

Echter, waar de Deltametropool – momenteel – qua visievorming en als afstemmingspraktijk zeer goed functioneert, blijft de Zuidvleugel verstoken van een duidelijke en krachtige bestuurlijke trekker.

Een sterk besef van gedeelde problemen gaat gepaard aan een zwak ontwikkelde gemeenschappelijke bestuurlijke oriëntatie op de Zuidvleugel

De aanwezigheid van forse ecologische, economische en sociale problemen noopt tot saamhorigheid en tot gemeenschappelijke actie. In die zin zijn de condities gunstig voor *Planning van Verandering*. Getypeerd naar de drie dimensies van de 'drie lagen benadering' biedt het schaalniveau van het netwerk Zuidvleugel stevige planningopgaven. De ecologische vraagstukken liggen voor een deel boven de beschikkingsmacht van de Zuidvleugel, maar de intensiteit van de infrastructurele vraagstukken en van de occupatievraagstukken is dermate groot dat de ontwikkeling van nieuwe perspectieven op dit schaalniveau urgent is. Maar de problemen binnen de Zuidvleugel laten tegelijkertijd ruimtelijk grote verschillen zien. In Rotterdam en Rijnmond doen zich concentraties van problemen voor waarmee de inwoners van Leiden, Zoetermeer en de omgeving van Den Haag zich niet automatisch verbonden voelen. Bovendien kan een wervend toekomstperspectief niet uitsluitend op problemen gebouwd worden, het moet het streven naar gemeenschappelijke meerwaarden oproepen. Er is een zwakke notie van overgang van distributie- naar kennis-economie, maar hiervan is in het actieprogramma nauwelijks iets terug te vinden. De behoefte aan een grotere differentiatie van woon- en leefmilieus wordt alom onderkend, maar is nog nauwelijks terug te vinden in die delen van de Zuidvleugel waar de behoefte eraan het grootst is. Het actie programma is op deze punten niet echt goed doordacht. Het bevat voornamelijk sectorale projecten (zonder opvallende integrerende innovatie) die het steekspel van partiele belangen hebben overleefd.

De grote steden dragen de Zuidvleugel niet

De grote steden denken en handelen lokaal, gewestelijk, nationaal en internationaal. Activiteiten op Zuidvleugelniveau vormen vanuit die optiek een van die tussengelegen netwerken waarop een opportunistische houding past. Voor de geavanceerde ambities van de eerste Zuidvleugelprojecten van tien jaar geleden was het een bitter gelag te moeten constateren dat de coalitie van de grote steden en het Rijk het prille regionaal urbane denken de loef afstak. Tien jaar later bij de Vijfde Nota wordt het Zuidvleugelperspectief door dezelfde coalitie langs de andere kant gepasseerd. Tien jaar geleden kon de Zuidvleugel bogen op een geavanceerd regionaal perspectief, het probleem was toen dat nieuwe inspirerende perspectieven kennelijk nog onvoldoende doorwerking kregen in ingeburgerde normen en competentie afbakeningen. Nu is de overtuigingskracht van het Zuidvleugelperspectief veel geringer. De versmelting met belangen binnen de regio (zonder tegelijkertijd op echt commitment te kunnen rekenen) heeft een wirwar van projecten op de agenda doen plaatsen, die geen specifieke Zuidvleugel meerwaarde te bieden hebben en waarvoor de lobby structuur geheel andere wegen kiest als het op besluitvorming aankomt.

Het echte probleem steekt niet in de uitvoering maar in falend institutioneel ontwerp

Het is dan ook een misvatting te denken dat louter het uitvoeringspotentieel onvoldoende is georganiseerd om projecten in het Zuidvleugel perspectief ten uitvoer te brengen. Zeker is het geheel van de uitvoering pover (van opdrachtgeverschap en fragmentarische beleidscompetenties tot behoefte functionele organisatie), maar de verbeelding van het nieuwe, de uitdaging van de metropolitane planningopgaven ten opzichte van de nog zo kenmerkende

fragmentaties in de gehele stedelijke omgeving drukken thans te weinig een vernieuwend stempel op de Zuidvleugelagenda. *Het Zuidvleugeldiscours is niet vernieuwend, te weinig ambitieus ten aanzien van blauw, rood en groen en het is bovenal te weinig Zuidvleugel-specifiek.* Het mist de kracht en brille van het plan Parkstad uit begin jaren negentig dat in zijn tijd die uitstraling wel had.

De positieve uitdaging voor de Zuidvleugel is om opnieuw die nieuwe metropolitane agenda te verwoorden en hiervoor het maatschappelijke institutionele kapitaal te mobiliseren en te benutten. Op de agenda horen perspectieven die aan deze metropolitane aspiraties appelleren en die in de typisch stedelijke agenda (centrumprojecten, stedelijke vernieuwing) niet reeds een eigen inbedding hebben gevonden.

Institutioneel ontwerp impliceert dat vernieuwingen in de 'mental map' van burgers en besturen kunnen groeien door maatschappelijke betrokkenheid te organiseren en door vernieuwingen symbolisch uit te vergroten. Dit veronderstelt andersoortige planningspraktijken. Zoals de IBA manifestatie in het Ruhrgebied de omschakeling van het kolen en ijzergebied naar een moderne kenniseconomie heeft gesymboliseerd met een honderdtal culturele projecten met betrekking tot oude industriemonumenten. De nieuwe thema's moeten gemanifesteerd worden en in open onderzoeksopdracht door betrokken burgers en organisaties ontwikkeld en geoperationaliseerd worden. Het is verheugend dat een nieuw voorzichtig initiatief van een soort 'internationale bouwtenoonstelling' op de Zuidvleugel in aantocht is, dit dient echter wel de vleugels te kunnen uitslaan. Upgrading van woon- en leefmilieus hoeft niet alleen in nieuwe suburbane zomen gelokaliseerd te worden, het kan ook in Hoogvliet. *Nieuw Hoogvliets Peil* verlangt sociale huurwoningen met plafonds op tenminste 3.10 hoog, de beuk tenminste 7,5 meter breed en meer dan 12 meter in het rond. Het zijn de manifestaties die de agenda van kwaliteitsverhoging inspireren en die vernieuwingen in het maatschappelijke verwachtingenpatroon kunnen bewerkstelligen. De inspiratie kan georganiseerd worden. Dit vergt bovenal dat wordt geïnvesteerd in *handelingskennis* en *inzicht in vernieuwingspotentieel*. De kennis van problemen met betrekking tot differentiatie van leefmilieus, economische achterstand etc wordt in elke beleidsnota van de Zuidvleugel gerepliceerd, maar inzicht in handelingspotentieel en organisatie van institutionele capaciteit schiet te kort.

Opdrachtgeverschap en functionele organisatie

Als er vraagstukken zijn waarvan iedereen erkent dat die primair op het schaakbord van de Zuidvleugel behoren te worden uitgespeeld, dan staan er vervolgens alsnog de vraagstukken van organisatie en uitvoering. Zelfs Randstadrail en A4-Corridor worden qua inhoudelijke prioritering echter meer bepaald door bestaande institutionele fragmentatie dan dat zij uit vernieuwende inspiratie tot eenheid in de uitvoering zouden moeten dwingen. Als het vanuit normatief dwingende oriëntatie op realisatie aankomt, mag de uitvoering natuurlijk niet ontsnappen. In alle projecten bestaan grote tekorten met betrekking tot opdrachtgeverschap. Wie is opdrachtgever van Randstadrail, wie van de groenprojecten, wie van de nieuwe regionale verkeers- en vervoersknooppunten? Ook de uitvoering moet georganiseerd en afgedwongen worden. Hier ligt een arsenaal van organisatiekundige vraagstukken. Operationalisatie van regionale besluitvorming heeft geen sterke traditie. Bij dergelijke 'intermediate networks' treft men geen grote institutioneel verankerde grondbedrijven, exploitatiemaatschappijen, daar is geen traditie van de spade die in de grond moet worden gestoken. Maar wel veel adviseurs (interview Noordanus). Hier valt nog een traditie te winnen.

Thematisch komt uit het bovenstaande een beeld naar voren van een ontbrekende organisatie van het Zuidvleugeldiscours: gebruikmakend van de theoretische concepten uit hoofdstuk 3 kan worden gesteld dat de Zuidvleugel wel als gedachte is *gestructureerd*, maar onvoldoende is *geinstitutionaliseerd*. Hoe komt het dat de planvorming voor een gebied waarvan iedereen de waarde en betekenis lijkt te erkennen, niet van de grond komt? Allereerst is genoemd de ontbrekende politieke opportuniteit in de begin jaren negentig (m.n. de besluitvorming rond de Vinex), daarnaast is gewezen op de gebrekkige institutionele structuur: de 'natuurlijke' trekker van de Zuidvleugel is de provincie maar deze heeft te maken met twee grote steden die planning liever in eigen hand houden en bovendien gekenmerkt worden door twee *radicaal* verschillende planningsculturen: de twisten over metro of tram op de randstad rail zijn hiervan slechts een illustratie. Binnen die context bleek het uiterst lastig om via de gehanteerde bestuurspraktijken de Zuidvleugel tot leven te wekken. De gedachte dat toekomstverkenning en strategische planning in feite ook en vooral draait om de organisatie van de inspiratie legitimeert extra aandacht voor deze vraag. Hoe kan inspiratie worden georganiseerd voor planning op een schaalniveau dat institutioneel zwak is opgetuigd? Wat kan hier worden geleerd van recente planningspraktijken elders? Als aanzet tot het denken hierover bestudeerden wij de planningspraktijken die zich de afgelopen jaren in de Hoeksche Waard manifesteerden.

Hoofdstuk 6: Discoursformatie in de Hoeksche Waard

De Hoeksche Waard is een interessante casus voor het onderzoek naar toekomstverkenningen en strategisch omgevingsbeleid. Ten eerste is de Hoeksche Waard een gebied dat evident sterk onder druk staat van maatschappelijke ontwikkelingen. Het gebied ligt ingeklemd tussen twee economische 'hogedrukgebieden' (Feddes & Sijmons) rond de havens van Rotterdam en Antwerpen en is in vele opzichten een van de meest voor de hand liggende locaties voor verstedelijking. De Hoeksche Waard wordt inmiddels doorsneden door de HSL-Zuid. Het doortrekken van de A4 zou de ruimtelijk-strategische ligging van de Hoeksche Waard kunnen doen toenemen. De Hoeksche Waard is bovendien ook vanuit milieuoogpunt van strategisch belang. Met name de zuidkant van het eiland biedt gelegenheid voor grootschalige natuurontwikkeling. Bovendien is het gebied van belang voor het watermanagement: er wordt vaak naar de Hoeksche Waard gekeken als mogelijke plaats voor het vasthouden van rivierwater. Ten tweede is de Hoeksche Waard geen zelfstandig bestuursniveau: het territoire is verdeeld over zes gemeenten en verder maakt de Hoeksche Waard deel uit van de 'regio' Zuid-Holland Zuid. Ten derde, en samenhangend met het voorgaande punt, is de Hoeksche Waard interessant omdat hier in korte tijd via tenminste vijf verschillende bestuurlijke praktijken is gepoogd om te komen tot toekomstgerichte planvorming. In 1998 was de Hoeksche Waard het object van een 'Gebiedsuitwerking' in het kader van het rijksinitiatief tot Actualisering van de Vinex. In datzelfde jaar bracht de Provincie Zuid-Holland een ontwerp-streekplan naar buiten waarin de provincie nadrukkelijk plannen ontvouwde voor de Hoeksche Waard. In 1999 was de Hoeksche Waard object van een culturele manifestatie in het kader van AIR, een initiatief van de Rotterdamse culturele wereld. Vervolgens leidde deze manifestatie in het najaar van 1999 tot een vervolg in de Hoeksche Waard onder de noemer 'Air Plus'. En tenslotte kwam, mede op instigatie van de 'streekmanager' uit de regio Zuid-Holland Zuid, in 2000 het manifest *De Hoeksche Waard weet wat zij wil!* naar buiten.

Bestuurlijke praktijk	Oorsprong
1. Gebiedsuitwerking (1998)	Rijk: actualisering Vinex
2. Ontwerp-Streekplan (1998)	Provincie Zuid-Holland
3. 'Air Southbound' (1999)	Stichting AIR (Rotterdam)
4. 'Air Plus' (1999)	Hoeksche Waards Initiatief (lokaal)
5. 'Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard' (2000)	Regio Zuid-Holland Zuid

Wanneer we wat beter kijken naar deze opeenvolgende praktijken komt hier een aantal kenmerkende verschillen naar voren. Iedere praktijk had in feite een eigen manier om on-

derzoek, visievorming, doelvervlochtening en de bepaling van strategisch beleid aan elkaar te koppelen.

1. Gebiedsuitwerking Hoeksche Waard 2010-2030 / Verkenning Inrichting Lange Termijn Hoeksche Waard (VILT-HW)

De gebiedsuitwerking Hoeksche Waard beoogde een bijdrage te leveren aan de visievorming ten behoeve van de Actualisering van de Vierde Nota Extra. Het was tevens bedoeld als stimulans voor het nadenken over de daarop volgende periode. De aard van het proces was gericht op deze doelstelling. Het onderzoek was sterk conceptueel van aard. In concreto werden vier zeer verschillende ontwikkelingsmodellen naast elkaar uitgewerkt: Open Waard, Hoeksche Stad, Noordpark en Werkpark. De basis waarop deze modellen waren uitgewerkt is onduidelijk. De gebiedsuitwerking was sterk visievormend en had een lage kwantitatieve onderzoeksinput. Met name maatschappelijke organisaties namen aan het proces deel, de participatie van individuele burgers was gering.

Het resultaat van de Gebiedsuitwerking is wel getypeerd als een 'creatieve chaos en orde' van elkaar tegensprekende plannen (toenmalige gedeputeerde J. Wolf). Deze vond zijn neerslag in een rapport gericht aan het bestuur, meer in het bijzonder aan de Minister van Ruimtelijke Ordening. Bestuurlijk kwam een sterke voorkeur voor een van de scenario's naar voren, namelijk voor het scenario van de 'Hoeksche Stad' waarbij een compact gebouwde uitbreiding van de Rotterdamse verstedelijking in het noordelijk deel van de Hoeksche Waard was voorzien.

2. Ontwerp Streekplan Zuid-Holland Zuid

In het ontwerp streekplan werd de Hoeksche Waard in het bredere perspectief van de ontwikkelingen in Noordwest-Europa geplaatst. In die context was er veel aandacht voor waterbeheer, natuurontwikkeling en infrastructuur. Dominant in het ontwerp was het voornemen om een bovenregionaal bedrijfsterrein te vestigen midden in de Hoeksche Waard, het doortrekken van de A4 alsmede de realisering glastuinbouwlocatie van 265 ha.

De planvorming voor dit streekplan verliep ambtelijk-bestuurlijk en was voorbereid door provinciale experts. Het onderzoek was sterk planologisch van aard, met een sterk kwantitatieve inslag: het was een allocatie-gericht rationeel zoekproces naar de beste locatie voor bepaalde maatschappelijke 'ruimte-claims'.

In eerste instantie ontwikkelde zich een bestuurlijke coalitie rond dit nieuwe streekplan. Dit kreeg de vorm van de 'Intentieverklaring Programma Hoeksche Waard'. Deze verklaring, ondertekend door de zgn. 'regiopartners', bepleitte een 'Kwalitatieve positionering van de Hoeksche Waard in het spanningsveld van het stedelijk gebied van Rotterdam en de Drechtsteden en het landelijk gebied van de Rijn-Schelde Delta.' De betrokken partners waren de provincie Zuid-Holland, het Waterschap De Groote Waard en de zes gemeenten uit de Hoeksche Waard: Binnenmaas, Cromstrijen, 's-Gravendeel, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Met de verklaring, die werd ondertekend op 7 april 1999, beoogde men een jaarlijks uitvoeringsprogramma in gang te kunnen zetten. De ambitie werd als volgt samenvattend omschreven:

“behoud, ontwikkeling en versterking van de kwaliteiten van het gebied, die zijn aangegeven met identiteitsdragers; onderkenning van interne veranderingsimpulsen en beoordeling ervan op kansen om de kwaliteiten van de Hoeksche Waard te benutten en/of te versterken; onderkenning van externe veranderingsimpulsen (ruim-

teclaims) en beoordeling ervan op kansen om de kwaliteiten van de Hoeksche Waard te benutten en/of te versterken.”²

Hoe van het onderkennen van alle veranderingsimpulsen een sturende werking uit kan gaan bleef vooralsnog onduidelijk. Het was voorzien dat een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende bestuurseenheden deze uitvoering zou overzien. Op projectniveau zou ook het ‘maatschappelijk middenveld’ in de planvorming worden betrokken.

Tot uitwerking kwam het echter niet. Op 26 maart 1999 werd het streekplan door Provinciale Staten vastgesteld. Conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd het streekplan vervolgens ter inzage gelegd en bij sluiting van de inzaget termijn op 28 juni 1999 bleken er ruim 6.000 bezwaarschriften ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te zijn ingediend. Het overgrote deel hiervan richtte zich op het bovenregionaal bedrijfsterrein en de bovenregionale glastuinbouwlocatie. Op 25 april 2000 wordt besloten van deze variant af te zien.

3. Air Southbound

In de context van bestuurlijke en maatschappelijke onenigheid over de toekomst van de Hoeksche Waard begint op 4 april 1998 de AIR manifestatie ‘Zuidwaarts – Waar het landschap begint’. AIR Zuidwaarts was niet zozeer bedoeld als interventie in de debatten over de Hoeksche Waard maar was nadrukkelijk bedoeld als een kritiek op de nog vigerende ‘Vinex-strategie’ in het ruimtelijk beleid: de Vinex vormde een voedingsbodem voor een generieke en sectorale aanpak waarbij alle woonmilieus overal hetzelfde leken te worden.³ In die context van een ‘anti-generieke’ aanpak paste het dus wel om vrij gedetailleerd in te gaan op de specifieke eigenschappen en opgaven van de Hoeksche Waard. AIR was een voorbeeld van ‘ontwerpend onderzoek’⁴.

AIR beoogde twee typen onderzoek te genereren⁵:

- een type onderzoek om *beelden* te genereren;
- onderzoek naar de *reëel bestaande betekenissen* in het gebied.

Onder het motto ‘de ontdekking van de Hoeksche Waard’ werden in eerste instantie beeldend kunstenaars, fotografen, vormgevers, antropologen, schrijvers en ontwerpers op pad gestuurd om te proberen de kwaliteiten van de Hoeksche Waard in beeld te brengen. Dit vormde een significant andere aanpak dan het planologisch onderzoek als verricht in het kader van het streekplan. Onderzoek van wetenschappelijk, artistiek en ontwerpend niveau moest een nieuwe manier van kijken tot stand brengen. De manifestatie beoogde inhoudelijk voorbij te gaan aan de toen gangbare benadering in termen van generieke concepten als ‘stadslandschap’ of ‘tapijtmetroop’. Kern was juist om door een studie van de concrete casus van de Hoeksche Waard tot een nieuwe definitie van de ruimtelijke opgave/uitdaging te komen.

De intentie was goed maar de reacties uit de Hoeksche Waard logen er in eerste instantie niet om. Als Rotterdams initiatief was AIR bij voorbaat verdacht. Geconfronteerd met deze grootstedelijke manifestatie speelden burgemeesters hun rol van burgervader dan ook met verve: ‘We worden rijp gemaakt voor komende veranderingen’, ‘De bewoners van de Hoeksche Waard zijn geen zeldzame stam uit het regenwoud’,⁶ ‘Er zijn de afgelopen

² <http://www.pzh.nl/index.html?actueel/streekplan/szh-4-3.htm>

³ Derde vergadering programmawerkgroep, dd. 4 november 1996.

⁴ Projectgroep T&O, 1999, *Call for offers voor de ex ante analyse*, p.2.

⁵ Notulen zesde bijeenkomst programmawerkgroep, dd. 5 maart 1997.

⁶ Burgemeester B. Kolbach in *Kompas*, 10 september 1998.

dertig jaar al zoveel plannen over de Hoeksche Waard uitgestort. De mensen zijn moe. Ze denken: weer zo'n plan dat toch niet doorgaat.⁷

AIR vormt hiermee een interessante bestuurlijke praktijk. AIR is bedoeld om "beleidsmakers, politici en de wereld van de Rotterdamse stadsontwikkeling *te confronteren en te stimuleren* met internationale visies op de lokale stedenbouwkundige en architectonische problemen door actuele probleemstellingen *op te werpen*, opgaven *te verstrekken* en de *aandacht te vestigen* op stedenbouwkundige ontwikkelingen.⁸ Als sturingsmiddelen hanteert AIR hierbij de interpretatie en beoordeling van gesignaleerde ontwikkelingen en het organiseren van debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van het sturen of vormgeven aan de gepresenteerde concepten.⁹

In eerste instantie leek AIR deze nobele doelstellingen geenszins te bereiken. De confrontatie met de overheid in de context van de discussie over de provinciale plannen voor het bovenregionale bedrijventerrein midden in de Hoeksche Waard, het wantrouwen tegen Rotterdam in het algemeen, en de ongrijpbaarheid van de 'kunstzinnige types' van AIR leek de betekenis van deze manifestatie bij voorbaat te beperken.

4. Air plus

AIR Zuidwaarts kreeg een interessant vervolg. Vijf individuele deelnemers aan de manifestatie afkomstig uit de Hoeksche Waard vonden dat er teveel *over* de Hoeksche Waard en te weinig *met* mensen uit de Hoeksche Waard was gesproken. Zij richtten het 'Hoeksche Waards Initiatief' op. De AIR-tentoonstelling 'Waar het landschap begint' werd tentoongesteld in de hal van het waterschapshuis te Klaaswaal. 'AIR-Hoeksche Waard: hoe verder?' ontstond: een reeks van regionale debatten over de toekomst van de Hoeksche Waard. Via tentoonstelling, rondleidingen en debatten ontwikkelde zich zowaar langzaam een breed gedeelde visie op de toekomst van het gebied. Dit werd uiteindelijk neergelegd in *Het Hoeksche Waards Manifest*. De provinciale plannen werden gekritiseerd en een eigen visie op de ontwikkeling van het gebied, met behoud van wezenlijke kwaliteiten als leegheid en groen, en met respect voor het belang dat het gebied vertegenwoordigt voor verschillende groepen, werd door burgers en politiek gezamenlijk naar voren geschoven.

De achtergrond van deze praktijk is al even afwijkend als de AIR manifestatie. In dit geval was het een initiatief van vijf individuen -- een dijkgraaf, iemand uit de ondernemerswereld, een architect, een architectuurhistorica en een journalist. Zonder veel voorbereiding en zonder professionele publiciteit wisten zij meer dan 1000 mensen naar de tentoonstelling en debatten te lokken, inclusief landbouwers, jongeren, stedelijke import en bestuurders.

Air Plus stond niet geheel los van AIR. De initiatiefnemers hadden goed contact met de Stichting AIR, die op haar beurt uiteraard weer geïnteresseerd was in het vervolg, c.q. de doorwerking van de culturele manifestatie. AIR Plus was een poging om een 'brede maatschappelijke discussie' los te maken over de plannen van AIR manifestatie. Het was ook een poging om op basis van nieuwe concepten en verbeeldingen te komen tot nieuwe coalitievorming. Dit kreeg uiteindelijk zijn beslag in het *Hoeksche Waards Manifest*. Dit pamflet sloot aan bij AIR en bij de eerdere modellen 'Open Waard' en 'Noordpark' uit Gebiedsuitwerking.

Was AIR bijzonder voor het genereren van nieuwe beelden over de Hoeksche Waard en de wisselwerking tussen stad en land in het algemeen, AIR Plus was bijzonder

⁷ K. van den Heuvel, gemeenteraadslid te Korendijk, in: *Algemeen Dagblad*, 19 juni 1998.

⁸ Notitie Programmawerkgroep AIR-Rotterdam Zuidwaarts, april 1997.

⁹ Ibid.

voor de lokale discussie over beelden AIR en de proliferatie van het type denken dat AIR vertegenwoordigde.

5. Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard

De vijfde praktijk betreft het initiatief *Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard*. Dit was een bestuurspraktijk waarbinnen al enige jaren overleg werd gevoerd tussen een aantal bestuurlijke instanties op het niveau van de Hoeksche Waard. Het RIHW kreeg met de protesten tegen het ontwerp-streekplan en de discussies naar aanleiding van AIR een nieuwe rol. De visievorming rond de Hoeksche Waard op gang gekomen. Het RIHW wist de losgebarste discussie in bestuurlijke banen te leiden. Het publiceerde het manifest *De Hoeksche Waard weet wat zij wil!*. Voor het eerst kwamen de bestuurders van de verschillende gemeenten hier naar voren met een gedeelde visie op het eiland die ook op brede steun in de bevolking kon rekenen. Het RIHW was sterk als vorm van netwerkmanagement onder bestuurders en gemeenten. Het verrichtte geen eigen onderzoek maar probeerde op basis van de visievorming tot een aantal gedeelde uitspraken te komen over de strategische beleidsvorming ten aanzien van het eiland.

Het initiatief tot de oprichting van het RIHW kwam van de provincie Zuid-Holland. Het beoogde doel was om de voorbereiding van het streekplan Zuid-Holland Zuid te voeden met de thema's die leefden in de regio's. Het eerste product van deze samenwerking was het 'Hoeksche Waards Omgevingsplan'. In september 1999 kreeg het project een nieuwe impuls met de aanstelling van een streekmanager. Deze heeft tot taak het Hoeksche Waards Omgevingsplan uit te werken tot concrete projecten, de samenwerking tussen de overheden te verstevigen, met maatschappelijke organisaties na te gaan welke ontwikkelingen belangrijk zijn en hen te betrekken bij het uitwerken van de plannen. In dit kader is het Hoeksche Waards Actieprogramma (HAP) opgezet. Kern van de doelen voor de korte termijn was het behoud van het karakteristieke open landschap, het voorkomen van verdere 'verglazing' door glastuinbouw, het opzetten van een regionaal bedrijventerrein en een goede verdeling van functies en taken over de diverse kernen. De streekmanager heeft tot taak om het HAP op ieders agenda te houden en de voortgang bij het realiseren van de doelen te bewaken.

Op 30 maart 2000 discussieerden zo'n 120 raadsleden en waterschapsbestuurders in RIHW verband over de toekomst van de Hoeksche Waard. De discussie richtte zich op dilemma's rond wonen en werken, infrastructuur en ontwikkeling van de groene kwaliteiten. Op 11 oktober 2000 neemt Minister Pronk de toekomstvisie van het RIHW in de marge van de vergadering van de vaste commissie voor VROM in ontvangst.

Conclusies

De Hoeksche Waard is inmiddels uitgegroeid tot een heuse 'trope' (een steeds terugkerende denkfiguur) in nationaal ruimtelijk debat. De Tweede Kamer maakte zich verschillende malen hard voor een prudente behandeling van de Hoeksche Waard onder meer door de aanwijzing van het eiland tot 'nationaal landschap' te bepleiten. Het kabinet stelt in de PKB deel 1 van de nieuwe Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voor om de Hoeksche Waard inderdaad tot nationaal landschap te benoemen. Minister Pronk en staatssecretaris Van der Ploeg gaven eerder te kennen dat zij de Hoeksche Waard zien als voorbeeld van nieuwe werkwijze waarbij 'stakeholders' gezamenlijk tot een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van bepaalde regionale gebieden komen. Hoe is hier gebruik gemaakt van toekomstonderzoek, hoe opende dit nieuwe perspectieven op strategisch omgevingsbeleid?

In het bovenstaande werd stilgestaan bij de institutionele veranderingen op het gebied van het strategisch omgevingsbeleid. Gekeken werd naar de ontwikkelingen in één helder afgeperkt gebied, het eiland de Hoeksche Waard. De discrepantie tussen aan de ene kant de institutionele vorm van de constitutioneel verankerde instituties en aan de andere kant en de wijze waarop effectief kan worden bestuurd, was ook in het geval van de Hoeksche Waard duidelijk aantoonbaar. Het monopolie van het streekplan als vaste vorm en platform voor het debat over regionale planning bleek doorbroken. Sterker nog, het debat kwam in die context nauwelijks tot ontwikkeling.

De casus van de Hoeksche Waard laat zien hoe in deze context andere, 'nieuwe politieke ruimten' ontstaan waarin relevante discoursen over strategisch omgevingsbeleid tot ontwikkeling komen. Deze nieuwe politieke ruimten betreffen zowel initiatieven van binnenuit (zoals de introductie van de regio manager) als vanuit de maatschappij (AIR Plus). In het navolgende zetten wij een aantal belangrijke bevindingen onder elkaar.

1. De planvorming in de Hoeksche Waard was het product van een reeks praktijken; er was geen sprake van een vooraf uitgedachte procesarchitectuur;

Natuurlijk is het specifieke geval van de manifestatie AIR opmerkelijk. Voor dit onderzoek is het echter minstens even interessant om naar het effect van de praktijken als *keten* te kijken. Het is onmiskenbaar dat de reeks van bestuurspraktijken heeft geleid tot een nieuwe, in de Hoeksche Waard en op nationaal niveau breed gedragen visie op het gebied. Wat de burgers en bestuurders verenigt is niet zozeer een positieve ontwikkelingsvisie op het gebied (zoals voorgesteld in WRR 1998 en ook gepromoot door de Stichting AIR), als wel een positieve visie op de betekenis van de Hoeksche Waard als waardevol gebied. Dit in zekere zin tot frustratie van de provincie die juist in de Hoeksche Waard een aantal bovenregionale functies had willen plaatsen. Vanuit het provinciale perspectief bezien, opende de beschreven reeks bestuurspraktijken in eerste instantie niet zozeer strategische mogelijkheden, het maakte deze ontwikkelingen eerder onmogelijk. Toch leert deze casus ons veel over de koppeling toekomstonderzoek/toekomstverkenning en beleid. Bijvoorbeeld dat de interactie tussen stakeholders vaak een aantal slagen maakt voor er een gedeelde visie ontstaat die ook enigszins robuust is tegen de tijd. Aan het begin van de cyclus was de Hoeksche Waard 'rijp' voor verandering en politiek zwak. Aan het einde van de cyclus bestond er een duidelijke 'story line' over de Hoeksche Waard 'ten tijde van de netwerk-samenleving' en moest veel nadrukkelijker rekening worden gehouden met de diversiteit aan wensen in het gebied. Er was sprake van een 'identity of resistance' in de zin van Castells (1997).

2. Praktijken kunnen elkaar aanvullen: deliberatie is een iteratief proces

Bestuurlijke deliberatie is geen kwestie van het je goed informeren en vervolgens van het nemen van heldere besluiten. 'Deliberatie' is niet alleen maar een deftig woord voor 'discussie', het geeft ook aan dat goede inzichten meest het product zijn van een proces van bekijken, formuleren van een eerste indruk, nog eens bekijken, critici horen, en het weer formuleren van een standpunt.

Ook hier weer blijkt dat burgerparticipatie om nieuwe aandacht vraagt. Streven naar 'draagvlak' schiet te kort, en nieuwe vormen van interactief beleid zijn vaak ondoordacht van opzet. Het is beter om discussie te vervangen door een meer substantieel begrip. 'deliberatie' zou die functie kunnen vervullen wanneer dit niet alleen wordt gezien als nieuwe participatie maar vooral ook als een ander model van beleidsgericht leren. De planningspraktijken uit de Hoeksche Waard tonen aan hoe een 'identity of resistance' ook kan ver-

anderen in een 'project identity': uiteindelijk wist men in de Hoeksche Waard veel beter wat met wilde behouden en waar ontwikkelingen best konden worden toegestaan.

3. Toekomstgericht beleid veronderstelt het op gang houden van discours in een context van 'multi-level governance'

Een goede koppeling van toekomstverkenning en beleid veronderstelt het functioneren in praktijken die verschillende schaalniveaus doorsnijden. Goede planvorming berust in zekere zin op een effectief 'management van inspiratie', niet alleen in eigen kring maar ook op andere niveaus. Dit leek in de Hoeksche Waard het geval. Sleutelspelers wisten wanneer op welk schaakbord een zet moest worden gedaan: de motie in de Tweede Kamer, het aanbieden van een rapport aan de Minister. Tegelijkertijd is evident dat dit allerm minst een centraal geleid proces was. In de Hoeksche Waard was sprake van een 'discours-coalitie' waarbij verschillende actoren *om verschillende redenen* een bepaalde 'story line' over de toekomst van de Hoeksche Waard uitdroegen en zo een bepaald institutioneel effect genereerden.

4. AIR ging bijna ten onder aan een gebrek aan invoelingsvermogen

AIR Zuidwaarts, een manifestatie die met zeer nobele doelstellingen was opgezet, dreigde even ten onder te gaan door woordkeuze en symbolische associaties die niet waren voorzien. Het eerste wijdverspreide magazine was getiteld 'De Ontdekking van de Hoeksche Waard'. Dit was mooi toegesneden op een Rotterdams publiek dat wellicht relatief onbekend was met het gebied. Vanuit het perspectief van eilandbewoners werd dit echter anders geïnterpreteerd. "... het gebied moet nog worden ontdekt. Columbus ontdekte Amerika, maar de indianen kenden het gebied al."¹⁰ Ook de groepjes buitenstaanders die vanuit een hoogwerker over het gebied uitkeken, en een ballonvaart met notabelen roept licht argwaan op.

Het eerste resultaat van AIR was de versterking van de politiek-maatschappelijke weerbaarheid van het gebied ('de Hoeksche Waard ten tijde van netwerksamenleving'). Na een periode van politieke apathie ('weer een plan!', 'We zijn het schrobputje van de Zuidvleugel') was dit reële winst. Door een goed vormgegeven proces kan een identiteit van verzet worden omgebouwd tot een 'project identiteit'. Dat gebeurde in de Hoeksche Waard. In tweede instantie kwam hier weer de strategische ontwikkeling ter discussie. De plannen van AIR, AIR Plus en het RIHW waren niet puur behoudend maar werden vanuit een duidelijk zelfbewustzijn geformuleerd.

5. Het is verkeerd om een praktijk als AIR puur instrumenteel te bezien; de waarde van AIR ligt in het genereren van gedeelde betekenissen

Regio's bestaan niet zo maar: ze worden steeds opnieuw 'geconstitueerd' via de taal, ze moeten steeds opnieuw worden gevormd. Identiteit speelt hierbij een sleutelrol in processen van regiovorming. Het is van belang dat identiteit hierbij niet moet worden gezien als iets dat vooraf is gegeven; het kan worden ontwikkeld. In dit onderzoek had de praktijken AIR een duidelijke rol als constituerend moment waar nieuwe betekenissen over de Hoeksche Waard werden gevormd.

6. Het concept van 'onderzoek' moet worden verbreed van onderzoek naar feiten tot onderzoek naar 'feiten die er toe doen' (facts that matter)

¹⁰ Mart Ros, 4 november 1998, *Kompas*.

De onmiskenbare originaliteit in AIR was het feit dat de manifestatie veel tijd en geld heeft gestoken in andersoortig onderzoek naar betekenissen in het bewuste gebied. Ongeacht het gebied hebben bestuurders altijd hun specifieke manier van kijken naar een bepaald gebied. Maar hoe kom je er achter wat je niet ziet? Ouderwetse 'participatie' waarbij burgers moeten reageren op plannen van de overheid en moeten proberen om hier steekhoudende bezwaren tegen te formuleren (als ze iets willen tegenhouden) is hiertoe allerminst een eigend instrument. De 'feiten die er toe doen', de 'facts that matter' (Forester), haal je niet uit afgedwongen bijdragen die in een beleidstaal moeten worden geformuleerd. Het gaat eerder om de analyse van feiten die zijn verborgen in verhalen, of de verhalen die in feiten zijn verborgen. Een goede koppeling tussen toekomstonderzoek en strategisch beleid berust niet op een conceptuele scheiding tussen waarden en feiten. Het gaat veeleer om het begrijpen en bespreken van de feiten die er voor verschillende actoren toe doen. Goede planning is dan het scheppen van 'mogelijke werelden' (Van der Cammen) waarin een ieder een perspectief voor zichzelf weet te herkennen.

7. AIR illustreert het belang van een vrije denkruimte

In de reeks van bestuurspraktijken nam AIR zondermeer een bijzondere plaats in. Dit werd vrij algemeen erkend. Gedeputeerde J. Wolf sprak destijds van AIR als 'sjeu in de besluitvorming'¹¹ en ex-streekmanager J. IJssink sprak over AIR als 'Een geschenk uit de hemel'¹²:

"Door het opstellen van het HOP waren al flink wat maatschappelijke krachten losgemaakt die later hun bijdragen leverden in het AIR-project. Een soort geschenk uit de hemel, AIR, omdat die anders dan het onvermijdelijke ambtelijke HOP een hele andere ingang koos: artistiek en sociaal-cultureel, waardoor meer mensen in het gebied bij het denken over de toekomst van de Hoeksche Waard werden betrokken dan door mij benaderd werden c.q. konden worden."

Het idee dat AIR de 'sjeu' was in de besluitvorming doet feitelijk geen recht aan de functionele rol die AIR in het proces van strategische planvorming in de Hoeksche Waard speelde. AIR was in feite een voorbeeld van een 'vrije denkruimte', een *safe space* waar bestuurders in een andere context werden opgenomen en waar niet de vooraf al bekende standpunten zouden worden ingenomen. Een dergelijke plek van inspiratie en vrije contemplatie zou wel eens van wezenlijk belang kunnen zijn voor een succesvolle koppeling van toekomstverkenning en beleid.

8. Ritualisering van cognitieve sprong

Om effectief te zijn moeten nieuwe ideeën materiële vorm aannemen. Telkens weer blijkt in het strategisch ruimtelijk beleid gebruik te worden gemaakt van specifieke momenten waar een verschuiving in het denken in wezen een quasi-materiële vorm aan lijkt te (moeten) nemen. Respondenten in interviews weten vaak te benoemen waar ze tot nieuwe inzichten kwamen maar bij nader inzien blijken die bijeenkomsten inhoudelijk weinig interessant te zijn geweest (de presentaties in de Veilinghallen van Bleiswijk). Misschien is er eerst een cognitieve verschuiving die daarna nog een 'moment' zoekt waarop deze cognitieve sprong ritueel kan worden beleefd. Er is, zo lijkt het, sprake van een dramaturgie van beleidsverandering (pathos), die, naast de geloofwaardigheid van de spreker (ethos) en

¹¹ *Algemeen Dagblad* 19 juni 1998.

¹² J. IJssink, voormalig streekmanager Zuid-Holland Zuid, *RIHW Nieuwsbrief*, Jrg.1, nr.2, p.4.

aard van de argumentatie (logos) een bijdrage levert aan de mate waarin toekomstonderzoek doorwerkt.

De verliefdheid op het uitbrengen van glossy nota's suggereren een vergelijkbare performatieve functies bij het uitbrengen van rapporten. Het zijn geen bestuurlijke instrumenten in enge zin, nota's vormen symbolische kluwen die veranderde inzichten tastbaar maken en een materiële dimensie geven.

9. Politiek is niet alleen vormgeving, vormgeving is ook politiek

De wijze waarop debatten worden opgezet is van invloed op het denkproces. Bij AIR was de vormgeving van de deliberatie van het begin af aan een zeer belangrijk aandachtspunt.¹³ Dit verklaart mede het succes van de manifestatie.

¹³

Notulen zesde vergadering Adviescommissie programmering, dd. 9 maart 1998.

Hoofdstuk 7:

Institutes en discoursen op de Zuidvleugel?

7.1 Het kader van de analyse: instituties en discoursen

Het onderzoek is gericht op de vraag hoe de dimensies van 'willen', 'weten' en 'kunnen' in de context van strategische beleidsontwikkeling hechter op elkaar betrokken kunnen worden, mede tegen de achtergrond van de constatering dat de voorbereiding van strategisch beleid (via toekomstverkenning, scenario-ontwikkeling, visieontwikkeling, de verkenning van veranderingspotenties, e.d.) in veel gevallen moeizaam blijkt door te werken in de uiteindelijke besluitvorming. Om de relaties tussen 'willen, weten en kunnen' in onderzoek en beleid concreet te kunnen onderzoeken was het nodig om de theoretische uitgangspunten expliciet te verwoorden in een 'analysekader'. Gekozen is voor een benaderingswijze die de betekenis van *discoursen* en *instituties* in onderlinge samenhang tracht te onderzoeken. Kenmerkend voor deze benadering is het uitgangspunt dat het 'willen', het 'weten' en het 'kunnen' niet als objectieve en neutrale categorieën worden beschouwd, maar dat hun betekenis en onderlinge samenhang telkens juist vanuit bepaalde structurerende perspectieven worden onderzocht. Vanuit deze benadering werd nagegaan welke *ingeburgerde normen, discoursen en competenties* 'op de Zuidvleugel' geïdentificeerd kunnen worden en op welke wijze vernieuwingen en herinterpretatie van zulke gegroeide normen, vertogen en competenties worden nagestreefd in processen van strategische beleidsvernieuwing. Van elementair belang is derhalve het uitgangspunt dat maatschappelijke actoren en beleidsactoren vanuit bepaalde verwachtingspatronen en posities de ontwikkelingen in de praktijk percipiëren en waarderen en dat voor effectieve vernieuwing van beleid herdefiniëring van zulke normatieve verwachtingspatronen, discoursen en competenties onontbeerlijk is.

Met deze uitgangspunten is in de voorliggende analyse een ander perspectief gekozen dan in de aan het *wetenschappelijk pluralisme* ontsproten interactieve benaderingen van planning in het huidige beleidsonderzoek. In plaats van te zoeken naar patronen van institutionele structurering en herstructurering van sociale interacties, stelt het wetenschappelijk pluralisme de *ad hoc constructie* van interacties tussen partijen centraal. In die benaderingswijze is het uitgangspunt dat de werkelijkheid niet vanuit bepaalde verwachtingspatronen en posities is geconditioneerd, maar dat voor elk nieuw maatschappelijk vraagstuk nieuwe coalities worden gesmeed en dat de uitkomsten navenant verschillen. De voortdurende verandering van situaties en uitdagingen noopt tot flexibiliteit van coalities en tot een doelbewust opportunisme met het oogmerk om telkens nieuwe 'win-win situaties' te realiseren. Een belangrijke veronderstelling van het wetenschappelijk pluralisme is dat in een multi-actor context de afzonderlijke partijen weliswaar een bepaalde invloed kunnen uitoefenen, maar dat geen van de partijen zo dominant is dat deze de gehele besluitvorming naar eigen hand zou kunnen zetten. Juist vanwege de onderlinge afhankelijkheden worden telkens nieuwe coalities tussen partijen gesmeed, zodra de opportuniteit dat gebiedt.

De institutionele en discoursanalytische benaderingen die in het voorliggende rapport als uitgangspunt zijn genomen, ontkennen zeker niet de betekenis van de bovengenoemde dynamiek in coalities en processen van besluitvorming maar trachten de betekenis van institutionele normen en discoursen in zulke dynamische praktijken te achterhalen.

Vanuit institutioneel perspectief wordt niet verwacht dat strategische besluitvorming zich in een reeks van toevallige interacties voltrekt, maar dat daarin zekere patronen zijn gevormd. De discoursanalyse identificeert ook patronen maar richt zich daarbij in het bijzonder op de taal. Als inderdaad geïnstitutionaliseerde normen, collectieve voorstellingen en machtsverhoudingen geïdentificeerd kunnen worden, dienen deze het natuurlijke aangrijpingspunt te zijn voor strategieën van verandering. Procesarchitectuur en de organisatie van directe interacties 'as such' bieden geen voldoende oplossing voor de problemen die in zulke structurele patronen zijn gevormd. Het komt er primair op aan om structurerende normen en posities, metaforen en discourses te onderkennen en om te onderzoeken in hoeverre hierin nieuwe richtinggevendende concepten ontstaan en welk potentieel voor nieuwe institutionalisering daarin is gelegen.

7.2 De institutionele context: Het 'tableau de la troupe' op de Zuidvleugel

Kenmerkend voor de bijzondere omstandigheden waarin beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de Zuidvleugel plaats grijpen, is de in hoge mate gefragmenteerde context. Alleen al binnen de publieke sector kan een baaiend van uiteenlopende belangen en coalities worden waargenomen, die zich op verschillende schaalniveaus hebben uitgekristalliseerd en ook op verschillende wijzen zijn geïnstitutionaliseerd. Hieronder bevinden zich de oorspronkelijke gemeenten (twee grote steden en een aantal middelgrote steden met een lange historie, maar ook plattelandsgemeenten en kleine steden met een lange voorgeschiedenis, daarnaast de relatief nieuwe steden en plaatselijke leefmilieus zoals *new town* Zoetermeer en de uitgestrekte nieuwe woongebieden in het voorstedelijk milieu). Op lokaal niveau is doorgaans sprake van een sterke gewortelde normatieve identiteit, die wordt weerspiegeld in discourses en wordt ondersteund door een aantal relatief autonome beleidscompetenties van lokaal bestuur. De kenmerkende plaatsgebonden identiteit en de hieruit voortvloeiende onderlinge lokale verschillen (vooral waar stedelijk en landelijk gebied elkaar raken) zijn overigens wel in beweging. De traditionele territoriale gebiedsidentiteit verandert tegen de achtergrond van de toenemende betekenis van 'space of flows' (die veeleer de verbondenheid in netwerken onderstrepen). Ook doet zich een overgang voor van de traditionele configuratie van lokale gemeenten naar een regionale metropolitaine context waarin veel bovenlokale problemen en ontwikkelingen gaande zijn. Deze trend is waarneembaar in de perceptie van stadsgewestelijke en regionale problemen, in het nieuwe discours dat op bovenlokaal schaalniveau begint door te sijpelen, en in diverse pogingen om nieuwe bovenlokale beleidssamenhangen te realiseren.

Op bovenlokaal niveau is inmiddels een veelheid van langdurige en tijdelijke verbanden waarneembaar. De meeste bovenlokale verbanden staan niet *boven* de lokale verbanden maar zijn juist *daaruit* geconstrueerd. Op stadsgewestelijk niveau bestaat de grootste intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die in verschillende varianten ook op de langste voorgeschiedenis kunnen bogen. Drechtsteden, Haaglanden, Rijnmond, stadsgewest Leiden en samenwerkende gemeenten in het Westland en in het Groene Hart kunnen bogen op gemeenschappelijke bestuursinspanningen (nolens volens) met een voorgeschiedenis van verscheidene decennia. Het gaat meer om bestuurlijke dan maatschappelijke samenhangen, hoewel op sommige onderdelen van maatschappelijke activiteit wel reeds een vanzelfsprekende bovenlokale samenhang is gegroeid (zie bijvoorbeeld de regionale woningmarkt). Opvallend is dat de invoering van nieuwe territoriale bovenlokale bestuursconstructies, zoals Rijnmond en de beoogde stadsprovincies in formeel opzicht

steeds is mislukt, maar dat tegelijkertijd de samenwerking op deze schaal gewoon doorgaat via gemeenschappelijke strategische visies, functionele intergemeentelijke verbanden en zelfs via resterende bestuurlijke handreikingen van het Rijk (zoals bijvoorbeeld het nog altijd bestaande sturingspotentieel in de 'kaderwetgebieden', ondanks het intrekken van het wetsontwerp voor de stadsprovincie). Binnen de stadsgewesten doen zich voortdurend conflicten voor over grenzen en competenties, zoals momenteel met betrekking tot de verlegging van de grenzen van Den Haag, maar de dichtheid van maatschappelijke en bestuurlijke interacties op deze schaal is feitelijk zeer hoog.

Op het daarboven gelegen schaalniveau wordt de Zuidvleugel gedefinieerd. Als geurbaniseerde regio is de Zuidvleugel voor het eerst gelanceerd door de provincie, maar het tegenwoordige "Bestuurlijke Platform Zuidvleugel" wordt tevens geschraagd door gemeenten en Rijk. De Zuidvleugel kan nog niet bogen op een lange voorgeschiedenis en ook nog niet op breed maatschappelijk draagvlak, als interbestuurlijk advies- en samenwerkingsverband is het in de jaren negentig ingevoerd. Er bestaat bij de constituerende partijen inmiddels een perceptie van problemen die zich kenmerkend op dit schaalniveau voordoen en er is het begin van discours- en agendavorming. Pal boven het schaalniveau van de Zuidvleugel bevindt zich vervolgens de traditionele provincie Zuid Holland die op eeuwenlange inburgering in bestuur en samenleving kan bogen doch qua beleidscompetenties meer als intermediair dan als sturend bestuursorgaan door het leven gaat. Tussen provincie en Rijk bewegen zich nog twee bestuurlijke verbanden op de schaal van een landsdeel: de Bestuurlijke Commissie Randstad die door het Rijk is ingesteld en in samenwerking met de provincies en grote steden speerpunten voor het Rijksbeleid tracht te bepalen en tot beleid te maken. De Randstad heeft in de beleidsnota's van het Rijk een geschiedenis die terug loopt tot de jaren vijftig, maar is beleidsmatig tot dusverre onderontwikkeld gebleven. De vier grote steden van Nederland hebben tot voor kort nooit een gemeenschappelijke beleidsvisie ontwikkeld voor het Rijksconcept van de Randstad. Zij deden dit onlangs voor het eerst in de aanloop naar een nieuw intergemeentelijk lobbyplatform 'de Deltametropool' die inmiddels met andere gemeenten in dit landsdeel is uitgebreid.

Het Rijksniveau is in de naoorlogse traditie van het beleidscentralisme in Nederland natuurlijk zeer manifest en ondanks de decentralisatie in de laatste tien jaar nog altijd zeer krachtig waarneembaar in nagenoeg alle beleidssectoren die zich op het metropolitaine schaalniveau van de Zuidvleugel doen gelden. De interbestuurlijke verhoudingen op Europees niveau, tenslotte, zijn met betrekking tot het verstedelijkingsbeleid nog niet erg krachtig georganiseerd. Vanuit de stedelijke gebieden zijn diverse verkennende studies uitgezet (bijvoorbeeld op de as Rotterdam-Antwerpen, of de verkennende samenhangen tussen Randstad, Roergebied en Vlaamse Ruit); vanuit Europa wordt via verschillende fondsen beleid gevoerd maar erg geprononceerd is de Europese dimensie in het Zuidvleugelbeleid nog niet. Wat betreft het relevante Zuidvleugelbeleid in relatie tot het Europees bestuur zijn niet de steden, niet de provincies maar is de nationale overheid op diverse beleidsgebieden het meest geïnvolveerd.

Aldus valt in de interbestuurlijke verhoudingen op zeven schaalniveaus een relevante condensatie van normen, discourses en competenties waar te nemen. De intensiteit van de interacties verschilt, evenals de normatieve en beleidsmatige verankering daarvan, maar de bestuurlijke verbanden zijn relevant op elk van de zeven niveaus dat hierboven is aangeduid: lokaal, stadsgewestelijk, regionaal, provinciaal, landsdelig, nationaal en Europees. Op diverse schaalniveau's is de aard van de bestuurlijke samenhang nog niet uitgekristalliseerd (zoals op landsdeel niveau waar zowel de Bestuurlijke Commissie Randstad als de Deltametropool werkzaam zijn), soms conflicteren de residuen van oude verbanden (zoals de kaderwetverbanden) met nieuw gemeentelijk annexatiebeleid of met initiatieven van

intergemeentelijke samenwerking. De bestuurlijke verbanden moeten dan ook niet als statische entiteiten maar als dynamische verbanden worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat de genoemde schaalniveaus als de relevante niveaus van bestuurlijke interactiedichtheid onderscheiden kunnen worden voor vraagstukken die op de Zuidvleugel aan de orde zijn. Van kardinaal belang voor de analyse is de constatering dat de meeste van de bovengenoemde verbanden zelf geconstitueerd worden door uiteenlopende bestuurlijke eenheden. Als gevolg hiervan vervullen bestuurlijke vertegenwoordigers veel *dubbelrollen*. Nog belangrijker is dat vanuit de verschillende rollen een veelheid van coalities kan worden aangegaan. De vertegenwoordiger van Rotterdam of Den Haag zit in lokale, stadsgewestelijke, regionale en landsdeel verbanden. Hij is vanuit deze rollen tevens betrokken in coalities met verbanden op alle andere schaalniveaus. De vertegenwoordiger van de provincie zit in regionale, landsdeel- en de eigen provinciale verbanden, hij is betrokken in coalities met Europees, nationaal en lokaal bestuur.

Vol.
Franssik

De betrokkenheid van *maatschappelijke* verbanden op de Zuidvleugel geeft een ander beeld. Maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn veelal vanuit een specifiek belang werkzaam en manifesteren zich als zodanig op alle nationale en internationale schaalniveaus in hun respectievelijke markten en netwerken. Voor zover maatschappelijke groepen zijn georganiseerd met het oog op de behartiging van collectieve belangen is de grootste intensiteit van interacties met betrekking tot de Zuidvleugel op lokaal/ stadsgewestelijk niveau en op nationaal niveau. De belangrijkste economische dragers, zoals de haven Rotterdam en het technisch complex van Delft zijn meer in internationale functionele netwerken betrokken dan in hun directe regionale omgeving. Wat betreft de sociale en economische belangenbehartiging is sommige dienstverlening en belangenbehartiging niet slechts plaatselijk maar juist ook op stadsgewestelijk niveau georganiseerd (bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling, kamers van koophandel, stadsgewestelijke media, zoals dagbladen, radio en TV). Hoewel maatschappelijke partijen op sociaal-economisch gebied niet op Zuidvleugelniveau georganiseerd zijn, wordt van deze zijde wel typische sociaal-economische Zuidvleugelproblematiek onderkend. Hetzelfde geldt voor de behartiging van verkeers- en vervoersvraagstukken. Er is potentieel draagvlak voor coalities maar geen enkele partij heeft zich expliciet op het schaalniveau van de Zuidvleugel gepositioneerd. Van veel zijden wordt Zuidvleugelproblematiek onderkend, maar echte probleemdagers hebben zich op dit niveau veel minder gemanifesteerd.

Wat betreft de ecologische vraagstukken heeft zich in het Zuid Hollands Landschap inmiddels wel een professionele partij aangediend die de landschappelijke belangen op Zuidvleugelniveau naar voren brengt. Ook met betrekking tot diensten en voorzieningen wordt de betekenis van regionale samenhangen geleidelijk meer onderkend. Een opvallende doorbraak op de woningmarkt is dat op de Zuidvleugel inmiddels het eerste samenwerkingsverband tussen woningcorporaties uit de Rotterdamse en de Haagse agglomeraties tot stand is gekomen. Hiermee is tevens de grootste woningcorporatie van Nederland ontstaan. Tenslotte, wordt soms gesproken over de mogelijkheid van universitaire samenwerking op het niveau van de Zuidvleugel, maar deze embryonale samenwerking kenmerkt zich vooralsnog door een regelmatig vallen en opstaan.

Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke en maatschappelijke context van beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de Zuidvleugel in hoge mate is gefragmenteerd. Een dergelijke complexiteit is geen weeffout maar een kenmerkend verschijnsel dat in de context van metropolitane gebieden in Europa eerder regel dan uitzondering is. Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen tekent zich op maar liefst zeven schaalniveaus een relevante verdichting van interacties af (met een uiteenlopende mate van ingeburgerde normen, discoursen en competenties) die van invloed zijn op de strategische Zuidvleugel-

X

vraagstukken. Ook van maatschappelijke zijde zijn de schaakborden uiterst gedifferentieerd. Het 'Zuidvleugel-denken' kan in al deze geleidingen noch bestuurlijk noch maatschappelijk op een sterke traditie bogen, het is een schaalniveau waarop eerst gedurende de laatste tien jaren het begin van zelfstandige discours- en agendavorming ontstaat en dat als nieuwkomer beschouwd kan worden in het geheel van meer traditioneel gevormde instituties. De analyse in dit rapport is daarom vooral toegelegd op de manier waarop de betrekkelijk embryonale normen, discoursen en competenties met betrekking tot de Zuidvleugel *in verschillende coalities* zijn gepositioneerd. In het licht van de geleidelijke transformatie van steden en dorpen naar een metropolitane configuratie is het fascinerend te ontdekken hoe de nieuwe concepten en normen geleidelijk een weg banen en hoe deze zich tot de veel langer ingeburgerde posities verhouden. Vanwege de institutionele fragmentatie van de grootstedelijke context en de relatief onbemande positie van de nieuwe discoursen is met name van belang in welke coalities de nieuwe richtinggevende concepten tot stand komen. Het speelveld is zo pluriform samengesteld dat in beginsel veel verrassende combinaties en wendingen mogelijk zijn: bijvoorbeeld nieuwe metropolitane concepten die niet in bestuurlijke kaders maar in nieuwe maatschappelijke coalities ontstaan, of: nieuwe coalities tussen regio's en grote steden, of: nieuwe coalities tussen regio's en Europa die het opnemen tegen de vertrouwde stedelijke en nationale verbanden, zoals in Duitsland momenteel veelvuldig voorkomt, etc. Wat dit aangaat, kan het spel op de Zuidvleugel in de achterliggende tien jaren slechts als een prelude worden beschouwd.

Reeds een vluchtige blik op de dynamiek in andere regio's van Europa laat zien dat op dit schaalniveau veel meer vernieuwingen van stedelijkheid en van beleidsformaties denkbaar zijn, maar – zo is het uitgangspunt van de onderhavige analyse – om werkelijk succesvol te kunnen worden, moeten zulke beleidsvernieuwingen wel een recombinitie bieden van ingeburgerde normen, discoursen en competenties. Op de Zuidvleugel is van een dergelijke *institutionele recombinitie* nog geen sprake. De coalities op de Zuidvleugel van de laatste tien jaren laten wel een toenemende complexiteit en pluriformiteit zien, maar – zoals verderop zal blijken – hierin kan een zeer eenzijdige dominantie van gegroeide normen en daarbij behorende coalities worden aangetoond. De institutionele recombinitie is vooralsnog in embryonaal vertoog blijven steken.

7.3 De ontluiking van het Zuidvleugel discours

De complexiteit en pluriformiteit van bestuurlijke interacties die het gebied van de Zuidvleugel bestrijken heeft niet verhinderd dat zich iets heeft gevormd dat men als 'Zuidvleugeldiscours' kan typeren. De dynamiek en richting van dit discours werd van het begin af aan bepaald door de problemen die zich in deze regio aftekenden. De constatering van achterblijvende groei in een tijdperk van onbegrensde mogelijkheden binnen de 'nieuwe economie' roept bijna onweerstaanbaar het beeld op van noodzakelijke kwalitatieve veranderingen binnen een regio waar welvaart en economische groei lang geassocieerd werd met tonnages en ruimtebeslag in de vorm van pipleidingen, containers en glas(tuinbouw). De Noordvleugel, waar kantoren en informatiesector vanouds relatief sterk vertegenwoordigd zijn, leek met zijn betere groeicijfers dit gezichtspunt krachtig te onderstrepen. Deze verhaallijn is overigens niet specifiek voor de Zuidvleugel maar vertegenwoordigt een ('postfordistisch') discours dat door veel regio's in Europa is geadopteerd om de eigen identiteit jegens de centrale staat af te grenzen en/of een nieuw zelfvertrouwen naar het bedrijfsleven uit te stralen.

Het Zuidvleugeldiscours beroept zich echter vooral op potenties die in de regio verscholen liggen. Dit suggereert dat eigen identiteit van diverse delen/gemeenten kan worden

behouden of versterkt terwijl tevens van de nieuwe economie kan worden geprofiteerd, hetzij door de vestiging of behoud van de bedrijven die daarin thuishoren, hetzij door woonalternatieven te bieden aan de postindustriële elite. De regionale schaal moet garanderen dat een grote differentiatie aan woonmilieus ontstaat. Voorts zinspeelt het discours op een algehele kwaliteitsverhoging van het gebied door herstructurering van gebieden met negatieve woonkwaliteit (glastuinbouw, Groene Slinger, stedelijke buitencentrummilieus) en door het scheppen van hoogwaardige verblijfsplekken (kustlocatie, centrumstedelijke voorzieningen). Het verhaal van synergie waarin de diverse spelers toch een eigen identiteit behouden verklaart waarom een discours door zulke verschillende actoren kan worden overgenomen en toegejuicht. Toch is het de vraag of de uiteindelijke vormgeving van het beleid dat zich op dit discours zal beroepen in de Zuidvleugel ook door alle actoren als een moeiteloos verlengstuk van de eigen identiteit en behoeften zal worden ervaren.

Het feit dat het Zuidvleugel-discours weinig vertelt over noodzakelijke offers – afgezien van de financiële bijdragen van de nationale staat – die gebracht moeten worden om kwaliteitsdragers in een regio te verwezenlijken versterkt de bovenstaande redenering nog eens. Aangezien het in de Zuidvleugel niet om een zelf-genererend kwaliteitsproces gaat (in ieder geval niet in eerste instantie) blijft het een open vraag wie zich verantwoordelijk voelt om ingrijpende plannen door te voeren die in eerste instantie hun rechtvaardiging vinden in het oplossen van problemen die zich elders in de Zuidvleugel doen gevoelen. Wat dit betreft zijn de gebeurtenissen in de Hoeksche Waard waar het uiteindelijk tot een reactie op het extern ontwikkelde discours kwam, instructief.

Discoursen zijn geen discussies, integendeel ze hebben juist de neiging om de rijkdom aan potentiële discussies te absorberen en te neutraliseren. Ze logenstraffen de veronderstelling van pluralisme waaraan sommige participanten de overtuiging verbinden dat het gehalte van nieuwe informatie (feiten of creatieve plannen) een wending kan geven aan de heersende opvattingen. In het Zuidvleugeldiscours is kwaliteit echter een verlengstuk van woonvoorkeuren in een postindustriële stedelijk en suburbaan regime en zijn de krachten die men als mobiliserend onderkent eigenlijk vooral ingrepen van buitenaf (top-down). Voorstellen of feiten die niet in deze denkkorde passen zullen in sterke mate getroffen worden door de blinde vlek van het dominante discours.

7.4 Het spel van de coalities: samenwerking en verdringing

De opvallendste bevinding van de bestuurlijke praktijken op de Zuidvleugel is dat de nieuwe discoursen niet materialiseren. In het spel van coalities raken zij vooralsnog verrassend snel ondergesneeuwd. Waar vanuit pluralistisch perspectief een reeks van nieuwe win-win coalities op Zuidvleugelniveau verwacht had kunnen worden, lopen de nieuwe regionale scenario's dood in de gevestigde sporen van hegemoniale machtscoalities. Het prille regionale gedachtegoed weet de ingeburgerde normen niet goed te doordringen en ziet geen kans om aan de gevestigde coalities een nieuwe wending te geven. Dit is een opvallende bevinding omdat partijen van alle schaalniveaus vanuit hun dubbelrollen medeverantwoordelijk zijn voor de nieuwe discoursen en strategische beleidsvoornemens op de Zuidvleugel. Vanuit hun vele dubbelrollen reppen deze betrokkenen van hun nauwe onderlinge samenwerking: de steden, de provincies en het Rijk voorop. Hoewel de beleidsprioriteiten op de verschillende schaalniveaus grote verschillen laten zien en hoewel deze doorgaans ook om beleidsvoorrang strijden, is de voertaal en het vertoog van de betrokkenen meer op samenwerking en complementariteit ingesteld dan op verdringing en concurrentie. Het overheersende vertoog verwijst naar een cultuur van samenwerken in coalities, alsof de gemeente, het gewest, de regio, de provincie, het landsdeel, het Rijk en Europa op *na-*

tuurlijke wijze op elkaar aansluiten als een harmonieuze gelaagdheid van het land. In werkelijkheid echter worden deze uitingen van complementariteit regelrecht doorkruist door de overheersende inburgering van stadsgecentreerde normen en de hierop aansluitende machtscoalities tussen de grote steden en hun voorgebied met het Rijk. X

Het opkomende besef van regionale stedelijkheid vanaf het begin van de jaren negentig werd eerst linksom gepasseerd ten tijde van de Vinex door de coalitie van de steden en het Rijk via het effectieve discours van het 'compacte stadsgewest' en de hierbij tevens beoogde 'stadsprovincies'. De grote steden waren toen nog gefixeerd op de regie voor het nabije ommeland en wisten de nationale overheid in deze strategie te betrekken. De eerste kiemen van regionale stedelijkheid op de Zuidvleugel lagen simpelweg buiten het vizier van de grootstedelijke preoccupaties. Zij waren niet echt gecommitteerd voor Zuidvleugelbeleid (exit regionale stedelijkheid, exit Parkstad, exit regionale groenontwikkeling, exit regionale kustuitbreiding). Tien jaar later bij de totstandkoming van de Vijfde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening was duidelijk geworden dat nieuwe beleidsperspectieven nodig zijn voor het anachronistische compacte stadsgewest en de daarbij behorende Vinex uitbreidingswijken. Echter, het regionale perspectief wordt in de Vijfde Nota wederom gepasseerd – nu via de andere flank – doordat het nieuwe dominante discours met betrekking tot 'stedelijke netwerken' opeens op het schaalniveau van de landsdelen wordt gedefinieerd. Opnieuw zijn de bakens verzet in een nieuwe coalitie tussen de steden en het Rijk en opnieuw blijken – ook in de netwerken op landsdeelniveau – de traditionele ingeburgerde normen en belangenposities met betrekking tot stedelijk geconcentreerde condensatie in scherp contrast tot de 'openheid' van groene en blauwe landschappen maatgevend te zijn. Terwijl in de aanloop naar de Vijfde Nota de regionale configuratie van stedelijkheid (polycentrisch en met versterking van regionale gebiedsentiteit) nog als nieuw discours in opgang was (men zie de expliciete verwijzing naar de 'netwerkstad' in de Startnota), heeft de lobby van de steden het nationale beleid weer net op tijd in vertrouwde belangencoalitie geleid. De politieke agenda die in de tussentijd op de Zuidvleugel was gedefinieerd, had te weinig normatieve kracht en te weinig coalitiemacht om dwingend te kunnen worden bij de uiteindelijke totstandkoming van de Vijfde Nota.

Het reilen en zeilen van de Zuidvleugel projecten demonstreert de divergentie van machtscoalities onverbiddelijk. In de eerste plaats staan al veel projecten op deze agenda (vooral stedelijke projecten) die geen authentieke Zuidvleugelprojecten zijn en waarvan het lobbypatroon via andere netwerken loopt. In de tweede plaats ontbreekt het de echte Zuidvleugelprojecten (zie in het bijzonder Randstadrail en de A4 Corridor) aan centrale missie en doorzettingsmacht. Telkens ontbreekt een eenduidige probleemeigenaar en komt er uit de coalities omtrent de Zuidvleugel geen gezamenlijke opdrachtgever naar voren om de typisch regionale agenda van de benodigde slagkracht te voorzien. De patstellingen ten aanzien van de twee momenteel meest strategische Zuidvleugelprojecten spreken boekdelen. In plaats van een krachtig gemeenschappelijk regionaal profiel te ontwikkelen voor deze strategische projecten, verkiezen de steden voor hun eigen voortuin afzonderlijke belangenbehartiging bij het Rijk. In de derde plaats lijkt voor de nieuwe aansprekende projecten in de lijn van de stedelijke netwerken de lobby op landsdeel niveau de beste toegang tot het Rijk te verzekeren, zodat nieuwe ontwerpen en schetsen voor bijvoorbeeld strategische locaties langs de A4 (Clausplein, Leiden, etc.) via de Deltametropool georganiseerd worden. De provincie als eerste bestuurlijke 'stakeholder' van de Zuidvleugel lijkt dit spoor nu ook zelf te volgen (!). De nieuwe inspiratie wordt niet op het niveau van de Zuidvleugel georganiseerd.

7.5 Nieuwe praktijken?

Aldus doet zich de paradoxale situatie voor dat de vanuit de grote steden gecentreerde normen, discoursen en competenties van stedelijkheid in nieuwe coalities met de centrale overheid opnieuw een dominant draagvlak lijken te krijgen op het moment dat de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen juist buiten de steden dynamischer zijn dan ooit. Ongetwijfeld steekt hier achter een gestructureerdheid van macht die onder meer via electorale mechanismen en politieke structuren tot uitdrukking komt, maar bijvoorbeeld ook via sturingspotenties van uitvoerende macht en de daarmee interacterende maatschappelijke allianties die nu eenmaal een zwaartepunt hebben op nationaal niveau en in de stedelijke gebieden terwijl deze in Nederland op alle tussengelegen niveaus veel geringer zijn. In die zin zijn er wel verklaringen voor de bovenomschreven paradox, deze *involutie van institutionele stedelijkheid*, maar toch bevreemdt het dat het nieuwe regionale vertoog van stedelijkheid zo weinig tot recombinate van gegroeide patronen (*evolving institutions*) heeft weten te verwezenlijken.

Verschi
met
Tr.?

In de analyse van bestuurspraktijken zijn wel enkele verklaringen gevonden die mogelijk tot nieuwe aanknopingspunten kunnen leiden. In de eerste plaats valt op de betrekkelijke eenzijdige structurering van nieuwe concepten en vertogen. Zij komen veelal uit bestuurlijke koker en zij zijn bedoeld voor andere bestuurseenheden (vooral voor ministeries met het oog op financiële ondersteuning). Is er een maatschappelijk discours van stedelijkheid op de Zuidvleugel dat als zodanig ook wordt geschraagd door partijen? Er is recentelijk een interessant initiatief ontwikkeld in het kielzog van de adviescommissie om een Internationale Bouw Tentoonstelling in navolging van de Duitse IBA die o.a. in Berlijn en in het Roergebied veel furore heeft gemaakt. Dergelijke maatschappelijke initiatieven hebben de potentie om niet alleen nieuwe concepten van regionale stedelijkheid te lanceren (innovatieve betekenis) maar zij kunnen door hun sterke symboolwerking een nieuw klimaat bevorderen waarin andere coalities tussen partijen geboden zijn. Een sterke culturele investering (de Duitse IBA is vele malen krachtiger dan het recente initiatief in de Zuidvleugel) kan de herinterpretatie van stedelijkheid bevorderen.

Een zwak punt in de sociale configuratie van de Zuidvleugel is dat voor het kernprobleem van regionale sociaal economische achterstand geen maatschappelijk en geen bestuurlijk kader is gevormd. Er is een licht discours dat de overgang naar kenniseconomie suggereert, maar het heeft geen 'institutional thickness' en er zijn geen projecten gedefinieerd om de overgang te bevorderen. Gedifferentieerde woonmilieus en nieuwe ruimtelijke vestigingscondities bieden geen garantie voor vernieuwing van de regionale economie. Wat betreft de economische opwaardering is zowel maatschappelijk als bestuurlijk nog veel pionierswerk te doen. Wat betreft de maatschappelijke voorzieningen en andere semi-publieke deelmarkten lijkt veel meer voedingsbodem aanwezig te zijn voor regionalisering van concepten, normatieve uitgangspunten en uiteindelijke organisatie van vervoersmarkten, woningmarkten, media markten, scholing e.d. De huidige strategische beleidsconcepten hebben geen sterke focus, zij zijn niet sterk gemobiliseerd door maatschappelijke krachten, en zij overschrijden nauwelijks de grenzen van de bestuurlijke beleidsressorten.

Opmerkelijk is tenslotte dat de internationale kaart niet op Zuidvleugelniveau wordt gespeeld. In de coalitie met Europa en haar regio's ligt een enorme potentie voor hercombineren van gegroeide normatieve patronen en discoursen. Curieus genoeg wordt deze kaart wel enigszins in de nationale en in de stedelijke netwerken gespeeld (en in hun nieuwste interface: de Deltametropool), maar nauwelijks op Zuidvleugelniveau. In de maatschappelijke sector bestaat nog een veel sterkere internationale oriëntatie bestaat in de Rotterdamse haven, de Delftse kennisinfrastructuur en de Haagse cultuur. Maatschappelijke en interbestuurlijke allianties op de Zuidvleugel zijn momenteel nog zo weinig geëxpli-

citeerd dat zij in vrijwel alle richtingen meer focus en doorzettingsmacht kunnen verwerven.

In het rapport werden veel kansen onderkend om nieuwe wegen in te slaan. Uitgangspunt is hierbij wel dat vernieuwingsprocessen primair insteken op het niveau van ingeburgerde waarden en normen en dat wordt nagegaan of de nieuwe uitdagingen van een ontluikende metropolitaine werkelijkheid noopt tot vernieuwing en herinterpretatie hiervan bij wijze van 'institutionele recombinate'. De illustratie van de explicitering van discoursen in de Hoekse Waard liet zien hoe patstellingen op creatieve wijze doorbroken kunnen worden. De inspiratie kan georganiseerd worden:

“ De uitdaging is om te zoeken naar manieren om met onzekerheden om te gaan. Het veranderingsvermogen van mensen – en daarmee van de samenleving – wordt begrensd door hun voorstellingsvermogen”

(San Verschuuren, in *De Toekomst van de Hoeksche Waard*, magazine van de stichting AIR 1999, p.7).

In het verlengde hiervan zijn tevens organisatorische voorwaarden nodig die een robuust veranderingsproces kunnen ondersteunen, niet opnieuw een poging tot complete herinrichting van binnenlands bestuur maar gerichte voorwaarden die het proces van vernieuwing kunnen ondersteunen. Hiervan werden veel voorbeelden aangegeven, zoals de benadering in Duitsland in het kader van de IBA experimenten. Een ander voorbeeld in de operationele sfeer van functioneel beleid is het vestigen van robuust opdrachtgeverschap ten aanzien van projecten die in onderlinge belangentegenstelling zijn blijven steken. Randstadrail geeft hiervan het voorbeeld bij uitstek, zo ook de ontwikkeling van nieuwe stedelijke knooppunten in de metropolitaine netwerken. Daar waar in de bestaande arena van georganiseerde belangen het proces van vernieuwing vast komt te zitten, kan het zinvol zijn om de institutionele capaciteit van minder dominante partijen (bijvoorbeeld in het stedelijk buitengebied) te verstevigen om als het ware een nieuw level playing field te organiseren. Pogingen om juist buiten de steden steviger bestuurlijke ankers te vestigen, zou de samenwerking met steden in een nieuw metropolitain perspectief kunnen bevorderen. Er zijn kortom ook in de organisatorische sfeer strategieën nodig die vernieuwing mogelijk maken maar tegelijkertijd ruimte laten aan wat nog onbekend is en die dus flexibel zijn. De overheid moet de oplossingen niet voorschrijven maar condities scheppen, accommoderen en reguleren, teneinde een hoge kwaliteit te garanderen. In het toekomsttraject van de Zuidvleugel zijn te weinig maatschappelijke dragers betrokken, de mobilisering en facilitering van deze partijen levert vermoedelijk meer kansen voor inspiratie en vernieuwing dan de wedergeboorte van weer een nieuw actieplan uit de schoot van de bestuurlijke Zuidvleugelautoriteiten.

Literatuur

- ABF (Brouwer, J.), 1994, Strategie Ruimtelijke Investering Randstad. Ruimtelijk-economische analyse. ABF Onderzoek : Delft.
- ABF (Vogelzang, J., Brouwer, J.), 1998, Woonverkenningen Zuidvleugel. ABF onderzoek & informatie : Delft.
- Adviescommissie Zuidvleugel, 2000, De Zuidvleugel, van Visie naar Uitvoering, een Strategie van Nationaal Belang. Den Haag.
- Anderson, B., 1983, Imagined Communities. Reflections on the Spread and Origin of Nationalism. Verso : London.
- Argyris, C. en Schön, D., 1978, Organizational Learning. A Theory of action Perspective. Reading (Mass.) : Addison-Wesley.
- Atzema, O, Hooimeijer, P., Nijstad, R., 1998, Op Zoek in Zuid-Holland. Urban Research Centre RU Utrecht.
- Bateson, G., 1972, The logical categories of learning and communication. In: Idem, Steps to an Ecology of Mind. Paladin : London, pp. 250-279.
- BB (Bureau Bestad en Bureau de Stad bv), 2000, Terugblik op Toekomstverkenningen: een Ex-post Analyse van Recente Toekomstverkenningen op het Gebied van Omgevingsbeleid. Stuurgroep Toekomstverkenningen en Strategisch Omgevingsbeleid, WRR : Den Haag.
- Bijl, R. van der, Meijer, J., 1991, Parkstad: tussen pretenties en beperkingen. Stedebouw en Volkshuisvesting vol. 72, pp. 27-30.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, 1996, Understanding Policy Fiascoes. Transaction Publishers : New Brunswick.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1997, Constituentienotitie.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1998a, Verslag Zuidvleugel-debat Deel 1; Gebiedsuitwerking Zuidvleugel Randstad, Den Haag.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1998b, Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam. Verkenning 2010-2030. Directie Ruimte, Groen en Gemeenten, Provincie Zuid-Holland : Den Haag
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel) 1999a, Kwantitatieve Analyse Stedelijk Gebied. Den Haag.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1999b, Jaap Wolf: Gedeputeerde Zuid-Holland voor de Zuidvleugel van de Randstad.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1999c, Perspectief voor de Zuidvleugel. Informatiekant Zuidvleugeldebat deel 2.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel) 1999d, De Impasse Doorbreken; naar een Vitale Zuidvleugel. Provincie Zuid-Holland, Gemeente Den Haag, Gemeente Rotterdam : Den Haag.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 2000, Op Reis door de Zuidvleugel.
- Brouwer, J. (november 1994): Strategie Ruimtelijke Investering Randstad; ruimtelijk-economische analyse, ABF Onderzoek bv, Delft.
- Cars, G., P. Healey, A. Madanipour, C. de Magalhaes, 2001, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot: Ashgate (te verschijnen).
- Castells, M., Hall, P., 1994, Technopoles of the World: the Making of the Twenty-first Century Industrial Complexes. Routledge : London.
- Castells, M., 1996, The Rise of the Network Society. Blackwell Publishers: Oxford.

- Dijkink, G. en Winnips, C., 1999, Alternative states: regions and postfordism rhetoric on the Internet. *GeoJournal* vol 48, pp. 323-335.
- Douglas, M. en Wildavsky, A., 1983, *Risk and Culture; An Essay on the Selection of Environmental Dangers*. University of California Press : Berkeley.
- DRG, 1992, *Parkstad op de rails? Inrichtingsstudie Tussengebied*. Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland : Den Haag.
- DRG, 1994, *Meer Armslag voor de Zuidvleugel*. Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland : Den Haag.
- Fairclough, 1985, Critical and descriptive goals in discourse analysis. *Journal of Pragmatics*, vol 9, pp. 739.
- Gaastra, S., M. Groothuizen, W. Van Leussen en K. Lever, 1996, *Zandkastelen Bouwen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.
- Gramsci, A., 1971, Notes on Italian history. In: Idem, *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers : New York.
- Haaglanden, 1997, *Haaglanden: Groene Schakel in de Randstad*. Stadsgebied Haaglanden.
- Hajer, M.A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press: Oxford.
- Hajer, M.A., 2000, *Politiek als vormgeving, (oratie) Vossius Pers: Amsterdam*.
- Hajer, M.A., T. Akkerman, J. Grin, 2001, *Interactief Beleid en deliberatieve democratie – kansen voor de vernieuwing van het democratisch bestuur*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg.11, No.3, blz.7-10.
- Hall, P., 1980, *Great Planning Disasters*. Weidenfeld & Nicolson : London.
- Hall, P., 1982, The new political geography, seven years on. *Political Geography Quarterly* vol. 1, p. 65-76.
- Hendriks, F. en P. Tops, 2001, *Politiek en interactief bestuur*, Elsevier: Amsterdam.
- Hirsch, F., 1977, *Social Limits to Growth*. Routledge & Kegan Paul : London.
- PIT - Projectgroep Inrichtingsstudie Tussengebied, 1989, *Inrichtingsstudie Tussengebied; en Parkstad tussen Hof en Haven? Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland : Den Haag*.
- Janis, I., 1972, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Houghton Mifflin Cy. : Boston.
- Jong, M. de, 1999, Survival of the institutionally fittest concepts. *Journal of Mimetics - Evolutionary Models of Information Transmission*, 3 (http://www.cpm.mmu.ac.uk/jom-emit/1999/vol3/de_jong_m.html).
- Kolpron 1998, *Ruimtebehoefte Zuidvleugel*. Kolpron Consultants : Den Haag.
- March, J.G en Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. The Free Press : New York.
- Melucci, A., 1996, *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*. Cambridge University Press : Cambridge.
- Peck, J. en Tickell, A., 1995, Business goes local: dissecting the business agenda in Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, pp. 55-78.
- Petri, J.Ph.L., 1960, *Stedebouwkundige kritiek en kommentaar*. *Stedebouw en Volkshuisvesting*. pp. 74-77.
- Pierre, J. (red.), 2000, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford UP: Oxford.
- Priemus, H., 1999, *Stedelijke Vernieuwing op de Zuidvleugel 200-2030; Succes- en Faal-factoren*, Onderzoekscentrum Technische Bestuurskunde, Den Haag.
- Raad Delft, 1999, *Beleidsvisie Wonen in Delft*. http://www.raad.delft.nl/commissies/leefbaarheid/2000/nota/1_2000_004_n.html

- Rein, M. en D. Schön, 1993, Reframing Policy Discourse, in: F. Fischer & J. Forester (red.) *The Argumentative Turn in Policy and Planning*, Duke UP: Durham, blz. 145-166.
- Reijndorp, A., 1998, *De kern van het ruimtelijk beleid : een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*. WRR : Den Haag.
- Rosenau, J. en E. Czempiel, 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge UP: Cambridge.
- Sack, R., 1986, *Human Territoriality: its Theory and History*. Cambridge University Press : Cambridge.
- Salet, W.G.M., 2000, *The Institutional Approach to Strategic Planning*. In: Willem Salet and Andreas Faludi, *The Revival of Strategic Spatial Planning*. KNAW Edita: Amsterdam.
- Salet, W.G.M., 2001 forthcoming, *Evolving Institutions*, *Journal of Planning and Educational Research*.
- Schwarz, M. & M. Thompson, 1990, *Divided We Stand*, Harvester Wheatsheaf: Brighton.
- Stadsregio Rotterdam, 2000, *Regiovisie voor de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening. Ruimtelijke Ontwikkeling Rotterdamse Regio 2010-2030*. Rotterdam.
- Taylor, P.J., 1995, *Beyond containers: internationality, interstateness, nterterritoriality*. *Progress in Human Geography*, vol. 19, pp. 1-15.
- Uum, E.C. van, 1993, *Een duurzame groeiregio tussen hof en haven : beschouwingen over het concept groeiregio als bouwsteen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine in de toekomst*. Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.
- Vierstedenland, 2000, *Vierstedenland West 2020; Ruimtelijke Visie voor de Periode 2010-2020*. Colleges van B&W van Delft, Den Haag, Leiden en Zoetermeer.
- Visser, C., 2000, *Zuidvleugel blijft noodklok luiden*. *Binnenlands Bestuur* vol 21, nr. 15, pp. 26-29.
- VROM, 1997, *Woonverkenningen: Wonen in 2030*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Den Haag.
- VROM, 2000, *Nota Wonen*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer : Den Haag.
- VROM, 1992, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer : Den Haag.
- Wallace, H., 1997, *Introduction*, in: H. Wallace en A.R. Young (red.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford UP: Oxford.
- WRR, 1998, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering Nr. 53, SDU: Den Haag.
- Zwanikken, T., 2001, *Ruimte als voorraad? De Betekenis van Discoursen over 'Ruimte als Voorraad'*. Onderzoekssreeks RPD, nr. 4. Ministerie van VROM : Den Haag.