

Vijftien jaar Drechtoevers

Een pleidooi voor het afstemmen van inhoud en proces

Steeds vaker wordt in de planologie aandacht gegeven aan processen. Deze belangstelling wordt ingegeven door de veranderende context waarbinnen de ruimtelijke ordening moet functioneren. Door de opkomst van andere partijen en het zich voordoen van opgaven op nieuwe schaalniveaus binnen een complexe setting moet de proceskant wel meer aandacht krijgen. Dit resulteert in nieuwe samenwerkingsvormen en sturingsarrangementen. Dat wil echter niet zeggen dat de inhoud onbelangrijk is. Integendeel. Het project Drechtoevers laat zien dat afstemming van inhoud op het proces geboden is.

WILLEMIEKE HORNIS



De waterbus. (Foto Willemieke Hornis)

De Drechtsteden, Dordrecht en zes buurgemeenten, worden doorsneden door belangrijke rivieren. Het drierivierenpunt, dat het centrum is van de Drechtsteden, is het drukst bevaren rivierenknooppunt van heel Europa. De economie van deze Drechtsteden wordt getypeerd door watergebonden industrie en dienstverlening. De oevers zijn hierdoor in de loop van de tijd het domein geworden van vele kleine en grote scheepssloperijen, scheepswerven, baggeraars en andere watergerelateerde bedrijven. De Drechtstedengemeenten zelf hadden hierdoor fysiek geen grote binding met de rivier. De industriegebieden en havens vormden hiertoe te zeer een barrière. De gemeenten stonden daardoor als het ware met de rug tegen elkaar.

In de loop van de jaren tachtig verdwenen de havengebonden industrieën door de opkomst van nieuwe technologieën en globalisering. Veel bedrijven gingen failliet of verhuisden naar andere locaties buiten de stad of zelfs naar het bui-

tenland. De industriegebieden verloren daardoor een belangrijk deel van hun functie en raakten in verval. De noodzaak ontstond om deze gebieden te ontwikkelen. In 1989 werd daarom begonnen met het Drechtoeverproject. Het mes sneed hierbij aan twee kanten. Aan de ene kant werden de oevers gesaneerd en geherstructureerd, wat nodig was gelet op de vervuiling door en de verval staat van de aanwezige bedrijven. Aan de andere kant kon de regio door middels van het project voldoen aan de gestelde woningbouwopgaven van het Rijk. Voor de Drechtstedengemeenten waren de oevers in de Drechtsteden de aangewezen plek om 'de compacte stad'-gedachte te verwezenlijken. In de ontwikkelde plannen moest met hoogwaardige bedrijventerreinen en aantrekkelijke woonmilieus de economie van de regio een impuls krijgen.

Moeizame samenwerking

De regionale, actieve, op de lange termijn en op ontwikkeling gerichte aanpak maakt dat Drechtoevers een project

is dat goed zou passen binnen de ontwikkelingsplanologie. Het project heeft geresulteerd in ambitieuze plannen en de realisatie van een aantal aansprekende deelprojecten. Het openbaar vervoersysteem over het water is hier wel het meest prominente voorbeeld van. Door Waterbussen en Fast Ferry's worden de gemeenten onderling verbonden en met onder meer Ridderkerk en Rotterdam en in de zomermaanden met voor dagjesmensen aantrekkelijke plaatsen als Schoonhoven en Oud-Beijerland. Op verschillende plekken langs de rivieren zijn projecten gerealiseerd of gepland, variërend van kantoor- en woninglocaties tot een fiets- en wandelboulevard en megabioscoop.

De samenwerking bij het Drechtoeverproject was echter niet altijd optimaal. Daadkrachtige bevoegdheden had het regionale bestuur in de Drechtsteden niet. Genomen besluiten moesten door de gemeenteraden afzonderlijk nog eens worden goedgekeurd en beleid moest ook veelal door de gemeenten zelf worden geïmplementeerd of uitge-

voerd. Betrokken bestuurders hadden een dubbele pet op en lieten lokale belangen voor gaan. Gemeenten bleken niet voldoende de noodzaak van regionale samenwerking te ervaren en waren bang om hun autonomie en identiteit te verliezen. De samenwerking kende een zekere mate van vrijwilligheid, die, zo stelde ook een commissie onder leiding van Hans Dijkstal, wel resulteerde in ambitieuze plannen, maar waarbij de uitvoering ontbrak. De vooraf vastgelegde doelstellingen werden daardoor niet gehaald.

De effectiviteit van het samenwerkingsproces bleek dus afhankelijk van de bereidheid van deze lokale gemeenten om samen te werken. Deze bereidheid werd bepaald door de verwachte voor- en nadelen van samenwerking. Wanneer gemeenten het nut inzien van samenwerking zou dit de samenwerking ten goede moeten komen. Het nut van regionale samenwerking voor gemeenten wordt vooral bepaald door het feit of samenwerking wel of niet wat oplevert voor de lokale gemeenten. Deze houding heeft uiteindelijk gevolgen voor de inhoud, zoals de kwaliteit van de projecten en het wel of niet uitvoeren van plannen. Dit geldt ook voor het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen gelet op regionale programmatische afstemming, beeldkwaliteit en samenhang. Bij de Drechtoeverprojecten bleek dit mechanisme omgekeerd te werken: regionale afstemming en samenhang werden losgelaten en projecten liepen bovendien grote vertraging op.

Proces en inhoud

Het proces is van invloed op de uiteindelijke inhoud van de projecten. Procesmanagement en financiële prikkels kunnen ingezet worden om het draagvlak voor de plannen en de bereidwilligheid om samen te werken te vergroten en daarmee de resultaten positief te beïnvloeden. Inhoud en proces zijn echter dusdanig verweven dat aan de inhoud tijdens het proces niet voorbijgegaan kan worden. Het Ruimtelijk Planbureau spreekt niet voor niets van systeeminnovaties die nodig zijn voor succesvolle ontwikkelingsplanologie. Inhoud en proces zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden in het systeem.

Tijdens het proces is het daarom van belang rekening te houden met de inhoud, of andersom geformuleerd, bij de bepaling van de inhoud moet

rekening gehouden worden met de proceskant: welke partijen zijn erbij betrokken en wat zijn hun belangen? Per type project kan de bereidheid van gemeenten om samen te werken immers verschillen. De gemeenten in de Drechtoevers bleken bij de aanleg van bedrijventerreinen en woningbouw niet geneigd de regie over te dragen. Zij waren bang om hiermee eventuele winst in te leveren. Dit is niet verwonderlijk. Vastgoedinkomsten zijn voor gemeenten belangrijk en een programmatiese aanpassing vanwege regionale overwegingen kan voor een gemeente veel uitmaken. Bovendien blijkt nieuwbouw een hekel punt te zijn in gemeenten, waarbij discussies over identiteit en ontwikkeling – wil men dorps blijven of verder groeien – centraal staan. Bij gezamenlijke infrastructuurprojecten leek de samenwerking veel makkelijker te verlopen. Dit verklaart ook het succes van het vervoer over water in de Drechtsteden. Infrastructuur bepaalt niet zo sterk de inkomsten van de gemeentekas, noch de ontwikkeling en identiteit van de gemeente, als vastgoed.

Gesteld kan dus worden dat de inhoud van de projecten de bereidheid van de gemeenten om samen te werken beïnvloedt. Het is daarom raadzaam om hiermee in de planvorming rekening te houden om te voorkomen dat door het verloop van het samenwerkingsproces de inhoud verloren gaat. Door de inhoud in het begin aan te passen en ambities te verlagen kan voorkomen worden dat aan het eind van het proces het resultaat teleurstelt.

Een strategie hierbij kan zijn om in het beleid te streven naar policentrische ontwikkeling. Complementariteit staat hierbij centraal. Gemeenten moeten in een dergelijke situatie juist hun eigen kwaliteiten zoveel mogelijk benutten. Hierdoor kunnen ze hun eigen identiteit behouden en versterken. Hier is misschien wel enige regionale afstemming en overleg voor nodig, maar gemeenten zijn hiertoe wel bereid omdat hun eigen autonomie en identiteit niet bedreigd worden. Uiteindelijk zijn er minder conflicten en is de effectiviteit hoger doordat doelstellingen wel gehaald worden. Ook de VROM-Raad pleit in verschillende adviezen voor een vorm van samenwerking waarbij gestreefd wordt naar pluriformiteit, omdat door verscheidenheid synergie kan ontstaan (opbrengsten kunnen gemaximaliseerd

worden) en er een aantrekkelijke, gedifferentieerde regio kan worden gecreëerd.

Voor een dergelijke policentrische ontwikkeling is wel samenwerking op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid nodig wat als onderlegger moet dienen voor policentrische ontwikkeling. Maximale bereikbaarheid is immers essentieel om draagkracht voor de specialisatie van gemeenten te garanderen. Over het algemeen wekt dit echter minder weerstand dan andere beleidsterreinen, zoals blijkt in de Drechtsteden. Samenwerking op het terrein van infrastructuur is ruimtelijk en financieel minder bedreigend voor gemeenten.

Aanbevolen kan worden om voor elk beleidsveld te overwegen of regionale samenwerking nodig is en welke vorm deze samenwerking dan zou moeten hebben. Zo ontstaat wat ook Tordoir eerder in AGORA bepleitte: een bonte verzameling samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus.

Willemieke Hornis deed in het kader van de Master 'Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen' (EUR) bij het Projectbureau Drechtoevers onderzoek naar regionale samenwerking en regionaal-ruimtelijk beleid. Momenteel is zij werkzaam als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau.

Literatuurselectie

Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B. & W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Den Haag, Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.

Lysias Advies (2003) 'Samen stad' betekent wat. Advies over samenwerking in de Drechtsteden. Amersfoort: Lysias Advies.

Tordoir, P. (2002) De concurrerende stad bestaat niet. Pleidooi voor een bonte verzameling samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus. In: AGORA 18, nr. 1, pp. 4-6.

VROM-raad (2001) *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Den Haag: VROM-raad.