden toch enkele projectideeën opgepakt. Venlo ziet in dat het, als grootste stad van de regio, in vergelijking met de andere actoren, over de meeste bestuurskracht beschikt om het regionale denken tot uitvoering te brengen. Samen met Venray, Horst aan Maas en Helden, het LIOF en de Kamer van Koophandel zet Venlo het programmabureau Gelre (later nv Noord-Limburg) op. Het doel van het bureau is innovatieve en risicovolle projecten op te pakken die bijdragen aan de versterking van de economische structuur van de regio (met name industrie en logistiek). Het risicogehalte maakt dat partijen uit de regio zelf dit soort projecten niet snel oppakken. Ook het burgemeestersoverleg krijgt een impuls. De komst van de regiomanifestatie Floriade naar Noord-Limburg moet het imago versterken en innovatieve ideeën in Noord-Limburg in praktijk helpen brengen. Tot slot pakt een aantal partijen het idee op van *Gelre Voedt*, waaronder de Gemeente Horst a/d Maas, de Provincie, het adviesbureau VEK, de Limburgse ontwikkelingsmaatschappij (LIOF), de Rabobank Maashorst en de LLTB.

Nieuwe financieringsvormen

Om financieringsbronnen te vinden, sluiten de betrokken partijen zoveel mogelijk aan bij de bestaande provinciale of nationale beleids-

kaders. Dit blijkt de toepasbaarheid en de bruikbaarheid van de projectideeën te vergroten en ze makkelijker financierbaar te maken. Nieuwe financieringsvormen zijn de lokale ontwikkelingsfondsen.

Een voorbeeld is het project Californië (voorheen *Gelre Voedt*). Dit project sluit feilloos aan op de visie in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) over agri-business en versterking van de economische structuur. Het POL stimuleert immers clustering van niet-grondgebonden landbouw zoals de glastuinbouw op de locatie Californië. In de begroting is hier ook geld voor vrijgemaakt. Naar eigen zeggen ondersteunt de provincie het regionale initiatief Californië, omdat het aansluit op de provinciale agenda. *Gelre Voedt* sluit daarnaast ook aan op het LNV-beleid om verspreid gelegen glastuinbouw te saneren en glastuinbouwbedrijven te clusteren. Californië hoort tot de tien glastuinbouwlocaties die LNV heeft aangewezen (Provincie Limburg 2001).

Bij het project Californië levert de aansluiting bij bestaande beleidskaders financiële steun van het Rijk en de provincie op. Een nadeel van deze koppeling is dat de toekenning van toegezegde gelden veel tijd in beslag neemt. In het project is de verdragende werking tot nu toe opgevangen door eerst de onderdelen uit te voeren die niet afhankelijk zijn van subsidies. Door de uitvoering op deze manier te temporiseren, houdt men het project op gang: de tussentijdse resultaten zorgen voor behoud van draagvlak.

Op lokaal niveau heeft de gemeente Horst a/d Maas twee ontwikkelingsfondsen in het leven geroepen voor de financiering van projecten: het fonds voor strategische projecten agri-business en economie (A&E-fonds) en het fonds voor strategische projecten toerisme en recreatie (T&R-fonds). De fondsen verstrekken een aanjaagsubsidie aan projecten die getrokken worden door externe partijen.

Rol van uitvoerende organen

De opvolging van de Regiodialoog door een uitvoerend orgaan verloopt erg moeizaam. Daardoor wordt onvoldoende invulling gegeven aan het vervolg van de Regiodialoog. De rol van de trekkers (fakkeldragers) is te vrijblijvend, de infrastructuur vaak onvoldoende en er wordt gedacht in termen van projecten in plaats van processen. Zo komt het programmabureau Gelre, dat de doorstart van de Regiodialoog moet garanderen, niet binnen de aangegeven drie maanden van de grond.

Het oorspronkelijke doel van het programmabureau was te zorgen voor de samenhang tussen de verschillende projecten uit de Regiodialoog. Het zou de processen die leiden tot de uitvoering van de projecten van de Regiodialoog ondersteunen door financiën, mankracht en faciliteiten ter beschikking te stellen. De taken van het programmabureau zijn inmiddels veranderd. Dit komt mede door de fusie tussen het gewest Noord-Limburg en Midden-Limburg. De verandering in het takenpakket van het gewest doen verschillende partijen besluiten deze taak (stimulering van economische pijlers) in de nv Noord-Limburg onder te brengen.

Mede op advies van het LIOF zal het programmabureau zich slechts richten op één economische pijler, te weten industrie en logistiek. Het bureau zal zich richten op projecten die dermate innovatief en risicovol zijn dat andere partijen ze niet durven op te pakken (zgn. afbreukprojecten). Daarbij valt te denken aan projecten zoals de transitie van Veiling ZON van een traditioneel veilingbedrijf tot een logistieke verzamelplaats waar ook aandacht wordt besteed aan bewerking en verpakking van producten.

Zowel het programmabureau als Know House stimuleert het van de grond krijgen van innovatieve projecten in de regio. Het programmabureau richt zich hierbij op industrie en logistiek en Know House op de agri-business. Know House stelt tegen betaling kennis ter beschikking die de uitvoering van innovatieve projecten op het gebied van agri-business ondersteunt.

De organisaties verminderen de risico's en vergroten de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van innovaties. Het gevaar bestaat wel dat voormalig sectorale muren opnieuw ontstaan en de projecten het karakter krijgen van innovaties in plaats van systeeminnovaties. Een ander gevaar is dat innovatieve groenprojecten tussen wal en schip geraken. Zij zullen in ieder geval niet door het programmabureau worden opgepakt.

Voorkomen is echter dat de twee organisaties in elkaars vaarwater terechtkomen. Know House is namelijk geen uitvoeringsorganisatie, maar een onderneming.

Het initiatief voor Know House komt vanuit de Provincie, de gemeente Horst a/d Maas, PPO (Wageningen UR), de LLTB, de stichting STOP en de Rabobank Maashorst. Het bijzondere aan de organisatie is dat zij in handen is van drie aandeelhouders: de gemeenten, bedrijven en onderzoeksinstituten en een groep van tien krachtige ondernemers. Het bureau is de spil in het BOVO-netwerk, een netwerk tussen bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, voorlichting en onderwijs. Know House koppelt de kennis en de praktijk. Het ondersteunt agrarische bedrijven bij het tot stand te brengen van innovaties door (tegen betaling) technische kennis, proceskennis en productkennis te leveren. Know House speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van Californië. Het zal zich ook fysiek in Californië settelen. Know House wil agrarische bedrijven aanzetten tot systeeminnovaties en duurzaamheid en probeert dit te bereiken door bedrijven te stimuleren na te denken over de toekomstige ontwikkelingen waarop de bedrijfsvoering moet inspelen. Zij levert kennis aan die daarvoor nodig is.

Know House moet zo gaan functioneren als katalysator tussen ondernemers en kennisleveranciers. De vragen van de klant zullen hierbij leidend zijn voor het zoeken naar het ideale team van kennisleveranciers. Doordat Know House niet alleen bemiddelt, maar ook de implementatietrajecten begeleidt en ondersteunt,

wordt de kloof tussen vraag (bedrijven) en aanbod (kennisinstituten) verkleind. De kosten van Know House zijn gering, omdat zij betaald worden uit de marge van de kennisleverancier, die niet langer verantwoordelijk is voor acquisitie en beheer.

Tijdens de uitvoering ontstaan problemen met de grondverwerving door een aantal subsidievoorwaarden. De gemeenten Venlo, Venray, Helden en Horst a/d Maas voeren, onder de naam Regio Venlo, gezamenlijk een lobby richting Den Haag voor het project Californië. In juli 2002 geven zij in Nieuwspoort een presentatie van de mogelijkheden en ambities in de regio: het manifest Regio Venlo. Met het manifest vraagt de regio geld, maar ook erkenning van de problemen en uitdagingen waarvoor zij zich geplaatst ziet. Voor de uitvoering van het project is het verkrijgen van de STIDUG-subsidie (STimuleringsregeling Inrichting, DUurzame Glastuinbouwgebieden) van groot belang. Uiteindelijk wordt in februari 2003 de subsidie, ter waarde van 7 miljoen euro, toegekend. Het koepelproject *Klavertje Vier* is intussen door LNV geselecteerd als één van de vernieuwende projecten op het gebied van agrologistiek en wordt door topmensen uit het bedrijfsleven en de overheid ondersteund.

Alle neuzen staan inmiddels dezelfde kant op maar helaas zal er voorlopig nog niet gebouwd worden. Een voorwaarde voor het krijgen van STIDUG-gelden is namelijk dat het geld pas mag worden uitgegeven nadat het is verkregen. Mede daarom heeft de gemeente zich nog geen grondpositie kunnen verwerven en is meer dan de helft van het planoppervlak nog in privaat bezit. Zittende grondeigenaren zien, nu de plannen voor Californië algemeen bekend zijn en gestimuleerd worden, de grondprijzen stijgen en bezitten een machtspositie.

Een ander punt is de juridische achterstand. De provincie heeft de locatie Californië als concrete beleidsbeslissing (CBB) opgenomen in het POL. Het voordeel van zo'n constructie is dat er nog wel een bestemmingsplan moet worden

gemaakt, maar dat hiertegen geen beroep meer mogelijk is. De Raad van State heeft echter het besluit van de provincie en daarmee de CBB vernietigd op grond van het niet zorgvuldig afwegen van de belangen in de MER-procedure. Omdat de investeringen vanuit de STIDUG-gelden binnen vier jaar gedaan moeten zijn, zijn zulke tegenslagen ongewenst. De gemeente is momenteel bezig met een nieuw bestemmingsplan dat ze samen met de provincie uitwerkt via een locatie-MER-procedure. Het is de bedoeling deze eind 2004 gereed te hebben. In de tussentijd moet waar mogelijk via artikel-19-procedures worden gewerkt.

Er is kortom onvoldoende aandacht voor de koppeling van ruimtelijke planvorming aan investeringen. Doordat er pas na afloop van de Regiodialoog aandacht is voor de financiële haalbaarheid, komen veel projecten moeizaam van de grond. Bovendien vatten de meeste trekkers hun rol te vrijblijvend op. Aansluiting bij bestaande beleidskaders vergemakkelijkt de financiering. Wel leveren enkele subsidievoorwaarden obstakels op voor de uitvoering. Voorbeeld van een nieuw financieringsvorm is het lokale ontwikkelingsfonds.

Invloed van succesfactoren

Wat betreft de succesfactoren spelen de persoonlijke vaardigheden van betrokkenen, de intensiteit van conflicten en de bestuurlijke verhoudingen in de Regiodialoog de voornaamste rol.

Persoonlijke vaardigheden van betrokkenen
Personen met sterk ontwikkelde vaardigheden spelen een voorname rol in de Regiodialoog. Het is regiomanager Heurkens die in een vroeg stadium de problemen van Noord-Limburg signaleert en op zoek gaat naar passende antwoorden op het juiste schaalniveau. Hij weet door zijn enthousiasme en vasthoudendheid verschillende partijen uit stad en land aan één tafel te krijgen, in een regio waar dit tot voor kort als onmogelijk werd beschouwd. Doordat Heurkens de personen en partijen goed kent,

kan hij ze persoonlijk aanspreken en aansporen deel te nemen aan de Regiodialoog. Door zijn overlijden, vlak na afloop van de Regiodialoog, blijft de uitvoering lang liggen.

Daarnaast gaan diverse politici op een ondernemende en onorthodoxe manier te werk. Zo komt wethouder Economische Zaken Knops van de Gemeente Horst a/d Maas met het idee om de lokale fondsen op te richten, waardoor een snelle en flexibele reactie op ideeën vanuit de samenleving mogelijk is. Het project Californië is voor een deel hieruit bekostigd. Dergelijke initiatieven faciliteren het van de grond krijgen van innovatieve projecten.

Deze ondernemende houding is niet alleen typerend voor de wethouder, maar ook voor de hele gemeente Horst a/d Maas. Deze kleine gemeente weet door haar ondernemende houding veel voor elkaar te krijgen. Zij wordt hierbij geholpen door een stabiel politiek-bestuurlijk klimaat en een klein bestuursapparaat. Hierdoor zijn de interne lijnen kort en kan er snel gewerkt worden. Ook de lijnen naar de burgers zijn kort. Hierin spelen de dorpsraden een belangrijke rol. Een dergelijke ondernemende houding is voor veel gemeenten ongewoon.

De gemeente Horst a/d Maas spreekt ook andere netwerken aan. Een voorbeeld is de samenwerking met het Wereld Natuurfonds bij de ontwikkeling van natuurlijk wonen aan de Maas. Dit is een project waarbij landbouwgrond langs de Maas uit productie wordt genomen en plaats maakt voor nieuwe natuur in combinatie met wonen en recreatie. Om dergelijke systeem-innovaties van de grond te krijgen, zijn mensen en partijen nodig met lef. Na afloop van de Regiodialoog gaat de kleine gemeente met succes met twee belangrijke projectideeën van de Regiodialoog aan de slag: de Floriade en *Gelre Voedt* (Californië). Al snel weet zij andere partijen ertoe te bewegen zich aan te sluiten bij de alliantie.

Ook sommige gedeputeerden gaan onorthodox te werk, om innovatieve projecten van de grond te krijgen. Zo is de gedeputeerde ruimtelijke ordening Driessen een fervent voorstander van een nieuwe en slagvaardigere aanpak gericht op ontwikkeling in plaats ordening. Dit houdt in: accent op ontwikkeling en uitvoering, regels niet als doel maar als middel, eenvoudigere procedures en kortere doorlooptijden. In het openbaar stelt hij de artikel-19-procedure ter discussie. Zijn onorthodoxe en kritische optreden wordt hem niet altijd in dank afgenomen. Wel weet hij doorbraken te forceren. Daarnaast is hij een belangrijk aanspreekpunt voor de regio Noord-Limburg. De lijnen tussen hem en de regio zijn kort. Hij communiceert direct met de betrokkenen zelf.

Intensiteit van conflicten

Tijdens de Regiodialoog hebben grote conflicten geen rol van betekenis gespeeld. Voordat de dialoog van start ging, waren enkele oude vetes, zoals de gemeentelijke herindelingsdiscussie, al overwonnen. Bij de oprichting van de nv Noord-Limburg ontstaat wel enige onenigheid tussen de betrokken gemeenten over de inhoud en de financiën. Door het project 'De Floriade' worden tegenstellingen echter overbrugd. Het project verbindt veel partijen, vooral de gemeenten, met elkaar door een samenwerking die gericht is op de lange termijn en op een concreet doel: de regiomanifestatie in 2012 naar Noord-Limburg halen. Bovendien is de tijd rijp om een dialoog tussen stad en land op gang te brengen. De stad heeft het land nodig om centrumfuncties te kunnen financieren. Tegelijkertijd heeft het land de stad nodig, want de stad beschikt over bestuurskracht om het regionaal denken tot uitvoering te brengen en daarmee versnippering van functies tegen te gaan.

Bestuurlijke verhoudingen

De Regiodialoog heeft een stimulant gegeven aan het ontstaan van een regionaal innovatienetwerk. De grote hoeveelheid en verscheidenheid aan regionale en andere partijen die hebben deelgenomen, de coalities die zijn ontstaan rondom de projectideeën en de uitvoering van

de projecten hebben ertoe bijgedragen dat partijen uit verschillende sectoren uit stad en land en uit de Nederlandse en Duitse regio elkaar hebben leren kennen en met elkaar zijn gaan samenwerken. Verschillende respondenten hebben dan ook te kennen gegeven, dat hun netwerk door de Regiodialoog flink is uitgebreid. Rond projecten als Californië en de Floriade werken de betrokken partijen intensief samen. Ook worden er nu vaker initiatieven genomen waarbij een grote hoeveelheid en verscheidenheid van partijen betrokken is. Know House b.v. is hiervan een voorbeeld. Aan de andere kant zijn er ook projecten, zoals Terra Libre en De Bewoonde Brug, die meer een sluimerend bestaan leiden en waarbij de partijen elkaar nauwelijks meer opzoeken.

Ondertussen worden er naast de Regiodialoog andere initiatieven genomen die regionale samenwerking een impuls geven. Het burgemeestersoverleg is hier een goed voorbeeld van. Tot voor kort was een dergelijk overleg ondenkbaar. Zo lag de voormalige burgemeester van Venlo voortdurend in de clinch met bestuurders van omliggende plattelandsgemeenten, die hij gekscherend 'politieke tuinkabouters' noemde. Inmiddels zien de bestuurders in dat ze elkaar nodig hebben en staan zij weer open voor elkaar. Het beëindigen van de gemeentelijke herindelingsdiscussie en de verbeterde bestuurlijke contacten spelen hierin een belangrijke rol. Zo wordt Venlo in het burgemeestersoverleg weer geaccepteerd als leidende gemeente, wat bijvoorbeeld blijkt uit het initiatief Regio Venlo.

Dit neemt niet weg dat de bestuurskracht van Venlo te klein is om de 'regionale' kar te trekken. Zeker de grote projecten met een regionale uitstraling laten zich niet eenvoudig organiseren en vergen veel meer menskracht dan momenteel beschikbaar is. Een regionaal orgaan, waarin partijen uit uiteenlopende sectoren expertise, menskracht en/of geld inbrengen, lijkt wenselijk. Know House bv is een voorbeeld, zij het dat zij alleen voor de agribusiness werkt. Hoewel het bedrijfsleven in eerste instantie nog moet wennen aan het idee om op regionale schaal

actief mee te praten en te mee te investeren, nemen veel grote bedrijven ondertussen deel. Hierbij gaat het vooral om agrarische en toelevende bedrijven. Bedrijven in Noord-Limburg beschikken over een ondernemende en daadkrachtige houding en zijn niet bang nieuwe wegen te bewandelen.

Concluderend, enkele succesfactoren hebben een duidelijk herkenbare invloed. Personen met sterk ontwikkelde vaardigheden spelen een sleutelrol. Het project 'De Floriade' dat sterk gericht is op samenwerking op de lange termijn en op een concreet doel, helpt bestaande tegenstellingen te overbruggen. De Regiodialoog geeft een impuls aan het ontstaan van een regionaal innovatienetwerk; onzeker is hoelang de impuls werkzaam blijft.

Lessen voor ontwikkelingsplanologie

De Regiodialoog Noord-Limburg levert een aantal interessante lessen op voor ontwikkelingsplanologie. Als afsluiting van het hoofdstuk zetten we de voornaamste lessen op een rij. Voordat we dit doen zetten we eerst op een rij in hoeverre er sprake is van systeeminnovaties en van ontwikkelingsplanologie.

Regiodialoog als systeeminnovaties

De Regiodialoog is op de eerste plaats een procesvernieuwing. In het innovatieproces spelen een Werkatelier, een Regioplatform en een Marktplaats een voorname rol. In elk van deze onderdelen wordt een kennispiraal doorlopen. De procesvernieuwing heeft ook bijgedragen aan een cultuurverandering. Zo heeft zij de mentale kloof tussen stad en land helpen overbruggen en de landbouwers duurzamer leren denken en handelen. De belangrijkste geografische vernieuwing bestaat uit de koppeling van enkele concentratiegebieden voor de glastuinbouw, gecombineerd met de aanleg van ecologische verbindingzones. Deze vernieuwing was al in gang gezet, maar wordt door de Regiodialoog gestimuleerd en op een hoger plan gebracht. De belangrijkste technologische vernieuwing die hierbij wordt toegepast, bestaat

uit de introductie van een gesloten energie- en grondstoffenkringloop, die samen met een gezamenlijke gietwatervoorziening zorgt voor een duurzame glastuinbouw.

Regiodialoog als ontwikkelingsplanologie
In hoeverre voldoet de Regiodialoog aan de kenmerken van ontwikkelingsplanologie? De Regiodialoog plaatst het gebied in een dynamisch perspectief. Vanuit het perspectief van de Noordwest-Europese deltametropool sluiten de projectideeën niet alleen aan bij de bestaande kwaliteiten van het gebied, maar zijn zij ook gericht op het scheppen van nieuwe kwaliteiten. De Regiodialoog is ook ingericht als een innovatieproces. Er is veel aandacht voor de procesarchitectuur, voor innovatiemanagement (inclusief verrassende ontmoetingen, gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerpen) en voor kennismanagement. De Regiodialoog is beperkt toekomstgericht. Hij anticipeert wel op de toekomstige maatschappelijke dynamiek en fungeert als denktank over de gewenste ruimtelijke inrichting, maar houdt beperkt rekening met de onzekerheid waarmee de maatschappelijke dynamiek is omgeven. Voor afzonderlijke projecten worden marktverkenningen uitgevoerd, op grond waarvan de betrokkenen flexibiliteit inbouwen. Wat betreft de uitvoering biedt de Regiodialoog een interessant voorbeeld van een nieuwe financieringsvorm: het lokale ontwikkelingsfonds. Doordat de betrokkenen echter pas na afloop van de dialoog aandacht besteden aan de financiële haalbaarheid van de projecten, is er onvoldoende aandacht voor de koppeling van ruimtelijke planvorming aan investeringen. Omdat de Regiodialoog geen planconcepten oplevert, ontbeert het een duidelijke richting waarin de gewenste ruimtelijke inrichting moet worden gezocht.

Speel in op toekomstige maatschappelijke dynamiek en houd rekening met onzekerheid
De Regiodialoog maakt duidelijk dat het belangrijk is niet alleen op de toekomstige maatschappelijke dynamiek te anticiperen, maar ook rekening te houden met de onzekerheid waarmee die dynamiek omgeven is. Het perspectief van de

Noordwest-Europese deltametropool is inspirerend, maar andere toekomstscenario's zijn denkbaar. Op het lokale niveau biedt de Regiodialoog interessante voorbeelden van manieren waarop flexibiliteit in de projecten in te bouwen, zodat zij kunnen inspelen op de onverwachte dynamiek. In het glastuinbouwcomplex 'Californië' wordt de energievoorziening bijvoorbeeld zodanig aangelegd dat in de toekomst gebruik gemaakt kan worden van duurzame energie. Ook is er de mogelijkheid op termijn kavels samen te voegen. Een interessante manier om duurzame ontwikkeling te stimuleren is de duurzaamheidsplan die de provincie toepast op het bestemmingsplan en op afzonderlijke projecten.

Plaats het gebied in een dynamisch perspectief en schakel tussen schaalniveaus
Het perspectief van de Noordwest-Europese deltametropool plaatst het gebied in een bredere context. De deelnemers aan de Regiodialoog beschouwen Noord-Limburg daardoor niet langer als de 'achterkant van Nederland', maar als onderdeel van de corridor die de Randstad Holland verbindt met het Ruhrgebied in Duitsland. Het perspectief helpt de deelnemers de projectideeën die zij bedenken, niet alleen te laten aansluiten bij de bestaande kwaliteiten van het gebied, maar ook te richten op het scheppen van nieuwe kwaliteiten. De Regiodialoog wijst in dit verband ook uit dat het belangrijk is om steeds tussen verschillende schaalniveaus te schakelen. De regio Noord-Limburg wordt niet alleen in de context van het Europese niveau geplaatst, maar er wordt ook vaak op het deelgebied- en lokale niveau ingezoomd.

Planconcept is noodzaak!
De Regiodialoog wijst uit dat het erg belangrijk is om een of meer planconcepten te ontwikkelen, die op een kernachtige manier in woord en beeld richting geven aan de gewenste inrichting van de ruimte. Nu worden er namelijk geen planconcepten ontwikkeld en het principe 'People-Planet-Profit' blijkt te globaal om de verschillende ruimtelijke functies op regionaal niveau

met elkaar te kunnen verbinden en om richting te geven aan de systeeminnovaties. Het gevolg is dat de verschillende ruimtelijke functies alleen op het lokale niveau binnen de afzonderlijke projecten met elkaar worden verbonden. Dit gebeurt op basis van de projectideeën die de deelnemers met elkaar bedenken. Sommige projectideeën vervullen een intentionele en een handelingsgerichte functie. De deelnemers ervaren het ontbreken van een planconcept als een gemis.

Maak werk van het innovatieproces
De Regiodialoog is een interessant voorbeeld van de mogelijkheid om een open planproces als innovatieproces in te richten. De procesarchitectuur wordt vooraf uitgebreid doordacht en tijdens de dialoog via al doende leren uitgewerkt. Het denken in termen van een kennispiraal (socialiseren, externaliseren, combineren en internaliseren) en van ontwerpend onderzoek speelt hierin een grote rol. De grote hoeveelheid en diversiteit aan deelnemers bevordert dat er nieuwe coalities ontstaan, waarbij de scheidingen tussen stad en land en tussen de Nederlandse en Duitse regio worden doorbroken. Experts van buiten het gebied brengen inspirerende inzichten in, waarmee zij de projectideeën verrijken. Gezamenlijk feitenonderzoek blijkt noodzakelijk om er voor te zorgen dat de deelnemers het gebied goed leren kennen en dat zij een gezamenlijk beeld vormen van de problemen en uitdagingen. Door dit gezamenlijk te doen verruimen zij bovendien hun denkkaders. Het Werkatelier, het Regio-platform en de Marktplaats zijn inspirerende werkvormen voor gezamenlijk ontwerpen. Belangrijk is dat de bijeenkomsten niet te sterk worden voorgestructureerd, dat de programma's niet te vol zijn en dat er geen overdaad aan hulp-technieken worden ingezet. Verder reikt de Regiodialoog interessante werkvormen aan voor kennismanagement. Naast de kennispiraal zijn de communicatievormen die tijdens de hele dialoog zijn toegepast interessant.

Besteed al vroeg aandacht aan de financiering en de uitvoering
De Regiodialoog maakt duidelijk dat het voor het vinden van financieringsbronnen belangrijk is bij de bestaande beleidskaders aan te sluiten. Op deze manier kan namelijk een beroep worden gedaan op de middelen die voor de uitvoering van het bestaande beleid zijn gereserveerd. Bovendien vergroot dit de bruikbaarheid van de projectideeën. Wel dienen de betrokkenen van te voren al rekening te houden met de mogelijke obstakels die de bestaande subsidie-regelingen voor de realisering van innovatieve projecten kunnen opleveren. Dit vergt een ondernemende en creatieve houding. Het lokale ontwikkelingsfonds is een interessant voorbeeld van een nieuwe financieringsvorm, al is deze in de Regiodialoog voornamelijk sectoraal ingevuld. Aandacht voor de financiële haalbaarheid van de projectideeën blijkt cruciaal. Het feit dat hier te laat en te vluchtig aandacht aan is besteed vormt later namelijk een belangrijk obstakel voor de uitvoering. Hierdoor komt de koppeling van de ruimtelijke planvorming aan de ruimtelijke investeringen onvoldoende van de grond. Tot slot verdient de keuze van de trekkers van de projecten aandacht. De meeste trekkers vatten hun rol namelijk te vrijblijvend op en beschikken over onvoldoende geld, menskracht en organiserend vermogen om de projecten daadwerkelijk uit te voeren.

Bied ruimte aan personen met bijzondere vaardigheden en houd het regionale innovatienetwerk in stand
Voor ontwikkelingsplanologie blijkt het belangrijk te zijn dat personen met bijzondere vaardigheden de mogelijkheid hebben een sleutelrol te spelen. Hierbij gaat het vooral om bestuurders en ondernemers die vroegtijdig problemen signaleren, verder kijken dan hun eigen sectorale belang, een ondernemende houding hebben en op een onorthodoxe manier te werk gaan. Hoewel zich tijdens de Regiodialoog geen opeenvolgende conflicten voordoen, wijst het project 'De Floriade' erop dat het helpt bestaande tegenstellingen te overbruggen als de betrokkenen zich richten op langetermijnsamenwerking om

een concreet doel te bereiken. De Regiodialoog heeft ingespeeld op de bestuurlijke leegte op het regionale niveau door een impuls te geven aan het ontstaan van een regionaal innovatienetwerk. Omdat onzeker is hoelang de impuls blijft werken, kunnen vervolgvactiteiten nodig zijn om het innovatienetwerk in stand te houden.

Onderzocht geval: IBA Emscherpark in noordelijk Ruhrgebied

ONDERZocht GEVAL: IBA EMSCHER- PARK IN NOORDELIJK RUHRGEBIED

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van het onderzochte geval Internationale Bouwtentoonstelling (Internationale Bauausstellung, IBA) Emscherpark. We geven eerst een korte typering van het gebied waarin het project zich afspeelt en van het project zelf. Daarna bespreken we de manier waarop het project is ontstaan en waarop het zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we na in welke opzichten IBA Emscherpark als een systeem-innovatie kan worden opgevat. Voorts behandelen we in welke opzichten het project de kenmerken vertoont van ontwikkelingsplanologie en welke inspirerende ideeën het oplevert om de kenmerken in de praktijk te brengen. Verder komen de factoren aan de orde die het succes van het project beïnvloeden. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste lessen die de IBA oplevert voor ontwikkelingsplanologie.

Herstructurering van het Emschergebied

De IBA Emscherpark is uitgevoerd in het Emschergebied. Dit gebied vormt het noordelijke deel van het Ruhrgebied in de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het Emschergebied, dat zijn naam ontleent aan de Emscherrivier die er doorstroomt, is 80.000 ha groot. In het westen wordt het gebied begrensd door de Rijn, in het noorden door de Lippe, in het zuiden door de Ruhr en in het oosten door de snelweg E37. In het gebied liggen 17 steden, waaronder Dortmund, Duisburg en Essen. Er wonen 2,5 miljoen mensen.

In het Ruhrgebied kwam al rond 1850 een grootschalige industrialisatie op gang (Van Dooren 1999). De neergang kwam echter ook vroeg. De Tweede Wereldoorlog veroorzaakte enorme schade, maar die werd door de wederopbouw hersteld. In de decennia daarna leidden het eenzijdige industriële bestand, de toenemende

internationale concurrentie en de opkomst van alternatieve brandstoffen tot grootschalige werkloosheid, zware vervuiling en een gebrek aan economische vernieuwing. De staalcrisis van 1974 luidde voor veel bedrijven het definitieve einde in. In het Emschergebied kwam de industrialisatie weliswaar later op gang dan in de rest van het Ruhrgebied, maar de schaal was er ook veel groter (ISO CARP 2000). De reusachtige hoogovens en staalfabrieken werden gevoed door de kolen, die via de mijnschachten werden gewonnen. Daaruit ontsprong een fijnmazig net van wegen, spoorwegen en kanalen. Rondom de schachten groeiden talrijke nieuwe woonwijken, waarin de vele mijn- en staalwerkers zich vestigden. Kleine historische steden in een landelijke omgeving gingen hierdoor op in het grootschalige gebruikerslandschap.

De internationale bouwtentoonstelling, de eerste in zijn soort op regionaal niveau, is georganiseerd om het Emschergebied economisch te herstructureren en daardoor weer een nieuwe impuls te geven. Het begrip heeft geen vastgestelde inhoud en is niet ingebed in een formele structuur. Een gemeente of regio beslist zelf of zij een IBA wil organiseren. De traditie heeft het begrip echter de betekenis gegeven van een werkplaats voor een object of gebied waarvoor innovatie gewenst is. Die innovatieve ideeën kunnen daarna ook elders worden toegepast.

De volgende hoofdthema's staan in de IBA in het Emschergebied centraal: 'Het Emscherlandschapspark', 'De ecologische ombouw van het Emschersysteem', 'Werken in het park', 'Woningbouw en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling' en 'Hergebruik van oude industriegebouwen'. Om deze thema's te realiseren worden gemeenten, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en dergelijke in 1989 opgeroepen projectideeën in te dienen. De

projectorganisatie IBA GmbH (Gemeinschaft mit beschränkter Haftung) voert de regie. Voor de projecten met een architectonische inslag organiseert zij ontwerpwedstrijden met internationale deelname (Van Dooren 1996). Zij maakt duidelijke kwaliteitsafspraken en verzorgt de publiciteit. In 1996 wordt de Tussenbalans opgemaakt. Op basis hiervan worden de doelstellingen aangescherpt en extra projecten toegevoegd. In 2000 wordt de IBA officieel afgesloten met de Finale. Dit gebeurt, net als in 1996, in de vorm van een internationale tentoonstelling.

In tien jaar worden 120 projecten gerealiseerd of opgestart. Via een gecoördineerde financieringsimpuls, waarbij de bestaande geldstromen gerichter en samenhangend worden ingezet, wordt 2,25 miljard euro geïnvesteerd. Sommige projecten lopen na 2000 nog door. Projekt Ruhr GmbH voert de regie daarover.

Internationale Bouwtentoonstelling in de tijd

De internationale bouwtentoonstelling heeft een lange traditie in Duitsland. De eerste werd in 1901 in Darmstadt georganiseerd. Steden als Stuttgart, Karlsruhe en Wenen organiseerden eveneens een IBA. Deze tentoonstellingen trokken veel aandacht door de vernieuwingen in de architectuur die zij teweegbrachten. Berlijn organiseerde in 1957 een IBA over de wijk Hansa en in 1987 een over de wijk Kreuzberg. Vooral deze laatste tentoonstelling was een inspiratiebron voor een aantal politici en ambtenaren uit het Ruhrgebied.

Minister Zöpel van Stedelijke Ontwikkeling van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en zijn medewerkers Ganser en Roters nemen het initiatief tot de IBA Emscherpark. Het Ruhrgebied staat er op dat moment slecht voor (Shaw 2002). De economie is sterk op kolen en staal gebaseerd en nauwelijks op diensten en hoogwaardige technologie. Door de sluitingen van bedrijven loopt de werkloosheid hoog op. Het grootschalige industriële landschap wordt bovendien als onaantrekkelijk ervaren. Grote industrieterreinen liggen als gevolg van de

bedrijfssluitingen braak. De meeste groene ruimten zijn onbereikbaar door het dichte netwerk van wegen, spoorwegen en andere barrières. Verder bedreigt de sterke vervuiling de volksgezondheid, de leefomgeving en de economie.

Geen enkele partij slaagt erin de noodzakelijke veranderingen in gang te zetten. De gemeenten niet, want die ontvangen vanwege de teruggang steeds minder belastinginkomsten. De bondsoverheid is evenmin in staat het gebied te herstructureren. Er blijkt geen weg meer te zijn voor eindeloze subsidiëring van de zware industrie.

Dit maakt de weg vrij voor de IBA Emscherpark, door velen beschouwd als een laatste strohalm (Mayer & Siebel 1998). In tegenstelling tot de eerdere IBA's moet deze IBA zich niet richten op de verbetering van het binnenstedelijk wonen, maar op de herstructurering van het hele gebied. Daarmee is zij veruit de omvangrijkste en ingewikkeldste internationale bouwtentoonstelling.

De IBA Emscherpark wordt in 1989 voor tien jaar opgezet. De combinatie tussen de woorden 'Emscher' en 'Park' is bewust gekozen: door het beeld van de sterk vervuilde rivier te verbinden aan het beeld van een landschappelijk park, willen de initiatiefnemers hun ambitie uitdragen. Het algemene doel is 'stedelijke ontwikkeling, sociale, culturele en ecologische maatregelen als basis voor de economische verandering van een oud industriële gebied' (IBA GmbH 2003). Ze willen een antwoord vinden op de economische, sociale en ecologische problemen in het Emschergebied en een internationaal erkend voorbeeld geven van een door de overheid geleide herstructurering van oude industriële terreinen (Danielzyk & Wood 1993).

Het programma begint met een openbare oproep van het ministerie van Stedelijke Ontwikkeling om projectideeën in te dienen voor de eerdergenoemde thema's. De IBA GmbH, door de deelstaat in het leven geroepen, krijgt opdracht een 'werkplaats voor de toekomst van oude industriële gebieden' te organiseren. De

innovatieve ideeën uit de werkplaats moeten ook elders kunnen worden toegepast. IBA GmbH dient de strategische koers te bewaken, de globale concepten uit te dragen en de kwaliteit van de projecten te controleren. Haar voornaamste activiteiten zijn het organiseren van ontwerpwedstrijden om de projectideeën verder te ontwikkelen en uit te werken, het activeren van draagvlak bij de bevolking en het promoten van de projecten bij mogelijke investeerders en andere invloedrijke partijen. Zelf voert zij geen projecten uit.

De openbare oproep wordt beantwoord met meer dan 400 projectideeën van gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Na een selectie op basis van vooraf bekend gemaakte ecologische, economische, culturele, architectonische en sociale kwaliteitscriteria blijven 100 projectideeën over. Hierover beslist een stuurgroep, waarin overheden, vakbonden, bedrijven, milieuorganisaties en architectenbureaus zijn vertegenwoordigd. Voor de promotie zorgt een commissie van voogden, die bestaat uit sleutelfiguren uit de gemeenten en de minister-president van de deelstaat. Een advieskring zorgt voor de wetenschappelijke input. De projecten worden hoofdzakelijk door overheden uitgevoerd, maar bedrijven en maatschappelijke organisaties doen ook mee. Mede door de sterke uitstraling van de bouwtentoonstelling uit te baten, slaagt IBA GmbH erin verschillende geldstromen van de deelstaat, de bondsstaat en de EU en private investeringen te bundelen (Van Dooren 1996).

De Tussenbalans in 1994 is een groot succes. Tentoonstellingen over het hele gebied gaan vergezeld van lokale evenementen, waarbij de betrokken steden hun IBA-projecten op de locaties presenteren. Internationale congressen versterken de samenwerking en uitwisselingen tussen de betrokken partijen (ISO CARP 1999). Opvallende projecten zijn het Landschapspark Duisburg Noord, het Rijnbe Wetenschapspark in Gelsenkirchen en de Gasometer in Oberhausen.

In hetzelfde jaar komt er een einde aan een korte periode van economische groei, waardoor allerlei terreinen voor kleinschalige bedrijvigheid komen leeg te staan. Bovendien zet de krimp van de bevolking zich voort, waardoor er ook woningen leeg komen te staan. Voor de IBA GmbH is dit een reden voor het vervolg van de bouwtentoonstelling als motto 'verandering zonder groei' te formuleren. Zij richt zich bijvoorbeeld niet langer op de bouw van nieuwe bedrijventerreinen en -gebouwen, maar op herstel, vernieuwing en hergebruik; dit beschouwt zij als een grotere bijdrage aan duurzame ontwikkeling.

De Finale in 1999 is opnieuw een succes. Er worden veel IBA-projecten gepresenteerd die succesvol zijn afgerond of opgestart. Dit levert een overzicht op van tien jaar ervaringen met de transformatie van het stedelijke landschap en het stedelijke leven in het Emschergebied. Ten opzichte van 1994 is het karakter van een aantal projecten en presentaties veranderd. In de woningbouw krijgt zelf bouwen met eenvoudige constructies meer aandacht. Meer oude industriële gebouwen krijgen nieuwe bestemmingen, waarbij de verbouw veel meer stap voor stap gebeurt.

De IBA heeft onder andere de volgende resultaten opgeleverd (ISO CARP 1999):

- meer dan 100 projecten, waaronder de herbestemming van oude industrieterreinen en gebouwen, renovatie en vernieuwing van woonwijken, bouw van kunstobjecten en het begin van de aanleg van een groot landschapspark en de ecologische ombouw van de Emscher;
- vernieuwde aandacht voor het industriële erfgoed als een potentieel voor identificatie door burgers en voor bruinkoolmijnen als een potentieel voor duurzame ontwikkeling;
- nieuwe waardering van landschap en water als een zachte regionale infrastructuur die belangrijker is voor de verdere ontwikkeling van het gebied dan de harde infrastructuur;
- nieuwe ervaringen van lokale en regionale partijen met samenwerking bij de ontwikkeling van projectideeën en de uitvoering van projecten;

- nieuwe waardering van cultuur en kunst als wezenlijke onderdelen van de regionale identiteit;
- een nieuwe schaal van stedelijke en regionale waarden, die bereikt zijn door kwaliteitsmaatstaven, wedstrijden en informele kwaliteitscontracten tussen publieke en private partijen;
- de verrassende ontdekking van het innovatiepotentieel van een gebied dat weinig innovatief meer was.

De initiatiefnemers van de IBA hadden doelbewust een periode van tien jaar vastgesteld, om te voorkomen dat de aanpak routinematig zou worden en de IBA haar karakter als ‘werkplaats voor vernieuwing’ zou verliezen. Omdat veel projecten na de Finale doorlopen, zoeken zij echter naar een nieuwe vorm van regionaal management. In maart 2000 richt de deelstaat hiertoe Projekt Ruhr GmbH op. Deze organisatie krijgt opdracht het Ruhrgebied te veranderen in een economisch en technologisch innovatieve regio, waarin veel nieuwe ondernemingen en arbeidsplaatsen ontstaan. Het Ruhrgebied moet ook een stedelijke regio worden met een hoge levenskwaliteit, afwisselende en aantrekkelijke steden en een groot en internationaal gewaardeerd aanbod aan culturele en vrijetijdsvoorzieningen (Projekt Ruhr 2001). Projekt Ruhr coördineert een uitgebreid netwerk van bestuurders, ondernemers, onderzoekers en mensen met interessante ideeën. Daarnaast voert het de regio over een omvangrijk investeringsprogramma, met daarin acht competentiegebieden, waaronder ‘Logistiek’, ‘Ontwerp’ en ‘Informatie- en communicatietechnologie’.

De gemeentelijke en regionale overheden dienen een groot aantal projectvoorstellen in. Projekt Ruhr maakt een selectie op grond van criteria als relatie met de competentiegebieden, werkgelegenheidseffecten, economische structureffecten, effecten op het imago van het gebied, duurzaamheid van de effecten en de mogelijkheid tot deelname van private investeerders. Sommige projecten zijn erg ambitieus, zoals de Metrorapid (magneetzweeftrein), het

Digitale Ruhrgebied (e-governance) en de Ruhr Triennale (jaarlijkse manifestatie van het Ruhrgebied als cultuurlandschap). Deze projecten zijn bedoeld om duidelijke merktekens in het gebied aan te brengen. Omdat een aantal projectvoorstellen niet tot de competentiegebieden horen maar wel belangrijk zijn voor de regio, wordt ook een aantal handelingsgebieden benoemd: ‘Emscher landschapspark’, ‘Stadsontwikkeling en stedelijke kwaliteit’ en ‘Ontwikkeling van bedrijventerreinen’. Projecten die voortkomen uit de IBA of die daar op voortbouwen, worden hierbij ondergebracht.

Systeeminnovaties

De IBA Emscherpark is in verschillende opzichten een systeeminnovatie. De internationale bouwtenoonstelling staat voor een ingrijpende geografische vernieuwing. Een grootschalig industriegebied wordt omgevormd tot een landschapspark, waarin oude industrieterreinen en industriegebouwen worden herbested, nieuwe woningen worden gebouwd, moderne kunstobjecten worden geplaatst en een bekendstelsel ecologisch wordt omgebouwd. Uiteenlopende functies worden op een innovatieve manier met elkaar gecombineerd, bijvoorbeeld hoogwaardig werken of wonen met landschap en cultuur of waterafvoer met natuur en recreatie.

De toepassing van de IBA betekent bovendien een belangrijke procesvernieuwing. Het traditionele bestuurlijke overleg en de gebruikelijke inspraak worden aangevuld met openbare projectoproepen, ontwerpwedstrijden en de tentoonstelling van de resultaten. Lagere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en ook burgers spelen hierin een actieve rol. De oprichting van IBA GmbH betekent een organisatieverandering. Het informele orgaan is namelijk de motor achter de ontwikkeling van een regionaal innovatienetwerk. Verder brengt zij een cultuurverandering te weeg: het streven naar behoud van industriële bedrijvigheid en werkgelegenheid verandert in een streven naar

nieuwe werkgelegenheid en een groene en schone woon- en werkomgeving.

Toekomstgerichtheid

De IBA GmbH speelt doelbewust in op de toekomstige maatschappelijke dynamiek in het gebied, doordat zij inspeelt op de verwachte economische ontwikkeling; deze zal volgens haar gekenmerkt worden door een hoogwaardigere schepping van economische waarden, een hogere arbeidsintensiteit en hogere kwalificatie-eisen (IBA GmbH 1989). Met het oog daarop wil de organisatie impulsen geven aan een vernieuwde fysieke omgeving die de voorwaarden schept voor een diverse economische structuur en een veelvoud van persoonlijke levensstijlen. Het gaat hierbij om de nieuwe stedelijkheid in het parkachtige landschap. Belangrijke onderdelen hiervan zijn hoogwaardige vestigingsplaatsen voor bedrijven, met een goede ontsluiting, nabijheid van binnensteden, een hoogwaardige architectuur, een hoogwaardig landschap en buitengewone culturele voorzieningen.

Ook op het niveau van de projecten wordt ingespeeld op de toekomstige dynamiek. Dat geldt zowel voor de Zollvereinmijn als voor de woonwijk Schüngelberg. Het masterplan dat Koolhaas voor het voormalige mijnbouwterrein maakt, biedt een stedenbouwkundige structuur die als kader dient voor korte- en langetermijntoewikkelingen. Het plan geeft bijvoorbeeld aan op welke delen van het terrein nieuwe gebouwen kunnen komen, maar legt daadwerkelijke bebouwing hiervan niet vast. De ontwikkelingsmaatschappij streeft ernaar dat veel bedrijven uit de sectoren ontwerp en cultuur zich op Zollverein vestigen. Daarnaast is woningbouw een optie.

De betrokkenen bij de mijnbouwwijk Schüngelberg discussiëren in de beginfase van het project stevig over de vraag hoe de wijk zijn vorm kan houden, ook als het aangrenzende mijnbouwbedrijf sluit. De jury stelt daarom als een van de randvoorwaarden voor de ontwerpwedstrijd dat

de nieuwe woningen op te delen moeten zijn. Daardoor ontstaat de mogelijkheid meer generaties in een woning onder te brengen met elk hun eigen plek en hun eigen voorzieningen. Omdat het aangrenzende mijnbouwbedrijf in 2000 sluit, worden de woningen inderdaad niet meer aan mijnwerkers verhuurd.

De internationale bouwtenoonstelling is ook toekomstgericht doordat zij veel aandacht besteedt aan *duurzame ontwikkeling*. In de eerste periode bestaat het hoofddoel van de bouwtenoonstelling uit stedelijke ontwikkeling en sociale, culturele en ecologische maatregelen als basis voor de economische verandering in het oude industriële gebied. Daarbinnen moet een antwoord worden gevonden op de grote vraagstukken in het gebied en een poging worden gedaan een internationaal erkend voorbeeld te geven van een door de overheid geleide herstructurering van oude industriële terreinen (Danielzyk & Wood 1993). In het oog springende voorbeelden zijn de aanleg van groene corridors als onderdeel van het Emscherlandschapspark, de ecologische ombouw van het Emschersysteem, waarbij de rivier opnieuw zal meanderen, de afvoer van het verontreinigde afvalwater via een ondergronds riool alsmede de integratie van industriële monumenten met het groen dat spontaan op de grootschalige terreinen is ontstaan.

In de tweede IBA-periode krijgt duurzame ontwikkeling nog een groter accent. Zo wordt tijdens de Tussenbalans in 1994 het motto ‘verandering zonder groei’ geïntroduceerd. Het motto is gebaseerd op het inzicht dat economische groei op de lange termijn niet succesvol kan zijn als zij ecologisch onverantwoord is (IBA GmbH 1996). Aanleiding vormt de toenemende leegstand van bedrijfsgebouwen en woningen. Onder het zojuist genoemde motto krijgen de thema’s in de tweede periode een andere invulling dan in de eerste. De doelstellingen voor de tweede periode zijn (Ganser 1996): ‘Hergebruik van bestaande industrieterreinen in plaats van de aanleg van nieuwe’, ‘Instandhouding, modernisering en verbouwing van bestaande gebouwen

en nieuwbouw volgens het principe van ecologisch bouwen' en 'Economische structuurverandering in de richting van milieuentlastende bedrijvigheid'.

Het grotere accent op duurzaamheid is tot slot zichtbaar in de projecten uit de tweede periode. Zo komt in de woningbouw niet de kwantitatieve groei, maar de kwalitatieve verbetering voorop te staan. Daarnaast worden er eenvoudigere bouwconstructies toegepast en krijgen de bewoners meer mogelijkheden zelf te bouwen. Meer oude industriële gebouwencomplexen krijgen nieuwe bestemmingen, waarbij de verbouw veel meer stap voor stap gebeurt. Zo levert het terrein van de voormalige Zollvereinmijn na de renovatie ruimte voor bedrijvigheid op het gebied van ontwerp en cultuur. Een hoogwaardige vestigingsplaats voor bedrijven wordt daarbij gecombineerd met industriecultuur.

Al met al is de IBA toekomstgericht doordat zij fysieke voorwaarden schept voor de verwachte economische ontwikkeling, zoals hoogwaardige vestigingsplaatsen voor bedrijven die recht doen aan een diverse economische structuur. Masterplannen voor afzonderlijke projecten bieden een kader voor korte- en langetermijnontwikkelingen. Verder wordt veel aandacht besteed aan duurzame ontwikkeling.

Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst

Emscherpark is de eerste IBA die op regionaal niveau wordt toegepast en daarmee de gebiedskenmerken plaatst in een dynamisch perspectief. Het Emschergebied is een grootschalige regio: zij beslaat 80.000 ha en omvat onder andere de steden Duisburg, Essen en Dortmund. De initiatiefnemers kiezen doelbewust voor het regionale niveau, omdat de problematiek die verbonden is met de erfenis van de grootschalige kolen- en staalindustrie en met de neergang ervan – versnippering van de ruimte, milieuvervuiling, afnemende bedrijvigheid, stijgende werkloosheid, bevolkingskrimp – zich juist

op het regionale niveau voordoet. Ook het karakter is veel grootschaliger, doordat de industrialisatie in het Emschergebied later is doorgevoerd dan in de rest van het Ruhrgebied en de schaalvergroting ondertussen is voortgegaan (Van Dooren 1996). Als gevolg daarvan zijn de genoemde problemen in dit gebied eveneens veel groter. Tegelijkertijd bestrijkt het plangebied de hele Emscherrivier met zijbeken, wat relevant is voor de structurele aanpak van de milieuproblematiek in het gebied (herstel van het bekenstelsel) en de aanleg van het samenhangende Emscherlandschapspark. Dit is op zijn beurt een voorwaarde voor de economische herstructurering van het gebied.

Dit brengt ons op het doel van de IBA, dat eveneens betrekking heeft op het regionale niveau: de leefbaarheid en de kwaliteit van de omgeving te vergroten als opmaat voor een succesvolle herstructurering van het hele gebied (Mayer & Siebel 1998). Door de toepassing van het perspectivische incrementalisme worden echter niet alle plekken en zones in het Emschergebied bestreken, aangezien men heeft afgezien van een omvattende visie of een omvattend plan. Daarvoor zijn er namelijk te veel betrokkenen en bovendien zouden de onderhandelingen te veel tijd vergen. In plaats daarvan wordt een langetermijnperspectief (planconcept, thema's) ontworpen, dat wordt gerealiseerd via selectieve interventies (projecten).

Een ander kenmerk van het perspectivische incrementalisme is dat er voortdurend tussen schaalniveaus wordt geschakeld. Het planconcept en de hoofdthema's hebben immers betrekking op het hele gebied, terwijl de selectieve interventies meestal uit lokale projecten bestaan. Ook het thema 'Emscherlandschapspark', dat de andere thema's verbindt, wordt grotendeels gerealiseerd door lokale projecten, die met elkaar samenhangen. Tegelijkertijd zijn de IBA-projecten bedoeld om zowel de betrokkenen als de buitenstaanders te stimuleren om vergelijkbare projecten in het gebied te bedenken en te realiseren. In de praktijk komt van dit laatste overigens weinig terecht: bijna alle geld,

energie en menskracht gaat in de IBA-projecten zelf zitten. Het internationale niveau speelt eveneens een voorname rol. Zo worden de IBA-projecten tijdens de tentoonstellingen aan een internationaal publiek van ontwerpers, planologen, beleidsmakers en andere geïnteresseerden gepresenteerd. Op deze manier dienen zij als voorbeelden voor projecten in andere gebieden in binnen- en buitenland. Naast Fürst-Pückler-Land wordt het IBA-concept onder andere toegepast op een grootschalig industrieterrein in Los Angeles en op de marinehaven op het eiland Okinawa.

Door de IBA en het vervolg erop verandert de identiteit van het Emschergebied aanzienlijk. Het gebied dat gedomineerd werd door grootschalige kolen- en staalindustrie verandert in een gebied dat grotendeels gekenmerkt wordt door nieuwe stedelijkheid in een parkachtig landschap en met hoogwaardige vestigingsplaatsen voor innovatieve bedrijven.

Dit gebeurt door juist die thema's aan te pakken die het oude Ruhrgebied zijn negatieve imago bezorgden. De aanleg van het Emscherlandschapspark zorgt onder andere voor nieuwe groene ruimten op grootschalige industrieterreinen. Door de ecologische ombouw van het Emschersysteem gaat de gelijknamige rivier, die jarenlang als waterafvoerkanal diende en sterk vervuild was, opnieuw meanderen en wordt zij gezuiverd. Via het thema 'Werken in het park' huisvesten industrieterreinen en gebouwen van de vroegere staal- en mijnbedrijven nu innoverende bedrijven en technologiecentra. 'Woningbouw en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling' zorgt voor nieuwe woningen op braakliggende industrieterreinen. Via het hergebruik van oude industriegebouwen blijft een deel van de gebouwen als monumenten bewaard. Zij huisvesten nu nieuwe bedrijven op het gebied van ontwerp, cultuur en toerisme. Op deze manier geeft de bouwtenoontelling uitdrukking aan het principe van 'behoud voor ontwikkeling' (IBA GmbH 1999).

De identiteit van het gebied wordt niet alleen veranderd door de thema's via beeldbepalende projecten te realiseren, maar soms ook door andere definities. Een voorbeeld biedt de mijn-schacht Zollverein. De bedrijfsleider van de bouwcoöperatie wil niet alleen de bedrijfsgebouwen restaureren, maar ook de open ruimten op het terrein en de spontaan gegroeide vegetatie beschermen; deze worden bedreigd door het voornemen van de stad Essen om er bouwafval te storten. De bedrijfsleider voert daarom gesprekken met de in Duitsland beroemde beeldhouwer Rüdiger Kriem en met een sponsor. Vervolgens laat hij 's nachts midden in de open ruimte waar het bouwafval gestort zal worden, een enorm granieten beeld plaatsen. Daardoor maakt hij het niet alleen onmogelijk de ruimte als opslagplaats te gebruiken, maar brengt hij ook een discussie op gang over de vraag of de waarde van open ruimten wellicht vergelijkbaar is met die van gebouwen. De open ruimte op het braakliggende terrein wordt op deze manier gheredefinieerd tot een parkachtig landschap en daarna opgenomen in het IBA-project Mijschacht Zollverein.

Wat betreft de identiteit van het gebied wordt tijdens de IBA voortdurend zowel vooruit- als achteruitgekeken. Verleden, heden en toekomst worden als een continuüm op de tijdsschaal beschouwd. De toekomst (nieuw perspectief op de identiteit van het gebied) is daarbij vaak leidend ten opzichte van het verleden (inspiratiebron voor het perspectief) en het heden (beslissingen over goedkeuring van projecten). Wat het verleden betreft is opvallend dat veel aandacht wordt besteed aan het industriële landschap, maar nauwelijks aan het preindustriële.

Kortom, de IBA plaatst het Emschergebied duidelijk in een dynamisch perspectief. Door de bouwtenoontelling verandert het gebied dat gedomineerd werd door grootschalige kolen- en staalindustrie, namelijk in een gebied dat grotendeels gekenmerkt wordt door nieuwe stedelijkheid in een parkachtig landschap met hoogwaardige vestigingsplaatsen voor innovatieve bedrijven. Dit gebeurt door vooral de thema's aan te pakken

Twee projecten binnen de IBA

De wijk *Schüngelberg*, is ingeklemd tussen een mijnschacht en een slakkenberg en heeft de status van monument. Het straatbeeld is gesloten met een dichte opeenvolging van pleinen en straten die afgesloten zijn met arcaden. De renovatie van de bestaande woningen en de bouw van nieuwe worden geïntegreerd. 200 nieuwe woningen worden in aansluiting op de bestaande woonwijk gebouwd. Zij krijgen daardoor een open karakter, dat duidelijk contrasteert met het gesloten karakter van de bestaande woningen. Volgens het winnende ontwerp van de Zwitserse stedenbouwkundige Keller worden de woningen met individuele tuinen in rijen gebouwd. Daarnaast wordt een nieuw centraal plein aangelegd met winkels, woningen en een kindercrèche. Op het mijnterrein en de slakkenberg wordt een park aangelegd. De vroegere beek tussen de wijk en de slakkenberg wordt hersteld en daardoor als landschapselement aan de wijk toegevoegd. Voor de vormgeving van de slakkenberg wordt in 1992 eveneens een wedstrijd georganiseerd. In overeenstemming met het winnende ontwerp worden de hellingen van de berg begroeid, wordt de top vrijgehouden om het oorspronkelijke karakter te tonen en worden boven op de berg twee moderne kunstobjecten geplaatst.

De *Zollvereinmijn*, een complex van 25 ha en 20 gebouwen, behoorde in de eerste helft van de twintigste eeuw tot de modernste mijnen ter wereld. De gebouwen, die in Bauhausstijl zijn vormgegeven, hangen als een grote machine met elkaar samen. In 1996 wordt het 'Industriebos Zollverein', dat voor een deel spontaan is gegroeid en voor een deel is aangelegd, voor het publiek geopend. De restauratie wordt stap voor stap uitgevoerd. De gerestaureerde gebouwen krijgen nieuwe bestemmingen als centra voor ontwerpen, cultuur en industriële geschiedenis. In 2001 plaatst de UNESCO het complex als voorbeeld van grootschalige industriële architectuur op de lijst van het wereldcultuurerfgoed. Een jaar later ontwikkelt de Rotterdamse stedenbouwkundige en architect Koolhaas een masterplan. Hij beschouwt Zollverein als het kristallisatiepunt van het veranderende Ruhrgebied. Volgens zijn idee van de 'ommuurde stad' blijven de bestaande gebouwen onaangeroerd, maar worden in een ring eromheen nieuwe gebouwen geplaatst. Deze moeten de oude kern met de aangrenzende stadsdelen verbinden en het complex nieuwe functies en daarmee een nieuw leven geven. Het groen wordt op sommige plekken verwijderd om de monumentale gebouwen beter tot hun recht te laten komen. Op andere plekken wordt het juist versterkt en met de omliggende groene zones geïntegreerd.

die het oude Ruhrgebied zijn negatieve imago bezorgden.

Open en verenigend planconcept

Open planconcept

Het 'Emscherpark' is een open planconcept. Zoals gezegd, wordt in de naamgeving van de bouwtenoonstelling doelbewust gekozen voor de combinatie van de woorden 'Emscher' en 'park'. De deelstaat houdt de hoofdthema's waarin het concept wordt uitgewerkt, doelbewust 'smal'. Onderwerpen als mobiliteit en werkloosheid worden buiten beschouwing gelaten (Finke & Neumeyer 1999). Het hoofdthema *Emscherlandschapsark* moet meer samenhang brengen in de versnipperde open ruimte door de realisatie van een samenhangend landschapsark (30.000 ha) met rivieren, kanalen en wandel- en fietspaden als verbindingen (Vanreusel 1995). Grote kunstwerken moeten de verborgen kwaliteiten van het gebied aan het licht brengen. Het hoofdthema is ook bedoeld om de andere hoofdthema's en de projecten met elkaar te verbinden en het gebied een nieuw perspectief te bieden: verbetering van de omgeving als voorwaarde voor economische herstructurering.

Een van de hoofdthema's vormt de *ecologische ombouw van het Emschersysteem*. De sterk gekanaliseerde Emscherrivier was jarenlang een efficiënte waterafvoer die het zoute mijnwater verwerkte (Van Dooren 1999). Het project is bedoeld om de waterlopen te zuiveren en ze opnieuw als natuurlijke elementen in het landschap te integreren. Daarvoor worden gedecentraliseerde zuiveringsinstallaties en een gescheiden afvalwatersysteem aangelegd. Daarnaast willen enkele partijen de rivier hermeanderen en wordt er nieuwe natuur aangelegd.

Een ander hoofdthema, *Werken in het park*, is een poging om de oude bedrijfsterreinen en gebouwen van de voormalige staal- en mijnbedrijven nieuwe bestemmingen te geven. Er wordt gestreefd naar een hoge architectonische en landschappelijke kwaliteit en naar de stimule-

ring van innoverende economische activiteiten op het gebied van technologie, milieu en cultuur. Een aantal gerenoveerde monumentale bedrijfsgebouwen moet samen met hoogwaardige nieuwbouw de infrastructuur voor de nieuwe economische activiteiten vormen (Vanreusel 1995).

Onder de noemer *Woningbouw en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling* moeten nieuwe woningen op braakliggende industrieterreinen worden gebouwd. Door industrieterreinen te kiezen die aansluiten op bestaande stadsdelen, geeft men deze een nieuwe impuls. Daarnaast moeten enkele mijnbouwwijken die kenmerken van tuinsteden vertonen, worden gerenoveerd. Veel aandacht moet uitgaan naar ecologische aspecten (bijv. materiaalgebruik en afvoer van regenwater) en sociale aspecten (bijv. geïntegreerde voorzieningen voor kinderopvang, ouderenhuisvesting en gemeenschappelijke activiteiten).

Het hoofdthema *Hergebruik van oude industriegebouwen* dient het meest beeldbepalend te worden. Door zijn verleden van zware industrie beschikt het Emschergebied over een uitgebreide en gevarieerde staalkaart van industriële infrastructuur. Het behoud ervan is essentieel voor de identiteit van het gebied. Daarom moet een deel van de gebouwen als monumenten worden bewaard. Voor een ander deel moeten nieuwe bestemmingen worden gezocht.

De IBA GmbH rangschikt de ingediende projectvoorstellen onder deze hoofdthema's en beoordeelt ze op kwaliteit en haalbaarheid. De kwaliteitscriteria zijn stedenbouwkundig, (landschaps)architectonisch, economisch, sociaal en milieukundig van aard. Door de verbinding van projecten aan elk hoofdthema, wordt het thema op het regionale of lokale niveau ingevuld en uitgewerkt en gerealiseerd. *Woningbouw en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling* wordt bijvoorbeeld gerealiseerd door de renovatie en nieuwbouw in de mijnbouwwijk Schüngelberg in Gelsenkirchen. *Hergebruik van oude industriegebouwen* wordt onder andere gerealiseerd via de verbouwing van de Zollvereinmijn in Essen

tot een hoogwaardig terrein voor nieuwe bedrijven op het gebied van ontwerp en cultuur.

Dat 'Emscherpark' een open planconcept is, blijkt ook uit de ruimte die het biedt aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. Door de discussies groeit de ideevorming over de hoofdthema's en de projecten. Zo krijgt duurzaamheid in de tweede periode een groter accent. Onder het motto 'verandering zonder groei' wordt immers meer aandacht besteed aan hergebruik van bestaande industrieterreinen en renovatie van bestaande. Zo besluit de eigenaar van Ruhrkohle en de gemeente Essen in eerste instantie tot sloop van Zollverein; onder invloed van de discussies over 'verandering zonder groei' gaan zij echter nadenken over nieuwe manieren om het terrein en de gebouwen te gebruiken. Het behoud van de cokesfabriek is later essentieel voor de status van wereldcultuurerfgoed, omdat alleen het hele complex de productielijn van grondstof tot eindproduct toont.

Verenigend planconcept
'Emscherpark' is ook een verenigend concept. Het planconcept staat immers voor een grootschalige en ingrijpende fysieke verandering. Via grootschalige en beeldbepalende investeringen wordt het gebied, dat gedomineerd wordt door grootschalige industrie en een hoge mate van verstedelijking, veranderd in een gebied dat grotendeels gekenmerkt wordt door nieuwe stedelijkheid in een parkachtig landschap met hoogwaardige vestigingsplaatsen voor innovatieve bedrijven. De verbinding van het beeld van de sterk gekanaliseerde en vervuilde Emscherrivier met het beeld van een landschapspark staat symbool voor deze verandering. Het concept geeft daarmee ook een duidelijke richting aan waarin de verandering wordt gezocht: stedelijke ontwikkeling en sociale, culturele en ecologische maatregelen als basis voor de economische verandering van het gebied.

Bij de verandering van het gebied speelt de vereniging van functies een voorname rol. IBA GmbH ontwikkelt hiervoor een eigen aanpak: het 'perspectivische incrementalisme'. In plaats

van een omvattende strategische visie of strategisch plan voor de regio, ontwikkelt zij een langetermijnperspectief, dat via selectieve interventies wordt gerealiseerd. Het perspectief wordt gedefinieerd door het planconcept en de hoofdthema's. Details worden opengelaten voor latere ontwikkelingen en latere overeenstemming. Elk hoofdthema verenigt verschillende functies. Zo verenigt 'Hergebruik van oude industriegebouwen' werken, natuur, cultuur, recreatie en toerisme en verbindt 'Emscherlandschapspark' de andere hoofdthema's met elkaar. Bij de interventies gaat het om innovatieve, integrerende en beeldbepalende projecten. Door de uitvoering ervan verandert de regio stap voor stap van de oude in de nieuwe toestand. De aanpak is vergelijkbaar met acupuncture: 'Er worden naalden in de regio gestoken in de hoop dat daardoor de zelfgenezende kracht van de regio zijn werk doet' (Mayer & Siebel 1998: 9). Een nadeel van de concentratie van middelen op een beperkt aantal projecten is wel dat andere locaties minder aanbod komen. Zo konden niet alle mijnbouw-wijken even grondig gerenoveerd en uitgebreid worden.

Functies van het planconcept
Dit brengt ons tot slot op de functies die het planconcept vervult. Het concept 'Emscherpark' heeft een belangrijke *intentionele* functie. Het geeft immers uitdrukking aan de wens van de deelstaat en andere betrokkenen om een breuk met het verleden te realiseren. 'Emscherpark' staat immers symbool voor een omvattende en langdurige regionale herstructurering die in Europa zijn gelijke niet kent. De vakmatige ambities komen tot uiting in de vele ontwerp-wedstrijden en in de internationale tentoonstellingen die tijdens de Tussenbalans en de Finale worden georganiseerd. Hiervoor worden internationaal gerenommeerde architecten en stedenbouwkundigen aangetrokken.

Het planconcept heeft ook een sterke *communicatieve* functie. De combinatie van 'Emscher' en 'park' roept een herkenbaar beeld op, dat weinig uitleg vergt. De projectvoorstellen

maken bovendien duidelijk dat de ontwerpers het concept en de vertaling ervan in de hoofdthema's gemakkelijk oppakken. Hetzelfde geldt voor de burgers die deelnemen aan open ontwerpatelier voor projecten. Verder geeft het planconcept uitdrukking aan de imagooverandering: van een industrieel productielandschap naar een parkachtig landschap met nieuwe vormen van bedrijvigheid en wonen. De imago-verandering is belangrijk voor de marketing van het gebied, want zij moet bedrijven, recreanten, toeristen en bewoners trekken en aan het gebied binden. De imagooverandering wordt ondersteund door grote projecten als de Zollvereinmijn. De combinatie van monumentale industriegebouwen, grotendeels spontane industrieanatuur, spraakmakende kunst en cultuur en nachtelijke lichtensceneringen zorgen ervoor dat dit soort projecten als iconen fungeert met een grote uitstraling op het hele Ruhrgebied en een grote aantrekkingskracht op bezoekers uit heel Europa en daarbuiten (Kunzmann 1999).

Tot slot heeft het planconcept een sterke *handlingsgerichte* functie. Aan het begin van de IBA onderkent vrijwel iedereen die bij het gebied betrokken is, de noodzaak van grootschalige en ingrijpende investeringen aangezien alle eerdere structuurprogramma's onvoldoende effect sorteerden. De projectoproep aan het begin van de IBA mobiliseert een groot aantal partijen, getuige het enorme aantal ingediende projectvoorstellen (400) en gerealiseerde of in gang gezette projecten (100). Belangrijk hierbij is de manier waarop de IBA GmbH de projectvoorstellen die zij goedkeurt aan de deelstaatregering voor subsidiëring voordraagt. Met een inzet van 1,5 miljard euro aan publieke middelen wordt op deze manier voor 2,25 miljard in beweging gebracht. Via informatieavonden, tentoonstellingen en open werkateliers wordt ook een groot aantal burgers gemobiliseerd.

Samenvattend, het 'Emscherpark is zowel een open als een verenigend planconcept. Het 'perspectivische incrementalisme' speelt hierin een voorname rol: het planconcept en de hoofdthema's bieden met elkaar het langetermijnperspectief,

dat wordt gerealiseerd via selectieve interventies, in de vorm van innovatieve, integrerende en beeldbepalende projecten. Deze aanpak wordt wel vergeleken met acupuncture.

Open planproces als innovatieproces

Een succesvol innovatieproces is gebaseerd op een geschikte procesarchitectuur. Bovendien spelen innovatiemanagement en kennismanagement een voorname rol. Tot slot moet er in het proces sprake zijn van een afwisseling tussen openheid en geslotenheid.

Procesarchitectuur
De internationale bouwtentoonstelling is een stedenbouwkundige traditie in Duitsland, die in principe door elke partij en op elke plaats in het land of daarbuiten kan worden opgepakt. De traditie vormt voor de initiatiefnemers van de IBA Emscherpark een belangrijke inspiratiebron. Omdat de traditie vooral bestaat uit een bepaalde manier van denken en van doen en niet uit een vastomlijnde benadering, biedt zij de initiatiefnemers geen vast samenstel van principes om het innovatieproces in te organiseren. Dit neemt niet weg dat de initiatiefnemers op basis van deze traditie het proces aan het begin van de IBA-periode al goed doordenken.

Hieronder staan de belangrijkste onderdelen van de procesarchitectuur:

- De deelstaat bedenkt in overleg met de andere betrokkenen het planconcept, de doelen en de hoofdthema's voor de IBA.
- De deelstaat doet een openbare oproep voor de hoofdthema's projectvoorstellen in te dienen.
- Veel verschillende coalities van partijen ('projectdragers') dienen projectvoorstellen in.
- De IBA GmbH selecteert op basis van economische, ecologische, sociale en andere criteria de voorstellen die zij voor financiële ondersteuning aan de deelstaat voordraagt.
- Voor nagenoeg alle projecten wordt een ontwerp-wedstrijd met internationale deelname georganiseerd.

- De ‘projectdragers’ voeren de projecten onder begeleiding van de IBA GbmH uit.
- De projecten worden tijdens de ‘Tussenbalans en de ‘Finale’ aan een internationaal publiek tentoongesteld.
- De IBA heeft een tijdelijk karakter om te voorkomen dat zij routinematig wordt en daarmee haar innovatieve karakter verliest.

Innovatiemanagement

Er is sprake van verrassende ontmoetingen en van gezamenlijk ontwerpen; gezamenlijk feitenonderzoek is niet toegepast.

Verrassende ontmoetingen spelen een voorname rol, vooral het inschakelen van buitenstaanders. Zo zijn veel IBA-medewerkers jong, hoog opgeleid, ambitieus en niet uit het gebied afkomstig. Dit draagt eraan bij dat tijdens de IBA ‘een frisse wind door de regio waait’ (Kilper & Wood 1995). Ook aan de projectgroepen doen buitenstaanders mee. Zo participeren in de subgroep voor een woningbouwproject stedenbouwkundigen, architecten, projectontwikkelaars en toekomstige gebruikers. Door hun diversiteit doorbreken zij de routine tussen de gevestigde partijen in de kerngroepen. Verder krijgen veel gerenommeerde ontwerpers van buiten het gebied en zelfs buiten het land een uitnodiging voor de ontwerpwedstrijden. Zij plaatsen vraagtekens bij vanzelfsprekendheden en vinden nieuwe oplossingen van vaak hoge kwaliteit. Zo doorbreekt de Zwitserse stedenbouwkundige Keller het gesloten karakter van de mijnbouwwijk Schüngelberg met zijn veel opener ontwerp voor de nieuwbouwwoningen.

In een aantal projecten wordt veel aandacht besteed aan *gezamenlijk ontwerpen*. De ontwerpwedstrijd (met internationale deelname) is een belangrijk onderdeel hiervan. De ontwerpbureaus die aan de wedstrijd deelnemen, krijgen de opdracht vanaf het begin met elkaar en/of met de belanghebbenden samen te werken. Bij de ontwerpwedstrijd voor Schüngelberg moeten de ontwerpers geregeld hun ontwerpen met vakgenoten en mededingers bespreken. Tegelijkertijd kunnen de huidige en toekomstige

bewoners op de ontwerpen reageren. Daarnaast bezoeken de ontwerpers en de bewoners bepaalde plekken in de mijnbouwwijk en bespreken daarbij mogelijke oplossingen. Hierdoor toetsen de ontwerpers hun ideeën aan de praktische ervaringen van de bewoners en kunnen zij de ontwerpen aanpassen aan de woonwensen van verschillende bewoners. Vervolgens dienen de ontwerpbureaus hun ontwerpen op een openbare tentoonstelling te presenteren. De deelnemers aan de tentoonstelling kunnen daarbij via stellingen aangeven wat hen wel en niet aan de ontwerpen bevalt. Tot slot kiest de jury het winnende ontwerp, waarbij zij de stellingen kan meenemen maar ook beargumenteerd kan weerleggen. In de jury zitten de projectorganisatie IBA GmbH, de stad Gelsenkirchen, de woningbouwvereniging, architecten, stedenbouwkundigen en ook enkele vertegenwoordigers uit de wijk. Niet in alle projecten is er echter sprake van gezamenlijk ontwerp. Voor sommige projecten wordt bijvoorbeeld geen ontwerpwedstrijd georganiseerd. Zo geeft de Ontwikkelingsmaatschappij Zollverein na afloop van de IBA direct opdracht aan Koolhaas het masterplan voor de inrichting van het mijnbouwterrein te ontwikkelen. Om recht te doen aan het monumentale karakter van de bestaande gebouwen op het terrein, krijgt hij opdracht het masterplan op te stellen in overleg met een deskundige op het gebied van monumentenzorg. De medewerkers van Koolhaas worden verplicht het masterplan in een open ontwerpatelier op locatie te ontwikkelen. Door het open ontwerpatelier ontdekken gebruikers en omwonenden dat het masterplan niet ‘uit de lucht komt vallen’, maar dat de ontwerpers aan verschillende versies werken, erover discussiëren, enzovoort. De ontwerpers achterhalen de concrete wensen van de gebruikers en de omwonenden (over nieuwe gebouwen, open ruimten, ontsluiting, enzovoort) en nemen verschillende wensen in het masterplan mee.

Kennismanagement

Kennismanagement wordt op verschillende manieren toegepast. Zo schakelt de IBA GbmH

het ontwerpbureau Scheuven + Wachten in om de ontwerpwedstrijden te organiseren. De gemeenten, die voor de meeste projecten de belangrijkste ‘projectdrager’ zijn, hebben namelijk onvoldoende ervaring op dit gebied om de wedstrijd te kunnen organiseren. Scheuven + Wachten ontwikkelen, ondersteund door de IBA GmbH, een nieuwe aanpak voor de ontwerpwedstrijden. Volgens deze nieuwe aanpak worden op de eerder beschreven manier open ontwerpateliers, colloquia en tentoonstellingen georganiseerd, waardoor de burgers de gelegenheid krijgen actief aan het ontwerpproces deel te nemen. Zij kunnen dit op persoonlijke titel doen, maar ook uit naam van bijvoorbeeld een bedrijf of een maatschappelijke organisatie.

Daarnaast fungeert de IBA GmbH zelf als kennismanager en -makelaar. De deelname van de organisatie aan de projectgroepen stelt haar in de gelegenheid expertise in te brengen op het gebied van stedenbouwkunde, landschapsarchitectuur, projectmanagement en dergelijke. De expertise van de IBA GmbH komt goed van pas bij het organiseren en uitvoeren van het project en bij het formuleren en handhaven van de kwaliteitscriteria. Als kennismakelaar huurt zij in het project Schüngelberg op voorstel van IBA-directeur Ganser enkele landschapsarchitecten in, die ruime ervaring hebben met de stedenbouwkundige inpassing van innovatieve waterafvoersystemen.

Afwisseling openheid en geslotenheid

Zowel bij de IBA als geheel als bij de afzonderlijke projecten wisselen openheid en geslotenheid elkaar af. Via de openbare projectoproep bijvoorbeeld worden eerst alle overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven in het gebied uitgenodigd projectvoorstellen in te dienen die verbonden zijn met de hoofdthema's. Daarna maakt de IBA GmbH op basis van de genoemde criteria een selectie van de voorstellen, die in aanmerking komen voor subsidiëring door de deelstaat. De deelstaat beslist. Via de ontwerpwedstrijden voor bijna alle projecten worden eerst stedenbouwkundigen en architecten uit binnen- en buitenland uitgenodigd om

verschillende ontwerpen te maken. Daarna kiest een jury het winnende ontwerp, dat vervolgens wordt uitgevoerd. Vaak worden bij de uitwerking van het ontwerp de gebruikers ingeschakeld. Op deze manier worden niet alleen actoren vanuit het gebied en daarbuiten bij de IBA betrokken, maar ook een grote diversiteit aan perspectieven ontwikkeld en een grote verscheidenheid aan kennisbronnen aangeboord. De creatieve concurrentie en het toegepaste ‘vreemdheidsprincipe’ bevorderen het innovatieve en kwalitatief hoogwaardige karakter van de projecten.

Concluderend, het open planproces heeft veel kenmerken van een innovatieproces. De procesarchitectuur is goed doordacht. Verrassende ontmoetingen ontstaan onder andere door gerenommeerde ontwerpers van buiten het gebied en uit het buitenland uit te nodigen voor ontwerpwedstrijden. Gezamenlijk ontwerpen ontstaat doordat nu de ontwerpers verplicht op locatie werken en met bewoners en gebruikers in gesprek gaan. Ook worden de ontwerpen tentoongesteld. De projectorganisatie IBA GmbH treedt op als kennismanager. Een ontwerpbureau organiseert de ontwerpwedstrijden.

Uitvoeringsgerichtheid

Bij de uitvoering gaat het vooral om de verbinding van planvorming en investeringen alsmede om een effectieve uitvoeringsorganisatie en een effectief uitvoeringsprogramma.

Verbinding van planvorming en investeringen
Binnen de IBA zijn planvorming en investeringen nauw met elkaar verbonden. Voor elk goedgekeurd project ondertekenen de IBA GmbH, de projectdragers en de deelstaat een overeenkomst die een verband legt tussen het realiseren van kwaliteiten op stedenbouwkundig, (landschap)architectonisch, ecologisch en ander gebied door de projectdragers en de subsidiëring door de deelstaat. De deelstaat betaalt de subsidie pas als de projecten zijn gerealiseerd en de kwaliteitscriteria zijn gehaald. Daarnaast worden de projecten al in een vroeg stadium aan een

Grondbank

Doordat de deelstaat voorafgaand aan de IBA een grondbank had ingevoerd, zijn er aan het begin ervan al gronden beschikbaar voor de projecten. Minister Zöpel had in 1979 een conferentie georganiseerd over de toekomst van het Ruhrgebied na het verdwijnen van de kolenwinning. Een van de voorstellen tijdens de conferentie was de vrijkomende gronden waarvoor geen belangstelling bestaat, te kopen en onder te brengen in een grondbank (Sack 1999). Omdat de steden geen interesse hadden in grote braakliggende industrieterreinen, nam de deelstaat het initiatief. Hierdoor kon hij deze terreinen tegen een lage prijs kopen en rustig nadenken over nieuwe bestemmingen. Tegelijkertijd werden de terreinen aan de speculatie onttrokken.

De grondbank fungeert als een 'revolving fund'. De gronden die de deelstaat koopt, worden doorverkocht aan een ontwikkelingsmaatschappij. Het geld dat de deelstaat hiervoor ontvangt, gebruikt hij weer om nieuwe terreinen te kopen. Aan het einde van de IBA heeft de deelstaat ongeveer 225 miljoen euro in de grondbank geïnvesteerd. Zo voorkomt hij dat hij veel meer geld had moeten uitgeven voor de grondaankoop om de projecten te realiseren. Een aantal in het oog springende projecten, zoals de Zollvereinmijn en het Landschapspark Duisburg Noord, kunnen alleen worden gerealiseerd doordat de terreinen via de grondbank beschikbaar worden gesteld. Bovendien blijven op deze manier de monumentale gebouwen behouden (IBA GmbH 1999a).

kosten-batenanalyse onderworpen. Zo voert bureau Michael Ritter een marktonderzoek uit naar de ontwerpsector om de economische haalbaarheid van de herstructurering van het bedrijventerrein Zollverein te beoordelen. Het onderzoek wijst uit dat de grote hoeveelheid kleine ontwerpbedrijven in de regio en daarbuiten de mogelijkheid biedt de bedrijven op het terrein te concentreren en daardoor synergie en innovatiekracht te scheppen (Projekt Ruhr 2001). Volgens de kosten-batenanalyse van dit idee levert de herstructurering positieve effecten op voor de vestiging van bedrijven, de werkgelegenheid, de economie van de omliggende wijken en daarmee aan de economische structuurverandering van het Ruhrgebied.

Uitvoeringsorganisatie

Er worden diverse uitvoeringsorganisaties opgericht om de projecten uit te voeren en te exploiteren. De organisatievormen zijn afhankelijk van de taken en de omstandigheden die met elk project verbonden zijn. Een voorbeeld is de Ontwikkelingsmaatschappij Zollverein, een dochter van Projekt Ruhr. Zij is verantwoordelijk voor de planning van de herstructurering en de organisatie van de bouwactiviteiten en voor de coördinatie en de uitvoering van de bedrijfsvoering. Zollverein vestigt zich op het terrein zelf om goed zicht te hebben op de bouwactiviteiten en de bedrijfsvoering en om goed bereikbaar en aanspreekbaar te zijn.

De regie en de uitvoering zijn tijdens en na de IBA duidelijk gescheiden. IBA GmbH en later Projekt Ruhr regisseren namelijk het innovatieproces, terwijl de projectdragers zorgen voor de uitvoering. Zo blijft de woningbouw in handen van de gemeenten en de woningbouwcorporaties. De beide regisserende organisaties hebben een bescheiden omvang (dertig medewerkers), geen formele bevoegdheden (alleen inhoudelijke competenties) en een beperkte levensduur (tien jaar). Bovendien zijn hun omvang, competenties en levensduur nauw met de programma-doelen verbonden. Hierdoor slagen zij erin doorzettingsvermogen met creativiteit en innovatiekracht te combineren. Bovendien voor-

komen zij hierdoor dat er meer bureaucratie en controledichtheid ontstaat en dat zij weerstand oproepen bij de andere partijen. Bij de uitvoering van enkele woningbouwprojecten die vallen onder het thema 'Eenvoudig en zelf bouwen', krijgen huidige en toekomstige bewoners de kans zelf hun woning te laten verbouwen respectievelijk een nieuwe woning te laten bouwen. Hierdoor worden stedenbouwkundige en ecologische kwaliteiten gecombineerd met sociale woonvoorzieningen en betaalbaar wonen (IBA GmbH 1999b). De IBA GmbH ziet erop toe dat deze criteria daadwerkelijk in praktijk worden gebracht.

Uitvoeringsprogramma

Het IBA-programma beslaat een decennium, maar is wel in de tijd begrensd. De looptijd van tien jaar ligt al aan het begin al vast. In haar evaluatie uit 1996 concludeert IBA GmbH dat de ingrijpende vernieuwing van zo'n grote regio als het Emschergebied een lange adem nodig heeft (IBA GmbH 1996). In de evaluatie in 1999 concludeert de IBA GmbH dat er ongeveer twee jaar nodig is voor de ontwikkeling van een strategie en van de projectvoorstellen, vijf jaar voor de realisering van de projecten en twee tot drie jaar voor de stabilisering en veiligstelling ervan (IBA GmbH 1999a). Na tien jaar dient het programma volgens de organisatie afgelopen te zijn. Als het succesvol is, dan zijn de leereffecten na deze periode voldoende doorgewerkt en als het niet succesvol is, dan dient het om die reden te worden beëindigd.

De IBA GmbH is erin geslaagd het programma op een creatieve manier te financieren. Zij heeft weliswaar geen eigen budget om projecten te realiseren, maar slaagt er wel in binnen tien jaar een bedrag van bijna 2,25 miljard euro te mobiliseren. Vanuit de publieke middelen wordt bijna 1,5 miljard geïnvesteerd en vanuit de private middelen 0,75 miljard (IBA GmbH 1999a). Voor de projecten die Projekt Ruhr na de IBA-periode genereert, is tot 2006 400 miljoen euro beschikbaar. De bedoeling is met dit bedrag een totale investering van drie miljard aan te zwengelen.

In de IBA-periode wordt bijna 50 miljoen euro uitgegeven aan de Zollvereinmijn. Daarbij wordt geïnvesteerd in de sanering en verbouwing van de gebouwen van Mijnschacht x11 en de cokesfabriek, de aanleg van een zonnecentrale en de ontsluiting van het industriepark. Voor de periode na de bouwtentoonstelling stellen de deelstaat, de EU en de stad Essen 90 miljoen aan publieke middelen beschikbaar. Het Europese geld is afkomstig uit de structuurfondsen (Doelstelling 2) en het geld van de deelstaat uit het stedenbouwprogramma en het ecologieprogramma. De publieke middelen voor de projecten zijn voor verreweg het grootste deel afkomstig van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, gecombineerd met de middelen uit de economische structuurprogramma's van de bondsstaat en de EU. Daarvoor wordt een beroep gedaan op bestaande subsidieprogramma's. Het gevaar van een afzonderlijk subsidieprogramma voor de IBA zou namelijk zijn dat daarin de projecten worden ondergebracht die moeilijk financieerbaar en niet noodzakelijk innovatief zijn (IBA GmbH 1989).

Belangrijk zijn ook de betere combinatie van de publieke middelen en het uitgangspunt dat de subsidies zich zoveel mogelijk op de projecten dienen te richten in plaats van omgekeerd. Bij veel projecten is sprake van een gemengde financiering door verschillende ministeries en afdelingen van de deelstaat, de bondsstaat, de gemeenten en soms de EU. Dit stelt hoge eisen aan de coördinatie en vergt bovendien dat de vaak sterk gespecialiseerde subsidieprogramma's met hun starre subsidierichtlijnen flexibeler worden gemaakt. Tijdens de Tussenbalans merkt de IBA GmbH dan ook op dat er op dit vlak nog veel geleerd moet worden en dat er verdergaande inspanningen nodig zijn (IBA GmbH 1996).

Kwaliteitsbewaking
Kwaliteitsbewaking speelt binnen de IBA Emscherpark een grote rol. De belangrijkste impuls voor kwalitatief hoogstaande projecten vormt het gegeven dat de IBA GmbH alleen projecten aan de deelstaat voordraagt die vol-

doen aan economische, sociale, ecologische, architectonische en stedenbouwkundige criteria en de deelstaat aan deze projecten prioriteit geeft in haar ontwikkelingsprogramma (Kilper & Wood 1995). Belangrijke instrumenten in dit verband vormen de kwaliteitsafspraken die de IBA GmbH voor elk project met de projectdragers maakt, de ontwerpwedstrijden met de deelname van gerenommeerde ontwerp bureaus uit binnen- en buitenland en het vooruitzicht dat de projecten die aan de kwaliteitscriteria voldoen, voor een internationaal publiek van vakgenoten en andere belangstellenden worden tentoongesteld.

Daarnaast heeft een aantal uitvoeringsorganisaties als taak bij het realiseren van de projecten hoge kwaliteiten te bereiken. Zo heeft de ontwikkelingsmaatschappij Zollverein hoge ambities wat betreft de architectonische, landschaps-architectonische en andere kwaliteiten van de bestaande en nieuwe gebouwen en het voormalige mijnbouwterrein. De ontwikkelingsmaatschappij streeft er namelijk naar dat zowel de gebouwen als het terrein zich kunnen meten met de status van wereldcultuurerfgoed die de UNESCO aan Zollverein heeft toegekend. Bij deze ambitie past ook de opdracht die aan de stedenbouwkundige en architect Koolhaas wordt verstrekt om het masterplan voor het bedrijventerrein te maken. Op deze manier wil de ontwikkelingsmaatschappij het voormalige mijnbouwterrein internationale allure geven op het gebied van ontwerp en cultuur. En dit is op zijn beurt weer belangrijk voor de marketing en het toerisme.

Verder speelt de controle door externe instanties soms een voorname rol. Zo stelt de status van wereldcultuurerfgoed van Zollverein de nodige eisen aan de gebouwen en aan het terrein. De UNESCO stelt namelijk als voorwaarde dat het monumentale karakter van de voormalige mijngebouwen niet mag worden aangetast. Met het oog daarop eist de UNESCO de afbraak van een reuzenrad op zonne-energie, dat als onderdeel van de tentoonstelling 'Zon, maan en sterren' tegen de cokesfabriek is aangebouwd. Daarnaast

geeft zij te kennen dat het winnende ontwerp van Dina + Dina uit Zwitserland voor de verbouwing van de kolenwasserij niet mag worden uitgevoerd. Om verdere problemen met de UNESCO te voorkomen, krijgt Koolhaas opdracht bij het maken van het masterplan voor het bedrijventerrein intensief met de deskundige op het gebied van monumentenzorg samen te werken.

Resumerend, de IBA is sterk uitvoeringsgericht. Planvorming en investeringen zijn nauw met elkaar verbonden. Er worden uiteenlopende uitvoeringsorganisaties opgericht om de projecten te realiseren en te exploiteren. Een duidelijke scheiding tussen regie en uitvoering draagt bij aan een voortvarende aanpak. Desondanks vergt de ingrijpende vernieuwing van het Emschergebied tien jaar. De vroegtijdige oprichting van een grondbank zorgt voor voldoende beschikbare gronden tegen betaalbare prijzen. Heldere kwaliteitsafspraken en een voortvarende kwaliteitsbewaking dragen bij aan de hoogwaardige projecten.

Invloed van succesfactoren

Bij het succes van de IBA spelen verschillende factoren een rol. Enkele belangrijke factoren zijn informeel leiderschap, conflicten en de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen.

Persoonlijke vaardigheden van betrokkenen
Informeel leiderschap is vooral te vinden bij deelstaatsminister voor Stedenbouw Zöpel en IBA-directeur Ganser. Samen zijn zij de drijvende kracht achter de bouwtenntoonstelling. Zij denken strategisch, beschikken over overtuigingskracht, zijn intelligent en goed op elkaar ingespeeld. Het strategische inzicht komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de snelle beslissing van Zöpel een grondbank op te richten en in de beslissing van beiden alleen die vraagstukken van het gebied als hoofdthema's mee te nemen die tijdens de IBA daadwerkelijk kunnen worden aangepakt. Ganser beschikt bovendien over veel overtuigingskracht. Door zijn charismatische optreden is hij in staat anderen te inspireren en te mobiliseren. Een respondent zegt daarover: 'Er zijn weinig mensen naar wie je zo goed kunt

luisteren. Als je naar huis gaat denk je: dit is fantastisch. Zo moeten we het doen.' Verder is Ganser door zijn brede kennis in staat een integrale visie te vormen op de ontwikkeling van het gebied en bij veel betrokkenen respect af te dwingen.

Intensiteit van conflicten
Tijdens de IBA ontstaan er verschillende conflicten, maar deze hebben meestal een gematigd karakter. De projectorganisatie IBA GmbH slaag erin conflicten te voorkomen en ze, als ze zich al voordoen, hanteerbaar te maken. Het perspectivische incrementalisme speelt hierbij een voorname rol. Omdat alleen hoofdthema's worden benoemd waarover een brede consensus bestaat, worden zij door iedereen geaccepteerd. Bovendien worden de hoofdthema's zo geformuleerd dat iedereen zich er een positief beeld bij vormt. Thema's als werkgelegenheid en mobiliteit worden doelbewust buiten de bouwtenntoonstelling gehouden om weerstanden te voorkomen. Verder worden per hoofdthema verschillende projecten uitgevoerd. Hierdoor kan de IBA GmbH een project laten liggen, als er olopemde conflicten over ontstaan. Er zijn immers voldoende andere projecten om het hoofdthema te realiseren. In enkele gevallen verdwijnt een conflict van tafel doordat een project dat is blijven liggen, later weer wordt opgepakt. Zo blijft een omstreden project voor vuilverbranding op een voormalig mijnbouwterrein eerst enkele jaren liggen. Daarna bewerkstelligt de IBA GmbH dat er een nationale tuinentoonstelling op het terrein wordt gehouden. Hiermee maakt zij vervolgens de weg vrij om op het terrein een park aan te leggen (Mayer & Siebel 1998). Een keerzijde van deze werkwijze is dat sommige thema's en projecten die belangrijk zijn voor het gebied, buiten de IBA blijven en daardoor minder aandacht krijgen.

De IBA GmbH slaagt er ook in de rivaliteit tussen de grote steden voor een deel te overwinnen. Omdat steden als Dortmund, Duisburg en Essen vooral zelf willen domineren, richten zij zich veel meer op de kleinere steden in hun achterland dan op de andere grote steden. Bovendien

proberen zij zoveel mogelijk voordelen voor zichzelf te behalen. Zo probeert elke stad zoveel mogelijk bedrijven aan te trekken, omdat dit meer werkgelegenheid en belastinginkomsten oplevert. De regionale projecten die tijdens en na de bouwtenoostelling worden uitgevoerd, dragen eraan bij dat de grote steden meer gaan samenwerken. Het optreden van IBA GmbH en Projekt Ruhr speelt daarbij een voorname rol. Als de IBA-periode voorbij is, houden de steden zich bijvoorbeeld op de vlakte over de vraag of zij het Emscherlandschapspark verder willen realiseren. Projekt Ruhr organiseert daarom een werkconferentie, waarop de steden kunnen presenteren hoe ver zij met de realisering van hun bijdragen aan het landschapspark zijn. Doordat Projekt Ruhr hun meedeelt dat zij de uitkomsten van de conferentie stuurt naar de deelstaat, die het landschapspark grotendeels financiert, en via een krant aan de bevolking bekendmaakt, wordt de rivaliteit op dit vlak omgebogen tot een wedstrijd tussen de steden. Het resultaat is dat de steden zich allemaal voor de verdere realisering van het landschapspark uitspreken.

Bestuurlijke leegte

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen is er in het Emschergebied eerder sprake van een gebrekkig regionaal bestuur dan van bestuurlijke leegte. De rivaliteit tussen de steden, ook wel 'kerktorendenken' ('Kirchtumdenken') genoemd, wordt grotendeels veroorzaakt door de autonomie die het ruimtelijke planningsstelsel in Duitsland aan gemeenten geeft. Dit bemoeilijkt de regionale samenwerking sterk. Het gebrekkige functioneren van de regionale bestuursorganen versterkt dit nog eens. Hierbij speelt het 'tegenstroomprincipe' ('Gegenstromprinzip') een voorname rol: dit principe frustreert vaak het werk van de deelstaatsdiensten en districtbesturen die verantwoordelijk zijn voor het ruimtelijke beleid op regionaal en districtsniveau. Volgens het principe heeft elke bestuurslaag niet alleen het recht om eigen ruimtelijke plannen te maken, maar ook om die van de andere bestuurslagen te beoordelen. Dit biedt steden de mogelijkheid de plannen van

de hogere bestuurslagen te bekritisieren en op afstand te houden (ISO CARP 2000). De regionale organen kunnen hiertegen geen vuist maken. Het gemeentelijke samenwerkingsorgaan Kommunalverband Ruhrgebiet, dat ook als een regionaal orgaan optreedt, blijkt als een log en bureaucratisch apparaat te functioneren en nauwelijks een zelfstandig rol ten opzichte van de steden te spelen. Het enige regionale orgaan dat sterk functioneert, is het Emschergeenossenschaft. Dit waterschap, dat over veel geld en menskracht beschikt en slagvaardig opereert, levert tijdens en na de IBA een grote bijdrage aan de herstructurering van het gelijknamige bekenstelsel.

De projectorganisatie IBA GmbH speelt in op het gebrekkige regionale bestuur door een regionaal innovatienetwerk te ontwikkelen. Omdat dit netwerk een informeel karakter heeft en niet de plaats van een bestaand regionaal orgaan inneemt, voorkomt IBA GmbH een competentiestrijd. Zij beschikt namelijk alleen over inhoudelijke competenties en niet over formele bevoegdheden of geld voor projecten. Bovendien voert de organisatie weliswaar de regie over de bouwtenoostelling, maar zijn de projectdragers zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten. Verder wordt aan het begin meteen duidelijk gemaakt dat de organisatie tijdelijk bestaat. Door haar werkwijze – projectoproep, voordracht van goedgekeurde projectvoorstellen aan de deelstaat, ontwerpwedstrijden – mobiliseert zij veel gemeenten, ontwerp bureaus, maatschappelijke organisaties en bedrijven binnen en buiten het gebied. Ook de organisatievorm speelt een belangrijke rol. De verschillende onderdelen – raad van commissarissen voor politieke legitimering, raad van toezicht voor controle op projectdirecteur, stuurgroep voor advisering en besluitvorming, projectgroep voor organisatie van bouwtenoostelling – vormen elk een netwerk van contacten met de politiek, het bestuur, de samenleving, het bedrijfsleven en de wetenschap (Kilper & Wood 1995). De projectgroepen dragen eveneens bij aan de vorming van het innovatienetwerk. Zij bestaan namelijk naast een

kerngroep van de belangrijkste projectdragers en de IBA GmbH uit een aantal subgroepen met daarin architecten, projectontwikkelaars, toekomstige gebruikers en andere betrokkenen. Elke subgroep is verantwoordelijk voor een specifiek onderdeel van het project.

Maatschappelijke ontwikkelingen

De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen doet zich het sterkst gelden na de Tussenbalans van 1994. In dat jaar komt er immers een einde aan een korte periode van economische groei en blijkt de bevolkingskrimp zich voort te zetten. Hierdoor komen allerlei terreinen voor kleinschalige bedrijvigheid en woningen leeg te staan. Voor de projectorganisatie IBA GmbH zijn dit redenen om voor het vervolg van de bouwtenoostelling het motto 'verandering zonder groei' te formuleren. Het gevolg hiervan is dat zij zich bijvoorbeeld niet langer richt op de bouw van nieuwe bedrijventerreinen en -gebouwen, maar op het herstel, de vernieuwing en het hergebruik ervan.

Al met al is er duidelijk een aantal succesfactoren in het spel. Deelstaatsminister Zöpel en projectdirecteur Ganser beschikken over het nodige inspirerende leiderschap. Bij het hanteren van conflicten speelt het 'perspectivische incrementalisme' een voorname rol. De zwakke bestuurlijke organisatie op regionaal niveau biedt de mogelijkheid een regionaal innovatienetwerk te ontwikkelen. Onder invloed van de economische conjunctuur en de bevolkingskrimp komt het accent op 'verandering zonder groei' te liggen.

Lessen voor ontwikkelingsplanologie

Aan het slot van dit hoofdstuk maken we de balans op van de internationale bouwtenoostelling. Welke lessen levert zij op voor ontwikkelingsplanologie? Voordat we dit doen bespreken we welke opzichten de IBA als een systeeminnovatie en als ontwikkelingsplanologie kan worden opgevat.

De IBA als systeeminnovatie

De IBA Emscherpark is in verschillende opzichten een systeeminnovatie. De internationale bouwtenoostelling staat voor een ingrijpende geografische vernieuwing. Een grootschalig industriegebied wordt omgevormd tot een landschapspark, waarin oude industrieterreinen en industriegebouwen worden herbested, nieuwe woningen worden gebouwd, moderne kunstobjecten worden geplaatst en een rivier met zijbeken ecologisch wordt omgebouwd. Uiteenlopende functies worden op een innovatieve manier met elkaar gecombineerd, bijvoorbeeld hoogwaardig werken of wonen met landschap en cultuur of waterafvoer met natuur en recreatie.

De toepassing van de IBA betekent bovendien een belangrijke procesvernieuwing. Het traditionele bestuurlijke overleg en de gebruikelijke inspraak worden aangevuld met openbare projectoproepen, ontwerpwedstrijden en de internationale tentoontelling van de resultaten. Lagere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en ook burgers spelen hierin een actieve rol. De oprichting van de IBA GmbH betekent een organisatieverandering. Het informele orgaan is namelijk de motor achter de ontwikkeling van een regionaal innovatienetwerk. Verder brengt zij een cultuurverandering te weeg: het streven naar behoud van industriële bedrijvigheid en werkgelegenheid verandert in een streven naar nieuwe werkgelegenheid en een groene en schone woon- en werkomgeving.

De IBA als ontwikkelingsplanologie

IBA Emscherpark heeft veel kenmerken van ontwikkelingsplanologie. De IBA is toekomstgericht doordat zij bijvoorbeeld omgevingsvoorwaarden schept voor de verwachte economische ontwikkeling. De bouwtenoostelling verandert het gebied dat gedomineerd werd door grootschalige kolen- en staalindustrie in een gebied dat grotendeels gekenmerkt wordt door nieuwe stedelijkheid in een parkachtig landschap met hoogwaardige vestigingsplaatsen. De toepassing van het 'perspectivische incrementalisme' maakt het planconcept zowel open

als verenigend. Het open planproces heeft het karakter van een innovatieproces, waarin vooral verrassende ontmoetingen en gezamenlijk ontwerpen veel aandacht krijgen. De projectorganisatie IBA GmbH treedt op als kennismanager; een ontwerp bureau organiseert de ontwerp-wedstrijden. Planvorming en investeringen zijn nauw met elkaar verbonden. Een duidelijke scheiding tussen regie en uitvoering draagt bij aan een voortvarende aanpak. Heldere kwaliteitsafspraken en een voortvarende kwaliteitsbewaking dragen bij aan hoogwaardige projecten.

Speel in op de toekomstige maatschappelijke dynamiek en stimuleer deze

De internationale bouw tentoonstelling maakt duidelijk dat het belangrijk is om toekomstgericht te zijn. De IBA speelt in op de verwachte economische en andere ontwikkelingen door impulsen geven te aan een vernieuwde fysieke omgeving, die op haar beurt de voorwaarden schept voor een diverse economische structuur en een veelvoud van persoonlijke levensstijlen. Op het niveau van de projecten wordt eveneens ingespeeld op de toekomstige dynamiek. Zo bieden de masterplannen een stedenbouwkundig kader voor bijvoorbeeld de korte- en langetermijnontwikkelingen op een bedrijven-terrein. De IBA besteedt verder veel aandacht aan *duurzame ontwikkeling*. In de tweede periode wordt dit zelfs versterkt doordat dan het motto 'verandering zonder groei' wordt geïntroduceerd.

Plaats het gebied in een dynamisch perspectief

De bouw tentoonstelling wijst eveneens uit dat het relevant is om de identiteit van het gebied in een dynamisch perspectief te plaatsen. Door de selectieve interventies in de IBA-periode en de periode van Projekt Ruhr wordt het industriële landschap in de loop der jaren getransformeerd tot het parkachtige landschap met hoogwaardige vestigingsplaatsen voor bedrijven. Hierbij dient voortdurend voor- en achteruit gekeken te worden. IBA GmbH en andere partijen doen dit door het industriële verleden en de toekomst van de kennisintensieve diensteneconomie steeds op

elkaar te betrekken. De identiteit van het gebied kan voor een deel ook veranderd worden door een andere definitie. Zo worden de braakliggende industrieterreinen met spontaan gegroeide en aangelegde natuur nu als parkachtige landschappen beschouwd.

Ontwerp een planconcept dat open én verenigend is

'Emscherpark' wijst op het belang van een planconcept dat open en verenigend is. De openheid van het concept biedt namelijk de mogelijkheid het doel – stedelijke ontwikkeling, sociale, culturele en ecologische maatregelen als basis voor de economische verandering van het gebied – via de hoofdthema's uit te werken en via de projecten stap voor stap te realiseren. Verandering van landschap, verstedelijking en dergelijke zijn nodig om het oude industriële gebied dat gedomineerd wordt door grootschalige mijnbouw- en staalbedrijven, te veranderen in een gebied met vernieuwde stedelijkheid in een landschapspark en met hoogwaardige vestigingsplaatsen voor innovatieve bedrijven op het gebied van technologie, ontwerp cultuur, enzovoort. Op deze manier wordt de fysieke leefomgeving verbeterd, die vervolgens als basis dient voor de economische structuurverandering van het gebied.

Het 'Emscherpark' maakt ook het belang van een verenigend planconcept zichtbaar. Vooral het perspectivische incrementalisme is interessant, omdat dit een langetermijnperspectief, dat bepaald wordt door de hoofdthema's, combineert met selectieve interventies in het gebied, via de uitvoering van regionale en lokale projecten. De aanpak bevordert een verandering van houding bij de betrokkenen zonder veel weerstand op te roepen. Daarnaast biedt zij veel ruimte aan onverwachte ontwikkelingen, doordat de details later via de projecten worden ingevuld. De verschillende functies worden vooral binnen de afzonderlijke projecten met elkaar verbonden. Dit gebeurt via een integraal ontwerp of masterplan. Het open en verenigende planconcept vervult vooral een sterke communicatieve functie. Het roept een duidelijk herken-

baar beeld op en het geeft uitdrukking aan de imagoverandering van het gebied. Het wordt daarbij ondersteund door enkele beeldbepalende projecten die als iconen van de verandering fungeren.

Richt het open planproces als innovatieproces in
Doordat de IBA een open planproces is dat ingericht wordt als een innovatieproces worden veel betrokkenen en belanghebbenden gemobiliseerd en worden hoogwaardige projecten gerealiseerd. De hoofdthema's worden aanvankelijk weliswaar in een vrij besloten kring gedefinieerd, maar later in brede kring besproken. Daarnaast kunnen alle overheden, ontwerp bureaus, bedrijven en belangengroep projectvoorstellen indienen. De kracht van de hoofdthema's is dat zij zo worden geformuleerd dat zij mobiliserend werken en weinig weerstand oproepen. Het gaat om aansprekende beelden, zoals een mooier landschap en een betere woonomgeving, waar eigenlijk niemand het mee oneens kon zijn. Het feit dat IBA GmbH de door haar goedgekeurde projectvoorstellen voordraagt aan de deelstaat voor subsidiëring, speelt hierbij ook een voornamelijk rol. Hetzelfde geldt voor de organisatie van de ontwerp-wedstrijden. Op deze manier worden steeds marktsituaties gecreëerd, die resultaatgericht werken bevorderen. Er zijn verschillende projecten waarbij de burgers via open werkateliers bij het ontwerpen worden betrokken. Ontwerpers en burgers leren daarbij wederzijds van elkaar.

Maak werk van de uitvoering

IBA GmbH en Projekt Ruhr wijzen uit dat een informele organisatie op het regionale niveau grote resultaten kan boeken. Beide organisaties slagen er namelijk in doorzetting- en uithoudingsvermogen met creativiteit en innovatiekracht te combineren, ook al hebben zij een bescheiden omvang (circa dertig medewerkers), geen formele bevoegdheden (alleen inhoudelijke competenties) en een beperkte levensduur (tien jaar). Belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten bij de projectdragers zelf ligt en dat IBA GmbH en Projekt Ruhr zich concentreren op de coördinatie

en de begeleiding van de uitvoering. Hiermee voorkomen zij bovendien een overdaad aan bureaucratie en controledichtheid en weerstand bij de partijen tegen de organisaties.

Het vroegtijdig inrichten van een grondbank is cruciaal. Grootschalige projecten, zoals de Zollvereinmijn, zouden niet zijn gerealiseerd als de deelstaat niet voorafgaand aan de IBA een grondbank in het leven had geroepen. De vroegtijdige aankoop van de terreinen van een aantal grote mijnbouw- en staalbedrijven voorkomt sloop van de gebouwen. Bovendien is er door de aankoop voldoende tijd om na te denken over nieuwe bestemmingen. Verder worden de terreinen door de aankoop ervan aan de speculatie onttrokken. Door de vorming van een 'revolving fund' blijven de kosten voor de aankoop beperkt en bespaart de deelstaat feitelijk sterk op de kosten.

Verder is de kwaliteitszorg relevant. Het feit dat de bouw tentoonstelling veel projecten oplevert met hoge stedenbouwkundige, landschaps-architectonische, ecologische, economische en andere kwaliteiten is namelijk voor een belangrijk deel te danken aan de grote aandacht van de IBA GmbH voor de kwaliteit. De werkwijze van de organisatie speelt hierin een grote rol. Dat geldt vooral voor het gegeven dat zij de projectvoorstellen alleen voor subsidiëring aan de deelstaat voordraagt als deze voldoen aan de vooraf gestelde kwaliteitscriteria. Ook de organisatie van ontwerp-wedstrijden met internationale deelname van gerenommeerde stedenbouwkundigen en architecten speelt een grote rol. Verder stimuleren de tentoonstellingen van de goedgekeurde projecten de kwaliteit ervan. Kwaliteitscontrole door een externe instantie blijkt soms noodzakelijk om te voorkomen dat bestaande kwaliteiten onder druk komen te staan.

Bevorder inspirerend leiderschap

Het succes van de IBA wordt beïnvloed door een aantal succesfactoren. De belangrijkste factor is inspirerend leiderschap. Deelstaatsminister Zöpel en projectdirecteur Ganser vormen de grote

drijvende krachten achter het innovatieproces. Zöpel fungeert als een competente minister die strategisch sterk opereert. Ganser is als project-directeur tegelijkertijd ook de belangrijkste inspirator. Hij heeft niet alleen een grote inhoudelijke kennis, maar neemt ook veel initiatieven. Bovendien is hij in staat veel mensen te overtuigen en te mobiliseren.

Accepteer conflicten en maak ze hanteerbaar
Belangrijk is om conflicten te accepteren en ze hanteerbaar te maken. De IBA geeft hier interessante voorbeelden van. Zo benoemt de projectorganisatie IBA GmbH alleen hoofdthema's waarover een brede consensus bestaat, zodat zij door iedereen worden geaccepteerd. Bovendien formuleert zij de hoofdthema's zodanig dat iedereen zich er een positief beeld bij vormt. Omdat per hoofdthema uiteenlopende projecten worden uitgevoerd, bestaat de mogelijkheid om projecten te laten liggen als er oplopende conflicten over ontstaan. Er zijn immers voldoende andere projecten om het hoofdthema te realiseren. Het strategische optreden van IBA GmbH en Projekt Ruhr speelt bovendien een voorname rol bij het overwinnen van de rivaliteit tussen de grote steden.

Houd er rekening mee dat de maatschappelijke dynamiek het project beïnvloedt

De maatschappelijke dynamiek die optreedt in de periode van tien jaar die de IBA duurt, is voor de projectorganisatie reden om in de tweede helft van de periode de bakens te verzetten. Doordat er een einde komt aan een korte periode van economische groei en door een voortgaande bevolkingskrimp, komen bedrijfs-terreinen en -gebouwen en woningen leeg te staan. Dit is aanleiding voor de projectorganisatie om zich niet langer te concentreren op nieuwbouw. In plaats daarvan richt zij zich veel sterker op herstel, vernieuwing en hergebruik, dat zij beschouwt als een grotere bijdrage aan duurzame ontwikkeling.

Onderzocht geval: vervoersgerichte ontwikkeling in Portland

ONDERZOCHT GEVAL: VERVOERS- GERICHTE ONTWIKKELING IN PORTLAND

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van de gevalstudie Vervoersgerichte Ontwikkeling (Transit Oriented Development, TOD) in Portland. We geven eerst een korte typering van het gebied waarin het project zich afspeelt en van het project zelf. Daarna bespreken we de manier waarop het project is ontstaan en waarop het zich in de jaren heeft ontwikkeld. Vervolgens gaan we na in welke opzichten de Vervoersgerichte Ontwikkeling als een systeeminnovatie kan worden opgevat. Voorts behandelen we in welke opzichten het project de kenmerken vertoont van ontwikkelingsplanologie en welke inspirerende ideeën het oplevert om de kenmerken in de praktijk te brengen. Verder komen de factoren aan de orde die het succes van het project beïnvloeden. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste lessen voor ontwikkelingsplanologie.

Gebiedsafbakening en voornaamste functies

Portland ligt in een vruchtbare vallei in de staat Oregon. In het noorden valt de gebiedsgrens samen met de Columbiarivier, die tegelijkertijd de staten Oregon en Washington van elkaar scheidt. In het westen valt de gebiedsgrens samen met de Stille Oceaan kust, die tevens de landsgrens is. In het zuiden wordt de gebiedsgrens bepaald door Willamette Valley, een hoogwaardig landbouw- en natuurgebied. In het oosten wordt de grens bepaald door de Cascades, een spectaculair berglandschap. De regio Portland omvat drie *counties* – Clackamas, Washington en Multnomah – en in totaal 24 gemeenten, waaronder Portland, ten westen daarvan Hillsboro en ten oosten Gresham. De rivier de Willamette stroomt dwars door de stad Portland heen. Historisch gezien vormen landbouw en scheepvaart belangrijke economische sectoren. Portland is dan ook een drukke havenstad. Vanwege de geïsoleerde ligging zijn veel

voorzieningen en activiteiten in Portland geconcentreerd. Hiernaast zijn in Portland enkele belangrijke multinationals, zoals Nike en Intel, gevestigd.

Na een periode van economische bloei in de jaren negentig lijkt het tij nu te keren. Desondanks is de toestroom van mensen naar Portland nog altijd groot. Veel mensen vestigen zich in Portland vanwege de kwaliteit van de leefomgeving. Van de totaal 2,9 miljoen inwoners van Oregon wonen er 1,6 miljoen in de regio Portland (295.000 ha). Met 460.000 inwoners is Portland de grootste stad van de regio. De bevolkingsgroei is twee keer zo hoog als in de rest van de VS (METRO 2002) en vormt een reële bedreiging voor het open buitengebied.

De angst om natuurschoon te verliezen aan ongebreidelde stedelijke groei is groot en leeft zowel bij de (overwegend democratische) stedelingen als bij de (overwegend conservatieve republikeinse) boeren. Door de ligging van Portland nabij bergen, rivieren, zee en bossen zijn de uitbreidingsmogelijkheden relatief beperkt. Het idee van een compacte leefbare stad en het daarmee ontzien van het landbouw-areaal en het buitengebied kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

Portland in de tijd

Vanaf begin jaren zeventig neemt de omvang van het stedelijk gebied in de Portlandregio toe. Dit veroorzaakt onder meer een toename van mobiliteit en luchtvervuiling. Omdat Portland omringd wordt door een hoogwaardig natuur- en landbouwgebied, wordt deze ongebreidelde groei als ongewenst beschouwd.

In de jaren zeventig worden op staatsniveau de eerste initiatieven genomen om de stedelijke

groei tegen te gaan. In 1973 wordt onder leiding van gouverneur Tom McCall in de staat Oregon Staatswet 100 (SB 100) aanvaard. De wet bevat 19 doelen waaraan de lokale overheden, waaronder Portland, moeten voldoen. Voorbeelden hiervan zijn burgerparticipatie (doel 1), ruimtelijke planning (doel 2), bescherming van landelijk gebied, agrarisch, bos- en natuurlandschap (doelen 3, 4 en 5), betaalbare huizen voor alle inkomensgroepen (doel 10), een veilig, gemakkelijk en voordelig transportsysteem (doel 12) en het vaststellen van een rode contour ook wel *Urban Growth Boundary* (UGB) genoemd (doel 14) (State of Oregon 1973).

De vaststelling van een Urban Growth Boundary (doel 14) moest de groei van de steden binnen Oregon begrenzen. De UGB is een planningsinstrument dat groei van steden toestaat binnen een getrokken grens rondom een stad of regio. Zij stimuleert een compacte stad en zorgt daarmee ook voor bescherming van agrarisch, natuur- en bosgebied. Om ervoor te zorgen dat de dynamiek in het gebied wordt gestimuleerd, wordt er gewerkt met integrale ontwikkelingsplannen (doel 2).

Staatsdoelen formuleren is mooi, maar zorgdragen voor de uitvoering is minstens zo belangrijk. Om die reden wordt in 1974 de *Land Conservation and Development Commission* (LCDC) opgericht die erop toeziet dat de lagere overheden de doelen ook daadwerkelijk uitvoeren. De LCDC krijgt de bevoegdheid lokale plannen te herzien, goed te keuren of af te wijzen. In 1975 wordt 1000 Friends of Oregon opgericht. Dit is een burgerorganisatie die met juridische middelen als waakhond moet optreden.

Het toenmalige *Colombia Region Association of Governments* (CRAG) gaat na aanvaarding van de SB100 aan de slag met de vorming van de UGB voor Portland en omstreken, hetgeen een lang en moeizaam proces blijkt. De regionale samenwerking binnen CRAG kenmerkt zich door een grote mate van vrijblijvendheid. In 1978 stemmen de inwoners van de Portlandregio daarom voor de komst van een direct gekozen regionaal over-

heidsorgaan, METRO genoemd. METRO is een samenvoeging van CRAG en de *Metropolitan Service District* (MSD) en maakt een einde aan de vrijwillige samenwerking tussen de gemeenten en counties in de regio. Dit samenwerkingsverband tussen 24 steden en drie counties is voortaan belast met de uitvoering van de 19 staatsdoelen voor de Portlandregio (Rusk 1999).

METRO voert in 1978 uitgebreid overleg met diverse belanghebbenden om de Urban Growth Boundary vast te stellen. Dit gaat gepaard met controverses tussen METRO, de Home Builders Association en 1000 Friends of Oregon over de omvang van het stedelijk gebied. Na een periode waarin veelvuldig overleg en gerechtelijke uitspraken elkaar opvolgen, stelt METRO de UGB uiteindelijk vast.

De jaren tachtig verlopen rustig, maar begin jaren negentig laait de discussie weer op. METRO berekent dat maar liefst 50.000 ha aan de UGB moet worden toegevoegd. De discussie gaat in eerste instantie over de vraag waar de UGB zou moeten worden uitgebreid. Later wordt de discussie verbreed en komt de vraag weer op of de uitbreiding inderdaad onvermijdelijk is; wellicht is het bestaande land binnen de UGB efficiënter te gebruiken en zijn de dichtheden te verhogen.

In het begin van de jaren negentig zet METRO een proces in gang om een geïntegreerd en gebiedsgericht regionaal ontwikkelingsplan op te stellen. Een plan voor het gebied binnen de UGB en het omringende buitengebied ligt voor de hand. Besloten wordt een toekomstgericht ontwikkelingsplan te maken, dat functiemenging stimuleert en de stedelijke groei op een slimme manier laat plaatsvinden. Gedurende dit proces wordt een groot aantal belanghebbenden bij de planvorming betrokken.

In het kader van de planvorming rond het 2040-groeiconcept bestudeert METRO tussen 1992 en 1994 diverse groeistrategieën voor de regio rondom Portland. De studie resulteert in vier groeiconcepten, elk met eigen achterliggende filosofieën:

– *Base case*. Bij continuering van het huidige ontwikkelingspatroon (bouwen in lage dichtheden, periode 1985-1990 als referentie gebruikt) zal de UGB met bijna 50.000 ha moeten worden uitgebreid. Dit betekent een toename van UGB met 50 procent (Rusk 1999: 172).

– *Concept A*. De UGB wordt met 25 procent uitgebreid, tot in totaal ruim 20.000 ha. Daarnaast wordt meervoudig ruimtegebruik binnen de UGB gestimuleerd. Nieuwe groei vindt plaats aan de rand van het stedelijk gebied.

– *Concept B*. Er wordt gezocht naar manieren om alle bevolkingsgroei binnen de bestaande UGB op te vangen. Dit betekent hogere dichtheden binnen bestaande UGB en een intensiever openbaarvervoerssysteem. De UGB wordt niet uitgebreid.

– *Concept C*. De UGB wordt gematigd uitgebreid met 10 procent tot 8.000 ha. De meeste nieuwkomers worden opgevangen binnen de regio in 'satellite cities' (Mumford) en de rest binnen de bestaande UGB (Bianco 2001).

Deze concepten legt METRO voor aan de lokale overheden en aan het publiek. De concepten B en C krijgen de meeste aanhang. METRO komt daarom met een nieuw concept met daarin de beste elementen uit die concepten.

In 1995 resulteert de planvorming in de aanvaarding van het 2040-groeiconcept. Het 2040-plan voorziet in een marginale uitbreiding van de UGB en een efficiënter grondgebruik binnen de UGB. Het plan geeft aan welke ruimtelijke ontwikkelingen in de komende decennia als wenselijk worden gezien en geeft op deze manier richting aan het handelen van verschillende lokale en regionale spelers.

Een van de voornaamste instrumenten om de uitgangspunten te realiseren, vormt vervoersgerichte ontwikkeling (Transit Oriented Development, TOD). Het idee achter TOD is rondom (eventueel nieuw aan te leggen) openbaarvervoerscentra locaties te (her)ontwikkelen en daarbij hogere bebouwingsdichtheden te realiseren en functiemenging te stimuleren. TOD heeft tot doel de grond binnen de UGB

efficiënter te benutten, het gebruik van openbaar vervoer te vergroten en de luchtvervuiling te verminderen. Het plan zorgt voor een doorbraak in het denken over openbaar vervoer en ruimtelijke ordening. Ontwikkelingsgericht vervoer maakt plaats voor vervoersgerichte ontwikkeling, met andere woorden: de ruimtelijke ontwikkelingen volgen voortaan het openbaar vervoer in plaats van omgekeerd.

In lijn met deze gedachte wordt het plan voor de uitbreiding van het regionale lightrail-systeem MAX ontwikkeld. Deze lijn is zo'n 30 kilometer lang en loopt van het centrum van Portland naar Hillsboro. De lijn sluit aan op de in 1986 aangelegde oostlijn, die Gresham met Portland verbindt. De westlijn van MAX wordt in 1998 aangelegd en loopt op dat moment grotendeels door een open en leeg gebied (zogenaamde *Green Fields*). Na realisatie van de lijn worden verschillende centra langs de lijn gesitueerd, waaronder Orenco Station, een centrum dat in dit hoofdstuk speciale aandacht krijgt. Orenco Station is een uitwerking van het 2040-plan en vormt een succesvoorbeeld van TOD.

Ook binnen de stadsgrenzen van Portland vindt men geslaagde voorbeelden van TOD, waaronder Portland Streetcar. Deze tram sluit aan op de MAX en verbindt het zuiden van de binnenstad met het noordelijke gedeelte. De lijn is aangelegd om een regionaal gedragen ruimtelijke ontwikkeling te ondersteunen en beoogt de economische en sociale dynamiek in de stad te stimuleren. De Portland Streetcar heeft sinds haar eerste rit in juli 2001 veel investeerders aangetrokken en ruimtelijke ontwikkelingen gegeneerd. Het project ondersteunt hiermee de doelstellingen van het 2040-plan.

Het 2040-plan omvat naast TOD veel principes die verwant zijn met *New Urbanism*. *New Urbanism* heeft tot doel het gemeenschapsgevoel in de wijk te versterken, de leefomgevingskwaliteit te vergroten en de grond binnen de UGB efficiënter te benutten. Zowel in Orenco Station als in Pearl District zijn veel invloeden van *New Urbanism* terug te vinden.

Het 2040-plan speelt een centrale rol in de ruimtelijke ordening van Portland. Het is een uitzonderlijk breed gedragen integraal ontwikkelingsplan dat richting geeft aan het handelen van de verschillende partijen in de regio Portland en bovendien het zelfsturend vermogen van de samenleving vergroot. Hieraan zal in de paragraaf *Open en verenigend planconcept* uitgebreid aandacht worden besteed.

Systeeminnovaties

De vervoersgerichte ontwikkeling in Portland heeft verschillende systeeminnovaties opgeleverd. De voornaamste geografische vernieuwing is de aanleg van een lightrail. Deze verbindt Portland met de kleinere steden Hillsboro en Gresham en vormt tegelijkertijd de motor voor de herinrichting van enkele oude industriewijken tot aantrekkelijke wijken met gemengde functies en de aanleg van een aantal wijken rondom nieuwe lightrailstations. Op deze manier wordt de functie hoogwaardig openbaar vervoer gecombineerd met de functies aantrekkelijk wonen en werken, vrijetijdsvoorzieningen en andere voorzieningen. Er wordt voorts een koppeling gemaakt tussen het verhogen van dichtheden en het versterken van leefbaarheid.

Een procesvernieuwing is dat de burgers in zogenoemde open huizen en gezamenlijke ontwerp-bijeenkomsten de mogelijkheid krijgen actief aan het ontwerpen deel te nemen. Een interessante organisatieverandering is de oprichting van METRO, een officieel regionaal bestuursorgaan dat de regio voert over de vervoersgerichte ontwikkeling in de regio. 'Vervoersgerichte ontwikkeling' betekent, net als 'slimme groei' (*smart growth*), een doorbraak in het denken over openbaar vervoer en verstedelijking en vormt daarmee een belangrijke cultuurverandering.

Toekomstgerichtheid

Beperkte aandacht voor toekomstige maatschappelijke dynamiek

In de jaren zeventig en tachtig anticipeert METRO niet snel genoeg op het verloop van maatschap-

pelijke ontwikkelingen. De eerste UGB zou de stedelijke groei voor de komende twintig jaar moeten opvangen, maar is te breed getrokken. METRO maakt bij de planning weliswaar gebruik van langetermijnprognoses over snel toenemende bevolkingsgroei en over werkgelegenheid, maar in deze prognoses zijn de onzekerheden over maatschappelijke ontwikkelingen amper verdisconteerd. METRO besteedt als gevolg daarvan niet of nauwelijks aandacht aan deze onzekerheden. Door de grote beschikbaarheid van grond binnen de UGB treedt er ook bij de bouwbedrijven geen gedragsverandering op en zetten zij het bouwen in lage dichtheden lange tijd voort. Zo heeft de UGB ongebreidelde stedelijke groei niet kunnen voorkomen. Uiteindelijk wordt het buitengebied hierdoor veel sneller bedreigd dan verwacht.

Bij de ontwikkeling van het 2040-concept houdt METRO eveneens beperkt rekening met de toekomstige maatschappelijke dynamiek in de regio. Zij maakt namelijk opnieuw gebruik van langetermijnprognoses over de bevolkingsgroei en de werkgelegenheid en niet van alternatieve scenario's. Daarbij komt dat de prognoses vooral gebaseerd zijn op de periode van 1985–1990. Patronen in deze periode zijn niet zonder meer van toepassing op de lange termijn. Zo wordt de bevolkingsgroei de komende decennia wellicht minder sterk bepaald door geboorte- en sterftecijfers en sterker door arbeidsmigratie. Bovendien kunnen nieuwe bedrijven in de regio nieuwe vormen van werkgelegenheid met zich brengen.

METRO werkt wél met scenario's bij haar verkenning van de wenselijke ruimtelijke inrichting. Dit is onder andere te danken aan de 1.000 Friends of Oregon, die het werk van METRO kritisch volgt. Zij pleit bijvoorbeeld voor hogere dichtheden en hergebruik van land waardoor de UGB niet uitgebreid hoeft te worden. Daarnaast speelt het *home rule charter* van METRO (1992) een belangrijke rol. Volgens dit handvest krijgt METRO als primaire taak integrale ontwikkelingsplannen op te stellen waarin grondgebruik, transport, kwaliteit van water, landelijk gebied

en andere issues van regionale betekenis integraal aan de orde komen. Ook de vele eerdergenoemde discussies beïnvloeden dit scenario-denken. Als gevolg daarvan ontwikkelt METRO de groeiconcepten (base case en concepten A, B en C).

Het werken met prognoses heeft ook voordelen. Betrokkenen worden bijvoorbeeld wel gevoelig voor de langetermijnproblemen die op korte termijn moeten worden aangepakt. Zo leidt de prognose dat de bestaande UGB bij een aanhoudende groei van de bevolkingsomvang met maar liefst 50.000 ha moet worden uitgebreid, tot de bewustwording dat dit een grote aanslag op het landbouw en het natuurgebied in de directe omgeving van Portland zou betekenen. Op zijn beurt resulteert dit in de later zo veelgebruikte topografische kaarten van de regio.

Flexibel ontwerpen en temporisering

Bij de planning en uitvoering van Orenco Station wordt gebruik gemaakt van flexibel ontwerpen. Dit betekent dat bij het ontwerp rekening wordt gehouden met een mogelijke karakterwijziging, bijvoorbeeld doordat de behoefte van de consument of de markt verandert. Al vroeg worden de marktkansen van het project onderzocht. De ontwikkeling van de markt wordt gaandeweg de uitvoering van Orenco Station nauwlettend in de gaten gehouden, zodat woningen zodanig kunnen worden aangepast. Consumentenonderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat een markt voor wonen in relatief hoge dichtheden in sub-urbaan gebied bestaat.

In Orenco Station wordt niet alleen gebruik gemaakt van een flexibel ontwerp maar ook van temporisering. Het centrum wordt bewust het eerst gerealiseerd, zodat het voorzieningen-niveau direct op peil is; pas daarna start men de bebouwing in relatief lage dichtheden om ze steeds verder te verhogen. Intussen worden de markt en de interesse van kopers constant gepeild. Hierdoor kan de projectontwikkelaar het plan aanpassen als de markt niet goed reageert op hoge dichtheden. Deze stapsgewijze uitvoering maakt het ook mogelijk continu aan-

passingen in ontwerp mee te nemen (dichtheden, parkeerplaatsen per woning, enz.). Deze benaderingswijze trekt de grondeigenaar en projectontwikkelaar over de streep om te participeren. Omdat het bestemmingsplan minimeisen aan het plan stelt, blijft METRO als kwaliteitsbewaker betrokken.

Veel aandacht voor duurzaamheid

In het groeiconcept 2040 speelt duurzame ontwikkeling in ecologisch, sociaal en economisch opzicht een grote rol. Dit moet ook wel gezien de formulering van de centrale waarden van de groeistrategie. De strategie daarbij is dat de stedelijke groei moet plaatsvinden binnen de gematigd uitgebreide UGB, om het buitengebied te ontzien. De verhoging van de dichtheden en het hergebruik van land binnen de UGB, die daardoor noodzakelijk worden, zijn eveneens bedoeld om de leefbaarheid van de wijken voor de huidige en toekomstige generaties te verhogen. Daarbij wordt in het bijzonder veel belang gehecht aan het versterken van de wijkgemeenschappen. Zij moeten juist worden versterkt door het stimuleren van gemengd ruimtegebruik (bij elkaar brengen van werk en wonen) en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, door goed openbaar vervoer en door betere voetgangersvoorzieningen.

Kortom, de Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland speelt in op de langetermijnverwachtingen over de maatschappelijke dynamiek, maar houdt daarbij onvoldoende rekening met de onzekerheid die deze dynamiek omgeeft. Wel wordt er via flexibel ontwerpen en temporiseren op onverwachte ontwikkelingen ingespeeld. De UGB geeft uitdrukking aan een sterk ontwikkeld duurzaamheidsdenken.

Het gebied in een dynamisch perspectief geplaatst

Trans Oriented Development (TOD) bevordert dat bestaande landbouw- en natuurgebieden worden beschermd. Tegelijkertijd krijgt het stedelijke gebied een nieuwe impuls. Het (her)ontwikkelen van centra en het vergroten

Transit Oriented Development

TOD staat in een lange traditie in het denken over de rol van het openbaar vervoer in de ruimtelijke ontwikkeling binnen de Verenigde Staten. Deze traditie kan ruwweg in drie tijdsgewrichten worden ingedeeld. In het begin van de twintigste eeuw lag de nadruk op ontwikkelingsgericht vervoer. Na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk op autogeoriënteerd vervoer. Tegenwoordig ligt de nadruk op TOD. TOD ondersteunt de doelstellingen op het lokale, regionale en staatsbestuursniveau, om met behulp van projectontwikkeling die is gericht op voetgangers en openbaarvervoer, op slimme wijze stedelijke groei te sturen en congestie en luchtvervuiling terug te dringen.

TOD past daarmee in de bredere context van smart growth en New Urbanism (Belzer & Autler 2002). New Urbanism wil de ongebreidelde stedelijke groei een halt toeroepen en de leefomgevingskwaliteit versterken door 'leefbare gemeenschappen' (ook wel 'urban villages' genoemd) te ontwerpen. De wijken hebben een stedelijke uitstraling. De inrichting ervan is multifunctioneel, wat betekent dat er sprake is

van een evenwichtige verhouding tussen wonen, werken en recreëren. De wijken zijn klein, compact en zelfvoorzienend qua opzet. Er is een (winkel)-centrum op loopafstand van elke woning. Het ontwerp van de wijken zet door de aanwezigheid van publieke ruimtes, winkelvoorzieningen en recreatievoorzieningen aan tot meer ontmoetingen. Daarnaast zijn de wijken ingericht op het gebruik van het openbaar vervoer, wandelen en fietsen. Zij hebben smalle straten, brede trottoirs en relatief weinig parkeergelegenheid. Doordat de afstand van de verplaatsingen verkleind is, zullen bewoners eerder bereid zijn zich te voet of per fiets te verplaatsen. New Urbanism reduceert op deze manier het autogebruik, wat een positief effect heeft op de kwaliteit van de leefomgeving. Door de compacte bouw gaat New Urbanism ongebreidelde stedelijke groei tegen. Tot slot vergroten de wijken het gemeenschapsgevoel en sociale cohesie. Een voorbeeld van een wijk gebouwd volgens de principes van New Urbanism is Orenco Station.

van dichtheden met behulp van openbaar vervoer is namelijk het voornaamste instrument om uitvoering te geven aan het 2040-plan. Het principe achter deze TOD is dat ruimtelijke ontwikkelingen, publieke en private investeringen de (geplande) openbaarvervoersvoorzieningen volgen. De gedachte is dat de aanwezigheid van deze voorzieningen een belangrijk prikkel vormt voor private investeerders om hun investeringen af te stemmen op de aanwezigheid van openbaar vervoer. TOD in de Portlandregio kenmerkt zich dan ook door bebouwing in relatief hoge dichtheden rond transitcentra, functiemenging, concentratie en integratie van bedrijvigheid en woonfuncties in een voetgangersvriendelijk stedelijk centrum.

In de Portlandregio dient de transitgerichte aanpak drie doelstellingen:

- reconstrueren en revitalisatie van stedelijk gebied: door het ontsluiten van gebieden die reconstructie behoeven, schept men een gunstig klimaat voor ondernemers;
- aanleggen van nieuwe subcentra, waarmee in de behoefte van groei wordt voorzien;
- bevorderen van de leefbaarheid van de stad: terugdringen automobiliteit, meer nadruk op de veiligheid van fietsers en voetgangers.

Deze doelstellingen komen overeen met die van het 2040-groeiconcept. Transit Oriented Development is daarmee een belangrijk ontwikkelingsinstrument van het 2040-groeiconcept.

Verschillende schaalniveaus op elkaar betrokken

De steden binnen de UGB zijn verbonden door het MAX lightrailstelsel. MAX verlaagt de automobiliteit en verhoogt de kwaliteit van de leefomgeving. De gebieden langs de westlijn van MAX krijgen een ontwikkelingsimpuls. De stedelijke groei wordt op die plekken geïntensiveerd. De aanwezigheid van MAX trekt bedrijven naar gemeenten als Hillsboro en Gresham. Bovendien heeft het een belangrijke bijdrage geleverd aan de revitalisatie van de betreffende stadscentra. Uit cijfers blijkt dat de werkgelegenheid zich meer over de regio heeft verspreid (METRO 2002).

Orenco Station, dat valt binnen de gemeentegrenzen van Hillsboro, laat zien dat hoge dichtheid en kwalitatief hoogwaardige leefomgeving kunnen samengaan. Binnen de regio heeft het een voorbeeldfunctie. Bovendien illustreert Orenco Station de functieverandering die de meeste percelen langs de westlijn van MAX moeten doormaken.

Terugkijken om vooruit te zien

Voor de ontwikkeling van een aantal locaties kijken de betrokkenen terug naar het verleden. Op deze manier combineren zij behoud met vernieuwing. Hiermee sluiten ze ook aan bij New Urbanism, dat namelijk geïnspireerd is door vooroorlogse stedelijke woonwijken, waarin bovendien openbaarvervoersvoorzieningen zoals de tram een belangrijke functie vervulden.

Historisch gezien past Orenco Station op de huidige locatie. Op de plek van Orenco Station stond een groot kinderopvangtehuis, 'Oregons nursery company'. Het was een van de eerste geplande gemeenschappen aan de Amerikaanse westkust. De bijnaam van de gemeenschap was Orenco. Zij bood woonruimte aan 500 werknemers en hun families. Begin 1900 werd de elektrische treinverbinding van Portland via het stadje naar Hillsboro doorgetrokken. De halte werd Orenco Station genoemd. Nadat de kinderopvang ten onder was gegaan, verdween ook de trein. Met de terugkeer van de lightrail richting Hillsboro deed de naam Orenco Station en het denken in termen van gemeenschappen zijn herintrede. Historisch gezien sluit het ontwerp van Orenco Station daarmee goed aan op de culturele kenmerken van het gebied.

Ook Portland Streetcar is een lokaal voorbeeld met een regionale voorbeeldfunctie. Met de komst van de Portland Streetcar in het Pearl District veranderde een voormalig industriegebied in een hippe woon-, werk- en verblijfplaats. Bepaalde lokale fysieke kenmerken in het ontwerp doen denken aan vroeger, zoals de waterreservoirs op de daken van de oude pakhuizen, reclameafbeeldingen op de muren, oude rails en overgangsborden die een oude spoor-

wegovergang verraden. Doordat deze oude elementen zijn behouden, worden oude en nieuwe identiteiten gekoppeld.

Regionale binding kent beperkingen

Doordat bij de vorming van 2040-plan een breed scala van voornamelijk lokale en regionale actoren zijn betrokken, heeft het plan een sterk gebiedsspecifiek en integraal karakter. De bescherming van landbouwareaal en natuur vormen hierbij topprioriteiten. Dit heeft als nadeel dat het draagvlak van het plan zich beperkt tot de regio. Waar men projecten ziet stagneren, blijkt dat het in al die gevallen gaat om landeigenaren en of projectontwikkelaars van *buiten* de regio. Deze ontwikkelaars voelen er blijkbaar weinig voor hun plannen te laten beïnvloeden door het regionale plan met een bereik van 50 jaar. Langs de westlijn van MAX, in Beaverton en Orenco Station, ligt om deze reden een aantal percelen braak. Kortom, het regionale plan is werkelijk in al zijn facetten regionaal en kent daarmee dus ook zijn beperkingen.

Kortom, de Vervoersgerichte Ontwikkeling plaatst de regio Portland in een dynamisch perspectief. De ontwikkeling van openbaar vervoer geeft richting aan de ruimtelijke inrichting in plaats van andersom. Bovendien maakt de gebruikelijke functiescheiding plaats voor de combinatie van wonen, werken, recreëren, enzovoort en het bouwen in hogere dichtheden. Hiermee sluit Portland aan op smart growth en New Urbanism.

Open en verenigend planconcept

Basisprincipes 2040-groeiconcept

Het 2040-groeiconcept is een gezamenlijk resultaat van gemeenten, *counties*, regionaal bestuur, maatschappelijk middenveld en burgers. Het plan gaat over waarden die betrokkenen belangrijk vinden, zoals behoud en toegankelijkheid van natuurschoon, bescherming van de natuurlijke leefomgeving, veilige wijken, goed openbaar vervoer, terugdringen automobiliteit. Het plan voorziet in een groei van 720.000 inwoners en 350.000 banen. De bevolking binnen de UGB groeit daarmee tot 1,8 miljoen (Dunphy 1997).

Centrale achterliggende gedachte is dat stedelijk groei moet plaatsvinden binnen de bestaande UGB, om het buitengebied te ontzien. Omdat het 2040-plan slechts voorziet in een marginale uitbreiding van de UGB, is verhoging van dichtheden en hergebruik van land noodzakelijk om de groei te accommoderen.

Het 2040-plan gaat op het meest basale niveau over 'improving the quality of life' en legt het accent op de versterking van 'gemeenschappen', waarbij het realiseren van hogere dichtheden wordt gekoppeld aan de toename van leefbaarheid. Werk en wonen bij elkaar brengen, kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, goed openbaar vervoer en betere voetgangersvoorzieningen kunnen gemeenschappen versterken, terwijl ongebreidelde groei van autogeoriënteerde suburbs gemeenschappen juist ondergraaft.

Het 2040-plan wordt langs twee lijnen uitgewerkt. Er worden om te beginnen gezamenlijk essentiële waarden voor het gebied benoemd. Plannen die deze waarden ondersteunen, krijgen immers eerder politieke en publieke steun. Daarnaast formuleert het plan bouwstenen waarmee gemeenten concreet vorm kunnen geven aan de 2040-uitgangspunten. Het gaat hierbij om het stellen van kwaliteitseisen voor toekomstige (her)ontwikkelingen. De bouwstenen zijn: de centrale stad, regionale centra, town centra, station communities, corridors, main streets, groene corridors met naburige steden, open plekken binnen de UGB en industrieel gebied en vrachtterminals. Voor elke bouwsteen is een ontwikkelingsstrategie uitgedacht (METRO 2000).

De uitvoering van het 2040-plan is vooral een opgave voor de afzonderlijke gemeenten in de regio. Het 2040-plan is het visionaire document. De uitvoeringsplannen bieden de gemeenten instrumenten om 2040 uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn het accommoderen van groei, parkeerbeleid, waterkwaliteit, grootschalige commerciële ontwikkelingen, coördinatie met andere steden en betaalbare huisvesting.

METRO adviseert gemeenten hoe zij 2040-doelen kunnen bereiken en barrières kunnen slechten en zorgt ook voor de uitwisseling van *best practices*.

Open en gesloten planconcept

De kracht van het planconcept zit onder andere in het feit dat het zowel open als gesloten is. Het planconcept is heel open doordat het de nadruk legt op waarden als bescherming van natuur, verhogen van leefbaarheid van de binnenstad, enzovoort. Door het open karakter biedt het concept veel ruimte aan tal van initiatieven die op meer schaalniveaus kunnen plaatsvinden. Op deze manier vergroot het 2040-plan het zelfsturend vermogen van de regio aanzienlijk. De totstandkoming van de Portland Streetcar is hiervan een goed voorbeeld. De slagzin van de Streetcar geeft nog eens aan hoezeer de lijn om meer gaat dan vervoer alleen en ook sterk appelleert aan 2040-doelstellingen: 'Portland Streetcar: Linking neighborhoods, Building communities.' Doordat de vervoerswaarde van de tram van secundair belang is, beschouwt het openbaarvervoerbedrijf Tri-met de lijn zelfs niet eens als haar kernactiviteit.

Het planconcept is tegelijkertijd ook gesloten doordat het heel concreet is. Het benoemt namelijk bouwstenen die in de richting van een bepaald type ontwikkeling wijzen. Zo wordt een aantal ruimtelijke schalen onderscheiden (city center, regional center, town center, station community, enz.) en op de kaart wordt aangegeven waar die moeten komen. Gemeenten krijgen daarmee concrete richtlijnen waaraan ze de komende vijftig jaar moeten werken. Deze combinatie van het open karakter met concrete bouwstenen voorkomt vrijblijvendheid.

Verenigend planconcept

Hoofddoelstelling van het plan is dichtheden in het stedelijke gebied te verhogen om zo het buitengebied te beschermen en de leefbaarheid in de stad te vergroten. Deze doelstelling is verenigend in die zin dat het uiteenlopende functies met elkaar verbindt en op een hoger plan brengt. De lightrailverbinding speelt hierin een voor-

name rol. Deze verbindt Portland namelijk niet alleen met enkele kleinere steden, maar vormt tegelijkertijd de motor voor de herinrichting van enkele oude industriewijken tot aantrekkelijke wijken met gemengde functies en de aanleg van een aantal wijken rondom nieuwe lightrailstations. Op deze manier wordt de functie hoogwaardig openbaar vervoer gecombineerd met de functies aantrekkelijk wonen en werken en vrijetijds- en andere voorzieningen. De vereniging van de verschillende functies komt tegemoet aan de wensen van zowel de stedelingen als de plattelandsbevolking. Veel stedelingen wensen namelijk een leefbare stad met goede voorzieningen en snelle toegang tot het buitengebied, terwijl een groot deel van de plattelandsbevolking het oprukken van de stad vreest en daarom grotere dichtheden in het stedelijke gebied steunt. In het groeiconcept worden dichtheid en leefbaarheid aan elkaar gekoppeld en ontwikkelen projectontwikkelaars een bouwstijl die wijken met grote dichtheden tot een aantrekkelijke woonomgeving maken.

Functies van het planconcept

Het 2040-groeiconcept vervult vooral intentionele, communicatieve en handelingsgerichte functies. De intentionele functie komt tot uitdrukking in de ambities die het groeiconcept belichaamt. Het groeiconcept geeft immers een duidelijke richting aan waarin de verdere verstedelijking zich dient te ontwikkelen. De stedelijke groei moet binnen de UGB plaatsvinden en de dichtheden in de stedelijke wijken moeten toenemen. De bedoeling is dat op deze manier de binnenstad in stand wordt gehouden en dat de aantasting van belangrijke landbouw- en natuurgebieden als gevolg van ongebreidelde stedelijke groei wordt vermeden. Dit is een grote ambitie, omdat de 'urban sprawl' in de Verenigde Staten een wijd verbreid verschijnsel is. Het feit dat het planconcept openheid en geslotenheid combineert is ook in dit verband belangrijk, omdat dit de ambities concreet maakt en bevordert dat zij ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Implicaties van het 2040-plan

De implicaties van het 2040-plan en de verschuiving in het denken over de koppeling tussen vervoer en ruimtelijke ontwikkeling zijn goed waarneembaar als we het verschil tussen de oost- en westlijn van het lightrailstelsel van Portland (MAX) bekijken. De westlijn loopt van Portland naar Hillsboro en sluit aan op de in 1986 aangelegde oostlijn. De oostkant is echter voornamelijk langs de snelweg gepositioneerd waardoor maar één kant van de MAX-line voor ontwikkeling beschikbaar is. Dit wordt vandaag de dag als een strategische fout in het locatietraject beschouwd. Aan de westkant daarentegen fungeren de ingeschatte ontwikkelingsmogelijkheden rond MAX als het voornaamste argument om de lijn aan te leggen. *'The Eastline went where the people were, the Westline where they will be'* is het credo.

METRO, het openbaarvervoerbedrijf Tri-met, betrokken gemeenten en projectontwikkelaars ontwikkelen gezamenlijk transit centers, (sub) stedelijke knopen die gekoppeld worden aan de haltes van de MAX. Hierbij gaat het veelal om integrale ontwikkelingen: economie, wonen, publieke voorzieningen. Sinds 1998 zijn al zeven knopen ontwikkeld.

Orenco Station is een geslaagde ontwikkeling aan de westlijn. Dit transit center is met een omvang van 199 ha het grootste 'geplande' centrum langs de MAX en vormt hét schoolvoorbeeld van de manier waarop transit oriented development (TOD) moet werken. De stad Hillsboro en grondeigenaar Pactrust ontwikkelen samen een nieuwe bestemming waarin zij zoeken naar een balans tussen de financiële haalbaarheid en regionale doelen in termen van dichtheid en functiemenging. In 1997 wordt het plan goedgekeurd, zij het dat Orenco Station vanuit financiële overwegingen minder transitgeoriënteerd is dan de bedoeling was.

Uiteindelijk is ervoor gekozen het centrum te oriënteren op Cornellroad zo'n 200 meter van het lightrailstation, een belangrijke verbindingsweg en van groot belang voor de winkels in het centrum, die in het voorbijrijdende publiek een groot deel van hun klandizie vinden. Hoewel de parkeerratio hoger is uitgevallen dan METRO in eerste instantie wenste, verplaatst ruim 20 procent van de bevolking zich met de MAX.

Een voorbeeld van een relatief autonome ontwikkeling is de realisering van de Portland Streetcar, een tram die sinds juli 2003 het zuiden van de binnenstad (Portland State Universiteit) verbindt met het noordelijke gedeelte (ziekenhuis). De trambaan wordt in de eerste plaats aangelegd om de leegloop van de binnenstad te keren en het wonen in de binnenstad te bevorderen en trekt veel private investeerders aan. Bijzonder is dat de vervoerswaarde van secundair belang is. Een groot deel van de lijn loopt bovendien in de 'fare free zone', zodat de inkomsten uit kaartverkoop marginaal zijn.

De Streetcar is ook een goed voorbeeld van transitgeoriënteerde marketing. Reizen met de Portland Streetcar is 'in' en in een paar jaar tijd slaagt de Streetcar erin een positieve dynamiek te genereren die tal van ontwikkelingen aanjaagt. De vele pakhuizen zijn verbouwd tot appartementen, met daaronder galeries, hippe winkels en restaurants. De onroerendzakuprijzen zijn er sinds de komst van de Streetcar enorm gestegen. Over het effect van de Portland Streetcar op de investeringen in en de ontwikkeling van het gebied verschillen de meningen: betrokkenen zelf zeggen dat 85 procent van de ontwikkelingen en investeringen een direct gevolg zijn van de Streetcar, critici houden het op hooguit 25 procent. Niettemin ondersteunt het project alle 2040-doelstellingen zonder dat het een direct uitvloeisel is van het 2040-plan.

Het groeiconcept vervult ook belangrijke communicatieve functies. Dat geldt vooral voor de kaart waarop het concept is uitgewerkt. Deze kaart, die bij het 2040-plan hoort, hangt namelijk niet alleen bij de gemeenten, METRO en Tri-met aan de wand, maar ook bij projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties. Alle partijen binnen de regio verwijzen in discussies naar deze kaart en interpreteren haar op een vrijwel gelijke manier. Dit komt zowel door hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van het groeiconcept als door de eenvoudige vormgeving van de kaart. De kaart geeft namelijk in één oogopslag de koppeling tussen het efficiënte ruimtegebruik binnen de UGB en de bescherming van het buitengebied weer. Doordat de kaart ook concrete aanduidingen hanteert, geeft zij duidelijk aan hoe abstracte waarden als behoud van natuurschoon, leefbare stad, terugdringen automobiliteit te bereiken zijn.

Het groeiconcept vervult eveneens een sterke communicatieve functie door het gebruik van verbindende iconen, die de belangrijke waarden uit het concept representeren. Twee iconen staan centraal: Mount Hood en neighborhoods.

Mount Hood is een belangrijk icoon vanwege haar grote verbindende kracht. De schoonheid van de berg houdt de stad fysiek op afstand en roept op tot het beperken van automobiliteit. De icoon heeft een belangrijke informerende en mobiliserende functie. Zij geeft in een oogopslag de dreiging (stedelijke groei tot aan Mount Hood) en de oplossingen weer. Veel stedelingen brengen immers hun vrije tijd door in en nabij Mount Hood; die prachtige omgeving willen ze niet verliezen. De verwijzing naar Mount Hood zal hun actiebereidheid vergroten.

Neighborhoods vormen een tweede belangrijk icoon dat sterk verbonden is met New Urbanism. Het 2040-plan legt daarmee op ingenieuze wijze een relatie tussen het niveau van de buurt en de regio. De buurt is het niveau waarop de belevingswereld van mensen wordt gevormd en waarop ingrepen de meeste invloed hebben; het is daarmee het niveau waarop veel mensen

hun oordeel vormen over het regionale plan. Door het verhogen van dichtheden te koppelen aan investeringen in de leefbaarheid van wijken, creëert men draagvlak voor de regionale doelen, waar het verhogen van dichtheden alleen tot veel tegenstand zou hebben geleid. Tal van elementen in het ontwerp versterken het gemeenschapsgevoel en de veiligheid binnen de wijk. Hierbij valt te denken aan principes van 'eyes on the street', parken, nabijheid van winkels, voetgangersvoorzieningen, enzovoort. Zulke aspecten dragen bij aan de leefbaarheid van de wijk.

Het groeiconcept vervult verder een handelingsgerichte functie. Op basis van de 2040-uitgangspunten weten de regionale partijen elkaar te vinden in concrete projecten. Een belangrijke rol hierbij speelt dat het 2040-plan gezamenlijk is ontwikkeld en dat de verschillende betrokkenen de uitgangspunten ondersteunen. Doordat vrijwel alle betrokkenen in de regio op deze manier weten in welke richting de planvorming zich moet ontwikkelen en deze richting ook onderschrijven, is er een gemeenschappelijk denk-kader gecreëerd dat richting geeft aan hun handelen. De handelingsfunctie van het 2040-groeiconcept krijgt extra kracht via de kaart die bij het 2040-plan hoort. De kaart geeft in één oogopslag de gewenste situatie weer en daarmee tegelijkertijd de noodzaak om activiteiten te verrichten evenals de richting waarin activiteiten in de komende vijftig jaar moeten worden ontwikkeld.

Tot slot vervult het groeiconcept een cognitieve functie doordat het richting geeft aan een aantal onderzoeken die in het kader van TOD worden uitgevoerd, zoals het consumentenonderzoek naar woningen en het sociologisch onderzoek naar de voorzieningen in de wijk Orenco Station.

Resumerend, het groeiconcept 2040 is voornamelijk open, maar in bepaalde opzichten ook gesloten. Hierdoor laat het ruimte voor initiatieven maar voorkomt het vrijblijvendheid. Het groeiconcept is verenigend doordat het een duidelijke richting aangeeft waarin Portland dient te groeien: aanleg

van openbaar vervoer, bouwen in hogere dichtheden, vermenging van functies enzovoort, om de leefbaarheid in de stad te verhogen en de omgeving te ontzien.

Open planproces als innovatieproces

Een succesvol innovatieproces is gebaseerd op een geschikte procesarchitectuur. Bovendien spelen innovatiemanagement en kennismanagement een voorname rol. Tot slot moet er in het proces sprake zijn van een afwisseling tussen openheid en geslotenheid. Alvorens we hier op inzoomen, schenken we aandacht aan de verschillen in rechtsgang tussen vs en Nederland.

Overwegingen voor sterk open planproces
Door de bank genomen is er veeleer sprake van een open planproces dan van een innovatieproces. Dit komt vooral door de 'rechtsgang' in de Verenigde Staten. Een belanghebbende kan in de VS door de sterke bescherming van eigendomsrechten veel invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Een overheid kan wel ont-eigenen, maar dit gebeurt slechts zeer selectief. In de Portlandregio wordt het instrument eigenlijk niet gebruikt: het zou de legitimiteit van het regionale bestuur simpelweg te ernstig schaden.

In plaats daarvan is er sprake van participatie van alle bij de ruimtelijke ordening betrokken actoren. Deze participatie heeft vooral tot doel tot inhoudelijke verrijking te komen en bij te dragen aan een optimaal ruimtelijk resultaat. Vroegtijdige participatie van grondeigenaren, burgers, belanghebbenden en maatschappelijke organisaties verkleint immers de kans dat de belanghebbenden het plan in de eindfase verwerpen en het tot een rechtszaak komt.

Wat daarbij algemeen wordt geaccepteerd is dat een overheidsbesluit wordt voorgelegd aan de rechter. Die moet dan de definitieve beslissing nemen. De intentie van de partijen is er een van samenwerking. Ook als iemand het daarna aan de onderhandelingstafel niet eens is met een besluit, wordt de gang naar de rechter niet geschuwd. Zo daagt 1000 Friend of Oregon

geregeld METRO voor de rechter. Zij beroept zich op het feit dat het door METRO genomen besluit (op advies van commissies waarin veel actoren zijn betrokken) in strijd is met hetgeen in de State Planning Act staat. Na een vurige rechtszaak schuiven partijen net zo makkelijk weer bij elkaar aan tafel.

Anders dan in Nederland is in Oregon de plicht tot publieksparticipatie in alle fasen van het planproces juridisch vastgelegd (doel 1 van SB 100). Verder stelt SB 100 vast dat de Staat en de regionale en lokale overheden een comité voor 'citizen involvement' (CCI) moeten instellen; dit comité stimuleert en monitort de publieke participatie in het planproces. METRO heeft een CCI ingesteld met 27 burgers, die METRO adviseren over de manier waarop burgers het beste te betrekken zijn in de regionale planningsactiviteiten. Ook het bureau *Office of Neighborhood Involvement* (ONI), opgericht door de stad Portland in 1974, speelt een soortgelijke rol. Het ONI zorgt voor coördinatie van het omvangrijke neighborhood-netwerk. Zowel de CCI als de ONI hebben *citizen involvement principles* opgesteld.

Ook het houden van *public hearings* is wettelijk verplicht. Voordat een gemeente een plan aanvaardt, dient deze eerst het onderwerp te zijn van een openbare hoorzitting. Op basis van de reacties kan een planningscommissie van de gemeente besluiten dat een plan aangepast moet worden. Het houden van public hearings zet daarnaast aan tot communicatie en kennisver-garing. Tijdens een public hearing worden burgers geïnformeerd over de inhoud van de plannen en het besluitvormingsproces. Om te voorkomen dat burgers in deze fase het plan afwijzen, betrekken ontwikkelaars de burgers in vroegtijdig stadium. Hierdoor krijgen projectontwikkelaars en overheden een goed beeld van de weerstand en preferenties van burgers. Zij houden hiermee rekening, waardoor de kans op afwijzing in een public hearing afneemt.

Niet alleen juridische maar ook financiële overwegingen en de noodzaak tot het verwerven

van legitimiteit spelen een rol bij het stimuleren van burgerparticipatie in planprocessen. Zo is de westlijn van MAX aangelegd met behulp van gelden uit de grondbelasting. Indien METRO een plan met belastinggeld (zoals grond, omzet of inkomensbelasting) wil financieren of zelfs belasting wil verhogen om financiering mogelijk te maken, dan moet ze burgers toestemming vragen. Dit gebeurt via zesmaandelijke algemene verkiezingen. De precieze vraagstelling voor de ballot wordt vooraf gepubliceerd, zodat iedere burger hiertegen bezwaar kan aantekenen; daarna buigt een rechter zich erover. Alle inwoners van Oregon krijgen uiteindelijk een stembiljet in de bus, dat zij vervolgens per post kunnen terugsturen. Het kiezen van het juiste moment is daarbij vanzelfsprekend een groot strategisch spel. Een andere overweging om een vraagstelling op de ballot te plaatsen is als tegenreactie. Zo heeft de Anti-government-beweging *Oregonians in Action* enige tijd geleden een voorstel aan de kiezer voorgelegd dat METRO zou verbieden van lokale overheden te eisen dat zij dichtheden vergroten. METRO heeft toen het zekere voor het onzekere genomen en er een voorstel tegenovergezet waarin ze beloofde geen hogere dichtheden te eisen dan in het 2040-plan stonden. METRO won deze stemming met een overweldigende meerderheid.

Innovatiemanagement

Is er sprake van verrassende ontmoetingen, gezamenlijke feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerp? Van *verrassende ontmoetingen* is zeker sprake, maar opvallend is wel dat iedereen elkaar kent en dat er weinig partijen van buiten het gebied deelnemen. In Portland stimuleert men een grote variëteit aan partijen om deel te nemen in het planproces, zoals overheden (counties, regio, lokale overheden), bedrijven (projectontwikkelaars, bedrijfsleven, detailhandel), maatschappelijke organisaties en issuegroepen-netwerken (1000 friends of Oregon, de Zero Option Group), burgers (Citizen Advisory Committee, neighborhoods, communities) en kennisinstellingen (University of Portland). Dit netwerk van betrokken partijen is divers en tegelijkertijd in hoge mate verstrengd (de meeste

organisaties en personen kennen elkaar en elkaars standpunten) en tegelijkertijd voor iedereen toegankelijk. Tussen de partijen bestaat een sterke wederzijdse afhankelijkheid die de wil om er samen uit te komen stimuleert. Dit zorgt voor interessante coalities bijvoorbeeld tussen stedelingen en de plattelandsbevolking en tussen 1000 Friends of Oregon en de Home Builders Association.

Er is ook sprake van *gezamenlijk feitenonderzoek*. Zo moest de Citizen Advisory Committee (CAC) nagaan of een tram een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan het regionale vervoerssysteem en ingezet zou kunnen worden voor de ontwikkeling van huisvesting in en revitalisatie van het noordelijk deel van de stad (Pearl District). De CAC voert daartoe een gezamenlijk feitenonderzoek uit. Zij heeft gedurende het hele planproces een belangrijke rol gespeeld. De verklaring voor haar succes hangt samen met de samenstelling en opstelling van de leden. De CAC kenmerkt zich verder door een grote continuïteit. Reeds lang na de voltooiing van de Portland Streetcar is de CAC nog steeds bij elkaar: zij monitort de ontwikkelingen in het Pearl District en fungeert als aanspreekpunt voor de gemeente.

Vanaf de start is veel geïnvesteerd in een evenwichtige samenstelling van de CAC, met burgers die een zekere expertise en professionaliteit hebben. Doordat zij gewend zijn problemen te signaleren, oplossingen te analyseren en alternatieven te genereren, kunnen zij inhoudelijk bijdragen aan het proces. Zij komen met lumineuze ideeën die achteraf cruciaal bleken voor de haalbaarheid en het succes van de lijn. Zo is het de CAC die met een voorstel voor een lokale financieringsconstructie komt. Ze weet de ondernemers in de neighborhood te overtuigen een eenmalige bijdrage ten gunste van de aanleg van de Streetcar te leveren. Ook komt zij met een voorstel om de overlast door constructiewerkzaamheden te reduceren. Zij stelt voor de Portland Streetcar per blok aan te leggen zodat de overlast voor omwonenden wordt beperkt tot 14 dagen. Ook dit voorstel wordt in het plan-

Communicatie van groeiconcepten

De drie door METRO ontwikkelde groeiconcepten (A, B, C) zijn begin juni 1994 in de vorm van een enquête aan 500.000 huishoudens van Portland en omgeving voorgelegd. In de folder werden de negatieve gevolgen van ongebreidelde stedelijke groei aan de orde gesteld. Verder werden de burgers aangespoord een kleine enquête in te vullen, die bestond uit vier vragen. Ook konden zij opmerkingen ventileren of vragen stellen. De uitkomsten van de enquête lieten een ruime steun zien voor de toename van ontwikkelingen langs openbaarvervoertracés (83%) en voor het stimuleren van groei in stadscentra (77%), een kleine meerderheid voor het reduceren van de kavelgrootte (58%) en een krappe meerderheid voor het reduceren van parkeerplaatsen om en nabij winkelcentra (55%) (METRO 1994). Verder was er een telefoonlijn geopend waar men vragen kon stellen of opmerkingen kon achterlaten.

Ook werden acht open huizen georganiseerd in verschillende gebieden. Zo waren de open

huizen voor bewoners van alle counties makkelijk bereikbaar. Ze werden dan ook goed bezocht (600 mensen). Wat opviel was dat er onder de deelnemers van het open huis niet een duidelijke voorkeur voor een groeiconcept was. Wel ontving concept A duidelijk minder steun dan B en C (idem). Voorts werden 45 stakeholders geselecteerd en geïnterviewd. Uit de analyse kwam het volgende naar voren:

- de UGB is een goed middel om ongebreidelde stedelijke groei te beperken en open ruimte en landbouwgrond te waarborgen;
- ontwikkelingen in bestaande buurten en langs de transportassen moeten gestimuleerd worden;
- automobiliteit en congestie in de regio moeten gereduceerd worden en alternatieve transportmiddelen gestimuleerd;
- open ruimten zowel binnen als buiten de UGB moeten behouden blijven;
- het is wenselijk toename van dichtheden binnen de UGB te combineren met het stimuleren van groei in buurgemeenten (METRO 2002).

proces overgenomen. Het blijkt zelfs zo succesvol dat Tri-met bij de uitbouw van de MAX dit principe van constructiewerkzaamheden overneemt.

Verder wordt *gezamenlijk ontwerpen* in praktijk gebracht. Bij de totstandkoming van de transit centers langs de MAX-lijn Pleasant Valley en Center Commons voert een diverse groep belanghebbenden op een intensieve manier een (ontwerp)dialogo om binnen een bepaalde tijd een gezamenlijk ontwerp of plan te maken. Een week lang komen zij op de locatie, een buurthuis, bijeen. De dialoog wordt geleid door een procesmanager en door ontwerpers vertaald in schetsen. De ontwerpen worden gepresenteerd en belanghebbenden kunnen reageren. De ontwerper is als het ware een jongleur ('listen', 'envision' en 'draw fast'). Hij luistert goed, laat iedereen aan bod komen en stelt veel vragen. De ontwerpbijsamkomst vergroot de bereidheid tot samenwerking.

Voor de ontwikkeling van het 2040-plan is niet alleen gebruik gemaakt van adviescommissies maar ook van andere vormen van publieksparticipatie, zoals open huizen, enquêtes, workshops, congressen, enzovoort. Het doel van al deze activiteiten is inzicht te krijgen in de manier waarop de stedelijke groei volgens de burgers geacommodeerd moet worden (wensen). Op deze manier worden wensen geïnventariseerd en groeiconcepten door een breed publiek beoordeeld.

De uitkomst van de publieksparticipatie bood geen uitsluitsel over het te kiezen groeiconcept. Concept A kreeg duidelijk de minste steun en viel daarmee af. De overgebleven twee concepten kregen beide ongeveer evenveel steun. Op basis van de uitslag van de publieksparticipatie besloot METRO een nieuw groeiconcept te ontwikkelen met daarin de als positief ervaren elementen uit concept B en C.

Kennismanagement

METRO, de gemeente Portland en de andere initiatiefnemers besteden weliswaar veel aandacht aan de participatie van de betrokkenen, maar zij hebben veel minder aandacht voor kennismanagement. Om die reden heeft het planproces eerder het karakter van een open proces dan van een innovatieproces. Door het open karakter van het planproces krijgt een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen de gelegenheid om kennis in te brengen en deze kennis wordt door de initiatiefnemers ook meegenomen, maar er is beperkt sprake van een expliciete strategie om kennis te verzamelen, uit te wisselen en te verspreiden.

Openheid afgewisseld door geslotenheid

Het feit dat het planproces een sterk open karakter heeft, neemt niet weg dat de openheid gedurende het proces varieert. Op deze manier krijgt het idee van voorspraak in Portland gestalte. De momenten van geslotenheid zijn namelijk beperkt en komen pas op het laatst. Het voorbeeld van de groeiconcepten illustreert dit. De alternatieve groeiconcepten worden ontwikkeld in een gematigd open proces. METRO doet dit immers samen met de MPAC, het adviescomité, waarin naast overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven en ook burgers zitting hebben. Daarna krijgt het proces een sterk open karakter. De inwoners van Portland en omgeving krijgen de alternatieve groeiconcepten nu via een enquête voorgelegd. Bovendien krijgen zij via open huizen en interviews volop de gelegenheid om de voor- en nadelen van de groeiconcepten naar voren te brengen. Vervolgens krijgt het proces weer een gematigd open karakter. METRO analyseert de resultaten samen met MPAC. Tot slot neemt het proces een meer gesloten karakter aan, waarin het bestuur van METRO uiteindelijk de keuze voor het groeiconcept bekrachtigt.

Kortom, bij de Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland is sprake van een sterk open planproces dat ook het karakter van een innovatieproces heeft. Het betrekken van brede groepen burgers heeft een lange traditie in de regio. Verrassende

ontmoetingen leiden tot interessante coalities. Gezamenlijk feitenonderzoek levert waardevolle inzichten op. Gezamenlijke ontwerpbijeenkomsten leiden tot een creatieve sprong. Kennismanagement krijgt minder aandacht.

Uitvoeringsgerichtheid

Wat betreft de uitvoering levert Portland vooral interessante inzichten op over het belang van tijdige aandacht voor de financiering en van het vinden van nieuwe financieringsvormen.

Tijdige aandacht voor financiering
Kenmerkend voor de Verenigde Staten is de grote mate van marktgerichtheid in het planproces. Dit is te verklaren door de grote betrokkenheid van private partijen in de fase van planontwikkeling. Hierdoor komen de financiering en de praktische uitvoerbaarheid van een plan al vroeg aan de orde. In Portland is deze situatie niet anders: de gemeente Portland hecht veel waarde aan een goede werkrelatie met het lokale bedrijfsleven. Ondernemers kunnen immers een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de stad en regio. Een aanzienlijk aantal ondernemers, die de 'folks who care about the city' worden genoemd, kijken daarbij verder dan hun eigen winst.

Het project Portland Streetcar illustreert hoe het innovatiegehalte van een plan juist in coproductie van bedrijfsleven, burgers en overheid kan toenemen. De projectontwikkelaar, Caroll van Caroll Investments, is één van de belangrijkste trekkers bij de ontwikkeling van het plan voor de Portland Streetcar. Het idee om de Portland Streetcar in te zetten als marketinginstrument om het noordelijk deel van de stad te revitaliseren, is afkomstig van ondernemers, maar sluit naadloos aan bij het beleid van de stad en ondersteunt regionale 2040-doelen, zoals goed openbaar vervoer, leefbare veilige wijken, terugdringen van automobiliteit, een leefbare binnenstad met een levendige cultuur en een florerende economie. Met de komst van de tram heeft een aantal inwoners van het Pearl District de tweede auto weggedaan, zijn nieuwe ondernemers

naar de wijk gekomen, zijn voetgangers- en fietsfaciliteiten verbeterd, parken gerealiseerd, enzovoort. De herintroductie van de tram en de revitalisatie van het Pearl District is uniek in de Verenigde Staten.

Portland springt creatief om met de spanning die aanbestedingregels ook in de vs veroorzaken. De verplichting tot het kiezen van het laagste bod houdt soms een aanzienlijk risico in voor het welslagen van het project. Cruciale succesfactoren bij de aanleg van de Portland Streetcar waren de kwaliteit van de uiteindelijke aanleg, het ontwerp van de haltes, inpassing in het straatbeeld, keuze van het type tramstellen en de reductie van overlast bij de aanleg. In zo'n geval kan de gemeenteraad van Portland onder strenge voorwaarden het bestuur ontslaan van de verplichting het laagste bod te kiezen. Tot een dergelijke procedure kan alleen worden overgegaan wanneer de gemeente Portland de grond zelf in bezit heeft. In dat geval nodigt ze verschillende consortia uit om voorstellen te doen voor de ontwikkeling van het gebied. Vervolgens kiest de gemeente het kwalitatief beste voorstel in plaats van het goedkoopste. In zo'n situatie wordt een selectiecommissie samengesteld bestaande uit Portland Development Commission (PDC), buurtverenigingen, zakenlieden, adviseurs, enzovoort. Dit maakt dat de keuze achteraf niet snel omstreden is. Door gezamenlijk op kwaliteit te selecteren geeft men de selectieprocedure tevens meer legitimiteit.

Het vroeg betrekken van marktpartijen in de planvormingsfase zorgt ervoor dat de investeringen eerder en meer aandacht krijgen. Desondanks blijft het moeilijk investeerders te vinden die bereid zijn innovatieve plannen, zoals Orenco Station, uit te voeren. Dit heeft te maken met de inschatting van de risico's. Het concept van het bouwen in hoge dichtheden in suburbaan gebied heeft zich immers nog niet bewezen. Nationale banken verstreken voor dergelijke projecten, die zij als risicovol beschouwen, dan ook lagere leningen (60%) dan normaal (80%). Opvallend is dat banken en projectontwikkelaars uit de regio bereid zijn

een dergelijk innovatief plan te ondersteunen. Dit heeft te maken met het feit dat ze bij het planproces 2040-plan (waarin hogere dichtheden in suburbane gebieden zijn opgenomen) betrokken zijn en geloven dat het concept in het gebied rondom Portland kan werken. Ook kennen zij het gebied goed en zien zij slagingskansen voor het concept van bouwen in hoge dichtheden.

De totstandkoming van het project Orenco Station is voor de grondeigenaar en projectontwikkelaar Pac Trust een risicovolle onderneming. Ondanks het feit dat het project voor Pac Trust ongebruikelijk is, is zij bereid fors te investeren. Dit heeft enerzijds te maken met de eerder toegelichte temporisering en flexibiliteit en anderzijds met vertrouwensrelatie tussen het bestuur van Hillsboro en de directeur van Pac Trust. Bovendien heeft zij een hoofdkantoor in Portland en kent zij daardoor het gebied, de spelers en hun manier van denken goed.

Naast lokale loyaliteit speelt vertrouwen een belangrijke rol bij een investeringsbeslissing. Marktpartijen zijn eerder bereid te investeren in innovatieve plannen en risicovolle projecten wanneer ze vertrouwen hebben in hun partners (gemeenten). Zo is de beslissing van Pac Trust om volgens 2040-doelstellingen Orenco Station langs de westlijn van de MAX te ontwikkelen, in belangrijke mate ingegeven doordat zij de gemeente Hillsboro kent als een zeer coöperatieve gemeente, die creatief omgaat met bestemmingen. Het gebied rondom Orenco Station is bijvoorbeeld als town center aangeduid, en daarmee moet het voldoen aan een minimume is qua dichtheid. Hillsboro laat Pac Trust echter de vrijheid deze eis naar eigen inzichten in te vullen, zolang het totale plan (dus het gemiddelde) maar voldoet aan deze minimumeis.

Tot slot blijkt de permanentie van ruimtelijke ingrepen van het grootste belang voor bedrijven en investeerders. Dit lijkt in tegenspraak met het genoemde belang van flexibiliteit, maar juist het permanente karakter van MAX en van de Portland Streetcar maakt deelname voor ondernemers en investeerders aantrekkelijk. Het per-

manente karakter van de ruimtelijke ingreep, zoals de aanleg van een lightrail, geldt als katalysator voor investeringen. Weinig investeerders zien bijvoorbeeld heil in het investeren in een buslijn: in Portland en omgeving worden die met enige regelmaat verlegd of afgeschaft. De nabijheid van de MAX-lijn is voor investeerders echter wel een overweging die investeringen stuurt. De lightrail heeft immers een langere levensduur en zal niet snel worden verlegd of opgeheven.

Nieuwe financieringsvormen
De genoemde projecten worden voor het grootste deel bekostigd door lokale en regionale overheden en door de federale overheid. De westlijn van de MAX is voor een groot deel (70%) met federale gelden bekostigd van het ministerie voor transport. METRO mag deze gelden verdelen. Portland Streetcar is daarentegen voornamelijk uit lokale en private gelden gefinancierd.

In Portland worden twee bijzondere financiële constructies toegepast, te weten *tax increment financing* (ook wel Urban Renewal District (URD) genoemd) en *local taxes* (Local Improvement District).

Bij Tax Increment Financing wordt een lening verschaft die gebaseerd is op toekomstige belastingsinkomsten. Dit gebeurt door een lijn rondom een gebied te trekken en op grond daarvan te berekenen wat de huidige jaarlijkse opbrengst van de grondbelasting is. Daarna wordt geschat wat de jaarlijkse grondbelasting na de ontwikkeling van het gebied zal opleveren. Het verschil tussen deze bedragen – berekend over ongeveer 20 jaar – is de basis voor een lening waarmee in de ontwikkeling van het gebied wordt geïnvesteerd. Dit soort financiële constructies worden alleen toegepast op projecten te financieren die niet door de markt worden opgepakt (publieke voorzieningen).

Bij Local Improvement District (LID) is sprake van eenmalige belastingheffing. De Portland Streetcar is voor een kleine 20 procent (9,7 miljoen dollar) op deze wijze gefinancierd. Daarbij is de hoogte van de belasting afhankelijk van de

fysieke afstand tot de lijn. Door de aanleg met lokale gelden te bekostigen, kan men de lijn sneller en veel goedkoper realiseren. De LID-procedure heeft bovendien de betrokkenheid van de ondernemers enorm vergroot. Zij willen immers graag dat het project een succes wordt en dat hun investering de moeite waard is. De Portland Streetcar en de revitalisatie van het noordelijk gedeelte van de stad (Pearl District) hebben de grondprijzen inmiddels sterk doen stijgen en daarmee hebben betrokkenen hun eenmalige bijdrage aan het LID reeds dubbel en dwars terugverdiend.

Samenvattend, private partijen worden al vroeg bij het planproces betrokken, waardoor een zakelijke en marktgerichte aanpak ontstaat en er al vroeg aandacht is voor de uitvoerbaarheid. Urban Renewal Tax en Local Improvement District zijn interessante voorbeelden van nieuwe financieringsvormen.

Invloed van succesfactoren

De belangrijkste factoren die in dit onderzochte geval het succes beïnvloeden zijn: de persoonlijke vaardigheden van een aantal betrokkenen, de intensiteit van het conflict en de bestuurlijke verhoudingen.

Persoonlijke vaardigheden van betrokkenen
Inspirerend leiderschap is een voorname succesfactor voor de Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland. De Portlandregio is gezegend met een rijke geschiedenis van inspirerende leiders: bestuurders die lef tonen en voor de troepen uitlopen. Gouverneur McCall legt de basis voor de Senate Bill 100. Burgemeester Goldsmid legt de basis voor de offensieve planningsstrategie. Goldsmid besluit in de jaren zeventig tot opheffing van een snelweg die langs het centrum loopt. Dit in een tijd dat de negatieve effecten van automobiliteit nog niet op de agenda staan. De weg wordt omgevormd tot een park en krijgt de naam van de gouverneur die het project financiert: het Tom McCall park. Wethouder Hales fungeert als een grote pleitbezorger van openbaar vervoer en verricht belangrijk werk op

het gebied van stedelijke vernieuwing. Tot slot vervult gouverneur Blumenauer een sleutelrol, vooral omdat hij in de initiatiefase van Portland Streetcar geld beschikbaar stelt om het idee uit te werken tot een plan.

Verder is het van belang dat belangrijke personen in een planvormingsproces een grote verbindende kracht hebben. Een goed voorbeeld hiervan is de projectontwikkelaar Caroll, die als voorzitter van de burgeradviesgroep een cruciale rol vervult in de totstandkoming van het uiteindelijke plan voor de Portland Streetcar.

Tot slot speelt loyaliteit een grote rol. De successen zoals die geboekt worden in het Pearl District, zijn voor een groot deel afhankelijk van projectontwikkelaars als Caroll. Hun werkwijze kenmerkt zich door een grote loyaliteit naar hun stad. Ze realiseren zich terdege dat duurzame successen alleen bereikbaar zijn als partijen in gezamenlijkheid tot planvorming komen. De lokale ondernemers en projectontwikkelaars (The Boys) spelen een interessante dubbelrol. Aan de ene kant behoren ze tot de groep van participerende burgers en aan de andere kant zijn ze grootgrondeigenaar en de belangrijkste gesprekspartner van de gemeente. Zo is Caroll voorzitter van de Citizen Advisory Committee en tegelijkertijd een van de meest actieve projectontwikkelaars in het Pearl District.

Intensiteit van de conflicten

In het algemeen accepteert men in Portland sneller meningsverschillen dan in Nederland. Zoals gezegd gaan conflicterende partijen bijvoorbeeld veel eerder naar de rechter, maar dit zet de verhoudingen veel minder snel op scherp: de partijen laten 'gewoon' de definitieve beslissing aan de rechter. Zelfs aan de onderhandelingstafel kunnen ze nog besluiten naar de rechter te stappen. Zo daagt 1000 Friends of Oregon METRO regelmatig voor de rechter, zonder dat dit de goede verhoudingen voor de lange termijn op het spel zet. METRO beschouwt 1000 Friends of Oregon namelijk als een waakhond, die een belangrijk onderdeel uitmaakt van het stelsel van *checks and balances*. Om die

reden wordt zij gewaardeerd en geaccepteerd als onderdeel van de democratische samenleving.

Bestuurlijke verhoudingen

De invloed van deze succesfactor is groot. Bijzonder aan de regio Portland is dat er een sterke bestuurlijke invulling is gegeven aan het gebiedsniveau. METRO is het enige rechtstreeks gekozen regionale bestuursorgaan in de VS (Janssen-Jansen 2003). Zij stelt het regionaal ruimtelijkeorderingsbeleid vast, zorgt dat dit in overeenstemming is met de Oregon Land Use Planning Act, stelt het regionale transportplan op en bepaalt aan wie en wat de federale transportfondsen ten goede komen. METRO houdt zich alleen bezig met bovenlokale vraagstukken, zoals de bescherming van de leefbaarheid van de regio, wanneer daarvoor regionale samenwerking nodig is.

De houding van *partijen* ten opzichte van METRO is er een van samenwerking. Burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk organisaties zijn vaste gesprekspartners in de adviescommissies. Slechts bij hoge uitzondering wijkt METRO van een advies af. Er wordt ook veel tijd uitgetrokken om tot een gezamenlijk advies te komen.

De relatie tussen de *stad* Portland en METRO is ambivalent. Aan de ene kant profiteert de stad van de regionale ruimtelijke planning. Aan de andere kant trekt Portland waar nodig zijn eigen plan. Portland beschikt namelijk zelf over voldoende financiële middelen en volgt een tamelijk agressieve ontwikkelingsstrategie. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de Portland Streetcar met lokaal geld is gefinancierd. Zolang het handelen van Portland in lijn is met het regionale plan is dit geen enkel probleem. Waar dit niet vanzelf loopt, moet METRO de partijen meer aansporen door te stimuleren en te interveniëren. Door zich terughoudend op te stellen, voorkomt zij een vijandige sfeer. Bovendien stuurt METRO op hoofdlijnen, waardoor zij andere partijen in staat stelt om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.

Concluderend, enkele succesfactoren spelen een grote rol. Visionaire bestuurders en projectontwikkelaars die loyaal zijn aan 'hun' stad tonen het nodige informele leiderschap. Meningsverschillen worden in Portland veel gemakkelijker geaccepteerd dan in Nederland en vormen daardoor veel minder een belemmering voor het planproces. Het regionale bestuurlijke niveau is sterk ingevuld. Doordat METRO de hoofdlijnen uitzet, biedt zij de lokale partijen de gelegenheid om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.

Lessen voor ontwikkelingsplanologie

De Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland levert een aantal interessante lessen op voor ontwikkelingsplanologie die is gericht op systeeminnovaties. Als afsluiting van dit hoofdstuk zetten we de voornaamste lessen op een rij. Voordat we dit doen, geven we aan in hoeverre er sprake is van een systeeminnovatie en van ontwikkelingsplanologie.

Systeeminnovaties

De Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland heeft verschillende systeeminnovaties opgeleverd. De voornaamste geografische vernieuwing is de aanleg van de lightrail die Portland verbindt met Hillsboro en Gresham en tegelijkertijd de motor vormt voor de herinrichting van enkele oude industriewijken tot aantrekkelijke wijken met gemengde functies en de aanleg van een aantal wijken rondom nieuwe lightrailstations. Er wordt voorts een koppeling gemaakt tussen het verhogen van dichtheden en het versterken van leefbaarheid. Een interessante organisatieverandering in de jaren zeventig is de oprichting van METRO, een officieel regionaal bestuursorgaan dat de regio voert over de vervoersgerichte ontwikkeling in de regio. Een procesvernieuwing is dat de burgers in open huizen en gezamenlijke ontwerpbijeenkomsten actief kunnen deelnemen aan het ontwerpen.

Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland als ontwikkelingsplanologie

Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland heeft veel kenmerken van ontwikkelingsplanologie. Het project is toekomstgericht doordat het op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, al is er weinig aandacht voor onzekerheid. Via flexibel ontwerpen en temporiseren wordt op onverwachte ontwikkelingen ingespeeld. Er is sprake van een sterk duurzaamheidsdenken. Het project plaatst de regio in een dynamisch perspectief. De ontwikkeling van openbaar vervoer geeft richting aan de ruimtelijke inrichting en de gebruikelijke functiescheiding maakt plaats voor functiecombinatie. Doordat het planconcept voornamelijk open is maar in enkele opzichten ook gesloten, laat het ruimte voor initiatieven maar voorkomt het vrijblijvendheid. Als verenigend concept geeft het een duidelijke richting aan waarin Portland dient te groeien: smart growth. Er is sprake van een sterk open planproces. Het betrekken van brede groepen burgers heeft namelijk een lange traditie in de regio. Er is eveneens sprake van een innovatieproces. Vooral gezamenlijk feitenonderzoek en gezamenlijk ontwerpen krijgen veel aandacht. Door private partijen al vroeg bij het planproces te betrekken ontstaat een zakelijke en marktgerichte aanpak en is er al vroeg aandacht voor de uitvoerbaarheid. Er worden interessante nieuwe financieringsvormen toegepast.

Houdt rekening met de onzekerheid van de toekomstige maatschappelijke dynamiek

Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland maakt duidelijk dat het relevant is om rekening te houden met de onzekerheid van de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Bij de ontwikkeling van het groeiconcept-2040 krijgt het lange-termijnverloop van maatschappelijke ontwikkelingen weliswaar veel aandacht, maar dat geldt niet voor de onzekerheid over het mogelijke verloop van de ontwikkelingen. Voor een periode van 50 jaar worden de verwachtingen over de bevolkingsgroei en de ontwikkeling van de werkgelegenheid namelijk gebaseerd op prognoses in plaats van op alternatieve scenario's.

Als gevolg hiervan is er maar beperkt zicht op de relevantie van het groeiconcept op de lange termijn en op de haalbaarheid van het concept onder verschillende toekomstige maatschappelijke omstandigheden. Wel worden er alternatieve groeiconcepten ontwikkeld om te voorzien in de verwachte groei van de verstedelijking; deze worden met grote groepen betrokkenen besproken.

Plaats het gebied in een dynamisch perspectief

Om in te spelen op de toekomstige maatschappelijke dynamiek is het belangrijk het gebied in een dynamisch perspectief te plaatsen. Het groeiconcept-2040 plaatst de kenmerken van het gebied in een dynamisch perspectief. Door het groeiconcept krijgt het gebied minder het karakter van ongebreidelde verstedelijking met functiescheiding, lage dichtheden en het accent op automobilititeit en meer het karakter van verstedelijking binnen grenzen met hogere woondichtheden, menging van functies, hoogwaardig openbaar vervoer en daardoor de ontwikkeling van hoogwaardige gemeenschappen. Het concept is dan ook nauw verbonden met New Urbanism. Een voormalig industriegebied verandert op deze manier bijvoorbeeld in een aantrekkelijk woongebied. Daarnaast draagt de verandering van het gebied bij aan het behoud van de hoogwaardige natuur- en landschapswaarden in de omgeving van de stad en aan het behoud van landbouwgrond.

De Vervoersgerichte Ontwikkeling staat in een lange stedenbouwkundige traditie. De verschillende schaalniveaus worden steeds op elkaar betrokken. Zo dienen lokale projecten als Portland Streetcar en Orenco Station als voorbeelden van de identiteitsverandering van de hele regio.

Ontwikkel open én verenigend planconcept

Interessant aan het groeiconcept-2040 is dat het voornamelijk een open planconcept is, maar dat het in bepaalde opzichten ook gesloten is. Hierdoor laat het ruimte aan initiatieven, maar voorkomt het vrijblijvendheid. Het planconcept is open door het accent dat het legt op algemene

waarden als duurzaamheid en hoogwaardige wijkgemeenschappen en doordat het daarmee veel ruimte laat voor lokale initiatieven. Het concept is echter ook gesloten door de bouwstenen en bebouwingsdichtheden die op verschillende niveaus vrij gedetailleerd worden aangegeven.

Het groeiconcept maakt duidelijk dat het ook relevant is om verschillende functies op een selectieve manier met elkaar te verbinden. Door dit verenigende karakter geeft het een duidelijke richting aan: bouwen in hogere dichtheden, vermenging van functies en aanleg van openbaar vervoer om de leefbaarheid in de stad te verhogen en natuur, landschap en landbouw in de omgeving te ontzien. Het planconcept vervult een sterke communicatieve functie. Dat komt vooral door de plankart die voor de betrokkenen als referentiepunt fungeert en door de iconen Mount Hood en Neighborhoods die sterk tot de verbeelding spreken.

Richt het open planproces als innovatieproces in Vervoersgerichte Ontwikkeling wijst uit dat het relevant is om werk te maken van het innovatieproces. Vooral het maken van de creatieve sprong vergt veel aandacht. In Portland is eerder sprake van een sterk open planproces dan van een innovatieproces. Het betrekken van brede groepen burgers heeft een lange traditie in de regio Portland. Dat komt met name doordat de publieksparticipatie in de planvorming in de staat Oregon wettelijk verplicht is. Daarnaast is ont-eigening controversieel in de Verenigde Staten, is de gang van maatschappelijke organisaties en burgers naar de rechter gemakkelijk en moet legitimiteit via de stembus verworven worden.

Er is ook sprake van innovatiemanagement. Om te beginnen speelt het arrangeren van verrassende ontmoetingen een voorname rol. Hiertoe is een groot scala aan participatievormen ontwikkeld, zoals adviescommissies, expertbijeenkomsten, open huizen en ontwerpbijschappen. Dit levert interessante coalities op, zoals de coalitie tussen bouwbedrijven en milieuorganisaties die ervoor pleit in een grotere dicht-

heid te bouwen. Daarnaast hebben de betrokkenen via gezamenlijk feitenonderzoek waardevolle kennis ingebracht, bijvoorbeeld over bepaalde constructies en de financiering van de lightrail. Voor Pleasant Valley en Center Commons zijn tot slot gezamenlijke ontwerpbijschappen georganiseerd. Deze hebben bruikbare ideeën opgeleverd voor de uitvoerbaarheid van de projecten en een creatieve sprong mogelijk gemaakt om de projecten op een hoger plan te brengen.

Betrek private partijen vroeg bij de planvorming en zoek nieuwe financieringsvormen

Bij de uitvoering van de projecten speelt het creëren van marktsituaties een voorname rol, wat gebruikelijk is in de Verenigde Staten. Doordat private partijen al vroeg bij het planproces worden betrokken, ontstaat een zakelijke en marktgerichte aanpak en is er al vroeg aandacht voor de uitvoerbaarheid. Opvallend is dat de bouwbedrijven binnen de regio bereid zijn meer risico's te nemen dan bouwbedrijven buiten de regio. Hierbij speelt een voorname rol dat zij de regio Portland goed kennen en zich er ook mee identificeren.

Bij de uitvoering van de projecten is veel aandacht besteed aan het vinden van nieuwe financieringsvormen. Een voorbeeld is Tax Increment Financing (Urban Renewal District), waarbij een deel van een project wordt gefinancierd via een lening die wordt betaald uit de extra belastinginkomsten die de stijging van de grondwaarde als gevolg van de realisering van het project met zich brengt. De Portland Streetcar is voor een deel via een andere constructie gefinancierd: het Local Improvement District. Dit is een belasting die de bewoners in het gebied eenmalig opbrengen en waarbij de hoogte van de belasting afhankelijk is van de fysieke afstand tot de lijn. Door de stijging van de grondprijzen als gevolg van de aanleg van de lijn en de revitalisatie van de omliggende wijken hebben de bewoners de belastingheffing ruimschoots terugverdiend.

Geef personen met bijzondere vaardigheden de ruimte

Bij de Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland speelt *informeel leiderschap* een voorname rol. In de regio Portland bestaat al een lange traditie van visionaire bestuurders die voor de troepen uit durven lopen. Daarnaast zijn er projectontwikkelaars die loyaal zijn naar 'hun' stad, die oog hebben voor de lange termijn en openstaan voor de participatie van andere partijen.

Accepteer meningsverschillen

De ontwikkeling en uitvoering van het groei-concept-2040 wijst uit dat het belangrijk is om meningsverschillen te accepteren. Meningsverschillen worden in Portland veel gemakkelijker geaccepteerd dan in Nederland. Zo wordt het als een normale uiting van *checks and balances* beschouwd wanneer een partij de gang naar de rechter maakt. Dit staat de verdere

samenwerking niet in de weg. De gezamenlijke definiëring van het groei-concept speelt een belangrijke rol bij het matigen van conflicten: het groei-concept vormt hierdoor namelijk voor alle betrokkenen een gemeenschappelijk referentiekader.

Een sterke bestuurlijke invulling van de regio kan werken

Bijzonder aan de regio Portland is dat het *regionale bestuurlijke niveau* sterk is ingevuld, wat uniek is in de Verenigde Staten. METRO fungeert namelijk als een officieel regionaal bestuursorgaan, dat op een voortvarende manier de regie voert over het planproces en lokale initiatieven stimuleert. Doordat METRO vooral de hoofdlijnen uitzet, stelt het de lokale partijen in staat zelf hun verantwoordelijkheid te nemen.

Lessen uit en voor de praktijk

Ontwikkelingsplanologie is belangrijk

De traditionele toelatingsplanologie komt in een aantal opzichten onvoldoende tegemoet aan de hoge maatschappelijke dynamiek. Om die reden ontstond enkele jaren geleden een levendige discussie over de noodzaak van ontwikkelingsplanologie naast toelatingsplanologie. Het begrip 'ontwikkelingsplanologie' is echter nog niet uitgekristalliseerd. Bovendien krijgen veel experimenten met nieuwe vormen van planning vaak al dan niet terecht het etiket 'ontwikkelingsplanologie' opgeplakt. Wel kunnen we enkele typerende kenmerken noemen. Zo staat bij ontwikkelingsplanologie een offensieve aanpak voorop, waarin activiteiten als stimuleren, ontwerpen en samenwerken een voorname rol spelen. Hierin onderscheidt het zich van toelatingsplanologie, dat hoofdzakelijk gekenmerkt wordt door een defensieve aanpak, waarbij activiteiten als bestemmen, zoneren en beschermen vooropstaan.

Met ontwikkelingsplanologie kunnen we beter inspelen op de toenemende ruimte- en milieudruk én recht doen aan de toenemende behoefte aan belevingswaarde en duurzaamheid. Maar er is een bijzondere inspanning nodig om er daadwerkelijk een succes van te maken. Het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2003) wijst er daarom op dat het belangrijk is dat ontwikkelingsplanologie is gericht op het realiseren van *systeeminnovaties*. Een systeeminnovatie is een kwalitatieve vernieuwing die het niveau van een bepaalde sector of een bepaald deelgebied overstijgt en gerealiseerd wordt door een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen. Wij vatten *ontwikkelingsplanologie* op als een *gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de ruimteclaims op een nieuwe manier met elkaar verbindt, steunt*

op een actieve inbreng van de belanghebbenden en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering.

De toepassing van ontwikkelingsplanologie is echter geen eenvoudige zaak. De stap van een defensieve naar een offensieve aanpak vergt namelijk dat beleidsmakers en belanghebbenden die gewend zijn aan reactief en op procedures gericht denken en handelen, omschakelen op proactief en projectmatig werken. Daar komt bij dat er nog maar beperkt ervaring met ontwikkelingsplanologie is opgedaan.

Doel en opzet van dit hoofdstuk

In dit rapport hebben we daarom aan de hand van het 'Spel om de ruimte', een spelsimulatie van het stedelijke netwerk BrabantStad, een aantal knelpunten en uitdagingen in beeld gebracht die zich bij ontwikkelingsplanologie kunnen voordoen. Daarnaast hebben we enkele binnen- en buitenlandse planningspraktijken onderzocht die we als succesvolle voorbeelden van ontwikkelingsplanologie beschouwen: de Blauwe Stad in Oost-Groningen, de Regiodialoog Noord-Limburg, Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland (Verenigde Staten) en de Internationale Bouwtentoonstelling Emscherpark (Duitsland). Op grond hiervan hebben we een aantal mogelijkheden in beeld gebracht om de knelpunten het hoofd te bieden en de uitdagingen aan te gaan.

In dit slothoofdstuk bespreken we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Dit doen we door onze theoretische uitspraken uit het conceptuele hoofdstuk *Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie* te vergelijken met de uitkomsten van het 'Spel om de ruimte' en met die van de beschreven planningspraktijken. Hierdoor kunnen we tegelijkertijd de onder-

zochte planningspraktijken systematisch met elkaar vergelijken.

In de volgende paragrafen komen de kenmerken die wij in het conceptuele kader hebben onderscheiden, een voor een aan bod. Voordat we de kenmerken behandelen, bespreken we eerst welke systeeminnovaties de onderzochte praktijken hebben voortgebracht. Elke volgende paragraaf bespreekt eerst op grond van de literatuurverkenning wat het kenmerk inhoudt, daarna op grond van het simulatiespel welke knelpunten en uitdagingen zich kunnen voordoen en tot slot op grond van de gevalsstudies hoe hiermee kan worden omgegaan. De succesfactoren die we tijdens het onderzoek hebben geïdentificeerd, komen op een vergelijkbare manier aan de orde. Aan het eind van dit hoofdstuk volgen tot slot antwoorden op twee vragen: 'In welke situaties is ontwikkelingsplanologie bruikbaar?' en 'Wat kan het Rijk en in bijzonderheid vrom doen om de implementatie te faciliteren?'

Op deze manier brengen we een aantal onderzochte ervaringen betekenisvol met elkaar in verband. Het gaat dus niet om een aantal wetmatigheden, die op alle praktijken van ontwikkelingsplanologie van toepassing zouden zijn; het gaat er veeleer om dat beleidsmakers en belanghebbenden de beschreven ervaringen via analogieredeningen op hun eigen praktijk kunnen toepassen door ze al dan niet gewijzigd over te nemen of als inspiratiebron op te vatten. Of de beschreven ervaringen op de eigen praktijk van toepassing zijn, zal vooral moeten blijken uit de herkenning die deze ervaringen in de praktijk oproepen.

Richt de aandacht op de realisering van systeeminnovaties

Kenmerken

Zoals gezegd, is het belangrijk dat ontwikkelingsplanologie is gericht op het realiseren van systeeminnovaties. Er zijn uiteenlopende soorten systeeminnovaties. Zij kunnen in theorie duidelijk worden onderscheiden, maar zijn in

de praktijk vaak nauw met elkaar verbonden. Bovendien treden vaak wisselwerkingen op. Inhoudelijk gezien zijn er geografische vernieuwingen, integratie van functies en technologische vernieuwingen; procesmatig gezien zijn er procesvernieuwingen, organisatievernieuwingen en cultuurveranderingen. Ontwikkelingsplanologie en systeeminnovaties kunnen samenvallen. Als bijvoorbeeld een open planconcept wijst in de richting van een nieuwe combinatie van functies, dan is er sprake van functie-integratie en als een planproces wordt ingericht als een innovatieproces, dan is er sprake van procesvernieuwing. Bij ontwikkelingsplanologie staan inhoudelijke vernieuwingen voorop; procesvernieuwingen zijn hier dienstbaar aan.

Een systeeminnovatie realiseren is een risicovolle onderneming. Bestaande denk- en handelingspatronen worden immers doorbroken en vaak worden de grenzen van de bestaande procedures opgezocht. Omdat er verschillende sectoren moeten worden overstegen, uiteenlopende partijen deelnemen en er een creatieve sprong moet worden gemaakt, komen zij niet altijd gemakkelijk van de grond. Bovendien zijn het proces en de uitkomsten vaak onvoorspelbaar en daardoor anders dan verwacht.

Het spel: systeeminnovaties vormen een laste opgave

Als het 'Spel om de ruimte' ons iets leert, dan is het wel hoe lastig het is systeeminnovaties te realiseren. Slechts een deel van de fysieke projecten die op de kaart worden gezet, is namelijk te beschouwen als een systeeminnovatie. Op de tweede dag is er meer sprake van geografische vernieuwing en functie-integratie dan op de eerste dag. Tijdens die tweede dag zetten de deelnemers namelijk – in overeenstemming met het toekomstscenario 'Brabant belevingsruimte' – meer projecten op de kaart waarin woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen en (spoor)wegen met elkaar en met natuur, landschap, recreatie en waterberging worden gecombineerd. Er treden geen opvallende technologische vernieuwingen op. Verder wordt

duidelijk dat alleen afstemming van projecten leidt tot enige procesvernieuwing en cultuurverandering. Tot slot blijkt een goede regie essentieel voor een effectieve organisatieverandering: doordat Bureau BrabantStad er in het spel niet goed in slaagt de regie te voeren, treedt die niet op.

De planningspraktijken: systeeminnovaties zijn haalbaar

In de onderzochte planningspraktijk gaat het veel beter. Weliswaar komen ook daar inhoudelijke en procesmatige systeeminnovaties niet vanzelf van de grond, maar de realisering ervan blijkt wel haalbaar. De *Blauwe Stad* behelst de omvorming van landbouwgrond in een groot-schalig meer en een hoogwaardig woon-, werken en recreatiegebied. Dit gebeurt in een proces van iteratief ontwerpen. Bij de *Regiodialoog* bestaat het innovatieproces uit ontwerpend onderzoek, gebaseerd op het idee van de kennisspiraal en in de praktijk gebracht door een werkatelier, een regionaal platform en een marktplaats. De belangrijkste fysieke verandering bestaat uit de koppeling van enkele concentratiegebieden voor de glastuinbouw, gecombineerd met de aanleg van ecologische verbindingzones. De *Vervoersgerichte Ontwikkeling (Transit Oriented Development) in Portland* bestaat uit de aanleg van een lightrail die tegelijkertijd de motor vormt voor de transformatie van enkele oude industriewijken tot aantrekkelijke wijken met gemengde functies en de aanleg van een aantal wijken rondom nieuwe lightrailstations. Hiervoor worden gezamenlijke ontwerpbijskomsten georganiseerd. De *Internationale Bouwtentoonstelling (IBA) Emscherpark* behelst de omvorming van een grootschalig industriegebied in een landschapspark, waarin oude industrieterreinen en industriegebouwen worden herbestemd, nieuwe woningen worden gebouwd, moderne kunstobjecten worden geplaatst en de Emscher rivier ecologisch wordt omgebouwd. Overeenkomstig de Duitse IBA-traditie worden het bestuurlijke overleg en de inspraak aangevuld met openbare projectoproepen, ontwerp-wedstrijden en internationale tentoonstellingen over de resultaten. De tabel op de volgende

bladzijde geeft een overzicht van de soorten innovaties die zijn gerealiseerd.

Zowel het spel als de onderzochte planningspraktijken laten zien dat systeeminnovaties niet vanzelf van de grond komen. Tegelijkertijd maken spel en praktijken duidelijk dat systeeminnovaties een onderdeel kunnen zijn van de succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie. De praktijken maken bovendien duidelijk dat de realisering van systeeminnovaties haalbaar is.

Anticipeer op toekomstige dynamiek en stimuleer deze

Kenmerken

Ontwikkelingsplanologie speelt niet alleen in op de huidige maatschappelijke dynamiek, maar ook op de toekomstige, vooral die op de lange termijn. Een systeeminnovatie, zoals een stedelijk netwerk, kan immers decennia lang ruimte scheppen voor bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en beperkingen opleggen aan andere. Door de aandacht voor de lange termijn ontstaat bovendien zicht op mogelijke problemen die al op korte termijn aangepakt moeten worden (zoals toenemende wateroverlast door klimaatsverandering) en ook op denkbare langetermijnoplossingen die op korte termijn nog niet voorhanden zijn (zoals doorbraken van waterstofeconomie). Verder wordt inzichtelijk in hoeverre de systeeminnovatie duurzaam is in economische, maatschappelijke en ecologische zin. Door vooraf na te gaan hoe de systeeminnovatie te realiseren is bij uiteenlopende vormen van maatschappelijke dynamiek, kan men tot slot maatregelen bedenken om de kans op een succesvolle realisering te vergroten.

Het spel: aandacht voor de lange termijn is niet vanzelfsprekend

Focussen op de lange termijn is nodig, maar het 'Spel om de ruimte' maakt duidelijk dat het beleidsmakers en belanghebbenden de nodige moeite kost om dit te doen. Ondanks de inspanningen van de spelleiding voor en tijdens beide speldagen kunnen de deelnemers zich slecht inleven in het toekomstscenario van de speldag

**Kenmerken van systeeminnovaties
in de onderzochte planningspraktijken**

	Blauwe Stad	Regiodialoog
Geografische vernieuwing	Landbouwgrond wordt omgevormd tot een grootschalig meer met een hoogwaardig woon-, werk-, recreatie- en natuurgebied.	Concentratiegebieden voor glastuinbouw worden gekoppeld, duurzaam ingericht en gecombineerd met aanleg van ecologische verbindingzone.
Integratie van functies	Hoogwaardige en samenhangende vormen van wonen, werken en recreatie en nieuwe voorzieningen in omliggende dorpen.	Integratie van landbouw, energievoorziening, natuur en recreatie.
Technologische vernieuwing		Gesloten energie- en grondstof-fenkringloop en gezamenlijke giet-watervoorziening in glastuinbouw.
Procesvernieuwing		Toepassing van regiodialoog gebaseerd op interactieve plan-vorming, kennisspiraal en ont-werpend onderzoek.
Organisatieverandering		
Cultuurverandering	Imagoverandering van een gebied gekenmerkt door achteruitgang en opstand in een gebied dat zelf problemen oplost en een voor-beeld is voor andere gebieden.	Bijdrage aan overbrugging van mentale kloof tussen stad en land. Landbouwers denken en handelen meer vanuit duurzaamheid.

Portland

Aanleg van lightrail verbindt kernen en vormt motor voor her-inrichting van oude industriewijken tot aantrekkelijke gemengde wijken en aanleg van nieuwe gemengde wijken rond nieuwe stations.

Hoogwaardig openbaar vervoer wordt gecombineerd met aantrekkelijk wonen en werken en met vrijetijd- en andere voorzieningen.

Door de organisatie van 'open huizen' en gezamenlijke ontwerp-bijeenkomsten nemen burgers actief deel aan het ontwerpen.

METRO voert als officieel regionaal planningsorgaan de regie over vervoersgerichte ontwikkeling.

'Smart growth' en 'transit oriented development' betekenen een door-braak in het denken over openbaar vervoer en verstedelijking.

IBA Emscherpark

Herstructurering van grootschalig industriegebied met landschapspark, ecologische ombouw van Emscher-rivier, herinrichting van industrieterreinen en -gebouwen en woningbouw.

Hoogwaardig werken wordt gecombineerd met natuur, landschap, cultuur en recreatie. Geldt ook voor wonen en voor water-afvoer.

Toepassing van Internationale Bouwtentoonstelling op regio-niveau met projectoproepen, ontwerpwedstrijden en tentoon-stelling van resultaten.

Informeel regionaal orgaan IBA GmbH fungeert als spin in een innovatienetwerk.

Behoud van industriële bedrijvigheid en werkgelegenheid ver-andert in streven naar nieuwe werkgelegenheid en groene en schone woon- en werkomgeving.

Geografische vernieuwing

Integratie van functies

Technologische vernieuwing

Procesvernieuwing

Organisatieverandering

Cultuurverandering

in kwestie. Daardoor blijven de huidige situatie in de provincie en het huidige ruimtelijke beleid voor veel deelnemers het referentiepunt. Door de hoge dynamiek en de grote tijdsdruk in het spel komen de deelnemers er bovendien nauwelijks aan toe na te denken over maatregelen om de kans op realisering van de projecten te vergroten.

Houd maatschappelijke dynamiek op de lange termijn voor ogen

Ook in de onderzochte planningspraktijken blijkt dat de meeste betrokkenen maar beperkt oog hebben voor de maatschappelijke dynamiek op de lange termijn. Toezicht hierop is dus een noodzaak. Hoe is deze beperkte visie te verklaren? In Portland wordt de grens voor de stedelijke groei tot 2040 weliswaar op basis van een bevolkingsprognose en aan de hand van enkele alternatieve groeiconcepten bepaald, maar er wordt niet systematisch onderzocht hoe houdbaar de groeiconcepten zijn bij verschillende vormen van maatschappelijke dynamiek, bijvoorbeeld bij een lagere of juist een hogere bevolkingsgroei dan verwacht. Vanwege de onzekerheid die met zo'n lange termijn gegeven is, ligt het eerder voor de hand te werken met alternatieve scenario's dan met een enkele prognose (Dammers 2000). In de andere planningspraktijken blijkt de verklaring te vinden in het feit dat betrokkenen alleen globale verwachtingen te hebben over de toekomstige maatschappelijke dynamiek. Zo speelt de IBA Emscherpark in op een globale verwachting van de komst van een hoogwaardige diensteneconomie. Bijgevolg wordt niet altijd voldoende aandacht besteed aan de haalbaarheid van de projecten onder verschillende omstandigheden.

Wel zijn in alle vier de praktijken marktonderzoeken uitgevoerd. Voor de Blauwe Stad als geheel zijn een woningmarktonderzoek en een consumentenonderzoek uitgevoerd, die uitwezen dat het project haalbaar is. In de andere praktijken zijn er onderzoeken voor afzonderlijke projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld voor het tuinbouwcomplex Californië in de Regiodialoog, voor de lightrail en het Orenco-station

in Portland en voor de mijnschacht Zollverein in het Emschergebied. Zulke marktonderzoeken verdienen navolging.

Bouw optimale flexibiliteit in

Wat de planningspraktijken ook duidelijk maken, is dat er – gezien de vele onzekerheden – veel flexibiliteit ingebouwd moet worden. In de onderzochte praktijken is weliswaar enige flexibiliteit ingebouwd, waardoor zij kunnen worden aangepast als de maatschappelijke dynamiek op de korte termijn anders uitpakt dan verwacht, maar de vraag is of deze flexibiliteit voldoende is als de maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn eveneens anders lopen dan verwacht. Zo zijn voor de Blauwe Stad 1.200 woningen in het hoogste segment van de woningmarkt gepland en is er bij een tegenvallende marktontwikkeling de mogelijkheid om 1.800 woningen te bouwen in een iets lager marktsegment. De vraag is echter of de Blauwe Stad succesvol wordt als veel minder vermogende oudere mensen naar Oost-Groningen zullen komen dan verwacht. Voor de andere praktijken zijn vergelijkbare vragen te stellen. Zo staat in de Regiodialoog het project Californië flexibiliteit toe wat betreft de verkaveling van het landbouwconcentratiegebied, de toepassing van nieuwe technieken voor de energievoorziening, enzovoort. In Portland is het mogelijk de dichtheden van de woningen en de parkeerplaatsen te variëren, afhankelijk van de behoeften. Of dit voldoende is, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Een andere interessante les is dat de toekomstige maatschappelijke dynamiek voor een deel ook organiseerbaar is. Dit is vooral belangrijk in gebieden met een lage maatschappelijke dynamiek zoals Oost-Groningen en met een teruglopende dynamiek, zoals het Emschergebied. In Oost-Groningen worden momenteel al verschillende initiatieven genomen om in te spelen op de mogelijkheden die ontstaan als de Blauwe Stad over een aantal jaren is gerealiseerd. Zo hebben de betrokken gemeenten het plan *In de ban van de ring* opgesteld, dat een vernieuwingsimpuls bevat om onder andere het voorzieningenaanbod in de gemeenten op de toekomstige

vraag af te stemmen en nieuwe bedrijvigheid te stimuleren. Daarnaast nemen verschillende ondernemers nu al initiatieven, waarmee zij vooruitlopen op de realisering van de Blauwe Stad. Zo is er al een golfbaan aangelegd en zijn er al verschillende restaurants geopend.

Focus op duurzame ontwikkeling

Duurzaamheid is belangrijk en blijkt dan ook in alle vier de planningspraktijken een voorname rol te spelen. De Blauwe Stad moet een duurzame oplossing bieden voor de leefbaarheidproblematiek in Oost-Groningen. Daarnaast spelen duurzaam bouwen en duurzaam waterbeheer een grote rol. Duurzame elementen in de Regiodialoog zijn het principe 'People-Planet-Profit', de duurzaamheidsplan voor het bestemmingsplan en concrete projecten als Californië (gezamenlijke wateropslag en warmtegebruik). In Portland staat het 'groeiconcept 2040' voor een compactere vorm van verstedelijking, waardoor belangrijke natuur- en landschapswaarden in de omgeving behouden blijven, hoogwaardig openbaar vervoer dat bijdraagt aan de luchtkwaliteit en meer aandacht voor de leefbaarheid van de wijken. Het uiteindelijke doel is de kwaliteit van het leven voor de huidige en de toekomstige generaties te verhogen. In de IBA ten slotte staat duurzaamheid eveneens voorop. De samenvoeging van 'Emscher' en 'park' staat hiervoor symbool. Hoofdthema's als 'Emscherlandschapspark', 'Ecologische ombouw van de Emscher' en 'Hergebruik van oude industriegebouwen' en de bijbehorende projecten zorgen voor de realisering ervan. Met de introductie van het principe 'verandering zonder groei' bij de tussenbalans krijgt duurzaamheid een nog grotere betekenis.

Zowel het spel als de onderzochte planningspraktijken wijzen uit dat aandacht voor de toekomstige maatschappelijke dynamiek niet vanzelfsprekend is. Toch is dit belangrijk om voldoende op de maatschappelijke dynamiek in te spelen en de realisering van systeeminnovaties te bevorderen, ook bij economische en andere tegenspoed. Het is daarom aan te bevelen te werken met alternatieve toekomstscenario's

en bijvoorbeeld niet alleen met prognoses. Bouw ook voldoende flexibiliteit in en focus op duurzaamheid.

Besteed aandacht aan huidige identiteit van het gebied en ontwikkel een nieuwe

Kenmerken

Ontwikkelingsplanologie doet zoveel mogelijk recht aan de fysieke, economische, bestuurlijke en andere kenmerken van een gebied. Een gebied heeft een herkenbare vaak historisch gegroeide identiteit en bevindt zich wat schaalniveau betreft tussen een gemeente en een provincie in. Gebieden kunnen op de zojuist genoemde kenmerken sterk van elkaar verschillen. Omdat ontwikkelingsplanologie bij een nationaal ruimtelijk beleid alleen globaal geformuleerd wordt, kunnen regionale beleidsmakers en belanghebbenden dit beleid op regionaal niveau verder invullen en uitwerken. De positie van de gebieden wordt steeds belangrijker, omdat veel maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek zich juist op dit schaalniveau afspeelt.

Ontwikkelingsplanologie speelt in op de hoge maatschappelijke dynamiek op gebiedsniveau, doordat zij de identiteit van het gebied eveneens in een dynamisch perspectief plaatst. Hierbij gaat het niet alleen om het behoud van de bestaande identiteit, maar ook om de ontwikkeling van een nieuwe identiteit die recht doet aan de toekomstige maatschappelijke dynamiek.

Het spel: gebiedsgericht werken gaat niet vanzelf

Het spel laat zien dat gebiedsgericht werken de nodige aandacht vergt. Het stedelijke netwerk BrabantStad speelt zich op gebiedsniveau af, in het midden en oostelijk deel van de provincie. Op de eerste speldag zetten de deelnemers weliswaar een grote hoeveelheid projecten op de kaart, maar daaronder bevinden zich weinig sleutelprojecten die van belang zijn voor het stedelijke netwerk als geheel. Het toekomstscenario 'Brabant productieruimte' stimuleert hen bovendien onvoldoende rekening te houden met de gebiedskenmerken. Omdat er weinig samenhang is tussen de projecten, verzwakt de

bestaande identiteit van het gebied zonder dat er een nieuwe ontstaat.

Op de tweede dag worden er in totaal minder projecten 'gerealiseerd', maar daarbij horen wel meer sleutelprojecten. Daarnaast stimuleert het toekomstscenario 'Brabant productieruimte' de deelnemers rekening te houden met het watersysteem, landschappelijke kenmerken, enzovoort. Door de grotere samenhang ontstaat er op deze dag wel een nieuwe identiteit.

Plaats identiteit en gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief

In alle onderzochte planningspraktijken komt dit kenmerk tot zijn recht. Zo is het Emschergebied door de IBA grotendeels veranderd van een grootschalig industriegebied in een nieuw stedelijk gebied met een parkachtig landschap. Als de Blauwe Stad is gerealiseerd, dan is een landbouwgebied veranderd in een grootschalig meer en een hoogwaardig woon-, werk- en recreatiegebied. De introductie van het groei-concept-2040 in Portland combineert op regionaal niveau behoud van natuur- en landschap met een nieuwe vorm van verstedelijking. Op lokaal niveau verandert onder andere een voormalig industriegebied in een aantrekkelijke wijk, waarin wonen, werken, voorzieningen en dergelijke zijn gemengd. In de Regiodialoog gaat onder andere de concentratie van glastuinbouwbedrijven gepaard met de ontwikkeling van nieuwe natuur en landschap.

Opvallend is dat bij de discussies over de identiteit van het gebied steeds niet alleen vooruit, maar ook achteruit wordt gekeken. Dit gebeurt langs een tijdschaal die soms loopt van het verre verleden naar de verre toekomst. Bij de IBA Emscherpark wordt het oude industriële landschap voortdurend vergeleken met het nieuwe parkachtige landschap en omgekeerd. En bij de Blauwe Stad is de aanleg van het meer in een dynamisch perspectief geplaatst door steeds vergelijkingen te maken met vroegere perioden in de geschiedenis waarin delen van het gebied onder water stonden.

Betrek schaalniveaus op elkaar

Ook dit zien we in alle planningspraktijken terugkomen. Bij de IBA Emscherpark is dit het meest uitgesproken het geval. De selectieve interventies in de vorm van lokale en regionale projecten moeten een wezenlijke bijdrage leveren aan de economische herstructurering van het hele gebied. De tentoonstellingen van de projecten zijn erop gericht de IBA als voorbeeld te laten dienen voor andere gebieden in Duitsland en andere landen. De Blauwe Stad is een lokaal project dat bedoeld is om Oost-Groningen als geheel uit de negatieve spiraal te halen en daarmee de leefbaarheid in het hele gebied te vergroten. Het project is eveneens als voorbeeld gaan dienen voor andere gebieden in Nederland en heeft bovendien in binnen- en buitenland bekendheid gekregen. Het groei-concept-2040 concentreert zich op de regio Portland en krijgt betekenis in zowel lokale als regionale projecten. De projecten die uit de Regiodialoog zijn voortgekomen, hebben allemaal een regionale betekenis. De regio wordt bovendien in de context van het Noordwest-Europese kerngebied geplaatst, waardoor de ligging veel centraler blijkt te zijn dan vanuit de Nederlandse context.

Ontwikkelingsplanologie moet zoveel mogelijk recht doen aan de fysieke, bestuurlijke en andere kenmerken van een gebied. Hierbij gaat het niet alleen om het behoud van de huidige identiteit, maar ook om de ontwikkeling van een nieuwe. Belangrijk is om bij de discussies hierover steeds zowel achteruit als vooruit te kijken.

Ontwikkel planconcepten die open én verenigend zijn

Kenmerken

Bij het behoud van de bestaande identiteit van een gebied en de ontwikkeling van een nieuwe identiteit spelen planconcepten een voornaam rol. Een planconcept geeft immers in kernachtige vorm, via woorden en beelden, uitdrukking aan de wijze waarop een beleidsmaker of een belanghebbende aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting en de aard van de noodzakelijk geachte interventies

(vergelijk Zonneveld 1991). Ontwikkelingsplanologie maakt daartoe gebruik van open planconcepten. Doordat het Rijk het planconcept alleen op hoofdlijnen definieert, is het mogelijk dit concept op het regionale niveau in te vullen en uit te werken en is het op uiteenlopende regionale omstandigheden toepasbaar. Daarnaast biedt het planconcept ruimte aan onvoorspelbaarheid en maatschappelijke dynamiek in het gebied.

Bij ontwikkelingsplanologie zijn de planconcepten niet alleen open, maar ook verenigend: zij verenigen verschillende en vaak tegenstrijdige ruimteclaims in de regio en brengen deze op een hoger plan. Door bepaalde thema's centraal te stellen brengen zij op een selectieve manier samenhang in de ruimteclaims. Hierdoor geeft het planconcept de richting aan waarin de systeeminnovatie wordt gezocht. Het werkt dus als richtingwijzer en niet als een blauwdruk. In het innovatieproces vervullen planconcepten onder andere een intentionele functie (ambities uitdrukken) en een communicatieve functie (icoon, beeldmerk).

Het spel: planconcept kan verenigend werken

In het 'Spel om de ruimte' geven de projecten die op de kaart worden gezet, een indicatie van de openheid van het planconcept 'stedelijk netwerk BrabantStad'. De manier waarop de spelers het concept uitwerken, is namelijk sterk afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek die in het geldende toekomstscenario is geschetst: 'Brabant productieruimte' en 'Brabant belevingsruimte'. De eerste speldag maakt duidelijk dat het planconcept niet automatisch verenigend werkt. Door het grote aantal initiatieven van lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven en de sterke drang vooral de eigen projectvoorstellen te 'realiseren', vormt het stedelijke netwerk na afloop van deze dag vooral een losse verzameling. De tweede dag maakt duidelijk dat het planconcept wel verenigend kan werken. Er ontstaat nu wél een samenhangend geheel, omdat de deelnemers aandacht besteden aan een samenhangende visie op het

stedelijke netwerk, bredere coalities vormen en grotere projecten proberen te realiseren.

Zorg voor open planconcepten

De onderzochte planningspraktijken bevestigen de noodzaak te werken met open planconcepten: zij vormen de basis van hun succes. De 'Blauwe Stad' is op regionaal niveau gedefinieerd door de initiatiefnemers Haasken en Timmer, en later door het nationale ruimtelijke beleid overgenomen. De concepten bieden eveneens ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. Zo is de 'Blauwe Stad' tijdens de uitwerking geregeld op onderdelen veranderd, maar is de kern van het concept overeind gebleven. 'Smart growth' (Portland) is een manier van denken die in de jaren negentig in de Verenigde Staten is opgekomen en die METRO voor de regio Portland heeft vertaald in het groei-concept-2040. Het groei-concept-2040 legt het accent op waarden als duurzaamheid en biedt veel ruimte aan lokale initiatieven. In de Regiodialoog is geen sprake van een planconcept; wel van het principe 'People-Planet-Profit' en van projectideeën.

Tegelijkertijd, en dat is een andere les, blijken de concepten in bepaalde opzichten ook gesloten. Dat moet ook wel. Zo levert het groei-concept-2040 gedetailleerde bouwstenen en een gedetailleerde beschrijving van bebouwingsdichtheden. 'Emscherpark' is eerst op deelstaatniveau (vergelijkbaar met het nationale niveau in ons land) in hoofdlijnen gedefinieerd en vastgesteld en daarna op regionaal en lokaal niveau in projecten verder ingevuld en uitgewerkt. We komen hierop terug onder het kopje 'wissel openheid en geslotenheid af'.

Zorg voor verenigende planconcepten

De onderzochte planconcepten betrekken verschillende functies op elkaar en brengen deze op een hoger plan. Dit gebeurt steeds op een selectieve manier, wat een onderscheid is met een integraal concept. De 'Blauwe Stad' verenigt functies als wonen, werken, natuur en waterberging tot een hoogwaardig woon-, werk- en recreatiegebied. Daarbij worden op verschil-

lende locaties verschillende functies gecombineerd. Doordat het concept wel aangeeft om welke functieveranderingen het gaat, maar deze niet in detail beschrijft, werkt het als een richtingwijzer voor de systeeminnovatie en niet als blauwdruk. 'Emscherpark' verenigt op een innovatieve manier functies als wonen of werken met functies als landschap, cultuur en recreatie; het type functies dat wordt gecombineerd en de manier waarop dit gebeurt, verschillen eveneens sterk per locatie. Het 'perspectivische incrementalisme', dat binnen de IBA in praktijk wordt gebracht, blijkt een vruchtbare aanpak om tegelijkertijd richting te geven en de openheid te bewaren. Dit gebeurt via de ontwikkeling van een langetermijnperspectief, in de vorm van een aantal hoofdthema's, en de realisering van dit perspectief via selectieve interventies, in de vorm van concrete projecten. De Regiodialoog maakt duidelijk dat het ontbreken van een planconcept ertoe kan leiden dat het project onvoldoende richting krijgt. Het principe 'People-Planet-Profit' is namelijk onvoldoende specifiek om als richtingwijzer voor de deelprojecten te dienen.

De planningspraktijken wijzen uit dat een planconcept moet groeien en tot wasdom moet komen. Haast is dus uit den boze. Zo gaat aan de periode van ontwerpen een periode van ideevorming vooraf en volgt daarna een periode van uitwerking. Het ontstaan en de ontwikkeling van het concept de 'Blauwe Stad' is illustratief. Dit planconcept vindt zijn oorsprong in het idee van het Oldambtmeer. Haasken en Timmer hebben dit idee op basis van een groot aantal bilaterale gesprekken ontwikkeld en verrijkt. De ontwerp-bureaus Heeling, Krop & Bekkering en H+N+S krijgen daarna van de provincie opdracht het idee tijdens een prijsvraag op hun eigen manieren verder uit te werken. Het bureau Hagenbeek & Yap maakt vervolgens het eerste ontwerp voor de Blauwe Stad. Daarna volgt een ontwerpvisie van bureau B+B voor het bestemmingsplan en een stedenbouwkundige en architectonische uitwerking van bureau Karelse Van der Meer en ingenieursbureau D.H.V. Uit het voorbeeld blijkt ook dat het enkele jaren kan duren voordat het

planconcept tot wasdom komt. In het geval van de Blauwe Stad duurt dit zelfs tien jaar. Door de lage dynamiek in Oost-Groningen (een onderdrukgebied) en het vernieuwende karakter van het planconcept levert dit echter geen grote problemen op; wel duurt het hierdoor enige tijd voordat het concept wordt gerealiseerd en er een economische en sociale impuls aan het gebied wordt gegeven.

Schenk aandacht aan de uiteenlopende functies van planconcepten

De planconcepten vervullen een aantal belangrijke functies. 'Emscherpark' heeft een sterke intentionele functie. Het concept drukt immers grote ambities uit. In iets mindere mate geldt dit ook voor het 'groeiconcept-2040' en de 'Blauwe Stad'. De planconcepten vervullen daarnaast een communicatieve functie. Het idee van het Oldambtmeer roept duidelijke beelden op, die de mensen gemakkelijk kunnen oppakken. Zo is de oppervlakte van het meer gelijkgesteld aan die van de braakliggende landbouwgrond in het gebied. De uitbeeldingen van de 'Blauwe Stad' en het 'groeiconcept-2040' fungeren bovendien als iconen, die bij de betrokkenen tot de verbeelding spreken. Doordat 'Emscherpark' de naam van de sterk vervuilde rivier verbindt met het idee van een parklandschap, draagt het bij aan de imagoverandering van het gebied. De concepten vervullen een cognitieve functie doordat zij richting geven aan een aantal onderzoeken, waaronder marktonderzoeken. De planconcepten vervullen tot slot een handelingsgerichte functie. 'Emscherpark' mobiliseert een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen, die in totaal 100 lokale en regionale projecten realiseren en voor 2,25 miljard Euro in beweging zetten! De projectoproepen, ontwerpwedstrijden en tentoonstellingen spelen daarbij een grote rol. Het 'groeiconcept-2040' mobiliseert de betrokkenen, doordat METRO het concept met hen gezamenlijk definieert.

Open en verenigende planconcepten zijn onontbeerlijk. De openheid van een planconcept biedt ruimte aan onvoorspelbaarheid en dynamiek. Door het verenigend karakter zijn verschillende

functies op elkaar te betrekken en op een kwalitatief hoger plan te brengen. Houd er wel rekening mee dat een planconcept moet groeien en tot wasdom moet komen: van ideevorming via ontwerpen tot uitwerking. Door een planconcept als icoon te laten fungeren kan het bijdragen aan de gewenste imagoverbetering van het gebied.

Richt het planproces als innovatieproces in

Kenmerken

Ontwikkelingsplanologie wordt gekenmerkt door een open planproces. De initiatiefnemer betreft al in een vroeg stadium brede groepen van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers bij het planproces om inzichten uit te wisselen over de problemen en uitdagingen in het gebied en om ideeën te genereren over oplossingsrichtingen. Daarbij worden ook partijen uitgenodigd die niet aan de bestaande overlegcircuits deelnemen. Er is ruimte voor dialogen, waarin de deelnemers proberen elkaar te begrijpen en tot hun recht te laten komen. Het overleg wordt vooral opgevat als een spel, waarin het gezamenlijke belang wordt gerealiseerd.

Bij ontwikkelingsplanologie die is gericht op systeeminnovaties, krijgt het open planproces het karakter van een innovatieproces. Het planproces staat immers in het teken van het ontwerpen en realiseren van een systeeminnovatie. Een innovatieproces is op te vatten als een open planproces met bijzondere aandacht voor het genereren van de creativiteit die nodig is om een kwalitatieve sprong te maken. De kwalitatieve sprong wordt verwoord en verbeeld in het planconcept. Het innovatieproces vergt een doordachte procesarchitectuur, met aandacht voor innovatiemanagement en kennismangement.

Omdat het proces in grote mate onvoorspelbaar is, is het echter niet te plannen. Innovatiemanagement is er daarom op gericht gunstige voorwaarden te scheppen, bijvoorbeeld een stimulerend klimaat. Belangrijke activiteiten zijn verrassende ontmoetingen organiseren, gezamenlijk feitenonderzoek doen en gezamen-

lijk ontwerpen. Kennismangement biedt daarbij ondersteuning door advisering, kennisuitwisseling enzovoort. Tijdens het innovatieproces wisselen momenten van openheid en van geslotenheid elkaar voortdurend af.

Het spel: redelijk succesvol

De variëteit aan deelnemers aan het 'Spel om de ruimte' is erg groot: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, ontwerp-bureaus, enzovoort. Om speltechnische redenen waren geen individuele burgers uitgenodigd. De deelnemers spelen een actieve rol. Zij krijgen namelijk allemaal de opdracht om projectvoorstellen in te dienen. Er ontstaan dan ook allerlei verrassende ontmoetingen en coalities, waaruit innovatieve projectvoorstellen voortkomen. Omdat Bureau BrabantStad nogal intern gericht is, slaagt het er niet in de regie over het proces te voeren of gezamenlijk ontwerpen in praktijk te brengen. Om het spel niet te ingewikkeld te maken, is geen aandacht besteed aan gezamenlijk feitenonderzoek of kennismangement.

Besteed vooraf veel aandacht aan de procesarchitectuur

De onderzochte planningspraktijken bevestigen het idee dat een innovatieproces een doordachte procesarchitectuur vergt, ook al laat het proces zich niet plannen. Doordat de procesarchitectuur bij de Blauwe Stad een incrementeel karakter heeft, wordt op sommige belangrijke momenten ad hoc of niet gehandeld, met als gevolg dat het commitment van de bevolking soms wegzakt of dat er onnodige irritatie ontstaat. Doordat de Stichting Blauwe Stad weinig met de buitenwereld communiceert, ontstaat in de streek bovendien het idee dat het project is verzand. En omdat de bevolking voorafgaand aan sommige hoorzittingen onvoldoende over de veranderingen in het planconcept wordt geïnformeerd, spuit zij veel kritiek. Bij de Regiodialoog is het innovatieproces vooraf in hoofdlijnen doordacht. Dit gebeurt onder andere op basis van interactieve planvorming, het herhaaldelijk doorlopen van de kennisspiraal en onderzoekend ontwerpen. Door al doende leren wordt het proces vervolgens verder uitgewerkt. De IBA heeft in

Duitsland weliswaar een lange traditie, maar biedt geen vastomlijnde benadering. Voordat zij op het Emschergebied wordt toegepast, wordt de procesarchitectuur goed doorgenomen. Uitgangspunten als 'werken met lokale projectgroepen', 'ideeën de tijd geven om te rijpen', 'ontwerpwedstrijden organiseren', en 'projecten tentoonstellen' spelen een voorname rol. Deze vorm van procesarchitectuur werkt in de praktijk erg goed.

Organiseer verrassende ontmoetingen
In sommige planningspraktijken wordt veel werk gemaakt van verrassende ontmoetingen en die blijken goed te werken. Zo bevordert de grote diversiteit aan deelnemers uit Noord-Limburg en daarbuiten dat er tijdens de Regiodialoog nieuwe coalities ontstaan en dat de scheiding tussen stad en land wordt doorbroken. In de Verenigde Staten heeft het betrekken van brede groepen burgers een lange traditie, die ook wettelijk is vastgelegd. In Portland wordt daarom een groot scala aan participatievormen toegepast. Ook hier ontstaan nieuwe coalities, bijvoorbeeld tussen bouwbedrijven en milieuorganisaties. Bij de IBA zijn de teams die de projectvoorstellen maken, erg divers qua samenstelling. Daarnaast trekt men op grond van het 'vreemdheidsprincipe' gerenommeerde ontwerpers van buiten het gebied en zelfs uit het buitenland aan. Zij kunnen gemakkelijker vraagtekens plaatsen bij opvattingen die voor de betrokkenen uit het gebied vanzelfsprekend zijn en oplossingsrichtingen bedenken waar deze betrokkenen niet aan denken. Zo doorbreekt een Zwitserse stedenbouwkundige het gesloten karakter van de mijnbouwwijk Schüngelberg met een ontwerp voor een veel opener uitbreiding van de wijk. Verder spelen directe contacten tussen de betrokkenen een voorname rol. Belangrijk is dat zij elkaar leren begrijpen en dat zij een gemeenschappelijke taal ontwikkelen. Mensen die aan verschillende netwerken deelnemen, spelen als bruggenbouwers daarin een cruciale rol.

Voer gezamenlijk feitenonderzoek uit
Gezamenlijk feitenonderzoek speelt in de onderzochte praktijken maar een beperkte rol. Dat dit onrechte is, blijkt deels uit de nadelige consequenties hiervan. Doordat het woningmarktonderzoek in opdracht van de Stichting Blauwe Stad wordt uitgevoerd, zijn de provincie, de gemeenten en de bouwbedrijven bij het onderzoek betrokken. De landbouwsector is betrokken doordat het onderzoek naar de mogelijke wateroverlast die de aanleg van het meer voor de landbouw zou kunnen opleveren, in opdracht van de landinrichtingscommissie wordt uitgevoerd. Andere betrokkenen en belanghebbenden, zoals bewonersgroepen en milieuorganisaties, worden echter niet betrokken en staan daardoor kritisch tegenover de uitkomsten. In de Regiodialoog voeren de deelnemers een gezamenlijke SWOT-analyse uit. Daarna volgt er een excursie om het gebied samen met zijn sterktes, zwaktes, kansen en dreigingen beter te leren kennen. Het belang van gezamenlijk feitenonderzoek wordt onderstreept doordat de deelnemers nauwelijks gebruik maken van de plan- en gebiedsanalyse die het kennisinstituut Alterra voorafgaand aan de Regiodialoog uitvoerde. Zij beschouwen de analyse blijkbaar niet als iets van henzelf. Dit is een gemiste kans.

Ontwerp gezamenlijk en laat het planconcept tot wasdom komen
Gezamenlijk ontwerpen speelt – gelukkig – een grotere rol. Bij de Blauwe Stad is weliswaar geen sprake van gezamenlijk ontwerpen, maar wel van iteratief ontwerpen. Elk ontwerp wordt steeds tijdens een aantal informatieavonden aan de bevolking gepresenteerd. De reacties daarop worden vervolgens weer meegenomen in een volgend ontwerp. Op deze manier groeit het planconcept en komt het tot wasdom. De Blauwe Stad fungeert dan ook als een 'sensitizing concept', waarvan de inhoud niet vastligt. Bij de Regiodialoog levert het werkatelier een groot aantal innovatieve ideeën voor de regio op. De belangrijkste worden tijdens het regioplatform uitgewerkt, op hun haalbaarheid getoetst en tijdens de markt aan belangstellenden 'verkocht'. Een les uit de Regiodialoog is dat de

ideevorming niet te veel voorgestructureerd moet worden. Het gebruik van een 'smart board' werkt om die reden belemmerend. In Portland worden in buurthuizen ontwerpbijsamelingen georganiseerd om ideeën te genereren voor de nieuwe centra langs de lightrail. De betrokkenen komen vijf dagen bij elkaar om een intensieve ontwerpdialog te voeren. Op basis van hun ideeën maken de ontwerpers schetsen, die vervolgens weer worden besproken. Dit levert talloze vernieuwende en praktische ideeën op. Voor een aantal IBA-projecten wordt op locatie een open ontwerpatelier georganiseerd. Burgers en andere betrokkenen krijgen daarbij de kans het ontwerp met de ontwerpers te bespreken en ideeën te leveren. Op deze manier bestaat het ontwerpproces uit een zoektocht naar een planconcept dat verbindt en richting geeft. De betrokkenen begrijpen op deze manier beter dat een ontwerp geen vaststaand gegeven is en de ontwerpers kunnen hun ontwerpen verrijken en praktischer maken. Door gezamenlijk ontwerpen kan zo een levend ontwerp ontstaan, dat de betrokkenen bindt en als een katalysator gaat werken.

Werk een strategie uit voor de effectieve inzet van kennismanagement
De meeste onderzochte planningspraktijken kennen geen uitgewerkte strategie voor kennismanagement. Wel zijn bepaalde activiteiten tot kennismanagement te rekenen. Zo adviseert de provincie Groningen de wethouders van de betrokken gemeenten over zaken als financiering en bespreking van het plan met de raad. De IBA GmbH adviseert de projectgroepen naast de financiering over zaken als de organisatie van het project en de ontwerpwedstrijden. In sommige gevallen besteden de initiatiefnemers veel aandacht aan de communicatie om het project bekendheid te geven en draagvlak te creëren. Zo houdt Alterra presentaties en 'roadshows' voor mogelijke belangstellenden over de Regiodialoog. Anderen gaan zelfs letterlijk de straat op. Zo rijdt het projectbureau van de Blauwe Stad met een informatiebus naar de gemeenten. In de communicatie speelt de vorm soms een grote rol. Zo trekt het multifunctionele centrum

van de Blauwe Stad door zijn opvallende vormgeving sterk de aandacht. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Gasometer en een aantal kunstobjecten in het Emschergebied. Zij fungeren als iconen die de aandacht vestigen op de systeeminnovatie en het beeld ervan sterk bepalen.

In de opzet van de Regiodialoog speelt kennismanagement wel een voorname rol. Het werkatelier, het regioforum en de marktplaats zijn zodanig georganiseerd dat de deelnemers de gelegenheid krijgen hun kennis te expliciteren, de expliciete kennis uit te wisselen, enzovoort.

Wissel openheid af met geslotenheid
We hebben al eerder vastgesteld dat openheid en geslotenheid elkaar moeten afwisselen. Dit zien we in alle planningspraktijken. De afwisseling van openheid en geslotenheid werkt vooral goed als de ideeën van de open bijeenkomsten voldoende worden meegenomen en de uitkomsten van het gesloten bijeenkomsten voldoende worden gecommuniceerd. Bij de Blauwe Stad krijgt de bevolking tijdens openbare informatieavonden de gelegenheid om op de ontwerpen te reageren. Daarnaast is er ook veel bilateraal overleg om bijvoorbeeld conflicten of eigendomsaangelegenheden in besloten kring te bespreken. In Noord-Limburg doet een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan mensen mee aan het werkatelier, het regioforum en de marktplaats. Alterra en de raad van toezicht selecteren de ideeën. Deze ideeën leveren vervolgens weer de input voor een volgende bijeenkomst. In Portland worden de burgers tijdens de gezamenlijke ontwerpbijsamelingen, de 'open huizen' en dergelijke gestimuleerd ideeën te genereren. Daarbij wordt ook volop gebruik gemaakt van hun kennis. METRO of de gemeente selecteren de ideeën daarna in meer gesloten kring. De IBA GmbH roept alle overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de regio op projectvoorstellen in te dienen; de beoordeling gebeurt door de projectorganisatie en de deelstaat zelf.

Om te bevorderen dat het open planproces het karakter van een innovatieproces krijgt, is het nodig de procesarchitectuur vooraf goed uit te stippelen, ook al laat het proces zich niet plannen. Verrassende ontmoetingen bevorderen een nieuwe kijk op problemen en uitdagingen van het gebied en op oplossingsrichtingen. Gezamenlijk ontwerpen draagt bij aan oplossingen die vernieuwend zijn én door de betrokkenen worden gedragen. Gezamenlijk feitenonderzoek en kennismanagement verdienen meer aandacht.

Koppel planvorming en investeringen en scheid regie en uitvoering

Kenmerken

De ervaringen met gebiedsgericht beleid wijzen uit dat een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie niet verzekerd is. Gebiedsgericht beleid is namelijk niet altijd effectief en efficiënt. Bovendien laat de uitvoering nogal eens te wensen over. Bij ontwikkelingsplanologie wordt dan ook bijzondere aandacht besteed aan de uitvoering. Voor de uitvoerbaarheid van een ontwerp of planconcept is het belangrijk al in een vroeg stadium van de planvorming rekening te houden met de financiering. Bij de eerste versies gaat het alleen om globale schattingen, bij latere versies om uitgewerkte kosten-batenberekeningen. Door omgekeerd de fysieke investeringsprojecten aan de ruimtelijke planvorming te koppelen, wordt bevorderd dat de projecten deel uitmaken van een integrerend ontwerp of plan. Dit is bevorderlijk voor de belevingswaarde.

Omdat het vaak om grote investeringen gaat, is het cruciaal nieuwe financieringsvormen te vinden. Naast de eigen begrotingen, subsidies van het Rijk en cofinanciering door de EU zijn er creatieve vormen van financiering mogelijk, zoals een regionaal ontwikkelingsfonds of een projectenveloppe. Verder zijn een effectieve uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsprogramma belangrijk. Ook hierbij is publiek-private samenwerking relevant.

Het spel: veel aandacht voor financiering

Door de opzet van het 'Spel om de ruimte' besteden de deelnemers al in een vroeg stadium aandacht aan de financiering van de projecten. Zij zijn hiertoe ook min of meer gedwongen, omdat er alleen projecten op de blokjeskaart verschijnen als de financiering (fiches) en de goedkeuring (handtekeningen) rond zijn. Het expertpanel houdt hier toezicht op. De meeste spelers besteden omgekeerd ook veel aandacht aan de ruimtelijke effecten van de projecten. Vooral voor de ruimtelijke ordenaars blijkt dit gemeengoed te zijn. Op beide speldagen bedenken de deelnemers verschillende nieuwe financieringsconstructies, zoals een regionaal fonds voor groenbeheer en de financiering van groene projecten uit woningbouw. Het spel biedt geen gelegenheid met verschillende uitvoeringsorganisaties of uitvoeringsprogramma's te experimenteren, omdat het dan te ingewikkeld zou worden.

Schenk tijdige aandacht aan financiering

Het belang hiervan blijkt uit de gevolgen die tijdige financiering met zich brengt. In drie planningspraktijken gaat het goed. Bij de Blauwe Stad en de IBA Emscherpark is er in het beginstadium al meteen aandacht voor de financiering. Bij de oorspronkelijke ideevorming over het Oldambtmeer volgt al een eerste schatting. De Stichting de Blauwe Stad gaat daarna al snel met het consortium van bouwbedrijven om de tafel zitten om de economische haalbaarheid in te schatten. Omdat het ontwerp van B+B op basis van globaal rekenwerk financieel onhaalbaar blijkt, maken Karelse Van der Meer en DHV op basis van een kosten-batenanalyse een aangepast ontwerp. De IBA GmbH sluit voor elk goedgekeurd project met de projectdragers een overeenkomst af met daarin de financiering. Daarnaast worden de projecten meteen aan een kosten-batenanalyse onderworpen. Verder worden er businessplannen opgesteld.

Bij de Regiodialoog gaat het minder goed. De financiële haalbaarheid van de projecten komt niet aan de orde en daardoor moeten de onderhandelingen erna nog beginnen. Dit vertraagt de uitvoering van een aantal projecten.

Koppel projecten aan ruimtelijke planvorming

Alle projecten in de onderzochte praktijken worden verbonden met de ruimtelijke planvorming. Meestal zijn de projecten daarbij leidend ten opzichte van de plannen. Zo wordt de Blauwe Stad in het streekplan opgenomen nadat de Stichting De Blauwe Stad haar plan al heeft gelanceerd. De gemeenten maken daarna gezamenlijk een nieuw bestemmingsplan. De Regiodialoog neemt het bestaande omgevingsplan van de provincie als vertrekpunt. De deelnemers beschouwen de projectideeën als innovatieve uitwerkingen ervan. Tijdens de selectie worden de ideeën daar ook op gecheckt. Hoewel de projecten verbonden zijn met de ruimtelijke planvorming, dragen zij door hun innovatieve karakter en hun aandacht voor duurzaamheid zelf meestal ook al bij aan een hogere belevingswaarde. In Portland schaarst men verschillende lokale initiatieven onder het groei-concept-2040. Deze initiatieven komen daardoor minder op zichzelf te staan en worden meer een onderdeel van een samenhangend geheel, dat de richting van de realisering van het groei-concept uitgaat. Ook de projecten die tijdens de IBA zijn gerealiseerd, zijn in veel gevallen leidend ten opzichte van de regionale plannen en bestemmingsplannen.

Zoek (nieuwe) financieringsbronnen

Alle onderzochte planningspraktijken bevestigen dat het voor de financiering van de projecten uitermate belangrijk is actief op zoek te gaan naar financieringsbronnen. Een inspirerend planconcept, zoals het 'Emscherpark' of de 'Blauwe Stad', is behulpzaam bij het loskrijgen van geld van de deelstaat, het Rijk, de provincie, de Europese Unie en dergelijke. De Regiodialoog maakt daarnaast duidelijk dat het voor de financiering belangrijk is aan te sluiten bij bestaande beleidskaders, zoals het omgevingsplan. Daardoor komen er immers gemakkelijker gelden vrij. Deze praktijk maakt echter ook duidelijk dat de voorwaarden voor subsidie-regelingen soms een belemmering vormen. Zo bemoeilijkt de voorwaarde van de provincie Limburg dat bij een rood-voor-groen-project eerst het groen moet worden aangelegd de uit-

voering, omdat het rood nu juist het geld voor het groen moet opleveren.

Ook het vinden van nieuwe financieringsvormen is belangrijk. Interessante voorbeelden zijn: de voorfinanciering, de gemeenschappelijke regeling, de projectenveloppe en het lokale en regionale ontwikkelingsfonds. In de Verenigde Staten zijn dit constructies als *tax increment financing* en *local improvement district*.

Baken taken van uitvoeringsorganisaties af en beperk hun levensduur

Ook deze les valt uit de planningspraktijken te trekken, zij het dat afwijking hiervan niet meteen de 'doodsteek' van een project betekent. Afgbakende taken en een beperkte levensduur bevorderen immers een flexibele en doelgerichte manier van werken. Bij de Blauwe Stad volgen de projectorganisaties elkaar na ongeveer drie jaar op, waarbij de taken steeds veranderen: de Stichting Blauwe Stad onderzoekt en organiseert de haalbaarheid, de Stuurgroep Blauwe Stad bereidt daarna de uitvoering voor en de Blauwe Stad BV neemt vervolgens de uitvoering ter hand. Hoewel de IBA GmbH de regie voert en dus niet zelf projecten uitvoert, heeft zij eveneens een beperkte levensduur. Het uitgangspunt is dat de betrokkenen de creativiteit en inspanning die nodig zijn om innovatieve projecten te realiseren, niet langer dan zo'n tien jaar kunnen opbrengen: twee jaren voor de ontwikkeling van een strategie en van projectvoorstellen, vijf jaar voor de realisering van de projecten en drie jaar voor de veiligstelling ervan. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat Projekt Ruhr de uitvoering van enkele IBA-projecten met een langere looptijd voortzet. METRO, dat al 25 jaar bestaat, wijst overigens uit dat een lange levensduur niet altijd een belemmering is voor innovatieve projecten.

Beleg de uitvoering niet te hoog

Vooral uit de meer omvangrijke planningspraktijken, zoals IBA Emscherpark en Portland, blijkt dat het raadzaam is de uitvoering van de projecten aan lagere overheden en particulieren (de projectdragers) over te laten. Het regionale

orgaan kan zich dan concentreren op de architectuur van het innovatieproces en op de regie over het proces. Hierbij is het belangrijk marktsituaties te creëren en zakelijke afspraken te maken. Door bijvoorbeeld projectoproepen te organiseren, kan de organisatie geschikte projectdragers selecteren. Door ontwerpwedstrijden uit te schrijven, kan zij de kwaliteit van de ontwerpen verhogen. En door projectcontracten met kwaliteitsafspraken af te sluiten, kan zij de projectdragers afrekenen op hun prestaties en de gerealiseerde kwaliteiten.

In Portland blijken de projectdragers bereid te zijn tot grotere investeringsrisico's doordat zij gedeelde verantwoordelijkheid dragen. Bovendien blijken de regionale bouwbedrijven door hun identificatie en binding met het gebied eveneens bereid grotere risico's te nemen. Dit geldt ook voor de bouwbedrijven die bij de Blauwe Stad zijn betrokken. Naar verwachting zullen de fusies in de bouwwereld deze mogelijkheid in de toekomst echter beperken. De Regiodialogo wijst uit dat de uitvoering van de projecten stagneert als projectdragers hun rol te vrijblijvend opvatten of over te weinig organiserend vermogen beschikken.

Verwerf tijdig grond

De IBA Emscherpark en de Blauwe Stad maken duidelijk dat de tijdige grondverwerving van cruciaal belang is voor een succesvol uitvoeringsprogramma. De deelstaat Noordrijn-Westfalen verwerft al gronden ruimschoots voordat de IBA begint en brengt deze onder in een grondbank. Zo worden grootschalige industrieterreinen die vrijkomen en waarvoor geen belangstelling bestaat, in de grondbank ondergebracht. Op deze manier voorkomt de deelstaat grondspeculatie en blijven de terreinen met de bijbehorende gebouwen behouden. In Oost-Groningen voorkomen de gemeenten die bij de Blauwe Stad zijn betrokken, grondspeculatie doordat zij vroegtijdig en gelijktijdig het voorkeursrecht vestigen. Bovendien zijn in de ontwerpen die tot dan toe verschijnen, geen bouwlocaties weergegeven. De Dienst Landelijk Gebied kan de benodigde gronden

vervolgens voortvarend verwerven en waar nodig ruilen.

Besteed in het uitvoeringsprogramma aandacht aan kwaliteitsbewaking

Aandacht voor kwaliteitsbewaking voorkomt dat de gebruikswaarden en vooral de belevingswaarden onder druk komen te staan doordat er tussentijds allerlei veranderingen plaatsvinden. Belangrijk daarbij is dat de kwaliteitsbewaking niet alleen in handen is van de direct betrokkenen, maar ook van relatieve buitenstaanders. Bij de Blauwe Stad voorkomt de provincie Groningen dat er woningen in een lager segment worden gebouwd, tenzij 'objectieve ontwikkelingen' daar aanleiding toe geven. De VROM-inspectie ziet er nauwlettend op toe dat dit daadwerkelijk gebeurt. Bij de IBA Emscherpark waakt de IBA GmbH over de kwaliteit van de projecten. Zij maakt daarover afspraken met de projectdragers en legt deze afspraken vast in projectcontracten. De UNESCO ziet erop toe dat de gebouwen van de mijnschacht Zollverein, die de status van wereldcultuurerfgoed hebben gekregen, hun monumentale karakter behouden.

Verbind ruimtelijke planvorming en de uitvoering van concrete projecten met elkaar. Schenk in het beginstadium al aandacht aan de financiering. Het vinden van nieuwe financieringsbronnen en -vormen is hierbij cruciaal. Voor de doelgerichtheid en flexibiliteit van uitvoeringsorganisaties is het relevant dat zij afgebakende taken en een beperkte levensduur hebben. Tijdige grondverwerving en kwaliteitsbewaking zijn cruciaal voor een succesvol uitvoeringsprogramma.

Schakel de juiste mensen in, leer conflicten hanteren en ontwikkel een innovatienetwerk

Kenmerken

Het succes van ontwikkelingsplanologie wordt niet alleen bepaald door de manier waarop betrokkenen in de regio invulling geven aan de kenmerken ervan, maar ook door uiteenlopende factoren die hierop van invloed zijn, zoals persoonlijke vaardigheden, intensiteit van

conflicten en maatschappelijke ontwikkelingen. De invloed van deze factoren moet niet mechanisch worden opgevat: het gaat er vooral om hoe de betrokkenen een bepaalde factor interpreteren en hoe zij vervolgens omgaan met de mogelijkheden en beperkingen die de factor oplevert.

Voor alle betrokkenen is het belangrijk dat zij relaties kunnen opbouwen en onderhouden. Innovatiemanagers moeten bovendien de betrokkenen bij elkaar kunnen brengen en cultuurverschillen weten te overbruggen. Ontwerpers moeten in staat zijn samen met de anderen ideeën te genereren, deze in een breder te kader plaatsen en ze te verbeelden. Een of meer beleidsmakers moeten inspirerend leiderschap tonen. Bij hoogoplopende conflicten zijn de betrokkenen meestal nauwelijks bereid hun denkkaders aan te passen; bij gematigde conflicten zijn zij hiertoe vaak wel bereid als zij maar worden geconfronteerd met kennis of met gebeurtenissen die hiermee in tegenspraak zijn. Het feit dat aan het regionale niveau geen formele bestuurlijke invulling wordt gegeven, levert vaak een gebrek aan bestuurlijke slagkracht op, maar scheidt tegelijkertijd de mogelijkheid een regionaal innovatienetwerk op te bouwen. Maatschappelijke ontwikkelingen die als een serieuze dreiging of zelfs als een crisis worden ervaren, kunnen betrokkenen stimuleren hun denkkaders aan te passen.

Het spel: individuele vaardigheden bepalen het succes

Op beide speldagen blijken de vaardigheden van de deelnemers belangrijk. Sommige deelnemers tonen te weinig initiatief en creativiteit om innovatieve voorstellen te maken, coalities te smeden en dergelijke en spelen daardoor een marginale rol. Anderen weten juist door een sterk persoonlijk optreden creatieve voorstellen te bedenken en te realiseren. Door een gebrek aan informeel leiderschap slaagt Bureau BrabantStad er niet in de regie te voeren. De positie van de provincie is bovendien niet sterk genoeg om ten opzichte van de steden een leidende rol te spelen. Daar komt bij dat de rivaliteit tussen de grote steden de

besluitvorming verlamt. Om het spel niet te ingewikkeld te maken, wordt de invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen niet meegenomen. Wel spoort het gefingeerde ministerie van Economische Zaken & Landbouw op de eerste dag de andere spelers aan sneller met resultaten te komen.

Zoek naar personen met de nodige vaardigheden

Ook in de onderzochte planningspraktijken spelen personen met sterke vaardigheden een grote rol. Stimulerend is vooral de combinatie van een communicatieve en visionaire ontwerper en een bestuurder die informeel leiderschap toont. Bij de Blauwe Stad leveren Haasken en Timmer in het beginstadium de visionaire ideeën en mobiliseert gedeputeerde Beukema het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak. Minister-president Zöpel van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en de landschapsarchitect Ganser vormen samen de 'drijvende krachten' achter de IBA Emscherpark. Ganser weet door zijn grote gedrevenheid, zijn grote strategische inzicht, zijn visionaire ideeën en zijn brede kennis de betrokkenen enthousiast te maken en de bouwtentoonstelling succesvol vorm te geven. Zöpel weet eveneens door zijn gedrevenheid en zijn strategische inzicht het nodige bestuurlijke draagvlak voor de IBA te mobiliseren en de nodige bestuurlijke samenwerking tussen de betrokken ministeries te bewerkstelligen. Verder spelen personen die constructieve relaties kunnen aangaan en verschillende werelden kunnen overbruggen een bijzondere rol. Zo slaagt Knijpstra, die de wereld van de landbouw en die van het bestuur weet te overbruggen, erin de gronden voor de Blauwe Stad voortvarend te verwerven.

Accepteer conflicten maar voorkom escalatie
Conflicten zijn vaak onvermijdelijk door de omvang van de systeeminnovatie, de ingrijpende verandering die zij voortbrengt en de belangen die op het spel staan. Het heeft dan ook geen zin te proberen conflicten te vermijden. De IBA GmbH heeft dit geprobeerd door thema's als vervoer en werkgelegenheid buiten beschou-

wing te laten, maar het gevolg is slechts dat hierop de nodige kritiek volgt en Projekt Ruhr deze thema's na afloop van de IBA alsnog moet oppakken.

Belangrijk is wel de conflicten hanteerbaar te maken. De planningspraktijken leveren hiervan verschillende voorbeelden. Zo slaagt METRO er door het gezamenlijk formuleren van het vraagstuk (verspreide verstedelijking, aantasting van natuur, landschap en landbouw) en van de aanpak (groeiconcept-2040) in de consensus in Portland te bevorderen. De provincie Groningen voert onder andere veel bilaterale gesprekken met de boeren en richt een landbouwoverleggroep op. De dienst Landelijk Gebied koopt de grond van de grootste tegenstanders als eerste op. Door een duidelijke regie te voeren, weet de provincie daarnaast de rivaliteit tussen de gemeenten te overwinnen. Ook gezamenlijke ondernemingen, zoals de poging in de Regiodialoog om de Floriade naar Noord-Limburg te halen, kunnen helpen conflicten te overwinnen.

Speel in op de bestuurlijke leegte door een regionaal innovatienetwerk te ontwikkelen
In de meeste onderzochte planningspraktijken is sprake van bestuurlijke leegte op het regionale niveau. In het Emschergebied biedt het feit dat regionale organen als het *Kommunal Verband Ruhrgebiet* een zwakke positie hebben de deelsstaat de mogelijkheid IBA GmbH op te richten. Dit informele orgaan, dat geen bestuurlijke bevoegdheden en geen eigen geld heeft, maar wel een grote vakinhoudelijke en communicatieve competentie, slaagt erin een grootschalig regionaal innovatienetwerk op te bouwen en de IBA op een ambitieuze en voortvarende manier te regisseren. Projekt Ruhr werkt momenteel op een vergelijkbare manier. Bij de Blauwe Stad wordt de bestuurlijke leegte op het regionale niveau gecompenseerd door de ondernemende houding van de provincie Groningen, die voortdurend het initiatief neemt. De Regiodialoog slaagt er onder andere in de werelden van stad en land, die traditioneel sterk gescheiden zijn, bij elkaar te brengen en de kloof te overbruggen. Alleen in de regio Portland is geen sprake van

bestuurlijke leegte, omdat METRO al sinds 1978 een officieel regionaal bestuursorgaan is. Dit succesvolle orgaan is in de Verenigde Staten overigens uniek.

Speel tijdens het project al in op de dynamiek
Maatschappelijke ontwikkelingen die als serieuze dreiging of als crisis worden ervaren, vormen eveneens een stimulans tot innovatie. Oost-Groningen bijvoorbeeld is al jaren een onderdrukgebied. Een belangrijke aanleiding voor de realisering van de Blauwe Stad is een impuls te geven aan de sociaal-economische leefbaarheid van het gebied. In de loop van het project de Blauwe Stad wordt, doordat de klimaatverandering aandacht krijgt, meer werk gemaakt van waterberging, waardoor de kades en dijken worden verhoogd. Het Emschergebied bijvoorbeeld is een gebied dat niet alleen sterk vervuild is, maar waar ook de economische bedrijvigheid en de bevolkingsomvang teruglopen. Dit vormen belangrijke drijfveren voor de IBA. Wanneer tijdens de IBA duurzame ontwikkeling op de agenda komt, is dit aanleiding om de thema's aan te passen. Na de IBA komt de werkgelegenheid op de agenda, wat de projecten beïnvloedt die Projekt Ruhr gaat uitvoeren.

Personen met sterke vaardigheden spelen een grote rol. Vooral de combinatie van een communicatieve en visionaire ontwerper en een bestuurder die informeel leiderschap toont is belangrijk. Door het ingrijpende karakter van een systeeminnovatie zijn conflicten onvermijdelijk. Vermijd ze dus niet, maar maak ze wel hanteerbaar. De bestuurlijke leegte op regionaal niveau biedt de mogelijkheid een regionaal innovatienetwerk op te bouwen. Belangrijk is om in te spelen op de maatschappelijke dynamiek die zich al tijdens het project voordoet.

Bruikbaarheid van ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie is geen panacee, dat in alle omstandigheden toepasbaar is: zij is namelijk vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken. Deze situaties zijn niet alleen maar een feitelijk gegeven, want ze zijn – tot op zekere

hoogte – ook zelf te creëren. Door bijvoorbeeld verschillende ruimtelijke vraagstukken in een gebied op elkaar te betrekken, maken betrokkenen deze vraagstukken complexer. Dit biedt vervolgens de mogelijkheid de problemen en uitdagingen van het gebied anders te definiëren en er andere oplossingen voor te vinden.

Ontwikkelingsplanologie blijkt vooral toepasbaar in situaties die gekenmerkt worden door:

– *Complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken.* Ontwikkelingsplanologie is vooral geschikt voor ruimtelijke vraagstukken, waarbij een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims in het geding is en waarbij bovendien sprake is van een hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek (overdrukgebieden). Juist dan is het belangrijk te stimuleren, te ontwikkelen en te innoveren. De onderzochte planningspraktijken wijzen overigens uit dat ontwikkelingsplanologie ook kansrijk is als de maatschappelijke dynamiek juist laag is en een krachtige impuls nodig heeft (onderdrukgebieden).

– *Een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan betrokkenen.* De grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims brengt meestal met zich mee dat er ook een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan organisaties, groepen en individuen bij betrokken is. Doordat er meer sectoren in het geding zijn, is het belangrijk via innovatiemanagement verschillende relatienetwerken met elkaar in contact te brengen en te verbinden.

– *Openheid voor nieuwe ideeën.* Het innovatieproces komt alleen tot zijn recht als er voldoende openheid is om de problemen en uitdagingen gezamenlijk te ontdekken en gezamenlijk nieuwe oplossingen te zoeken. Dit betekent dat de initiatiefnemer niet vertrekt vanuit een vooropgezette probleemdefinitie en een vooropgezette oplossing, die alleen nog maar gerealiseerd hoeft te worden. De systeeminnovatie zal dan namelijk niet van de grond komen en de andere betrokkenen zullen afhaken.

– *Voldoende urgentiegevoel.* Ontwikkelingsplanologie vergt van de beleidsmakers en belanghebbenden een aanzienlijke inspanning gedurende langere tijd. De daarvoor benodigde

binding aan het innovatieproces ontstaat alleen als de betrokkenen het onderwerp belangrijk vinden, bijvoorbeeld omdat zij bepaalde dreigingen willen keren of juist bepaalde uitdagingen willen aangaan. Bovendien moeten zij het besef delen dat zij er met elkaar moeten uitkomen.

Tegelijkertijd stellen we vast dat ontwikkelingsplanologie steeds meer aan betekenis zal winnen door de hoge maatschappelijke dynamiek. Dit betekent niet dat de nieuwe praktijk van ontwikkelingsplanologie de bestaande praktijk van toelatingsplanologie helemaal zal vervangen. De toenemende ruimteclaims aan de ene kant en de schaarste aan ruimte aan de andere kant maken een bepaalde mate van overheidsregulering immers noodzakelijk.

Bovendien kunnen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie in de praktijk heel goed samengaan. De planningspraktijk rond de Blauwe Stad maakt bijvoorbeeld duidelijk dat een bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid voldoende flexibel is. Dit type bestemmingsplan maakt het immers mogelijk al snel de planologische procedures te starten, het voorkeursrecht te vestigen en met de feitelijke grondwerving te beginnen. Doordat dit bestemmingsplan bovendien de mogelijkheid biedt de locaties van de bebouwing, het meer en dergelijke alleen schetsmatig weer te geven, wordt grondspeculatie (en ook NIMBY-gedrag) nog verder tegengegaan. Verder biedt het bestemmingsplan ruimte om de wensen uit de streek in de uitwerking mee te nemen en geeft het de betrokken bouwbedrijven de mogelijkheid op de meest actuele woningmarktverwachtingen in te spelen. Doordat het bestemmingsplan op basis van enkele opeenvolgende ontwerpen en aanvullend onderzoek wordt uitgewerkt, kan het planconcept groeien en tot wasdom komen en wordt het steeds meer verrijkt.

Het Rijk moet wel faciliteren

Dit neemt niet weg dat het voor een succesvolle toepassing van ontwikkelingsplanologie belangrijk is een aantal *belemmeringen* in het bestaande ruimtelijke beleid *op te heffen*. Wij ondersteunen het uitgangspunt van Van der Cammen e.a. (2003) dat het Rijk op de eerste plaats de juiste voorwaarden moet scheppen en dat de rol van initiatiefnemer of regisseur ligt bij een of meer partijen in de regio die direct bij een initiatief tot ontwikkelingsplanologie betrokken zijn. Hierbij valt te denken aan provincie, gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De departementen van de rijksoverheid dienen de initiatieven in de regio op de eerste plaats te faciliteren en daarnaast als partner aan die initiatieven deel te nemen. Wij onderschrijven de aanbevelingen van Van der Cammen e.a. in dit verband eveneens. In het bijzonder onderschrijven wij de noodzaak de wet- en regelgeving te versoberen en te stroomlijnen, de ruimtelijkeordeningsprocedures te versnellen en te integreren en beleidsruimte te scheppen om – onder voorwaarden – af te kunnen wijken van het ruimtelijke beleid van de rijksoverheid. Dit laatste maakt het wel belangrijk dat Rijk, provincie, gemeenten en andere overheden duidelijke prestatieafspraken voor gebiedsontwikkeling maken.

Daarnaast moet het Rijk bevorderen dat de *betrokkenen in de regio* meer mogelijkheden krijgen werk te maken van ontwikkelingsplanologie. Zo kunnen zij regionale programmering en fondsvorming juridisch bevorderen, de mogelijkheden voor financiële verevening in de regio (projectenveloppen) vergroten en mogelijkheden scheppen tot een provinciaal voorkeursrecht en provinciale grondbanken.

Ook voor VROM is er een taak weggelegd. Het gaat immers niet alleen om extra bevoegdheden en middelen voor de betrokkenen in de regio's: het gaat er ook om dat zij de *vaardigheden en houdingen* die horen bij innovatieprocessen, aanleren en dat zij tot *innoveren* worden gestimuleerd. Belangrijke vaardigheden en houdingen zijn: ruimte kunnen laten aan anderen, kunnen omgaan met tegengestelde gezichtspunten, vertrouwen kunnen opbouwen, kunnen inspireren, enzovoort. Voor het aanleren hiervan zijn trainingen en spelsimulaties behulpzaam. Trainingen in ontwikkelingsplanologie worden onder andere door het NIVRO georganiseerd. Simulaties bieden leerzame experimenteer ruimten, waarin de deelnemers hun nieuwe vaardigheden en houdingen kunnen ontwikkelen én uitproberen. De betrokkenen in de regio kunnen tot innoveren worden gestimuleerd door tijdens werkbezoeken en excursies ervaringen uit te wisselen en door in rondetafelbijeenkomsten goede praktijken te bespreken. Een belangrijk 'bijeffect' hiervan is dat de deelnemers door de kennisname van goede praktijken ook hun eigen ambitieniveaus verhogen. Om dit goed tot zijn recht te laten komen, is het belangrijk ook ervaringen uit het buitenland mee te nemen. Omdat er op regionaal niveau gewoonlijk onvoldoende menskracht en tijd is om kennis en ervaringen uit te wisselen en goede praktijken te bespreken, moet dit vanuit het rijksniveau worden georganiseerd, bijvoorbeeld vanuit het ministerie van VROM. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vliegende brigade die de regionale partijen ondersteunt waar belangrijke knelpunten en uitdagingen ontstaan. Dit voorkomt dat in elke regio afzonderlijk het wiel opnieuw moet worden uitgevonden.

LITERATUUR

- Adviesgroep Internationale Tuinbouwadviseurs (2002), *Projectvestiging Californië: projectplan ten behoeve van STIDUG-aanvraag 2002*, Adviesgroep Internationale Tuinbouwadviseurs, Venlo.
- Alphen, D. (2003), *Ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke effecten: een hechte relatie*, interne notitie, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Alterra (2000), *w.c.L.'s ingekleurd*, Wageningen: Alterra.
- Belzer, D. en G. Autler (2002), *Transit Oriented Development: Moving from rhetoric to reality*, Washington: The Brookings Institution and Great American Station Foundation.
- Bianco, M.J., R. Moses & L. Mumford (2001), 'Competing paradigms of growth in Portland' *Planning Perspectives*, nr. 16: 95-114.
- Bijleveld, H. & M. Renoù (2002), *Schön en Rein*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Bruin, J.A., E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement*, Schoonhoven: Academic Service.
- Carton, L. e.a. (2003), 'The urban network game: innovations in development planning', in I. Mayer. & W. Veeneman (red.), *Games in a world of infrastructures*, Delft: Eburon.
- Castells, M. (1995), *The rise of the network society*, 3 volumes, Oxford: Blackwell.
- Dammers, E. (2000), *Leren van de toekomst*, Delft: Eburon.
- Dammers, E. e.a. (1999), *Innoveren en leren*, Den Haag: NRLO.
- Dammers, E. e.a. (2002), *Innoveren in de groene ruimte: een inventarisatie van methoden*, Wageningen: Alterra.
- Danielzyk, R. & G. Wood (1993), 'Restructuring old industrial and inner urban areas', *European Planning Studies*, nr. 1: 123-147.
- DLG Groningen (1998), *Raamplan HAK Oldambt*, Groningen: DLG Groningen.
- Glasbergen, P. (red.) (1994), *Milieubeleid*, Den Haag: VUGA.
- Dooren, N. van (1996), 'We zoeken naar een nieuwe identiteit voor een verwaarloosde regio', *Blauwe Kamer*, nr. 1: 28-34.
- Dooren, N. van (1999), 'IBA Emscherpark: een onzekere toekomst van een vernieuwingsimpuls in het Ruhrgebied', *Blauwe Kamer*, nr. 4.
- Dunphy, R.T. (1997), 'Moving beyond gridlock: traffic and development', *ULI-Urban Land Institute*: 39-53.
- Esselbrugge, M. (2003), *Openheid en geslotenheid een kwestie van combineren*, Delft: Eburon.
- Finke, L. & H.P. Neumeyer (1999), 'Die IBA Emscherpark: ein Beispiel für eine nachhaltige Regionalentwicklung?', *Informationen zur Raumentwicklung*, nr. ? : 195-203.
- Frijters, E. (2003), *Farmtycoon*, Eindhoven: TU Eindhoven.
- Ganser, K. (1996), 'Architecture as a process', in K. Wachten (red.), *Change without growth*, Eutin: Struves Verlag.
- Groningen, Provincie (1998), *Ontwerp streekplanuitwerking De Blauwe Stad*, Provincie Groningen.
- Healey, P. (2003), 'Place, identity, and local politics: analysis, initiatives in deliberative governance', pp. 60-87 in M. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heiden, N. van der (2003), 'Best practices van ontwikkelingsplanologie', *ROM-special*, september 2003: 3-9.
- Horst a/d Maas, Gemeente (2001), *Beleidsnota strategische ontwikkelingsfondsen*, Gemeente Horst a/d Maas.
- IBA GmbH (1989), *Internationale Bauausstellung Emscherpark: Memorandum zu Inhalt und Organisation*, Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.
- IBA GmbH (1996), *Werkstatt für die Zukunft von Industrieregionen: Memorandum der internationalen Bauausstellung Emscherpark 1996-1999*, Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.
- IBA GmbH (1999a), *Die Erfahrungen der IBA Emscherpark und Programmbausteine für die Zukunft: Memorandum III*, Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.
- IBA GmbH (1999b), *Katalog der Projekte*, Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.
- IBA (2003), Internationale Bauausstellung Website, <http://www.iba.nrw.de>.
- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, International Centre for Integral Studies & Ministerie van LNV (2002), *Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspunt*, Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- IPO (2001), *Van ordenen naar ontwikkelen*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- ISOCARP (1999), *The future of industrial regions*, Den Haag: ISOCARP.
- Janssen-Jansen, L. (2001), 'Het plan van de toekomst: integraal en regionaal?', pp. 56-75 in G. de Roo en M. Schwartz (red.), *Omgevingsplanologie: een innovatief proces*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jonge, J.M. de (2001), 'Meester van de paradox'. *Blauwe Kamer*, nr. 5: 23-33.

- Jonge, J.M. de & M. Pleijte 'Evaluatie en reflectie'. In Alterra *Regiodialoog: naar een systeeminnovatie in de praktijk*, Alterra-rapport 808, Wageningen: Alterra.
- Kilper, H. & G. Wood (1995), 'Restructuring policies: the Emscher park international building exhibition', in P. Cooke *The rise of the rustbelt*, London: University College London Press.
- Klaassen, A.W. (2000), *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag: Elsevier/Samson.
- Kunzmann, K.R. (1999), 'Die IBA Emscherpark aus internationaler Perspektive betrachtet', *Informationen zur Raumentwicklung*, nr. 7: 219-223.
- Leopold, R. & C.M. Goossen (2000), *Gebieds- en plananalyse Noord-Limburg*, intern rapport, Wageningen: Alterra.
- Limburg, Provincie (2001), *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*, Venlo: Van Grinsven.
- Mansfeld, M.J.M. van (2003), 'Een proces met resultaatverplichting', in Alterra *Regiodialoog: naar een systeeminnovatie in de praktijk*, Alterra-rapport 808, Wageningen: Alterra.
- Mansfeld, M.J.M. van, J. Heurkens & G. Peterink (2000), *Regiodialoog Noord-Limburg: een integrale benadering van een regio in beweging*, Venray: Peterink & Partners.
- Mansfeld, M.J.M. van & M. Wijermans (2001), *Procesarchitectuur Marktplaats Regiodialoog... en de weg daarnaar toe*, Werkdocument, Wageningen: Alterra.
- Mayer, H.N. & W. Siebel (1998), 'Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und EXPO 2000 Hannover', *DISP* 134: 4-11.
- Mayer, I. e.a. (2003), 'Het Spel om de Ruimte: Experimenteren met Ontwikkelingsplanologie in Brabantstad', *Bestuurswetenschap*, nr. 6: 494-519.
- METRO (1992), *Home Rule Charter*, Portland: METRO.
- METRO (1994), *Region 2040 Public involvement report*, Portland: METRO.
- METRO (2002), *METRO Regional Data Book*, Portland: METRO.
- Metz, T. (1998), *Nieuwe natuur*, Baarn: Ambo.
- Needham, B. (2003), 'Onmisbare toelatingsplanologie', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 2: 39-43.
- Nelissen, N.J.M. (1993), 'De revival van leiderschap bij de overheid', *Openbaar Bestuur*, nr. 6-7: 8-13.
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995), *The knowledge creating company*, Oxford: Oxford University Press.
- Novio Consult (2003), *Belemmeringen en kansen voor een gebiedsgerichte aanpak in het stedelijke gebied*. Nocio Consult, Nijmegen.
- NRLO (1999), *Innoveren met ambitie*, NRLO-rapport nr. 99/17, Den Haag: NRLO.
- Peterink & Partners (2001), *Draaiboek Marktplaats*, Venray: Peterink & Partners.
- Projekt Ruhr (2001), *Report 01/02*, Essen: Projekt Ruhr.
- Reiderland, Scheemda & Winschoten (1998), *Bestemmingsplan Blauwe Stad*, Assen: Bügel Hajema Adviseurs.
- Reiderland, Scheemda & Winschoten (2000a), *Uitwerkingsplan Blauwe Stad 2000 ex artikel 11 WRO*, Gemeenten Reiderland, Scheemda & Winschoten/Reiderland/Scheemda/Winschoten.
- Reiderland, Scheemda & Winschoten (2000b), *Partiële herziening Blauwe Stad ex artikel 10 WRO*, Gemeenten Reiderland, Scheemda & Winschoten/Reiderland/Scheemda/Winschoten.
- Reiderland, Scheemda & Winschoten (2001), *Nota zienswijzen, commentaar en wijziging*, Gemeenten Reiderland, Scheemda & Winschoten/Reiderland/Scheemda/Winschoten.
- Roo, G. de (2003), 'De bestuurlijke gevolgen van ontwikkelingsplanologie', Paper gepresenteerd tijdens de Plandag, 5 juni 2003, Gent.
- Rusk, D. (1999), *Inside game outside game: winning strategies for saving urban America*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sabatier, P.A. (1993), 'Policy change over a decade or more', in P.A. Sabatier & H.C. Jenkins-Smith *Policy change and learning*, Boulder: Westview Press.
- Sack, M. (1999), *Siebzig Kilometer Hoffnung*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schön, D.A. (1971), *Beyond the stable state*, New York: Norton.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994), *Frame reflection*, New York: Basic Books.
- Seng, Y.H. (2000), *De stad als uitdaging*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Shaw, R. (2002), 'The international building exhibition (IBA), Emscher Park, Germany: a model for sustainable restructuring?', *European Planning Studies*, nr. 1: 77-97.
- Sijmons, D.F. (2002), 'De voldongen fictie', *Archis*, nr. 4: 71-77.
- Silverman, D. (2001), *Interpreting qualitative data*, Londen: Sage Publications.
- Smeets, P.J.A.M. & M.J.M. van Mansfeldt (2002), *The landscape dialogue*, Engineering Consultancy Forum on Sustainable Development of Shanghai, mei 2002, Shanghai.
- Sociaal Economische Raad (2002), *Vijfde nota ruimtelijke ordening*, Advies 01/07, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Spit, T.J.M. (2003), *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave*, Inaugurale rede Universiteit Utrecht, Utrecht.
- State of Oregon (1973), *Oregon's department of land conservation and development, Oregon's statewide planning goals and guidelines*, <http://www.lcd.state.or.us/goalhtml/goals.html>
- Stichting Regiodialoog (2001), *Dialoognieuws; over de regiodialoog Noord-Limburg*, nr., Venray: Peeterink & Partners.
- Teisman, G.R. (1997), *Sturen via creatieve concurrentie*, Inaugurale rede Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Vanreusel, J. (1995), 'De reconversie van het Ruhrgebied' *Archis*, nr. 5: 58-65.
- Vermunt, B. N. Aarts & C. van Woerkum (2003), *Gebieden der wijzen, deel 2*, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Voogd, H. (1996), *Facetten van de planologie*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Vries, J. de (2003), 'Richtingloze ruimtelijke ordening', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 2: 6-9.
- VROM, ministerie van (1998), *Evaluatie van ROM-aanpak*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM, ministerie van (2001), *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening, deel 1*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM, ministerie van (2002), *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening, deel 3*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM, ministerie van (2003), *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-raad (2001), *Kwaliteit in ontwikkeling*, Den Haag: VROM-raad.
- Wachtmeester, M. (2000), 'Blauwe Stad'. *Spil*, nr. 143/144: 44-48.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wintjes, A., J. Roos, M. Wijermans & R. Leopold (2000), *Naar een mobiele werkplaats*, Werkdocument, Wageningen: Alterra.
- Wissink, B. (2001), 'Omgevingsplanning in de nieuwe geografie', in G. de Roo en M. Schwarz *Omgevingsplanning, een innovatief proces*, Den Haag: Sdu.
- Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

BIJLAGE I

Deelnemers aan het 'Spel om de ruimte'

Het 'Spel om de ruimte' is op 14 november en 10 december 2002 gespeeld in de Guus Hiddinkzaal van het Philips Stadion in Eindhoven. Op beide speldagen waren er circa 50 deelnemers. De meeste deelnemers waren op beide dagen aanwezig.

Deelnemers

Ami, R.A.R. (Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij)
Beek, H. van (ministerie van EZ)
Bloemberg, J. (ministerie van VROM)
Boer, W. (provincie Noord-Brabant)
Burggraaff, M. (Brabants Steunpunt Jeugdwelzijn)
Clabbers, B. (ministerie van LNV)
Crommenacker, P. van den (gemeente Boxtel)
Dingenouts, P. (gemeente Bergen op Zoom)
Dongen, M. van (ministerie van VROM)
Dooremalen, F.J.L. van (provincie Noord-Brabant)
Dubbeldam, L.P. (Sociaal-Economisch Overlegorgaan Brabant)
Dwarshuis, M. (ANWB)
Euwe, E. (ministerie van v&w)
Galen, P. van (provincie Noord-Brabant)
Galle, M. (Ruimtelijk Planbureau)
Geurts, J. (POG Brabants Centrum van Gehandicaptenbeleid)
Gielis, R. (provincie Noord-Brabant)
Goris, J. (gemeente 's-Hertogenbosch)
Hogenbosch, B. (Amstelland Ontwikkeling)
Hoorn, A. van (Ruimtelijk Planbureau)
Hoorn, I. van (LNV, Regiodirectie Zuid)
Hund, F. (gemeente Eindhoven)
Hurk, A. van (gemeente Breda)
Jongma, S. (ministerie van EZ)
Klein, P. van der (Brabants Steunpunt Jeugdwelzijn)
Kloet, P. (gemeente Helmond)
Knoops, Mr. M.M.A.M. (NVOB Gewest Noord-Brabant)

Kreij, J.L. van (ZLTO)
Leeuwen, M. van (Ruimtelijk Planbureau)
Letchert, H. (provincie Noord-Brabant)
Lucas, I. (gemeente Oss)
Matijssen, J. (LNV, Regiodirectie Zuid)
Mentink, M.H.G. (provincie Noord-Brabant)
Michielse, A. (gemeente Breda)
Mol, A. (provincie Noord-Brabant)
Molkenboer, S. (gemeente Uden)
Noordman, J. (ZLTO)
Nugteren, H.P. (Rijkswaterstaat)
Opsteegh, H. (ZLTO)
Padt, B. van der (gemeente Boxtel)
Piek, M. (Ruimtelijk Planbureau)
Post, M. (provincie Noord-Brabant)
Ree, P. van (Bureau BrabantStad)
Reinders, M.P. (provincie Noord-Brabant)
Rikken, J.A.M. (Bureau Samenwerkende Kamers van Koophandel Noord-Brabant)
Schaaf, W.J.C. (ministerie van EZ)
Spil, M. (gemeente Tilburg)
Steen, F. van der (provincie Noord-Brabant)
Stroeken, F. (Royal Haskoning)
Timmers, W. (Katholieke Bond voor Ouderen)
Tisma, A. (Ruimtelijk Planbureau)
Urk, W. van (ministerie van v&w)
Verhoeven, A. (Bureau Samenwerkende Kamers van Koophandel Noord-Brabant)
Vermaat, T.a.v. E. (Bureau voor Emancipatiezaken)
Vis, G.A.J. (ministerie van LNV)
Weijden, T.A.G.M. van der (Hoogheemraadschap West-Brabant)
Wit, S.J.N. de (provincie Noord-Brabant)
Wouters, I (Bureau BrabantStad)

Observatoren

Asselt, M. van (ICIS)
Klooster, S. van't (ICIS)
Metz, T. (Bureau De Stad)
Staffhorst, B. (Universiteit van Amsterdam)
Verschoor, W. (Universiteit van Amsterdam)

Organisatoren

Carton, L.J. (Technische Universiteit Delft)
Dammers, E. (Ruimtelijk Planbureau)
Jong, W.M. de (Technische Universiteit Delft)
Mayer, I. (Technische Universiteit Delft)
Nauta, C.M. (Royal Haskoning)
Roseboom, K. (IMI)
Ruisendaal, B.
Verwest, F. (Ruimtelijk Planbureau)

BIJLAGE II

Respondenten

<i>Blauwe Stad</i>	Guichard, M. (METRO)
Harkink, M. (Planadvies & Uitvoering BV)	Loffelmacher, D. (Pac Trust)
Imming, H. (hotel In den Stallen)	McCrae, B. (Carroll Investments)
Lyklema, A. (Geveke Bouw BV)	McCurdy, M.K. (1000 Friends of Oregon)
Kimmenade, J. van (Geveke Bouw BV)	Mehaffy, M.W. (Pac Trust)
Kleine, J. (Planadvies & Uitvoering BV, Blauwe Stad BV)	Oeser, S. (METRO)
Menninga, H. (Provincie Groningen)	Selinger, P. (Tri-met)
Prins, P. (Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie)	Stacey, B. (1000 Friends of Oregon)
Sterkenburg, G. (Stichting Het Groninger Landschap)	Thomas, D. (Citizen Advisory Committee)
Timmer, J. (Architecten en Adviseurs Timmer)	Whitmore, P. (METRO)
Vlietstra, J.G. (Gemeente Winschoten)	
Waalkens, H.E. (Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie)	<i>IBA Emscherpark</i>
Zeevaart, J.B. (Gemeente Reiderland)	Bürklein, K.D. (Kommunalverband Ruhrgebiet)
	Grothe, H. (Kommunalverband Ruhrgebiet)
<i>Regiodialoog Noord-Limburg</i>	Heidner, G. (Entwicklungs-Gesellschaft Zollverein GmbH)
Ammerlaan, J. (Proefstation lastuinbouw)	Heinrich, W. (Bewohnersgruppe Schüngelberg)
Driessen, G.H.M. (Provincie Limburg)	Höber, A. (Projekt Ruhr GmbH)
Fasol, R. (Rabobank Maashorst)	Kühmichel, K. (Galerie für Architektur und Arbeit Gelsenkirchen)
Kessels, P.J.F. (Gemeente Venlo)	Roters, W. (Entwicklungs-Gesellschaft Zollverein GmbH)
Knops, R.W. (Gemeente Horst aan de aas)	Scheuven, R. (Scheuven + Wachten FSW Dortmund)
Mansfeld, M.J.M. (Alterra)	Schneider, W. (Stadt Gelsenkirchen)
Peterink, G. (Peterink & Partners)	Schwarze Rodrian, M. (Projekt Ruhr GmbH)
Rooij, C. van (Limburgse Land- en Tuinbouwbond)	Schwarzhoff, G. (TreuHandStelle Consulting GmbH)
Stelder, P.J.C.W. (Gemeente Venlo)	Zlonicky, P. (IBA GmbH)
Waart, R. van de (Know House)	
Wintjes, A. (Alterra)	
Wit, B. de (L10F, NV Noord-Limburg)	
<i>Vervoersgerichte ontwikkeling in Portland</i>	
Allen, B. (Portland Development Committee)	
Bijl, R. van der (RVDV)	
Brooks, W. (Gemeente Hillsboro)	
Carroll, J.F. (Carroll Investments, Citizen Advisory Committee)	
Dettweiler, J. (Tri-met)	
Diede, V. (Streetcar)	
Fischler, M. (Tri-met)	
Glastra van Loon, M. (ОТАК)	

OVER DE AUTEURS

Ed Dammers is sinds januari 2002 als senioronderzoeker aan het Ruimtelijk Planbureau verbonden, met als specialisatie toekomstverkenning en beleidsanalyse. In 2000 is hij aan de Universiteit Leiden gepromoveerd op het proefschrift *Leren van de toekomst: over de rol van toekomstscenario's in het nationale energiebeleid*. Hij is als socioloog afgestudeerd aan de Universiteit Utrecht.

Femke Verwest is sinds januari 2002 als onderzoeker werkzaam bij het RPB. Zij houdt zich daar vooral bezig met het analyseren van ruimtelijk relevante bestuurskundige en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden (1996-2001).

Bastiaan Staffhorst specialiseert zich op het (snij)vlak van bestuurlijke en democratische vernieuwing, stedelijke herstructurering en ruimtelijke ordening. Hij is nu werkzaam als docent Beleid en bestuur aan de UvA.

Wigger Verschoor richt zich op onderzoek naar en advisering over democratische vernieuwing, open planprocessen en de rol van ontwerpen daarin. Hij werkt nu bij STIPO consult.

COLOFON

Onderzoek
Ed Dammers (projectleider)
Femke Verwest
Bastiaan Staffhorst (Universiteit van Amsterdam)
Wigger Verschoor (Universiteit van Amsterdam)
Charlotte Nauta (Royal Haskoning).

Verder werkten Francien Aliar en Gisela Mohaboe mee aan het onderzoek.

Het onderzoeksteam heeft bij de ontwikkeling van het conceptuele kader dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van de volgende externe experts:
Dick van Alphen (Raad voor Ruimtelijk, Milieu en Natuur Onderzoek)
Ernst ten Heuvelhof (Technische Universiteit Delft)
Jannemarie de Jonge (Alterra)
Maarten Hajer (Universiteit van Amsterdam)
Niek van der Heiden (ministerie van VROM)
Wil Zonneveld (OTB/ Technische Universiteit Delft).

Iedere gevalsbeschrijving is afzonderlijk door een expert van commentaar voorzien. We konden hierbij een beroep doen op: Jan Kleine (Blauwe Stad bv) voor de Blauwe Stad, Raymond Knops (gemeente Horst aan de Maas) voor de Regiodialoog Noord-Limburg, Noël van Doorn, (zelfstandig landschapsarchitect) voor de IBA Emscherpark en Martin Glastra van Loon (Urban Design and Town Planning) voor de Vervoersgerichte Ontwikkeling in Portland.

Eindredactie
Drs. G.J. van der Spek,
Communicatietrainingen en
tekstadviezen

Foto omslag
Jan Zandé

Ontwerp en productie
Typography Interiority & Other
Serious Matters, Den Haag

Druk
Drukkerij Die Keure, Brugge

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Van werken van beeldend kunstenaars, aangesloten bij een CISAAC-organisatie, zijn de publicatierechten geregeld met Beeldrecht te Amsterdam.
© 2004, c/o Beeldrecht Amsterdam

Niet alle rechthebbenden van de gebruikte illustraties konden worden achterhaald. Belanghebbenden wordt verzocht contact op te nemen met NAI Uitgevers, Mauritsweg 23, 3012 JR Rotterdam.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 90 5662 374 5