

Koen Raats

---

# De Herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie

Hoe collectieve actie werd bereikt in  
een geschakeerd landschap





**De Herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie:  
Hoe collectieve actie werd bereikt in een geschakeerd  
landschap.**

**ACADEMISCH PROEFSCHRIFT**

ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Universiteit van Amsterdam  
op gezag van de Rector Magnificus

prof. dr. ir. K.I.J. Maex

ten overstaan van een door het College voor Promoties ingestelde commissie,  
in het openbaar te verdedigen in de Agnietenkapel  
op vrijdag 7 oktober 2016, te 12.00 uur

door

**Koen Adriaan Raats**  
geboren te Oosterhout

## **Promotiecommissie**

### **Promotor**

Prof. dr. W.G.M. Salet (Universiteit van Amsterdam)

### **Copromotor**

Dr. J. de Vries (Universiteit van Amsterdam)

### **Overige leden**

Prof. dr. J.J.M. Hemel (Universiteit van Amsterdam)

Prof. dr. R.C. Kloosterman (Universiteit van Amsterdam)

Prof. ir. E. Luiten (Technische Universiteit Delft)

Prof. dr. ir. J.T. Mommaas (Tilburg University)

Prof. ir. A. Reijndorp (Universiteit van Amsterdam)

Prof. dr. E.R.M. Taverne (Rijksuniversiteit Groningen)

*Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen*



Koen Raats

# **De Herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie**

**Hoe collectieve actie werd  
bereikt in een geschakeerd  
landschap**

© Koen Raats, September 2016

ISBN 978-94-91937-30-9 (print)

ISBN 978-94-91937-31-6 (e-book)

#### *Financiering*

Het promotieonderzoek is mede gefinancierd door twee ministeries: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (nu Economische Zaken).

#### *Foto's*

Alle foto's zijn gemaakt door Luuc Jonker van Luudiek, tenzij anders vermeld.

#### *Omslagbeeld*

Het omslag is een bewerking van een typologie van forten in de Fortengordel van Antwerpen, gemaakt door Cluster Landschap en Stedenbouw.

#### *Internal and cover design*

André Diepgrond

#### *Digital access*

InPlanning Technical Team

#### *InPlanning Editor in Chief*

Gert de Roo

*This work is intellectual property and subject to copyright. All rights reserved, whether the whole or part of the material is concerned. Duplication of this publication or parts thereof is permitted only under the provisions of the 'Auteurswet' (Copyright Law) of the 23th of September 1912, in its current version, and permission for use must always be obtained from InPlanning. Violations are liable to prosecution under Dutch Law.*

## PhD Series InPlanning



Published by InPlanning  
Oude Kijk in 't Jatstraat 6,  
9712 EG Groningen, The Netherlands

[info@inplanning.eu](mailto:info@inplanning.eu)

[www.inplanning.eu](http://www.inplanning.eu)

InPlanning is legally registered as cooperative under KvK 58997121

InPlanning is the platform supporting AESOP, the Association of European Schools of Planning, for sharing information on spatial planning.

The InPlanning PhD Series supports the publication and distribution of PhD theses produced within Schools of Planning. The InPlanning PhD Series is part of the InPlanning portfolio of books, journals, posters, videos, documentaries and other information carriers. The InPlanning PhD Series is available on the InPlanning App for tablets (iOS and Android) and via [www.inplanning.eu](http://www.inplanning.eu).

---

# Inhoud

Voorwoord 9

Inleiding 15

---

## Deel 1

**Institutionele Actor Analyse en Collectieve Actie in de Nieuwe  
Hollandse Waterlinie 35**

---

### Hoofdstuk 1: Inleiding 36

Doelstelling 36

Probleemstelling 36

Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie: een introductie 38

Verwachtingen 41

Afbakening 42

Methoden 42

Tijdpad 42

Structuur 42

### Hoofdstuk 2: Theorie 43

2.1 Collectieve actie en instituties 43

2.2 Coördinatieproblemen in het waterlinielandschap 45

2.3 Verschillende dilemma's in veranderende arena's 47

### Hoofdstuk 3: Chroniquen 54

3.1 1980-1988 particulier initiatief 54

3.2 1988-1992 publieke initiatieven in Utrecht 56

3.3 1990-1993 publieke initiatieven in Den Haag 58

3.4 1993-1997 project ligt stil 62

3.5 1997-1999 Belvédère, oprichting projectbureau 63

3.6 1999-2003 start van het projectbureau en het Linieperspectief 65

3.7 2003 het Linieperspectief 68

3.8 2003 Projectbureau 2.0 69

3.9 2003-2005 bestuursovereenkomst 71

3.10 2005-2006 uitvoeringsprogramma 73

3.11 2006-2008 Pact van Rijnauwen 74

3.12 2008-2012 uitvoering en afstemming 75

3.13 Heden: resultaten van Collectieve Actie 77

3.14 Subconclusie 80

## **Hoofdstuk 4: Dilemma's 82**

- 4.1 Centrale Visie vs. Decentrale uitvoering 83
- 4.2 Mobiliseren vs. Programmering 92
- 4.3 Interne bestuursfocus vs. Externe oriëntatie 98
- 4.4 Geconcentreerde vs. Gefragmenteerde regie 109

## **Hoofdstuk 5: Conclusies 120**

---

### **Deel 2**

## **Framing en Uiteenlopende interpretaties van Erfgoed-, Natuur-, en Landschapswaarden op het Eiland van Schalkwijk 129**

---

### **Hoofdstuk 1: Inleiding 130**

- Achtergrond en aanleiding 130
- Doelstelling 131
- Probleemstelling 131
- Afbakening 132
- Tijdpad 132
- Casus 132
- Methoden 133
- Structuur 133

### **Hoofdstuk 2: Situatieschets en theoretisch kader 134**

- 2.1 Situatieschets 134
- 2.2 Frame analyse 138
- 2.3 Succes- en faalfactoren bij reframen van landschapsprojecten 141
- 2.4 Tegenstellingen tussen frames 143
- 2.5 Subconclusie en verwachtingen 145

### **Hoofdstuk 3: Problemen bij het inspelen op economisch kansrijke ontwikkelingen 147**

- 3.1 Aanbodgestuurde functietoekenning 147
- 3.2 Verschil tussen retorisch frame en actie frame 155
- 3.3 Casus het Eiland van Schalkwijk 157
- 3.4 Verschil tussen bureaucratische rationaliteit en situationele logica 162
- 3.5 Focus op structuur in plaats van op fundamentele reset 165

### **Hoofdstuk 4: Percepties over de waterlinie 169**

- 4.1 Tegenstellingen tussen frames in het waterlinieproject 169
- 4.2 Q sort methodologie 170
- 4.3 Onderzoeksresultaten: gevonden frames 175
- 4.4 Verhoudingen tussen de gevonden frames 183
- 4.5 Verhoudingen tussen actoren 187
- 4.6 Generalisatie en betekenis bevindingen 188
- 4.7 Subconclusie 189

## Hoofdstuk 5: Conclusies 192

---

### Deel 3

## Collectieve Actie Arrangementen in de Fortengordels van Antwerpen 199

---

### Hoofdstuk 1: Inleiding 200

- Achtergrond 200
- Aanleiding en relevantie 202
- Casus: waarom Antwerpen? 204
- Verschillen tussen de forten in Antwerpen en in de Waterlinie 205
- Probleemstelling 206
- Deelvragen 207
- Centrale Begrippen 207
- Conceptueel Model 208
- Doelstelling 209
- Onderzoeksfocus en Afbakening 209
- Tijdpad 209
- Methoden 210
- Structuur 210

### Hoofdstuk 2: Theorie 212

- 2.1 Het dilemma van plannen en spontaniteit 212

### Hoofdstuk 3: Introductie fortengordels van Antwerpen 223

- 3.1 De fortengordels van Antwerpen: een introductie 223
- 3.2 Historie 228

### Hoofdstuk 4: Context herbestemming fortengordels van Antwerpen 231

- 4.1 Kronieken herbestemming fortengordels van Antwerpen 231
- 4.2 De planningsstructuur en -cultuur in Vlaanderen 239

### Hoofdstuk 5: Actuele feitelijke situatie Fortengordels van Antwerpen 251

- 5.1 Functies en erfgoedstatus 251
- 5.2 Natuur en Recreatie 256
- 5.3 Ruimtelijke positionering 259
- 5.4 Subconclusie 261

### Hoofdstuk 6: Bevindingen 264

- 6.1 Functietoekenning en het selectie-issue 265
- 6.2 Functietoekenning en het beschermings-issue 269
- 6.3 Exploitatie en beheer 274

**Hoofdstuk 7: Conclusie en Reflectie 276**

7.1 Conclusies 276

7.2 Reflectie 278

**Slotbeschouwing 285**

**Literatuurlijst 293**

**Samenvatting 309**

**Summary** (Engelse samenvatting) 328

**Bijlage 1, 2 en 3 347**

---

# Voorwoord

Ooit las ik een proefschrift waarin het voorwoord van opmerkelijk korte strekking was. Er stond: “Ik wil helemaal niemand bedanken want ik heb alles zelf gedaan”. Hoewel ik dit een bijna even geniaal als droevig voorwoord vond is het me altijd bijgebleven.

In mijn ervaring is het schrijven van een proefschrift inderdaad overwegend een individuele bezigheid maar helemaal niemand bedanken voor begeleiding, afleiding, liefde, inspiratie, relativering of humor gaat mij te ver. Ik had dit nooit kunnen doen zonder de steun van de mensen om mij heen.

Een goede voetbalanalogie of quote misstaat niet in het voorwoord van een proefschrift. In hetzelfde jaar dat de grootste voetballer en filosoof uit de Nederlandsche geschiedenis is gestorven, Johan Cruijff, is dit proefschrift gepubliceerd. Dit biedt een uitstekende mogelijkheid om een bekende uitspraak van De Verlosser centraal te stellen in het voorwoord van dit proefschrift: “Als ik zou willen dat je het begreep, had ik het wel beter uitgelegd”. En zo is het maar net. Veel leesplezier alvast.

Ik heb ontzettend veel plezier gehad tijdens het uitvoeren van en rapporteren over mijn onderzoek. Hoewel soms door promovendi wordt geklaagd over eenzame zoektochten naar conclusies, de extreme druk om te publiceren en de (mogelijke) afstand tussen het onderzoek en de praktijk, heb ik dat nooit zo ervaren. In mijn ogen is promoveren een ontzettend leuke baan. Ten eerste komt dat doordat ik een fascinerend en rijk onderwerp heb mogen onderzoeken dat nauw aansluit bij mijn eigen onderzoeksinteresse. Ten tweede is mij de intellectuele vrijheid voor verbreding en verdieping van het onderwerp en de flexibiliteit met betrekking tot het invullen van eigen werktijden bijzonder goed bevallen. Ten derde heb ik mij altijd gewaardeerd gevoeld; zowel op de Universiteit van Amsterdam als te midden de professionals die in de praktijk werkten aan de revitalisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De eerste persoon die ik wil bedanken is Gert Middelkoop. Mijn dankbaarheid is groot omdat hij aan de wieg heeft gestaan van het promotietraject. Zijn inspanningen hebben ervoor gezorgd dat middelen beschikbaar werden gesteld voor een promotieplaats, iets wat zeker de afgelopen jaren zeker geen vanzelfsprekendheid is. Daarnaast heeft hij mij veel geleerd over vastgoed- en gebiedsontwikkeling en het spannende spel tussen private en publieke partijen.

De scherpste van het proefschrift is verbeterd door het advies van de Begeleidingscommissie. De leden wil ik daarom bedanken: Eric Luiten, Ed Taverne, Len de Klerk, Arnold van Vuuren en later ook Paul Berends. Bedankt voor

het lezen van de tussenproducten, de kundigheid en de scherpheid van het commentaar en het uitgesproken vertrouwen.

Toen ik werd aangenomen voor het promotieonderzoek was ik nog maar 21 jaar oud. Ik realiseer me nu nog dat ik op mijn eerste werkdag een beetje geïntimideerd was, toen ik hoorde dat ik een kamer mocht delen met een voormalig oud-docent, Sebastian Dembski, die ook nog eens Duits bleek te zijn. Ik begon brutaal te vertellen dat ik had gelezen dat de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de Eerste Wereldoorlog een belangrijke rol had gespeeld omdat de Duitse legerleiding de Waterlinie als niet-in te nemen had beschouwd en daardoor de Nederlandse neutraliteit had erkend. Al snel bleek dat Sebastian het voornamelijk over voetbal en biertjes wilde hebben (en vele andere onderwerpen), dus dat hebben we bijna 5 jaar volgehouden. Het ‘bekijken’ van een werkelijk afzichtelijke wedstrijd Wuppertaler SV met worst en bier was absoluut een hoogtepunt. Bedankt voor al het lachen Sebas!

Op de afdeling Sociale Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies (GPIO) heb ik ontzettend veel leuke collega's gehad. Om bij het voetbal te blijven wil ik graag de belangrijkste gebeurtenis van ieder academisch jaar aangrijpen om wat mensen te bedanken: het Roeterseilandvoetbaltoernooi. Het team van onze afdeling, MDVPH (Mannen die van Paarden Houden) heeft jaar na jaar een topprestatie geleverd als talent, en niet het resultaat als maatstaf wordt gehouden voor het presteren. Mendel Giezen bedankt voor het vele verdedigende werk ‘in de zone’; Bart Sleutjes bedankt voor alle letterlijk on-navolgbare bewegingen op het middenveld; Bas Hissink-Muller bedankt dat je steeds weer de bal uit het doel pakte; Christian Lennartz mijn dank voor het ausputzen op het middenveld, Rick Vermeulen bedankt dat jij de enige was die kon voetballen; Thijs Koolmees bedankt voor al die zinloze sprintjes langs de lijn; Floris van Slijpe wil ik bedanken voor het voetballen met een shawltje; Cody Hochstenbach, Wouter van Gent en Willem Boterman dank voor de gentrification op het middenveld, en tot slot Yves van Leynseele, bedankt dat je er een chronische knieblessure voor over had om een wedstrijd bijna niet te verliezen.

Graag wil ik ook nog leden van een ander team bedanken. Dit zijn de leden van Willem Salet zijn ‘dreamteam’. Wie deze buitengewoon arrogante naam voor een discussiegroep heeft bedacht laat ik maar even in het midden maar het dreamteam heeft zeken zijn invloed gehad op dit proefschrift omdat ik veel heb geleerd van de andere onderzoeken en onderzoekers. Anita Blessing, Arend Jonkman, Caroline Uittenbroek, Ching Wen Yang, Federico Savini, Guowen Dai, Leonie Jansen-Janssen en Kees Jansen; allemaal bedankt.

Ook een dankjewel voor de mensen op de afdeling waar ik met zoveel plezier heb gewerkt. Marloes van der Winkel, David Evers, Joos Droogleevers-Fortuijn, Puikang Chan, Luca Bertolini, Maarten Wolsink, Els Beukers, Marco te



Brömmelstroet, Rowan Arundel, Guowei Lyu, Michiel Stapper, Jolien Groot, Wilma Bakker, Annelies Teernstra, Emma Folmer, Lisette Damstra, Karin Pfeffer, Guida Morais, Barbara Lawa, Marianne van Heelsbergen, Marian Hamann, Marcel Heemskerk, Stan Majoor, Jan Stammers, Jeroen van Pelt en Dick Schuiling. In het bijzonder wil ik nog Andrew Switzer bedanken. Bedankt voor je gevraagde en ongevraagde momenten van afleiding. Ik heb ontzettend veel met je en om je moeten lachen. Op deze plaats wil ik ook nog de websites [nos.nl/livestreamtourdefrance](http://nos.nl/livestreamtourdefrance), [VI.nl](http://VI.nl) en [voetbalzone.nl](http://voetbalzone.nl) bedanken voor de nodige afleiding en inspiratie. Jullie journalistieke werk is van onschatbare waarde geweest voor dit onderzoek.

Ik ben erg bij dat ik onderwijs heb mogen geven op de universiteit. In de college-reeksen waarbij ik betrokken was heb ik met een aantal goede sprekers mogen samenwerken, waar ik veel van heb geleerd. Ed Dammers van het Planbureau voor de Leefomgeving heeft mij veel bijgebracht over toekomstverkenningen in de ruimtelijke ordening en Charles Wiggins heeft mij geleerd hoe ik studenten kan helpen om hen betere onderhandelaars te maken.

Tijdens het promotieonderzoek heb ik vier jaar lang minimaal één dag in de week gewerkt op het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie in Utrecht. In de hoogtijdagen werd vanuit het Nationaal Projectbureau het waterlinieproject gecoördineerd, waardoor het voor mij uitstekende bron was en ik nauw betrokken kon zijn bij alle projecten in het waterliniegebied. Ik heb mij hier altijd zeer welkom gevoeld en ben voormalig directeur Arnold van Vuuren dankbaar voor zijn gastvrijheid. Van Arnold van Vuuren heb ik geleerd hoe lastig het kan zijn om met alle dilemma's om te gaan die een complex programma als de Nieuwe Hollandse waterlinie met zich meebrengt.

De werknemers van het projectbureau hebben met hun expertise, bevoegenheid en open houding veel voor mij betekend op zowel professioneel als persoonlijk vlak. Peter Ros, reuze bedankt voor je enthousiasme, teamgeest en toegang tot jouw internationale netwerk; Marieke Muilwijk, bedankt voor het delen van al jouw ervaringen, Chris Will, bedankt voor je encyclopedische kennis van de waterlinie, in mijn ogen blijf je de grootste waterlinie-expert, Paul Berends, ik wil je bedanken voor de catharsis van al jouw politieke en intellectuele gedachten en inzicht in de wereld van de ambtenarij, Toon van Ouderaa bedankt voor je kritische blik op mijn deelproducten, Rob Zakee bedankt voor je interessante bespiegelingen en fietstocht langs de linie, Dimitra Hierck bedankt voor het delen van je kennis en ervaringen, Titia de Zeeuw wil ik bedanken voor al haar connecties met de ondernemers en exploitanten in het waterlinielandschap, Esther Brenninkmeijer, bedankt voor die mooie rit door de waterlinie langs alle ondernemers op de forten. Jeroen Bootsma bedankt voor de inzichten in de wereld van het erfgoed- en landschapsbeheer. Ook Peter Stolk bedankt voor jouw steun toen het waterlinieproject in onrustig vaarwater belandde. Patricia Dokter, Ria van Gelderen, Marga Mos en zeker ook Tina Lopulalan

reuze bedankt voor de gezelligheid, warmte en ondersteuning die jullie hebben geboden op het projectbureau.

Lastige vragen over mijn proefschrift hebben de meeste vrienden van mij altijd voor zich weten te houden. Behalve de vraag wanneer het feestje zou zijn dan. Rianne Vos, Lianne van Doornik, Lian van Ruitenbeek, John Groen, Chris van den Hengel, Wilbert Schouten, Danny Ossendrijver en Ganna de Graaf allemaal ontzettend bedankt voor jullie steun de afgelopen jaren. Ook mijn vrienden Arvid Toes, Jos Bokma, Juriaan en Robin Mulder, Floris, Tim & Tim, Stephan en Job wil ik bedanken voor de nodige afleiding en curieuze verdwijning van de nodige aantallen hectoliters bier. In het bijzonder wil ik Maxime Schmitt, Jesse Stammers, Rick van der Walt en natuurlijk Michel Brundel bedanken voor hun vriendschap. Als ik Michael Boogerd was, waren jullie mijn doping. Deze vergelijking snijdt wetenschappelijk gezien weinig hout maar dat maakt mij niet uit.

Willem Salet, mijn promotor, heeft mij ontzettend veel geleerd. Samen met copromotor Jochem de Vries vormden ze een complementair team. Willem is een bewonderenswaardige wetenschapper die ontzettend hard werkt, een groot hart heeft en een warme persoonlijkheid. Zijn theoretische inzichten reiken ver en een belangrijke les die me altijd bij zal blijven is dat je altijd je fascinatie moet blijven volgen. Dat zal ik zeker blijven doen. In de begeleidende gesprekken kon Jochem de meestal lange doch buitengewoon interessante academische uiteenzettingen van Willem voorzien van slimme en praktische suggesties hoe de teksten veranderd konden worden. Jochem heeft veel betekend voor dit onderzoek in onder andere het toepassen van de juiste onderzoeksmethoden en het duiden van het vele empirisch materiaal dat ik heb verzameld. Jochem heeft mij niet alleen gevormd als onderzoeker maar ook als docent. Ook op persoonlijk vlak heb ik veel van je geleerd, Jochem. Ik had mij geen betere supervisors kunnen wensen en dat is niets teveel gezegd. Willem en Jochem; mijn dankbaarheid is groot.

Mijn diepste dankbetuigingen gaan uit naar mijn familie. Mijn broers; Jelle, Rens, en Jochem Raats, ik hoop dat de hechtheid van onze broederliefde nooit verloren gaat. Mijn ouders Gisela van Nispen en Vincent Raats; jullie opvoeding, onvoorwaardelijke liefde en steun hebben ertoe bijgedragen dat dit gelukt is. Op de een of andere manier is dit proefschrift ook een beetje jullie prestatie. Het zou leuk zijn als Nac Breda<sup>1</sup> nu ook eens gaat presteren.

Dit proefschrift wil ik opdragen aan mijn geliefde Hester van Zuthem. Daarvoor moet ik een bekentenis doen: hoewel ik als planner ben opgeleid, leer ik nog dagelijks de fijne kneepjes van het 'plannen' van mijn geliefde. Hester is de

---

1 NAC Breda is de mooiste voetbalclub van Nederland.

werkelijke planner die mij ontzettend vaak uit de brand heeft geholpen, veel heeft geluisterd, en mij ongelimiteerde liefde heeft gegeven. Hester, je bent de vrouw van mijn leven en je zult dat altijd blijven.

Laten we nog lang samen zijn.

Amsterdam, 3 mei 2016



---

# Inleiding



Het ruikt er vochtig en in de hoeken van de expositieruimte zijn schimmelplekken waarneembaar. Hoewel fort Werk aan de Korte Uitweg in 1999 is gerestaureerd lijkt het extensieve gebruik van het fort niet goed voor de instandhouding van het gebouw. Het fort ligt in de gemeente Houten en is herbestemd tot natuurcamping, waarbij delen van het fort worden gebruikt als theetuin en museum. Een biertje bestellen kan er niet want de exploitant heeft geen horecaverunning gekregen. Wie de lokale krant leest weet dat er al jarenlang gesteggel is over het gebruik van het fort. De huidige exploitant is door eigenaar Staatsbosbeheer geselecteerd na een open inschrijving: in de plannen wordt het fort een natuurcamping waarbij mensen met een verstandelijke beperking de theetuin onder begeleiding exploiteren. Buurtbewoners hebben zich jarenlang (succesvol) verzet tegen de horecafunctie. Volgens buurtbewoners worden de natuurwaarden van het fortterrein erdoor aangetast.

Het fort Werk aan de Korte Uitweg illustreert hoe lastig het kan zijn om een fort te herbestemmen, exploiteren en te beheren. Er moet rekening worden gehouden met de belangen van de buurtbewoners, de exploitant, de eigenaar en de cultuurhistorische waarden van het gebouw.

Dit proefschrift gaat over de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, waar het fort Werk aan de Korte Uitweg onderdeel van is. De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een voormalige militaire verdedigingslinie die bestaat uit forten, bunkers, vestingsteden, inundatievelden, dammen en dijken. De linie strekt zich uit van Pampus tot aan de Biesbosch en is van 1815 tot 1940 gebouwd. Dit proefschrift gaat over hoe planners, (landschaps)architecten, stedenbouwkundigen en erfgoeddeskundigen het voormalige vestinglandschap hebben gerevitaliseerd. In 1999 werd het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie gestart, waarbij een interdisciplinaire groep experts begon met het opstellen van plannen waarmee de waterlinie zou worden veranderd van gesloten militair domein naar een toegankelijk gebied met maatschappelijke waarde en betekenis.

Onderzoek begint met fascinatie. De herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie fascineert: hoewel de waterlinie valt te kwalificeren als een van de meest uitdagende herbestemmingsopgaven in Nederland, is men er in geslaagd om de waterlinie een nieuwe functie en betekenis te geven.

In dit onderzoek staat de samenwerking tussen de verschillende partijen centraal. De complexiteit van het project (onderstaand verder toegelicht) vereist coördinatie tussen de verschillende partijen. Dit is een klassiek thema binnen de planologie: hoe zijn partijen met tegengestelde belangen in staat om tot gemeenschappelijke uitkomsten te komen? Omdat de hedendaagse ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt doordat verschillende publieke en private actoren in een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tot gezamenlijke oplossingen moeten komen is theorie over het bereiken van *collectieve actie* zeer relevant. Collectieve actie is een van de centrale begrippen in dit proefschrift; het

behandelt het coördinatievraagstuk hoe actoren tot gezamenlijke actie kunnen komen in een situatie waarin belangen van actoren uiteenlopen.

## 1.1 Collectieve actie

Een drietal zaken maken het zeer lastig om tot collectieve actie te komen in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie: (1) de ingewikkelde governance situatie, (2) de wijze waarop erfgoed- natuur- en landschapswaarden door verschillende actoren uiteenlopend worden geïnterpreteerd, en (3) het feit dat de transformatie- en exploitatieopgave zeer complex is; de forten (en het landschap) blijken zeer lastige objecten te zijn om te herbestemmen en exploiteren.

Het onderzoek naar de drie bovengenoemde thema's draagt bij aan het beantwoorden van de centrale vraag in dit proefschrift. Beantwoording van de centrale vraag behoeft analyse van de totstandkoming van collectieve actie en de daaruit voortvloeiende (ruimtelijke) resultaten.

---

***Op welke manieren beïnvloeden de verschillende referentiekaders van en de diverse institutionele condities waarbinnen actoren handelen, de totstandkoming van collectieve actie en de daaruit voortkomende ruimtelijke resultaten?***

---

De drie genoemde thema's worden achtereenvolgens toegelicht. Daarna wordt aangegeven welke theoretische perspectieven worden gekozen om de thema's te onderzoeken. De inleiding sluit af met uitleg over de toegepaste methoden en de structuur die het proefschrift kent.

### Governance

Ten eerste is het aantal betrokken partijen extreem groot. Bij aanvang van het nationaal project waren maar liefst vijf ministeries, vijf provincies, 25 gemeenten, drie waterschappen, meerdere semi-publieke overheden, erfgoedorganisaties en een groot aantal eigenaars betrokken. Al deze partijen hebben hun eigen belangen en doelstellingen. De maatschappelijke, historische en culturele waarde die wordt gehecht aan erfgoed maken besluitvorming over de toekomst van de gebouwen en landschappen gevoelig. De intersectorale eigenschappen van het project maken het bereiken van collectieve actie uitdagend. Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie gaat niet alleen over erfgoed, ook sectoren als defensie, water, ruimtelijke ordening, infrastructuur, natuur en landschap en toerisme hebben te maken met het project.

Naast het grote aantal publieke instellingen die betrokken zijn bij de revitalisering van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, is een belangrijke rol weggelegd voor private partijen. Private partijen zijn van belang voor het financieren en ondernemen van herbestemmingsprojecten. Daarnaast kunnen ze een belangrijke rol spelen in de exploitatie en het beheer van het erfgoed en landschap.



Het wetenschappelijk concept *governance* beschrijft hoe publieke en private actoren in zelf georganiseerde netwerken middelen en capaciteiten uitwisselen in een situatie waarin taken, middelen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over de actoren (Rhodes 1997). Deze structuren ontstaan door de interactie tussen de actoren en kunnen niet worden opgelegd (Stoker 1998).

Het bereiken van collectieve actie in arena's met governance kenmerken kan heel lastig zijn. Doordat actoren enerzijds hun eigen belangen willen behartigen en anderzijds van elkaar afhankelijk zijn om hun doelstelling te bereiken is coördinatie vereist, maar door de versplintering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is juist een structureel gebrek aan sturingscapaciteit. In dit proefschrift wordt de volgende definitie gevolgd: *"Governance is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organisations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organisations"* (Stoker 2009: 3). Deze definitie wordt ook wel netwerk-governance genoemd (Evers & De Vries 2013, Hajer 2009, Kjaer 2011). Er is voor deze definitie gekozen omdat deze er nadrukkelijk vanuit gaat dat actoren hun acties moeten coördineren om zo hun individuele doelstellingen te bereiken.

Coördinatie kan bereikt worden door hiërarchie. Rhodes (1997) stelt in zijn beschrijvende toepassing van het governance concept dat hiërarchische relaties compleet ontbreken in governance situaties. In dit proefschrift wordt deze stelling *niet* onderschreven. Verschillende wetenschappers hebben juist bijzondere aandacht voor machtsrelaties in governance structuren en stellen dat hiërarchie wel degelijk een rol speelt in governance arena's (Davies 2005, Marinetto 2003, Marsh et al 2003, Stoker 1998). Het feit dat hiërarchische relaties tussen de actoren niet altijd duidelijk zijn en vaak veranderen, maakt het coördinatievraagstuk een centraal thema in de wetenschappelijke governance literatuur (Swyngedouw 2005). De herbestemming van erfgoed in een governance context betekent dat afgevaardigden van verschillende overheidssectoren een modus moeten vinden waarin zij onderling én met private partijen tot collectieve actie kunnen komen.

Bijzonder aan het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is dat het een zeer langdurig project is (van 1999 tot heden). Hierdoor moet de projectorganisatie omgaan met politieke, economische en maatschappelijke veranderingen. Naast deze externe factoren moet de governance situatie worden aangepast aan de fase waarin het project zich bevindt. Adaptatie (Smit & Wandel 2006), weerbaarheid (Davoudi 2012, Majoor 2015, Shaw 2012), leervermogen (Bertolini & Te Brommelstroet 2010, González & Healey 2005) worden in de wetenschappelijke literatuur als belangrijke voorwaarden gezien om te voldoen aan veranderende governance omstandigheden. Om succesvol tot collectieve actie te komen zal het langdurige project flexibel moeten reageren op veranderende governance situaties (De Bruijn et al 2010, Giezen 2012).



Hoewel het concept governance oorspronkelijk is bedoeld voor beschrijvend of analytisch wetenschappelijk onderzoek, wordt het in de praktijk regelmatig gebruikt als beleidsstrategie. In de erfgoedwereld werd met de introductie van de nota Belvedere een nieuwe werkwijze met erfgoed voorgesteld, waarbij actoren tot collectieve actie moeten komen in een situatie die sterke kenmerken heeft van een governance context (Hulst 2010, Janssen et al 2014). Verschillende onderzoeken tonen aan dat de revitalisatie, exploitatie en het beheer van erfgoed ook in andere West-Europese landen steeds meer plaatsvindt in structuren die governance kenmerken hebben (o.a. Salet et al 2003, Shipley & Kovacs 2008). Empirisch onderzoek toont aan dat het management van erfgoed in governance contexten lastig kan zijn omdat verantwoordelijkheden onduidelijk zijn verdeeld (Shipley & Kovacs 2008), omdat actoren erfgoedwaarden anders interpreteren (Howard & Ashworth 1999), de kennis niet op het juiste bestuursniveau beschikbaar is (Haasdonk 2013) of omdat het onduidelijk is op welk schaalniveau het erfgoed gedefinieerd moet worden (Van Assche & Weijeschede 2009).

Dit proefschrift levert op twee manieren een bijdrage aan wetenschappelijke kennisontwikkeling. Ten eerste wordt het concept governance toegepast op de erfgoedsector. De erfgoedsector is traditioneel een sector met een hiërarchische, sterk sturende rol vanuit de overheid. Recentelijk heeft de sector steeds meer governance-kenmerken. Het governance concept is in het domein van de planologie, politicologie en bestuurskunde breed toegepast maar er is nauwelijks empirisch onderzoek gedaan welke ruimtelijke implicaties een dergelijke beleidspartijkijk met zich meebrengt voor de erfgoedsector. Ten tweede wordt het onderzoeksobject, de Nieuwe Hollandse Waterlinie geanalyseerd vanuit verschillende theoretische perspectieven. Hierdoor is het mogelijk te verkennen in hoeverre de toegepaste wetenschappelijke perspectieven complementair aan elkaar zijn.

De nota Belvedere is het resultaat van een samenwerkingsverband tussen de (toenmalige) ministeries van Volkuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OC&W). Deze nota heeft in 1999 voor een fundamentele verandering gezorgd in het denken over en het werken met erfgoed (Bloemers et al 2010).

De nota is een reactie op de traditionele omgang met cultureel erfgoed. Het 'oude' beleid was te sectoraal, waardoor de beleidsagenda van de erfgoedsector geregeld conflicteerde met plannen uit andere beleidssectoren. De plannen die werden gemaakt in iedere beleidssector werden niet goed op elkaar afgestemd. Het conventionele beleid was overwegend gericht op bescherming en instandhouding van de historische waarden van het erfgoed. De invloed van specialisten op het beleid was groot en de sector had een gesloten karakter. De herbestemming en instandhouding van het erfgoed werd hoofdzakelijk gefinan-

cierd door de overheid. Door de protectieve eigenschappen van het traditionele beleid was het vaak niet mogelijk om de gebouwen een vitale functie te geven en commercieel te exploiteren.

De nota Belvedere brak openlijk met de traditionele omgang met erfgoed (Van der Valk et al 2013). In een programma dat 10 jaar zou lopen (van 1999 tot 2009) werd de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie een van de voorbeeldprojecten. De nieuwe beleidsfilosofie is dus toegepast op het onderzoeksobject van dit proefschrift.

Het credo van de nota ‘behoud door ontwikkeling’ illustreert dat de nota georiënteerd is op de toekomst. Ruimtelijke ontwikkeling werd niet langer als de vijand van erfgoed gezien maar als een kans. Door het erfgoed niet meer enkel als object te zien maar ook het gebied rondom het erfgoed erbij te betrekken, werd het mogelijk om aan de hand van ruimtelijke ontwikkeling verdien capaciteit te creëren waarmee restauraties konden worden gefinancierd. Het bouwen in de nabijheid van erfgoed zorgt immers voor toevoeging van ruimtelijke kwaliteit wat leidt tot hogere vastgoedwaarden. Het multi-sectorale karakter van Belvedere maakte het mogelijk om andere ruimtelijke opgaven met de erfgoeddoelstellingen te verknopen. Ook kon door vitale functies te plaatsen in erfgoed het dagelijks beheer (mede)gefinancierd worden door (commerciële) exploitatie. Hierdoor namen de lasten voor de overheid af. Het Belvédère beleid sloot goed aan bij beleidsdiscoursen als ruimtelijke kwaliteit, publiek-private samenwerking en gebiedsontwikkeling.

In de Belvedere nota werd ook aandacht geschonken aan het ‘openen’ van het gesloten karakter van de erfgoedsector. Het was de bedoeling dat met participatieprocessen burgers, belangenverenigingen en geïnteresseerden werden betrokken. Waar voorheen in restauratieprocessen de cultuurhistorische kennis leidend was, kreeg nu de ontwerper de centrale rol om zo met ontwerpen verschillende belangen te verbinden.

**Figuur 1.1 Kernaspecten Belvedere beleid ten opzichte van het traditionele erfgoedbeleid.**

| Behoud door bescherming                  | Behoud door ontwikkeling                                            |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Geen nieuwe functies (kaasstolp)         | Nieuwe gebruiksmogelijkheden                                        |
| Object-georiënteerd                      | Gebied-georiënteerd, erfgoed versterkt ruimtelijke kwaliteit        |
| Subsidie gefinancierd                    | Co-gefinancierd door private bijdragen uit ruimtelijke ontwikkeling |
| Sectoraal, eigen agenda's                | Multi-sectoraal, samenhang belangrijk                               |
| Gesloten erfgoed                         | Toegankelijk erfgoed                                                |
| Centrale rol voor onderzoeker als expert | Centrale rol voor ontwerper als verbinder                           |

Bron: eigen bewerking gebaseerd op Janssen et al (2014) en Van der Valk (2013).

De nota Belvedere introduceert dus een andere manier om erfgoed te gebruiken en hoe daartoe te komen. De intersectorale, gebiedsgerichte benadering waarbij private partijen een grote(re) rol hebben is toegepast op de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit proefschrift reflecteert op de toepassing van de Belvedere filosofie en maakt inzichtelijk in hoeverre de betrokken actoren in een governance situatie tot collectieve actie zijn gekomen.

### **Uiteenlopende interpretaties van erfgoed-, natuur- en landschapswaarden**

Naast de ingewikkelde governance situatie kan het bereiken van collectieve actie ook belemmerd worden doordat actoren zeer uiteenlopende interpretaties hebben over wat de (belangrijkste) waarden van de waterlinie zijn en of deze beschermd moeten worden. Het fascinerende van fysiek erfgoed is dat het zich onderscheidt van overig vastgoed omdat de verhouding tussen de economische en niet-economische waardering geheel anders is (Bazelmans 2013). Om de economische waardering aan te geven, worden vaak termen gebruikt als boekwaarde of vastgoedwaarde. De niet economische waardering daarentegen kan veel lastiger worden uitgedrukt in geld, en betreft de culturele, historische, of symbolische waarde. Bij erfgoedobjecten (of structuren) worden de niet economische waarden van maatschappelijk belang geacht. De meningen kunnen uiteenlopen in hoeverre een gebouw beschikt over deze niet-economische waarden. Ook kan onenigheid bestaan over de prioritering welke waarden beschermd moeten worden.

De studie van Van Assche & Weijeschede (2009) maken een ander onderscheid tussen verschillende waarderingen door diverse discoursen binnen de wetenschap, overheid en samenleving te benoemen. De studie laat zien dat '...op verschillende wijzen tegen cultuurhistorie wordt aangekeken, en dat cultuurhistorische kennis in elke opvatting iets anders zal zijn. Elk discours geeft een eigen definitie en waardering aan soms dezelfde cultuurhistorische objecten, en soms worden de objecten anders afgegrensd' (Van Assche & Weijeschede 2009: 92). Van Assche en Weijeschede raken hier een wezenlijk punt: wanneer actoren vanuit verschillende perspectieven naar het erfgoed kijken, is de kans aanwezig dat zij tot verschillende probleemdefinities komen. De schaal van het probleem, de definiëring van het probleem en de kennis die nodig is om het probleem op te lossen, zal dan voor iedere actor anders zijn.

Het feit dat actoren uiteenlopende interpretaties kunnen hebben van erfgoedwaarden wordt bevestigd in boeken van Howard & Ashworth (1999) en Deben et al (2004). Naast de verschillende perspectieven over erfgoedwaarden kunnen actoren ook anders aankijken tegen natuur- of landschapswaarden (zie o.a. Descola & Pálson 1996, Vader & Dammers 2013, Vos & Meeks 1999). Door de veranderende governance situatie en het toetreden van nieuwe actoren in besluitvormingsarena's over herbestemming van erfgoed, is het goed mogelijk dat meerdere interpretaties van erfgoed met elkaar in confrontatie komen. In dit proefschrift wordt geanalyseerd in hoeverre verschillende perspectieven tussen de betrokken actoren de collectieve actie en de daaruit voortkomende ruimtelijke resultaten beïnvloeden.

## De transformatieopgave

Het revitaliseren van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is bijzonder lastig omdat de forten en het landschap een aantal specifieke kenmerken hebben. Van het erfgoed in Nederland behoren forten misschien wel tot de meest uitdagende gebouwen om een nieuwe functie aan te geven. De forten vertonen een groot verschil tussen het bruto en netto vloeroppervlak. Hierdoor zijn de gebouwen lastig te optimaliseren, wat voor investeerders een belangrijke rol speelt in investeringsafwegingen. Ook liggen de forten vaak verscholen in het landschap. Omdat de meeste forten jarenlang extensief door het ministerie van Defensie zijn gebruikt, heeft de natuur in veel forten zijn vrije gang kunnen gaan. Dit heeft in een substantieel aantal forten geleid tot achteruitgang van de bouwfysische kwaliteit en een toename van flora en fauna. Veel forten hebben te maken met overwinterende vleermuizen die beschermd worden door Europese wetgeving. De vochtigheid in de forten zorgt er ook voor dat de gebouwen lastig te exploiteren zijn. In de winter zijn ze lastig warm te krijgen.

Wanneer een fort eenmaal is gerestaureerd, blijkt het lastig het op een duurzame manier te exploiteren. Voor het gebruik van een fort is specifieke expertise nodig, bovendien gaat het gepaard met relatief hoge onderhoud- en stookkosten. Daarnaast zijn veel forten slecht bereikbaar waardoor het lastig is de forten commercieel te exploiteren. De bouwfysische eigenschappen en de geografische ligging van forten zorgen ervoor dat veel forten te maken hebben met een zogenaamde ‘onrendabele top’. Dit betekent dat in dergelijke gevallen een gedeelte van de gemaakte kosten niet gefinancierd kan worden uit de exploitatie. De exploitatie is in dit geval verliesgevend. Subsidies of sponsorbijdragen kunnen ervoor zorgen dat de kosten en opbrengsten in de exploitatie weer in evenwicht komen.

De revitalisatie van het fortengordellandschap is lastig omdat de waterlinie in een uiterst dynamisch gebied ligt: aan de oostzijde van de Randstad. Daarbij is de rijksweg A2 het gebied in Nederland dat zich het snelst economische-ruimtelijke ontwikkelt (Tordoir 2010). Wanneer herkenbare cultuurhistorische landschapselementen beschermd moeten worden (dit is een politieke keuze), vormen ruimtelijke dynamieken zoals stedelijke en infrastructurele uitbreidingen een bedreiging. Of kunnen dergelijke ruimtelijk-economische dynamieken misschien ook als kans gezien worden voor het herbestemmen van cultureel erfgoed?

## Centrale vraag

Om te onderzoeken in hoeverre de betrokken actoren in de Nieuwe Hollandse Waterlinie in staat zijn gebleken om tot collectieve actie te komen, en tot welke ruimtelijke resultaten dit heeft geleid, worden de drie bovengeschetste karakteristieken, in drie delen in dit proefschrift nader onderzocht. Op deze manier wordt onderstaande centrale vraag beantwoord:

*In hoeverre zijn de betrokken actoren in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie in staat gebleken om tot gecoördineerd collectief handelen te komen en tot welke ruimtelijke resultaten heeft dat geleid?*

## 1.2 Theoretische perspectieven en centrale vragen

De drie verschillende thema's: de governance situatie, de (vermoedelijk) uiteenlopende interpretaties van de erfgoed-, natuur- en landschapswaarden, en de vraag in hoeverre men tot duurzame transformatie en exploitatieresultaten kan komen, worden onderzocht door in ieder thema een aanvullend theoretisch perspectief te volgen. De gekozen theorieën zijn complementair aan elkaar en zijn allen gericht op het verklaren van collectieve actie. Ieder theoretisch perspectief zorgt dat per thema andere zaken worden uitvergroot. Onderstaand wordt per thema de gekozen theorie kort geïntroduceerd. In het proefschrift wordt in ieder deel dieper ingegaan op de achtergronden en toepassing hiervan.

### Institutionele theorie: Governance

Het streven naar collectieve actie in een complexe governance situatie wordt in dit proefschrift onderzocht door toepassing van institutionele actor analyse. Een dergelijke analyse kan onderzoeken hoe actoren al dan niet effectieve samenwerking kunnen bereiken. Er is gekozen voor institutionele actor analyse omdat hierdoor op een gestructureerde manier zowel het individuele gedrag van actoren als het collectief handelen van de betrokken actoren onderzocht kunnen worden.

Elinor Ostrom geeft op haar eigen wijze inhoud aan de institutionele actor analyse. Haar onderzoek richtte zich voornamelijk op het beschermen van common-pool resources. Common Pool Resources (CPR's) zijn goederen die rivaliserend zijn (gebruik van het goed door een actor gaat ten koste van een ander) en dat het gebruik van het goed lastig uitsluitbaar is (maar niet per se onmogelijk) (Ostrom et al 1994: 6). Natuurlijke hulpbronnen als watersystemen of visvoorraden in de zee zijn hier voorbeelden van. De Nieuwe Hollandse Waterlinie kan lastig in haar geheel als CPR worden gekwalificeerd omdat de waterlinie verschillende diensten levert (of kan leveren): bijvoorbeeld authenticiteit, openheid van landschap, recreatieve en educatieve voorzieningen. Toch is de theorie van Ostrom van toepassing op de waterlinie: de vraag is namelijk hoe de actoren de verschillende goederen en diensten die de waterlinie levert, kwalificeren en wat dit betekent voor de arrangering van deze diensten. Ostrom (2007) zocht naar mogelijkheden hoe goederen waaraan een maatschappelijke waarde (merit) wordt toegekend gearrangeerd kunnen worden via particulier initiatief. Bij de waterlinie gaat het hierbij voornamelijk om het beschermen van publieke waarden (landschap, natuur, erfgoed). Overexploitatie van deze waarden is mogelijk. Te veel mensen maken dan gebruik van het fortterrein waardoor de maatschappelijke waarden van het terrein worden aangetast. Tevens kunnen de historische, maatschappelijke of culturele waarden niet altijd exclusief worden gemaakt en geprijsd. Een voorbeeld hiervan is de landschappelijke waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Ostrom (1990) stelde een theoretisch raamwerk op waarmee onderzocht kan worden hoe actoren in staat zijn om aan de hand van institutionele actie arrangementen tot gecoördineerd collectief handelen te komen. Hierdoor kan overexploitatie van (bijvoorbeeld) natuurlijke hulpbronnen voorkomen worden. Actie arrangementen houden regels en afspraken in die actoren maken over het betreffende collectieve goed. Het raamwerk dat Ostrom et al (1999) opstelde heeft specifieke aandacht voor de vraag hoe actoren tot regels en afstemming komen om gemeenschappelijke goederen (erfgoed) op een verantwoordelijke wijze te exploiteren.

Institutionele actor analyse is gebaseerd op het uitgangspunt dat de actie arena (ook wel de actie situatie of de actor constellatie genoemd) de interactie tussen de actoren bepaalt (Ostrom 2007, Scharpf 1997). Voor het verklaren van het handelen van de actoren is het in dergelijke analyses belangrijk om te onderzoeken of en hoe de institutionele voorwaarden doorwerken in het gedrag van de actoren. Instituties zijn de geschreven en ongeschreven regels (routines, patronen van interactie, normen, conventies en procedures) die de interactie tussen de actoren conditioneren. De mogelijkheid om collectieve actie te bereiken wordt volgens deze theorie onder andere bepaald door de institutionele condities van de actie arena (Healey 1998) en de (spel)regels waaraan actoren zich moeten houden. Terugverwijzend naar de Nieuwe Hollandse Waterlinie: het grote aantal actoren en de hoeveelheid regels waarmee rekening moet worden gehouden, maken het bereiken van collectieve actie problematisch. Dit kunnen regels zijn waaraan individuen zijn gebonden omdat ze bijvoorbeeld een bepaalde publieke dienst vertegenwoordigen, of de geldende (in)formele regels en machtsrelaties die de interactie tussen actoren bepalen.

De volgende centrale vraag wordt door toepassing van institutionele actor analyse onderzocht:

---

***“Onder welke voorwaarden is in de actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie collectieve actie al dan niet effectief mogelijk gebleken?”***

---

### **Framing theorie: uiteenlopende interpretaties van de erfgoed-, natuur- en landschapswaarden**

Framing theorie onderzoekt het bereiken van collectieve actie door te analyseren vanuit welke denkkaders actoren problemen percipiëren en welke oplossingsrichting zij prefereren. De waarde die actoren hechten aan erfgoed, natuur en landschap kan met toepassing van deze theorie inzichtelijk worden gemaakt. Ook de prioritering van welke waarden het belangrijkste worden geacht kan worden blootgelegd door de frames te onderzoeken.

De framing theorie is gebaseerd op de premisse dat actoren grip kunnen krijgen op de complexe realiteit doordat zij vanuit een bepaald denkkader problemen definiëren en daarbij behorende oplossingsrichtingen nastreven (Benford & Snow 2000, Rein & Schön 1993). De denkkaders bestaan uit normatieve gezichtsbepalingen (waarden, beginselen, doelen, idealen) en zijn dus zeer bepalend voor de perceptie van actoren. Een probleem kan dus op verschillende manieren geframed worden. Rein en Schön stellen dat objectieve feiten niet bestaan en dat ze altijd geïnterpreteerd worden vanuit een frame. Wanneer actoren tegengestelde frames hebben is het zeer waarschijnlijk dat de actoren dezelfde feiten verschillend interpreteren en dat daardoor het bereiken van collectieve actie zeer moeilijk is (Rein & Schön 1993). Een probleem kan echter wel gere-framed worden: dit betekent dat actoren met tegengestelde frames in staat zijn om gezamenlijk een nieuw denkkader te creëren: de probleemdefinitie en geprefereerde oplossingsrichting veranderen hierdoor. Dit is zeer lastig omdat frames “zelf-referentieel” zijn (Rein & Schön 1993: 151): doordat de perceptie van de werkelijkheid wordt bepaald door de denkkaders, worden deze denkkaders keer op keer bevestigd. Voor het re-framen moeten actoren in staat zijn los te komen van hun eigen frame om erop te kunnen reflecteren. Bovendien moeten zij het gevolgde frame van andere actoren begrijpen.

Sabatier (1988) stelt dat actoren zich organiseren in coalities door in te schatten welke partijen overeenkomstige denkkaders hebben (door Sabatier *belief systems* genoemd). Voor de oplossing van een specifiek probleem kunnen verschillende coalities bestaan om hun doelen te bereiken.

Cornelissen et al (2006) en Horlings (2006) stellen dat voor het smeden van coalities voor landschapsontwikkeling en beheer, publieke en private partijen doorgaans tegengestelde denkkaders volgen die zijn gebaseerd op een compleet andere logica (bureaucratische vs. situationele logica).

Op basis van bovengeschetste uitgangspunten is het aannemelijk dat publieke en private partijen tegengestelde frames volgen en daardoor de economische en niet-economische waarden van cultureel erfgoed anders interpreteren. In het Belvedere beleid wordt een belangrijke rol toebedeeld aan private partijen in het ontwikkelen en exploiteren van cultureel erfgoed. Daarom richt de toepassing van framing theorie zich specifiek op hoe publieke en private partijen in staat zijn om collectieve actie te bereiken. In dit deel wordt dat dus geanalyseerd door framing theorie toe te passen. De volgende vraag wordt onderzocht:

---

***“In hoeverre verschillen de interpretaties van de erfgoed-, natuur- en landschapswaarden onder de betrokken actoren en hoe werken deze door in de handelingen van de actoren?”***

---

## Collectieve actie arrangementen: duurzame transformatie en exploitatieresultaten

Voor de totstandkoming van duurzame transformatie en exploitatieresultaten is het belangrijk dat enerzijds collectieve waarden, zoals erfgoed, natuur en landschapskwaliteiten beschermd worden en dat anderzijds private partijen in staat moeten worden gesteld om met creatieve en innovatieve producten en diensten te voldoen aan de vraag van de consument. De fysieke en geografische eigenschappen van de forten maken het bijzonder lastig om de onrendabele top, die voor veel exploitaties geldt, geheel te laten verdwijnen. Toch wordt het minder overheidsafhankelijk maken van de exploitaties geformuleerd als belangrijke strategische doelstelling in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Liniecommissie 2014).

Hoewel in de Belvedere-nota de relatie tussen de verdien capaciteit uit de exploitatie en het beschermen van collectieve waarden worden omschreven als een schijntegenstelling (behoud door ontwikkeling is mogelijk) (Bloemers et al 2010, Bosma & Kolen 2010, Janssen et al 2014), is nog weinig empirisch onderzoek gedaan in hoeverre deze aanpak daadwerkelijk leidt tot exploitatie-regimes die financieel minder steunen op overheidssubsidies.

Theorie over de totstandkoming van collectieve actie arrangementen wordt in dit deel centraal gesteld om inzicht te krijgen in bovengeschetst thema. Collectieve actie arrangementen bestaan uit een set instituties en actoren verbonden aan het bereiken van opgestelde beleidsdoeleinden en bestaan uit formele en informele regels tussen actoren, het aantal actoren en de vorm van coördinatie tussen die actoren (Evers & De Vries 2013: 539). Afspraken tussen actoren over het exploiteren en beheren van erfgoed vallen binnen de definitie van collectieve actie arrangementen.

In dit proefschrift wordt gefocust op de wijze waarop coördinatie plaatsvindt tussen de betrokken actoren, en voornamelijk hoe de uiteindelijke functie wordt gekozen. De functie is namelijk zeer bepalend voor het exploitatie-regime. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor de rol van de *arrangeur* in dergelijke arrangementen (Savas 1982). De arrangeur is de agent die de producent selecteert om aan de vraag van de consument te voldoen. Door onderscheid te maken tussen producent, consument en arrangeur, zijn allerlei “nieuwe” arrangementen mogelijk die passen binnen de bredere wetenschappelijke discussie over het bereiken van collectieve actie in governance arena’s (o.a. Booher & Innes 2002, Ostrom 1998, Newman 2008). Door de introductie van de *arrangeur* is het mogelijk verschillende typen collectieve actie arrangementen te onderscheiden: voucher systemen (markt produceert, consument arrangeert), publiek-private contracten (markt arrangeert, overheid consumeert) of beurzen (publieke instantie arrangeert, particulier consumeert). De coördinatie tussen de actoren in collectieve actie arrangementen kan op verschillende manieren plaatsvinden: door marktmechanismen, hiërarchie of door netwerk-sturing (Evers & De Vries 2013, Ostrom 1990, Scharpf 1997).



Het is belangrijk om op te merken dat het type coördinatie dat plaatsvindt niets te maken heeft met de achtergrond van de betrokken actoren. Zo kan het voorkomen dat in collectieve actie arrangementen waarin enkel private partijen betrokken zijn, coördinatie plaatsvindt door hiërarchie. Een tegenoverstelde situatie is ook mogelijk: in arrangementen met uitsluitend publieke partijen kan coördinatie plaatsvinden door het marktprincipe.

Om te doorgronden hoe de arrangementen precies tot stand komen wordt geanalyseerd hoe confrontaties plaatsvinden tussen regulerende en ‘spontane’ krachten. Het Belvedere beleid impliceert dat beide krachten immers nodig zijn om tot minder overheidsafhankelijke exploitatiemodellen te komen.

Niet onbelangrijk is dat dergelijke arrangementen bereikt moeten worden in een veranderende bestuurlijke context. Er is sprake van twee veranderingen op dit vlak: een beweging van centraal naar decentraal (ministeries trekken zich terug), en een beweging van overheid naar markt (de overheid trekt zich op veel terreinen terug, waaronder beheer van cultuurhistorie en openbare ruimte). Om te onderzoeken tot welke ruimtelijke resultaten en beheer- en exploitatie-risico's ontstaan in deze context is ervoor gekozen om dit thema te onderzoeken in een vergelijkbare casus: de Fortengordels van Antwerpen. Er is bewust voor Vlaanderen gekozen omdat hier de bestuurlijke context wordt gekenmerkt door een decentraal plansysteem waarbij particulieren doorgaans meer vrijheid genieten (in vergelijking met Nederland) om hun initiatieven uit te voeren. Op deze manier kan de Nederlandse aanpak die is gevolgd in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie, in perspectief worden geplaatst.

Het thema duurzame transformatie en exploitatieresultaten wordt dus geanalyseerd vanuit het theoretisch perspectief over de totstandkoming van collectieve actie arrangementen. De volgende vraag wordt in dit thema centraal gesteld:

---

***Welke condities bepalen de totstandkoming van diverse collectieve actie arrangementen betreffende de exploitatie en het beheer van de forten in het project de fortengordel van Antwerpen en tot welke ruimtelijke resultaten leidt dat?***

---

### **Conceptueel model**

De drie thema's en de drie daarbij behorende centrale vragen zijn vertaald in onderstaand conceptueel model (zie figuur 1.2 op de volgende bladzijde). Dit conceptueel model is gebaseerd op een eenvoudig methodologisch onderscheid tussen input, throughput en output variabelen. De input is hierbij de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele is hoe doorvoerprocessen resulteren in bepaalde uitkomsten. Zoals al eerder is aangegeven, wordt in dit proefschrift geanalyseerd hoe actoren in staat zijn om tot collectieve actie te komen. Op basis van verschillende theoretische toepassingen (institutionele analyse, framing, en collectieve actie arrangementen), worden steeds andere condities als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat in de drie afzonderlijke delen

van dit proefschrift andere condities worden geanalyseerd die de vertoonde interactie tussen de actoren onderzoekt.

Ook de vertoonde interactie tussen de actoren wordt in ieder deel geanalyseerd; dit is de throughput-variabele in het conceptueel model. Het doorwerkingsproces (throughput-variabele) en de hieruit resulterende uiteindelijke ruimtelijke uitkomsten die uit deze interactie naar voren komen is de afhankelijke variabele. In ieder deel van de scriptie wordt dezelfde methodologische lijn aangehouden: van condities, naar interactie tot de uiteindelijke ruimtelijke uitkomsten.

De divergerende pijlen in het conceptueel model illustreren dat verschillende (ruimtelijke) uitkomsten mogelijk zijn. Aan de hand van condities en interactiepatronen wordt onderzocht waarom bepaalde uitkomsten tot stand zijn gekomen. Deze uitkomsten kunnen afspraken of regels zijn waarover de actoren het eens zijn. Ook kan het voorkomen dat de actoren het juist niet eens zijn en dat een impasse ontstaat. De uitkomsten van de interacties in de arena's hebben mogelijk een ruimtelijke uitwerking.

**Figuur 1.2 Conceptueel model.**

| Thema                                                      | Conditie                           | Interacties in actie arena | Uitkomsten                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 Governance                                               | Instituties                        | coöperatief/competitief    | <div> <div>Effectieve collectieve actie</div> <div>Geen Effectieve collectieve actie</div> </div>             |
| 2 Interpretaties<br>waarden erfgoed,<br>natuur & landschap | Framing                            | coöperatief/competitief    | <div> <div>Frames convergeren</div> <div>Frames divergeren</div> </div>                                       |
| 3 Duurzame exploitaties                                    | Collectieve Actie<br>Arrangementen | coöperatief/competitief    | <div> <div>Duurzame exploitatie arrangementen</div> <div>Geen duurzame exploitatie arrangementen</div> </div> |

Bron: eigen vervaardiging.

## Onderzoeksstrategie en schaal van onderzoek

Het onderzoek is deductief. Dit betekent dat op basis van theoretische inzichten en aannames bepaalde verwachtingen empirisch worden getoetst (Bryman 2008). Voor de afzonderlijke drie delen zijn specifieke verwachtingen opgesteld die in de afzonderlijke delen worden geïntroduceerd en toegelicht. Naast het toetsende element dat voortkomt uit de deductieve eigenschappen van dit onderzoek, heeft dit onderzoek ook een exploratief element. Van te voren is niet duidelijk welke interacties tussen de actoren optreden en hoe dit doorwerkt in de ruimtelijke, bestuurlijke of procesmatige uitkomsten van het waterlinieproject.

Het casusonderzoek naar de waterlinie kan als exemplarisch worden gezien voor hoe ingewikkelde revitalisatieopgaven van cultuurlandschappen worden aangepakt in complexe, continu veranderende governance-structuren. Casus onderzoek heeft als voordeel dat theoretische inzichten getoetst kunnen worden aan fenomenen in de werkelijkheid, voornamelijk wanneer de relaties tussen het onderzoeksobject en de context niet duidelijk zijn (Yin 2003:13). De case studie naar de waterlinie sluit aan bij de onderzoeksstrategie die wordt gevolgd omdat het grondig uitpluizen van de relatie tussen de condities (context) en interactiepatronen (fenomeen in de werkelijkheid) in het onderzoek centraal staat. Bryman (2008) spreekt over een ‘critical case study’ wanneer bepaalde verwachtingen worden opgesteld op basis van theoretische inzichten en worden getoetst in een case (Bryman 2008: 55). De Nieuwe Hollandse Waterlinie fungeert als de *critical case* in dit proefschrift.

Hoewel de casus van het proefschrift: de Nieuwe Hollandse Waterlinie beschouwd kan worden als een gegeven wordt per thema een andere schaal van onderzoek gekozen waarop de analyse wordt uitgevoerd. Dit is een bewuste keuze. Het eerste thema, governance, is op een hoog schaalniveau onderzocht: de focus ligt op de ruimtelijke samenhang van het waterlinielandschap als geheel. Het tweede thema, waarbij nadrukkelijk wordt geanalyseerd hoe publieke en private partijen het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie framen, wordt uitgevoerd op een specifiek gebied: het Eiland van Schalkwijk. Het eiland van Schalkwijk is geselecteerd omdat in dit gebied de gemeente Houten, de provincie Utrecht en het waterschap een afwijkende bottom-up benadering volgen die zij zelf omschrijven als “uitnodigings-planologie”. De gemeente nodigt in dit proces private partijen uit om plannen in te dienen die bijdragen aan de publieke doelstellingen van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In het laatste deel wordt gefocust op het meest lokale schaalniveau: de schaal van de objecten. In dit laatste deel is minder aandacht voor het landschap en staat vooral de exploitatie en het beheer van de forten centraal.

De variatie in de schaal waarop het onderzoek is gefocust maakt het mogelijk om een volledig en diepgaand beeld te krijgen hoe actoren op verschillende niveaus tot collectieve actie zijn gekomen.

### 1.3 Tijdspad

---

De drie delen van dit proefschrift zijn op andere momenten geschreven. De analyse van het eerste deel richt zich op de periode 1980-2012. In het tweede deel heeft de analyse een kortere tijdsspanne: 2012-2014. Het derde deel van het proefschrift, waarin de casus de Fortengordels van Antwerpen centraal staat is in de periode 2002-2014 onderzocht. In delen twee en drie worden de inzichten van de voorgaande delen als startpunt genomen voor verdere verdieping.

### 1.4 Onderzoeksmethoden

---

Omdat in ieder deel een andere centrale vraag wordt beantwoord, worden verschillende methoden toegepast om informatie te verzamelen (zie figuur 1.3 op de volgende bladzijde). Omdat in de eerste twee delen verschillende onderzoeksmethoden zijn toegepast, is in deze delen sprake van triangulatie. Triangulatie maakt het mogelijk om te controleren of onderzoeksbevindingen ook vanuit andere methodieken bevestigd kunnen worden (Bryman 2008). Semi-gestructureerde interviews zijn in alle drie de deelstudies toegepast. Deze methode maakt het mogelijk om respondenten te laten reflecteren op bepaalde onderwerpen en geeft de onderzoeker de vrijheid om door te vragen om de beweegredenen van de respondent te doorgronden. De reflectie van respondenten in dit proefschrift is belangrijk om de relatie tussen condities, interactie tussen de respondenten en uiteindelijke ruimtelijke uitkomsten te kunnen begrijpen.

In het eerste deelstudie is archiefstudie gedaan. De archieven van het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie en van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) bevatten waardevolle dossiers, aantekeningen, rapporten, beleidsstukken, brieven en onderzoeksplannen die zijn gemaakt voor de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De archiefstudie is van belang om te doorgronden hoe het project tot stand is gekomen en de vorm kent die ze nu heeft. In deel twee is de Q sort methodologie toegepast. Deze methode stelt de onderzoeker in staat om de subjectiviteit (waarderingen van verschillende waarden) van de respondenten te meten (McKeown & Thomas 1988). De Q sort methodologie wordt nader uitgelegd in deelstudie twee.

**Figuur 1.3 Toegepaste methoden per deel.**

| Deel | Theorie                            | Methoden                                                                                           |
|------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1    | Institutionele analyse             | Archiefstudie<br>Semi-gestructureerde interviews (25)<br>Observatie                                |
| 2    | Framing                            | Semi-gestructureerde interviews (40)<br>Q sort methodologie<br>Observaties en bezoek bijeenkomsten |
| 3    | Collectieve actie<br>arrangementen | Semi-gestructureerde interviews (15)<br>Veldwerk (Evenementen en rondleidingen)                    |

Bron: eigen vervaardiging.

Het meten van subjectiviteit is van belang om inzicht te krijgen in de frames die de betrokken actoren hanteren. De Q sort methodologie bestaat uit kwalitatieve en kwantitatieve elementen.

Voor het derde deel van het rapport is veldwerk in Vlaanderen verricht. In totaal zijn 10 forten bezocht (waarvan zes met gids), zijn 15 semi-gestructureerde interviews afgenomen en zijn drie evenementen bijgewoond. Het bezoek van de forten is uitgevoerd in de periode van april tot juli 2014. Het veldwerk is voornamelijk belangrijk geweest om zo feitelijk mogelijk vast te stellen wat de ruimtelijke uitkomsten in Vlaanderen zijn. De semi-gestructureerde interviews hebben het mogelijk gemaakt de totstandkoming van de collectieve actie arrangementen te duiden.

Verder heeft de onderzoeker gedurende de uitvoering van het promotie-onderzoek in de periode 2011 tot 2014 één dag in de week gewerkt op het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Vergaderingen zijn in deze periode bijgewoond en er is geobserveerd hoe medewerkers aan het project werkten. Daarnaast kon via het Nationaal Projectbureau contact worden gelegd met veel actoren die betrokken zijn bij de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

## 1.5 Onafhankelijkheid

Het onderzoek is medegefinancierd door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken. Door de gedeeltelijke externe financiering en de aanwezigheid op het Nationaal Projectbureau kan leiden tot (onbewuste) beïnvloeding waardoor de onafhankelijkheid van het promotieonderzoek onder druk komt te staan. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen is een begeleidingscommissie ingesteld met kennis van cultuurhistorie, ruimtelijke planning en specifieke kennis over het nationaal project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De commissie heeft gedurende de looptijd van het onderzoek tussenproducten en rapportages voorzien van commentaar. In deze commissie namen zitting Prof. Dr. L.A. de

Klerk (Universiteit van Amsterdam), Prof. Dr. E.R.M. Taverne (Rijksuniversiteit Groningen), de directeur van het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de promotor en co-promotor van dit promotieonderzoek.

## 1.6 Doelgroep

Dit proefschrift is geschreven voor een gevarieerde groep academici. Het primaire publiek bestaat uit wetenschappers en onderzoekers die geïnteresseerd zijn in de procesmatige kant van planning waarin verschillende partijen met tegengestelde belangen moeten samenwerken om ingewikkelde ruimtelijke opgaven op te lossen. Het secundaire publiek bestaat uit academici die zich bezighouden met herbestemming van cultureel erfgoed en in het bijzonder de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Zij kunnen zich door dit proefschrift meer bewust worden van problemen die spelen in de interactie tussen partijen. Tertiair zijn ook overige geïnteresseerden en vakgenoten onderdeel van de doelgroep.

## 1.7 Structuur

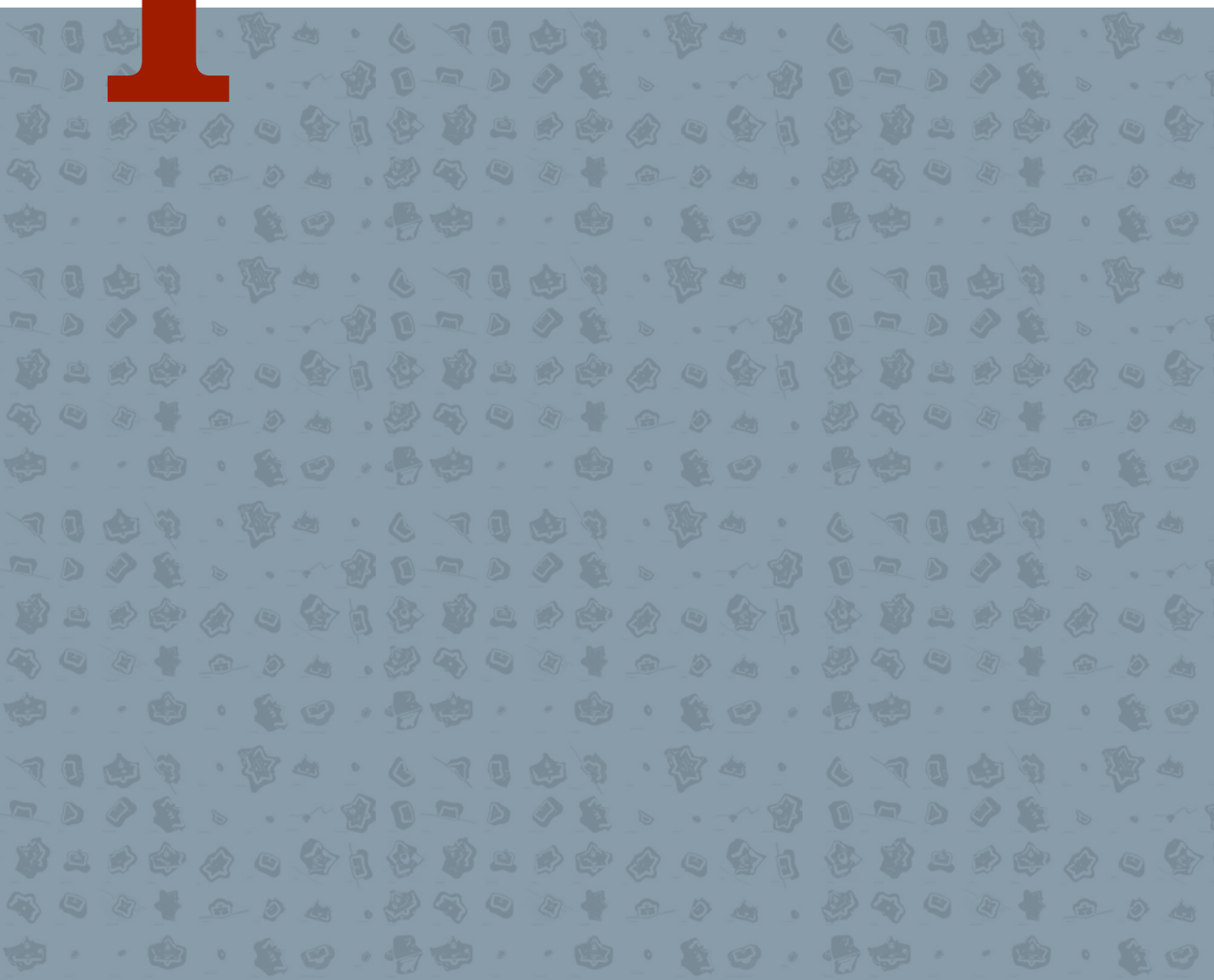
Dit proefschrift is opgebouwd in drie delen. In de eerste deelstudie wordt de vraag beantwoord hoe actoren in staat zijn gebleken tot collectieve actie te komen in de complexe governance situatie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Om deze vraag te beantwoorden is als theoretisch perspectief de institutionele-actor-benadering gekozen. Het tweede deel is gericht op de verschillende interpretaties van erfgoed-, natuur- en landschapswaarden die actoren hebben. In dit deel is framing theorie geselecteerd om de denkkaders te analyseren. De Q sort methodologie maakt het mogelijk om overeenkomsten en verschillen in denkkaders te onderzoeken. In het derde deel staat centraal in hoeverre actoren tot duurzame exploitatie kunnen komen in een decentraal plansysteem dat relatief meer ruimte biedt aan particulier initiatief. De Nederlandse planningscontext lijkt zich in deze richting te ontwikkelen, en tot welke ruimtelijke uitkomsten een dergelijke aanpak leidt is onderzocht door de casus de Fortengordels van Antwerpen te selecteren. In dit laatste deel wordt theorie over de totstandkoming van collectieve actie arrangementen centraal gesteld. Hierdoor wordt inzichtelijk onder welke voorwaarden actoren tot diverse collectieve actie arrangementen kunnen komen.

Ieder deel van dit proefschrift volgt nagenoeg dezelfde opbouw. In de inleiding wordt de aanleiding en relevantie duidelijk gemaakt, hierna volgt een theoretisch hoofdstuk waarin dieper in wordt gegaan op de gekozen theorie. De afzonderlijke delen sluiten af met bevindingen en conclusies.

Het proefschrift sluit af met een beknopte conclusie. In de samenvatting worden de conclusies van de afzonderlijke delen beknopt herhaald en is er meer aandacht voor de methodologische stappen die zijn genomen hoe hiertoe is gekomen.



# 1





# Institutionele Actor Analyse en Collectieve Actie in de Nieuwe Hollandse Waterlinie



## Inleiding

**Op 10 februari 2011 vond het 10 jarig jubileum van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse waterlinie plaats. Op deze ‘Inspiratiedag’, keken ruim 200 stakeholders terug (en vooruit) op 10 jaar werken aan de linie. Er werd stil gestaan bij de huidige situatie, want de Nieuwe Hollandse Waterlinie krijgt langzaam haar nieuwe verschijningsvorm. De 200 aanwezige stakeholders hadden een zeer wisselende achtergrond. De aanwezigheid van onder andere wethouders, lokale ondernemers, beleidsmedewerkers van Ministeries, mensen van het Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, bouwbedrijven en forteigenaars, toont aan dat het netwerk van stakeholders zeer divers is.**

**Al deze verschillende partijen hebben uiteenlopende belangen maar moeten toch samenwerken om de Nieuwe Hollandse Waterlinie succesvol aan te pakken. Dit proefschrift is geschreven om inzicht te geven hoe dit netwerk functioneert en heeft gefunctioneerd.**

---

### Doelstelling

De doelstelling van dit deel is het inzichtelijk krijgen en duiden waarom, hoe en onder welke voorwaarden de vele verschillende partijen in het besluitvormingsproces van de Nieuwe Hollandse Waterlinie samenwerken. De kennis die is opgedaan kan gebruikt worden in de toekomst van dit project en voor andere projecten.

De bezuinigingen, de decentralisatie en de economische crisis veranderen de context van het project. Een kritische reflectie kan een bijdrage leveren om de kern van het project te definiëren en vanuit de inhoud van het project te bezien wat goed gaat en wat beter, efficiënter en effectiever zou kunnen.

### Probleemstelling

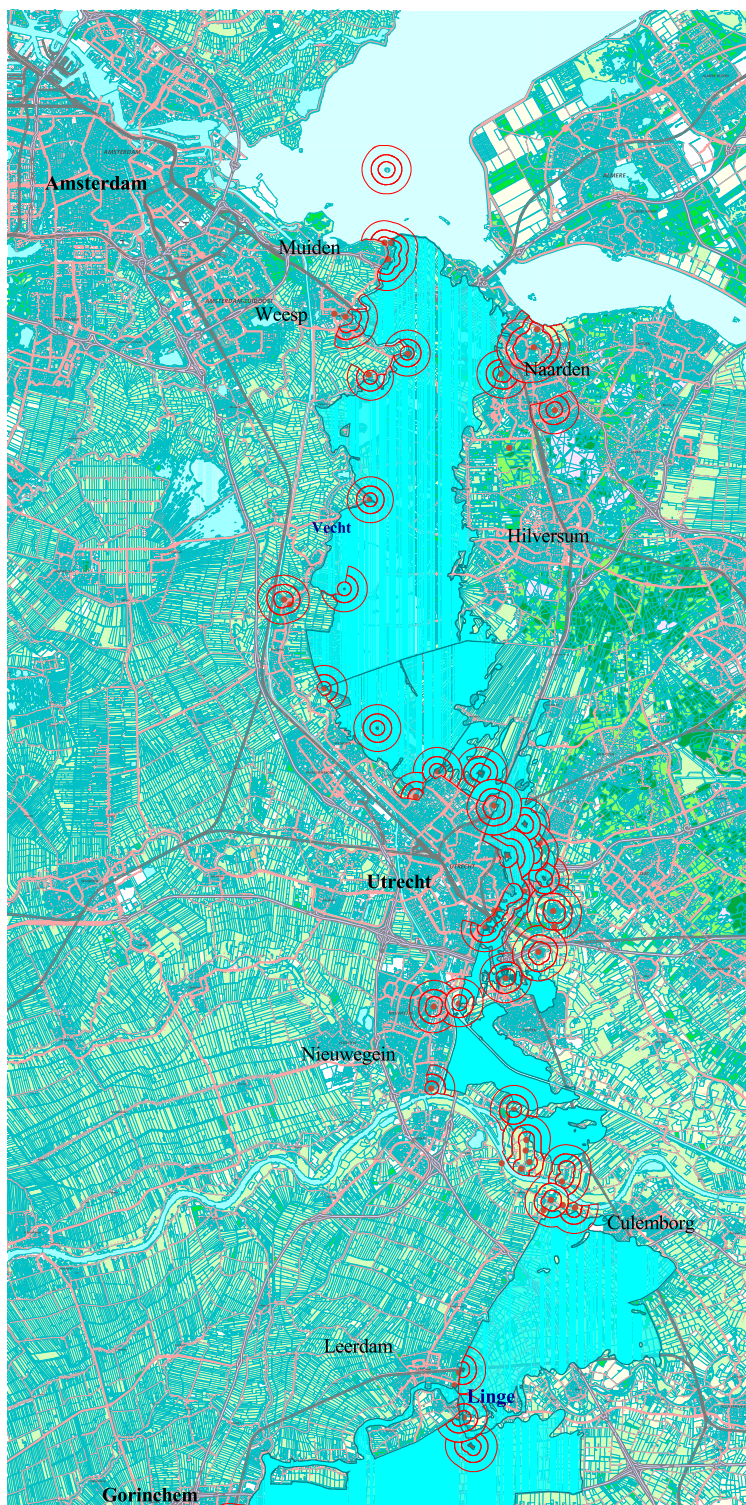
Het project kent zowel inhoudelijk-ruimtelijk als bestuurlijk een complexe opgave. Op allerlei verschillende manieren wordt samengewerkt tussen partijen die andere belangen, prioriteiten en inzichten hebben. Als duidelijk wordt wanneer goed wordt samengewerkt (en wanneer niet), kan geleerd worden hoe het proces van samenwerking in de toekomst mogelijk kan verbeteren. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

---

***“Onder welke voorwaarden is in de actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie collectieve actie al dan niet effectief mogelijk gebleken?”***

---





**Figuur 1.1 Basiskaart Nieuwe Hollandse Waterlinie uit het uitvoeringsprogramma.**  
Bron: PB-NHW 2006a, 2.

## Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie: een introductie

Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is een intersectoraal ruimtelijk ordeningsproject waarbij de historische waarden van de linie herkenbaar, duurzaam en voor een zo groot mogelijk publiek gerevitaliseerd worden door ruimtelijke ontwikkeling. Een kaart van de waterlinie staat op de linker pagina afgebeeld (zie figuur 1.1 op de vorige bladzijde). In het project zijn vijf Ministeries (OC&W, EZ<sup>1</sup>, V&W, Defensie en VROM<sup>2</sup>), vijf provincies (Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Zuid-Holland<sup>3</sup> en Brabant) en meer dan 25 gemeenten betrokken. Daarnaast zijn ook Staatsbosbeheer, drie Waterschappen en verenigingen voor cultureel erfgoed betrokken bij het project.

In het Nationaal Project worden uiteenlopende belangen uit verschillende sectoren integraal op elkaar afgestemd om de linie te revitaliseren. Onder de vlag van het Belvédèreprogramma, waarin vier verschillende Ministeries de domeinen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening wilden integreren, werd in 1999 het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie opgericht. Onder leiding van het projectbureau is men gestart met het opstellen van een overkoepelende visie, het Linieperspectief Panorama Krayenhoff uit 2003<sup>4</sup>. Vervolgens is het waterliniegebied opgeknipt in zeven deelgebieden, waarvan er twee (Diefdijk en Loevestein) later zijn samengevoegd (zie figuur 1.1 op de vorige bladzijde). Er werd ook een Rijksenveloppe gemaakt, waarin de ministeries specifieke doelstellingen opnamen.

In deze projectenveloppes, definieerden provincies samen met gemeenten concrete plannen die pasten binnen het opgestelde Linie-perspectief. In 2005 werd een bestuursovereenkomst vastgesteld waarin provincies en Ministeries afspraken maakten over de strategie, de organisatie, de posities en de verdeling van verantwoordelijkheden. Vervolgens werden in 2008 de plannen in de enveloppen vastgesteld in een uitvoeringsprogramma dat werd ondertekend door provincies en Ministeries. Het uitvoeringsprogramma had een termijn tot 2020 en er was behoefte aan plannen voor de korte termijn. Daarom werd in 2008 het Pact van Rijnauwen gesloten. Dit is een uitsnede uit het uitvoeringsprogramma waarin projecten zijn gepland die voor 2012 moesten worden uitgevoerd.

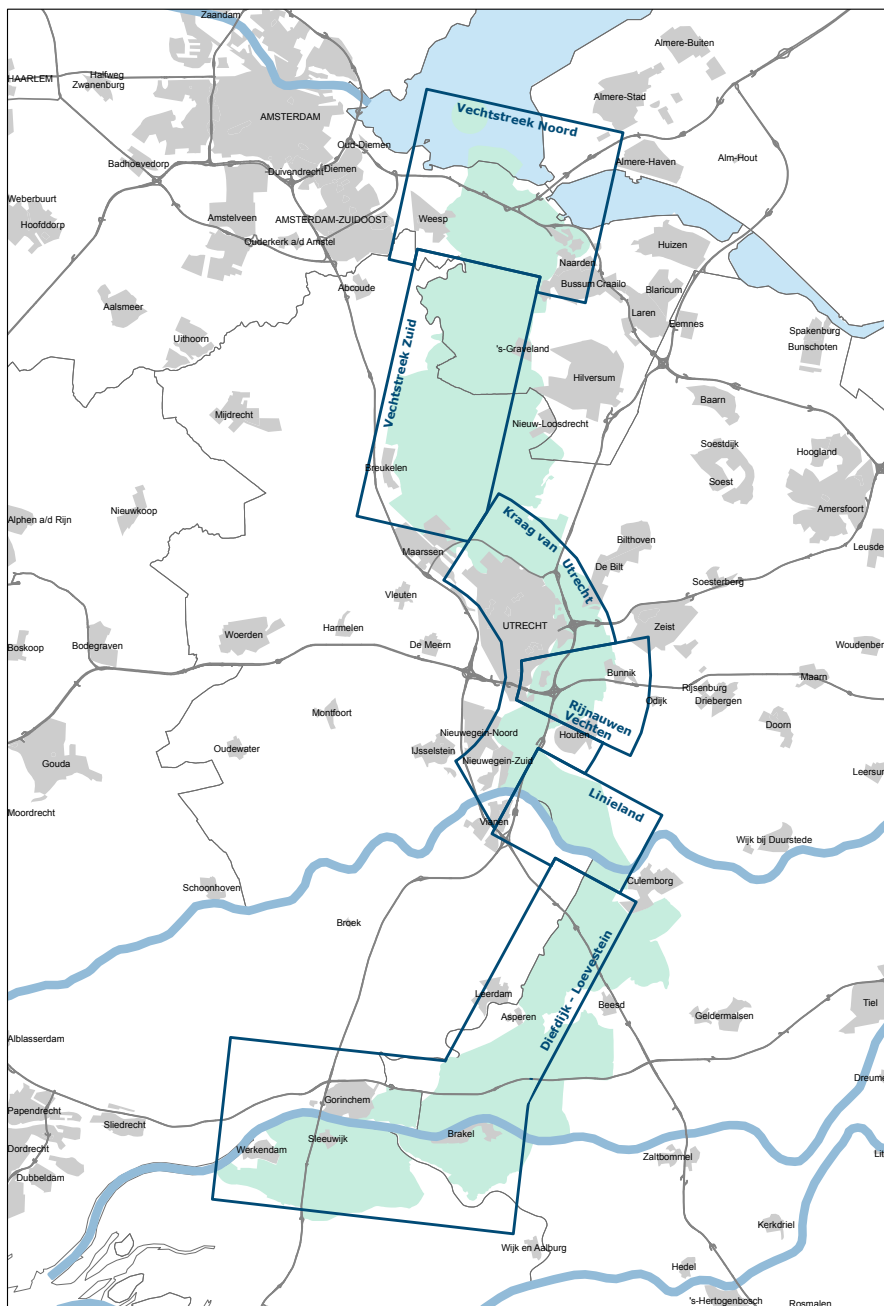
---

1 Het ministerie van EZ droeg voorheen de naam EL&I en daarvoor LNV.

2 De Ministeries van VROM en V&W zijn inmiddels samengevoegd in het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

3 De provincie Zuid-Holland treedt 2 oktober 2014 uit het project.

4 Het Linieperspectief is een andere benaming voor Panorama Krayenhoff, beide namen worden in dit proefschrift afwisselend gebruikt.



**Figuur 1.2 Indeling project de Nieuwe Hollandse Waterlinie in zes projectenveloppen.**

Bron: Kenniscentrum Waterlinie 2015

In november 2012 wordt een actualisatie van het uitvoeringsprogramma vastgesteld door Liniecommissie<sup>5</sup> (zie figuur 1.3).

Op deze belangrijke formele momenten zijn beslissingen genomen die de koers en de voortgang van het project hebben beïnvloed. Deze beslissingen zijn voorbereid en genomen binnen een geïnstitutionaliseerde organisatiestructuur van overlegverbanden.

**Figuur 1.3 Belangrijke formele momenten in de voortgang van het project**

|      |                               |
|------|-------------------------------|
| 1999 | Oprichting project bureau NHW |
| 2004 | Panorama Krayenhoff           |
| 2005 | Bestuursovereenkomst          |
| 2006 | Uitvoeringsprogramma          |
| 2008 | Pact van Rijnauwen            |
| 2011 | Uitvoeringsprogramma 2        |
| 2014 | Pact van Altena               |

Bron: eigen vervaardiging

In de Liniecommissie zitten bestuurders van provincies en Ministeries. Samen vormen zij het bestuur van de projectorganisatie<sup>6</sup>. Het Liniecommissieoverleg wordt voorbereid door provinciale ambtenaren in het programmamanagers-overleg. In dit overleg zitten ook Staatsbosbeheer, de RCE en één ambtelijk vertegenwoordiger van het Ministerie EL&I. In het programmamanagers-overleg wordt ook de voortgang en uitvoering van liniebrede uitvoeringstaken besproken. Deze uitvoering vindt plaats op het niveau van de enveloppen. Dit zijn regionaal afgebakende uitvoeringsprogramma's. De enveloppen worden 'getrokken' door projectleiders van de provincies. Deze komen bijeen in het projectleidersoverleg waarin de plannen binnen de enveloppen op elkaar worden afgestemd. Het programmamanagersoverleg wordt gevoed door het projectleidersoverleg. De projectleiders staan onder controle van enveloppencommissies. Hierin zitten bestuurders van de provincies, de betrokken gemeenten, de waterschappen en de eigenaars van waterlinievastgoed. Daarnaast is er nog het kwaliteitsteam. Dit bestaat uit een groep experts van verschillende disciplines die de Liniecommissie of betrokken overheden gevraagd en ongevraagd van niet-bindend advies kunnen voorzien.

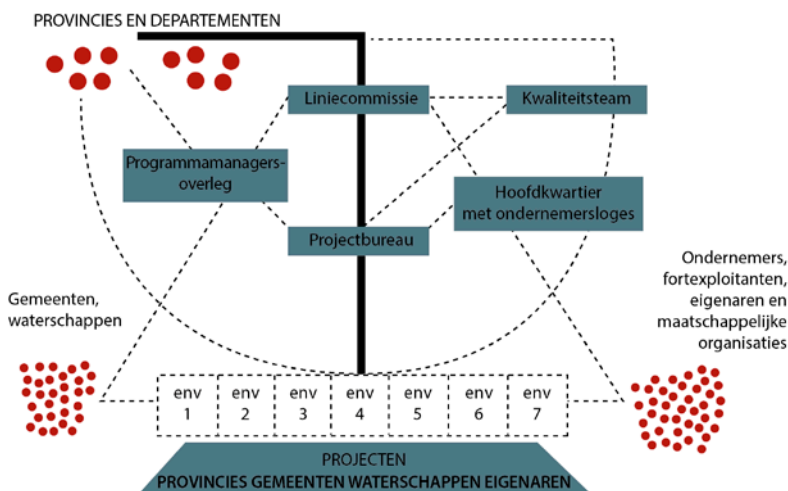
5 Hoewel de periode na 2012 buiten de scope van dit eerste deel van het proefschrift valt, trekken in 2014 de ministeries zich terug, net als de provincie Zuid Holland. Het Nationaal Projectbureau wordt opgeheven door ondertekening van het Pact van Altena. De vier overgebleven provincies richten het Liniebureau op, een ambtelijke projectorganisatie waarin de vier provincies samenwerken.

6 De Liniecommissie komt twee keer per jaar bij elkaar. Een selectie uit de liniecommissie vertegenwoordigt het Dagelijks Bestuur. Hierin zitten ambtenaren en bestuurders van provincies Utrecht en Gelderland, het ministerie van EL&I en het projectbureau. Het DB komt elke twee maanden bijeen.



Tot slot is er het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie dat werkt in dienst van de Liniecommissie. Het projectbureau voert het secretariaat van het programmamanagersoverleg, de Liniecommissie en het kwaliteitsteam. Het bureau vervult een belangrijke rol als schakel tussen de lokale uitvoeringspraktijk en de Liniecommissie. De kern van de taken van het projectbureau is het agenderen, ondersteunen en beschermen van waterliniebelangen. Voor een organogram van de projectorganisatie zie figuur 1.4.

**Figuur 1.4 Organogram project de Nieuwe Hollandse Waterlinie.**



Bron: website Liniebureau NHW 2015: 1

In dit deel wordt onderzocht hoe de actoren binnen deze geïnstitutionaliseerde overlegstructuur tot collectief handelen komen. Om dit te begrijpen wordt geanalyseerd hoe de actoren omgaan met dilemma's die op grond van wetenschappelijke literatuur worden verwacht.

## Verwachtingen

In dit deel ligt de nadruk op analyse, interpretatie en bevindingen. De wetenschappelijke relevantie stoelt voornamelijk op het empirisch toetsen van theoretisch inzicht om aan de hand daarvan kritisch te reflecteren op de aanpak van het waterlinieproject. Uit de theorie komt naar voren dat bij ingewikkelde governancevraagstukken vaak een collectief actieprobleem ontstaat (Ostrom 2007, Scharpf 1997). Actoren moeten in een complex, institutioneel gefragmenteerd veld gezamenlijk handelen om tot een oplossing te komen. In dit deel wordt het collectieve actieprobleem geanalyseerd aan de hand van vier dilemma's. Aangenomen wordt dat de actie arena van het project dermate veel actoren met tegengestelde belangen bevat dat deze niet in staat zijn om op een effectieve en efficiënte manier collectieve actie te verwezenlijken. De vier dilemma's zijn gebaseerd op de institutionele rationale keuzebenadering (Ostrom 2007) en het actor-gecentreerd institutionalisme (Scharpf 1997). De verwachtingen worden verder uitgewerkt in hoofdstuk twee.

## **Afbakening**

Het is lastig om de grenzen van het besluitvormingsproces van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie aan te geven. Daarom is voor een brede scope gekozen en wordt de reikwijdte van het project gedefinieerd als het geheel van initiatieven van het projectbureau en haar partners om de Nieuwe Hollandse Waterlinie te revitaliseren. Ruimtelijk bestrijkt het project de formele grenzen van het gebied zoals deze in de voorlopige lijst van het UNESCO-werelderfgoed zijn opgenomen. Inhoudelijk wordt er ook een ruimtelijke relatie gelegd. Het onderzoek volgt de lijn van abstracte ideevorming vanaf de kiem tot de concrete uitvoering van projecten in het waterliniegebied.

## **Methoden**

Literatuurstudie, archiefonderzoek, observatie en semigestructureerde interviews zijn de vier methoden in dit deel. Het archiefonderzoek is gedaan bij het projectbureau in Utrecht, bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed in Amersfoort en digitaal naar Tweede Kamerstukken. De observatie is uitgevoerd op netwerkdagen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, door frequente aanwezigheid op het projectbureau in Utrecht en in het bijzonder het bijwonen van vergaderingen. In totaal zijn 25 interviews gehouden met onder andere bestuurders, beleidsmedewerkers, topambtenaren en medewerkers van publieke organisaties.

## **Tijdpad**

De analyse van het eerste deel richt zich op de periode 1980-2012. Door toepassing van interviews en archiefonderzoek was het mogelijk waardevolle inzichten te krijgen over deze lange periode. Om actuele resultaten van het planproces te geven worden op verschillende plekken in dit deel de meest actuele beschikbare gegevens gebruikt.

## **Structuur**

Deel een bestaat uit vijf hoofdstukken. Na dit eerste introducerende hoofdstuk volgt een theoretisch hoofdstuk waarin aan de hand van literatuurstudie een aantal deelvragen en verwachtingen zijn opgesteld. Het derde hoofdstuk bevat de geschiedschrijving, ook wel “chroniquen” genoemd. Hierin wordt de ontwikkeling van het project beschreven en geduid. Het is een neutrale weergave van feitelijke gebeurtenissen. In het vierde deel worden vier dilemma’s behandeld die voortkomen uit de poging tot collectief handelen. Er wordt gekeken hoe men met de dilemma’s is omgegaan. Het vijfde onderdeel bevat de conclusies.



## Theorie

**Het bereiken van collectieve actie wordt in dit proefschrift onderzocht door vanuit verschillende wetenschappelijke theorieën de werkelijkheid te duiden. In dit deel is institutionele actor analyse toegepast.**

### 2.1 Collectieve actie en instituties

Het bereiken van collectieve actie in de Nieuwe Hollandse Waterlinie is lastig omdat diverse stakeholders uiteenlopende belangen hebben. Voor het bereiken van collectieve actie is coördinatie nodig. Institutionele actor analyse heeft bijzondere aandacht voor de rol van instituties in besluitvormingsprocessen en stelt dat ze een doorslaggevende rol hebben in hoe, waarom en op welke momenten coördinatie plaatsvindt tussen actoren (Ostrom 2007, Scharpf 1997). De term instituties wordt op een brede manier geïnterpreteerd en betekent de formele en informele regels die structuur geven aan de interacties tussen individuen (Ostrom 2007: 22). Institutionele actor analyse is primair gebaseerd op de rationele keuzebenadering en gaat er vanuit dat individuen in een specifieke context handelen om eigen doelstellingen en behoeften te bevredigen. Instituties worden als belangrijke variabelen gezien die zowel het individuele als het uiteindelijke collectieve handelen beïnvloeden.

Het onderzoek van Elinor Ostrom geeft op eigen wijze inhoud aan de institutionele actor analyse. Ostrom deed onderzoek naar hoe actoren met tegengestelde belangen common pool resources (CPR's) exploiteren. CPR's zijn goederen en diensten die rivaliserend maar lastig uitsluitbaar zijn (Ostrom 1994: 4). Rivaliserend betekent dat het gebruik van een goed door een actor ten koste gaat van het gebruik van een andere actor. Het uitsluitbaar maken van een goed betekent dat het gebruik kan worden uitgesloten. Dat is bij CPR's dus niet goed mogelijk.

De Nieuwe Hollandse Waterlinie kan niet in haar geheel worden gekwalificeerd als een CPR omdat zij bestaat uit veel verschillende soorten goederen en diensten. Toch is de theorie van Ostrom over het bereiken van collectieve actie zeer bruikbaar. De kwalificatie op basis van economische welvaartstheorie is op basis van de twee formele kenmerken eenvoudig te maken, echter, de vraag is meer hoe actoren de verschillende goederen en diensten die de waterlinie levert (of in potentie kan leveren) kwalificeren (als CPR, als publiek goed, tolgoed of privaat goed) en welke consequenties men hieruit trekt wat betreft de arrangering van de diensten.

Private goederen worden niet vanzelfsprekend gearrangeerd door de markt. De overheid produceert immers talrijke private goederen omdat hieraan een publieke 'merit' wordt toegekend. Vaak worden private goederen behandeld als collectieve goederen en worden zij voorzien door de overheid. Aan voorziening door de overheid kleeft het nadeel dat niet altijd direct gereageerd kan worden op veranderingen in de vraag. Bovendien straft de overheid inefficiënt gedrag niet zo direct af als de markt. Dit is de reden dat Elinor Ostrom zoekt naar mogelijkheden om publieke goederen via particulier initiatief te arrangeren. Bij de waterlinie gaat het vooral om de borging van publieke waarden, zoals het historische erfgoedkarakter van de forten en landschappen, het behoud van het open landschap, de bescherming van natuur (zoals beschermde vleermuiskolonies). Als de overheid de zekerstelling van deze kwaliteiten naar zich toe trekt zit daaraan ook een prijskaart, met name met betrekking tot de exploitatie en onderhoud van forten en landschappen. Als de borging van de publieke kwaliteit aan de markt wordt gelaten loopt men het risico van onbedoeld gebruik (overexploitatie<sup>7</sup> en uitsluiting van publieke toegang). De toegankelijkheid kan via geboden of prijsheffing gereguleerd worden (ten laste van burgers of van de exploiterende partij). In dit spanningsveld moet gezocht worden naar kwaliteit en de effectiviteit van de publieke voorziening. De discussie tussen de betrokken overheden, de non-gouvernementele publieke partijen (zoals Staatsbosbeheer) en diverse partijen in de private sector gaan over deze lastige afwegingen.

Het theoretisch raamwerk van Elinor Ostrom maakt het mogelijk te onderzoeken hoe actoren collectief handelen kunnen coördineren. Ostrom toonde met haar onderzoek aan dat actoren in staat zijn instituties te ontwerpen waarmee bijvoorbeeld overexploitatie van common pool resources wordt voorkomen (Ostrom 1990). De vraag is echter welke instituties collectief handelen mogelijk maken en hoe instituties veranderd kunnen worden.

Hoewel diverse institutionele planningstheorieën verschillende accenten leggen op bijvoorbeeld coalitie vorming (Sabatier 1988), regels (March & Olsen

---

7 Het tegenovergestelde van overexploitatie is ook mogelijk: een actor kan zich een fort of een deel van de waterlinie toe-eigenen waardoor anderen er geen gebruik meer van kunnen maken. Heller & Eisenberg (1998) omschrijven deze situatie als het tragedie van de anti-commons.

1989, Ostrom 1988,) of onderhandelen (Scharpf 1997) voor het verklaren van collectieve actie, onderscheiden zij allen vier kernelementen: de plannings-arena, de condities die de arena beïnvloeden, de betrokken actoren en de uitkomsten van de interactie. De actie arena, ook wel de actor constellatie (Scharpf 1997), trading zone (Mäntysalo & Balducci 2013) of beleids-subsysteem (Sabatier 1988) genoemd, kan worden omschreven als het speelveld waarbinnen actoren met elkaar interacteren. De actie arena wordt door Elinor Ostrom gedefinieerd als “the social sphere where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another or fight.” (Ostrom 2007: 28). De actie arena bestaat volgens Ostrom uit twee onderdelen: actoren en de actor situatie.

De actoren worden door Ostrom gedefinieerd op het niveau van het individu. Het handelen van de actoren wordt volgens Ostrom (2007) en Scharpf (1997) beïnvloed door de actor situatie. Deze wordt gevormd door belangen, posities, de acties die mogelijk zijn en de informatie die beschikbaar is.

De actie arena wordt beïnvloed door een aantal externe *condities*: de regels die de relaties tussen de actoren bepalen, de structuur van de gemeenschap waarin de actie arena is ingebed en de fysieke-ruimtelijke condities van het plangebied (Ostrom 2007: 28). Met condities worden politieke, fysieke, economische of sociaal-maatschappelijke voorwaarden bedoeld, die de verhoudingen in de actie arena kunnen veranderen. Bepaalde beleidsdiscoursen of algemeen geldende gedragsregels zijn voorbeelden van condities die de interactie in de actie arena kunnen beïnvloeden.

De institutionele actor theorie veronderstelt dat door grondige analyse van de condities, actoren en de actie arena verwachtingen kunnen worden opgesteld over welke interactiepatronen tussen de actoren optreden. Scharpf (1997) gebruikt de speltheorie om concrete verwachtingen op te stellen over de interactiepatronen. Op basis van grondige analyse kan dan bijvoorbeeld het prisoners-dilemma worden verwacht of een deadlock-situatie (Scharpf 1997: 75). In dit theoretische hoofdstuk worden ook verwachtingen opgesteld. Deze verwachtingen zijn toegespitst op bepaalde dilemma's die zeer waarschijnlijk optreden. Alvorens deze verwachtingen worden toegelicht wordt kort aangegeven waarom het bereiken van collectieve actie zo lastig is in het Nieuwe Hollandse Waterlinie gebied.

## 2.2 Coördinatieproblemen in het waterlinielandschap

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal institutionele factoren genoemd waarom het lastig is om collectief handelen te realiseren in landschapsprojecten als de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De ruimtelijke positionering van het waterlinielandschap zorgt voor een aantal specifieke coördinatieproblemen. De waterlinie ligt op het grensvlak van stad en

platteland. De laatste jaren is in de wetenschappelijke literatuur aandacht voor een nieuwe ruimtelijke configuratie: de grenzen tussen stad en land vervagen. Het traditionele onderscheid tussen urbane en rurale gebieden is steeds lastiger te maken omdat beide steeds intensiever met elkaar verbonden zijn en in elkaar overlopen. Hierdoor is een discontinuë lappendeken ontstaan van stedelijke en niet-stedelijke functies aan de randen van steden (Dembski & Salet 2010). De transformatie van het gebied tussen stad en platteland naar een ruimtelijke configuratie die wordt gekenmerkt als een diffuse stedelijke ruimte aan de randen van steden, wordt in de wetenschappelijke literatuur op diverse manier beschreven: zo worden de termen *Zwischenstadt* (Sievers 2003), *Metapolis* (Ascher 1995), de *Città Diffusa* (Secchi 1997), de *Nevelstad* (Borret 2002), de *polycentrische stedelijke regio* (Kloosterman & Musterd 2001) of *Rurban spaces* (Gallent et al 2006) gebruikt. Aan de randen van steden transformeert het landschap: de traditionele landbouwfunctie maakt plaats voor stedelijke recreatie, vergaderlocaties, shopping-malls, autoshowrooms en bedrijventerreinen. Met name langs grote vervoersassen is de ruimtelijke transformatie zichtbaar. In het Nederlandse ruimtelijke orderingsdebat wordt deze ruimtelijke verandering gekwalificeerd als ongewenst en gelabeld als “verrommeling” van het landschap. In de wetenschappelijke literatuur wordt ook het verlies van ruimtelijke identiteit van het landschap als probleem naar voren gebracht: “Traditional landscapes with their ecological and cultural values become highly fragmented and gradually lose their identity” (Antrop 2004: 24). Dit is problematisch omdat de stedelingen het gebied juist bezoeken op zoek naar recreatieve activiteit en een sterke authenticiteit en identiteit (Mommaas et al 2000: 106-107, Albers & Boyer 1997).

Om de verrommeling en het verlies van identiteit tegen te gaan, of te beperken, is coördinatie tussen de verschillende stakeholders in het gebied nodig. Drie institutionele factoren zorgen ervoor dat collectieve actie in gebieden tussen stad en platteland lastig te bereiken is. Ten eerste overschrijdt de bovengeschetste ruimtelijke transformatie territoriale grenzen van verschillende gemeenten (Horlings 2010: 9). Om tot gecoördineerde actie te komen moeten urbane en rurale gemeenten samenwerken. Deze samenwerking is echter niet altijd vanzelfsprekend. Ten tweede overschrijdt de transformatie van het gebied aan de randen van steden traditionele sectorale grenzen binnen publieke organisaties. De nieuwe ruimtelijke configuratie in het stedelijk tussengebied wordt veroorzaakt door een combinatie van veranderingen in de regionale economie, de landbouwsector, cultureel-recreatieve behoeften en woonvoorkeuren. Om collectieve actie effectief te maken in deze gebieden is het van belang dat goed wordt samengewerkt tussen beleidssectoren. Het is echter gebruikelijk dat stedelijk en niet-stedelijk beleid binnen overheidsdiensten wordt behandeld in aparte beleidsafdelingen (Van den Brink et al. 2006). Ten derde is het niet altijd duidelijk is welke partij verantwoordelijk zijn om de problemen op te lossen (Kreukels & Van Vliet 2001, Smaal et al 2005: 43). Worden de leegstaande forten door alle partijen als probleem ervaren en welke

partijen zouden hun verantwoordelijkheid moeten vertalen naar financiële bijdragen? Horlings (2010) benadrukt dat in gebieden tussen stad en platteland een structureel gebrek is aan sturingscapaciteit. Vaak ontbreekt een partij die zich verantwoordelijk voelt en de uiteenlopende belangen kan coördineren. In het dynamische gebied tussen stad en platteland vinden immers vaak confrontaties plaats tussen economische, ecologische, landschappelijke en culturele waarden. Binnen de actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is het dus naar verwachting lastig voor de actoren om collectief handelen te coördineren. De volgende verwachting is opgesteld:

---

***Verwachting: De actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie bevat dermate veel actoren met tegengestelde belangen dat zij niet in staat zijn om op een effectieve en efficiënte manier collectief handelen te realiseren.***

---

## 2.3 Verschillende dilemma's in veranderende arena's

Omdat revitalisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie een groot project is, dat over een lange termijn wordt geëvalueerd (1999-2014), veranderen gedurende het project de actie arena, de condities, de actoren en de uitkomsten. In dit proefschrift is daarom gekozen om naar specifieke dilemma's te kijken. Deze dilemma's spelen gedurende het hele proces en worden aan de hand van institutionele planningstheorie geanalyseerd.

Het centraal stellen van dilemma's in empirisch planologisch onderzoek is gebaseerd op het werk van Portugali (2011) en wordt recentelijk steeds vaker toegepast, zie onder andere (Portugali 2012, Salet et al 2014, Savini 2013, Savini et al 2014, Wilkinson 2012). Portugali (2011: 250) stelt dat de ruimtelijke ordening te maken heeft met een discrepantie: planning gaat over de toekomst en planners veronderstellen, vaak impliciet, dat bepaalde aannames en voorspellingen kunnen worden gedaan over de toekomst, of dat bepaalde ruimtelijke, economische of maatschappelijke dynamieken kunnen worden gereguleerd. Hier tegenover staan theorieën die de complexiteit van stedelijke systemen kwalificeren als zelf-organiserend en non-lineair, ze zijn in feite niet te plannen.

Deze discrepantie leidt tot dilemma's voor planners. Savini et al (2014) stellen dat aan de ene kant staan radicale modernisten staan die problemen trachten op te lossen door betere voorspellingen en oplossingen te formuleren. Aan de andere kant de radicale pragmatisten die sterk geloven in het experimenteren, het leren uit ervaringen en het bereiken van ruimtelijke ontwikkeling door kleine stapjes te maken (Savini et al 2014: 3). Beide uitersten hebben hun eigen tekortkomingen. Een ruimtelijke ordeningspraktijk die te veel gericht is op het reguleren van ontwikkelingen ontkent de complexiteit van de realiteit. Een aanpak die enkel is gericht op experimenteren en in kleine stapjes opereert

ontbreekt het aan ambitie om bepaalde (negatieve) patronen te doorbreken of lange termijn doelstellingen te bereiken.

Door dilemma's centraal te stellen in het onderzoek wordt de lastige positie van de ruimtelijke planner erkend: het is niet altijd gemakkelijk om het 'juiste' te doen. Sterker nog, een dilemma veronderstelt namelijk dat altijd negatieve aspecten verbonden zijn aan kiezen voor het tegengestelde. Door dilemma's centraal te stellen is een genuanceerd antwoord op de probleemstelling mogelijk.

In dit deel van het proefschrift wordt geanalyseerd hoe actoren zijn omgegaan met vier specifieke dilemma's. De dilemma's zijn uitgekozen omdat ze gedurende het hele planningsproces (van 1999 tot 2014) een belangrijke rol hebben gespeeld in de manier waarop de actoren collectieve actie hebben bereikt. De dilemma's hebben dus te maken met veranderingen in de context, de actie arena en de actoren. Hieraan wordt nadrukkelijk aandacht besteed in de empirische hoofdstukken in dit deel.

De verschillende onderdelen die belangrijk zijn in institutionele analyse: de condities, de actie arena, de actoren en de uitkomsten zijn voor ieder dilemma geanalyseerd maar worden niet expliciet benoemd per dilemma. Per dilemma worden verschillende elementen uitgelicht die verklaren waarom actoren op een bepaalde manier hebben gehandeld. De empirische analyse richt zich voornamelijk op de interactiepatronen tussen de actoren. De behandeling van de dilemma's staat dus centraal omdat op die manier een scherpe analyse mogelijk is van de institutionele patronen die optreden tussen de actoren.

### Dilemma 1: Centrale visie versus decentrale uitvoering

Het Linieperspectief en het projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn geïnitieerd op nationaal bestuurlijk niveau. Het schrijven en vaststellen van een overkoepelend Linieperspectief is een overwegend nationale en provinciale aangelegenheid geweest. Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is eind 2003 in de Tweede Kamer vastgesteld en is opgenomen in de Architectuurnota, de nota Belvédère en de nota Ruimte. Toch moeten plannen uit nationale koker daadwerkelijk gerealiseerd worden in de lokale praktijk.

In de literatuur blijkt dat de overgang van planvorming naar uitvoering tot problemen kan leiden (Alexander 1985, Majone & Wildavsky 1978, Sabatier & Mazmanian 1980, Sabatier 1986). Recentelijk is dit implementatievraagstuk weer herontdekt in de literatuur (zie onder andere: Hupe 2014, Saetren 2005, 2014). Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie kent een structuur waarbij de uitvoering en visievorming in overwegend aparte domeinen van elkaar plaatsvinden. Gezien de complexiteit van het waterlinieproject kan worden aangenomen dat hier problemen optreden. Deze problemen komen voort uit verschillen in de domeinen waarin het plan, het Linieperspectief, wordt

gebruikt. In de planvormingsfase willen partijen vrijheid en flexibiliteit hebben om eventueel onder afspraken uit te komen, het resultaat is naar verwachting een abstract plan met niet bindende afspraken. In de uitvoeringsfase is juist behoefte aan concrete en bindende afspraken.

Om uit te zoeken hoe in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt omgegaan met dit dilemma wordt een aantal vragen gesteld. Hoe is de relatie tussen actoren op centraal en decentraal niveau en hoe interacteren deze partijen met elkaar? Welke strategie is voorzien om abstracte plannen tot uitvoering te brengen? Tot welke problemen leidde de uitvoering op lokaal niveau en hoe is het Linieperspectief uiteindelijk tot uitvoering gebracht?

---

**Concrete verwachting:**

- *Spanning tussen regionaal perspectief en lokale uitwerking;*
  - *Lastig om conflicten op meerdere bestuursniveaus te overbruggen;*
  - *Hiërarchische structuren domineren bij oplossen conflict.*
- 

## **Dilemma 2: Mobiliseren versus programmeren**

De strategische aanpak van het project is vastgelegd in het Linieperspectief uit 2003. Het opstellen van Panorama Krayenhoff zorgde ervoor dat het project aandacht kreeg van verschillende partijen. In het Linieperspectief staan de ambities, richting en visie opgetekend over wat men met de Nieuwe Hollandse Waterlinie van plan is. In Panorama Krayenhoff ontbreken echter concrete plannen en de wijze waarop deze worden verbonden aan middelen (programmering). De gedachtegang is dat lokale partijen eigen doelen en middelen kunnen inbedden in concrete plannen, die passen binnen het brede kader. De visie is sinds 2003 niet meer aangepast of herzien.

De kern van dit dilemma richt zich op de functie van het ruimtelijk plan (Faludi 1986, Faludi & Van der Valk 1994, Rhodes 1981, Tewdwr-Jones 1994). Aan de ene kant moet een ruimtelijk plan richting geven en een helder beeld scheppen hoe het gebied er in de toekomst uit komt te zien, een plan dat wordt vastgesteld en uitgevoerd. Actoren zijn hier aan inhoudelijke, ruimtelijk geformuleerde normen gebonden (De Vries 2002: 82). Dit is ruimtelijke planning als programmering.

Aan de andere kant kan planning als proces worden gezien. Het plan is een vehikel om draagvlak te creëren en is onderhevig aan verandering. Een plan is dan flexibel omdat men moet inspelen op onverwachte veranderingen. De uitkomst van het proces is vaak onduidelijk. Het ruimtelijk plan wordt gebruikt om aandacht te vragen en commitment te organiseren: positionering. Empirisch onderzoek toont aan dat niet altijd duidelijk is of dit daadwerkelijk bereikt wordt (Shipley 2002).

Bij inhoudelijk en bestuurlijk complexe ruimtelijke opgaven is behoefte aan zowel programmering als het mobiliseren van actoren voor het plan. Om inzicht te krijgen in dit dilemma is een aantal vragen opgesteld. In hoeverre heeft Panorama Krayenhoff bijgedragen aan het activeren van partijen voor het plan (mobiliseren)? In hoeverre heeft Panorama Krayenhoff bijgedragen aan het opstellen van concrete uitvoeringsprojecten (programmering)? Hoe wordt door de actoren Panorama Krayenhoff gezien en hoe zijn zij omgegaan met de spanning tussen programmering en positionering?

---

**Concrete Verwachtingen:**

- *Spanning tussen Panorama Krayenhoff als blauwdrukplan of als flexibel discussiestuk;*
  - *Panorama Krayenhoff mist een scherpe probleem- en doelstelling;*
  - *Panorama Krayenhoff leeft wellicht onder ambtenaren maar is niet maatschappelijk geactiveerd.*
- 

### **Dilemma 3: Interne bestuursfocus versus externe oriëntatie**

De bestuurlijke complexiteit van het project zal leiden tot veel overleg. Er moet zowel verticale als horizontale afstemming plaatsvinden. Actoren van verschillende hiërarchische bestuursniveaus moeten doelen, middelen en verantwoordelijkheden tegen elkaar uitwisselen om tot collectieve actie te komen. Dit is verticale afstemming.

Daarnaast moet horizontale afstemming plaatsvinden. Het integrale karakter van de plannen leidt tot veel overleg tussen verschillende afdelingen binnen gemeenten, provincies en Ministeries. Hier moet gedacht worden aan afstemming tussen afdelingen toerisme, cultuurhistorie, ruimtelijke ordening of natuurbeheer. Dit is de horizontale afstemming tussen sectoren. Kortom: de bestuurlijke en inhoudelijke complexiteit van het waterlinieproject leidt tot veel overleg, coördinatie en afstemming.

Om de besluitvorming binnen een project met veel actoren overzichtelijk, efficiënt en daadkrachtig te maken is er behoefte aan selectie. Bepaalde actoren krijgen een formele institutionele positie binnen het netwerk van samenwerking en anderen worden buitengesloten. De kern van het dilemma spitst zich op de vraag welke partijen wel of geen formele positie krijgen binnen het netwerk (De Bruijn et al 2010, Healey 1996, Ostrom 2007, Scharpf 1997). Wie doen er wel en niet mee in het project? Te veel partijen leidt tot een inefficiënte organisatie, terwijl een te kleine selectie leidt tot het risico dat partijen zich buitengesloten voelen en zich keren tegen het project. De selectie van actoren leidt hoe dan ook tot een mechanisme van binnen- en buitensluiten. Dit wil overigens niet zeggen dat actoren die worden buitengesloten en geen formele positie hebben in het proces, geen enkele invloed kunnen uitoefenen. Dit heeft te maken met de oriëntatie van de 'insiders': zij kunnen openstaan voor invloeden van buitenaf en erop gericht zijn om deze invloeden op te zoeken, of juist niet.



Bij dominante interne oriëntatie wordt de afstand tussen ‘insiders’ en ‘outsiders’ vergroot. Dit kan de kans op conflicten vergroten. Daarnaast is er weinig aandacht voor dynamiek in het plangebied waarop kan worden ingespeeld. Dit zijn lokale ondernemers, economische dragers, plannen van externe partijen waar strategisch op ingespeeld zou kunnen worden.

De selectie en oriëntatie van actoren kan een cruciale invloed hebben op de efficiëntie, daadkracht, toegankelijkheid en het draagvlak van de organisatie. Om te analyseren welke invloed dit dilemma heeft op het vraagstuk van collectieve actie worden de volgende deelvragen gesteld. Welke partijen hebben een formele rol binnen het planproces van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie en waarom juist deze partijen? Wat is de oriëntatie van deze actoren en wat voor gevolgen heeft dit voor de planvorming?

---

**Concrete verwachtingen:**

- *Spanning tussen een organisatie die intern of juist extern is georiënteerd;*
  - *Organisatie is overwegend intern georiënteerd door grote complexiteit;*
  - *Grote afstand tussen ‘insiders’ en ‘outsiders’;*
  - *Wanneer belangrijke beslissingen genomen moeten worden zijn partijen erg afwachting waardoor het proces vertraagt.*
- 

#### **Dilemma 4: Geconcentreerde regie versus gefragmenteerde sturing**

Het ingewikkelde organisatiemodel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie zorgt voor een sturingsvraagstuk. De gefragmenteerde bestuurlijke situatie waarin de plannen voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten worden gemaakt, vraagt om coördinatie en afstemming. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling om de Nieuwe Hollandse Waterlinie als ‘een herkenbaar geheel te revitaliseren’. Om eenheid in de concrete plannen op gemeentelijk niveau te bereiken is regie en sturing nodig. Sturing is noodzakelijk om partijen eendrachtig te laten handelen om zo gedeelde doelen te bereiken.

Uit literatuur blijkt dat leiderschap een voorwaarde is om dergelijke complexe besluitvormingsprocessen succesvol af te ronden (Agranoff 2007, Teisman 2005). Tegelijkertijd ligt leiding of regie gevoelig omdat partijen streven naar autonomie en zeggenschap over hun eigen agenda en middelen. Deze verscheidenheid leidt tot een situatie waarin het lastig is één partij de regie te geven. Daarnaast blijkt uit literatuur dat een belangrijk onderdeel van deze regiekwestie is dat duidelijk moet bestaan wie probleemeigenaar is (Koppenjan & Klijn 2004, March et al 1972). Het uitgesproken toewijzen of verdelen van problemen maakt het gemakkelijker regie te voeren. Duidelijkheid over probleemeigenaarschap draagt bij aan duidelijkheid op welke punten actoren regie kunnen voeren. Wanneer partijen probleemeigenaar zijn, voelen ze zich verantwoordelijk om zich in te spannen voor het project. Dit vereist een andere vorm van regie vergeleken met partijen die geen prikkel voelen om zich in te spannen voor het project. De vraag is of partijen het waterlinieproject wel

als een probleem zien, en zo ja, of ze zich er ook aan willen committeren. Het duidelijk aanwijzen van probleemeigenaars kan leiden tot het centreren van een deelprobleem bij een actor. Hierdoor kan het probleem efficiënt en relatief snel worden opgelost. Een nadeel van het duidelijk toewijzen van deelproblemen is dat belangen van andere partijen minder worden meegewogen in het plan-proces.

Om inzicht te krijgen in de regiekwestie worden een aantal vragen gesteld. De eerste vraag richten zich op wie de regie heeft in het besluitvormingsproces van het waterlinie-project en waarom deze partij(en)? De tweede vraag is welke soort regie wordt gevoerd en tot welke problemen dit leidt. Tot slot is er de vraag hoe het probleemeigenaarschap is verdeeld in de organisatie van het project.

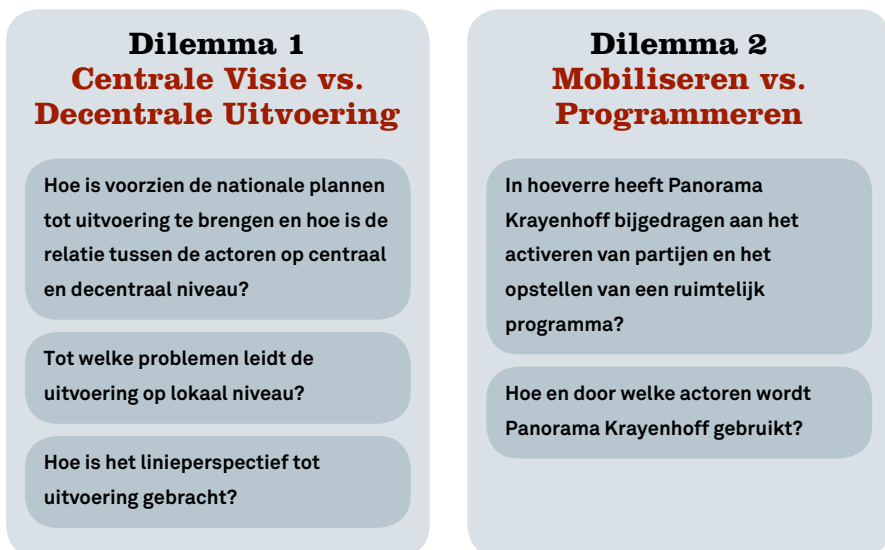
---

**Concrete verwachtingen:**

- *Er is spanning tussen wie de regie heeft en wie niet;*
  - *Weinig partijen hebben het overzicht over de gehele organisatie;*
  - *Regie is er nauwelijks omdat er geen duidelijke leider of hiërarchie is binnen de organisatiestructuur.*
- 

Onderstaand zijn in figuur 2.1 de vier dilemma's schematisch weergegeven. Per dilemma staan de deelvragen die empirisch worden getoetst. De deelvragen vormen de structuur van hoofdstuk vier, waarin de bevindingen staan opgetekend over hoe actoren zijn omgegaan met de dilemma's.

**Figuur 2.1** Schematische weergave dilemma's en deelvragen



### **Dilemma 3**

#### **Interne bestuursfocus vs. Externe oriëntatie**

Welke partijen hebben een formele rol binnen het planproces en waarom deze partijen?

Wat is de oriëntatie en motivatie van deze actoren en wat voor gevolgen heeft dit voor de planvorming?

### **Dilemma 4**

#### **Geconcentreerde vs. Gefragmenteerde regie**

Wie heeft de regie in het besluitvormingsproces en waarom deze partij(en)?

Welke regie wordt gevoerd en tot welke problemen leidt dit?

Hoe is het probleem-eigenaarschap verdeeld in de organisatie van het waterliniëproject?

Bron: eigen vervaardiging

## Chroniquen

In dit hoofdstuk wordt de evolutie van het waterlinieproject in een aantal fasen beschreven. De beschrijving van het project begint bij de eerste initiatieven om forten op te knappen en eindigt anno 2012<sup>8</sup>. De initiatieven worden opgedeeld in een aantal perioden. Deze perioden hebben verschillende kenmerken. Zo kan bijvoorbeeld de probleemdefinitie van de stakeholders per periode anders zijn, het aantal stakeholders kan veranderen en de doelstellingen kunnen wijzigen. De samenwerking per periode wordt geduid door de omstandigheden waarin de stakeholders moeten samenwerken te analyseren. Om dit te kunnen bereiken wordt per periode een aantal kernvragen gesteld. De kernvragen zijn samengevoegd in twee vragen: wat & wie en waarom & welke gevolgen. Tot slot is er per periode nog een puntsgewijze samenvatting toegevoegd.

- 1 Wat gebeurde er in deze fase? (situationeel)
- 2 Wie waren er bij deze gebeurtenis betrokken? (contextueel)
- 3 Waarom handelden de actoren zo? (interpretatief)
- 4 Welke gevolgen had dit voor het project (analyserend)
- 5 Wat betekent dit in enkele zinnen kort samengevat?  
(samenvattend)

Het periodiseren van 20 jaar samenwerking tussen stakeholders leidt tot problemen. Sommige processen lopen dwars door een aantal periodes heen. Daarnaast zijn er ontwikkelingen buiten de schets van de situatie die wel degelijk invloed hebben op de samenwerking en inhoudelijke ontwikkeling van het project. Om deze trends en processen toch een plek te geven is er voor gekozen om deze weer te geven in aparte kaders.

### 3.1 1980-1988: particulier initiatief

*Wat en wie:* in deze periode zijn meerdere voorbeelden van particuliere initiatieven waardoor forten een nieuwe (tijdelijke) functie krijgen. Er zijn bijvoorbeeld kunstprojecten in fort Asperen en er komt een wijnhandelaar in

8 Voor een volledig overzicht van de gebeurtenissen tot 2012 kan de digitale tijdsbalk bekeken worden via de link: [http://timeglider.com/app/viewer.php?uid=line\\_57122fff284857f-2f43aa23ae6baf40e](http://timeglider.com/app/viewer.php?uid=line_57122fff284857f-2f43aa23ae6baf40e).

Fort Jutphaas te Nieuwegein. Een van de eerste ontwikkelingen vindt plaats in 1986, wanneer er verschillende tentoonstellingen van kunstenaars in forten nabij Utrecht zijn (Will 2002). Een lokale gemeenschap uit het dorpje Acquoy (nabij fort Asperen) begon het fort te gebruiken voor 10 openlucht-voorstellingen van Shakespeare in 1981. Dit trok duizenden bezoekers. In 1984 werd fort Asperen opgenomen in de buitenkunstroute van kunstenaar Piet Cleveringa. Deze route heette 'beelden aan de Linge' en leidde naar de expositieruimte van Piet Cleveringa in Acquoy. Er werd door de actieve kunstenaars een stichting opgericht (stichting Fort Asperen) voor de jaarlijkse activiteiten in en rondom fort Asperen. Het fort werd op dit moment niet effectief gebruikt door de eigenaar Defensie en het stond op de lijst van dienst Domeinen.

In 1986 werd Staatsbosbeheer de nieuwe eigenaar van fort Asperen (Belvedere 2007). Staatsbosbeheer heeft toen afgesproken het fort beschikbaar te stellen aan de Stichting Fort Asperen, inmiddels omgedoopt tot Stichting KunstFort Asperen. Het fort werd alleen in de zomermaanden toegankelijk gesteld door Staatsbosbeheer omdat een beschermde soort vleermuizen in het fort winterslaap hield. Vanaf 1986 zijn er bijna ieder jaar activiteiten in Fort Asperen, die veelal gerelateerd zijn aan kunst, cultuur maar ook aan de geschiedenis van het fort en het landschap van de Linge.

Een aantal kunstenaars besloot naar aanleiding van de tentoonstelling een boek te maken: *De Hollandse Waterlinie* (Brand & Brand 1986). Uit interviews blijkt dat het boek binnen korte tijd was uitverkocht. Er zijn drie drukken verschenen. Deze tentoonstellingen en boeken hebben bijgedragen aan het op de kaart zetten van de Waterlinie voor het Nederlands publiek. Sinds de tentoonstelling en de publicatie van het boek zijn de schrijvers meerdere malen per jaar gevraagd om lezingen te houden over de Waterlinie.

### **Waarom en welke gevolgen**

Nieuwe activiteiten in waterlinieforten ontplooiën is geen bezigheid die door publieke instanties is geïnitieerd. De eerste initiatieven zijn genomen door lokale ondernemende personen. Dit waren mensen die geïnspireerd raakten door forten en het landschap en mogelijkheden zagen voor nieuw gebruik. Deze initiatiefnemers hebben aan anderen laten zien hoe een dergelijk fort voorzien kan worden van een nieuwe functie. Een gevolg van de activiteiten en de daar uit voortkomende aandacht in de pers is een toenemende publieke aandacht voor de leegstaande forten.

Aan de ene kant is er dus sprake van een lokaal initiatief, aan de andere kant moet er wel een eigenaar zijn die het initiatief ondersteunt. Defensie stootte in de jaren '80 al enkele forten af (Fort Abcoude, Voordorp en Bakkerskil). Via de dienst Domeinen werd in veel gevallen Staatsbosbeheer de nieuwe eigenaar van de forten. Uit interviews blijkt dat Staatsbosbeheer in eerste instantie niet zo goed wist wat men met de forten moest doen. Staatsbosbeheer reageerde

ad-hoc: op sommige lokale initiatieven werd wel ingegaan en op sommige niet. Maar dit veranderde in de tweede helft van de jaren '90 toen Staatsbosbeheer verzelfstandigd werd (later hier meer over).

---

**Samengevat:**

- ***Nieuwe activiteiten in forten komen vanuit het lokaal initiatief;***
  - ***Er is sprake van weinig coördinatie en afstemming tussen de verschillende activiteiten wat mede komt door de diffuse eigendomsverhoudingen van de forten;***
  - ***De activiteiten zorgen voor een toenemende publieke aandacht voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie, die wel nadrukkelijk gefocust is op het objectniveau van de forten.***
- 

### 3.2 1988-1992: publieke initiatieven in Utrecht

*Wat en wie:* het eerste publieke initiatief komt van de provincie Utrecht, die samen met de gemeente Utrecht, randgemeenten en het Ministerie van Landbouw en Visserij in 1988 de opdracht geven aan ingenieursbureau Grontmij om een ontwikkelingsplan op te stellen voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie in provincie Utrecht (Grontmij 1989). Het resultaat is een ontwikkelingsplan dat opvallende inhoudelijk gelijkenissen kent met hoe de waterlinie vanaf 2000 is aangepakt. Opvallend is dat in het rapport benadrukt wordt dat de samenhang in de linie een waarde is die beschermd moet worden. Om dit te bereiken wordt niet gekozen voor één masterplan maar voor specifieke afwegingen en uitwerking per lokale situatie: 'De projectvoorstellen met betrekking tot de samenhang liggen vooral in de voorwaardenscheppende rol' (Grontmij 1989: 3).

De drie doelstellingen die in 1989 geformuleerd zijn, kennen grote gelijkenissen met de doelstellingen waarmee het projectbureau in 2000 van start gaat. De eerste richt zich op de samenhang, het tweede doel richt zich op het *behouden* en *ontwikkelen* van natuur- en landschapswaarden en tot slot moet de linie ontwikkeld worden met een toeristisch-recreatief element. Als argument om de linie aan te pakken wordt aangegeven dat de linie bedreigd wordt door verstedelijking, dat de cultuurhistorische waarden verloren kunnen gaan en dat de linie kansen biedt voor natuur en recreatie (Grontmij 1989).

Een andere gelijkenis is dat wordt voorgesteld om een projectmanagement in te stellen dat verantwoordelijk is voor de stimulering, coördinatie, afstemming en promotie van het project. Het projectmanagement staat onder controle van een stuurgroep en krijgt gestalte doordat ambtenaren van verbonden instanties gedetacheerd worden. Daarnaast is er een begeleidingsgroep die de stuurgroep ambtelijk voorbereidt. Er wordt voorgesteld om een stichting op te richten met apart gedelegeerde bevoegdheden, los van bestaande organisaties (Grontmij 1989). Deze stichting wordt door gedeputeerde Kok en wethouder Willigenburg

uiteindelijk opgericht in 1994. De Utrechtse Fortenstichting koopt in de jaren '90 twee forten: Fort Spion en Fort 't Hemeltje (Utrechts Nieuwsblad 1995).

Alleen uit interviews blijkt dat in het najaar van 1990 door provincie Utrecht contact is gezocht met de Rijksdienst voor Monumentenzorg (RDMZ). De reden hiervoor was dat de provincie zich afvroeg of de initiatieven op het gebied van de ruimtelijke ordening konden worden doorgetrokken over de provinciegrenzen heen door samen aan de waterlinie te werken. De inhoudelijke kernvraag was op 'wat voor manier de cultuurhistorische waardevolle elementen in verschillende provincies, konden worden beschermd met betrekking tot huidig planologisch beleid' (Van Dun 1999: 50). De RDMZ speelde dit door aan de RPD, VROM en LNV en het resultaat was een gezamenlijk gefinancierd onderzoek dat in 1993 werd uitgebracht (later hier meer over). Doordat het Rijk dit onderzoek ging begeleiden, werd het initiatief in Utrecht inhoudelijk en financieel niet ondersteund. De RDMZ krijgt weinig middelen ter beschikking om een effectieve bijdrage te leveren aan het Utrechtse initiatief. Het Ministerie van OCW vindt dat de strategische fase van de waterlinie een taak is die op het Ministerie moet worden afgehandeld en niet op uitvoeringsniveau van de RDMZ. Door de terughoudende medewerking van het Ministerie komt het project nauwelijks in beweging binnen de RDMZ en de provincie Utrecht.

Het initiatief van de provincie Utrecht sneuvelt en de adviezen van Grontmij blijven liggen, het project komt niet van de grond. Ook de Utrechtse Fortenstichting bloedt langzaam dood. Waarschijnlijk heeft het ontbreken van een bijdrage van de nationale overheid hier mee te maken, gecombineerd met de tekortkomingen in de samenhang van een overkoepelende visie en een zwakke financiële basis. Maar in de tussentijd werd in Den Haag op Ministerieel niveau hard gewerkt aan een nieuwe studie.

### **Waarom en welke gevolgen**

In de jaren '80 kocht de gemeente Utrecht drie forten aan (o.a. Fort de Gagel). Deze forten zijn aangekocht omdat de dienst Domeinen contact zocht met Utrecht. Op haar beurt zag Utrecht mogelijkheden het toeristisch recreatief beleid te versterken door de aankoop van de forten. Vanaf het moment van aankoop is weinig gebeurd met de forten. Pas toen enkele enthousiaste ambtenaren en bestuurders zich hadden hard gemaakt voor de waterlinie in Utrecht kwam er beweging. Uit de interviews komt naar voren dat het contact van de ambtenaren met de RDMZ en het Ministerie van Landbouw en Visserij wél zorgde voor meer aandacht van de waterlinie op Rijksniveau. Maar van een actieve inhoudelijke en financiële bijdrage vanuit Den Haag voor de uitvoering van het provinciale initiatief was geen sprake. Het plan van Grontmij is niet uitgevoerd, al is de fortienstichting wel opgericht. Deze stichting heeft een bescheiden rol gespeeld voor de ontwikkeling van de waterlinie. De provincie en gemeente Utrecht waren begin jaren '90 actief om hier en daar een fort te kopen en op te knappen. Van een gecoördineerde, strategische aanpak was echter geen sprake.

---

**Samengevat:**

- ***De provincie en gemeente Utrecht hebben het initiatief genomen om voor Utrechts liniegebied een ontwikkeling in gang te zetten;***
  - ***De plannen van Utrecht hebben inhoudelijk opvallende gelijkenissen met de aanpak die na 2000 is gevolgd;***
  - ***Het initiatief is begin jaren '90 gestrand. Er was nauwelijks medewerking vanuit de Ministeries, het commitment vanuit de omliggende gemeente was gering, er was een beperkte overkoepelende visie en er was te weinig financieel draagvlak;***
  - ***De activiteiten van de provincie Utrecht hebben gezorgd voor een studie die gefinancierd en begeleid wordt door de RPD.***
- 

### 3.3 1990-1993: publieke initiatieven in Den Haag

*Wat en wie:* Begin jaren '90 bestaan op Ministerieel niveau drie processen die invloed hebben op het ontstaan van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De drie processen kennen een andere oorsprong en ontwikkelen zich parallel. Ten eerste is er een opdracht vanuit de Rijksplanologische Dienst om een studie te doen naar de Waterlinie, ten tweede is er is de interdepartementale werkgroep ArMoLa en ten derde is er vanuit LNV het 'project 33'. Onderstaand worden alle drie 'sporen' kort toegelicht.

*Spoor 1:* Door de provincie Utrecht is via de RDMZ een verzoek gedaan om een oriënterend onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden van de Waterlinie. De RPD verstrekt de opdracht aan de Universiteit van Wageningen en het Instituut voor Bos en Natuuronderzoek. Deze komen tot de publicatie van de studie '*Waterlijn*' (RPD 1993). Voor het eerst wordt de waterlinie als één geheel onderzocht en wordt gekeken naar mogelijkheden voor de toekomst van de waterlinie. In het rapport worden de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie overigens als één geheel beschouwd. Het rapport kent een hoger abstractieniveau dan de Grontmijstudie uit 1989. Het discours om de linie als één geheel te revitaliseren is leidend. Daarnaast wordt duidelijk geprofileerd dat de linie *behouden* moet blijven door *ontwikkeling* (RPD 1993: 29). Opvallend is de bijlage die zich specifiek richt op de bestuurlijke conditionering voor de realisatie van de visie. De hoofdconclusie uit deze bijlage is dat de vijf gedeputeerden de coördinatie van het project waterlinie graag op zich nemen. Maar dit willen ze alleen doen als het Rijk bereid is het waterliniegebied een formele 'status' te geven: 'De coördinerende gedeputeerden willen een overleg met het Rijk o.l.v. een coördinerend bewindspersoon om tot erkenning van het project op Rijksniveau te komen. Pas daarna heeft het zin om ruimtelijke plannen te ontwikkelen...' (RPD 1993: 46). Daarnaast moet het Rijk 'gunstige voorwaarden scheppen voor adequate instandhouding' (Van Dun 1999: 51). De provincies vinden dat het Rijk als eerst het initiatief en haar verantwoordelijkheid moet nemen.



*Spoor 2:* Naast de publicatie *Waterlijn* was er nog een ander initiatief op Ministerieel niveau: ArMoLa. Dit staat voor Architectuur, Monumenten en Landschap. Het gaat hier om een interdepartementale werkgroep die moet nadenken over hoe cultuurhistorie in de planologie gebracht kan worden. ArMoLa is ontstaan naar aanleiding van het Platform Landschap en Cultuur. Dit platform is een lobby van historisch geografen, natuurbeschermers en biologen om het landschapsbeleid interdepartementaal te organiseren en historisch-geografisch waardevolle situaties te beschermen: 'De aanhoudende pleidooien voor meer samenhang in het beleid ten aanzien van de cultuurhistorie hebben mede een rol gespeeld bij de instelling van het zogeheten ArMoLa-overleg in 1993' (Borger 2003: 115). De lobby was een reactie op het sterk economisch gerichte landbouwbeleid van optimalisering en herverkaveling wat tot destructie van het landschap leidde. ArMoLa werd opgericht door OCW en LNV maar kreeg ook medewerking van V&W en VROM. De werkgroep concludeerde dat de Waterlinie een perfect voorbeeld was van hoe cultuurhistorie en ruimtelijke ordening bij elkaar kwamen: er moest 'iets' mee gebeuren, zo was de conclusie. In deze werkgroep zaten overwegend beleidsmedewerkers die goed de ingangen wisten in 'het Haagse'. Doordat ArMoLa interdepartementaal was, kreeg het waterlinieproject binnen verschillende Ministeries 'pleitbezorgers'. De interdisciplinaire werkgroep zorgde voor ambtelijk draagvlak voor de waterlinie als nationaal project. Ook bestuurlijk probeerde ArMoLa de waterlinie op de agenda te krijgen. Uiteindelijk hebben enkele medewerkers van ArMoLa er voor gezorgd dat de waterlinie in het Belvédèrebeleid werd opgenomen.

*Spoor 3:* Dan was er nog een derde ontwikkeling. Eind jaren '80, was men binnen LNV druk bezig met het opstellen van het Natuurbeleidsplan. Er werden in dit beleidsplan gebieden aangewezen '[voor] behoud en herstel van de bestaande landschapskwaliteit', en [die] hebben daarvoor een zekere planologische bescherming nodig (LNV 1993). Maar welke landschappen kwamen in aanmerking voor deze bescherming en welke niet? Om deze vraag te beantwoorden werd project 33 gelanceerd (Hegener 1995: 23). Dit was een beoordelingssysteem waardoor bepaalde landschappen werden uitgelicht die waardevol zijn. Aan dit project werkten niet alleen ambtenaren mee, ook meerdere externe experts werden aangetrokken, waaronder een aantal historisch-geografen. Uiteindelijk wordt de Nieuwe Hollandse Waterlinie als waardevol gebied naar voren gebracht in het NBP rapport project 33.

### Waarom en welke gevolgen

Het feit dat cultureel erfgoed, landschapsbeleid en de waterlinie aandacht heeft gekregen heeft te maken met een tal van factoren. De directe aanleiding kan gezien worden in het initiatief dat provincie Utrecht heeft genomen, wat uiteindelijk leidde tot de opdracht voor de *Waterlijn*studie. Toch moet de aandacht voor cultureel erfgoed, landschapsbeleid en kwaliteit van de ruimtelijke plannen in breder perspectief worden geplaatst. Bepaalde politieke discourses, maatschappelijke aandacht en beleidsontwikkelingen kunnen

verklaren waarom de waterlinie plotseling aandacht kreeg. De brede beleidsontwikkelingen zijn in het onderstaand kader verder uitgewerkt.

Een duidelijk gevolg van de aandacht op verschillende Ministeries is dat de waterlinie onder ambtenaren steeds bekender werd. De mogelijkheden van de waterlinie inspireerde sommige beleidsmedewerkers dermate dat ze zichzelf tot 'pleitbezorger' verklaarden. De betrokkenheid van ambtenaren vormde een kiem voor bestuurlijk draagvlak dat in deze periode nog duidelijk ontbrak. Een ander gevolg is dat de provinciale focus van de Grontmijstudie werd opgeschaald. Daarnaast richtten de Ministeries zich op het uitwisselen en afstemmen van belangen in verschillende intersectorale werkgroepen (ArMoLa, Project 33 en *Waterlijn*). Hierdoor was er weinig belangstelling om de initiatieven in de provincie Utrecht te ondersteunen. Den Haag trok in deze fase het waterlinieproject naar zich toe, al gebeurde dat misschien onbewust.

---

#### **Samengevat:**

- *De Grontmijstudie leidt uiteindelijk tot actie op Ministerieel niveau;*
  - *Er komt een nieuwe oriënterende studie, *Waterlijn*, waar de ruimtelijke focus verschuift van een provinciaal plan naar een nationaal plan;*
  - *Door verschillende ambtelijke werkgroepen (ArMoLa, Project 33 en *Waterlijn*) krijgt de waterlinie binnen verschillende Ministeries (LNV, VROM, V&W, OCW) aandacht;*
  - *Voor de provincies is een regisserende rol bedacht, al willen ze deze alleen nemen als de waterlinie een nationale status krijgt. Maar komt deze er ook?*
- 

## **Beleidsontwikkelingen jaren '80-'90**

**D**at de waterlinie aandacht kreeg begin jaren '90 op verschillende ministeries kan verklaard worden door de interacties tussen verschillende partijen te analyseren. Maar om deze interacties te duiden moet ook gekeken worden in welke context beleidskeuzen gemaakt zijn. Hoe werd in die tijd over cultuurhistorie, landschapsbeleid en kwaliteit van ruimtelijke ordening gedacht en hoe staat dit in relatie tot de ontwikkeling van het waterlinieproject?

In de jaren '80 werd het overheidsapparaat vernieuwd. In deze jaren nam 'de kritiek op de allesomvattend-

heid en het anoniem-bureaucratische karakter van de verzorgingsstaat toe' (Van der Cammen & De Klerk 2003: 213). Planvorming was ernstig verkord en er was sprake van talloze sector- en facetplannen. Er was behoefte aan daadkrachtige afstemming, coördinatie en integratie tussen Ministeries (Faludi & Van der Valk 1994). Het beleid 'zal vooral effectiever en doorzichtiger moet worden, en de beperkingen van het sectorale, vooral compartimentele beleid zullen moeten worden opgeheven' (De Roo 2001: 177). Binnen de ministeries ontstonden in deze periode verschillende ambtelijke werkgroepen om deze integratie te bewerkstelligen.

Planning werd projectmatig aangepakt, hierdoor werden plannen 'inwisselbare blauwdrukken die enerzijds verlies van geloof in de mogelijkheid tot beheersing van de maatschappelijke ontwikkelingen weerspiegelen en anderzijds het toegenomen onderhandelingskarakter van de ruimtelijke ordening onderstrepen' (Van der Cammen & de Klerk 2003: 256). Rijksambtenaren hadden relatief gezien veel vrijheid voor het uitkiezen van eigen projecten.

Het integraal werken en de vrijheid voor ambtenaren zorgde ervoor dat ambtenaren gemakkelijk tijd en draagvlak konden vinden voor het waterlinieproject.

Ook het landbouwbeleid heeft een andere wending gekregen eind jaren '80, begin jaren '90. Het landbouwbeleid is traditioneel sterk georiënteerd op het optimaliseren van de productie. In de jaren '80 maakten verschillende historisch geografen zich sterk voor het landschap (Borger 2003, Klok & Vervloet 1983, Visser 1992). De kwaliteit van het landschap ging sterk achteruit door de steeds verdergaande opschaling en herverkaveling van agrarisch gebied (Renes 2010). Pleitbezorgers die de waarden van het landschap wilden behouden en versterken, organiseerden zich en deden verschillende aanbevelingen (Platform Landschap & Cultuur, Beekmanstichting, Groene Hart Nota's). Daarbij bestond de maatschappelijke discussie over de bescherming van het Groene Hart en het Waddengebied en ook de productieoverschotten in de landbouw verhoogde de druk op LNV

om het landschap een prominente rol in het beleid te geven (Renes 2010). Uiteindelijk hebben enkele individuen binnen de ambtelijke top van LNV zich hard gemaakt voor het aanwijzen van nationale landschappen. Dit was geen gemakkelijke klus aangezien LNV voorheen hoofdzakelijk agrarisch-economisch georiënteerd was. Het feit dat er meer aandacht en middelen binnen LNV naar het landschap gingen, verhoogde de kans op steun vanuit dit ministerie voor de waterlinie. LNV was belangrijk voor het project omdat de waterlinie in het rapport *Waterlijn*, en later in de Belvédèrenota als een integraal landschapsproject werd geframed.

Binnen de ruimtelijke ordeningswereld van VROM en de RPD kwam na de ingrijpende stadsvernieuwingen eind jaren '70 het 'kwaliteitsdenken' op (Borger 2003). De vraag was hoe kwaliteit toegevoegd kon worden aan de leefomgeving in en rondom steden. De stadsdoorbraken en de sterke functiescheiding van eind jaren '70 en begin jaren '80 hadden voor leefbaarheidproblemen gezorgd in de grote steden. Hoe kon de kwaliteit van de leefomgeving versterkt worden? De sterke functiescheiding en economische optimalisering van de stedelijke ruimte stonden niet meer centraal en maakte plaats voor de kwaliteit van de leefomgeving: 'Kwaliteitsoordelen over smaak, vormgeving en schoonheid treden in de plaats van weggevalLEN gemeenschappelijke maatschappijvisies en wetenschappelijk objectiveerbare programma's' (Van der Cammen & De Klerk 2003: 217). Op deze manier kwam er een stroming die al langer

in de wetenschap actief was, in praktijk: de lagenbenadering. Door de historische gegroeide leefomgeving en het gebruik van de steden ruimtelijk te analyseren kon men kwaliteit toevoegen. Historische bouwwerken staan dan niet meer in de weg van nieuwe ontwikkelingen maar kunnen juist kwaliteit toevoegen aan de ruimtelijke plannen (OCW 1999). Cultureel erfgoed werd eind jaren '80 begin jaren '90 hot en werd gezien als pleister op de wonden van het stedelijk weefsel dat door de rigoureuze stadsdoorbraken flinke schade had opgelopen. Voorheen

was het Ministerie van VROM en de RPD op de steden georiënteerd, alles daar buiten was voor de provincie of van LNV. Toch kwam ook hier begin jaren '90 verandering in. Stad en land waren niet meer strikt gescheiden werkdomeinen maar er was sprake van overlap. Hierdoor ging ook VROM en de RPD zich meer verdiepen in gebieden tussen en rondom steden. Door de opkomst van de lagenbenadering, het kwaliteitsdenken en de bredere scope bij VROM was de aandacht voor de waterlinie niet geheel verassend te noemen.

---

### 3.4 1993-1997: project ligt stil

*Wie en wat:* na de publicatie van *Waterlijn* gebeurde een tijd niets met betrekking tot de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De studie sloot weliswaar af met een bijlage waarin stond dat de provincies regie wilden nemen als het project een zekere 'status' kreeg en aan bepaalde voorwaarden (waaronder financiering) werden voldaan door het Rijk (RPD 1993). Het initiatief moest dus van het Rijk komen maar de nota's en studies van de interdepartementale werkgroepen werden niet omgezet in bestuurlijk handelen.

Op 11 september 1997 neemt de Tweede Kamer het besluit om Staatsbosbeheer te verzelfstandigen (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer 1997). De beslissing wordt genomen om een beter product te leveren tegen lagere kosten voor de overheid (Staatsbosbeheer 2011). Daarnaast kan Staatsbosbeheer een eigen visie ontwikkelen en een onafhankelijk geluid laten horen door op te komen voor haar belangen. In deze visie was Staatsbosbeheer niet alleen een natuurbeheerder maar was ook sterk verbonden aan landschapsbeheer en ondersteunde recreatieve en educatieve activiteiten. Begin jaren '90 had Staatsbosbeheer geleidelijk veel forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie in eigendom gekregen via dienst Domeinen. Staatsbosbeheer realiseerde zich dat de forten grote onderhoudskosten met zich meebrachten. Men wilde af van de werkwijze om voor elk individueel fort steeds apart financiering te regelen. Uit interviews blijkt dat de forten een goede mogelijkheid voor Staatsbosbeheer boden om zich na de verzelfstandiging te profileren. Daarom besloot Staatsbosbeheer contact op te nemen met LNV over de mogelijkheden met de leegstaande forten. De Nieuwe Hollandse Waterlinie werd opnieuw aangekaart bij LNV door een actieve, welwillende actor met een grote portefeuille waterlinievastgoed.

## Waarom en welke gevolgen

De studie *Waterlijn* was in opdracht van RPD geschreven dat onder de verantwoordelijkheid viel van VROM. Bij VROM wilde men niet het initiatief nemen in het waterlinieproject, omdat ze vonden dat het initiatief bij LNV of OCW moest liggen, zo blijkt uit interviews. Het project was immers cultuurhistorisch en landschappelijk, zo was de redenering. Tevens draaiden de Ministeries om de hete brij heen: de financiering van het project. VROM stelde zich passief op om te voorkomen hoofdfinancier te worden doordat men bij de RPD *Waterlijn* had geschreven.

In de tussentijd was men bij OCW druk bezig om het Belvédèreproject op te starten. Het initiatief van dit project lag bij OCW, al was het een interdepartementaal project waar ook VROM, V&W en LNV medewerking aan verleenden (OCW 1999). Het ging om een nieuw beleidskader voor cultureel erfgoed waar het credo “behoud door ontwikkeling” leidend was. Cultureel erfgoed moest niet meer beschermd en geconserveerd worden met restrictief beleid, nee, het erfgoed moest toegankelijk zijn, de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving versterken en gefinancierd worden door ruimtelijke ontwikkeling. Het erfgoed werd gebiedsgericht aangepakt. Dit was en is een cultuuromslag binnen het werken met cultureel erfgoed. De kansen voor herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie werden door deze nota vergroot. Het Belvédèrebeleid was overigens controversieel maar wel gewenst binnen het Ministerie van OCW omdat men voorheen nogal op ad-hoc basis aan het werken was met cultureel erfgoed.

---

### Samengevat:

- *Na de bijdrage van verschillende interdepartementale werkgroepen blijven de adviezen en rapporten in de lade liggen;*
  - *Uiteindelijk is het Staatsbosbeheer die na de verzelfstandiging de mogelijkheden met de leegstaande forten weer aankaart;*
  - *In de tussentijd wordt gewerkt aan het nieuwe beleid met betrekking tot cultureel erfgoed: de nota Belvédère.*
- 

## 3.5 1997-1999: Belvédère, oprichting projectbureau

*Wie en wat:* De interdepartementale werkgroep ArMoLa die moest nadenken over archeologie, monumenten en landschap, hebben meegeschreven aan de nota Belvédère. De werkwijze voor het opstellen van de nota Belvédère was communicatief van aard. Er waren veel werksessies tussen verschillende departementen, ook op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn partijen betrokken bij het nadenken over het opstellen van de beleidsnota. Uiteindelijk is een vergadering in Delft cruciaal geweest. Bij deze vergadering, die de naam *Groep Decision Room* droeg, konden politici en beleidsmakers anoniem hun mening profileren en anoniem stemmen op bepaalde voorstellen binnen een

zeer kort tijdsbestek (Provincie Utrecht, 1997). In deze vergadering is besloten om de Nieuwe Hollandse Waterlinie als Nationaal Project te profileren als voorbeeldproject binnen de Nota Belvédère.

### Waarom en welke gevolgen

Uiteindelijk wordt de nota Belvédère in 1999 vastgesteld door de Tweede Kamer (Tweede Kamer 1999). Deze beslissing zorgt er voor dat het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie daadwerkelijk van de grond komt. De regering geeft hiermee een formele status aan het project waar de provincies om hadden gevraagd in 1993. Er moet overigens worden opgemerkt dat het onduidelijk is wat precies de betekenis en status is van een 'Nationaal Project'. Voor de ambtenaren die de Belvédèrenota hadden geschreven, was het duidelijk dat het Waterlinieproject van een dergelijke omvang was dat een apart projectbureau moest worden opgericht. Dit gebeurt eind 1999 niet zonder slag of stoot. De Ministeries die verbonden zijn aan het Belvédèreproject, komen voor een korte tijd in een impasse. Kern van het probleem is dat het project voor geen enkel Ministerie prioriteit had. VROM vond dat het te veel landschap was en dat LNV het moest trekken, LNV vond dat de ruimtelijke ordeningsopgave prominent was, V&W vond het niet technisch genoeg. De grote vraag was welk Ministerie de leiding ging nemen en de coördinerende taak op zich nam. De interviews tonen aan dat geen enkel Ministerie daar trek in had en het leek een eindeloos gekissebais te worden. Op een gegeven moment is besloten om een groepje enthousiaste ambtenaren aan de slag te laten gaan. Financiering van het project kwam uit de Belvédèrefondsen. Ambtenaren uit verschillende Ministeries werden gedetacheerd naar het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie dat zou vallen onder het projectbureau Belvédère.

Inhoudelijk gezien wordt het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie anders geframed dan in de studie *Waterlijn* is gedaan. Opvallend is dat de Stelling van Amsterdam is weggefallen en het project een sterker cultuurhistorisch karakter heeft gekregen. Daarnaast onderkent de nota dat er al bepaalde initiatieven en plannen zijn in het liniegebied: 'Voor zover er sprake is van ontwikkeling in het gebied, is er weinig samenhang tussen diverse plannen' (OCW 1999: 16). Hoe deze eenheid bereikt moet worden in de waterlinie is nog onduidelijk in het beleidsstuk. Er wordt een gebiedsgerichte aanpak voorgesteld waarbij de cultuurhistorische kwaliteiten benadrukt moeten worden door ruimtelijke ontwikkeling. Hoe het project georganiseerd en aangepakt moet worden is op dat moment volstrekt onduidelijk.

---

**Samengevat:**

- *De nota Belvédère biedt uiteindelijk een beleidskader waardoor het waterlinië project een formele status krijgt en financieel en bestuurlijk draagvlak komt voor het oprichten van een projectbureau;*
  - *Dit is precies wat de provincies hebben geëist voor een coördinerende rol die is voorgesteld in de Waterlijnstudie;*
  - *De coördinerende en initiërende rol ligt bij het Rijk.*
- 

### 3.6 1999-2003 Start van het projectbureau en het Linieperspectief

*Wie en wat:* Het projectbureau begint met vijf medewerkers. De meeste medewerkers hebben in het verleden aan het project gewerkt binnen ArMoLa of hebben ervoor gelobbyd. Allemaal hebben ze zich vrijwillig aangemeld toen het projectbureau werd opgericht. De ambtenaren kwamen gedetacheerd over vanuit diverse departementen.

Het projectbureau is communicatief van start gegaan. Zonder een voor-ingenomen idee over de waterlinië is men het land in getrokken en men heeft gesproken met waterschappen, gemeenten, provincies en bewoners. Het was een intensieve PR-campagne om draagvlak te creëren. Daarnaast kon men peilen hoe men over de Waterlinië dacht en wat men er mee wilde. Voor de bijeenkomsten met burgers werd het bureau Publiek & Politiek ingeschakeld. Dit bureau heeft een onderzoek gedaan waaruit blijkt dat slechts 19% van de 700 deelnemers open stond voor nieuwe functies in oude gebouwen. Van de ondervraagden vond 27% dat een deel van de gebouwen een nieuwe functie mocht krijgen en 53 % van de ondervraagden vond dat het accent op behoud en conservering moest liggen (Publiek & Politiek 2001: 1). Het Belvédère-gedachtegoed van 'behoud door ontwikkeling' stuitte in de praktijk op weerstand onder de bevolking.

De startnotitie van het projectbureau laat zien dat er bij het opstarten van het project geen duidelijke strategie was hoe het project te organiseren. Men was bezig met veel verschillende activiteiten tegelijkertijd, zo komt naar voren uit de interviews. Dit blijkt ook uit het werkplan voor 2001: 'In 2001 zal de status van de projectorganisatie worden verduidelijkt. Doel, taken, vorm, omvang, structuur en positionering zullen worden vastgesteld in een organisatieplan' (PB-NHWa 2001: 4). Uiteindelijk wordt de concept nota organisatie ruim anderhalf jaar na de oprichting van het projectbureau vastgesteld (PB-NHW 2001b). In 2000 werd besloten om een overkoepelende visie te laten opstellen voor het hele waterliniegebied. Dit zou de eenheid van planvorming voor het gebied moeten versterken. Dit leidt tot het uitnodigen van vier ontwerpteams die allen een scenario mogen uitwerken. Uiteindelijk krijgt landschapsarchitect Luiten met het scenario 'Lijn in het Landschap' de opdracht om zijn concept verder uit

te werken. Het resultaat is het Linieperspectief: Panorama Krayenhoff. Om het project aan te sturen wordt op 26 april 2001 door Staatssecretaris Faber een stuurgroep ingesteld met gedeputeerden van alle deelnemende provincies en een afgevaardigde van ieder deelnemend departement (PB-NHW 2001b: 1). Daarnaast nemen de waterschappen zitting en is één stoel vrijgemaakt voor een burgemeester die de belangen voor de gemeenten vertegenwoordigt. De stuurgroepvergaderingen worden ambtelijk voorbereid door een projectgroep waar aan ambtenaren van de betrokken organisaties deelnemen. Daarnaast is er een klankbordgroep met actieve organisaties die een adviserende rol hebben in het organisatiemodel.

Het projectbureau stelt in deze periode ook een grootschalig onderzoek in naar de mogelijkheid om de linie in zijn geheel met een PPS te ontwikkelen (PB-NHW 2001a: 4). De initiatieven voor een PPS zijn ingebed in een bredere context, zie hiervoor het onderstaande kader. De PPS gebeurt in samenwerking met het Ministerie van Financiën. Grontmij, AM Wonen, ING en Staatsbosbeheer leveren een plan aan om de linie als een geheel te ontwikkelen. Daarnaast wordt besloten onderzoek te laten doen naar de kosten en baten van het project, dit wordt door KPMG gedaan, daarnaast wordt er een algemene kostenraming gemaakt door Bureau Bunker Q (Bunker Q 2003, KPMG 2003). Deze financiële berekeningen zijn nodig om het project in te dienen bij de RPC op 11 november 2003 (PB-NHW 2003a). De RPC zal een advies geven als de Ministerraad op 19 december 2003 een besluit moet nemen om het Linie-perspectief in te stellen.

## De opkomst van PPS in de ruimtelijke planning

---

**I**n maart 1988 wordt in de vierde nota van de ruimtelijke ordening het beleidsvoornemen geprofileerd dat ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst gefinancierd gaat worden door samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen. Dit is het begin van de opkomst van PPS in de moderne planologie (Bult-Spierings et al. 2005). Het toenemende besef bij overheden dat om tot uitvoering te komen van ruimtelijke ambities, nauwer moet worden samengewerkt met private partijen is een reden waarom PPS steeds nadrukkelijker in de politieke belangstelling staat (Kouwenhoven 1991). De lasten van

de ruimtelijke investeringen kunnen niet meer eenzijdig worden gedragen door de publieke sector. Daarnaast kan er worden meegedongen in het opstrijken van baten. Het overschot aan kapitaal binnen de private sector kan op deze manier worden aangewend voor gekoppelde private en publieke doelen. Ruimtelijke ordening is immers een activiteit waarbij zowel private als publieke partijen betrokken zijn. Begin 2000 heerst de overtuiging dat de sterke elementen van publiek en privaat tot synergie in de ruimtelijke planning zal leiden. In een PPS wordt de private partij voor lange tijd gecontracteerd door een publieke partij. De private partij



heeft de vrijheid om binnen een kader van gedetailleerde afspraken haar financieringsbronnen, creativiteit en kennis van de markt te gebruiken om de opdracht uit te voeren. De publieke partij stuurt enkel op het gewenste einddoel. Het geloof in PPS heeft invloed op de verwachtingen, ambities, insteek en aanpak van ruimtelijke plannen. PPS wordt

gezien als oplossing voor diverse planningsproblemen zoals een gebrek aan creativiteit in de publieke sector, het aantrekken van privaat kapitaal voor ruimtelijke ontwikkeling en het evenwichtig verdelen van risico's. Daarbij bestaat een sterk geloof dat PPS op verschillende schaalniveaus toepasbaar is.

---

## Waarom en welke gevolgen

Het aantrekken van medewerkers voor het projectbureau uit verschillende departementen was een bewuste keuze, omdat het projectbureau onafhankelijk wilde zijn en niet gezien wilde worden als uitvoerder van een bepaald departement. Om deze reden vertrok het projectbureau ook uit Den Haag en ging men naar een eigen locatie in Utrecht. De promotietour door het land was bedoeld om draagvlak te vinden voor het waterlinieproject. Voorheen was het project toch sterk vanuit de nationale overheid opgezet. De reacties waren wisselend. Uit interviews blijkt dat veel gemeenten een afwachtende houding aannamen en sommige provincies sceptisch waren. Dit werd ook duidelijk uit de interviewronden die werden gehouden onder alle betrokken gemeenten (PB-NHW 2002). Ook binnen de Ministeries waren sceptici omdat er geen toereikend budget was om het project daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Toch wist het projectbureau met haar presentaties voor omwonenden, erfgoedorganisaties, waterschappen, provincies en gemeenten te inspireren. Een direct gevolg van de ruimtelijke scenario's die zijn uitgewerkt door landschapsarchitecten, is het Linieperspectief.

Op 26 november 2003 dienen Grontmij, ING, AM Wonen en Staatsbosbeheer hun voorstel in een liniebrede PPS constructie (Grontmij et al. 2003). Door de stuurgroep wordt besloten om niet verder te gaan met de PPS (PB-NHW 2004a). Kosten voor het onderzoek worden volgens contract 50-50 verdeeld tussen overheid en marktpartijen. De PPS gaat niet door omdat te veel afbreuk zou worden gedaan aan het Linieperspectief door teveel woningbouw. Daarnaast had de overheid geen eenduidig 'object' in handen dat men in kon brengen in de PPS, het eigendom van de forten en landschappen was immers versnipperd. Tot slot bestond er geen gesprekspartner met gecentraliseerde bevoegdheden voor een liniebrede PPS.

---

**Samengevat:**

- *Het begin van het project start chaotisch en van een duidelijke strategie is geen sprake;*
  - *Dit verandert wanneer in 2001 een stuurgroep en een projectgroep wordt ingesteld;*
  - *Voor de ontwikkeling van het project is het werken aan het Linieperspectief de belangrijkste ontwikkeling;*
  - *In de tussentijd bouwt het projectbureau goodwill op door open dialogen en groeps gesprekken aan te gaan met provincies, bewoners, erfgoedorganisaties en gemeenten;*
  - *Een liniebrede PPS constructie is wel geïnitieerd maar gaat niet door omdat er afbreuk zou worden gedaan aan het geheel van de linie.*
- 

### 3.7 2003: het Linieperspectief

Wie en wat: Panorama Krayenhoff kent drie drukken, waarvan de eerste wordt meegenomen op een tour langs gemeenten, waterschappen, provincies en bijeenkomsten met burgers. De tweede druk wordt opgestuurd naar de betrokkenen die allen kritiek mogen uiten. Vervolgens maakt het projectbureau wederom een tour door het Waterliniegebied om te laten zien wat voor implicaties de kritiek heeft gehad voor het Linieperspectief. De derde, definitieve versie wordt vastgesteld door de Ministerraad op 19 december 2003 (Ministerraad 2003: 8).

Panorama Krayenhoff is gebaseerd op een zeer simpel stedenbouwkundig principe. Aan de oostzijde van de linie wordt gepleit voor het openhouden van het schootsveld. De westzijde van de linie biedt mogelijkheden voor verdichting. De visie is landschapsgericht en focust op het behouden van de eenheid in de linie. De visie mag abstract genoemd worden en kent geen concrete voorstellen. Over de organisatie van het project stelt Luiten voor om het project op te knippen in projectenvoloppen (Luiten et al. 2003). Daarnaast moet 'een slagvaardige Liniecommissie in het leven geroepen worden die...het publieke programma van eisen bewaakt' (Luiten et al 2003: 62). Hiermee wordt bedoeld dat de samenstelling en grootte van de Stuurgroep herzien moet worden en dat zij duidelijke eisen moet definiëren om een heldere opdrachtgeverslijn naar de enveloppen te bewerkstelligen. Daarbij krijgt de Liniecommissie de beschikking over centraal beheerde middelen, zo stelt Luiten voor. In hoofdlijnen staat het in Panorama Krayenhoff dus een opzet om het perspectief uit te voeren.

#### Waarom en welke gevolgen

Panorama Krayenhoff wordt met lof ontvangen door de deelnemende partijen. De presentatie is groots. Veel actoren spreken van een visie die inspireert, laat dromen en commitment creëert. Maar er is ook scepsis. Het is een mooie visie, maar wat zal er uiteindelijk van terecht komen? Er is immers nog geen budget voor ruimtelijke interventies met betrekking tot de waterlinie. De visie

is bewust abstract gemaakt omdat bij concrete voorbeelden of invullingen partijen benadeeld zouden kunnen worden waardoor er weerstand ontstaat. De doelstelling was niet alleen een visie te ontwerpen waarbij de eenheid van het project gewaarborgd kon worden, maar ook om commitment te creëren.

Het duurde lang voordat het Linieperspectief formeel door alle partijen (ministeries, provincies en gemeenten) werd goedgekeurd. Dit had voornamelijk te maken met de politieke onrust die heerste. Het kabinet was gevallen (Balkenende I) en daarmee liep de planning een jaar vertraging op. In de tussentijd kon men nadenken over de volgende fase: de invulling van de plannen en de uiteindelijke implementatie.

---

**Samengevat:**

- ***Het proces van het opstellen van Panorama Krayenhoff heeft geleid tot verhoging van het bestuurlijk commitment;***
  - ***Daarnaast was er eindelijk een officieel vastgesteld document dat specifiek voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie een kader gaf waarbinnen het gebied kon worden aangepakt.***
- 

### **3.8 2003: Projectbureau 2.0**

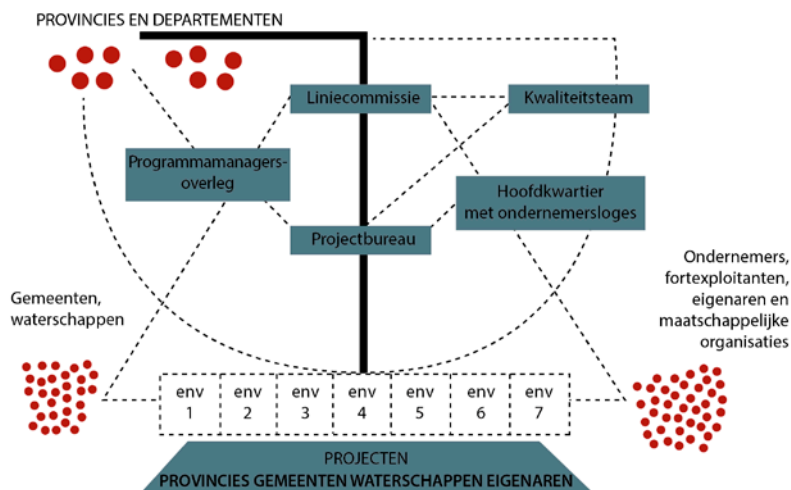
*Wie en wat:* Toen de visie was vastgesteld brak een nieuwe fase aan voor het waterlinieproject. Hoe moest deze visie worden omgezet in actie? Hoe kon de scepsis die bij sommige partijen heerste worden weggenomen? Inventarisatie en uitwerken van ideeën moest plaatsmaken voor uitvoering. Ook de projectdirecteur van het projectbureau werd vervangen. Het management was nu meer gericht op de transitie naar de uitvoering van het project, terwijl het voorheen meer was gericht op het inspireren en het creëren van commitment om aan de slag te gaan met de linie.

De organisatiestructuur van het projectbureau veranderde (PB-NHW 2003b). De stuurgroep werd de Liniecommissie, de klankbordgroep verdween, er kwam een kwaliteitsteam en er kwamen programmamanagers vanuit de provincies die de projectenveloppen gingen trekken in het waterliniegebied. Voor een schematische weergave van het nieuwe organisatiemodel, zie figuur 3.1 op de volgende pagina. Het projectbureau werd opgehangen aan de uitvoeringsorganisatie van LNV: de Dienst Landelijk Gebied (DLG). In de nieuwe Liniecommissie was overigens geen plaats meer voor vertegenwoordigers van de gemeenten (PB-NHW 2004b).

Daarnaast werd ingezet op zogeheten 'quick wins', dit zijn concrete ruimtelijke projecten die snel gerealiseerd moesten worden. Het doel was om aan de betrokken partijen te laten zien dat het Waterlinieproject niet bleef hangen in overleg en beleid maar wel degelijk de slag maakte naar uitvoering. Er werd in de Liniecommissie van 8 april 2004 besloten de projectenveloppen te verdelen onder de provincies (PB-NHW 2004c). Iedere envelop werd geleid door een provincie. Omdat sommige enveloppen in meer dan één provincie vielen

moesten provincies onderhandelen wie welke enveloppe ging trekken. Toen de verdeling definitief was, is gevraagd door het projectbureau om voor iedere enveloppe een klein ‘panorama krayenhoffje’ te maken. Hierin moesten de provincies de vertaalslag maken van de totaalvisie naar concrete projecten die op elkaar werden afgestemd.

**Figuur 3.1 Organigram Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie**



Bron: Liniebureau NHW 2015.

### Waarom en welke gevolgen

De veranderingen in de organisatiestructuur hebben alles te maken met een daadkrachtig en snel opererend bestuurlijk model in te stellen. De inhoudelijke ambities zijn geborgd in het Linieperspectief en voor de provincies is er een coördinerende taak voor ogen ten opzichte van de gemeenten. De afstemming tussen de enveloppen is vooral een taak voor de provincies en het projectbureau. De quick wins hebben geholpen de scepsis te reduceren en heeft het enthousiasme onder bestuurders vergroot, zo blijkt uit interviews. Een groot vraagstuk dat nog moet worden opgelost is het officieel vastleggen van de uitgesproken ambities en de verdeling van verantwoordelijkheden door de verschillende partijen. In een overeenkomst leggen de betrokken partijen vast wat en met name hoe ze het project gaan aanpakken: de bestuursovereenkomst.

#### Samengevat:

- *Het nieuwe organisatiemodel dat begin 2003 wordt geïntroduceerd is gericht op de uitvoering;*
- *Projectinhoudelijk krijgen provincies een coördinerende taak toebedeeld via het trekken van de enveloppen;*

- *Het projectbureau ondersteunt en verzorgt de coördinatie tussen de enveloppen;*
  - *Met de Quick Wins wordt het bestuurlijk commitment voor de waterlinie versterkt.*
- 

### 3.9 2003-2005: bestuursovereenkomst

*Wie en wat:* Het vastleggen van de uitgesproken ambities en toezeggingen door de verschillende partijen gebeurt in de bestuursovereenkomst. Hierin is vastgelegd welke afspraken zijn gemaakt hoe het project te realiseren en wat van iedere partij verwacht mag worden. Inhoudelijk hebben de partijen afgesproken 'de Waterlinie als onderdeel van het Nederlands cultureel en landschappelijk erfgoed tot een herkenbaar ruimtelijke eenheid te maken en deze duurzaam in stand te houden' (Liniecommissie 2005: 2). Op 5 september 2005 tekenen de leden van de Liniecommissie de bestuursovereenkomst. Daarnaast zijn er ook afspraken over de organisatie en de taken die partijen hebben. Er wordt afgesproken om in 2006 met een uitvoeringsprogramma te komen dat de basis vormt voor het toezeggen van financiële middelen. In 2006 zal met het Rijk en provincies onderhandeld moeten worden welke Rijksmiddelen in het kader van het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) toegezegd worden en wat de provincies gaan bijdragen.

Met de presentatie van de Nota Ruimte op 27 april 2004, is de Nieuwe Hollandse Waterlinie aangewezen als nationaal landschap (VROM 2005). Het project komt hiermee in aanmerking voor Nota Ruimte middelen.

### Veranderende rol provincies in de ruimtelijke planning

**M**et de Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) uit 2006 is de rol van de provincies veranderd. De herverdeling van taken en bevoegdheden tussen provincies en het Rijk is een proces dat eerder is gestart maar krijgt een vaste juridische vorm met het instellen van de (nieuwe) Wro. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' verandert de rol van de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening in een toetsende, reactieve rol in een pro-actieve, coördinerende en regisserende rol

(Witsen et al 2011). In het huidige kabinetsbeleid trekt het Rijk zich in grote mate terug van het ruimtelijke orderingsdossier en beperkt zich tot enkele kerndoelstelling zoals het mainportbeleid en het investeren in infrastructuur (I&M 2011). De provincies krijgen meer verantwoordelijkheid en mogelijkheden om eigen ruimtelijk orderingsbeleid te definiëren, sturen en implementeren. Waar voorheen de provincie voornamelijk bezig was met het doorvoeren en controleren van nationaal beleid, geeft men nu

invulling en sturing aan eigen geformuleerd beleid. Voor de uitvoering van dit beleid is de provincie afhankelijk van lokale en

regionale partijen. De regisserende rol betekent dat de provincie actoren aanstuurt opdat haar eigen beleid geïmplementeerd wordt.

---

### Waarom en welke gevolgen:

Het vastleggen van afspraken in de bestuursovereenkomst is van belang omdat het project dan beter bestand is tegen bestuurlijke instabiliteit. Als intenties en toezeggingen worden vastgelegd in een officieel document is het lastig voor partijen om daar nog onderuit te komen.

In de interviews komt naar voren dat de bestuursovereenkomst niet gemakkelijk tot stand is gekomen. De provincies en Ministeries hebben met name moeite afspraken te maken over de (verdeling van) zeggenschap. Als partijen uitspreken zich in te zetten voor het behoud van de waterlinie, beperkt dat hun vrijheid om andere ruimtelijke ordeningsplannen in het waterlinie-gebied uit te voeren. Dan krijgt een Liniecommissie mede-zeggenschap over het betreffende gebied. Het resultaat is een bestuursovereenkomst die partijen wel degelijk mogelijkheden geeft om onder de afspraken uit te komen. De gemeenten ondertekenen deze overeenkomst overigens niet. Op 12 november 2004 verschijnt bij het projectbureau het interne document waarin alle gemeenten zijn geïnterviewd over de bestuursovereenkomst. De meeste gemeenten ondersteunen de overeenkomst maar onder andere Utrecht en Vianen hebben kritiek: 'Liniecommissie staat vrij ver op afstand van de uitvoering, dit voordurend beseffen! De commissie dient helder te maken hoe ze gemeenten kan faciliteren' (PB-NHW 2004c: 5).

De financiële strategie voor het project is gefocust op de nieuwe wet Inrichting Landelijk Gebied die er aan komt. Dit is een wet voor het landelijk gebied waarbij de provincies zeggenschap hebben over de verdeling van het geld (Wet Inricht Landelijk Gebied 2006). Deze wet is uiteindelijk op 1 januari 2007 in werking getreden, al hebben de partijen met elkaar afgesproken in 2005 al te handelen alsof de wet er al is. Deze beslissing heeft implicaties voor de positie van de Liniecommissie, omdat deze nu geen beschikking heeft over middelen die verdeeld kunnen worden. De middelen liggen bij de provincies en die bepalen hoe ze verdeeld worden. Daarmee wordt de invloed van de Liniecommissie kleiner en is gekozen om in de commissie inhoudelijke strategie te volgen om invloed uit te kunnen oefenen op de projecten.

---

### Samengevat:

- *In de bestuursovereenkomst wordt het commitment en de ambities van de betrokken partijen officieel vastgelegd;*
- *Er wordt afgesproken hoe het project wordt aangepakt en wat er van partijen verwacht mag worden;*

- *Financieel gezien wordt er ingehaakt op de wet-ILG die in voorbereiding is;*
  - *Het is nog wel onduidelijk wat het budget is en wie wat betaalt. Daarvoor moet eerst een uitvoeringsprogramma worden gemaakt.*
- 

### 3.10 2005-2006: uitvoeringsprogramma

*Wie en wat:* De intenties van de betrokken partijen zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst, de volgende stap is het concreet definiëren welke projecten uitgevoerd moeten worden. De provincies krijgen de taak om samen met de gemeenten concrete uitvoeringsprogramma's te maken per enveloppe. Uiteindelijk worden de programma's bij elkaar opgeteld begroot op 550 miljoen, waarvan tot en met 2013 300 miljoen nodig zou zijn (Liniecommissie 2006a: 5). In het uitvoeringsprogramma is een coördinerende rol voor het projectbureau weggelegd. De primaire taak van het projectbureau is om de plannen in de enveloppen te doen stroken met de liniebreedte doelstellingen. In de praktijk komt dit neer op inhoudelijke ondersteuning en begeleiding van de programma's in de enveloppen. In 2005 is er voor iedere enveloppe een commissie opgericht. Deze commissies zijn 'noodzakelijk omdat er anders te weinig tempo kan worden gemaakt, het proces in de enveloppen onvoldoende verbonden is met de Liniecommissie, waardoor de regie door de Liniecommissie niet goed mogelijk kan zijn' (PB-NHW 2005: 3). Aan iedere enveloppe is een medewerker van het projectbureau verbonden.

Het projectbureau raakt nauw betrokken bij de uitwerking van de enveloppen, temeer om de doorvertaling van het Linieperspectief te bewerkstelligen: 'De gekozen sturingsfilosofie...laat bewust veel inhoudelijke ruimte voor nadere invulling op lokaal en regionaal niveau. Het goed gebruiken van die ruimte is geen vanzelfsprekendheid' (PB-NHW 2005: 3).

In het uitvoeringsprogramma worden drie inhoudelijk doelstellingen gevolgd, de eerste is het herkenbaar van de waterlinie als een geheel. De tweede is om het project in de hoofden en harten van de mensen te krijgen, de derde doelstelling is om een duurzaam gebruik van de linie te realiseren (Liniecommissie 2006a: 10).

#### Waarom en welke gevolgen

Het uitvoeringsprogramma is belangrijk geweest om een raming te maken van de kosten om het waterlinieproject te realiseren. Daarnaast is er dringend een vertaalslag nodig van het abstracte Linieperspectief naar concrete projecten (PB NHW 2005: 3). Het gevolg is dat de gemeenten onder regie van de provincie concrete projecten moesten formuleren. Niet alle gemeenten zitten hier op te wachten. Sommige gemeenten hebben andere belangen binnen het waterliniegebied of de waterlinie heeft geen prioriteit. Dit is gedeeltelijk terug te zien in het uitvoeringsprogramma. De vertaalslag van Panorama Krayenhoff binnen de enveloppen is wisselend geslaagd, zo blijkt uit interviews.

Het gevolg van het uitvoeringsprogramma is dat de provincies en Ministeries nu aan zet zijn. Er moet geld komen om de projecten tot uitvoering te brengen, ze hebben immers afgesproken in de bestuursovereenkomst zich in te spannen voor de waterlinie.

---

**Samengevat:**

- ***Het uitvoeringsprogramma zorgde er voor dat abstracte visie werd omgezet in concrete projecten;***
  - ***Daarnaast leidde het uitvoeringsprogramma tot een raming van de kosten zodat duidelijk werd hoeveel geld voor het waterlinieproject nodig was.***
- 

### 3.11 2006-2008: Pact van Rijnauwen

*Wie en wat:* In juli 2007 verschijnt er een tussentijdse evaluatie naar de organisatie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De evaluatie is gematigd positief over de aanpak van het ‘complexe inhoudelijke en bestuurlijke besluitvormingsproces’. Maar er kunnen ook zaken beter, zo is er een gebrek aan bestuurlijk leiderschap, is de eenheid van de linie niet goed geborgd en bestaat er onduidelijkheid over instrumenten om concrete projecten aan te pakken (Lysias 2007: 8).

Er komt meer duidelijkheid over het bestuurlijk leiderschap en de borging van eenheid door een nieuwe overeenkomst die ondertekend wordt. Het Pact van Rijnauwen wordt op 11 februari 2008 gesloten (Liniecommissie 2008). Dit Pact is een overeenkomst tussen provincies en Ministeries over een selectie van projecten uit het uitvoeringsprogramma die voor 2011 gereed moeten komen. Voor dit project stellen Rijk en Provincies middelen beschikbaar. Op 12 december 2008 besluit de Ministerraad om 35 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de waterlinie (PB-NHW 2008a). Dit bedrag wordt verdubbeld door de provincies en wordt aangewend voor het realiseren van een aantal concreet gedefinieerde projecten. Het gaat hier om nota ruimtemiddelen.

Deze claim gaat gemoeid met een lang voorbereidingsproces. Zo moeten er business cases worden gemaakt en kosten-baten analyses. Uiteindelijk hebben meerdere bestuurslagen intensief samengewerkt om voor de deadline de claims in te kunnen dienen. De claims resulteren in een bedrag van 70 miljoen: 35 miljoen Nota Ruimte gelden van het Rijk en 35 vanuit de regio (provincies, gemeenten, waterschappen). Daarnaast lift het waterlinieproject mee op de ontwikkeling van de Groene Uitweg. Dit is het landschapsproject wat gekoppeld is aan de verbreding van de A1-A6-A9 waardoor 10 miljoen euro vrij komt voor investeringen in het waterlinieprogramma.

#### **Waarom en welke gevolgen**

Het Pact van Rijnauwen leidt tot een overzichtelijk lijst van projecten die uitgevoerd kunnen worden. De projecten zijn nadrukkelijk uitgewerkt en worden ondersteund door een bestuursovereenkomst en een inhoudelijke visie



(Panorama Krayenhoff). Het gevolg is dat het waterlinieproject financiering rond krijgt voor de uitvoering. Uit de beschikbare middelen mogen de provincies zelf de afweging maken hoeveel geld ze in welke projecten stoppen. Dit is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen provincies en Ministeries. De provincies wilden zelf zeggenschap houden over hoe het geld verdeeld zou worden over het landelijk gebied (het was immers ILG en Nota Ruimtegeld). De provincies hadden met het budget nog de mogelijkheid om keuzes te maken voor de allocatie van het geld.

---

**Samengevat:**

- ***Het Pact van Rijnauwen zorgt er voor dat het waterlinieproject concreet wordt en aanspraak gemaakt kan worden op nationale programma's en budgetten (Nota Ruimte, ILG-gelden, Groene Uitwegprogramma);***
  - ***Hierdoor kan begonnen worden met de grootschalige uitvoering van concrete projecten.***
- 

### **3.12 2008-2012: uitvoering en afstemming**

**Wie en wat:** De uitvoering van de projecten is een activiteit die met name door de gemeenten gedaan wordt. De provincies nemen een regisserende rol en het projectbureau werkt ondersteunend. Deze ondersteunende rol zit vooral in het overdragen van unieke inhoudelijke kennis over hoe deze projecten aangepakt kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan het omgaan met beschermde vleermuizen in forten of regels met betrekking tot cultureel erfgoed. Daarnaast heeft het projectbureau een belangrijke taak om de liniebrede visie te bewaken. Omdat het projectbureau enkel het waterliniebelang vertegenwoordigt, kan zij andere partijen attenderen indien wordt afgeweken van het Linieperspectief. Concreet betekent dit dat het projectbureau kijkt of de concrete ontwikkelingen voldoen aan het Linieperspectief, de bestuurs-overeenkomst en het uitvoeringsprogramma. Ook internationaal is het project-bureau actief in meerder Europese samenwerkingsverbanden (Interreg's C8 en At Fort). Tot slot is het projectbureau verantwoordelijk voor de nationale communicatiestrategie.

#### **Waarom en welke gevolgen**

De uitvoering is misschien wel de meest cruciale fase van het waterlinieproject. Alle plannen waar jarenlang aan is gewerkt (vanaf 1989) worden uiteindelijk omgezet in tastbare resultaten. De doelstellingen die jarenlang zijn vastgehouden en aangescherpt worden nu op de proef gesteld. De rol van de Ministeries is kleiner geworden. Het inhoudelijk kader, de organisatie en de financiering voor het project is voor 2008 tot en met 2011 vastgelegd. Om deze reden zijn de bijeenkomsten van de Liniecommissie sinds 2008 teruggeschoefd naar twee keer per jaar. In november 2011 is voor 110 miljoen aan projecten gerealiseerd of in uitvoering sinds 2004. Voor een bedrag van 55 miljoen zijn projecten in voorbereiding (PB-NHW 2011). Het tweede uitvoeringsprogramma

(UP2) voert nieuwe projecten aan voor de periode 2012 tot en met 2015. Dit tweede Uitvoeringsprogramma bevat een doorkijk naar 2020.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het politieke en economische klimaat in Nederland verandert. Het project staat onder druk door bezuinigingen, teruglopende investeringsmogelijkheden van private partijen en het reorganiseren van ambtelijke organisaties. Toch hebben de bestuurlijke partners en de enveloppencommissies bijgedragen aan het tweede Uitvoeringsprogramma. Hierin is afgesproken dat ondanks de financieel moeilijke tijden de lange termijn ambities van het project gehandhaafd blijven.

---

**Samengevat:**

- *De fase van grootschalige uitvoering is aangebroken. Steeds meer projecten zijn uitgevoerd of worden uitgevoerd;*
  - *De betrokkenheid van het Rijk is kleiner geworden;*
  - *Met kennis en onder begeleiding van het projectbureau krijgt de waterlinie steeds meer haar nieuwe, moderne vorm.*
- 

## **2010-2015: schuivende panelen en het pact van Altena (1)**

---

**A**nalyse van deze periode valt buiten het tijdpad dat is onderzocht in dit deel van het proefschrift. Deze periode is later toegevoegd en steunt enkel op observaties van de onderzoeker.

*Wie en wat:* de decentralisatie-politiek die werd geïntroduceerd in het kabinet Rutte-I heeft ertoe geleid dat de ministeries zich in de periode 2010-2014 langzaam maar zeker hebben teruggetrokken uit het project. Het terugtrekken van de ministeries en de het aanpassen van de projectorganisatie aan deze verandering heeft vanaf 2012 tot langdurig getouwtrek tussen de betrokken nationale en provinciale actoren geleid. Met name de positie van het Nationaal Projectbureau blijkt in deze periode een heet hangijzer.

Het Nationaal Projectbureau viel

sinds 2009 administratief onder Dienst Landelijk Gebied (DLG), de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (later EZ). Na lang onderhandelen tussen provincies en het ministerie wordt in maart 2015 DLG definitief opgeheven. Het projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie verdwijnt hierdoor ook. Vanuit de betrokken ministeries worden (informeel) pogingen ondernomen het Nationale Projectbureau in stand te houden. Daarnaast willen met name de ministeries van OC&W en EZ, voordat zij zich terugtrekken, een duidelijk plan zien hoe de provincies het project gaan organiseren en bepaalde doelstellingen willen bereiken (onder andere het Unesco dossier). Voor de provincies blijkt het lastig hun doelstellingen te vertalen naar één coherente, overkoepelende agenda.

**U**iteindelijk slagen de provincies daar wel in: in het voorjaar van 2014 wordt het *Koersdocument* vastgesteld waarin de provincies gezamenlijk een koerswijziging voorstellen: een aanpak die meer is gericht op het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven en borging van bestaande (ruimtelijke) kwaliteiten. Het *Koersdocument* wordt vastgesteld tijdens de Liniecommissie van 30 januari 2014. Vlak voor deze vergadering stopt voorzitter D'Hondt omdat hij geen draagvlak meer voelt: de koerswijziging en de daaruit volgende organisatorische wijzigingen hebben de bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen onder druk gezet.

### Waarom en welke gevolgen

De vaststelling van het *Koersdocument* en de daarop volgende nieuwe bestuursovereenkomst “het Pact van Altena” (vastgesteld op 2 oktober 2014), leidt tot een nieuwe organisatiestructuur. De provincie Zuid-Holland trekt zich terug net als de ministeries (die nog wel incidenteel worden uitgenodigd in de Liniecommissie). Begin 2015 richten de vier betrokken provincies het *Liniebureau* op, de opvolger van het Nationaal

Projectbureau, maar dan op provinciaal niveau. In de periode waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moesten worden overgedragen van ministeries naar provincies, moesten de provincies het enerzijds eens worden over wat zij wel en niet wilden. Anderzijds moesten de ministeries (met name die meest betrokken waren; OC&W en EZ) vertrouwen hebben in deze plannen. Het gevolg was dat in de projectorganisatie veel energie werd gestoken in interne afstemming en onderhandelingen.

### Samengevat:

- *Decentralisatie en bezuinigingspolitiek hebben ertoe geleid dat actoren opnieuw moesten onderhandelen over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waardoor minder aandacht was voor het uitvoeren van projecten.*
- *De kennis en ervaring die jarenlang is opgebouwd in het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie verdwijnt uit de formele overlegstructuren.*
- *De verbindende en onafhankelijke rol van voorzitter D'Hondt is verdwenen uit de organisatie.*

---

### 3.13 Heden: resultaten van Collectieve Actie

*Twee typen projecten:* De projectorganisatie heeft verschillende praktijken geconstrueerd om het waterliniebelang te vertalen naar ruimtelijke ingrepen. Met een tweetal type projecten laat het netwerk van actoren zien dat op verschillende manieren het waterliniebelang zowel pro-actief als reactief vertaald kan worden naar fysieke ingrepen. Onder het eerste type worden

projecten verstaan die vanuit de projectorganisatie zelf geïnitieerd zijn. Deze projecten kennen hun oorsprong in de beleidsvorming die voortgekomen is uit het waterlinieproject. Bij de planvorming en uitvoering is de projectorganisatie nauw betrokken. De trekkers van deze projecten zijn onderdeel van het organisatiemodel en worden ondersteund en aangestuurd door de trekkers van de enveloppen. Een voorbeeld van dit type project is de tankversperring tussen Culemborg en Everdingen, Fort Vechten of Fort aan de Nieuwe Steeg.

Het tweede type projecten worden gekenmerkt als ‘meeliftprojecten’. Dit zijn integrale projecten die door andere actoren in het waterliniegebied geïnitieerd zijn. In deze projecten is het waterliniebelang later opgenomen. Het waterliniebelang moet in deze projecten altijd worden afgestemd op andere belangen. Het project de Nieuwe Hollandse waterlinie kan in deze projecten een verbindende factor zijn. De projectmanagers van deze projecten kunnen een formele positie hebben binnen het geïnstitutionaliseerde linieoverleg. Een voorbeeld van dit type project is de gebiedsgerichte intersectorale revitalisering van de Diefdijk en de rivierverruiming bij Munnikenland. Of de ontwikkeling van Fort aan de Klop, waar de gemeente Utrecht al plannen had voordat het projectbureau werd opgericht.

De meeliftprojecten kunnen een verschillende aanloop hebben. Aan de ene kant bestaan de ‘weerstandprojecten’. Dit zijn projecten die opgestart zijn door andere actoren waarin het waterliniebelang onder druk staat of komt te staan. De projectorganisatie komt op voor haar belangen en probeert invloed uit te oefenen op de beslissingen van andere actoren. De projectorganisatie neemt hier een defensieve rol. Aan de andere kant kan de projectorganisatie actief betrokken worden door andere actoren die ruimtelijke plannen hebben in het waterliniegebied. De projectorganisatie heeft een plek aan de onderhandelings-tafel en vertegenwoordigt het waterliniebelang in een ruimtelijk planproces waarbij ook andere belangen worden meegewogen. Binnen het type ‘meeliftprojecten’ zijn verschuivingen waarneembaar tussen ‘weerstandprojecten’ en projecten waarbij de projectorganisatie meedenkt aan een oplossing en een formele positie heeft.

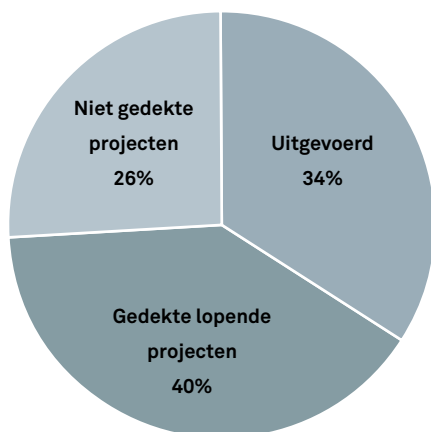
Van de projecten die geformuleerd zijn in het Pact van Rijnauwen is het grootste gedeelte nu uitgevoerd of in uitvoering (PB-NHW 2014). De cijfers die gebruikt zijn voor het maken van onderstaande grafieken komen uit een overzicht dat gemaakt is op het nationaal projectbureau eind 2013 en geven het meest actuele overzicht dat beschikbaar is<sup>9</sup>. Van de plannen in de periode 2008-2014

---

9 Hoewel de analyse van dit eerste deel van het proefschrift is gericht op het tijdspad 1980-2012, worden de meest recent beschikbare gegevens over de resultaten gepresenteerd. De resultaten die zijn behaald in de periode 2012-2014 kunnen dus niet worden verklaard door de analyse in dit eerste deel van het proefschrift.

is 34 procent gereed, 40 procent is gedekt en in uitvoering en 26 procent is niet gedekt en niet in uitvoering (zie figuur 3.2).

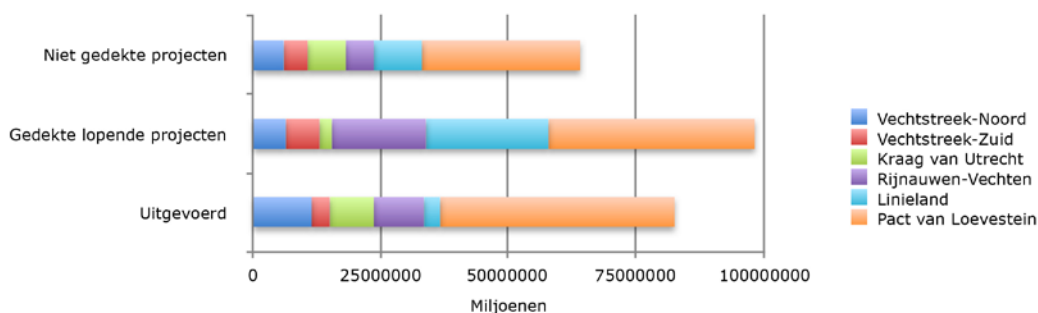
**Figuur 3.2 Voortgang van de projecten zoals opgenomen in Uitvoeringsprogramma 2 (in percentages december 2013).**



Bron: PB-NHW 2013: 1.

De absolute aantallen zijn afgebeeld in figuur 3.3. Daarin is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende deelgebieden, ook wel projectenveloppen genoemd. Het is duidelijk dat in het Pact van Loevestein de meeste middelen zijn gealloceerd en zijn besteed aan het waterlinieproject. Het Pact van Loevestein is het samenwerkingsverband tussen provincies Brabant, Gelderland, Zuid-Holland, 12 gemeenten, het waterschappen Staatsbosbeheer en fortexploitanten over de meest zuidelijke regio van de Waterlinie.

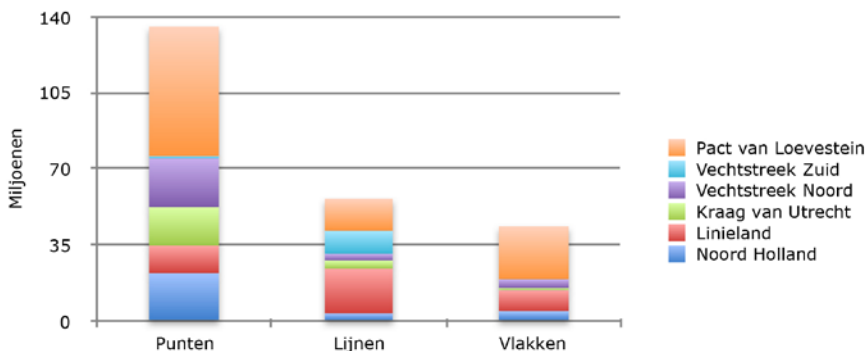
**Figuur 3.3 voortgang van de projecten zoals opgenomen in Uitvoeringsprogramma 2 per deelgebied (in Euro's december 2013).**



Bron: PB-NHW 2013: 1.

Aan de fysieke ingrepen in de ruimte te zien is het project tot dan toe voornamelijk gericht op het opknappen van objecten (de punten) (PB-NHW 2011). Verreweg de meeste middelen zijn geïnvesteerd in het opknappen van fysieke objecten, omgerekend 58 procent. Aan landschappen (vlakken) worden relatief minder middelen besteed (18 procent). Aan de lijn-elementen, zoals het aanleggen van recreatieve routes, krijgen bijna een kwart van de totale bijdragen (24 procent). Een overzicht van de absolute cijfers is te zien in figuur 3.4.

**Figuur 3.4 Samenstelling van projecten zoals opgenomen in Uitvoeringsprogramma 2 (in Euro's december 2013).**



Bron: PB-NHW 2013: 1.

#### **Samengevat:**

- *De projectorganisatie is erin geslaagd om tot collectieve actie te komen;*
- *Een groot gedeelte van de projecten die zijn geformuleerd voor de periode 2008-2012 is uitgevoerd of wordt uitgevoerd;*
- *De meeste aandacht en middelen gaan uit naar objectgerichte projecten; het opknappen en herbestemmen van forten. De landschapsprojecten krijgen relatief gezien minder aandacht.*

### **3.14 Subconclusie**

De eerste initiatieven om nieuwe functies toe te kennen aan forten komen vanuit de maatschappij. Ondernemers zagen kansen om activiteiten te ontplooiën in de forten. Provincie Utrecht neemt als eerste bestuursorgaan het initiatief om na te denken over mogelijkheden voor de linie binnen de provinciale grenzen. Uiteindelijk leidt dit tot niets maar zorgt het initiatief wel, via de RDMZ, tot een studie die door de RPD wordt begeleid. Uiteindelijk zorgt lobbywerk van enthousiaste ambtenaren uit verschillende departementen voor de omslag. De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt opgenomen in de Nota Belvédère. Het project wordt hier geframed als een interdepartementaal landschappelijk herbestemmings- en inrichtingsproject waarbij het credo 'behoud door ontwikkeling' leidend is.

De Belvédèrenota is de aanleiding voor het oprichten van het Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie. De gehele waterlinie, van Pampus tot aan de Biesbosch komt eindelijk van de grond: betrokkenheid vanuit het Rijk is hiervoor cruciaal gebleken. De abstracte liniebrede visie die wordt opgesteld, biedt volgens een eenvoudig stedenbouwkundig principe een inhoudelijk kader waarbinnen specifieke plannen gemaakt kunnen worden. Daarnaast heeft het Linieperspectief en met name het proces naar dit document toe, een versterkende werking voor het bestuurlijk commitment. De organisatiestructuur verandert en richt zich meer op de uitvoering. Er moeten snel resultaten worden geboekt (Quick Wins) om te laten zien dat de plannen op papier wel degelijk leiden tot tastbare resultaten. De doelstellingen en intenties worden formeel vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Partijen binden zich nu officieel aan het waterlinieproject. De provincies krijgen een regisserende rol toebedeeld en gaan samen met de gemeenten deelplannen maken. Deze deelplannen komen uiteindelijk bij elkaar in één document: het uitvoeringsprogramma. Provincies en het Rijk stellen middelen beschikbaar via verschillende programma's en geldstromen (o.a. ILG-gelden, Nota Ruimte gelden, Groene Uitweg-gelden). Het uitvoeringsprogramma wordt nog verder gespecificeerd in het Pact van Rijnauwen. Hierin spreken de partijen af welke projecten er voor 2012 uitgevoerd gaan worden.

Al met al is de Nieuwe Hollandse Waterlinie van een landschaps- en cultuur-historisch project in het begin verschoven naar een integrale ruimtelijke ordeningsopgave. De inhoudelijke kaders die zijn gesteld bieden vrijheid voor partijen om eigen doelen, problemen en middelen in het waterliniprogramma op te nemen. Het project is door de jaren heen geïnstitutionaliseerd. Verschillende overheden zijn betrokken en zo is door de tijd heen een netwerk ontstaan van mensen die met enthousiasme aan de linie werken. Door steeds toe te werken naar nieuwe bestuurlijke overeenkomsten (Linieperspectief, Bestuurs-overeenkomst, Uitvoeringsprogramma, Pact van Rijnauwen), is het project op de verschillende bestuurlijke agenda's gebleven.

## Dilemma's

In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd hoe het project zich heeft ontwikkeld. Hiermee is de eerste indruk gegeven hoe de actoren collectieve actie hebben gecoördineerd. In dit hoofdstuk wordt gefocust op vier dilemma's waarmee de actoren naar verwachting te maken hebben in het besluitvormingsproces. Klopt het dat deze wetenschappelijke dilemma's aanwezig zijn in het waterlinieproject en zo ja, hoe gaan de actoren om met de dilemma's om collectieve actie te bewerkstelligen?

De analyse van de dilemma's is gebaseerd op archiefstudie, observaties van werkbesprekingen en interviews met 25 betrokkenen van het waterlinieproject.

De reden dat naar dilemma's wordt gekeken is dat hierdoor mogelijk is met focus te reflecteren op het proces van samenwerking binnen het waterlinienetwerk. Als de actoren geconfronteerd worden met een dilemma, moeten zij een keuze maken om tot gecoördineerde collectieve actie te komen. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke effecten deze keuzes hebben op de ontwikkeling en ruimtelijke uitwerking van het waterlinieproject.

Opvallend is de positieve reactie van de geïnterviewden over de opzet, aanpak en organisatie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De tussentijdse evaluatie van het Lysias uit 2007 bevestigt dit positieve beeld: 'De ingerichte projectorganisatie is compleet en goed doordacht. In de fase van visie- en planvorming heeft deze structuur goed gewerkt' (Lysias 2007: 36). De studie van het Lysias was een ex-ante evaluatie op de uitvoeringsfase. Dit hoofdstuk is gebaseerd op ex-post onderzoek.

De kritische analyse van praktijken binnen het waterlinieproject tracht inzichtelijk te maken met welke spanningsvelden het project kampt, zodat de organisatie hiermee bewuster om kan gaan. Op dit moment moet door de economische en politieke omstandigheden het project opnieuw gedefinieerd worden. Deze reflectie kan als een discussiestuk dienen dat inzicht biedt in de sterke en zwakke punten van het project.

---



---

## 4.1 Centrale Visie vs. Decentrale Uitvoering

---

### 4.1.1 Inleiding

Plannen die op ministerieel en provinciaal niveau gemaakt worden moeten lokaal worden uitgevoerd. De planvorming en uitvoering van het waterlinië-project gebeurt in verschillende domeinen. Via de Rijksnota Belvédère is het Nationaal Project gelanceerd. Op provinciaal en Rijksniveau zijn de ideeën formeel vastgesteld in het Linieperspectief, de bestuursovereenkomst en het uitvoeringsprogramma. De gemeenten hadden een bescheiden rol in dit besluitvormingsproces. In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe deze werelden samenwerken en hoe afstemming plaatsvindt.

In wetenschappelijke literatuur is vaak naar voren gekomen dat de werelden van planvorming en uitvoering ver van elkaar af kunnen liggen, wat tot problemen kan leiden (Alexander 1985, Majone & Wildavsky 1978, Sabatier & Mazmanian 1980, Sabatier 1986). Naar verwachting hebben actoren in de fase van visie- en planvorming op regionaal niveau belang bij flexibiliteit, niet-bindende afspraken, en algemene in plaats van specifieke kaders. Het resultaat is een plan dat gekenmerkt wordt door algemene doelstellingen en een gebrek aan concrete afspraken. Op lokaal niveau is echter behoefte aan duidelijke regels, de inzet van middelen en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Om dit dilemma te ontrafelen worden drie deelvragen onderzocht. Ten eerste, hoe is de relatie tussen actoren op centraal en decentraal niveau en hoe is voorzien de nationale plannen tot uitvoering te brengen? Ten tweede, welke problemen leidt de uitvoering op lokaal niveau? En ten derde, hoe is het Linieperspectief uiteindelijk tot uitvoering gebracht?

---

### 4.1.2 Hoe is de uitvoering van nationale plannen voorzien en hoe is de relatie tussen actoren op centraal en decentraal niveau?

#### **Doorvertaling van de abstracte plannen**

De ruimtelijke visie en de ambitie van de betrokken nationale en provinciale actoren is vastgesteld in Panorama Krayenhoff. Dit Linieperspectief wordt gekenmerkt door een hoog abstractieniveau en het ontbreken van concrete voorbeelden en juridisch bindende afspraken. Dit was ook de bedoeling: het perspectief moest een kader schetsen waarbinnen provincies en gemeenten eigen plannen konden ontwikkelen. De partijen wilden zich in de beginfase van de planvorming niet binden en hadden baat bij een hoog abstractieniveau. In de uitvoeringsfase is juist behoefte aan concrete afspraken en het inzetten van middelen. Om het Linieperspectief te vertalen naar de lokale situatie hebben de provincies de opdracht gekregen om per enveloppe een uitvoeringsprogramma op te stellen. De idee was dat lokale partijen onder regie van de provincies een vergelijkbaar planproces zouden opstarten zoals dat zich had voltrokken voor het opstellen van Panorama Krayenhoff.

De kwaliteit van de doorvertaling van de linievisie op regionale schaal is wisselend. Hiervoor zijn in de interviews verschillende voorbeelden aangedragen. Een reden voor het hoge abstractieniveau van het Linieperspectief is het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de vertaalslag naar de regio. Zeker kleinere gemeenten hadden weinig ervaring om dit abstracte Linieperspectief te vertalen naar concretere lokale plannen. Daarnaast hebben gemeenten geringe interesse voor het bovenlokale belang. Overigens hebben lokale partijen en provincies niet altijd even intensief bewoners, belangenverenigingen, bedrijven en ondernemers betrokken in het plangebied. Het proces van het opstellen van deze enveloppenplannen is hierdoor voornamelijk gesloten geweest, al was dit niet de intentie van de Liniecommissie en het projectbureau.

### Formele relatie en taken

De deelnemende Ministeries zijn vertegenwoordigd in de Liniecommissie, die vanaf 2008 twee keer per jaar bij elkaar komt (voorheen was dit vier keer per jaar). Ook de gedeputeerden van de provincies nemen zitting in de commissie. De Liniecommissie is opdrachtgever van het Nationaal Projectbureau en moet het nationaal belang borgen. De Liniecommissie stuurt op hoofdlijnen en de besprekingen hebben een hoog abstractieniveau. Een beslissing van de Liniecommissie is een zwaarwegend, niet-bindend advies aan de gedeputeerden van de provincies. De formele beslissingsbevoegdheid ligt dus niet bij de commissie maar bij het bestuur van de provincies. Er moet worden opgemerkt dat het lastig is voor provincies om uitspraken van de Liniecommissie naast zich neer te leggen. Dit komt omdat ze zich in de bestuursovereenkomst hebben geconformeerd aan de afspraak de Liniecommissie te zien “als ware het haar opdrachtgever in projectmatige zin” (Liniecommissie 2005). Het waterlinie-gebied is opgedeeld in een aantal enveloppen. De enveloppen hebben een inhoud, een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma en een adressant: de provincies. Het is de taak van de provincies om regie te voeren binnen de enveloppen. Dit wil zeggen dat ze moeten zorgen voor coördinatie en samenhang van concrete plannen op lokaal niveau. Samen met de gemeenten hebben de provincies de taak om een uitvoeringsprogramma op te stellen en uit te voeren.

De gemeenten hebben de taak om concrete projecten te formuleren die passen binnen de enveloppenplannen van de provincies. In de meeste gevallen opereren gemeenten als projectmanagers. Zij moeten zorgen dat er vergunningen komen, dat het bestemmingsplan wordt aangepast en dat de plannen worden uitgevoerd. Het Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie acteert tussen de bestuurlijke schaalniveaus van Ministeries, provincies en gemeenten. De core business van het projectbureau zijn de liniebrede taken van het project. Dit wil zeggen dat het projectbureau moet zorgen voor afstemming tussen de enveloppen, voor kennisuitwisseling tussen projecten, en voor de marketing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

## Informele relaties en uitgevoerde taken in de praktijk

De bovenstaande geschetste relaties en de uitvoering van de taken wijken af van de praktijk. In het organisatiemodel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is de rol van het projectbureau cruciaal voor de voortgang van het project. Het projectbureau onderscheidt zich van de andere actoren omdat het de enige organisatie is die uitsluitend opkomt voor het waterliniebelang. De praktijk van het projectbureau richt zich niet alleen op het uitvoeren van activiteiten met een liniebreed belang. Voor een groot deel van de tijd is het projectbureau bezig met het agenderen van projecten bij bestuurders en ambtenaren en het regelen van financiering.

In de praktijk stemmen gemeenten onderling nauwelijks beleid met elkaar af. Dit geldt ook voor provincies (met uitzonderingen daargelaten zoals het Pact van Loevestein). De afstemming tussen provincies gebeurt vooral door het optreden van het projectbureau via vergaderingen die zij organiseren met de 'programmamanagers' van de provincies. Hierin worden de plannen tussen de enveloppen op elkaar afgestemd. De afstemming tussen gemeenten *binnen* de enveloppen is formeel een taak van de programmamanagers, al wil in de praktijk het projectbureau ook hier coördineren. Meer hierover in paragraaf vier: "Regie" van dit hoofdstuk.

Het projectbureau beschikt over unieke kennis en vaardigheden over het aanpakken en uitvoeren van Liniegerelateerde projecten. Hierdoor zijn partijen overwegend georiënteerd op het projectbureau. Als een gemeente een specifiek probleem heeft voor de uitvoering van een project, dan zal zij eerder geneigd zijn contact op te nemen met het projectbureau dan met de coördinerende provincie. Veel communicatie en interactie tussen actoren gaat via het Nationaal Projectbureau. In de praktijk beperkt het projectbureau zich dus niet tot haar formele rol.

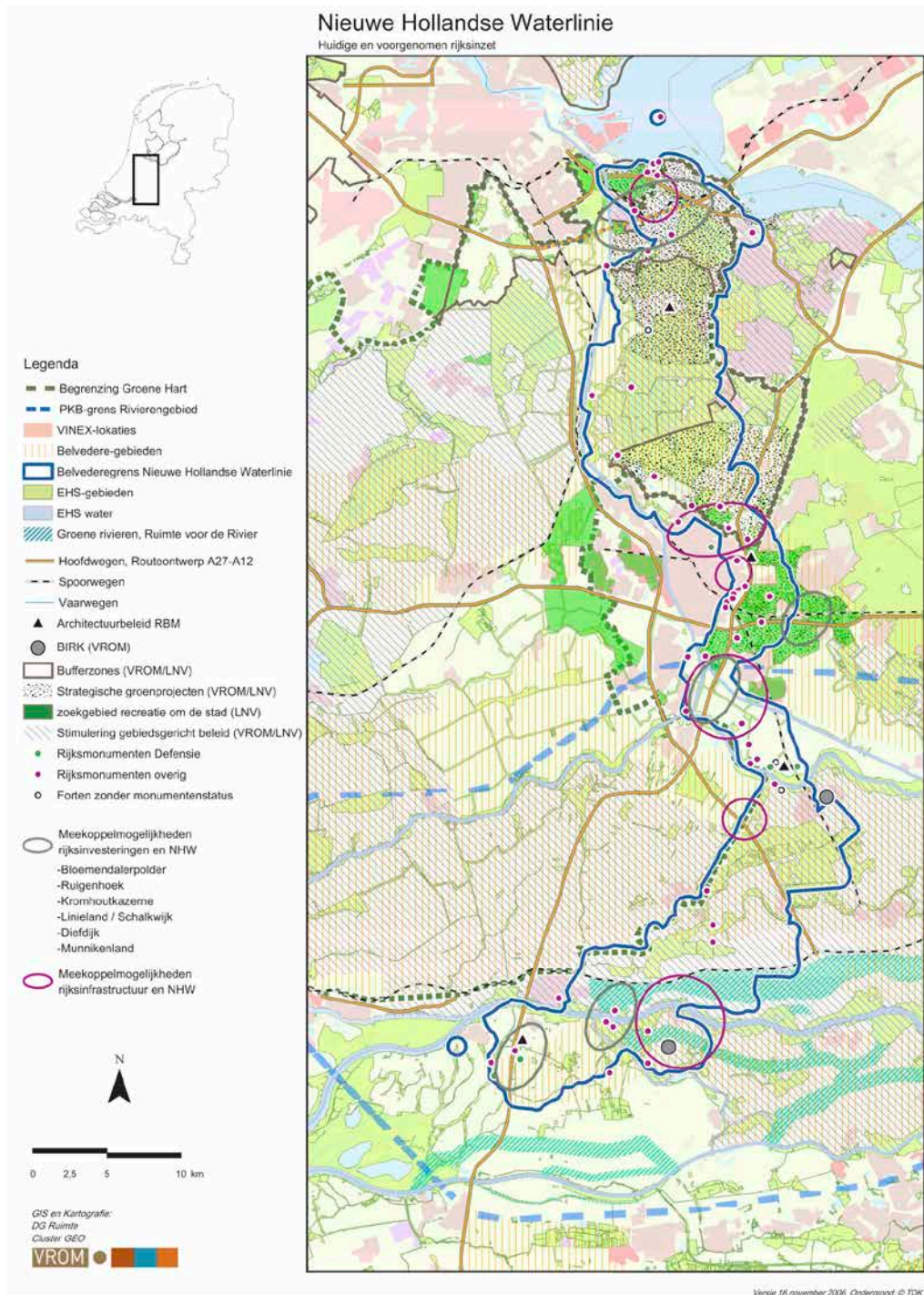
### 4.1.3 Tot welke problemen leidt de uitvoering op lokaal niveau?

#### Afstemming tussen centraal en decentraal beleid

Uit de interviews blijkt dat binnen het waterlinieproject de afstand tussen uitvoering en beleid groot genoemd kan worden. Dit wordt veroorzaakt doordat beide niveaus bezig zijn met andere problemen, posities die worden ingenomen, fragiel commitment en indirecte communicatie. Deze problemen worden kort besproken.

Om te beginnen zijn beide werelden bezig met andere problemen. Dit wordt ook duidelijk in figuur 4.1, op de volgende bladzijde. Hierin staan de ruimtelijke opgaven van de Rijkspartijen in het waterlinieproject (met als doel ze op elkaar af te stemmen). Deze opgaven worden lokaal niet altijd ondersteund. Op gemeentelijk niveau is men overwegend bezig met projectmanagement van lopende projecten. Voorbeelden zijn: een exploitatie rond krijgen, overlast met

**Figuur 4.1 De voorgenoemde Rijksinzet uit de Rijksenveloppe van het Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie.**



Bron: VROM et al 2006: 10.

omwonenden van een fort bespreken of bijvoorbeeld brievenwisselingen met het Ministerie van EL&I over de bescherming van vleermuizen.

De bestuurlijk vastgestelde nota's van bovenlokaal niveau over de herkenbaarheid en het behoud van de eenheid van de waterlinie bieden bijvoorbeeld gemeenteambtenaren weinig concrete handvatten. Op provinciaal en nationaal niveau ligt de nadruk op het afstemmen van het *eigen* beleid op het waterlinieproject. Het gaat hier veelal om projecten uit eigen koker. Bijvoorbeeld het programma Ruimte voor de Rivier afstemmen op de plannen voor de waterlinie.

### Abstract beleid en Lokale uitwerking

De gemeenten zitten niet altijd te wachten op een “bemoeizuchtig” ambtelijk apparaat, zoals het Nationaal Projectbureau. In sommige gemeenten, waaronder Utrecht, waren al sinds het begin van de jaren '90 plannen met forten. De vraag is welke inspanningen van het projectbureau en provincie daadwerkelijk effect hebben op de concrete projecten. Een beleidsmedewerker in Utrecht zegt hierover:

---

***“...dan zeg ik met de concrete opdracht...jullie kunnen prima vanuit het landelijk beleid bedenken van dat moet daar komen, en ik wil ook wel meedenken, maar uiteindelijk is de gemeenteraad mijn opdrachtgever”.***

---

Deze quote illustreert dat het lokale belang kan afwijken van het nationale belang. Kennelijk hebben gemeenteambtenaren het gevoel dat de steun van lokale politiek voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie niet strookt met nationale ambities. Plannen van bovenlokaal initiatief zijn immers lastig uitvoerbaar wanneer de lokale politieke steun hiervoor gering is. Naar aanleiding van deze quote moet terecht de vraag gesteld worden in hoeverre de inspanningen van provincies en Ministeries daadwerkelijk effect hebben op lokale planvorming en uitvoering. Voor het beantwoorden van deze vraag is de behandeling van het thema “Regie” van belang, wat aan bod komt in paragraaf vier.

### Gedeeld waterliniebelang?

Het broos gedeelde ‘waterliniebelang’ onder actoren wordt duidelijk op netwerkbijeenkomsten, zoals op fort Pampus en op het 10 jarige jubileum begin 2011. Op deze dagen komen ondernemers, beleidsmakers, bedrijven en bestuurders uit het hele gebied van de waterlinie bijeen om ervaringen uit te wisselen. Toch zijn er in de praktijk op lokaal niveau weinig liniebrede relaties. Dat is te verklaren omdat bijvoorbeeld de eigenaar van Fort Pampus weinig belang heeft bij contact met een ondernemer in het zuiden van de waterlinie. De bezoekers van de forten zijn regionaal georiënteerd waardoor ondernemers zich ook regionaal oriënteren. Hierover zegt een Utrechtse beleidsmedewerker:



---

***“...wanneer je echt gaat samenwerken dan is dat toch steeds vaker op regionaal niveau. Dan vragen wij bijvoorbeeld aan het nationaal projectbureau om subsidie bij het opzetten van zoiets [een regionale ondernemersvereniging] en dan zeggen ze van nee; wij subsidiëren alleen projecten op nationaal niveau”.***

---

Deze quote illustreert twee problemen. Ten eerste toont de quote wederom aan dat het lokale belang in tegenstelling kan zijn met het liniebrede beleid. Door de uiteenlopende lokale belangen is het lastig om een breed gedragen, consistent commitment op te bouwen voor het niveau van de ondernemers en gemeenten.

Ten tweede toont de quote aan dat gemeenten voor financiering van waterlinie gerelateerde projecten nadrukkelijk georiënteerd zijn op het nationaal projectbureau. Als de gemeente het waterlinieproject immers belangrijk zou vinden, zou ze zelf dergelijke initiatieven kunnen financieren. Er moet worden opgemerkt dat het Nationaal Projectbureau sinds 2012 bezig is met het activeren van ondernemers, onder andere door het oprichten van Stichting Liniebreed Ondernemen. Deze stichting zal in de toekomst een aantal liniebrede taken overnemen van het Nationaal Projectbureau. Wat de slagkracht van deze stichting zal worden, dat zal de komende jaren gaan blijken. Dit hangt af van de mate waarin ondernemers werkelijk met elkaar willen en gaan samenwerken.

### **Communicatie en Kennisuitwisseling**

De voortgang van concrete projecten en met name de problemen in de uitvoering worden niet altijd besproken met het Nationaal Projectbureau. Actoren proberen dan eerst problemen zelf op te lossen en willen de situatie niet complexer maken door andere actoren bij het probleem te betrekken. Een nadeel van deze werkwijze is dat de unieke kennis die aanwezig is op het projectbureau niet kan worden gebruikt. Gemeenten of provincies proberen het wiel dan zelf uit te vinden, terwijl de kennis beschikbaar is. Een voorbeeld is kennis over de manier waarop beschermde vleermuizen in forten gehouden kunnen worden wanneer er wordt herbestemd.

Als er communicatie plaatsvindt, dan verloopt dat grotendeels via het projectbureau. Het gevolg is dat het projectbureau veel tijd kwijt is met het in contact brengen van actoren en het doorcommuniceren van informatie. Een positief gevolg is dat de potentie binnen het waterlinienetwerk effectief wordt gebruikt. Een negatief gevolg is dat het projectbureau zo druk is met communiceren, dat ze nauwelijks toekomt aan haar eigen taken. De partijen zouden elkaar immers ook zelfstandig moeten kunnen vinden.

##### **Resultaten: één geheel (?)**

De doelstelling om de waterlinie als één geheel te revitaliseren, zoals geformuleerd in Panorama Krayenhoff, is nog niet geheel bereikt. Desalniettemin zijn er delen in de linie integraal ontwikkeld waarin verschillende elementen van de waterlinie in samenhang met elkaar zijn gerevitaliseerd. In de interviews worden de Diefdijk of het Lingekwartier als goede voorbeelden aangedragen. Toch blijkt uit verschillende gesprekken dat meer aandacht besteed mag worden aan het landschappelijke element en de verbindingen tussen de objecten. Tot nu toe is veel energie gestoken in het opknappen van forten en is minder aandacht voor het landschappelijke element. In het Linieperspectief staat dat deze verbindingen belangrijk zijn, net als het behoud van open landschappen (schootsvelden) en een evenwichtige afstemming tussen groen, blauw en rood. Er moet worden geconcludeerd dat dit perspectief tot nu toe wellicht te eenzijdig tot uitvoering is gebracht en dat de fysieke ingrepen zich overwegend beperken tot het opknappen van forten en sluizen.

Uit de interviews komt naar voren dat de eenzijdige uitvoering wordt veroorzaakt door verschillende prikkels. Ten eerste is het opknappen van één object tastbaar en zichtbaar en daardoor voor bestuurders aantrekkelijk. Ten tweede kunnen de kosten voor onderhoud van een fort worden opgebracht door een nieuwe activiteit, bij landschappen is dat lastiger. Ten derde overstijgt het opknappen van landschappen gemeentegrenzen, wat leidt tot grotere bestuurlijke complexiteit. Ten vierde valt het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie voor veel gemeenten en provincies onder de verantwoordelijkheid van wethouder of gedeputeerde cultuur, die beschikking heeft over cultuur erfgoed-gelden maar niet over landschapsgelden en regelstellende bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

##### **Resultaten: integrale plannen**

In het Linieperspectief staat dat het waterlinieproject integraal moet worden aangepakt. Bij het opstarten van het project werkten vijf verschillende departementen mee, maar hoe integraal zijn de concrete plannen daadwerkelijk?

Een groot deel van de respondenten zegt dat het waterlinieprogramma neer komt op het 'werk maken met werk'. Dit wil zeggen dat meerdere financieringsprogramma's en budgetten gebruikt worden voor één integraal plan. Plannen van verschillende beleidssectoren worden binnen een gebied op elkaar afgestemd en gezamenlijk gefinancierd. Op deze manier biedt de Nieuwe Hollandse Waterlinie een 'thema' of raamwerk waarbinnen verschillende geldstromen kunnen worden aangewend. Het resultaat is een integraal plan. Hoe integraal, wisselt sterk per enveloppe en per plan. Niet ieder gebied biedt immers ook dezelfde mogelijkheden voor integraliteit. Bovendien is een integraal plan niet per definitie 'beter'.

Het afstemmen van plannen uit verschillende sectoren kan leiden tot

win-win situaties en een hogere ruimtelijke kwaliteit. In een bestuurlijk complexe situatie is er behoefte aan platforms, thema's of raamwerken waar beleids-sectoren projectmatig plannen op elkaar kunnen afstemmen. In praktijk blijkt het voor bestuurslagen lastig om intersectorale plannen te formuleren en uit te voeren. Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is bewust opgericht als een 'substraat' waar deze afstemming kan plaatsvinden. De projectorganisatie stelt zich actief op om plannen van sectoren op elkaar af te stemmen. Het initiatief komt van buiten gemeentelijke en provinciale beleidsvoering en creëert mogelijkheden voor afstemming die anders niet gezien zouden worden. Het is aannemelijk om te stellen dat zonder het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie het thema zou ontbreken waardoor nu plannen van beleidssectoren in samenhang met elkaar worden ontwikkeld.

Omdat er mogelijkheden waren om geld bijeen te brengen uit verschillende ruimtelijke programma's is dit een mogelijke verklaring voor intern georiënteerd financieringsgedrag. Zo bleef het wellicht onderbelicht wanneer er ook kansen waren om extern geld binnen te halen uit de private sector. Daarnaast heeft het 'werk maken met werk' een keerzijde. Misschien doen partijen helemaal niet mee door inhoudelijk commitment, maar doen ze mee aan de planvorming om op die manier gebruik te maken van investeringsprogramma's:

---

***“Een waterschap kan ook denken van goh, dat komt nog eens handig uit als we nog eens wat water moeten bergen. Dat spreken ze niet uit, omdat het dan geld gaat kosten maar zo legt iedereen zijn eigen doel er in”.***

---

Om partijen te activeren is het een goede strategie dat zij verschillende doelen en middelen kunnen inbrengen om een afgestemd plan te maken. Aan de andere kant kan dit pragmatische ad hoc gedrag van actoren uitlokken, terwijl het waterlinieproject een lange tijdshorizon heeft.

#### 4.1.5 Subconclusie

De op theorie gebaseerde aanname dat de werelden van planvorming en uitvoering ver uit elkaar kan liggen is bevestigd. De plannen die op nationaal niveau gemaakt zijn kennen een hoog abstractieniveau. Dit geldt in het bijzonder voor Panorama Krayenhoff. In deze visie staan vrijwel geen concrete afspraken tussen partijen. Lokale partijen zijn bezig met de uitvoering en de vertaling van het Linieperspectief is gedeeltelijk geslaagd. Er zijn goede voorbeelden aan te wijzen waar de nationale visie en ambities op lokaal niveau worden bewerkstelligd. Als 'best practices' worden de Diefdijk en het het Lingekwartier genoemd. Men is er in deze projecten in geslaagd om vier problemen te overwinnen, die doorgaans zorgen voor afstand tussen centraal en decentraal niveau.

Ten eerste is de inhoud van het werk op centraal en decentraal niveau verschillend. Op lokaal niveau zijn ambtenaren van gemeenten bezig met de



uitvoering en het management van concrete projecten. De Ministeries zijn binnen de Liniecommissie sterk gefocust op afstemming van projecten uit eigen koker op het waterlinieproject. Beide domeinen zijn bezig met andere vraagstukken en dit vergroot de afstand tussen nationaal en lokaal en abstract en concreet.

Ten tweede hebben de provincies en het nationaal projectbureau een belangrijke taak als schakel tussen het centrale en het lokale niveau. Zij moeten beide werelden dichterbij elkaar brengen en zorgen voor wederzijdse doorwerking. Omdat de waterlinie de core business is van het nationaal projectbureau, komt op deze actor veel druk te liggen. In praktijk wil dit zeggen dat het projectbureau en de provincies constant de balans moet weten te vinden tussen aan de ene kant abstract opgestelde liniebelangen als 'behoud door ontwikkeling', 'herkenbaarheid' en het ontwikkelen van de linie als 'een geheel'. En aan de andere kant moet het projectbureau de gemeenten helpen met concrete vragen over projecten. Het kwaliteitsteam wordt als instrument gebruikt om deze afstand te overbruggen, al blijft het spanningsveld bestaan.

Ten derde hebben lokale partijen niet altijd interesse voor het behartigen van linieoverstijgende belangen. De nationaal geformuleerde doelstelling om de linie als één herkenbaar geheel te revitaliseren kan op lokaal niveau tot weerstand stuiten.

Ten vierde wordt de afstand vergroot doordat communicatie tussen actoren veelal indirect via het nationaal projectbureau verloopt. Het projectbureau heeft het overzicht over het waterlinienetwerk en kan zorgen dat het netwerk optimaal gebruikt wordt. Toch zijn actoren met problemen soms terughoudend met het inschakelen van het projectbureau. Ze willen het probleem dan niet complexer maken door meer partijen te betrekken. Het gevolg is dat gemeenten zelf een oplossing gaan zoeken terwijl deze kennis aanwezig is op het projectbureau.

Uit de goede voorbeelden blijkt dat het mogelijk is om succesvol om te gaan met problemen die voortkomen uit dit dilemma. Het gaat hier niet alleen om het samenvallen van mogelijkheden, het toevallig zien van 'windows of opportunity' maar om het bewust omgaan met deze problemen. De plannen van nationale overheden en provincies om de linie 'als een herkenbaar geheel te revitaliseren' en het project integraal aan te pakken is nog niet geslaagd. Het werk is nog niet af. Er mag meer aandacht besteed worden aan de landschappen en aan de samenhang in de linie. Hiervoor moeten de abstract opgestelde doelen door regie worden afgedwongen. Dit wordt behandeld in paragraaf vier van dit hoofdstuk.

## **Dilemma 1**

### **Centrale Visie vs. Decentrale Uitvoering**

| Hoe zijn de actoren omgegaan met dit dilemma?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Voorwaarden voor collectieve actie                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Men heeft gekozen voor een abstract, niet bindend linieoverstijgend plan dat is vastgesteld door provincies en Rijk.</li> <li>&gt; De concrete plannen zijn geformuleerd door gemeenten onder regie van de provincies, gebaseerd op de principes van het abstracte plan.</li> <li>&gt; De provincies zijn verantwoordelijk voor de schakel tussen abstract plannen en concrete uitvoering, hiermee wordt getracht de afstand tussen de domeinen te verkleinen.</li> <li>&gt; Het projectbureau acteert tussen de domeinen in waardoor deze partij een intermediaire functie krijgt.</li> <li>&gt; Er bestaat echter grote afstand tussen het linieoverstijgende domein en het lokale concrete niveau van de uitvoering.</li> <li>&gt; Het overleg binnen beide domeinen richt zich op fundamenteel andere vraagstukken, waardoor problemen niet optimaal met elkaar in verband gebracht worden.</li> <li>&gt; Er is sprake van gebrekkige, selectieve en indirecte communicatie tussen het abstracte niveau en het concrete lokale niveau.</li> <li>&gt; De afstemming tussen abstracte plannen en concrete uitvoering is eenmalig gemaakt in het uitvoeringsprogramma.</li> <li>&gt; Gebrekkige terugkoppeling van lokale problemen naar bovenliggende niveaus.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Opsplitsen van domeinen van visievorming en programmering.</li> <li>&gt; Kaderstellende abstracte visie (top down) en inbreng van concrete projecten (bottom up)</li> <li>&gt; Provincies en projectbureau verantwoordelijk maken voor de schakel tussen domeinen</li> </ul> |

## **4.2 Mobiliseren vs. Programmering**

### **4.2.1 Inleiding**

Een ruimtelijk plan wordt vaak gebruikt om partijen in een project te mobiliseren en om een duidelijk programma voor een gebied op te stellen. Als een plan wordt gebruikt om partijen te mobiliseren dan is het plan een middel om commitment te creëren. Plannen kennen een hoog abstractieniveau en zijn flexibel. Het doel van het plan is dan om duidelijk te maken dat een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling de aandacht verdient, opdat actoren zich willen inzetten voor het plan. Het doordringen van het belang en de bedoeling van het plan is geen activiteit maar een proces. Het is een keuze van de planners

om te beslissen wanneer en hoe het plan kan worden ingezet als proces naar commitment. Zo kunnen actoren constant of eenmalig geprikkeld worden om zich in te zetten voor het plan.

Een plan kan door planners ook gebruikt worden voor programmering. Hier bestaat het plan uit concrete afspraken over hoe het gebied er in de toekomst uit komt te zien gezien. Het plan is geen middel maar is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen partijen. Programmering kent een heldere formulering en koppeling van doelen, het inzetten van middelen en verdeling van verantwoordelijkheden. Deze paragraaf richt zich op de functie van het plan. Kern van het dilemma is hoe het ruimtelijk plan strategisch wordt gebruikt. In complexe governance vraagstukken is zowel behoefte aan mobilisering als aan programmering (Faludi 1986, Faludi & Van der Valk 1994, Rhodes 1981, Tewdwr-Jones 1994). Om uit te zoeken hoe actoren zijn omgegaan met dit dilemma worden de volgende vragen gesteld: in hoeverre heeft Panorama Krayenhoff bijgedragen aan het activeren van partijen en het opstellen van een ruimtelijk programma? En: hoe en door welke actoren wordt Panorama Krayenhoff in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie gebruikt?

#### 4.2.2 In hoeverre heeft Panorama Krayenhoff bijgedragen aan het activeren van partijen en het opstellen van een ruimtelijk programma?

##### **Panorama Krayenhoff als activator**

Panorama Krayenhoff heeft enkele eigenschappen waardoor het mobiliseren van partijen gemakkelijker werd. Zo is het plan gebaseerd op een eenvoudig stedenbouwkundig principe met een historische grondslag: de lijn in het landschap. Aan de oostzijde van de verdedigingslijn moet het open landschap bewaard blijven, aan de westzijde mag verdichting plaatsvinden. Met de opbrengsten uit de verdichting kunnen de cultuurhistorische elementen gedeeltelijk betaald worden.

Cultuurhistorie en landschap waren belangrijke thema's waarbinnen stakeholders vrijheid zouden krijgen eigen doelen en middelen te verbinden voor integrale plannen binnen het kader van een overkoepelende visie. De wijze waarop het Linieperspectief werd gepositioneerd maakte het mogelijk dat verschillende actoren kansen zagen en zich achter het project schaalden.

Het schrijven van Panorama Krayenhoff bestond uit meerdere sessies waarbij ontwerp bureaus verschillende scenario's uitwerkten. De ontwikkeling van de scenario's werd verantwoord aan de stuurgroep van de waterlinie, waarin gedeputeerden en bestuurders van de Ministeries zitting hadden. Hierdoor werden de bestuurders meegenomen in het proces. Met name de voorzitter van de stuurgroep daagde de bestuurders uit 'door te redeneren' en niet

‘voortdurend op de rem te gaan staan’. Het opstellen en het proces ter voorbereiding van het Linieperspectief hebben ervoor gezorgd dat provincies, gemeenten, waterschappen en Ministeries zich betrokken voelden bij het waterlinieproject.

Om het commitment te versterken en vast te houden, is het Linieperspectief bewust abstract opgesteld zonder concrete voorbeelden. Aanvankelijk wilde de auteur van het Linieperspectief, Luiten, zijn plannen concreter maken door enkele voorbeelden op te nemen in Panorama Krayenhoff. Deze zijn bewust uit het Linieperspectief gehouden. Dit blijkt uit de volgende uitspraak van Luiten, die vertelt dat de voorzitter van de toenmalige stuurgroep een abstract Panorama Krayenhoff wilde:

---

***“Die zei van luister , pas nou op. Het betere kan de vijand worden van het goede. Het is een razend goed verhaal en je moet het op dit niveau zien te redden en daarna gaan we het volgende doen. Dus geen uitwerkingen op lokaal niveau”.***

---

De quote laat zien dat er bewust voor een plan is gekozen dat partijen activeerde. Concrete uitwerkingen zouden geleid kunnen hebben tot weerstand bij actoren. Ze zouden bijvoorbeeld uit een voorbeeld kunnen afleiden dat bepaalde belangen niet vertegenwoordigd worden. Ook zouden discussies kunnen ontstaan op detailniveau over bijvoorbeeld de vorm, materiaalkeuze of afwerking van een herbestemming. Een dergelijke discussie leidt af, en kan het besluitvormingsproces frustreren. Daarnaast is met Panorama Krayenhoff een tour gehouden door het waterliniegebied. Dit risico wilden de opstellers van Panorama Krayenhoff in deze fase niet nemen. Het was van cruciaal belang om medewerking van provincies en Ministeries te krijgen om het plan tot uitvoering te brengen. Een hoog abstractieniveau draagt daaraan bij. Het Linieperspectief is duidelijk gebruikt om het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie te agenderen en actoren te mobiliseren. Het is een simpele maar krachtige visie die is gebruikt om het referentiekader van actoren bij te stellen. Dit is precies wat een plan dat mobiliseert beoogt te doen, het gaat in het bijzonder ‘om de ruimtelijke perceptie [te veranderen] en de houding ten aanzien van andere actoren’ (De Vries 2002: 75). Dit is wat Panorama Krayenhoff heeft gedaan. Het plan wordt communicatief gebruikt door het vertellen van een verhaal, een boodschap, zodat de actoren zich betrokken voelen en met dezelfde mindset gaan handelen.

Een gevolg is dat het plan op een dermate hoog abstractieniveau werd geschreven dat in het plan scherpe doelstellingen ontbreken en een duidelijk plan van aanpak mist. Kortom, het plan heeft er voor gezorgd dat partijen geactiveerd werden en draagvlak ontstond al was onduidelijk waar de actoren het precies over eens waren.

### **Panorama Krayenhoff: een Plan zonder Concreet Programma**

In Panorama Krayenhoff ontbreekt een concreet uitvoeringsprogramma. In het document staat niet aangegeven hoe doelen en middelen aan elkaar worden

gekoppeld en hoe verantwoordelijkheden worden verdeeld. Uiteindelijk wordt de verdeling van verantwoordelijkheden verduidelijkt in de bestuurs-overeenkomst in 2005 en wordt de koppeling tussen doelen en middelen vastgelegd in het uitvoeringsprogramma uit 2006. In het Linieperspectief staat wel dat het waterliniegebied opgeknipt wordt in zeven enveloppen, die als deelgebieden van nog een ruimtelijk programma moeten worden voorzien. Op het niveau van de enveloppen wordt dit programma opgesteld. Zoals al eerder is aangegeven, moeten de provincies de enveloppen trekken en dit programma samen met de gemeenten opstellen.

Een programma is nodig om bijvoorbeeld financiering te krijgen van Ministeries voor het opknappen van fortten. Pas in 2008, toen concrete projecten gedefinieerd waren kon aanspraak gemaakt worden op Nota Ruimte gelden. Door het gebrek aan een helder nationaal programma is lange tijd onzekerheid en scepsis geweest over de haalbaarheid van het project.

Een risico van een zwakke nationale programmering is dat de ambitie en abstracte visie die is geprofileerd in het Linieperspectief, kan verwateren doordat er sprake is van het opknippen van het plangebied in enveloppen. Hier wordt in paragraaf vier “regie” dieper op ingegaan.

---

#### 4.2.3 Hoe en door welke actoren wordt Panorama Krayenhoff gebruikt?

##### **Panorama Krayenhoff als Selectieve Activator**

Met de conceptversie van het Panorama Krayenhoff hebben medewerkers van het Projectbureau in de periode 2002-2003 verschillende gemeenten, waterschappen en bijeenkomsten met burgers bezocht. Ook hieruit blijkt dat het plan werd gebruikt om actoren te mobiliseren. Het gaat hier overwegend om overheidspartijen, voor marktpartijen was geen rol weggelegd. Het Linieperspectief heeft als activator gewerkt voor een select gezelschap. Voor de uitwerking van het Panorama Krayenhoff in enveloppen zijn vooral overheidspartijen betrokken. Opvallend is dat het opstellen van het Linieperspectief gepaard ging met veel klankbordsessies met burgers en lokale overheden. Maar toen Panorama Krayenhoff was vastgesteld, verwaterde dit contact. De betrokkenheid met burgers is in sommige enveloppen in de uitvoeringsfase pas weer teruggekomen. Een duidelijk verschil hiertussen is dat de betrokkenheid met het Linieperspectief ging over de gehele linie, terwijl de uitvoeringsfase is gericht op één concreet project. Hierdoor wordt in de fase van programmering het verhaal van de gehele linie minder verteld. Hierdoor kan voor burgers het verhaal van de waterlinie ‘als een geheel’ vertroebelen.

Het proces van planning kan bijdragen aan erkenning, herkenning en ondersteuning van het project door partijen die zich primair niet in het planningsdomein begeven (Fisher 2001, Healey 1997). Het gaat hierbij overwegend om een brug te slaan tussen overheid aan de ene kant en markt en burgers aan de andere kant. De vertaling van een dergelijk perspectief naar uitvoering

biedt mogelijkheden de discussie te openen en partijen te activeren, 'planning through debate' (Healey 1997). Burgers en het bedrijfsleven kunnen actief worden betrokken bij het opstellen en inpassen van ruimtelijke plannen. In het geval van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is de ruimtelijke planning overwegend een overheidstaak gebleken. Dit is een gemiste kans, want er is synergie mogelijk tussen de doelstelling om de linie te revitaliseren als één herkenbaar geheel en de doelstelling om de linie in de hoofden en harten van mensen te krijgen.

### **Panorama Krayenhoff: een voortschrijdend perspectief?**

Sinds het Linieperspectief in 2003 is vastgesteld, is het niet meer geactualiseerd. De kernprincipes van het perspectief zijn vastgesteld en worden nauwelijks bediscussieerd in het planproces. Het effect is dat de visie op een voetstuk wordt geplaatst en vrijwel geen onderwerp van debat is. Er is sprake van eenmalig mobiliseren. Panorama Krayenhoff is de visie waaraan bestuurders van Ministeries en provincies zich hadden gehecht, ze voelden zich er bij betrokken en waren gecommitteerd. De bestuurders die later betrokken raakten bij het waterlinieproject hebben dit proces niet meegemaakt en voelen zich daardoor wellicht minder betrokken. Het Linieperspectief wordt daardoor minder 'gedragen' door bestuurders van provincies en Ministeries. De grootste waarde van het Linieperspectief is dat het actoren heeft geactiveerd. Hiervoor is het vooral het proces naar het perspectief toe van belang geweest.

Ook al is Panorama Krayenhoff niet geactualiseerd, de 'Ambitiekaart' geeft een actueel beeld van de ambities die het kwaliteitsteam liniebreed voorgesteld heeft (PB-NHW 2011b). Dit wordt bestuurlijk overgenomen door de vaststelling van het tweede uitvoeringsprogramma, waarvan het onderdeel uitmaakt. Deze kaart is in opdracht van de Liniecommissie opgesteld door het kwaliteitsteam en geeft een overzicht van geambieerde ruimtelijke ingrepen. Voor het opstellen van de ambitiekaart zijn eerst alle lokale partijen geraadpleegd en zelf aan het tekenen gezet. Daarna heeft het kwaliteitsteam dit verwerkt in een linieoverstijgende ambitiekaart. De komende jaren zal het stuk veelal gebruikt worden als discussiestuk met lokale partijen waarbij de kaart een richting geeft voor de koers vanuit waterlinieperspectief (PB-NHW 2011). De ambitiekaart wordt dus gebruikt als middel om partijen te activeren en discussie te genereren.

### **Flexibiliteit: sterkte of zwakte?**

Het is duidelijk dat in Panorama Krayenhoff weinig formeel is vastgelegd en dat het waterlinieproject haar kracht ontleent uit inspiratie, enthousiasme en het creëren van een goede sfeer. Er is geen sprake van een hiërarchisch gedomineerd project met duidelijke regels. Het project wordt kenmerkt door vrijblijvendheid, waaraan partijen eigen doelen kunnen verbinden in ruimtelijke projecten. De niet-bindende uitspraken van de Liniecommissie, het kwaliteitsteam en het projectbureau bieden speelruimte voor uitruil of 'trade-offs'. Afspraken beperken de handelingsvrijheid van actoren om tot

creatieve oplossingen te komen. Deze ruimte is cruciaal voor een project waarin partijen met verschillende belangen werken. Op deze manier kunnen immers win-win situaties ontstaan. Dit is duidelijk een sterkte van het project.

Inhoudelijk gezien kan dit karakter van het besluitvormingsproces een bedreiging vormen. Als (lokale) partijen niet gedwongen kunnen worden om 'mee te doen', dan vallen immers gaten in de ontwikkeling van de linie als één geheel.

Daarom moet constant een balans worden gevonden tussen vrijheid en flexibiliteit aan de ene kant en regels en bindende afspraken aan de andere kant. Maar stakeholders houden niet van het vastleggen van afspraken met betrekking tot de waterlinie. Dit beperkt hun vrijheid om in het waterliniegebied niet-waterlinie gerelateerde ontwikkelingen te ontplooien. De rol van het projectbureau is in dit licht cruciaal. Het bureau komt als enige alleen op voor het waterliniebelang.

#### 4.2.4 Subconclusie

De kracht van Panorama Krayenhoff is onomstreden: het heeft actoren op een cruciaal moment in het besluitvormingsproces geactiveerd. Dit is bereikt doordat het plan zich op een sterke manier wist te profileren in de toenmalige politiek-maatschappelijke context. Het liniebrede perspectief sloot goed aan bij de wensen en trends van dat moment. Actoren zijn actief betrokken bij het proces van opstellen waardoor ze zich wilden committeren. Strategisch is er voor gekozen om Panorama Krayenhoff bewust abstract te houden en niet te voorzien van concrete voorbeelden. Hier zou immers alleen maar ruzie over ontstaan. Een gevolg daarvan is dat de programmering van het plan plaatsvindt op een ander tijdstip en schaalniveau: de enveloppen. Het risico is dat nationaal geprofileerde waarden versnipperd raken door het opknippen van het plangebied.

De mobiliserende kracht van Panorama Krayenhoff is het resultaat van een planvormingsproces waar verschillende actoren bij betrokken waren. Het mobiliserende karakter van dit plan is één keer bereikt en het commitment dat daaruit voortkwam is vastgelegd in Panorama Krayenhoff en de bestuurs-overeenkomst. Vervolgens is het Linieperspectief nauwelijks meer ter discussie gesteld. De manier waarop het Linieperspectief wordt gebruikt leidt tot drie gevolgen.

Ten eerste is in de hedendaagse situatie Panorama Krayenhoff een plan dat langzaam kracht verliest. De politiek-maatschappelijke context verandert, en nationale overheden voelen zich minder verbonden met het Linieperspectief dan voorheen. Ze voelen zich geen 'eigenaar' meer van het Linieperspectief. Met andere woorden: de actoren die nu programmeren en uitvoeren zijn niet altijd gemobiliseerd.

Ten tweede is het Linieperspectief opgesteld, vastgesteld en met name uitgewerkt binnen het domein van overheidsorganisaties. Hiermee wordt de energie, creativiteit en aandacht voor de linie van burgers en ontwerp bureaus over het hoofd gezien.

Ten derde wordt op deze manier de doelstelling om de waterlinie als een herkenbaar geheel te revitaliseren niet verknoopt met de doelstelling om de linie in de hoofden en harten van mensen te krijgen. Planning als proces kan als middel ingezet worden om een project in de maatschappij te laten landen.

## **Dilemma 2**

### **Positionering vs. Programmering**

| Hoe zijn de actoren omgegaan met dit dilemma?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Voorwaarden voor collectieve actie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Panorama Krayenhoff is gebruikt als een mobiliserend plan.</li> <li>&gt; Veel verschillende actoren zijn betrokken bij het opstellen van Panorama Krayenhoff.</li> <li>&gt; Het Linieperspectief sloot goed aan bij toenmalig politiek-maatschappelijke trends.</li> <li>&gt; De waarde van Panorama Krayenhoff ligt in het creëren van commitment, het activeren en inspireren van actoren.</li> <li>&gt; Mobiliseren en programmeren zijn verdeeld over het planvormingsproces.</li> <li>&gt; Programmeren gebeurt later in het proces, in de enveloppen.</li> <li>&gt; De actoren die programmeren zijn niet altijd gemobiliseerd, hierdoor ontstaat spanning tussen liniebrede plannen en concrete uitvoering.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Bewust abstract houden van linieoverstijgend plan.</li> <li>&gt; Faseren van mobiliseren en programmeren.</li> <li>&gt; Eerst draagvlak creëren en dan programmeren.</li> <li>&gt; Communicatief proces naar het abstracte plan toe.</li> <li>&gt; Proces tot het opstellen van het Linieperspectief laten begeleiden door onafhankelijke voorzitter.</li> <li>&gt; Programmeren laten gebeuren onder druk en begeleiding van provincies.</li> <li>&gt; Formele status toekennen aan het Linieperspectief door het vast te stellen in de Ministerraad.</li> </ul> |

## **4.3 Interne bestuursfocus vs. Externe oriëntatie**

### **Inleiding**

Het project kent een complexe bestuurlijke opgave. De opgave is complex omdat afstemming moet plaatsvinden tussen diverse beleidssectoren (horizontale afstemming) en verschillende hiërarchisch geordende bestuursorganen (verticale afstemming).



Om dit overleg efficiënt, daadkrachtig en overzichtelijk te organiseren, vindt selectie plaats. Bepaalde actoren krijgen een formele institutionele positie binnen het netwerk van samenwerking en anderen worden buitengesloten. De kern van het dilemma spitst zich op de vraag welke partijen wel of geen formele positie binnen het netwerk krijgen (De Bruijn et al 2010, Healey 1996, Ostrom 2007, Scharpf 1997). Teveel actoren leidt tot inefficiëntie en een te kleine selectie van actoren kan ertoe leiden dat bepaalde belangen niet vertegenwoordigd worden, wat tot onvoldoende draagvlak en weerstand kan leiden.

Het is niet zo dat actoren die geen formele positie hebben in het geïnstitutionaliseerde besluitvormingsproces geen enkele invloed hebben. De oriëntatie binnen het formele netwerk is hiervoor cruciaal. Als de 'insiders' extern georiënteerd zijn, dan hebben de 'outsiders' de mogelijkheid een agenderende en adviserende rol op zich te nemen. Om dit dilemma te analyseren worden de volgende deelvragen beantwoord. Welke actoren hebben een formele rol binnen het planproces van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie en waarom deze actoren? En, wat is de oriëntatie en motivatie van deze actoren en welke gevolgen heeft dit voor de planvorming?

#### 4.3.1 Welke partijen hebben een formele rol binnen het planproces van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie en waarom deze partijen?

##### **Introductie: schuivende posities**

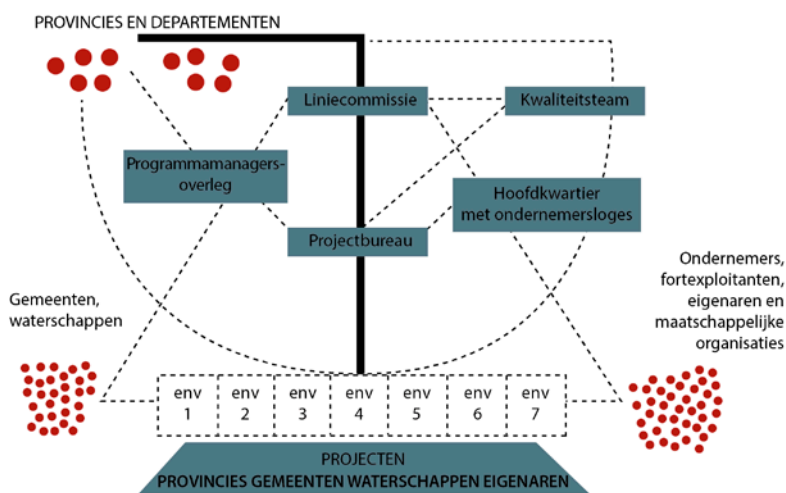
De groep actoren met een formele positie binnen het besluitvormingsproces van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is meerdere malen veranderd. Toen het projectbureau werd opgericht werd een vast overlegcircuit ingesteld. Er was een stuurgroep, een projectgroep en een klankbordgroep. Binnen de stuurgroep zaten gedeputeerden van de provincies, directeurs van de Ministeries, één burgemeester die het belang van de gemeenten vertegenwoordigde, en één vertegenwoordiger van de waterschappen. De projectgroep bereidde de vergaderingen voor en was een ambtelijke weerspiegeling van de stuurgroep. Tot slot was er een klankbordgroep met een adviserende rol. In de klankbordgroep zaten ondermeer de ANWB, LTO en de Stichting Menno van Coehoorn. Het instellen en de selectie van leden voor de stuurgroep ging niet zonder discussie. Dit blijkt uit de notulen van de stuurgroep: 'Gedeputeerde X vindt de voorgestelde samenstelling te breed en stelt voor om twee afgevaardigden voor alle provincies te benoemen'. Hier werd op gereageerd: 'Gedeputeerde Y vraagt zich af wat een kleinere stuurgroep betekent voor het draagvlak' (PB-NHW 2000: 2). Uit de notulen van de vergadering blijkt dat de actoren bewust met het dilemma van selectie omgaan. Het argument om breed draagvlak te houden wint het in deze vergadering van het argument om een smalle efficiënte selectie van actoren te maken. Er wordt besloten de brede samenstelling te behouden

en te combineren met de een beperkt vergadercircuit van vier keer per jaar (PB-NHW 2000: 2).

Toen het Panorama Krayenhoff werd vastgesteld per Ministerraad-besluit op 19 december 2003, werd het organisatiemodel veranderd zodat het project meer op de uitvoering georiënteerd was. De klankbordgroep met nationaal georganiseerde partijen verdween in 2005. In 2009 ontstonden 'loges', dit zijn regionaal georganiseerde lokale ondernemers in het waterliniegebied. Daarnaast kwam er een nieuw overleg op regionaal schaalniveau: de enveloppen. Binnen de enveloppen kwamen programmamanagers van de provincie en de afstemming tussen de enveloppen vond plaats in het programma-managers-overleg. Voorheen heette dit platform de ambtelijke projectgroep. De bestuurlijke agendacommissie kreeg in 2009 ook een nieuwe naam: het Dagelijks Bestuur. Daarnaast deed het kwaliteitsteam in 2004 haar intrede. Dit team kreeg met de Bestuursovereenkomst uit 2005 een vaste positie binnen het netwerk en kan gevraagd en ongevraagd een onafhankelijk en niet bindend advies geven met betrekking tot de waterlinie. De stuurgroep veranderde van samenstelling en naam. Vanaf 2004 heet dit overleg de 'Liniecommissie'. De gemeenten en waterschappen verdwenen uit de commissie.

Het nieuwe organisatiemodel is te zien in onderstaand figuur 4.2.

**Figuur 4.2 Organigram Project Nieuwe Hollandse Waterlinie.**



Bron: Liniebureau NHW 2015.

Op 9 december 2008 concludeert de Agendacommissie dat 'over heel 2008... de deelname door de leden aan de vergaderingen van de Liniecommissie beperkt is' (PB-NHW 2008b: 1). Als reactie hierop neemt de Liniecommissie op 12 maart 2009 het besluit om nog maar twee maal per jaar bij elkaar te komen. Daarnaast wordt de ambtelijke agendacommissie 'verzwaard' met één gedeputeerde uit Gelderland, die Noord-Brabant en Zuid-Holland vertegenwoordigt en één

gedeputeerde uit Utrecht, die Noord-Holland vertegenwoordigd (Liniecommissie 2009). De Agendacommissie heet vanaf nu het dagelijks bestuur (DB). De leden komen tweemaandelijks bij elkaar en bereiden de Liniecommissie voor.

### **Selectie van insiders en outsiders: discussie**

Vanaf de oprichting van het projectbureau in 1999 heeft het project verschillende organisatievormen gekend. In de periode 1999-2003 is gekozen voor een overleg met brede betrokkenheid van diverse bestuurslagen met Rijkspartijen, provincies, gemeenten en waterschappen. In de periode 2003-2009 is bewust gekozen voor een 'twee lagenbenadering'. Dit betekent dat Rijk en provincie op nationaal niveau de hoofdlijnen uitzetten met een Liniecommissie. Het projectbureau geeft hieraan op regionaal niveau invulling samen met provincies, gemeenten en waterschappen. De actoren zitten dus niet allemaal aan één tafel maar er zijn twee tafels waar over andere zaken wordt gesproken. Er vindt borging plaats omdat de provincies verantwoordelijk zijn gemaakt voor de koppeling.

Voor het reorganisatieproces in 2003 was een kwartiermaker aangesteld om de reorganisatie te leiden. Deze persoon heeft interviews gevoerd met actoren om er achter te komen wat de wensen en eisen waren voor een nieuw organisatiemodel. De zojuist genoemde twee-lagenbenadering was het resultaat.

Aan de keuze voor de twee-lagenbenadering ging discussie vooraf. Het was lastig om te kiezen of de gemeenten wel of geen formele positie kregen in de Liniecommissie. Hierover zegt een medewerker van het projectbureau:

---

***“...gemeenten zijn heel belangrijk in de uitvoering en die hadden geen zitting meer in de nieuwe Liniecommissie. Dus daarmee zeg je in feite je bent wel belangrijk maar je doet niet mee”.***

---

Uiteindelijk was het voor gemeenten en waterschappen acceptabel om de positie in de stuurgroep in te leveren, als gelijkgeschakelde gebiedscommissies werden ingesteld. Het resultaat was dat de provincies een belangrijk schakelfunctie kregen tussen het nationale overleg en het lokale uitvoeringsniveau. Niet alle partijen hadden daar vertrouwen in. Dit blijkt uit de volgende quote, waarin een medewerker van het projectbureau vertelt over de reactie van een wethouder op de nieuwe organisatievorm:

---

***“...die was een beetje bozig, dat hij niet in de Liniecommissie zat als gemeente, hij vertelde me van joh, wat moet je met die provincies? Die merken er niets van hoor, daar zit geen energie, je moet gemeenten aan tafel hebben”.***

---

Voorheen waren de betrokkenen georganiseerd in één unipolair overleg, in de uitvoeringsfase is dit vervangen door een bipolair overleg, waarin praktisch gezien twee onderhandelingsniveaus worden gefaciliteerd. Het idee was dat het overleg hierdoor efficiënter werd door de verschillende inhoud van beide

overlegstructuren. Op het regionale enveloppeniveau richt men zich op implementatie en afstemming binnen de enveloppen. In de Liniecommissie houdt men zich bezig met nationale belangen en afstemming tussen de enveloppen. Niet iedereen hoeft immers over alles mee te praten. Het projectbureau en de provincies zijn betrokken in beide overlegstructuren en hebben een intermediaire functie. Dit betekent dat zij de belangrijke taak hebben beide onderhandelingsniveaus op elkaar af te stemmen. Een overzicht van de overlegstructuren en deelnemende partijen is weergegeven in figuur 4.3.

**Figuur 4.3** Overzicht betrokken actoren in de formele overlegstructuur.

|                                                     | Rijks | Provincies      | Gemeenten | Projectbureau <sup>10</sup> | Waterschappen | Belangenorganisaties | Externe experts | Bewoners |
|-----------------------------------------------------|-------|-----------------|-----------|-----------------------------|---------------|----------------------|-----------------|----------|
| Bestuurlijke Stuurgroep (2001–2003)                 | ●     | ●               | ●         | ●                           | ●             |                      |                 |          |
| Klankbordgroep (2001–2003)                          |       |                 |           | ●                           |               | ●                    |                 |          |
| Bestuurlijke Liniecommissie (2003–heden)            | ●     | ●               |           | ●                           |               |                      |                 |          |
| Ambtelijke Projectgroep/Agendacommissie (2001–2008) | ●     | ●               |           | ●                           |               |                      |                 |          |
| Loges (2003–2012)                                   |       |                 |           | ●                           |               | ●                    |                 |          |
| Ambtelijk Projectleidersoverleg (2003–2008)         |       | ●               | ●         | ●                           |               |                      |                 |          |
| Kwaliteitsteam (2003–heden)                         |       |                 |           | ●                           |               |                      | ●               |          |
| Ambtelijk Programmamanagersoverleg (2008–heden)     |       | ●               |           | ●                           |               |                      |                 |          |
| Dagelijks Bestuur (2008–heden)                      |       | ● <sup>11</sup> |           | ●                           |               |                      |                 |          |
| Liniebureau (2015–heden)                            |       | ●               |           |                             |               |                      |                 |          |
| Stichting Liniebreed Ondernemen (2012–heden)        |       |                 |           |                             |               | ●                    |                 |          |

Bron: eigen vervaardiging.

#### 4.3.2 Wat is de oriëntatie en motivatie van deze actoren en wat voor gevolgen heeft dit voor de planvorming?

##### Dominante interne oriëntatie

Het organisatiemodel is grotendeels opgebouwd uit publieke partijen die veel moeite moeten doen om tot samenhangende planvorming te komen. De projectorganisatie heeft een nadrukkelijke oriëntatie binnen het eigen bestuurlijk-ambtelijk systeem. Het kost veel tijd en energie om publieke partijen op één

10 Het nationaal projectbureau is in de overlegstructuren betrokken als secretaris.

11 Bij het Dagelijks Bestuur zijn vanuit de Provincie zowel gedeputeerden als beleidsmedewerkers betrokken.

lijn te krijgen waardoor er minder aandacht is voor actoren buiten het geïnstitutionaliseerde systeem. Een voorbeeld is de tot nu toe zeer geringe bijdrage aan het planproces van lokale ondernemers. Hier zegt een beleidsmedewerker van Provincie Utrecht over:

---

***“We hebben toch vooral met overheden te maken. En de hele laag ondernemers uit het gebied die is wat minder gebruikt. De ondernemer waar ik over vertel was een drijvende factor in het gebied en het is heel lastig om zo iemand enthousiast te houden terwijl hij het gevoel heeft dat je ook meteen zijn bedreiging bent”***

---

De complexiteit van horizontale en verticale afstemming leidt ertoe dat er weinig aandacht is voor dynamieken ‘in het veld’. Met deze dynamieken worden activiteiten en van bedrijven, bewoners en organisaties in het plangebied bedoeld die in potentie bijdragen aan de waterlinie doelstellingen. Op deze dynamiek kan strategisch worden ingespeeld door de projectorganisatie. In de handelingspraktijk van de projectorganisatie wordt vaak een nieuwe dynamiek gegenereerd terwijl bestaande bewegingen in het veld wel degelijk aanwezig zijn.

Maar, in de praktijk zijn wel degelijk initiatieven getoond om lokale partijen te betrekken. Begin 2005 heeft de Liniecommissie een beleidslijn vastgesteld waarbij de bekendheid van de waterlinie als ‘merk’ vergroot zou worden door een bovenregionale netwerkorganisatie voor ondernemers. Over de vraag hoe dit te bereiken, laat de Liniecommissie een onderzoek doen door Leisuresult (Liniecommissie 2006b). Uit dit onderzoek blijkt dat lokale ondernemers het belang van het ‘waterliniemark’ (nog) niet inzien, waardoor zij niet willen investeren in een bovenregionaal netwerk (Leisuresult 2006). Wil de Liniecommissie de bekendheid van het ‘merk’ de waterlinie vergroten door middel van een netwerk, dan moet publiek geld worden geïnvesteerd. Het voorstel van Leisuresult om een liniebreed marketingbureau op te zetten met overheidsmiddelen is niet uitgevoerd (Liniecommissie 2006b). De leden van de Liniecommissie zien “het nut en de noodzaak maar hebben aarzeling bij het optuigen van weer een nieuwe kerstboom”, zo blijkt uit de notulen (Liniecommissie 2006b: 4). Uiteindelijk wordt besloten om vanuit het projectbureau de bekendheid van de waterlinie te vergroten door middel van boeken, promotiemateriaal en evenementen om zo draagvlak te creëren zodat lokale ondernemers de waterlinie als ‘merk’ konden gebruiken. Pas later, in 2009 is het Europese Interregionale project Collabor8 gestart. Dit is een initiatief waarbij lokale ondernemers en publieke partijen kennis uitwisselen over gebiedsgerichte ontwikkeling met betrekking tot toerisme.

### **Spanningen en conflicten binnen overlegstructuren**

Opvallend is dat hoe hoger het abstractieniveau van het overleg, des te minder respondenten spreken van conflicten. In de Liniecommissie zijn er structureel

minder spanningen en conflicten dan bij het uitwerken van concrete plannen voor het opknappen van forten. Dit heeft te maken met het feit dat in de stuurgroep Ministeries en provincies zitting hebben en het niet gebruikelijk is dat partijen elkaar aanspreken op disfunctioneren. Hier ligt het non-interventie beginsel aan ten grondslag: partijen zijn soeverein om te beslissen en verantwoordelijkheid te dragen over eigen grondgebied en agenda. Dit beginsel is een serieuze prikkel voor terughoudendheid. Deze actoren hebben elkaar immers nog vaak nodig in andere projecten. Dit wordt onderstreept in de volgende quote:

---

***“De ene provincie zal het echt nooit de andere provincie lastig maken. Maar ook het Rijk vindt het heel lastig om het de provincies lastig te maken. Dus partijen vinden het heel erg moeilijk om kritisch naar elkaar te zijn”.***

---

De Liniecommissie richt zich enkel op hoofdlijnen. Conflicten kunnen op dit niveau voorkomen worden omdat voor een abstract flexibel plan nog onduidelijk is wat de precieze implicaties en consequenties zijn. Op het moment dat de abstracte visie wordt omgezet in concrete plannen kunnen spanningen ontstaan. Dit gebeurt pas relatief laat omdat hier een vrij grote overlegstructuur aan vooraf gaat. De abstracte plannen moeten door een groot overlegsysteem. Onder andere programmamanagers, enveloppencommissies, het kwaliteitsteam, medewerkers van het projectbureau mogen zich bemoeien met de concrete plannen. Hierover zegt een schrijver van de Belvédèrenota:

---

***“...een enorm overlegcircuit, als je zegt ik wil op alle schaalniveaus betrokken zijn dan moet je ook met alle niveaus praten en je moet ze allemaal een plek geven in de organisatiestructuur. En dat betekent dus dat je heel veel, heel veel overleg hebt”***

---

De vergaderingen in de Liniecommissie kunnen getypeerd worden als een bespreking met een vrijblijvend karakter waar weinig conflicten voorkomen en waarin de sfeer altijd goed moet blijven. Deze sfeer is van belang om bestuurders enthousiast te houden en de goodwill voor het project te versterken. Het commitment moet blijven aangezien het project(bureau) niet over eigen bevoegdheden en middelen beschikt om het project uit te voeren. Het gevolg is dat tot nu toe relatief gezien veel gepraat is op abstract niveau, terwijl de gemeenten op lokaal niveau een sterk juridische instrument hebben: het bestemmingsplan<sup>12</sup>. Het creëren van commitment is lange tijd gericht geweest op het niveau van de provincies en Ministeries. Logisch, want hier komt een groot deel van de financiering vandaan. Maar nu het project steeds meer in de uitvoeringsfase komt, moet de oriëntatie van het projectbureau wellicht naar

---

12 Nochtans hebben provincies met de nieuwe Wro meer actieve bevoegdheden gekregen zoals het projectbesluit en de aanwijzingsbevoegdheid (van Buuren et al 2008).

het versterken van commitment met gemeenten en lokaal particulier initiatief. Hier ligt vooral een taak voor de provincie en het projectbureau.

### **Verdeling van rollen**

De verschillende rollen binnen het organisatiemodel worden door de buitenwereld niet altijd gezien. Het onderscheid tussen de rollen zijn binnen het organisatiemodel helder, maar dit betekent niet dat dit voor buitenstaander ook geldt. Een voorbeeld is het onderscheid tussen de rol van het kwaliteitsteam en het projectbureau. Het kwaliteitsteam neemt vooral de 'inhoudelijke' kant voor haar rekening, terwijl het projectbureau de 'proceskant' voor haar rekening neemt. Dit onderscheid wordt door partijen buiten het organisatiemodel niet tot nauwelijks gemaakt.

In de casus van de verbreding van het Lekkanaal worden de rollen tussen het projectbureau en het kwaliteitsteam van te voren (intern) nauwkeurig doorgesproken. Het kwaliteitsteam neemt een defensieve rol in; zij genereren weerstand omdat de plannen die gemaakt voor de verbreding van het Lekkanaal de waterlinie aantasten. Het advies van het kwaliteitsteam luidt dat de plannen voor de verbreding van de Lek, inhoudelijk gezien vanuit het Linieperspectief ongewenst zijn. Het kwaliteitsteam doet enkele voorstellen voor mogelijke landschapsarchitecten die in staat zijn het waterliniebelang mee te nemen in een nieuw ontwerp. Door deze defensieve, maar toch uitnodigende houding gaan de plannenmakers voor de riviervverbreding het waterliniebelang meewegen.

Het projectbureau maakt dankbaar gebruik van de ruimte die het kwaliteits-team heeft gecreëerd. Er is nu een plek verworven aan de onderhandelingstafel. Het projectbureau neemt een constructieve rol in en stelt zich open voor het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen. De procesrol van het projectbureau komt het meest tot uitdrukking in het coördineren en faciliteren van overleg. Voor het kwaliteitsteam en het projectbureau is de verdeling van rollen helder. Door de buitenwereld wordt dit echter niet zo ervaren. Voor Rijkswaterstaat en het Ministerie van I&M is er sprake van één partij. Onduidelijkheid over de rolverdeling leidt tot risico's omdat verkeerde verwachtingen worden gewekt, onnodige weerstand wordt gegenereerd en kansen niet optimaal benut worden. Het organisatiemodel werkt dan niet zoals van te voren is beoogt.

### **Dubbele petten binnen overlegstructuur**

De interne oriëntatie kan als een gevolg gezien worden van de complexe bestuurlijke verhoudingen en van het ontbreken van een op eigen kracht manifest aanwezige belangstelling vanuit de private sector. De bestuurlijke complexiteit komt naar voren als actoren een ambivalente positie hebben in overlegstructuren. Actoren vertegenwoordigen bijvoorbeeld meerdere belangen, zij hebben een dubbele pet op.

In het overlegcircuit van de waterlinie komt het regelmatig voor dat partijen een dubbele pet op hebben. Wederom is de verbreding van het

Lekkanaal een goed voorbeeld. Het Ministerie van I&M heeft in de Liniecommissie het belang van de waterlinie, maar heeft ook belangen voor de verbreding van het Lekkanaal vanuit het programma voor de binnenvaart. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn. Dit soort situaties komen vaker voor in de ruimtelijke ordeningspraktijk. De vraag is wel hoe hiermee wordt omgegaan en welke effecten dit heeft voor de waterlinie. Komen de actoren wel volledig op voor het waterliniebelaag en spelen ze open kaart met andere partijen?

Een ander voorbeeld is de vraag welke gedeputeerde in de Liniecommissie zitting neemt. Bij de provincies kan de waterlinie bijvoorbeeld in de portefeuille van de gedeputeerde cultuurhistorie zitten. Toch moeten voor de waterlinie ruimtelijke beslissingen worden genomen, wat de verantwoordelijkheid is van de gedeputeerde ruimtelijke ordening. Een illustratie hiervan wordt gegeven in de volgende quote waarin een procesmanager vertelt over de stuurgroep:

---

***“..dat was voor de gedeputeerde cultuurhistorie die helemaal niet over ruimtelijke ordening gaat, een tricky aangelegenheid. Toen dacht ik: we kunnen dit traject laten trekken door gedeputeerden cultuurhistorie maar eigenlijk moet de gedeputeerde RO hier aan tafel zitten”***

---

Bij het linieoverleg zit de gedeputeerde cultuur dus ook namens de gedeputeerde ruimtelijke ordening aan tafel; wederom een dubbele pettenkwestie. In de praktijk betekent dit vooral dat het lastig is voor deze partijen om toezeggingen te doen waardoor de besluitvorming vertraagt. Er moet immers afstemming plaatsvinden met de gedeputeerde ruimtelijke ordening. Ook dit versterkt de interne complexiteit en oriëntatie van de actoren binnen het geïnstitutionaliseerde overleg.

### **Intensieve interne oriëntatie: gevaar van Groupthink**

Het is opvallend dat veel geïnterviewden het lastig vinden om zich kritisch te uiten over het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In bijna alle interviews is een fascinatie en een enorm enthousiasme uitgesproken voor het project. Termen als ‘aaibaarheid’ en ‘verbeeltenis’ worden gebruikt als men spreekt over redenen voor commitment. De respondenten kunnen zich met moeite conflicten, spanningen of scherpe discussies herinneren. Na doorvragen en kritische ondervragen komen vaak toch verhalen naar boven. Komt dit doordat men door het enthousiasme over het project negatieve verhalen vergeet of is er misschien meer aan de hand?

Groepsdenken of ‘Groupthink’ is een psycho-sociaal fenomeen waarin mensen zich dermate laten beïnvloeden door sociale processen waardoor kritisch denken wordt teruggedrongen (Janis 1982). Mensen in een hechte groep hechten meer waarde aan een unanieme mening dan aan een kritisch rationele instelling. Informatie of meningen die deze unanieme mening tegenspreken, worden onbewust afgehouden. Onder bepaalde omstandigheden wordt de kans



op groupthink groter: er bestaat een hechte groep, gebrek aan duidelijkheid over normen en procedures, homogeniteit onder de achtergrond van groepsleden en grote stress door externe bedreigingen.

In dit onderzoek wordt niet aangetoond dat sprake is van groupthink. Het is echter wel een fenomeen waar de stakeholders waakzaam voor moeten zijn. Veel van bovenstaande omstandigheden zijn namelijk van toepassing op het besluitvormingsproces van de waterlinie. Kritisch zijn is lastig in een projectorganisatie die haar kracht ontleent aan sfeer, bevestigt een medewerker van het projectbureau:

---

***“Je moet een goede sfeer creëren, je moet zorgen dat er energie in komt, dat er leven in komt, dat het partijen stimuleert. Maar af en toe wordt er vergeten om kritisch te zijn”***

---

Mensen in het netwerk van de waterlinie hebben belang bij het in stand houden van een positieve sfeer. Het project draait immers op verbeelding, verleiding, enthousiasme en niet op formele regels, hiërarchie en scherp afgebakende verantwoordelijkheden.

#### 4.3.3 Subconclusie

De organisatie is zich bewust van het dilemma welke actoren wel of geen onderdeel moeten uitmaken van het geïstitutionaliseerde overleg. De groep actoren die een formele positie heeft binnen het geïstitutionaliseerde overlegcircuit, is gedurende het project meerdere malen veranderd. Bij het opstarten van het project is gekozen voor een unipolair overleg met alle betrokken actoren in één stuurgroep. Toen het project in de uitvoeringsfase terechtkwam is bewust gekozen de selectie van actoren te herzien. Het resultaat was een bipolair overlegcircuit waarin linieoverstijgende belangen werden losgekoppeld van implementatie en uitvoering. De provincies kregen de taak om voor koppeling en borging te zorgen tussen beide overlegniveaus. Opvallend is de geringe betrokkenheid van gemeenten en het bedrijfsleven in het project. De formele beslissingen met betrekking tot de strategie worden genomen door de provincies Ministeries. Gemeenten hebben geen formele positie waardoor zij geen vaste stem hebben op abstract linieoverstijgend niveau.

De complexe inhoudelijke en bestuurlijke opgave van het project leidt tot twee resultaten. Ten eerste leidt het tot een publieke organisatie die overwegend naar binnen is gekeerd. De oriëntatie van het project ligt in sterke mate binnen het bestaande netwerk van stakeholders. Dit is te verklaren doordat er veel partijen zijn met verschillende belangen, die allemaal hun input willen geven aan de ontwikkeling van het project. Door de interne complexiteit weinig aandacht voor externe partijen en dynamieken. Het gaat hier om stakeholders die buiten het formele overleg activiteiten ontplooien waarop strategisch ingespeeld kan worden. In plaats van zelf ontwikkelingen te bedenken vanuit

het formele organisatiemodel, kan men bekijken welke ontwikkelingen zich in het veld manifesteren. Meeliften op bestaande dynamiek is efficiënter, effectiever en draagt bij aan het draagvlak en economische haalbaarheid van het project. Ten tweede leidt de complexe bestuurlijke situatie tot procedures van meervoudige goedkeuring. De betrokkenheid in het besluitvormingsproces voltrekt zich in een netwerk waarin veel waarde wordt gehecht aan een goede sfeer. Deze goede sfeer is nodig om goodwill en commitment te houden onder de betrokkenen. Het project heeft voor de betrokkenen geen urgentie, de waterlinie is niet de core-business van de deelnemende partijen. Doordat veel waarde wordt gehecht aan de sfeer is het lastig om kritisch te zijn in bijvoorbeeld de Liniecommissie. Dit kritisch vermogen is wel nodig omdat het organisatiemodel er vanuit gaat dat partijen elkaar kunnen aanspreken op de uitvoering van het Linieperspectief. Dit gebeurt in de praktijk nauwelijks. Het kost het projectbureau soms moeite om in de Liniecommissie het belang van de waterlinie aan te tonen en te souffleren wat de partijen moeten zeggen om het waterliniebelang te verdedigen.

### **Dilemma 3** **Interne bestuursfocus vs. externe oriëntatie**

| Hoe zijn de actoren omgegaan met dit dilemma?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Voorwaarden voor collectieve actie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Bewuste selectie van 'insiders' en 'outsiders'.</li> <li>&gt; In het proces is dit verschillende keren veranderd.</li> <li>&gt; Instellen van twee 'overlegtafels' met andere onderwerpen</li> <li>&gt; Schrappen van de gemeenten uit het linieoverstijgende overleg (Liniecommissie)</li> <li>&gt; Instellen van het DB ten gevolge van lage opkomst Liniecommissie.</li> <li>&gt; Terugtrekken van het projectbureau uit het projectleidersoverleg.</li> <li>&gt; Opheffen van de klankbordgroep</li> <li>&gt; Het laten vertegenwoordigen van actoren door anderen.</li> <li>&gt; Hoeveelheid ambtelijk en bestuurlijk overleg leidt tot dominante interne oriëntatie.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ontwikkeling en inhoud van het project als uitgangspunt om organisatorische veranderingen door te voeren.</li> <li>&gt; Streven naar zo veel mogelijk belangen te laten vertegenwoordigen en op het juiste niveau afwegen.</li> <li>&gt; Signalen opvangen en hier naar handelen als men toe is aan een organisatorische verandering: lage opkomst vergaderingen.</li> <li>&gt; Ambtelijke werkgroepen en bestuurlijke beslissingen zo veel mogelijk scheiden.</li> <li>&gt; Projectbureau dat vanuit waterliniebelang het project agendaert en actoren stimuleert.</li> </ul> |

## 4.4 Geconcentreerde vs. Gefragmenteerde regie

---

### 4.4.1 Inleiding

---

Het bereiken van de doelstelling om de Nieuwe Hollandse Waterlinie als ‘een herkenbaar geheel te revitaliseren’ leidt in een gefragmenteerde bestuurlijke situatie tot een sturingsvraagstuk. De betrokken actoren hebben uiteenlopende belangen en doelstellingen maar hebben elkaar nodig om tot collectieve actie te komen. Om het handelen van actoren op elkaar af te stemmen, is sturing nodig. Uit literatuur blijkt dat leiderschap een voorwaarde is om dergelijke complexe besluitvormingsprocessen succesvol af te ronden (Agranoff 2007, Teisman 2005). Het benoemen van een leider of het tonen van leiderschap ligt gevoelig omdat actoren streven naar autonomie en zeggenschap over eigen doelen en middelen. Hierdoor is het lastig één partij de regie te geven.

Het dilemma richt zich op de vraag wie leiding neemt in het besluit-vormings-proces. Uit literatuur blijkt dat een belangrijk onderdeel van deze regiekwestie duidelijkheid over het probleemeigenaarschap is (March et al 1972, Koppenjan & Klijn 2004). Als een actor zich probleemeigenaar voelt, dan gaat dit gepaard met verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen. Het ligt voor de hand dat de actor die zich verantwoordelijk voelt voor een probleem, zich wil inspannen om het probleem op te lossen. Een probleemeigenaar zal immers eerder de leiding nemen vergeleken met een actor die zich geen probleem-eigenaar voelt. Het duidelijk aanwijzen van probleemeigenaar(s) kan leiden tot het toewijzen van een deelprobleem bij een actor. Hierdoor kan het probleem efficiënt worden opgelost.

Om te analyseren hoe actoren met het regievraagstuk omgaan worden een aantal deelvragen beantwoord. De eerste vraag richt zich op wie de regie heeft in het besluitvormingsproces van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie en waarom deze partij(en)? De tweede vraag is wat voor soort regie wordt gevoerd en tot welke problemen dit leidt. Tot slot is de vraag; hoe is het probleemeigenaarschap verdeeld in de organisatie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie?

### 4.4.2 Wie heeft de regie in het besluitvormingsproces van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie en waarom deze partij(en)?

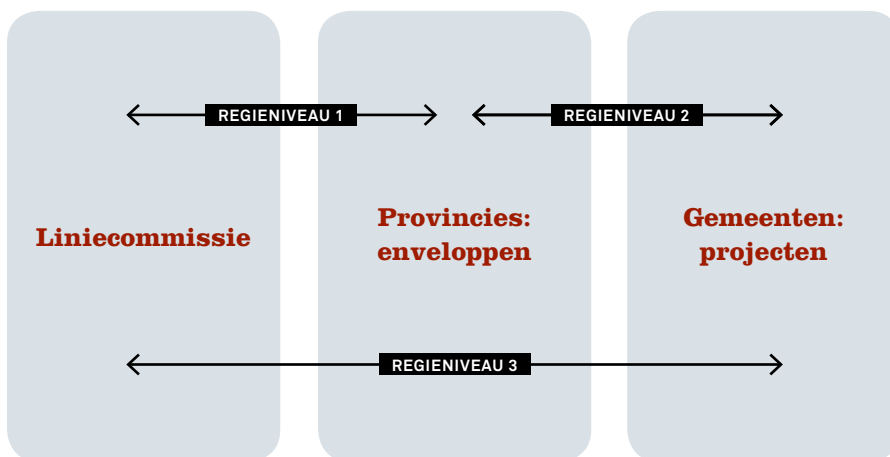
---

#### **Wie voert er regie in de organisatie?**

Uit de interviews komt naar voren dat de betrokkenen het belangrijk achten dat er regie wordt gevoerd. Hiermee wordt voorkomen dat actoren diffuus en onsamenhangend acteren. Tevens wordt naar voren gebracht dat regie

bijdraagt aan het agenderen van het project en het activeren van partijen. Binnen het organisatiemodel van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie voeren verschillende partijen regie. In totaal zijn er drie niveaus van regie waarneembaar<sup>13</sup>. Het niveau van de Liniecommissie, het niveau van de projectenveloppen en het niveau van het projectbureau. De actoren die regie hebben is per niveau verschillend. Een overzicht van de regieverdeling is te zien in figuur 4.4.

**Figuur 4.4** Overzicht regieniveaus in de projectorganisatie.



Bron: eigen vervaardiging.

Het eerste regieniveau betreft de relatie tussen de Liniecommissie en de enveloppen. De enveloppen worden geregisseerd door de provincies, ondersteund door het projectbureau. De Liniecommissie controleert of de regionale plannen van de provincies overeenkomen met de afspraken die zijn gemaakt op liniebreed niveau. Dit is immers vastgelegd in de Panorama Krayenhoff, de bestuursovereenkomst en het uitvoeringsprogramma. Als bijvoorbeeld in één enveloppe de voortgang achter blijft bij de plannen, dan spreekt de Liniecommissie de desbetreffende trekker van de enveloppe aan om te handelen in overeenstemming met de gemaakte afspraken. De Liniecommissie is het uitgelezen platform om regie te voeren op de enveloppen omdat de Ministeries hier het provincie-overstijgende belang vertegenwoordigen. Tussen de enveloppen en de gemeenten bevindt zich het tweede regieniveau. Hier regisseert de provincie de gemeenten en waterschappen om de samenhang tussen de uitvoeringsprojecten te borgen. Daarbij houden de provincies in de gaten of gemeenten handelen naar het vastgestelde uitvoeringsprogramma.

13 Ook op het gemeentelijk niveau wordt regie gevoerd, dan met name tussen ontwikkelaar, exploitant en bewoners. Voor deze analyse is voornamelijk geanalyseerd hoe regie wordt gevoerd tussen overheden.

Een voorbeeld is dat de provincies samen met de gemeenten op enveloppen-niveau regionale gebiedsvisies hebben opgesteld waarin concrete projecten van gemeenten op elkaar zijn afgestemd. De provincies voeren hier de regie omdat ze gemeente-overstijgend kunnen werken en zeggenschap hebben over de verdeling van waterliniegelden. Dit past bij de groeiende regisserende rol van de provincie in het domein van de ruimtelijke ordening.

Het derde regieniveau betreft de relatie tussen de Liniecommissie, de enveloppen en de gemeenten. Hier regisseert het projectbureau. Het projectbureau vormt het schakelpunt tussen het articuleren en controleren van beleid op abstract niveau en het uitvoeren op lokaal niveau. Het projectbureau vertegenwoordigt in opdracht van de Liniecommissie samen met het kwaliteits-team primair het waterliniebelang en is zowel inhoudelijk als procesmatig betrokken op ieder niveau. Inhoudelijk betrokken omdat de Nieuwe Hollandse Waterlinie de core business van deze instelling is en daardoor over kennis beschikt die andere partijen nodig hebben. Het projectbureau is procesmatig betrokken op ieder niveau doordat deze partij overzicht heeft over de voortgang van het project. De inhoudelijke en procesmatige kennis is de basis om de drie niveaus van figuur 4.4 met elkaar te verbinden.

### **Regie en leiderschap**

Het tonen van leiderschap en het voeren van regie is sterk gebonden aan competenties en eigenschappen van personen. Deze persoonsgebonden kwaliteiten hebben bijvoorbeeld te maken met vertrouwen, het persoonlijk relatiernetwerk, charisma, autoriteit, overtuigingskracht, timing, het vinden van de juiste toon om actoren aan te spreken en het aanvoelen van spanningen tussen actoren. Uit de interviews is gebleken dat de voorzitters van de Liniecommissie en de stuurgroep over dergelijke eigenschappen beschikken.

De rol van een onafhankelijke voorzitter in een diffuse arena van actoren kan van doorslaggevend belang zijn om tot collectieve actie te komen. Uit de interviews blijkt dat het hierbij gaat om het bewust creëren van een bepaalde 'sfeer' binnen de Liniecommissie. Deze sfeer kan alleen worden gecreëerd als de betrokkenen dat willen en accepteren. Het gaat om het creëren van een omgeving waarin actoren worden gestimuleerd om afgezien van individuele belangen zich in te spannen voor het bereiken van collectieve belangen. Actoren moeten hierbij het gevoel hebben dat door collectieve doelen te bereiken, individuele belangen bereikt worden. De sfeer is belangrijk omdat het om een lange termijn project gaat dat geen grote politieke urgentie kent. De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt geframed als een mooi, tastbaar, scorend en integraal project.

De persoonlijke eigenschappen van de directeur van het projectbureau op het gebied van leiderschap hebben overeenstemming met wat in de wetenschappelijke literatuur 'the reticulist' wordt genoemd (Friend et al 1974, Rhodes 1999). Het is een vorm van leiderschap waar persoonlijke competenties bijdragen aan het inzicht en de kunde om strategisch mogelijkheden te

benutten om binnen een complex gefragmenteerd bestuurlijk systeem draagvlak te vinden voor een langetermijnproject. Het is een vorm van ‘netwerken’ waardoor binnen publieke sectoren de juiste mensen op de juiste momenten worden aangewend ten gunste van het project. Hiervoor zijn individuele kwaliteiten als strategisch inzicht, tactiek en mensenkennis nodig. Omdat het waterlinieproject haar plaats kent binnen een complex ambtelijk systeem, is het kennen en gebruiken van dit netwerk van cruciaal belang voor de voortgang en kwaliteit. Het is een subtiele, strategische vorm van leiderschap die vaak niet in de openbaarheid kan worden waargenomen maar die bepalende gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling en implementatie van een ruimtelijk project.

#### 4.4.3 Welke regie wordt gevoerd en tot welke problemen leidt dit?

---

##### **Regie door advies**

Een elementaire eigenschap van het organisatiemodel is dat de Liniecommissie noch het projectbureau dwingende bevoegdheden heeft ten opzichte van gemeenten en provincies. Daarbij beschikt de Liniecommissie niet over centraal beheerde middelen die verdeeld kunnen worden over enveloppen. De provincies hebben de beschikking over de middelen voor de uitvoering van waterlinieprojecten. De provincies hebben dus de beslissingsbevoegdheid over de verdeling van de middelen. Deze middelen komen bijvoorbeeld uit ILG-budgetten en Nota-ruimte gelden. Slechts een deel van deze gelden is door de provincies gelabeld voor de waterlinie<sup>14</sup>. Doordat de Liniecommissie en het projectbureau geen juridisch bindende bevoegdheden en middelen hebben moet de organisatie andere mogelijkheden vinden om regie te voeren.

Een uitspraak van de Liniecommissie is niet een juridisch bindend besluit maar een zwaarwegend advies aan de gedeputeerden staten van de provincies. Een rol van de Liniecommissie is het adviseren over en het controleren van de verdeling van de middelen. Met toenmalig minister van LNV is vastgelegd dat dit een zwaarwegend advies is. De provincies hebben natuurlijk hun eigen bevoegdheid om te beslissen maar kunnen het advies moeilijk weigeren omdat er steun is van de minister. Daarnaast hebben de provincies verklaard om de Liniecommissie te zien als haar opdrachtgever in projectmatige zin (Liniecommissie 2005).

Ondanks het ontbreken van bevoegdheden en middelen kan op een indirecte manier regie worden gevoerd op het handelen van de provincies. Het gevolg is dat de provincies officieel geen zeggenschap over eigen middelen inleveren, maar wel uit vrije wil beperkt worden in de vrijheid om eigen beleid te voeren. De

---

14 De waterliniemiddelen van de provincies staan in 2011 onder druk. De onderhandelingen tussen provincies en rijk over de decentralisatie zal leiden tot het krimpen van budgetten waardoor provincies opnieuw middelen mogen verdelen over projecten en programma's.

provincie moet met goede argumenten komen wil men afwijken van een breed gedragen advies van de Liniecommissie. De reactie van de provincies op deze vorm van regie was niet positief, zoals blijkt uit het volgende citaat:

---

***“De Liniecommissie geeft een advies aan de colleges van GS over de besteding van de middelen dat ze eigenlijk moeilijk kunnen weigeren. Nou, bij sommige provincies hadden ze wel zoiets van wie denken ze wel niet wie ze zijn? Wij gaan daar zelf over”.***

---

In deze discussie werd hierop gereageerd door te zeggen dát de provincies er ook over gingen. Het argument was dat het advies bedoeld is om provincies te dwingen het waterliniebelang onder ogen te zien. De provincies hebben met de ondertekening van de bestuursovereenkomst bevestigd dat ze zouden opkomen voor het waterliniebelang en de consequenties daarvan zouden aanvaarden.

### **Regie door expertise en autoriteit**

Daarnaast bestaat het kwaliteitsteam: dit team van experts geeft gevraagd en ongevraagd advies op ruimtelijke plannen in de waterlinie. Het advies van de experts is niet bindend. Het kwaliteitsteam bestaat uit vooraanstaande experts op het gebied van landschapsarchitectuur, architectuurhistorie en gebiedsontwikkeling. Deze experts vervullen geen andere rol binnen het organisatiemodel en borgen de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe Hollandse waterlinie. Het kwaliteitsteam steunt op gezag en kennis van inhoud maar heeft geen enkel middel tot dwang.

Het opstellen van een onafhankelijk team van experts is een methode om de kwaliteit en eenheid van concrete plannen te borgen. De principes van Panorama Krayenhoff en de doelstelling om de waterlinie als één herkenbaar geheel te revitaliseren kan op deze manier gecontroleerd worden. Het kwaliteitsteam kan relatief snel en ad hoc worden ingezet, mocht het liniebelang of de ruimtelijke kwaliteit onder druk komen te staan. Een voordeel van het advies van een extern, onafhankelijk team van experts is dat de vakkundigheid van het advies lastig ter discussie kan worden gesteld. Ook komt het team van experts uitsluitend op voor het waterliniebelang, waardoor het advies niet politiek gekleurd is.

Door de gemeenten wordt afwisselend gereageerd op het kwaliteitsteam. Komt het ze goed uit, dan luisteren ze en wordt samengewerkt. Komt het een gemeente niet uit, dan wordt niet ingegaan op het advies. Dit wordt ook duidelijk uit een quote van een beleidsambtenaar die bij een gemeente werkt, deze persoon zegt over het kwaliteitsteam:

---

***“Die bevallen zo nu en dan van hun stuk om op hoog abstractieniveau te vertellen wat er zou moeten in de linie. En collega's die concreet bezig zijn om op lokaal niveau een aantal forten te herontwikkelen die hebben zo nu en dan zo iets van god jongens, daar hebben we ze weer.***

---

***Dan moeten we dit en dat. En zo nu en dan neem je daar kennis van en dan denk je; we gaan weer over tot de orde van de dag"***

---

Ook al wordt het kwaliteitsteam gezien als belangrijk instrument om de eenheid in de waterlinie te borgen, uit de quote blijkt dat het team niet altijd met open armen wordt ontvangen.

Het kwaliteitsteam toetst niet aan concrete criteria waaraan moet worden voldaan om een ontwerp 'waterlinieproof' te bevinden. Wel is er een handreiking plankwaliteit opgesteld (PB-NHW 2007) waarin zo concreet mogelijk spelregels staan voor de architectuur, materialisering, positionering en oriëntatie voor plannen. Niet alleen inhoudelijk moeten de experts van het kwaliteitsteam helder kunnen analyseren en adviseren, ze moeten de bestuurlijke complexiteit ook aanvoelen. Hierover zegt een lid van het kwaliteitsteam:

***"Het is een heerlijk spel van professionaliteit, aanzien, humor. Uiteindelijk gaat het er om dat je het vertrouwen weet te winnen van de personen die beslissingen nemen. Want die beslissingsbevoegdheid ligt op lokaal niveau"***

---

Het is maar de vraag in hoeverre het kwaliteitsteam door lokale partijen daadwerkelijk als onafhankelijk wordt gezien. Het team komt op voor het waterliniebelang, dat voor gemeenten slechts één belang is in de ruimtelijke ordening.

### **Regie via inhoud**

Begin 2004 kregen de provincies de opdracht om samen met de gemeenten per enveloppe het Linieperspectief te vertalen naar een regionale gebiedsvisies. De provincie kreeg de taak te zorgen voor samenhang tussen de lokale plannen. De provincies hadden de beschikking over centrale middelen voor de uitvoering en hadden daarmee een sterk instrument om lokale planvorming te beïnvloeden. Provincies konden immers eisen stellen aan de lokale plannen voordat financiering werd verstrekt voor uitvoering. De regionale gebiedsvisies, of enveloppen zijn terecht gekomen in het uitvoeringsprogramma.

Bij de planvorming in de enveloppen zijn ook de medewerkers van het projectbureau betrokken. Een gevolg van deze betrokkenheid is dat conflicten kunnen ontstaan over de regie. Dit illustreert de volgende quote, waarin een voormalige trekker uit een enveloppe zegt dat het projectbureau...

***"...allemaal ideeën [heeft] over hoe we het zouden moeten doen en wanneer. En dan denk je toch, wij zijn toch de provincie, wij zijn toch met de uitvoering bezig? Waar bemoeien jullie je eigenlijk mee?"***

---

Trekkers van de provincie kunnen zich bedreigd voelen door medewerkers van het projectbureau omdat zij ook regie willen voeren. Formeel gezien heeft de provincie de regie in de uitvoering, al heeft het projectbureau hier een lastige



taak. Het projectbureau is verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de enveloppen en bewaakt de voortgang. Hierdoor is projectbureau vanuit haar taakopvatting gedwongen zich te bemoeien met de inhoud en proces van de enveloppen.

De grens tussen de enveloppenoverstijgende regie die door het projectbureau gevoerd wordt en de regie binnen de enveloppen door de provincies is lastig te trekken. Hierdoor kan het voorkomen dat dubbele regie wordt gevoerd op hetzelfde niveau. Deze problematiek wordt versterkt doordat het projectbureau een organisatie is die vanuit de inhoud van het project handelt. Deze inhoudelijke aanpak kan soms botsen met de taakopvatting en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het project.

### **Problemen met betrekking tot regie**

In de Liniecommissie worden de inhoudelijke plannen en afspraken op centraal niveau geborgd. In de praktijk wil dit zeggen dat de Liniecommissie de voortgang en uitwerking in de enveloppen controleert en bijstuurt. In de ambtelijke voorbereiding van de Liniecommissie schrijven ambtenaren van de Ministeries, provincies en het projectbureau samen aan de agendastukken. Men vraagt de bestuurders te accorderen in de Liniecommissie. Voor het projectbureau is de waterlinie core-business. Voor de andere partijen geldt dat zij vaak beperkte inhoudelijke en procesmatige kennis hebben van het waterlinieproject. Het projectbureau heeft daardoor een sterke inhoudelijke invloed op de agenda van de Liniecommissie. Het projectbureau is leidend voor het inhoudelijk opstellen van de agenda's, wat kan leiden tot een hoge mate van zelfsturing. Dit betekent het inhoudelijk richting geven aan het programma en het souffleren van eigen opdrachtgevers. Dit geeft geen problemen zolang de financiering geregeld is en resultaten worden geboekt. Impliciet brengt het wel risico's met zich mee wanneer dit niet het geval is.

### **Problemen met betrekking tot tempo en timing**

Naar aanleiding van het uitvoeringsprogramma moesten de provincies samen met de gemeenten uitvoeringsprojecten definiëren. Het projectbureau had hier een coördinerende taak en bewaakte de tijdshorizon. Plannen definiëren voor concrete projecten heeft binnen de provincies en gemeenten tijd nodig. Per gemeente of provincie kan dit verschillend zijn. Het is de taak van het projectbureau ervoor te zorgen dat de voortgang binnen de enveloppen zich enigszins parallel ontwikkelen. Hierdoor moet het projectbureau enveloppen afremmen of versnellen. Dit temporiseren wordt niet altijd gewaardeerd blijkt uit de quote van een voormalig programmamanager:

---

***“Dan merk je dat zo'n projectbureau niet helemaal weet hoe de besluitvorming binnen zo'n provincie gaat. Dan schakelen ze te snel of duwen ze het te hard door. Daarom is samenwerking toch moeilijk dan zit het niet zozeer in belangen maar ook in het feit dat er heel veel mensen werken bij het projectbureau waardoor ze heel hard kunnen doorlopen”***

---

Het projectbureau heeft hier in een lastige positie. Aan de ene kant moet er leiderschap getoond worden zodat de verschillende enveloppen min of meer gelijk lopen. Aan de andere kant moet ze flexibel inspelen op specifieke gevallen en ruimte geven voor provincies om de projecten te registreren. Deze balans verschilt per enveloppe en dat is lastig.

De ‘bemoeienis’ is begrijpelijk, omdat het projectbureau het tempo hoog wil houden en ook hier een verantwoordelijkheid heeft. Soms adviseert het projectbureau nadrukkelijk om bepaalde stappen te nemen binnen de provincie. Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd om de gedeputeerde alvast te bewegen bepaalde varianten te bekijken. Als een beleidsmedewerker van de provincie vervolgens kiest, vanwege strategische redenen (timing) om dit pas later te doen kan dit tot frustraties bij het projectbureau leiden (tempo).

---

#### 4.4.4 Hoe is het probleemeigenaarschap verdeeld in de organisatie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie?

---

##### **Overtuigen van opdrachtgevers**

De opdrachtgever van het projectbureau is de Liniecommissie. In de praktijk is niet altijd te merken dat de individuele leden van de Liniecommissie achter de eigen opgestelde collectieve opdracht staat. Er is in de loop der jaren door het projectbureau veel energie gestoken in het overtuigen van de eigen opdrachtgevers. Dit leidt tot frustratie bij liniemedewerkers, uitgedrukt in onderstaande quote:

---

***“We zijn meer bezig met het argumenteren en bewijzen naar je eigen opdrachtgever dan dat je kunt uitvoeren”***

---

De frustratie is tweedelig. Enerzijds wordt de frustratie gevoeld door het vinden van bestuurlijk draagvlak bij provincies en Ministeries om zich werkelijk te binden aan afspraken. Anderzijds is er de voortdurende strijd voor financiering. Dit leidt ertoe dat het projectbureau minder tijd en energie heeft voor de activiteiten waarvoor het eigenlijk is opgericht; het revitaliseren van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De energie en tijd die gestoken wordt in het agenderen, betrekken, verantwoorden en overtuigen van de opdrachtgevers leidt ertoe dat het netwerk zich intern oriënteert en zich minder kan richten op dynamieken buiten het geïnstitutionaliseerde organisatiemodel.

##### **Motivatie: de Nieuwe Hollandse Waterlinie is leuk**

Uit hoofdstuk twee is gebleken dat het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is opgestart dankzij de inzet van een aantal bevlogen ambtenaren. Het commitment voor de waterlinie onder ambtenaren is sinds het opstarten van het project stabiel geweest. Het commitment van de bestuurders is instabieler en fragieler. Dit is overigens geen verrassing en geldt voor meerdere lange termijn projecten. Toch is steeds opnieuw geïnvesteerd in het opbouwen

van bestuurlijk commitment. Steeds is opnieuw toegewerkt naar een nieuw 'momentum' voor bestuurders waardoor zij verantwoordelijk werden voor het project. Het Linieperspectief, de bestuursovereenkomst, het uitvoeringsprogramma, het pact van Rijnauwen zijn niet alleen momenten die inhoudelijke waarde hebben voor het project. Ze hebben tevens een procesmatige committerende kracht. Hiervoor hebben ambtenaren zich jarenlang ingespannen. Ook de quick wins en het samen vieren van openingen hebben bijgedragen aan het behouden en versterken van het commitment.

Voor een lange termijn project met een organisatie zonder beslissingsbevoegdheid en zeggenschap over de inzet van middelen is het van belang dit commitment iedere keer te bevestigen. Tot nu toe is dat gelukt. Voor een groot deel komt dit door het project inhoudelijk gezien potentie heeft om te inspireren. Daarnaast draagt de bevoegdheid en de competenties van de medewerkers bij het nationaal projectbureau bij aan het behouden van het commitment. De interviews bevestigen dat het project fascineert, inspireert en het je kan laten dromen. Maar dit is ook een gevaar. Want leuk is niet per definitie urgent. Een van de schrijvers van de Belvédère nota zegt hierover:

---

***“Mensen vinden het leuk, maar het feit dat het leuk is, is ook een gevaar, want leuk is niet pijnlijk... als je een fort meer of minder opknapt, ja wie ziet dat nou. En de erfgoedwereld is ook niet een wereld die de A2 bezet, dat doen ze niet”***

---

#### 4.4.5 Subconclusie

Binnen de projectorganisatie worden op drie niveaus verschillende vormen van regie gevoerd. Er is sprake van gefragmenteerde regie omdat de Liniecommissie, de provincies en het projectbureau regie voeren binnen hetzelfde organisatiemodel. Omdat de projectorganisatie niet beschikt over dominante bevoegdheden en niet beslist over in te zetten middelen, is er gekozen voor een inhoudelijke en communicatieve vorm van regisseren. In totaal zijn er drie vormen van regie gevonden.

Ten eerste wordt regie gevoerd door inhoudelijke betrokkenheid van het projectbureau, soms wel of niet in samenwerking met het kwaliteitsteam. Deze partij vertegenwoordigt het waterliniebelang vrijwel op elk niveau en is bij ieder overleg betrokken.

Ten tweede wordt regie gevoerd door advies. Een uitspraak van de Liniecommissie is een zwaarwegend advies voor de gedeputeerden. De gedeputeerden nemen beslissingen over het inzetten van middelen en bevoegdheden maar moeten rekening houden met het advies van de Liniecommissie dat wordt gesteund door de minister. Daarnaast hebben de provincies de projectmatige opdrachtgeversrol van de Liniecommissie erkend zoals deze is vastgelegd in de bestuursovereenkomst (Liniecommissie 2005).

Ten derde vindt regie plaats door expertise. Het kwaliteitsteam is onderdeel van de projectorganisatie en kan op ieder project gevraagd en ongevraagd advies geven. Dit advies is niet bindend maar stoelt op autoriteit en gezag.

Met deze drie vormen van regie probeert de projectorganisatie regie te voeren zonder dat het beschikking heeft over eigen middelen of verregaande bevoegdheden. De verschillende niveaus en verdeling van regie leidt tot problemen. De grenzen waarbinnen een partij regie mag voeren en wanneer de ander het over moet nemen zijn onduidelijk. Onduidelijkheid over regie kan leiden tot conflicten, inefficiënte 'dubbele regie' of het ontbreken van regie als beide partijen denken dat het de taak van de ander is regie te voeren. Regie heeft te maken met het tonen van leiderschap. Binnen het project blijken persoonlijke kwaliteiten doorslaggevend. Het gaat hier om een 'softe', subtiële, strategische vorm van leiderschap waarbij persoonlijke competenties er aan bijdragen om in een bestuurlijk complexe arena te 'netwerken' om keer op keer draagvlak te vinden voor een langetermijnproject. Deze leider weet op de juiste momenten de juiste mensen op de juiste toon aan te spreken om de voortgang en kwaliteit van het plan te borgen.

Dit leiderschap is nodig om partijen te betrekken. Het probleemeigenaarschap is namelijk broos. Weinig partijen voelen zich écht verantwoordelijk voor de hele linie. Dit bemoeilijkt het voeren van regie binnen de organisatie. De Liniecommissie moet regie voeren over de projectorganisatie maar dit gebeurt nauwelijks. In de praktijk is het projectbureau vaak bezig om zijn eigen opdrachtgevers te overtuigen van het belang en waarde van het project. Doordat de leden van de Liniecommissie weinig dossierkennis hebben en de vergaderingen ambtelijk worden voorbereid door het projectbureau met veel dossierkennis, ontstaat een situatie waarin het projectbureau een grote mate van zelfsturing heeft.

De zelfsturing heeft te maken met twee dynamieken die voortkomen uit de grondslagen van het organisatie-model. Aan de ene kant gebruikt het projectbureau haar positionering tussen de verschillende institutionele niveaus en de vrijheid die haar geboden is, voor het agenderen en stimuleren van het waterliniëproject. Dit is cruciaal gebleken omdat voor andere actoren het waterliniëproject geen urgentie heeft. Aan de andere kant kan deze actieve houding van het projectbureau leiden tot passieve betrokkenheid van overige actoren. De overige actoren denken dat het projectbureau 'het allemaal wel regelt', 'de expert' is en als enige het overzicht heeft. Deze opvattingen leiden impliciet tot geringe actieve betrokkenheid van overige actoren.

## Dilemma 4

### Geconcentreerde vs. gefragmenteerde regie

| Hoe zijn de actoren omgegaan met dit dilemma?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Voorwaarden voor collectieve actie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Er zijn verschillende vormen van regie waarneembaar binnen de organisatie.</li> <li>&gt; Er wordt regie gevoerd op het niveau van de Liniecommissie, de enveloppen en het Projectbureau.</li> <li>&gt; Regie door advies: de uitspraken van de Liniecommissie zijn niet bindende, zwaarwegende aanbevelingen voor GS.</li> <li>&gt; Regie door expertise: het kwaliteitsteam kan ad hoc worden ingezet en voert regie op concrete projecten.</li> <li>&gt; Regie via inhoud: het projectbureau kan door haar positie en inhoudelijke kennis regie voeren op ieder niveau.</li> <li>&gt; De verschillende niveaus en vormen van regie lopen vaak door elkaar.</li> <li>&gt; Dit leidt tot spanningen en of onduidelijkheden voor hetgeen wat geregisseerd moet worden.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Verschillende niveaus voor regie definiëren.</li> <li>&gt; Bepaalde actoren verantwoordelijk maken voor regie.</li> <li>&gt; Geen regie via harde afspraken, regels en contracten.</li> <li>&gt; Regie via inhoud, expertise, argumenten en advies.</li> <li>&gt; Projectbureau neemt een positie in tussen de verschillende bestuurlijke niveaus en heeft vrijheid van handelen om de 'luis in de pels' functie te vervullen.</li> <li>&gt; Onafhankelijke voorzitters aanstellen met persoonlijke leiderschapskwaliteiten.</li> <li>&gt; Persoonlijke kwaliteiten zoals autoriteit, aanvoelen van spanningen, timing, voorzien van strategie en het bieden van vrijheid voor actoren.</li> <li>&gt; Projectbureau medewerker als de 'Reticulist' (Rhodes 1999): subtiele strategische persoonlijke 'netwerk'-kwaliteiten binnen complex bestuurlijk systeem.</li> </ul> |

## Conclusies

**Na een chronologische beschrijving van de ontwikkeling van het project in hoofdstuk drie en het analyseren van vier dilemma's in hoofdstuk vier kunnen conclusies worden getrokken en kan de probleemstelling van een antwoord worden voorzien. De hoofdstukken hebben blootgelegd onder welke condities het project tot stand is gekomen en zich ontwikkeld heeft. Daarnaast heeft de analyse van de dilemma's inzicht geven hoe de actoren binnen die condities zijn omgegaan met lastige vraagstukken. Aldus kan de probleemstelling van het onderzoek worden beantwoord:**

*“Onder welke voorwaarden is in de actie-arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie collectieve actie mogelijk gebleken en wat kan hiervan geleerd worden?”*

**De conclusies worden gethematiseerd behandeld. Ten eerste wordt geconcludeerd wat tot nu toe is bereikt. Ten tweede wordt besproken onder welke condities het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie in gang is gezet. Ten derde wordt het commitment besproken, hier wordt geconcludeerd hoe actoren bewogen zijn om het project te ondersteunen. Tot slot is geanalyseerd hoe actoren zijn omgegaan met vier dilemma's om tot collectief handelen te komen.**

### De uitvoering: Twee typen projecten

In de praktijk zijn de resultaten van collectieve actie zichtbaar. Binnen de complexe bestuurlijke verhoudingen zijn de diverse verantwoordelijke actoren erin geslaagd om fysieke en niet-fysieke ingrepen te plegen die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. De projectorganisatie heeft twee praktijken geconstrueerd om tot collectieve actie te komen. Aan de ene kant bestaan projecten die vanuit de projectorganisatie zelf geïnitieerd zijn. Aan de andere kant zijn er de 'meeliftprojecten', deze zijn door andere actoren geïnitieerd maar de projectorganisatie vertegenwoordigt hierin het waterliniebelang. De meeliftprojecten kunnen beginnen als 'weerstandproject': dit zijn projecten, opgestart door andere actoren waarin het waterliniebelang onder druk staat. De projectorganisatie organiseert hier weerstand. De diversiteit aan type projecten laat zien dat het netwerk van actoren in de waterlinie in staat is gebleken zowel actief als reactief het waterliniebelang te vertalen naar ruimtelijk-fysieke ingrepen.

De projecten voor de periode 2008-2012 zijn voor het grootste gedeelte in uitvoering. Van de geformuleerde projecten is 34 procent gereed, 40 procent in uitvoering, en 26 procent zijn nog plannen die niet gedekt worden door toegekende middelen (PB-NHW 2013:1). De diversiteit van de projecten is minder succesvol. Verreweg de meeste middelen zijn geïnvesteerd in het opknappen van forten (58 procent), terwijl de landschappen (18 procent) en de verbindingroutes en 'lijnen' (24 procent) evenzeer een bijdrage leveren aan de liniebrede doelstellingen (PB-NHW 2013: 1).

De conclusie beantwoordt de vraag hoe men tot deze resultaten van collectief handelen is gekomen.

### **Conditie voor het tot stand komen van het project**

Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is opgestart door de inzet van enkele enthousiaste ambtenaren. Deze ambtenaren wisten binnen Ministeries via verschillende intersectorale werkgroepen het project te agenderen. Zij wisten door de juiste contacten binnen verschillende Ministeries het bestuurlijke en ambtelijk draagvlak van het project te versterken.

Het project sloot goed aan bij politiek-maatschappelijk trends zoals het 'behoud-door-ontwikkeling-credo' binnen de sector van het cultureel erfgoed, de ontwikkeling van het nationale landschappenbeleid, de zoektocht naar ruimte voor waterretentie, het vraagstuk van ruimtelijke kwaliteit en de toenemende aandacht voor integrale gebiedsontwikkeling. De ambtenaren wisten op nationaal niveau verschillende doelstellingen van beleidssectoren met elkaar te verbinden en met steun van vier Ministeries werd het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie opgericht. Het waterlinieproject is vanaf het begin geformuleerd als een intersectoraal ruimtelijke opgave waarin waterlinie-projecten financieel haalbaar worden door geldstromen uit verschillende sectoren te gebruiken. De overtuiging dat integrale plannen leiden tot win-win situaties en verhoogde ruimtelijke kwaliteit is een belangrijk argument geweest voor de multisectorale betrokkenheid.

Uiteindelijk bleek het opstellen van de Belvédèrenota van cruciaal belang voor het starten van het projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie. Door de nota kreeg het waterlinieproject een formele status en ontstond er financieel en bestuurlijk draagvlak voor het oprichten van het projectbureau. Het projectbureau heeft zich in het begin zo onafhankelijk mogelijk opgesteld. Dit is van cruciaal belang geweest om de betrokkenheid van verschillende Ministeries te behouden. De startfase was exploratief van karakter zonder bindende abstracte afspraken en concrete toezeggingen. Het spannende, inspirerende element van de waterlinie werd gebruikt om de actoren inhoudelijk mee te laten denken. Op deze manier raakten de actoren inhoudelijk verbonden met het project wat een cruciale voorwaarde is gebleken om later tot financiële toezeggingen te komen.

Het project haakte in op actuele politiek-maatschappelijk trends en verbond die met een integraal planidee waarin verschillende beleidsdoelen en –middelen

aan elkaar gekoppeld zijn. Doordat het projectbureau een neutrale positie heeft ingenomen en actoren zonder bindende regels en toezeggingen in een exploratief planproces heeft meegenomen, hebben geleid tot het succesvol in gang zetten van het waterlinieproject.

### **Het moeizame proces naar bestuurlijk commitment**

Het nationale en provinciale bestuurlijk commitment is moeizaam tot stand gekomen. Onder ambtenaren is de aandacht en ambitie voor de waterlinie stabiel. Op lange termijn bekeken, vanaf de oprichting van het projectbureau, is het commitment van bestuurders fragiel gebleken. Geleidelijk hebben de provincies Gelderland en Utrecht een voortrekkersrol genomen. Het nemen van deze verantwoordelijkheid heeft in de overgangsfase van beleidsvorming naar uitvoering gezorgd voor toename van bestuurlijk leiderschap.

Het projectbureau heeft een cruciale rol omdat het van buiten de bestaande institutionele structuren van de provincies en gemeenten het project agendeert en handelen van actoren stimuleert. Het instabiele bestuurlijk commitment heeft te maken met een aantal redenen. Het project heeft geen bestuurlijke prioriteit. Het gaat om een lange termijn project dat ambtstermijnen overstijgt. Daarbij was in het begin van het project scepsis over de haalbaarheid van het Linieperspectief; de financiering voor het project was immers nog onzeker en concrete afspraken waren nog niet gemaakt. Tot slot moest gewerkt worden aan belangen die bestuursgrenzen overstijgen en kon de complexiteit van het project het bestuurlijk enthousiasme temperen.

Het projectbureau heeft er voor gezorgd dat ondanks deze prikkels het commitment versterkt is. Dit komt doordat het projectbureau getrapt toewerkt naar overeenkomsten tussen bestuurders. Hierin worden afspraken gemaakt over de toekomst van het project. Na Panorama Krayenhoff zijn achtereenvolgens de bestuursovereenkomst, het uitvoeringsprogramma en het Pact van Rijnauwen vastgesteld door de Liniecommissie. Niet alleen de afspraken maar met name het proces tot het opstellen van deze afspraken heeft het commitment voor de waterlinie versterkt.

De scepsis die sommige actoren hadden over de uitvoerbaarheid is gedeeltelijk weggenomen door de “Quick Wins”. Dit zijn projecten die na de oprichting van het projectbureau snel tot uitvoering zijn gebracht zodat actoren zagen dat het project de slag kon maken van planvorming naar uitvoering. Het vieren van succes zoals het opleveren van een project of het bereiken van een overeenkomst heeft tevens bijgedragen aan het versterken van het commitment. Doordat het project in de uitvoeringsfase is gekomen, hebben de Ministeries zich geleidelijk teruggetrokken. De inhoudelijke reden voor Nationaal commitment wordt eenzijdig benaderd door de Ministeries en is daardoor zeer kwetsbaar. Het nationaal belang wordt direct gekoppeld aan het perspectief om de linie als één geheel te beschouwen. Het commitment is daarom eenzijdig tot één thema beperkt, terwijl het project meer mogelijkheden biedt voor het



verbreden van dit commitment zoals het nationale belang met betrekking tot waterberging en natuurbeluid. Nu de condities voor het opstarten van het project en het commitment zijn besproken kan worden gekeken hoe de actoren zijn omgegaan met een aantal dilemma's om uiteindelijk tot collectief handelen te komen.

### **Een mobiliserend liniebreed plan dat statisch wordt gebruikt**

Voor complexe ruimtelijk en bestuurlijke projecten met een lange termijn hebben planners te maken met het dilemma tussen mobiliseren en programmeren. Aan de ene kant kan een plan gebruikt worden om actoren activeren: de referentiekaders en de houding ten opzichte van andere actoren worden dan bijgesteld. Aan de andere kant moeten concrete afspraken worden gemaakt hoe het gebied er in de toekomst uitziet en moeten doelen en middelen aan elkaar gekoppeld worden.

Het linieoverstijgende perspectief, Panorama Krayenhoff, is gebruikt om te mobiliseren. Het proces naar de visie had hier voor planners de belangrijkste waarde: het plan werd nadrukkelijk gebruikt als middel om commitment te creëren. De uitgebreide campagne van inspraak, voorlichting en terugkoppeling draagt bij aan het versterken en het verbreden van het maatschappelijk en politiek commitment. Panorama Krayenhoff is abstract geschreven, beperkt zich tot hoofdlijnen en een heldere programmering ontbreekt. Hiervoor is bewust gekozen om conflicten te voorkomen en de bereikte overeenstemming (op abstract geformuleerde doelen) vast te leggen. De programmering, waarin doelen en middelen gekoppeld worden aan concrete projecten vindt later plaats op regionaal schaalniveau. Het Linieperspectief is gebaseerd op het eenvoudige stedenbouwkundige principe van de lijn in het landschap. De open schootvelden en het hergebruiken van forten completeren de kerncomponenten van het Linieperspectief. Samen met de historische achtergrond van het de waterlinie wordt met Panorama Krayenhoff een overtuigend verhaal verteld waar bestuurders zich voor willen inspannen.

De kracht van Panorama Krayenhoff is dat het referentiekader van de betrokken actoren verandert, waarbij het in het bijzonder gaat om het veranderen van de ruimtelijke perceptie en de houding ten aanzien van andere actoren. Van deze verandering wordt gebruik gemaakt door Panorama Krayenhoff vast te stellen waardoor de actoren zich formeel binden aan het project. Vanaf de vaststelling is het Linieperspectief niet meer herzien of gewijzigd. Het Linieperspectief wordt top-down doorgevoerd; lokale partijen moeten eigen projecten definiëren binnen de kaders van het Panorama Krayenhoff. Meerdere lokale partijen beschouwen in de uitvoeringsfase het Linieperspectief als een nationaal plan waarmee ze weinig te maken hebben.

Dit komt doordat het Linieperspectief niet verandert en statisch gebruikt wordt. Panorama Krayenhoff is gevoed en vastgesteld door betrokkenen in de periode 2001-2003. Dat betekent dat de inhoud en het commitment

van Panorama Krayenhoff werd gedragen door toenmalig betrokkenen. De toenmalig betrokkenen konden toenmalige politiek-maatschappelijke trends verbinden aan het plan. In de uitvoeringsfase is sprake van nieuwe betrokkenen en nieuwe maatschappelijke problemen. Deze actoren voelen zich minder sterk verbonden met de linieoverstijgende visie.

### **Centraal doorgevoerde visie**

De werelden van planvorming en uitvoering kunnen ver van elkaar afliggen. Naar verwachting hebben actoren in de fase van visie- en planvorming behoefte aan flexibiliteit, niet-bindende afspraken en vrijblijvendheid. In de uitvoeringsfase is juist behoefte aan concrete afspraken, duidelijkheid over de inzet van middelen en verdeling van verantwoordelijkheden. In de praktijk van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie komt naar voren dat de afstand tussen beleidsvorming en uitvoering groot is. De projectorganisatie blijkt moeite te hebben met multi-level governance. Dit komt onder andere door het instellen van twee overlegniveaus met verschillende inhoudelijke problematieken waardoor afstemming wordt bemoeilijkt. De provincies en het projectbureau hebben een cruciale schakelrol tussen de overlegniveaus. Dit lukt met wisselend succes: de balans tussen linie-overstijgende belangen en concrete vragen van gemeenten is lastig te vinden.

Dit wordt veroorzaakt doordat de belangen van lokale partijen soms tegengesteld zijn ten opzichte van linieoverstijgende belangen. De belangen worden niet altijd goed met elkaar in verband gebracht. Daarnaast worden de problemen van lokale gemeenten nauwelijks doorgekoppeld naar het regionale of nationale niveau. De afstand tussen lokaal en bovenlokaal wordt vergroot door gebrekkige communicatie tussen actoren van verschillende bestuursniveaus. Gemeenten willen het probleem niet complexer maken door meer partijen te betrekken. Het gevolg is dat gemeenten zelf een oplossing gaan zoeken terwijl hiervoor kennis aanwezig is op het projectbureau.

De tegenstellingen in perspectieven van actoren vergroot tevens de afstand. Vanuit het lokale belang wordt het liniebrede perspectief niet altijd ondersteund. Dit is een wezenlijk punt. Het Linieperspectief is ver verwijderd van de lokale realiteit. Er zijn te weinig prikkels om lokale partijen en ondernemers uit zichzelf te laten handelen in overeenstemming met het Linieperspectief. De denkbeelden uit het Linieperspectief worden nu te top-down doorgevoerd wat tot weerstand kan leiden.

### **Gefragmenteerde sturing in een relationeel netwerk**

Om in complexe governanceprojecten tot collectieve actie te komen worden het voeren van regie en het tonen van leiderschap als cruciale voorwaarden gezien. Het dilemma richt zich op de vraag wie deze leiderschapsrol op zich neemt. Ook de wijze waarop regie wordt gevoerd, heeft invloed op het tot stand komen van collectief handelen. Binnen de projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is sprake van gefragmenteerde regie. Op drie verschillende

niveaus wordt regie gevoerd. De Liniecommissie regisseert de trekkers van de enveloppen, de trekkers van de enveloppen regisseren de projectleiders van gemeenten en het projectbureau verzorgt de regie over het gehele organisatie-model.

Omdat de projectorganisatie niet beschikt over eigen bevoegdheden, juridische instrumenten of financiële middelen, is voor een inhoudelijke vorm van regie gekozen waar de nadruk ligt op overtuigen en verleiden van actoren. Regie wordt gevoerd door zwaarwegende maar niet-bindende adviezen te geven, door expertise en autoriteit in te schakelen of door inhoudelijk betrokkenheid bij het opstellen en formuleren van ruimtelijke plannen. De projectorganisatie laat zien dat zonder eigen bevoegdheden of middelen genoeg alternatieven voorhanden zijn om regie te voeren binnen integrale ruimtelijke projecten waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn.

De gefragmenteerde regie leidt ook tot problemen. Het is niet altijd duidelijk welke partij waar regie heeft. Hierdoor is het mogelijk dat er tegengestelde regie wordt gevoerd of juist elke vorm van regie ontbreekt. Deze problematiek komt het meest tot uitdrukking op enveloppenniveau. Het adresseren van actoren met tegengestelde belangen vereist leiderschap competenties waardoor gezamenlijk, afgestemd handelen wordt gestimuleerd. Persoonlijke eigenschappen van voorzitters en projectdirecteuren hebben een positief effect gehad op het bereiken van collectief handelen. De eigenschappen richten zich op een subtiele, 'softe', strategische vorm van 'netwerken'. Binnen een complexe arena worden op de juiste momenten de juiste personen op de juiste toon aangesproken zodat keer op keer draagvlak wordt gevonden voor het lange termijn project.

### **Interne gerichte oriëntatie**

In een project waar verschillende actoren met uiteenlopende belangen bij betrokken zijn, moet veel afstemming en overleg plaatsvinden. Om dit overleg overzichtelijk, efficiënt en daadkrachtig te organiseren moeten actoren worden geselecteerd die een formele positie krijgen. Het dilemma richt zich op de vraag welke actoren 'insiders' en 'outsiders' van dit geïnstitutionaliseerde overleg worden. De projectorganisatie is bewust omgegaan met het dilemma welke actoren wel of geen positie kregen binnen de formele overlegstructuur. In de beginfase hebben zo veel mogelijk actoren een positie gekregen om het draagvlak voor het project te vergroten. De organisatie van het project heeft geprobeerd dit efficiënter te maken door het overleg op te knippen in een bipolaire overlegstructuur met beide andere actoren en agenda's voor discussie. De provincies werden verantwoordelijk gemaakt als schakel. Doordat beide overlegniveaus andere actoren en een andere inhoud hebben, is er weinig afstemming.

De projectorganisatie Nieuwe Hollandse Waterlinie weet zich op lange termijn aan te passen aan politiek-maatschappelijke en projectinhoudelijke verande-

ringen. Daarnaast is het project op leren ingesteld, wat blijkt uit meerdere tussentijdse reflecties, adviezen en onderzoeken. De aanpassingen aan het organisatiemodel hebben de posities van 'insiders' en 'outsiders' veranderd, niet iedere actor kreeg een rol binnen het geïnstitutionaliseerde overleg.

Om tot collectief handelen te komen moet *binnen* de projectorganisatie veel overlegd en afgestemd worden wat leidt tot een intern georiënteerde projectorganisatie. Binnen de projectorganisatie blijkt het voor actoren lastig om kritisch naar elkaar te zien. Daarbij is weinig aandacht voor stakeholders buiten het geïnstitutionaliseerde organisatiemodel. Daarnaast worden dynamieken in het plangebied niet altijd waargenomen. Het gaat hier om activiteiten ontplooid door ondernemers, bedrijven of bewoners die bijdragen aan de doelstellingen van het project waarop aangehaakt of ingespeeld kan worden. Het meeliften en aanhaken op de bestaande dynamiek staat haaks op de interne bestuurs-oriëntatie die nu wordt gevolgd: het zelf genereren en in gang zetten van nieuwe ontwikkelingen. In de loop der jaren is het netwerk van personen die aan de waterlinie werken of hebben gewerkt aanzienlijk gegroeid. Actoren weten elkaar op een directe of indirecte manier te vinden, weten wat de kwaliteiten van elkaar zijn en wisselen ervaringen uit.

### Tot slot

Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is een uniek ruimtelijk project, waarbij de landschappelijke en cultuurhistorische elementen van de waterlinie worden gebruikt om verschillende opgaven uit diverse sectoren met elkaar te verbinden in integrale plannen. Verschillende bestuursniveaus zijn betrokken en zijn in staat gebleken belangen tegen elkaar af te wegen en tot collectief handelen te komen. Wat dat betreft is de verwachting die is opgesteld in het theoretische hoofdstuk, niet uitgekomen. De actoren zijn ondanks de vele belangentegenstellingen in staat gebleken tot collectieve actie te komen.

Om binnen de bestuurlijk complexe situatie tot handelen te komen is een ingenieuze projectorganisatie ingesteld. Deze organisatie kent geen eigen bevoegdheden of strikte verdeling van probleem-eigenaarschap, heeft geen eenduidige leider en werkt op basis van inhoudelijke afspraken, het creëren van een goede sfeer, het onderhouden van relaties en expertise. De projectorganisatie heeft resultaten geboekt: de inspanningen van de betrokken actoren worden steeds zichtbaarder.

In dit eerste deel van het proefschrift is het collectief handelen van de actoren in het organisatiemodel onderzocht door te analyseren hoe actoren met vier dilemma's zijn omgegaan. Analyse van de dilemma's toont aan dat ondanks de innovatieve projectorganisatie, klassieke planningsproblemen blijven bestaan. Ten eerste blijkt de afstand tussen de centrale visie en lokale uitvoering groot te zijn. Ten tweede wordt het linieoverstijgende perspectief op een statische manier gebruikt en voelen lokale partijen te weinig prikkels om uit zichzelf te

handelen in lijn met het Linieperspectief. Ten derde is de organisatie – ondanks pogingen – intern georiënteerd en is de betrokkenheid van private partijen gering. Tot slot blijkt niet altijd duidelijk te zijn wie wanneer de regie heeft binnen het organisatiemodel.

De verwachting dat de actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie dermate veel actoren bevat met tegengestelde belangen dat zij niet in staat zijn om op een effectieve en efficiënte manier tot collectieve actie te komen kan grotendeels ontkracht worden. Het uitvoeren van het project lukt en leidt tot tastbare resultaten. Maar als kritisch wordt gekeken bestaan er mogelijkheden voor verbetering. De gekozen strategie heeft tot ruimtelijke resultaten geleid en is dus effectief gebleken, echter de efficiëntie van het handelen kan nog worden verbeterd.

# 2





---

# **Framing en Uiteenlopende Interpretaties van Erfgoed-, Natuur-, en Landschapswaarden op het Eiland van Schalkwijk**



## Inleiding

**Op 12 juni 2013 vond het symposium 'De Publieke Waterlinie met Minder Overheid' plaats. Op Slot Loevestein discussieerden ondernemers, wethouders, initiatiefnemers, eigenaars en beleidsmedewerkers van gemeenten, provincies en Ministeries over de toekomstige richting van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het thema was het verkennen van een strategie hoe om te gaan met nieuwe uitdagingen ten tijde van bezuinigingen, decentralisatie en schuivende verantwoordelijkheden. De veranderende institutionele context waarbinnen het waterlinieproject plaatsvindt, dwingt de projectorganisatie doelstellingen van het project te herdefiniëren en effectiever en efficiënter samen te werken. De praktijk is echter weerbarstig waardoor koersveranderingen binnen het project sterk worden geleid door bezuinigingen in plaats van project-inhoudelijke overwegingen. Dit tweede deel richt zich op het thema hoe het bereiken van collectieve doelen beter ondersteund kan worden door private initiatieven.**

**Uiteindelijk is de doelstelling dat het waterlinieproject zichzelf in 2020 in stand kan houden. Ook door bezuinigingen en decentralisatie wordt de overdracht naar markt en maatschappij steeds belangrijker. Dit deel onderzoekt hoe ingespeeld wordt op economisch kansrijke ontwikkelingen om het waterlinieproject minder overheidsafhankelijk te maken. Bovendien komt in dit tweede deel naar voren welke collectieve waarden onder druk komen te staan wanneer de markt meer invloed krijgt.**

---

### Achtergrond en aanleiding

De Nieuwe Hollandse Waterlinie ligt gepositioneerd aan de oostrand van de verstedelijkte Randstad metropool. Bescherming van collectieve waarden als openheid, natuur, cultuurhistorie in verstedelijkte landschappen is lastig door de complexe *governance* situatie in dergelijke *mega urbane regio's*. Door het grote aantal stakeholders en belangentegenstellingen tussen de stakeholder is het lastig om collectieve waarden te beschermen. Ook de veranderende omstandigheden waarbinnen planners (samen met stakeholders) moeten opereren, veranderen voortdurend. Op veel beleidsterreinen is sprake van decentralisering. Dit betekent dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lokaal niveau verschuiven. Het beschermen van waarden die het lokale niveau juist overstijgen, wordt daardoor lastiger. Ook is een verschuiving waarneembaar van de publieke naar de private sector. Overheidspartijen willen samen met private of maatschappelijke partijen collectieve doelen bereiken.



De terugtrekkende beweging van de overheid varieert van het opzetten van publiek private partnerships tot volledige overdracht van taken aan private organisaties. Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is een perfecte casus waarbij planners moeten opereren in een uiterst complexe *governance* situatie en te maken hebben met de transities van centraal naar decentraal en van minder overheid naar meer 'markt'. Hoe is het mogelijk om collectieve waarden te beschermen in een ruimtelijk hoog dynamische regio en continu veranderende *governance* situatie?

Dit tweede deel is een verdiepingsslag op het eerste deel van het proefschrift. In deel één is gefocust op de samenwerking tussen publieke partijen in het waterlinieproject. In dit tweede deel van het proefschrift staat de samenwerking tussen publieke en private partijen centraal. Deze samenwerking krijgt beleidsmatig de laatste jaren steeds meer aandacht. Publieke budgetten voor beheer en onderhoud staan onder druk, waardoor de projectorganisatie meer verwacht van private bijdragen. In dit deel wordt kritisch onderzocht in hoeverre deze verwachting realistisch is en op welke punten de visies van publieke en private partijen uiteenlopen om economisch kansrijke ontwikkelingen te verbinden aan het waterlinieproject.

### Doelstelling

De doelstelling van het tweede deel van het proefschrift is te analyseren hoe planners in de uiterst complexe en veranderende *governance* situatie collectieve waarden proberen te beschermen. Daarbij wordt gefocust op de transitie van overheid naar markt. Er wordt geanalyseerd hoe op dit moment door de projectorganisatie private initiatieven worden ondersteund om de waterlinie te revitaliseren en hoe dit verbeterd kan worden. Met deze kennis kunnen aanbevelingen worden gedaan hoe private en publieke partijen beter met elkaar kunnen samenwerken om de doelen van het nationale project te bereiken.

### Probleemstelling

De projectorganisatie wil dat het waterlinieproject om twee verschillende redenen minder overheidsafhankelijk wordt. Ten eerste bestaat de doelstelling om het waterlinieproject in 2020 over te dragen aan de markt en maatschappij, wat betekent dat het project economisch gezien duurzaam in stand wordt gehouden (Liniecommissie 2014). Het project kan minder overheidsafhankelijk worden wanneer meer gebruik wordt gemaakt van marktdynamiek en minder van overheidssubsidies. Het actiever betrekken van marktpartijen levert tevens een bijdrage aan de huidige bezuinigingsdoelstellingen, zo wordt geredeneerd. Ten tweede kan vanuit theoretische overwegingen worden gesteld dat het actiever betrekken van private partijen leidt tot vraag-gestuurde functie-toekenning in waterlinieobjecten en kan leiden tot creatievere, innovatieve oplossingsrichtingen. De projectorganisatie beoogt een transformatie te bewerkstelligen waarbij de werkwijze verandert van een interne, publieke oriëntatie naar een handelingspraktijk waarbij private, particuliere initiatieven

bijdragen aan het bereiken van collectieve doelstellingen. Deze beleidsdoelstelling is de aanleiding om te onderzoeken welke barrières zich momenteel voordoen wanneer men wil inspelen op private initiatieven. Daarom is de volgende probleemstelling gedefinieerd:

---

***“In hoeverre verschillen de interpretaties van erfgoed-, natuur- en landschapswaarden onder de betrokken actoren en hoe werken deze door in de handelingen van de actoren?”***

---

Deze vraag wordt beantwoord in twee verschillende delen. Ten eerste is een verkenning gedaan welke barrières momenteel bestaan. De verkenning van deze barrières is gebaseerd op 40 interviews, studie van beleidsstukken, observatie en actieve participatie. In het tweede deel wordt beschreven hoe deze barrières worden gewaardeerd door de betrokken actoren. Het tweede gedeelte focust op de vraag welke barrières de betrokkenen het meest problematisch vinden, hoe de problemen met elkaar samenhangen en welke punten het meest contro-versieel zijn.

### **Afbakening**

Het is lastig om de grenzen van het speelveld tussen private en publieke partijen van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie aan te geven. Bij elke grens die getrokken wordt, vallen beslissingen buiten het onderzoeksveld die wel degelijk van invloed zijn geweest op het handelen van actoren. Daarom is voor een brede scope gekozen en wordt het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie gedefinieerd als alle initiatieven van private en publieke partijen om de Nieuwe Hollandse Waterlinie te revitaliseren. Ruimtelijk gezien bestrijkt het project de formele grenzen van het gebied zoals deze in de voorlopige lijst van het UNESCO-werelderfgoed zijn opgenomen. Inhoudelijk gezien beperkt dit tweede deel zich niet uitsluitend tot de interactie tussen private en publieke partijen maar, wordt ook een ruimtelijk-inhoudelijk relatie gelegd. Hierdoor worden ook de (mogelijke) *effecten* van de interactie onderzocht.

### **Tijdpad**

In dit tweede deel is een kortere tijdsspanne geanalyseerd dan in het eerste deel: 2012-2014. In dit deel worden de inzichten van het voorgaande deel als start-punt genomen voor verdere verdieping.

### **Casus**

Om de onderzoeksvragen zo specifiek mogelijk te onderzoeken is een casus geselecteerd: het Eiland van Schalkwijk (zie paragraaf 3.3 voor uitvoerige casusbeschrijving). Deze casus is geselecteerd omdat hier de gemeente vanaf 2008 een proces in gang heeft gezet waarbij ondernemers, vrijwilligers en particulieren plannen konden aandragen om het gebied te revitaliseren. De waterlinie had in dit proces een centraal thema. Schalkwijk kan gezien worden als voorloper in bottom-up processen in de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Andere gebieden in de waterlinie kunnen mogelijk leren van verdieping in deze specifieke casus.

## Methoden

Literatuurstudie, archiefonderzoek, observatie, interviews en de Q sort methodologie zijn de vijf methoden die gebruikt zijn om tot dit tweede deel te komen. Het archiefonderzoek is gedaan bij het projectbureau in Utrecht. De observatie is uitgevoerd op ondernemersbijeenkomsten binnen de Nieuwe Hollandse Waterlinie, door frequente aanwezigheid op het projectbureau in Utrecht en in het bijzonder het bijwonen van vergaderingen. In totaal zijn 40 interviews gehouden met onder andere belangenverenigingen, beleidsmedewerkers, private partijen, vrijwilligers, bewoners en medewerkers van publieke organisaties. Omdat de

Q sort methodologie een onbekende methode is, wordt in hoofdstuk vier uitgelegd wat de methode precies inhoudt.

## Structuur

Dit deel is opgebouwd in vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de probleemanalyse, waarin het probleem dat zich voordoet vanuit de theorie scherp wordt gedefinieerd. De focus ligt op een beschrijving en duiding van feitelijke gebeurtenissen. De theorie mondt uit in het opstellen van vier vraagstukken die vervolgens in het derde hoofdstuk worden getoetst. In hoofdstuk drie worden vier vraagstukken behandeld die voortkomen uit de theoretische probleemverhandeling. Er wordt geanalyseerd hoe men met de vraagstukken in de praktijk is omgegaan.

In het vierde hoofdstuk wordt een verdiepingsslag aangebracht. De problemen die voortkomen uit het voorgaande hoofdstuk worden geduid door de verschillen en overeenkomsten in visies tussen private en publieke partijen te onderzoeken. Op deze manier wordt inzichtelijk in hoeverre private en publieke partijen uiteenlopende perspectieven hebben ten aanzien van het waterlinie-project. Het doorgronden van de visies betekent dat conflicten tussen private en publieke partijen beter begrepen kunnen worden. Op deze manier levert dit tweede deel van het proefschrift ook een bijdrage aan een oplossingsrichting. Dit tweede deel sluit af met conclusies.

## Situatieschets en theoretisch kader

### 2.1 Situatieschets

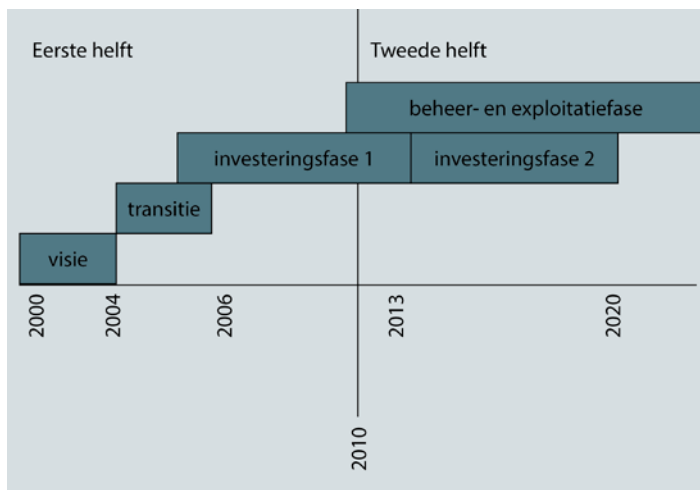
De institutionele verhoudingen en de horizontale en verticale samenwerking stonden in het éérste deel van dit proefschrift centraal. Enkele kernconclusies uit dit eerste deel zijn dat de projectorganisatie overwegend intern georiënteerd is, de bijdrage van lokale ondernemende partijen (burgers, ondernemers, bedrijven) gering is geweest en dat gemeenten weinig initiatief nemen te handelen in lijn met de liniebrede visie.

Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie ontkomt momenteel niet aan een landelijke beleidsontwikkeling die wordt gekenmerkt door een terugtrekkende nationale overheid, het decentraliseren van landschaps- en natuurbeleid naar de provincies, het bezuinigen op beheer van landschappen, en een toenemende rol voor burgers, niet-publieke partijen en de private sector. Dit is terug te zien in de plannen voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (PB-NHW 2011). Vanaf 1999 tot 2012 is het revitaliseren en beheren van het waterlinielandschap een taak geweest die vanuit de overheid is geïnitieerd en gefinancierd. De rol van de private sector en burgers was in deze periode bescheiden. Cruciaal was het instellen van een nationaal projectbureau als werkapparaat voor het waterlinieproject dat werd aangestuurd door vijf ministeries en vijf provincies. De financiële middelen werden op Rijksniveau beschikbaar gesteld en werden op provinciaal niveau verdeeld over de gemeenten.

Deze situatie verandert in 2012. Er wordt bezuinigd op het Nationaal Projectbureau, wat de slagkracht van het projectbureau verkleint. Het project begeeft zich in een fase waarbij beleid voor de ontwikkeling van ruimtelijke plannen wordt geflankeerd door beheer en exploitatie. Zo staat in het

vernieuwde uitvoeringsprogramma: “De afgelopen jaren lag het accent sterk op de ruimtelijke ontwikkeling. Inmiddels breekt in steeds meer gebouwen en gebieden de fase van onderhoud en exploitatie aan” (PB-NHW 2011: 34). Overigens moet worden opgemerkt dat het fysieke investeringsprogramma door loopt en dat de bestuurders ambiëren dit uit te voeren wanneer hiervoor geld beschikbaar is. De provinciale projectmedewerkers en het nationaal projectbureau zijn zich overigens in hoge mate bewust van de geschetste transitie, blijkt uit meerdere interne beleidsstukken, waaronder figuur 2.1.

**Figuur 2.1 Weergave strategische fasering Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie.**



Bron: PB-NHW 2010: 24.

Om de gewenst toenemende betrokkenheid van de markt te stimuleren is een stichting opgericht: “Stichting Liniebreed Ondernemen” (SLO). De stichting heeft een aantal taken van het projectbureau overgenomen zoals promotie, afstemming tussen private partijen, het bereiken van de beheerdoelstelling, het aanvragen van subsidiestromen en het vergroten van de belevingswaarde van de linie (SLO 2011). De oprichting van SLO biedt voor ondernemers in de waterlinie een mogelijkheid zich te organiseren en bestuurlijk te laten representeren. De leden van de stichting bestaan uit lokale bedrijven, ondernemers, vrijwilligers en overige geïnteresseerden.

De ‘nieuwe’ situatie voor het projectbureau leidt tot een andere institutionele samenstelling van de projectorganisatie. De invloed van de nationale overheid verdwijnt nagenoeg en de rol van de provincies wordt relatief groter. De decentralisatie en bijbehorende financiële gevolgen betekenen voor het project dat de hoogte van de bijdrage van betrokken provincies een onzekere factor is. Dit maakt de rol van de provincies in deze overgangperiode onbestendig en ambivalent. De geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvorm tussen overwegend publieke partijen in de periode 2003-2012 zal hierdoor wijzigen. Een afgeslankte vorm van de projectorganisatie gaat op het gebied van

beheer, promotie en exploitatie nauw samenwerken met Stichting Liniebreed Ondernemen, vrijwilligers en ondernemers.

In dit tweede deel van het proefschrift is onderzocht welke problemen naar voren komen wanneer overheden meer verlangen van marktpartijen om doelstellingen van het waterlinieproject te bereiken. Daarnaast is onderzocht in hoeverre verschillen bestaan over de wijze waarop lokale en bovenlokale stakeholders hun rol zien om economische kansen te benutten. Inzicht in de match of mismatch tussen de visies van lokale ondernemers en bovenlokale planners draagt bij aan het optimaal benutten van lokale economische dynamiek en het bijstellen van verwachtingen en ambities die planners hebben.

## **Beleidscontext**

Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is voor een groot gedeelte gefinancierd door nationaal landschapsgeld dat wordt toebedeeld door de provincies (Investeringsbudget Landelijk Gebied en Nota Ruimte budget). Naar het gedachtegoed van de Belvedere-nota moet cultureel erfgoed worden gerevitaliseerd door een flinke financiële bijdrage van de publieke sector (OCW 1999). Ook moet het opknappen van cultureel waardevolle landschappen of erfgoed, worden (mede) gefinancierd door ruimtelijke gebiedsontwikkeling (Van der Valk et al 2013). De (nieuwe) functie van het opgeknapte erfgoed moet vervolgens financiële middelen genereren voor exploitatie en beheer (al is deze zelden dekkend).

Ook voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie is dit het leidende principe. Toch spelen hier ook andere zaken een rol. Zo moet bij de ontwikkeling van landschappen en cultureel erfgoed rekening gehouden worden met liniebrede normen die zijn vastgelegd in het Linieperspectief. De identiteit, herkenbaarheid en eenheid van de waterlinie vormen belangrijke waarden waarmee rekening gehouden moet worden (Luiten et al 2004). Daarnaast streeft de projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie naar diversiteit van functies verdeeld over de groepsschuilplaatsen, forten en landschappen (Kwaliteitsteam NHW 2007: 10).

Waarom is het belangrijk om lokale partijen bij het waterlinieproject te betrekken? Eind 2014 is het nationaal project in een fase waarbij een transitie moet worden gemaakt naar een situatie waarin de 'private sector', de 'maatschappelijke partijen' of de 'markt' activiteiten moet overnemen (Liniecommissie 2014). Eind 2014 is dat nog niet bereikt, blijkt uit beleidstukken van het Nationaal Projectbureau (zie figuur 2.2 op de volgende bladzijde). Ook bestaat geen helder beeld welke taken en verantwoordelijkheden precies moeten worden overgenomen, en 'wie' de 'markt' precies is.

Figuur 2.2 Status beheerplannen fortten Nieuwe Hollandse Waterlinie in 2010



#### Geen duurzaam beheer:

Ronduit  
Westbatterij  
Maarsseveen  
Karnemelksloot  
Lunet a/d Snel  
Plofsluis  
Lunet IV  
Lunet III  
Vossegat

Bron: PB-NHW 2010: 54.

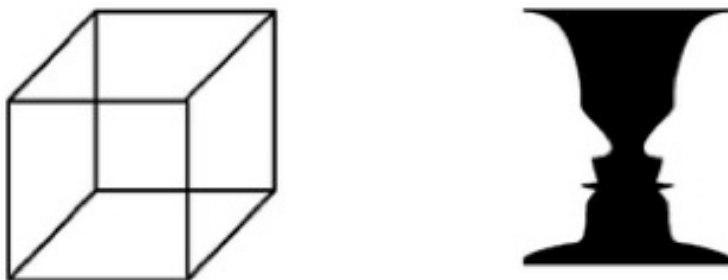
Het huidige nationale landschapsbeleid stuurt aan op een grotere bijdrage van marktpartijen. In het rapport “Investeren in het Landschap” van het LEI staat: “De ministeries van EL&I en I&M proberen particulieren meer bij landschap te betrekken en te motiveren voor een bijdrage. Dit vraagt reële verwachtingen over de baten van investeringen in landschap en adequate financiële arrangementen” (LEI 2011, 13). Deze bijdragen zorgen voor een breder gedragen, duurzamer model voor exploitatie en beheer van landschappen (Weijeschédé et al 2011). Beheer en onderhoud van landschap was voorheen overwegend een verantwoordelijkheid die viel binnen het domein van de overheid, maar in de toekomst zal landschapsbeheer meer gesteund moeten worden met financiële bijdragen uit de gemeenschap en van de markt. De verhoudingen en verwachtingen tussen markt, overheid en gemeenschap veranderen hierdoor. De zoektocht in het waterliniëproject naar meer private en maatschappelijke

bijdragen staat dus niet op zichzelf maar kan als voorbeeld gezien worden hoe grootschalige ruimtelijke projecten worden beïnvloed door een herconfiguratie van verhoudingen tussen markt, overheid en maatschappij.

## 2.2 Frame analyse

Een manier om verschillende perspectieven te analyseren is met *frame analyse*. Een 'frame' is de wetenschappelijke benaming van een denkkader van waaruit naar de werkelijkheid wordt gekeken: "Framing is a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guidepost for knowing, analyzing, persuading, and acting" (Rein & Schön 1993: 146). Het denkkader of 'frame' komt tot stand doordat een probleem, of situatie worden geconfronteerd met normatieve gezichtsbepalingen (waarden, beginselen, doelen, idealen) of maatstaven. Een probleem is dus groot wanneer de observatie van een situatie ver afligt van de gestelde norm(en). Hoe een 'probleem' of situatie wordt beoordeeld is geen objectief gegeven maar het betreft sociale constructies die door iedere persoon anders worden beoordeeld (Van de Graaf & Hoppe 2007). Problemen kunnen anders geframed worden omdat dezelfde informatie verschillend geïnterpreteerd kan worden. Onderstaande illustratie kan helpen bij het begrijpen van verschillende observaties van de werkelijkheid (figuur 2.3).

**Figuur 2.3 Gestalt figuren, links de Necker-kubus, rechts de Vaas van Rubin.**



Bron: Miller et al 2012, 2.

De Necker-kubus kan zowel van bovenaf als van onderaf worden bekeken, en de Vaas van Rubin kan inderdaad als vaas gezien worden, maar ook als twee witte silhouetten van hoofden die tegenover elkaar zijn gepositioneerd. Beide observaties zijn correct, en kunnen tegelijkertijd naast elkaar bestaan. De sociaal-geconstrueerde perspectieven waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken, liggen ten grondslag aan de framing theorie (Allmendinger, 2002). Zo kan een ruimtelijke plan, een ruimtelijke probleem of opgave door planners op verschillende manieren (strategisch) worden 'geframed' en gecommuniceerd.



In framing theorie wordt ervan uitgegaan dat individuen grip krijgen op de complexe realiteit door vanuit een bepaald denkkader problemen te definiëren. Dit denkkader bestaat uit een interpretatie van de werkelijkheid, waardoor men tot het precieze probleem komt en een bijpassende oplossingsrichting. Een problematische situatie kan dus op verschillende manieren *geframed* worden. Het is van belang te onderstrepen dat het hier gaat om frames die collectief gedeeld kunnen worden, maar leiden tot keuzes en afwegingen op individueel niveau. De denkkaders die in de maatschappij bestaan zijn dynamisch; er vinden confrontaties tussen frames plaats, ze roepen tegengestelde denkkaders op (counter frames) of maken plaats voor nieuwe: 'It is thus a mental construct...based on shared subjective judgment, and constantly challenged and confirmed by experience' (Rein & Schön 1993: 147). Bewust of onbewust, iedereen gebruikt frames en wordt er door beïnvloed.

Sociologische toepassing van framing theorie besteedt ook aandacht aan de waarde die frames hebben in discussies. Frames vatten in discussies informatie samen, wat leidt tot complexiteitsreductie zodat actoren gemakkelijk over problemen kunnen communiceren: '...frames are shortcut devices, people use to characterize situations, problems or adversaries. Frames organize knowledge in ways that affect individuals' interpretation of a situation and their choices regarding it' (Kaufman & Smith 1999: 165). Zo kunnen bepaalde begrippen of concepten in een discussie worden gebruikt, waardoor de discussiepartners direct weten welke waarden aan het concept zijn gekoppeld. Een sprekend voorbeeld is het Groene Hart, een planconcept waarbij veel Nederlanders direct denken aan het beschermen van open landschap en natuurwaarden. In een discussie hoeft vaak amper het belang van het Groene Hart te worden uitgelegd, omdat het een frame maatschappelijk wordt gedragen en constant wordt gereproduceerd. Deze samenvattende waarde van frames leidt tot een denkkader waardoor een probleem door actoren op een bepaalde manier wordt begrepen. Hierdoor zijn de probleem-oplossingsrelaties die gevonden worden geconditioneerd door de denkkaders die actief zijn in het besluitvormingsproces. Daarnaast kunnen ook conflicten ontstaan doordat actoren vanuit tegengestelde frames een probleem definiëren en koppelen aan mogelijke oplossingsrichtingen.

Frame analyse behoort tot de communicatieve sectie binnen de planologie (Salet et al 2000). In beginsel heeft deze planningstraditie vooral aandacht voor de manier waarop strategische planconcepten, symbolen en metaforen worden geproduceerd en gereproduceerd in de maatschappij, waardoor zij invloed hebben op de ruimtelijke inrichting. Dit betekent dat vooral de communicatieve eigenschappen van plannen en planvorming in deze theorie centraal staan. Puur communicatieve benaderingen hebben vaak minder aandacht voor thema's als machtsrelaties en institutionele verhoudingen (Salet et al 2000). Naarmate frames meer zijn ingeburgerd kunnen zij via gebruik van symbolen gemakkelijker omarmd worden door lokale actoren en kunnen plannen op meer maatschappelijk draagvlak rekenen (Dembski & Salet 2010). Het Groene Hart is wederom een voorbeeld van een invloedrijk planconcept in Nederland.

Frame analyse biedt goede mogelijkheden om te achterhalen hoe actoren bepaalde problemen interpreteren en hoe zij probleem-oplossingsrelaties leggen. Voor dit onderzoek is dat toepasbaar op de vraag hoe publieke en private partijen problemen in het waterliniegebied definiëren. Aan de hand van frame analyse kunnen tevens de achterliggende waarden en normen worden blootgelegd die dominant zijn in het frame, waardoor inzichtelijk wordt welke waarden, normen of issues het meest controversieel zijn. Het is van belang om de frames van private en maatschappelijke partijen te analyseren omdat de verhoudingen tussen deze partijen aan het veranderen zijn.

### **Framing, reframing en ruimtelijke planvorming**

Frames zijn uitermate krachtig omdat ze de gehanteerde probleemdefinities en voorgenomen oplossingsrichting van actoren structureren. Wanneer een collectief actieprobleem door verschillende stakeholders op tegengestelde manieren wordt geframed, is het buitengewoon lastig om collectieve actie te organiseren. De betrokken actoren zien het probleem namelijk anders, en zullen tot andere oplossingsrichtingen komen. Om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, overeenstemming te bereiken over de kern van het probleem en bijpassende oplossingsrichting, kan het probleem opnieuw geframed ofwel 'ge-reframed' worden. Framing en re-framing kan voor planners daarom van belang zijn om uiteenlopende perspectieven dichter bij elkaar te brengen (Kaufman & Smith 1999). Planners stellen zich op als onderhandelaars en proberen door *transformative mediation* tot een overeenkomstige probleem-definitie te komen (Bush & Folger 1994). Ook *frame reflection*, het overdenken van eigen uitgangspunten en aannames, kan helpen het referentiekader van de actoren te veranderen (De Vries 2002: 53). Men leert dan de fundamenteel andere basisaannames van het tegengestelde frame te begrijpen. De Vaas van Ruben (zie figuur 2.3) is hiervan een voorbeeld: beide beelden zijn ineens zichtbaar als je begrijpt hoe informatie over verschillende manieren gepercipieerd kan worden.

Het achterliggende doel is om de frames van de stakeholders dermate te beïnvloeden dat het leidt tot een 'durable improvement in the relationships between conflicting stakeholders' (Kaufman & Smith 1999: 1). In het geval van de Nieuwe Hollandse Waterlinie betekent dit dat de actoren die ruim tien jaar hebben gewerkt aan de waterlinie handelden, vanuit een frame dat nu onder druk kan komen te staan doordat nieuwe partijen het waterlinieproject anders kunnen framen. Dominante opvattingen in dit frame bestaan uit de gedachte dat het project één coherente lijn in het landschap moet vormen; dat behoud door ontwikkeling bewerkstelligd moet blijven; dat cultuurhistorische waarden versterkt moeten worden en dat centrale regie van belang is om de ruimtelijke kwaliteit te borgen. De manier waarop ondernemers de Nieuwe Hollandse Waterlinie framen kan hiervan afwijken. Cruciale vraag is in hoeverre de collectieve waarden uit het frame, jarenlang uitgedragen en toegepast door overwegend publieke partijen, verbonden of aangepast kunnen worden naar de posities en belangen van private ondernemende partijen. Private partijen vinden

het immers lastig om vanuit een frame te handelen waarin het collectieve belang nauwelijks gekoppeld is aan de individuele belangen die zij hebben. Het verbinden van een frame dat is gebaseerd op collectieve, politieke waarden aan een frame waarin de situationele, bedrijfsmatige context centraal staat, is problematisch.

## 2.3 Succes en faalfactoren bij re-framen in landschapsprojecten

Uitgaande van verschillende theorieën die de afhankelijkheidsrelaties tussen publieke en private partijen benadrukken (Savitch & Kantor 2002, Stoker 2009, Van den Berg 2003), kan gesteld worden dat een belangrijke voorwaarde voor collectief handelen, een gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossingsrichting is (Van den Berg et al 2003: 1).

Horlings (2006) heeft in haar studie bijzondere aandacht voor het creëren van dergelijk probleem-oplossingsrichtingen tussen private en publieke partijen in het landelijk gebied. Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle projecten is dat de belangen van private en publieke actoren moeten convergeren. Interactieve (re)framing kan daar aan bijdragen.

Echter, de core value van private partijen is het genereren van winst. Het bijdragen aan brede maatschappelijke doelen zoals landschap heeft veelal geen prioriteit. In de praktijk moeten publieke partijen private partijen overtuigen om mee te doen aan landschapsprojecten. Daarbij is “het etaleren van waar de urgentie over gaat van groter belang dan de urgentie zoals die op papier is gesteld” (LEI 2011: 21). Kortom, de urgentie die publieke partijen zien, moet worden overgebracht aan private partijen. Naast het urgentiegevoel onder publieke en private partijen onderscheiden Horlings (2012) en Tops (2007) ondernemerschap, leiderschap en een stimulerende overheid als cruciale voorwaarden om perspectieven van publieke en private partijen dichterbij elkaar te brengen. Wanneer de projectorganisatie het voornemen heeft private en maatschappelijke partijen intensiever te betrekken in het project dan is, zoals bovenstaand vermeld, *framing* nodig. Echter zijn op basis van theorie een aantal succes- en faalfactoren te benoemen.

Cornelissen et al (2006), Horlings (2012) en Tops (2007) stellen naar aanleiding van empirisch onderzoek dat de private sector niet uit zichzelf bijdraagt aan landschapsbeheer. Het is daarom belangrijk een proces te starten waarbij betrokkenheid en de actieve bijdrage van de private sector gestimuleerd wordt door actoren met een publieke doelstelling. Dit proces bestaat uit drie stappen: (1) “the parties concerned become aware of their motives, that is, their interests”, (2) “Next, either party needs to realize the desirability of (actively) helping to solve the problem” en (3) “the parties jointly develop expectations

about their motives and possible investments,... involved in an agreement which they may conclude' (Van den Berg et al 2003: 20-21). In alle drie stappen komt de noodzaak van het reframe-proces terug. Het gaat om het exploreren van waarden en normen die de betrokken actoren verbinden aan het vraagstuk en, daar aan gekoppeld, het herdefiniëren van een gemeenschappelijke oplossingsrichting. Volgens Van de Berg (2003) moeten alle drie stappen worden doorlopen om tot een succesvolle samenwerking te komen tussen private en publieke partijen.

De eerste kernvraag die hieruit naar voren komt, is in hoeverre verschillende private actoren binnen de samenwerking *een eenduidige visie hebben* ten opzichte van de waterlinie en het beheer. Hierbij is de additionele vraag van belang hoe deze visie(s) zich verhouden tot die van de publieke sector.

### Het momentum van reframen

Wetenschappelijke literatuur besteedt ook aandacht aan de vraag wanneer reframing plaatsvindt in planprocessen en welke soorten reframing processen bestaan. In theorie wordt het onderscheid tussen de aggregatieve en integratieve traditie van beleidsimplicaties gemaakt (March & Olsen 1989). In de aggregatieve traditie wordt de behoefte van de bevolking ontdekt door te klankborden. Het gevoerde beleid wordt uitgedragen naar de bevolking door middel van campagnes. De overheid staat hier centraal en stelt het toegepaste handelingskader (frame) constant bij (reframing) door feedback van bevolking en bedrijven (March & Olsen 1989). De integratieve benadering gaat daarentegen uit van het actief betrekken van lokale partijen, burgers en bedrijven om samen, in een interactief proces op zoek te gaan naar probleemdefinities en het vinden van gedeelde oplossingen. Het zoeken, delen en optimaliseren van sociale waarden staat hierbij centraal. Het frame waaruit beleidsimplicaties voortkomen wordt in de benadering in een interactief proces gevormd.

Een belangrijk verschil is dat in de aggregatieve benadering het klankborden van overige partijen wordt gezien als eindfase van de politieke besluitvorming, terwijl in de integratieve benadering het betrekken van lokale partijen wordt gezien als de start van het proces. Daarnaast is de interactie bij de aggregatieve benadering, eenzijdig (klankborden), terwijl bij de interactieve benadering sprake is van wederzijdse interactie. Beide benaderingen bestaan naast elkaar en zijn cyclisch verbonden: 'Aggregative forms are in particular characteristic of economically good times, while reductions in resources tend to increase the integrative structures' (March & Olsen 1989: 136). In slechte economische tijden hebben overheden immers belang bij het betrekken van private partijen voor financiële bijdragen, zo is de redenering.

Dit plaatst de ontwikkelingen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie in perspectief. Het opstellen van het *Linieperspectief* (Luiten et al 2003) is volgens de integratieve benadering tot stand gekomen, in het proces voorafgaand aan het beleidsdocument werden immers verschillende overheidspartijen, burgers,

bedrijven en organisaties betrokken. Vervolgens is het frame dat daaruit is voortgekomen, ruim negen jaar lang op een overwegende top-down wijze door overheidspartijen gebruikt. Het frame is in deze periode op een uiterst aggregatieve manier gebruikt: het werd een norm door de vaststelling van *Panorama Krayenhoff*, en is vervolgens (nauwelijks) bijgesteld door feedback van de bevolking, ondernemers en bedrijven. Nu is het punt in de cyclus bereikt (March & Olsen 1989) waarin wordt gezocht naar een integratieve manier van beleidsvorming en -implicatie. Lokale partijen, bewoners, ondernemers en bedrijven hebben de mogelijkheid om het traditionele frame, dat is toegepast door publieke partijen, te re-framen.

De vooronderstelling is dat dit tot conflicten kan leiden tussen private partijen onderling maar ook tussen publieke en private partijen. Actoren zouden tegengestelde frames hebben, wat in grote mate gebaseerd is op de verwachting dat deze partijen tegengestelde belangen en prioriteiten hebben (Cornelissen et al 2006, Horlings 2006).

## 2.4 Tegenstelling tussen frames

Een voorwaarde voor een succesvolle samenwerking tussen publieke en private partijen is overeenstemming over de visie, doelen en verwachtingen (Horlings 2006). Op drie vlakken kunnen problemen ontstaan. Ten eerste kunnen private partijen (die zich gedeeltelijk georganiseerd hebben in de Stichting Liniebreed Ondernemen) uiteenlopende verwachtingen en visies hebben. Ten tweede kan de herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheidspartijen tot conflicten leiden. Ten derde kan discrepantie bestaan over de taak- en rolverdeling tussen de private en de publieke sector. Met name dit spanningsveld is interessant omdat private partijen immers meer zeggenschap en invloed krijgen. De aanpak van de waterlinie verandert hiermee wellicht, wat kan leiden tot (on)acceptabele uitkomsten voor de publieke partijen die voorheen een sterkere positie hadden (Horlings 2012). Cornelissen et al (2006) schrijven in de studie naar *vitale coalities* voor het financieren van landelijke gebiedsontwikkeling over de nieuwe verhoudingen tussen markt en overheid. Beleidsmakers die gericht waren op het creëren van allianties tussen private en publieke partijen in het landelijk gebied, “created however tensions among this policy [sector] and regional institutional processes like the spatial planning procedures (Cornelissen et al 2006: 11). Cornelissen et al (2006) geven in hun studie sprekende voorbeelden hoe traditionele frames onder druk komen te staan wanneer private partijen toetreden tot de beleidsvormingsarena.

De nieuwe relaties en posities die actoren gaan innemen, gaat naar verwachting tot spanningen leiden. De cruciale vraag is of private partijen daadwerkelijk grote invloed krijgen op de beleidsvorming dat zij in staat zijn om het traditionele frame werkelijk ter discussie te stellen (Horlings 2012: 89). Voorheen waren het vrijwel uitsluitend publieke instanties die betrokken waren bij

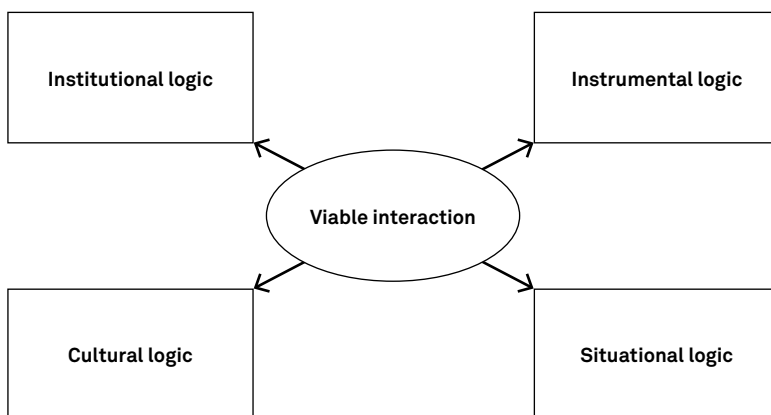
het opstellen en implementeren van beleid in het waterliniegebied. De vraag is echter in hoeverre publieke instanties zeggenschap willen en kunnen overleveren aan marktpartijen.

In de studie van Cornelissen et al (2006) wordt gesteld dat de spanningsvelden tussen private en publieke actoren voortkomen uit tegengestelde ‘types of logic’ (zie figuur 2.4 op de volgende bladzijde). Het onderzoek van Cornelissen et al (2006) toont aan dat te verwachten valt dat publieke en private partijen tegengestelde frames hebben. In de studie van Cornelissen komt naar voren dat een duidelijk onderscheid valt te maken tussen publieke partijen, die men name vanuit een institutionele of instrumentele manier naar de werkelijkheid kijken, en private partijen, die voornamelijk vanuit een culturele en situationele ‘logica’ naar de werkelijkheid kijken. De instrumentele logica gaat uit van een fysiek-tastbare oplossing van het probleem. Het culturele perspectief gaat uit van een proces waarbij expressie van emoties, sentimenten en gevoelens een onderliggend patroon vormen voor het bereiken van plannen waarbij identiteit en authenticiteit centraal staat. Bij het institutionele perspectief ligt de focus op het succesvol doorvoeren van vaste procedures en posities die belangrijk gevonden worden vanuit de publiek-administratieve handelingspraktijk. Tot slot de situationele logica, waarbij wordt aangenomen dat de dynamiek en problemen op een specifieke plek het uitgangspunt zijn van beleidsvorming. De studie van Cornelissen ondersteunt de verwachting dat publieke en private partijen verschillende frames hebben.

Naar verwachting handelen publieke en private partijen vanuit verschillende frames. De conflicten die optreden kunnen verklaard worden door achterliggende denkwijzen van actoren te onderzoeken (Cornelissen et al 2011, Horlings 2012, Sabatier 1988). De concrete verwachting die in dit deel van het proefschrift empirisch wordt onderzocht is: “De frames van publieke en private partijen lopen uiteen over de vraag welke collectieve waarden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie beschermd moeten worden en hoe dit bereikt moet worden, waardoor het bereiken van collectieve actie wordt gefrustreerd”.

De kernvraag is welke principiële waarden in het geding komen als de visies van marktpartijen moeten worden meegewogen in het vaststellen en uitwerken van kansrijke economische ontwikkelingen. Onderzoek naar frames is relevant omdat de nieuwe verhoudingen tussen markt en overheid gepaard gaat met een te verwachten verschuiving in perspectieven. De routines, denkwijzen en perspectieven van de overheidspartijen, die eerst een sterke positie hadden komen nu onder druk te staan: “Because interactivity involves working beyond the boundaries of government agencies, it requires allowing for systems of logic other than those that have been inspired by the routines and needs of the government. This situation intensifies tensions that are already latent in the operations of public administration, bringing them more sharply to the

**Figuur 2.4** Verschillende typen logica in besluitvormingsprocessen tussen publieke en private partijen bij het formuleren en implementeren van landschapsbeleid.



Bron: Cornelissen et al 2006, 30.

surface” (Cornelissen et al 2006: 27). De spanningsvelden die voortkomen uit tegengestelde perspectieven waren dus al aanwezig maar treden nu meer op de voorgrond door organisatorisch veranderingen binnen het project.

## 2.5 Subconclusie en verwachtingen

Framing theorie geeft waardevolle handvatten om te onderzoeken wat de succes- en faalfactoren zijn in de manier waarop private en publieke partijen met elkaar samenwerken in het waterlinieproject. Met framing als wetenschappelijk perspectief wordt daarmee vooral duidelijk hoe de visies van publieke en private partijen zich tot elkaar verhouden en hoe de achterliggende waarden, opvattingen en normen van de betrokken in het planproces met elkaar geconfronteerd worden.

Uit de theoretische uiteenzetting in dit hoofdstuk kan een aantal verwachtingen worden geformuleerd. Ten eerste kan verwacht worden dat de interesse van private partijen om bij te dragen aan het investeren en beheren van landschappen hoogstwaarschijnlijk gering is. Landschappen worden in Nederland immers gekwalificeerd als pure collectieve goederen en zijn lastig uitsluitbaar en rivaliserend te maken.

Ten tweede kan verwacht worden dat wanneer beleidsmatig wordt voorgenomen dat private en maatschappelijke partijen een grotere rol moeten krijgen in het landschapsbeleid, dit er voor kan zorgen dat bepaalde collectieve waarden uit het traditionele frame onder druk komen te staan. Of dit gebeurt en welke waarden precies onder druk komen te staan wordt in hoofdstuk drie en vier empirisch onderzocht.

Ten derde wordt verwacht dat private partijen andere frames hanteren dan publieke partijen. Ondernemers en investeerders handelen vanuit een tegen-

gesteld frame en hebben waarschijnlijk andere normen, opvattingen en perspectieven wat er met de waterlinie moet gebeuren.

Door bovenstaande verwachtingen uiteen te zetten kan de (niet bewezen) propositie dat marktpartijen tegengesteld denken over het revitaliseren van cultuurlandschappen empirisch onderzocht worden.



## Problemen bij het inspelen op economisch kansrijke ontwikkelingen

**In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd over de vraag hoe publieke en private partijen met elkaar samenwerken om de waterlinie te revitaliseren. De kritische reflectie is toegespitst op vier verschillende thema's: aanbod-gestuurde functietoekenning, retorisch frame vs. actie frame, bureaucratische rationaliteit vs. situationele rationaliteit, en focus op structuur in plaats van fundamentele reset. De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op 41 interviews met publieke partijen (Ministerie, Provincie, Gemeenten), NGO's (Staatsbosbeheer, LTO, SLO), ondernemers, vrijwilligers en bewoners. Ook observatie en archiefonderzoek vormen bronnen voor onderstaande bevindingen.**

### 3.1 Aanbodgestuurde functietoekenning

Om dit thema te behandelen moet worden teruggegaan naar de start van het waterlinieproject en de ruimtelijke ontwikkelingsfase tot 2012. Het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is 1999 begonnen in economisch welvarende tijden. De budgetten voor het uitvoeren van waterlinieprojecten kwamen voornamelijk uit nationale ruimtelijke ordeningsbudgetten die op provinciaal niveau werden verdeeld (Nota Ruimte middelen en ILG-gelden). De provincies en gemeenten hadden hierdoor geld tot hun beschikking voor het uitvoeren van waterlinieprojecten. Dit zorgde voor een sterke positie van de publieke sector in het project. Binnen de private sector was genoeg vermogen beschikbaar om te investeren. De ruimtelijke ontwikkelingsdruk was hoog en planning kon in grote mate gestuurd worden door vaak 'nee' te zeggen tegen private investeerders en projectontwikkelaars selectief ruimte te bieden. De sterke positie van de overheid zorgde ervoor dat veel eisen gesteld konden worden aan private investeringen. Dit is ook terug te zien in hoe in de periode 2000-2010 aan het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is gewerkt.

Een sterke positie van de overheid kan in de ruimtelijke planning voor een gevaar zorgen. Een bedreiging is dat planning in grote mate gebaseerd wordt op bestuurlijk wensdenken en dat overheidscentrisme de ruimtelijke planning bepaalt. Dit betekent dat planning aanbodgestuurd wordt, en dat het eindproduct slecht kan aansluiten bij de economische vraag uit de maatschappij. Ook de probleemdefiniering van ruimtelijke projecten kan te eng zijn geformuleerd, waardoor enkel publiek-georiënteerde probleemdefinities worden gehanteerd. De oplossingsrichtingen in aanbodgestuurde planning

zijn vaak consensus gedreven arrangementen, die niet het meest creatief of innovatief zijn (Boelens 2009). Het aanbod dat uiteindelijk tot stand komt sluit dan wellicht niet goed aan bij de vraag uit de markt en maatschappij.

In het waterlinieproject hebben planners binnen de overheid (op alle bestuursniveau's) gehandeld vanuit een probleemdefinitie die overwegend is geïnstitutionaliseerd binnen de overheidsmuren. De hoeveelheid publieke partijen die bij het waterlinieproject betrokken is, geeft een sterke prikkel om probleemdefinities enkel te (her)definiëren binnen het overheidsdomein.

### **Betekenis van Panorama Krayenhoff**

De overkoepelende liniebrede visie die is opgesteld in 2004, *Panorama Krayenhoff*, was een belangrijk strategisch document voor de waterlinie. Door het opstellen van deze visie konden perspectieven van verschillende overheden, bewoners en belangenverenigingen op elkaar worden afgestemd. Het proces tot Panorama Krayenhoff heeft buitengewoon mobiliserend gewerkt, waardoor actoren bekend raakten met de aanwezige standpunten en motieven (zie deel 1). Het mobiliserende proces is afgesloten door het vaststellen van een strategische visie waarin bepaalde collectieve normen werden opgenomen en vastgelegd. Deze collectieve normen vormden vervolgens het referentiekader voor het wel of niet toelaten van private initiatieven en waren belangrijk voor het borgen van ruimtelijke kwaliteit.

De collectieve waarden van Panorama Krayenhoff zijn niet enkel woorden of papier of tekenkundige schetsen. In de loop der jaren zijn deze ideeën geïnternaliseerd in het netwerk van de projectorganisatie. Ze zijn terug te lezen in tal van ambtelijke en bestuurlijke documenten en zijn een krachtig en invloedrijk discours. Een belangrijke (collectieve) waarde in dit frame is dat de eenheid van de waterlinie geborgd moet blijven. Dit betekent dat de waterlinie gezien wordt als één systeem en dat het doorbreken van dit systeem onwenselijk is. Met name de wens voor de UNESCO-status vormt een instrument om deze waarde planologisch te beschermen. Een andere belangrijke waarde is dat de waterlinie herkenbaar moet blijven. Hiermee worden niet alleen de forten en watersystemen bedoeld (punten en lijnen), maar ook de landschappen (vlakken). Een implicatie van deze waarden is de norm dat niet in de (historische) schootsvelden gebouwd mag worden. Ook de zichtbaarheid van de waterlinie moet verbeterd worden om de herkenbaarheid te vergroten. Dit leidt in sommige projecten tot het kappen en radicaal snoeien van begroeiing, of tot het plaatsen van borden langs wegen. Ook de eis van hoge ontwerp kwaliteit is een belangrijke waarde voor de revitaliseringsopgave van de waterlinie. Het instellen van een kwaliteitsteam voor het adviseren en 'afdwingen' van deze kwaliteit is een maatregel om deze waarde te borgen. Met hoogkwalitatief ontwerp wordt ook gepoogd om de herkenbaarheid, eenheid en uniciteit van de waterlinie duidelijk naar voren te brengen. Het streven naar differentiatie van de waterlinie in functies maar ook in het aantrekken van diverse doelgroepen is een waarde die wordt nagestreefd binnen de projectorganisatie. Het historische

karakter van de waterlinie komt niet alleen terug in fysieke revitaliseringsprojecten. Ook het streven naar educatieve of informatieve programmaonderdelen waarbij de functionaliteit en het historische karakter van de waterlinie wordt tentoongespreid is een waarde die aandacht krijgt. In mindere mate is ook de herbestemmingsopgave duidelijk terug te lezen in meerdere beleidsstukken. Dit betekent dat hedendaagse functies in de forten moeten komen. Dit kunnen culturele, toeristische of economische activiteiten zijn, maar ook herbestemming van natuurwaarden is mogelijk. Enkele voorbeelden van deze collectieve waarden staan hieronder:

---

*“Eenheid in de waterlinie betekent: kwaliteitsborging in ontwerp, eenheid en verdeling in functies, en eenheid in tempo bij de uitvoering” (PB-NHW 2011 6).*

---

*“Het is belangrijk dat op kleine schaal inzichtelijk te maken wat op grote schaal voor de linie geldig is of was” (Luiten et al 2003: 43).*

---

*“Van oost naar west moet het typische linieprofiel tot expressie gebracht worden (Kwaliteitsteam NHW 2007:10).*

---

*“Plannen voor de Waterlinie moeten zijn gebaseerd op de vaak eenduidige militaire logica (Kwaliteitsteam NHW 2007: 8).*

---

*“De kernkwaliteiten van de waterlinie zijn volgens de Nota Ruimte rust, openheid en samenhang” (PB-NHW 2011 14).*

---

*“In het bijzonder moet de waterlinie uitgroeien tot een populaire bestemming voor toeristisch en recreatief bezoek (PB NHW 2011: 10).*

---

De collectieve waarden die zojuist genoemd zijn vormen een frame, een denkkader dat een samenhang van waarden, normen en opvattingen representeert, dat geproduceerd en gereproduceerd wordt binnen de projectorganisatie. Dit denkkader wordt overigens niet door iedereen ondersteund, met name niet door actoren die geen invloed hebben gehad tijdens het opstellen van Panorama Krayenhoff. De collectieve waarden en opvattingen hebben wel degelijk een belangrijke rol gespeeld voor het wel of niet toekennen van bepaalde functies of herontwikkelingsinitiatieven. De functietoekenning van forten en het revitaliseren van landschappen is hiermee vooral gebaseerd op collectief vastgestelde waarden en minder op economisch kansrijke ontwikkelingen.

De sterke positie van de overheid heeft er toe geleid dat vooral functies in forten zijn gekomen die wenselijk waren volgens de projectorganisatie (gemeenten, provincies en het projectbureau NHW). De eisen die hierbij gesteld werden aan de herbestemming en ontwerp kwaliteit waren dermate invloedrijk dat veel publieke functies in forten zijn gekomen. Enkele voorbeelden van dergelijk functies zijn natuurexcursies (Fort Spion, Fort Werk aan de korte

Uitweg), musea (fort Vechten, Muizenfort, Muiderslot, Loevestein), educatie (fort de Bilt, fort bij de Nieuwe Steeg), cultuur (Fort Asperen, Werk aan het Spoel) of natuur (fort Rijnauwen, fort bij Ruigenhoeksedijk). Veel van de forten die zijn herbestemd, zijn in grote mate afhankelijk van overheidssubsidies. Nu veel subsidies worden ingetrokken door bezuinigingen komt de exploitatie van deze forten onder druk te staan. De sterke rol van de overheid in de functie-toekenning heeft er toe geleid dat functies aanbodgestuurd zijn en niet vraaggestuurd zijn toegekend. Hierdoor zijn functies in forten gekomen die slecht zijn verbonden met de lokale of regionale economische dynamiek. Uit een aanvullende studie naar de groei van economische sectoren en de toekenning van functies in de forten is duidelijk naar voren gekomen dat functies in de forten nadrukkelijk afwijken van de economische groei in de regio. De eenmalige budgetten die zijn besteed aan de restauratie en revitalisering van de waterlinie moeten daarbij worden ondersteund door structureel geld voor de exploitatie en beheer. Forten en landschappen hebben namelijk vrijwel altijd een onrendabele top. Overigens laten andere voorbeelden zien dat private exploitatie van forten subsidieonafhankelijk kan plaatsvinden (fort Voordorp en Steurgat). Dit kan echter wel gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van de forten.

### **Openbaarheid en subsidieafhankelijkheid**

De kosten voor het revitaliseren en beheren van de waterlinieforten en landschappen kunnen verdeeld worden in drie categorieën. De eerste categorie bestaat uit de kosten voor het restaureren en het ruimtelijke herontwikkelen van de forten. Deze kosten steunen in grote mate op publieke fondsen en nationale ruimtelijke programma's. De tweede categorie betreffen de dagelijkse beheerlasten. Deze kosten komen veelal voor rekening van de exploitant en eigenaar maar vaak zijn de opbrengsten uit exploitatie niet toereikend om het beheer volledig af te dekken. Ook voor het dagelijks beheer is overheidssubsidie nodig. De derde categorie kosten betreffen de structurele onderhoudskosten. Dit zijn onderhoudswerkzaamheden die ééns in de 10 tot 15 jaar moeten plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het uitbaggeren van de slotgracht of het herstellen van voeg- en metselwerk. De onderhoudskosten kunnen vaak niet volledig worden gedragen door de exploitant of eigenaar waardoor co-financiering van de overheid of eigenaar van het fort of landschap nodig is. Voor vrijwel alle categorieën is overheidsfinanciering nodig.

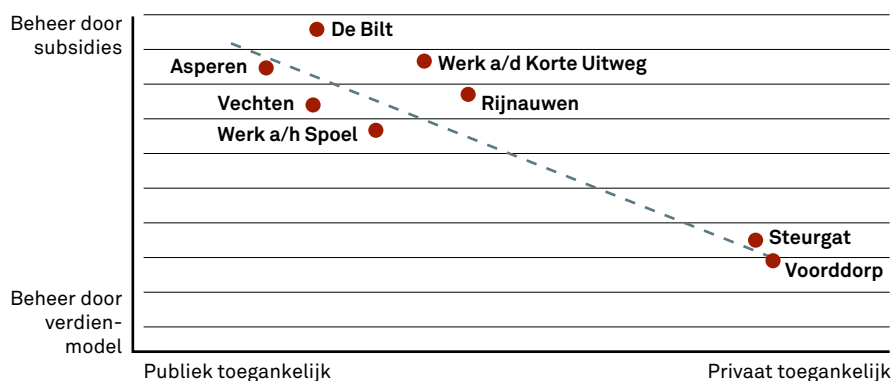
Het overgrote gedeelte van de middelen voor het revitaliseren van landschappen en forten is dus publiek geld maar ook de kosten voor de instandhouding van monumenten steunt in grote mate op algemene middelen. Wanneer forten in stand gehouden worden en opgeknapt zijn met overheidsgeld, dan is het begrijpelijk dat eisen worden gesteld aan de toegankelijkheid en openbaarheid van deze monumenten. In de praktijk blijkt dat vanuit de overheid veel waarde wordt gehecht aan de openbaarheid en toegankelijkheid wanneer een fort wordt herbestemd. Openbaarheid en toegankelijkheid zijn belangrijke issues omdat monumenten van maatschappelijke waarde zijn en iedere belastingbetaler er van moet kunnen genieten. In veel herbestemmings-

projecten binnen de waterlinie wordt de openbaarheid en toegankelijkheid direct vertaald naar herbestemming met een maatschappelijke of een publieke functie. Hierbij valt de optie om het fort (of landschap) privaat te bezitten of te exploiteren en publiek toegankelijk te maken, vrijwel direct af. Dit is opmerkelijk omdat een Albert Heijn in principe ook openbaar en toegankelijk is. Hajer en Reijndorp (2001) reflecteren op de term openbare ruimte door te stellen dat niet de eigendomssituatie van de ruimte maar de toegankelijkheid bepalend is voor de openbaarheid van de ruimte. Zij noemen vrij toegankelijke ruimten, ongeacht de ruimte privaat of publiek bezit is, 'het publieke domein' (Hajer & Reijndorp 2001). Publieke ruimte is dus ruimte die vrij toegankelijk is en niet per definitie alles wat niet privé is.

De herbestemming met maatschappelijke functies betekent echter wel dat dit implicaties heeft voor de financiële betrokkenheid van de overheid. Echter, er kan ook worden gekozen voor een functietoekenning die misschien wat minder openbaar is, maar sterker steunt op financiering uit de private sector. Hieruit volgt echter wel een direct dilemma. Wanneer de exploitatie commerciëler wordt, betekent het wellicht dat de functie inboet op toegankelijkheid en op algemeen maatschappelijke openbaarheid (denk aan woningbouw of een mogelijk exclusief wellnessoord). Dit hoeft overigens niet per definitie zo te zijn, immers kunnen hierover afspraken gemaakt worden tussen eigenaar, exploitant en de gemeente.

In de praktijk blijkt men terughoudend met dergelijke eigenaar-exploitatie-constructies. Er wordt gedacht dat door het publieke goed uitsluitbaar te maken en te vermarkten, de (publieke) kosten die zijn gemaakt voor het restaureren ten goede komen van de exploitant en een selecte groep klanten. De kosten voor het revitaliseren komen dan voor rekening van de maatschappij, terwijl de baten door een select gezelschap worden toegeëigend. Aan de andere kant is te grote structurele financiële betrokkenheid van de overheid bij de waterlinie ook niet wenselijk. Het is lastig om een balans te vinden tussen zo min mogelijk structurele financiële betrokkenheid van de publieke sector bij de exploitatiefase, en zo veel mogelijk toegankelijkheid en openbaarheid van de forten en landschappen. In de Nieuwe Hollandse Waterlinie is de balans tussen subsidie-afhankelijk beheer en de mate van toegankelijkheid terug te zien in figuur 3.1 (op de volgende bladzijde). De groene stippellijn laat het verband zien tussen beide variabelen. Een aantal forten zijn uitgelicht. Wel moet worden opgemerkt dat het overgrote deel van de forten een plek linksboven in de grafiek vindt. De tabel geeft duidelijk aan dat de lastendruk voor het onderhoud op publieke middelen verlaagd zou kunnen worden door private ondernemers ruimte te geven de toegankelijkheid te beperken door de exclusiviteit en uitsluitbaarheid te vergroten.

**Figuur 3.1 Illustratie verband tussen toegankelijkheid en kostendekking beheeropgave naar inschatting van de auteur.**



Bron: eigen bewerking auteur.

### Stapelen van eisen: middel- in plaats van doelvoorschriften

De aanbod gestuurde overheidsplanning valt terug te zien in het stellen van verschillende randvoorwaarden en condities met betrekking tot privaat initiatief. Wat veel voorkomt is ‘het stapelen van eisen’. Dit betekent dat iedere overheidseenheid andere eisen heeft die additioneel worden voorgeschreven als voorwaarden om te ondernemen op een fort of omliggend landschap. Alle individuele eisen van overheidsinstanties zorgen er voor dat een complex totaalpakket aan regels ligt waardoor ondernemers weinig vrijheid hebben om een gedegen exploitatie te garanderen (wat vaak ook een eis is door middel van gedegen ondernemersplan). Een voorbeeld is dat het projectbureau eist dat het historische karakter bewaard blijft in het ontwerp, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed eist dat muren niet mogen worden doorgebroken voor leidingwerk, de gemeente geen verkeersaanzuigende functie tolereert, en dat de vleermuizen in het fort beschermd moeten worden in verband met de EU flora- en faunawetgeving. Dit is een verschijnsel dat in de waterlinie veel voorkomt, al verschilt het erg per deelgebied.

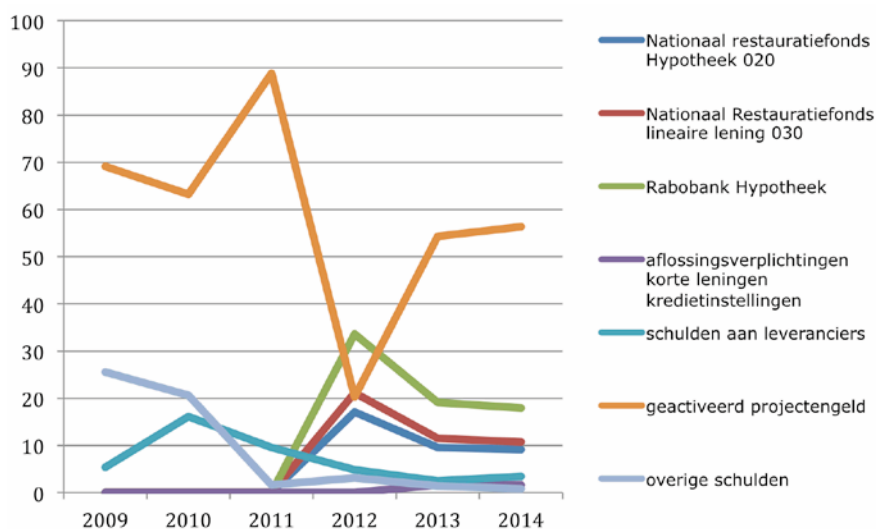
Veel van de voorschriften en eisen die worden gesteld, zijn middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften. Dit betekent dat ‘de overheid’ een bepaald middel voorschrijft om een collectief doel te bereiken. Het gevolg is dat particulieren soms initiatieven hebben die goed aansluiten bij de collectieve doelen, maar dat deze niet bereikt kunnen worden omdat de middelvoorschriften te specifiek zijn. Hierdoor is er weinig ruimte voor het vinden van creatieve oplossingen. Zo kan het voorkomen dat overheden en particulieren hetzelfde collectieve doel willen bereiken maar elkaar verschrikkelijk in de weg zitten. Een verschuiving van middelvoorschriften naar doelvoorschriften zou er voor kunnen zorgen dat de creativiteit uit de markt en maatschappij beter gebruikt kan worden om collectieve probleemdefinities op te lossen (Hajer 2013). Het werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften

is een radicaal andere sturingsfilosofie waarop dieper wordt ingegaan in paragraaf vier van dit hoofdstuk.

### Het wegvallen van subsidies en de mogelijke renaissance

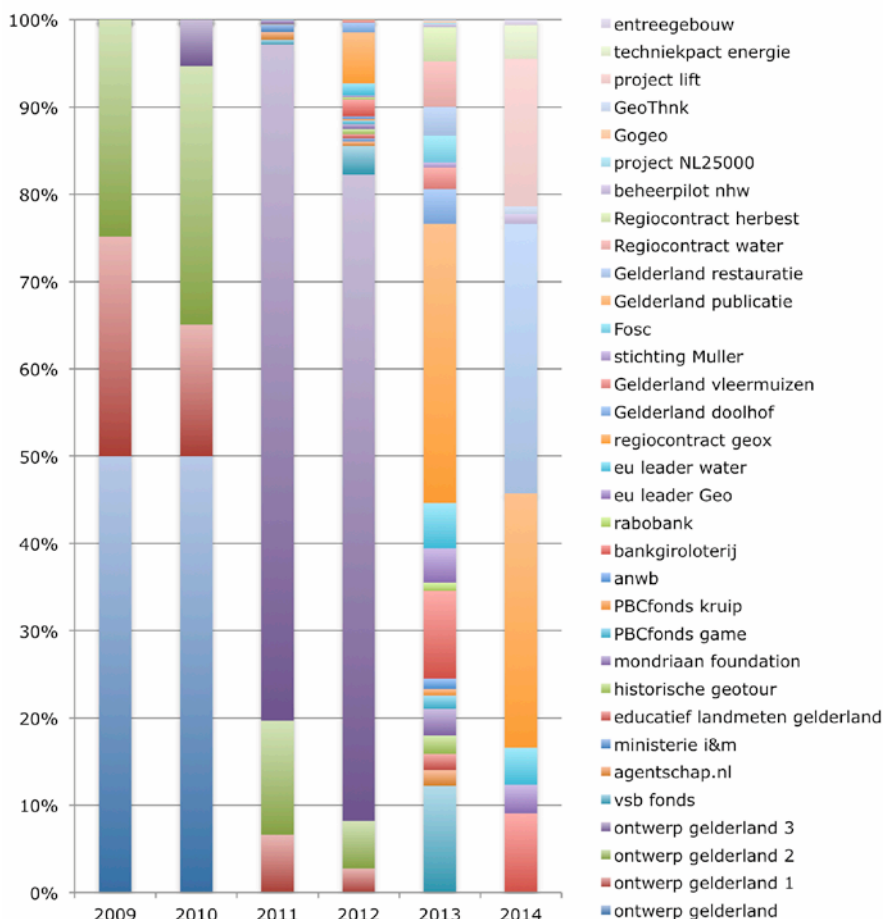
Zoals eerder is aangegeven steunen veel functies in de Nieuwe Hollandse Waterlinie op overheidssubsidies. Dit is begrijpelijk omdat het monumenten (onrendabele top) zijn en omdat scherpe eisen zijn gesteld aan de functies en herbestemmingen (openbaarheid). In tijden van economische tegenslag, politieke herprioritering en bezuinigingen, is te verwachten dat bepaalde subsidies opdrogen. De afgelopen jaren is immers al fors bezuinigd op natuur, cultuur en toerisme. Hoogstwaarschijnlijk heeft dit gevolgen voor de financiering van het beheer en onderhoud van het waterlinielandschap. De economische omstandigheden leiden ook tot meer teruglopende inkomsten voor exploitanten dan aanvankelijk begroot was. In bijlage 3 zijn exploitaties van drie forten doorgerekend en in figuur 3.2 en 3.3 is de exploitatie van Geofort uitgelicht.

**Figuur 3.2 Samenstelling vreemd vermogen exploitatie Fort aan de Nieuwe Steeg in percentages over de periode 2009-2014.**



Bron: Jaarverslagen Geofort 2009-2014.

**Figuur 3.3 Samenstelling geactiveerd projectengeld in percentages in de periode 2009-2014.**



Bron: Jaarverslagen Geofort 2009-2014.

Hoewel Geofort binnen de projectorganisatie van de waterlinie vaak wordt aangedragen als best practice, blijkt uit analyse van de jaarverslagen dat de onderneming in de periode 2009-2014 verliesgevend was: ieder jaar was sprake van een negatief eigen vermogen (overigens niet vreemd voor een startende onderneming). Om dit op te vangen werd ieder jaar vreemd vermogen toegevoegd. De samenstelling van het vreemd vermogen is te zien in figuur 3.2 (vorige bladzijde). Hierin is te zien dat voornamelijk 'geactiveerd projectgeld' werd toegevoegd aan het vermogen in de onderneming. Bovenstaand, in figuur 3.3 blijkt dat dit projectgeld bestaat uit allerlei gesubsidieerde projecten waardoor geld beschikbaar kwam en het fort (her)ontwikkeld en geëxploiteerd kon worden. Uit een aanvullend interview met de exploitant blijkt dat een deel van het geld gebruikt wordt om de projecten te managen. Veel van deze projecten hebben een relatief korte looptijd, het is onduidelijk of de exploitant erin slaagt nieuwe projecten aan te trekken. Volgens de exploitant vormen momenteel de kosten die zijn verbonden aan het onderhouden van installaties een grote bedreiging voor de exploitatie. De resultaten van de commerciële horeca op het fort zijn gescheiden (wettelijk verplicht) en zijn niet meegenomen in de berekeningen om tot bovenstaande grafieken te komen.



Exploitanten en eigenaren kunnen last krijgen van een teruglopend uitgavenpatroon van consumenten. Een groot aantal forten werkt met een variabele pachtconstructie. Dit wil zeggen dat de pacht in de loop der jaren oploopt. Het idee hierachter was dat de pacht meegroeit met de ontwikkeling van de omzet. Nu door economische tegenslag de omzet niet groeit, maar zelfs afneemt, hebben de eigenaren van de forten te maken met teruglopende pachtinkomsten.

De teruglopende pachtinkomsten kunnen leiden tot het ontbinden van het contract. In dit geval moet een nieuwe exploitant worden gevonden. Als de eigenaar een financiële buffer heeft kan de missende pacht worden aangevuld met eigen vermogen. Wanneer een fortexploitant beschikt over een variabele pachtconstructie, zoals de ondernemers in het Fort aan de Klop, dan heeft een achterblijvende omzet niet zo'n grote invloed op de te betalen pacht. In dit geval roomt de gemeente Utrecht alleen een groter gedeelte van de omzet af voor het betalen van de pacht (als er sprake is van omzetgroei).

Het opdrogen van subsidieprogramma's hoeft niet per definitie een negatieve invloed te hebben op exploitatie van de waterlinie. Het kan ook een prikkel zijn om vraaggericht te werken. Ondernemers zijn gedwongen om andere vormen van financiering te vinden, wat kan leiden tot innovatieve oplossingen. Een gevaar is wel als de subsidies te snel worden stopgezet, ondernemers geen tijd krijgen om te reageren op deze shock. Vaak steunen exploitaties op verschillende subsidies vanuit verschillende bestuurslagen en sectoren, waardoor coördinatie over het afbouwen vaak ontbreekt.

### 3.2 Verschil tussen retorisch frame en actie frame

---

De eerste tien jaar zijn verreweg de meeste uren en middelen besteed aan de doelstelling om door middel van fysieke ingrepen de waterlinie te revitaliseren. Veel forten zijn gerestaureerd, landschappen zijn opgeknapt, en de recreatieve infrastructuur is verbeterd. In de periode 2000-2010 bestond minder aandacht voor de tweede doelstelling van het waterlinieproject die gericht is op communicatie, beleefbaarheid en educatie. De tweede doelstelling is om de waterlinie in de hoofden, harten en handen van de mensen te krijgen. Dit doel is van belang omdat de bekendheid van de waterlinie dan wordt vergroot. De maatschappelijke erkenning van de historische, educatieve, recreatieve en landschappelijke waarde is van betekenis om de legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak te vergroten om het gebied planologisch te beschermen. Ook vergroot de bekendheid van de linie het potentieel om de waterlinie economisch gezien te exploiteren. Onderzoek van een communicatiebureau laat zien dat het slecht gesteld is met de bekendheid van de waterlinie in Nederland (Synergie 2011).

Omdat al veel ruimtelijke projecten zijn uitgevoerd, verschuift vanaf 2012 de aandacht naar thema's als beheer, onderhoud en externe communicatie. Om het beheer duurzaam te dekken en exploitatie op lange termijn te borgen

wordt gepoogd actieve coalities aan te gaan met marktpartijen, vrijwilligers en ondernemers. In 2020 moet het ruimtelijk programma van de waterlinie zijn afgerond en moet de waterlinie zich in stand kunnen houden. De rol van de overheid wordt dus in de komende jaren kleiner, waardoor meer taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan andere partijen. Uit het eerste deel van dit proefschrift blijkt dat de lokale onderlaag nog niet goed genoeg is gemobiliseerd omdat er lange tijd een dominante, interne, top down oriëntatie is geweest binnen het project. Nu meer wordt verwacht van de 'markt' en de 'maatschappij', kan deze slecht gemobiliseerde onderlaag voor problemen zorgen. In meerdere provincies wordt hier op geanticipeerd door communicatiestrategieën uit te voeren waarbij vrijwilligers, marktpartijen en burgers moeten zorgen voor maatschappelijke benutting van de waterlinie, waarbij het beheer en onderhoud op lange termijn geborgd is.

### **Nieuw handelingsperspectief**

Het nieuwe handelingsperspectief dat de projectorganisatie voor ogen heeft, is radicaal anders dan in de 'fysieke' eerste fase van het project. Wanneer meer verwacht wordt van burgers, marktpartijen en vrijwilligers, dan moeten overheidspartijen uit hun sturende rol. Dit stelt de Liniecommissie zélf in het zogenoemde *Koersdocument* (Liniecommissie 2014). Een bekend gevaar is dat overheden particulier initiatief institutionaliseren. De economische situatie is veranderd waardoor overheden niet meer de positie hebben om zeer sterke richtlijnen en kaders te stellen om hun doelstellingen te bereiken. Als de gemeenten en provincies meer verwachten van niet-overheidspartijen, dan zal op sommige punten water bij de wijn moeten worden gedaan. Het startpunt van deze werkwijze moet niet zijn wat de gemeente of provincies zelf willen bereiken, maar wat de lokale initiatieven precies inhouden, hoe ze met elkaar verbonden kunnen worden en op welke manier dit bijdraagt aan de regionale doelstellingen. In feite dwingt het de betrokken overheden om de gestelde normen en waarden binnen het waterlinieproject te herprioriteren. Discussies hierover worden nauwelijks gevoerd.

Waar overheden voorheen vooral toetsend, regulerend en kaderstellend bezig waren, is de organisatie ervan overtuigd dat de nieuwe situatie noopt tot een cultuurverandering binnen het project. Een van buiten-naar-binnen benadering is nodig, waarbij ambtenaren actief op zoek gaan naar kansrijke economische arrangementen. Het lokaliseren, duiden en inspelen op economische dynamiek vereist een andere werkwijze. Ambtenaren moeten daarvoor marktinitiatief goed op waarde kunnen schatten en een 'ondernemende' houding aannemen binnen de publieke sector. Deze ondernemende houding betekent het snel kunnen schakelen binnen, maar vooral ook buiten de overheid. Het toetreden tot andere economische sectoren is misschien lastig. Een ander punt is dat ambtenaren bereid moeten zijn risico's te nemen. Het ondersteunen van particulier initiatief betekent immers ook dat het project kan falen. Voor ondernemers zijn verticale structuren minder belangrijk dan binnen de publieke sector. Voor het actief smeden van vitale coalities moet men

het lef hebben om door de verticale structuren heen te denken en horizontaal samenwerkingsverbanden organiseren.

Deze werkwijze heeft ook zwakke punten. Ten eerste mag de overheid particuliere initiatieven niet financieel steunen omdat dit onrechtmatige staatssteun zou kunnen zijn. Daarnaast bestaat het vraagstuk van legitimiteit. Welke initiatieven steunt de gemeente wel of niet? Het gevaar van willekeur ligt hier op de loer. Er moet wel een richting zijn (koersdocument of structuurvisie) en een lijst met criteria waarop marktinitiatief gewaardeerd kan worden. Daarnaast bestaat het machtsvraagstuk. De gemeente is in haar mogelijkheden in de ruimtelijke planning wel erg afhankelijk van particulier initiatief. Wordt op deze manier wel ruimtelijke ordening bereikt die maatschappelijk wenselijk is?

Het antwoord is dat formele bevoegdheden met deze nieuwe werkwijze niet verdwijnen. Het startpunt is echter niet de producerende rol maar een mobiliserende, exploratieve oriëntatie gericht op waardevolle initiatieven.

Het bovengeschetste dilemma speelt in veel deelgebieden en leidt dus tot 'problemen' in vrijwel de hele waterlinie. Het probleem binnen het waterlinieproject is dat gecommuniceerd wordt dat deze nieuwe werkwijze door wordt omarmd, en men op zoek is naar coalities of samenwerkingsvormen met marktpartijen, particulieren en vrijwilligers, maar dat tegelijkertijd het handelingsperspectief niet verandert. Dit noemen Rein & Schön (1994) het verschil tussen het retorische en het actie frame. In hoeverre de 'nieuwe' werkwijze daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht, wisselt per deelgebied. Het verschil tussen het retorische en actie frame komt vaak voor wanneer naar de maatschappij wordt gecommuniceerd een nieuwe werkwijze toe te passen terwijl deze nieuwe werkwijze nog niet goed is geïnstitutionaliseerd. Het toe-eigenen van het nieuwe 'ondernemende' handelingsperspectief kost tijd, en gaat gepaard met trial-and-error, reflectie en wederzijds leren. Daarnaast maken oude institutionele structuren het vaak lastig een nieuwe werkwijze te implementeren.

Alhoewel de spanning tussen het retorische frame en het actie frame in veel deelgebieden in de waterlinie als probleem naar voren komt, is er in dit deel van het proefschrift voor gekozen om het deelgebied "het Eiland van Schalkwijk", centraal te stellen. Hierdoor is het mogelijk om het dilemma verder uit te diepen en te analyseren hoe men in dit deelgebied is omgegaan met het dilemma. Ook in hoofdstuk vier, waar de frames van private, maatschappelijke en publieke partijen empirisch onderzocht worden, wordt deze casus centraal gesteld.

### 3.3 Casus het Eiland van Schalkwijk

Het Eiland van Schalkwijk is een deelgebied van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, dat ten zuiden ligt van Houten. Aan de noordkant wordt het gebied afgeschermd door het Amsterdam-Rijnkanaal en aan de zuidkant door de Lek. Aan de oostkant komen deze wateren bijeen. Aan de westkant vormt

het Lekkanaal en de A27 een harde barrière. Door de natte infrastructuur is het gebied werkelijk een eiland. Het lintdorp Tull en 't Waal en de kleine kern Schalkwijk zijn de dorpskernen op het Eiland van Schalkwijk. Bijna heel het eiland ligt op het grondgebied van de gemeente Houten. De oostzijde van het eiland valt binnen de gemeente Culemborg (buiten het rode kader op figuur 3.4).

**Figuur 3.4 Kaart Eiland van Schalkwijk (rood omlijnd)**



Bron: gemeente Houten 2012, 5.

### **Waarom het Eiland van Schalkwijk als casus**

Het Eiland van Schalkwijk (EvS) kan als voorbeeld gezien worden waar de revitalisering van de waterlinie gebeurt in nauwe samenwerking met de bewoners, marktpartijen en vrijwilligers. Met een werkwijze die door de gemeente Houten zelf wordt omschreven als *uitnodigingsplanologie*, probeert de gemeente haar doelen te bereiken door particuliere initiatieven te ondersteunen. Andere gebieden in de waterlinie die nauw willen samenwerken met private en maatschappelijke partijen kunnen leren van de Schalkwijkse casus.

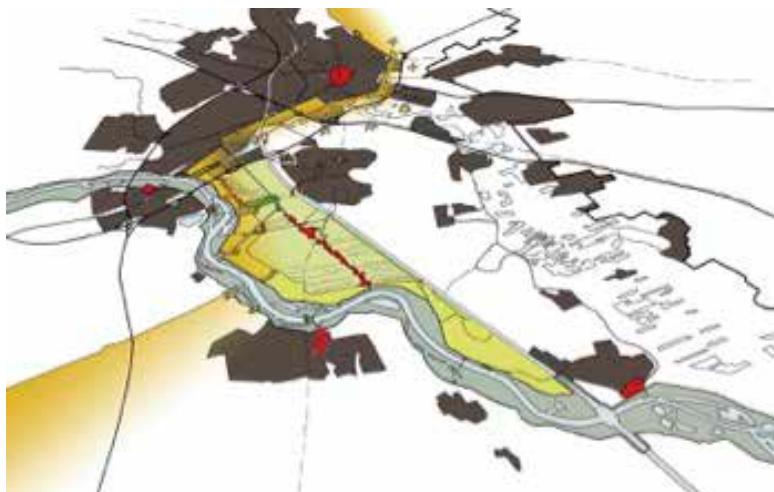
Ook de ligging van het gebied maakt het interessant om de casus te analyseren. Het Eiland van Schalkwijk ligt nabij de stedelijke agglomeratie van Utrecht, Nieuwegein en Houten maar heeft een zeer landelijk karakter (zie figuur 3.5). De nabije ligging voor stedelijke recreanten zorgt er naar verwachting voor dat de ondernemers en private investeerders interesse hebben in recreatieve ontwikkeling van het gebied. De verwachting dat de traditionele 'frames' van planners in de waterlinie in dit gebied onder druk komen te staan door private en maatschappelijke partijen, kan in deze casus prima worden getoetst.

Het Eiland van Schalkwijk is een van de weinige gebieden waar het systeem van de waterlinie nog nagenoeg onaangetast is gebleven. De schootsvelden zijn nog open, het inundatiesysteem is nog intact en het gebied kent negen forten. De doelstelling om het systeem op die manier te behouden kan onder druk komen te staan met ontwikkelingen van particulieren in het gebied.

### Structuur en Economie

Het Eiland van Schalkwijk kent van oudsher een agrarische structuur en ligt door de omliggende wateren relatief geïsoleerd nabij de stedelijke agglomeratie van Utrecht. Landbouw is altijd de economisch drager van het gebied geweest, maar is in de loop der jaren uitgehold. Lange tijd stond de Vinex-locatie Schalkstad geprojecteerd op het gebied, wat leidde tot de opkoop van landbouwgronden door speculerende projectontwikkelaars. Hierdoor is zo'n 800 van de 3000 hectare grond op het Eiland van Schalkwijk in handen van projectontwikkelaars (Coops & Wolting 2012).

**Figuur 3.5** Kaart Eiland van Schalkwijk in stedelijke agglomeratie



Bron: gemeente Houten 2012, 5.

De leefbaarheid, economische bedrijvigheid en agrarische ontwikkeling staan hierdoor onder druk. Door de verkoop van landbouwgrond aan ontwikkelaars zijn er beperkte investeringen in de agrarische bedrijfsvoering en is sprake van vermogende oud-agrariërs. Een aantal van deze oud-agrariërs is buitengewoon ondernemend, gehecht aan de omgeving en heeft plannen om te investeren in de ontwikkeling van het gebied. In totaal hebben 17 (oud) agrarisch ondernemers kenbaar gemaakt bereid te zijn tot investeringen in het gebied (LTO/DLG 2013). De partijen die bereid zijn te investeren komen voor het grootste gedeelte uit het gebied zelf, en hebben er een sterke binding mee.

Landschappelijk gezien is de structuur van de waterlinie goed terug te zien, net als het rivierlandschap met haar uiterwaarden in het zuiden. Het

groene, open karakter en de fruitbomenvelden zijn typisch voor het landschap op het Eiland van Schalkwijk.

## Plannen, Visie en de Waterlinie

De plannen die lang bestonden om een Vinex wijk te bouwen op het Eiland van Schalkwijk, hebben geleid tot wantrouwen tussen burgers en de gemeente Houten. Veel burgers waren tegen woningbouw. Nu de Vinex plannen niet meer doorgaan probeert de gemeente door middel van uitnodigingsplanologie het vertrouwen weer terug te winnen. Het belangrijkste doel voor de gemeente is om Schalkwijk open en groen te houden en recreatief-toeristisch te ontwikkelen met behoud van eigen identiteit. Deze doelstelling staat haaks op de Vinex-plannen die de gemeente altijd heeft ondersteund. De waterlinie wordt hierin als belangrijke drager van deze identiteit gezien. Belangrijke natuur en cultuurwaarden moeten behouden blijven. Om de initiatieven van bewoners en ondernemers te ondersteunen, heeft de gemeente Houten in nauwe samenwerking met de provincie en het waterschap een structuurvisie, een beoordelingskader en een beoordelingsprotocol opgesteld. De gedachte is dat door initiatieven te ondersteunen het waterlinielandschap maatschappelijk en economisch sterker wordt ondersteund door lokale bewoners en dat het gebied bovendien een nieuwe economische drager krijgt. De gemeente wil het gebied economisch versterken door in te zetten op toerisme binnen de duurzaam-recreatieve landbouw. Dit betekent het aanbieden van streekproducten, het ontwikkelen van toeristische infrastructuur en het stimuleren van lokale duurzame energieproductie. Omdat de gemeente autoverkeer op het EvS wil reguleren, gaat het om recreatie per fiets, kano of te voet.

De ontwikkelaars en beleggingsfondsen die gronden in het gebied hebben, staan wisselend positief tegenover deze ontwikkeling. Het recreatief ontwikkelen biedt ruimte om kleinschalige projecten uit te voeren, en is beter dan het volledig afboeken van de gronden.

Ondernemers en (voormalig) agrariërs willen met investeringen in de recreatieve-landbouw, en het verder ontwikkelen van het *voedsellandschap*, de economische structuur van het gebied versterken (LTO/DLG 2013). Ook op het gebied van duurzame energieproductie en waterretentie hebben de ondernemers kenbaar gemaakt bereid te zijn tot investeringen.

## Uitnodigingsplanologie in Houten

In Houten is sinds 2008 een open, communicatief en bottom-up benadering opgezet waarbij ondernemers werden uitgenodigd om met plannen in het gebied te komen. Veel ondernemers hebben zich toentertijd ingeschreven met uiteenlopende plannen (pannenkoekenhuis, paragliden, vergaderlocaties, bungalows etc.). Vanaf het eerste moment heeft de gemeente geprobeerd om met veel *ondernemersavonden* de communicatie met de ondernemers zo goed mogelijk te houden.

Uit interviews met de ondernemers in het gebied blijkt dat het aantal ondernemersavonden te veel is, en dat de ondernemers te vaak moeten vertellen wat zij van plan zijn. De gemeente werkt gestructureerd volgens een aantal fasen maar heeft daarbij minder oog voor de fasen waarin de ondernemers zitten. Sommige ondernemers hadden al plannen vanaf 2000, maar hebben in 2013 nog steeds geen vergunning. Ze voelen zich aan het lijntje gehouden. Op een ondernemersdag op fort Honswijk (15 mei 2013) werd vooral veel aandacht besteed aan de vraag hoe het gebied zich moet ontwikkelen en de gemeente zag graag dat de ondernemers met elkaar een gebiedsgericht beleid formuleren. In de interviews geven ondernemers aan dat ze daar niet altijd op zitten te wachten (zie kader op de volgende bladzijde).

Een voorbeeld van dergelijke frustratie was de communicatiestrategie die de gemeente had laten ontwikkelen door een adviesbureau. De strategie was belangrijk zodat de ondernemers gezamenlijk klanten konden trekken naar het gebied. Om de gezamenlijkheid te benadrukken werd de term 'linielint' geïntroduceerd. De kernkwaliteiten van de waterlinie werden gepresenteerd aan de hand van sterke merken, zodat de ondernemers wisten welke kernwaarden belangrijk waren in de linie. Dit concept was vooral bedoeld om de ondernemers te stimuleren hun economische activiteiten met elkaar te verbinden waardoor arrangementen voor toeristen en consumenten zouden ontstaan. Het linielint werd echter niet goed ontvangen door de ondernemers. Na concepten als 'Linieland', 'Waterlinie', 'Eiland van Schalkwijk' werd nu wederom een nieuw concept geïntroduceerd. Daarnaast bestond argwaan over het nut van een dergelijke strategie. Veel initiatieven hadden nog geen vergunning, dus waarom moest een strategie worden bedacht voor aanbod wat nog niet bestond? De gemeente was kennelijk al een paar stappen vooruit, terwijl de ondernemers graag "aan de slag" wilden (zie kader op de volgende bladzijde).

De casus laat zien dat in een strategisch gekozen bottom-up benadering, waarbij plannen van ondernemers centraal staan, het handelingsperspectief sterk kan afwijken van de gecommuniceerde strategie. Uit interviews met planners binnen de gemeente en provincies wordt dit probleem ook onderkend: "Voor de gemeente en provincies is dit een nieuwe werkelijkheid waarbij een hele andere rol hoort, het duurt lang voordat we precies weten hoe we dit moeten doen, maar langzaam maken we stappen" (Interview Provincie Utrecht). De onzekerheden die met deze nieuwe rol gepaard gaan, kunnen leiden tot twijfel, het uitstellen van keuzes en trage besluitvorming. Momenteel is dit een groot gevaar voor dit proces. Ondernemers werken met een andere tijdspanne en verliezen hun enthousiasme en geduld. Het ondersteunen van dergelijke initiatieven hangt nauw samen met het volgende thema: het verschil tussen de bureaucratische en situationele logica.



## Quotes uit het casusonderzoek Eiland van Schalkwijk

*“De waterlinie is enorm zwaar opgetuigd en we moeten door heel die ambtelijke molen heen. Als je wat verandert aan je plan begint alles weer opnieuw”.*

*“Ambtenaren zijn zwak en durven geen risico te nemen, ze moeten alles verantwoorden en vastleggen waardoor ik er geen zin meer in heb, het enthousiasme is weg”.*

*“Als ik tien keer in mijn plannen de term waterlinie moet laten vallen om een vergunning te krijgen dan doe ik dat. Een ander programma was ook goed geweest”.*

*“Waarom moet mijn ondernemersplan getoetst worden door de overheid? Zij weten niet wat ondernemen inhoudt. De bank beslist toch of ik financiering krijg?!”*

*“Ik vind de gemeente onbetrouwbaar. Je weet nooit of wat ze beloven ook nakomen. Dingen veranderen snel, ze zeggen het een en doen het ander”.*

*“De gemeente wil heel veel weten, maar als je een vergunning of subsidie nodig hebt dan nemen ze geen beslissing”.*

*“Ik snap best dat de gemeente allerlei eisen heeft, maar er komen steeds nieuwe bij. Op het moment dat het mijn kernactiviteit bedreigt, houdt het op, ik moet wel geld verdienen”.*

*“Je zou er een prachtige documentaire van kunnen maken. Hoe de gemeente hier enorm veel bijeenkomsten organiseert en hoe gefrustreerder de initiatiefnemers steeds worden”.*

### 3.4 Verschil tussen bureaucratische rationaliteit en situationele logica

Een factor die de samenwerking tussen publieke en private partijen bemoeilijkt is het verschil tussen de bureaucratische rationaliteit van de publieke actoren en de situationele logica van ondernemers (deels gebaseerd op Horlings 2012). Beide actoren kennen een andere handelingspraktijk en werken binnen een andere institutionele context waardoor spanningen kunnen ontstaan wanneer ze intensief proberen samen te werken. Nu de verhouding tussen de publieke sector en de markt en maatschappij verandert, komen de verschillen tussen de twee vormen van logica nadrukkelijker naar voren: “Because interactivity



involves working beyond the boundaries of government agencies, it requires allowing for systems of logic other than those that have been inspired by the routines and needs of the government. This situation intensifies tensions that are already latent in the operations of public administration, bringing them more sharply to the surface” (Cornelissen et al 2006: 27). Met andere woorden, de verschillende vormen van rationaliteit hebben altijd naast elkaar bestaan, maar het contrast komt nu meer naar voren omdat de verhoudingen tussen markt en overheid veranderen. Er doen zich twee hoofdproblemen voor als men spreekt over de verschillende vormen van logica.

Het eerste probleem is dat organisatorische barrières een bepaald handelingsperspectief vereisen waardoor ambtenaren gebonden zijn aan specifieke voorschriften. Hierdoor kunnen innovatieve oplossingen of een nieuwe manier van werken worden bemoeilijkt. Een ondernemer maakt een plan dat vooral is gebaseerd op zijn situationele logica, lokale kennis, investeringsvermogen en ambitie. Binnen de publieke sector zijn andere randvoorwaarden van belang, gebaseerd op principes als verantwoording, rechtmatigheid en transparantie. Het plan moet hier voldoen aan allerlei beleidsmatige en wettelijke eisen. Een ondernemer kan een bepaalde vergunning aanvragen maar soms moeten meerdere afdelingen hierover beslissen. Een gemeente kan dan bijvoorbeeld vragen bepaalde zinnen op te nemen in het ondernemersplan waardoor het plan beter past bij het beleid dat wordt gevoerd. Het gewijzigde plan sluit dan mogelijk minder goed aan bij de specifieke, lokale situatie. Ook de verkokering binnen de publieke sector en de verdeling van verantwoordelijkheden kan zorgen voor een intern afwegingsproces dat veel tijd kost.

Het tweede probleem wordt gevormd door de bureaucratische obstakels die zich voor kunnen doen. Het gaat hier niet zozeer om de vraag hoe de plannen procesmatig doorgang vinden binnen de publieke sector, maar om de regels en verantwoordelijkheden an sich. Regels kunnen zeer specifiek zijn geformuleerd waardoor zij gemeenteambtenaren dwingen om marktinitiatieven zeer streng te toetsen. Ook voor het besteden van overheidsmiddelen kunnen zeer specifieke regels bestaan. Zoals het voorbeeld in de waterlinie in de projectenveloppe Linieland (zie onderstaande kaders, ook op de volgende bladzijde). Dit voorbeeld geeft aan dat de structuren waarbinnen ambtenaren opereren leidend kunnen zijn voor de manier waarop zij werken. Het besteden van overheidsmiddelen kan goed verklaard worden door de bureaucratische prikkels, maar kan afwijken van de situationele logica.

## Bruggen en kanoroutes zonder uitbater

---

**I**n de enveloppe Linieland heeft men de beschikking over Nota Ruimtemiddelen om projecten uit te voeren. Aan de besteding van deze middelen zijn bepaalde eisen gesteld. Zo moeten ze gekoppeld zijn aan de doelstellingen om de waterlinie te revitaliseren, vóór 2015 besteed zijn en worden uitgegeven aan fysieke projecten. Voor een deel komen deze middelen van het Rijk en voor een deel vanuit de provincie. Beide actoren stellen andere richtlijnen aan de besteding van deze middelen.

Gemeente Houten heeft besloten een deel van het geld te besteden aan het creëren van recreatieve infrastructuur in de vorm van een kanoroute. Hiervoor moesten aanlegsteigers worden aangelegd, bruggen worden opgehoogd en inundatiekanalen worden opgeknapt. De tijdsdruk achter het project zorgde voor het snel handelen binnen Houten. Ook omdat een deel van dit geld kwam via PoP-subsidie (EU-gelden) moesten

meerdere financierings- en co-financieringstrajecten op elkaar worden afgestemd. Een van de eisen voor PoP-voorstellen is dat geen exploitatielasten mogen worden opgenomen. Terwijl een exploitatieberekening voor de provincie Utrecht juist wel van belang was.

Momenteel is de kanoverbinding af. Toch wordt op lokaal niveau met argwaan naar het project gekeken. Er is namelijk nog geen uitbater voor de kanoroute. Bovendien stellen sommige ondernemers dat de opstapplaats van het de kanoroute te ver af ligt van de forten: de afstand tot de forten is de gemiddelde afstand die mensen kanoën, en dan zouden ze nog terug moeten (zie figuur 3.6 op de volgende bladzijde). De gemeente zegt vraaggericht te werken, maar de kanoroute is een resultaat van aanbodgericht werken. De bureaucratische logica die binnen de gemeente werd gevolgd komt niet goed overeen met de situationele logica.

---

## De waterliniebrug een locatie te ver?

---

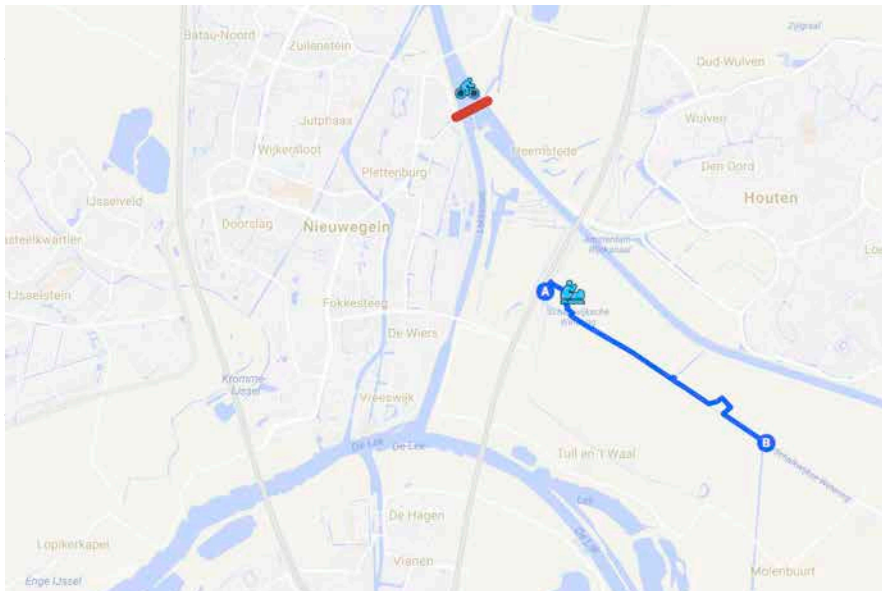
**H**et Eiland van Schalkwijk heeft altijd geïsoleerd gelegen maar door de aanleg van een fietsbrug wil men het gebied beter toeristisch ontsluiten in de richting van Houten (zie figuur 3.6 op de volgende bladzijde). Er is gekozen om naast de historische plofsluis een fietsbrug aan te leggen. Uit interviews is gebleken dat dit voor bewoners en ondernemers op Schalkwijk geen logische keuze is.

Fietsers uit Houten moeten nu een stuk omfietsen om via de Beatrixsluizen het Eiland te bereiken. Volgens hen (situationele logica) had de brug beter veel dichterbij Houten gebouwd moeten worden. De historische (waterlinie) waarde van de Plofsluis een belangrijk argument geweest om daar de brug daar te bouwen. De plofsluisbrug kan op deze manier de historische waarde van de plofsluis benadrukken. Binnen de

projectorganisatie is veel aandacht besteed aan de ontwerp kwaliteit van de brug. Financieel gezien was er bij de plofsluis meer budget om de brug daar te bouwen. Ook dit was een belangrijke drijfveer om de brug daar te plaatsen.

Vanuit het waterlinieproject was het logisch dat de brug bij de plofsluis zou komen. Echter, de situationele logica van de ondernemers wijkt hier vanaf.

**Figuur 3.6** Locatie plofsluisbrug en Kanoroute op het Eiland van Schalkwijk.



Bron: eigen bewerking google maps.

### 3.5 Focus op structuur in plaats van op fundamentele reset

De projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft te maken met twee verschillende veranderingen. Aan de ene kant verandert het project inhoudelijk, waardoor thema's als beheer, exploitatie en duurzame planologische bescherming belangrijker worden. Aan de andere kant heeft men te maken met decentralisatie, bestuurlijke herprioritering en bezuinigingen. Hoewel het belang van een toenemende externe oriëntatie wordt onderschreven door de betrokken provincies, zorgen de nieuwe verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor een prikkel die juist een interne focus in de hand werkt. Een grote bedreiging is dat niet meer projectinhoudelijk wordt gekeken welke veranderingen nodig zijn maar dat discussies zich beperken tot nieuw gewenste organisatievormen en -structuren.

Het bestuurlijk commitment voor het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is momenteel aan het afbrokkelen. Bestuurlijk is het project

misschien minder aantrekkelijk dan voorheen omdat de meeste forten zijn herbestemd en thema's als exploitatie, beheer en planologische bescherming geen thema's zijn van grote politieke betekenis. De directe opdrachtgever voor het project, de Liniecommissie, komt minder vaak bijeen dan voorheen en het wordt steeds lastiger om één dag te vinden waarop alle leden kunnen. Ook worden leden vaker ambtelijk vertegenwoordigd. De toevoeging van nieuwe leden aan de Liniecommissie in 2012 werd gezien als belangrijke ontwikkeling om aan de ene kant nieuwe energie in het bestuurdersveld te brengen en aan de andere kant om de problemen op lokaal en bovenregionaal niveau beter met elkaar in verband te brengen. Er moet wel worden opgemerkt dat het bestuurlijk draagvlak voor de waterlinië op gemeentelijk niveau wisselend is. In sommige gemeenten staat het waterliniëproject hoog op de bestuurlijke agenda, maar dit is zeker niet in heel het waterliniëgebied het geval.

### **Transitie en transformatie**

Bezuinigingen leiden voornamelijk tot de focus op herprioriteren van reeds lopende projecten of projecten die in de voorbereidingsfase zitten. Echter, dit kan zorgen voor minder aandacht om daadwerkelijk een nieuw handelingspraktijk door te voeren. Discussies gaan nu vaak over de vraag welke projecten nog worden afgerond en welke projecten komen te vervallen. De beschikbaarheid van minder middelen binnen de overheid leidt onherroepelijk tot een herprioriteringsopgave. Financiële argumenten worden belangrijker in deze discussie en worden vaker als startpunt genomen voor het maken van strategische keuzes.

Het is een uitdaging om de discussie over vraagstukken wie wat gaat doen en wie waarvoor aan de lat staat, te ontstijgen, en de conversatie te starten over de vraag hoe een nieuwe werkwijze kan bijdragen aan de nieuwe omstandigheden waarin het project zich momenteel bevindt. Om dit duidelijk te maken kan een onderscheid worden gemaakt tussen een transitie- en een transformatieproces. Transitie richt zich voornamelijk op het aanpassen en introduceren van nieuwe regels, het (her)verdelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dergelijke discussies worden vaak gedomineerd door schetsen van organogrammen en gesprekken over 'wie wat gaat doen'. Daarentegen richt een transformatieproces zich voornamelijk op een cultuurverandering binnen een project of overheidsdienst. Die vraag is niet langer 'wie wat gaat doen' maar 'hoe gaan we het anders doen'. De transformatieopgave is veel radicaler en vergt meer tijd omdat het gaat om een stelselmatige nieuwe werkwijze voor ambtenaren en het (mogelijk) omgaan met nieuwe actoren. Een transformatie is tijdrovend omdat het bijscholing vereist, reflectie, en trial-and-error operaties. Op het Eiland van Schalkwijk is dit terug te zien. Het toe-eigenen van een nieuwe handelingscultuur is, zoals beargumenteerd in de voorgaande hoofdstukken, nodig voor het project terwijl de discussie zich nu vooral richt op enkel de transitieopgave.

## Bezuinigingsdoelstelling vs. Procesgerichte doelstellingen

De bezuinigingsdoelstelling zorgt logischerwijs voor een prikkel om efficiënter en effectiever te werken binnen de publieke sector. Een gevolg is dat meer gestuurd wordt op output, en dat veel doelstellingen gekwantificeerd en meetbaar gemaakt moeten worden. Het kwantificeren en de toenemende druk op verantwoording van arbeidsuren, maakt het lastiger om procesgericht te werk te gaan. Dit terwijl het project, zoals eerder beargumenteerd, juist een outside-in benadering nodig heeft. Outside-in-processen zijn vaak lastig te kwantificeren omdat de resultaten aan het begin nog niet vast staan. De traditionele lineaire werkwijze waarbij het traject doel-middel-resultaat vanuit de publieke sector zelf wordt geïnitieerd en gemanaged, is radicaal anders dan een benadering waarbij de problemen en middelen uit de maatschappij worden gemobiliseerd. Deze nieuwe benadering brengt veel onzekerheden met zich mee, die lastiger te 'plannen' en te meten vallen.

In tijden van bezuinigingen is het lastig om middelen en uren beschikbaar te stellen voor processen en trajecten waarvan de uitkomst nog niet vast staat en die bovendien lastig zijn te kwantificeren. De paradox is echter dat deze procesbenadering nodig is voor het minder overheidsafhankelijk maken van het waterlinieproject en een verantwoordelijke en duurzame overdracht van beheer en exploitatie naar markt en maatschappij.

## De neiging tot verkokering

De bezuinigingsoperatie binnen vrijwel alle lagen en sectoren binnen de publieke sector is een dynamiek die veel invloed heeft op het handelen van ambtenaren. De herstructurering van afdelingen leidt tot veel onzekerheid op de werkvloer over de voortzetting van projecten, de tijdshorizon waarmee gewerkt wordt en zelfs baan zekerheid. De onzekerheid over het 'hebben' van werk leidt tot een neiging van verkokering of 'cocooning'. Deze houding wordt in grote mate bepaald doordat ambtenaren de neiging kunnen hebben werk voor zichzelf te willen houden. Dit maakt samenwerking lastiger dan voorheen. De herverdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt immers tot het mogelijk verliezen van werk. Het idee dat andere overheidslagen werk overnemen (decentralisatie) of dat het werk überhaupt verdwijnt, leidt tot wantrouwen en suboptimale samenwerking tussen overheidslagen. Voornamelijk de rol- en taakverdeling tussen provincies en het nationaal projectbureau is momenteel ambivalent te noemen. Juist nu wanneer arrangementen met externe actoren (markt en maatschappij) wordt nagestreefd, is de afstemming en samenwerking tussen overheidslagen van bijzonder belang.

Het politieke en maatschappelijke discours dwingt bijna ieder project of afdeling binnen de publieke sector tot existentiële vragen. Vragen als 'waarom doen we dit eigenlijk?', 'voor wie doen we dit project?'. Dergelijke vragen zijn zinvol om maatschappelijk en economisch gedragen en duurzame oplossingsrichtingen te verkennen. Zoals al eerder gezegd zijn er bepaalde collectieve (liniebrede) waarden en normen binnen het waterlinieproject die het handelingsperspectief sterk beïnvloeden. Zeker nu meer van de maatschappij

en markt verwacht wordt, is het te verwachten dat bovenstaande collectieve waarden onder druk komen te staan. In het volgende hoofdstuk wordt hier een verdiepingsslag gemaakt door dit empirisch te meten.

## Percepties over de waterlinie

### 4.1 Tegenstellingen tussen frames in het waterlinieproject

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek dat is verricht naar de aanwezigheid van verschillende frames in de casus “het Eiland van Schalkwijk” in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie (casusomschrijving, zie paragraaf 3.3). Mensen worden in hun beoordeling, waardering en beleving van situaties geleid door frames. Zoals in hoofdstuk twee is uitgelegd, zijn frames denkkaders van waaruit naar de werkelijkheid wordt gekeken. Een frame is conditionerend voor ideeën en het handelingsperspectief, het vormt niet alleen een visie op de problemen, maar ook – vaak onbewust – voor de bijpassende oplossing (Hajer 2013: 23). Aan de ene kant geeft een frame richting maar aan de andere kant kent ieder blikveld ook zijn beperkingen. Een bepaald probleem kan op verschillende manieren geframed worden. Het is van belang te onderstrepen dat het hier om een denkkader gaat dat collectief gedeeld kan worden maar leidt tot keuzes en afwegingen op individueel niveau. Zoals in het eerste deel is aangegeven, is de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de periode 2004-2012 overwegend een intern georiënteerd overheidsproject geweest. Hoe de waterlinie er uit moest komen te zien werd in deze periode sterk bepaald door de voorkeuren, ideeën en opvattingen die binnen de overheid leefden. Dit valt terug te lezen in de waarden en opvattingen uit Panorama Krayenhoff, aangaande de herkenbaarheid, openheid, toegankelijkheid en eenheid van het project. Het framen van de waterlinie binnen de overheid had ook te maken met de sterke rol van de overheid in deze periode: er was geld voor projecten en er konden veel eisen gesteld worden aan initiatieven uit de markt. Nu de overheidsmiddelen (en verantwoordelijkheden)

afnemen wordt meer verwacht van de markt en maatschappij. De positie van de overheid verandert, nieuwe (private) actoren treden toe tot de arena en hiermee komt naar verwachting het oude frame onder druk te staan (Cornelissen et al 2006, Horlings 2012). In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het empirisch meten van deze verwachting.

Om deze verwachting empirisch te toetsen zijn vier verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste zijn meerdere bijeenkomsten bezocht. Het gaat om een bijeenkomsten van Stichting Liniebreed Ondernemen, de ondernemersdag op het Eiland van Schalkwijk, en het regelmatig bezoeken van het wekelijks teamoverleg van het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Ook is ten behoeve van dit tweede deel van het proefschrift op 11 juni een symposium georganiseerd op slot Loevestein over de samenwerking in de waterlinie tussen markt en overheid. Ten tweede zijn 40 publieke en private partijen in de waterlinie geïnterviewd (zie bijlage 1). Ten derde is literatuurstudie verricht. Dit bestaat enerzijds uit het bestuderen van beleidsstukken (beleidsstukken gemeente, provincies, en LTO en ondernemersplannen van particuliere ondernemers) en het analyseren van krantenartikelen (LexisNexis onderzoek). Ten vierde is de Q sort methodologie gebruikt. Deze methode maakt het mogelijk frames inzichtelijk te maken door respondenten stellingen te laten sorteren. Omdat deze methode niet zo bekend is wordt deze nader toegelicht.

## 4.2 Q sort methodologie

Het empirisch onderzoeken van frames is buitengewoon lastig omdat, op de een of andere manier, de subjectiviteit van respondenten gemeten moet worden. De Q sort methodologie wordt als een geschikte methode gezien om empirisch onderzoek te verrichten naar de *belief systems* of *frames* van actoren (Fenger en Klok 2001). De Q sort methodologie meet de subjectiviteit van respondenten door te onderzoeken hoe respondenten stellingen over een bepaald onderwerp sorteren van 'meest mee eens' naar 'minst mee eens'. Door te vergelijken hoe verschillende respondenten de stellingen beoordelen, wordt inzichtelijk welke respondenten overeenkomstige denkbelden hebben (*frames*) en welke stellingen binnen deze denkbelden belangrijk zijn. Door Principale Componenten Analyse is het mogelijk om de respondenten te groeperen op basis van hoe zij de stellingen hebben beoordeeld. De Q sort methode is een bruikbare methode om waarden-patronen te achterhalen hoe respondenten reflecteren op onderwerpen en problemen die verschillend geïnterpreteerd kunnen worden (Dryzek & Berejikian 1993, Uittenbroek et al. 2014). Belangrijk om op te merken: de methode stelt de onderzoeker *niet* in staat om statistisch generaliseerbare onderzoeksresultaten te verkrijgen maar levert een 'in depth portrait of typologies of perspectives that prevail in a given situation' (Steelman & Maguire 1999, 363). De uitkomsten van de methode geeft een beeld hoe het onderwerp wordt gepercipieerd door de respondenten maar kan geen causale relaties bewijzen.



Voor dit onderzoek zijn 34 stellingen gemaakt en op kaartjes afgedrukt. Het sorteren van de kaartjes gebeurt op een niet-lineaire schaal (zie figuur 4.1). Deze lineaire schaal zorgt ervoor dat de distributies die de respondenten maken vergelijkbaar zijn. In het midden mogen **acht** stellingen worden weggelegd, bij de scores -1 en +1 **zeven**. Onder de scores -2 en +2 mogen **vier** stellingen worden geplaatst en op de uitersten -3 en +3 slechts **twee**. Dit dwingt de respondent ertoe om de *relatieve* positie van de stellingen te bepalen binnen het totale spectrum van alle stellingen.

**Figuur 4.1** Onderlegger waarop respondenten de stellingen moeten sorteren.

| UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM |    |    |   |    |    |                   |
|----------------------------|----|----|---|----|----|-------------------|
| Minst<br>mee eens          |    |    |   |    |    | Meest<br>mee eens |
| -3                         | -2 | -1 | 0 | +1 | +2 | +3                |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |
|                            |    |    |   |    |    |                   |

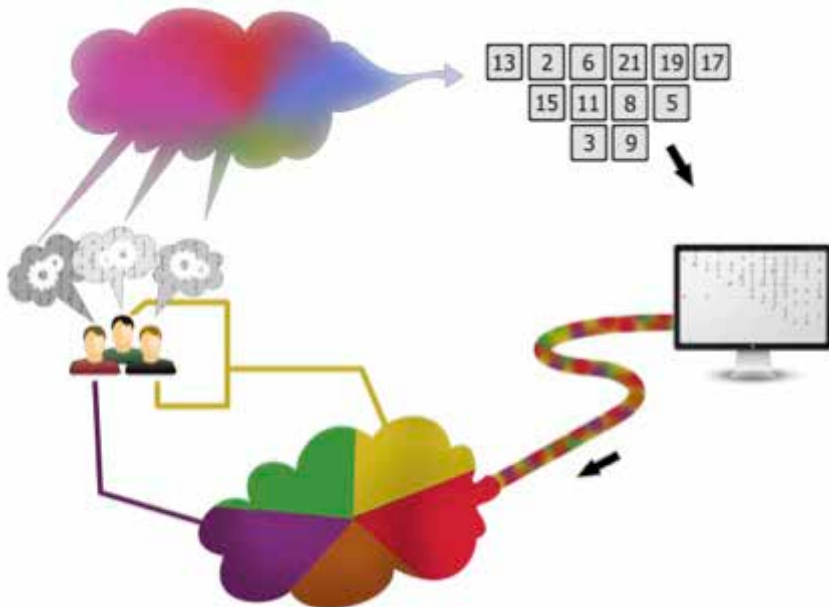
Bron: eigen vervaardiging.

Het gaat dus niet om de *absolute* ligging van de stellingen, maar hoe de stellingen gewaardeerd worden ten opzichte van elkaar. Voor het afnemen van de Q sort is het van groot belang dat de complete reikwijdte aan relevante issues en thema's zijn opgenomen in de set stellingen (McKeown & Thomas 1988). Het indelen van de stelling in onderstaand raster kan alleen op (relatieve) waarde worden geschat wanneer het geheel aan topics is afgedekt (Jeffares 2014, Raats 2010).

Om er zeker van te zijn dat de set stellingen de volledige reikwijdte afdekt, zijn interviews gehouden met publieke en private partijen. De stellingen zijn gebaseerd op issues, onderwerpen en controversiële discussiepunten die daadwerkelijk spelen in de waterlinie (voor de lijst van stellingen zie bijlage 1). De stellingen komen dus niet zomaar uit de lucht vallen maar zijn het resultaat

van uitvoerig onderzoek dat is gebaseerd op interviews, een LexisNexis krantenartikelenonderzoek, en de analyse van beleidsdocumenten. Op deze manier ontstaat een beeld van alle mogelijke denkrichtingen die bestaan over de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit geheel wordt het *concours* genoemd (McKeown & Thomas 1988). De set van stellingen is tevens uitvoerig getest. Aan de respondenten is tevens gevraagd of er topics of thema's ontbraken maar uit de antwoorden kwam hieruit geen coherent beeld naar voren. De stellingen gaan enerzijds over de toekomst van de waterlinie en hoe het eindbeeld van het project er uit moet zien en anderzijds over de samenwerking tussen publieke en private partijen om dit te bewerkstelligen.

**Figuur 4.2** Schematische uitleg Q-sort methode



Bron: eigen vervaardiging

In het bovenstaand figuur is de procedure van de Q methode schematisch weergegeven (zie figuur 4.2). De respondenten staan links in het schema afgebeeld. Aan de grijze denkwolken valt af te leiden dat het onduidelijk is hoe de respondenten over de Nieuwe Hollandse Waterlinie denken. Door interviews, het bezoeken van bijeenkomsten en het lezen van beleidsstukken ontstaat een samengesteld beeld hoe tegen het waterlinieproject wordt aangekeken. De verschillende individuele denkbeelden vormen gezamenlijk het *concours*. Het concours, in het schema afgebeeld als de gekleurde wolk links bovenin, omvat alle mogelijke opvattingen over het waterlinieproject. Het concours wordt vervolgens vertaald naar 34 stellingen die worden genummerd, te zien rechtsboven in het schema. Vervolgens moeten de respondenten de stellingen sorteren. De gesorteerde stellingen worden geanalyseerd met een statistisch software programma (Schmolck 2002). De computer berekent vervolgens

vijf ideaaltypische denkbeelden. Dit zijn denkbeelden die voortkomen uit de statistische analyse. Door de analyse wordt duidelijk hoe het concours is gestructureerd en op welke punten de verschillende denkrichtingen van elkaar afwijken. De laatste stap is dat de individuele respondenten gekoppeld worden aan de verschillende denkrichtingen. Hierdoor wordt duidelijk welke respondenten overeenkomstige denkbeelden hebben en op welke punten de denkrichtingen van elkaar afwijken. In hoeverre de individuele respondenten afwijken van de gekleurde ideaaltypische denkrichtingen wordt in percentages weergegeven. De selectie van respondenten en de statistische analyse is ingewikkeld en vereist verdiepende uitleg.

### Selectie van respondenten

De 24 respondenten die zijn geselecteerd voor de Q sort, zijn allemaal betrokken bij de recreatieve ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk. Hiertoe behoren particuliere initiatiefnemers, vrijwilligers en belangenorganisaties en ook publieke instanties (Provincie Utrecht, gemeente Houten en medewerkers van het Nationaal projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie). De publieke actoren die de stellingen hebben gesorteerd zijn allen betrokken bij de revitalisering van de waterlinie op het Eiland van Schalkwijk. De particuliere initiatiefnemers hebben allemaal contact gezocht met de gemeente waarvan een deel wél en een deel geen medewerking heeft gekregen voor hun plannen.

Het aantal respondenten mag in de Q sort methodologie niet te dicht bij het aantal stellingen liggen (McKeown & Thomas 1988). Meer respondenten toevoegen leidt naar verwachting niet tot het ontdekken van nieuwe frames. Enkel worden er dan meer respondenten toegevoegd aan de frames die gevonden zijn. Wanneer de gevonden frames gezamenlijk zorgen voor een correlatie waardoor het totale concours voldoende wordt gerepresenteerd, dan zijn genoeg representeren gesproken: “while the almost infinite combination of rankings will mean everybody would express a unique sort, the interest in Q is revealing where shared viewpoints have emerged, that is, where q sorts are correlated” (Joffares 2014: 51). Brown (1980) voegt daaraan toe: “one quickly reaches the point where the testimony of great numbers of additional informants provides no further validation” (Brown 1980: 194). In deze studie is de totaal verklaarde variantie 63 procent, wat gemiddeld is voor een Q sort studie.

### Verwerking van de distributies

Om de verschillende distributies te vergelijken en met elkaar in verband te brengen is statistische verwerking nodig. Omdat alle kaartjes gecodeerd zijn (genummerd op de achterkant), kunnen ze worden verwerkt met speciaal ontwikkelde software (PQmethod software; Schmolck, 2002). De gecodeerde distributies worden ingevoerd in het software programma, dat vervolgens verbanden kan leggen tussen de stellingen. Met het uitvoeren van PCA (Principale Componenten Analyse) wordt gezocht naar verbanden tussen stellingen en wordt een aantal ‘ideaaltypische’ wereldbeelden naar voren

gebracht. De ‘ideaaltypische’ wereldbeelden zijn de vijf distributies die statistisch gezien het vaakst zijn weggelegd door de respondenten. Het gaat hier om distributies die misschien niet fysiek zijn gemaakt door één of meerdere respondenten maar zijn een product van gelijkenissen tussen meerdere individuele gelegde distributies. Nu de vijf ‘ideaaltypische’ distributies zijn gemaakt, worden de individuele respondenten aan de ‘ideaaltypische’ distributies gekoppeld. Het software programma geeft aan in hoeverre de distributie van iedere respondent overeenkomt met de ideaaltypen. De respondenten die worden gekoppeld aan een ‘ideaaltype’, hebben klaarblijkelijk grote overeenkomsten hoe zij de distributie hebben gelegd. De factoren, of ideaaltypen die uit de statistische verwerking naar voren komen, kunnen ook als specifieke uitdrukkingen van ‘frames’ gezien worden. De relaties tussen de stellingen zijn immers door de respondenten zelf gelegd en zijn gebaseerd op hun onderliggende waarden, opvattingen en overtuigingen.

### **Uitvoering en analyse van de distributies**

Voor analyse van de Q sort resultaten zijn de bijbehorende interviews van belang. De respondenten hebben namelijk de opdracht gekregen voordat ze de stellingen gaan indelen op de voorgestructureerde distributieschema (figuur 4.1, op bladzijde 150), de set stellingen eerst te sorteren in twee stapeltjes: ‘grofweg mee eens’ en ‘grofweg mee oneens’. Tijdens deze grove selectie, moeten de respondenten een inhoudelijke respons geven op de stellingen. Hierdoor kan de onderzoeker begrijpen wat de respondenten van iedere stellingen vinden.

Voor de analyse van de ‘ideaaltypen’ of ‘frames’ is het van belang te begrijpen wat de onderliggende waarden en opvattingen zijn. Door te kijken welke stellingen in het ideaaltype (of frame) aan de uiterste zijden liggen, kan begrepen worden welke topics of thema’s binnen dit frame belangrijk zijn. Aan de hand van de bijbehorende interviews (van respondenten die gekoppeld zijn aan het frame) kan geïnterpreteerd worden wat de betekenis van het frame is.

### **Resultaten van de Q sort methodologie**

Aan de hand van de Q sort methodologie is het mogelijk om inzichtelijk te maken welke frames binnen het waterliniegebied bestaan. Tevens kan geanalyseerd worden hoe de verschillende frames zich tot elkaar verhouden. Door te onderzoeken welke stellingen in de frames tegengesteld worden weggelegd wordt duidelijk op welke punten deze frames afwijken. De respondenten die overeenkomstige denkbeelden hebben, worden aan elkaar gekoppeld. Hierdoor kan geanalyseerd worden welke actoren gemeenschappelijke overtuigingen en opvattingen hebben. Op deze manier kan empirisch getoetst worden of (1) planners binnen de overheid de waterlinie op dezelfde manier framen, (2) of private partijen overeenkomstige denkbeelden hebben, (3) of het frame van publieke actoren onder druk komt te staan (en zo ja op welke punten) wanneer private partijen meer zeggenschap krijgen.

## Waarde van de Q sort methodologie en kritiekpunten

De Q sort is een exploratieve onderzoeksmethode. De methode maakt het mogelijk te ontdekken welke frames bestaan in de waterlinie en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Directe oorzakelijke verbanden kunnen niet aan de hand van deze methode worden aangetoond. Zo kan de Q sort frames inzichtelijk maken, maar kan de Q sort methode niet verklaren dat tegenstellingen tussen frames de oorzaak zijn van conflicten. In paragraaf 4.6 (op bladzijde 167) staat meer uitgelegd over de waarde van de Q sort methode en generalisatie van onderzoeksbevindingen.

Op de Q sort methode bestaat echter ook kritiek. Het grootste kritiekpunt behelst de vraag in hoeverre respondenten vrij zijn hun perceptie te geven als zij gedwongen worden om de stellingen te sorteren in de vooraf opgegeven structuur. McKeown en Thomas (1988) wenden dit kritiekpunt af door te stellen: "Subjects retain complete freedom in placing the items. This is not unimportant, especially when compared to conventional ranking methods in which items are scored serially and contextual definition is thereby constrained. He or she controls the specific rank and thus the contextual significance of each item. The prescribed distribution, therefore, is not an index of meaning, as in a scale; the index is entirely statistical so that, if all Q sorts conform, their means and standard deviations are the same" (McKeown & Thomas 1988: 34). McKeown en Thomas raken een wezenlijk punt: respondenten hebben de volledige vrijheid om te sorteren, net als bij conventionele scoringsmethoden. De statistische waarde van de uitkomst is daarom hetzelfde als bij conventionele scoringsmethoden.

## 4.3 Onderzoeksresultaten: gevonden frames

In totaal zijn vijf verschillende frames gevonden. De cumulatieve verklaarde variantie van deze frames is 63 procent. Dit betekent dat van alle distributies die zijn gemaakt door de 24 respondenten, 63 procent daarvan wordt vertegenwoordigd in de gevonden frames. In andere woorden: 63 procent van de "gekleurde wolk" wordt afgedekt door de gevonden frames. In vergelijking met andere onderzoeken waarin de Q methode wordt gebruikt is dat gemiddeld (Watts & Stenner 2012). De verklaarde variantie per frame staat per gevonden frame in percentages uitgedrukt achter de titel van het frame. De actoren die aan het frame zijn gekoppeld staan onder aan de interpretatie van de frames weergegeven. Per respondent staat aangegeven hoeveel procent hun distributie overeenkomt met het frame waaraan ze zijn gekoppeld. Wanneer een respondent tussen haakjes staat, wil dat zeggen dat de respondent niet automatisch (via pre-flagging in de software) maar handmatig aan het frame is gekoppeld.

In de analyse van het frame gebeurt verwijzen door het stellingnummer tussen haakjes te zetten [x]. De stellingen kunnen nageslagen worden in bijlage één op bladzijde 301.

### Frame 1: De waterlinie als cultuurhistorisch, maatschappelijk object (17% verklaarde variantie)

In dit denkframe wordt de conservering van de waterlinie als belangrijke waarde gezien. Zo moeten alle forten bewaard blijven (ook voor natuurfuncties) en mogen de bestaande cultuurhistorische waarden niet worden aangetast door nieuwe plannen [6, 7]. De beschermingsgedachte is ook terug te zien in de wens dat de waterlinie de Unesco status moet krijgen [3]. De maatschappelijke waarde die aan de waterlinie wordt toegeschreven valt te herleiden in de positie van stelling [10], waarin de algemene toegankelijkheid van de waterlinie als belangrijke waarde wordt gezien. Uit de interviews blijkt dat de toegankelijkheid van belang wordt geacht omdat de 'waterlinie van iedereen is, en iedereen er recht op heeft om het erfgoed te beleven'. Met name de herbestemming van forten moet georiënteerd zijn op publieke functies, die toegankelijk zijn voor zoveel mogelijk mensen (en dieren). De publieke oriëntatie valt tevens te zien aan de negatieve positie van stellingen [14, 28], en in mindere mate ook stelling [17]. De maatschappelijke waarde van de waterlinie legitimeert een nadrukkelijke rol van de overheid in het planproces. Opvallend is wel dat in de exploitatiefase, de overheid zich zo min mogelijk moet bemoeien met exploitatie [18, 21].

De stellingen die liniebrede opvattingen in zich hebben worden in dit frame het meest aan de buitenkanten van het spectrum weggelegd. Dit duidt op een abstract denkframe waarbij liniebrede waarden bepalender zijn dan lokale noties. Het weglekken van liniebrede waarden aan de buitenkanten zou kunnen duiden op een gebrek aan kennis over de lokale situatie, al moet worden opgemerkt dat de respondenten die gekoppeld zijn aan dit frame hebben aangegeven de lokale situatie goed te kunnen beoordelen. De respondenten die gekoppeld worden aan dit denkframe zijn voornamelijk ambtenaren die op bovenregionaal niveau opereren. Vergeleken met de andere frames die uit het onderzoek naar voren komen, is dit de meest conserverende denkrichting die is gevonden.

*Gekoppelde actoren: (Nationaal Projectbureau NHW 1 0,76<sup>1</sup>; Nationaal Projectbureau NHW 4 0,63; Nationaal Projectbureau NHW 7 0,79, Staatsbosbeheer 1 0,59; Provincie Utrecht 2 0,68; (Vrijwilliger 1 0,5).*

---

1 0,76 betekent dat de door de respondent gemaakte distributie 76 procent overeenkomst met het de verdeling die door is berekend (aan de hand van PCA), afgebeeld in tabel 4.1

**Tabel 4.1 Frame 1 “De waterlinie als cultuurhistorisch, maatschappelijk object”.**

|    |                                                                                                                                                   |        |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 7  | Alle forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten bewaard blijven.                                                                            | 1.976  |
| 6  | De cultuurhistorische waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie mag niet worden aangetast door nieuwe plannen op het Eiland van Schalkwijk.       | 1.717  |
| 10 | Alle forten in de Waterlinie moeten toegankelijk zijn voor alle Nederlanders.                                                                     | 1.388  |
| 3  | De Waterlinie moet worden erkend als werelderfgoed (UNESCO).                                                                                      | 1.273  |
| 34 | De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken.                              | 1.272  |
| 12 | In de Waterlinie-objecten moeten zo veel mogelijk verschillende functies komen.                                                                   | 1.234  |
| 18 | De overheid moet de plannen van ondernemers in forten streng toetsen zodat alleen rendabele functies in forten komen.                             | -1.007 |
| 21 | De overheid moet zich niet bemoeien met de exploitatie van de Waterlinie.                                                                         | -1.265 |
| 28 | Burgers en lokale marktpartijen moeten niet te veel invloed hebben op plannen op het Eiland van Schalkwijk omdat ze worden gedreven door emoties. | -1.344 |
| 2  | Het bewaren van erfgoed staat de toeristisch-recreatieve ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk in de weg.                                     | -1.351 |
| 14 | Er moet geen overheidsgeld meer naar de Waterlinie gaan, er zijn momenteel belangrijkere projecten.                                               | -1.366 |
| 17 | De plannen van de overheid voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie leiden tot niets.                                                                  | -2.171 |

### Frame 2: De commerciële landschappers (15% verklaarde variantie)

Aan dit frame worden voornamelijk particuliere initiatiefnemers uit de regio gekoppeld. Tussen de zes respondenten zit maar één actor die in de publieke sector werkt. Het waterlinielandschap wordt als belangrijke waarde gezien binnen dit denkkader. Vooral de rust, openheid, de groene omgeving en de landschappelijke waarden worden gewaardeerd [9]. De geschiedenis van de waterlinie wordt gezien als belangrijke drager voor de identiteit en vorm van het landschap [4]. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat de overheid het waterlinieproject... *“te belangrijk heeft gemaakt waardoor alle ontwikkelingen in dit gebied eraan gekoppeld moet worden”*. Het publieke geld dat wordt uitgegeven aan het waterlinieproject wordt niet begrepen in dit denkkader. Niet alle forten hoeven opgeknapt te worden [11] of een ‘plan voor worden gemaakt, ook al blijft het leeg’. Bijna iedere respondent die is gekoppeld aan dit frame vindt dat het project te megalomaan is aangepakt om de *gehele* waterlinie op te knappen: *“waarom kunnen we niet een paar forten uitkiezen en die heel mooi opknappen in plaats van alles half aan te pakken?”*. Niet ieder fort hoeft openbaar toegankelijk te zijn [10]. Ook de uniciteit van de forten wordt betwist in dit frame. Meer dan twee respondenten hebben in het interview aangegeven dat de forten erg op elkaar lijken en dat ze zeker niet allemaal moeten worden herbestemd” [11]. De weerstand tegenover de generieke aanpak van de linie als geheel valt ook terug te zien aan de negatieve positie van stelling [1].

Wat nadrukkelijke aandacht krijgt in dit frame is het vraagstuk hoe ondernemers kunnen bijdragen aan het open en groen houden van het gebied [9]. Dit is vooral terug te zien in stellingen [31, 34], waaruit naar voren komt dat de opbrengsten van de ondernemers te kleinschalig zijn om het gebied economisch gezien afhankelijk te laten zijn van toerisme. Uit de interviews blijkt dan ook dit probleem kan worden opgelost door dwarsverbanden te leggen met commerciële, kapitaalkrachtige partijen [29, 8] zonder dat dit de openheid van het gebied onder druk zet.

*Gekoppelde respondenten: Ondernemer 4 0,68; Ondernemer 5 0,62; Provincie Utrecht 3 0,6; (Regionale ondernemers vertegenwoordiging 1 0,59); (Ondernemer 2 0,45).*

**Tabel 4.2 Frame 2 “De commerciële landschappers”.**

|    |                                                                                                                                                             |        |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 9  | Het is goed dat de overheid het Eiland van Schalkwijk open en groen wil houden.                                                                             | 2.263  |
| 11 | Er mogen ook Waterlinie-forten leeg blijven staan.                                                                                                          | 1.869  |
| 34 | De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken.                                        | 1.767  |
| 4  | De Waterlinie is belangrijk voor de identiteit van het Eiland van Schalkwijk.                                                                               | 1.420  |
| 31 | De plannen van particulieren uit de regio voor duurzame recreatieve landbouw zijn te kleinschalig om gezamenlijk de regionale economie een impuls te geven. | 1.189  |
| 26 | De exploitatie van particulieren met betrekking tot forten zijn vaak onvoldoende omdat ze niet over voldoende expertise beschikken.                         | -1.027 |
| 1  | De herbestemming van alle forten in de Waterlinie moet gebaseerd zijn op regels die voor alle forten gelden, zodat de eenheid van de Waterlinie geborgd is. | -1.108 |
| 8  | De toeristische ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk is een bedreiging voor de openheid van het gebied.                                                | -1.155 |
| 22 | Het Eiland van Schalkwijk ligt te ver van de stad af om toeristen te trekken.                                                                               | -1.292 |
| 29 | Projectontwikkelaars zijn een gevaar voor de cultuurhistorische waarde van de Waterlinie.                                                                   | -1.420 |
| 10 | Alle forten in de Waterlinie moeten toegankelijk zijn voor alle Nederlanders.                                                                               | -1.784 |

### Frame 3: De coöperatieve ondernemersvisie (10% verklaarde variantie)

In dit frame komt vooral de moeizame relatie tussen overheid en marktpartij naar voren. Stellingen die specifiek over deze relatie gaan worden aan de buitenkanten van het spectrum gelegd. Met name procesgerichte stellingen in plaats van inhoudelijke stellingen over de waterlinie zijn bepalend voor dit frame. In de praktijk blijken de twee actoren die gekoppeld worden aan dit frame allebei marktpartijen te zijn en in de praktijk veel te maken te hebben met moeizame samenwerking met de overheid. Een te trage overheid leidt tot veel irritatie in het proces [25], terwijl ook te veel regels rondom erfgoed als een belemmering worden gezien om particuliere initiatieven te ondersteunen



[15]. Met name regels die de herkenbaarheid en eenheid van de waterlinie benadrukken, worden als last gezien [1, 6, 7]. Een ander punt van frustratie is dat de overheid één aanspreekpunt mist waar ondernemers naar toe kunnen [33]. Uit de interviews blijkt dat ondernemers vaak last hebben van de versnippering en gebrekkige interne communicatie bij gemeenten. Bepaalde visies of doelen die de overheid heeft gesteld worden ondersteund in dit frame, zoals de gedachten dat zoveel mogelijk verschillende functies in forten moeten komen [12] en de doelstelling om Schalkwijk toeristisch te ontwikkelen [23].

De plannenmakerij binnen de overheid vinden de respondenten die aan dit frame worden gekoppeld, uit de hand lopen. Veel plannen worden niet tot uitvoering gebracht, en bovendien heerst de indruk dat je daarop als individu geen invloed kunt uitoefenen [19]. Uit de interviews met de respondenten die worden gekoppeld aan dit frame, komt duidelijk naar voren dat overheden wel proberen coöperatief met ondernemers te zijn maar dat dit vaak niet lukt, ook al hebben ze de beste bedoelingen. Dit blijkt ook uit de positie van stellingen [20, 17]. De gedachte is dat ..'ambtenaren ook gebonden zijn aan allerlei regels waardoor het vaak lang duurt totdat vergunningen worden afgegeven'. De coöperatieve denkrichting valt ook terug te zien in het streven naar samenwerking met andere ondernemers binnen en buiten de eigen regio [24].

*Gekoppelde respondenten: Ondernemer 1 0,67; Regionale ondernemers-vertegenwoordiging 0,68.*

**Tabel 4.3 Frame 3 "De coöperatieve ondernemersvisie".**

|    |                                                                                                                                                             |        |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 15 | De regels rondom erfgoed moeten worden versoepeld zodat ondernemers meer ruimte krijgen om geld te verdienen op forten.                                     | 1.609  |
| 34 | De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken.                                        | 1.593  |
| 25 | De overheid handelt te langzaam om initiatieven van particulieren en bedrijven succesvol te ondersteunen.                                                   | 1.578  |
| 33 | De overheid mist één aanspreekpunt voor ondernemers.                                                                                                        | 1.218  |
| 12 | In de Waterlinie-objecten moeten zo veel mogelijk verschillende functies komen.                                                                             | 1.203  |
| 24 | De ondernemers in het gehele Waterliniegebied (van Biesbos tot Muiden) moeten samenwerken om gezamenlijk klanten te trekken.                                | 1.203  |
| 23 | Het Eiland van Schalkwijk moet een toeristische trekpleister worden.                                                                                        | 1.187  |
| 19 | De overheid heeft allerlei plannen voor het Eiland van Schalkwijk maar als individu heb ik daar helemaal geen invloed op.                                   | 1.172  |
| 20 | In het Waterliniegebied worden private initiatieven onvoldoende door de overheid ondersteund.                                                               | -1.172 |
| 7  | Alle forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten bewaard blijven.                                                                                      | -1.187 |
| 1  | De herbestemming van alle forten in de Waterlinie moet gebaseerd zijn op regels die voor alle forten gelden, zodat de eenheid van de Waterlinie geborgd is. | -1.203 |
| 6  | De cultuurhistorische waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie mag niet worden aangetast door nieuwe plannen op het Eiland van Schalkwijk.                 | -1.203 |

|    |                                                                                                     |        |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 17 | De plannen van de overheid voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie leiden tot niets.                    | -1.218 |
| 22 | Het Eiland van Schalkwijk ligt te ver van de stad af om toeristen te trekken.                       | -1.578 |
| 14 | Er moet geen overheidsgeld meer naar de Waterlinie gaan, er zijn momenteel belangrijkere projecten. | -1.999 |

#### Frame 4: Het waterliniëproject als controlerend vehikel (10% verklaarde variantie)

Aan dit denkframe worden zowel marktpartijen als overheidspartijen verbonden. Aan dit frame worden ook twee respondenten gekoppeld die juist precies tegenovergestelde denkbbeelden hebben ten opzichte van dit frame. Opvallend in dit frame is de zeer negatieve connotatie hoe overheidspartijen handelen in het waterliniëproject. De overheid handelt te langzaam om particuliere initiatieven te ondersteunen [25] en is bovendien te conservatief waardoor initiatieven gefrustreerd worden [30]. Ook het gevoel dat de actoren niet veel invloed hebben op de plannen binnen de overheid is een zeer bepalende stelling in dit frame [19]. In de interviews met de actoren die aan dit denkkader worden gekoppeld, komt naar voren dat de nadruk vaak wordt gelegd op de verschillende werelden van overheid en ondernemer; “..ondernemers voelen zich vaak onbegrepen en hun geduld wordt vaak op de proef gesteld”.

In vergelijking met factor drie wordt in dit frame minder waarde gehecht aan samenwerking tussen ondernemers in het waterliniegebied [24]. Volgens dit frame worden de verwachtingen over het economisch benutten van de waterlinie overschat [5]. Ook vinden de actoren die aan dit frame worden gekoppeld, de waterlinie helemaal niet zo belangrijk voor de identiteit van het gebied [4]. Uit de interviews met de respondenten die worden gekoppeld aan dit frame, blijkt dat de waterlinie vooral wordt gezien als een overheidsproject dat van boven af is neergedaald op de regio. Het waterliniëproject leidt volgens de respondenten tot een specifieke ruimtelijke claim die niet economisch en maatschappelijk wordt gedragen en een beperking is voor de ontwikkeling van het gebied. Zo hoeft de waterlinie helemaal geen toeristische trekpleister te worden [23], en hoeft het gebied ook helemaal niet open en groen te blijven [9]. Het belang van de waterlinie wordt overschat binnen de publieke sector, en het project... ‘is belangrijker gemaakt dan dat het daadwerkelijk is’.

*Gekoppelde respondenten: Ondernemer 3 0,57; Provincie Utrecht 1 0,64; (Regionale ondernemersvertegenwoordiging 3 -0,6); (Gemeente Houten 2 -0,43).*

**Tabel 4.4 Frame 4 “Het waterlinieproject als controlerend vehikel”.**

|    |                                                                                                                                   |        |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 19 | De overheid heeft allerlei plannen voor het Eiland van Schalkwijk maar als individu heb ik daar helemaal geen invloed op.         | 2.191  |
| 25 | De overheid handelt te langzaam om initiatieven van particulieren en bedrijven succesvol te ondersteunen.                         | 1.747  |
| 30 | De ambtenaren binnen de overheid zijn te conservatief waardoor innovatieve plannen van particulieren worden gefrustreerd.         | 1.450  |
| 10 | Alle forten in de Waterlinie moeten toegankelijk zijn voor alle Nederlanders.                                                     | 1.297  |
| 24 | De ondernemers in het gehele Waterliniegebied (van Biesbos tot Muiden) moeten samenwerken om gezamenlijk klanten te trekken.      | -1.152 |
| 5  | De geschiedenis van de Waterlinie maakt het voor ondernemers op het Eiland van Schalkwijk gemakkelijker om producten te verkopen. | -1.208 |
| 11 | Er mogen ook Waterlinie-forten leeg blijven staan.                                                                                | -1.353 |
| 4  | De Waterlinie is belangrijk voor de identiteit van het Eiland van Schalkwijk.                                                     | -1.820 |
| 9  | Het is goed dat de overheid het Eiland van Schalkwijk open en groen wil houden.                                                   | -1.921 |
| 23 | Het Eiland van Schalkwijk moet een toeristische trekpleister worden.                                                              | -2.388 |

#### Frame 5: Waterlinie als mobilisator voor een bottom up process (11% verklaarde variantie)

In dit frame worden met name stellingen die zich kritisch uitlaten over de rol van de ambtenaar aan de uitersten van het spectrum weggelegd. Dit is opvallend omdat alleen ambtenaren aan dit frame gekoppeld zijn, die werken op het nationaal projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Kernwaarden van dit frame richten zich op een andere rolverdeling tussen overheidsambtenaren en de maatschappij door een bottom-up benadering na te streven. Om dit te bereiken moeten ambtenaren zich anders gaan gedragen. Zo moeten ze sneller handelen [25], en minder conservatief zijn om particuliere initiatieven te ondersteunen [30]. Het ruimte geven aan particulier initiatief kan niet worden verbeterd door de regels rondom erfgoed te versoepelen [15, 2]. De bottom-up benadering is vooral terug te zien in de positieve positie van stelling [20], waaruit blijkt dat particuliere initiatieven onvoldoende worden ondersteund in het waterliniegebied. De omslag van top down naar bottom-up valt ook terug te zien in het feit dat de waterlinie de Unesco status niet hoeft te krijgen. Ook de gedachten dat de herbestemming van forten gebaseerd moet zijn op algemene regels, scoort laag in dit frame [1].

Binnen dit frame is een sterke overtuiging aanwezig dat de waterlinie een mobiliserend vehikel kan zijn om lokale initiatieven van de grond te krijgen. Het gevoel, of de emotie die mensen hebben bij de waterlinie waardoor ze geïnspireerd raken te ondernemen in het gebied, moet juist gebruikt worden [28]. Hierbij moet ook gedacht worden aan vrijwilligerswerk of een bijdrage van bedrijven zonder dat ze daar direct iets voor terug willen zien [27]. Dit betekent overigens niet dat de rol van de overheid helemaal verdwijnt. De overheid moet zich vooral richten op het onderling afstemmen van ondernemersplannen in

een regio [32], waardoor ze gezamenlijk een grotere impact hebben. Ook op het gebied van kennis kan de overheid ondernemers helpen hun plannen te verbeteren of sneller een vergunning te krijgen.

*Gekoppelde respondenten: Nationaal Projectbureau NHW 2 0,64; Nationaal Projectbureau NHW 5 0,75; Nationaal Projectbureau NHW 8 0,61; (Zelfstandig adviseur 1 0,46)*

**Tabel 4.5 Frame 5 “Waterlinie als mobilisator voor een bottom up proces”.**

|    |                                                                                                                                                             |        |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 30 | De ambtenaren binnen de overheid zijn te conservatief waardoor innovatieve plannen van particulieren worden gefrustreerd.                                   | 1.799  |
| 25 | De overheid handelt te langzaam om initiatieven van particulieren en bedrijven succesvol te ondersteunen.                                                   | 1.653  |
| 20 | In het Waterliniegebied worden private initiatieven onvoldoende door de overheid ondersteund.                                                               | 1.607  |
| 32 | Een gedeelde, collectieve ondernemersvisie, gemaakt door de ondernemers zelf, ontbreekt op het Eiland van Schalkwijk.                                       | 1.239  |
| 26 | De exploitatie van particulieren met betrekking tot forten zijn vaak onvoldoende omdat ze niet over voldoende expertise beschikken.                         | 1.174  |
| 34 | De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken.                                        | 1.009  |
| 7  | Alle forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten bewaard blijven.                                                                                      | -1.028 |
| 8  | De toeristische ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk is een bedreiging voor de openheid van het gebied.                                                | -1.028 |
| 22 | Het Eiland van Schalkwijk ligt te ver van de stad af om toeristen te trekken.                                                                               | -1.047 |
| 13 | Het onderhoud van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moet worden gefinancierd door de overheid.                                                                 | -1.066 |
| 3  | De Waterlinie moet worden erkend als werelderfgoed (UNESCO).                                                                                                | -1.090 |
| 1  | De herbestemming van alle forten in de Waterlinie moet gebaseerd zijn op regels die voor alle forten gelden, zodat de eenheid van de Waterlinie geborgd is. | -1.147 |
| 15 | De regels rondom erfgoed moeten worden versoepeld zodat ondernemers meer ruimte krijgen om geld te verdienen op forten.                                     | -1.193 |
| 2  | Het bewaren van erfgoed staat de toeristisch-recreatieve ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk in de weg.                                               | -1.239 |
| 27 | Burgers en bedrijven zijn alleen bereid om een bijdrage aan het beheer van de Waterlinie op zich te nemen als ze daarvoor financieel gecompenseerd worden.  | -1.423 |
| 28 | Burgers en lokale marktpartijen moeten niet te veel invloed hebben op plannen op het Eiland van Schalkwijk omdat ze worden gedreven door emoties.           | -1.634 |

## 4.4 Verhoudingen tussen de gevonden frames

De exploratieve methode heeft vijf verschillende denkframes blootgelegd in de planningspraktijk van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De frames reflecteren hoe in de maatschappij, de markt en de overheid tegen het waterlinieproject wordt aangekeken. De set van kaartjes die de respondenten hebben gedistribueerd, bestond deels uit inhoudelijke stellingen en deels uit statements die de procesmatige kant benadrukten van het waterlinieproject. De inhoudelijke stellingen betreffen opvattingen of ideeën over hoe de waterlinie er uit moet komen te zien, welke elementen wel of niet moeten worden aangepakt en betreffen de historische of hedendaagse betekenis van de verdedigingslinie. De procesmatige stellingen gaan dieper in op de vraag hoe particulieren en overheden met elkaar samenwerken om de waterlinie te revitaliseren.

Als de vijf frames met elkaar worden vergeleken dan bestaan twee onderscheidende factoren: aan de ene kant verschillen de frames van elkaar in de mate waarin zij zich op inhoud dan wel proces profileren. Aan de andere kant verschillen ze in sterke mate in welke mate private of publieke actoren aan het frame worden gekoppeld.

De frames die zich nadrukkelijk op het inhoudelijke vlak profileren zijn frame één en frame twee. De respondenten die gekoppeld zijn aan deze frames onderscheiden zich van anderen doordat zij de inhoudelijke stellingen aan de buitenkanten van de onderlegger positioneren. De richting van de inhoudelijke stellingen is echter zeer verschillend in beide frames. Zo kenmerkt het eerste frame zich door de erkenning van de grote historische waarde van de waterlinie en doordat deze waarde voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk moet worden gemaakt. Het tweede frame erkent ook dat de waterlinie belangrijk is voor de identiteit van het gebied, maar heeft relatief gezien meer aandacht voor de hedendaagse betekenis van het landschap. Een opvallend verschil tussen frame één en twee is ook dat in frame twee afstand wordt genomen van algemene planconcepten, terwijl deze in frame één juist sterk worden gesteund. Deze generieke planconcepten zijn ideeën of opvattingen die voor heel het waterliniegebied gelden, zoals steun voor de Unesco status, het feit dat alle forten bewaard moeten blijven, de idee dat de cultuurhistorische waarde niet aangetast mag worden, en dat de waterlinie toegankelijk moet worden gemaakt voor een zo groot mogelijk publiek.

Frames één en twee verschillen tevens van elkaar als wordt gekeken naar welke actoren worden gekoppeld aan het frame. Aan frame één worden enkel ambtenaren gekoppeld die veelal op bovenregionaal niveau bezig zijn met de waterlinie. Aan frame twee worden overwegend particulieren gekoppeld die in het gebied willen ondernemen. Opvallend is dat deze ondernemers zich nadrukkelijk profileren met *inhoudelijke* stellingen. Blijkbaar vinden zij procesmatige issues relatief gezien minder belangrijk. De lokale betekenis van het landschap is van nadrukkelijke importantie voor deze ondernemers. Het herdefiniëren van het waterliniegebied in termen van de lokale en economische

betekenis van het landschap biedt kansen om inhoudelijk een verbinding te leggen tussen frame één en twee.

De frames waarin voornamelijk procesgerichte stellingen aan de uiterste zijden van de distributie worden gelegd zijn frames drie en vijf. In deze frames wordt benadrukt dat de samenwerking tussen private en publieke partijen verbeterd kan worden. Frames drie en vijf zien echter verschillende oorzaken voor de moeizame samenwerking. Frame drie heeft aandacht voor regels, instituties en afspraken tussen markt en overheid. Het is daarbij niet zozeer de 'schuld' van de ambtenaren dat het lastig is om particuliere initiatieven succesvol te ondersteunen, het is vooral de ingewikkelde context waarbinnen ambtenaren zich moeten bewegen. De organisatie van het publieke bestel maakt het voor ambtenaren buitengewoon lastig om snel, doelmatig en doeltreffend particuliere initiatieven te ondersteunen. Met name de versnippering binnen de overheid, het tempo, en de gebrekkige interne communicatie worden als probleempunten gezien. Volgens dit frame is er vanuit de overheid wel degelijk de intentie om samen te werken, alleen beperkt de ambtelijke structuur de initiatieven daadwerkelijk in praktijk te brengen. Frame vijf ziet de oorzaak van de gebrekkige samenwerking tussen markt en overheid vooral in de houding van ambtenaren. De regels en structuren hoeven niet zozeer te worden aangepast volgens dit denkkader, het gaat vooral om de toepassing van deze regels. Het probleem zit voornamelijk in het risicomijdende, intern gefocuste gedrag van ambtenaren. Ambtenaren zijn volgens dit denkframe te conservatief en handelen te langzaam om initiatieven succesvol te ondersteunen. Opvallend is ook dat volgens dit denkkader de overheid particuliere initiatieven onvoldoende ondersteunt. Dit is in tegenstelling met frame drie. Een groot verschil tussen beide frames is ook te vinden in het type actoren dat wordt gekoppeld aan het frame. Aan frame drie worden enkel private actoren gekoppeld, terwijl frame vijf wordt vertegenwoordigd door voornamelijk publieke actoren die op bovenregionaal niveau werken. Opmerkelijk is dat de ambtenaren van frame vijf het meest kritisch zijn op het eigen handelen en dat in frame drie de moeizame samenwerking vooral wordt veroorzaakt door regels en structuren.

Frame vier wijkt af van alle andere frames. Het vierde frame kan bestempeld worden als het frame dat het meest negatief is over het waterliniëproject. De existentie van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt zeer kritisch bekeken vanuit dit frame. In tegenstelling tot de andere frames wordt het project de waterlinie als een beperkende in plaats van als een creërende factor gezien in het gebied. In frame vier heerst het gevoel dat individuen geen invloed hebben op de plannen die worden gemaakt in het gebied. Het project is te groot opgetuigd, vaart in een onwenselijke richting en deze richting is bovendien lastig te wijzigen. De waterlinie is veel te belangrijk gemaakt volgens dit frame (dit in tegenstelling tot de andere frames), en het geld dat wordt besteed aan het project, kan beter anders worden uitgegeven. Aan dit frame worden niet specifiek marktpartijen of ambtenaren gekoppeld. Er wordt tevens één publieke

en één private actor aan frame vier gekoppeld die juist tegenovergestelde denkbelden hebben ten opzichte van dit frame. Representatie van dit frame is dus divers en kent ook nadrukkelijke tegenstanders.

Op de volgende drie bladzijden wordt aan de hand van een tabel overzicht gegeven hoe iedere stelling in de verschillende frame wordt beoordeeld (zie tabel 4.6). Een “-3” geeft aan dat de betreffende stelling in dit frame zeer negatief wordt gewaardeerd, terwijl een +3 betekent dat deze stelling aan de positieve zijde van het spectrum wordt gepositioneerd.

**Tabel 4.6 Richting waardering stelling per gevonden frame.**

|    | Stelling                                                                                                                                                                  | Frame 1 | Frame 2 | Frame 3 | Frame 4 | Frame 5 |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1  | De herbestemming van alle forten in de Waterlinie moet gebaseerd zijn op regels die voor alle forten gelden, zodat de eenheid van de Waterlinie geborgd is.               | -1      | -2      | -2      | 0       | -2      |
| 25 | De overheid handelt te langzaam om initiatieven van particulieren en bedrijven succesvol te ondersteunen.                                                                 | 1       | 1       | 2       | 3       | 3       |
| 13 | Het onderhoud van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moet worden gefinancierd door de overheid.                                                                               | -1      | -1      | -1      | 1       | -1      |
| 33 | De overheid mist één aanspreekpunt voor ondernemers.                                                                                                                      | 0       | 0       | 2       | -1      | 0       |
| 34 | De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken                                                       | 2       | 2       | 3       | 0       | 2       |
| 27 | Burgers en bedrijven zijn alleen bereid om een bijdrage aan het beheer van de Waterlinie op zich te nemen als ze daarvoor financieel gecompenseerd worden.                | 0       | 0       | 0       | -1      | -3      |
| 16 | De Waterlinie is één groot project en daarom moet één team binnen de overheid alle projecten (van noord tot zuid) toetsen aan kwaliteitseisen.                            | 1       | 1       | -1      | 1       | 0       |
| 18 | De overheid moet de plannen van ondernemers in forten streng toetsen zodat alleen rendabele functies in forten komen.                                                     | -2      | -1      | -1      | -1      | 1       |
| 21 | De overheid moet zich niet bemoeien met de exploitatie van de Waterlinie                                                                                                  | -2      | 0       | 1       | 0       | 0       |
| 12 | In de Waterlinie-objecten moeten zo veel mogelijk verschillende functies komen.                                                                                           | 2       | 1       | 2       | -1      | 0       |
| 31 | De plannen van particulieren uit de regio voor duurzame recreatieve landbouw zijn te kleinschalig om gezamenlijk de regionale economie daadwerkelijk een impuls te geven. | 0       | 2       | -1      | 0       | -1      |
| 8  | De toeristische ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk is een bedreiging voor de openheid van het gebied.                                                              | -1      | -2      | -1      | 2       | -1      |
| 5  | De geschiedenis van de Waterlinie maakt het voor ondernemers op het Eiland van Schalkwijk gemakkelijker om producten te verkopen.                                         | 1       | 1       | 1       | -2      | 1       |
| 26 | De exploitatie van particulieren met betrekking tot forten zijn vaak onvoldoende omdat ze niet over voldoende expertise beschikken.                                       | 0       | -2      | 0       | 1       | 2       |

|    | Stelling                                                                                                                                          | Frame 1 | Frame 2 | Frame 3 | Frame 4 | Frame 5 |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 2  | Het bewaren van erfgoed staat de toeristisch-recreatieve ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk in de weg.                                     | -2      | -1      | -1      | 2       | -2      |
| 14 | Er moet geen overheidsgeld meer naar de Waterlinie gaan, er zijn momenteel belangrijkere projecten.                                               | -3      | 0       | -3      | -1      | -1      |
| 22 | Het Eiland van Schalkwijk ligt te ver van de stad af om toeristen te trekken.                                                                     | -1      | -2      | -3      | 1       | -1      |
| 32 | Een gedeelde, collectieve ondernemersvisie, gemaakt door de ondernemers zelf, ontbreekt op het Eiland van Schalkwijk.                             | 0       | 2       | 0       | -1      | 2       |
| 29 | Projectontwikkelaars zijn een gevaar voor de cultuurhistorische waarde van de Waterlinie.                                                         | 1       | -3      | 1       | 0       | 0       |
| 3  | De Waterlinie moet worden erkend als werelderfgoed (UNESCO).                                                                                      | 2       | 0       | 0       | -1      | -2      |
| 28 | Burgers en lokale marktpartijen moeten niet te veel invloed hebben op plannen op het Eiland van Schalkwijk omdat ze worden gedreven door emoties. | -2      | -1      | -1      | 1       | -3      |
| 17 | De plannen van de overheid voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie leiden tot niets.                                                                  | -3      | 0       | -2      | 1       | -1      |
| 20 | In het Waterliniegebied worden private initiatieven onvoldoende door de overheid ondersteund.                                                     | 0       | 1       | -1      | 0       | 2       |
| 15 | De regels rondom erfgoed moeten worden versoepeld zodat ondernemers meer ruimte krijgen om geld te verdienen op forten.                           | 0       | 1       | 3       | 0       | -2      |
| 6  | De cultuurhistorische waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie mag niet worden aangetast door nieuwe plannen op het Eiland van Schalkwijk.       | 3       | 0       | -2      | 0       | 0       |
| 24 | De ondernemers in het gehele Waterliniegebied (van Biesbos tot Muiden) moeten samenwerken om gezamenlijk klanten te trekken.                      | 1       | -1      | 2       | -2      | 1       |
| 19 | De overheid heeft allerlei plannen voor het Eiland van Schalkwijk maar als individu heb ik daar helemaal geen invloed op.                         | -1      | 0       | 1       | 3       | 0       |
| 11 | Er mogen ook Waterlinie-forten leeg blijven staan.                                                                                                | 0       | 3       | 1       | -2      | 1       |
| 30 | De ambtenaren binnen de overheid zijn te conservatief waardoor innovatieve plannen van particulieren worden gefrustreerd.                         | -1      | -1      | -1      | 2       | 3       |
| 4  | De Waterlinie is belangrijk voor de identiteit van het Eiland van Schalkwijk.                                                                     | 1       | 2       | 1       | -2      | 1       |
| 7  | Alle forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten bewaard blijven.                                                                            | 3       | -1      | -2      | 1       | -1      |
| 10 | Alle forten in de Waterlinie moeten toegankelijk zijn voor alle Nederlanders.                                                                     | 2       | -3      | 0       | 2       | 1       |
| 23 | Het Eiland van Schalkwijk moet een toeristische trekpleister worden.                                                                              | -1      | 1       | 1       | -3      | 0       |
| 9  | Het is goed dat de overheid het Eiland van Schalkwijk open en groen wil houden.                                                                   | 1       | 3       | 0       | -3      | 1       |

Bron: eigen vervaardiging.



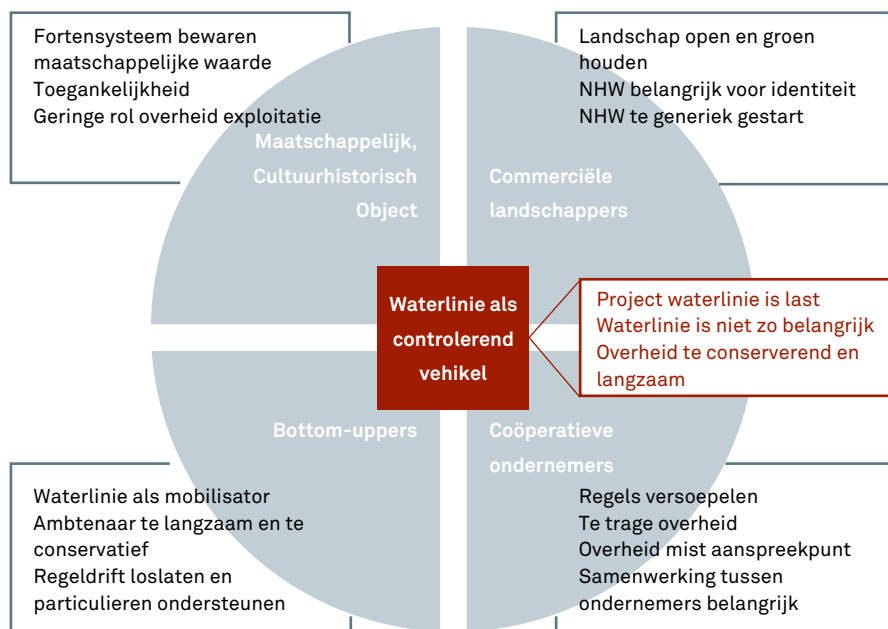
## 4.5 Verhoudingen tussen actoren

Opvallend is dat een tweedeling bestaat tussen de frames van ambtenaren die werken op het nationaal projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Enerzijds worden projectbureau-medewerkers gekoppeld aan frame één, anderzijds aan frame vijf. Eerstgenoemde groep heeft meer aandacht voor inhoudelijke thema's, terwijl frame vijf zich voornamelijk richt op procesmatige problemen. Frame vijf pleit voor een horizontale aanpak, waarbij meer aandacht komt voor het ondersteunen van maatschappelijke en particuliere initiatieven. Er wordt in dit frame gesproken over een 'kentering' of een 'reset' van de wijze waarop ambtenaren moeten werken. Ambtenaren binnen frame één zijn minder veranderingsgezin en houden vast aan een lineaire manier van werken waarbij hiërarchische relaties en vooropgestelde doelen het werkproces structureren. Binnen het Nationaal Projectbureau staat een vernieuwende, horizontale werkwijze recht tegenover het traditionele, verticale denkframe.

De groep ondernemers die zijn geïnterviewd voor dit tweede deel van het proefschrift zijn onder te verdelen in twee hoofdgroepen. Aan de ene kant bestaat er een groep ondernemers die welwillend tegenover het waterlinië-project staat en graag intensiever wil samenwerken met de publieke sector om problemen te beslechten. Aan de ander kant bestaat een groep ondernemers die buitengewoon kritisch en gefrustreerd zijn over het waterlinië-project. De coöperatieve ondernemers vinden het belangrijk om dwarsverbanden aan te gaan met andere ondernemers (en overheden) om samen meer klanten te trekken. Daarnaast bestaan ook de competitieve ondernemers die geen heil zien in intensieve samenwerking en stellen dat samenwerking tussen ondernemers lastig is omdat ze toch allemaal andere belangen hebben.

De provincieambtenaren die zijn geïnterviewd, worden gekoppeld aan verschillende frames. Het cultuur-maatschappelijke denkframe wordt vertegenwoordigd (1), het frame waarin het waterlinië-project wordt gezien als controlerend vehikel (4) en het frame waarbij juist de omvang van het project kritisch wordt bekeken, en meer ruimte voor particulier initiatief wordt bepleit (2). Dit maakt het uitdagend voor de provincie Utrecht om met één mond te spreken. De verhoudingen tussen de gevonden frames zijn schematisch weergegeven in figuur 4.3 (op de volgende bladzijde).

**Figuur 4.3** Schematische weergave verhoudingen gevonden frames.



Bron: eigen bewerking.

## 4.6 Generalisatie en betekenis bevindingen

Wat is de waarde van bovenstaande bevindingen en wat is de betekenis voor de gehele waterlinie? Allereerst moet worden opgemerkt dat de Q sort methodologie een exploratieve onderzoeksmethode is. Dit betekent dat de gevonden frames en de verhoudingen tussen de frames niet kunnen worden gezien als directe oorzaak voor het ontstaan van conflicten of problemen die optreden bij samenwerking tussen publieke en private partijen. De gevonden frames zeggen alleen iets over de aanwezige denkbeelden binnen de arena die is onderzocht, en hoe frequent deze voorkomen. Men moet niet voorbarig zijn om de frames in directe relatie te brengen met acties die worden ondernomen. Er spelen immers ook andere factoren een rol die het ontstaan van conflicten kunnen veroorzaken, zoals de verdeling van taken, bevoegdheden, macht, de aanwezigheid van verschillende soorten kennis en de competenties die actoren hebben of juist niet hebben. Toch zullen de gevonden tegenstellingen en overeenkomsten tussen frames wel degelijk invloed hebben op het ontstaan of escaleren van conflicten. Inzicht van actoren aan welk frame ze zelf worden gekoppeld en hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de andere frames kan bijdragen aan het begrijpen, duiden en zelfs oplossen van conflicten tussen actoren. De punten waar juist consensus over bestaat kunnen gezien worden als vertrekpunten om een gezamenlijke richting te zoeken. Uit de gegevens blijkt dat bijvoorbeeld een oriëntatie naar de rust, openheid en de

landschappelijke waarde van de waterlinie een vruchtbare bodem kan zijn voor samenwerking tussen publieke en private partijen.

De frames zijn in de bijgaande verklarende tekst gelabeld als ‘maatschappelijk-cultuurhistorisch’, ‘de linie als controlerend vehikel’ of ‘de linie als mobilisator’. Het gaat hierbij om onderscheidende eigenschappen van de frames ten opzichte van het materiaal dat is verzameld. Dit betekent dat respondenten die gekoppeld zijn aan het maatschappelijk-cultuurhistorische denkframe, zichzelf wellicht helemaal niet als dergelijke denkers beschouwen. Echter, ten opzichte van het totaal aantal geïnterviewde personen, is het denkkader waaraan zij gekoppeld worden wel degelijk maatschappelijk-cultuurhistorisch te noemen. Het is belangrijk om te benadrukken dat het gaat om relatieve posities van de respondenten ten opzichte van het geheel.

Eerder onderzoek met de Q sort methodologie heeft aangetoond dat wat respondenten toevoegen aan het onderzoek, zelden ‘nieuwe’ frames oplevert (Kline 1994, Watts & Stenner 2012: 72). Er worden dan enkel meer respondenten gekoppeld aan de reeds gevonden frames. De stellingen die zijn gebruikt voor de onderzoekscasus, richt zich specifiek op het Eiland van Schalkwijk. Toch hebben de bevindingen wel degelijk waarde voor andere gebieden in de waterlinie. Schalkwijk kan gezien worden als een voorloper op het gebied van het regionaal ondersteunen van particuliere initiatieven om de waterlinie te revitaliseren. Het is te verwachten dat in andere gebieden van de waterlinie soortgelijke problemen naar voren komen tussen overheid en markt. De gevonden contrasterende verhoudingen hebben namelijk niet veel te maken met gebiedsspecifieke zaken.

---

## 4.7 Subconclusie

Alle geïnterviewde respondenten zijn kritisch over de samenwerking tussen private en publieke partijen op het Eiland van Schalkwijk en vinden dat de samenwerking tussen markt en overheid moet verbeteren om de waterlinie een duurzame toekomst te geven. Een opvallend twistpunt waarover de visies uiteenlopen is de mate waarop inhoudelijk dan wel procesmatig kritiek wordt geuit op het waterlinieproject. Inhoudelijke kritiekpunten gaan voornamelijk over de hedendaagse betekenis van de waterlinie en hoe het gebied er in de toekomst uit moet komen te zien. Procesmatige kritieken richten zich op de vraag hoe de overheid initiatieven van marktpartijen, ondernemers en vrijwilligers moet ondersteunen.

De meest genoemde inhoudelijke kritiekpunten zijn dat de lokale initiatieven te veel aan vastgestelde planconcepten moeten voldoen. Met name algemene regels om de eenheid, herkenbaarheid, toegankelijkheid en historische waarden te bewaken, leiden tot frustraties. De waterlinie *an sich* is te groot en te belangrijk gemaakt binnen de overheid, waardoor ontwikkeling in het gebied te veel is gericht op de verdedigingslijn. Volgens meerdere respondenten beperkt de gemeente zich in het aantrekken van economische activiteiten door de

waterlinie centraal te stellen. Procesmatige kritiekpunten die naar voren zijn gebracht, waren dat de overheid te langzaam handelt, lang bezig is met interne afstemming, weinig innovatief vermogen heeft en zich slecht kan verplaatsen in ondernemers.

Opvallend is dat in alle overheidslagen verschillend naar het waterlinie-project wordt gekeken. De gevonden frames gaan door iedere laag van de overheid heen. Dit geldt overigens ook voor de marktpartijen die zijn gesproken, ook marktpartijen hebben zeer uiteenlopende visies en worden gekoppeld aan diverse frames. Klaarblijkelijk bestaat er geen verband tussen de institutionele achtergrond van de geïnterviewde actoren en hoe het waterlinieproject door de betrokkenen wordt geframed. De vooronderstelling dat grote verschillen bestaan tussen frames van aan de ene kant publieke en aan de andere kant private partijen is bevestigd. Echter, de uitkomsten van dit onderzoek laten ook zien dat binnen de groepen private en publieke actoren tevens zeer uiteenlopende denkbeelden bestaan. Dit is opmerkelijk aangezien in veel interviews een 'wij' en 'zij' these wordt aangehouden waarbij marktpartijen en publieke partijen tegenover elkaar worden gepositioneerd. Dit gaat compleet voorbij aan de fragmentatie van visies binnen beide groepen.

De geïnterviewde actoren kijken verschillend aan tegen het waterlinie-project. De groep die de waterlinie als maatschappelijk-cultuurhistorisch project ziet vindt de werkwijze van de overheid tot nog toe toereikend. Het ondersteunen van particuliere initiatieven 'gebeurt al' en de rol van de overheid hoeft niet te worden aangepast. De planconcepten van de waterlinie zijn in dit denkkader een vertrekpunt voor open discussies met particulieren. Opvallend is dat de rol voor de overheid bij exploitatie vrijwel verdwijnt in dit denkframe. De hoofdgedachte in dit frame is dat de overheid een producerende rol aanneemt ten opzichte van het cultureel erfgoed en landschap en een product aflevert (een opgeknapt fort of landschap) dat vervolgens door de markt wordt geëxploiteerd. Het is in deze visie de taak van de overheid om natuur, cultuurhistorische en economische waarden tegen elkaar af te wegen en in een exploitabel product om te zetten. De groep die de waterlinie als mobilisator ziet, vindt daarentegen dat de overheid deze producerende rol niet meer moet innemen. Natuurlijk heeft de overheid een belangrijke rol in het afwegen van verschillende belangen maar deze waarden moeten niet het startpunt zijn van een product waar misschien helemaal geen vraag naar is. Deze groep vindt dat economisch kansrijke initiatieven het vertrekpunt moeten zijn en in verband moeten worden gebracht met de waterlinie (of met een ander ruimtelijk programma). De markt is immers beter in staat om met creatieve commerciële concepten te komen die het best aansluiten bij de vraag. Deze vernieuwing is alleen te bereiken wanneer een heroriëntatie plaatsvindt binnen de overheid waarbij de publieke sector zich in eerste instantie richt op wat ondernemers willen en kunnen en niet op wat zij moeten. Daarmee is niet gezegd dat de overheid helemaal geen eisen mag stellen.

Opvallend is dat een aantal ondernemers bereid is mee te denken over het waterliniethema. De waterlinie heeft blijkbaar nog altijd mobiliserende

potentie. Deze ondernemers zijn bereid aanpassingen te doen aan hun ondernemersplannen om aan wensen van verschillende overheidsinstanties te voldoen. De coöperatieve houding wordt bepaald doordat ondernemers geïnspireerd raken door de waterlinië, of omdat zij verwachten dat het koppelen van hun plan aan de waterlinië voor meer medewerking zorgt van de gemeente. Andere ondernemers zijn minder bereid om mee te gaan in de gethematiseerde gebiedsgerichte ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk. Deze groep ondernemers wisselt van een neutrale kijk op het waterliniëproject (het maakt mij niet zo veel uit) tot een sterke aversie ten aanzien van het project. Opvallend is dat de laatst genoemde groep ondernemers aanzienlijk langer plannen hebben in het gebied en vindt dat het waterliniëthema nauwelijks heeft gezorgd voor het sneller of beter ondersteunen van hun initiatieven. Dit wijst op een groot afbreukrisico van het bottom-up gerichte waterliniëproject op het Eiland van Schalkwijk: ondernemers zijn bereid om mee te denken in het waterliniëthema, maar het moet niet te lang duren.

## Conclusies

---

Na het duiden van de actuele situatie vanuit theoretische perspectief in hoofdstuk twee, het exploreren van vier barrières die zich voortdoen bij het inspelen op kansrijke economische initiatieven in hoofdstuk drie, en het doorgronden van de percepties over deze barrières in de casus het Eiland van Schalkwijk in hoofdstuk vier, kan de centrale probleemstelling worden beantwoord.

---

***“In hoeverre verschillen de interpretaties van erfgoed-, natuur- en landschapswaarden onder de betrokken actoren en hoe werken deze door in de handelingen van de actoren?”***

---

Het antwoord op de centrale probleemstelling is relevant omdat de projectorganisatie het voornemen heeft een transformatie te bewerkstelligen waarbij de werkwijze verandert van een overwegend interne, publiek georiënteerde oriëntatie naar een handelingspraktijk waarbij particuliere initiatieven bijdragen aan de doelstellingen van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het waterlinieproject kan door deze transformatie minder overheidsafhankelijk worden. Voor het beantwoorden van de probleemstelling zijn beleidsteksten geanalyseerd, 40 interviews afgenomen, de Q sort methodologie toegepast en zijn observaties uitgevoerd. De conclusie wordt gethematiseerd behandeld.

### **De overheid heeft een producerende rol ingenomen**

De afgelopen 10 jaar heeft de projectorganisatie zich voornamelijk gericht op het fysiek revitaliseren van de verdedigingslinie. De overheid had aanvankelijk een producerende rol. Welke activiteiten in de forten plaatsvonden, werd

bepaald door de overheid zelf en niet door de markt. De functies in de forten en de concepten zijn aanbodgestuurd tot stand gekomen. De sterke positie van de overheid leidde tot het selectief toestaan van ontwikkeling, waarbij bovendien voldaan moest worden aan verschillende eisen. Het gevolg is dat veel functies in het waterlinieproject voldoen aan deze door de overheid gestelde eisen maar dat deze slecht aansluiten bij de vraag uit de maatschappij. Dit is internationaal niet onbekend. Het is bijvoorbeeld ook terug te zien in de herbestemming van het industriële erfgoed in het Duitse Emscher Park. Ook hier zijn veel maatschappelijke functies terecht gekomen waarvan een groot aantal failliet is of in moeilijkheden verkeert omdat subsidies zijn stopgezet.

De publieke waarde van het erfgoed is in het recente verleden te snel en te direct vertaald naar herbestemming met een maatschappelijke functie. Juist deze functie heeft nu weinig economisch en bestuurlijk draagvlak. Het draagvlak voor herbestemming is lange tijd gebaseerd geweest op eenzijdige ambtelijk beleidsmatige ondersteuning, waarbij de publieke sector zichzelf een producerende rol toebedeelde. Juist hier is het probleem ontstaan. De markt kan de maatschappelijke vraag beter inschatten en hier op inspelen met commerciële concepten.

### **Nadrukkelijke tegenstelling perspectieven**

Er blijken grote verschillen te bestaan in de wijze waarop in de casus het Eiland van Schalkwijk private en publieke partijen naar de waterlinie kijken. Private en publieke partijen hebben verschillende frames en kennen weinig punten van overeenstemming. Daarbij moet worden opgemerkt dat private partijen onderling tevens zeer diverse denkkaders hebben. Dit geldt net zozeer voor de publieke partijen. Een opmerkelijke conclusie omdat in veel discussies en interviews de 'wij' en 'zij' these wordt aangehouden. Het uniform beschouwen van de twee groepen gaat compleet voorbij aan de fragmentatie binnen beide groepen.

Een substantieel aantal private partijen en vrijwilligers is kritisch op het project: zij vinden dat het project te belangrijk is gemaakt binnen de overheid, te veel waterlinieobjecten bewaard moeten blijven (te megalomaan), de lokale situatie wel eens uit het oog wordt verloren omdat te veel op de eenheid van de waterlinie wordt gelet. Ook vinden zij dat te veel geld wordt besteed aan het opknappen van de forten en vinden zij het vreemd dat ineens alle (publieke en private) plannen binnen het 'waterliniekader' moeten passen. De rolverdeling tussen publiek en privaat is volgens deze partijen ook controversieel: ambtenaren handelen te langzaam, zijn te conservatief en de overheid mist één aanspreekpunt. Ook de regels rondom erfgoed worden als een belemmering gezien.

Opvallend is dat startende ondernemers veelal positief zijn over het waterlinieproject en bereid zijn zich flexibel en coöperatief op te stellen. De ondernemers die minder vertrouwen hebben in het project, hebben vaak al langer plannen in het gebied en merken op dat het waterlinieproject juist belemmerend en vertragend werkt. Dit impliceert een afbreukrisico: partijen

willen wel meedenken maar het moet niet te lang duren. Een serieuze bedreiging van fundamenteel tegengestelde denkrichtingen is dat partijen elkaar niet begrijpen, langs elkaar heen praten en dat relaties verslechteren terwijl misschien wel dezelfde doelen worden nagestreefd.

Binnen de overheid is een verschil waarneembaar tussen twee denk-kaders. Aan de ene kant bestaat het frame waarbij de waterlinie als cultureel-maatschappelijk object wordt gezien waarbij de bescherming van eenheid, herkenbaarheid en uniciteit het uitgangspunt van de planning is. Aan de andere kant zijn er respondenten die de waterlinie voornamelijk als mobilisator zien. Zij zijn echter van mening dat de economische maatschappelijke dynamiek het vertrekpunt moet zijn. Deze twee benadering staan lijnrecht tegenover elkaar binnen de provincie en binnen het nationaal projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De uiteenlopende meningen en opvattingen binnen de publieke sector maken het lastig eenduidige standpunten in te nemen en effectief samen te werken binnen de overheidsmuren.

De waarde van het waterlinielandschap lijkt partijen te kunnen binden. Verschillende actoren zien de waarde van het landschap als gemeenschappelijke waarde waaraan economische activiteiten gekoppeld kunnen worden. Ondernemers zien meer kansen in het verbinden van hun economische activiteiten aan de waarde van het landschap, dan aan het revitaliseren van erfgoed. De laatste jaren is vanuit de projectorganisatie juist sterk gefocust op de forten.

De op theorie gebaseerde vooronderstelling dat private partijen niet uit zichzelf willen bijdragen aan landschapsbeheer is weerlegd. In de waterlinie zijn wel degelijk private en maatschappelijke partijen die willen bijdragen aan collectieve doelstellingen zonder daar direct een tegenprestatie voor terug te verwachten. Voor effectieve samenwerking tussen publieke en private partijen is echter volgens de literatuur convergentie van belangen nodig.

Uit dit onderzoek blijkt dat hier absoluut geen sprake van is. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat de opvattingen, waarden en normen van de betrokkenen zeer uiteenlopend zijn. Reframen, ofwel het gezamenlijk her-definiëren van probleem (en oplossingsrelaties) en het reflecteren op eigen opvattingen, waarden en normen kan bijdragen aan het verbeteren van de samenwerking tussen de betrokken actoren.

### **Het Linieperspectief werkt als keurslijf**

Het linieperspectief *Panorama Krayenhoff* is in de beginperiode van het waterlinieproject van grote betekenis geweest voor het mobiliseren van diverse actoren en heeft het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak versterkt. De magneet die Panorama Krayenhoff ooit was, wordt nu door sommige actoren als keurslijf ervaren. Hoewel dit duidelijk niet de intentie was, zijn bepaalde collectieve waarden die in het linieperspectief abstract geformuleerd staan inmiddels geïnstitutionaliseerd in de projectorganisatie. Dit wil zeggen dat deze collectieve waarden inmiddels zijn vertaald in (informele en ongeschreven)



regels en normen waardoor het linieperspectief statisch is geworden en beperkend werkt voor creatieve en innovatieve oplossingen van ondernemers en vrijwilligers.

Deze collectieve waarden worden vertaald in eisen waaraan ontwikkelingen in de waterlinie moeten voldoen. Een belangrijke waarde is de eenheid van de waterlinie. Deze eenheid in het verdedingssysteem mag niet verstoord worden. De UNESCO status wordt gebruikt om de prestige van de eenheid te borgen. Ook de herkenbaarheid van de linie wordt als fundamentele waarde gezien. Een voorbeeld om deze herkenbaarheid te behouden is het openhouden van de schootsvelden. De openbaarheid en toegankelijkheid van de linie zijn ook belangrijk in dit frame. Het erfgoed wordt van belastinggeld opgeknapt, dus moet iedereen in staat zijn te genieten van de linie. De zichtbaarheid van de linie, eisen aan hoge ontwerp kwaliteit en een educatieve doelstelling, zorgen ook voor eisen ten opzichte van ontwikkeling. Tot slot wordt nagestreefd zo veel mogelijk waterlinieobjecten een hedendaagse betekenis te geven door herbestemming (natuur, toerisme, educatie, cultuur etc.). Hierbij is spreiding en differentiatie van functies gewenst. Deze eisen zorgen voor het borgen van collectieve waarden die de waterlinie heeft of zou moeten krijgen. Toch beperkt het strikt stellen van deze eisen de verdien capaciteit van ondernemers. Langdurige intensieve financiële betrokkenheid van de overheid bij het waterlinieproject is ook onwenselijk.

De streng regulerende rol komt soms onbewust tot stand. In het waterlinieproject stellen diverse overheidspartijen specifieke eisen aan particulier initiatief. Alhoewel iedere overheidspartij slechts één of twee eisen stelt kunnen ze bij elkaar opgeteld beperkend werken voor de ondernemer.

### **Discrepancie tussen het retorisch frame en het actie frame**

In meerdere beleidsvelden doet zich dit probleem voor. Aan de ene kant willen overheden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overdragen aan de markt en de maatschappij. Aan de andere kant gaat deze transitie gepaard met de neiging om controle te behouden, en leidt het soms tot meer regels, afspraken en richtlijnen. Hier is sprake van een paradox: om particulieren geïnteresseerd te maken voor het overnemen van dergelijke taken is juist het loslaten van deze controlerende positie nodig. Alhoewel het voornemen om meer van buiten-naar-binnen te werken in het waterlinieproject nadrukkelijk wordt gecommuniceerd, is er geen sprake van een fundamentele gedragsverandering binnen de projectorganisatie. Het actief inspelen op particulier initiatief vereist een radicaal ander handelingsperspectief. Dit handelingsperspectief gaat gepaard met het actief op zoek gaan naar kansrijke economische arrangementen, in gesprek gaan met private (economische) sectoren, trial-and-error processen en het vereist lef, risico durven nemen en leervermogen.

Wanneer dit handelingsperspectief niet verandert, krijgen ondernemers in hun perceptie te maken met een discrepantie tussen het retorische frame en het actie frame. Vanuit de overheid wordt gecommuniceerd (retorische frame) dat men meer ruimte wil geven aan particulier initiatief. Maar het actie

frame wijkt hier juist sterk van af: ondernemers merken geen substantiële verandering, er wordt in hun perceptie helemaal niet 'meer ruimte' gegeven. Het gevolg is dat ondernemers gefrustreerd raken en dat enthousiasme wegvloeit.

### **Bureaucratische rationaliteit beperkt aanpassingsvermogen**

Het aanmeten van een nieuw handelingsperspectief blijkt zeer lastig omdat ambtenaren opereren in een inflexibele organisatorische context. Het handelen van de ambtenaren moet aan allerlei randvoorwaarden voldoen en er ontbreekt flexibiliteit om het handelingsperspectief radicaal te wijzigen. Snel reageren op particulier initiatief is vaak lastig omdat meerdere afdelingen het plan moeten inzien. Daarnaast moeten veel handelingen binnen de overheid verantwoord worden omdat het gepaard gaat met besteding van overheidsgeld. Uit dit onderzoek blijkt ook dat veel budgetten voor de waterlinie de eis kennen dat het voor een bepaalde datum moet zijn besteed aan fysieke projecten. Dit leidt tot bestedingsdruk bij lokale overheden die moeten voldoen aan allerlei regels van hogere overheden.

Veel van de eisen die worden gesteld aan privaat initiatief zijn middelvoorschriften. Dit zijn specifieke vormen van wetgeving die bepaalde oplossingen voorschrijven waardoor de vrijheid beperkt wordt om tot creatieve oplossingen te komen. Publieke en private partijen kunnen hetzelfde doel voor ogen hebben maar elkaar vreselijk in de weg zitten doordat bepaalde oplossingsrichtingen in wetgeving omsloten liggen. Een verschuiving naar doelvoorschriften kan leiden tot het beter aanwenden van creativiteit uit de markt en maatschappij om collectieve problemen op te lossen. Doelvoorschriften schrijven een duidelijk doel of norm voor, maar laten particulariseren vrij in de manier waarop dit bereikt wordt.

Door bezuinigingen en decentralisatie bestaat momenteel veel onrust binnen de projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De bezuinigings-doelstelling werkt een resultaatgerichtere aanpak in de hand terwijl resultaat juist onzeker is in een werkwijze waarbij particuliere initiatieven worden ondersteund. Juist voor het vinden van creatieve, innovatieve oplossingen is het nodig om afgewogen risico's te nemen.

Discussies over de toekomst van het project gaan voornamelijk over de structuur van de projectorganisatie en niet over het veranderen van het handelings-perspectief. Taak en werkverdelingen tussen bestuurslagen is het heetste punt van debat. De projectorganisatie is hierdoor nog nooit zo intern gericht geweest.

### **Tot slot**

De verwachting dat de frames van publieke en private partijen uiteenlopen en dat daardoor het bereiken van collectieve actie wordt gefrustreerd kan slechts gedeeltelijk worden bevestigd. Het klopt dat de waarderingen over de waterlinie tussen publieke en private partijen uiteenlopen. Het is echter niet de enige reden waardoor het bereiken van collectieve actie wordt gefrustreerd: de waarderingen binnen beide groepen lopen immers ook zeer uiteen.

Daarnaast blijken bureaucratische richtlijnen, institutionele achtergronden en verhoudingen van actoren en organisatorische afspraken tussen actoren over de aanpak van het project ook zeer bepalend voor de manier waarop naar de waterlinie wordt gekeken, en de wijze waarop het bereiken van collectieve actie wordt nagestreefd.

3



---

# **Collectieve Actie Arrangementen in de Fortengordels van Antwerpen**



## Inleiding

**Op 18 juni 2014 is de Liniecommissie van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie bijeen gekomen. In de Liniecommissie nemen alle betrokken bestuurders zitting die deelnemen aan het project, waaronder de gedeputeerden van vijf provincies en vertegenwoordigers van de betrokken Ministeries. De agenda en notulen van deze vergaderingen illustreert dat het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie in transitie verkeert. Tijdens de vergadering deelt de provincie Zuid-Holland mee dat zij zich terugtrekt uit het project, net zoals de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu al eerder deden. Verder staat op de agenda het afbouwen van het Nationaal Projectbureau, dat 14 jaar lang op het niveau tussen de ministeries en de provincies opereerde. Andere agendapunten als ‘vermaatschappelijking’, ‘koersdocument’ en ‘terugkoppeling Stichting Liniebreed Ondernemen’, laten zien dat de projectorganisatie intensiever wil samenwerken met maatschappelijke partijen, particuliere initiatiefnemers en ondernemers. Het is duidelijk dat de projectorganisatie wordt beïnvloed door een aantal fundamentele wijzigingen in de Nederlandse planningspraktijk: het Rijk trekt zich op het gebied van ruimtelijke ordening op veel terreinen terug, waardoor provincies meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. Daarnaast worden taken en verantwoordelijkheden door overheden afgestoten naar de markt en maatschappij. Op dit moment is nog onzeker tot welke ruimtelijke resultaten deze veranderingen gaan leiden en welke (nieuwe) mechanismen optreden die de ruimtelijke ordening beïnvloeden. Dit deel van het proefschrift draagt bij aan het opvullen van deze kennislacune. In dit rapport wordt geanalyseerd welke resultaten gesorteerd worden in een vergelijkbaar project dat gekenmerkt wordt door een decentraal planningsstelsel (in vergelijking met Nederland) en meer is gericht op het ruimte bieden aan particulier initiatief. Welke ruimtelijke uitkomsten kunnen verwacht worden in een dergelijke planningspraktijk en welke mechanismen gaan daarachter schuil?**

### Achtergrond

Dit rapport richt zich op een specifiek dilemma dat in het waterlinieproject momenteel speelt: aan de ene kant moeten bepaalde collectieve waarden beschermd worden zoals de openheid van landschap of de culturele erfgoedwaarde terwijl aan de andere kant de intentie bestaat om ruimte te bieden aan ‘spontane’ initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en



marktpartijen. Het ruimte bieden aan dergelijke initiatieven is voor veel planners nieuw: Nederland kent een traditie op het gebied van protectieve wetgeving en bescherming van (nationale) landschappen, zeker in vergelijking met andere (Europese) landen (Baas et al 2011, Slangen 1992).

Als men werkelijk meer ruimte wil bieden aan particulier initiatief moet de protectieve handelingswijze van overheidspartijen plaatsmaken voor een attitude die meer is gericht op het onverwachte: het spontane. Doelen van overheden kunnen immers ook bereikt worden door ruimte te geven aan zelforganisatie van burgers en particulier initiatief (Hajer 2013). Dit vergt echter een compleet andere handelingswijze dan men gewend is binnen de erfgoed-wereld.

Dit derde deel van het proefschrift heeft specifieke aandacht voor de relatie tussen hoe planners omgaan met het eerder beschreven dilemma en de uitkomsten die een dergelijke handelingspraktijk voortbrengen: het gebruik en de exploitatie van forten. In Nederland weten we nog niet tot welke ruimtelijke resultaten een aanpak leidt die overwegend is gericht op het ondersteunen van economisch kansrijke initiatieven. Door de revitalisatie van de fortengordels van Antwerpen te onderzoeken wordt duidelijk hoe met het dilemma wordt omgegaan in een decentrale planningspraktijk die minder conserverend is.

In de voorgaande twee delen is naar voren gekomen dat de organisatie van het project de nieuwe Hollandse waterlinie moeite heeft te reageren op economisch kansrijke initiatieven van buiten de projectorganisatie en een overwegend interne oriëntatie heeft. Hoewel in de Nieuwe Hollandse Waterlinie grote verscheidenheid bestaat hoe besluitvormingsarena's ten aanzien van herbestemming van forten er uit zien (welke partijen betrokken zijn, hoe zij zich tot elkaar verhouden, hoe beslissingen tot stand zijn gekomen), kan worden vastgesteld dat tot nu toe de herbestemming van forten voornamelijk aanbod-gedreven tot stand is gekomen: overheden hebben een producerende rol ingenomen waardoor functies niet altijd even goed aansluiten bij de vraag uit de markt of maatschappij. In het tweede deel van dit proefschrift is duidelijk geworden dat overheden nog steeds veel verschillende eisen stellen aan particuliere initiatieven. Aan de ene kant komt dit omdat het waterlinie project nog steeds door een groep actoren conservatief wordt geframed: collectieve waarden worden beschermd door een veelvoud aan regels te stellen aan particuliere initiatief. Met andere woorden: de ruimte voor spontane initiatieven wordt erg klein doordat allerlei eisen gesteld worden. Aan de andere kant is het voor ambtenaren vaak lastig om 'spontane' initiatieven te ondersteunen door de bureaucratische omgeving waarin zij werken (alle handelingen moeten verantwoord worden, zij zijn gebonden aan procedures en regels).

Voor het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is het dilemma tussen ruimte bieden aan particulier initiatief en het beschermen van collectieve waarden in

het verleden vaak neergekomen op een handelingspraktijk die een centrale, controlerende rol voor de overheid betekende. Algemene, abstracte normen die zijn opgetekend in de visie Panorama Krayenhoff zijn universeel toegepast op de herbestemming van individuele forten. Door bepaalde ontwerpprincipes moest de herkenbaarheid van de waterlinie versterkt worden, het landschap moest open blijven, de cultuurhistorische identiteit mocht niet verloren gaan en er moest spreiding in functies plaatsvinden. Dergelijke normen hebben er voor gezorgd dat de eisen van de overheid leidend waren voor het gebruik van de forten. Echt vernieuwende, innovatieve functies of formats zijn nauwelijks tot stand gekomen. De beschermingsdoelstelling heeft in dit opzicht geprevalleerd boven het ruimte bieden aan particulier initiatief. In de voorgaande delen is geconcludeerd dat de centrale regie enerzijds tot gedegen restauraties en landschapsprojecten heeft geleid maar dat anderzijds de functies in de forten niet altijd even goed aansluiten bij de maatschappelijke vraag. Duurzame exploitatie staat daarmee onder druk.

Naar verwachting leidt het spanningsveld tussen 'spontaniteit' en 'plannen' in de Vlaamse planningspraktijk tot andere ruimtelijke resultaten. Inzichten in de Vlaamse casus schetsen een beeld hoe het ook anders kan en plaatst daarmee de Nederlandse planningspraktijk in perspectief. Minder reguleren zou kunnen leiden tot een confrontatie van verschillende ruimtelijke claims op lokaal niveau, waardoor spontane, creatieve uitkomsten van hoge kwaliteit tot stand komen. Na het lezen van verschillende studies over de Vlaamse planningspraktijk kan gesteld worden dat in vergelijking met Nederland formeel geen grote verschillen bestaan in plansystemen: de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de aanwezige bestuurslagen kent grote gelijkenissen (o.a. Albrechts & Meuris 2000, Pelzer & Dirckx 2013). Voornamelijk de informele culturele en politieke verschillen zorgen voor een planpraktijk die doorgaans meer ruimte biedt voor het ontplooiën van spontane initiatieven en het ondersteunen van particulier initiatief. De verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse planningspraktijk worden uitgediept in hoofdstuk vier.

Een andere planningspraktijk laat wellicht ruimte vrij voor meerdere interpretaties van het cultuurlandschap, waardoor overheidsplannen niet op voorhand andere interpretaties van cultuurhistorie beperken. Wanneer de Nederlandse planningscultuur meer gaat lijken op de Vlaamse, is het leerzaam zo objectief mogelijk vast te stellen tot welke uitkomsten dat leidt, zonder daar bij voorbaat normatieve uitspraken over te doen.

## Aanleiding en relevantie

Het onderzoek in Antwerpen naar het dilemma tussen 'spontaniteit' en 'plannen' is relevant omdat we in Nederland te maken hebben met twee grote veranderingen: een ruimtelijke transformatie en een transformatie van de planningspraktijk. Ruimtelijk is een verandering waarneembaar in het gebied tussen stad en platteland en de planningspraktijk verandert op twee punten (zoals eerder aangegeven): decentrale overheden krijgen meer taken en



verantwoordelijkheden en de overheid stoot specifieke taken af naar de markt en maatschappij. Het is nog onduidelijk hoe beide transformaties op elkaar gaan inwerken en tot welke ruimtelijke resultaten dit leidt.

Het revitaliseren van een voormalige militaire verdedigingsstructuur kan er voor zorgen dat een duidelijke, historisch verankerde ruimtelijke samenhang beschermd (en ontwikkeld) wordt die tegenwicht biedt tegenover de versnippering die plaatsvindt in het gebied tussen stad en platteland. Het beschermen van de ruimtelijke samenhang enerzijds en het ruimte bieden aan spontane initiatieven is een grote uitdaging in landschapsprojecten tussen stad en platteland. Door te analyseren hoe men dit in Vlaanderen doet, kan begrepen worden hoe ruimtelijke samenhang beschermd wordt binnen een decentrale planningspraktijk. Er moet worden opgemerkt dat in dit derde deel slechts beperkte aandacht is voor de revitalisering van het fortengordellandschap; dit zal slechts zijdelings worden besproken. Dit deel van het proefschrift richt zich voornamelijk op de herbestemming van de forten omdat duurzame exploitatie van forten in de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt gezien als een van de meest acute (beleids)problemen.

Naast de ruimtelijke verandering, transformeert de Nederlandse planningspraktijk. Deze veranderingen in planningspraktijk zijn niet enkel een reactie op de veranderende fysieke ruimte; ze worden juist ook gedreven door maatschappelijke veranderingen, bezuinigingen en reorganisaties (politieke en ideologische motieven). De Nederlandse ruimtelijke ordening transformeert op twee vlakken.

De eerste verandering in de ruimtelijke ordening is de beweging van centraal naar decentraal. In feite gaat het hier om een herverdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over verschillende publieke instanties. Ruimtelijke ordening is een activiteit die zo decentraal mogelijk wordt gedaan, hierdoor hebben gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheden en taken gekregen. Veel projecten die voorheen te maken hadden met rijksbetrokkenheid, hebben nu te maken met het terugtrekken van ministeries. De coördinerende rol die het Rijk in dergelijke projecten vaak had, wordt nu overgenomen door de provincies. Dit geldt voor projecten als de aanleg van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), grote woningbouwopgaven en de Nationale Landschappen (waaronder het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie). Het is nog onduidelijk wat het terugtrekken van de Nationale overheid voor dergelijke projecten precies betekent en tot welke ruimtelijke gevolgen dit heeft.

De tweede verandering in de ruimtelijke ordening is het door de overheid afstoten van taken naar de markt en maatschappij. De overheid stopt met het uitvoeren of financieren van bepaalde taken. In de troonrede van 2014 werd duidelijk dat de regering verwacht, onder het motto 'de participatiesamenleving', dat maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers bepaalde taken moeten overnemen. Concrete voorbeelden hiervan zijn het beheren en onderhouden van natuurgebieden en het groenonderhoud in wijken en buurten.

De woorden 'faciliteren' en 'loslaten' zijn in korte tijd bekende beleidstermen geworden in het domein van de ruimtelijke ordening.

Het beschermen van de identiteit en het openhouden van het landelijk gebied in de zone tussen stedelijke regio's lijkt lastiger wanneer centrale overheden een minder centrale positie krijgen. Dit geldt zeker voor landschapen die provinciegrenzen overschrijden. Wanneer provincies en gemeenten uiteenlopende belangen hebben, kan het ontbreken van een bovenliggende regisserende overheid leiden tot toenemende verrommeling. Aan de andere kant kunnen de veranderingen in de planningspraktijk ook kansen opleveren. Een decentralere aanpak kan leiden tot het intensiever samenwerken met marktpartijen, burgers of maatschappelijke organisaties. In het gebied tussen stad en platteland kan het beheren en onderhouden van cultuurhistorie of het landschap minder overheidsafhankelijk worden. Kortom, het is onduidelijk hoe het dynamische gebied tussen steden er uit komt zien wanneer de ruimtelijke planning wordt gekenmerkt door een decentrale praktijk en een overheid die zich op veel terreinen terugtrekt. Aan de ene kant moeten collectieve waarden beschermd worden, maar aan de andere kant is men afhankelijk van initiatieven uit de markt en maatschappij om collectieve doelen te bereiken.

### **Casus: waarom Antwerpen?**

Om dit te onderzoeken is de casus de fortengordels van Antwerpen gekozen. Hoewel grote verschillen bestaan tussen de fortengordels van Antwerpen en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, vertonen de fortengordels als een van de weinige Europese verdedigingsstructuren een aantal karakteristieke overeenkomsten met de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

In het Europese Interreg-project *At Fort*<sup>1</sup> (looptijd 2012-2014) wisselden 11 Europese partners en verdedigingsstructuren kennis met elkaar uit over herbestemming, beheer en exploitatie van forten. Antwerpen bleek van deze 11 partners het meest vergelijkbaar met de waterlinie. De belangrijkste overeenkomsten zijn dat Vlaanderen in vergelijking met de andere Europese landen de laatste decennia een overeenkomstige economische groei en ontwikkeling heeft doorgemaakt als Nederland. Net als de waterlinie, ligt de fortengordels van Antwerpen gepositioneerd op de grens van stad en platteland: delen van de fortengordel liggen in stedelijk gebied maar er zijn ook delen die in perifere gebieden liggen. Zoals in Nederland is de herbestemming van de Antwerpse forten een strategisch gebiedsgericht project. Een aantal doelstellingen van het Antwerpse project zijn hetzelfde: het versterken van de ruimtelijke samenhang, het behouden van cultuurhistorische, maatschappelijke en ecologische waarden, en het vergroten van de toegankelijkheid door optimale invulling van de forten (Gysen 2010: 165). Net als in Nederland zijn de grootste bedreigingen voor deze doelstelling de expansieve stedelijke ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande infrastructurele uitbreidingen. Een andere belangrijke overeen-

---

1 In dit EU project is actief geparticipeerd door de auteur van dit proefschrift.

komst is dat het eigendom van de Antwerpse forten buitengewoon versnipperd is.

### Verschillen tussen de forten in Antwerpen en in de Waterlinie

Een aantal verschillen tussen de Fortengordels van Antwerpen en de Nieuwe Hollandse Waterlinie leidt ertoe dat de verdedigingssystemen juist lastig te vergelijken zijn (zie figuur 1.1). Niet alleen is de ruimtelijk-fysieke plannings-opgave van de fortengordels anders, ook treedt het spanningsveld tussen planning en spontaniteit op in een geheel andere planningscontext. Zoals al eerder genoemd zijn de verschillen in cultuur en politiek juist interessant om de projecten met elkaar te vergelijken. Deze verschillen vormen juist een aangrijpingspunt voor de casusselectie.

Een ander verschil dat waarschijnlijk van invloed is op de ruimtelijke uitkomsten is dat de waterlinie lange tijd een Nationaal (Landschaps-) Project is geweest, met betrokkenheid van vijf ministeries. Ook is het waterlinieproject opgenomen in Nationale nota's zoals de Architectuurnota (2000) en de nota Belvedere (1999). In Vlaanderen is de betrokkenheid van het Gewest Vlaanderen en de Nationale overheid aanzienlijk minder. Ook zijn in het Antwerpse fortengordelsproject minder overheidsmiddelen beschikbaar gesteld.

Het Fortengordel project in Vlaanderen is in vergelijking met Nederland meer gericht op de revitalisering van forten, terwijl het waterlinie project duidelijkere ambities heeft op het gebied van landschapsbescherming- en ontwikkeling. Hoewel de landschappelijke doelstelling wel is gedefinieerd in strategische nota's en ruimtelijke plannen, wordt dit in Vlaanderen op kleiner

**Figuur 1.1 Overeenkomsten en verschillen tussen Fortengordel van Antwerpen en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.**

| Overeenkomsten                                                                                                         | Verschillen                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Doelstellingen strategisch project nagenoeg identiek, maar landschapsdoelstelling in op lokaal schaalniveau behandeld. | Alle NHW forten zijn Rijksmonument, de Antwerpse forten hebben niet allen de praktijk monumentenstatus. |
| Projecten allebei op de grens van stad en land.                                                                        | In het fortengordelsproject zijn minder overheidsmiddelen beschikbaar gesteld.                          |
| Zelfde ruimtelijke bedreigingen (uitbreiding van infrastructuur, bedrijventerreinen en woningen).                      | Betrokkenheid van hogere overheden (Gewest en Nationale overheid) in de Fortengordels zeer gering.      |
| Eigendom zeer versnipperd.                                                                                             | Bereikbaarheid van sommige Antwerpse forten soms zeer slecht.                                           |
| Planningssystemen formeel gezien van gelijke aard.                                                                     | Planningscultuur (in informele zin) is in Nederland anders dan in Vlaanderen.                           |
| Landen hebben mondiaal gezien een zelfde economische ontwikkeling doorgemaakt.                                         | In het fortengordelsproject zijn al eerder pogingen voor herontwikkeling gedaan.                        |

Bron: eigen vervaardiging.

schaalniveau ingevuld: in de praktijk komt het neer op de revitalisatie van het gebied in de directe omgeving van het fort.

Een aantal geografische en fysieke verschillen is waarschijnlijk ook mede bepalend voor de vraag hoe de forten in Vlaanderen en in de waterlinie worden gebruikt. De nabijheid van stedelijk gebied, bereikbaarheid en de bouwtechnische staat van het fort zijn zeer belangrijke determinanten voor vitale economische exploitatie.

De Antwerpse forten die onderdeel uitmaken van de binnenste fortengordel liggen vrijwel allemaal in verstedelijkt gebied en zijn omsloten door woningbouw. Dit vergroot de kansen op duurzame economische exploitatie aanzienlijk. De forten in de buitenste fortengordel zijn soms zeer slecht bereikbaar: in Nederland volgt de waterlinie de vervoersassen van de rijkswegen A2 en de A27, in Vlaanderen liggen de forten in de buitenste gordel soms ver af van snelwegen. Tot slot is een belangrijk verschil dat de alle waterlinie forten zijn beschermd als Rijksmonument, terwijl in de fortengordels van Antwerpen slechts enkele forten zijn beschermd als monument.

### **Probleemstelling**

Het doel van het onderzoek is niet alleen een feitelijke beschrijving te geven van de actuele situatie; ook het analyseren en duiden van de ruimtelijke configuratie is een onderzoeksdoel. De volgende probleemstelling is geformuleerd om dit te bereiken:

---

***“Welke condities bepalen de totstandkoming van collectieve actie arrangementen betreffende de exploitatie en het beheer van de forten in het project de Fortengordels van Antwerpen en tot welke ruimtelijke resultaten leidt dat?”***

---

In bovenstaande probleemstelling zijn de condities de onafhankelijke variabele. De condities betreffen de politieke, institutionele en cultureel-maatschappelijke omstandigheden die van invloed zijn op de collectieve actie arrangementen waarbinnen de actoren tot gemeenschappelijk handelen proberen te komen. De probleemstelling focust op de relatie tussen deze condities en de uiteindelijke ruimtelijke resultaten. Het is belangrijk te benadrukken dat naast de genoemde condities ook andere variabelen de ruimtelijke uitkomsten beïnvloeden maar deze vallen buiten de scope van dit onderzoek. De condities en ruimtelijke resultaten worden in aparte hoofdstukken geanalyseerd. In het concluderende hoofdstuk worden ze met elkaar in verband gebracht. Om de probleemstelling goed te beantwoorden worden de volgende deelvragen beantwoord.

## Deelvragen

- 1 *Hoe heeft het krachtenveld van actoren en het ruimtelijk gebied van de fortengordels van Antwerpen zich ontwikkeld?*
- 2 *Hoe werken in de herontwikkeling van forten in de Fortengordels van Antwerpen de spontane en regulerende krachten op elkaar in?*
- 3 *Tot welke ruimtelijke resultaten leidt de wijze waarop het dilemma tussen spontaniteit en plannen wordt behandeld?*

Deelvraag een is van belang om vast te stellen hoe de fortengordels zich vanuit het verleden hebben ontwikkeld. Het beantwoorden van deze vraag laat zien welke pogingen in het verleden zijn gedaan om de fortengordels een nieuwe functie te geven. De historisch-chronologische analyse helpt bij het duiden van de hedendaagse situatie, dat nodig is voor het beantwoorden van de probleemstelling. Deelvraag twee behelst een zo feitelijk mogelijke weergave van de actuele situatie. Dit gedeelte is het meest beschrijvende van deel van dit proefschrift. De beschrijving van de actuele situatie is de input voor het beantwoorden van de opvolgende derde deelvraag, die een stuk analytischer van aard is. Deelvraag drie gebruikt de informatie uit de voorgaande deelvragen om de actuele situatie te verklaren –waarom zien de fortengordels er uit zoals ze er uit zien–.

## Centrale Begrippen

Definiëring van een aantal centrale begrippen in dit derde deel van het proefschrift is van belang om te begrijpen wat er precies mee wordt bedoeld. Onderstaand volgt een lijst waarin centrale begrippen worden gedefinieerd.

*Spontane krachten:* dit zijn initiatieven die uitgaan van mensen, bedrijven, ondernemers of collectieven met autonoom initiërend vermogen die erop gericht zijn te investeren in een specifiek gebied (interpretatie uit Savini et al 2014: 6-7).

*Plannende krachten:* dit zijn regulerende initiatieven waarmee voorwaarden, eisen of condities worden gesteld met als doel in beleid geformuleerde collectieve waarden of doelen te beschermen dan wel te bereiken (interpretatie uit Savini et al 2014: 7).

*Beheer:* met beheer wordt in dit proefschrift het dagelijks beheer van geëxploiteerde delen van het fortterrein bedoeld. Niet te verwarren met *onderhoud*, waarbij investeringen in de bouwtechnische of fysische staat van fortterrein worden gedaan om de kwaliteit van het fortterrein te borgen; onderhoud komt bijna altijd voor rekening van de eigenaar (DLG 2014).

*Exploitatie*: het commercieel uitbaten van een fortterrein of een deel daarvan (dit kan zowel door marktpartijen, publieke partijen of hybride organisaties gebeuren).

*Planningscultuur*: praktijken en handelingswijzen van ruimtelijke planners (waaronder planologen, stedenbouwkundigen en architecten) gebaseerd op fundamentele waarden die geïnstitutionaliseerd zijn en continu worden geproduceerd en gereproduceerd binnen de context van het formele en informele plansysteem. Deze waarden beïnvloeden wat als maatschappelijk probleem wordt gezien en hoe deze moeten worden opgelost. (naar De Jong & De Vries 2003: 16 en Hofstede 1980).

*Collectieve actie arrangement*: Een schikking van beleidspraktijken met het oogmerk om gemeenschappelijk handelen van partijen te bevorderen. Dit kan door informele afspraken of door formele regels bezegeld worden. De collectieve actie arrangementen betreffen de type en het aantal betrokken actoren, de formele en informele regels die de interactie bepalen, de coördinatie die plaatsvindt en de belangen en machtsposities die actoren innemen (naar Evers & De Vries 2013: 539). Het gaat dus om een groep actoren rondom een beleidsprobleem en de modus waarbinnen actoren tot collectieve actie komen (zie hoofdstuk twee).

*Arrangeur*: dit is de agent die de producent selecteert om aan de vraag van de consument te voldoen. Deze agent kan zowel een publieke als een private partij zijn (naar Schulze 1977).

## Conceptueel Model

In het conceptueel model worden de concepten die centraal staan in dit onderzoek op een schematische manier met elkaar in verband gebracht. De relaties tussen de concepten worden grafisch weergegeven in het conceptueel model (zie figuur 1.2 op de volgende bladzijde). Het conceptueel model start vanuit de condities. Met de condities worden de onafhankelijke omstandigheden bedoeld die van invloed zijn op de omgang van actoren met het dilemma tussen spontaniteit en plannen. In dit onderzoek worden de sociaal-maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en culturele condities onderzocht die invloed hebben op de confrontatie tussen spontane initiatieven en regulerende krachten. In Vlaanderen zijn bepaalde condities anders dan in Nederland omdat er bijvoorbeeld een andere planningscultuur bestaat of omdat in de maatschappij anders wordt aangekeken tegen planning. De condities vormen de context waarbinnen de confrontatie plaatsvindt tussen spontane initiatieven uit de markt en maatschappij enerzijds en planmatige of regulerende en beschermde krachten anderzijds. Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de vraag hoe deze krachten precies op elkaar inwerken. Tot slot leidt dit krachtenspel tot ruimtelijke uitkomsten, deze zijn weergegeven in het laatste blok van het conceptueel model.

Figuur 1.2 Conceptueel model dat is gevolgd in dit derde deel van het proefschrift.



Bron: eigen vervaardiging.

## Doelstelling

De doelstelling van dit derde deel is inzicht krijgen in de actuele situatie van de Fortengordels van Antwerpen en het duiden waarom de Fortengordels er uit zien, zoals ze er vandaag de dag uitzien. Door het analyseren van de actuele situatie in Antwerpen kunnen aanbevelingen gedaan worden aan de projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, omdat zij te maken krijgen met een situatie die meer op de Vlaamse planningspraktijk lijkt: een decentraler planningssysteem en intensievere samenwerking met private en maatschappelijke partijen. Door anders om te gaan met het spanningsveld tussen plannende en spontane krachten kunnen innovatieve organisatiemodellen ontstaan waarbij de overheid zich anders opstelt ten aanzien van particulier initiatief. Hoe deze samenwerkingsmodellen er uit zien en welke condities nodig zijn om dergelijke modellen toe te passen, is tevens een belangrijke doelstelling van dit derde deel.

## Onderzoeksfocus en Afbakening

Dit derde deel van het proefschrift is gericht op de exploitatie van de forten in de fortengordels van Antwerpen. Hierdoor is minder aandacht voor de revitalisatie van het verdedigingslanschap, gelegen tussen de forten. Het centraal stellen van de forten in deze studie is ingegeven door de overweging dat duurzame exploitatie van reeds herbestemde forten als een van de meest dringende beleidsproblemen wordt ervaren in de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Dit derde deel is zo objectief mogelijk opgesteld: het is niet de bedoeling om een waardeoordeel te vellen over de vraag welke verdedigingslinie het best is herbestemd, of welke planningscultuur beter is. Het doel is om een objectief beeld te geven hoe plannende en spontane krachten op elkaar inwerken in de fortengordels en tot welke resultaten dit heeft geleid. De *verdieping* in de herbestemming en exploitatie van de Antwerpse forten staat dus centraal; dit betekent dat dit derde deel niet is geschreven met het doel om twee fortensystemen *integraal* met elkaar te vergelijken. In het laatste hoofdstuk wordt wel vanuit de Antwerpse casus gereflecteerd op de Nederlandse ervaringen die zijn opgedaan in de eerste twee delen van dit proefschrift.

## Tijdpad

In dit derde deel van het proefschrift is de periode 2002-2014 onderzocht. Zo nu en dan worden historische ontwikkelingen besproken waardoor de

politieke of sociaal maatschappelijke context wordt verhelderd. De inzichten uit de voorgaande delen zijn als startpunt genomen voor verdere verdieping. Bovendien zijn ze gebruikt om vanuit de Vlaamse casus te reflecteren op de aanpak die is gevolgd in de waterlinie.

## **Methoden**

Literatuurstudie, observaties en interviews zijn de methoden die gebruikt zijn om tot dit derde deel van het proefschrift te komen. De observaties bestaan uit fortенbezoeken (het merendeel onder begeleiding) en het bezoeken van drie bijeenkomsten over de fortengordels. In totaal zijn 15 interviews gedaan met beleidsmedewerkers bij de provincie, het gewest Vlaanderen, verschillende gemeenten, experts, eigenaren, exploitanten van fortен en medewerkers van maatschappelijke organisaties. De literatuurstudie bestaat enerzijds uit beleidsrapporten over de fortengordels van Antwerpen en wetenschappelijke literatuur over Vlaamse planning.

## **Structuur**

Dit derde deel van het proefschrift bestaat uit vier onderdelen die zijn verdeeld over zeven hoofdstukken. Hoofdstuk twee is een theoretisch hoofdstuk waarin dieper wordt ingegaan op het dilemma tussen plannende krachten en spontaniteit. Het hoofdstuk eindigt met het opstellen van een aantal verwachtingen, die in het vervolg van dit derde deel worden getoetst. Hoofdstuk drie behelst een korte introductie van de Antwerpse fortengordels. In hoofdstuk vier wordt de context geschetst waarbinnen planners omgaan met het dilemma tussen plannende krachten en spontaniteit. Dit hoofdstuk focust op welke pogingen in het verleden zijn gedaan om de fortengordels te herbestemmen en geeft een korte introductie van de Vlaamse planningspraktijk. Hoofdstuk vijf geeft een zo feitelijk mogelijke beschrijving van de actuele situatie van de fortengordels. Hierin wordt gekeken naar de functies in de fortен, de status van het erfgoed, natuur en de toeristische gebruikswaarde. In hoofdstuk zes staan de bevindingen van dit onderzoek opgetekend. Vanuit de aannames die in het theoretische hoofdstuk zijn gedaan wordt geanalyseerd hoe planners in fortengordel casus zijn omgegaan met het dilemma tussen plannen en spontaniteit. In hoofdstuk zeven worden conclusies getrokken en wordt vanuit de Vlaamse casus gereflecteerd op de aanpak van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.



Figuur 1.4 Fort Duffel voor de restauratie van 2011.



Bron: Provincie Antwerpen 2014

## Theorie

**Dit hoofdstuk bestaat uit een korte theoretische introductie van het dilemma tussen plannen en spontaniteit. Omdat naar verwachting in Vlaanderen anders wordt omgegaan met dit dilemma, kunnen ook andere ruimtelijke uitkomsten verwacht worden. De theoretische verdieping leidt tot het opstellen van vier verwachtingen over de relatie tussen de omgang met het dilemma enerzijds en de ruimtelijke uitkomsten anderzijds.**

### 2.1 Het dilemma tussen plannen en spontaniteit

Dit derde deel van het proefschrift behandelt de vraag in hoeverre men tot duurzame exploitatie van erfgoed kan komen in een planpraktijk die gekenmerkt wordt door een decentraal bestuurlijk bestel, dat ruimte biedt aan particulier initiatief. Herbestemming van erfgoed is recentelijk een veel besproken onderwerp in de ruimtelijke wetenschappen. Onder de vlag van het *Belvedere* beleid is vanaf 1999 een paradigma-verandering ingezet, waarbij meer aandacht kwam voor het verbinden van cultureel erfgoed met andere beleidssectoren, zoals de ruimtelijke ordening, natuur, infrastructuur en waterbeheer (Janssen et al 2014). Het Belvedere beleid introduceerde een nieuw perspectief op het gebruik van erfgoed: door vitale functies in erfgoed (of in haar omgeving) te plaatsen kon de exploitatie en het beheer minder overheidsafhankelijk worden. In 2009 werd door de modernisering monumentenzorg (MoMo) de organisatie en de financiering van het beheer van erfgoed veranderd. Hierdoor kwamen meer verantwoordelijkheden en taken op het lokale niveau te liggen.

Bovenstaande beleidsveranderingen zorgen voor nieuwe verhoudingen tussen publieke partijen onderling maar ook tussen publieke en private partijen. Om vitale functies in het erfgoed te krijgen is de overheid afhankelijk van de creativiteit van ondernemers. Private partijen zijn in staat om met innovatieve marktconcepten op een efficiënte manier aansluiting te vinden bij de maatschappelijke vraag. Verassend gebruik van erfgoed kan helpen om de exploitatie en de beheerlasten minder overheidsafhankelijk te maken. Een deel van het geld dat verdiend wordt uit de exploitatie kan worden aangewend voor het beheer. Marktpartijen moeten daarbij enige vrijheid genieten om te kunnen reageren op de veranderlijke economische vraag.

Anderzijds trachten overheidspartijen collectieve waarden van het erfgoed te beschermen waardoor de ruimte voor spontaniteit wordt ingeperkt<sup>2</sup>. Dit kunnen regels zijn die bepaalde erfgoed- of natuurwaarden beschermen, of specifieke wetgeving over de toepassing van isolatiemaatregelen, waterhuishouding of verkeersafwikkeling. Het tweede deel van het proefschrift heeft aangetoond dat met name de combinatie van deze regels zorgt voor beperkte vrijheid voor ondernemers, waardoor het lastig kan zijn hun inkomsten te optimaliseren om duurzaam beheer te borgen. Hoewel in de Belvedere-nota het dilemma tussen de verdien capaciteit uit spontane initiatieven en het beschermen van collectieve waarden wordt afgedaan als een schijntegenstelling (behoud door ontwikkeling is mogelijk) (Bloemers et al 2010, Bosma & Kolen 2010, Janssen et al 2014), is nog weinig empirisch onderzoek verricht in hoeverre deze aanpak heeft geleid tot minder subsidieafhankelijkheid met betrekking tot de exploitatie en het beheer van erfgoed. Dit derde deel beoogt meer inzicht te geven in de totstandkoming van diverse collectieve actie arrangementen.

## Regels en markt

Slimme regulering kan zorgen voor het beschermen van bepaalde collectieve waarden terwijl tegelijkertijd de creativiteit, efficiëntie en het innovatieve vermogen uit de markt wordt aangewend om publieke doelen te bereiken. Een van de eerste publicaties over dit thema is het klassieke betoog *The Public Use of the Private Interest* van Schultze (1977). Hij stelt dat het mogelijk is om marktmechanismen in te zetten om publieke doelen te bereiken. Volgens Schultze is marktwerking (het spel van vraag en aanbod) een geschikte vorm van sociale organisatie om op een efficiënte wijze publieke doelen te bereiken (bij weinig grondstoffen wordt de prijs duurder, waardoor private partijen andere grondstoffen gaan zoeken). Schultze ageert in zijn betoog voornamelijk tegen de lage drempels voor normering door de overheid waardoor deze de neiging heeft over-inclusief te worden: in de markt zijn kosten verbonden aan het afwentelen van risico's, terwijl de overheid de neiging heeft om via regelgeving risico's uit te sluiten. Het effect hiervan is dat veel regels worden gemaakt die specifiek van aard zijn. Deze *over-exclusiviteit* zorgt voor een beperkte oplossingsruimte: vaak wordt de oplossing al gedetermineerd door specifieke juridische richtlijnen. Schultze (1977) stelt dat de marktwerking wordt beperkt door de perverse werking van regelgeving: ook al wordt geprobeerd met het recht waarden op een eerlijke manier te beschermen, het zorgt ervoor dat het recht fungeert als een klagmuur (de beschermingsvraag uit de maatschappij wordt gemakkelijk gehonoreerd). Juridische richtlijnen (verbod en gebod) zorgen op deze manier voor een weinig doelmatige overheid. Met betrekking tot de herbestemming van forten kan gesteld worden dat functies die in forten terecht komen voldoen aan allerlei vormen van overheids-

---

2 Wanneer het om erfgoed met een monumentenstatus gaat heeft de staat (en de eigenaar) zelfs de wettelijke verplichting om de erfgoedwaarden te beschermen.

regulering (vanuit verschillende sectoren). Het product of de dienst dat uiteindelijk tot stand komt is hierdoor wellicht op een inefficiënte manier tot stand gekomen en sluit bovendien misschien niet aan op de maatschappelijke vraag, maar wel op de regulering. Schultze stelt dat het beter is om aan de hand van *incentives* en *zelfregulering*, marktwerking te gebruiken om overheidsdoelen op een veel efficiëntere manier te bereiken.

Hoewel de filosofie van het Belvédère-programma beoogt om het dilemma tussen plannen en spontaniteit te percipiëren als een win-win situatie tussen publieke en private belangen, moet de vraag worden gesteld in hoeverre het beleid daadwerkelijk heeft geleid tot functies die innovatief zijn en zichzelf op lange termijn kunnen bedruipen, met minder financiële steun van de overheid.

Een essentiële vraag is of het (zelf)regulerende vermogen uit de markt kan worden toegepast op de herbestemming van forten. De onrendabele top die optreedt bij vrijwel iedere herbestemming lijkt een of ander vorm van overheidsbetrokkenheid te vereisen. Landschapsbeheer is typisch een taak die ook uitgevoerd zou kunnen worden door contractafspraken met verenigde particulieren. Dit thema is uitvoerig gedocumenteerd in de privatiseringsliteratuur. Zo nuanceert Savas (1982) in zijn boek "*Privatizing the Public Sector*" het regulerende vermogen van vraag en aanbod door het onderscheid te maken tussen producent, consument en *arrangeur*. Door dit onderscheid weet Savas het betoog van Schultze (1977) te concretiseren. Savas begint zijn betoog met de klassieke economische basiskenmerken van goederen (en diensten) op basis van twee eigenschappen: de uitsluitbaarheid van een goed en de mate waarin het gebruik van het goed rivaliserend is (zie figuur 2.1).

**Figuur 2.1 Klassieke classificatie goederen en diensten.**

|                          | Uitsluitbaar               | Niet Uitsluitbaar                        |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------------------|
| <b>Rivaliserend</b>      | Private goederen (kleding) | Common pool resources (vissen in de zee) |
| <b>Niet Rivaliserend</b> | Club goederen (kabel-tv)   | Collectieve goederen (defensie)          |

Bron: eigen bewerking van Savas 1982: 34

Savas stelt dat zuivere overheidsinterventie voornamelijk nodig is voor de productie van collectieve goederen; voor private goederen liggen daarentegen marktarrangementen voor de hand. Een groot deel van de privatiseringstheorie richt zich op de vraag of daar tussengelegen goederen (common pool en club goederen) niet ook via de markt geregeld kunnen worden. In de praktijk overheerst de tegenovergestelde tendentie dat alle soorten goederen (zelf private goederen) via de overheid gearrangeerd worden. Als men zich richt op common pool resources en club goederen zou de overheid zich kunnen beperken tot basisregels om bijvoorbeeld monopolies en illegale transacties

te voorkomen (Savas, 1982: 51-52). Voor niet-zuiver collectieve goederen is het mogelijk om publiek-private arrangementen te organiseren. Net als Schultze (1973) stelt Savas dat collectieve goederen tot stand kunnen komen in samenwerking met de markt. Door naast producent en consument ook de rol van *arrangeur* te introduceren zijn allerlei tussenvormen mogelijk om collectieve goederen te produceren. De arrangeur is de *service agent* die de producent verbindt aan de consument en heeft aanzienlijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de kwaliteit van het te leveren product. De arrangeur hoeft dus geen publieke partij te zijn. Tussenvormen of nieuwe arrangementen die ontstaan, zijn terug te zien in bepaalde semi-publieke organisaties: woning-corporaties, onderwijs- en zorginstellingen. Maar ook andere vormen zijn mogelijk zoals het voucher systeem dat is geïntroduceerd voor het zelf inkopen van zorg; het *persoonsgebondenbudget* (PGB). De typologie van Savas (1982) blijkt vandaag de dag nog zeer toepasbaar. Literatuur over outsourcing van overheidstaken (Kleibert 2014, McIvor et al 2011), het toepassen van nieuwe internet-technologie voor de totstandkoming van nieuwe service-arrangementen (McNutt 2014, Navarra & Cornford 2012) en het aanbieden van overheids-diensten door hybride organisaties (Blessing 2012, 2015, Christophers 2013) steunen allen in meer of mindere mate op Savas zijn typologie. De nieuwe arrangementen die mogelijk worden door onderscheid te maken tussen producent, arrangeur en consument, bieden de mogelijkheid voor publieke partijen om bepaalde collectieve waarden te beschermen, terwijl tegelijkertijd private partijen vrijheid genieten om efficiënt, innovatief te werken met producten die aansluiten bij de maatschappelijke vraag.

In het vorige deel van dit proefschrift is gesteld dat veel functies in forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie op een aanbod-gestuurde wijze tot stand zijn gekomen. Een belangrijke rede hiervoor is dat verschillende overheidspar-tijen eisen hebben gesteld waardoor nog maar weinig ‘spontane’ initiatieven uit de markt en maatschappij hieraan voldeden. De overheid heeft dus in veel gevallen in de waterlinie de rol van *arrangeur* op zich genomen. Verondersteld wordt dat de Vlaamse planningspraktijk (zie hoofdstuk 3) zorgt voor een divers scala aan ‘nieuwe arrangementen’ of tussenvormen, waarin het gebruik van het fort wordt bepaald.

### **Drie type arrangementen**

De ‘nieuwe’ arrangementen tussen producent, consument en arrangeur passen binnen een bredere discussie in de wetenschappelijke literatuur over het bereiken van collectieve actie (Booher & Innes 2002, Cars et al 2002, Ostrom 1998, , Newman 2008,). Het aanpakken van het dilemma tussen spontaniteit en planning vereist een of andere vorm van coördinatie tussen de betrokken actoren om collectieve actie te bewerkstelligen (Healey 2002). Coördinatie is nodig omdat partijen enerzijds tegengestelde belangen hebben en elkaar anderzijds nodig hebben om hun doelen te bereiken. In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende modellen om coördinatie te doen laten plaatsvinden. In de literatuur wordt hiervoor de

term *collectieve actie arrangementen* gebruikt (Healey 2004, Evers & De Vries 2013, Dembski 2012). Collectieve actie arrangementen bestaan uit een set instituties en actoren verbonden aan het bereiken van specifieke overheidsdoeleinden en bestaan uit de formele en informele regels tussen actoren, het aantal en type actoren, de vorm van coördinatie tussen de actoren en de wijze waarop problemen worden gedefinieerd (Evers & De Vries 2013: 539). Er kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen drie typen collectieve actie arrangementen (Ostrom 1990, Scharpf 1997, Davies 2005): er kan coördinatie plaatsvinden door sterke hiërarchische relaties tussen actoren, door marktmechanismen of door interactieve netwerk-coördinatie. De nieuwe actie arrangementen waar Savas (1982) over schrijft, vallen in deze laatste categorie.

In praktijk komen echter vaak collectieve actie arrangementen voor die elementen van deze drie vormen combineren.

Als dit onderscheid tussen collectieve actie arrangementen wordt gekoppeld aan het dilemma tussen spontaniteit en planning ontstaat een continuüm. Aan de uiterste zijden van het continuüm bevinden zich de hiërarchische en de marktgerichte benadering. Wanneer hiërarchische relaties domineren wordt de bescherming van bepaalde waarden op een top-down manier afgedwongen. Publieke partijen stellen vast welke collectieve waarden het belangrijkste zijn en beschermd moeten worden. Alleen private initiatieven die voldoen aan deze eisen komen dan in aanmerking om gebruik te maken van het fort. De overheid arrangeert en selecteert de producent die de maatschappelijke vraag dient. Het interactiepatroon dat hierbij hoort is een *'take-it-or-leave-it'* opstelling van overheidspartijen; wanneer de initiatiefnemer niet voldoet aan de gestelde eisen dan wordt een andere private of maatschappelijke partij gezocht die hier wel aan voldoet. Vaak zijn deze ruimtelijke plannen niet erg innovatief, omdat dergelijke plannen *"...stay within path dependences of government, tending towards public oriented problem definitions, focusing on interaction overkill.... They mostly result in less creative and innovative middle-of-the-road solutions, based on subsidiary and/or concession driven principles"* (Boelens 2009: 187).

Tegenover deze hiërarchische benadering staat (zelf)-coördinatie door marktmechanismen. De waarden van het fort worden niet geïnterpreteerd (en beschermd) door publieke partijen maar worden geïnterpreteerd door niet-overheidspartijen. Overheidspartijen reguleren slechts op hoofdlijnen en stellen geen specifieke eisen aan het gebruik van het fortterrein. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze non-interventiebenadering ook wel *laissez-faire* (Anas 1992) of *market centered* (Savitch & Kantor 2002) genoemd. Collectieve actie komt volgens deze benaderingen tot stand door ruimte te bieden aan meervoudige interpretaties van het planningsprobleem en oplossingsrichtingen. Planningsconcepten worden in deze benadering niet van bovenaf opgelegd door regels en regulering maar komen tot stand door dynamieken uit de economie en samenleving (De Jong et al 2002). Het gevaar van deze benadering is dat de economische rationaliteit die schuilgaat achter dit model ervoor zorgt dat (te) veel waarden commercieel geïnterpreteerd worden. Hierdoor kunnen

maatschappelijke waarden worden geslachtofferd voor het bereiken van commercieel gewin.

Tussen beide uitersten bevindt zich een omvangrijk, grijs middengebied waarbij actoren in meer of mindere mate collectieve actie bereiken door *interactieve netwerk-coördinatie*. Dit betekent dat conditionerende en plannende krachten vanuit de overheid worden geconfronteerd met spontane krachten uit de markt en maatschappij. De erfgoedsector in Nederland lijkt de laatste jaren te zijn verschoven van hiërarchische coördinatie naar het opstellen van interactieve netwerk-coördinatie, ook al kan deze propositie niet worden ondersteund met empirisch onderzoek. Interactieve netwerk-coördinatie past bij een typische *governance* context (Börzel & Risse 2010, Evers & De Vries 2013).

Het type actie arrangement (hiërarchie, markt of netwerk) zegt niets over het type actoren dat onderdeel uitmaakt van het arrangement. Immers, marktpartijen kunnen ook betrokken zijn in een type actie arrangement dat uiterst hiërarchisch van aard is en overheidspartijen kunnen betrokken zijn in een actie arrangement waarin coördinatie plaatsvindt door marktdynamiek. Het onderscheid dat gemaakt is tussen de verschillende typen collectieve actie arrangementen is bovendien modelmatig: in de werkelijkheid komt het immers nauwelijks voor dat coördinatie van herbestemmingsprojecten eenzijdig wordt beïnvloed door of alleen marktdynamieken of alleen hiërarchische sturing. In dit theoretisch hoofdstuk wordt bewust een verdiepingsslag gemaakt in het grijze tussengebied tussen hiërarchie en zelfregulering omdat in dergelijke arrangementen het dilemma tussen spontaniteit en planning nadrukkelijk aanwezig is en omdat beleidsvoornemens bestaan om de herbestemming, de exploitatie en het beheer van forten in nauwe samenwerking te volbrengen met private en maatschappelijke partijen. De onrendabele top die zo kenmerkend is voor de exploitatie van herbestemde forten en het beschermen van collectieve waarden, lijkt – hoe dan ook – enige vorm van overheidsbetrokkenheid te vereisen. Verdieping in de *governance* literatuur geeft inzicht hoe coördinatie kan plaatsvinden wanneer actoren omgaan met het dilemma tussen spontaniteit en planning en wat de condities zijn voor het bereiken van synergie tussen markt en overheid.

## Governance

Hoewel verschillende definities bestaan van het begrip *governance*, wordt in dit proefschrift de definitie van Rhodes (1996) aangehouden: “self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game and autonomy of the state” (Rhodes 1997: 15). Naar deze definitie wordt gerefereerd als “network governance” (Evers & De Vries 2013, Hajer 2009, Kjaer 2011). *Governance* betekent dat overheidsdoelen in een beleidsarena bereikt worden die wordt gekenmerkt door een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen publieke en private partijen waarbij een duidelijke hiërarchie ontbreekt. Door de uitwisseling van middelen en capaciteiten tussen de actoren ontstaat een ‘*governance*’-structuur (Stoker



1998). Deze structuren worden niet van buitenaf opgelegd maar ontstaan door de interactie tussen de actoren (Kooiman & Van Vliet 1993: 64). Doordat hiërarchische relaties onduidelijk zijn (en vaak veranderen) en partijen zich op een netwerkachtige manier tot elkaar verhouden, is het coördinatievraagstuk een centraal thema in de wetenschappelijke literatuur (Swyngedouw 2005). Het bereiken van coördinatie in beleidsarena's die governance-kenmerken hebben kan zeer lastig zijn. Door de reciproque relatie tussen markt- en overheidspartijen en het ontbreken van duidelijke hiërarchie, is vaak sprake van een structureel gebrek aan sturingscapaciteit. De verminderde autoriteit en sturingscapaciteit die overheidspartijen in beleidsdomeinen hebben kwalificeert Rhodes als "*hollowing out of the state*" (Rhodes 1994). Het *uithollen* van de overheid kan vrij letterlijk worden opgevat (gehele overheidsdiensten verdwijnen naar het marktdomein: post en telecom), maar het kan ook begrepen worden als de verminderde sturingscapaciteit die overheden hebben om anderen partijen te beïnvloeden. In het academische debat lopen de meningen hierover overigens uiteen. Verschillende wetenschappers hebben aangetoond dat machtsrelaties in governance netwerken wel degelijk een grote rol spelen, ook al zijn deze vaak onduidelijk (Marinetti 2003, Marsh et al 2003, Davies 2005). Héritier en Lehmkuhl stellen dat actoren in een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie strategisch gedrag kunnen vertonen dat sterk wordt beïnvloed door machtspercepties, zij noemen dit de aanwezigheid van een *shadow of hierarchy* in governance (Héritier & Lehmkuhl 2008). Ook wordt gesteld dat ondanks de terugtrekkende beweging van overheden, centrale overheden over steeds meer instrumenten beschikken om juist sterk te interveniëren op lokaal niveau (bijvoorbeeld Kjaer 2004, Pierre & Peters 2000). De studie van Kjaer (2009) toont aan dat hiërarchie soms zelfs nodig is om partijen met tegengestelde belangen in beweging te brengen om op die manier collectieve actie mogelijk te maken. De aanwezigheid en rol van hiërarchie in governance-structuren is dus uiterst ambigu (Swyngedouw 2005). Enerzijds willen publieke en private actoren als gelijkwaardige partners tot een onderhandelingsresultaat komen, anderzijds hebben publieke partijen een 'stok achter de deur': zij beschikken over de mogelijkheid om hun doelen alsnog op een hiërarchische manier te bereiken. Deze mogelijkheid beïnvloedt de onderhandelingen. Typisch voor interactieve netwerk coördinatie is dat onderhandelingsuitkomsten vaak een verdeling van verantwoordelijkheden inhoudt. Dit kan leiden tot situaties waarin partijen elkaar de schuld proberen geven of waarbij geen enkele partij verantwoordelijkheid op zich wil nemen wanneer een project mislukt (Stoker 1998: 19).

Het is duidelijk dat in het spectrum van strikte hiërarchische coördinatie naar zelfregulering door de markt zich een breed grijs tussengebied bevindt waarin hiërarchie en marktdynamieken met elkaar worden geconfronteerd. Coördinatie binnen deze netwerken is niet eenduidig en zeer veranderlijk. Het is niet zo dat bij herbestemming van forten door de betrokken partijen bewust voor één type coördinatie wordt gekozen. Het type coördinatie dat tot stand komt is een resultaat van de manier waarop plannende en spontane krachten op elkaar



inwerken. Daarbij moet worden opgemerkt dat de herbestemming van forten buitengewoon veelzijdig is: specifieke aspecten van de herbestemming kunnen op verschillende manieren worden gecoördineerd. Dit derde deel van het proefschrift focust op drie specifieke coördinatie-vraagstukken: het selectie-issue, het beschermings-issue en het beheer-issue. Hoewel deze issues innig met elkaar verbonden zijn, worden ze los van elkaar toegelicht.

### **Gebruik: het selectie-issue**

Het selectie-issue betreft de vraag welk initiatief uit de markt of maatschappij wordt geselecteerd om gebruik te maken van het fort. Karakteristiek voor de herbestemming van forten is dat overheden (bijna) altijd eigenaar zijn en daardoor een sterke positie hebben om te kunnen bepalen hoe het fort wordt gebruikt. De literatuur leert ons echter dat publieke partijen dit helemaal niet hoeven te doen: ook de markt kan dit kan bepalen door te *arrangeren*.

Het selecteren van gebruikers is een uitstekend voorbeeld waar confrontatie plaatsvindt tussen plannende en spontane krachten. Met name voor overheden steekt zich hier een dilemma af: welke criteria moeten gehanteerd worden voor het selecteren van gebruikers en welke criteria zijn legitiem? Te strenge en te veel criteria zorgen misschien wel voor een functie die vanuit de overheid gewenst is maar waar maatschappelijk helemaal geen vraag naar is (dan is subsidie nodig voor de exploitatie).

### **Ruimtelijke kwaliteiten: het beschermings-issue**

Dit issue betreft de bescherming van specifieke ruimtelijke kwaliteiten die forten kunnen hebben. Deze ruimtelijke kwaliteiten kunnen bestaan uit bijzondere natuur- en erfgoedwaarden, toegankelijkheid van het fort, landschappelijke waarden maar kunnen ook bestaan uit minder tastbare concepten als authenticiteit, identiteit en de herkenbaarheid van het fort. Het beschermingsissue kan op drie manieren worden behandeld: publieke partijen kunnen de waarden interpreteren en op een hiërarchische manier bescherming hiervan afdwingen; marktmechanismen kunnen zorgen voor een particuliere interpretatie van welke waarden beschermd en geëxploiteerd moeten worden; en er kan onderhandeld worden over welke waarden beschermd moeten worden. Het is evident dat de drie modellen kunnen leiden tot zeer verschillende ruimtelijke resultaten. De bescherming van waarden kan leiden tot hoge maatschappelijke kwaliteit en lage economische verdien capaciteit. Wanneer meer ruimte wordt gegeven aan de markt kan het tegenovergestelde gebeuren. Wanneer bescherming van collectieve waarden onderhandelbaar is, krijgen publieke partijen te maken met een lastig vraagstuk: welke waarden moeten beschermd worden, tegen welke prijs en hoe worden de kosten en baten verdeeld over de betrokken actoren? Savini et al (2014) stelt dat overheden hierbij vaak op twee gedachten hinken; aan de ene kant willen zij ruimte bieden aan spontane initiatieven uit de markt en maatschappij maar aan de andere kant willen zij ook controle houden op de acties en uitkomsten van de onderhandelingen (Savini et al 2014: 139). Het beschermingsissue is een

uitstekend voorbeeld waar plannende en spontane krachten met elkaar worden geconfronteerd.

### Exploitatie: het beheer-issue

Naast de functietoekenning is in dit deel van het proefschrift ook aandacht voor de exploitatie en het beheer van forten. De overheid kan een sterke hand hebben in de exploitatie van erfgoed maar dat hoeft zeker niet per definitie zo te zijn. Doorgaans is de (financiële) betrokkenheid van overheidspartijen bij de exploitatie sterker wanneer sprake is van een publiek-maatschappelijke functie. Dit betekent dat overheidspartijen het gebruik en het beheer van het fort subsidiëren. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de exploitatie van forten bijna altijd gepaard gaat met een onrendabele top (DLG 2003, PB-NHW 2007). Dit komt door een aantal redenen: de investeringskosten zijn hoog (en daardoor de huurprijs), de exploitatiekosten zijn relatief hoog (stookkosten, onderhoud), de gebouwen zijn lastig te optimaliseren (verschil tussen netto en bruto vloeroppervlakte is groot) en door de geringe bereikbaarheid van de forten kunnen weinig functies opbrengsten maximaliseren.

Grofweg kan het beheer van het fort en het direct omliggende terrein op drie manieren gecoördineerd worden: volledig door de overheid, volledig door de markt of door tussenvormen. Gelinck & Strolenberg (2014) stellen vast op basis van hun casusonderzoek dat voor de exploitatie van herbestemde gebouwen, steeds vaker allerlei tussenvormen en partnerships ontstaan tussen exploitant, eigenaar, klant en overheid. De werkgroep *Nieuwe Verdienmodellen* van het Nationaal Renovatie Platform (NRP) concludeert dat dergelijke samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld co-creatie, co-makeship, crowd-funding) veel potentie hebben, maar dat het lang zal duren voordat deze modellen breed in de praktijk zullen worden toegepast. In deze alternatieve exploitatiemodellen is de positieve kasstroom uit exploitatie belangrijker dan de waardeontwikkeling van het gebouw (Gelinck & Strolenberg 2014: 257). Men is terughoudend met fysieke investeringen in het gebouw waardoor het mogelijk is tegen lage kosten winstgevend te exploiteren. Vaak is voor dergelijke verdienenmodellen geen subsidie nodig. In het spectrum tussen exploitatie die sterk steunt op overheidssubsidies (zoals musea of educatiecentra) of exploitaties die onafhankelijk zijn van overheidssubsidies (wonen, commercieel conferentiecentrum) behoren deze nieuwe verdienenmodellen tot de laatste categorie.

De nieuwe verdienenmodellen laten zien dat innovatieve financieringsconstructies mogelijk zijn die steunen op spontane initiatieven uit de markt of maatschappij. In dit derde deel van het proefschrift worden projecten die qua exploitatie sterk afhankelijk zijn van subsidie gezien als resultaat van “planmatige krachten” omdat dergelijke subsidiebesluiten weloverwogen tot stand komen en moeten worden verantwoord (door te verwijzen naar plannen of beleidsstukken). Aan de andere kant van het spectrum staan projecten waarvan de exploitatie zonder overheidssubsidie (alsnog) positief is.

Bovenstaande issues zijn onderstaand schematisch afgebeeld door ze in

**Figuur 2.2 Model welke actor arrangeert bij elementen van fortontwikkeling**



Er wordt verwacht dat in de Vlaamse context de exploitatie van forten wordt gearrangeerd door private partijen waardoor de maatschappelijke waarden van het erfgoed niet in stand worden gehouden. Op basis van deze verwachting zijn meer specifieke, concrete verwachtingen opgesteld. Ze richten op de functie-toekenning, de ruimtelijke kwaliteiten en de exploitatie van forten. Omdat de planningspraktijk andere kenmerken heeft dan de Nederlandse, valt te verwachten dat anders wordt omgegaan met de issues die zojuist zijn onderscheiden. De besluiten die worden genomen in deze (andere) planningscontext leidt naar verwachting tot ruimtelijke resultaten die gepositioneerd kunnen worden aan de rechterkant van het spectrum (zie figuur 2.2, op de vorige bladzijde). Met andere woorden, de ruimtelijke resultaten van het project zijn naar verwachting in Vlaanderen dus meer spontaan van aard dan in Nederland.

De fortengordels van Antwerpen is geselecteerd om twee redenen: het plansysteem is decentraal van aard en de handelingspraktijk van planner biedt doorgaans meer ruimte voor particulier initiatief. De overheid stelt naar verwachting minder eisen aan het gebruik van forten, waardoor het arrange-

rende effect van de overheid een stuk kleiner is dan in Nederland. De producent en exploitatie van het fort wordt in grote mate bepaald door dynamieken uit de markt of maatschappij. Dit betekent dat verwacht mag worden dat in Vlaanderen de functies vraag-gestuurd tot stand komen en dat functies commercieel of particulier van aard zijn.

---

***Concrete verwachting 1: de functietoekenning is vraag-gestuurd en leidt tot commercieel gebruik van forten.***

---

Met betrekking tot het beschermingsvraagstuk kunnen ook verwachtingen worden opgesteld. Een bekende zorg in de erfgoedwereld is dat bij commerciële exploitatie de toegankelijkheid wordt beperkt (Garrod & Fyall 2000: 685, ). De particuliere eigenaar of exploitant kan immers eisen stellen aan het bezoek van het fort (en omgeving). Onbeperkte toegankelijkheid van erfgoed wordt in het waterlinieproject als een belangrijke collectieve waarde gezien die beschermd moet worden (Luiten et al. 2003). Toegankelijkheid is waarschijnlijk een collectieve waarde die ingezet wordt in de *trading zone* (Mäntysalo & Balducci 2013) tussen publieke en private partijen. Naast de toegankelijkheid zijn ook de cultuurhistorische waarden een thema waarover onderhandeld kan worden tussen publieke en private partijen. Het is te verwachten dat het meer ruimte bieden aan particulier initiatief zal leiden tot het in mindere mate kunnen beschermen van collectieve waarden als toegankelijkheid en de cultuurhistorische waarden van erfgoed. Deze aanname leidt tot verwachtingen twee en drie.

---

***Concrete verwachting 2: door het commerciële gebruik van de forten is de toegankelijkheid van de forten beperkt.***

---

***Concrete verwachting 3: historische cultureel-maatschappelijke waarden wordt aangetast omdat private belangen domineren.***

---

Met betrekking tot de exploitatie en het beheer van forten kan worden verwacht dat in Vlaanderen minder subsidies nodig zijn omdat particuliere exploitatie zorgt voor een hogere financiële verdien capaciteit, en dus niet afhankelijk is van overheidssubsidies. Dit valt echter alleen te verwachten als overheden hierover afspraken maken met exploitanten en eigenaren van de forten. Wanneer dat niet gebeurt, kan dit leiden tot slecht beheerd erfgoed omdat het niet altijd in het particuliere belang is om erfgoed te onderhouden. Verwachting vier heeft betrekking op de exploitatie en het beheer van erfgoed en is onderstaand afgebeeld.

---

***Concrete verwachting 4: het beheer van erfgoed steunt op inkomsten uit particulier-commerciële exploitatie.***

---

## Introductie fortengordels van Antwerpen

**Dit hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste wordt de casus kort geïntroduceerd door een aantal feiten over de fortengordels op een rij te zetten. Vervolgens wordt stilgestaan bij de historie van de fortengordel; omdat de cultuurhistorische waarde van de verdedigingslinie te duiden is enige kennis van de historie betekenis van belang.**

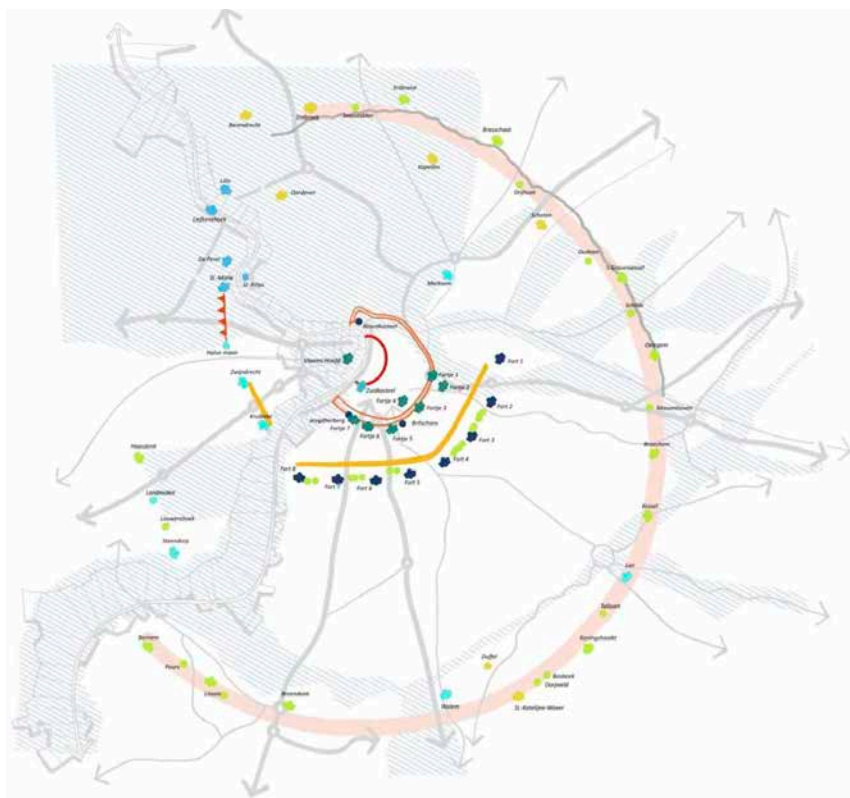
### 3.1 De fortengordels van Antwerpen: een introductie

De stelling van Antwerpen bestaat uit drie fortенrings rond de stad Antwerpen (zie figuur 3.1 op de volgende bladzijde). De Spaanse omwalling werd gebouwd in de periode 1542-1553 en is in figuur 3.1 afgebeeld met een rode lijn. Van de Spaanse Omwalling is vrijwel niets meer te zien. In de tweede helft van de 19e eeuw werd zij afgebroken en herbestemd voor de aanleg van de stadsboulevard. Sommige elementen worden door archeologen opgegraven en verwerkt om de ruimtelijke kwaliteit in onder andere parkeergarages te verhogen (Lambrechts 2011, Minsaer 2011).

De binnenste en de buitenste fortengordel zijn nog wel zichtbaar. Dit onderzoek richt zich op deze twee fortengordels. De binnenste ring bevat 11 forten die allen aan de randen van de stad Antwerpen. De binnenste ring wordt ook wel de Brialmont-gordel genoemd omdat bijna alle forten in deze ring zijn gebouwd onder leiding van vestingbouwer Henri Brialmont. De buitenste fortengordel bestaat uit 11 forten en 12 schansen van ongewapend beton en bevat een natte anti-tank gracht in het noordoosten.

Op een aantal punten verschillen de middelste en buitenste fortengordel van elkaar. Deze verschillen zorgen voor andere randvoorwaarden met betrekking tot herbestemming. De forten van de binnenste gordel zijn ouder en zijn bovendien groter. Gemiddeld is een fort van de binnenste gordel 35 hectare, terwijl forten van de buitenste gordel slechts 20 hectare oppervlakte bevatten (Interview Gysen 2014). De Brialmontforten zijn gebouwd in de periode 1860-1865 en kennen een typische polygonale opbouw met caponnières, 40-50

**Figuur 3.1 Fortengordels Antwerpen, kaart uit het Kaderplan.**



Bron: Gewest Vlaanderen (2013, 46).

meter brede fortgrachten en hellend glacis. Vanaf de fortgracht lopen de aarden wallen van 10 meter hoogte tot aan het binnengedeelte (zie figuur 3.2 op de volgende bladzijde). De Brialmontforten zijn allen gebouwd met een centraal gelegen reduit. De forten in de buitenste ring zijn later gebouwd in de periode 1909 tot 1914 en kennen grote gelijkenissen in bouw en architectuur. Deze forten hebben geen reduit maar hebben wel een fortgracht met caponnières (zie figuur 3.3 op de volgende bladzijde).

De grootte van de Brialmontforten maakt het lastig om ieder fort te herbestemmen met één enkele functie. Omdat de Brialmont-forten van bakstenen zijn gemaakt hebben ze veelal een 'warmere' sfeer wat herbestemming juist weer gemakkelijker maakt in vergelijking met de buitenste fortengordel. Restauratie en onderhoudskosten zijn echter wel hoger voor de binnenste fortengordel.



**Figuur 3.2 Fort 5, Brialmontgordel Antwerpen.**



Bron: Yves Adams, in Provincie Antwerpen 2015.

**Figuur 3.3 Twee foto's fort Oelegem, buitenste fortengordel Antwerpen.**



Bron: Simon Stevin Vlaams Vestingbouwkundig Centrum, 2015.

De ruimtelijke positionering van beide fortengordels is verschillend. De Brialmontomwalling ligt midden in het stedelijk gebied van de stad Antwerpen terwijl de buitenste fortengordel aan de rand van het grootstedelijk gebied ligt, op 20 kilometer van de stadskern. De buitenste ring ligt in een gebied dat wordt gekenmerkt door een lappendeken van agrarisch gebied, natuurgebieden, lintbebouwing en infrastructuur. De fortengordels worden op verschillende plekken door stedelingen gebruikt als park- en recreatievoorziening (Provincie Antwerpen 2014). De toegankelijkheid van de binnenste fortengordel is door de nabijgelegen ligging van de stad groter, zowel met de auto als met openbaar vervoer. De mogelijkheden om forten een nieuwe functie te geven zijn voor de binnenste fortengordel dan ook groter, aangezien meer stedelingen nabij de forten wonen. Daarentegen is het moeilijker om collectieve waarden te beschermen als herkenbaarheid, openheid van landschap en natuurwaarden, aangezien de stedelijke druk groter is.

## Kansen en bedreigingen

In de publicatie *“Herover de Fortengordel”* van de provincie Antwerpen uit 2002, wordt de fortengordel als een historisch vestinglanschap gezien dat is opgebouwd uit verdedigingswerken, tussengelegen schansen, verbindingswegen, loopgravenstelsels, schootsvelden, bunkers en inundatievlakten. De landschappelijke structuur rondom Antwerpen is in grote mate bepaald door de militaire geschiedenis. Echter, door ruimtelijke ingrepen is dit vestinglanschap nog maar nauwelijks zichtbaar. Ruimtelijke veranderingen, gedreven door economische en culturele dynamieken kunnen de instandhouding en revitalisering van het vestinglanschap bedreigen.

Uitbreidingen van de Antwerpse haven heeft al tot sloop geleid van schansen Oorderen en Berendrecht en fort Kruisschans. Ook infrastructurele uitbreidingen hebben tot sloop van forten geleid (o.a. Fort 1). Een voorbeeld van actuele dreiging voor de fortengordels is de waarschijnlijke uitbreiding van de Ring van Antwerpen. Ook is het voortbestaan van Fort 3 lang bedreigd geweest door de uitbreiding van de landingsbaan van Luchthaven Antwerpen. Door de aanwezigheid van vleermuizen in het fort die Europese worden beschermd, werd het fort niet gesloopt.

Naast de forten worden ook de landschappen bedreigd. Openheid, eenheid en herkenbaarheid van het militaire landschap zijn als belangrijke beleidsdoelen geformuleerd in het provinciaal en Vlaams beleid (Gewest Vlaanderen 2013: 26). In het verleden is al gebouwd in de schootsvelden van voornamelijk de Brialmontforten. Ook de tussengelegen landschappen en de schootsvelden worden bedreigd door infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld is het fort bij Kapellen<sup>3</sup>, waar momenteel sociale woningen in directe nabijheid van het fort worden gebouwd.

Naast bedreigingen biedt de ruimtelijke dynamiek in het gebied ook kansen voor herbestemming en bescherming van collectieve waarden. Uitbreidingen van infrastructuur kan betekenen dat compensatie moet plaatsvinden op het gebied van landschap, natuur of recreatie. Het is een mogelijkheid om de herontwikkeling van de forten en revitalisatie van het landschap bij dergelijke compensatieregelingen te betrekken. Ook de bouw van woningen nabij forten kan mogelijkheden bieden om de gegenereerde gelden te investeren in de restauratie van forten. In hoofdstuk 3 is geanalyseerd in hoeverre dit heeft plaatsgevonden.

## Feiten

Bijna alle forten van de buitenste gordel liggen in de provincie Antwerpen. Slechts enkele verdedigingswerken liggen in de provincie Oost-Vlaanderen: de

---

3 Kapellen is een spoorwegfort dat officieel niet tot de binnenste fortengordel behoort maar tot de buitenste gordel met pantserforten. Het fort ligt geografisch gezien wel in de verdedigingslijn van de binnenste fortengordel.



forten Haasdonk, Van Steendorp en de Schansen Landmolen en Lauwershoek. Alhoewel de binnenste fortengordel dicht bij de stad Antwerpen ligt, liggen veel forten op het grondgebied van de aangrenzende gemeenten Borsbeek, Wommelgem, Mortsels en Edegem. Van de buitenste fortengordel liggen geen forten op het grondgebied van de gemeente Antwerpen.

Hoewel de fortengordels ooit het eigendom waren van het ministerie van Defensie, zijn slechts enkele forten vandaag nog in bezit van deze instantie. Het eigendom van de forten is versnipperd geraakt, hoewel het merendeel van de forten in het bezit is van publieke organisaties. De forten Stabroek, Ertbrand, 's Gravenswezel, Koningshooikt, St. Katelijne-Waver, Bornem, Noordkasteel<sup>4</sup> en Lillo<sup>5</sup> zijn privébezit.

Niet alle forten zijn beschermd met een monumentenstatus. Van de 34 forten van de Antwerpse gordels zijn 17 forten beschermd met een of andere vorm van een monumentenstatus. Sommige forten hebben in het geheel de status als beschermd monument. Ook zijn er forten die enkel beschermd zijn als stadsgezicht of als beschermd landschap (bijvoorbeeld fort 5). Voor enkele van de forten geldt dat ze niet volledig zijn beschermd maar dat slechts onderdelen van het fort de monumentenstatus hebben. In veel gevallen zijn de opstallen die later zijn geplaatst, niet beschermd. Fort 3 is bijvoorbeeld beschermd als monument, maar de loodsen en het reduit niet.

Naast de monumentenwetgeving heeft natuurwetgeving invloed op de herbestemmingsmogelijkheden van de forten. In veel forten van de Antwerpse gordel houden vleermuizen winterslaap. Forten zijn favoriete plaatsen om winterslaap te houden door geringe lichttoetreding en het stabiele vochtige en koude klimaat. Volgens tellingen houden zo'n 6800 vleermuizen winterslaap in de fortengordel (Agentschap Natuur en Bos 2011: 4). Het werkelijk aantal vleermuizen dat hier winterslaap houdt is volgens deze studie wellicht 30 tot 50 procent hoger. Niet alleen de forten zijn belangrijk als locatie voor de winterslaap, de natuur rondom de forten is belangrijk als zwerm- en paringsplaats. In totaal komen 12 verschillende soorten op de forten voor. Van deze soorten zijn een aantal soorten vleermuizen Europees beschermd, wat invloed heeft op de herbestemmingsmogelijkheden.

De vleermuizen worden beschermd omdat veel forten in Natura 2000 gebieden liggen. Natura 2000 is een Europees programma om de biodiversiteit in Europa te beschermen. Behalve vleermuizen wordt ook andere bedreigde flora en fauna beschermd door het Natura 2000 programma. In een aantal forten zijn dat de kerkuil, de ransuil en de ijsvogel.

De natuurwaarden zorgen ervoor dat 16 van de 34 forten geheel of gedeeltelijk een natuurfunctie hebben. De overige forten hebben voornamelijk een recreatieve functie als park of als plek waar verenigingen activiteiten kunnen organiseren. Toen de forten in onbruik raakten, en werden verkocht aan

---

4 Noordkasteel is bezit van het Havenbedrijf Antwerpen.

5 Lillo is een versterkte nederzetting waarvan de meeste woonhuizen in privaat bezit zijn, het fortje is echter in bezit van stedelijk district Berendrecht.

lokale overheden zijn ze in veel gevallen gebruikt voor lokaal verenigingsleven. Veel forten worden vandaag de dag nog steeds gebruikt door sportclubs en muziek- en buurtverenigingen. De grootte van de forten, met name die van de Brialmontforten, maakt het moeilijk om één enkele functie te projecteren voor het gehele fort. De meeste forten hebben daardoor een gemengde functie van natuur en een cultureel-toeristische of maatschappelijke activiteiten. Hoe de functietoekenning tot stand is gekomen wordt verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

## 3.2 Historie

Op 8 september 1859 werd de wet aangenomen om Antwerpen te benoemen tot nationaal reduit (Gils & Cassauwers 2007). Zou België door de vijand bezet worden, dan konden de Belgische troepen zich terugtrekken naar de laatste vesting: Antwerpen. Antwerpen was strategisch zeer waardevol gezien haar belangrijke economische en logistieke functie: wanneer het leger zich had teruggetrokken tot Antwerpen, kon het daar lang stand houden doordat bevoorrading kon blijven plaatsvinden via de Schelde, zo was de gedachte. De benoeming tot nationaal reduit had verregaande ruimtelijke implicaties. De oude verdedigingsomwalling, de *Spaanse Omwalling* werd volledig afgebroken voor de aanleg van wegen, havenactiviteiten en andere stedelijke uitbreidingen. Naast het slopen werd een nieuwe omwalling gebouwd verder buiten de stad: de *Grote Omwalling*. Deze nieuwe omwalling lag voor het grootste gedeelte op het grondgebied van buurgemeenten van de stad Antwerpen. Één kilometer vanaf de omwalling werd de nieuwe hoofdverdedigingslinie gebouwd: de Brialmontgordel<sup>6</sup>. In de periode 1859- werden totaal 8 forten gebouwd met een tussenafstand van 1200 meter. Specifieke wetgeving (de wet op de krijgsmachtbaarheid), zorgde voor bouwbeperkingen in de nabijheid van forten (tot 585 meter). Er mocht in de schietvelden enkel met hout gebouwd worden, zodat bouwwerken bij een vijandelijk aanval snel konden worden gesloopt ten behoeve van een open schiet- en gezichtsveld.

De Brialmontgordel werd gebouwd om bestand te zijn tegen artillerie uit anno 1850. Echter, de reikwijdte en de impact van granaten ontwikkelde zich snel. In de Frans-Duitse oorlog (1870-1871) werd duidelijk dat het nodig was een nieuwe fortengordel aan te leggen, die verder af zou liggen van de stad omdat door de toegenomen reikwijdte van artillerie, de Brialmontgordel niet meer in staat was de stad te beschermen. Toen in 1906/1907 de internationale betrekkingen verslechterden werd besloten haast te maken met de aanleg van de nieuwe fortengordel (Gils & Cassauwers). In totaal werden 11 nieuwe forten gebouwd en 12 nieuwe schansen, (in een radius op ongeveer 8 kilometer

---

6 De binnenste fortengordel is genoemd naar haar ontwerper Henri Alexis Brialmont (1812-1903); Vlaams vestingbouwkundige en militair.

afstand vanaf de binnenste gordel). Zo ontstond een verdedigingslijn met een lengte van zo'n 100 kilometer. De binnenste fortengordel werd voorzien van extra verstrekkingen (met beton en met pantserkoepels) en de Grote Omwalling werd buiten werking gesteld.

Op 4 augustus 1914 werd België binnengevallen door Duitsland. Het grote geheim van de Duitsers was de nog zwaardere granaat die zij hadden ontwikkeld: *de Dikke Bertha's*. Deze granaat was zwaar (800 kg) en kon een afstand van 14 kilometer afleggen. De fortengordels van Antwerpen waren niet bestand tegen dit extreem zware geschut van de Duitsers. Veel van de forten in de zuidelijk flank zijn beschadigd geraakt door deze beschietingen. Ten tijde van de Duitse bezetting werden veel forten voor opslag of als legerplaats. Na de eerste wereldoorlog veranderde de strategie van de landsverdediging. De meer oostelijk gelegen KW linie (tussen Koningshooikt en Waver) werd de nieuwe verdedigingslijn die Antwerpen, Mechelen en Brussel moest verdedigen. De versterkte steden van Antwerpen en Mechelen werden ondersteund. Hierdoor kregen de meeste forten van Antwerpen de functie van opslag- en bevoorradingsplaats. Door deze strategische verandering werden de juridische beperkingen die golden voor de Brialmontforten opgeschort. Hierdoor werd bebouwing in de nabijheid van forten toegestaan. In de omgeving van vrijwel ieder Brialmont is de bebouwing toegenomen tot aan de tweede wereldoorlog. De *Grote Omwalling* werd vrijwel volledig afgebroken voor de aanleg van de ring Antwerpen en de Kennedeytunnel in 1963 (Purcaro 2002: 10). De expansieve groei van de haven van Antwerpen en de stedelijke ontwikkeling leidde tot de sloop van het Noordkasteel en het verdwijnen van het verband tussen de forten

**Figuur 3.4 Antitankgracht in 2010, fort Stabroek.**



Bron: Yves Adams, op Provincie Antwerpen, 2015.

(Rousselot 2009). In de periode 1938-1940 werd de anti-tankgracht aangelegd van het Albertkanaal tot de Schelde. De gracht strekte zich uit over een gebied van 33 kilometer, was twee meter diep en 18 meter breed. Bovendien kon de gracht worden geïnundeerd door 15 sluizen open te zetten. De sluizen werden verdedigd door sluisbunkers. De antitankgracht is vandaag de dag nog steeds goed zichtbaar (zie figuur 3.4).

Na de tweede wereldoorlog werden veel forten door het ministerie van Defensie gebruikt als opslagplaats. Door de extensieve functie nam in veel forten natuur de overhand. In het volgende hoofdstuk is beschreven welke pogingen zijn ondernomen om de fortengordels van Antwerpen te herbestemmen.

## Context herbestemming fortengordels van Antwerpen

**In dit hoofdstuk wordt de context geanalyseerd waarbinnen plannende en spontane krachten met elkaar in aanraking komen. Het hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een uiteenzetting welke pogingen in het verleden zijn gedaan om de fortengordels een nieuwe functie te geven. Deze kennis is van belang omdat de successen en leermomenten uit het verleden de recente besluitvorming over herbestemming beïnvloedt. In het tweede onderdeel wordt de (huidige) planningspraktijk in Vlaanderen kort besproken. Het doorgronden van de planningscultuur is van essentieel belang om de context te begrijpen waarbinnen actoren het dilemma tussen spontaniteit en plannen adresseren.**

### 4.1 Kronieken herbestemming fortengordels van Antwerpen

De herbestemming van de fortengordels van Antwerpen begint wanneer gedeelten van de verdedigingslinies buiten werking worden gesteld. In totaal zijn drie momenten te onderscheiden waarbij declassering plaatsvond van onderdelen van de vesting Antwerpen (Lombaerde & Gils 2010: 29). In 1906 wordt de Grote Omwalling gedemilitariseerd. In 1924 vindt de declassering van de binnenste fortengordel plaats. En in 1947 worden alle foren van de buitenste linie buiten werking gesteld. Nadat de forten buiten werking zijn gesteld zijn een aantal forten nog gebruikt als opslag- en distributiecentra voor militaire doeleinden.

De buitenwerkingstelling van de Grote Omwalling leverde mogelijkheden op voor stedelijke uitbreidingen. In 1910 is een internationale stedenbouwkundige prijsvraag gehouden, waarbij de herbestemming van de Grote Omwalling centraal stond. Henri Prost tekende een plan uit (zonder hier al te uitgebreid op in te gaan) waarbij de groene gordel rondom de stad geborgd bleef, vertaald in grote boulevards, met de oude vestingwerken als stedenbouwkundige landmarks (Lombaerde & Gils 2010: 30). Duits stedenbouwkundige Josef Stübben vertaalde de uitgangspunten van Prost in urbanistische richtlijnen voor de uitbreiding van Antwerpen, maar had meer aandacht voor de infrastructurele ingrepen (Gysen & Migom 2011). De stadsomwalling zou volgens dit plan grotendeels bewaard moeten blijven, net als de groene zone van de binnenste fortengordel. Door de eerste wereldoorlog komt niets terecht van Stübben zijn plannen. Toch hebben de plannen van Stübben en Prost invloed op de grootstedelijke plannen van Verwiltghen en

Hanekroot uit 1937. Opvallend is het plan van Verwilghen en Hanenkroot de balans tussen infrastructurele uitbreidingen en het behoud van de open, groene ruimte probeert te bewerkstelligen. Door de tweede wereldoorlog komt ook van deze plannen weinig terecht. Het plan *Groß Antwerpen*, gemaakt door de Duitse bezetters, had vooral aandacht voor stadsontwikkeling en infrastructurele ingrepen. Twee opties werden naar voren gebracht in dit plan: een stedelijke uitbreiding langs de Schelde, of een concentrische stadsuitbreiding waarbij de stad steeds verder kwam af te liggen van de Schelde. Opvallend in *Groß Antwerpen* is het belang dat wordt gehecht aan enerzijds het behoud van het groen en het erfgoed rondom de stad (de eerste fortengordel) en de aanleg van een spoor- en wegringbaan anderzijds. Uiteindelijk wordt in 1963 de ringweg rondom Antwerpen aangelegd op dit terrein (Nagels 2012). Toch laten de plannen van Prost, Stübben en Verwilghen & Hanekroot zien dat al vroeg pogingen zijn ondernomen om het gebied van de binnenste fortengordel open en groen te houden.

### Schelde-Dijle

Toen op 12 juli 1924 het Ministerie van Landsverdediging de Brialmontforten 4, 6, 7 en 8 buiten werking stelde, wilden gemeenten de forten overkopen. Het eerste besluit hierover vond echter pas plaats in 1971, toen de gehele Brialmontgordel<sup>7</sup> door het ministerie van landsverdediging werd verkocht aan het ministerie van Financiën. De minister van landsverdediging, Seghers, deed dit niet zonder voorwaarden: hij verkocht ze pas in 1977 zodat de gemeenten de forten konden omvormen tot “groene zones en tot zones aangepast aan vrijetijdsvoorzieningen” (Lombaerde & Gils 2010, 30). De forten werden uiteindelijk verkocht aan de gemeenten met de provincie als tussenpersoon. In de ochtend zijn de forten verkocht aan de provincie, en in de middag zijn ze doorverkocht aan de gemeenten. De tussenkomst van de provincie werd belangrijk geacht omdat men bang was dat de fortenterreinen verkaveld zouden worden en niet voor sport en ontspanning gebruikt zouden worden<sup>8</sup>.

Ter begeleiding van deze getrapte verkoop werd door het DABRO (Dienst Algemeen Beleid van de Ruimtelijke Ordening, behorend tot het ministerie van Openbare Werken) de opdracht gegeven aan het invloedrijke studie bureau Schelde-Dijle een onderzoek te doen naar de hestemming van de Brialmontforten (Gysen & Migom 2011). Dit is het eerste moment waarop op regionaal niveau plannen worden gemaakt die primair zijn gericht op de revitalisatie en het hergebruik van de fortengordel.

Schelde-Dijle (een vereniging zonder winstoogmerk), was een onafhankelijk

---

7 Met uitzondering van fort I, dat werd gesloopt in 1959 voor een wegruitbreiding, fort VI, dat werd verkocht aan de Universiteit Antwerpen, en fort IV, dat pas in 2000 werd verkocht aan de gemeente Mortsel.

8 In de jaren '70 heerste de zogeheten verkavelingswoede (zie het kader in paragraaf 4.2).

studiebureau op het gebied van ruimtelijke ordening en deed interdisciplinair vooronderzoek voor het opstellen van gewest- en streekplannen. Universiteiten waren verbonden aan de instelling, net als vakbonden en de administratie van de stad Antwerpen.

Het plan van Schelde-Dijle benadrukte de waarde van de openheid die de fortengordel te bieden had. Opvallend is dat afstand werd genomen van de gedachte dat de Brialmont gordel een groene ring rondom de stad vormde. De forten werden in de Schelde-Dijle studie als 'groene vingers' gepositioneerd. De keuze voor de term groene vingers werd mede geleid door politieke sensitiviteit: de groene vingers werden door de randgemeenten van Antwerpen minder als een bovenlokale ruimtelijke claim gezien. De werkwijze van Schelde Dijle was vooruitstrevend participatief: er werden enquêtes gehouden in de buurt om te ontdekken welke functies het meest gewenst en realistisch waren per gemeente (Nagels 2012). Dit werd gedaan op lokaal en regionaal niveau. De resultaten werden vertaald naar een behoeftenmodel. Met dit model werd duidelijk welke behoeften konden worden opgevangen met de beschikbare ruimten die vrijkwamen in de forten. De conclusies van de studie was dat de forten over het algemeen het best gebruikt kunnen worden als groot natuurpark, met combinaties van zachte en harde recreatie.

Naast de enquête bestaat de Schelde-Dijle studie uit drie andere onderdelen: een voorstudie, de presentatie van een aantal alternatieve planmodellen (scenario's) en een uitwerkingen van het ontwerpplan. Overkoepelende plannen zoals het gewestplan Antwerpen zijn in dit laatste onderdeel vertaald. De samenhang tussen de forten werd belangrijk geacht. Dit is het meest direct terug te zien in de studie naar het ontwikkelen van een fortenroute (Nagels 2012). De meest concrete uitwerkingen worden als *voorstellen* naar voren gebracht, omdat de bevoegde instanties worden uitgenodigd om met concrete uitvoeringsplannen te maken (rekening houdend met de Schelde Dijle studie). Aan de studie is ook een kostenraming en uitvoeringsprogramma per fort verbonden.

Uiteindelijk komt van de uitvoering van het plan weinig terecht. Een combinatie van factoren heeft dit waarschijnlijk veroorzaakt. De omliggende gemeenten voelden zich te weinig betrokken bij het opstellen van de studie, de gemeenten hadden net een aantal concessies van de Vlaamse overheid gekregen waardoor de gemeenten in de tussentijd al verhuringen had toegestaan en het beleid versnipperd en ad hoc werd opgesteld en uitgevoerd. Daarbij hadden lokale gemeenten een moeizame verstandhouding met inmenging van de kernstad Antwerpen én de provincie (Nagels 2012).

### **Stramien: Herover de Fortengordels**

In 2000 geeft het provinciebestuur het studiebureau Stramien de opdracht om een overkoepelende visie op te stellen voor de fortengordel. In 2002 wordt het resultaat gepresenteerd: de visie *Herover de Fortengordel*. De visie van Stramien heeft twee kernelementen: het vinden van geschikte, complementaire functies voor de forten, en bescherming van de open en groene (militaire) landschap



tussen de forten. De meest concrete voorstellen worden gedaan voor het eerste kernelement, waarbij de forten individueel worden gelabeld als 'nautisch fort', 'museumfort' en 'outdoorfort' (zie figuur 4.1). De zeer specifieke functie-toewijzing wordt gedaan om te zorgen dat de forten een bovenlokale functie krijgen. Tot dan toe hebben gemeenten ad hoc en afzonderlijk toezeggingen gedaan aan lokale verenigingen en sportclubs, die de forten gebruiken.

**Figuur 4.1** Kaart uit Stramien studie uit 2002: *Herover de Fortengordel.*



Bron: Gysen & Migom 2011, 187. Zij verwijzen naar Stramien 2002.

De poging van de provincie om via de overkoepelende visie de forten toegankelijker te maken en te exploiteren met grootstedelijke functies mislukt: het plan wordt niet tot uitvoering gebracht. Hoewel het beschermen van de open ruimten en het recreatief ontwikkelen van het landschap als belangrijke uitgangspunten naar voren worden gebracht, worden deze niet verbonden aan concrete uitvoeringsmaatregelen.

De structuurschets leidt niet tot het gewenste resultaat. De gemeenten zijn in het planproces te weinig betrokken geweest en op lokaal niveau werd te weinig draagvlak gecreëerd. Dit wordt als een belangrijk reden gezien waarom gemeenten weinig interesse toonden in het uitvoeren van de visie. Er bleek geen



geld voor de uitvoering te zijn en de gemeenten zagen te weinig van hun lokale belangen terug in de visie.

---

***“Ieder jaar waren er 3 of 4 vergaderingen, waar de gemeentes amper kwamen. Op de laatste vergadering na oplevering van de studie in 2002, waren amper gemeentes. Gedeputeerde mevrouw de Grave vertelde dat het de laatste vergadering was omdat er geen geld was voor de uitvoering. We dachten dat we er voor zouden gaan”.***

***Piet Lombaerde, 8 april 2014***

---

### **Grontmij: Kaderplan**

Van 2009 tot 2012 wordt het strategisch project de Fortengordels van Antwerpen gestart. Opvallend is dat de scope van het plangebied is vergroot, zodat nu ook de buitenste fortengordel onderdeel uitmaakt van de visie. Het opstarten van het project en het verbreden van de scope komt door de vaststelling van de herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) in 2003. In dit structuurplan wordt ruimtelijke problematiek op interregionaal en regionaal schaalniveau geduid, waardoor de groene ruimten tussen de stedelijke netwerken (de Vlaamse Ruit) van grote strategische betekenis wordt (interview Van den Broeck, 2014, interview Albrechts 2014).

De uitvoering van het Vlaams structuurplan wordt tot stand gebracht door strategische projecten te subsidiëren. Provinciale of gemeentelijke overheden kunnen projectvoorstellen indienen die bijdragen aan de doelstellingen het RVS. In 2009 krijgt de provincie Antwerpen subsidie om vier jaar te werken aan het strategisch project de Fortengordels van Antwerpen. Van de subsidie wordt een fulltime projectcoördinator betaald, die slechts een kleine hoeveelheid projectgeld te besteden heeft: in totaal 180.000 Euro (Gewest Vlaanderen 2013: 48).

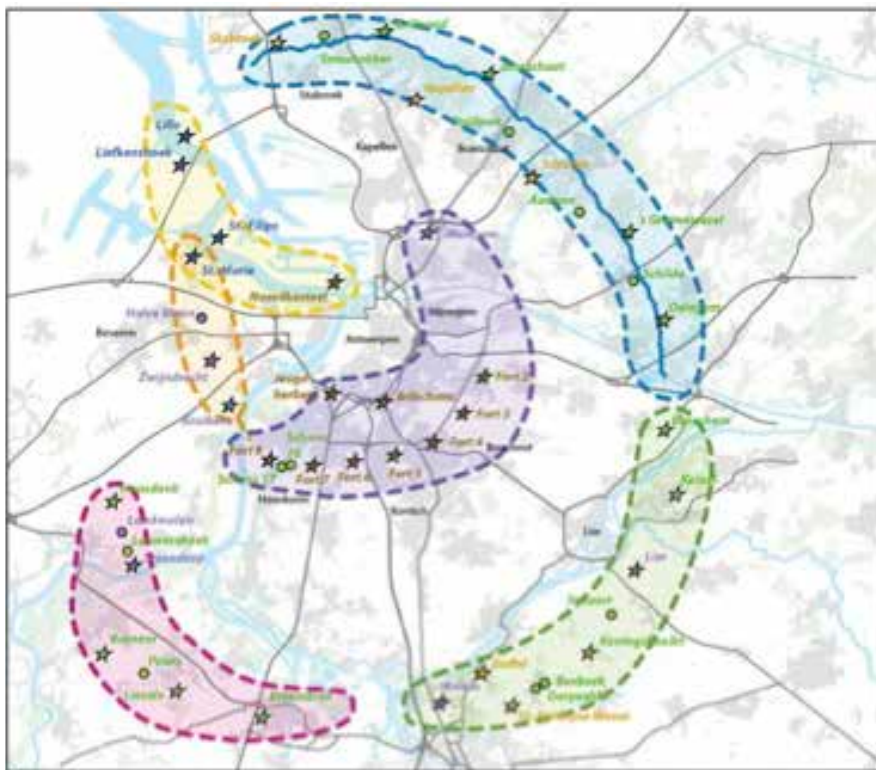
De projectcoördinator wordt aangesteld door het Gewest Vlaanderen en heeft als taak als onafhankelijke partner de belangen van de betrokken actoren te stroomlijnen om de doelstellingen van het strategisch project uit te voeren (Interview Stralenhoef 2014). De coördinator is werkzaam op provinciaal niveau en heeft het interactieve proces gecoördineerd dat ten grondslag lag aan het opstellen van het Kaderplan. De coördinator vervulde een centrale rol in het regisseren van een intensief samenwerkingsproces waarbij coördinatie moest plaatsvinden tussen de bureaus Grontmij en Cluster Landscape, de input van adviescommissies en regelmatig overleg met ambtelijke werkgroepen.

Voor het opstellen en vaststellen van het Kaderplan is een aparte organisatie en overlegstructuur ingesteld met een stuurgroep, adviesgroepen en een ambtelijke werkgroep. In de stuurgroepen zitten wethouders van gemeenten, de gedeputeerde van de provincie en vertegenwoordigers van het Vlaams Gewest. De adviesgroepen zijn thematisch ingedeeld, zo werden bijvoorbeeld de werkgroepen ecologie & vleermuizen en cultuurhistorie ingesteld. In de adviesgroepen zitten vertegenwoordigers van Natuurpunt

of erfgoedexperts van de Simon Stevin Stichting. De ambtelijke werkgroep begeleidde het opstellen van het kaderplan door Grontmij. De ambtelijker werkgroep deed voorstellen aan de stuurgroep, die gepaard met het advies van de adviesgroep(en) naar de gedeputeerde ging voor uiteindelijke besluitvorming.

Het Kaderplan bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste onderdeel is afgerond (na lang, intensief overleg met alle betrokken stakeholders) en in de zomer van 2014 en door de provinciaal bestuurders is vastgesteld. Het opstellen van het tweede onderdeel wordt nu opgestart en behelst het opstellen van een actieplan. Het afgeronde eerste deel bestaat uit de visie die is opgesteld voor de fortengordel. De visie is in grote mate gebaseerd op de bestaande toestand hoe de fortengordels vandaag de dag worden gebruikt. Een uitvoerige inventarisatie van de actuele status is gemaakt met onder andere de bouwfysische conditie, aanwezigheid van natuur, de eigendomssituatie, monumentenstatus en aanwezige functies. Ook is onderzocht welke invloed andere ruimtelijke plannen hebben op het plangebied zoals het Sigmaplan voor de rivieren, ruimtelijke uitvoeringsplannen op provinciaal en gemeentelijk niveau (RUP's) en de Natura 2000 beschermingsgebieden.

**Figuur 4.2 Deelruimten Strategisch Project Fortengordels van Antwerpen.**



Bron: Gewest Vlaanderen 2013, 48.

In de analyse en visie worden zes deelruimten aangehouden (zie figuur 4.2 op de vorige bladzijde). De deelruimten onderscheiden zich door verschillen in bodemsamenstelling, bestuurlijk-administratieve grenzen, bouwjaar, landschapkenmerken en ruimtelijke positionering.

Vergeleken met de plannen van Stramien en Schelde-Dijle is dit een noviteit: de gebiedsgerichte indeling maakt het mogelijk om voor ieder deelgebied een aparte analyse en uitwerking te maken. De opdeling van deelgebieden maakt het plan beter behapbaar, minder 'grandeus' en daardoor wellicht minder bedreigend voor lokale gemeenten. De regionale unieke kenmerken van de deelgebieden worden door deze benadering belangrijker.

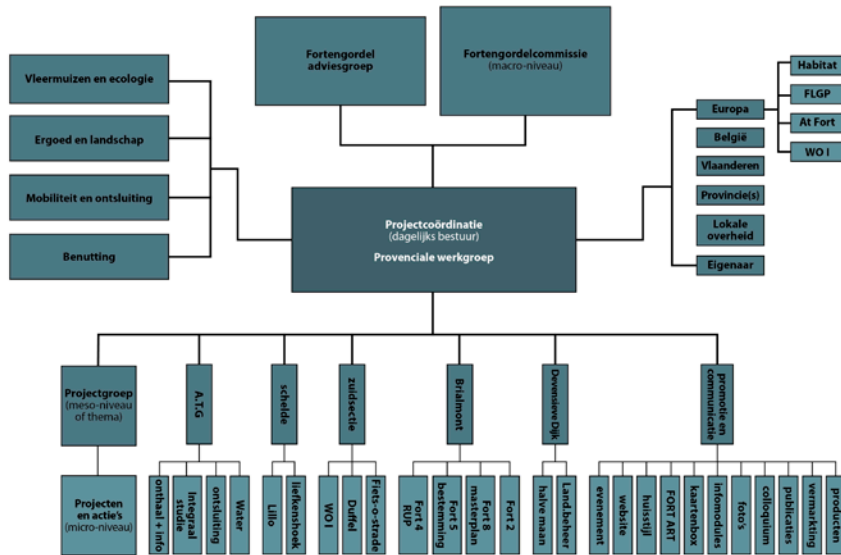
De inventarisatie vormt de basis voor de visie, de zogenoemde *duurzame strategie*. De geformuleerde doelstellingen zijn het versterken van de ruimtelijke samenhang tussen de fortengordels, het behouden van cultuur-historische, maatschappelijke en ecologische waarden, het vergroten van de toegankelijkheid en het zoeken naar een optimale invulling voor de forten (Gysen 2010: 165). De bovenlokale importantie die het RSV heeft gegeven aan het project komt duidelijk in deze doelstellingen naar voren. Tegelijkertijd treedt een spanning op met het eerste gedeelte van de visie: de analyse van de actuele situatie, die tot stand is gekomen op het lokale niveau. De visie wordt op het lokale niveau uitgewerkt in basisperspectieven. Dit is de balans tussen een zachte, laag dynamische, groene invulling of een harde, menselijke hoog dynamische invulling. Hoe groener de kleur dat aan het fort wordt toegekend, des te groter de nadruk wordt gelegd op een ecologische functie. Een rode kleur betekent dat menselijke activiteiten mogelijk zijn, zoals musea, horeca, recreatie of werken (hoewel dit niet betekent dat ecologische waarden niet worden beschermd).

## Proces en EU-projecten

Door het falen van de voorgaande pogingen regionale plannen en visies op te stellen (gemaakt door respectievelijk Schelde-Dijle en studiebureau Stramien), is het bewustzijn bij de provincie groot dat een interactief proces op gang moet worden gezet waarbij alle relevante stakeholders nauw zijn betrokken. Dit verklaart ook de groot opgezette organisatiestructuur (zoals bovenstaand is uiteengezet) in 2009 (zie figuur 4.3 op de volgende bladzijde).

De geringe apparaatskosten stelt de projectorganisatie direct voor een uitdaging: er is weinig geld voor handen om bijeenkomsten te organiseren en kennisuitwisseling te faciliteren. Deze bijeenkomsten worden als cruciaal gezien voor het creëren van vertrouwen tussen partijen en het verkennen van de aanwezige problemen. Met name door het participeren in verschillende Europese kennisuitwisselingsprojecten is het mogelijk partijen bijeen te brengen. Ook andere (buitenlandse) partijen nemen deel aan de bijeenkomsten. Het Interreg IVa project *Fortengordels in Grensbreed Perspectief*, loopt van 2009 tot 2012 en zorgt voor veel bijeenkomsten, geld voor onderzoek en publicaties

Figuur 4.3 Organogram strategisch project de fortengordels van Antwerpen,



Bron: Provincie Antwerpen 2014, 19.

en het organiseren van educatief-recreatieve evenementen. Later wordt deelgenomen aan het Interreg IVc project *At Fort*, waarbij kennisuitwisseling tussen Europese partners centraal staat.

Het Interreg IVa project *Great War between the Lines* zorgt voor financiële middelen waaruit evenementen kunnen worden georganiseerd gerelateerd aan de Eerste Wereldoorlog. De Europese projecten genereren veel interactie, vaak tussen EU partners en ook tussen lokale partijen, maar de effectiviteit wordt intern binnen de provincie ter discussie gesteld. Het is niet altijd duidelijk wat de bijeenkomsten concreet opleveren.

De mate van betrokkenheid van gemeenten in het strategisch project varieert. Bepaalde gemeenten doen actief mee en voelen zich zeer betrokken bij het opstellen van het Kaderplan, andere gemeenten tonen vrijwel geen interesse. Het gewest Vlaanderen volgt de voortgang op afstand, stuurt op hoofdlijnen maar houdt afstand. Vlaanderen is ongeduldig, zou graag minder studies en meer concrete acties zien en is van mening dat actieve coalities moeten worden gesmeed op lokaal niveau, tussen provincie, gebruikers en de gemeenten die erop zijn gericht fysieke investeringen te doen. De gebiedsgerichte dimensie van het project blijft volgens het Gewest Vlaanderen te veel hangen in abstracte visies, terwijl juist integrale win-win uitkomsten met bovenlokale importantie de uitkomst zouden moeten zijn. Invloedrijke actoren zoals Kempens Landschap, Natuurpunt en de Simon Stevin Stichting vzw worden nauw betrokken en hebben een formele rol in de organisatiestructuur. Zij zitten voornamelijk in de afzonderlijke adviescommissies, die de laatste twee jaar zijn samengevoegd. De adviesgroep komt sinds de afronding van de Kaderplan-visie nog nauwelijks bijeen.

## Betekenis Kaderplan

De status van de Kaderplan-visie is na vaststelling door het provinciaal bestuur geen dwingend document. Die visie heeft dus geen juridische status, maar heeft een adviserende werking. Op drie manieren: ten eerste kan ze worden gebruikt om adviezen te formuleren voor vergunningen die binnen de provincie worden afgegeven. Zo kan bij een aanvraag voor een provinciale vergunning voor natuurbehoud de kaderplan-visie worden gehanteerd om de vergunning wel of niet af te geven. Ten tweede komen beroepen tegen bezwaarschriften op gemeentelijk niveau bij de provincie terecht die het kaderplan kunnen raadplegen in de uitspraak over het bezwaarschrift. Ten derde kunnen de ruimtelijke uitvoeringsplannen van gemeenten worden getoetst aan het kaderplan, al is dat niet noodzakelijk. In alle drie de gevallen neemt de politiek verantwoordelijke de uiteindelijke beslissing.

Het strategisch project de Fortengordels van Antwerpen heeft tot veel studies, evenementen en intergemeentelijke bijeenkomsten geleid. In zekere zin heeft de communicatieve strategie gezorgd voor meer aandacht voor de fortengordels, in de academische, de maatschappelijke en de ambtelijke gemeenschap. De publicaties, tentoonstellingen en georganiseerde evenementen hebben voor een breed gedragen bewustzijn gezorgd. Het plaatsen van informatieborden en het ontwikkelen van een huisstijl, gebiedslogo en een aparte website hebben het bewustzijn versterkt dat individuele forten onderdeel uitmaken van een groter geheel. Meerdere respondenten hebben aangegeven dit als een van de grootste successen te zien van het strategisch project.

## 4.2 Planningsstructuur en -cultuur in Vlaanderen

Om het Belgische planningssysteem te doorgronden is het van belang inzicht te geven in de constitutionele verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen. In België bestaan vier bestuursniveaus: Het nationale niveau van de staat, het regionale niveau van de Gewesten en de Gemeenschappen, het provinciale niveau van de provincies en het lokale niveau van de gemeenten (Albrechts 2001, De Vries & Van den Broeck 1997). Het regionale niveau van de Gewesten en Gemeenschappen verdient toelichting; de Gemeenschappen zijn verantwoordelijk voor cultuur- en taal-gerelateerde beleidsterreinen en de Gewesten houden zich bezig met beleidsterreinen als economie, ruimtelijke ordening en publieke werken (De Vries 2002). De Gewesten en de Gemeenschappen hebben verschillende territoriale grenzen (Albrechts 2001). De Gemeenschappen volgen de taalgrenzen (er bestaan dus Franstalige, Vlaamstalige en Duitstalige Gemeenschappen) die ook ieder een eigen parlement en regering hebben (behalve in Vlaanderen, daar zijn de Gewesten en Gemeenschappen samengevoegd sinds de hervormingen in 1980).

**D**e basis van het Vlaamse plansysteem is nog steeds de wet op de stedenbouw uit 1962 (Van den Broeck et al 2015). Dit plansysteem steunt op de hiërarchische verhoudingen tussen nationale, regionale, provinciale en lokale overheden. Ieder plan moet worden getoetst aan de hand van een vastgesteld plan op een hoger schaalniveau, zo was het idee. In de jaren '60 blijkt als snel dat het opstellen van bovenlokale plannen zeer moeizaam verloopt: een Nationaal plan wordt nooit gemaakt, streekplannen komen er niet en uiteindelijk worden alleen gewestplannen opgesteld. In de gewestplannen staat de bodembestemming perceelsgewijs precies beschreven. Voor alle 48 plangewesten (één plangewest bevat vaak meerdere gemeenten) in Vlaanderen, werd de bodembestemming dus nauwkeurig vastgelegd, met hoge mate van detail (De Vries 2002: 130). De gemeenten gebruikten van hun planinstrumentarium alleen de bijzondere plannen van aanleg en niet de algemene plannen van aanleg (die zich richtten op het gehele grondgebied van de gemeente). De hiërarchische en controlerende werking van de wetgeving bleek beperkt en de gewestplannen kwamen al snel ver af te staan van de ruimtelijke realiteit. Enerzijds ontbraken de bovenregionale plannen om de gewestplannen te toetsen, anderzijds hadden gemeenten de

mogelijkheid ontdekt om via verkavelingsvergunningen legale bouwgrond uit te geven (zonder dat de eigenaar wordt verplicht direct te bouwen). De hiërarchie die ten grondslag ligt aan de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening werd hiermee doorbroken. De verkavelingsplannen hoefden immers niet te voldoen aan ruimtelijke (kwaliteits)eisen van hogere bestuursniveaus (voor zover die bestonden): 'de ontstane juridische situatie gaf integendeel mee vorm aan de plannen evenals het politieke clientelisme... dat hoogtij vierde: op aanvragen voor bouwgrond werd door politici gretig ingegaan' (Voets et al 2010: 29). Omdat het vaststellen van juridisch bindende streekplannen zeer lastig bleek, werden streekstudies gemaakt die vertaald werden naar zo genoemde 'richtplannen'. Omdat de studies veelomvattend waren en de vaststelling van de richtplannen lang duurde, bleken de richtplannen niet meer aan te sluiten bij de werkelijkheid: in de tussentijd (van 1961 tot 1969) was de verkaveling en de suburbanisatie flink toegenomen. Eind jaren '60 bereikt de politieke en maatschappelijke onvrede over de 'verkavelingswoede' haar hoogtepunt. Er ontstond meer belangstelling voor het ecologische perspectief, natuurontwikkeling en het behoud van landschap en cultuurhistorie wint aan steun. Ook groeit begin jaren '70 de belangstelling om participatie van burgers en belangroepen te vergroten in de ruimtelijke planning.

Het planningssysteem werd fel bekritiseerd: de gewestplannen werden gezien als een spiegel van de bestaande belangen op lokaal niveau (De Vries 2002: 132). Het kwam niet zelden voor dat gemeenten gewestplannen in feite zelf inkleurden en grondeigendom en lobbying veel invloed hadden op de uiteindelijke zonering (Van den Broeck et al 2015: 50).

Door de staatshervormingen in 1970 (de Gemeenschappen werden in het leven geroepen) kwam het maken van een regionaal, strategisch plan weer terug op de agenda (Voets et al 2010: 28). In deze jaren werd *structuurplanning* toegevoegd aan het vocabulaire van planners en academici: het wordt gezien als een geschikt instrument om de meest gewenste ontwikkelrichting voor gemeenten op bovenlokaal niveau strategisch aan te sturen. In de jaren '70 werd in enkele gemeenten al geëxperimenteerd met structuurplannen. In 1976 vroegen planners tijdens het volkscongres 'Wat na de Gewestplannen?' om een strategisch structuurplan op het schaalniveau van Vlaanderen. Na de tweede staatshervormingen in 1980 (Gewesten krijgen meer bevoegdheden, decreten op Gewestelijk niveau werden gelijkwaardig aan wetten op Staatniveau), werd deze ambitie in 1982 ook politiek beantwoord. Door minister Akkermans werd een externe plangroep ingesteld om een methode te ontwikkelen voor het opstellen

van een dergelijk structuurplan. In 1984 werd een tweede conceptnota gepubliceerd met analyses van de ruimtelijke problemen. Het duurt tot 1992 tot de opdracht werd gegeven tot het opstellen van een Vlaams structuurplan. Uiteindelijk accepteerden Prof. Louis Albrechts en Prof. Charles Vermeersch deze opdracht. In 1993 vond de derde staatshervorming plaats, ook wel aangeduid als de federalisering van België. De Gewesten Vlaanderen en Wallonië verkregen door deze hervorming een hoge mate van autonomie (met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) (De Vries 2002: 128). Uiteindelijk werd na een lang interactief proces (zonder in te gaan op het proces en de inhoud van dit plan) het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) vastgesteld in 1997. Het RSV is een doorbraak: voor het eerst is op regionaal niveau een strategisch plan politiek vastgesteld. Het plansysteem krijgt een andere vorm door een nieuw decreet ruimtelijke ordening in 1996. Dit decreet zorgt ervoor dat structuurplannen op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau gemaakt kunnen worden. Door de introductie van dit strategische planfiguur wordt openlijk gebroken met de traditie van bodembestemmende plannen (De Vries 2002: 134). Aan de hand van Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) kunnen gemeenten, provincies en het gewest bodembestemmingen wijzigen.



Een belangrijk verschil tussen Gemeenschappen en Gewesten is dat de Gemeenschappen overwegend persoonsgebonden materies behandelen zoals onderwijs en gezondheidszorg, en dat het Gewestelijk beleid territoriaal georiënteerd is.

In het domein van ruimtelijke ordening volgt men in Vlaanderen het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat de beslissingsbevoegdheid wordt neergelegd bij de autoriteit die op het meest decentrale niveau dat geacht wordt om effectief het publieke belang te dienen (Leys & Vanclay 2010). Dit betekent dat subsidiariteit ook kan leiden tot centralisatie wanneer lokale overheden taken moeten vervullen die niet op het lokale schaalniveau kunnen worden behandeld. Centralisatie en decentralisatie vindt dus idealiter naast elkaar plaats in een plansysteem dat is gebaseerd op subsidiariteit. Het instrumentarium dat planners voor handen hebben, is dus op ieder niveau (gewest, provincie en gemeenten) nagenoeg hetzelfde (zie figuur 4.4).

**Figuur 4.4** Overzicht huidige planfiguren in Vlaanderen per bestuursniveau.

| Plan niveau         | Autoriteit        | Plan                                      | Type                        |
|---------------------|-------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Regionaal</b>    | Gewest Vlaanderen | Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) | Structuurplan               |
|                     | Gewest Vlaanderen | ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)      | Bestemmingsplan (wijziging) |
| <b>Provinciaal</b>  | Provincie         | Provinciaal structuurplan                 | Structuurplan               |
|                     | Provincie         | ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)      | Bestemmingsplan (wijziging) |
| <b>Gemeentelijk</b> | Gemeenten         | Gemeentelijk structuurplan                | Structuurplan               |
|                     | Gemeenten         | ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)      | Bestemmingsplan (wijziging) |

Bron: eigen bewerking Albrechts & Meuris 2000: 29.

## Evaluatie plansysteem en het RSV

Zonder al te diep in te gaan op het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, worden door De Vries (2002: 135) de twee belangrijkste prioriteiten van het plan omschreven als (1) het tegengaan van uitwaaiing van stedelijke functies over het buitengebied en de daarmee gepaard gaande versnippering van het landschap, en (2) het stimuleren van infrastructurele ontwikkeling en dan met name de ontwikkeling van een hoogwaardig openbaar vervoernetwerk. Het in 1997 vastgestelde RSV is nadien twee keer herzien in 2004 en 2010.

Hoewel het RSV hevig bekritiseerd is, geniet het plan nog steeds maatschappelijk en politiek draagvlak. Het vaststellen van een strategisch ruimtelijk plan op regionaal niveau is historisch gezien een prestatie te noemen (zie kader). Meerdere studies evalueren het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening uit 1996 en het RSV uit 1997 (De Rynck 2003, Van den Broek et al 2015,



Voets et al 2010). Een gemeenschappelijk kritiekpunt in de genoemde studies is dat het opstellen van structuurplannen veel tijd kost, niet in verhouding staat tot het gewenste resultaat en dat te veel aandacht wordt besteed aan het opstellen van de plannen waarbij de plannen veelal niet worden gerealiseerd. Hierdoor neemt het draagvlak voor de ruimtelijke ambities van structuurplannen af. Door de verregaande juridificering en bureaucratisering hebbende RUP's niet de flexibiliteit gekregen die men voor ogen had (Van de Broeck et al 2015: 374, Voets et al 2010: 4). De scheve verhouding tussen de energie benodigd voor het opmaken van plannen en de implementatie ervan wordt deels verklaard door de complexe politieke verhoudingen; door het wantrouwen tussen bestuurslagen neemt de juridificering en strikte formattering van procedures toe (De Rynck 2003: 390). Daarnaast stellen de studie van Voets (2010) en De Rynck 2003) dat de implementatie van het RSV niet volgens het subsidiariteitsbeginsel verloopt maar de hiërarchische verhoudingen volgt; gemeenten en provincies ervaren weinig vrijheid om een eigen invulling te geven aan de RSV doelstellingen. Van den Broek et al (2015) schrijven hierover: 'veel samenwerking wordt ook verhinderd door de nog altijd heersende attitude dat er hogere en lagere besturen zijn...met daarbovenop de veronderstelling dat ambtenaren en politici van het lokale niveau minder bekwaam zouden zijn dan die van het hogere' (Van de Broeck et al 2015: 385).

Een van de grote kritiekpunten op het RSV is dat geen ruimtelijke visie is ontwikkeld op het woonbeleid, hoewel deze sector juist een drijvende kracht is achter de toenemende versnippering en lintbebouwing (Voets 2010: 5). De ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt tevens nauwelijks beperkt door het RSV, aangezien ongeveer de helft van de Vlaamse gemeenten de status heeft als economisch knooppunt, wat gemeenten meer ruimte biedt bedrijven-terreinen aan te leggen. Van de Broeck et al (2015) stellen dat de provincies moeite hebben met haar nieuwe taakstelling sinds het planningsdecreet van 1996. De provincie heeft sindsdien voor het eerst een strategische taak op het gebied van ruimtelijke ordening: 'een wezenlijk probleem is het bepalen van de materie waarmee de provincie zich zou moeten of kunnen bezighouden' (Van de Broeck et al 2015: 110), en 'bij het uitwerken van de provinciale structuurplannen hoopten de auteurs ervan dat de provincie de rol van regisseur zou kunnen opnemen... dit is onvoldoende en slechts sporadisch gelukt' (Van de Broeck et al 2015: 388).

De Rynck (2003) stelt dat de implementatie van het RSV op lokaal niveau afhankelijk is van partijpolitieke netwerken en verhoudingen. Gemeenten zijn van Vlaamse subsidieprogramma's afhankelijk om hun ambities na te streven en het aantrekken van deze subsidies wordt in grote mate bepaald door zowel ambtelijke als bestuurlijke netwerken. De verhouding tussen politiek en planning verdient de nodige verdieping.

## **Politieke en Vlaamse planning**

Ruimtelijke ordening wordt in Vlaanderen voornamelijk gezien als een politiek

vraagstuk, terwijl in Nederland de neutrale expertise van de ruimtelijk planner hoog in vaandel staat (De Vries & De Jong 2003). Ruimtelijk beleid is in Nederland vooral een taak van bureaucratische organisaties die op gepaste afstand horen te staan van politieke grillen. De rol van ambtenaren is in Vlaanderen dan ook anders dan in Nederland. In Vlaanderen is het gebruikelijk dat kabinetten ontstaan rond politiek verantwoordelijken die vrij veel macht hebben en de strategische lijnen binnen een departement voor een groot deel bepalen. Wat ook gebeurt is dat dergelijke mensen (kabinets-chefs bijvoorbeeld), op bepaalde momenten strategische posities innemen en zo op departementen politieke inmenging mogelijk maken. Het ontwikkelen van het strategische beleid is met name een taak voor de gedeputeerde en zijn of haar aangestelde managers. De ambtenaren die langer op het departement werken richten zich voornamelijk op de uitvoering en handhaving van beleid. In Vlaanderen wordt dan ook verwezen naar overheidsinstanties als de *administratie*. In Nederland is het gebruikelijk dat intensief contact is met ambtenaren in de beleidsvorming, in Vlaanderen gebeurt dit doorgaans een stuk minder (De Vries 2002: 151).

In het artikel van De Vries en Van den Broeck (1997) wordt gesteld dat de Vlaamse planning primair gebaseerd is op politieke rationaliteit, terwijl in Nederland bureaucratische rationaliteit de basis vormt voor de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening in Vlaanderen niet zozeer worden bepaald door het vastgestelde beleid en de neutrale beoordeling van ambtenaren, zoals dat in Nederland het geval is, maar dat dergelijke beslissingen worden ingegeven door directe politieke afwegingen van de bestuurder(s). De politieke rationaliteit leidt volgens De Rynck (2003) tot 'een cultuur geënt op georganiseerde onverantwoordelijkheid waarin politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden zelden worden aangeduid en opgenomen' (De Rynck 2003: 388). Dit zorgt ervoor dat strategische plannen systematisch stranden, zo stelt De Rynck. Van den Broeck et al (2015) bevestigen deze indruk door te concluderen dat men strategische plannen het liefst niet expliciteert om maatschappelijke en politieke weerstand te voorkomen<sup>9</sup>.

Het decentrale karakter van de Vlaamse ruimtelijke ordening zorgt ervoor dat beslissingen over de inrichten van de ruimte overwegend op lokaal schaalniveau worden genomen. Daarnaast blijkt uit de studie van De Vries en Zonneveld (2005) dat het in de Vlaamse planningspraktijk gebruikelijk is dat lokale politici dicht bij burgers staan en zich willen inzetten om problemen van particulieren op te lossen. Waar dit in Nederland al snel wordt gezien als clientelisme of patronage wordt dit in Vlaanderen sneller gezien als goede volksvertegenwoordiging. Het is dan ook niet vreemd dat lokale verenigingen (die sterk zijn ingebed in de sociaal-maatschappelijke structuur), hun belangen en behoeften kenbaar maken aan lokale politici.

---

9 In meerdere expert interviews is naar voren gekomen dat ook succesvolle strategische projecten bestaan, zoals Economisch netwerk Albertkanaal en de Gentse kanaalzone.

Een ander typisch kenmerk van Vlaamse planning is dat bestuurders politieke ambten combineren (De Vries 2002). De combinatie burgemeester en parlements lid komt regelmatig voor. In het Vlaams parlement kunnen bestuurders proberen bovenlokale plannen tegen te houden die van negatieve invloed zijn op de gemeente die zij vertegenwoordigen. De lokale betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in het Vlaams parlement is een karakteristieke eigenschap van de Vlaamse politiek. De volksvertegenwoordiging op regionaal en nationaal schaalniveau kan daarmee getypeerd worden als een optelsom van tal van lokale belangen.

## Recente politieke ontwikkelingen

---

**Z**eker in de kiesdisdistricten die lokaal worden bestuurd door partijgenoten komen conflicten tussen de provincie en gemeenten vrijwel nooit voor. In alle kiesdistricten van de provincie Antwerpen werd de NVA in 2012 de grootste partij. De verantwoordelijk gedeputeerde op dit moment is ook van de NVA en zal dus niet snel collega's op lokaal niveau de maat nemen. Deze bestuurlijke verhoudingen zorgen ervoor dat de provincie terughoudend is met actieve coördinatie en verregaande interventies. Zie figuur 4.5 op de volgende bladzijde voor de verkiezingsuitslag van NVA in Vlaanderen (provincie Antwerpen is duidelijk het meest donker geel gekleurd). Voor de provinciale verkiezingen in 2012 heeft de NVA campagne gevoerd met als belangrijk programmapunt het afslanken van de provincieraad en haar takenpakket. De afgelopen jaren profileert de NVA zich zelfs met het plan om de provincies volledig af te schaffen. De (neo)liberale wind die sinds 1988 (bij het aantreden van Vlaams-Belang minister Ruimtelijke Ordening Ward Beysen) al in Vlaanderen waait (Van den Broeck et al 2015: 66) zorgt voor

een lokale politieke agenda met als hoofdpunten het verder versterken van de economie, investeringen in infrastructuur, een ruimtelijke ordening die is gericht op het ontwikkelen van gebiedsgerichte vastgoedprojecten in samenwerking met de markt (PPS).

Zeker in de stad Antwerpen heeft de winst van NVA in 2012 geleid tot een verandering van de ruimtelijk beleid. Er bestaat frictie tussen de ambtenaren in de stad Antwerpen en het bestuur om de nieuwe politieke agenda te volgen (interview Van den Broeck 2014) die meer is gericht op de auto, het ontwikkelen van kantoren en minder op cultuur (wat juist de agenda bepaalde in de voorgaande periode). Ook het proces van ruimtelijke ontwikkeling is veranderd: de drijfveer om efficiënter en effectiever te ontwikkelen heeft geleid tot een praktijk die minder is gericht op studies en participatie. Ook hierover is frictie ontstaan tussen administratie en politiek (Interview Van den Broeck).

Illustratief is ook het ontslag van voormalig Antwerps stadsbouwmeester Borret, die na zijn ontslag in

de media uithaalde naar het huidige stadsbestuur (Floor 2014). Borret heeft de indruk dat het huidige bestuur lopende projecten uit rancune heeft stopgezet (omdat het projecten waren van het vorige bestuur), niet meer met hem constructief wilde overleggen en dat adviezen van de administratie niet

serieus werden genomen. Bovendien constateerde hij dat ontwikkelaars 'andere wegen bewandelen, laten we zeggen dat het gevaar reëel is dat de transparantie verstoord wordt door shortcuts naar het kabinet', in de *Gazet van Antwerpen* (Floor 2014).

Figuur 4.5 Provinciale verkiezingsuitslagen 2012.



Bron: eigen vervaardiging via interactieve kaart [Vlaanderenkiest.be](http://Vlaanderenkiest.be)

Tussen gemeenten en provincies komen openbare conflicten in de ruimtelijke ordening niet vaak voor. Een belangrijke reden hiervoor is dat het zou kunnen leiden tot electoraal verlies van de gedeputeerde. In Nederland is het gebruikelijk dat op het terrein van ruimtelijke ordening een hogere bestuurslaag een actieve, sturende rol inneemt. Conflicten met lagere bestuurslagen worden dan niet geweerd. In Vlaanderen heeft de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening vanuit het verleden voornamelijk een passieve rol: maatregelen of interventies die tegen het lokaal belang ingaan, zoals bijvoorbeeld het afwijzen van lokale plannen voor herbestemming van forten, kan in de publieke opinie worden beoordeeld als te veel bemoeienis met het lokale niveau. Hoewel bodembestemmende plannen (RUP's en voorheen Gewestplannen) zeer precies aangeven wat wel en niet mogelijk is, bestaan er politiek gesanctioneerde afwijkmogelijkheden, een voorbeeld hiervan is de 'opvulregel' (De Vries 2002: 150). De opvulregel stelt dat in strijd met het gewestplan mag worden gebouwd indien langs een bestaande weg, een nieuwe woning geplaatst wordt tussen twee bestaande woningen. De nieuwe woning mag maximaal 50 meter zijn, maar in praktijk blijkt 200 meter ook voor te komen. De opvulregel illustreert hoe afgeweken kan worden van zeer precieze plannen die zijn vastgesteld op bovenlokaal (en lokaal) schaalniveau.

De provincies hebben traditioneel een controlerende rol en de werkzaamheden bestaan voornamelijk uit het beoordelen van vergunningsaanvragen en beroepen tegen vergunningen wanneer men vindt dat een vergunningaanvraag op lokaal niveau onterecht is beoordeeld. Op het gebied van ruimtelijke ordening heeft de provincie geen traditie grote strategische projecten zelf uit te voeren. Binnen de provincie zijn dan ook weinig (eigen) middelen beschikbaar om dergelijke projecten te financieren. Overigens heeft de provincie in sectoren als natuur, toerisme, cultuur en recreatie een grotere rol. De gemeenten weten dat de provincies zeer terughoudend zijn met interveniëren en bovendien over weinig middelen beschikken. De terughoudendheid van de provinciale overheid om lokale gemeenten actief aan te sturen leidt ertoe dat gemeenten in grote mate zelf kunnen bepalen welke ruimtelijke ontwikkelingen zij wensen.

### Planningscultuur

Er bestaan enkele opmerkelijke verschillen tussen de Nederlandse en Vlaamse planningscultuur. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden wanneer herbestemmingsprojecten in Nederland en Vlaanderen worden vergeleken. Nu de juridische en organisatorische context duidelijk is geworden, is het van belang om inzicht te krijgen in de Vlaamse planningscultuur. De planningscultuur bepaalt immers ook hoe wordt omgesprongen de juridische en constitutionele structuur van het planningsstelsel.

### Particulier opdrachtgeverschap zit in de Vlaamse cultuur

Het ruimtelijk patroon in Vlaanderen wordt in grote mate bepaald door een optelsom aan particuliere bouwprojecten (Dehaene & Loopmans 2003). Het bouwen van de eigen woning zit in het bloed van de Vlaming (een bekende uitspraak is dat een Vlaming wordt geboren “met een baksteen in de maag”). Belgen houden van bouwen en hebben last van bouwkoorts, zo schrijft Douglas de Coninck:

---

***“Tienduizenden Belgische woningen hebben aan weerszijde twee kale muren zonder ramen. Met het oog op een toekomstige buurman...Voor de echte Belg is het werk nooit af. Alles is voorlopig. Alles zal op een goede dag uitbreiding nemen. Ooit zal alles volgebouwd en iedereen gelukkig zijn”***

**De Coninck 1993: 11**

---

Het feit dat de particuliere woningbouw van oudsher nauwelijks wordt gereguleerd door bovenlokale overheden, verklaart voor een deel de versnippering van het landschap als gevolg van de beruchte lintbebouwing. Het suburbaan wonen heeft vandaag de dag nog steeds de voorkeur voor veel Vlamingen, vooral wanneer kinderen op komst zijn (De Olde 2013). De stad wordt in de publieke opinie geassocieerd met vies, vuil en gevaarlijk voor kinderen. Het bouwen van de eigen woning is sterk ingebed in de Vlaamse cultuur.

## Vlaamse planning voornamelijk gebaseerd op rechtsbescherming

Een essentiële constatering is dat het beschermen van collectieve waarden, zoals openheid van landschap is, in vergelijking met Nederland minder goed is verankerd in de ruimtelijke planningscultuur van Vlaanderen. In Vlaanderen is de ruimtelijke ordening meer gericht op het beschermen van het individuele bezit in plaats van het beschermen van collectieve waarden, zoals dat in Nederland het geval is. De versnippering van het landschap is een perfect voorbeeld hoe individuele rechten in de Vlaamse ruimtelijke ordening prevaleren boven het beschermen van collectieve waarden.

Bepaalde academici stellen dat Nederlanders hun individuele eigendommen of wensen eerder opzij zetten voor collectieve waarden omdat van oudsher de gemeenschappelijk strijd tegen het water dit vereiste (De Olde 2013, Needham 2014). Ook het bouwen op de slappe grond in Nederland vereiste coördinatie op het gebied van ruimtelijke ordening: het was goedkoper om collectief grond bouwrijp te maken en vervolgens te herinrichten. Deze 'collectieve' attitude is cultureel verankerd geraakt en vastgelegd in wetgeving die de ruimtelijke inrichting reguleert. In Vlaanderen is de attitude dus voornamelijk gericht op het beschermen van het particulier bezit.

---

***“Dus onze planning is niet gericht op visievorming maar op rechtszekerheid, op het beschermen van het individu. Dat zijn onze plannen. Niet het voordeel van het beschermen van het collectieve. Onze hele wetgeving is gericht op rechtszekerheid van de burger. En niet op het voordeel van het algemeen belang.”***

**Jef van den Broeck, 6 mei 2014**

---

Een typisch kenmerk van de Vlaamse planningspraktijk is dat men een hogere onzekerheidsvermijding heeft waardoor men meer precieze bodembestemmende plannen maakt in vergelijking met Nederland (De Vries & De Jong 2003). Dit betekent dat de planners in Vlaanderen meer geneigd zijn om plannen op te stellen waarin juridisch wordt vastgelegd wat wel en niet mag. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in Vlaanderen de regels die worden gemaakt op het gebied van ruimtelijke ordening niet altijd even strikt worden nageleefd en dat dit maatschappelijk ook grotendeels wordt geaccepteerd (Renard 1995). Het vertrouwen in de overheid als de beschermer van collectieve waarden en normen is in Nederland dan ook groter dan in Vlaanderen. In Nederland is het vertrouwen in de overheid als probleemoplosser overigens tanende.

In vergelijking met Nederland worden in Vlaanderen dus preciezere ruimtelijke plannen gemaakt, terwijl in Nederland een sterke traditie bestaat om abstractere visionaire plannen te maken die verder van de realiteit afstaan (Pelzer & Dirckx 2013). Van oudsher zijn planners in Vlaanderen dus vooral met reguleren en bestemmen bezig, in Nederland is de ruimtelijke ordening meer visionair en ontwikkelingsgericht.

Kritische wetenschappelijke reflectie brengt naar voren dat in België planning wordt gekenmerkt door het nemen van ad hoc beslissingen, die niet altijd in samenhang met elkaar worden genomen (Dehaene & Loopmans 2003). De politieke realiteit prevaleert dan boven de bureaucratische beleidsplannen. Strategische ruimtelijke plannen worden over het algemeen gezien als statische documenten die in de besluitvormingsprocessen zelden worden gebruikt om coherentie aan te brengen in de ruimtelijke ordening (De Vries & Van de Broeck 1997).

---

***“... afhankelijk van de context, doet men maar wat. En op de ene plek beter dan op de andere. Het hangt van de mensen af die er mee bezig zijn. Dus dat is de maatschappelijke werkelijkheid. En hier is het van betere kwaliteit dan op een andere plek, ja, dan is dat maar zo”.***

**Jef van den Broeck, 6 mei 2014**

---

Nu de huidige status van de planningscultuur in Vlaanderen is toegelicht, wordt de actuele status van de fortengordels geëxpliciteerd. Daarbij is aandacht voor drie ruimtelijke kenmerken: functies en erfgoedstatus, natuur en recreatie en tot slot de ruimtelijke positionering.

### **Subconclusie**

De Vries (2002) ziet in zijn beschrijving van de Vlaamse planningscultuur een ideologische spanning tussen de Vlaamse cultuur enerzijds en het plannings-systeem anderzijds. Hij verwijst daarbij naar studies Van Vugt (1991) en Hofstede (1980), die de Belgische cultuur kwalificeren als liberaal en individualistisch<sup>10</sup>. Dit betekent dat het planningssysteem leidt tot zeer precieze bodembestemming en dat de staat dit moet handhaven, terwijl de Belgische cultuur juist wijst op een ‘weinig staatsgerichte mentaliteit’; een houding waarbij ‘personen zich niet graag de wet laten voorschrijven en sterk vertrouwen op hun eigen oordeel over wat wel en niet acceptabel is’ (De Vries 2002: 130-131). In Vlaanderen heeft men doorgaans minder vertrouwen in de staat als probleemoplosser (in vergelijking met Nederland). De weinig staatsgerichte mentaliteit staat op gespannen voet met de sterke mate van onzekerheidsmijding, die typerend is voor de Belgische cultuur, zo komt naar voren in de studie van Hofstede (1980) en Hofstede & Minkov (2014). Onzekerheidsmijding<sup>11</sup> betekent dat veel wordt vastgelegd in formele en informele regels. De onzekerheidsmijding is terug te zien in de acceptatie van hiërarchische verhoudingen en beleid waarin men ‘niet terughoudend is met het uitvaardigen van regels’ (De Vries 2002: 131).

---

10 In de studie van Van Vugt (1991) wordt de verhouding tussen staat en maatschappij geanalyseerd. *Individualistisch* betekent niet een algemene maatschappelijke niet-sociale houding.

11 Onzekerheidsmijding wil zeggen dat een cultuur zich bedreigd voelt door onzekere of onbekende situaties (De Vries 2002: 131, Hofstede 1991, 144).

Het spanningsveld tussen de niet-staatsgerichte mentaliteit en de hoge mate van ondekerheidsmijding zit ingebakken in het Vlaamse planningssysteem en de Vlaamse planningscultuur. Volgens Van den Broeck et al (2015) was deze tegenstrijdigheid al aanwezig in de eerste wet op de stedenbouw uit 1962: 'het zijn twee totaal tegenstrijdige doelstellingen die de aard en de vorm van de plannen fundamenteel beïnvloeden, ruimtelijke ontwikkelingsplannen versus juridische bestemmingsplannen' (Van de Broeck et al 2015: 35).

De tegenstelling tussen een hiërarchisch en formeel plansysteem enerzijds (waarbij regels worden gesteld) en een cultuur waarbij particulier initiatief en individuele rechtsbescherming met (in)formele afspraken (met name op lokaal niveau) kunnen worden beslecht, leidt vermoedelijk tot een andere omgang met het spanningsveld tussen planning en spontaniteit. Of dit het geval is wordt in de komende hoofdstukken duidelijk.

In het volgende hoofdstuk wordt eerst de actuele ruimtelijke situatie opgetekend. Vervolgens wordt in het laatste hoofdstuk geanalyseerd hoe deze uitkomsten verklaard kunnen worden door het dilemma tussen spontaniteit en planning centraal te stellen. De planningscultuur en de geschiedenis van het fortengordelproject, zoals uiteengezet in dit hoofdstuk, is van belang om deze verbinding te kunnen leggen.



## Actuele feitelijke situatie Fortengordels van Antwerpen

In de vorige twee hoofdstukken zijn de fortengordels van Antwerpen geïntroduceerd door de ruimtelijke structuur en de historie toe te lichten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige situatie waarin de fortengordels verkeren. Dit hoofdstuk bestaat uit een feitelijke optekening van de huidige ruimtelijk-fysieke toestand van de fortengordels. Daarbij wordt ingegaan op drie thema's: de functies en de erfgoedstatus, natuur en recreatie en tot slot de ruimtelijke positionering van de forten. De forten zijn onderzocht door analyse van beleidsteksten (Provincie Antwerpen, Natuurpunt, Agentschap Natuur en Bos, Gewest Vlaanderen), het bezoeken van forten en evenementen, en 14 afgenomen interviews. Hoewel grote verschillen bestaan tussen de individuele forten, zijn ze geclassificeerd ingedeeld in de thema's.

### 5.1 Functies en erfgoedstatus

#### Gemengd sport en verenigingsleven

Tot dit type behoren de Brialmontforten, met uitzondering van fort 7. In mindere mate kan ook fort Lier, dat in de buitenste fortengordel ligt, worden ingedeeld bij dit type (naast verenigingen zijn grote delen in dit fort bestemd als natuurgebied).

De (sport)verenigingen zorgen voor een actief gebruik van het fort en omgeving. Met name mensen uit de directe omgeving maken gebruik van deze forten. Veel voorkomende verenigingen zijn hengelsportverenigingen, tennis- en voetbalclubs, scouting en padvinderij en schietverenigingen. De hengelsportverenigingen nemen de fortgracht in gebruik en hebben vaak visstijgers aangelegd. Sportclubs nemen doorgaans een aanzienlijk deel van het binnenterrein in en maken soms gebruik van delen van het fort. De schietverenigingen en scoutingsclubs gebruiken vaak delen van het fort als clubgebouw en opslagruimte en gebruiken de omgeving van het fort voor activiteiten. De toegankelijkheid van het fortterrein wordt in grote mate bepaald door de openingstijden van de verenigingen.

Het actieve gebruik van het fort zorgt dat buurtbewoners het fort kennen en zich er voor inzetten. Het dagelijks beheer van het fortterrein wordt deels gedaan door de verenigingen en deels door gemeentelijke diensten. Restauratie en het structurele onderhoud kunnen niet gefinancierd worden uit de inkomsten van het verenigingsleven, daarvoor zijn de kosten simpelweg te hoog. Omdat alle forten (met uitzondering van fort 6) de monumentenstatus hebben, heeft

de eigenaar (in alle gevallen de gemeente), de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de instandhoudingsplicht (in Nederland geldt dit overigens ook). De aanvraag van restauratiesubsidies gebeurt niet zonder vooropgesteld ruimtelijke plan en beheerplan.

Met name sportverenigingen hebben veroorzaakt dat historisch waardevolle gedeelten van de forten verloren zijn gegaan. Op het terrein van fort 2 en fort 6 heeft de aanleg van sportterreinen geleid tot destructie van glaxis en de historische vestingbouwkundige structuur. De lokale gebonden functies betekenen een stabiel dagelijks beheer maar zorgen er ook voor dat deze verenigingen lastig uit het fort zijn te plaatsen.

## Museaal

De forten met deze functie zijn primair herbestemd als museum. In meerdere forten wordt aandacht besteed aan de historie van het fort, of zijn kleine expositieruimten ingericht (Stabroek, Mortsel). Deze forten horen niet bij de museale forten omdat hier de forten niet museum als hoofdfunctie hebben. De forten Liezele, Breendonk, Wommelgem<sup>12</sup>, Liefkenshoek en in mindere mate Fort Brasschaat (legermuseum wordt langzaam opgebouwd) horen tot dit type. De museale forten richten zich allen overwegend op de militair-historische achtergrond. Fort Breendonk is van nationale betekenis als gedenkplaats voor slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Veel excursies en schoolreisjes gaan naar dit fort. Vaak worden deze schoolreisjes aangevuld met een bezoek aan het nabijgelegen fort Liezele. In Liezele is in een deel van het fort heringericht als museum met de eerste wereldoorlog als thema. Fort Wommelgem huisvest een verzameling van kleinere musea zoals het politiemuseum, het Brialmont-museum en het Muziekinstrumentenmuseum. Van de museale forten is enkel fort Breendonk iedere dag toegankelijk. Voor de andere forten gelden beperkte openingstijden en moet een afspraak worden gemaakt om het fort te bezoeken.

De museumforten zijn allen beschermd als monument. Dit betekent dat de eigenaar instandhoudingsplicht heeft. Voor verschillende restauratiewerken kan subsidie worden aangevraagd. Toekenning van dergelijke subsidies verloopt moeizaam en is vaak toegewezen op specifieke herstelwerkzaamheden in delen van het fort. De forten zijn goed opgeknapt en worden in vergelijking met de andere forten intensief onderhouden. De historische waarden van het fort worden bij transformaties of inrichting van ruimten goed in ogenschouw genomen. Dit betekent ook dat moderne elementen of verregaande fysiek-ruimtelijke ingrepen nauwelijks plaats hebben gevonden.

Opvallend is dat in de museumforten doorgaans een belangrijke rol is weggelegd voor vrijwilligers. Voor de exploitatie en het dagelijks beheer van de musea zijn ze van zeer belangrijke waarde. De exploitatie van de forten steunt in grote mate op overheidssubsidies, schenkingen, vrijwilligerswerk en in mindere

---

12 In een deel van fort Wommelgem is ingericht voor de huisvesting van verschillende verenigingen.

mate op verkoop van entreebewijzen. In meerdere interviews is duidelijk geworden dat inkomsten uit horeca een steeds belangrijkere inkomstenbron wordt voor de exploitatie.

## Natuur

Een groot aantal forten behoort tot dit type. Opvallend is dat bijna alle forten die tot deze klasse behoren in de buitenste fortengordel liggen, met uitzondering van fort 7; fort Ertbrand, Oelegem, Kessel, Duffel<sup>13</sup>, Walem, Steendorp en St. Philips<sup>14</sup>. De natuurfunctie op deze forten zorgt voor beperkte tot zeer beperkte toegankelijkheid. In de meeste forten kan bezoek plaatsvinden onder leiding van een gids. Vooral in de wintermaanden zijn veel forten gesloten omdat vleermuizen winterslaap houden. In de forten Oelegem, Kessel, Walem en Steendorp houden vleermuizen winterslaap die beschermd worden door Europese habitatrichtlijnen. Dit betekent dat de vleermuizen niet gestoord mogen worden tijdens hun winterslaap en dat hun jachtgebied (veelal de directe omgeving van het fort en de fortgracht) in dezelfde staat moet blijven. De natuurwaarden worden op deze forten intensief beschermd. Het beschermen van de natuurwaarden zorgt echter in veel gevallen dat de bouwfysische kwaliteit van de gebouwen afneemt. De luchtvochtigheid, de beperkte toegankelijkheid, de groei van bomen (vooral op het fort) en het zeer beperkte onderhoud aan de forten heeft in verschillende forten geleid tot het instorten van gewelven en muren.

Verenigingen als Kempens Landschap en Natuurpunt hebben een grote rol in natuurbehoud en ontwikkeling in en rond deze forten. Daarnaast zorgen vrijwilligersverenigingen in verschillende forten voor toezicht en rondleidingen. Kempens Landschap en Natuurpunt opereren op regionaal niveau en hebben inmiddels expertise opgebouwd in het beheren en managen van natuur op forten. Ook zijn zij vrij succesvol in het aantrekken van subsidies (Vlaams en Europees) voor het beheer en restauratie van forten.

De natuurfunctie van deze forten is terug te zien in de zonering in de bestemmingsplannen en structuurvisies. Dit betekent dat voor functieveranderingen wijzigingen in het bestemmingsplan nodig zijn.

## Militair

Zes forten zijn eigendom van het Ministerie van Defensie: de forten Kapellen, Brasschaat, Schoten, Kruikebeke, Zwijndrecht en St. Marie. Fort Haasdonk is dit jaar verkocht aan ondernemer Huts. Fort Broechem is in 2013 gekocht door de provincie Antwerpen maar wordt nog gebruikt als oefengebied voor search-and-

---

13 Hoewel fort Duffel is ingedeeld bij de natuurforten, heeft fort Duffel ook een duidelijk educatief-recreatieve functie met een kleine tentoonstellingsruimte en horecavoorziening.

14 Fort St. Philips is zwaar vervuild door stort van olieresten. Momenteel heeft het fort geen functie (waardoor de natuur vrij spel heeft), maar er zijn wel plannen om het door de haven te laten saneren.

rescue operaties. De militairen gebruiken de forten zeer functioneel. Fort Schoten wordt gebruikt als kerosineoverslagpunt, fort Kruibeke als opslagplaats, en op fort St. Marie is een zeevaartschool geïnstalleerd. In veel gevallen gebruikt het ministerie van Defensie slechts gedeelten van het fort. Op verschillende forten zijn later opstellen en loodsen geplaatst op en rond het fortterrein. De praktische insteek die het ministerie van Defensie zorgt voor dagelijks beheer van het fortterrein. Het structurele onderhoud van de forten zelf laat veelal te wensen over. Ook voor het inrichten van ruimten voor opslag of voor het plaatsen van bureaus wordt vaak geen rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van het fort. Slechts enkele forten in deze categorie hebben een monumentenstatus (Schoten en Broechem).

Omdat een aantal militaire forten extensief worden gebruikt kunnen ze waardevolle natuur hebben. Met name in en rondom de forten Schoten, Broechem en Haasdonk heeft de natuur vrij spel gekregen. Voor vrijwel ieder militair fort is het onduidelijk in hoeverre Europees wettelijk beschermde vleermuizen winterslaap houden. De militaire forten zijn niet toegankelijk voor publiek.

### **Privaat (wonen/werken)**

In totaal zijn negen forten bezit van een privépersoon of private instelling. De forten Stabroek, Koningshooikt, St. Filips en Noordkasteel worden gebruikt voor commerciële doeleinden. In Stabroek en Koningshooikt worden outdoor activiteiten georganiseerd, fort Noordkasteel is vrijwel volledig verdwenen voor de uitbreiding van havenactiviteiten en de aanleg van een buitenzwembad. Op de fortenterreinen van 's Gravenwezel zijn weekendhuisjes gebouwd. Het fort St. Kathelijne-Waver is volledig privébezit en is volgebouwd met huizen. Het fort Bornem is dit jaar verkocht. Het is op dit moment onduidelijk wat met het fort gaat gebeuren.

Op de forten die nu tijdelijk ('s Gravenwezel) of permanent worden bewoond (St. Kathelijne-Waver) zijn grote gedeelten van de forten afgebroken (zie figuur 5.1 op de volgende bladzijde). Op het laatst genoemde fort is alleen de fortgracht nog duidelijk zichtbaar. Op fort 's Gravenwezel zijn nog enkele elementen tussen de weekendhuisjes zichtbaar. Fort St. Filips werd lang gebruikt om slib te storten. Door dit gebruik is het fort vrijwel onherkenbaar geworden. Omdat het fort aan de Schelde ligt is het fort opgenomen in het Sigmaplan (Vlaamse evenknie programma ruimte voor de rivier).

In de outdoor forten Stabroek en Koningshooikt wordt aan paintball gedaan en andere teambuildingactiviteiten. Op fort Koningshooikt wordt boven op het fortterrein aan motorcross gedaan. Ook is een feestzaal gebouwd direct naast de ingang (zie figuur 5.2 op de volgende bladzijde). Opvallend is dat de ondernemer in Stabroek zeer respectvol omgaat met de historische en natuurwaarden in zijn fort, terwijl daar op fort Koningshooikt duidelijk geen sprake van is (zie figuur 5.2 op de volgende bladzijde). Privébezit van een fort zorgt voor zeer uiteenlopende functies. Ook kan worden vastgesteld dat de mate waarin natuur- of erfgoedwaarden worden gerespecteerd in de forten sterk afhangt van de eigenaar.

**Figuur 5.1** Luchtfoto Fort 's Gravenwezel.



Bron: Provincie Antwerpen 2015.

**Figuur 5.2** Foto fort Koningshooikt met aangebouwde cafetaria.



Bron: Tijd Vereenoghe.



## 5.2 Natuur en Recreatie

### Park

De forten die tot deze categorie behoren kenmerken zich door activiteiten en evenementen die voor stedelingen en lokale omwonenden worden georganiseerd. Zij gebruiken het fort en het fortterrein voornamelijk als parkgebied (zie figuur 5.3). Dat betekent dat het fortterrein overdag vrij toegankelijk is, terwijl het fort en toebehorende ruimten niet toegankelijk zijn. Alle forten uit de binnenste fortengordel behoren tot deze categorie, met uitzondering van fort zeven. Ook de forten Kessel, Lier, Duffel Noordkasteel en Lillo uit de buitenste fortengordel hebben een parkfunctie. De recreatieve activiteiten worden veelal georganiseerd door verveningen die zijn gehuisvest op of in de nabijheid van het fortterrein. Voorbeelden zijn sportevenementen, exposities of muziek- en theaterevenementen.

De bezoekers van de fortenterreinen zijn overwegend de wat ouderen (50 plussers), of jeugdigen (in de leeftijd tot 18 jaar). Het middensegment bezoekt het fort over het algemeen minder (Interview Ann Thomas).

Het feit dat deze forten een recreatieve parkfunctie hebben wil niet zeggen dat natuur minder strikt beschermd is. In het merendeel van de forten zijn specifieke ruimten gevrijwaard van menselijke activiteit omdat Europees beschermde vleermuizen winterslaap houden in het fort. In de forten 2, 3, 5, Lier en Kessel is dit het geval.

**Figuur 5.3 Voetbalterrein op Fort Merksem**



Bron: Provincie Antwerpen 2015.

## Gesloten Domein

Deze forten zijn niet openbaar toegankelijk door de functie die het fort heeft of omdat natuurwaarden intensief beschermd worden. Bijna alle forten die tot deze categorie behoren hebben een perifere ligging ten opzichte van de stad, met uitzondering van fort zeven. In de buitenste gordel horen de forten Ertbrand, Kapellen, Brasschaat, Schoten, Oelegem, Broechem, Walem, Steendorp (zie figuur 5.4 op de volgende bladzijde), Haadonk<sup>15</sup>, Kruibeke, Zwijndrecht, St. Filips, St. Marie tot deze categorie. Een aantal van deze forten is nog steeds in het bezit van het ministerie van Defensie waardoor de forten niet toegankelijk zijn en geen enkele recreatieve waarde hebben. De militaire forten hebben echter wel natuurwaarden. Het ministerie gebruikt de forten extensief en in geen enkel geval worden alle ruimtes in het fort gebruikt. Dit betekent dat op de forten Kruibeke, Zwijndrecht, Brasschaat, Kapellen en Schoten op grote gedeelten van het fort de natuur regie heeft genomen en delen van het gebouw overwoekerd heeft. Op sommige militaire terreinen worden bepaalde vogelsoorten, vleermuizen of planten beschermd, ook al wordt het terrein gebruikt door het ministerie van defensie (bijvoorbeeld de forten Kapellen, Brasschaat en Schoten). Het extensieve militaire gebruik zorgt enerzijds voor relatief weinig menselijke betreding in de natuur in en rondom het fort. Anderzijds zijn sommige fortterreinen zeer vervuild door het militaire gebruik. Fort Schoten heeft bijvoorbeeld te maken met ernstige bodemvervuiling door kerosineoverslag. In de gracht van fort Zwijndrecht ligt nog munitie; sanering van de gracht is gevaarlijk omdat de fosforgranaten die er liggen direct ontbranden bij contact met zuurstof (Provincie Antwerpen 2014).

Andere forten die tot dit type behoren zijn niet openbaar toegankelijk omdat natuurwaarden intensief beschermd worden. Het eigendom van deze forten is vaak in handen van VZW's (vereniging zonder winstoogmerk) zoals Natuurpunt, De Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) of privéstichtingen zoals het Poldersinvesteringsfonds in fort Oelegem. In sommige gevallen kunnen in bepaalde periodes van het jaar de forten worden bezocht (wanneer vleermuizen geen winterslaap houden) in kleine groepjes onder leiding van een gids. Een zeer specifieke groep liefhebbers maakt hier gebruik van. Recreatief gezien behoren deze forten dus tot een zeer specifiek segment.

## Commercieel

De commerciële forten hebben hun natuurwaarden of recreatieve waarden aangewend als productiefactor. Dit kan doordat de cultuurhistorie en de natuur in en rondom het fort wordt gebruikt om geld te verdienen uit bedrijfsvoering. Ook wonen op een fort valt onder deze categorie. Op een aantal forten vindt namelijk permanente of tijdelijke bewoning plaats: in forten 's Gravenwezel, Kathalijne-Waver, Bornem en Lillo. Deze forten zijn in principe vrij toegankelijk

---

15 Fort Haadonk is recentelijk verkocht aan ondernemer Huts.

Figuur 5.4 Twee foto's Fort Steendorp.



Bron: Agentschap Natuur en Bos, 2015.\

maar voelen bij het betreden niet aan als een openbare ruimte. De natuur en cultuurhistorische waarden zijn wat dat betreft in een zekere mate toegankelijk door de bewoners van het fort. Voor de forten 's Gravenwezel en Kathalijne-Waver geldt dat van de cultuurhistorische waarde weinig over is gebleven. De natuur is door tuinen en weekendhuisjes versnipperd geraakt. De forten die hun natuur en recreatieve waarden commercieel gebruiken om geld te verdienen



zijn forten, Breendonk, Liezele, Liefkenshoek, Koningshooikt en Stabroek. In de eerste drie de gevallen gaat het om musea die, met uitzondering van Liezele, geen bijzondere natuurwaarden hebben. Recreatief gezien hebben deze forten wel degelijk grote waarde. De forten zijn alleen toegankelijk als een toegangskaartje wordt betaald. De forten Stabroek en Koningshooikt zijn eigendom van privépersonen en worden commercieel uitgebaat. Zoals in voorgaande paragraaf staat uiteengezet gebeurt dat in Stabroek met meer respect voor natuur en cultuurhistorie dan in Koningshooikt. In Stabroek en in fort Liezele zijn vleermuizen aangetroffen die beschermd zijn. In deze delen van het fort mogen in de winter in ieder geval geen activiteiten worden gedaan. Recreatief gezien richten de commerciële forten zich op specifieke doelgroepen. De activiteitenforten Stabroek en Koningshooikt richten zich voornamelijk op jonge actieve recreanten met activiteiten als motorcross, paintball en airsoft. In de forten Liezele, Liefkenshoek en Breendonk zijn musea gehuisvest, waardoor doorgaans wat oudere recreanten naar het fort toekomen. Fort Breendonk speelt overigens actief in op scholieren, omdat zij ook die taakstelling heeft meegekregen vanuit de nationale overheid.

## 5.3 Ruimtelijke positionering

### Brialmontforten

De Brialmontforten vormen een groene gordel in het verstedelijkt gebied van Antwerpen en haar omliggende gemeenten. De Brialmontgordel ligt aan de zuid-oost kant van de stad Antwerpen. De forten zijn vrijwel allemaal volledig opgenomen in het stedelijk weefsel. Het historische verband tussen de forten is door de urbanisatie niet meer waarneembaar. Sommige forten markeren het begin van een open ruimtelijke structuur (een 'groene vinger'): de forten zes en zeven. Tussen de Brialmontforten zijn fietsverbindingen aanwezig, al zijn deze niet specifiek voor de fortengordel aangelegd. De fietsverbindingen bestaat uit een aaneenschakeling van reeds bestaande trajecten. Fietsen van fort naar fort gaat meestal gepaard met het oversteken van een aantal drukke verkeersknooppunten. De krijgsbaan, ofwel de R11, vormde de militaire verbindingsweg tussen de forten. Vandaag de dag wordt de N11 intensief gebruikt voor ontsluiting van de stedelijke regio. De bereikbaarheid van de forten met auto en openbaar vervoer is hierdoor zeer goed.

### Antitankgracht

De Antitankgracht loopt van het noorden tot aan het noordoosten van de buitenste fortengordel. De antitankgracht is aangelegd in 1939 en bestaat uit een zes meter breed nat kanaal met een lengte van 33 kilometer. Verder bestaat de antitankgracht uit forten, sluisbunkers, schansen en bunkers. Een groot gedeelte van het historisch vestinglandschap is nog intact. De relatie tussen de historische elementen is nog goed waarneembaar, met uitzondering van de

gedempte delen rond Berendrecht, Oelegem en St. Job-in-t-Goor (Provincie Antwerpen 2014, 102). Van alle deelruimten is het historisch verband in dit gebied het best bewaard gebleven. Toen de militaire functie van de antitankgracht verdween, heeft natuur op veel plekken de vrije ruimte genomen. Hierdoor kenmerkt de Antitankgracht zich door hoge natuur- en landschapswaarden. De forten en bunkers vormen belangrijke overwinteringsplaatsen voor vleermuizen. Door de goede waterkwaliteit van de gracht herbergen zich zeldzame soorten in het gebied. De unieke biotoop wordt mede gevormd door de aanwezigheid van knotwilgen, die een ooit zijn geplant vanuit militaire overwegingen.

Langs de meeste delen van de antitankgracht ligt een fietspad. In de nabijheid van de antitankgracht bevinden zich waardevolle bosgebieden zoals de Kalmhoutse Heide en Klein en Groot Schieveld. Ook zijn veel kastelen in de buurt te vinden. Het gebied is hierdoor recreatief goed ontwikkeld.

### **Zuidelijke flank**

De zuidelijke flank loopt van fort Broechem tot aan fort Walem en bevindt zich ten oosten en zuidoosten van de stad Antwerpen. De forten liggen in relatief open gebied, met uitzondering van de kleine steden als Duffel, Koningshooikt, Kessel en Lier. Het landschap kenmerkt zich door de hoge mate van versnippering: landbouwgebieden, stukken bos, glastuinbouw en kleine nederzettingen wisselen elkaar af (Provincie Antwerpen 2014: 105). Er bestaat weinig samenhang in de ruimtelijke structuur van het gebied. Ook de lintbebouwing langs de verbindingswegen draagt hier aan bij. Een aantal wegen vormen een barrière ten opzichte van het historische verband tussen de forten in de andere deelgebieden: de A13 en de A19. Fietsen tussen de forten is mogelijk maar de route bestaat uit een aaneenschakeling van reeds bestaande recreatieve fietsverbindingen.

### **Westelijke flank**

Het westelijke flankgebied ligt ten zuiden en zuidwesten van de stad Antwerpen. Vier forten en schansen horen tot dit deelgebied: Breendonk, Liezele, Puurs en Bornem. Het gebied ligt in de economisch vitale driehoek tussen Antwerpen, Gent en Brussel. De regio wordt gekenmerkt door industriegebieden en havengebonden activiteiten. Er is een aaneenschakeling van bebouwing in het gebied, dat daarmee een barrière vormt tussen de noordelijk gelegen groenstrook en het meer zuidelijke gelegen open groene gebied. De verstedelijking heeft overwegend plaatsgevonden langs de N16 en het spoor in oost-westelijke richting. De meeste verbindingswegen hebben lintbebouwing. De rommelige ruimtelijke structuur heeft geleid tot het vrijwel volledig verdwijnen van het historische verband tussen de forten. De ruimtelijke relatie is daardoor vrijwel volledig verdwenen (Provincie Antwerpen 2013: 107). De forten zijn goed ontsloten met auto maar ook met de fiets. De meeste forten zijn opgenomen in bestaande recreatieve routes. Ook de bereikbaarheid met openbaar vervoer is goed.

### Linkerscheldeoever

De Linkerscheldeoever ligt aan de westkant van de stad Antwerpen. Vanzelfsprekend liggen deze forten ten westen van de Schelde. De forten Haasdonk, Steendorp, Kruibeke en Zwijndrecht liggen in dit gebied. De eerste twee liggen in het verlengde van de buitenste fortengordel, Kruibeke en Zwijndrecht liggen in de verdedigingslijn van de binnenste fortengordel. De defensieve dijk tussen Haasdonk en Steendorp vormt een kenmerkend landschappelijk element. Tussen de forten is weinig van de historische militaire structuur terug te zien. Een aantal wegen, snelwegen en de treinverbinding tussen Gent en Antwerpen vormen barrières. Het gebied kenmerkt zich door waardevolle natte ecologische gebieden. Landbouw en natuurgebieden wisselen elkaar af. Door de E34 snelweg wordt de Defensieve Dijk doorkruist en is geen directe fietsroute mogelijk over de dijk. Nabij de forten Kruibeke en Zwijndrecht wordt het landschap 'ontsiert door elektriciteitsmasten die af en aanbuigen naar de elektriciteitscentrale' (Provincie Antwerpen 2013, 111). De forten in dit gebied zijn zeer moeilijk te bereiken met openbaar vervoer.

### Scheldeforten

Dit gebied ligt midden in de haven Antwerpen. De forten Lillo, Liefkenshoek, St. Marie, Noordkasteel en St. Filips behoren tot dit gebied. Van de laatste twee forten is weinig over. De havenactiviteiten rondom het fort zorgen ervoor dat de ruimtelijke relatie tussen de forten niet meer waarneembaar is. Ecologisch gezien hebben de forten wel degelijk een belangrijke waarde. De Schelde is een estuariumgebied en de forten vormen belangrijke punten waar natuur is, of ontwikkeld kan worden. De recreatieve waarde van deze forten is zeer beperkt. De bereikbaarheid van de forten is niet goed met OV en fiets, met de auto zijn de forten beter bereikbaar. De Schelde zelf vormt de grootste barrière tussen de forten. In de zomer is echter wel een veerverbinding aanwezig.

## 5.4 Subconclusie

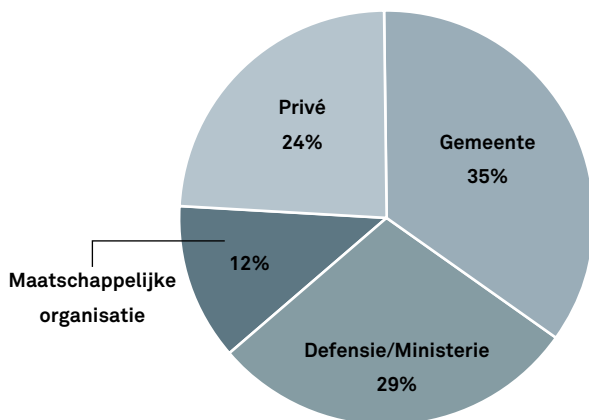
De analyse van de planningscultuur in Vlaanderen heeft aangetoond dat deze gekenmerkt wordt door een decentrale praktijk waarbij afwegingen sterk worden beïnvloed door politieke rationaliteit. Een gerelateerd kenmerk is dat provinciale overheden nauwelijks interveniëren op lokaal schaalniveau vanwege politiek-bestuurlijke gevoeligheden. De handhaving van regels gebeurt niet altijd overal even consequent. De ruimtelijke inrichting wordt in grote mate bepaald door particuliere ontwikkelingsprojecten. De laagdrempeligheid van het lokale bestuur in Vlaanderen maakt het voor particulieren relatief gezien gemakkelijk steun te krijgen voor initiatieven. Ook de eigendomsverhouding speelt hierin een rol (zie figuur 5.5 op de volgende bladzijde).

Er kan worden vastgesteld dat de Fortengordels van Antwerpen een rijk palet bestrijkt aan verschillende functies. Een zeer afwisselend patroon is zichtbaar

met maatschappelijke, commerciële, ecologische, culturele en educatieve functies (zie figuur 5.6 volgende bladzijde). Sommige forten zijn prachtig gerestaureerd, andere forten zijn overgeleverd aan de natuur. De cultuurhistorische waarden worden op verschillende manieren benut in de Fortengordels van Antwerpen. Bij sommige forten wordt zeer conservatief omgesprongen met deze waarden door zo min mogelijk ruimtelijke interventies te plegen en het fort in de originele staat te houden. Op andere forten worden de cultuurhistorische waarden voornamelijk functioneel gebruikt en prevaleert de hedendaagse betekenis die het actieve gebruik van het erfgoed heeft boven de historische waarden van het gebouw. Landschappelijk gezien is het gebied van de Fortengordels versnipperd geraakt door lintbebouwing, infrastructurele werken en bedrijventerreinen. De forten vormen veelal geïsoleerde groene enclaves binnen een verstedelijkt ruimtelijk patroon. De militair-historische structuur is slechts beperkt waarneembaar. De ruimtelijke relatie tussen de afzonderlijke cultuurhistorische objecten is slechts in bepaalde regio's nog goed zichtbaar.

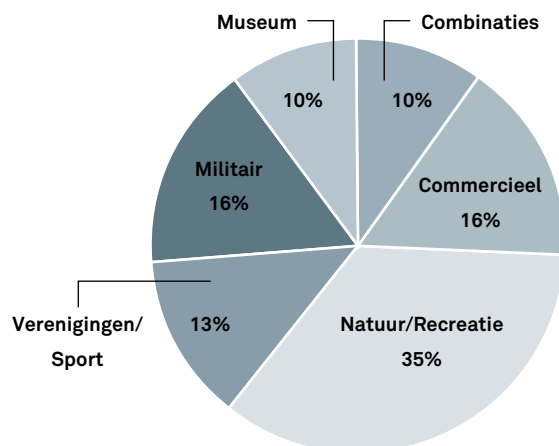
Terugverwijzend naar het dilemma tussen spontaniteit en plannen roepen de beschrijvingen vragen op die in het volgende hoofdstuk beantwoord worden. Hoe ziet het krachtenspel tussen spontane en plannende krachten er uit binnen de context van de planningspraktijk zoals deze in dit hoofdstuk staat beschreven? En; op welke manier kristalliseert dit krachtenspel uit in de ruimtelijke resultaten zoals deze staat beschreven in dit hoofdstuk? Deze vragen worden beantwoord in het volgende hoofdstuk.

**Figuur 5.5 Eigendomsverhouding forten in Fortengordels van Antwerpen in percentages.**



Bron: eigen bewerking op basis van Kaderplan, Provincie Antwerpen, 2014.

**Figuur 5.6 Gebruik van forten in Fortengordels van Antwerpen in percentages.**

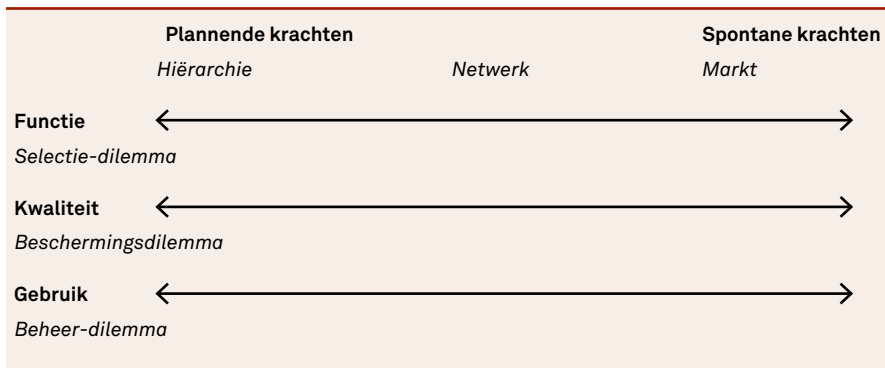


Bron: eigen bewerking op basis van Kaderplan, Provincie Antwerpen, 2014

## Bevindingen

Dit analytisch hoofdstuk volgt op de vorige hoofdstukken die meer beschrijvend van aard zijn. In dit hoofdstuk worden de beschrijvingen uit hoofdstuk 4 (context waarbinnen planners opereren) en hoofdstuk 5 (de feitelijke ruimtelijke uitkomsten) met elkaar in verband gebracht. De relatie tussen de planpraktijk en de ruimtelijke uitkomsten wordt geanalyseerd door terug te grijpen op het model voor fortontwikkeling dat is opgesteld in het theoretische hoofdstuk. De confrontatie tussen plannende en spontane krachten staat in dit model centraal (zie figuur 6.1). Aan de hand van concrete voorbeelden wordt een beeld geschetst hoe deze krachten op elkaar inwerken. Deze voorbeelden geven geen volledig beeld maar illustreren hoe bepaalde mechanismen ruimtelijke uitkomsten kunnen verklaren.

Figuur 6.1 Model welke actor arrangeert bij elementen van fortontwikkeling



Bron: eigen vervaardiging

Dit hoofdstuk bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de functietoekenning van leegstaande forten. Er wordt daarbij geanalyseerd hoe de behandeling van het selectie-issues heeft geleid tot bepaalde ruimtelijke uitkomsten. Het selectie-issues betreft de vraag welke (spontane) initiatieven worden geselecteerd. De tweede paragraaf behandelt het beschermingsissues en gaat in op de vraag over welke collectieve waarden mag worden onderhandeld met particulieren. De derde paragraaf bestaat uit een analyse over de exploitatie van de Antwerpse forten en de mate waarin deze afhankelijk zijn van overheidssubsidie.

In de fortengordels van Antwerpen leidt de clash tussen spontane en plannende krachten tot zeer uiteenlopende ruimtelijke resultaten. In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat het gebruik van de fortterreinen zeer afwisselend is en dat de ruimtelijke kwaliteiten en het beschermingsniveau van cultuur-historische waarden varieert. Door analyse van hoe plannende en spontane krachten op elkaar inwerken op drie terreinen: functie, kwaliteit en gebruik worden de ruimtelijke uitkomsten (gedeeltelijk) verklaard.

## 6.1 Functietoekenning en het selectie-issue

De confrontatie tussen plannende en spontane krachten leidt tot uiteenlopend functiegebruik. In het theoretisch hoofdstuk is duidelijk geworden dat op verschillende manieren coördinatie kan plaatsvinden wanneer wordt gekozen hoe een leegstaand fort moet worden gebruikt. In de Fortengordels van Antwerpen komen zowel markt, hiërarchie als netwerk voor als vormen van coördinatie. De vormen blijken naast elkaar te bestaan. De verschillende collectieve actie arrangementen leiden ertoe dat de waarden van de fortterreinen (natuur, cultuurhistorie, recreatie, etc.) verschillend worden geïnterpreteerd en benut. Wanneer sprake is van markt-coördinatie bepalen marktmechanismen de functie (voorbeeld Koningshooikt en Stabroek), bij hiërarchie wordt de functie top down afgedwongen door overheden (Breendonk en Duffel) en netwerk-coördinatie betekent dat overheden onderhandelen met marktpartijen welke waarden beschermd worden (Mortsel).

Er moet benadrukt worden dat collectieve actie arrangementen in veel gevallen onbewust tot stand zijn gekomen. Daarnaast zijn de collectieve actie arrangementen niet statisch maar kunnen ze gedurende de herontwikkeling van een fort veranderen. Ieder type collectieve actie arrangement zorgt voor een andere dynamiek tussen plannende en spontane krachten. In de onderstaande voorbeelden wordt geïllustreerd hoe deze dynamiek er uit kan zien.

### Selectie door ad hoc beslissingen

Fort Lier geeft een waardevolle illustratie dat in Vlaanderen de functietoekenning van forten gebaseerd kan zijn op pragmatisch handelen. Fort Lier werd in 1956 aangekocht door de gemeente Lier. Al snel werd na aankoop vlak voor de ingang van het fort een klein chalet gebouwd voor de conciërge (Gils 2014: 119). De keuze voor de positionering van dit chalet was buitengewoon praktisch van aard: bij de ingang kon het best toezicht worden gehouden (zie figuur 6.2 op de volgende bladzijde).

Sinds de aankoop in 1956 hebben zich in de loop der jaren verschillende verenigingen in het fort gevestigd. Het boogschuttersgilde, twee schietverenigingen, een groep radioamateurs en er wordt door een visvereniging gevist in de fortgracht. Recentelijk zijn de gemeente en een groep rechtsdeurwaarders

Figuur 6.2 Conciërgegebouw op fort Lier.



Bron: Gils 2014: 108.

gestopt met het gebruik maken van het fort als opslagplaats voor stenen, bouwmaterialen en aangeslagen goederen (Gils 2014: 120). Niet alle delen van het fort zijn te gebruiken omdat het fort zwaar beschadigd is geraakt in de eerste wereldoorlog. Fort Lier is alleen toegankelijk voor leden van de verenigingen die er zijn gevestigd. Het is opmerkelijk dat sinds de aankoop in 1956 pas in 2012 door de gemeente een eerste poging is ondernomen een plan op te stellen voor het gebruik van het fort. Het hedendaags gebruik van het fort is tot stand gekomen omdat de gemeente bij ieder initiatief dat zich voordeed, heeft afgewogen of het toestemming kreeg. Een verzameling van lokale verenigingen is het functionele resultaat. Er zijn meerdere voorbeelden hoe beslissingen over het gebruik van fortterreinen worden beïnvloed door pragmatische en praktische overwegingen. Op en rond de forten van Bornem en 's-Gravenwezel zijn in de loop der jaren weekendhuisjes gebouwd. Een ander (extreem) voorbeeld van dergelijke gebruik is het plan van het havenbedrijf van Antwerpen om baggerspecie te dumpen in een niet nader te benoemen fort (vanwege vertrouwelijkheid). Deze plannen zijn uiteindelijk niet uitgevoerd.

---

***“Die wilde een fort gebruiken om baggerspecie te dumpen in een fort. Als kleine garnaal kan ik niet op tegen zo'n bedrijf. Die hebben veel macht binnen Antwerpen. Dus als die daar die specie willen dumpen, dan krijgen die het er door. Of dat fort nu beschermd is of niet”.***

**Een anoniem te blijven respondent**

---



## Netwerk: selectie gebaseerd op spontaniteit, maar planmatig gekozen

Bij de herbestemming van fort Mortsel wordt op een heel andere manier omgegaan met het selectie-issue. Fort Mortsel is nog lang in gebruik geweest door het ministerie van Defensie. In 2001 werd het fort gekocht door gemeente Mortsel. Voor die tijd werd het fort voornamelijk gebruikt als depot en gedeelten van het fort werden gebruikt als kantoor. Ook de voedselbank en een tennisvereniging maakten al gebruik van het fort. Toen de gemeente het fort kocht, bleek dat het gebouw jarenlang slecht was onderhouden en zeer praktisch was gebruikt. De natuur had grote delen van het fort overwoekerd. In eerste instantie wist de gemeente Mortsel niet goed wat te doen met het fort. Al snel werden door verschillende particulieren aanvragen gedaan om evenementen en activiteiten te organiseren op het fort. Deze activiteiten werden vaak ondersteund vanuit de gemeente.

---

***“Om goodwill te creëren in de buurt organiseerden we allerlei films en activiteiten, met als doel iets aan het bewegen te brengen voor de lange termijn visie”***

**Ann Thomas, 6 mei 2014**

---

Parrallel aan het ondersteunen van allerlei activiteiten, begon de gemeente Mortsel in 2001 met het opstellen van een conceptnota voor het fort. Er werd contact gezocht met de Provincie Antwerpen, die toentertijd bezig was met het opstellen van een Masterplan voor de gehele fortengordel (door studie bureau Stramien). Voor de gemeente Mortsel waren de aankoop, visievorming en herbestemming van het fort een grote klus waarvoor bepaalde expertise in de eigen organisatie ontbrak. De expertise kon via het netwerk van de provincie goed worden bereikt. De gemeente Mortsel deed in deze periode actief mee aan vier verschillende Europese kennisuitwisselingsprojecten om zo te leren van vergelijkbare projecten. Deze kennis ging voornamelijk over groenbeheer, restauraties en herbestemming van forten. Hierdoor hoefden geen commerciële advies-opdrachten te worden verstrekt.

In de periode 2002-2010 werd parallel gewerkt aan restauraties en het opstellen van een masterplan. Dit masterplan werd sterk beïnvloed door de particulieren, bedrijven en verenigingen die aanvragen deden om gebruik te maken van het fort. Deze spontane krachten bleken een gemeenschappelijk kenmerk te hebben: ze hadden allen een achtergrond in cultuur, theater of media. Dit heeft geleid tot het masterplan dat als leidraad had dat het fort moest worden herbestemd tot ‘Culturele en Creatieve Kazerne’ (Slaets 2011). Vanaf 2011 is bij de gemeente Mortsel de focus veranderd van een cultuurgericht herbestemmingsbeleid naar een ontwikkelingsstrategie waarbij voornamelijk aandacht is voor kinderen, natuur en sport. Een concreet ruimtelijk resultaat hiervan is de ontwikkeling van het “speellint” dat in 2014 werd geopend. Het speellint is een opstelling van diverse speeltoestellen voor kinderen. Deze veranderende strategie heeft te maken met andere politieke keuzes van de wethouder(s) in Mortsel. De huidige wethouder heeft meer

aandacht voor kinderen en educatie. De herbestemming van fort Morsel laat zien dat spontane krachten en plannende krachten met elkaar in aanraking zijn gekomen. De gemeente Morstel heeft gekozen voor een strategie waarbij de spontane krachten leidend zijn geweest voor de ruimtelijke programmering van het fort.

### **Hiërarchie: functies bepaald door planmatige ontwikkeling**

In de fortgordels van Antwerpen zijn echter ook voorbeelden van herbestemmingsprojecten die zeer planmatig tot stand zijn gekomen. Voorbeelden hiervan zijn fort Breendonk, Duffel of Liefkenshoek. Spontane krachten hebben in deze voorbeelden nauwelijks invloed gehad de functietoekenning. Het is opvallend dat in deze projecten bovenregionale overheden een sterkere rol hebben. Fort Duffel is een goed voorbeeld van een planmatig ontwikkeld fort.

Het planmatige karakter van de herontwikkeling van dit fort is terug te zien in het sterk coördinerende vermogen van Kempens Landschap (als eigenaar en ontwikkelaar). Kempens Landschap heeft veel ervaring met het aanvragen van (Europese) subsidies, goede contacten bij de provincie en is in staat snel te handelen omdat het op afstand staat van overheidspartijen. Kempens Landschap heeft kunnen aantonen dat de herontwikkeling van dit fort past in hoger vastgestelde beleidsplannen (van verschillende sectoren). Dit blijkt een belangrijke conditie te zijn waardoor de kansen worden vergroot op het verkrijgen van subsidies.

In de visie die is opgesteld voor de gehele fortengordels, het Kaderplan, heeft de provincie Antwerpen het fort Duffel aangewezen als focuspunt om te investeren. Fort Duffel ligt op een strategische plek waardoor het door de provincie als 'onthaalpoort' wordt bestempeld: een plek van waaruit recreanten naar andere forten gaan. Door deze toekenning was het gemakkelijker om financiële steun te krijgen van het Gewest Vlaanderen voor de aankoop van het fort. De sterke natuurwaarden op het fort hebben ertoe geleid dat de natuurbeschermings-plannen van Kempens Landschap goed pasten binnen de al bestaande bovenlokale natuurbeschermingsplannen. Ook natuursubsidies werden daardoor gemakkelijker verworven.

Na aankoop heeft Kempens Landschap een aanvraag ingediend om het gebouw de monumentenstatus te geven. Deze status is toegekend en was belangrijk om restauratiesubsidies aan te trekken. Het tweede deel van de restauraties is met monumentensubsidies gefinancierd. Bij de aankoop van het fort was al duidelijk dat het fort hoofdzakelijk een natuurfunctie zou krijgen, gemixt met recreatief gebruik. Het fort heeft een nieuwe toegangsbrug gekregen en de meeste delen van het fort zijn gerestaureerd. Er is een expositieruimte ingericht en voor vleermuizen is een speciale vleermuizentunnel aangelegd. De brasserie die is gevestigd op het fortterrein zorgt voor het dagelijks beheer en de opening van de expositieruimte. De brasserie wordt geëxploiteerd door een stichting die mensen reclassereert met stoornissen in het autistisch spectrum. Voor de natuur

op het fortterrein is een bosbeheerplan opgesteld in nauwe samenwerking met Agentschap voor Natuur en Bos. Het fort is in 2014 geopend.

Zoals gezegd heeft Kempens Landschap op zeer planmatige wijze het fort in relatief korte tijd (2009-2014) gerestaureerd en toegankelijk gemaakt voor publiek. De verschillende ruimtelijke investeringen zijn voornamelijk met subsidies gefinancierd en gefaseerd uitgevoerd. Als regisseur heeft Kempens Landschap weinig aandacht gehad voor 'spontane krachten' in de regio. Bij aankoop was al duidelijk dat het gebied hoofdzakelijk een natuur- en recreatieve bestemming zou krijgen; naar dit einddoel is projectmatig toegewerkt.

## 6.2 Functietoekenning en het beschermings-issue

Een belangrijke bevinding is dat voor de herontwikkeling van elk fortterrein geldt dat planmatige krachten aanwezig zijn. Echter, in hoeverre deze actief worden afgedwongen hangt af van de vraag hoe bovenregionale overheden zich opstellen. Uit het veldwerk blijkt dat bovenregionale overheden (het Gewest Vlaanderen en de Provincie Antwerpen) uiterst selectief zijn wanneer zij interveniëren op lokaal niveau. Dit betekent dat slechts voor een specifiek aantal forten planmatige krachten worden afgedwongen en dat middelen beschikbaar worden gesteld voor de restauratie en herbestemming van het fort. De actieve betrokkenheid van bovenregionale overheden leidt tot een toename van planmatige krachten en sturing op het beschermen van bepaalde waarden op het fort.

Aan de andere kant kan worden vastgesteld dat spontane krachten in Vlaanderen veel invloed kunnen uitoefenen op het gebruik en de ruimtelijke verschijningsvorm van forten. Wanneer plannende krachten niet actief worden afgedwongen, krijgen spontane krachten relatief veel vrijheid zich te ontplooiën. Het gebruik van het fort is dan een beslissing die primair op lokaal niveau wordt genomen. Het selecteren van spontane initiatieven die gebruik mogen maken van forten gebeurt op verschillende manieren. In sommige gemeenten worden dergelijke beslissingen ad hoc genomen omdat een concreet toetsingskader ontbreekt: 'als er 'iets' gebeurt is dat al goed, dan komt er wat dynamiek'. In andere gemeenten gaat men planmatig te werk en worden exploitanten geselecteerd op basis van vastgestelde plannen. Opvallend is dat afwegingen welke waarden wel of niet worden beschermd soms in uiterst niet-transparante besluitvormingsprocessen kunnen worden genomen. Een voorbeeld hiervan is de verkoop van fort Haasdonk.

### Niet-transparante afwegingsprocessen

De verkoop en herbestemming van dit fort duurt al jaren en wordt door lokale kranten beschreven als een 'soap' (Van Landeghem 2012). De verkopende partij, het ministerie van Defensie, heeft het fort sinds 1986 te koop staan. Sinds

2010, toen de minimumprijs werd verlaagd naar 82.000 euro, kwam er meer belangstelling (Van Landeghem 2011). Het fort heeft aan aantal specifieke kenmerken waardoor het niet gemakkelijk verkocht kan worden: sinds 2002 wordt het fort beschermd monument en in 2001 werd het fort aangemeld als Europees habitatrichtlijngebied door het grote aantal vleermuizen die winterslaap houden op het fort. Door de hoge natuurwaarden op het fort had Natuurpunt, een grote Vlaamse natuurbehoudsvereniging, belangstelling het fort te kopen. Natuurpunt investeerde in de periode 2004-2006 al in het fort om het beter geschikt te maken voor vleermuizen (met financiële steun van het Vlaams Gewest) (Natuurpunt 2015).

Begin 2010 lijkt het Gewest Vlaanderen een akkoord te hebben met de burgemeester van Beveren. De stad Beveren zou het fort aankopen en doorverkopen aan Natuurpunt, zo was het idee. De unieke natuurwaarden zouden door deze constructie goed beschermd worden. Op 9 december 2010 wordt het fort plotseling openbaar te koop gesteld door het Ministerie van Defensie. Privépersonen kunnen nu ook bieden op het fort. Al snel blijkt dat veel belangstelling bestaat het fort te kopen: enkele plannen zijn om het fort te transformeren tot schietstand, wijnopslag of bordeel. Natuurpunt vreest dat ze in een openbare verkoop worden afgetroefd door private investeerders. In 2011 dringt Natuurpunt aan de openbare verkoop stil te leggen (Tindemans 2011). In 2011 gebeurt dat ook, door de Minister van Leefmilieu (Schauvliege). Minister Schauvliege geeft de opdracht een onteigeningsprocedure op te starten, waardoor het fort kan worden aangekocht door het Agentschap Natuur & Bos, en doorverkocht aan Natuurpunt. De inspectie van Financiën was akkoord met deze constructie.

Echter, de media berichten in de zomer van 2011 dat Fernand Huts (eigenaar Katoennatie, een groot havenbedrijf) zich meldt bij (zijn goede vriend) minister president Kris Peeters (Draulans, 2012). In de zomer van 2011 werd voor Huts een bezoek aan het fort georganiseerd door parlamentslid Annick De Ridder (tevens juriste bij Katoennatie). Dit bezoek had geen concrete resultaten. In diverse interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd wordt deze specifieke episode niet bevestigd maar wordt wel duidelijk dat Huts politieke druk heeft uitgeoefend.

Opvallend is dat minister Schauvliege terugkomt op haar besluit om het fort te onteigenen. Op 26 april 2012 publiceert *Het Nieuwsblad* dat de minister afziet van onteigenen en dat de openbare verkoopprocedure weer kan worden opgestart (Bral 2012). Op 6 juni 2012 wordt het fort voor 287.000 Euro definitief verkocht aan de *NV Constructie en promotie van Immobiëlen* (eigenaar is Yves Huts, zoon van Fernand Huts). Wat de plannen van Huts zijn is op dit moment nog onduidelijk.

De 'soap' van fort Haasdonk geeft een goede illustratie hoe grillig besluitvormingsprocessen rond herbestemming van forten in Vlaanderen kunnen verlopen. Het laat zien dat het beschermings-issue en het selectie-issue nauw met elkaar zijn verbonden. Wanneer de natuurwaarden actief worden beschermd, is Natuurpunt de winnaar en wanneer de (economische) verkoop-

waarde voorop wordt gesteld is dat Huts. Het is duidelijk dat de ‘plannende’ en ‘spontane’ krachten zich niet ‘geïsoleerd’ van elkaar manifesteren: beide krachtenvelden lopen door elkaar heen en zijn zelfs innig met elkaar verweven.

### **Beschermings-issue: passieve beleidsbescherming**

Een aantal forten is in privébezit en dat betekent dat de overheid minder sturingsmogelijkheden heeft. Toch heeft overheidsbeleid invloed op het gebruik van het fort. Het gaat hier veelal om beleidsplannen die niet specifiek voor de fortenterreinen zijn gemaakt maar om algemene regelgeving omtrent cultuur-historie, natuurbeheer of toerisme. Dit wordt passieve beleidsbescherming genoemd. De forten Lier, Koningshooikt en Stabroek zijn voorbeelden van herbestemde forten waarbij de gebruiksmogelijkheden van de exploitant in meer of mindere mate wordt beperkt door passieve beleidsbescherming.

Een voorbeeld waarin dit duidelijk naar voren komt is fort Stabroek, gelegen in het noorden van de buitenste fortengordel. Dit fort is eigendom van Tom Callens, die het fort heeft geërfd. Het fort wordt momenteel gebruikt voor het organiseren van outdoor-activiteiten zoals paintball, lasergamen en muurklimmen. Het bedrijf Stafort, dat deze activiteiten organiseert is ook eigendom van Tom Callens. Doordat de exploitant ook eigenaar is van het fort, bestaat relatief gezien veel vrijheid voor de exploitant wat te doen met het fort. Af en toe komen de plannen en ideeën die de eigenaar in dit geval heeft, in aanraking met plannende krachten van met name de lokale overheid. Een voorbeeld is het feit dat de gemeente een wandelroute wil aanleggen langs het fortterrein. Daarvoor moet bewegwijzering worden aangebracht op de grond van Callens. Na het geven van toestemming voor het plaatsen van de borden is verder geen noemenswaardig contact meer geweest tussen de gemeente en de eigenaar over deze kwestie.

Een ander voorbeeld waar plannende en spontane krachten met elkaar in aanraking zijn gekomen, is het opstellen van het Ruimtelijk Uitvoerings Plan (RUP) en het daaraan gekoppelde Passende Beoordeling Vleermuizen Onderzoek (Soresma 2009). In het RUP staat juridisch vastgelegd welke fysiek ruimtelijke ingrepen niet mogen worden gedaan in een specifiek gebied, ter uitvoering van vastgestelde ruimtelijke structuurplannen. Omdat uit het Vleermuizenonderzoek blijkt dat beschermde vleermuizensoorten winterslaap houden op het fort, mogen bepaalde gedeelten van het fort niet gebruikt worden volgens het opgestelde RUP. Ook moeten grote bomen blijven staan en mogen bepaalde typen activiteiten waarbij veel geluid wordt geproduceerd, niet worden georganiseerd. In zekere zin is dit een beperking van de vrijheid van de ondernemer op het fort. Echter, de ondernemer heeft in het interview voor dit proefschrift aangegeven geen plannen te hebben die niet meer kunnen doorgaan vanwege het vastgestelde RUP. Met andere woorden, de ‘spontane’ plannen worden in dit geval volgens de initiatiefnemer niet beperkt door plannende krachten. Doordat de eigenaar en exploitant van Fort Stabroek een

goede relatie heeft met de lokale overheid komen weinig conflicten tussen beiden voor.

Op fort Lier wordt de huidige 'spontane' dynamiek slechts beperkt door één 'plannende kracht'. Het fort behoort tot de Natura 2000 gebieden voor het beschermen van bedreigde vleermuissoorten. Hierdoor wordt door het Agentschap Natuur en Bos (ANB) scherp toegezien op het gebruik van het fort. Dit betekent dat tussen 15 oktober en 15 maart geen buitenactiviteiten georganiseerd mogen worden (Agentschap voor Natuur en Bos 2011). De goede ruimtelijke scheiding tussen ruimten die gebruikt worden door de verenigingen en de overwinteringsplaatsen van vleermuizen zorgen ervoor dat de activiteiten slechts een beperkt storende werking hebben op de vleermuizen. De aanwezige verenigingen moeten rekening houden met deze beperkingen. Wanneer een nieuwe vereniging of activiteit zich aandient moet worden gekeken in hoeverre dit een verstorende werking heeft op de vleermuizen. De Europese regelgeving voor het beschermen van vleermuizen is een voorbeeld van passieve beleidsbescherming die op het gebruik van veel forten invloed heeft.

### **Beschermings-issue: actieve beleidsbescherming**

Actieve beleidsbescherming betekent dat overheidspartijen (wel of niet in overeenstemming met elkaar) specifieke beleidsplannen opstellen voor de herontwikkeling van een fort. In deze beleidsplannen worden concrete afwegingen gemaakt welke waarden actief beschermd worden. Twee duidelijke voorbeelden van dergelijk actief beleid zijn forten Mortsel en Breendonk.

Voor het opstellen van het masterplan voor de herbestemming van fort Mortsel (die sterk is ingegeven door particulier initiatief) moest rekening worden gehouden met wettelijke normen. Om bepaalde restauratiesubsidies te krijgen (Mortsel is daar uiterst succesvol in gebleken) is het van belang om aan te tonen dat een dergelijke restauratie past binnen een bredere visie. Wanneer kan worden aangetoond dat een dergelijke subsidieverstrekking ook bijdraagt aan beleidsdoelstellingen van de provincie of van Gewest Vlaanderen, worden de kansen op het verkrijgen van subsidie groter. Mortsel heeft in het Masterplan van 2011 erg goed de dynamiek van particuliere initiatieven enerzijds en de regels van hogere beleidsplannen anderzijds met elkaar weten te verbinden. In dit geval hebben plannen van hogere overheden duidelijk invloed gehad op de ruimtelijke planning van het fort. Met de subsidies is de hoofdingang gerestaureerd en is een ruimte ingericht voor exposities. Met een pilot-project zijn kantoorruimten ingericht in het centraal gelegen reduct. Hier houden onder andere de Cliniclowns kantoor.

Uit de interviews die zijn gedaan voor dit onderzoek blijkt dat de gemeente Mortsel op een gegeven moment voor een dilemma stond: moest worden gekozen voor het beschikbaar stellen van ruimten aan lokale verenigingen (in de cultuursector), of moesten gedeelten van het fort beschikbaar worden gesteld aan commerciële partijen die op regionaal schaalniveau acteren. Uiteindelijk

werd de optie om ruimtes puur commercieel uit te baten niet serieus overwogen vanwege politieke voorkeuren van de burgemeester. Grote commerciële partijen hebben dus geen intrek kunnen nemen in het fort.

---

***“De balans tussen commerciële en niet-commerciële uitbating is nog niet juist. Er zijn wel plannen geweest om delen van het fort verder te commercialiseren. Maar er zat een groene burgemeester en die vond het not done”.***

**Een anoniem te blijven respondent**

---

Uit deze quote wordt duidelijk dat de burgemeester de bescherming van natuurwaarden een belangrijk item vond. Voorheen werd de nadruk gelegd op het (economisch en maatschappelijk verantwoord) ontwikkelen van het fort. Mortsel leert ons dat politieke afwegingen belangrijke factoren vormen in de behandeling van het beschermingsissue.

Een ander voorbeeld waar collectieve waarden actief beschermd worden, is Fort Breendonk. Breendonk is voor Belgen het meest bekende fort omdat het een Nationaal gedenkteken is. Het fort werd in de Tweede Wereldoorlog gebruikt als concentratiekamp. In 1947 is het fort een Nationaal gedenkteken geworden. De historische betekenis die het fort heeft, zorgt ervoor dat de historische waarden actief beschermd worden. Naast de historische waarden wordt ook de educatieve waarde van het fort beschermd door bovenregionale overheden. Het fort wordt druk bezocht door met name scholieren, die in fort Breendonk leren over de Tweede Wereldoorlog. De huidige conservator van het fort, Olivier van der Wilt is een oud leraar en probeert de geschiedenisles van het fort te koppelen aan actuele thematiek zoals vooroordelen, racisme en rechtvaardigheid. Deze educatieve doelstelling wordt ook door de eigenaar van het fort: het ministerie van Defensie, als steeds belangrijker ervaren.

Voor restauraties en herstelwerkzaamheden heeft het ministerie van Defensie een doorslaggevende stem. Het fort werd in 2003 volledig gerenoveerd, ontoegankelijke delen van het fort zijn door deze restauratie geopend voor publiek. Tegelijk met deze ruimtelijke transformatie vond een organisatorische verandering plaats: voorheen was het fort een autonome instelling maar vanaf 2003 valt het fort onder rechtstreekse voogdij van het Ministerie van Defensie. Dit betekent dat het fort onder scherp toezicht staat van het ministerie van Defensie. Beslissingen die het gebruik in het fort veranderen, moeten worden voorgelegd aan het ministerie. De casus Fort Breendonk laat zien dat hogere overheden, in dit geval het Ministerie, sterk kunnen interveniëren op lokaal niveau.

## 6.3 Exploitatie en beheer

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de Antwerpse forten zeer uiteenlopende functies hebben. De vraag is echter in hoeverre de exploitaties worden beïnvloed door plannende krachten. Het veldwerk laat zien dat overheden soms erg ver gaan in het reguleren van exploitaties maar ook zeer terughoudend kunnen zijn. Sommige gemeenten (waaronder Lier en Mortsel) hebben aangegeven dat ze beheer- en exploitatieplannen hebben opgesteld naar aanleiding van de aandacht die is gegenereerd door de provincie Antwerpen. Veel gemeenten zijn zich bewust geworden van de grote cultuurhistorische- en ecologische waarden die de forten hadden door het Kaderplan dat werd opgesteld door de provincie Antwerpen. De gemeente Lier heeft (pas) in 2012 Stichting Kempens Landschap de opdracht gegeven een visie op te stellen voor het beheer van het fort (Kempens Landschap 2012). Deze visie is nog niet vastgesteld op het moment van schrijven. Buurtbewoners waren in eerste instantie niet blij met het verstrekken van deze opdracht omdat ze bang waren dat door deze ruimtelijke ontwikkelingen de rust in hun woonomgeving zou verdwijnen (Rompaey 2013).

In vergelijking met Nederland zijn in Vlaanderen minder forten herbestemd met een maatschappelijke functie. Particulier eigendom komt in Vlaanderen ook vaker voor. De exploitatie van erfgoed steunt in Vlaanderen minder op overheidssubsidies. Met name de exploitaties van forten in de binnenste fortengordel steunen op dynamiek die door verenigingen en clubs wordt gedreven. Het dagelijks beheer wordt in deze forten gedaan door deze verenigingen.

In andere forten hebben overheidspartijen grote invloed op de exploitatie en het beheer. Het beste voorbeeld hiervan is fort Breendonk. Op de exploitatie van het fort wordt scherp toegezien door het ministerie van Defensie. Het beheer van het fort moet worden gefinancierd uit de inkomsten die het gedenkteken krijgt uit kaartjesverkoop. De beheeropgaaf drukt dermate op de begroting dat de ticketprijzen eigenlijk zouden moeten stijgen. Het ministerie van Defensie eist echter dat de entreprijzen laag blijven, zodat met name scholen het fort blijven bezoeken. Commerciële activiteiten mogen niet worden uitgevoerd in het fort, waardoor het lastig is additionele inkomsten uit de exploitatie te krijgen. Voor de exploitatie is het een uitdaging om de balans te vinden tussen educatieve doelstelling enerzijds en het verwerven van genoeg inkomsten anderzijds. Spontane dynamieken uit de regio worden nauwelijks gebruikt. Het is lastig om met innovatieve marktconcepten extra inkomsten te verwerven omdat het fort onder voogdij staat van het Ministerie van Defensie.

Wanneer een fort in privébezit is, kan dit leiden tot verschillende beheer- en exploitatieregimes. Fort Strabroek is een voorbeeld waar de eigenaar met hart voor cultuurhistorie het fort uitstekend beheert. De middelen die daar



voor nodig zijn worden gegenereerd uit de exploitatie van het fort. Privébezit kan echter ook leiden tot achterstallig beheer en onderhoud. Voorbeelden daarvan zijn fort Noordkasteel, Koningshooikt en Oelegem. De directe omgeving (inclusief fortgracht) van fort Noordkasteel is door het havenbedrijf gebruikt als depot voor baggerslip, dit bleek niet bevorderlijk voor de cultuurhistorische waarden. In Koningshooikt wordt het fort als schietterrein gebruikt en in Oelegem heeft het fort een puur ecologische functie (door het grote aantal vleermuizen). Dit betekent echter wel dat de cultuurhistorische waarden en de bouwtechnische staat van het gebouw langzaam achteruit gaan. Het gebouw wordt eenzijdig beheerd; dit betekent dat alleen de natuurwaarden worden beschermd.

## Conclusies en reflectie

**Op basis van literatuurstudie is in het theoretisch kader de verwachting opgesteld dat de exploitatie van forten in Vlaanderen wordt gearrangeerd door private partijen waardoor de maatschappelijke waarden van het erfgoed niet in stand worden gehouden. Deze verwachting kan niet worden bevestigd. In Vlaanderen worden de functies in forten door verschillende partijen gearrangeerd, niet alleen door private partijen. De bescherming van maatschappelijke waarden blijkt ook niet per definitie slechter te zijn wanneer private partijen een sterke arrangerende rol hebben ingenomen. Onderstaand wordt teruggekomen op de concretere verwachtingen die zijn opgesteld in het theoretische hoofdstuk van dit deel.**

### 7.1 Conclusies

#### **Concrete verwachting 1: de functietoekenning is vraag-gestuurd en leidt tot commercieel gebruik van forten.**

Hoewel veel functies in forten vraag-gestuurd tot stand zijn gekomen, is deze verwachting niet volledig uitgekomen. Er moet worden vastgesteld dat in Vlaanderen de overheid een stuk minder vaak de rol als *arrangeur* op zich neemt. Dit betekent dat de markt in grote(re) mate bepaalt welke producent gekoppeld wordt aan de maatschappelijke vraag. Hoewel men in Nederland het voornemen heeft om de exploitatie in handen van de markt te geven, komt de functietoekenning veelal aanbod-gestuurd tot stand, zo blijkt uit de eerste twee delen van dit proefschrift. Dat regulering vaak leidt tot over-inclusiviteit (beschermingsvraag uit de maatschappij wordt gemakkelijk ingekapseld door regelgeving), is terug te zien in Nederland maar in veel mindere mate in Vlaanderen. Een belangrijk verschil hierin is dat de Waterlinie is geframed als een cultuurhistorisch landschap dat bestaat uit elementen die samen een eenheid vormen. De eenheid, de herkenbaarheid en de authenticiteit van de linie moeten beschermd worden wat leidt tot enkelvoudige interpretatie van het erfgoedensemble. Doordat in Vlaanderen meer afwisseling bestaat in de partijen die arrangeren, ontstaat meer afwisseling in gebruik en ruimtelijke kwaliteiten.

Waar in Nederland slechts in beperkte mate functies overblijven die voldoen aan een veelheid van eisen (die door verschillende overheden gesteld worden),

worden in Vlaanderen minder eisen gesteld aan het gebruik van de forten. Ook dit verklaart voor een groot deel het afwisselende gebruik van de forten.

De casus in Vlaanderen bevestigt het beeld dat wanneer overheden meer invloed uitoefenen op de herontwikkeling van een fort, dit leidt tot meer aanbod-gestuurde functies. De achterliggende mechanisme is dat overheden hun overwegingen primair richten op het beschermen van collectieve waarden, wat grote invloed heeft op de functietoekenning. Hierbij wordt niet altijd afgewogen of de functie zichzelf op lange termijn kan bedruipen. Dit kan tot problemen leiden wanneer de vraag achteraf blijkt tegen te vallen, of wanneer overheidssubsidies voor beheer en onderhoud niet meer worden verstrekt.

In Vlaanderen zijn meer forten privé-eigendom en worden meer forten commercieel geëxploiteerd in vergelijking met Nederland. Het commerciële gebruik van forten valt in veel gevallen te herleiden tot verkoop van het fort in de jaren '70 of '80. In deze gevallen heeft de overheid nauwelijks invloed gehad op het gebruik van de forten. Door de absentie van planmatige krachten zijn in de forten allerlei (verassende) praktische functies gekomen zoals een schietterrein, een motorcross-terrein en een opslagdepot.

### **Concrete verwachting 2: door het commerciële gebruik van de forten is de toegankelijkheid van de forten beperkt.**

Veel forten in Vlaanderen zijn vrij toegankelijk, ondanks het feit dat een substantieel aantal forten in particulier bezit is en een commerciële functie heeft gekregen. Woningbouw, zoals op fort Lillo, 's-Gravenwezel of St. Katelijne-Waver zorgt ervoor dat bepaalde gedeelten van het fortterrein worden bewoond maar dat iedereen op het fortterrein kan komen. De aanname dat forten minder toegankelijk zijn wanneer het fort commercieel wordt gebruikt is onjuist. Sterker nog, de bevindingen van dit onderzoek lijken het tegenovergestelde te beweren: maatschappelijke functies zijn juist minder toegankelijk. Voor bepaalde maatschappelijke functies moet entreegeld betaald worden (zoals musea), vaak zijn ze slechts beperkt toegankelijk door specifieke openingstijden. Wanneer sprake is van een (maatschappelijke) natuurfunctie is het fort vaak helemaal niet toegankelijk. Verwachting twee is dus onjuist gebleken.

### **Concrete verwachting 3: historische cultureel-maatschappelijke waarden worden aangetast omdat private belangen domineren.**

De bevindingen laten een wisselend beeld zien. Er zijn voorbeelden van forten waar de cultuurhistorische waarden worden aangetast omdat privé-eigenaren weinig belang hebben om deze waarden te beschermen. Dit is bijvoorbeeld het geval in forten als Koningshooikt en St. Kathelijne-Waver. Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden van forten die particulier bezit zijn, waar juist veel aandacht is voor de instandhouding van cultuurhistorische waarden, zoals fort Stabroek. Recentelijk is de verkoop van fort Duffel aan Kempens Landschap een goed voorbeeld: bij de verkoop van dit fort werden afspraken gemaakt over de bescherming van ecologische en cultuurhistorische waarden.

### **Concrete verwachting 4: het beheer van erfgoed steunt op inkomsten uit particulier-commerciële exploitatie.**

Deze verwachting wordt door het onderzoek grotendeels bevestigd. Door het selectieve beleid van hogere overheden (niet alle forten in de gordel planmatig ontwikkelen), is slechts een beperkt aantal forten vanuit de overheid ontwikkeld en beschermd. Het is niet verassend dat naar de ontwikkeling van deze forten juist de meeste middelen zijn gegaan. De financiële injectie die overheden hebben gegeven, die nodig was voor herbestemming, heeft in bijna alle gevallen geleid (Duffel, Mortsel, Breendonk, Liefkenshoek), tot exploitaties van forten die afhankelijk zijn van overheidssubsidies. De meeste forten in de fortengordel zijn niet planmatig ontwikkeld.

Dit betekent dat het dagelijks beheer van deze forten niet wordt gedaan (vaak natuurfunctie) of dat het beheer wordt gedaan door lokale verenigingen en clubs. Dit betreft veelal vrijwilligerswerk. Hieruit blijkt dat wanneer lokale overheden ruimte bieden aan lokale, particuliere initiatieven het beheer vrijwel automatisch door deze initiatiefnemers wordt gedaan (zonder dat daarover veel afspraken moeten worden gemaakt). Dit is een strategie die zorgt voor actief gebruik van het fort zonder het aanwenden van veel overheidsmiddelen.

## **7.2 Reflectie**

Door het onderzoek naar de herbestemming van de Fortengordels van Antwerpen kan de Nederlandse 'waterlinie'-aanpak in perspectief worden geplaatst. Het onderzoek laat zien 'hoe het ook anders kan' en geeft inzicht in de ruimtelijke uitkomsten die verwacht kunnen worden in een decentraal plansysteem dat gekenmerkt wordt door de ruimte die doorgaans wordt geboden aan particulier initiatief. De Nederlandse planningspraktijk neigt ertoe deze kenmerken over te nemen. Dit casus onderzoek geeft waardevolle inzichten wat verwacht kan worden wanneer deze transitie doorzet. Uit het casusonderzoek in Vlaanderen kunnen verschillende leermomenten worden getrokken.

Zoals al eerder is aangegeven, worden de ruimtelijke uitkomsten verklaard door te analyseren hoe plannende en spontane krachten op elkaar inwerken. Echter, ook andere factoren zijn van invloed op de ruimtelijke uitkomsten. Vier factoren kunnen in dit licht niet onvermeld blijven. Ten eerste is de (her)ontwikkeling van de Antwerpse fortengordel sterk beïnvloed door padafhankelijkheid. Bepaalde beslissingen uit het verleden hebben ertoe geleid dat forten op een bepaalde manier gebruikt worden. Zo heeft de verkoop van de Brialmontforten in 1977, met als eis dat de forten gebruikt zouden worden voor sport en recreatie, ervoor gezorgd dat het lokale verenigingsleven sterk vertegenwoordigd is in de Brialmontforten. De tweede factor is de geografische positionering van de forten. Net zoals in de waterlinie, blijkt de geografische positie van het fort

(de ligging ten opzichte van de stad, bereikbaarheid, omgevingskwaliteit) een belangrijk determinant voor de mate waarin een fort commercieel kan worden uitgebaat. De forten die dicht bij stedelijk gebied liggen en goed bereikbaar zijn kunnen gemakkelijker gebruikt worden door lokale verenigingen. Ten derde bepaalt een aantal projectmatige verschillen de ruimtelijke uitkomsten van de waterlinie en de fortengordels. Voor het strategisch project de Fortengordels van Antwerpen zijn tot nu toe minder financiële middelen beschikbaar gesteld. Een ander verschil is dat alle forten in de waterlinie de monumentenstatus hebben en dat het project bestempeld is als nationaal project en nationaal landschap.

Tot slot de vierde factor die de ruimtelijke uitkomsten mede verklaart: de ontwikkelingen in het planningssysteem in Vlaanderen (zie hoofdstuk 3). Onder andere het nieuwe decreet ruimtelijke ordening van 1996, waarin het gewest, de provincie en de gemeenten de beschikking kregen over hetzelfde instrumentarium, én de vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), heeft gezorgd voor een ruimtelijke ordeningsinstrumentarium dat meer ontwikkelingsgericht is en aan de hand van strategische (gebiedsgerichte) ruimtelijke projecten overheidspartijen hun doelen met elkaar laat verknopen. Hierdoor zijn projecten ontstaan waarbij verschillende overheidslagen een intersectorale agenda opstellen om een fort te ontwikkelen (zoals fort Duffel). De genoemde factoren zorgen ervoor dat de herbestemming van de Fortengordels van Antwerpen lastig te vergelijken is met die van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De context waarbinnen de herbestemmingen van Vlaamse forten tot stand komen kijkt immers af van de Nederlandse situatie. Toch biedt de Vlaamse case studie ook inzichten in de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie: de Nederlandse aanpak kan in perspectief worden geplaatst. De confrontatie van plannen en spontane krachten staat in deze analyse centraal, zonder de genoemde verschillen te veronachtzamen.

Het dilemma tussen spontaniteit en planning is in deze studie centraal gesteld om te ontdekken waar synergie mogelijk is tussen enerzijds het gebruik maken van marktdynamieken om creatieve, innovatieve exploitatie mogelijk te maken die aansluiten bij de vraag uit de markt, en anderzijds het opstellen en handhaven van regulerende krachten om bepaalde collectieve waarden te beschermen. Hierbij is gefocust op de exploitatie van forten en de vraag in hoeverre duurzame exploitatie van de forten in de Antwerpse fortengordels is geborgd. Door anders om te gaan met het spanningsveld tussen plannende en spontane krachten kunnen innovatieve organisatiemodellen ontstaan waarbij de overheid zich anders opstelt ten aanzien van particulier initiatief. Een aantal condities die in Vlaanderen aanwezig zijn, blijken zeer bepalend te zijn voor het ontstaan van diversiteit aan exploitatie- en organisatiemodellen.

De 'Vlaamse aanpak' leidt tot wisselende functies in de forten: variërend van paintball-terrein tot nationaal herdenkingsmonument. Dit kan gezien worden

als een markante karakteristiek van de Antwerpse gordel: de functies en forten verrassen. De forten in Nederland hebben veelal maatschappelijke-culturele bestemmingen gekregen. In Vlaanderen heeft men met veel minder overheidsmiddelen geïnvesteerd om de fortengordel te transformeren. Doordat het gebruik van de forten (met name in de binnenste fortengordel) lokaal is ingebed, wordt het dagelijks beheer voor het grootste gedeelte gedaan door particulieren. Dit bespaart kosten voor overheden. Doordat de besluitvormingsprocessen waarin over de toekomst van forten wordt besloten, zowel in Nederland als in Vlaanderen zeer uiteenlopen (het type actoren, het aantal actoren, machtsverhoudingen, beschikbare middelen) komt een aantal opmerkelijke verschillen naar voren. Deze verschillen worden bewust uitgelicht en uitvergroot in dit reflectieve gedeelte van dit hoofdstuk.

### **Conditie 1: schaalniveau waarop strategisch project is geframed**

In Nederland is het waterlinieproject op hoog schaalniveau geframed, waardoor het gebruik van forten moet passen binnen de algemeen geformuleerde en vastgestelde eisen. Dit heeft geleid tot minder afwisseling in het gebruik van de forten. De waarden van erfgoed is in Nederland eenzijdig geïnterpreteerd en op een top down manier instrumenteel afgedwongen. Er zijn algemene richtlijnen opgesteld waaraan plannen moesten voldoen: waarden als toegankelijkheid, openheid van landschap, herkenbaarheid en de bescherming van historische waarden zijn afgedwongen in een groot opgezette projectorganisatie. Het gebruik van forten is hierdoor sterk beïnvloed door de overheid. In Vlaanderen is het vertrekpunt voor herbestemming niet zozeer het beschermen van cultuurhistorische waarden, maar wordt het actief en functioneel gebruik van het fort als uitgangspunt genomen. In Vlaanderen is de spreiding van functies groter omdat de overheid minder stuurt op het gebruik van forten. De Vlaamse aanpak zorgt voor meerdere interpretaties van het cultuurlandschap, waardoor (overheids-)plannen niet op voorhand andere interpretaties van cultuurhistorie uitsluiten. Deze interpretaties van het cultuurlandschap zijn in Vlaanderen soms zeer commercieel van aard, wat juist bijdraagt aan de afwisseling in het gebruik.

Omdat de functietoekenning in Vlaanderen overwegend plaatsvindt op lokaal niveau, kunnen lokale partijen zich doorgaans beter committeren aan het ontwikkelen en exploiteren van forten. Enerzijds leidt dit tot functies in de forten waar daadwerkelijk vraag naar is, anderzijds steunt het dagelijks beheer van forten vaker op stichtingen en verenigingen van buurtbewoners. Ook moet worden vastgesteld dat het in Vlaanderen minder overheidsmiddelen zijn aangewend voor de revitalisatie van het fortenlandschap.

### **Conditie 2: planning is selectiever én politieker van aard**

Een belangrijk verschil met Nederland is dat in Vlaanderen de ruimtelijke ordening een stuk politieker van aard is. De keuze hoe een fort of landschap

moet worden heringericht is een beslissing van de politiek verkozenen. In Nederland worden dergelijke beslissingen sterk(er) beïnvloed door de expertise en (bureaucratische) neutraliteit van ambtenaren. Waar in Nederland gevoelige discussies worden gevoerd over welke initiatieven wel of niet ondersteund worden, neemt in Vlaanderen de politiek verantwoordelijke hierover de beslissing. De politieke invloed van de bestuurlijk verantwoordelijke is ook terug te zien in de terughoudendheid van bovenlokale bestuurders te interveniëren op lokale schaal. Op provinciaal schaalniveau worden middelen selectief besteed aan deelprojecten of deelgebieden. De politieke rationaliteit bepaalt op welke deelprojecten selectief wordt ingezet. Van overkoepelend top-down beleid is geen sprake, waardoor de kwaliteit van herbestemmingen ook uiteenloopt. Het specifiek richten van bovenregionale overheidsmiddelen op slechts een paar projecten kan leiden tot zeer goede ruimtelijke resultaten: de forten waarop strategisch is ingezet zijn kwalitatief goed opgeknapt.

De terughoudendheid van bovenlokale overheden om te interveniëren betekent niet dat hogere bestuurslagen geen sturingsambitie hebben. Er is wel degelijk ambitie, die terug te lezen valt in talrijke plannen en beleidsdocumenten. In praktijk komt het nauwelijks voor dat de provincie of het gewest, gemeenten aanspoort lokale plannen te wijzigen. De sturingsambitie van de provincie wordt vertaald in een subtiële, voluntaristisch, non-prescriptieve plannen (Kaderplan Fortengordels), die wordt ondersteund door een praktijk die voornamelijk is gericht op niet-fysieke investeringen.

### **Conditie 3: ontwikkelingsstrategie minder gericht op fysieke projecten en meer op lokale dynamiek**

Opvallend is dat in Vlaanderen de meeste middelen vanuit de provincie zijn besteed aan studies, informatieverstrekking en het organiseren van evenementen. In de Waterlinie heeft men de eerste 10 jaar overwegend ingezet op het fysieke domein en vervolgens op het verankeren van de Waterlinie in de maatschappij (om op die manier beheer en exploitatie te borgen). In Vlaanderen zal de volgende fase, die van het uitvoeringsplan, gepaard moeten gaan met een fysiek investeringsprogramma (Provincie Antwerpen 2014).

De bovenregionale plannen die zijn gemaakt door de provincie Antwerpen, zijn vooral een optekening van de actuele situatie (gebaseerd op grondige analyses en input van een brede waaier van actoren) en de huidige plannen die lokale overheden op het moment nu hebben. In de bovenregionale plannen van de provincie staan vrijwel geen directieven en zijn voornamelijk bedoeld als gezamenlijk gedragen visie. Het voluntaristische element in de aanpak van de provincie Antwerpen blijkt uit het feit dat niet alle fortexploitanten en eigenaren meedoen aan het maken van de bovenregionale plannen. De bovenlokale plannen in de waterlinie zijn gebaseerd op een helder planconcept dat is uitgewerkt in Panorama Krayenhoff. In Vlaanderen is gekozen voor een

(minder visionair) ruimtelijk plan dat aansluit op de actuele ruimtelijke situatie. Hoewel dit derde deel van het proefschrift weinig aandacht besteedt aan het revitaliseren van het landschap tussen de forten, kan wel worden geconcludeerd dat het beschermen van de openheid van het landschap een stuk beter is gelukt in Nederland dan in Vlaanderen. De geringe aandacht in Vlaanderen voor de versnippering van het landschap heeft invloed op het fortengordellandschap. De decentrale planningspraktijk zorgt ervoor dat bovenregionale overheden terughoudend zijn hiertegen maatregelen te nemen. Met uitzondering van de gebieden langs de antitankgracht en de forten in het rivierenland, wordt het landschap rondom de forten gedomineerd door lintbebouwing, suburbane uitbreidingen en infrastructuur. Er worden geen actieve maatregelen genomen om het landschap tussen de forten open en groen te houden ook al staat dit als doelstelling geformuleerd in de provinciale plannen.

#### **Conditie 4: meerdere collectieve actie arrangementen zijn mogelijk**

Wanneer de totstandkoming van duurzame exploitatie- en beheermodellen voor herbestemde forten wordt gezien als een van de meest belangrijk doelstellingen in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie, dan geeft de Vlaamse casus hiertoe waardevolle inzichten. De focus in de empirische studie op het 'arrangeren'<sup>16</sup> van functies, heeft hiervoor interessante onderzoeksresultaten opgeleverd. De variëteit en vitaliteit van functies blijken in grote mate bepaald te worden door de gevonden collectieve actie arrangementen. De onderzoeksbevindingen tonen aan dat synergie tussen plannende en spontane krachten mogelijk is en kan leiden tot duurzame exploitatiemodellen waarin bescherming van collectieve waarden geborgd is. Essentieel voor de totstandkoming van dergelijke exploitatiemodellen is de mate waarin de overheid arrangeert. De focus op de arrangerende werking van collectieve actie arrangementen plaats hiermee de Nederlandse aanpak in perspectief.

De case studie in Vlaanderen laat zien dat binnen één strategisch project het mogelijk is om tot verschillende collectieve actie arrangementen te komen, wat leidt tot ruimtelijke uitkomsten met wisselende ruimtelijke kwaliteiten, functies en exploitatiemodellen. De exploitatie en het dagelijks beheer is daarmee in zijn geheel minder afhankelijk van overheidssubsidie (in vergelijking met Nederland). De afwisseling in collectieve actie arrangementen maakt het geheel weerbaarder: de publieke budgetten kunnen selectief worden besteed en de markt krijgt meer ruimte om met innovatieve diensten en producten aan te sluiten bij de vraag van de consument.

De Antwerpse case studie plaatst de Nederlandse manier van werken in perspectief: de ontwikkeling van de waterlinie is in vergelijking met de Vlaamse

---

16 De arrangeur is de agent die de producent selecteert om aan de vraag van de consument te voldoen (zie hoofdstuk 2 van dit deel).



aanpak in sterke mate beïnvloed door regulerende krachten, zelfs wanneer het streven was om in vormen van ‘publiek private partnerschappen’ tot resultaten te komen. De regulerende krachten hebben ertoe geleid dat de overheid (al was dit niet altijd gecoördineerd) een sterk arrangerende invloed heeft gehad op het functiegebruik en de uiteindelijke exploitatie van de forten. Waar deze regulerende krachten in Nederland vooral voortkomen uit een strategisch regionaal plan dat wordt afgedwongen door een aparte projectorganisatie, is men in Vlaanderen een stuk selectiever met het inzetten van regulerende krachten.



---

# Slotbeschouwing

In dit proefschrift is vanuit drie verschillende theoretische perspectieven geanalyseerd hoe actoren in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot collectieve actie zijn gekomen. In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord:

---

*Op welke manieren beïnvloeden de verschillende referentiekaders van en de diverse institutionele condities waarbinnen actoren handelen, de totstandkoming van collectieve actie en de daaruit voortkomende ruimtelijke resultaten?*

---

De centrale vraag richt zich op de governance van het waterlinieproject. Beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag is op ten minste twee manieren vernieuwend.

Ten eerste is in dit proefschrift nadrukkelijke aandacht besteed aan de relatie tussen de governance van het waterlinieproject en de ruimtelijke uitwerking hiervan. Dit onderzoek toont mede aan, dat de ruimtelijk-fysieke kenmerken van het vraagstuk de probleemdefinitie en de daaraan gekoppelde oplossingsrichting structureren. De herbestemming en het beheer van cultureel erfgoed zijn een typisch voorbeeld van een beleidsterrein waarin de overheid van oudsher een sterke, hiërarchische rol inneemt. Vanaf 1999, mede door de komst van de rijksnota Belvedere, is er het beleidsvoornemen om erfgoed-vraagstukken in een governance-setting te transformeren en beheren. Welke gevolgen dit beleidsvoornemen heeft en tot welke ruimtelijke consequenties dit leidt, is nog nauwelijks op een gestructureerde wijze empirisch onderzocht. Dit onderzoek legt met de Nieuwe Hollandse Waterlinie als casus het verband tussen de governance en de structurerende werking van de ruimtelijke eigenschappen van het vraagstuk en de gevolgen van collectieve actie op deze ruimte.

Ten tweede worden drie complementaire wetenschappelijke theorieën toegepast in dit proefschrift. Naast de institutionele actor benadering, worden theorieën over framing en de totstandkoming van collectieve actie arrangementen gebruikt. Hoewel de theorieën uitgaan van verschillende premissen, laat dit proefschrift zien dat de diverse verklaringen voor de collectieve acties die zijn gevonden elkaar aanvullen. institutionele condities blijken bepaalde frames in de hand te werken en andersom kunnen frames specifieke instituties versterken of juist onder druk zetten. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgelegd door achtereenvolgens drie centrale conclusies te presenteren. Er wordt tevens gereflecteerd op de conclusies door wat meer afstand te nemen van de

onderzochte casussen en verbanden te leggen tussen de diverse toegepaste theorieën en de daaruit voortkomende onderzoeksbevindingen<sup>1</sup>.

## 1. strategische regionale visie; tussen governance en hiërarchie.

De eerste hoofdconclusie is dat de strategische regionale visie, Panorama Krayenhoff, een statisch perspectief geworden is en gedurende het project door decentrale overheden is ervaren als een toetsingskader. Hoewel uit deel één van dit proefschrift blijkt dat het maken van een strategisch ruimtelijke visie zeer belangrijk is geweest om een constructieve interactie in de ingewikkelde actie arena te bewerkstelligen, is deze visie na vaststelling in 2004 voornamelijk gebruikt om lokale plannen te beoordelen.

Het gebruik maken van een bovenregionaal plan dat op draagvlak kan rekenen van alle betrokken partijen om op deze manier bepaalde ruimtelijke (en cultuurhistorische) kwaliteiten te beschermen is een veel toegepaste strategie in het oplossen van planningsvraagstukken die worden gekenmerkt door uiteenlopende belangen tussen betrokken partijen die opereren op verschillende schaalniveaus. Een voorwaarde is dat algemene regels worden geformuleerd die ruimte bieden voor verschillende handelingsopties in diverse lokale contexten. Hierdoor kunnen collectieve waarden beschermd worden terwijl rekening wordt gehouden met de situationele, lokale realiteit. De strategische opzet van de uitwerking van Panorama Krayenhoff voldoet aan dit criterium. Uit de analyse die is gedaan in het eerste deel van dit proefschrift blijkt echter dat het toetsen van lokale plannen tot weerstand leidde, niet om het feit dat het toetsen an sich werd verworpen door lokale stakeholders maar omdat de lokale praktijken te weinig gearticuleerd bleken te zijn in de regionale visie om in de dynamiek van verschillende lokale contexten een goede doorwerking te garanderen. De bovenregionale visie bleek niet (meer) te worden ondersteund door lokale partijen. Doordat de uitgangspunten van de regionale visie voorop werden gesteld in de uitvoeringsfase van het project, werd het vermogen beperkt om beloftevolle economische kansen te verbinden aan het waterliniëproject. Het waterliniëproject werd daarmee in de plan- en uitvoeringsfase gekenmerkt door een 'inside-out' benadering waarbij de interactie in de actie arena werd bepaald door overleg en afstemming tussen diverse overheidspartijen.

Zowel de *organisatorische achtergronden* van de betrokken stakeholders, als de *framing* van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie hebben invloed gehad op dit toetsende gebruik en de bijbehorende 'inside-out' patronen van collectieve actie.

De regionale visie is ontwikkeld met een sterk bewustzijn van de governance-setting waarin de actoren zich toentertijd bevonden. De

---

1 In het volgende hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord.

wederzijdse afhankelijkheid, de tegengestelde belangen en de verdeeldheid van middelen en verantwoordelijkheden leidde ertoe dat partijen dichter bij elkaar moesten worden gebracht met een visionair document: Panorama Krayenhoff. Er kan geconcludeerd worden dat de thema's erfgoed en landschap een uitermate verbindende rol hebben gespeeld om individuele belangen en doelstellingen te koppelen aan het waterlinieproject. Hoewel het bewustzijn van de netwerk governance-setting een belangrijk vertrekpunt was bij de start van het project, vertoont de collectieve actie in de periode ná de vaststelling van Panorama Krayenhoff in 2004 minder governance kenmerken. De visie is nadien gebruikt als toetsingskader en traditionele hiërarchische verhoudingen blijken na 2004 bepalend voor de interactie tussen de actoren. De strategische visie is niet meer aangepast sinds de vaststelling in 2004. Er zijn drie redenen waardoor de starheid en het toetsende gebruik van de visie verklaard kunnen worden.

Ten eerste blijkt dat de betrokken ministeries en provincies en het Nationaal Projectbureau hun handelen en acties verantwoorden en rechtvaardigen door te verwijzen naar Panorama Krayenhoff. De collectieve waarden die beschermd moeten worden volgens de visie, zoals de openheid van het landschap, de eenheid van de waterlinie, de herkenbaarheid van het cultuurlandschap, en de toegankelijkheid van de forten en landschappen, vereisen regionale coördinatie.

Deze coördinerende rol ligt, zoals in paragraaf 4.4 van deel één naar voren is gekomen, bij het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie, het Kwaliteitsteam (onafhankelijk adviesorgaan) en de provinciale programma-managers. De inhoudelijke legimitatie voor het regisserende en toetsende handelen van deze actoren wordt door deze partijen gevonden in het bestuurlijk vastgestelde visionaire document (en de daaruit voortvloeiende bestuursovereenkomst en uitvoeringsprogramma's). De *raison d'être* van het Nationaal Projectbureau is de borging van publieke waarden bij de vertaling van de visie in concrete ruimtelijke projecten. Op het nationaal projectbureau werd -gekscherend- naar Panorama Krayenhoff verwezen als *de Bijbel van de waterlinie*. De identiteit van het Nationaal Projectbureau was sterk verweven met de regionale visie. Het gebruik van het document kan dus verklaard worden door de rolverdeling binnen de projectorganisatie en de rechtvaardiging voor het handelen die uit het document werd gehaald.

Ten tweede blijkt dat, bij de verdeling van middelen, de hiërarchische verhoudingen tussen actoren domineren. Gemeenten krijgen alleen financiering wanneer wordt voldaan aan de door de hogere overheid gestelde normen. Het interactiepatroon dat hieruit naar voren komt heeft nog veel kenmerken van inside-out redeneren. Het verdelen van publieke 'waterliniemiddelen' gebeurt op provinciaal niveau, zoals in paragraaf 4.1 van deel één naar voren is gekomen. Willen de lokale plannenmakers (gemeenten, waterschappen, particulieren) aanspraak maken op beschikbare publieke middelen, dan moet worden aangetoond dat het plan bijdraagt aan de regionale visie. Panorama Krayenhoff wordt op deze manier instrumenteel gebruikt om de beschikbare

middelen te verdelen. Dit is ook een belangrijke reden waarom de visie niet snel wordt aangepast. Dit zou betekenen dat de regels voor lokale planners worden aangepast terwijl het spel wordt gespeeld.

Een derde reden waarom het strategische plan toetsend wordt gebruikt en niet is aangepast gedurende het project, heeft te maken met de fasering van het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De strategische visie is erg belangrijk geweest voor het verkrijgen van politiek en ambtelijk commitment betreffende welke richting de waterlinie zich zou kunnen ontwikkelen. Na deze fase van mobiliseren (zie paragraaf 4.2 van deel één) heeft men een bestuursovereenkomst opgesteld en twee uitvoeringsprogramma's. Hoewel tijdens de uitvoeringsfase in 2008-2015 wel pogingen zijn gedaan om Panorama Krayenhoff te actualiseren (omdat de visie begon af te wijken van politieke agenda's en maatschappelijke dynamieken), is dit nooit werkelijkheid geworden. Redenen hiervoor waren dat het waterproject 'al in de uitvoering zat' en juist concrete resultaten moesten worden geboekt voor het afbrokkelende bestuurlijke commitment. Het politieke draagvlak voor het waterlinieproject moest continu worden bevochten en hiervoor was het belangrijk concrete resultaten te laten zien. De fasering van het project bood weinig ruimte om de strategische visie te actualiseren. Een gevolg hiervan is dat de legitimiteit die de bovenregionale actoren aan de visie ontleenden onder druk kwam te staan omdat nieuwe bestuurders en projectmedewerkers zich niet altijd herkenden in de ideeën van Panorama Krayenhoff (zij hadden immers de mobiliserende fase niet meegemaakt).

## **2. De arrangerende rol die overheidspartijen hebben ingenomen heeft aanbod-gedreven functies in de hand gewerkt.**

De tweede hoofdconclusie richt zich op het gebruik van de forten. In dit proefschrift wordt een arrangeur gedefinieerd als de actor die de producent selecteert om aan de vraag van de consument te voldoen. In deel twee van deze dissertatie is geconcludeerd dat de betrokken overheidspartijen een arrangerende invloed hebben uitgeoefend op het gebruik en het beheer van de forten. Het gevolg is dat veel forten een aanbod-gestuurde functie hebben gekregen: de functie van het fort is bepaald door de overheid en sluit niet altijd even goed aan bij de maatschappelijke vraag. De meeste forten zijn herbestemd met een publieke, maatschappelijke, culturele of museale functie en zijn voor een breed publiek toegankelijk. De meeste gesloten militaire domeinen zijn hierdoor getransformeerd naar publieke ruimten. Echter, de exploitatie en het beheer van deze forten steunt door deze functies sterk op overheidssubsidies, zoals in hoofdstuk twee van dit proefschrift naar voren is gekomen. Er zijn drie verklaringen voor dit ruimtelijke resultaat.

Ten eerste is er een dominant frame actief binnen de betrokken overheidspartijen dat een sterke invloed heeft op de toekenning van functies. Een belangrijke

reden om forten tot publiek-maatschappelijke functies te bestemmen is dat het gaat om herbestemming van *maatschappelijk* erfgoed met cultuurhistorische waarden. De publieke middelen die zijn geïnvesteerd in het ondernemersklaar maken van de forten (restauratie en herontwikkeling), moeten bijdragen aan maatschappelijke doelen. Daarbij leeft de zorg bij de betrokken overheidspartijen dat samenwerking met private ontwikkelaars ten koste zal gaan van de bescherming van belangrijke collectieve waarden; denk aan de landschappelijke waarden en natuur- en erfgoedwaarden. Ook de borging van de algemene of publieke toegankelijkheid van de forten blijkt een belangrijke eis voor herbestemming: investeerders die de forten wilden kopen en toe-eigenen maakten hierdoor in praktijk minder kans op een vergunning. Een interessant resultaat uit de analyse van de Antwerpse fortengordel (zie paragraaf 6.3 in deel drie) is dat hier tegenover gesteld kan worden dat private forten beter toegankelijk kunnen zijn dan forten in publiek eigendom en exploitatie.

De *publieke* functie die wordt toegekend aan de waterlinie zoals dit naar voren komt in het empirische onderzoek naar de frames in paragraaf 4.3 van deel twee), is in feite een specifieke ruimtelijke vertaling hoe de waterlinie getransformeerd zou moeten worden. Hoewel de relatie tussen publieke waarden en de daaraan gekoppelde maatschappelijke functies in beleidsdocumenten naar voren wordt gebracht als een vanzelfsprekendheid, is het dat niet. Er had bijvoorbeeld ook gekozen kunnen worden voor het selectief commercieel exploiteren van een aantal forten om een deel van de opbrengsten te gebruiken voor het financieel ondersteunen van onrendabele (maatschappelijke) functies.

Een tweede belangrijke reden voor de sterk arrangerende rol van overheidspartijen heeft te maken met de bouwfysische en ruimtelijke eigenschappen van de forten. Sommige forten zijn slecht bereikbaar, liggen ver af van stedelijke gebieden of vereisen dermate hoge investeringskosten en exploitatieopbrengsten dat marktpartijen niet geïnteresseerd zijn om het fort te transformeren en exploiteren. Wat hiermee samenhangt is dat de beschikbaarheid en besteding van publieke middelen arrangerend werkt. Op ambtelijk niveau kan binnen de publieke sector de druk worden gevoeld om publieke middelen die beschikbaar zijn te besteden (binnen bepaalde termijnen) aan het opknappen van forten. Dit werkte een mechanisme in de hand waarbij de restauratieopgave los is komen te staan van de exploitatie en beheeropgave. Dit betekent dat de forten *ondernemersklaar* werden gemaakt, terwijl op dat moment nog onduidelijk was welk type onderneming gebruik ging maken van het fort: hierdoor is het voorgekomen dat investeringen in het fort werden gedaan met publiek middelen die geen bijdrage leverden aan het uiteindelijke gebruik van het fort. De investeringen die al gedaan waren in het fort sloten bepaald gebruik van het fort uit, waardoor dit mechanisme een arrangerende werking heeft. Het feit dat binnen de publieke sector budgetten beschikbaar waren voor restauratie en herbestemming zorgt voor een relatief sterke positie van overheidspartijen tegenover investeerders en ontwikkelaars: inzet van financiële middelen uit de markt was niet strikt noodzakelijk om forten te

revitaliseren. Een valkuil hierbij is dat op locaties waar geen enkele marktpartij interesse heeft voor herontwikkeling (door bouwtechnische of ruimtelijke eigenschappen), functies gerealiseerd worden waarvan werd verwacht dat de markt ze zou realiseren. Aanbod-gedreven functies kunnen alleen worden gerechtvaardigd wanneer daar maatschappelijk en politiek draagvlak voor is, zoals voor het vredes- educatiecentrum in Utrecht.

Ten derde is het *stapelen van eisen* een belangrijke reden waarmee de arrangerende rol van overheidspartijen verklaard kan worden. Het stapelen van eisen, zoals naar voren is gebracht in paragraaf 3.1 van deel twee, betekent dat diverse overheidspartijen vanuit hun eigen belangen eisen stellen aan de herontwikkeling en het gebruik van een fort. Hoewel diverse overheidspartijen gedurende de looptijd van het project in toenemende mate terughoudender werden met het stellen van eisen, bleef het cumulatieve effect van de bij elkaar opgetelde eisen zorgen dat slechts een beperkt aantal private ontwikkelaars of exploitanten aan deze eisen voldeden. De ondernemers die tegemoet kwamen aan de gestelde eisen hadden veelal een maatschappelijke, museale of educatieve achtergrond. De eisen die vanuit diverse overheidsdiensten werden gesteld werden niet altijd even goed gecoördineerd. In het empirisch onderzoek op het Eiland van Schalkwijk in deel twee van dit proefschrift komt naar voren dat ondernemers meer dan eens een verbindende rol innemen tussen overheidsdiensten, doordat zij de enige partij zijn die weten aan welke eisen hun plannen allemaal moeten voldoen.

### **3. keuze voor collectief actie arrangement zelden bewust tot stand gekomen.**

Op basis van literatuurstudie is in het derde deel duidelijk geworden dat collectieve actie arrangementen kenmerken kunnen hebben die geclassificeerd kunnen worden in de volgende drie categorieën: markt, hiërarchie en netwerk. Het gaat hier niet zozeer om de actor die arrangeert (zoals in hoofdconclusie twee besproken) maar om de conditionerende werking van het arrangement op de wijze waarop actoren tot gecoördineerd handelen komen. In paragraaf 4.3 in het eerste deel van het proefschrift is duidelijk geworden dat de formele organisatiestructuur van het waterlinieproject wordt gedomineerd door intern overleg en afstemming tussen diverse overheidspartijen. Hoewel de invloed van hiërarchie en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de actoren niet altijd helder is, en zelfs gekwalificeerd kan worden als ambigu, hebben hiërarchische relaties een belangrijke invloed gehad op de verdeling van middelen en het verlenen van toestemming voor ruimtelijke ontwikkeling (herbestemming). Dit was voornamelijk het geval in de perioden waarin werd gedecentraliseerd. Opvallend is dat de hiërarchische coördinatie binnen de actie arrangementen van de waterlinie organisatorisch is vastgeroest: de meest belangrijke beslissingen over de waterlinie zijn genomen in de vaste overleg- en besluitvormingsstructuur op zowel ambtelijk- als bestuursniveau.



Hoewel theorieën over collectieve actie arrangementen niet expliciet zijn over de criteria waarop de keuze van het arrangement moet worden gebaseerd, blijkt uit dit onderzoek dat de eigenschappen van het (ruimtelijk) probleem een belangrijke determinant kunnen zijn voor het bepalen welk actie arrangement moet worden gevolgd. De veelzijdigheid van de waterlinie betekent dat niet voor de gehele waterlinie één dominant arrangement kan worden gekozen: het behouden van cultuurhistorische waarden vereist -een of andere- betrokkenheid vanuit de overheid, via hiërarchie of netwerk. Dat geldt niet, of in ieder geval in mindere mate voor exploiteren van forten: de onrendabele top vereist wellicht (financiële) betrokkenheid vanuit de publieke sector, maar via marktmechanismen zou de functie en exploitatie ook bepaald kunnen worden. In de Antwerpse casus van dit proefschrift is duidelijk geworden dat in Vlaanderen een grote variëteit is opgetreden aan collectieve actie arrangementen en de daarbij horende ruimtelijke uitwerkingen. De regie op ruimtelijke vraagstukken zoals de openheid van landschap, de instandhouding erfgoed, en het natuurbehoud- en beheer wordt in Vlaanderen op meer uiteenlopende wijze gearrangeerd. Discussies over welk type ruimtelijke problemen op welke manier gearrangeerd zouden moeten worden zijn zelden gevoerd in de waterlinie. Op basis van het onderzoek in dit proefschrift zijn hiervoor twee redenen aan te voeren.

Ten eerste blijkt dat, vaak onbewust, wordt vastgehouden aan bepaalde routines en praktijken die gebaseerd zijn op hiërarchische verhoudingen tussen overheidspartijen en de afstand tussen markt en overheid. Deze routines zijn dermate georganiseerd in publieke organisaties dat het moeilijk is om deze te herkennen en daar bewust van af te wijken. De in deel twee geanalyseerde casus het Eiland van Schalkwijk toont aan dat ondanks de door gemeente Houten gekozen bottom-up strategie, collectieve actie arrangementen worden gedomineerd door hiërarchische verhoudingen tussen actoren. Omdat publieke middelen alleen aan publieke doelen mogen worden besteed, is in Schalkwijk (zie paragraaf 3.2 in deel twee) de situatie is opgetreden waarin ondernemers wachtte op toestemming voor hun bottom-up plannen, terwijl de overheid middelen investeerde in aanbod-gestuurde functies zoals een kano-route (waarvoor overigens nog geen ondernemer was gevonden). Het aanleggen en ontwikkelen van recreatie voorzieningen in het gebied, zoals een kano-route, is een prima voorbeeld van een vraagstuk dat kan worden gearrangeerd door marktwerking.

Een andere incentive in het bottom-up-proces van de gemeente Houten is de *cultuur* van het samenwerken: de gemeente wilde dat de ondernemers in het gebied hun plannen op elkaar zouden afstemmen en moesten nadenken over een collectieve marketingstrategie. De ondernemers zaten hier echter niet op te wachten. De behoefte om een gebiedsgerichte overkoepelende strategie te maken komt vanuit de lokale overheid en past bij de manier waarop vanuit de publieke planningsdiensten naar een gebied wordt gekeken. De beleidsreflex om de lokale plannen te integreren in één overkoepelend plan is een voorbeeld van een ingesloten routine binnen de publieke sector.

De tweede verklaring heeft te maken met hoe publieke en private actoren de frames van elkaar inschatten. In paragraaf 4.2 in deel twee van dit proefschrift is duidelijk geworden dat discussies over samenwerking tussen markt en overheid in de waterlinie worden gevoerd in de wij-zij these. Empirisch onderzoek naar de frames toont aan dat private en publieke partijen niet scherp zijn onder te verdelen in twee groepen die geheel tegengesteld over de waterlinie denken. Toch wordt hier in de praktijk wel naar gehandeld. Private partijen, en met name projectontwikkelaars, worden door overheidspartijen in dit project ingeschat als partijen die de maatschappelijke waarden van de waterlinie bedreigen. Dit is een belangrijke reden waarom het arrangeren door de markt niet als serieuze optie wordt gezien.

## Slot

De Belvedere-gedachte dat commerciële exploitatie van erfgoed de beheer- en onderhoudskosten voor de overheid kan doen laten verminderen is slechts deels waarheid geworden in het waterlinieproject. Forten blijken lastig commercieel te exploiteren door de ruimtelijke positionering en de fysieke eigenschappen van de gebouwen. Ook zijn de kosten voor het beheer en onderhoud op lange termijn niet altijd meegewogen in de beslissing welke type onderneming voor het fort het meest geschikt zou zijn. Het behouden van erfgoedwaarden en het beschermen van waardevolle natuur en landschapselementen blijkt dominant te zijn geweest in de ruimtelijke ontwikkelingsopgave.

De in het Belvedere beleid voorgestelde gebiedsgerichte aanpak van erfgoed-opgaven is in Panorama Krayenhoff vertaald naar het eenvoudige principe van verdichten aan de westzijde van de verdedigingslijn en het openhouden van het landschap aan de oostzijde. Terugverwijzend naar de theorie suggereert deze oost-west verdeling twee type collectieve actie arrangementen: markt (of netwerk) aan de westzijde en hiërarchie aan de oostzijde. De op de Belvedere-beleid gestoelde verwachting dat de herontwikkeling van de waterlinie kon plaatsvinden door PPS-constructies in een open, netwerkachtige governance setting, is niet uitgekomen. Van het idee dat de opbrengsten uit ruimtelijke ontwikkeling aan de westzijde konden worden gebruikt voor het revitaliseren van de fortengordel evenmin. Wat dat betreft heeft het behouden geprevaleerd boven het ontwikkelen.

---

# Literatuurlijst

- Agentschap Natuur en Bos. (2015, 3 augustus). Twee foto's van Fort Steendorp. Website toegankelijk via: <http://www.natuurenbos.be/fort-steendorp>.
- Agentschap voor Natuur en Bos. (2011). *Rapport 17, Instandhoudings-doelstellingen voor speciale beschermingszones. BE2100045, historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat*, 28 juni 2011. Brussel, Agentschap voor Natuur en Bos.
- Agranoff, A. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington. Georgetown University Press.
- Alan, B. (2008). *Social Research Methods*. Oxford University Press: Oxford.
- Albers, G., & Boyer, J. (Eds.). (1997). *Open Space in Urban Areas*. Hannover, Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Albrechts, L. (2001). Devolution, Regional Governance and Planning Systems in Belgium. *International Planning Studies*, 6(2), 167-182. <http://dx.doi.org/10.1080/13563470123288>.
- Albrechts, L., & Meuris, F. (2000). *The EU compendium of spatial planning system and policies: Belgium*. Luxemburg, European Commission.
- Alexander, E. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration and Society*, 16, 403-426.
- Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Hampshire: Palgrave
- Anas, A. (1992). On the Birth and Growth of Cities: Laissez-faire and Planning Compared. *Regional Science and Urban Economics*, 22(2), 243-258.
- Antrop, M. (2004). Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and urban planning*, 67(1), 9-26.
- Ascher, F. (2004). Métapolis: a Third Modern Urban Revolution Changes in Urban Scale and Shape in France. In: Sieverts, T., & Bölling, L. (Eds.) *Zwischenstadt*. Wuppertal, Müller and Busmann.
- Assche, V. K., & Weijsschedé, T. J. (2009). Over de productiviteit van versplinterde kennis: discursieve constructies van het verleden in de ruimtelijke ordening. In: Zande, A. van der, & During, R. (Red.) *Erfgoed en ruimtelijke planning. Sterft, gij oude vormen en gedachten*. Den Haag, SDU Uitgevers. pp 91-107.
- Baas, H., Groenwoudt, B., & Raap, E. (2011). The Dutch Approach. In: Jones, M., & Stenseke, M. (Eds.), *The European Landscape Convention, Challenges of Participation. Landscape Series 13*, Dordrecht/Heidelberg/New York/Londen, Springer. pp. 45-66.
- Bazelmans, J. (2013). Waarde in meervoud. In: Dommelen, S. V., & Pen, C. J. (2013). *Cultureel erfgoed op waarde geschat: economische waardering, verevening en erfgoedbeleid*. Den Haag, Platform 31. pp 13-24.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26, 611-639. DOI: 10.1146/annurev.soc.26.1.611.

- Berg, L. van den, Braun, E., & Otgaar, A. (2003). *City and enterprise*. Aldershot, Ashgate.
- Blessing, A. (2012). Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance. *Housing Studies*, 27(2), 189–207. doi:10.1080/02673037.2012.649469.
- Blessing, A. (2015). Public, Private, or In-Between? The Legitimacy of Social Enterprises in the Housing Market. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(1), 198–221. doi: 10.1007/s11266-013-9422-1
- Bloemers, T., Kars, H., & Valk, A. van der (2010). *The Cultural Landscape & Heritage Paradox*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Boelens, L. (2009). *The Urban Connection: an Actor-relational Approach to Urban Planning*. Rotterdam, 010 Publishers.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of planning Education and Research*, 21(3), 221–236. doi: 10.1177/0739456X0202100301
- Borger, G. (2003). Het verleden als kwaliteit van de toekomst. Pleidooi voor een nieuwe benadering. In: Cortie, C. e.a. (Eds.) *Stad en land. Over bewoners en woonmilieus*. Amsterdam, Aksant. pp 110–122.
- Borret, K. (2002). Nevelstad spotting: analyses vanuit concreet-ruimtelijke invalshoek. *Ruimte en Planning: tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*, 22(3), 244–244.
- Bosma, K., & Kolen, J. (2010). *Geschiedenis en Ontwerp: Handboek voor de Omgang met Cultureel Erfgoed*. Nijmegen, Vantilt.
- Bral, M. (2012, 26 april). Fort Haasdonk weer te koop. *Het Nieuwsblad*. Website toegankelijk via: <http://www.nieuwsblad.be/cnt/8c3p8ki1>
- Brand H., & Brand J. (1986). *De Hollandse Waterlinie*. Utrecht/Antwerpen, Veen.
- Brink, A. van den, Valk, A. van der, & Dijk, T. van (2006). Planning and the Challenges of the Metropolitan Landscape: Innovation in the Netherlands. *International Planning Studies*, 11(3–4), 147–165. doi: 10.1080/13563470601097295.
- Broeck, J. van den, Vermeulen, P., Oosterlinck, S., & Albea, Y. (2015). *Antwerpen herwonnen stad? 1940–2012*. Brugge, Die Keure.
- Brömmelstroet, M. te, & Bertolini, L. (2010). Integrating land use and transport knowledge in strategy-making. *Transportation*, 37(1), 85–104. doi: 10.1007/s11116-009-9221-0
- Brown, S.R. (1980). *Political Subjectivity. Applications of Q Methodology in Political Science*. New Haven, Yale University Press.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, & Veld, R. in 't (2010). *Proces Management, Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*. Dordrecht, Springer.
- Bult-Spiering, W.D., Blanken, A., & Dewulf, G.P.M.R. (2005). *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht, Lemma.
- Bunker Q. (2003). *Rapportage Kosten*. Als bijlage in Stuurgroepvergadering 18-09-2003. Utrecht, Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Buuren, P. van, Gier, A. de, Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2008). *Van WRO naar Wro*. Den Haag, Instituut voor Bouwrecht.

- Cammen, H. van der, & Klerk, L. de (2003). *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot vinex-wijk*, Utrecht, Het Spectrum.
- Cars, G., Healey, P., Madanipour, A., & Magalhaes, C. S. de (2002). *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot, Ashgate.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice, a Cross-Disciplinary Approach*. Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Christophers, B. (2013). A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first century Sweden. *New Political Economy*, 18(6), 885-911. doi: 10.1080/13563467.2012.753521
- Coninck, D. de (1993). *Blijvende blunders: De grote Nutteloze Werken*. Leuven, Kritak.
- Coops, R., & Wolting, W. (2012). Experimenteren met uitnodigingsplanologie voor het Eiland van Schalkwijk. *Cobouw, Aanbestedingen*. 21-6-2012. pp 1-2.
- Cornelissen, E., Horlings, I., Ostaaen J. van, & Tops, P. (2006). *The Organisation of Innovation and Transition*. Zoetermeer, Transforum
- Davies, J. S. (2005). Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network. *Policy Studies*, 26(3-4), 311-335. doi: 0.1080/01442870500198379
- Deben, L., Salet, W., & Thoor, M. T. van (2004). *Cultural heritage and the future of the historic inner city of Amsterdam*. Amsterdam, Aksant.
- Deheane, M., & Loopmans, M. (2003). De argeloze transformatie naar een diffuse stad. *Agora Magazine* 19(3): 4-6.
- Dembski, S. (2009). Culturele Symbolen voor de Stedelijke Transformatie. In: Salet, W., & Janssen-Jansen, L. (Eds). *Synergie in Stedelijke Netwerken: Tussen Competitie en Complementariteit*. Den Haag, Sdu. pp 145-159.
- Dembski, S. (2012) *Symbolic Markers and Institutional Innovation in Transforming Urban Spaces* (Proefschrift). Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research.
- Dembski, S., & Salet, W. (2010). The transformative potential of institutions: how symbolic markers can institute new social meaning in changing cities. *Environment and planning A*, 42(3), 611-625. doi:10.1068/a42184
- Descola, P., & Pálsson, G. (1996). *Nature and society: anthropological perspectives*. New York, Routledge.
- Dienst Landelijk Gebied. (2003). *Kostenraming Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 8 oktober 2003. Utrecht, DLG.
- Dienst Landelijk Gebied. (2014) *Investeren in Beheren: Duurzaam beheer in de Nieuwe Hollandse Waterlinie: zicht op beheeropgave en organisatiebehoefte binnen de provincie Noord Holland*. Mei 2014. Utrecht, DLG.
- Draulans, D. (2012, 27 maart). Vlaanderen doet te weinig om vleermuizen te beschermen. *Knack Magazine*. Website toegankelijk via: <http://www.knack.be/nieuws/planet-earth/vlaanderen-doet-te-weinig-om-vleermuizen-te-beschermen/article-normal-52632.html>
- Dun, P. van (1999). Verouderde Strategie, begrensde denkbeelden. In: *Jaarboek Monumentenzorg 1999: 'Instandhouding'*. Amersfoort, RCE. pp 49-55.

- Evers, D., & Vries, J. de (2013). Explaining governance in Five Mega-city Regions: Rethinking the Role of Hierarchy and Government. *European Planning Studies*, 21(4), 536-555. doi: 10.1080/09654313.2012.722944
- Faludi, A. (1986). *Critical rationalism and planning methodology*. Londen, Pion.
- Faludi, A., & Valk, A. van der (1994). *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the 20<sup>th</sup> Century*. Dordrecht, Kluwer.
- Floor, M. (2014, 9 december 2014). Voormalig stadsbouwmeester haalt uit naar NVA bestuur. *Gazet van Antwerpen*. Website toegankelijk via: [http://www.gva.be/cnt/dmf20141208\\_01418590/voormalig-stadsbouwmeester-haalt-uit-naar-n-va-bestuur](http://www.gva.be/cnt/dmf20141208_01418590/voormalig-stadsbouwmeester-haalt-uit-naar-n-va-bestuur)
- Folger, J., & Bush, R.B. (1994). Ideology, Orientation to Conflict, and Mediation Discourse, In: Folger, J., & Jones, T. *New Directions in Mediation*. Thousand Oaks (California), Sage Publications. pp 3-25.
- Gallent, N., Bianconi, M., & Andersson, J. (2006). Planning on the edge: England's rural-urban fringe and the spatial-planning agenda. *Environment and Planning B*, 33(3), 457-476. doi: 10.1068/b31171
- Garrod, B., & Fyall, A. (2000). Managing heritage tourism. *Annals of tourism research*, 27(3), 682-708. doi: 10.1016/S0160-7383(99)00094-8.
- Gelinck, S., & Strolenberg, F. (2014). *Rekenen op Herbestemming*. Rotterdam, Nai/010.
- Gemeente Houten. (2012). *Structuurvisie Eiland van Schalkwijk*. Vastgesteld op 22 december 2011. Houten, Gemeente Houten.
- Gewest Vlaanderen. (2013). *Planning in Uitvoering, strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid*. Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen.
- Giezen, M. (2012). Keeping it simple? A case study into the advantages and disadvantages of reducing complexity in mega project planning. *International Journal of Project Management*, 30(7), 781-790. doi: 10.1016/j.ijproman.2012.01.010
- Gils, R. (2014). Antwerpse Forten 1914. Tielt, Lannoo.
- Gils, R., & Cassauwers, H. (2007). *Fort 4: Hoeksteen in de Vesting Antwerpen: van Militair Bolwerk tot Stedelijk Parkgebied*, In opdracht van het stadsbestuur Mortsel. Mortsel, Stadsbestuur Mortsel.
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055-2069. doi: 10.1080/00420980500279778
- Graaf, H., van de & Hoppe, R. (2007). *Beleid en Politiek, een Inleiding tot de Beleidswetenschap en de Beleidkunde*. Bussem, Uitgeverij Coutinho.
- Grontmij, AM wonen, ING Real Estate & Staatsbosbeheer. (2003). *Haalbaarheidsonderzoek PPS Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 26 november 2003. Utrecht, Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Grontmij. (1989). *De Nieuwe Hollandse Waterlinie. Ontwikkelingsplan Hollandse Waterlinie*. Houten/De Bilt, Grontmij.

- Gysen, K. (2010). De Fortengordels rond Antwerpen: van strategisch reductie naar strategisch project. In: Biesbroeck, B. (Edt.) *Fortengordels Nu!: actuele omgang met forten, gordels en verdedigingslijnes: verslagboek van het colloquium*, Antwerpen, 25-26 september 2009. Antwerpen, Provincie Antwerpen. pp 150-168.
- Gysen, K., & Migom, S. (2011). Fortengordels Nu! In: Lombaerde, P. (Edt.) *Antwerpen Versterkt 2*. Antwerpen, University Press Antwerp.
- Haasdonk, M. (2013) Governance. In: Dommelen, S. V., & Pen, C. J. (2013). *Cultureel erfgoed op waarde geschat: economische waardering, verevening en erfgoedbeleid*. Den Haag, Platform 31.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*. Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, M. (2013). *De Energieke Samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Signalenrapport Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M., & Reijndorp, A. (2001). *In Search of New Public Domain, Analysis and Strategy*. Rotterdam, Nai/010.
- Healey, P. (1996). The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. *Environment and Planning B*, 23(2), 217-234. doi: 10.1068/b230217
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30(9), 1531-1546. doi: doi:10.1068/a301531
- Healey, P. (2002). On Creating the 'City' as a Collective Resource. *Urban Studies*, 39(10), 1777-1792. doi: 10.1080/0042098022000002957
- Healey, P. (2004). Creativity and Urban Governance. *Policy studies*, 25(2): 87-102. doi: 10.1080/0144287042000262189.
- Hegener, M. (1995). *Archeologie van het landschap*. Amsterdam, Uitgeverij Contact.
- Heller, M. A., & Eisenberg, R. S. (1998). Can patents deter innovation? The anticommons in biomedical research. *Science*, 280(5364), 698-701. doi: 10.1126/science.280.5364.698
- Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28(1): 1-17.
- Hofstede, G. (1980). *Cultures consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills/Londen/New Delhi, Sage Publications.
- Hofstede, G., & Minkov, M. (2014). *Allemaal Andersdenkenden*. Amsterdam, Business Contact.
- Horlings, I. (2006). *Vitale coalities in het landelijk gebied*. In: Aarts, N., During, R., & Jagt, P. van der, *Te koop en andere ideeën over de inrichting van Nederland*. Wageningen, WUR. pp 113-120.
- Horlings, I. (2010). *Vital Coalitions, Vital Regions, Partnerships for Sustainable, Regional Development*. Wageningen, Wageningen Academic Publishers.
- Howard, P., & Ashworth, G. J. (1999). *European heritage, planning and management*. Exeter/Portland (OR), Intellect Books.

- Hulst, R. (2010). Modern erfgoedbeheer in een gefragmenteerd bestuurlijk bestel. In: Bosma, K., & Kolen, J. *Geschiedenis en ontwerp, handboek voor de omgang met cultureel erfgoed*. Nijmegen, Vantilt. pp 140-163.
- Hupe, P.L. (2014). What Happens on the Ground: Persistent Issues in Implementation Research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182. doi: 10.1177/0952076713518339
- Janis, I. (1982). *Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, Houghton Mifflin Company.
- Janssen, J., Luiten E., Renes, H., & Rouwendal, J. (2014). Heritage Planning and Spatial Development in the Netherlands: changing policies and perspectives, *International Journal of Heritage Studies*, 20(1), 1-21. doi: 10.1080/13527258.2012.710852
- Jeffares, S. (2014). *Interpreting Hashtag Politics: Policy Ideas in an Era of Social Media* (Proefschrift). Londen, Palgrave Macmillan.
- Jong, W. M. de, Lelenis, M., & Mamadouh, V. (Eds.) (2002). *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the transfer of policy institutions*. New York, Springer Science & Business Media.
- Kaufman, S., & Smith, J. (1999). Framing and Reframing in Land Use Change Conflicts, *Journal of Architectural and Planning Research*, 16(2), 164-180.
- Kempens Landschap (2012, 25 september). Kempens Landschap start opmaak visie voor het fort van Lier. Website toegankelijk via: [http://www.kempenslandschap.be/mod\\_news/kempens-landschap-start-opmaak-visie-voor-het-fort-van-lier/](http://www.kempenslandschap.be/mod_news/kempens-landschap-start-opmaak-visie-voor-het-fort-van-lier/).
- Kenniscentrum Waterlinie. (2015). *Kaart 7 Enveloppen Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Website toegankelijk via: <http://hollandsewaterlinie.erfgoedsuite.nl/nationaal-project-0/enveloppen-indexen/kopie-diefdijk/@5769/kaart-7-enveloppen/>.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance: key concepts*. Cambridge, Polity.
- Kjaer, A. M. (2011). Rhodes' Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate. *Public Administration*, 89(1), 101-113. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x
- Kleibert, J. M. (2014). Strategic Coupling in 'Next Wave Cities': Local Institutional Actors and the Offshore Service Sector in the Philippines. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 35: 245-260. doi: 10.1111/sjtg.12044.
- Kline, P. (1994) *An Easy Guide to Factor Analysis*. New York, Routledge.
- Klok, R.H.J., & Vervloet, J.A.J. (1983). Pleidooi voor de bescherming van cultuurhistorische of historisch-landschappelijke structuren. *Bulletin KNOB*. 82(1): 2-21.
- Kloosterman, R., & Musterd, S. (2001). The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. *Urban Studies*, 38(4), 623-633. doi: 10.1080/00420980120035259
- Kooiman, J., & Vliet, M. van (1993). Governance and Public Management, In: Eliassen, K.A., & Kooiman, J. (Eds.), *Managing Public Organizations*, Londen, Sage. pp. 65-65.
- Koppenjan, J., & Klijn E. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving*. Londen, Routledge.



- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-Private Samenwerking: mode of model?* Delft, Eburon.
- KPMG (2003) *Baten en Kosten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Oktober 2003. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Kreukels, T., & Vliet, M. van (2001). *Verruimd perspectief: een internationale verkenning naar ruimtelijke inrichting en meervoudig ruimtegebruik*. Utrecht, Universiteit Utrecht.
- Kwaliteitsteam Nieuwe Hollandse Waterlinie. (2007). *Leidraad Plankwaliteit*. Utrecht, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Lambrechts, K. (2011). Nieuwe Projecten voor de Spaanse Omwalling. In: Lombaerde, P. (Edt.) (2011) *Antwerpen Versterkt 2*. Antwerpen, University Press. pp 73-113.
- Land en Tuinbouw Organisatie / Dienst Landelijk Gebied. (2013). *Schetsschuit Schalkwijk, voedsellandschap als drager voor het kenmerkende open landschap op het Eiland van Schalkwijk*. Utrecht, Dienst Landelijk Gebied.
- Landbouw Economisch Instituut. (2009). *Investeren in landschap: Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder\_Groesbeek*. Maart 2009. Den Haag, Landbouw Economisch Instituut.
- Landbouw Economisch Instituut. (2011). *Investeren in Landschap, Lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek*. Februari 2011. Den Haag, Landbouw Economisch Instituut.
- Landeghem, P. van (2011, 20 januari). Fort Haasdonk wordt onteigend. *Het Nieuwsblad*. Website toegankelijk via: <http://www.nieuwsblad.be/cnt/e63588bp>.
- Landeghem, P. van (2012, 8 mei). Fernand Huts koopt Fort van Haasdonk. *Het Nieuwsblad*, Website toegankelijk via: [http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20120607\\_00176764#](http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20120607_00176764#).
- Leasurresult. (2006). *Het Hoofdkwartier: haalbaarheidsstudie naar een bovenregionale netwerkorganisatie*. maart 2006. Utrecht, Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Leys, A. J., & Vanclay, J. K. (2010). Social Learning: A Knowledge and Capacity Building Approach for Adaptive Co-management of Contested Landscapes, *Land Use Policy* 28(3), 574-584. doi: 10.1016/j.landusepol.2010.11.006.
- Lombaerde, P., & Gils, R. (2011). De Forten rond Antwerpen: van Militaire Dwangbuis tot Vestinglandschap in wording. In: Biesbroeck, B. (Edt.) *Fortengordels Nu!: actuele omgang met forten, gordels en verdedigingslinies: verslagboek van het colloquium, Antwerpen, 25-26 september 2009*. Antwerpen, Provincie Antwerpen. pp 21-33.
- Liniebureau Nieuwe Hollandse Waterlinie. (2015). *Organigram Nieuwe Hollandse Waterlinie periode 2004-2014*. Website toegankelijk via: <http://www.hollandsewaterlinie.nl/pages/organigram.aspx>
- Liniecommissie. (2004). *Bestuursvereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 9 december 2004. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Liniecommissie. (2006a). *Eén Linie, samen sterk in de uitvoering, uitvoeringsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie*. December 2006. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Liniecommissie. (2006b). *Verslag Liniecommissie 5 april 2006*. Als agendastuk bij de vergadering van de Liniecommissie 31 mei 2006.

- Liniecommissie. (2008). *Pact van Rijnauwen, afspraken tussen Rijk en provincies verenigd in de Liniecommissie over uitvoeringsimpuls Nieuwe Hollandse Waterlinie voor de periode 2008 – 2011*. 11 februari 2008. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Liniecommissie. (2009). *Conceptverslag Liniecommissievergadering 12 maart 2009*. Als agendastuk bij de vergadering op 5 februari 2010. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Liniecommissie. (2014). *Koersdocument Vervolgfase Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Vastgesteld op 30 januari 2014 in de Liniecommissie
- LNV. (1993). *Structuurschema Groene Ruimte*. Den Haag, LNV.
- Luiten, E., Hezewijk, J. van, Joosting-Bunk, E., & Witsen, P.P. (2003). *Panorama Krayenhoff: Linieperspectief*. Schiedam, De Eendracht.
- Lysias. (2007). *De Linie in Werking*. Amersfoort, Lysias.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. In: Freeman, H. Policy Studies Review Annual. Beverly Hills, Sage. pp 163-180.
- Majoor, S. (2015). Resilient practices: a paradox-oriented approach for large-scale development projects. *Town Planning Review*, 86(3), 257-277. <http://dx.doi.org/10.3828/tpr.2015.17>
- Mäntysalo, R., & Balducci A. (2013). *Urban Planning as a Trading Zone*. Dordrecht/Heidelberg/ New York/Londen, Springer.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press/Macmillan.
- March, J.G., Cohen, M.D., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Marinetto, M. (2003). Governing Beyond the Centre: a Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51(3), 592-608. doi: 10.1111/1467-9248.00443.
- Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. (2003). Unequal plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British politics. *Government and opposition*, 38(3), 306-332. doi: 10.1111/1477-7053.t01-1-00017.
- McIvor, R., McCracken, M., & McHugh, M. (2011). Creating Outsourced Shared Services Arrangements: Lessons from the Public Sector, *European Management Journal*, 29(6), 448-461. doi: 10.1016/j.emj.2011.06.001
- McCarthy, B. (2009). *Naar een Rijk Landschap, Financiering van Nationale Landschappen*. Arnhem, NovioConsult/Triple E.
- McKeown B., & Thomas D. (1988). *Q methodology*. Thousand Oaks (Californie), Sage.
- McNutt, K. (2014). Public Engagement in the Web 2.0 era: Social Collaborative Technologies in a Public Sector Context. *Canadian Public Administration*, 57(1), 49–70. doi: 10.1111/capa.12058.
- Miller, S.M., Ngo, T.T., & Swinderen, B. van (2012). Attentional switching in humans and flies: rivalry in large and miniature brains, *Frontiers in Human Neuroscience*, 5(188): 1-17. doi: <http://dx.doi.org/10.3389%2Ffnhum.2011.00188>

- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2011). *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag, I&M.
- Ministerraad Koninkrijk der Nederlanden. (2003). *Besluit Vaststelling Panorama Krayenhoff*. 19 December 2003. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- Minsaer, K. (2011). De Valorisatie van het zestien-eeuwse bastion aan de Keizerspoort. In: Lombaerde, P. (Edt.) *Antwerpen Versterkt 2*. Antwerpen, University Press Antwerp. pp 114-131.
- Mommaas, H. (2000). De vrijetijdsindustrie in stad en land. *Een studie naar de markt van belevenissen*, voorstudie WRR nr. 109. Den Haag. SDU Uitgevers.
- Nagels, M. (2012). *De Antwerpse Fortengordel: de Brialmontforten als onzichtbare potentie van de periferie* (Masterscriptie Architectuur). Gent, Universiteit van Gent.
- Natuurpunt. (2015). *Natuurgebied fort Haasdonk*. Website toegankelijk via: <http://www.natuurpuntwal.be/index.php?page=fort-van-haasdonk>
- Navarra, D.D., & Cornford, T. (2012). The state and Democracy After New Public Management: Exploring Alternative Models of E-governance. *The Information Society*, 28(1), 37-45. doi: 10.1080/01972243.2012.632264
- Needham, B. (2014). *Dutch Land-use Planning: The Principles and the Practice*. Aldershot, Ashgate.
- Newman, P. (2008). Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity. *European Planning Studies*, 16(10), 1371-1383. doi: 10.1080/09654310802420078.
- OCW (1999) *Nota Belvedere*. Den Haag, OCW.
- Olde, C. de (2013). De Vergelijking: Stereotype werkelijkheden. *Agora Magazine*, 29(4), 32-35.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential address, *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice; An Assessment for Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, P. (Edt.), *Theories for the Policy Process*. New York, Westview Press. pp 21-64.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C. B., Norgaard, R. B., & Policansky, D. (1999). Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *Science*, 284(5412), 278-282. doi: 10.1126/science.284.5412.278.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor (Michigan), University of Michigan Press.
- PB-NHW. (2001a). *Werkplan 2001 van het Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 01-05-2001. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- PB-NHW. (2001b). *Nota Organisatie Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 18-06-2001. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- PB-NHW. (2002). *Interviewronde Panorama Krayenhoff*. 28-10-2002. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.

- PB-NHW. (2003a). *Oplegnotitie voor Bespreking Linieperspectief in RPC 11-11-2003*. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- PB-NHW. (2003b). *Voorgestelde Werkwijze*. 12 september 2003. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2004a). *Conceptbesluit Haalbaarheidsstudie Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Als bijlage in Stuurgroepvergadering 05-02-2004. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2004b). *Opdracht, Samenstelling en Positie Liniecommissie*. Als bijlage in Liniecommissie 08-04-2004. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2004c). *Adressering Enveloppen*. Als bijlage in Liniecommissie 08-04-2004. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2004c). *Samenvatting Verslag Consultatie Bestuursovereenkomst NWH*. 12 november 2004. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2005). *Jaarplan Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, melding voortgang en vervolg 2005*. 19-08-2005. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2007). *Nieuwe Hollandse Waterlinie: Leidraad Plankwaliteit*. Opgesteld door het kwaliteitsteam. September 2007. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2007). *Verkenningfase Nota Ruimte: toegankelijk en exploiteerbaar maken*. 20 december 2007. Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie: Utrecht.
- PB-NHW. (2008a). *Persbericht Project Bureau Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 12 december 2008. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2008b). *Notitie Positie Liniecommissie en Agendacommissie*. Bijlage bij Agendacommissievergadering. 18 december 2008. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- PB-NHW. (2010). *Werkdossier Uitvoerings Programma 2*. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- PB-NHW. (2011). *Linie in Bedrijf. Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie: Ambitie en Strategie 2020 en Uitvoeringsprogramma*. Utrecht: Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Pelzer, P., & Dirckx, T. (2013). *De Vergelijking: Nederland vs. Vlaanderen, vreemd en verwant*. *Agora Magazine* 29(1): 39-43.
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londen, Macmillan.
- Portugali, J. (2011). Learning from paradoxes about prediction and planning in self-organizing cities. In: Portugali, J. (Edt.) *Complexity, Cognition and the City*. Berlin Heidelberg, Springer. pp. 269-283.
- Portugali, J. (2012). Complexity theories of cities: Implications to urban planning. In: Portugali, J., Meyer, H., Stolk, E., & Tan, E. *Complexity theories of cities have come of age*, Berlin Heidelberg, Springer. pp. 221-244.
- Provincie Antwerpen. (2014). *Kaderplan Fortengordels van Antwerpen*. Antwerpen, Provincie Antwerpen.

- Provincie Antwerpen. (2015). *Website Fortengordels*. Website toegankelijk via: [www.fortengordels.be](http://www.fortengordels.be)
- Provincie Utrecht. (1997). *Verslag vergadering Commissie Bescherming en Ontwikkeling Provincie Utrecht*. 19 juni 1997, Archief Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Amersfoort, RCE.
- Publiek & Politiek. (2001). *Samenvatting Burgeradvies Nieuwe Hollandse Waterlinie*. 11-12-2001. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Purcaro, M. (2002). *De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Brialmont Fortengordel, verkenning van de fortengordels rond Antwerpen*. Utrechts, in opdracht van het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Raats, K. (2010) *Slopen of Omdopen, een onderzoek naar besluitvormingsprocessen bij herbestemming van kerkgebouwen* (Masterscriptie Planologie), derde druk. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam
- Rein, D., & Schön, D. (1993). *Frame Reflection*. New York, Basic Books.
- Renard, P. (1995). *Wat kan ik voor u doen?: ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst*, Antwerpen, Icarus.
- Renes, H. (2010) Historische Geografie: verbreding en verdieping in het historisch onderzoek van stad en land. In: Bosma, K., & Kolen, J. (Eds.) *Geschiedenis en Ontwerp*. Nijmegen: Vantilit. pp 50-59.
- Rhodes, R. A. (1994). The Hollowing Out of the State: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151. doi: 10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead, Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
- Rompaey, C. (2013, 26 september). Buren Fort van Lier vrezan dat rust verdwijnt. Gazet van Antwerpen. Website toegankelijk via: <http://www.gva.be/cnt/aid1460332/buren-fort-van-lier-vrezen-dat-rust-verdwijnt>
- Rhodes, R.A. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Gower, Aldershot.
- Rhodes, R.A. (1999). Foreword: governance and networks, In: Stoker, G. (Ed.), *The New Management of British Local Governance*, Macmillan, London. pp: xii-xxvi.
- Rijksplanologische Dienst. (1993). *Waterlijn: Ideeën Voor De Toekomst Van De Stelling Van Amsterdam En De Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Den Haag, RPD.
- Roo, G. de (2001). *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Rousselot, C. (2009) *Droogdokkeneiland, historisch onderzoek*. Antwerpen, AG Stadsplanning.
- Rynck, F. de, Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C., & Loeckx, A. (2003). *De eeuw van de stad: Over stadsrepublieken en rastersteden*. Witboek Project Stedenbeleid. Brussel, Vlaamse Gemeenschap.

- Sabatier P.A. (1986) Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6(1), 21-48
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P.A., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560. doi: 10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x
- Saetren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582. doi: 10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x.
- Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105. doi: 10.1177/0952076713513487.
- Salet, W.G.M., & Faludi, A. (Eds.) (2000). *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam/Oxford, Elsevier.
- Salet, W.G.M., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. London/New York, Taylor & Francis.
- Savas, E.S. (1982). *Privitizing The Public Sector, How to Shrink Government*. New Jersey, Chatham.
- Savini, F. (2013). Political dilemmas in peripheral development: investment, regulation, and interventions in metropolitan Amsterdam. *Planning Theory & Practice*, 14(3), 333-348. doi: 10.1080/14649357.2013.820340
- Savini, F., Salet, W.G.M., & Majoor, S. (2014). Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, 1-20. doi: 10.1177/1473095214531430.
- Savitch, H. V., & Kantor, P. (2002). *Cities in the International Marketplace: The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder (CO), Westview Press.
- Schmolck, P. (2002). PQMETHOD2.11, website beschikbaar via <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/>
- Schultze, W.D. (1977). *The Public Use of the Private Interest*. Washington DC, Brookings Institution.
- Secchi, B. (1997). Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano: la formazione della 'città diffusa' ed il ruolo delle infrastrutture. *Urbanistica dossier*, 3(1997), 7-11.
- Shaw, K. (2012). The rise of the resilient local authority? *Local Government Studies*, 38(3), 281-300. doi: 10.1080/03003930.2011.642869
- Shipley, R. (2002). Visioning in planning: is the practice based on sound theory? *Environment and Planning A*, 34(1), 7-22. doi: 10.1068/a3461
- Shipley, R., & Kovacs, J. F. (2008). Good governance principles for the cultural heritage sector: lessons from international experience. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 8(2), 214-228. doi: 10.1108/14720700810863823

- Sieverts, T. (2003). *Zwischenstadt, Zwischen Ort und Welt Raum und Zeit Stadt und Land*. Berlin, Bertelsmann.
- Simon Stevin Vlaams Vestingbouwkundig Centrum. (2015). Foto's fort Stabroek. Website toegankelijk via: <http://www.simonstevin.org/fortendagpers>.
- Slaets, S. (2011, 28 oktober). Fort IV Bekent Kleur. *Gazet van Antwerpen*. Website toegankelijk via: <http://www.gva.be/cnt/aid1088161/fort-iv-bekent-kleur>
- Slangen, L. H. (1992). Policies for nature and landscape conservation in Dutch agriculture: An evaluation of objectives, means, effects and programme costs. *European Review of Agricultural Economics*, 19(3), 331-350. doi: 10.1093/erae/19.3.331.
- Smaal, P., Heuvel, J. van den, Koomen, E., & Wilgenburg, R. van (2005). *Vitaal Platteland, vitale kleine kernen; evaluatie in het kader van de Nota Ruimte-hoofdrapport*. In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu. September 2005. Den Haag, VROM.
- Smit, B., & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global environmental change*, 16(3), 282-292. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2006.03.008
- Soresma. (2009). *Passende Beoordeling RUP Fort van Stabroek*. Onderzoeksbureau Soresma in opdracht van Gemeente Stabroek. September 2009. Antwerpen, Soresma.
- Staatsbosbeheer. (2011). *Staatsbosbeheer Verzelfstandigd*. Website toegankelijk via: <http://www.staatsbosbeheer.nl/Nieuws%20en%20achtergronden/Dossiers/Erfpacht%20en%20vastgoed/Visie%20op%20erfpacht/Staatsbosbeheer%20verzelfstandigd.aspx>
- Steenbergen, C., & Zwart, J. van der (2009). *Strategisch Laagland*. Rotterdam, Uitgeverij 010.
- Stichting Liniebreed Ondernemen. (2011) Stichting Liniebreed ondernemen. Website toegankelijk via: <http://www.hollandsewaterlinie.nl/pages/stichting-liniebreed-onder-nemen.aspx>
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. doi: 10.1111/1468-2451.00106.
- Stoker, G. (2009). Regime theory and Urban Politics, In: Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. *Theories of Urban Politics*. Londen, Sage. pp. 54-71.
- Stramien. (2002). *Herover de Forten!* Antwerpen, Stramien.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: the Janus Face of Governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. doi: 10.1080/00420980500279869
- Synergie. (2011). *Eindrapportage Marketingevaluatie Nieuwe Hollandse Waterlinie*. Archief Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie. Utrecht, Synergie.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag, SDU Uitgevers.
- Tewdwr-Jones, M. (1994). The development plan in policy implementation. *Environment and Planning C*, 12(2), 145-163. doi: 10.1068/c120145
- Tindemans, S. (2011, 19 januari). Gemeente wil fort van Haasdonk onteigenen en verkopen aan Natuurpunt. *Gazet van Antwerpen*. Website toegankelijk via: <http://www.gva.be/cnt/aid1009772/haasdonk-gemeente-bereidt-verkoop-van-fort-voor-blz-43>).

- Tops, P. (2007). *Regime-verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam, Uitgeverij Atlas.
- Tordoir, P. (2010). Efficiënte ladderstructuur A2 verstedelijkings-zone, *S&RO* 2010, 26-30.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999). *Besluit Vaststelling Belvédère nota*. 8 november 1999. Archief Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Amersfoort, RCE.
- Utrechts Nieuwsblad. (1995, 4 januari). *Geen Mega Disco in oud Fort*.
- Vader, J., & Dammers, E. (2013). *Omgevingsscenario's in de Natuurverkenning 2010-2040: achtergronddocument* (No. 356). In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Wageningen, WUR.
- Valk, A. van der (2013). Preservation and Development: The Cultural Landscape and Heritage Paradox in the Netherlands, *Landscape Research*, 39(2), 1-17. Doi: 10.1080/01426397.2012.761680
- Visser, T. (1992). Cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit. *Jaarboek Monumentenzorg*, 1992, 8-26.
- Voets, J., Peuter, B. de, Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Roy, M. le, Maes, P., Decker, P., de Bervoets, W., Heijde, R. van der, & Blummel, P. (2010). *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*. In opdracht van de Vlaamse overheid. Leuven, KU Leuven.
- Vos, W., & H. Meeks. (1999). Trends in European cultural landscape development: perspectives for a sustainable future. *Landscape and Urban Planning*, 46 (1-3), 3-14. doi: 10.1016/S0169-2046(99)00043-2
- Vries, J. de, & Broeck, J. van den (1997). Benelux: a Microcosm of Planning Cultures. *Built Environment*, 23(1), 58-69.
- Vries, J. de, & Jong, M. de (2003). *Planning praktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?* Rapport voor het DG Ruimte. Delft, TU Delft/OTB.
- Vries, J. de, & Zonneveld, W. (2005). Vlaanderen. *Stedebouw & ruimtelijke ordening*, 86(2), 6-8.
- Vries, J., de (2002). *Grenzen Verkend, Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux* (Proefschrift). Delft, TU Delft/OTB.
- VROM. (2005). *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag, VROM.
- Vugt, G. van (1991). Bestuursculturen van België en Duitsland, *Openbaar Bestuur*, 12, 10-15.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological research: Theory, method and interpretation*. London, Sage.
- Weijsschedé, T., Jagt, P. van der, & Kruit, J. (2011). *Nieuw Beheer voor Nationale Landschappen*. Wageningen, Alterra.
- Wet Inricht Landelijk Gebied. (2006). *Wet Inrichting Landelijk Gebied*. 7 december 2006. Den Haag.
- Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (1997) *Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer*. 11 september 1997. Den Haag.



- Wilkinson, C. (2012). Social-ecological resilience: Insights and issues for planning theory. *Planning Theory*, 11(2), 148-169. doi: 10.1177/1473095211426274
- Will, C. (2002) *Op Sterk Water*. Utrecht, Uitgeverij Matrijs.
- Witsen, P.P., Gier, A.J.J. de, & Needham, B. (2011). *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid*. Den Haag, Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI).
- Yin, R. K. (2003). *Case study research design and methods*. Applied social research methods series 5. Londen, Sage.



---

## Samenvatting

Dit proefschrift beantwoordt de vraag in hoeverre en hoe actoren in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie in staat zijn gebleken tot collectieve actie te komen. De herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is misschien wel een van de meest complexe herbestemmingsopgaven in Nederland. Drie kenmerken maken het bereiken van collectieve actie uitdagend: ten eerste is er sprake van een ingewikkelde governance situatie; een groot aantal publieke en private partijen met tegengestelde belangen is betrokken bij het project. Ten tweede bevat de Nieuwe Hollandse Waterlinie verschillende erfgoed-, natuur- en landschapswaarden: bescherming van de waarden is van maatschappelijk belang. De interpretaties welke waarden beschermd moeten worden (en de prioritering hiervan) lopen sterk uiteen. Ten derde blijken de forten en landschappen buitengewoon lastig te beheren en exploiteren. De gebouwen zijn vochtig, lastig warm te krijgen in de winter, het verschil tussen het bruto en netto vloeroppervlak is groot, de forten zijn vaak moeilijk te bereiken en liggen verscholen in het landschap.

Het bereiken van collectieve actie gebeurt in een setting die kenmerken heeft van een governance-structuur. Het wetenschappelijk concept governance beschrijft hoe publieke en private actoren in zelf georganiseerde netwerken middelen en capaciteiten uitwisselen in een situatie waarin taken, verantwoordelijkheden en middelen zijn verdeeld over de actoren (Stoker 1998). Doordat actoren hun eigen belangen willen behartigen in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid is coördinatie nodig. Deze coördinatie is juist lastig omdat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden versplinterd zijn (Kjaer 2011, Rhodes 1997) en door de ambigue rol van hiërarchische relaties in governance netwerken (Marinetto 2003, Marsh et al 2003). De nota Belvedere uit 1999 heeft eraan bijgedragen dat de beleidsarena van de erfgoedsector meer governance kenmerken heeft gekregen (Hulst 2010, Van der Valk et al 2014).

In dit proefschrift is geanalyseerd hoe in de complexe governance situatie van de Waterlinie actoren zijn omgegaan met de drie bovengenoemde kenmerkende eigenschappen van de transformatieopgave. De drie kenmerken zijn in drie afzonderlijk delen geanalyseerd. Elk deel neemt een aanvullend theoretisch perspectief om te analyseren in hoeverre en hoe actoren tot collectieve actie zijn gekomen. In het eerste deel is gekozen voor een institutionele benadering (Ostrom 1996), in deel twee is framing theorie toegepast (Rein & Schön 1993) en in het laatste deel is geanalyseerd hoe collectieve actie arrangementen (Savas 1982) tot stand komen. In dit samenvattende hoofdstuk wordt tevens teruggekomen op de hypothesen die zijn opgesteld in de afzonderlijke delen. Tevens worden in dit hoofdstuk de conclusies gepresenteerd.

## Deel 1: institutionele actor analyse

Het eerste deel richt zich voornamelijk op de rol van institutionele verhoudingen tussen de betrokken actoren en de wijze waarop ze zich hebben georganiseerd. De centrale vraag is:

---

**Vraag 1: “Onder welke voorwaarden is collectieve actie al dan niet effectief mogelijk gebleken in de actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie?”**

---

De term *actie arena* is afgeleid van het theoretische perspectief dat is gekozen in dit onderdeel; een institutionele actor benadering (Ostrom 2007, Scharpf 1997). De actie arena wordt door Elinor Ostrom omschreven als “the social sphere where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another or fight.” (Ostrom 2007: 28). De actie arena bestaat uit twee onderdelen: actoren en de actor situatie. Actoren worden door Ostrom gedefinieerd op het niveau van het individu en de actie situatie behelst de structuur van het handelen tussen de actoren, deze structuur wordt onder andere bepaald door belangen, posities, de acties die mogelijk zijn en de informatie die beschikbaar is. Beiden componenten, de situatie en de actoren zijn nodig om interactie te verklaren tussen de actoren en de daaruit voortkomende resultaten. De actie arena wordt beïnvloed door een aantal externe *condities*: de regels die de relaties tussen de actoren bepalen, de structuur van de gemeenschap die zich begeeft rondom de actie arena en de fysieke-ruimtelijke condities van het plangebied (Ostrom 2007: 28). Politieke, economische of maatschappelijke dynamieken hebben invloed op deze condities en kunnen de vorm de actie arena veranderen.

De institutionele actor analyse heeft bijzondere aandacht voor de rol van *instituten*. In dit proefschrift worden instituten gedefinieerd als de geschreven en ongeschreven regels die de interactie tussen de actoren conditioneren. Dit kunnen ook routines, praktijken of taakstellingen zijn waaraan individuen zijn gebonden omdat ze een bepaalde publieke instantie vertegenwoordigen (Ostrom 2007: 22). Door de condities, de actie arena en de wijze waarop instituten het handelen van actoren verklaren te onderzoeken kunnen (ruimtelijke) *uitkomsten* voorspeld en verklaard worden (Ostrom 2007: 29). De uitkomsten kunnen fysieke ruimtelijke interventies zijn maar kunnen ook nieuwe regels (instituten) zoals sanctionerende of stimulerende maatregelen. In dit proefschrift worden de *condities*, de *actor situatie*, de *instituten* geanalyseerd om het handelen van actoren en de daaruit voortkomende *resultaten* te verklaren. In het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn veel actoren betrokken met verschillende institutionele achtergronden waardoor het bereiken van collectieve actie waarschijnlijk problematisch is. De volgende verwachting is opgesteld.

---

***Verwachting 1: De actie arena van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie bevat dermate veel actoren met tegengestelde belangen dat zij niet in staat zijn om op een effectieve en efficiënte manier tot collectieve actie te komen.***

---

De institutionele actor analyse is opgedeeld in twee delen. De analyse start met een analyse welke condities ertoe hebben bijgedragen dat het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot stand is gekomen en welke factoren de actie arena kenmerken. Vervolgens is geanalyseerd hoe de actoren zijn omgegaan met vier verschillende dilemma's in de actie arena. Door dilemma's centraal te stellen is een meer specifieke analyse mogelijk hoe de condities en instituties het individuele en collectieve gedrag van de actoren beïnvloed hebben. Er zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt: archiefstudie, semi-gestructureerde interviews en observaties van verschillende bijeenkomsten.

### **Tot totstandkoming van de actie arena**

Opvallend is dat in het verleden door verschillende overheidspartijen pogingen zijn gedaan om de Waterlinie op regionale schaal te revitaliseren. Deze pogingen zijn onsuccesvol gebleken. De provincie Utrecht deed een poging samen met de Rijksdienst voor Monumenten Zorg (RDMZ) in de periode 1988-1992 en in 1990-1993 werkten verschillende ambtelijke werkgroepen op ministerieel niveau aan plannen voor de Waterlinie (werkgroepen als ArMoLa, RPD en Project 33). Uiteindelijk geeft de vaststelling van de Nota Belvedere in 1999 de doorslag: het Nationaal Project de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt een voorbeeldproject in deze nota en krijgt een apart projectbureau om plannen te maken voor de revitalisatie van de linie.

Het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is altijd een project van de ambtenaren geweest: het is door ambtenaren geïnitieerd in de jaren '90 (na het voeren van politiek-ambtelijke lobby's) en tot op heden blijkt de grote motor achter het project de ambtenarij te zijn.

Het Belvedere beleid is het product van vier samenwerkende ministeries (VROM, LNV, OC&W en V&W) en hierdoor zijn deze partijen al dicht bij elkaar gebracht als het gaat om het verbinden van verschillende beleidsagenda's (voornamelijk ruimtelijke ordening en cultureel erfgoed). De gemeenschap-pelijke (politieke en ambtelijke) wil om de Belvedere visie te vertalen naar concrete resultaten leidt ertoe dat de Waterlinie een voorbeeldproject wordt in de nota Belvedere. Het gedachtegoed van de nota Belvedere komt duidelijk naar voren in de aanpak van het Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, dat in 1999 wordt opgericht.

De Waterlinie wordt in zijn geheel, gebiedsgericht aangepakt, verschillende sectoren moeten in staat zijn hun ambities te verbinden met de primaire doelstelling om het landschap en de cultuurhistorische waarden te revitaliseren. In de beginjaren van de 20<sup>ste</sup> eeuw heeft een aantal planningsdiscoursen sterke invloed op de aanpak van het project: het versterken van de ruimtelijke

kwaliteit en samenhang (integrale opgaven), gebiedsontwikkeling, en het bereiken van beleidsdoelstellingen door publiek-private partnerschappen (PPS-constructies). Ook de aandacht voor versnippering van het landschap en de zoektocht naar ruimte voor waterretentie zijn belangrijke drijfveren geweest voor totstandkoming van het Waterlinieproject.

### Kenmerken van de actie arena

Hoewel het lastig is om de precieze grenzen aan te geven waar de actie arena van de Nieuwe Hollandse Waterlinie begint en eindigt, is er voor gekozen om de formele organisatiestructuur van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie aan te houden als actie arena. Zowel beslissingen op hoog als op laag schaalniveau worden binnen deze structuur genomen.

Bijna alle betrokken actoren hebben een positie gekregen in de geïnstitutionaliseerde overlegstructuur. Als gevolg hiervan is een omvangrijk overlegcircuit ontstaan. De betrokken ministeries, de provincies, de gemeenten, belangenorganisaties en externe adviseurs (kwaliteitsteam) hebben een formele positie. Het Nationaal Projectbureau fungeert als spin in dit web en heeft in de hiërarchische verhoudingen een positie tussen de ministeries en de provincies. Private partijen hebben nooit onderdeel uitgemaakt van het formele overlegcircuit.

Gedurende de looptijd van het project is de organisatiestructuur verschillende keren veranderd. Dit heeft te maken met externe *condities* die van invloed zijn op het project: politieke (bezuinigingen en reorganisaties) en economische veranderingen (minder budget, minder interesse uit private sector) zijn de meest doorslaggevende externe veranderingen geweest waardoor de actie arena van de Waterlinie is veranderd. Daarnaast is de organisatiestructuur aangepast aan de fasering van het project (visievorming, planvorming, uitvoering en exploitatie).

De *regels*, of geldende institutionele patronen tussen de actoren worden in hoge mate beïnvloed door hiërarchie en het onderscheid tussen bestuurlijk en ambtelijk overleg. In de praktijk blijkt dat ambtelijk vooroverleg en de mate en wijze waarop bestuurders worden geïnformeerd door hun ambtelijk apparaat, bepalend te zijn voor de interactie in de overlegverbanden. In principe worden de strategische beslissingen in het project genomen in de Liniecommissie waarin formeel de bestuurders van de provincies en de ministeries zitting nemen. De coördinatie en interactie tussen de verschillende actoren komen nadrukkelijk naar voren bij de bespreking van de dilemma's.

In de actie arena van de Waterlinie komt men op twee verschillende manieren tot ruimtelijke *uitkomsten*. Enerzijds door zelf projecten te initiëren en te financieren, anderzijds door het meekoppelen met andere ruimtelijke projecten die zijn geïnitieerd door anderen. In de praktijk komt het geregeld voor dat meekoppelprojecten zijn begonnen als weerstandsprojecten: de projectorganisatie is opgekomen voor het Waterliniebelang en heeft vervolgens een positie gekregen waardoor zij kunnen meebeslissen in het betreffende ruimtelijke project.

### Dilemma 1: geconcentreerde of gefragmenteerde regie

Om in complexe governance situaties tot collectieve actie te komen wordt (onder andere) het voeren van regie als cruciale voorwaarden gezien. Binnen de projectorganisatie van de Waterlinie is sprake van gefragmenteerde regie. Om de doelstellingen van het Waterlinieproject te vertalen naar lokale plannen wordt op drie niveaus regie gevoerd: het niveau van de Liniecommissie (ministeries naar provincies), het niveau van de enveloppen (provincies naar gemeenten) en het niveau van het nationaal projectbureau (het gehele organisatie-model). Omdat het Nationaal Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie niet beschikt over eigen bevoegdheden en middelen, is voor een inhoudelijke vorm van regie gekozen, waarbij de nadruk ligt op overtuigen en verleiden van actoren. De regie vindt plaats door niet-bindende adviezen en steunen op inhoudelijke betrokkenheid, expertise en autoriteit. De projectorganisatie is er op deze manier in geslaagd om coördinatie te laten plaatsvinden, al moet worden opgemerkt dat ook dubbele regie plaatsvindt (wat de samenwerking frustreert), en dat regie op bepaalde onderwerpen ontbreekt omdat meerdere bestuurslagen veronderstellen dat de regietaak bij de taakstelling van een andere bestuurslaag hoort. Deze problematiek komt het meest tot uitdrukking op het niveau van de enveloppen. De plannen die op lokaal niveau worden voorgesteld worden geregistreerd door de provincies, het daarvoor ingestelde kwaliteitsteam en het Nationaal Projectbureau. De regie van deze partijen wordt niet altijd goed gecoördineerd.

### Dilemma 2: interne of externe oriëntatie

Het grote aantal betrokken publieke partijen, die verschillende doelstellingen en belangen hebben, zorgt ervoor dat het lastig is om een overzichtelijk, efficiënt en daadkrachtige projectorganisatie in te richten. Veel partijen hebben een positie in het formele overlegcircuit: hierdoor is de intensiteit van overleg hoog. In de periode 2003-2009 is bewust gekozen voor een twee lagen benadering waarbij de ministeries samen met de provincies de hoofdlijnen uitzetten (bestuurlijk overleg Liniecommissie) en dat provincies samen met het Nationaal Projectbureau zorgen voor een preciezere invulling (het ambtelijke programmamanagersoverleg, PMO). Het is niet altijd duidelijk op welk niveau bepaalde dossiers moeten worden afgehandeld en doordat beide niveaus andere actoren aan tafel zitten en andere inhoudelijke dossiers behandelen is de afstemming tussen de niveaus soms problematisch.

Een direct gevolg van dit organisatie-model is dat binnen de project-organisatie veel wordt overlegd en afgestemd om tot collectief handelen te komen. Het project kent een interne oriëntatie, waarbij er nadrukkelijk minder aandacht is voor stakeholders buiten het geïnstitutionaliseerde organisatie-model. Een positief gevolg hiervan is dat het interne overleg eraan bijdraagt dat de betrokken publieke actoren eendrachtig het ruimtelijk concept voor de Waterlinie ondersteunen. Anderzijds bestaat minder aandacht voor dynamieken die zich in het plangebied voordoen buiten de paden van de overheden om. Het kan hier gaan om kansrijke initiatieven van ondernemers, bedrijven of burgers.

Het aanhaken op bestaande dynamieken staat haaks op de interne oriëntatie. Hierdoor kan het voorkomen dat publieke partijen oplossingen formuleren gebaseerd op consensus en publieke doelstellingen, terwijl wellicht een (beter geschikte) oplossing al is aangedragen door particulieren in het werkveld.

### Dilemma 3: Mobiliseren of programmeren

Het Nationaal Projectbureau is zich vanaf de start van het project bewust van de complexe governance-situatie waarin zij zich bevindt. De intersectorale, gebiedsgerichte aanpak waarbij de uitvoering van plannen bereikt zou moeten worden door PPS-constructies leidt ertoe dat veel verschillende partijen in meer of mindere mate betrokken zijn bij het project: in 1999 waren dat 25 gemeenten, 5 provincies, 5 ministeries, verschillende belangenorganisaties, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en (wellicht) geïnteresseerde ontwikkelaars en investeerders. Deze partijen hebben andere belangen, beleidsagenda's en ruimtelijke claims in het Waterliniegebied.

Voor het bereiken van collectieve actie moet zowel gemobiliseerd als geprogrammeerd worden. Mobiliseren betekent dat actoren geïmmiteerd raken aan het project: ruimtelijke plannen die bedoeld zijn om te mobiliseren hebben vaak een hoog abstractieniveau en zijn weinig concreet. Programmerende plannen zijn preciezer en leggen vast hoe taken, bevoegdheden en middelen worden verdeeld om bepaalde ruimtelijke uitkomsten te bereiken. In de Waterlinie zijn mobiliserende en programmerende activiteiten sequentieel uitgevoerd.

Het proces voorafgaand aan het opstellen van de regionale visie, Panorama Krayenhoff, heeft buitengewoon mobiliserend gewerkt. Door het organiseren van bustours, het betrekken van ministeries, gemeenten, provincies, eigenaars en belangenorganisaties is de organisatie er in geslaagd brede politieke, ambtelijke en maatschappelijke steun te krijgen voor de visie (private partijen zijn weinig betrokken geweest in dit proces). Samen met de historische achtergrond vertelt de visie een overtuigend en enthousiasmerend verhaal hoe de linie gerevitaliseerd kan worden. De visie heeft een abstract karakter maar kent duidelijke directieven: de openheid van het landschap moet beschermd worden, aan de westzijde van de linie mag gebouwd worden, ook moet de herkenbaarheid, eenheid en toegankelijkheid van de Waterlinie versterkt worden.

Vervolgens is men gestart met programmeren: vragen hoe bevoegdheden moeten worden verdeeld, welke partijen hoeveel gingen betalen en hoe risico's worden gedeeld blijken prominente kwesties in deze fase. Onder de betrokken partijen heerste in deze periode scepsis of het visionaire plan kon worden geïmplementeerd. In de periode 2002 tot 2006 is de bestuursovereenkomst opgesteld. Het bereiken van een akkoord blijkt in deze periode moeizaam tot stand te komen. Hierdoor is betrekkelijk weinig aandacht besteed aan lokale



overheden en marktpartijen: het mobiliseren stagneerde. Toen de bestuursovereenkomst door provincies en ministeries was ondertekend, moest een uitvoeringsprogramma worden opgesteld. Lokale partijen waren niet altijd meer op de hoogte van de visie en sommige gemeenten boden weerstand. Dit maakte het bereiken van collectieve actie in sommige gemeenten problematisch.

Panorama Krayenhoff, dat mobiliserend was bedoeld, werd tijdens voor het programmeren gebruikt om op een top-down manier regie te voeren op de lokale plannen. Financiële steun voor lokale plannen werd alleen toegekend als deze strookte met de abstracte visie. Bepaalde collectieve waarden (eenheid, openheid, herkenbaarheid) moesten immers beschermd worden. Mobilisatie, via het opstellen van een gemeenschappelijke visie was geen praktijk van voortdurende vernieuwing maar een eenmalige vaststelling van een beoogd strategisch plan.

#### Dilemma 4: centrale visie of decentrale uitvoering

Het laatste dilemma dat is onderzocht, richt zich op de tegenstelling tussen lokale en bovenlokale belangen. In regionale visies of plannen kunnen bepaalde doelstellingen staan die afwijken van lokale agenda's. Op de een of andere manier moet dan een trade-off plaatsvinden: de bovenregionale belangen moeten worden vertaald naar de lokale werkelijkheid. De omgang van de actoren met dit laatste dilemma hangt nauw samen met de zojuist besproken andere dilemma's. Zojuist is al duidelijk geworden dat het visionaire plan op een top-down manier is gebruikt ten aanzien van lokale plannen, dit werd belangrijk geacht om bepaalde (bovenregionale) kwaliteiten te borgen en collectieve waarden te beschermen. Dit kan leiden tot weerstand op lokaal niveau. Uit het onderzoek blijkt dat de afstand tussen de regionale planvorming en de lokale uitvoering groot kan zijn (afhankelijk van lokaal project). Panorama Krayenhoff wordt niet altijd lokaal ondersteund en is soms ver verwijderd van de lokale realiteit. De problemen van de lokale actoren worden niet altijd goed doorgespeeld naar hogere beleidsniveaus, gemeenten willen het probleem in dergelijke gevallen vaak niet complexer maken dan het al is. Ook dit kan tot weerstand op lokaal niveau leiden.

#### De relatie tussen de arena en de waargenomen interactie

Uit de analyse van de actie arena en de patronen van interactie die optreden bij specifieke dilemma's blijkt dat drie institutionele condities bepalend zijn voor het collectief handelen. Het grote aantal publieke actoren zorgt ervoor dat een overlegstructuur is georganiseerd waarbij de verschillende doelstellingen en belangen worden uitgewisseld. Enerzijds zorgt de organisatiestructuur ervoor dat conflicterende belangen geïnternaliseerd worden en dat het 'Waterlinie-belang' wordt vertegenwoordigd door een aparte agent die een centrale rol inneemt in het netwerk: het Nationaal Projectbureau de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De opgetuigde projectorganisatie zorgt ervoor dat partijen collectief dit belang erkennen en ondersteunen, hierdoor is collectieve actie mogelijk.

Anderzijds zorgt de organisatiestructuur ervoor dat een intern gerichte project-organisatie is ontstaan waarbij minder aandacht is voor externe dynamieken. De actoren besteden veel tijd aan interne afstemming, het bereiken van consensus en het afleggen van verantwoording. Het lukt dus om collectieve actie te bereiken maar het zou op een efficiëntere manier bereikt kunnen worden. De verwachting die is opgesteld kan gedeeltelijk worden bevestigd. De waargenomen interactiepatronen en de daaruit voortkomende resultaten zijn effectief gebleken, de efficiëntie van het komen tot de voorgenomen ruimtelijke resultaten kan echter wel worden verbeterd. Bij aanvang van het project was niet duidelijk binnen welke regels actoren tot collectieve actie moesten komen. Gedurende de looptijd van het project is hierin verandering gekomen doordat in een groot opgezette organisatiestructuur de verhoudingen en afspraken tussen de actoren geïnstitutionaliseerd raakten. Tegelijkertijd blijft een aantal spelregels onduidelijk: bijvoorbeeld wie betaalt wat, wie regisseert wie en welke actoren krijgen een plekje in het formele overlegcircuit? De ambiguïteit in de actie arena is strategisch gebruikt en heeft flexibiliteit geboden: actoren wilden zich immers niet altijd committeren aan scherpe afspraken.

## **Deel 2: Framing**

In dit deel is geanalyseerd hoe collectieve actie is bereikt door framing theorie toe te passen. Centraal in dit deel staan de verschillende percepties van actoren over welke erfgoed-, natuur-, en landschapswaarden beschermd moeten worden en hoe dat volgens de actoren bereikt moet worden. Frames zijn denkkaders van waaruit naar de werkelijkheid wordt gekeken. Framing theorie veronderstelt dat actoren met tegengestelde denkkaders (frames), feiten verschillend interpreteren waardoor de probleempercepties en de daarbij behorende geprefereerde oplossingsrichtingen uiteenlopen (Rein & Schön 2003). Een frame bestaat uit een constellatie van opvattingen, ideeën, en perspectieven. Collectieve actie is dus lastig te bereiken wanneer actoren verschillende frames hanteren.

Uit theorie blijkt dat met name voor het beschermen van erfgoed-, landschap- en natuurwaarden de percepties van betrokken actoren vaak tegengesteld zijn (Horlings 2003, Howard & Ashworth 1999, Van Assche & Weijeschede 2009). Op basis van theorie kan verondersteld worden dat de hardere economische waardering van erfgoed voornamelijk door private partijen op waarde wordt geschat, terwijl publieke actoren meer waarde hechten aan maatschappelijke waarden (Bazelmans 2013). De volgende probleemstelling is beantwoord in deel twee:

---

***Vraag 2: “In hoeverre verschillen de interpretaties van erfgoed-, natuur-, en landschapswaarden onder de betrokken actoren en hoe werken deze door in de handelingen van de actoren?”***

---

Om de frames te meten is gebruik gemaakt van de Q sort methodologie (McKeown & Thomas 1988). Dit is een methode die nog niet eerder is toegepast om verschillende waarderingen van erfgoed te meten. Door respondenten 34 stellingen over het onderwerp te laten sorteren op een gestructureerde tabel van meest mee eens naar minst mee eens, kan worden vergeleken welke actoren overeenkomstige of juist tegengestelde denkbeelden hebben. Naast de empirische studie naar percepties zijn ook diepte interviews afgenomen en zijn diverse bijeenkomsten tussen de actoren geobserveerd.

De casus het Eiland van Schalkwijk is geselecteerd om de frames van publieke en private partijen te analyseren. Deze casus is geselecteerd omdat de gemeente Houten zich in de Nieuwe Hollandse Waterlinie als pionier opstelt door een werkwijze toe te passen die zij zelf omschrijven als 'uitnodigingsplannologie'. Dit betekent een externe oriëntatie waarbij ondernemers in de regio worden gevraagd om met plannen te komen die bijdragen aan de doelstellingen van het Waterlinieproject. De casus heeft de perfecte ingrediënten om te verwachten dat private en publieke denkkaders met elkaar geconfronteerd worden en dat nieuwe en oude werkwijzen met elkaar botsen. Op basis van theorie over frames in publiek private samenwerking in landschapsprojecten (Cornelissen et al 2010, Horlings 2003) en in erfgoedprojecten (o.a. Bazelmans 2010, Salet & Deben 2004, Van Assche & Weijeschede 2009) is de volgende verwachting is opgesteld:

---

***Verwachting: "De frames van publieke en private actoren lopen uiteen over welke collectieve waarden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie beschermd moeten worden en hoe dit bereikt moet worden waardoor het bereiken van collectieve actie wordt gefrustreerd."***

---

Deel twee van het proefschrift bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de empirische studie naar de frames van de betrokken actoren. Hier wordt gekeken welke actoren verschillende waarderingen en prioriteringen hebben welke erfgoed-, natuur-, en landschapswaarden beschermd moeten worden. Het tweede onderdeel bestaat uit een analyse in hoeverre de frames de interactie tussen de actoren bepalen en in hoeverre het bereiken van collectieve actie hierdoor beïnvloed wordt. Onderstaand worden eerst de frames besproken en vervolgens de interactiepatronen.

### **Tegengestelde frames**

Dit proefschrift laat zien dat verschillende 'frames' conflicteren. Door middel van het sorteren van waarderingskaartjes (de Q sort methodologie), interviews en het bezoeken van bijeenkomsten is inzicht verkregen in de frames van betrokken actoren.

Uit het onderzoek blijkt dat private en publieke partijen stellingen over de Waterlinie tegengesteld sorteren. Echter, er moet worden opgemerkt dat de actoren binnen beide groepen tevens zeer uiteenlopende denkbeelden hebben.

Dit betekent dat de visies tussen de groepen net zo divers zijn als binnen de groepen. Dit is opmerkelijk omdat discussie over samenwerking tussen markt en overheid vaak in een 'wij & zij' these wordt gedrukt, terwijl de 'wij' en 'zij' blijkaar intern net zo weinig samenhang vertonen.

De publieke actoren kijken heel verschillend aan tegen het Waterlinie-project. Zo is er een groep publieke actoren die de linie ziet als cultuur-maatschappelijk object, waarbij het beschermen van cultuurhistorische waarden de grootste prioriteit heeft. De werkwijze van de overheid is in dit perspectief tot nog toe toereikend: het ondersteunen van particuliere initiatieven 'gebeurt al'. Een andere groep vindt juist het tegengestelde, dat de economisch kansrijke initiatieven het vertrekpunt moeten zijn voor duurzame revitalisatie van de linie. Deze vernieuwing is alleen te bereiken wanneer een heroriëntatie plaatsvindt binnen de overheid, waarbij de overheid zich in eerste instantie richt op wat ondernemers willen en kunnen en niet op wat zij moeten. De private actoren kunnen worden verdeeld in drie groepen, de coöperatieve ondernemersvisie, de commerciële landschappers en de groep die de linie als controlerend vehikel ziet. De eerste groep is bereid om een heel eind mee te denken in het Waterliniediscours, en tot op zekere hoogte, hun plannen aan te passen aan de eisen die publieke partijen stellen. De coöperatieve houding is ook terug te zien in de bereidheid om met andere ondernemers samen te werken. De andere twee groepen zien minder heil in het Waterlinieproject en zijn minder bereid mee te denken in het gethematiseerde gebiedsgerichte beleid van de gemeente. Binnen deze groep bestaan marktpartijen met een sterke aversie tegen het Waterlinieproject. Zij vinden het dat het project te belangrijk is gemaakt en dat publiek geld beter anders besteed kan worden. Opvallend is dat de meest kritische private partijen al langer plannen in het Waterliniegebied hebben en nog steeds geen steun voor hun plannen hebben. Dit illustreert een groot afbreukrisico: ondernemers zijn bereid mee te denken in het Waterliniekader maar het moet niet te lang duren.

Opvallend is dat binnen de verschillende overheidslagen zeer divers naar de Waterlinie wordt gekeken. Op het nationale projectbureau is een tweespalt waarneembaar tussen de cultuur-maatschappelijke denkers, die zich richten op bescherming van cultuurhistorische waarden met algemeen geldende planconcepten. Ook bestaat een groep die voorstander zijn van een 'van buiten-naar-binnen' werkmodus en meer aandacht hebben voor hedendaags economische benutting van de linie. Binnen de provincie Utrecht wordt ook zeer verschillend gedacht over de Waterlinie: de linie wordt gezien als 'cultuur-maatschappelijk object', 'een controlerend vehikel' en als 'bottom-up proces'. Dit maakt het zeer lastig voor de provincie om eenduidige standpunten in te nemen.

Uit de analyse blijkt dat betrokken actoren verschillende percepties hebben welke erfgoed-, natuur-, en landschapswaarden beschermd moeten worden en hoe de taken tussen publieke en private partijen verdeeld moeten worden om dit te bereiken. Het onderzoek toont aan dat het ondersteunen van particuliere initiatieven om de Waterlinie te revitaliseren moeizaam verloopt maar wel kan

leiden tot wenselijke resultaten. Het aanwenden van economische dynamiek in tijden van economische recessie en bezuinigingen is een uitermate uitdagende opgave en wordt bovendien bemoeilijkt door verschillende factoren. Het vereist een radicaal andere sturingsfilosofie en werkwijze binnen de overheid.

### Spanningen tussen retorische en actie frame

Het actief betrekken van vrijwilligers, bewoners en ondernemers vergt een radicaal ander handelingsperspectief dan de fase waarin fysieke revitalisering centraal staat. Dit handelingsperspectief kenmerkt zich door een van-buiten-naar-binnen benadering, waarbij ambtenaren actief op zoek gaan naar kansrijke economische arrangementen. Het lokaliseren, duiden en inspelen op economische dynamiek vereist het op waarde kunnen schatten van particuliere initiatieven. Ook de toegang tot andere economische sectoren is lastig. Het toe-eigenen van dit handelingsperspectief vereist tijd, lef, leervermogen en geld en gaat samen met trial-and-error, reflectie en wederzijds leren.

Het toepassen van het nieuwe handelingsperspectief en het ondersteunen van particulier initiatief blijkt in de praktijk lastig te zijn. De onzekerheden die met de nieuwe rol gepaard gaan kunnen leiden tot twijfel, het uitstellen van beslissingen en veel overleg. Dit is de grootste bedreiging van dergelijke processen omdat ondernemers en marktpartijen hun enthousiasme en geduld kunnen verliezen. Het trage aanpassingsvermogen van de overheid is begrijpelijk, maar ondermijnt dergelijke bottom-up processen. Ondernemers, bewoners en vrijwilligers krijgen in hun perceptie te maken met een discrepantie tussen het retorische frame en het actie frame.

Dit betekent dat wat de gemeente communiceert, de retoriek, sterk afwijkt van wat zij doet: de daaraan verbonden acties. Het gevolg is vaak dat de gekozen strategie averechts werkt: het wantrouwen wordt vergroot en het enthousiasme vloeit weg. Dit komt duidelijk naar voren in de Schalkwijk casus.

Bepaalde taken en verantwoordelijkheden worden selectief afgestoten door overheden. Zo worden taken als het beheer, onderhoud, voorlichting, communicatie en het organiseren van evenementen steeds minder door de overheid gedaan. Financiële argumenten in de beslissing welke overheidstaken moeten worden afgestoten zijn in de praktijk vaak leidend. Vrijwilligers of (semi) publieke organisaties zijn veelal bereid om taken vrijwillig over te nemen, maar willen daarbij wel zelf kiezen welke activiteiten zij willen doen, wanneer en hoe. Niet de kosten zouden in de argumentatie van overdracht het uitgangspunt moeten zijn maar de bereidwilligheid van bewoners en marktpartijen zou centraal moeten staan.

Uit dit onderzoek blijkt dat bureaucratische regels en normen als barrières worden gezien in de samenwerking tussen publieke en private partijen: te specifieke wetgeving, de focus op middelvoorschriften en eisen met betrekking tot het besteden van budgetten beperken de vrijheden van handelen van ambtenaren. Naast de bureaucratische barrières is uit dit onderzoek gebleken dat publieke en private partijen zeer uiteenlopende visies hebben over wat met

de Waterlinie moet gebeuren en hoe de samenwerking tussen markt en overheid vorm moet krijgen.

### Bureaucratische rationaliteit en situationele logica

Binnen de publieke sector heerst een andere 'vorm' van logica dan binnen de private sector. Ondernemers baseren hun plannen op situationele logica. Dat wil zeggen, zijn of haar lokale kennis, investeringsvermogen en ambitie. Binnen de publieke sector zijn hele andere randvoorwaarden van belang, het plan moet immers voldoen aan allerlei eisen voor accordering. In het Waterlinieproject is de confrontatie van beide vormen van logica vaak terug te zien. Particuliere initiatieven raken vaak verschillende beleidsvelden waardoor het plan langs verschillende afdelingen moet voor accordering. Het gevolg is dat iedere afdeling zijn wensen en voorkeuren heeft waardoor van het plan van de ondernemer weinig overblijft. Het aangepaste plan sluit dan minder goed aan bij de lokale situatie.

Een andere institutionele barrière is dat ambtenaren te maken hebben met verantwoording en verregaande restricties op het gebied van budgetbesteding. De manier waarop ambtenaren moeten werken structureert in grote mate hoe zij omgaan met private partijen. Zo moeten de Waterliniebudgetten die bij gemeenten beschikbaar zijn binnen een bepaalde termijn worden besteed aan fysieke projecten. Dit leidt tot druk om geld zo snel mogelijk te besteden. Ook kan co-financiering uit andere subsidiebudgetten (vaak EU projecten) zorgen voor extra (en soms tegengelstede) regels. De institutionele barrières en bureaucratische rationaliteit binnen de publieke sector beïnvloeden de manier waarop publieke actoren handelen.

### Stapelen van eisen

De streng regulerende rol wordt soms onbewust door beleidsmedewerkers ingenomen. In het Waterlinieproject zijn veel overheidspartijen betrokken die op verschillende thema's werken en op meerdere schaalniveaus opereren. Hierdoor komt het vaak voor dat diverse overheidspartijen specifieke eisen stellen aan particulier initiatief. Iedere overheidspartij stelt slechts één of twee eisen maar is slecht op de hoogte welke eisen andere publieke diensten stellen. Het gevolg is een slecht op elkaar afgestemde 'stapeling van eisen' waardoor het voor ondernemers moeilijk kan zijn om tot een duurzame exploitatie te komen. Daarbij hebben veel ondernemers aangegeven dat zij van te voren slecht inzicht hadden aan welke voorwaarden hun plannen moesten voldoen. Het stapelen van eisen kan leiden tot het afhaken van vermogende partijen die de investeringsrisico's doorgaans beter kunnen inschatten. Kleinere ondernemers met veel hart voor de Waterlinie blijven wel betrokken en moeten vervolgens met beperkte financiële middelen de vele eisen tegemoetkomen.

### Mate van openbaarheid en subsidie

De kosten voor het beheer van forten kunnen worden verdeeld in drie typen: de restauratiekosten, de dagelijkse beheerlasten en de structurele onderhouds-

kosten. Voor ieder type kosten is een substantiële bijdrage van de publieke sector nodig, dit geldt voornamelijk voor de restauratie en structurele onderhoudskosten. Wanneer forten worden opgeknapt en in stand worden gehouden met overheidsgeld dan is het begrijpelijk dat men eisen stelt aan de openbaarheid en toegankelijkheid van de gebouwen. Monumenten hebben immers een maatschappelijke waarde. De openbaarheid van de functies betekent echter wel grote financiële betrokkenheid van de overheid. Echter, er kan ook gekozen worden voor meer private functies waardoor de kosten voor beheer sterker steunen op financiering uit de private sector: een Albert Heijn is immers ook vrij toegankelijk.

Hieruit volgt echter wel een dilemma. Aan de ene kant is een te grote structurele financiële betrokkenheid van de overheid niet wenselijk. Aan de andere kant komt de openbaarheid onder druk te staan wanneer erfgoed uitsluitbaar wordt gemaakt en wordt vermarkt. Bovendien komen dan de baten van restauratie en het gebruiksgenot voor rekening van een selecter gezelschap. Het is lastig om een billijke balans te vinden tussen toegankelijke forten en beperkte structurele financiële betrokkenheid van de overheid. In de Waterlinie heeft de overgrote meerderheid van de forten een publiek-maatschappelijke functie (natuur meegerekend). Dit geeft de optie om de lastendruk voor het onderhoud op publieke middelen te verlagen door private ondernemers meer ruimte te geven de toegankelijkheid te beperken door de exclusiviteit en uitsluitbaarheid te vergroten.

### Aanbod gestuurde functietoekenning

De afgelopen 10 jaar heeft de projectorganisatie zich voornamelijk gericht op de fysieke revitalisering van de verdedigingslinie. De overheid had tien jaar geleden een sterkere rol. De sterke positie leidde ertoe dat de overheid een producerende rol innam. Welke activiteiten in de forten werden verricht werd bepaald door de overheid zelf, en niet door de markt. Er waren genoeg projectontwikkelaars die wilden investeren in de Waterlinie en er was genoeg overheidsgeld beschikbaar voor het project. De sterke positie van de overheid maakte het mogelijk ontwikkelingen selectief toe te staan, waarbij bovendien voldaan moest worden aan verschillende eisen. Het gevolg is dat veel functies in het Waterlinieproject voldoen aan deze door de overheid gestelde eisen, maar dat deze slecht aansluiten bij de vraag uit de maatschappij. Deze klassieke valkuil van overheidscentrisme heeft gezorgd voor veel functies in forten die nu afhankelijk zijn van een conglomeraat van verschillende subsidies. Nu deze subsidies stuk voor stuk opdrogen door bezuinigingen in de publieke sector en structurele financieel-organisatorische veranderingen binnen de erfgoedsector (Modernisering Monumentenzorg), staan de exploitatie en het beheer van de Waterlinie onder serieuze druk.

Na analyse van beleidsstukken kunnen diverse collectieve waarden worden onderscheiden die zeer bepalend zijn voor het dominante frame binnen de overheid. Deze waarden worden vertaald in eisen waaraan ontwikkelingen in

de Waterlinie moeten voldoen. Een belangrijke waarde is de eenheid van de Waterlinie. Deze eenheid in het verdedigingssysteem mag niet verstoord worden. De UNESCO status wordt als instrument gebruikt om deze eenheid te borgen. Ook de herkenbaarheid van de linie wordt als fundamentele waarde gezien. Een voorbeeld om deze herkenbaarheid te behouden is het openhouden van de schootsvelden. De openbaarheid en toegankelijkheid van de linie zijn ook belangrijk in dit frame. De redenering is hier dat het erfgoed met belastinggeld wordt opgeknapt, en dus voor iedereen toegankelijk moet zijn. De zichtbaarheid van de linie, eisen aan hoge ontwerp kwaliteit en een educatieve doelstelling, zorgen ook voor eisen ten opzichte van ontwikkeling. Tot slot wordt nagestreefd zo veel mogelijk Waterlinieobjecten een hedendaagse betekenis te geven door herbestemming (natuur, toerisme, educatie, cultuur etc.). In meerdere beleidsstukken is aangegeven te streven naar spreiding en differentiatie van functies. Deze eisen zorgen voor het borgen van collectieve waarden die de Waterlinie heeft of zou moeten krijgen. Toch beperkt het strikt stellen van deze eisen de verdien capaciteit van ondernemers.

### De relatie tussen de gevonden frames en de waargenomen interactie

In de actie arena van het Eiland van Schalkwijk is sprake van een differentiatie aan gevonden frames. De vooraf opgestelde verwachting dat de frames van publieke en private actoren uiteenlopen, kan bevestigd worden. Echter, de frames van publieke partijen zijn onderling ook gedifferentieerd. Dat geldt tevens voor de private partijen. De tegenstellingen tussen de frames hebben, zoals verwacht, een negatieve uitwerking op de interactie tussen de actoren. Op een aantal fundamentele punten zijn actoren het met elkaar oneens: of alle Waterlinieobjecten gerevitaliseerd en herbestemd moeten worden, of exploitaties van ondernemers beoordeeld moeten worden door publieke partijen en of het landschap open en groen moet blijven. Opvallend is dat in het planproces deze nadrukkelijke tegenstelling niet besproken worden waardoor een collectief gedeelde probleemdefinitie niet wordt gevonden. Het retorische frames van de gemeente Houten sluit niet altijd aan bij de handelingspraktijk die wordt gevolgd. Een belangrijke reden hiervoor is dat de overheidsoptreden moet voldoen aan bureaucratische normen. De bureaucratische werkelijkheid maakt het lastig voor publieke actoren om hun handelingspraktijk te laten aansluiten bij het retorische frame (het frame van de uitnodigingsplanologie).

### Deel 3: collectieve actie arrangementen

In het derde deel is geanalyseerd hoe collectieve actie arrangementen met betrekking tot de exploitaties van forten tot stand zijn gekomen in het project de Fortengordels van Antwerpen. Er is voor Vlaanderen gekozen omdat de planningspraktijk wordt gekenmerkt door een decentraal plansysteem, waarbij doorgaans meer ruimte wordt geboden aan particulier initiatief. De Antwerpse studie draagt bij aan de maatschappelijke relevantie van dit proefschrift:



de projectorganisatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moet immers anticiperen op decentralisatie en is voornemens om taken en verantwoordelijkheden naar maatschappelijke partijen over te hevelen (Liniecommissie 2014). In 2014 is een belangrijke doelstelling van het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie de ‘vermaatschappelijking’. Dit betekent het minder overheidsafhankelijk maken van de exploitatie en beheeropgaven van de Waterlinie door taken en verantwoordelijkheden op een verantwoordelijke manier over te dragen aan burgers, marktpartijen en maatschappelijke instellingen. Het derde deel van het proefschrift maakt inzichtelijk tot welke ruimtelijke resultaten de Vlaamse aanpak leidt, en hoe collectieve actie arrangementen tot stand zijn gekomen. De volgende probleemstelling is opgesteld:

---

***Vraag 3: “Welke condities bepalen de totstandkoming van collectieve actie arrangementen betreffende de exploitatie en het beheer van de forten in het project de Fortengordels van Antwerpen en tot welke ruimtelijke resultaten leidt dat?”***

---

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop collectieve actie arrangementen tot stand zijn gekomen, is het concept ‘arrangeur’ gebruikt (Savas 1982). De arrangeur is de agent die de producent selecteert om aan de vraag van de consument te voldoen. Savas (1982) zijn onderscheid tussen producent, arrangeur en consument maakt het mogelijk om verschillende vormen van collectieve actie arrangementen te typeren. De ‘nieuwe’ arrangementen die door het onderscheid mogelijk worden, sluiten aan bij recente discussies in de wetenschappelijke literatuur hoe de productie van publieke goederen en diensten op een efficiënte manier tot stand kan worden gebracht in een governance context (o.a. Innes & Booher 2002, Newman 2008, Ostrom 1998). In dit proefschrift zijn voornamelijk de condities geanalyseerd hoe in Vlaanderen tot bepaalde collectieve actie arrangementen is gekomen.

Omdat de Vlaamse planningscontext relatief meer ruimte biedt aan particulier initiatief wordt verwacht dat private partijen de rol van arrangeur op zich nemen en het gebruik van de forten bepalen. Omdat commerciële belangen bij private partijen domineren, kan verwacht worden dat de maatschappelijke waarden van de forten niet altijd goed in stand worden gehouden. De volgende verwachting is opgesteld:

---

***Verwachting 3: “De exploitatie van forten wordt gearrangeerd door private partijen waardoor de maatschappelijke waarden van het erfgoed niet in stand worden gehouden”***

---

### **Wisselende ruimtelijke uitkomsten**

De functies en de ruimtelijke kwaliteiten van de forten in Vlaanderen zijn uiteenlopend. Sommige forten zijn prachtig gerestaureerd (met publieke

middelen) zoals fort Breendonk, fort Liefkenshoek en fort Duffel. Er zijn echter ook forten die lastig zijn te herkennen omdat weekendhuisjes op het fortterrein zijn geplaatst, of omdat ze worden gebruikt als motorcrossterrein of paintballterrein. Vanuit dit perspectief is over het algemeen de ruimtelijke kwaliteit in de Nieuwe Hollandse Waterlinie hoger maar zijn de functies in Vlaanderen meer afwisselend.

Hoewel het onderzoek zich niet richt op het landschap kan worden vastgesteld dat slechts in enkele delen van de Fortengordels de ruimtelijke samenhang tussen de erfgoedobjecten nog waarneembaar is. Het landschap in Vlaanderen is op veel plaatsen versnipperd geraakt door uitbreidingen van infrastructuur, lintbebouwing en de aanleg van bedrijventerreinen. Er zijn geen initiatieven om de eenheid in het fortengordellandschap te herstellen met ruimtelijke ingrepen. Het eigendom van de forten in Vlaanderen is versnipperd. De meeste forten zijn in eigendom van publieke diensten, 24 procent is privaat bezit. In tegenstelling tot de Waterlinie is slechts een aantal forten (of delen van forten) op de een of andere manier beschermd als monument.

### Verschillende arrangeurs

Beslissingen over het gebruik van de forten in Vlaanderen komen op verschillende manieren tot stand. Over het algemeen worden dergelijke beslissingen op het lokale niveau genomen. In sommige gevallen trekken bovenregionale overheden (provincie Antwerpen of het Gewest Vlaanderen) de herontwikkeling van een fortterrein naar zich toe: zij sturen dan aan op bepaald (maatschappelijk) functiegebruik. Het beschikbaar stellen van bepaalde subsidies blijkt hiervoor het meest toegepaste instrument: de plannen die op lokaal niveau gemaakt worden, moeten stroken met beleidsdoelstellingen van hogere overheden wil men succesvol aanspraak doen op subsidie.

De *arrangerende* werking in de collectieve actie arrangementen blijkt zeer bepalend te zijn voor het gebruik van de forten. Er kan dus zowel door marktpartijen als door publieke partijen worden gearrangeerd. In Vlaanderen hebben in sommige gevallen overheidspartijen gearrangeerd (bijvoorbeeld Liefkenshoek en Breendonk) en in andere gevallen marktpartijen (bijvoorbeeld Koningshooikt en Stabroek). De functies in forten die door de overheid zijn gearrangeerd, steunen meer op overheidssubsidies dan functies die door marktpartijen zijn gearrangeerd.

De toegankelijkheid van forten en fortterreinen is in veel herbestemmingsprocessen van forten een belangrijke eis van overheidspartijen waaraan voldaan moet worden om toestemming te geven voor exploitaties. In de case studie in Vlaanderen blijken de commerciële functies het meest toegankelijk. De maatschappelijke functies hebben vaak beperkte openingstijden; er moeten afspraken worden gemaakt om het fort te bezoeken of er moet entreegeld worden betaald (musea).

## Conditie voor variëteit aan arrangementen

De verscheidenheid aan collectieve actie arrangementen verklaart voor een deel de diversiteit aan functies, exploitatiemodellen en ruimtelijke kwaliteiten. Een aantal condities zorgen ervoor dat verschillende collectieve actie arrangementen zijn ontstaan in Vlaanderen.

Omdat in Vlaanderen functietoekenning overwegend plaatsvindt op lokaal niveau kunnen lokale partijen zich doorgaans beter committeren aan het ontwikkelen en exploiteren van forten. In de Vlaamse planningscultuur is het gebruikelijk dat de gemeente, en in het bijzonder de burgemeester, zich opstelt als vertegenwoordiger van het particuliere belang van haar inwoners. Het is van oudsher gebruikelijk dat gemeenten zich in eerste instantie coöperatief opstellen richting particulieren. Dit bevordert collectieve actie arrangementen waarin de functie wordt bepaald door particulieren.

In vergelijking met Nederland is in Vlaanderen de spreiding van functies groter omdat de overheid minder stuurt op het gebruik van forten. De Vlaamse aanpak zorgt voor meerdere interpretaties van het cultuurlandschap, waardoor (overheids-)plannen niet op voorhand andere interpretaties van cultuurhistorie beperken. Deze interpretaties van het cultuurlandschap zijn in Vlaanderen soms zeer commercieel van aard, wat juist leidt tot afwisseling in beleving en gebruik.

Net als in Nederland is in Vlaanderen de revitalisering van de fortengordel een strategisch ruimtelijk ontwikkelingsproject. In Vlaanderen is het regionale plan vooral een optekening van de actuele situatie en de huidige plannen die lokale overheden op het moment nu hebben. In de bovenregionale plannen van de provincie staan vrijwel geen directieven en is voornamelijk bedoeld een visie die 'breed gedragen wordt'. Het voluntaristische element in de aanpak van de provincie Antwerpen blijkt uit het feit dat niet alle fortensexploitanten en eigenaren hebben meegedaan aan het maken van de bovenregionale plannen. De bovenlokale plannen in de Waterlinie zijn gebaseerd op een helder planconcept dat is uitgewerkt in Panorama Krayenhoff. In Vlaanderen is gekozen voor een (minder visionair) ruimtelijk plan dat meer aansluit op de actuele ruimtelijke situatie. De eigenschappen van het regionale plan zorgen ervoor dat de bovenregionale overheden weinig argumenten uit het plan kunnen halen om lokale plannen af te wijzen.

Een andere belangrijke conditie is dat in Vlaanderen de ruimtelijke planning een stuk politieker van aard is dan in Nederland. Waar in Nederland beslissingen over het gebruik van forten steunt op bureaucratische neutraliteit en expertise, is het in Vlaanderen gebruikelijk dat de herinrichting van forten en landschappen wordt bepaald door de politiek verkozenen. Het politieke karakter van de ruimtelijke ordeningspraktijk is ook terug te zien in de terughoudendheid van bovenlokale bestuurders te interveniëren op lokaal

schaaalniveau. In praktijk komt het nauwelijks voor dat de provincie of het gewest, gemeenten aanspoort lokale plannen te wijzigen.

De middelen die vanuit bovenlokaal niveau beschikbaar zijn, worden selectief ingezet in deelprojecten. Welke projecten hiervoor in aanmerking komen is een politieke keuze. In de geselecteerde deelprojecten intervenueert de provincie of het Gewest wel: deze forten zijn doorgaans gerestaureerd en hebben hoge ruimtelijke kwaliteit.

De Antwerpse case studie plaatst de Nederlandse manier van werken in perspectief: de ontwikkeling van de Waterlinie is in vergelijking met de Vlaamse aanpak in sterke mate beïnvloed door regulerende krachten, zelfs wanneer het streven was om in vormen van 'publiek private partnerschappen' tot resultaten te komen. De regulerende krachten hebben ertoe geleid dat de overheid (al was dit niet altijd gecoördineerd) een sterk arrangerende invloed heeft gehad op het functiegebruik en de uiteindelijke exploitatie van de forten. Waar deze regulerende krachten in Nederland vooral voortkomen uit een strategisch regionaal plan dat wordt afgedwongen door een aparte projectorganisatie, is men in Vlaanderen een stuk selectiever met het inzetten van regulerende krachten.

### De relatie tussen de gevonden collectieve actie arrangementen en ruimtelijke resultaten

De verwachting dat de exploitatie van forten in de Fortengordels van Antwerpen gearrangeerd zou worden door private partijen kan gedeeltelijk bevestigd worden. Marktwerving heeft in sommige gevallen grote invloed op het gebruik van het fort. Echter dit leidt er niet per definitie toe dat maatschappelijke waarden niet meer beschermd worden of slecht worden onderhouden. Dit wisselt per arrangementen en per fort. De overheid opereert in Vlaanderen selectief en kiest ervoor om in sommige gevallen de rol van arrangeur op zich te nemen. Wanneer de overheid arrangeert in Vlaanderen wil dat overigens ook niet zeggen dat de collectieve waarden wel beschermd en onderhouden worden. De Nederlandse aanpak is in vergelijking met Vlaanderen meer gericht op het beschermen en ontwikkelen van het cultuurhistorisch landschap als geheel. In de Vlaamse context blijkt het lastig om landschappelijke waarden als openheid, herkenbaarheid en authenticiteit te beschermen. De ruimtelijke samenhang tussen de forten is in Nederland beter zichtbaar en beschermd.

## Afsluiting

De drie afzonderlijke delen laten zien dat de in de Belvedere nota voorgestelde beleidsverandering slechts gedeeltelijk werkelijkheid is geworden in het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Een aantal beleidsveranderingen zijn duidelijk terug te zien: de gebiedsgerichte aanpak van erfgoed, het integreren van meerdere ruimtelijke claims uit diverse sectoren, de verbindende en innoverende rol van de ruimtelijk ontwerp, en de aandacht voor het herbestemmen van erfgoed met vitale functies. In het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is minder terecht gekomen van intensieve samenwerking met marktpartijen in PPS-constructies waarmee gebieden zouden worden gerevitaliseerd en financiële verevening (in de nabijheid van erfgoed bouwen en een deel van de baten gebruiken voor restauratie en herbestemming).

In de governance arena van het Belvedere tijdperk is veel energie en tijd besteed aan het afstemmen van publieke belangen. De ruimtelijke resultaten zijn in sterke mate beïnvloed door trade-offs tussen diverse publieke instanties. Het credo van het Belvedere beleid 'behoud door ontwikkeling' is momenteel slechts gedeeltelijk bereikt. Het fortengordellandschap is met veel publieke inspanningen (her)ontwikkeld. De grote opgave is nu om in de exploitatiefase het behoud van de maatschappelijke waarden te beheren en te borgen.

---

## Summary (Engelse samenvatting)

This dissertation answers the question of how and to what extent the actors in the New Dutch Water Defense Line project have been able to reach collective action. The new usage of the New Dutch Water Defense Line might be one of the most complex re-usage projects in the Netherlands. The following characteristics make reaching collective action challenging: firstly, the governance situation is complicated; a large number of public and private actors with contradictory interests are involved in the project. Secondly, the New Dutch Water Defense Line contains several heritage, ecological, and landscape values, and protection of these values is of public importance. The interpretation of which values should be protected (and how to prioritize them) varies strongly. And lastly, the forts and landscapes appear to be extraordinarily difficult to conserve and develop; the buildings are humid and difficult to heat in the winter, there is a big difference between the gross and net floor index, and the forts are often positioned hidden in the landscape and are hard to reach.

Reaching collective action happens in a setting with governance characteristics. The scientific concept of 'governance' describes how public and private actors exchange resources and capacities in self-organized networks within a situation where tasks, responsibilities, and resources are distributed among the actors (Stoker 1998). Because the actors are primarily focused on serving their own interests in situations of mutual dependency, there is a need for coordination. This coordination is difficult to realize since responsibilities and authorities have been scattered (Rhodes 1997, Kjaer 2011) and because of the ambiguous role of hierarchical relationships in governance networks (Marsh et al 2003, Marinetto 2003). The 1999 Belvedere policy document contributed to the fact that the policy arena of the cultural heritage sector obtained more governance characteristics (Hulst 2010, Van der Valk et al 2014).

This dissertation analyzes how the actors have dealt with the abovementioned characteristics in the Waterline's complex governance situation. The three characteristics have been analyzed in three separate sections and each section adopts an additional theoretical perspective to analyze how and to what extent actors have reached collective action. The first section discusses an institutional actor approach (Ostrom 1996), the second section applies framing theory (Rein & Schön 1993), and in the final section the configuration of collective action arrangements is analyzed (Savas 1982). This summary revisits the hypotheses that have been formulated in the separate sections, as well as their conclusions.

## Section 1: analysis of institutional actors

The first section focuses primarily on the role of the institutional relationships between the actors involved and the way in which they organized themselves in the project. The central question is:

---

**Question 1: “Which conditions determine to what extent the collective action that was reached in the New Dutch Water Defense Line project’s action arena was efficient and effective?”**

---

The term ‘action arena’ is derived from the theoretical perspective that has been chosen in this section: an institutional actor approach (Ostrom 2007, Scharpf 1997). The action arena is described by Elinor Ostrom as “the social sphere where individuals interact, exchange goods and services, solve problems, dominate one another or fight.” (Ostrom 2007: 28). It consists of two parts: actors and the actor situation. Ostrom defines actors on the level of the individual, and the action situation contains the structure of actions by the actors. This structure is determined by, among other things, interests, positions, possible actions, and the available information. Both components – the situation as well as the actors – are necessary to explain the interaction between the actors and the results that stem from it. The action arena is influenced by several external *conditions*: the formal and informal rules that decide the relationships between actors, the structure of the community around the action arena, and the physical conditions of the planning area (Ostrom 2007: 28). Political, economic, or social dynamics also influence these conditions and are able to change the configuration of the action arena. The institutional actor analysis pays special attention to the role of *institutions*. This dissertation defines institutions as the written and unwritten rules that set the conditions for the interaction between actors. This can be routines, practices, or tasks to which individuals are bound because they represent certain public bodies (Ostrom 2007: 22). By researching the conditions, the action arena, and the way in which institutions explain the actions actors take, (spatial) *outcomes* can be predicted and explained (Ostrom 2007: 29). The outcomes can be specific spatial interventions, but also new rules (institutions) like sanctioning or stimulating measures. This dissertation analyzes the *conditions*, the *actor situation*, and the *institutions* to explain the actions of actors as well as the *results* that stem from them. The New Dutch Water Defense Line project involves many actors with different institutional backgrounds, which most likely makes reaching collective action problematic. The following expectation has been formulated:

---

**Expectation 1: “The New Dutch Water Defense Line project’s action arena contains so many actors with contradictory interests that they are not able to reach collective action in an effective and efficient way.”**

---

The institutional actor analysis has been divided into two parts: it starts with an analysis of which conditions have contributed to the establishment of the New Dutch Water Defense Line project and which factors characterize the action arena. This is followed by an analysis of how the actors have handled four different dilemmas in the action arena. By focusing on dilemmas, it is possible to provide a more specific analysis on how the conditions and institutions have influenced the individual and collective behavior of the actors. Three research methods have been used: archive study, semi-structured interviews, and observations that were made of several meetings.

### Establishment of the action arena

Different public actors have in the past attempted to revitalize the Waterline on a regional scale. Interestingly, these attempts have proven to be unsuccessful. From 1988 to 1992, the province of Utrecht and the Cultural Heritage Agency of the Netherlands (Dutch: RDMZ) made an attempt, and from 1990 to 1993, several administrative work groups were working on plans for the Waterline on a ministerial level (work groups like ArMoLa, RPD, and Project 33). Finally, the determination of the 1999 Belvedere policy document settled the matter: the revitalization of the New Dutch Water Defense Line became an example project in this policy document and a separate project agency was created to make plans for the revitalization of the Waterline.

The New Dutch Water Defense Line project has always been a project of civil servants: it was initiated by civil servants in the nineties (after political and administrative lobbying) and the civil servants remained the driving force behind the project up until this day.

The Belvedere policy is the outcome of four collaborating ministries (the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (Dutch: VROM); the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Dutch: LNV); the Ministry of Education, Culture and Science (Dutch: OC&W); and the Ministry of Transport, Public Works and Water Management (Dutch: V&W)). The Belvedere policy brought these actors closer together with regard to connecting different policy agendas – especially spatial planning and cultural heritage. The mutual (political and administrative) desire to translate the Belvedere vision into concrete results led to the fact that the Waterline became an example project in the Belvedere policy document. Belvedere's philosophy is clearly recognizable in the approach that was followed for the revitalization of the New Dutch Water Defense Line by the National Project Agency – which was especially founded for this matter in 1999.

From the beginning of the project, the Waterline is perceived as one coherent spatial structure in which actors from different sectors must be able to connect their ambitions to the primary objective to revitalize the landscape and its cultural-historical values. In the early years of the 21st century, several planning discourses strongly influenced the approach to the project:



strengthening the spatial quality and spatial coherence (integrated policy objectives), area developments, and achieving policy objectives by means of public-private partnerships. The attention for the fragmentation of landscapes and the search for water retention space were also important motives for the start of the Waterline project.

### Characteristics of the action arena

Although it is difficult to indicate the specific boundaries of where the New Dutch Water Defense Line's action arena begins and ends, it was deliberately decided to define the New Dutch Water Defense Line project's formal organizational structure as action arena. Within this structure, decisions are made on a regional scale as well as on a local scale.

Almost all of the actors involved have a position in the institutionalized organization structure and, as a result, a sizeable scene of consultation and meetings was created. The ministries, provinces, municipalities, organized interest groups, and external advisors (quality team) all have a formal position in this structure. The National Project Agency of the New Dutch Water Defense Line (hereinafter called 'National Project Agency') is the linchpin and has a hierarchical position between the ministries and provinces. Private actors have never been part of the formal organization structure.

Within the duration of the project, the formal structure changed several times. This has to do with the external *conditions* that influenced the project: the political (financial cutbacks and reorganizations) and economical (smaller budget, less interest from the private sector) changes were the most decisive external changes that altered the Waterline's action arena. Moreover, the organizational structure was adapted to the project's planning phases (visioning, planning, implementation, and maintenance).

The *rules*, or the occurring institutional patterns among the actors, are strongly influenced by hierarchy and the distinction between political and administrative consultation. In practice, it seems that administrative pre-consultation and the extent and way in which the political representatives are informed by their administration are decisive for the interaction in the consultative relationships. Strategic decisions are made by the Waterline Commission, which formally consists of political representatives of the provinces and ministries. The coordination and interaction between the different actors is further elaborated on in the discussion of the dilemmas. In the Waterline's action arena, there are two ways in which spatial *outcomes* are achieved: on the one hand, the organization can initiate and finance projects themselves, and, on the other hand, through participation in spatial development projects initiated by others. In practice, it happens regularly that the latter projects started as 'resistance projects': the project organization stood up for the Waterline's interests and subsequently received a position to participate in the decision-making process of the project concerned.

### Dilemma: concentrated or fragmented coordination

To reach collective action in complex governance situations, coordination – among other things – is seen as a crucial condition. The Waterline's project organization contains fragmented coordination. To translate the Waterline project's objectives into local plans, three levels of coordination can be distinguished: the level of the Waterline Commission (ministries to provinces), the level of the envelopes (provinces to municipalities), and the level of the National Project Agency (the entire organization structure). Because the National Project Agency does not have its own authority and resources, a content-related form of coordination was chosen in which the focus lies on convincing and seducing actors to cooperate. This coordination consists of non-binding advice on and support of content-related involvement, expertise, and authority. This way, the project organization has succeeded in establishing coordination – though it should be noted that there is also double coordination (which frustrates the collaboration) and that there is a lack of coordination in some areas, as multiple administrative levels believe that coordination is the responsibility of a different actor. This problem is the biggest on the level of the 'envelopes'. The local plans that are brought forward by the municipalities are examined by the provinces, as well as the quality team and the National Project Agency. Arrangements regarding the distribution of coordination responsibilities are not always clear.

### Dilemma: internal or external orientation

The large number of public actors involved – each have different objectives and interests – makes it hard to establish a well-organized, efficient, and effective project organization. Many actors have a formal position in the organization structure, which lead to a high intensity of meetings and gatherings. From 2003 to 2009, a two-level approach was deliberately chosen in which the ministries involved would set main guidelines for the project together with the provinces (steering group), and in which provinces would ensure a more precise implementation with the National Project Agency (the official program manager's consultation; PMO). It is not always clear which subjects and cases should be discussed in which meeting. Because both levels contain different actors and handle different cases, reaching agreement between the levels appeared to be problematic.

A direct consequence of this two-level organizational model is that, within the project organization, a lot of discussions and meetings were needed to reach collective action. The project has a dominant internal orientation, which entails less attention for stakeholders outside of the institutionalized organizational model. A positive consequence of this is that the internal discussion contributes to the fact that the public actors involved unitedly support the main principles formulated for the revitalization of the Waterline. On the other hand, there is less attention for the dynamics that occur in the planning area outside of the government's paths. This might entail prospective initiatives by entrepreneurs, companies, or citizens. Responding to existing dynamics is a fundamen-

tally different approach than the internal orientation found. More attention for external dynamics can prevent actors to formulate consensus-driven solutions based on public objectives, while a (better suitable) solution might already have come up with in the private or civil sector.

### **Dilemma: mobilization or programming**

Since the start of the project, the National Project Agency has been aware of the complex governance situation in which it finds itself. The intersectoral, area-oriented approach in which the implementation of plans should be achieved by public-private partnerships leads to the fact that many different actors are involved in the project: in 1999, 25 municipalities, 5 provinces, 5 ministries, several organized interest groups, the Dutch Forestry Agency, Natuurmonumenten (Nature Conservation Foundation), and perhaps some interested developers and investors were involved. All of these actors have different interests, policy agendas, and spatial claims in the Waterline area.

To reach collective action, both mobilization and programming activities are needed. Mobilization means that actors become committed to the project; spatial plans that are meant to mobilize often have a high level of abstraction and are not very concrete. Programming plans are more precise and entail how tasks, authority, and resources are distributed in order to achieve certain spatial outcomes. Both mobilizing and programming activities have been applied sequentially in the Waterline project.

Especially the communicative process prior to the drawing up of the regional vision, Panorama Krayenhoff, had significant mobilizing effects. By organizing bus tours and involving ministries, municipalities, provinces, owners, and organized interest groups, the organization succeeded in getting widespread political, official, and social support for the vision (private actors have not really been involved in this process). Together with the historical background, the vision tells a convincing and exciting story of how the Waterline could be revitalized. The vision has an abstract character, but has clear directives: the openness of the landscape should be protected, it is allowed to build on the west side of the Line, and the recognizability, unity, and accessibility of the Waterline should be reinforced.

Subsequently, the organization started with programming activities: questions like how authority should be distributed, which actors would pay for what, and how risks would be shared seem to have been prominent in this phase. During this period, there was also a certain amount of skepticism among the actors involved about whether or not the visionary plan would be implemented. From 2002 to 2006, the political agreement was signed, but reaching this seemed to be a difficult objective. In this period, there was relatively little attention for local governments and market actors. As a result, mobilization stagnated. When the political agreement was signed by the provinces as well as the ministries,

the implementation program had to be taken care of. The local actors were no longer always aware of the vision and some municipalities offered resistance, which made reaching collective action problematic in some municipalities.

Panorama Krayenhoff, which was meant to mobilize actors, was used in the programming phase, as a way to coordinate local plans in a top-down manner. Financial support for local plans was only offered if it suited the abstract vision. After all, certain collective values (unity, openness, recognizability) had to be protected. Mobilization that was accomplished by drawing up a mutual vision was not a practice of continuous innovation, but of a single establishment of a strategic plan.

### **Dilemma: centralized vision or decentralized implementation**

The last dilemma that was researched focuses on the contrast between local and regional interests. Regional visions or plans can contain certain objectives that differ from local agendas. In such cases, there has to be some sort of trade-off; the non-regional interests have to be translated into the local reality. How the actors handled this dilemma is closely connected to the other dilemmas discussed above. As said, the visionary plan was used in a top-down manner. This was thought to be important to guarantee certain (non-regional) qualities and protect certain collective values. The research shows that the distance between regional planning and local implementation can be great (depending on the local project). Panorama Krayenhoff is not always supported locally and is sometimes far removed from local reality. The local actors' problems are not always passed on to higher policy levels, as, in those cases, municipalities often do not want to make the problem more complex than it already is. This lack of balance in sharing problems can also lead to resistance on a local level.

### **The relationship between the action arena and the observed interaction**

The analysis of the action arena and the patterns of interaction that occur when actors handle specific dilemmas shows that three institutional conditions are critical for collective action. The large number of public actors resulted in an extensive organization structure in which the diverging objectives and interests are exchanged and integrated. On the one hand, the organizational structure ensures that conflicting interests are internalized and that the 'Waterline interests' are represented by a separate agent who takes a central role in the network: the New Dutch Water Defense Line's National Project Agency. The project organization ensures that the actors collectively acknowledge and support these interests, which, in turn, enables collective action. On the other hand, the organizational structure also triggered that an internally-focused project is developed in which there is less attention for external dynamics. The actors spend a lot of time on reaching internal agreement, establishing consensus, and sharing responsibility to reach

collective action. However, it is likely that it is also possible to accomplish this in a more efficient and effective way. The expectation that was drawn up can partly be confirmed. The observed interaction patterns and their results have proven to be effective, but the efficiency can be improved. At the start of the project, it was not clear within which rules the actors had to reach collective action, but during the project this changed, as the relationships and agreements between the actors became institutionalized in a largely set up organizational structure. At the same time, several rules of the game remained unclear: for example, which actors had to pay for what, who directs whom, and which actors get a formal position in the organization structure? The ambiguity in the action arena has been used strategically and offered flexibility; after all, the actors did not always wanted to commit to strict agreements.

## Section 2: Framing

In this section, collective action is analyzed by applying framing theory. It focuses on the actors' different opinions on which heritage, ecological, and landscape values should be protected and how to achieve this. Frames are frameworks from which reality is perceived. Framing theory assumes that actors with contradictory frameworks interpret facts differently, which ensures that problem perceptions and their preferred solutions vary widely (Rein & Schön 2003). A frame consists of a constellation of opinions, ideas, and perspectives: reaching collective action is difficult when actors follow different, incompatible frames.

Framing theory states that, especially with respect to heritage, ecological, and landscape values, the perceptions of the actors involved tend to diverge (Horlings 2003, Van Assche & Weijeschede 2009, Ashworth 1999). Based on academic literature, one can hypothesize that a strict economic definition of cultural heritage is followed by private actors in particular, while public actors, on the other hand, tend to put emphasis on the 'softer', social values heritage may consist of (Bazelmans 2013). The following question has been answered in section two:

---

***Question 2: "To what extent do the interpretations of cultural heritage, ecological, and landscape values differ among the actors involved, and how do these interpretations emerge in the actors' actions?"***

---

The Q sort methodology is used to measure frames (McKeown & Thomas 1988). This method has never before been applied to measure different appreciations of cultural heritage values. By asking the respondents to sort 34 statements about this particular subject over a structured table of 'agree with most' to 'disagree with most', it is possible to demonstrate which actors have similar or contradictory opinions. On top of empirical research into perceptions, in-depth interviews were also conducted, and various meetings between actors have been observed.

In order to analyze the frames of the public and private actors empirically, the Island of Schalkwijk was selected as a case study since the municipality of Houten can be seen as a pioneer in the New Dutch Water Defense Line by applying a practice that they themselves describe as 'invitation planning'. This entails an external orientation in which entrepreneurs from the region are asked to come up with plans that contribute to the objectives of the Waterline project. This case has the perfect ingredients for a confrontation between private and public frames, and traditional and innovative planning practices. Based on theory about frames in public-private partnerships in landscape projects (Horlings 2003, Cornelissen et al 2010) and cultural heritage projects (Bazelmans 2010, Van Assche & Weijeschede 2009, Salet & Deben 2004, among others), the following expectation has been drawn up:

---

***Expectation 2: "The frames of public and private actors differ regarding which collective values of the New Dutch Water Defense Line project should be protected and how this should be achieved, which frustrates the process of reaching collective action."***

---

Section two of the dissertation consists of two parts: the first contains an empirical study into the frames of the actors involved. This part discusses whether actors have different appreciations and priorities regarding which cultural heritage, ecological, and landscape values should be protected. The second part analyzes to what extent the frames determine the interaction between actors and to what extent this influences the process towards collective action. Below, the frames will be discussed first, followed by the interaction patterns.

### **Contradictory frames**

This dissertation shows that the frames found in the New Dutch Water Defense Line project are conflicting. By sorting the statement cards (the Q sort methodology), conducting interviews, and attending meetings, insight has been gained into the frames of the actors involved.

The research shows that private and public actors sort the statements about the Waterline in a contradictory manner. However, it should be noted that the actors within the groups also have highly diverse opinions. This means that the visions among the groups are just as diverse as those within the groups. This is quite interesting as discussions about the collaboration between the market and the government often touch on an 'us vs. them' thesis – even though 'us' and 'them' apparently have just as little in common internally.

Different public actors look at the Waterline project from completely different perspectives. One group of public actors, for example, sees the Waterline as a sociocultural object and prioritizes protecting its cultural-historical values. For now, the government's working practice is sufficient regarding this: supporting private initiatives is 'already happening'. A different group thinks the complete opposite: the economically promising initiatives

should be the starting point for sustainable revitalization of the Waterline. This innovation can only be achieved if a re-orientation takes place within the government, in which the government firstly focuses on what entrepreneurs want and can do, and not on what they *have* to do. The private actors can be divided into three groups: the cooperative entrepreneurial vision, the commercial landscapers, and the group that sees the Waterline as a controlling vehicle. The first group is prepared to think along in the discourse on the Waterline and – to some extent – adapt their plans to the demands made by public actors. This cooperative attitude can also be seen in the preparedness to collaborate with other entrepreneurs. The other two groups do not really have a positive attitude towards the Waterline project and are less prepared to think along in the municipality's themed area-oriented policy. Within these groups, there are market actors with a strong aversion to the Waterline. They think that the project has been blown out of proportion and that public money would be better spent elsewhere. Noteworthy is the fact that the most critical private actors have already had plans for the Waterline area for a while now, and still have not received any support for the local government. This illustrates a high risk factor: entrepreneurs are prepared to think along in the Waterline frame, but it should not take too long.

It is interesting to see that there are very diverse views toward the Waterline within the different levels of the government. Within the National Project Agency, there is a division between sociocultural thinkers who focus on protection of the cultural-historical values with generally applicable plans and a group of people who are supporters of a 'from the outside in' practice and focus more on a current economical use of the Waterline. Within the province of Utrecht, people also have different thoughts about the Waterline: it is seen as a 'sociocultural object', a 'controlling vehicle', and a 'bottom-up process'. This makes it difficult for the province to take a singular, unambiguous position.

The analysis shows that the actors involved have different perceptions of which cultural heritage, ecological, and landscape values should be protected and how the tasks should be distributed among the public and private actors in order to ensure this. Research shows that supporting private initiatives to revitalize the Waterline is difficult, but could lead to the desired result. In times of economic recession and austerity policies, tracing and using economical dynamics for public benefit is an extremely challenging task that is made even harder by several other factors.

### **Tension between rhetorical and action frames**

Actively involving volunteers, inhabitants, and entrepreneurs requires a radically different type of practice than applied in the phase in which physical revitalization and restoration is central. This different practice orientation, or 'working mode' can be characterized by a 'from the outside in' approach in which civil servants actively look for promising economic dynamics. To be able to properly value private initiatives, the economic dynamics need to be

identified, interpreted, and anticipated on. Access to other economic sectors can also be difficult; applying this rather new working mode in the sphere of cultural heritage requires time, courage, the ability to learn, and financial resources, and coincides with trial and error processes, reflection, and mutual learning.

In practice, applying this new working mode and supporting private initiatives seems to be difficult. The uncertainties involved with the new role can lead to hesitation, postponing decisions, and a lot of discussion, which is a main problem with these processes since entrepreneurs and market actors might lose their enthusiasm and patience. The government's slow adaptability is understandable, but it can also undermine bottom-up processes. The perception of entrepreneurs, inhabitants, and volunteers is that there is a discrepancy between the rhetorical frame and the action frame.

This means that what the municipality communicates – the rhetoric – strongly deviates from what they actually do – the associated actions. This often leads to counterproductiveness in the chosen strategy: distrust increases and enthusiasm drains away – as in the Schalkwijk case, for example.

Governments selectively hand over certain tasks and responsibilities; tasks like conservation, maintenance, information services, and organization of events are less often done by the government. In practice, the financial arguments often dominate in the decision of which governmental tasks should be handed over to non-governmental actors. Volunteers or (semi-)public organizations are mostly willing to take over some tasks, but do want to choose which activities to take over – as well as when and how. The starting point when transferring tasks should not be the costs but the inhabitants' and market actors' willingness to take over.

This research shows that bureaucratic rules and norms are seen as obstacles in the collaboration between public and private actors: too specific legislation and focusing on measure-specific regulations, and very precise demands with regard to spending budgets restrict public servants' freedom of action. Beside the bureaucratic obstacles, this research also shows that public and private actors have very diverse views on what should happen to the Waterline and what the collaboration between the market and government should look like.

### **Bureaucratic rationality and situational logic**

In the public sector, a different 'type' of logic is followed than in the private sector; entrepreneurs base their plans on situational logic, which is grounded on their local knowledge, investment capital, and ambition. Completely different conditions are important in the public sector; after all, the plans have to meet several requirements to be implemented. In the Waterline, there are many examples of confrontations between both types of logic. Private initiatives often touch on different policy areas, so the plan has to go through different governmental departments in order to get the required permission.



As a result, every department has its own desires and preferences, which often results in continuous adaptation of the entrepreneur's original plan. When the plan is adapted, it thus often does not match the local situation very well anymore.

Another institutional obstacle is that civil servants have to deal with accountability checks and severe restrictions regarding budget spending. How public servants have to work largely structures how they deal with private actors. For example, the Waterline budgets that are available at the municipalities have to be spent on physical projects within a certain time period. This leads to pressure to spend the money as soon as possible. Co-financing from other subsidy budgets (often EU budgets) can also cause extra (and sometimes contradictory) rules. The institutional obstacles and bureaucratic rationality within the public sector influence the way public actors act to a great extent.

### Stacking demands

Civil servants sometimes subconsciously adopt a strict regulating role. In the Waterline project, many governmental actors are involved who all work on different themes and operate on multiple levels. As a result, various public actors often bring forward specific demands vis-à-vis private initiatives. Every governmental actor makes only one or two demands, but is barely aware of the demands other public services have made. A poorly coordinated 'stack of demands' is the result, which makes it hard for entrepreneurs to come to viable and sustainable development. Many entrepreneurs have also indicated that they did not have a good understanding of which conditions their plans had to adhere to beforehand. Stacking demands can lead to financially powerful entrepreneurs quitting who can usually assess investment risks better. Smaller entrepreneurs with their heart completely in the Waterline project do stay involved and subsequently have to meet a lot of demands with limited financial resources.

### Degree of publicity and subsidy

The costs for the maintenance of the forts can be divided into three types: the restoration costs, the daily management costs, and the structural maintenance costs. For each type of costs, a substantial contribution by the public sector is needed – especially for restorations and structural maintenance. If forts are renovated and maintained with financial support from the public sector, it is understandable that public agencies make demands regarding the accessibility of the buildings; after all, monuments have a social value. However, accessibility of the functions does not necessarily require a large financial involvement by the government. It is also possible to choose more private functions, which makes the maintenance costs lean more on private sector funding; after all, a supermarket is also freely accessible.

This does, however, cause a dilemma: on the one hand, excessive structural financial involvement by the government is not desirable, and,

on the other hand, the accessibility can be under pressure when cultural heritage becomes excludable and is marketed. Moreover, the profits made by private usage and usage enjoyment become appreciated by (a select group of) individuals. It is difficult to find a reasonable balance between accessible forts and restricted structural financial involvement by the government. In the Waterline, the majority of the forts have a public-social function (nature included). By giving private entrepreneurs more space to restrict the accessibility by increasing the exclusivity and excludability, an opportunity is provided to lower the financial burden to contribute to the maintenance of fortress sites for public resources. Finding a balance in this is political choice.

### Demand-driven re-usage

In the past ten years, the project organization has mainly focused on the physical revitalization of the New Dutch Water Defense Line. Ten years ago, government had a more dominant role in spatial planning, and this strong position made sure that the government assumed a producing role. Governmental actors decided to a great extent which activities would take place in the forts, not the market. There were enough project developers who wanted to invest in the Waterline and there were enough public resources available for the project. The government's strong position made it possible to selectively allow spatial development, taking into account that different demands had to be met. As a result, many functions in the Waterline project meet these government-posed demands, but they do not always really match the consumers' demands. This classic pitfall of governmental centrism ensured that a lot of functions in forts are to a great extent dependent on a conglomerate of different subsidies. Now that these subsidies are drying up because of cutbacks in the public sector and structural financial re-organizations in the cultural heritage sector (Modernization of the Preservation Act, or in Dutch: Moderniseren Monumentenzorg), the development and maintenance of the Waterline are under serious pressure.

After an analysis of policy documents, several collective values can be distinguished that are significant for the dominant frame within different governmental agencies. These values are translated into demands that the developments in the Waterline have to meet. An important value is the unity of the Waterline; this unity in the defense system cannot be disrupted. The UNESCO status is used as a tool to guarantee this unity. The recognizability and openness of the waterline landscape is also seen as a fundamental value. An example of retaining this recognizability is keeping the former inundation fields open. The accessibility of the Line is also important in this frame, because cultural heritage sites are revitalized with tax money; the Waterline should therefore be accessible to everyone. The visibility of the Waterline, high-quality design demands, and an educative objective are also translated into demands towards development plans. Lastly, it is formulated that as many Waterline objects as possible are strived to be given a contemporary meaning by means

of new usage (nature, tourism, education, culture, etc.). Multiple policy documents indicate that differentiation of functions is an important policy goal. These demands secure the collective values that the Waterline contains or should obtain, though setting these demands strictly still limits the viability of plans made by entrepreneurs.

### **The relationship between the discovered frames and the observed interaction**

In Island of Schalkwijk's action arena, a differentiation between the discovered frames was found. The expectation that the public and private actors' frames vary – which was drawn up beforehand – can be confirmed. However, the public actors' frames also vary among themselves, and the same can be said for the private actors. As expected, the contrast between the frames has a negative effect on the interaction between actors. The actors disagree on a couple of fundamental points: if all Waterline objects should be revitalized and put to new usage, if developments by entrepreneurs should be assessed by public actors, and if the landscape should remain open and green. It is interesting to see that this contrast is not discussed in the planning process and, because of this, a collectively shared problem definition has not been found. The municipality of Houten's rhetorical frames do not always match the action practices that are observed. An important reason for this is that the government's actions have to meet various bureaucratic norms. The bureaucratic reality makes it difficult for public actors to match their action practices to the rhetorical frame.

### **Section 3: collective action arrangements**

The third section analyzes how collective action arrangements concerning the development of forts are established the Fortification Belts of Antwerp project. Flanders was chosen for this analysis because the planning practice is characterized by a decentralized planning system in which there is usually offered more room for private initiatives. The Antwerp study contributes to the social relevance of this dissertation: after all, the New Dutch Water Defense Line's project organization should anticipate on the process of decentralization and intends to transfer tasks and responsibilities to non-governmental actors (Waterline Commission 2014). In 2014, an important objective of the New Dutch Water Defense Line project was 'socialization'. This refers to making the development and maintenance of the Waterline less government-dependent by (responsibly) transferring tasks and responsibilities to citizens, market actors, and NGOs. The third section of the dissertation clarifies which spatial results are achieved in the Flemish case, and how collective action arrangements have been established. The following question has been formulated:

---

**Question 3: “Which conditions define the establishment of collective action arrangements regarding the development and maintenance of the forts in the Fortification Belts of Antwerp project, and which spatial results does this entail?”**

---

To gain insight into how collective action arrangements are reached, the concept of ‘arranger’ is used (Savas 1982). The arranger is the agent who selects the producer to meet the consumer’s demand. Savas’s (1982) distinction between producer, arranger, and consumer makes it possible to characterize different forms of collective action arrangements. The ‘new’ arrangements that become possible because of this distinction match the recent discussions in academic literature on how the production of public goods and services can be efficiently achieved in a governance context (Ostrom 1998, Newman 2008, Innes & Booher 2002, among others).

This dissertation mainly analyzes the conditions of how certain collective action arrangements have been reached in Flanders.

Because the Flemish planning context offers relatively more room for private initiatives, it is expected that private actors assume the role of the arranger and decide on the use of the forts. Moreover, since commercial interests dominate private actor preferences, it can be expected that the social values of the forts are not always well-preserved. The following expectation has been formulated:

---

**Expectation 3: “The development of forts is arranged by private actors, and because of this, the social values of cultural heritage are not maintained.”**

---

### **Varying spatial outcomes**

The functions and spatial qualities of the forts in Flanders are diverse. Some forts are beautifully restored (with public resources), like fort Breendonk, fort Liefkenshoek, and fort Duffel. However, there are also forts that are difficult to recognize because weekend cottages have been placed on the fort terrains, or because they are being used for motocross or paintball. From this perspective, the spatial quality in the New Dutch Water Defense Line is generally higher, but the functions in Flanders are more diverse.

Even though the research project does not focus on the landscape, it can be said that only in some parts of the fortification belts the spatial coherence between cultural heritage objects can be discerned. Many places in the Flemish landscape have been fragmented because of the expansion of infrastructure, the typical ribbon development, and the construction of industrial areas. There are no (public) initiatives to restore the unity in the fortification belt landscape by means of spatial interventions. The ownership of the Flemish forts is fragmented; most forts are owned by public services and 24 percent is privately owned. In contrast to the Waterline, only a few forts (or parts of forts) are protected as a monument one way or another.

## Different arrangers

Decisions about the use of the forts in Flanders are made in different ways. In general, these decisions are made on a local level and, in some cases, non-local governmental actors (province of Antwerp or the Flemish Region) interfere in the redevelopment of the fort terrains; they then steer towards a certain (social) functional use they desire. Making certain subsidies available seems to be the most applied tool to steer local planning: plans that are made on a local level should correspond to higher governments' policy objectives if one wants to lay claim on subsidies.

The *arranging* effect in the collective action arrangements appears to be decisive for the usage of forts; it appears that both market actors and public actors arrange. In some cases in Flanders, governmental actors have arranged (e.g. Liefkenshoek and Breendonk) and, in other cases, market actors have arranged (e.g. Koningshooikt and Stabroek). The functions in forts that have been arranged by the government lean more on government subsidies than functions that have been arranged by market actors.

For many re-usage processes of forts, the accessibility of forts and fort terrains is an important governmental demand that has to be met in order to give permission for developments. The Flanders case study shows the commercial functions are most accessible. The social functions often have limited opening hours; you have to make an appointment to be able to visit the fort, or you have to pay an admission fee (museums).

## Conditions for variety in arrangements

The large variety of collective action arrangements partly explains the diversity of functions, profit models, and spatial qualities. There are various conditions that ensure the discovered variety in collective action arrangements in Flanders.

Because usage assignment mainly takes place on a local level in Flanders, local actors can generally commit to fort developments more easily. It is common in Flemish planning culture that the municipality, and the mayor specifically, poses as the representative of the private interests of its citizens. Traditionally, it is customary that municipalities initially behave cooperatively toward private individuals – this promotes collective action arrangements in which private individuals determine the usage.

Compared to the Netherlands, the variety of functions is larger in Flanders because the government does not actively steer towards a specific usage of the forts. The Flemish approach ensures multiple interpretations of the cultural landscape and, as a result, the (government) plans do not limit other interpretations of cultural history beforehand. The interpretations of cultural landscapes in Flanders are sometimes commercial, which leads to diversity in perception, arrangements, and usage.

Just as in the Netherlands, revitalization of the Antwerp Fortification Belt is a strategic area development project. In Flanders, the regional plan especially entails safeguarding the current situation and the plans that local governments currently have. The provincial plans contain almost no directives and are mainly meant to establish a mutually supported view. The voluntary element of the approach followed by the province of Antwerp emerges from the fact that not all municipalities and fort owners participated in creating the non-local plans. The regional plans in the Waterline are based on a clear planning concept that was developed in Panorama Krayenhoff. In Flanders, a (less visionary) spatial plan was chosen that corresponds more to the current spatial situation. The characteristics of this regional plan ensure that the provincial authorities are not able to draw arguments from the plan to legitimate rejection of local plans.

Another important condition is that spatial planning in Flanders is of a much more political nature than in the Netherlands. Where in the Netherlands decisions regarding the re-usage of forts lean on bureaucratic neutrality and expertise, Flemish politicians usually decide on the restoration of forts and landscapes. The political character of the spatial planning practices can also be seen in the non-interventionist attitude of regional politicians: they are hesitant to interfere on a local level. In practice, the province or region barely ever forces the municipalities to change local plans.

The resources that are available on a regional level are selectively allocated in subprojects. Which projects apply to this is a political decision. In the selected subprojects, the province or the Regional authorities do strongly intervene. These forts are usually restored and have a high spatial quality.

The Antwerp case study places the Dutch approach in perspective: compared to the Flemish approach, the development of the Waterline is largely influenced by regulations, even when the results were strived to be achieved in 'public-private partnerships'. Regulatory powers have led to the fact that the government has a strong arranging influence on (re-)usage and the eventual development of the forts (even though this was not always coordinated or intended). Where these regulatory powers in the Netherlands mainly stem from a strategic regional plan that was enforced by a separate project organization, planners in Flanders are much more selective in deploying regulatory powers.

### **The relationship between the discovered collective action arrangements and spatial results**

The expectation that the development of forts in the Fortification Belts of Antwerp would be arranged by private actors can be partly confirmed. In some cases, private actors largely influence the use of the forts, but this does not necessarily lead to the fact that social values are no longer protected or are badly maintained; this varies per arrangement and per fort. In Flanders, the government operates selectively and, in some cases, chooses to assume the

role of arranger. When the government arranges in Flanders, this does not automatically mean that the collective values are protected and maintained. Compared to Flanders, the Dutch approach is more focused on protecting and developing the cultural-historical landscape in its entirety. In Flanders, it appears to be difficult to protect landscape values such as openness, recognizability, and authenticity. The spatial coherence between the forts is better discernible and protected in the Netherlands.

## Conclusion

The three separate sections show that the policy changes proposed in the Belvedere policy document only partly became reality in the New Dutch Water Defense Line project. A couple of policy changes can be clearly discerned: the area-oriented approach to cultural heritage, the integration of multiple spatial claims from various sectors, the connecting and innovative role of spatial design, and the attention to the new usage of cultural heritage with vital functions. Within the New Dutch Water Defense Line project, intensive collaboration with market actors – in the form of public-private partnerships – was not reached as intended. The idea was that building close to cultural heritage objects would increase the profits of the area development, and that part of the profits could be used for restoration and revitalization. This has not been realized.

In the governance arena of the Belvedere period, a lot of time and effort was put to coordinating various public interests. The spatial results are strongly influenced by trade-offs between various public institutions. The Belvedere policy's credo – 'preservation through development' – is currently only partly achieved. The former military landscape has been (re)developed by many public efforts. The biggest task now is to manage, guarantee, and safeguard the preservation of the social values in the future.





---

# Bijlage 1

## Geïnterviewde personen

### Deel 1

- Kees Somer**, beleidsmedewerker OCW, 10 juni 2011, thuis bij Somer, Amsterdam.
- Anton van Emst**, projectleider/adviseur Forten Gemeente Utrecht, 9 juni 2011 Fort a/d Klop, Utrecht.
- Arnold van Vuuren**, Projectdirecteur projectbureau NHW, 9 juni 2011, Projectbureau NHW, Utrecht.
- Chris Will**, Bestuur Stichting Fort Everdingen, Auteur boeken NHW, medewerker Projectbureau NHW, 25 maart 2011, Projectbureau NHW, Utrecht.
- Frank Strolenberg**, voormalig Directeur Project Belvédère, Programmeleider Herbestemming RCE, 29 april 2011, RCE, Amersfoort.
- Gert Middelkoop**, lid Kwaliteitsteam Project NHW, 18 maart 2011, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Johan Bakker**, projectdirecteur Waterschap Rivierenland, 8 juni 2011, kantoor Waterschap Rivierenland, Tiel.
- Karl Blokland**, voormalig medewerker projectbureau NHW en huidig medewerker Deltaprogramma Ruimte voor de Rivier, 20 juni 2011, Projectbureau NHW, Utrecht.
- Jaap Verkroost**, Wethouder Stichtse Vecht, 23 juni 2011, Gemeentehuis Stichtse Vecht, Maarssen.
- Rob van Brouwershaven**, Directeur West EL&I, 23 augustus 2011, Ministerie van EL&I, Den Haag.
- Saskia Kemperman**, voormalig Programmamanager Enveloppe Rijnauwen-Vechten, 17 juni 2011, Provinciehuis Utrecht, Utrecht.
- Anette Augustijn-van-Buuren**, onderzoeker Waterlijnstudie, 27 april 2011, (samen met Langeveld), Rijkswaterstaat, Utrecht.
- Arnold Grijns**, voormalig Directeur LNV Regio Noord-West, 31 maart 2011, thuis bij Grijns, Utrecht.
- Fred Kleian**, voormalig medewerker RPD en Projectbureau NHW, 5 april 2011, Grandcafé De Ooievaar, Den Haag.
- Peter van Dun**, voormalig medewerker RDMZ, 28 juni 2011, thuis bij van Dun, Vianen.
- Sjef Langeveld**, onderzoeker Waterlijnstudie, 27 april 2011, (samen met Augustijn-van-Buuren), Rijkswaterstaat, Utrecht.
- Doede Kok**, voormalig Gedeputeerde Provincie Utrecht en adviseur Project NHW, 31 augustus 2011, Café-restaurant Olivier, Utrecht.
- Ed D'Hondt**, voorzitter Liniecommissie NHW, 28 juni 2011, café-restaurant Vroom, Utrecht.

**Paul Berends**, medewerker projectbureau NHW en medewerker Rijkswaterstaat, 7 juni 2011, Projectbureau NHW, Utrecht.

**Leny van Vliet**, voormalig projectdirecteur Projectbureau NHW, 6 april 2011, thuis bij van Vliet, Amsterdam.

**Nel Sangers**, plv. directeur Staatsbosbeheer en voormalig kwartiermaker GOB, 22 juni 2011, kantoor Staatsbosbeheer, Driebergen.

**Dr. Andre van der Zande**, voormalig DG LNV, 25 maart 2011, Amsterdam-Den Haag, telefonisch

**Prof. Dr. Guus Borger**, emeritus Hoogleraar Historische Geografie, 22 juni 2011, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

**Prof. Ir. Erik Luiten**, auteur Panorama Krayenhoff, lid Kwaliteitsteam Project NHW, 16 juni, TU Delft, Delft.

**Willem Wijntjes**, Projectdirecteur Zuid Holland en Raad van Toezicht Fort Vuuren, 7 juni 2011, Provinciehuis Zuid-Holland, Den Haag.

## Deel 2

**Chris Will**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 6 mei 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Peter Stolk**, Directeur Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 17 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Toon van der Ouderaa**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 15 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Jeroen Bootsma**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 15 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Paul Berends**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 16 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Rob Zakee**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 16 april 2013, bij Zakee thuis, Bunnik

**Peter Ros**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 3 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Mark Klieverink**, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 8 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Marieke Mulwijk**, Zelfstandig adviseur, Medewerker Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, DLG, 10 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Sanneke Lisman**, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Gemeente Houten, 25 april 2013, Gemeentehuis Houten, Houten

**Ton Uijttewaal**, Boer en ondernemer, 15 mei 2013, bij Uijttewaal thuis, Tull en 't Waal.

**Theo Stam**, LTO Noord Nederland, 8 mei 2013, LTO, Houten.

**Lourens de Kruijff**, ondernemer, 1 mei 2013, bij de Kruijff thuis, Tull en 't Waal.

**Titia de Zeeuw**, secretaris Stichting Liniebreed Ondernemen, 18 april 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

**Arie van Bennekom**, ondernemer, 10 april 2013, bij Van Bennekom thuis, Tull en 't Waal.

**Arjen Vernooij**, boer en ondernemer, 11 april 2013, bij Vernooij thuis, Tull en 't Waal.

**Ruud Campman**, Adviseur, Recreatieschap Midden-Nederland, 8 april 2013, Recreatieschap Midden-Nederland, Utrecht.

**Coen Poelmans**, hotelmanager Van der Valk Hotel Houten, 10 april 2013, Van der Valk hotel, Houten.

**Karin De Feijter**, programmamanager Staatsbosbeheer, 23 mei 2013, Staatsbosbeheer, Driebergen.

**Vernooij Senior**, vrijwilliger, 11 april 2013, bij Vernooij thuis, Tull en 't Waal.

**Martijn van Veelen**, Ruimtelijk projectmanager, Provincie Utrecht, 15 mei 2013, provinciehuis Utrecht, Utrecht.

**Erik van Tooren**, Programmamanager Nieuwe Hollandse Waterlinie, Provincie Utrecht, 24 april 2013, Luchthaven Malta, Malta.

**Annelies Camping**, Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, Provincie Utrecht, 13 juni 2013, provinciehuis Utrecht, Utrecht.

**Fieke van Leest**, vervangend programmamanager Linieland, Grontmij / Gemeente Houten, 26 juni 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

**Jaap ten Boer**, vrijwilliger, milieuwerkgroep Houten, 2 mei 2013, bij Ten Boer thuis, Houten.

**Bertus Harskamp**, buurtbewoner Fort Werk aan de Korte Uitweg, stichting Werk aan de Korte Uitweg, 6 mei 2013, bij Harskamp thuis, Tull en 't Waal.

**Nanny Blank**, ondernemer fort werk IV, 6 februari 2013, fort werk IV, Bussum.

**Gerco Meijer**, Bunker Q en fort exploitatiedeskundige, 5 maart 2013, Bunker Q, Utrecht.

**Luuk Boelens**, professor Mobiliteit en Ruimtelijke Planning Universiteit Gent, 11 juni 2013, Universiteit van Gent, Gent.

**Martin Vastenhout**, oud fortwachter Fort Vechten, 13 mei 2013, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Bas Kreuger**, directeur Vestingmuseum Naarden, 22 april 2013, At Fort congres, Valetta, Malta.

**Holger Nickisch**, directeur Kunstfort Vijfhuizen, 14 oktober 2013, At Fort congres, Fort Hoboken, Antwerpen.

**Ien Stijns**, directeur Slot Loevestein, 11 juni 2013, Slot Loevestein, Poederloijen

**Arnoud van Mosselveld**, interim directeur en lid Raad van Toezicht Stichting Liniebreed Ondernemen, 19 juni 2013, bij van Mosselveld thuis, Utrecht.

**Tien van Dijk**, ondernemer Fort Spion, 28 augustus 2012, op Fort Spion, Loosdrecht.

**Tom van Nouhuys**, directeur stichting forteneiland Pampus, 28 augustus 2012, in museum Muizenfort, Muiden.

**Roy Moolhuizen**, ondernemer Fort H, 28 augustus 2012, op Fort H, Muiden.

**Juke van Niekerk**, directeur Stichting Liniebreed Ondernemen, 18 oktober 2012, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

**Jan Zuidema**, Hoofd Invest in Utrecht, Economische Zaken Provincie Utrecht, 22 oktober 2012, Provinciehuis Utrecht, Utrecht.

**Titus Weijsschedé**, Onderzoeker Centrum Landschap, Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, 26 oktober 2012, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

**Ina Horlings**, post-doc rurale sociologie, Wageningen universiteit, 20 maart 2012 Wageningen Universiteit, Wageningen.

### **Deel 3:**

**Karen Gysen**, Voormalig Projectmanager Strategisch Project Fortengordels van Antwerpen, Provincie Antwerpen/Gewest Vlaanderen, 5 april 2014, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

**Kaat Mertens**, Projectmanager Strategisch Project Fortengordels van Antwerpen, Provincie Antwerpen/Gewest Vlaanderen, 14 april 2014, Provinciekantoor Antwerpen, Antwerpen.

**Herman de Pauw**, Dienst Ruimtelijke Planning, Provincie Antwerpen, 15 mei 2014, Provinciekantoor Antwerpen, Antwerpen.

**Ann Thomas**, Provincie Antwerpen / voormalig coördinator fort Mortsel, Provincie Antwerpen, 6 mei 2014, Provinciekantoor Antwerpen, Antwerpen.

**Karen Minsaer**, Dienst Onroerend Erfgoed/Archeologie, Stad Antwerpen, 7 mei 2014, kantoor stad Antwerpen.

**Gerard Stalenhoef**, Procescoördinator Projecten Dienst Ruimtelijke Ordening, Gewest Vlaanderen, 5 mei 2014. Kantoor Gewest Vlaanderen, Brussel.

**Prof. Jef van den Broeck**, Professor Ruimtelijke Planning en omwonende fort Mortsel, 6 mei 2014. Bij Van den Broeck thuis, Mortsel.

**Prof. Louis Albrechts**, Professor Ruimtelijke Planning, 5 mei 2014. Universiteit Leuven, Leuven.

**Prof. Piet Lombaerde**, Professor cultuurhistorie en ruimtelijke planning, voormalig voorzitten adviesgroep Strategisch Project Fortengordels van Antwerpen, Auteur verschillende publicaties over fortengordel, lid Simon Stevin Stichting, 8 april 2014, Campus Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

**Olivier Van der Wilt**, directeur Nationaal Herdenkingsteken fort en museum Breendonk, 29 april 2014. Op fort Breendonk, Willebroek.

**Tom Callens**, eigenaar en exploitant Fort Stabroek. Op fort Stabroek, Stabroek.

**Annemie Nagels**, Stafmedewerker, Kempens Landschap, 19 mei 2014. Kantoor Kempens Landschap, Beerzel.

**Luc Olyslager**, voorzitter Simon Stevin Vlaams Vestingbouwkundig Centrum. 24 juli 2014, Fort Liezele, Puurs.

**Peter Ros**, Coördinator EU project At Fort, 3 april 2014, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

**Marieke Mulwijk**, Manager EU project At Fort, 3 april 2014, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht.

### **Bezoek Forten**

- Lillo (gids)
- Stabroek (gids)
- Fort Duffel (gids)
- Fort 4 (gids)
- Liezele (gids)
- Oelegem (gids)
- Koningshooikt
- Fort 6
- Breendonk
- Fort 8

### **Bezoek Evenementen**

- At Fort (EU Interreg), 13-16 oktober 2013
- Opening tentoonstelling Fortengordel, KBC toren Antwerpen, 27 maart 2014
- Ringland Antwerpen, intunneling ringweg Antwerpen, Roma Theater, 5 mei 2014

---

## **Bijlage 2**

# **Stellingen**

- 1 De herbestemming van alle forten in de Waterlinie moet gebaseerd zijn op regels die voor alle forten gelden, zodat de eenheid van de Waterlinie geborgd is.
- 2 Het bewaren van erfgoed staat de toeristisch-recreatieve ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk in de weg.
- 3 De Waterlinie moet worden erkend als werelderfgoed (UNESCO).
- 4 De Waterlinie is belangrijk voor de identiteit van het Eiland van Schalkwijk.
- 5 De geschiedenis van de Waterlinie maakt het voor ondernemers op het Eiland van Schalkwijk gemakkelijker om producten te verkopen.
- 6 De cultuurhistorische waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie mag niet worden aangetast door nieuwe plannen op het Eiland van Schalkwijk.
- 7 Alle forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten bewaard blijven.
- 8 De toeristische ontwikkeling op het Eiland van Schalkwijk is een bedreiging voor de openheid van het gebied.
- 9 Het is goed dat de overheid het Eiland van Schalkwijk open en groen wil houden.
- 10 Alle forten in de Waterlinie moeten toegankelijk zijn voor alle Nederlanders.
- 11 Er mogen ook Waterlinie-forten leeg blijven staan.
- 12 In de Waterlinie-objecten moeten zo veel mogelijk verschillende functies komen.
- 13 Het onderhoud van de Nieuwe Hollandse Waterlinie moet worden gefinancierd door de overheid.
- 14 Er moet geen overheidsgeld meer naar de Waterlinie gaan, er zijn momenteel belangrijkere projecten.
- 15 De regels rondom erfgoed moeten worden versoepeld zodat ondernemers meer ruimte krijgen om geld te verdienen op forten.
- 16 De Waterlinie is één groot project en daarom moet één team binnen de overheid alle projecten (van noord tot zuid) toetsen aan kwaliteitseisen.

- 17 De plannen van de overheid voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie leiden tot niets.
- 18 De overheid moet de plannen van ondernemers in fortten streng toetsen zodat alleen rendabele functies in fortten komen.
- 19 De overheid heeft allerlei plannen voor het Eiland van Schalkwijk maar als individu heb ik daar helemaal geen invloed op.
- 20 In het Waterliniegebied worden private initiatieven onvoldoende door de overheid ondersteund.
- 21 De overheid moet zich niet bemoeien met de exploitatie van de Waterlinie .
- 22 Het Eiland van Schalkwijk ligt te ver van de stad af om toeristen te trekken.
- 23 Het Eiland van Schalkwijk moet een toeristische trekpleister worden.
- 24 De ondernemers in het gehele Waterliniegebied (van Biesbos tot Muiden) moeten samenwerken om gezamenlijk klanten te trekken.
- 25 De overheid handelt te langzaam om initiatieven van particulieren en bedrijven succesvol te ondersteunen.
- 26 De exploitatie van particulieren met betrekking tot fortten zijn vaak onvoldoende omdat ze niet over voldoende expertise beschikken.
- 27 Burgers en bedrijven zijn alleen bereid om een bijdrage aan het beheer van de Waterlinie op zich te nemen als ze daarvoor financieel gecompenseerd worden.
- 28 Burgers en lokale marktpartijen moeten niet te veel invloed hebben op plannen op het Eiland van Schalkwijk omdat ze worden gedreven door emoties.
- 29 Projectontwikkelaars zijn een gevaar voor de cultuurhistorische waarde van de Waterlinie .
- 30 De ambtenaren binnen de overheid zijn te conservatief waardoor innovatieve plannen van particulieren worden gefrustreerd.
- 31 De plannen van particulieren uit de regio voor duurzame recreatieve landbouw zijn te kleinschalig om gezamenlijk de regionale economie daadwerkelijk een impuls te geven.
- 32 Een gedeelde, collectieve ondernemersvisie, gemaakt door de ondernemers zelf, ontbreekt op het Eiland van Schalkwijk.
- 33 De overheid mist één aanspreekpunt voor ondernemers.
- 34 De opbrengsten uit agrarisch-toeristische activiteiten zijn te klein om de beheerkosten van de Waterlinie te dekken.

---

## Bijlage 3

### Exploitaties forten

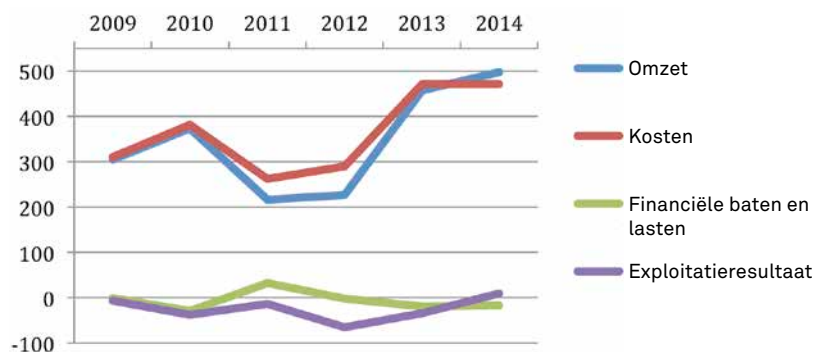
In deze bijlage worden de resultaten gepresenteerd van drie fortexploitaties die zijn doorgerekend: Geofort in Fort aan de Nieuwe Steeg in Herwijnen, het Vredeseducatiecentrum in Lunet I in Utrecht en Slot Loevestein in Poederloijen. Deze bijlage illustreert hoe de financiële huishouding van een fortexploitatie er uit kan zien. De omzet uit de exploitaties die zijn geselecteerd lopen uiteen: Slot Loevestein had in 2014 64.624 bezoekers, fort aan de Nieuwe Steeg 35.000 en Lunet I werd in 2014 door 4.000 mensen bezocht. De drie forten zijn geselecteerd omdat ze qua functie hetzelfde zijn (alleen educatief/cultureel), terwijl ze verschillen qua grootte in exploitatie en begroting. De analyse van de drie exploitaties bevestigt het beeld dat in ieder geval deze exploitaties afhankelijk zijn van financiële steun die wordt verstrekt vanuit de overheid.

---

#### Fort Werk aan de Korte Uitweg in de gemeente Herwijnen, exploitant: Geofort.

De exploitant van fort aan de Nieuwe Steeg is Geofort, een educatief centrum en museum gericht op geo-wetenschap.

Figuur 1 Exploitatieresultaat Geofort in de periode 2009 tot en met 2014.

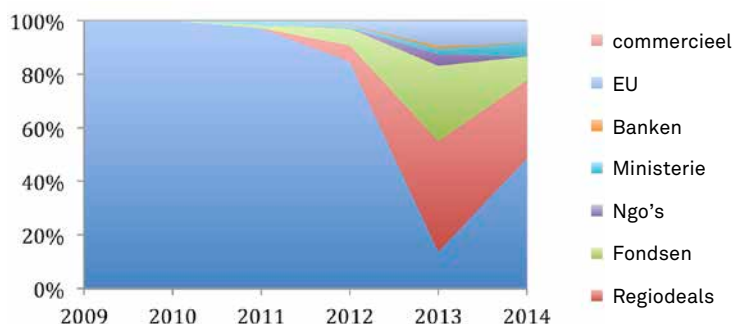


Bron: jaarverslagen Geofort 2009 tot en met 2014.

Uit figuur 1 blijkt dat de in de periode 2009 tot 2014 structureel een negatief exploitatieresultaat is behaald. De onderneming is dus verliesgevend. De laatste twee jaar is gaat het beter: het exploitatieresultaat wordt steeds minder negatief. Dit heeft voornamelijk te maken met het terugdringen van de kosten en het verder stijgen van de omzet.



**Figuur 2 Verstrekkers projectgelden Geofort als onderdeel van het vreemd vermogen in percentages in de periode 2009 tot en met 2014.**



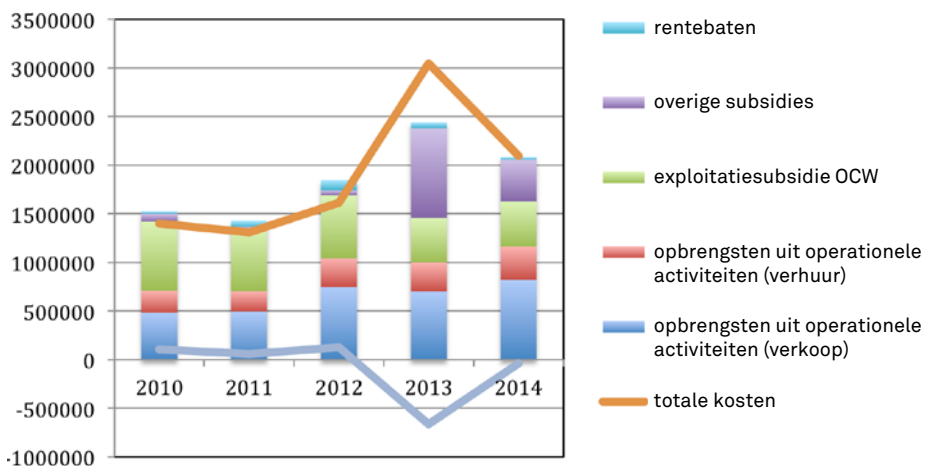
Bron: jaarverslagen Geofort 2009 tot en met 2014.

Uit figuur 2 blijkt dat Geofort met name projectgelden krijgt die verstrekt worden door de Provincie Gelderland. Vanaf 2012 worden meer projectgeld gefinancierd aan de hand van regiodeals (waar de provincie overigens ook aan bijdraagt) en een aantal fondsen (waaronder VSB fonds en ANWB fondsen). In figuur 3.2 en 3.3 in het tweede deel in het proefschrift wordt duidelijk dat de voorzieningen voor een groot deel de opbouw van het vreemd vermogen bepalen en dat de voorzieningen bestaat uit een breed scala aan verschillende financieringsverstrekkers.

### Slot Loevestein in de gemeente Poederloijen

*De exploitant van slot Loevestein, museum Loevestein is een museum en educatief centrum gericht op jeugd en families. Er worden ook zakelijke bijeenkomsten en bruiloften georganiseerd.*

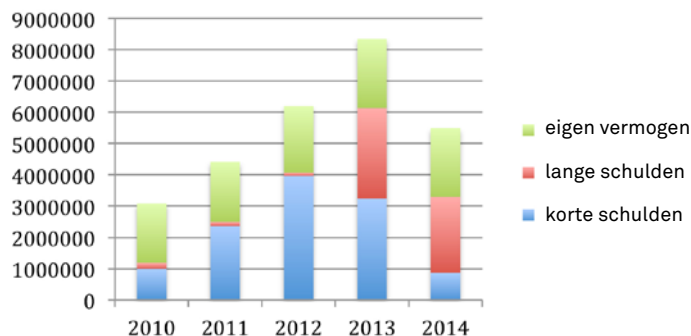
**Figuur 3 Exploitatieresultaat t.o.v. kosten en opbrengsten Museum Loevestein in de periode 2009 tot en met 2014.**



Bron: jaarverslagen Museum Loevestein 2009 tot en met 2014.

In figuur 3.1 is in de staafdiagrammen te zien hoe per jaar het totale vermogen van de onderneming is samengesteld. De verhouding tussen subsidies (groen en paars) en resultaten uit exploitatie (rood en blauw) komt steeds meer in balans. De totale kosten zijn wel flink gestegen (onder andere door investeringen).

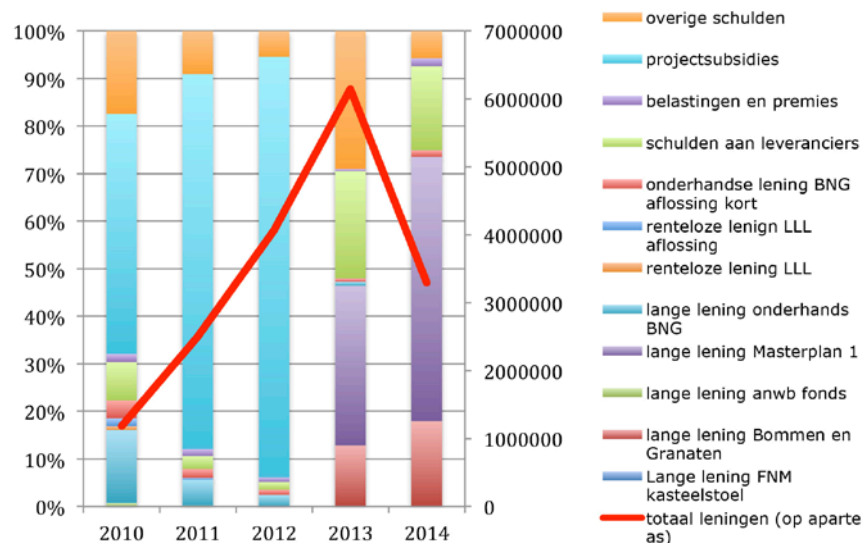
**Figuur 4 Verhoudingen tussen eigen en vreemd vermogen Museum Loevestein in de periode 2009 tot en met 2014.**



Bron: jaarverslagen Museum Loevestein 2009 tot en met 2014.

Uit figuur 4.1 valt op te maken dat het eigen vermogen redelijk stabiel is. De lange schulden nemen wel toe, met name vanaf 2013. Dit heeft voornamelijk te maken met enkele investeringen die in dat jaar zijn gedaan. Het totale vermogen in de onderneming neemt daardoor toe. In figuur 5 is te zien waaruit de lange en korten schulden zijn opgebouwd.

**Figuur 5 Opbouw vreemd vermogen tussen eigen en vreemd vermogen Museum Loevestein in de periode 2009 tot en met 2014.**



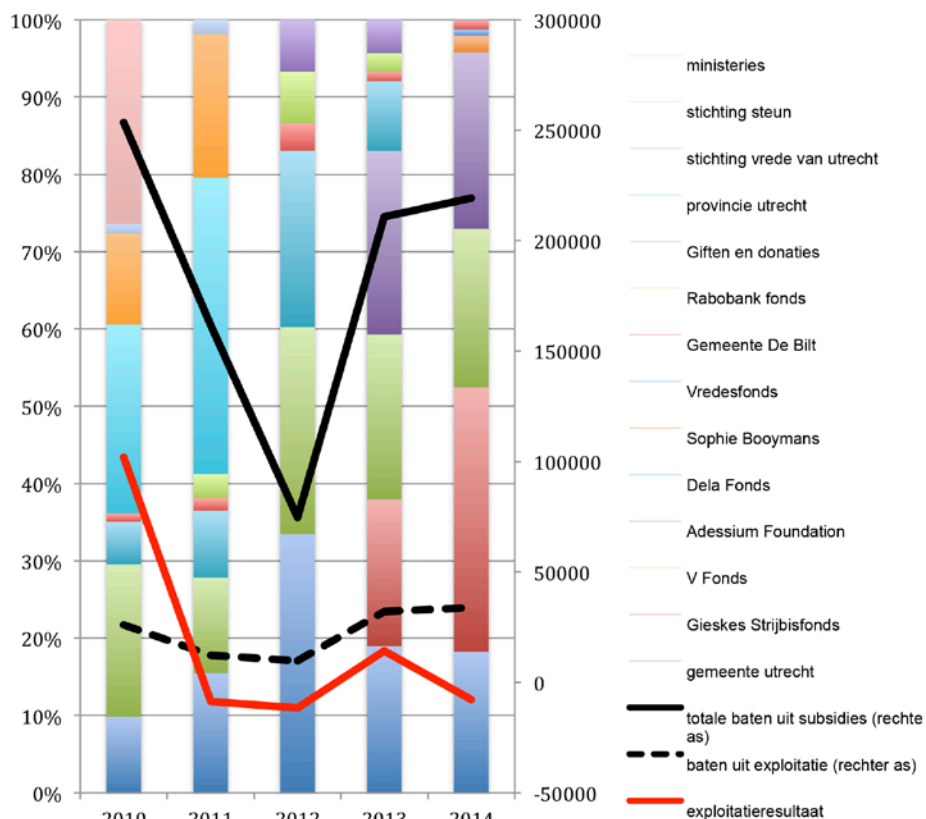
Bron: Jaarverslagen Museum Loevestein 2009 tot en met 2014.

In figuur 5 staan op de linker-as de percentages waaruit het vreemd vermogen is opgebouwd. Op de rechter-as staan de absolute getallen in Euro's waaruit de totale leningen zijn opgebouwd. Opvallend is dat tot en met 2012 een groot gedeelte van het vreemd vermogen bestaat uit projectsubsidies, dit is vergelijkbaar met de manier waarop de tekorten in de exploitatie van Geofort worden gedicht. Vanaf 2013 zet dit door maar door andere financiering: twee lange leningen worden aangegaan ("Bommen en Granaten", een educatief programma en "Masterplan 1", een fysiek investeringsprogramma) die erop zijn gericht om projecten te ontwikkelen.

## Fort Lunet I in de gemeente Utrecht

*De exploitant van fort Lunet 1, stichting vredeseducatie is een educatief centrum gericht op het thema vrede, discriminatie en vooroordelen.*

**Figuur 6** Opbouw baten uit subsidies, ontwikkeling exploitatieresultaat en verhouding baten uit subsidies tov baten uit exploitatie Stichting Vredeseducatie in de periode 2009 tot en met 2014.



Bron: jaarverslagen Stichting Vredeseducatie 2009 tot en met 2014.

Uit figuur 6 valt op te maken dat het exploitatieresultaat dat jaarlijks is behaald zich negatief ontwikkeld. In 2011 tot 2014, met uitzondering van 2013 is een negatief exploitatieresultaat geboekt. De inkomsten van de stichting worden slechts voor een beperkte gedeelte uit de exploitatie gehaald. Een groot gedeelte bestaat uit inkomsten uit subsidies (de dikke zwarte lijn). In 2012 is een opmerkelijke daling waarneembaar in de inkomsten uit subsidies. De subsidies bestaan uit een groot scala aan verschillende subsidies (zie staafdiagrammen). De gemeente Utrecht, het Gieskes Strijbisfonds en het V fonds zijn verantwoordelijk voor meer dan 50 procent van de subsidies vanaf 2012. De inkomsten uit exploitatie vormen slechts 20 procent van de totale baten.

# De Herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie

Wat moet er gebeuren met een historisch-cultureel landschap vol leegstaande forten, sluizen en voormalige inundatievelden waarvan de samenhang onder druk staat door verstedelijking, infrastructurele uitbreidingen en de aanleg van bedrijventerreinen langs snelwegen? Dit boek gaat over het behoud en de ontwikkeling de Nieuwe Hollandse Waterlinie als waardevol landschap en nationaal, zelfs mondiaal, cultureel erfgoed. Het gaat over de wijze waarop overheden, bedrijven, belangenverenigingen en erfgoedorganisaties een nieuwe betekenis hebben gegeven aan de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

In het boek wordt ingegaan op drie uitdagingen waar de ruimtelijke planners voor staan: de ingewikkelde bestuursstructuur, het overbruggen van de verschillende wijzen waarop erfgoed-, natuur-, en landschapswaarden door diverse actoren worden geïnterpreteerd en de exploitatie van de forten.

De vele overheidsinstellingen die bij dit project betrokken waren, zijn erin geslaagd om hun uiteenlopende belangen te vertalen naar integrale plannen voor de waterlinie. Echter, dit boek beschrijft dat hierdoor een interne project-oriëntatie is ontstaan. De overheid heeft een producerende rol ingenomen waardoor veel van de (nieuwe) functies van de Nieuwe Hollandse Waterlinie wel voldoen aan de door de diverse overheden zelf gestelde eisen, maar lang niet altijd aan de maatschappelijke vraag. Het beheer en de exploitatie zijn hierdoor sterk afhankelijk geworden van overheidssubsidies: juist nu diverse subsidies worden beëindigd kan dat leiden tot een nieuwe leegstandsgolf. Dit geldt mogelijk ook voor ander herbestemd erfgoed dat met exploitatie- en beheersubsidies in stand wordt gehouden.



**Koen Raats (MSc.)** is planoloog en is sinds 2015 verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam. Daar werkt hij bij het Lectoraat Bouwtransformatie als onderzoeker aan diverse onderzoeksprojecten.

Als docent verzorgt Koen sinds 2011 diverse cursussen planologie op de Universiteit van

Amsterdam. Hij heeft van 2011 tot 2015 promotieonderzoek gedaan aan de afdeling Planologie, Sociale Geografie en Internationale Ontwikkelingsstudies (GPIO) van de Universiteit van Amsterdam. Tijdens zijn promotie was hij redactielid van het tijdschrift Rooilijn en schreef hij voor Platform VOER. Koen zijn onderzoeksinteresses zijn herbestemming van cultureel erfgoed, de governance van ruimtelijke transformaties, gebiedsontwikkeling, stedenbouw en landschapsbeheer.