

## **COMPETENTE BESLUITVORMING**



## **COMPETENTE BESLUITVORMING**

*Het management van meervoudige kennis  
in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*

## **COMPETENT DECISION-MAKING**

*The management of multi-faceted knowledge in spatial development processes*

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de  
rector magnificus

Prof.dr. S.W.J. Lamberts

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
donderdag 23 november 2006 om 16.00 uur

door

Marinus Willem van Buuren

geboren te Rotterdam

**Promotiecommissie****Promotor:**

Prof.dr.ing. G.R. Teisman

**Overige leden:**

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Prof.dr. E.F. ten Heuvelhof

Prof.dr. R.J. In 't Veld

**Copromotor:**

Dr. J. Edelenbos

# INHOUD

## Voorwoord

<b>1. Kennis voor ruimtelijke besluitvorming.....</b>	<b>1</b>
1.1    Introductie .....	1
1.2    Observaties vanuit het veld .....	3
1.3    Ruimtelijke besluitvorming.....	5
1.4    Naar een vraagstelling .....	7
1.5    Naar een empirische afbakening .....	10
1.6    Casusselectie .....	12
1.7    Methoden van onderzoek .....	15
1.8    Leeswijzer .....	17
<b>2. Kennis in meervoud.....</b>	<b>19</b>
2.1    Introductie .....	19
2.2    Kennis, een veelvoudig concept.....	19
2.3    Drie kennisvormen .....	22
2.4    Kennis als feiten .....	24
2.5    Kennis als beelden.....	25
2.6    Kennis als competenties .....	26
2.7    Over scheiding en onderscheiding .....	29
2.8    Afsluiting .....	32
<b>3. Een sporenmodel van besluitvorming.....</b>	<b>33</b>
3.1    Introductie .....	33
3.2    Modellen van besluitvorming.....	33
3.3    Kenmerken van besluitvorming .....	35
3.4    Sporen in een besluitvormingsproces.....	37
3.5    Het spoor van wilsvorming .....	40
3.6    Het spoor van feitenvorming.....	42
3.7    Het spoor van beeldvorming .....	46
3.8    Beslissingen: tijdelijke en specifieke constellaties.....	49
3.9    Bronnen voor competente besluitvormingsprocessen .....	51
3.10   Afsluiting .....	53

<b>4.</b>	<b>Competente besluitvorming.....</b>	<b>55</b>
4.1	Introductie .....	55
4.2	Spoorvorming in zelfstandigheid .....	55
4.3	Spoorvorming in wisselwerking.....	60
4.4	Grenzen aan wisselwerking.....	64
4.5	Besluitvorming: wederzijds bevruchtende sporen.....	66
4.6	Besluitvorming als gezaghebbende selectie .....	68
4.7	De inbedding van besluitvorming .....	69
4.8	Bronnen voor een competent besluitvormingsproces.....	71
4.9	Afsluiting .....	72
<b>5.</b>	<b>Het management van besluitvorming .....</b>	<b>73</b>
5.1	Introductie .....	73
5.2	Het management van feitenvorming .....	73
5.3	Het management van beeldvorming.....	75
5.4	Het management van wilsvorming.....	78
5.5	Verbindingen en ontkoppelingen tussen de sporen .....	79
5.6	Het management van trajecten: de doorontwikkeling van inhoud .....	86
5.7	Afsluiting .....	90
<b>6.</b>	<b>Een Schets voor de Schelde.....</b>	<b>91</b>
6.1	Introductie .....	91
6.2	Het spoor van wilsvorming .....	93
6.3	Het management van wilsvorming.....	99
6.4	Het spoor van feitenvorming.....	102
6.5	Het management van feitenvorming .....	109
6.6	Het spoor van beeldvorming .....	115
6.7	Het management van beeldvorming.....	118
6.8	Het besluitvormingsproces als het leggen van verbindingen .....	122
6.9	Stapstenen op weg naar de Ontwikkelingsschets .....	131
6.10	Reflectie .....	139
<b>7.</b>	<b>Polderen in de polder .....</b>	<b>143</b>
7.1	Introductie .....	143
7.2	Het spoor van wilsvorming .....	145
7.3	Het management van wilsvorming.....	152
7.4	Het spoor van feitenvorming.....	153
7.5	Het management van feitenvorming .....	159

7.6	Het spoor van beeldvorming .....	162
7.7	Het management van beeldvorming.....	163
7.8	Het besluitvormingsproces als het leggen van verbindingen .....	166
7.9	Stapstenen op weg naar een inrichtingsvariant .....	172
7.10	Reflectie .....	178
<b>8.</b>	<b>Continuïteit en consolidatie .....</b>	<b>181</b>
8.1	Introductie .....	181
8.2	Trajectmanagement in retrospectief: voortbouwen op voortraject .....	181
8.3	Trajectmanagement in retrospectief: voortgang door vernieuwing.....	186
8.4	Trajectmanagement in prospectief: voorsorteren op vervolotraject.....	190
8.5	Trajectmanagement in prospectief: voortgang door afkoppelingen.....	194
8.6	Bronnen van capaciteit: mobilisatie en consolidatie .....	197
8.7	Bronnen van capaciteit en hun werking .....	206
8.8	Consolidatie van capaciteit.....	212
8.9	Reflectie .....	213
<b>9.</b>	<b>Competente besluitvorming als evenwichtskunst .....</b>	<b>215</b>
9.1	Introductie .....	215
9.2	Terugblik op het onderzoek.....	215
9.3	Besluitvorming: dynamiek tussen adaptatie en eigenheid.....	220
9.4	Balancerende spoorvorming.....	221
9.5	Besluitvormingsprocessen in dynamisch evenwicht .....	231
9.6	Tussen houvast en houdgreep: het besluitvormingsarrangement.....	236
9.7	Competente besluitvorming: zelfstandig en verbonden .....	238
9.8	Het organiseren van competente processen.....	240
9.9	Om het leervermogen van beleidsnetwerken .....	249
	<b>Summary .....</b>	<b>251</b>
	<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>263</b>
	<b>Bijlage 1: Documentatie over de casus .....</b>	<b>285</b>
	<b>Bijlage 2: Lijst van respondenten.....</b>	<b>291</b>
	<b>Bijlage 3: Lijst van geobserveerde bijeenkomsten .....</b>	<b>293</b>
	<b>Curriculum Vitae.....</b>	<b>295</b>





## VOORWOORD

Waarom duurt het toch zo lang voordat een beslissing wordt genomen over de Tweede Maasvlakte, de uitbreiding van Schiphol of een eventuele tunnel onder het Naardermeer? Waarom leveren de enorme stapels onderzoeksrapporten die over dergelijke projecten verschijnen vaak niet het felbegeerde uitsluitsel en zijn ze meestal niet in staat een einde te maken aan deze slepende discussies? Zouden dergelijke besluitvormingsprocessen niet anders, beter en slimmer kunnen worden georganiseerd zodat we ons veel tijd, geld en frustratie kunnen besparen? Hoe kan in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen slim gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis en kunde, zodanig dat er verstandige en gedragen beslissingen kunnen worden gerealiseerd?

Op het moment dat ik dit schrijf heb ik vier enerverende jaren achter de rug waarin ik heb geprobeerd op deze vragen een voorzichtig antwoord te vinden. Ik heb niet de illusie dat ik alle puzzels over ruimtelijke besluitvorming en de rol van kennis daarbinnen heb opgelost. Maar ik hoop dat dit proefschrift een bijdrage levert aan ons inzicht in de complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen en de vele uitdagingen die samenhangen met het management ervan.

Dankzij een groot aantal mensen werd het schrijven van dit proefschrift een plezierige maar bovenal ook leerzame oefening. In de eerste plaats dank ik mijn promotor, Geert Teisman. Ik heb veel waardering en bewondering voor de inspirerende en bevoegen wijze waarop hij zijn rol als leermeester heeft ingevuld. Zijn fenomenale vermogen om patronen te duiden, heeft hij steeds ten dienste gesteld van dit proefschrift. Waar ik van nature hecht aan eenduidigheid, heeft hij mij de verhelderende kracht van verwarring overtuigend geleerd. Geert heeft mij niet alleen veel geleerd, hij heeft mij ook in belangrijke mate gevormd. Daar ben ik hem dankbaar voor. Ik zie het als een voorrecht dat ik de samenwerking met hem kan voortzetten.

Mijn copromotor Jurian Edelenbos wil ik bedanken voor zijn dagelijkse begeleiding. Hij was altijd beschikbaar voor advies, zelfs na werktijd op de fiets naar huis. Hij maakte me binnen enkele maanden vertrouwd met het wetenschappelijke bedrijf. Aan zijn collegiale behulpzaamheid heb ik veel gehad. De gezamenlijke projecten met hem waren niet alleen leerzaam, maar ook bijzonder productief. Dank daarvoor!

Lasse Gerrits en Johan Weggeman hebben het hele manuscript becommentarieerd en mij veelvuldig met inspirerende discussies van nieuwe energie voorzien. Een groot deel van het onderzoek naar 'ProSes' heb ik uitgevoerd in samenwerking met Lasse. Een betere running mate kon ik niet hebben. Vincent Homburg, Erik-Hans Klijn en Michiel Kort hebben verschillende hoofdstukken van commentaar voorzien. Hun opbouwende commentaar is het manuscript zeer ten goede gekomen. Erik-Hans heeft zijn rol als scriptiebegeleider moeiteloos omgezet in de rol van mentor / collega, en mij met veel enthousiasme wegwijst gemaakt in de (internationale) wereld van de wetenschap.

Harry van Huut en Peter van Rooij hebben de casushoofdstukken nauwkeurig gecontroleerd en mij voor uitglijders behoed. Zij waren ook zeer behulpzaam om mij toegang te verschaffen tot de casus en daarmee tot waardevol empirisch materiaal.

Ik ben altijd met veel plezier naar mijn werk gegaan. Dat is mede te danken aan de prettige omgang die ik met collega's had. Als ik namen ga noemen, zou ik gemakkelijk iemand vergeten. Daar waag ik me maar niet aan. Kamergenoot Jean-Marie Buijs verdient in het bijzonder dank voor zijn hartelijke collegialiteit. De discussies in het promovendiplatform, binnen de 'groep – Teisman' en binnen CPM waren leerzaam en gaven me veel voldoening.

Vrienden hebben op de juiste momenten voor de broodnodige afleiding gezorgd. Hoewel ik dat vaak niet zo zag, weet ik nu dat de momenten van ontspanning minstens zoveel hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift als de momenten van inspanning. Ik ben blij dat zij zich nimmer hebben laten afschrikken door mijn veelvuldige uitvluchten om onder afspraken en activiteiten uit te komen.

Aan mijn ouders heb ik heel veel te danken. Zij hebben mij altijd gestimuleerd om te gaan studeren en de mogelijkheden te benutten die ik kreeg. De ongeveinsde bewondering van mijn vader en de oprechte toewijding van mijn moeder zijn steeds een aanmoediging geweest om mijn best te doen. Hun onvoorwaardelijke steun doet mij keer op keer goed. Ook de andere gezinsleden, van beide kanten, wil ik bedanken voor hun betrokkenheid bij mijn bezigheden.

Gineke, juist toen het gevaar dreigde te ontstaan dat mijn leven alleen nog maar uit werken zou bestaan, was jij het die mij leerde dat het leven meer is dan werken, terwijl je mij op andere momenten met zachte aandrang weer motiveerde om aan het werk te gaan. Dankzij jou was de fase van de 'laatste loodjes' niet alleen vol te houden, maar nog gezellig ook. En bovendien korter, dankzij je fantastische hulp bij de afronding van het manuscript. Dank voor alles!

Maar bovenal wil ik God danken dat Hij mij de kracht en de mogelijkheden heeft gegeven om dit proefschrift te schrijven. De wetenschap dat Hij de Gever is van onze talenten en dat zonder Zijn zegen onze inspanningen tevergeefs zijn, maakt bescheiden en afhankelijk. Als we ons dat beseffen, stemmen we in met de Morgenzang:

*Dat wij ons ambt en plicht o HEER,  
Getrouw verrichten, tot Uw eer;  
Dat Uwe gunst ons werk bekroon',  
Uw Geest ons leid' en in ons woon'.*

*Capelle aan den IJssel / Rijssen, augustus 2006*





# 1 KENNIS VOOR RUIMTELIJKE BESLUITVORMING

## 1.1 Introductie

De vraag of er geboord mag worden naar gas in de Waddenzee verhit al jaren de gemeederen. De voorstellen, plannen en standpunten zijn legio. En de rapporten die door voor- en tegenstanders reeds zijn geproduceerd, vullen met elkaar een forse boekenplank. Van dergelijke omstreden kwesties wemelt het in het publieke domein. Pogingen om met behulp van onderzoek meer duidelijkheid te verkrijgen, veroorzaken niet zelden een intensieve strijd tussen experts van verschillende huize die strijden om hun gelijk (Verbeeten, 1999; Turnhout, 2005; Swart, 2003).

En naarmate de stapel wetenschappelijke rapporten over een omstreden ruimtelijke kwestie groter wordt, groeit ook het besef dat dergelijke vragen niet alleen op basis van wetenschappelijke kennis kunnen worden beantwoord (WRR, 2003). Daarvoor is de complexiteit van het probleem, zoals het gedrag van de Wadden in reactie op menselijke ingrepen, te groot.

Veel ruimtelijke ingrepen zijn omgeven met onzekerheden over nut en noodzaak, over hun haalbaarheid, over hun toekomstbestendigheid enzovoorts. Onderzoek vermindert meestal slechts gedeeltelijk deze onzekerheden. Verschillende modellen met hun eigen aannamen geven verschillende uitkomsten. Data kunnen op uiteenlopende wijzen worden verkregen en verschillend worden geïnterpreteerd. Ruimtelijke ingrepen hebben daarom tot op zekere hoogte het karakter van een sprong in het duister, waarbij de uitkomsten slechts gedeeltelijk zijn te voorspellen.

Ondanks deze beperkingen hechten bestuurlijke en maatschappelijke partijen grote waarde aan het vergaren van kennis. Hoezeer de waarde van kennis ook gerelativeerd wordt en de uiteindelijke beslissing over ruimtelijke ingrepen een politieke afweging blijft, toch speelt de vraag naar kennis en informatie bij complexe ruimtelijke besluitvorming een belangrijke rol.

En dat niet ten onrechte. Want het gebeurt niet zelden dat een voorgenomen ruimtelijke beslissing sneuvelt bij de Raad van State omdat de onderzoeksmatige onderbouwing niet overtuigt. Dan komt zij in botsing met (Europese) regelgeving, zoals de Vogel en Habitatrichtlijn. Projecten zoals de Westerschelde Container Terminal, IJburg, MTC Valburg en de Tweede Maasvlakte zijn door dit rechtscollege – vooralsnog – vernietigd. Veel elementen van het besluit en de gevolgde procedure blijken in orde, maar de onderzoeksmatige onderbouwing krijgt een onvoldoende. De Tweede Maasvlakte biedt hiervan een goede illustratie. De Raad van State stelt in haar uitspraak waarin zij het besluit tot aanleg vernietigt dat niet uit te sluiten valt dat:

*‘de landaanwinning gevolgen heeft voor het vislarven- en slibtransport in noordelijke richting en dat deze, gelet op het op voorhand niet onaannemelijk te achten belang van de vis-*

*larven- en slibinstroom in de Waddenzee, significante gevolgen kan hebben voor de SBZ Waddenzee, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen daarvan. Dit betekent dat verder ten behoeve van de gevolgen van de Waddenzee een passende beoordeling had moeten maken. De Afdeling is er [...] onvoldoende van overtuigd dat de hiervoor vermelde onderzoeken kunnen worden aangemerkt als een passende beoordeling die op basis van de beste wetenschappelijke kennis voorziet in een inventarisatie van alle aspecten van de landaanwinning die de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee in gevaar kunnen brengen. Zij acht in dit verband niet aannemelijk gemaakt dat nader onderzoek niet zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer duidelijkheid over de omvang en de gevolgen van een verminderde slib- en vislarventoevoer voor de te beschermen waarden van de Waddenzee in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen' (Uitspraak 200307350/1 Raad van State, 26 januari 2005).*

Partijen die in het interactieve zoekproces naar de definitieve invulling van het Project Mainport Rotterdam hun zin niet kregen, hebben het besluit tot aanleg van de Tweede Maasvlakte aangevochten op basis van de eisen die de Vogel- en Habitatrichtlijn aan dergelijke projecten stelt. Na juridische toetsing werd de onderzoeksmatige onderbouwing onvoldoende bevonden in het licht van de vereisten die deze richtlijn stelt. In een dergelijk geval leidt een juridische toetsing tot meer onderzoek. Maar ook bestuurders en politici achten het in toenemende mate noodzakelijk dat voorstellen zijn voorzien van een deugdelijke en onafhankelijke onderbouwing (De Jong & Geerlings, 2003).

Kennis is zo een onmisbare hulpbron geworden voor publieke besluitvorming en wordt als zodanig erkend. Kennis kan helpen om een voorgenomen beslissing van een feitelijke argumentatie te voorzien en zo de legitimiteit van een besluit vergroten en is daarom een begerenswaardig goed (Pesch, 2002). Kennis kan helpen een einde te maken aan meningsverschillen tussen belanghebbenden en het gezamenlijke probleem scherp te krijgen (zie Van Hoesel et.al, 2005).

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat fundamentele onzekerheid inherent is aan onze moderne samenleving (Beck, 1992; Funtowicz & Ravetz, 1993). Daarbij komt dat partijen de (vaak onvolledige) kennis niet zelden verschillend interpreteren en er verschillende conclusies aan verbinden. Meer kennis lijkt dan averechts te werken. Onderzoeksrapporten vergroten dan de twijfel over nut en noodzaak van een project, of versterken de meningsverschillen over de haalbaarheid ervan. De zoektocht naar kennis in deze omstreden kwesties kan dan ontaarden in een rapportenoorlog tussen partijen die vooral hun eigen gelijk aan willen tonen (Frissen, 2000; Van Eeten, 1999b). Kennis verlamt het proces dan meer dan dat zij het versnelt.

Kennis en onderzoek heeft in omstreden kwesties moeite haar pretenties van waarheid, onafhankelijkheid en gezaghebbendheid, waar te maken. Kennis verdiept in deze situaties politieke tegenstellingen, meer dan dat zij ze pacificeert. Zo verliest ze haar gezag-

hebbendheid en wordt haar status betwist. In plaats dat ze olie op de golven gooit, werpt ze juist olie op het vuur (Dijstelbloem & Schuyt, 2003; Hajer, 2003).

De constatering dat de rol van kennis in controversiële besluitvormingsprocessen enerzijds steeds belangrijker lijkt te worden maar tegelijkertijd niet aan de hoge verwachtingen voldoet, ligt ten grondslag aan dit onderzoek. Kennis kan de complexiteit van dergelijke processen verminderen, maar ook versterken. Er lijkt heel wat stuurmanskunst nodig om een vruchtbare relatie tussen kennis en ruimtelijke besluitvorming tot stand te brengen (In't Veld, 1999).

Om de focus van dit boek scherp te krijgen gaan we verder in op deze problematische relatie tussen kennis en ruimtelijke besluitvorming. De volgende paragraaf bevat een aantal recente observaties van de problematische relatie tussen kennisvorming en (ruimtelijke) besluitvorming. Daarna richten we onze aandacht op het complexe karakter van ruimtelijke besluitvorming.

## **1.2 Observaties vanuit het veld**

Een korte rondgang door recente publicaties van adviesraden en Colleges van Staat geeft een eerste indruk van de problematiek die speelt op het grensvlak tussen kennisvorming en (ruimtelijke) besluitvorming.

De Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (2005) stelt dat er het nodige schort aan zowel het kennisbeleid bij ministeries als aan de kwaliteit van de kennis die gemobiliseerd wordt. Kennisdomeinen zijn verkokerd en daarmee is er een overvloed van slecht toegankelijke en dus nauwelijks gebruikte kennis. De gevaren daarvan zijn groot. Zo is het risico aanwezig dat overheden gebrekkig beleid genereren; dat zij worden overvallen door onvoorziene, heftige ontwikkelingen; dat zij onvoldoende voorbereid zijn op de toekomst en dat zij reputatieschade oplopen door een slecht verantwoord manier van omgaan met beschikbare kennis (AWT, 2005: 10).

In een onderzoek naar strategische vraagarticulatie door departementen somt de Raad voor Milieu en Natuuronderzoek (2005a) een aantal problemen op die spelen bij het mobiliseren van kennis voor beleid. Zo is er onvoldoende aandacht voor de lange termijn en dus voor de vraag: wat moeten we daarvoor weten? Belanghebbenden en experts zijn slechts matig betrokken bij het formuleren van onderzoeksvragen.

Ook meer specifiek ten aanzien van de kennisorganisatie van ruimtelijke besluitvormingsprocessen worden de nodige problemen geconstateerd. Een recent voorbeeld hiervan is het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (Commissie Duivesteijn). Daarin constateert zij dat er behoefte is aan een eigen kennis- en controle-eenheid voor de Kamer om toe te zien op de kwaliteit en volledigheid van de beleidsinformatie rond grote infrastructurele beslissingen. De onderliggende rapporten en de reconstructies van de besluitvorming rond de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn laten zien dat er veel verbeterd kan worden aan de wijze waarop kennis en onderzoek in de

besluitvorming wordt gemobiliseerd en een rol speelt (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-2005 Kamerstukken 29283, nr. 7 & 8).

De RMNO nuanceert de problematiek van onvoldoende kennis voor ruimtelijke besluitvorming door te stellen dat er niet zozeer behoefte is aan meer kennis, maar aan een betere toegang tot en omgang met de beschikbare kennis (RMNO, 2004).

De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt in haar advies over de Noordzee (2005) dat besluitvormingsprocessen teveel insteken op finaal en onomstotelijk bewijsmateriaal. Kennis die aan deze eisen voldoet is vaak niet te leveren bij complexe problemen. Daarom zouden ruimtelijke ingrepen zich veel meer moeten aanpassen aan de dynamiek van het probleem waar zij betrekking op hebben, dan dat gewacht wordt op het definitieve antwoord over de exacte impact van deze ingrepen.

De WRR vraagt regelmatig aandacht voor de relatie tussen kennisvorming en besluitvorming. In 1994 constateert zij dat er het nodige mis is met de onderzoeksmatige onderbouwing van besluiten. Kennis heeft niet meer de legitimerende werking die zij een aantal decennia geleden wel had. Vaak vergroot onderzoek de onzekerheden over het probleem en haar mogelijke oplossingen, in plaats van dat zij deze wegneemt.

Ruim een decennium later constateert de WRR (2003) dat er te weinig aandacht is voor de vermaatschappelijking van kennis, het overbruggen van de kloof die er bestaat tussen wetenschappelijke inzichten en de overtuigingen, beelden en opvattingen van besluitvormers. Daardoor blijft veel kennis ongebruikt. Als deze kloof overbrugd zou worden, zou kennis voor besluitvorming beter kunnen worden benut.

De WRR wijst in haar analyse ook op de veranderende besluitvormingsarrangementen waarin kennis een rol speelt. Zij stelt dat het multi-actormodel van besluitvorming tot gevolg heeft dat er twee karakteristieke kenmerken van het traditionele model van de relatie tussen kennis en beleid ingrijpend veranderen. De eerste verschuiving betreft de tijdsordening. Het is niet zo dat eerst de kennis wordt geproduceerd, waarna besluitvormers hun keuze maken. Besluitvormingsprocessen verlopen chaotisch en elke nieuwe stap kent zijn eigen kennisvragen. Een strenge tijdsordening, met een nauw gedefinieerde onderzoeksfase is daarbij niet functioneel. Ook de toegankelijkheid van kennisbronnen is vergroot, waardoor belanghebbenden zelf op elk moment onderzoek kunnen mobiliseren om daarmee hun eigen gelijk te bevestigen.

De tweede verandering betreft de verbreding van het arsenaal aan wetenschappen dat er in de besluitvorming toe doet. Niet langer is alleen natuurwetenschappelijke kennis van belang. Meer en meer wordt sociologische en maatschappijwetenschappelijke kennis relevant.

Na deze korte rondgang langs een aantal rapporten over de problematische relatie tussen kennis en (ruimtelijke) besluitvorming, richten we onze aandacht op de ruimtelijke besluitvorming zelf. Dan zal duidelijk worden dat de kennisvoorziening niet het enige probleem is in besluitvormingsprocessen, maar dat er veel meer zaken spelen in com-



plexe besluitvorming die ook de relatie tussen kennis en besluitvorming beïnvloeden en gecompliceerd maken.

### 1.3 Ruimtelijke besluitvorming

De onderbouwing van besluiten en het mobiliseren van voldoende en kwalitatief hoogstaande beleidsinformatie die voor betrokken partijen gezaghebbend is en niet wordt betwist, is niet de enige uitdaging voor ruimtelijke besluitvorming. Lastiger nog is de besluitvorming zelf en de vraag hoe betrokken partijen in gezamenlijkheid tot bevredigende uitkomsten komen. Kalders (1998) typeert de complexiteit van besluitvorming als temporele en substantiële grilligheid. De temporele grilligheid betreft de lange tijdsduur van processen, hun vertraagde effecten en onregelmatige verloop. De substantiële grilligheid is gelegen in de ambiguïteit van beleidsprocessen, de veranderende beleidsproblemen, de zich snel ontwikkelende doelstellingen en de variëteit aan actoren.

De vraag is: hoe kan hier op een verstandige wijze mee worden omgegaan? Niet voor niets constateert de RMNO (2004) dat het in ruimtelijke besluitvormingsprocessen niet zozeer schort aan inhoudelijke kennis, maar dat er veel meer sprake is van gebrek aan procesmatige kennis: kennis over de vraag hoe een controversieel besluitvormingsproces tot een goed einde wordt gebracht. In zijn analyse van de besluitvorming over de Betuwelijn constateert Frissen (2000) dat er voldoende inhoudelijke kennis beschikbaar was, maar dat besluitvormers vrijwel alle procesmatige fouten hebben gemaakt die zij konden maken. Hetzelfde constateert de Raad voor het Landelijk Gebied (1998) als het gaat om ruimtelijke kwaliteit: aan de inhoudelijke kennis hierover schort het niet, maar aan de concrete uitvoering ervan wél. Ruimtelijke kwaliteit blijft een weerbarstig beleidsdoel, al weten we er nog zoveel van af.

Besluitvorming gaat over meer dan kennis en heeft ook meer als input dan alleen onderzoek. Besluitvorming gaat over het maken van collectieve keuzen, het realiseren van een legitieme en breed gedragen oplossing voor een probleem dat als zodanig ook breed wordt erkend. Daarbij is kennis één ingrediënt om een beleidskeuze te legitimeren, maar zeker niet de enige en ook vaak niet de meest gezaghebbende. Politieke verlanglijstjes, heersende opinies of internationale afspraken zijn vaak van groter gewicht. Besluitvorming rond controversiële ruimtelijke projecten vormt het toneel van strijd over uiteenlopende doelstellingen, waarvoor meestal geldt: zoveel hoofden, zoveel zinnen. Willen we zoveel mogelijk economisch rendement van de Waddenzee of willen we een zo strikt mogelijke bescherming van deze unieke habitat? Willen we inzetten op Nederland als distributieland of willen we een sterke kenniseconomie?

Veel belanghebbenden moeten serieus genomen worden omdat ze anders voor oponthoud zorgen of zelfs de uitvoering van een besluit onmogelijk maken. Strijd is de meest in het oog springende karaktereigenschap van ruimtelijke besluitvorming. Over-

leg en onderhandeling is daarom onvermijdelijk als er grote ruimtelijke projecten op stapel staan.

Strijd is er niet alleen over de te realiseren ruimtelijke functies. Strijd is er ook over de onderliggende wereldbeelden en normatieve opvattingen die betrokken partijen hebben. Daarmee interpreteren zij elk op hun eigen wijze het probleem, haar oorzaken en de vraag hoe het opgelost kan worden. Afhankelijk daarvan zien ze bijvoorbeeld het ruimtegebrek van de Rotterdamse haven als signaal dat ons landje te klein is om als toevoerhaven voor Europa te functioneren, of als bewijs van het doorslaande succes van de haven in de internationale concurrentiestrijd om de overslag van goederen.

Er is dus niet alleen onderlinge strijd, maar ook wederzijds onbegrip als gevolg van conflicterende wereldbeelden. Dit is het tweede wezenskenmerk van besluitvorming. Om een breed gedragen compromis voor elkaar te krijgen is niet alleen een goede ‘deal’ noodzakelijk, maar ook overeenstemming in de opvattingen van de verschillende partijen. Een compromis kan veel partijen vooralsnog tevreden stellen, maar als de onderliggende interpretatiekaders fundamenteel blijven verschillen, is een dergelijk compromis een doekje voor het bloeden en lost het aan de controverse weinig op. Daarvoor is intensieve deliberatie noodzakelijk.

Onderhandeling en overleg, strijd en getouwtrek, argumentatie en overtuiging, het gezamenlijk zoeken naar overeenstemming, vormen dus het hart van ruimtelijke besluitvorming. En op dit strijdtoneel is onderzoek en beleidsinformatie niet zelden één van de wapens en vormt zij het verlengstuk van de strijd en de onderhandeling. Dan bestaat er voor elke opvatting van de werkelijkheid wel bewijsmateriaal. Op andere momenten vormt kennis juist het tegenwicht en de nuance van de strijd om beleid. Dan helpt kennis om overeenstemming te bereiken over de probleemdefinitie of over de meest wenselijke oplossing. Dan helpt kennis ook om een voorstel te onderbouwen en daarmee haar legitimiteit en overtuigingskracht te vergroten.

Blijkbaar is er een bijzondere verhouding tussen kennis en onderzoek en de strijd om de ruimte. Als het mee zit helpt kennis om overeenstemming te bereiken over een voor iedereen overtuigend voorstel. Als het tegen zit weerspiegelt het onderzoeksproces het controversiële karakter van ruimtelijke besluitvorming en werkt de strijd om de feiten verlamkend op de dialoog en de onderhandelingen (Pielke, 2004). Veel hangt af van de wijze waarop de kennisvorming ingebed is in het besluitvormingsproces (In’t Veld & Verhey, 2000; Van Eeten & Ten Heuvelhof, 1998).

In elk besluitvormingsproces moeten wegen worden gevonden om met deze lastige verhouding tussen feiten, wensen en visies van partijen om te gaan en een bevredigend en gedeeld eindresultaat uit deze verschillende geluiden te bereiken.

Daarenboven kampt ruimtelijke besluitvorming met veel dynamiek. Soms is er een overheid die een besluit wil nemen terwijl belanghebbende partijen er nog niet uit zijn. Dan weer is er een partij die het allemaal te lang vindt duren en naar de rechter stapt

om een doorbraak te forceren. Soms verliezen partijen hun interesse in het proces en haken ze onverwacht af. Om allerlei redenen kan er een kink in de kabel komen waardoor het besluitvormingsproces gefrustreerd wordt of zelfs vroegtijdig wordt beëindigd. Zelfs als er overeenstemming tussen de belangrijkste belanghebbenden is bereikt, kan een wettelijk verplichte inspraakronde roet in het eten gooien. De potentiële problemen die te maken hebben met de dynamiek en grilligheid van het proces zijn talloos.

En niet alleen heeft een besluitvormingsproces te maken met interne dynamiek en complexiteit die voortvloeit uit de kenmerken van het proces, de deelnemende partijen, hun strategieën en onverwachte acties. Ook van buiten het proces komt er van alles op een besluitvormingsproces af (Hellström, 1997). Het is immers niet alleen op de wereld. De verdeling van schaarse ruimte in Nederland houdt velen bezig en genereert veel beleidsmatige en bestuurlijke energie. Plannen en projecten buitelen over elkaar heen. Besluitvorming over de ruimte wordt gekenmerkt door allerlei bestuurlijke drukte. Omdat veel activiteiten een ruimtelijke dimensie hebben is het niet verwonderlijk als een ruimtelijke ingreep in het vaarwater komt van andere beleidsterreinen. En zo kan een besluitvormingsproces opeens worden doorkruist door een concurrerend proces waardoor alle inspanningen vergeefs zijn.

En zelfs als een procesresultaat overeind blijft in de confrontatie met de ‘buitenwereld’, is de strijd niet gestreden. Besluitvorming vindt plaats in opeenvolgende ronden waarin beslissingen niet zozeer het eindpunt zijn van de discussie, maar veel meer de start van een nieuwe ronde (Teisman, 1992; 1997). Dus niet alleen bouwt een specifieke besluitvormingsronde voort op een vorige ronde, maar zij legt ook de basis voor een volgende ronde. Keuzen van gisteren bepalen de mogelijkheden van vandaag, maar de keuzen die vandaag gemaakt worden, geven direct al de contouren weer van de strijd van morgen. Daarom dient binnen een besluitvormingsproces aandacht te zijn voor de lange termijn, het trajectmanagement van de besluitvorming (Van der Knaap et.al. 2004).

Als het gaat om de relatie tussen kennis en besluitvorming, speelt ook de vraag hoe overheden en andere partijen kunnen leren van hun ervaringen. Veel wordt geklaagd over het geringe geheugen van de overheid (Pollitt, 2000; AWT, 2005; Tjeenk Willink, 2006). Publieke organisaties lijken slecht in het vasthouden van leerervaringen. Steeds opnieuw wordt het wiel uitgevonden. Ruimtelijke besluitvorming vindt vaak plaats in tijdelijke projectconstellaties. Deze worden na het realiseren van een besluit weer ontbonden, waarna de opgedane kennis en kunde gemakkelijk weglekt en niet wordt geabsorbeerd door de verschillende thuishonken van deelnemende actoren.

#### **1.4 Naar een vraagstelling**

Velen hebben zich al gebogen over de uitdaging om te komen tot verantwoorde ruimtelijke besluitvorming (Esselbrugge, 2003; Weggeman, 2003; Verbart, 2004; Oosten,

2005; Teisman et.al. 2004). Gezien de complexiteit van de problematiek is er veel behoefte aan kennis over dit onderwerp. Daarvan getuigen de kenniscentra en onderzoeksconsortia die zich met deze thematiek bezighouden. En ook dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan deze kennisbehoefte, vooral als het gaat om de vraag hoe kennis een vruchtbare rol kan spelen in besluitvormingsprocessen.

Complexe besluitvorming vraagt om bruikbare kennis (Lindblom & Cohen, 1979). Zij vraagt om kennis die het bereiken van overeenstemming vergemakkelijkt en de voortgang in het proces bevordert, maar die ook de inhoudelijke toets der kritiek kan doorstaan. Om deze kennis te mobiliseren en daadwerkelijk te kunnen benutten is een procesarrangement nodig evenals een vorm van procesmanagement waarmee ruimtelijke besluitvorming tot een goed einde kan worden gebracht en waarin kennis tot haar recht kan komen. De centrale ambitie voor ruimtelijke besluitvorming bestaat in het realiseren van bevredigende en legitieme ruimtelijke inrichtingskeuzen uit de baaierd aan belangen, meningen en feiten, temidden van een onoverzichtelijke bestuurlijke drukte.

Daarbij moeten meerdere valkuilen worden vermeden. Enerzijds is er de valkuil van een proces dat volgens de regels der kunst georganiseerd is, maar een inhoudelijk armoedig resultaat oplevert omdat betrokken partijen elkaar alleen weten te vinden in een mager en slecht onderbouwd compromis. Anderzijds is er de valkuil van een zware investering in kennis en onderzoek met veronachtzaming van het bereiken van overeenstemming tussen betrokken partijen, zodat er een technisch hoogstaande oplossing resulteert, die echter nooit zal worden uitgevoerd omdat er geen steun voor is.

Ook is er de valkuil dat alle aandacht uitgaat naar het bereiken van een volmaakt besluit, zowel inhoudelijk als procesmatig, maar waarbij de tijdshorizon wordt vergeten. Dan wordt er een prachtig resultaat neergezet, zonder dat het op een logische wijze voortbouwt op het verleden en voorsorteert op de toekomst om daarmee de verdere uitwerking of uitvoering zeker te stellen. Of het project verloopt succesvol maar overheden en andere betrokkenen verzuimen om de lessen en ervaringen uit dit project te trekken en deze vast te leggen, zodat later opnieuw het wiel moet worden uitgevonden.

Uiteindelijk gaat het bij controversiële ruimtelijke ingrepen om het vinden van wegen om te komen tot besluitvorming die op een prudente wijze totstandkomt, die inhoudelijk aan de maat is en waarvan waardevolle opbrengsten worden behouden voor de toekomst. We zullen de processen die hierin slagen in het vervolg aanduiden als *competente besluitvorming*, een concept dat nader zal worden verkend in de volgende hoofdstukken. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de zoektocht naar wegen om competente besluitvorming te organiseren. De aandacht richt zich daarbij op de cruciale relatie tussen kennis en besluitvorming, hoe is deze vorm te geven, te organiseren en te managen met respect voor de dynamiek en grilligheid van deze processen? Dit is zowel een theoretische als empirische zoektocht. Deze doelstelling leidt tot de volgende **vraagstelling** voor dit onderzoek:

*Welke rol speelt kennis in ruimtelijke besluitvorming, hoe krijgt de ontwikkeling van kennis in de praktijk van ruimtelijke besluitvorming gestalte en hoe kunnen dergelijke besluitvormingsprocessen op een competente wijze worden georganiseerd?*

Om deze vraagstelling te beantwoorden, is een aantal **deelvragen** geformuleerd. Allereerst moeten we meer inzicht krijgen in het fenomeen kennis. Wat is kennis eigenlijk? Zijn dat de stapels onderzoeksrapporten zoals die voor en tegen de Zuiderzeelijn zijn geproduceerd? Is dat de ervaringskennis van belanghebbenden en overheden om een besluitvormingsproces naar hun hand te zetten? Zijn dat hun normatieve vooronderstellingen over de werkelijkheid, die vaker doorslaggevend zijn dan welk rapport dan ook? Voordat we kunnen vaststellen welke rol kennis in besluitvormingsprocessen speelt, moeten we het concept kennis nader verkennen. Daarom luidt de eerste deelvraag:

1. *Welke kennisvormen kunnen worden onderscheiden?*

Vervolgens is het de vraag hoe deze kennis aanwezig is en een rol speelt in ruimtelijke besluitvorming. Daartoe is het nodig om besluitvorming zodanig te conceptualiseren dat de factor kennis traceerbaar en analyseerbaar is. Tegelijkertijd moeten we versimpelde tweedelingen als ‘kenniswereld’ en ‘beleidswereld’ voorkomen. Meer inzicht in de inhoud en het verloop van ruimtelijke besluitvorming is nodig om de verhouding tussen kennis en besluitvorming beter te kunnen begrijpen. De tweede deelvraag luidt:

2. *Welke rol speelt kennis in besluitvorming over ruimtelijke ingrepen?*

Dit onderzoek wil niet alleen besluitvorming begrijpen en de rol die kennis daarin speelt expliciteren, maar wil ook inzicht verkrijgen in de vraag hoe de relatie tussen kennis en besluitvorming op een ‘competente’ wijze kan worden vormgegeven. Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst weten wat we onder competente besluitvorming verstaan. Daarna kunnen we zeggen waar het management van besluitvorming zich op moet richten om een competent besluitvormingsproces te realiseren. Daarom bestuderen we de beschikbare literatuur over het management van complexe (ruimtelijke) besluitvorming om daarmee de derde deelvraag van een voorlopig antwoord te voorzien. Deze luidt:

3. *Wat is – ideaaltypisch gezien – competente besluitvorming?*

Nadat we deze vraag hebben beantwoord, kunnen we achterhalen wat het management van besluitvorming inhoudt. Ook hiervoor gaan we na wat de relevante literatuur hierover meldt. Daarmee beantwoorden we deelvraag vier:

4. *Hoe kan ruimtelijke besluitvorming zodanig worden gemanaged dat een bevredigend resultaat wordt bereikt?*

Beantwoording van deze vragen levert een globaal beeld op van de theoretische noties die er bestaan omtrent competente besluitvorming en het management ervan. Dat beeld vormt een handvat om ons empirisch onderzoek te sturen en te structureren. Met behulp van twee casusstudies worden de volgende deelvragen beantwoord:

5. *Hoe verloopt de besluitvorming in de bestudeerde casus?*
6. *Welke rol speelt kennis in de besluitvorming?*
7. *Hoe wordt de besluitvorming gemanaged?*
8. *Hoe wordt de opgedane kennis en kunde geborgd voor de toekomst?*

Het onderwerp van de zevende deelvraag valt in twee delen uiteen. Enerzijds betreft deze vraag het management van besluitvorming in een specifieke besluitvormingsronde: het tot een goed einde brengen van een specifieke stap in de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied, met een helder begin- en eindpunt en met welomschreven grenzen, waarbij voor ons in het bijzonder de rol van kennis daarin een belangrijk aandachtspunt is. Anderzijds gaat om de positionering van deze besluitvormingsronde in het traject waar zij deel van uitmaakt, waarbij vooral de continuïteit van de kennisontwikkeling onze aandacht vraagt. Tot slot staan we stil bij de wijze waarop leerervaringen uit ruimtelijke ontwikkelingsprocessen kunnen worden geconsolideerd voor de langere termijn. Ook dit is een aspect van competente besluitvorming, in het bijzonder gericht op het continueren ervan.

Uiteindelijk zijn we in staat om op de bevindingen uit dit onderzoek te reflecteren en kunnen we met behulp van ons empirische bevindingen een nadere omschrijving van competente besluitvorming geven. Uit de confrontatie tussen theorie en empirie kunnen een aantal aanbevelingen voor het management worden gedestilleerd. Daarmee kunnen we de prescriptieve vraag van dit onderzoek beantwoorden die luidt:

9. *Hoe kan competente ruimtelijke besluitvorming worden gemanaged?*

### **1.5 Naar een empirische afbakening**

In dit onderzoek staan twee casus centraal die te maken hebben met het maken van ruimtelijke inrichtingskeuzen met bijzondere aandacht voor het aspect water. Door problemen met de kwaliteit van het water, of de toenemende hoeveelheid water, maar ook door problemen met watergerelateerde functies (scheepvaart, natuur, recreatie) moet er in deze casus (opnieuw) een afweging gemaakt worden tussen ruimtelijke functies. Elke functie heeft zijn eigen pleitbezorgers, zowel in de publieke sfeer, als in de maatschappij, bij burgers, bedrijven en belangenorganisaties.

Het watermanagement staat de laatste jaren in toenemende belangstelling. Waar decennialang het waterbeleid werd gekenmerkt door het klassieke paradigma van vechten tegen water, wordt er meer en meer gekozen voor een aanpak van leven mét water. Initiatieven om hier handen en voeten aan te geven, buitelen over elkaar heen. Tegelijk

leidt deze zoektocht ertoe dat er steeds meer potentiële functies van water worden erkend en dat het wateraspect in steeds meer projecten van ruimtelijke ontwikkeling wordt meegenomen. Bij watergerelateerde kwesties staan verschillende ruimtelijke functies en belangen op het spel met hun eigen protagonisten en antagonisten. Ook de kwaliteit van de gerealiseerde functiecombinaties, trekt steeds meer de aandacht, zoals tot uiting komt in de Kaderrichtlijn Water.

De kennisvragen rond watergerelateerde kwesties, zijn talrijk en lastig. Onzekerheden zijn groot, zeker als het gaat om klimatologische veranderingen, de interactie tussen ruimtelijke functies en water en de vele veiligheidsrisico's. Oude inzichten veranderen, nieuwe inzichten doemen op. De kennisontwikkeling op dit terrein neemt een hoge vlucht, en van overheden wordt steeds meer verwacht. De wereld van de waterkennis staat bol van de initiatieven, de samenwerkingsverbanden, de projecten, de concepten en wat dies meer zij (Taakgroep Kennismanagement, 2001; NRLO et.al. 2000). Deze kakofonie van geluiden speelt in allerlei toonaarden een rol in het waterbeheer.

Rond waterbeleid en watermanagement is de diversiteit in beelden en waarden groot. De ambiguïteit over de vraag naar de oorzaak van de problemen, maar ook de tegenstrijdigheid in opvattingen over wenselijke oplossingen is groot. Natuurbelangen, waterkwaliteitsbelangen, veiligheidsbelangen, economische belangen, recreatieve belangen, culturele en landschapshistorische waarden strijden om de voorrang.

Niet alleen de besluitvormingsprocessen zelf zijn de moeite van bestudering waard. Ook hun positie in een langere trajecthorizon vraagt aandacht: waterproblemen zijn nooit voorgoed opgelost (Kalders, 1998). Zij blijven bestuurlijke aandacht vragen omdat inzichten veranderen, problemen zich verder ontwikkelen, oplossingen hun kracht verliezen of omdat andere ambities en idealen opkomen. Daarom is zowel de inbedding van besluitvormingsronden in het beleidstraject van groot belang, maar ook het consolideren van leerervaringen die resulteren uit afgeronde projecten. Het waterbeleid en –beheer is dynamisch en vraagt voortdurend bestuurlijke aandacht. Het is dan ook van belang dat de opgedane kennis en kunde uit losse projecten wordt geborgd voor de toekomst.

Een andere belangrijke reden om juist voor dit thema te kiezen is het feit dat op het terrein van watergerelateerde projecten veelvuldig wordt geëxperimenteerd met vernieuwende arrangementen om te komen tot collectieve besluitvorming, waarbij ook veel aandacht uitgaat naar de wijze waarop de kennisvorming wordt georganiseerd. Deze arrangementen variëren van proeftuinen waarin experts, praktijkdeskundigen, belanghebbenden en ambtenaren gezamenlijk tot vernieuwende doorbraken trachten te komen, tot inmiddels meer gebruikelijke vormen van interactieve besluitvorming met daarin specifieke aandacht voor gezamenlijke feitenvinding of participatieve beleidsanalyse.

Genoeg reden om juist deze thematiek als uitgangspunt voor dit onderzoek te nemen. Besluitvorming over watergerelateerde projecten staat garant voor de nodige complexiteit. De thematiek is actueel en biedt voldoende aanknopingspunten om het in deze inleiding geschetste probleem van de verhouding tussen kennisvorming en besluitvorming in al haar facetten te belichten.

### **1.6 Casusselectie**

Zoals in het voorgaande duidelijk werd, zijn de ambities van dit onderzoek drieledig. Allereerst wordt de verhouding tussen kennisvorming en besluitvorming in beeld gebracht. Vervolgens wordt onderzocht hoe deze processen aangestuurd of georganiseerd kunnen worden ten behoeve van het realiseren van krachtige besluiten, alsmede het management hiervan op de langere termijn. Tot slot wordt gezien hoe leerervaringen uit het beleidsproces worden geconsolideerd voor de toekomst, zodat deze kunnen worden ingezet bij het organiseren van opvolgende rondes van besluitvorming.

Een intensieve analyse van een specifieke besluitvormingsronde wordt gecombineerd met een meer globale analyse van het langlopende besluitvormingstraject en van de mechanismen om relevante leerervaringen te consolideren. Gezien de omvang van deze casusonderzoeken is er ruimte voor twee projecten, die dan ook in detail kunnen worden onderzocht: het proces wordt intensief gevolgd en daarnaast wordt een analyse uitgevoerd van de consolidatie van kennis en kunde over een langere termijn.

Om een besluitvormingsproces goed te kunnen bestuderen, is het van belang dat het op de één of andere wijze kan worden afgebakend. Dat is niet eenvoudig omdat besluitvorming in hoge mate oneindig is en diverse processen sterk met elkaar vervlochten zijn (Teisman, 1997). Een belangrijke aanwijzing om een besluitvormingsproces af te bakenen is het bestaan van een projectorganisatie die het proces trekt. Besluitvorming over ruimtelijke ingrepen is bijna per definitie een zaak van meerdere overheden en meerdere andere partijen (belanghebbenden). Ze vinden dan ook veelvuldig plaats in een tijdelijke of semi-permanente projectomgeving, waarbij de opgave om te komen tot een ruimtelijke functiekeuze wordt neergelegd bij een projectteam of –organisatie. De opdracht aan een dergelijke projectorganisatie is dan leidend bij de keuze van activiteiten die worden bestudeerd. Natuurlijk wil dat niet zeggen dat daarmee het besluitvormingsproces ineens een herkenbaar object van studie is, maar de activiteiten van een dergelijke projectorganisatie bieden wel een belangrijke eerste aanwijzing om dit proces op het spoor te komen. Ook de keuze van de te bestuderen partijen wordt zo vergemakkelijkt omdat dergelijke projectorganisaties zoeken naar verschillende vormen van samenwerking met voor dit proces relevante (bestuurlijke, maatschappelijke en private) partijen, hen samenbrengen in fora en platforms. Niet-uitgenodigde belanghebbenden zijn ook meestal wel te identificeren omdat zij zichzelf zullen roeren als zij vergeten dreigen te worden.



De periode waarin de casus die bestudeerd worden zich afspelen, moest min of meer een eenheid (ronde) vormen in een langer beleidstraject. Zo kan de positie van deze ronde in een langlopend beleidstraject worden bestudeerd. Daarnaast moest er de mogelijkheid zijn om intensief mee te kijken met de verschillende onderdelen van het proces – tijdens de periode dat het proces liep. De empirische ambities waren bij aanvang van het onderzoek:

- te onderzoeken of de in dit proefschrift te ontwikkelen theoretische bril, in staat is om qua thematiek en schaal uiteenlopende besluitvormingsprocessen te beschrijven en te begrijpen, en verschillende procesarrangementen te vergelijken in het licht van de vraag hoe besluitvorming op een competente wijze kan worden georganiseerd;
- een bijdrage te leveren aan het actuele debat over de vraag hoe besluitvormingsprocessen rond watergerelateerde ruimtelijke projecten effectief kunnen worden georganiseerd, door het zoeken naar indicaties van effectieve en minder effectieve handelingspatronen in dergelijke processen.

Dat betekent dat we zoeken naar diversiteit in de casus, maar wel binnen een zekere bandbreedte qua thematiek en procesarchitectuur. We zoeken naar maximalisatie van verschillen om daarmee de robuustheid van de verkregen inzichten te vergroten. Om aan te sluiten bij het actuele debat over bruikbare procesarrangementen zoeken we ook naar casus waarin pogingen ondernomen worden om te ontsnappen aan een klassieke opzet van besluitvormingsprocessen waarin het bereiken van inhoudelijke overeenstemming is losgekoppeld van het proces van onderzoek. We willen casus vergelijken waarin wordt getracht deze processen bewust met elkaar te vervlechten. Juist door casus te onderzoeken waarin vernieuwende procesarrangementen worden toegepast, en er expliciet aandacht is voor de factor kennis en de organisatie daarvan, kan de theorie over competente besluitvorming verder worden ontwikkeld en krijgt zij een praktische toespitsing. Zo biedt dit onderzoek inzicht in nieuwe arrangementen voor de organisatie van kennisvorming en besluitvorming en levert het een bijdrage aan het debat over effectieve manieren om ruimtelijke ontwikkeling en waterbeleid te organiseren.

Veel elementen uit het theoretische kader zijn weliswaar in andere situaties al getoetst en toegepast, maar de complexiteit van het openbaar bestuur en de dynamiek in de verschillende besluitvormingsprocessen is dermate groot dat de generalisaties die gemaakt worden vaak op een zo hoog abstractieniveau worden geformuleerd dat hun bruikbaarheid gering is. In dit onderzoek is getracht een aantal meer specifieke mechanismen van besluitvorming bloot te leggen en de werking ervan te begrijpen. De ambitie is meer om te specificeren dan om te generaliseren. Als specifieke bevindingen worden toegepast in andere situaties, moeten zij opnieuw gecontextualiseerd worden. Elk be-

sluitvormingsproces is anders en vraagt daarom een – contextgebonden – vertaling van inzichten die ontleend zijn aan andere situaties.

Om de dynamiek en complexiteit van de wisselwerking tussen kennisvorming en besluitvorming inzichtelijk te maken, moeten de casus ook controversieel zijn. Er moeten divergerende belangen in het spel zijn, waarbij betrokkenen verschillende beelden hebben over het probleem, haar oorzaken en haar wenselijke oplossingen. Ook moet er sprake zijn van onzekerheid en strijd over de feiten. Zo wordt de complexiteit van de relatie tussen kennis en ruimtelijke besluitvorming ten volle duidelijk.

Uiteindelijk zijn twee casus, op basis van bovenstaande overwegingen en op basis van hun toegankelijkheid en hun tijdspad, voor dit onderzoek geselecteerd:

- de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium (opgeleverd door ‘ProSes’, de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde – Estuarium);
- de besluitvorming over de gebiedsaanpak Gouwe Wiericke West (voorbereid door het Projectteam en de Kerngroep Gouwe Wiericke).

De totstandkoming van de Ontwikkelingsschets betreft een vervolgronde in het bilaterale samenwerkingstraject tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de Westerschelde. In 2001 tekenen de wederzijdse ministers een Verdrag waarin zij overeenkomen om in samenspraak met belanghebbenden tot een pakket maatregelen te komen dat zowel de veiligheid van het estuarium, de toegankelijkheid van de Scheldehavens en de staat van de natuurlijkheid ten goede komt en waarbij de fysieke kenmerken van het riviersysteem intact blijven. Om uitwerking te geven aan deze afspraak wordt in 2002 een bilaterale projectorganisatie opgericht die de opdracht krijgt om binnen twee jaar een concrete ‘Ontwikkelingsschets’ op te leveren. Eind 2004 rondt deze organisatie haar werkzaamheden af. In deze periode is het besluitvormingsproces bestudeerd.

De herinrichting van een aantal polders rond Reeuwijk Dorp is bestudeerd gedurende enkele ronden in een traject waarin verschillende bestuurlijke partijen, boeren en bewoners met elkaar zoeken naar de meest wenselijke inrichting van de polders die te kampen hebben met uiteenlopende problemen op het gebied van waterbeheer, agrarische bedrijvigheid en wensen ten aanzien van extra natuurontwikkeling. Begin 2004 sluiten de verschillende overheden een intentieovereenkomst om te komen tot een herinrichtingsplan en begin 2006 wordt een ‘Bestuurlijke Koers’ gepresenteerd en vastgesteld. In deze periode is deze casus bestudeerd.

De casus verschillen op een aantal punten sterk van elkaar. Er is verschil in thematiek. De casus ProSes betreft het waterbeleid op het niveau van een estuarium, een complex gebied met instromend zout zeewater en uitstromend zoet rivierwater. Dit estuarium kent een complexe morfologie, hydrologie en ecologie. Met het estuarium moeten verschillende doelen worden gerealiseerd, ten aanzien van de veiligheid tegen overstro-

men van het omliggende gebied, de toegankelijkheid van de Scheldehavens en in het bijzonder die van Antwerpen en de natuurlijkheid in het estuarium.

De casus Gouwe Wiericke betreft een lokale droogmakerij, waarin sprake is van een ingewikkelde combinatie van problemen gerelateerd aan de waterhuishouding. Zowel verzilting als verdroging vormt een probleem. Aanpalende gebieden hebben behoefte aan schoon water vanuit deze polder of juist aan retentiecapaciteit in deze polder. Provincie, Hoogheemraadschap en gemeenten hebben uiteenlopende wensen omtrent de waterhuishouding, natuurontwikkeling en economische (agrarische) activiteiten in het gebied.

De gehanteerde procesaanpak verschilt in de casus. In de casus ProSes is sprake van een aanpak zoals die al eerder beproefd werd in het Project Mainport Rotterdam. Deze aanpak vertoont overeenkomsten met de door De Bruijn et.al. (2002) geschetste aanpak voor complexe processen. In de casus Gouwe Wiericke wordt daarentegen een proeftuinaanpak gehanteerd (Bood en Coenders, 2003; Van Luin & Hillebrand, 2003; Habi-forum et.al. 2006).

Er is – om niet meer te noemen – ook verschil in schaal. De casus ProSes bevindt zich op een hoog bestuurlijk en politiek niveau: het bilaterale niveau van Vlaanderen – Nederland. De casus Gouwe Wiericke bevindt zich op het intergemeentelijke niveau, zij het dat de provincie zich er actief mee bemoeit. In de laatste casus is veel betrokkenheid van gebruikers (boeren en bewoners) bij de kennisvorming terwijl in de eerste casus de experts in het onderzoek domineren. Samen vormen zij een interessante selectie van vernieuwende procesarrangementen bij watergerelateerde ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Door hun diversiteit bieden zij de mogelijkheid om de robuustheid van de te ontwikkelen theorie van competente besluitvorming te beproeven.

## **1.7 Methoden van onderzoek**

De hoofdmoot van het empirisch onderzoek gaat uit naar de bestudeerde besluitvormingsronde. Om inzichtelijk te maken hoe de besluitvorming verloopt en hoe kennis daarin een rol speelt, is gekozen voor een uitgebreide procesanalyse van de twee casus. De bestudeerde ronden speelden zich af in de jaren 2002 – 2005 en konden daarom van begin tot einde worden gevolgd.

In dit onderzoek is gekozen voor een analyse ‘langs de lijn’, door daadwerkelijk zoveel mogelijk momenten en gebeurtenissen in het onderzochte besluitvormingsproces bij te wonen. In tegenstelling tot veel reconstructieonderzoek naar besluitvorming, biedt dit een rijk beeld van de dynamiek in het proces (Langley et.al. 1995). Het verschaft ons de empirische basis om tot een meer holistisch begrip te komen van besluitvorming en het management ervan. Hiermee is dit onderzoek te duiden als een vorm van veldonderzoek (Swanborn, 1993; 1996). Het casusonderzoek is geïnspireerd door de benade-

ring van Stake (1995) waarin het begrijpen van het unieke geval centraal staat en de vergelijking tussen casus dient om te leren van de verschillen.

De procesanalyse had tot doel om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het besluitvormingsproces wat zich voltrok, met de projectorganisatie als focus van onze analyse. De procesanalyse richtte zich op:

1. het observeren in de vorm van het – niet actief – bijwonen van zoveel mogelijk ter zake doende bijeenkomsten van de relevante fora in het proces. Deze fora betroffen de begeleiding van het onderzoek; het overleg en het realiseren van overeenstemming; en de interne afstemming binnen het proces (zie bijlage 3);
2. het tijdens en na afloop van het proces interviewen van hoofdrolspelers: de onderzoekers en andere betrokken experts, het procesmanagement en leden van de projectorganisatie, de belangrijkste deelnemers aan het overlegproces en – waar mogelijk – de opdrachtgever en de ambtelijke begeleiding van het project (zie bijlage 2);
3. het bestuderen van documenten met betrekking tot het besluitvormingsproces en het onderzoeksproces. Dit betroffen de inhoudelijke documenten (rapporten, nota's) als tussentijdse opbrengsten van het proces van besluitvorming en de procesmatige documenten (verslagen, memo's) die meer vertellen over de organisatie van de besluitvorming. In de tekst is vooral verwezen naar rapporten en beleidsdocumenten (zie bijlage 1). Verwijzingen naar verslagen, notities en dergelijke zijn omwille van de leesbaarheid achterwege gelaten.

Door deze intensieve betrokkenheid bij beide casus ontstond een band met het object van onderzoek. De wandelgangsgesprekken leverden een rijke bron aan waarnemingen op. Een en ander resulteerde erin dat informatie gevraagd en ongevraagd werd toegestuurd en dat ook menigmaal de mening van de onderzoeker werd gevraagd. Deze intensieve omgang met de casus was wel een potentiële bron van verstoring. Voorkomen moest worden dat de casus werd beïnvloed door een actieve inmenging van de onderzoeker. Daarom is gekozen voor een zo passief mogelijke opstelling, waarbij de onderzoeker zich beperkte tot een observerende rol. Waar nodig is wel – zo neutraal als mogelijk – ingegaan op vragen aan de onderzoeker naar zijn mening over aspecten van het bestudeerde proces.

Op allerlei manieren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het sneeuwbal effect. Observaties gaven aanleiding om bepaalde documenten te raadplegen. Interviews deden het vermoeden rijzen dat sommige observaties interessant zouden kunnen zijn. Documenten riepen vragen op die in interviews aan de orde gesteld konden worden. Het spreekt voor zich dat de keuze voor methodische triangulatie ook leidt tot datatriangulatie. Al met al ontstaat zodoende een rijk beeld van het proces, waar de analyse zeer bij gebaat is. Over al deze methoden kort iets meer.

Om daadwerkelijk de dynamiek in het proces van onderzoek en besluitvorming te kunnen volgen, zijn observaties van relevante bijeenkomst onontbeerlijk. Daar ziet de onderzoeker wat actoren doen, hoe zij hun strategie daadwerkelijk vormen, hoe zij hun daden beargumenteren, en waar hun interacties in resulteren. Dan ziet hij hoe het procesmanagement daadwerkelijk vorm krijgt en of dit het gewenste resultaat heeft. Door middel van het observeren van bijeenkomsten ziet de onderzoeker welke standpunten partijen innemen, hoe zij op elkaar reageren en hoe zij al dan niet tot overeenstemming komen. Zo krijgt hij zicht op de dynamiek in het proces van besluitvorming.

Semi-gestructureerde diepte-interviews bieden een rijke bron aan gegevens. Zij geven de onderzoeker de gelegenheid om uitvoerig stil te staan bij de opvattingen van de respondent, zijn perceptie van het besluitvormingsproces, zijn motivatie om bepaalde zaken wel en andere niet te doen et cetera. Interviews zijn met name geschikt voor het aanvullen van gegevens die langs andere wegen zijn verkregen. Hoewel om praktische redenen een aantal respondenten telefonisch werd geïnterviewd zijn de meeste personen persoonlijk geïnterviewd, waarbij in sommige gevallen twee respondenten tegelijk werden bevraagd. Er is getracht om met de geïnterviewde personen een breed spectrum van verschillende rollen die in het besluitvormingsproces kunnen worden onderscheiden, te bereiken. In bijlage 2 is een lijst van geïnterviewden opgenomen.

Documenten vormen de kristallisatiemomenten van een proces. Zij zijn een weergave van een bepaald onderdeel (inhoudelijk of procesmatig) van dat proces. Daarmee vormen zij herkenningpunten waarlangs het besluitvormingsproces kan worden gereconstrueerd. Processen van onderzoek en overleg kristalliseren uit in documenten. Het proces dat tot deze producten leidt is belangrijk, maar deze documenten zelf zijn het bestuderen meer dan waard om de besluitvorming goed te kunnen analyseren. Documenten kunnen ook inzicht geven in de geformaliseerde aspecten van het management van besluitvorming (afspraken, taakverdelingen en dergelijke). Daarmee vormen zij een belangrijke aanvulling op de interviews en observaties. Daarom zijn zoveel mogelijk verslagen, memo's, tussenrapporten, voortgangsrapporten enzovoorts bestudeerd.

## 1.8 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de eerste deelvraag: welke vormen van kennis kunnen we – in de context van besluitvormingsprocessen – onderscheiden? In hoofdstuk drie gaan we in op de vraag hoe we besluitvormingsprocessen en de rol die kennis daarin speelt kunnen beschrijven. We komen dan tot een sporenmodel van besluitvorming. Daarna staan we in hoofdstuk vier stil bij de vraag wat competente besluitvorming inhoudt. Het gaat daar om het verkrijgen van een eerste, ideaaltypische omschrijving van competente besluitvorming, op basis van de bestaande literatuur. Dit is noodzakelijk om in hoofdstuk vijf te kunnen beschrijven wat het management van deze processen inhoudt. Ook hier is een analyse gemaakt van bestaande inzichten. Deze theore-

tische hoofdstukken bieden ons handvatten om de casusanalyse op te zetten en uit te voeren.

De hoofdstukken zes tot en met acht bevatten het empirische materiaal van dit onderzoek. In hoofdstuk zes en zeven analyseren we de twee casus voor wat betreft de wijze waarop de besluitvorming verliep en de wijze waarop deze was georganiseerd. In hoofdstuk acht analyseren we de inbedding van de bestudeerde besluitvormingsronden in het besluitvormingstraject en de wijze waarop de resulterende kennis en kunde uit deze rondes is geconsolideerd voor de toekomst. In het laatste hoofdstuk beantwoorden we de laatste deelvraag naar het management van competente besluitvorming. In dat hoofdstuk confronteren we de inhoud van hoofdstuk vier en vijf met onze empirische bevindingen. Dan verfijnen we de theorie over (het management van) competente besluitvorming en analyseren we de dynamiek die daarin tot uiting komt. We ronden af met een aantal aanbevelingen voor de praktijk van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

## 2 KENNIS IN MEERVOUD

### 2.1 Introductie

Zoals in het vorige hoofdstuk is gesteld, bestaat een belangrijke uitdaging voor processen van ruimtelijke besluitvorming in het organiseren van een solide en betrouwbare kennisbasis. Dat is niet eenvoudig. De problemen met betrekking tot ‘kennis voor beleid’ en in het bijzonder voor ruimtelijk beleid, zijn talrijk, divers en ingewikkeld.

Voordat we meer zicht kunnen krijgen op de uitdaging van het organiseren van een ‘goed’ kennisproces, is meer inzicht nodig in het verschijnsel kennis zelf. Want kennis is een begrip dat op veel verschillende wijzen wordt gebruikt. En pas als we helder hebben wat er onder dat begrip wordt verstaan, kunnen we ook de vele moeilijkheden die er zijn met de kennisvoorziening voor ruimtelijke besluitvorming beter begrijpen. Dit hoofdstuk bevat een theoretische terreinverkenning van het thema kennis en daarmee het antwoord op de eerste deelvraag die als volgt is geformuleerd: *welke kennisvormen kunnen worden onderscheiden?*

### 2.2 Kennis, een veelvoudig concept

In de literatuur over kennis en kennismanagement is sprake van grote onenigheid over de vraag wat kennis eigenlijk is. Is kennis objectiveerbaar of louter subjectief? Bestaat kennis eigenlijk wel los van personen? Met andere woorden: is kennis expliciteerbaar of louter stilzwijgend? Is kennis vooral geworteld in waarneming (formeel) of in de ervaring (praktisch)? Deze vragen worden zeer verschillend beantwoord. Dat blijkt wel uit een willekeurige selectie van definities van kennis:

- *‘knowledge is a fluid mix of framed experience, contextual information, values and expert insight that provides a framework for evaluating and incorporating new experiences and information’* (Davenport and Prusak, 1998: 5);
- *‘knowledge is essentially related to human action’* (Nonaka & Takeuchi, 1995);
- *‘kennis is een persoonlijk vermogen dat gezien moet worden als het product van de informatie, de ervaring, vaardigheid en attitude waarover iemand op een bepaald moment beschikt’* (Weggeman, 1999);
- *‘knowledge is knowing which information is needed (knowing what), how information must be processed (know how), why information is needed (know why), where information can be found to achieve a specific result (know where), and when which information is needed (know when)’* (Gardner, 1995 in Florijn et.al. 2000).

Sommige auteurs kiezen ervoor om aan het fenomeen kennis diverse aspecten of kenmerken te onderscheiden. Zo ook Nonaka (1994: 15) die kennis als volgt omschrijft:

*‘knowledge is created and organized by the very flow of information, anchored on the commitment and beliefs of its holder. This understanding emphasizes an essential aspect of knowledge that relates to human action’.*

Nonaka lanceert een vierdeling in processen van kennisvorming of -creatie. Hij onderscheidt daarbij twee vormen van kennis: tacit (stilzwijgende, persoonlijke) en expliciete (geëxpliciteerde, interpersoonlijke) kennis. Stilzwijgende kennis bevat een mix van cognitieve elementen, perspectieven, beelden of mentale modellen enerzijds en anderzijds technische elementen, ‘know-how’ of vaardigheden. Stilzwijgende kennis is persoonlijk. Expliciete kennis daarentegen is openbaar toegankelijk, kan tussen personen worden gedeeld en heeft een collectief karakter. Zij kan worden gevat in rapporten en databases, maar ook in procedures en systemen. Dit onderscheid tussen expliciete en stilzwijgende kennis gaat terug op Polanyi (1967). Door middel van processen van internalisatie en externalisatie kan kennis van vorm veranderen.

Belangrijk in deze benadering van kennis is dat er diverse uitingsvormen van in wezen één breed gedefinieerd kennisconcept worden onderscheiden. Niet alleen is er sprake van kennis in de vorm van rapporten en systemen, maar ook in de vorm van overtuigingen en stilzwijgende kennis. Deze kennis manifesteert zich op twee niveaus: een persoonlijk of individueel niveau en een interpersoonlijk of collectief niveau.

Die meervoudigheid van kennis zien we terug in veel definities van kennis. In de Nederlandstalige literatuur wordt de definitie van Weggeman (1999; 2000) vaak gebruikt:

*‘Kennis is het – al dan niet bewuste – persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren. Een vermogen dat een metaforische functie is van de informatie, de ervaring, vaardigheid en de attitude waarover iemand op een bepaald moment over beschikt:  $K = f(I*EVA)$ ’.*

Weggeman onderscheidt nadrukkelijk twee componenten in deze definitie: de kenniscomponent informatie (I), als expliciete kennis, die persoonsonafhankelijk en statisch is (kennen en weten) en de kenniscomponent ervaringen, vaardigheden en attitude (EVA) als impliciete kennis die persoonsafhankelijk en dynamisch is (kunnen, willen en mogen).

Eenzelfde tweedeling maken Achterbergh & Vriens (2002: 226). Zij kennen twee functies aan kennis toe. Allereerst het beoordelen van signalen: deze zijn informatief als zij iets nieuws toevoegen. Daarnaast het voorbereiden van acties: het oordelen over hun noodzaak, het selecteren van strategieën en het implementeren daarvan. Deze onderscheiding gaat terug op het onderscheid tussen kennis als *episteme* en als *techne*. Kennis als *episteme* kan gezien worden als declaratieve kennis (kennis van feiten, verklaringen) en procedurele kennis (de vaardigheid om te presteren) (Bogenrieder & Noote-



boom, 2001; Cohen, 1991). Bläckler (1995) onderscheidt zelfs vijf verschijningsvormen van kennis (zie tabel 2.1).

---

**Embrained:** *Is knowledge that is dependent on conceptual skills and cognitive abilities. Also named 'knowledge that' or 'knowledge about'.*

Dit type kennis betreft de persoonlijke, subjectieve kennis van actoren. Het is praktijkkennis, ervaringskennis, in het geval van niet-experts ook wel lekenkennis genoemd.

---

**Embodied:** *Is action oriented and is likely to be only partly explicit ('knowledge how' or 'knowledge of acquaintance'). Also described as: practical thinking, problem-solving techniques which depend on an intimate knowledge of a situation rather than abstract rules.*

Hier gaat het ook om persoonlijke kennis, de vaardigheden van actoren, hun competenties die zij hebben gedestilleerd uit hun leerervaringen en die zij aanpassen met behulp van nieuwe ervaringen.

---

**Encultured:** *Refers to the process of achieving shared understandings. Cultural meaning systems are intimately related to the processes of socialization and acculturation. (language, ideologies, stories)*

Deze kennis is interpersoonlijk, door interactie verkregen en ontwikkeld. Het gaat hier om de inter-subjectieve kennis van actoren die met elkaar meningen en overtuigingen uitwisselen, standpunten van elkaar beïnvloeden en samen tot gedeelde beelden komen.

---

**Embedded:** *Is knowledge which resides in systemic routines. Relationships are important as well as technologies, routines, procedures and roles.*

Deze kennis is deels persoonlijk, deels onpersoonlijk, geïnstitutionaliseerd of geformaliseerd, en komt tot uiting in 'wijzen van doen', 'standard operating procedures', informaticarchitecturen etc.

---

**Encoded:** *Is information conveyed by signs and symbols (books, manuals, information technologies).*

Deze kennis wordt meestal geduid als informatie, zoals opgeslagen in informatiedragers als rapporten, monitors, databases en dergelijke.

---

**Tabel 2.1 Kennis in soorten volgens Bläckler (1995)**

Tegelijk relativeert Bläckler (1995: 1032/33) deze vijfdeling als hij stelt:

*'[I]t is a mistake to assume that embodied, embedded, embrained, encultured and encoded knowledge can sensibly be conceived as separate one from the other. Knowledge is multifaceted and complex, being both situated and abstract, implicit and explicit, distributed and individual, physical and mental, developing and static, verbal and encoded'.*

Zo wordt in de verschillende benaderingen van kennis het accent op verschillende aspecten gelegd. Soms wordt het ervaringskarakter van kennis benadrukt (kennis doe je op door zaken te doen, uit te proberen), soms het sociale en contextgebonden karakter. Kennis is daarbij het resultaat van het gezamenlijk betekenis geven aan de werkelijkheid. In andere beschouwingen wordt kennis gezien als het product van onderzoek en informatievergaring, neergeslagen in rapporten. De verschillen tussen de verschillende opvattingen zijn te herleiden tot verschillende wetenschapsfilosofische stromingen. In de volgende paragraaf construeren we deze stromingen en betogen we dat door het hanteren van een meer pluralistische epistemologie de complexiteit van het fenomeen kennis beter kan worden begrepen (Spender, 1996a; 1996b).

### 2.3 Drie kennisvormen

De grote diversiteit in de literatuur over kennis is, zoals gezegd, te herleiden tot een aantal verschillende epistemologische tradities. Binnen deze tradities wordt kennis op een specifieke wijze opgevat. Van daaruit komt men tot verschillende opvattingen over de vraag hoe kennis wordt gevormd, waarin zij tot uiting komt, hoe zij kan worden gedeeld en opgeslagen enzovoorts.

De epistemologische tradities waaraan we refereren zijn in essentie drieërlei. Zij betreffen de wijze waarop wij tot kennis over de werkelijkheid kunnen komen. Daarbij gaat het *positivisme* (Comte, Descartes) uit van de objectieve kenbaarheid van de werkelijkheid, waarbij de wetenschappelijke methode leidt tot ware en bewezen kennis. De werkelijkheid is eenduidig te kennen, door waarneming die volgens de regels der kunst verloopt. Het *postpositivisme* of sociaalconstructivisme (Berger & Luckmann, Toulmin) daarentegen stelt dat er geen kennis bestaat los van menselijke waarneming en dus ook niet van zijn inkleuring en waardering. Kennis is nooit objectief, maar altijd subjectief. Daarbij zijn verschillende gradaties mogelijk, waarbij in het ene uiterste alle kennis als louter individuele constructie wordt gezien en aan de andere zijde intersubjectief gedeelde kennis meer gezag kan krijgen naarmate meerderen zich erin herkennen (Jones, 2002). Tot slot gaat het *pragmatisme* (Peirce, Dewey, James) uit van de veronderstelling dat wij de werkelijkheid alleen leren kennen door daarin te handelen. Kennis is datgene wat resulteert uit onze daadwerkelijke omgang met de wereld om ons heen. Het kwaliteitscriterium voor kennis is de vraag of het werkt. Het pragmatisme onttrekt zich aan het debat of dé werkelijkheid eigenlijk wel bestaat en eenduidig is te kennen. Zij plaatst zich op het standpunt dat kennis wáár is, als zij werkt. Het maakt niet uit of licht uit golven of uit deeltjes bestaat, als de verschillende theorieën ons maar helpen om de werking en het gedrag van licht te kunnen beïnvloeden. Het gaat niet om kennis, maar om kennen, en ‘*by knowing, we mean that aspect of action or practice that does epistemic work*’ (Cook & Brown, 1999: 387).

Het is niet de bedoeling om in dit onderzoek de epistemologische verschillen tussen de verschillende kennisvormen tegen elkaar uit te spelen of om positie te kiezen in een kennistheoretisch debat. De assumptie die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, is dat het niet van belang is om te bepalen of en zo ja welke epistemologisch traditie ‘waar’ is, maar dat de drie tradities niet wederzijds uitsluitend hoeven te worden geïnterpreteerd. Zij vestigen onze aandacht op verschillende aspecten, uitingvormen of verschijningen van kennis.

Deze drie tradities vinden hun vertaling in de volgende uitingvormen van kennis:

1. expliciete, ‘harde’ informatie, neergeslagen in onderzoeksrapporten, feitelijke kennis over de werkelijkheid;

2. de subjectieve, sociaal geconstrueerde beelden van actoren waarmee zij de werkelijkheid normatief interpreteren en waarderen (Schön & Rein, 1994, Fischer, 1990);
3. de ervaringsgebaseerde competenties en vaardigheden waarmee personen proberen de werkelijkheid te beïnvloeden, eventueel neergeslagen in organisaties, netwerken en relaties (Kessels, 2001; Cook & Brown, 1999).

Deze driedeling is bruikbaar om de vraag te beantwoorden welke rollen en functies kennis vervult in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Tabel 2.2 bevat een aantal kenmerken van deze kennisvormen zoals zij tot uiting komen in besluitvorming.

Kennisvorm	Kennis als expliciete informatie	Kennis als beelden	Kennis als competenties
<b>Traditie</b>	Positivisme	Sociaalconstructivisme	Pragmatisme
<b>De essentie van kennis</b>	Kennis als expliciete informatie, een geobjectiveerde weergave van de werkelijkheid (representatietheorie van kennis).	Kennis als deels stilzwijgende opvattingen, (inter-)subjectieve weergave van de werkelijkheid (coherentietheorie van kennis).	Kennis als persoonlijke en collectieve bekwaamheid waarmee actoren de werkelijkheid naar hun hand trachten te zetten.
<b>Hoe komt kennis tot stand</b>	Door onderzoek te doen volgens de regels der kunst.	Door interactie tussen actoren worden beelden gevormd en gedeeld.	Door het handelen van actoren en de gestolde patronen daarvan.
<b>Rol van kennis</b>	Kennis als feit, argument, rationalisatie.	Kennis als interpretatie, waardering, betekenis.	Kennis als handeling, strategie, vaardigheid.
<b>Uitingsvorm van kennis in besluitvorming</b>	Informatie als antwoord op beleidsrelevante kennisvragen, neergeslagen in rapporten, databases et cetera.	Opvattingen, normatieve overtuigingen (individueel of collectief), interpretatiekaders (frames) met betrekking tot problemen en oplossingen.	Vaardigheden en competenties, zowel individueel als organisatorisch, die partijen aanwenden in beleidsprocessen.
<b>Uitdagingen voor kennisvorming in besluitvorming</b>	Inhoudelijke onzekerheden en risico's tackelen en kennis toepasbaar maken voor het maken van een afweging tussen alternatieven. Het bieden van een overtuigende onderbouwing voor te nemen beslissingen.	Normatieve verscheidenheid en tegenstrijdige interpretaties verminderen. Door processen van interactie en gedeelde betekenisverlening consensus vergroten en ambiguïteit verminderen.	Omgaan met grillige en complexe besluitvormingsprocessen, deze tot een goed einde brengen en hiervan leren, als actor, organisatie, partnerschap of netwerk.

**Tabel 2.2 Kennisvormen, uitingen en uitdagingen**

In de volgende paragrafen werken we deze kennisvormen verder uit. We geven daarbij aan welke kenmerken deze kennisvormen hebben. Deze beschrijving maakt duidelijk dat kennis een meervoudig fenomeen is wat het management ervan, zeker in de dynamische context van besluitvormingsprocessen, een lastige uitdaging maakt.

## 2.4 Kennis als feiten

In de eerste plaats is er de klassieke notie van kennis als objectieve informatie, neergeslagen in of op informatiedragers, die zonder betekenisverlies kan worden overgedragen en die noodzakelijk is om de consequenties van verschillende handelingsopties in te kunnen schatten. Het gaat hier dus om kennis als feiten. Andere benamingen zijn *'know what'* (McElroy 2003), *'explicit knowledge'* (Nonaka, 1994) en *declaratieve kennis*. Blackler (1995) spreekt van *'encoded knowledge'*. Hierin wordt kennis opgevat als een 'voorraad' aan inzichten. Daarom wordt ook wel gesproken over voorraadkennis (Hildreth & Kimble, 2002). Kennis is in deze opvatting onpersoonlijk, en staat los van een activiteit van personen, dat ook wel wordt aangeduid met het onderscheid tussen kennis en kennen (Bläckler, 1995; Cook & Brown, 1999).

De ontologische en epistemologische achtergronden van het rationele perspectief kunnen worden samengevat als de correspondentietheorie van de waarheid (Frissen & Polders, 1999) of als de representatietheorie (Aadne, Von Krogh & Roos, 1996). Kennis wordt daarbij opgevat als een exacte en objectieve representatie van de werkelijkheid. Zij vormt de neerslag van waarnemingen en onderzoeken in de empirische realiteit. Daarmee wortelt deze benadering van kennis in de positivistische wetenschapsfilosofie. Door zintuiglijke waarneming van de empirische werkelijkheid en door logisch te redeneren volgens algemene principes van kennisverwerving komt men tot inzicht in de werkelijkheid. Er bestaan algemeen aanvaarde methodologische regels van het spel van kennisverwerving. De herhaalbaarheid van het onderzoek is daarbij van groot belang. Een andere onderzoeker zou op een ander tijdstip met gebruikmaking van dezelfde methode tot (ongeveer) dezelfde antwoorden moeten komen. Dit heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de kennis. Het andere criterium voor wetenschappelijke kennis is de validiteit ervan: is daadwerkelijk gemeten wat men wilde meten? Met andere woorden: is de gekozen aanpak de juiste om de onderzoeksvraag te beantwoorden?

Binnen deze verschijningsvorm van kennis richt het kennismanagement op het aanleggen en ontwikkelen van een stevige voorraad van kennis. Soms moet een kenniselement worden verwijderd omdat is gebleken dat het niet langer meer houdbaar is in het licht van nieuwe kennis. Nieuwe feitenvorming bouwt idealiter voort op bestaande kennis. Kennis wordt daarbij vooral neergeslagen in informatiedragers zoals documenten en databases. Kennisaccumulatie leidt tot cognitieve leerprocessen. Het gaat hierbij om het opdoen en uitbreiden van inzicht in de feitelijke wereld (Bogenrieder, 1998; Gherardi, 2000). Kennis wordt gezien als een stapelbare eenheid, een voorraad die steeds groeit.

Al met al is er sprake van kennisgroei, van voortschrijdend inzicht. Leren vindt plaats in een *'informational mode'* (Gnyawali & Stewart, 2003), waarbij onzekerheden gaandeweg worden weggenomen door het genereren en verspreiden van informatie. Overigens is een ongebreideld vooruitgangsgeloof hier niet op zijn plaats. Telkens lopen

processen van kennisverwerving tegen grenzen aan, waar sprake is van fundamentele onwetendheid. Methoden van kennisvergaring hebben hun beperkingen. Veel problemen worden gegenereerd door de versplintering in de kenniswereld (zie Nowotny et.al. 2002) en de groeiende complexiteit van onze samenleving (Funtowicz et.al. 1999; Ravetz, 1999). Maar niettemin is het streven erop gericht een steeds beter en verdergaand inzicht in de werkelijkheid te ontwikkelen. De eerste stap naar het oplossen van controversen is nader onderzoek te doen naar de feitelijke kenmerken van het probleem, de effecten van alternatieve oplossingen en een kritische toetsing uit te voeren van de effecten en haalbaarheid van verschillende ambities.

## 2.5 Kennis als beelden

Veel werk is verzet om het bovenstaande perspectief op kennis uit te werken. Tegelijk moet worden geconstateerd dat deze benadering een aantal tekortkomingen bevat en niet in staat is het hele verhaal over kennis en rationaliteit te vertellen (Hoppe, 2002b). De werkelijkheid is meerduldig en laat meerdere interpretaties toe. Representaties van deze werkelijkheid, ook al zijn zij wetenschappelijk gekwalificeerd, zijn vaak niet het einde van alle tegenspraak. Hoewel kennis in de verschijning van geëxpliciteerde informatie een goede en betrouwbare representatie van de werkelijkheid kan zijn, krijgt deze kennis pas betekenis als zij wordt geconfronteerd met de opvattingen van personen, hun interpretatiekader. Personen kunnen door onderlinge interactie en uitwisseling van argumenten komen tot gedeelde beelden, ofwel tot kennisdeling en gezamenlijke kennisontwikkeling. Zij zijn geen neutrale dataverwerkers, maar actieve kennisschepers (Baumard, 1999: 7).

Deze opvatting van kennis kan herleid worden op het werk van Berger & Luckmann (1967), grondleggers van de sociaal-constructivistische benadering in de sociologie. Een andere auteur in deze benadering is Weick (1991; 1995) die het belang van interpretatie, 'sensemaking' heeft onderstreept.

Achter dit perspectief zien we de coherentietheorie van de werkelijkheid (Fischer & Forester, 1993; Fischer, 2003a). Er zijn geen neutrale en objectieve representaties van de werkelijkheid. Elke representatie is (inter-)subjectief. De werkelijkheid laat in veel gevallen uiteenlopende representaties toe. Elke representatie streeft uit zichzelf naar een bepaalde mate van coherentie (Herrick, 2004). Elk discours moet voor gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen een passende interpretatie vinden om haar geldingskracht niet te verliezen.

Daar waar kennis in de verschijning van feiten alles te maken heeft met zekerheid en onzekerheid, heeft kennis in de vorm van beelden betrekking op eenduidigheid en ambiguïteit (Daft & Lengel, 1986; Feldman, 1989). Het is deze opvatting van kennis waar Fiol & Lyles (1985) hun definitie van leren op baseren: het ontwikkelen van nieuwe en verschillende interpretaties van gebeurtenissen en situaties. Zij benadrukken het belang

van zowel het creëren van consensus of overeenstemming, als het genereren van diversiteit om als organisatie te kunnen leren. Daarbij is tegelijk cognitieve distantie en cognitieve nabijheid noodzakelijk: actoren moeten elkaar kunnen begrijpen maar moeten elkaar ook iets nieuws kunnen vertellen (Nooteboom, 2001).

Feitenvorming leidt tot cognitief leren, zo zagen we. Gezamenlijke beeldvorming kunnen we zien als een proces van sociaal leren. Hierbij gaat het om interactie tussen actoren met verschillende overtuigingen en zelfs identiteiten (Kogut & Zander, 1996). Dialoog en debat staan hierbij centraal. Gnyawali & Stewart (2003) spreken hierbij van de interactieve leervorm, in tegenstelling tot de informationele vorm. Door het delen van kennis en dialoog ontwikkelen actoren gedeelde interpretatiekaders. Kennis heeft hier de vorm van verbindend vermogen (Teisman, 2005).

Huysman & De Wit (2004) spreken van een tweede golf van kennismanagement waarbij het sociaal-geconstrueerde en ‘flow’ karakter van kennis centraal staat. Deze tweede golf is geboren uit de constatering dat de eerste golf (met haar nadruk op gecodificeerde kennis, automatisering et cetera) de problemen bij het delen van kennis niet voldoende kon verklaren. De tweede golf houdt nadrukkelijk rekening met het sociale, impliciete karakter van kennis en de interpersoonlijke factoren die een rol spelen bij het interpreteren en delen van kennis (zie ook Boer et.al. 2002). In deze benadering past ook de vele literatuur over organisatorisch leren en collaboratief leren (Allen, 2001; Argyris, 1990; Chiva & Alegre, 2005).

## **2.6 Kennis als competenties**

De bovengenoemde twee verschijningsvormen van kennis zijn sterk op de inhoud van kennis gericht. Beiden zijn kennisvormen die los van het handelen van actoren kunnen bestaan. Ze vormen de kennisvoorraad die een actor heeft: zijn parate, inhoudelijke kennis, zowel empirisch als meer normatief. Er is echter nog een derde vorm van kennis, die zich richt op de handelingscomponent in kennis. Deze interpretatie is afkomstig uit de pragmatische filosofie, waarin sterk de praktische component van kennis benadrukt (Rorty, 1999; Bloch, 2001). Kennis is onlosmakelijk verweven met handelen en bestaat uit het succesvol beïnvloeden van de werkelijkheid. Kennis in de vorm van competenties kan op twee niveaus worden onderscheiden: persoonlijke of individuele competenties, en samengestelde of collectieve competenties.

### ***Individuele competenties***

Een auteur die deze interpretatie van kennis benadrukt is Kessels (2001). Hij spreekt van kennis als persoonlijke bekwaamheid, de subjectieve vaardigheid die niet los te maken is van de individu die erover beschikt. Hij ontkent het onderscheid dat door Nonaka & Takeuchi (1995) is geïntroduceerd tussen expliciete en stilzwijgende kennis. In deze opvatting is kennis zeer moeizaam over te dragen of te delen met anderen.

Fitzpatrick (2003: 101) wijst op deze vorm van kennis als hij spreekt van expertise als de informatie die unieke en integraal verbonden ('embodied') is in de persoonlijkheid, creativiteit, intelligentie, percepties, ervaringen en relaties van een specifieke persoon. Nass (1995) maakt het onderscheid tussen kennis en vaardigheden en ziet de laatste als het resultaat van leren door te doen, de mogelijkheid om nieuwe procedures en conclusies te genereren. Dit in tegenstelling tot kennis, de relatief formele en bevestigde feiten, regels, beleidsstandpunten en procedures in een (in dit geval administratieve) organisatie.

Competenties kunnen op uiteenlopende wijzen worden gedefinieerd (zie Stoof, 2005). Waar echter alle definities het wel over eens zijn is dat competenties betrekking hebben op vaardigheden. Het gaat om 'bewezen kennis', kennis waarvan gebleken is dat zij werkt om problemen tot een oplossing te brengen (Hoekstra & Van Sluijs, 1999; Meijer et.al. 2002; Wesselink & Mulder, 2004).

### ***Collectieve of samengestelde competenties***

Sommige auteurs noemen de persoonlijke competenties bewust vaardigheden (zoals Ansof, 1965 in Vermeylen & Heene, 1999). De term bekwaamheden of capaciteiten wordt vervolgens gebruikt om het vermogen van een organisatie om haar middelen te gebruiken aan te duiden. Deze bekwaamheden bevatten meer dan de som van de afzonderlijke vaardigheden, de specifieke, persoonsgebonden bekwaamheden om specialistische taken uit te voeren (Vermeylen & Heene, 1999: 62). Een competentie, tot slot, is het vermogen om op een gecoördineerde wijze middelen aan te wenden om een bepaald doel te bereiken (idem: 63):

*'Tot zijn essentie herleid, is een competentie een bekwaamheid-in-gebruik, een meesterschap-in-actie. Aan de basis van een competentie liggen bekwaamheden, maar niet elke bekwaamheid leidt tot een competentie. Typisch voor competenties is dat ze integrerend en coördinerend werken'.*

Deze definities zijn in sterke mate gebaseerd op een uiteenzetting van Sanchez et.al. (1997). In deze benadering worden competenties gedefinieerd op het niveau van een collectief, een organisatie, een netwerk of keten, een proces of project. Daarmee gaat het dus niet primair om de vaardigheden van de betrokken individuen, maar om de kwaliteit van de interactie tussen deze betrokken individuen. Voor de uitkomst van wat voor proces dan ook (bedrijfsprocessen, productieprocessen, beleidsprocessen) zijn niet de strategieën van de deelnemers doorslaggevend, maar de onderlinge interactie daartussen (Teisman, 2005). Tegelijk zijn competenties wel degelijk afhankelijk van de inbreng van personen. Hun gedragingen, bijvoorbeeld besluiten van managers, experi-

menten, leereffecten enzovoorts, en dus hun persoonlijke vaardigheden liggen ten grondslag aan de competenties van een organisatie, proces of netwerk (Verona, 1999). Capaciteiten (capabilities) of competenties spelen een belangrijke rol in de verklaring van de procesefficiëntie en producteffectiviteit binnen een organisatie (Eisenhardt & Martin, 2000; Verona, 1999). Binnen de *'resource-based view of the firm'*, met auteurs als Nelson & Winter (1982) en Leonard (1999) als belangrijke grondleggers, wordt de kracht en levensvatbaarheid van een organisatie vooral bepaald door wat een organisatie in huis heeft. En dat niet alleen in termen van hulpbronnen zoals kapitaal maar vooral ook in termen van toegepaste en toepasbare kennis; vaardigheden die neergeslagen zijn in organisatorische routines en processen (Amin & Cohendet, 2004). Competenties zijn van groot belang bij het formuleren van strategische doelen door organisaties (Hamel & Prahalad, 1994) en zijn een bron van concurrentievoordeel. Immers: een organisatie kan excelleren als zij zich richt op zaken waar zij goed in is en dit vermogen steeds optimaliseert.

Deze opvatting van kennis is ook voor een analyse van ruimtelijke besluitvormingsprocessen van belang. Zij sluit aan bij Innes & Booher (2003b) die het concept *governance capacity* gebruiken. Deze auteurs onderscheiden vier vormen van capaciteiten:

- individuele capaciteiten: persoonlijke vaardigheden en competenties;
- organisatorische capaciteiten: het vermogen om als organisatie snel op veranderingen te reageren; veerkracht; het vermogen om gebruik te maken van kennis van organisatieleden en om effectief en efficiënt samen te werken; het bezit van een goed communicatienetwerk enzovoorts;
- relationele capaciteiten: het vermogen om informatie te delen en gedeelde beelden van problemen te ontwikkelen; en te komen tot collectieve actie door effectieve en intensieve interacties tussen organisatieleden;
- governance capaciteiten: de overkoepelende vorm van deze capaciteiten. In processen van collectieve besluitvorming speelt deze capaciteit een cruciale rol. Zij is een verzamelbegrip voor het vermogen om in gezamenlijkheid oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen en daarbij tegenstrijdige wensen en ambities met elkaar te verzoenen; het vermogen om de daartoe benodigde hulpbronnen en actoren te mobiliseren; het vermogen om de beleidsbeslissing in te bedden in de formele besluitvormingsarrangementen et cetera. Governance capaciteit is een metabekwaamheid om te leren, te experimenteren en creatief in te spelen op bedreigingen en kansen.

Innes & Booher (2003b) leiden hun definitie van capaciteit af van de definitie van *community capacity* van Chaskin (2001: 295):

*'Community capacity is the interaction of human capital, organizational resources, and social capital existing within a given community that can be leveraged to solve collective*



*problems and improve or maintain the well being of a given community. It may operate through informal social processes and/or organized effort'*

Deze definitie geeft goed aan waar het om gaat als we spreken van competenties op het niveau van een collectiviteit. Centraal in deze opvatting van capaciteit of competentie staat de notie van leren: het creatief reageren op en zich aanpassen aan veranderende omstandigheden en daarmee de gestolde kennis en kunde verder ontwikkelen (Zollo & Winter, 2002). In hoofdstuk drie en vier zal deze opvatting van organisatorische of procesmatige competenties worden uitgewerkt voor onze analyse van besluitvorming.

## 2.7 Over scheiding en onderscheiding

Als we voorgaande paragrafen samenvatten, kunnen van de verschillende kennisvormen op uiteenlopende wijzen tegenover elkaar positioneren. In de onderstaande tabel worden enkele verschillen bij wijze van synthese van het voorgaande gepresenteerd.

Eigenschap	Feiten	Beelden	Competenties
Niveau	Onpersoonlijk	Persoonlijk en interpersoonlijk	Persoonlijk en interpersoonlijk
Status	Objectief	(Inter)subjectief	Pragmatisch
Grondslag	Waarneming, analyse	Interpretatie, interactie	Handelen, ervaringen
Toepassing	Rationeel - legitimerend	Argumentatief - legitimerend	Handelingsgeoriënteerd - probleemoplossend
Leervorm	Cognitief	Sociaal	Experimenteel
Uiting	Expliciet	Min of meer stilzwijgend	Fluide
Consolidatie	Voorraadvorming in bibliotheken en databases	Aangepaste interpretatiekaders	Gestolde handelingsbekwaamheid, neergeslagen in capaciteiten

**Tabel 2.3 Verscheidenheid in kennisvormen**

Ondanks deze in het oog lopende verschillen is er sprake van meerdere schemergebieden tussen deze drie kennisvormen. Deze worden kort geïllustreerd en aangegeven wordt wat deze schemergebieden betekenen voor de bovenstaande driedeling.

### *Tussen feiten en beelden*

Het eerste schemergebied betreft het onderscheid tussen feiten en beelden, dat zeker in ontologische zin geproblematiseerd kan worden. Felle debatten hebben er plaatsgevonden tussen hen die stelden dat er geen objectief kenbare werkelijkheid bestaat, en hen die stellen dat deze wel bestaat. In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat er sprake is van een gradueel onderscheid, waarbij feiten in meerdere of mindere mate geobjectiveerd kunnen worden. Dit laat onverlet dat feiten ook een sociaal geconstrueerd karakter hebben (Jasanoff et.al. 1995). Wetenschappelijke instituten 'produceren' feiten. De vraag waarom zij tot bepaalde conclusies komen, heeft niet alleen te maken met de

werkelijkheid waar deze resultaten naar verwijzen, maar ook met de keuzen van een onderzoeker of onderzoeksinstituut voor specifieke meetinstrumenten, theoretische verklaringsmodellen, interpretatietechnieken et cetera (Shackley et.al. 1998; Knorr-Cetina, 1999).

De vraag rijst daarmee: kan men wel spreken van kennis in de zin van ‘feiten’? In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van een glijdende schaal tussen feiten en beelden. Erkend wordt dat sociale en institutionele factoren een belangrijke rol spelen in de productie van feiten, maar deze vormen geen onderdeel van onze analyse. Wel wordt bezien hoe het onderzoeksproces vanuit het besluitvormingsproces wordt aangestuurd en wordt vormgegeven. Daarbij komt ook de verhouding tussen de wensen van de actoren in het besluitvormingsproces en de mogelijkheden van de onderzoekers aan de orde. Daarin spelen sociaal-institutionele factoren een rol. Wat als feit wordt erkend is afhankelijk van de steun voor de gekozen onderzoeksaanpak en de mate waarin onderzoekers in staat zijn om anderen te overtuigen van de meerwaarde van de door hun gekozen aanpak.

In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het onderscheid tussen feiten, zoals totstandgekomen door een kwalitatief hoogstaand onderzoeksproces, die de toets der kritiek uit dit kennisdomein kunnen doorstaan en als ‘feit’ worden geaccepteerd en anderszijds de beelden, de probleempercepties en interpretaties van de werkelijkheid die bij betrokken partijen leven (zie ook Jones, 2002).

### ***Tussen beelden en competenties***

Het tweede schemergebied bestaat tussen de verschijningsvormen van kennis als beelden en als competenties. De literatuur over organisatorisch leren, communities of practice en leren in praktijken (Lave & Wenger, 1991; Brown & Duguid, 2001; Handley et.al. 2006) laat zien dat een sterke vermenging van deze noties bestaat. In deze literatuur wordt ingegaan op kennisverwerving door te participeren in een bepaalde ‘praktijk’, een werkomgeving waarin samen met andere kennisdragers een taak wordt uitgevoerd. Het goed uitvoeren van een taak vereist het betekenisvol kunnen deelnemen aan deze praktijk. Dat betekent dat men in interactie gedeelde beelden ontwikkelt over de vraag: wat behoren wij te doen in deze praktijk? Tegelijk speelt echter de vraag: welke vaardigheden hebben we nodig om deze taak tot een goed einde te brengen? Het proces van socialiseren (kennisverwerving) betreft dus zowel het overdragen van beelden als het aanleren van competenties.

Een exponent van deze benadering van kennis als *kennen*, een belangrijk element in de zogenoemde ‘*activity theory*’ (Bläckler, 1995; Lave, 1988; Brown & Duguid, 1991; Gherardi, 2000; Blackler et.al. 2000). Binnen deze stroming wordt getracht een integrale benadering van kennen en doen te ontwikkelen, waarin het collectieve, situationele en tentatieve karakter van kennis centraal staat. Kennis is daarbij geen onbeperkt houd-

bare verzameling van waarheden, maar is situationeel en verandert voortdurend als de context wijzigt en actoren zich moeten aanpassen op nieuwe omstandigheden. Kennen (als manifestatie van kennis) is een fenomeen dat tot uiting komt in systemen van taal, technologie, samenwerking en controle. Kennen als activiteit is tijd- en plaatsafhankelijk en dus situatiespecifiek. Kennen is geconstrueerd en voortdurend in ontwikkeling. Daarom is het ook provisioneel. Kennen is doel- en objectgeoriënteerd, ofwel pragmatistisch.

Beide aspecten, de beelden of interpretaties van personen en hun competenties of vaardigheden beïnvloeden de identiteit van het individu in zijn sociale context. Het uit de pragmatistische filosofie afkomstige concept van de zoektocht of expeditie (Dewey, 1938) laat deze vermenging goed zien: een persoon is voortdurend bezig zijn identiteit te hervormen op basis van nieuwe situaties en nieuwe inzichten. Zijn identiteit komt tot uiting in zijn overtuigingen, zijn denken, maar ook in zijn handelingen, zijn doen. Daarnaast worden zijn concrete gedragingen altijd bepaald door de vraag hoe hij de wereld om zich heen waarneemt en interpreteert (Blosch, 2001). Dit maakt het lastig om beelden en competenties te scheiden.

Ook theorieën over organisatorische leerprocessen hanteren een kennisperspectief waarin constructivistische en pragmatische kennisbegrippen zijn vermengd (Bogenrieder & Nooteboom, 2001). Daarin wordt kennis zowel opgevat als sociaal geconstrueerde overtuigingen, perspectieven en beelden als vaardigheden, sterk verbonden aan handelingen en handelende actoren. Kennis is sterk persoonlijk, subjectief en gebaseerd op ervaringen (Nooteboom & Bogenrieder, 2002).

Deze kennisvormen zijn dus sterk met elkaar verweven. Toch onderscheiden we ze. Bij het competentiebegrif wordt de nadruk gelegd op het vaardigheidselement erin. Daarmee wordt niet ontkend dat vaardigheden bepaald worden door het werkelijkheidsbeeld dat de bezitter ervan heeft. Beelden en overtuigingen sturen weliswaar het handelen, en bepalen daarmee ook welke competenties ontwikkeld worden en hoe ze worden toegepast. Als zodanig bestaat er een relatie tussen de beelden van actoren en hun competenties. Maar daarmee is ook direct duidelijk gemaakt dat er een belangrijk onderscheid bestaat tussen beelden en competenties. Beelden zitten tussen de oren, competenties uiten zich in het handelen van actoren.

### ***Tussen feiten en competenties***

Het competentiebegrif wordt vaak opgevat als een combinatie van vaardigheden, kennis en attitude (Meijer et.al. 2002). Dat wijst niet alleen op een sterke vermenging van een constructivistisch met een pragmatisch kennisbegrif, maar ook met een meer positivistisch kennisbegrif als het gaat om 'kennis van zaken'. De competentie om een taak tot een goed einde te brengen, vereist ook dat men de kenmerken van deze taak, de inhoudelijke component ervan kent. Deze inhoudelijke component wordt vaak met het

concept ‘expertise’ geduid, terwijl de handelingscomponent met het begrip ‘vaardigheid’ of bekwaamheid wordt aangeduid.

Zoals gezegd leggen we in dit onderzoek de nadruk op de handelingscomponent van competenties. Daarmee ontkennen we ook niet dat vaardigheden alleen tot hun recht komen als de bezitter ook voldoende kennis van zaken heeft. Maar we willen wijzen op het procesmatige karakter van vaardigheden: het gaat erom dat een competente persoon ‘het vermogen heeft om een bepaalde taak uit te voeren’ (Wesselink & Mulder, 2004). Hij kan iets omdat hij het geleerd heeft te doen, door ervaring of opleiding. Los van zijn expertise (zijn feitenkennis), weet hij welke stappen doorlopen moeten worden om een bepaalde taak tot een goed einde te brengen. Deze kennis is niet of nauwelijks te expliciteren of over te dragen (Kessels, 2001). Zijn inhoudelijke of feitelijke kennis daarentegen kan worden geëxpliciteerd en geobjectiveerd in documenten of anderszins.

## **2.8 Afsluiting**

In dit hoofdstuk is de eerste deelvraag beantwoord: *welke kennisvormen kunnen worden onderscheiden?* We hebben in de literatuur over kennis drie verschijningsvormen van kennis gevonden: kennis als feiten, kennis als beelden en kennis als (individuele maar ook collectieve) gestolde competenties. Zij kunnen op een aantal aspecten duidelijk van elkaar worden onderscheiden, maar er bestaan ook een aantal schemergebieden tussen deze kennisvormen.

Deze kennisvormen wijzen ons op verschillende functies van kennis in ruimtelijke besluitvorming. Deze driedeling dient dan ook als vertrekpunt om een meer gedetailleerd beeld te krijgen van de rol van kennis in publieke besluitvorming, waarmee we kunnen ontsnappen aan klassieke dichotomieën van kennis versus beleid die lange tijd de discussie over dit onderwerp hebben gedomineerd.

### **3 EEN SPORENMODEL VAN BESLUITVORMING**

#### **3.1 Introductie**

Nu we meer inzicht hebben in het fenomeen kennis, wordt het tijd om ons blikveld te verbreden naar ruimtelijke besluitvorming en de plaats die kennis – in haar verschillende uitingsvormen – daarin heeft. Hoewel dat vaak wordt verondersteld, is het niet zo dat het onderzoeksproces zich zelfstandig en geïsoleerd afspeelt ten opzichte van het proces van besluitvorming. Deze processen zijn met elkaar verweven en er is sprake van een complexe interactie tussen kennisvorming en besluitvorming die in verschillende contexten verschillende vormen aanneemt (Hoppe, 2003).

De problemen in de relatie tussen kennis en besluitvorming zijn niet exclusief te wijten aan één van de twee domeinen of werelden of alleen aan de moeizame interactie tussen beide werelden. Zowel de dynamiek van processen waarin actoren tot collectieve wilsvorming komen, als de dynamiek van processen waarin kennis wordt gevormd, én de onderlinge wisselwerking tussen deze dynamische processen genereren problemen om tot een vruchtbare relatie tussen kennis en ruimtelijke besluitvorming te komen.

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat er drie verschijningsvormen van kennis zijn die relevant zijn in besluitvormingsprocessen. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat een tweedeling tussen ‘kennisvorming en besluitvorming’ om meerdere redenen een versimpeling van de werkelijkheid is en dat een andere weergave van besluitvorming nodig is om duidelijk zicht te krijgen op de rol van kennis in processen van besluitvorming.

In dit hoofdstuk geven we een conceptualisering van besluitvorming waarin de positie en rol van het kennisproces duidelijk wordt. Daarbij gaan we na in hoeverre bestaande besluitvormingstheorieën behulpzaam kunnen zijn om de rol van kennis in complexe ruimtelijke besluitvorming nader te duiden en presenteren we een sporenmodel van besluitvorming dat ons in staat stelt om de meervoudige en dynamische relatie tussen kennis en besluitvorming nader te analyseren.

#### **3.2 Modellen van besluitvorming**

Besluitvormingsprocessen zijn reeds op tal van manieren geconceptualiseerd. Bekend zijn onder andere het fasenmodel van Hoogerwerf (1998), het stromenmodel van Kingdon (1984), het vuilnisbakmodel van Cohen, March & Olsen (1972) en Peters (2002) en het rondenmodel van Teisman (1992).

Deze besluitvormingsmodellen besteden echter weinig aandacht aan het kennisproces in haar wisselwerking met het beleidsproces. Of zij blijven steken in een rationeel gemodelleerde opvatting van besluitvorming met een dito opvatting van de rol en functie van kennis, waarbij in een specifieke fase van het besluitvormingsproces ruimte is voor het doen van onderzoek, of er is geen specifieke aandacht aan kennisvorming als zelf-

standig onderdeel van het besluitvormingsproces maar alleen voor de strategische interacties tussen betrokken partijen, en hun collectieve wilsvorming.

Het fasenmodel van Hoogerwerf is een procesmatige beschrijving vanuit een rationele benadering: het proces loopt a-priori van probleemconstatering tot beleidsuitvoering. Het fasenmodel brengt in kaart wat de stappen zijn in een rationele aanpak van besluitvorming en hoe deze stappen genomen kunnen worden. Het mobiliseren van kennis is voorbehouden aan een aantal fasen in de besluitvorming, met name in de beleidsvoorbereiding en in de evaluatiefase (zie Hoogerwerf, 1998; Jones, 1984 in Jäger, 1998). Onderzoek is een volwaardig onderdeel van de beleidsvorming, omdat besluitvorming een rationeel-analytische activiteit is waarin politieke afwegingen worden gemaakt op basis van een rationeel en zo goed mogelijk beargumenteerd beleidsmodel.

Kingdon (1986) onderscheidt in zijn studie naar politieke agendavorming drie 'stromen' in besluitvormingsprocessen en acht de ontmoetingen tussen deze stromen bepalend voor de vraag of een issue op de politieke agenda komt. Deze stromen zijn een politieke stroom (ambities van belanghebbenden, machtsverhoudingen, politieke wensen, verkiezingsuitslagen), een beleidsstroom (voorstellen, oplossingen, ideeën) en een stroom van problemen. Binnen de beleidsstroom valt ook het onderzoek en de zoektocht naar kennis. Dit model is een verdere uitwerking van het model van Cohen et.al. (1972). De autonome logica van de stromen staat centraal, en de toevallige opening van een '*policy window*' krijgt veel aandacht, eventueel geëntameerd door een beleidsentrepreneur die de stromen met elkaar verbindt. Daarmee blijft de organisatie van het kennisproces vrijwel buiten beeld, evenals haar integratie in het besluitvormingsproces. Teisman (1992) richt zich in zijn rondemodell vooral op de interacties tussen betrokken partijen en de resultaten daarvan. Hij komt zo tot een weergave van het besluitvormingsproces waarbij actoren, arena's en arrangementen een belangrijke rol krijgen. Ook daarbij is vrijwel geen aandacht voor het kennisproces en de organisatie daarvan.

In de netwerkbenadering en de literatuur over procesmanagement (Koppenjan & Klijn, 2004; De Bruijn et.al. 2002) is wel aandacht voor de functie van onderzoek in complexe besluitvorming. Vooral het strategisch gebruik van kennis, waarbij elke belanghebbende zijn standpunt onderbouwt met een eigen onderzoeksrapport, heeft ertoe geleid dat er meer aandacht is gekomen voor het organiseren van '*joint fact-finding*' (Ehrmann & Stinson, 1999) en het bereiken van '*negotiated knowlegde*' (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999b). In deze studies wordt gezocht naar manieren om kennis zodanig te organiseren dat zij een vruchtbare rol kan spelen in de besluitvorming (Deelstra et.al. 2003). Daarbij zijn noties als de '*procescontingente inzet van kennis*' (Van Eeten, 1999a; Van Eeten & Ten Heuvelhof, 1998) en kennis als '*procesfacilitator*' (Twaalfhoven, 1999) ontwikkeld.

Studies als die van Twaalfhoven (1999), Verbeeten (1999) en Van de Riet (2003) gaan in op de plaats en functie van beleidsanalytische studies binnen controversiële besluit-

vorming. In deze onderzoeken ligt de nadruk op de rol van kennis en onderzoek, en minder op het proces van besluitvorming. In andere studies (Hisschemöller & Hoppe, 1998; 2001) wordt de rol van kennis in beleid belicht in relatie tot het type probleem dat in het beleidsproces centraal staat. Daarbij zijn verschillende modellen ontwikkeld waarmee de interactie van kennis en beleid wordt gekenschetst (Hoppe, 2002a; 2005). Veel onderzoek wordt ook gedaan naar de wijze waarop afbakeningen tussen kennisdomeinen en beleidsdomeinen tot stand komen, in stand worden gehouden en de effecten daarvan (Gieryn, 1995; Shackley et.al. 1998; Jasanoff et.al. 1995). Hoewel dit onderzoek veel inzicht biedt in de wisselwerking en beïnvloeding tussen kennisvorming en besluitvorming, bevatten ze weinig handvatten voor het management van de relatie tussen deze twee processen. Door de sterke focus op de constructie van het grensvlak tussen beide domeinen, blijft de rol van kennis in besluitvorming relatief onderbelicht. Tot slot noemen we het ‘*advocacy coalition framework*’ van Sabatier & Jenkins-Smith (1993). Daarin wordt de rol van kennis bestudeerd vanuit het oogpunt van verschillende coalities met verschillende waardensystemen, die de strijd om beleid trachten te beslechten met gebruikmaking van kennis. Kennis kan een rol spelen bij het realiseren van leereffecten tussen verschillende coalities. De auteurs leggen daarbij de nadruk op het analyseren van de ‘*belief systems*’ van actoren, hun normatieve overtuigingen en causale veronderstellingen en de omstandigheden waaronder deze veranderen. Veel theorieën over de rol van kennis in besluitvorming geven echter een relatief eenzijdige weergave van het onderlinge verkeer tussen kennisvorming en besluitvorming, waarbij de meervoudigheid van beide processen en hun onderlinge – elkaar beïnvloedende dynamiek, en de eisen die dit stelt aan het management van hun verhouding niet altijd even duidelijk wordt. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar een conceptueel model dat meer recht doet aan de verwevenheid en dynamiek van processen van kennisvorming en besluitvorming, waarbij we de bruikbare noties uit de literatuur integreren. Daarvoor gaan we eerst in op de vraag wat ruimtelijke besluitvorming eigenlijk is.

### 3.3 Kenmerken van besluitvormingsprocessen

Om tot een weergave van besluitvorming over ruimtelijke ingrepen te komen, is het nodig om de belangrijkste kenmerken van deze processen nader te duiden. Deze kenmerken zoeken we allereerst in de inhoud van besluitvormingsprocessen, waar veel besluitvormingsonderzoek zich juist richt op de structuur- of proceselementen (Teisman, 1992; Weggeman, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004). De strijd om beleid betreft primair de inhoud ervan. Immers, besluitvorming wordt primair afgerekend op het resultaat in de vorm van een beslissing. Dat deze later weer ter discussie kan worden gesteld, doet daar weinig aan af. De inhoudelijke elementen die actoren inbrengen zijn een belangrijke bron van dynamiek in het besluitvormingsproces. Door hier de aandacht op te vestigen wordt ook de rol van kennis duidelijk.

In besluitvorming over ruimtelijke ingrepen gaat het om het maken van keuzen over ruimtelijke functies die vaak alleen gerealiseerd kunnen worden ten koste van andere functies. Verschillende ruimtelijke functies hebben hun eigen voor- en tegenstanders, die hun eigen wensen trachten te verwezenlijken.

Partijen die betrokken zijn bij de ruimtelijke inrichting zijn van elkaar afhankelijk. Geen van hen heeft alle benodigde middelen in termen van legitimiteit, geld, kennis en macht om eenzijdig besluiten te kunnen nemen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999a). Dat verklaart de interacties die deze actoren onderling ontwikkelen. Daarnaast is inspraak, overleg en participatie een belangrijk kenmerk van de Nederlandse bestuursstijl. Dus zijn er tal van voorzieningen waarvan belanghebbende partijen gebruik kunnen maken om zich te mengen in publieke besluitvorming.

Maar beleid is niet louter een belangenstrijd. Zij heeft ook een rationele of analytische component (Hoogerwerf, 1998; De Roo & Voogd, 2004). De vraag is hoe de gekozen ambities het beste kunnen worden gerealiseerd en het geconstateerde probleem kan worden getackeld. Daarom is er in de strijd om de ruimte ook een plaats weggelegd voor onderzoek en kennisvorming. Niet alleen vanwege wettelijke verplichtingen, maar vooral ook om met deze onderbouwing beleidskeuzen meer overtuigingskracht te geven. Daarom wordt veel geïnvesteerd in de mobilisatie van kennis om nut en noodzaak van beleidsmaatregelen te onderbouwen en de haalbaarheid ervan aan te tonen. Daarmee worden ook preferenties ter discussie gesteld (Wildavsky, 1979).

Deze kennisdimensie vindt echter niet geïsoleerd plaats in het besluitvormingsproces. De strijd om beleid vindt ook plaats rond het onderzoek en zet zich zelfs door in het onderzoeksproces. En daarom eindigen controversiële besluitvormingsprocessen zoals de Betuweroute of de gasboringen in de Waddenzee niet zelden in een weinig verheffende rapportenoorlog. Kennis vermindert lang niet altijd tegenstellingen. Niet zelden is kennis eerder een bron van conflicten dan een conflictenleechter.

Er is echter nóg een inhoudelijke component van besluitvorming, naast de feiten en ambities van partijen. Deelnemers aan een besluitvormingsproces hebben uiteenlopende opvattingen over de werkelijkheid (Fischer, 2003). Zij hebben verschillende opvattingen over het probleem, de wenselijke oplossing en de wijze waarop deze oplossing geïmplementeerd zou moeten worden. Wat voor de één een bewezen feit is, een acceptabele probleemdefinitie of oplossing, is voor de ander totaal misplaatst (Noordegraaf, 1999). In de woorden van Lindblom (1968: 13): *'Policy makers are not faced with given problems. Instead they have to identify and formulate their problems'*.

Beleidsvorming heeft dus ook een sociale dimensie: in onderlinge interactie testen actoren hun opvattingen uit en zoeken zij naar aanvaardbare interpretaties van het beleidsprobleem om zo een breed gedeelde oplossingsrichting te kunnen ontwikkelen. Zonder gedeelde opvattingen over het probleem en haar oplossingen, komt de uitruil van bronnen niet tot stand en houdt een compromis vaak maar kort stand (Dror, 1986).



Daarom worden besluitvormingsprocessen ook gekenmerkt door overleg en deliberatie, waarin partijen trachten te komen tot een gedeelde probleemdefinitie en tot een gedeeld toekomstbeeld. Dat verschaft hen een basis om beleidsambities voor zichzelf en voor hun achterban aanvaardbaar te maken en onderzoeksresultaten over te kunnen nemen. De reductie van diversiteit in opvattingen en overtuigingen is noodzakelijk om een gezamenlijke koers te kunnen bepalen, onderling vertrouwen te creëren en tot effectieve samenwerking te komen.

### 3.4 Sporen in een besluitvormingsproces

Er zijn dus in een besluitvormingsproces drie componenten: een component die te maken heeft met de beelden van actoren, hun percepties en interpretaties van de werkelijkheid; een component die te maken heeft met de ambities van actoren, hun bronnen en machtsmiddelen maar ook de mogelijkheden die zij krijgen en benutten om hun zin te krijgen en tot een vergelijk te komen; en een component met betrekking tot de onderzoeksmatige onderbouwing van beleid; feiten en onderzoek.

Deze componenten zijn geen onveranderbare grootheden. Beelden en opvattingen, maar ook ambities van partijen veranderen voortdurend. Zij veranderen als gevolg van hun onderlinge interactie, de onderhandelingen. Maar ook het beschikbare onderzoeksfonds is voortdurend in beweging. Nieuwe feiten kunnen onverwacht op tafel komen. Omdat ambities veranderen, kunnen nieuwe kennisvragen plotseling actueel worden en bestaand onderzoek haar nut verliezen.

Daarom wordt in dit onderzoek besluitvorming opgevat als een gelaagd en samengesteld proces, bestaande uit drie, onderling samenhangende en op elkaar ingrijpende sporen die zich echter ook soms volslagen onafhankelijk en met een geheel eigen dynamiek ten opzichte van elkaar ontwikkelen. Deze sporen zijn een spoor van feitenvorming, een spoor van beeldvorming en een spoor van wilsvorming, die in de volgende paragrafen nader worden uitgewerkt. Deze sporen komen in interactie tot stand, waarbij actoren hun eigen feiten, beelden en ambities inbrengen en gezamenlijk tot een vergelijk trachten te komen (zie tabel 3.1).

Spoor	Inhoud	Ideaal
<b>Feitenvorming</b>	Onderzoeksresultaten, feitelijke informatie over het probleem, over de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van oplossingen.	Onzekerheidsreductie, onderbouwing en argumentatie voor de te maken beleidskeuzen.
<b>Beeldvorming</b>	Overtuigingen van actoren, interpretaties van de werkelijkheid, normatieve waarderungen over het probleem in kwestie en wenselijke oplossingen.	Reductie van ambiguïteit, convergentie in opvattingen, draagvlak voor beslissingen.
<b>Wilsvorming</b>	De doelstellingen, belangen of wensen van partijen die zij willen en trachten te realiseren, hun inzet in het proces.	Het bereiken van een gezamenlijke en gedeelde doelstelling van belanghebbende partijen.

**Tabel 3.1 Sporen in besluitvorming**

Bewust wordt gesproken van ‘sporen’. Daarmee wordt enerzijds hun zelfstandigheid benadrukt maar anderzijds ook aangegeven dat deze sporen elkaar kunnen kruisen, parallel kunnen lopen maar ook uit elkaar kunnen groeien. Ze hebben hun eigen logica, hun eigen snelheid en dynamiek, hun eigen context en infrastructuur.

Het spreekt voor zich dat het spoor van beeldvorming een nauwe relatie vertoont met de sporen van wilsvorming en van feitenvorming, omdat de feiten een rol kunnen spelen in de wijze waarop actoren het beleidsprobleem en oplossingsalternatieven percipieren en omdat actoren op basis van hun beelden kiezen voor bepaalde ambities in het spoor van wilsvorming. Toch is er geen lineair verband tussen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, waarbij eerst de feiten op tafel komen, daarna actoren deze feiten interpreteren en vervolgens een inhoudelijke keuze maken. Ambities kunnen al volledig uitgekristalliseerd zijn, terwijl er nog niets bekend is over de feiten. Actoren kunnen terugkomen op eerdere ambities omdat zij hun beeld van het probleem tijdens de onderhandelingen bijstellen. Nieuw feitenmateriaal kan na een intensief proces van overleg en onderhandeling ertoe leiden dat het proces weer opnieuw kan beginnen omdat beelden onhoudbaar blijken. Er bestaat niet alleen een seriële verhouding, maar ook een parallelle en een cyclische verhouding tussen sporen van analysevorming en beleidsvorming (Dunn, 1991; Hisschemöller et.al. 2001).

Een meer lineaire opvatting van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming vinden we in andere termen bij Daft en Weick (1984). Zij onderscheiden drie stappen in de besluitvorming van organisaties. Dat zijn scanning, interpretatie en strategie- of besluitvorming. Scanning is in hun woorden: *‘the process of monitoring the environment and providing environmental data tot managers. Scanning is concerned with data collection’* (1984: 286). Interpretatie vatten zij op als: *‘the process of translating events and developing shared understanding and conceptual schemes among members of upper management. Interpretation gives meaning to data but it occurs before organizational learning and action’*. Strategievorming of leren is: *‘the process by which knowledge about action outcome relationships between the organization and the environment is developed. Learning is the process of putting cognitive theories into action’*.

Vickers (1965) spreekt van drie soorten oordelen waarmee het werk van besluitvormers kan worden geduid: werkelijkheidsoordelen, waardeoordelen en actieoordelen. Vickers positioneert deze (mentale) oordeelsvorming voornamelijk op het individuele niveau, maar onderkent wel haar sociale karakter vanwege de interactiecontexten waarin zij plaats vindt. Deze vormen van oordelen zien we terug in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, maar wij leggen de nadruk op het collectieve karakter ervan: de wijze waarop actoren met hun eigen feiten, beelden en ambities door interactie komen tot gezamenlijke feiten-, beeld- en wilsvorming.

We zullen zien dat deze sporen soms volledig geïsoleerd van elkaar verlopen en bewust op afstand van elkaar worden gehouden. Vaak ontbreken er relaties tussen het spoor

van feitenvorming en de sporen van beeldvorming en wilsvorming waardoor feiten onbenut blijven. Niet zelden divergeren sporen van beeldvorming en wilsvorming, zodat er voor (bestuurlijke) ambities, geen (maatschappelijk) draagvlak ontstaat.

De verschillende sporen kunnen elkaar danig in de weg zitten. Meer onderzoek hoeft er niet toe te leiden dat opvattingen van actoren over het issue in kwestie, gaan convergeren. Meer informatie leidt juist niet zelden tot meer ambiguïteit (Feldman, 1989; Weick, 1995). Dat komt de besluitvaardigheid in het proces niet ten goede. Feiten kunnen een bijdrage leveren aan het spoor van beeldvorming maar de vraag is: helpt het onderzoek om tot gedeelde beelden te komen of verdeelt het de beelden? Overtuigt het of verdeelt het? En levert het daarmee ook een bijdrage aan het bereiken van collectieve wilsovereenkomsten, of is dat proces losgekoppeld van het proces van interpretatie en beeldvorming? Immers: *'The proposal could be adopted without agreement on the interpretation'* (Feldman, 1989: 9). In dezelfde lijn constateert Lubell (2000) dat met brede steun genomen besluiten niet per definitie weerspiegeld worden in sterke cognitieve congruentie tussen de betrokken partijen. Zeker de diepste *'core beliefs'* van actoren wijzigen niet zomaar (Sabatier, 1993; Sabatier & Jenkins Smith, 1993). Een beslissing is een praktische overeenstemming, waarvan de interpretaties en waarderungen kunnen uiteenlopen. Uit vergelijkbare beelden kunnen verschillende ambities voortvloeien, en dezelfde ambities kunnen met verschillende beelden worden gemotiveerd (Fiol, 1994).

Het besluitvormingsproces, opgevat als een gecombineerd en iteratief proces van een drietal zich gaandeweg ontwikkelende sporen, kan resulteren in collectieve beslissingen: gezaghebbende uitspraken over wat er wel en niet gaat gebeuren met betrekking tot een bepaald beleidsissue. Deze producten kunnen we zien als specifieke en tijdelijke constellaties van feitenmateriaal, beelden en ambities die formeel bekrachtigd zijn door het daartoe bevoegde orgaan en daarmee resulteren in een bindende beslissing. Specifiek, omdat lang niet alle feiten, beelden en ambities hier uiteindelijk in vervat zijn. En tijdelijk omdat een dergelijke beslissing meestal direct weer de inzet van een nieuwe ronde van 'de strijd om beleid' wordt.

In navolging van Teisman (1992; 2000) vatten we een besluitvormingsproces op als een serie van interactieronden, elk gemarkeerd door een beslismoment. *'Ronden zijn dus volgtijdelijke onderdelen van een gehele (besluitvormings-)strijd maar behoeven niet uit voorgaande ronden te volgen'* (Teisman, 1992: 121). Besluitvormingsprocessen zijn in principe oneindig en spelen zich af in verschillende ronden. In deze ronden kan de relatieve aandacht voor de sporen van wilsvorming, beeldvorming en kennisvorming verschillen. Wanneer een besluitvormingsproces rationeel is ingestoken, ligt in de eerdere ronden de nadruk op de feitenvorming en in de latere ronden op de wilsvorming. Als er vooral veel geïnvesteerd wordt in coproductie en draagvlak is er in alle ronden veel aandacht voor beeldvorming en eventueel ook wilsvorming.

De uitkomst van een besluitvormingsronde is moeilijk te voorspellen (Mintzberg et.al. 1976). Zij is afhankelijk van de, deels toevallige (ontbrekende) koppelingen tussen ingrediënten van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming en tussen het besluitvormingsproces als zodanig en haar omgeving. Elk spoor kent zijn eigen dynamiek en daarmee zijn eigen onvoorspelbaarheid. We zullen zien dat het de taak van het procesmanagement is om kansrijke koppelingen te arrangeren of uit te lokken, maar dat ook ont koppelingen van belang kunnen zijn om de kwaliteit en status van de uitkomst te vergroten.

In de komende paragrafen wordt de driedeling in sporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming nader uitgewerkt. Allereerst wordt het betreffende spoor in algemene termen geduid. Daarna worden de relevante structuurkenmerken van het betreffende spoor, haar inhoud en haar belangrijkste proceskenmerken beschreven.

### **3.5 Het spoor van wilsvorming**

Om beslissingen te realiseren moet een spoor van wilsvorming worden georganiseerd. Daarin brengen partijen hun wensen in en proberen door een proces van onderhandeling, lobby en pressie te komen tot realisatie van hun doelen. In ruimtelijke besluitvorming, waarbij veel partijen betrokken zijn, vindt wilsvorming normaliter plaats in situaties van overleg en onderhandeling waarin meerdere partijen trachten te komen tot een voldoende gedragen voorstel. Dit voorstel wordt – afhankelijk van de gemaakte afspraken en status van het voorstel – ter goedkeuring wordt voorgelegd aan één of meerdere volksvertegenwoordigingen. Aan dit spoor van wilsvorming nemen partijen met uiteenlopende ambities deel. Hun zoektocht naar doelrealisatie verloopt vaak grillig en wordt beïnvloed door allerlei elementen uit haar omgeving zoals juridische en financiële regels, machtsverhoudingen enzovoorts (Lasswell, 1958).

Sporen van wilsvorming spelen zich af op alle denkbare niveaus. Door hun lange duur verandert hun context en treden er nieuwe actoren toe, waardoor dynamiek in het procesverloop en de uitkomsten wordt veroorzaakt. Toch zijn er ook veel gemeenschappelijke elementen van sporen van wilsvorming, hun context en hun procesverloop. Dat maakt een meer generieke conceptualisatie mogelijk.

#### ***Context***

Om de context van sporen van wilsvorming te duiden, kunnen we gebruikmaken van de belangrijkste bevindingen van de netwerkbenadering van besluitvorming. Sporen van wilsvorming spelen zich af binnen geactiveerde delen van publieke, private en maatschappelijke netwerken. Wederzijds afhankelijke actoren uit deze netwerken ontmoeten elkaar in arena's die opgevat kunnen worden als interactieruimten met een bepaald doel: een aantal partijen wil iets voor elkaar krijgen. Een arena kan bestaan uit meerdere fora: specifieke interactiecontexten waarin actoren concreet met elkaar inter-

acteren over een subthema dat speelt in de beleidsarena. Met andere woorden: sporen van wilsvorming spelen zich af binnen geactiveerde delen van een netwerk, in de literatuur over netwerken arena's genoemd (Koppenjan & Klijn, 2004). Binnen een dergelijke arena zijn vaak meerdere fora actief (zoals werkgroepen, stuurgroepen enzovoorts). Partijen zijn in staat om te shoppen tussen diverse fora (Weggeman & Van Buuren, 2005). Zij kiezen het forum (binnen en tussen sporen van wilsvorming) waarin zij denken hun ambitie het beste te kunnen realiseren. Daarom proberen initiatiefnemers in een besluitvormingsproces anderen 'bij de les' en 'aan tafel' te houden.

Op alle niveaus zijn institutionele structuren te onderkennen die de interacties tussen actoren trachten te organiseren. Op elk niveau gelden regels (Klijn, 1996) over de toegang voor actoren, hun domeinen, de wijze waarop interacties dienen plaats te vinden en de evaluatiecriteria die gelden voor uitkomsten. Soms zijn deze regels voor iedereen kenbaar (formele regels), soms blijven ze meer impliciet (culturele regels).

### ***Proces en inhoud***

De contextvariabelen beschrijven de organisatiedimensie, ofwel de institutionele structuur van het spoor van wilsvorming. Er is echter ook een tijdsdimensie, de periode waarin het spoor van wilsvorming zich afspeelt. Wilsvorming is een dynamisch proces, waarvan de uitkomsten in hoge mate onvoorspelbaar zijn. Eerdere stapjes beïnvloeden latere stapjes, maar kunnen ook weer ongedaan gemaakt worden door latere gebeurtenissen. De zichtbare stapjes in het spoor van wilsvorming vormen de uitkomst van een specifieke interactieronde (Teisman, 1992) maar zijn op hun beurt niet zelden weer inzet van strijd in een volgende interactieronde. Delen van processen van wilsvorming kunnen zich afspelen in meerdere fora tegelijk en elkaar beïnvloeden.

Actoren doen allen afzonderlijk aan wilsvorming. Om hun persoonlijke of organisatorische ambities te realiseren organiseren zij allerhande strategieën van lobby, overleg en beïnvloeding. Soms lukt het om 'op eigen houtje' doelen te realiseren, maar vaak is het noodzakelijk om coalities te vormen en compromissen te sluiten met actoren met tegengestelde ambities of aan te haken bij andere initiatieven om daarmee de slaagkans van de eigen acties te vergroten. Sporen van wilsvorming zijn onderhandelingsprocessen en daarom te duiden als interactieprocessen (Teisman, 1992). De dynamiek in het spoor van wilsvorming wordt voornamelijk bepaald door de strategieën van de betrokken actoren. In de strategieën van actoren komt de procesdimensie samen met de inhoudelijke dimensie van het spoor van wilsvorming.

Als organisaties betrokken worden in een spoor van wilsvorming blijven zij vaak ook parallel actief om hun doelen te realiseren. Echter, collectieve besluitvorming is meestal alleen mogelijk bij de gratie van een collectief spoor van wilsvorming. Dat betekent dat getracht wordt om actoren los te krijgen van go-alone strategieën en hen mee te krijgen in een proces van onderhandeling en gezamenlijke wilsvorming.

Sporen van wilsvorming worden dan ook gekenmerkt door een combinatie van coöperatie en competitie: van gezamenlijk en afzonderlijk optreden (Teisman, 2001). Dat betekent dat sporen van wilsvorming samengesteld zijn: er zijn meerdere parallelle processen in aan te treffen waarbij de samenstelling en intenties van partijen variëren.

In rondens waarin diverse spelen worden gespeeld, wordt onderhandeld over de vraag welke ambities gehonoreerd kunnen en zullen worden. Er wordt, met andere woorden, getracht om te komen tot overeenstemming over collectieve actie. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor beïnvloeding vanuit de sporen van beeldvorming en van feitenvorming. Daarnaast spelen ook allerlei praktische overwegingen, onderhandelingsstrategieën, onverwachte deals enzovoorts een rol.

Wilsvorming is een proces dat zich ontwikkelt over een bepaalde tijdspanne, binnen een specifieke institutionele en interactieve context. In dit onderzoek worden drie dimensies van wilsvorming onderscheiden:

- de contextuele dimensie (het speelveld, het netwerk, de arena's en fora);
- de procesmatige dimensie (het spel) en in samenhang daarmee;
- de inhoudelijke dimensie (de spelinzet en het speluitkomst).

De twee laatste dimensies zijn zodanig verweven dat ze alleen in hun onderlinge samenhang kunnen worden geanalyseerd. Van het spoor van wilsvorming worden in dit onderzoek de volgende procesmatige en inhoudelijke eigenschappen bestudeerd:

- de spelers (of actorconstellatie, Scharpf, 1997); hun belangen of ambities;
- de strategieën van actoren en de interacties tussen hen;
- de diverse interactieronden die samen het spel vormen;
- de uitkomsten of kristallisatiepunten van het proces.

Het hoeft geen betoog dat deze dimensies op elkaar ingrijpen en in onderlinge samenwerking gestalte krijgen. Proces en inhoud worden mede gevormd door de context maar geven ook vorm aan deze context (het principe van structuratie, Giddens 1984). Deze dimensies kunnen worden gezien als de schillen van een ui. De buitenste schil wordt gevormd door de context. Daarbinnen speelt zich het proces af. In dit proces wordt inhoud gecreëerd.

### **3.6 Het spoor van feitenvorming**

Parallel aan en ten behoeve van het spoor van wilsvorming wordt door actoren geïnvesteerd in feitenvorming. Kennis vormt idealiter de input voor actoren om het probleem te doorgronden en de eigen preferenties met betrekking tot de oplossing te ordenen. Met de definitie van de RMNO (2004: 12) van kennis:

*‘Kennis is de informatie die voor een bepaald doeleinde verzameld, en, in overeenstemming daarmee, gestructureerd en gewogen wordt’.*

Het spoor van feitenvorming is gericht op de mobilisatie, productie en toepassing van feitelijke kennis, onderzoek en informatie. Het gaat hier om de eerste verschijningsvorm van zoals we die hebben onderscheiden in hoofdstuk twee: de kennis als feiten, expliciete beleidsinformatie. Om tot een besluit te kunnen komen is onzekerheidsreductie van groot belang. Daarom investeren partijen in onderzoek en kennisvorming voordat zij een besluit nemen. Dit spoor van feitenvorming leidt tot kennis in de vorm van kennisderivaten (Oldenkamp, 2001), geëxpliciteerde informatie over het beleidsprobleem, de oorzaken ervan en de effecten van mogelijke oplossingen (Merton, 1949). Deze kennis dient ter onderbouwing en ter legitimering van het te nemen besluit. In de praktijk zien we dat beleidsprocessen vaak gekenmerkt worden door een indrukwekkende onderzoeksactiviteit. Veel wordt er gewerkt vanuit een rationalistisch perspectief op beleid (Abma & In 't Veld, 2001). De visie van Hoogerwerf (1998: 63) op beleidsprocessen lijkt representatief te zijn voor veel beleidsmakers. Hij stelt:

*‘Ons normatieve uitgangspunt is het streven naar een zo rationeel en zo legitiem mogelijk beleid. Onze centrale empirische veronderstelling is: een beleid heeft een grotere kans om rationeel en legitiem te zijn, naarmate het berust op meer betrouwbare informatie over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoelinden, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de beleidseffecten. Hiermee is niet gezegd dat informatie de enige factor is die de kwaliteit van het beleid bepaalt, maar wel dat informatie een belangrijke factor is’.*

Soms is het verrichten van onderzoek verplicht, zoals het uitvoeren van een milieueffectonderzoek of een toets aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Soms wordt het onderzoek gevraagd door politici. Zeker bij concrete projecten op het gebied van de ruimtelijke ordening, het waterbeleid en het milieubeleid is het gebruikelijk dat er eerst meerdere onderzoeken worden uitgevoerd alvorens de politiek-ambtelijke top een beslissing neemt.

Het spoor van feitenvorming resulteert in beleidsrelevante kennis. Deze kennis wordt in de literatuur verschillend geduid. Hunt & Shackley (1999) maken onderscheid tussen ‘academic’ en ‘fiducial knowledge’. Academische kennis betreft de resultaten of producten van wetenschappelijk onderzoek. ‘Fiducial knowledge’ betreft het onderzoek dat in opdrachtnemerschap wordt uitgevoerd voor klanten. Het vertrouwen tussen opdrachtgever en –nemer is cruciaal voor het gebruik dat de klant ervan maakt. Hier gaat het dus om advieswerk, contractonderzoek ofwel kennis op bestelling. Jasanoff (1990) spreekt van ‘regulatory science’ waarbij ook de toepassingsoriëntatie van onderzoek wordt benadrukt.

In Nederland werd door Van Braam (1989) de term ‘wetenschappelijke bestuurskennis’ gebruikt om de kennis aan te duiden die zich door haar wijze van totstandkoming, haar

kwaliteit en haar streven naar objectiviteit en waarheid, onderscheidt van alledaagse bestuurskennis. Ook wordt de term (toegepast) beleidsonderzoek gebruikt voor *‘toepassingsgericht onderzoek van veelal gammawetenschappelijke aard ten behoeve van instanties die beleid ontwikkelen, uitvoeren of evalueren’* (Van Hoesel, 2003).

Idealiter is het spoor van feitenvorming bedoeld om het spoor van wilsvorming te voorzien van valide, betrouwbare en overtuigende argumenten om daarmee keuzen voor probleemdefinities en oplossingsrichtingen te onderbouwen. Daarom vragen actoren die participeren in sporen van wilsvorming of deze willen initiëren, vaak een kennisproduct aan om een beleidsdiscussie te ondersteunen of in gang te zetten.

Daarbij kan ervoor worden gekozen om de feitenvorming voorafgaand aan het spoor van wilsvorming te laten plaatsvinden (in een klassiek-rationele optiek). Maar de praktijk leert dat beide sporen vaak parallel aan elkaar verlopen. Soms wordt daar bewust naar gestreefd (zie de recente praktijk om de MER op te stellen tijdens het planproces in plaats van ervoor), soms heeft men er veel last van (zie de complexe discussie over de schadelijkheid van kokkelvisserij in combinatie met de vergunningverlening). Vrijwel altijd zijn er problemen met de aansluiting tussen deze twee sporen omdat de noodzakelijk geachte kennis ontbreekt op het moment dat een beslissing moet worden genomen of omdat haar kwaliteit ter discussie staat. Ook problemen met de timing worden veelvuldig genoemd in analyses over kennisbenutting (zie Weiss, 1977; Beyer & Trice, 1982; Or & Rich, 1996; Hupe & Van der Meer, 2006).

Het spoor van feitenvorming kan, evenals het spoor van wilsvorming, worden beschreven aan de hand van haar context met de inherente omgevingsdynamiek die daarin speelt en het proces en de inhoud anderzijds.

### **Context**

Kennisprocessen zijn sociaal geconstrueerd, en de strategische keuzen die gemaakt worden in een spoor van feitenvorming zijn van groot belang voor de uiteindelijke resultaten, de kennisproducten. Feitenvorming wordt uitgevoerd door een daartoe geselecteerd kennisinstituut. Dit zijn geen neutrale machines, maar hebben hun eigen institutioneel verankerde perspectief op hun kennisthema's. Feitenvorming vindt daarnaast plaats in een specifieke relatie tussen opdrachtgever – opdrachtnemer en vaak ook tussen opdrachtnemers onderling die ook van invloed is op de kennisproducten die resulteren (Groenewegen, 2002). Daarnaast is er in veel gevallen sprake van arrangementen voor externe toetsing en kwaliteitsborging. Soms zijn die wettelijk verplicht, zoals wanneer een Milieueffectrapport (MER) wordt opgesteld.

De context waarbinnen feitenvorming plaatsvindt, kan sterk uiteenlopen. Er zijn nationale verschillen in de relaties tussen kennisinstituten en beleidsactoren (Renn, 1995), maar uiteraard verschillen de relaties ook per beleidsterrein. Nederland kent hechte zogenoemde kennis-beleidscircuits: constellaties van kennistoeleverende partijen die



een sterke relatie hebben met het moederdepartement. Vaak is er sprake van gedwongen winkelnering voor beleidsdirecties bij departementale kennisinstituten. Tussen hen bestaan intensieve relaties, die tot uitdrukking komen in vertoogcoalities (Van den Boogaard, 2002). De wederzijdse invloed is dan zo sterk dat de mogelijkheden van het kennisinstituut de werkwijze van de beleidsactor bepalen. Soms is er ook sprake van ‘natuurlijke’ monopolies. Zo is het CPB dé leverancier van kosten-batenanalyses.

De kennisarena is steeds voller geworden (Nowotny et.al. 2002). Daarmee zijn de mogelijkheden voor concurrentie toegenomen (Kazancigil, 1998). Belangengroeperingen, maatschappelijke instanties en private partijen hebben vaak de middelen om (zelf of extern) onderzoek te laten verrichten ter ondersteuning van hun claims (Sarewitz, 2004). Onder verschillende noemers is dit geduid: *partisan analysis* (Woodhouse, 1996), *rapportenoorlogen* (Van Buuren & Edelenbos, 2004), *kenniswedlopen* (Edelenbos et.al. 2000a) et cetera.

Wanneer we de context van een spoor van feitenvinding willen beschrijven is het dus noodzakelijk om aandacht te geven aan de kennisarena waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd, de kenmerken van deze arena (monopolistisch of versplinterd, corporatistisch of democratisch), de belangrijkste partijen die er actief zijn en eventueel de concurrerende onderzoeksprojecten die uitgezet zijn.

### ***Proces en inhoud***

Het spoor van feitenvorming is onder te verdelen in verschillende ronden waarbinnen betrokken actoren (opdrachtgever, opdrachtnemer, toetsende instantie en andere betrokkenen) zich bezighouden met de totstandkoming van het kennisproduct. Allereerst is er de initiatie van de feitenvorming. Daarin denkt de kennisvragende partij na over zijn kennisbehoefte en formuleert (in samenwerking met de kennisleverancier) de kennisvragen. Vervolgens is er de ronde van de kenniscreatie (al dan niet gekenmerkt door interactie met stakeholders). Tot slot is er sprake van een ronde waarin de gecreëerde kennis wordt neergeslagen in eindrapporten en wordt overgedragen aan de kennisvragende partij, eventueel voorzien van een (externe) kwaliteitstoets. Onnodig om te zeggen dat deze stappen zich vaak in verschillende fora afspelen en niet naadloos van elkaar zijn af te bakenen.

Als het gaat om de inhoud van het spoor van feitenvorming kijken we dus vooral naar de geëxpliciteerde elementen van het kennisproces. Dat betreft documenten als de onderzoeksopdracht, de kennisvragen, deelrapportages en eindrapportages. Deze documenten vormen de neerslag van een proces van onderhandeling, duwen en trekken tussen actoren met verschillende inzichten. Zij hebben verschillende opvattingen over wat aanvaardbare verklaringen zijn voor empirisch waargenomen verschijnselen en uiteenlopende voorkeuren voor onderzoeksmethoden en analysetechnieken. De gekozen kennisleverancier heeft haar eigen specifieke aanpak, vaak gebaseerd op jarenlange

onderzoekstradities en eerder gemaakte keuzen met betrekking tot methodeontwikkeling en dataverzameling.

Overigens zou het onjuist zijn om te denken dat het kennisproces alleen aandacht heeft voor formele, wetenschappelijk gekwalificeerde kennisproductie. Steeds meer rijpt het inzicht dat de praktijkkennis van belanghebbenden, de gebiedskennis van bewoners, ervaringskennis van gebruikers, minstens zo waardevol is als de kennis die gegenereerd wordt met behulp van mathematische modellen, statistische technieken en andere formele methoden en technieken (Eshuis et.al. 2001). Belangrijkste sterkte van alle vormen van praktische kennis is haar precisie en empirische onderbouwing. Belangrijkste zwakte kan haar subjectiviteit en contextspecificiteit zijn.

Een kennisproces dat ten behoeve van een besluitvormingsproces wordt opgetuigd, moet wegen vinden om verbanden te leggen tussen verschillende kennisbronnen en typen kennis, bijvoorbeeld tussen diverse formele kennisbronnen, disciplines of paradigma's of tussen diverse soorten kennis (wetenschappelijk, praktisch, bureaucratisch). In het geval dat actoren besluiten om concurrerende onderzoeksprojecten uit te laten voeren, kan zowel het proces en daarmee de inhoud van de feitenvinding versplinteren. Afhankelijk van de gekozen procesaanpak, wordt een rapportenoorlog als een gegeven beschouwd of voorkomen door een arrangement van overleg met belanghebbenden aangaande het uit te voeren onderzoek. Soms is het kennisproces volledig in handen van de initiatiefnemende beleidsinstantie. Daartussen zijn tal van mengvormen.

Parallellie in sporen van feitenvorming kan verschillende functies hebben. Het kan leiden tot weinig vruchtbare confrontaties tussen kennisprocessen en hun producten die elk vanuit een eigen referentiepunt zijn vertrokken, maar ook tot vruchtbare aanvullingen, nuanceringen en creatieve concurrentie (Hisschemöller, et.al. 1998).

### **3.7 Het spoor van beeldvorming**

Het spoor van beeldvorming wordt in de literatuur verschillend benoemd. Weick (1995) noemt het 'sensemaking'. Feldman (1989) spreekt van 'issue interpretation'. Wenger (1998) spreekt over de 'negotiation of meaning'. Young (1977) spreekt over de constructie van de 'assumptive world'. Feiten blijven 'gevoelloos' als ze niet geïnterpreteerd worden en een plaats krijgen in het referentiekader van een actor. Laws & Rein (2003) stellen: 'They (the frames, AvB) define the boundary between evidence and noise, and shape views about what counts as progress'. Meer in het algemeen stelt Fischer (2003: 55):

*'Politics is about social meanings. It is about politicians, interest groups, and citizens who hold multiple and changing social meanings about the political actions and events that transpire in the world in which they operate. Indeed, the creation of meaning is a crucial dimension in the political manoeuvre for advantage: the construction of beliefs about*

*events, policies, leaders, problems, and crises that rationalize or challenge existing inequalities. Such meaning creation is basic to the mobilization of support for particular actions as well as to efforts to immobilize the political opposition'.*

Het spoor van beeldvorming wijst ons op de tweede verschijningsvorm die we in hoofdstuk twee hebben onderscheiden. Het gaat in dit spoor om de totstandkoming van 'kennis als beelden'. Daarin wordt kennis opgevat als zijnde zacht, deels stilzwijgend, persoonlijk (maar ook door interactie collectiviseerbaar), normatief en onderdeel van de persoonlijke opvattingen, voorkeuren en idealen van een actor. Deze kennisvorm is van groot belang bij controversiële besluitvormingsprocessen waarbij actoren allen hun eigen opvatting over 'goed' en 'fout' hebben en een persoonlijk beeld hebben van de wenselijke toekomst.

In de bestuurskundige literatuur wordt over de beelden van actoren vooral gesproken in termen van percepties (Koppenjan & Klijn, 2004), maar ook wel over denkkaders, referentiekaders, constructies of werkelijkheidsdefinities (Esselbrugge, 2003; Termeer, 1993). Percepties kunnen op twee manieren uit elkaar lopen:

- actoren kijken verschillend aan tegen dezelfde aspecten van de probleemsituatie;
- actoren zijn het eens over 'de feiten' maar verbinden daar verschillende – door hen wenselijk geachte – oplossingsrichtingen aan (Esselbrugge, 2003: 51).

In de bestuurskunde is niet alleen aandacht voor het sociaalgeconstrueerde element van kennis, maar vooral ook voor het interactionele element van kennisconstructie: beelden worden enerzijds geproduceerd door de waarnemer, maar daarnaast ook in interactie met andere actoren. De werkelijkheid krijgt betekenis in sociale processen van interactie en uitwisseling (Voogt, 1990; Termeer, 1993).

Vandaar ook dat in veel hedendaagse bestuurskundige literatuur en ook in de bestuurspraktijk veel aandacht is voor de organisatie van interactie tussen actoren. Daarmee wordt gezocht naar draagvlak; gedeelde probleemdefinities en gezamenlijke oplossingen (Koppenjan, 1993). Meningsverschillen of beleidscontroversen zijn niet op te lossen met extra feitenmateriaal, omdat de frames van actoren bepalen wat beschouwd wordt als (relevante) feiten (Fischer, 2003b). Beeldvorming beïnvloedt zowel de feitenvorming als de wilsvorming. Met de woorden van Shrivastava & Mitroff (1984: 19):

*'Assumptions influence the formulation and implementation of organizational strategies in several crucial respects. They shape the collection and interpretation of information that goes into strategy formulation. Because strategic information has a high speculative and evaluative component and it attempts to deal with future uncertainties, assumptions play a very crucial role in its interpretation (...). Thus, assumptions shape the problem formulation process (...), the generation of solution alternatives, and the choice of final solutions'.*

**Context**

Beeldvorming is een sociale activiteit (Wenger, 1998) en vindt plaats in een context waarin actoren beelden met elkaar uitwisselen en deze aanpassen door interactie. Daarom zijn deze beelden niet alleen persoonsgebonden, maar ook contextafhankelijk. Binnen een bepaalde context ontwikkelen actoren beelden over de aard van het probleem en over de waarde van oplossingsvarianten, en passen deze ook aan elkaar aan.

Een aantal contextfactoren is van invloed op de inhoud van de beeldvorming. Een belangrijk element is het forum waarbinnen de beeldvorming plaatsvindt, de taak van dit forum, de ruimte voor onderlinge interactie en de spelregels die daarbinnen gelden (Koppenjan & Klijn, 2004). Maar ook de relaties tussen de deelnemende partijen zijn van invloed op de beeldvorming. Is er bijvoorbeeld sprake van onderling vertrouwen of is er sprake van een diepgeworteld conflict? Welke rollen vervullen de deelnemende partijen ten opzichte van elkaar? Zijn initiatiefnemende overheden gericht op het bereiken van overeenstemming of zijn zij vooral gericht op het overtuigen van andere partijen om daarmee zogenaamd ‘draagvlak’ te creëren?

De begeleiding van de beeldvorming is een ander punt. Hier gaat het om de vraag of er sprake is van een deskundige en onafhankelijke procesleiding om het proces van beeldvorming te begeleiden. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op het management van de context van beeldvorming om daarmee het proces van beeldvorming te beïnvloeden.

**Proces en inhoud**

Besluitvorming wordt gekenmerkt door een lastige zoektocht naar gedragen oplossingen voor problemen die lang niet door iedereen als probleem worden gezien. Elke betrokkene in zo’n proces heeft zijn eigen ‘verhaal’, een min of meer coherente verhaallijn waarin hij de normatieve kloof tussen ‘zijn’ en ‘behoren’ overbrugt. Een controversieel beleidsprobleem levert een scala aan mogelijke aangrijpingspunten om een mening over te ontwikkelen. Door het selectieve interpretatiekader dat actoren hebben, kiezen zij slechts een select aantal thema’s uit deze situatie en passen deze in hun eigen wereldbeeld in. Met de woorden van Schön & Rein (1994: 26):

*‘Things are selected for attention and named in such a way as to fit the frame constructed for the situation. Together, the two processes construct a problem out of the vague and indeterminate reality...’*

Het spoor van beeldvorming ten behoeve van besluitvorming is gericht op het blootleggen, aanpassen en bij elkaar brengen van interpretaties, de waardenoriëntaties van actoren. In besluitvorming is het reduceren van ambiguïteit noodzakelijk om betrokken partijen achter een gezamenlijk voorstel te krijgen. Om te weten of er in een specifiek besluitvormingsproces voldoende steun bestaat voor een voorstel, is het van belang om

te weten of er sprake is van gedeelde beelden. Als belanghebbende partijen van mening blijven verschillen over de oorzaken van het beleidsprobleem in kwestie of de gekozen oplossing, ontbreekt het benodigde draagvlak om tot een besluit te komen.

Om het spoor van beeldvorming nader te kunnen duiden is het nodig om de ontwikkeling in de beelden van de diverse participerende partijen te analyseren. Voor de analyse van sporen van beeldvorming zijn de volgende elementen van belang:

- de frames (interpretatiekaders) van de actoren aan het begin van het proces;
- hun frames aan het eind van het proces;
- de ontwikkeling in de (gedeelde) beelden gedurende het proces;
- de coalities van partijen die bepaalde beelden (gaan) delen;
- de specifieke institutionele context waarbinnen actoren beelden ontwikkelen.

Omdat sporen van beeldvorming, net als besluitvormingsprocessen, in principe onbegrensd zijn, wordt in dit onderzoek een inperking gemaakt in de beelden die bestudeerd worden. Daarbij is een bottom-up benadering gevolgd. Daarmee wordt bedoeld dat in de bestudeerde besluitvormingsprocessen wordt gezocht naar de centrale, voor het proces cruciale beelden, en de verschuivingen die daarin optreden. Deze beelden hebben alles te maken met de gepercipieerde problemen en de oplossingen die daarvoor aangedragen worden.

### **3.8 Beslissingen: tijdelijke en specifieke constellaties**

Idealiter komen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming gedurende het besluitvormingsproces nader tot elkaar en resulteren zij in beslissingen die berusten op gedegen onderzoek en worden gesteund door alle stakeholders omdat zij aansluiten bij hun ambities en bij hun probleemperceptie. Dit besluitvormingsproces wordt gekenmerkt door een goed georganiseerd spoor van feitenvorming, waarbij het onderzoek kon dienen om een proces van beeldconvergentie tussen actoren in gang te zetten. Tegelijkertijd was het onderhandelingsproces zodanig ingericht dat actoren erin slaagden om doelstellingen te verenigen (zie Dror, 1986; Teisman, 1992; Klaassen, 1995). We zullen in het volgende hoofdstuk nader ingaan op een 'ideaal' proces.

Beslissingen zijn vaak moeilijk te reconstrueren (Mintzberg, 1978). Het vaststellen van een eindadvies door een overlegforum of het aannemen van een kabinetsvoorstel door het Parlement zijn duidelijke momenten van besluitvorming. Maar ook het instellen van een overleggroep of een koerswijziging door een projectorganisatie kan een dergelijk moment zijn. Dit soort momenten helpt om het proces van besluitvorming te reconstrueren (Teisman, 1992). Om met Mintzberg (1978) te spreken: vaak is alleen achteraf vast te stellen wat uiteindelijk 'het beleid' of 'de beslissing' is.

Besluitvorming is met een variatie op Mintzberg (1978) op te vatten als een min of meer coherente stroom van gebeurtenissen in de drie sporen die een bepaalde richting op wijzen en uitmonden in een beslissing. Onderzoekers hebben daarbij 'het geluk' dat

een dergelijke stroom gebeurtenissen niet zelden bij elkaar komen en bekrachtigd worden in een plan, een nota, een wet of een ander beleidsdocument. Overigens geldt voor de in dit onderzoek onderzochte casussen dat het bestaan van een projectorganisatie ook een handige kapstok vormt om het besluitvormingsproces te ontdekken.

De collectieve wilsovereenkomst die idealiter resulteert uit een besluitvormingsronde, bestaat uit een specifieke én tijdelijke constellatie van feitenmateriaal, beelden en ambities, die onderlinge samenhang vertoont. Een dergelijke constellatie evolueert, maar er kan ook sprake zijn van een selectiemechanisme waardoor deze constellatie tot stand komt (Koppenjan & Klijn, 2004). Door de bekrachtiging ervan door het bevoegd gezag krijgt dit product de status van een beslissing, waarmee meestal een nieuwe besluitvormingsronde in gaat, nu gericht op de verdere uitwerking, concretisering of uitvoering van het besluit. Als een besluitvormingsronde daadwerkelijk resulteert in een beslissing, is daarmee de strijd niet gestreden. In veel gevallen moet deze beslissing nader worden geconcretiseerd, of worden elementen ervan direct weer aangevochten. Teleurgestelde partijen doen een hernieuwde poging om alsnog hun zin te krijgen. Elk van de drie sporen zal dan, in wisselende intensiteit, opnieuw worden opgestart. Dus een beslissing bevat niet alleen een selectie van feiten, beelden en ambities die bekrachtigd wordt, maar tegelijk ook, expliciet of impliciet, een agenda voor toekomstige sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

In deze vervolgronden kan er weer van alles gebeuren. Nieuw onderzoek kan de onderbouwing van de bereikte wilsovereenkomst onderuit halen. Nieuwe deelnemers met andere referentiekaders kunnen de beelden doen verschuiven. Ontwikkelingen in aanpalende beleidsterreinen, financiële tegenslagen en politieke verschuivingen kunnen de zaken weer in de war sturen. En zo beginnen sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming weer opnieuw, zij het dat hun startcondities niet meer dezelfde zijn (De Vries & Van den Heuvel, 1998).

Een belangrijke oorzaak voor de langdurigheid van besluitvormingstrajecten ligt in de complexiteit van problemen en de wijze waarop zij in de tijd evolueren. Een andere oorzaak is de controversialiteit van oplossingen. Als beleidskeuzen omstreden zijn, worden zij tot in lengte van dagen ter discussie gesteld. Een andere oorzaak voor hun langdurigheid is de dynamiek in maatschappelijke en bestuurlijke preferenties. Als deze wijzigen, kunnen eerder genomen beslissingen weer worden opgebroken.

Besluitvormingsprocessen hebben ook een verleden. Ze komen niet uit de lucht vallen (Vickers, 1965). Betrokken partijen moeten rekening houden met dit verleden, al is het maar om inconsistentie of dubbel werk te voorkomen. Besluitvormingsprocessen zullen zich dus rekenschap moeten geven van hun positiekeuze binnen een langlopend beleidstraject. De eisen die dit traject aan een specifieke besluitvormingsronde stelt, zullen hun beslag moeten krijgen in het management van besluitvorming. Hierop wordt in hoofdstuk vier en vijf ingegaan.

### 3.9 Bronnen voor competente besluitvormingsprocessen

Wat zorgt er nu voor dat besluitvorming tot een goed einde wordt gebracht en resulteert in succesvolle uitkomsten? Wat verklaart dat het ene besluitvormingsproces succesvoller in het bereiken van krachtige en gedragen uitkomsten is dan het andere?

Op deze vraag zijn reeds veel verschillende antwoorden gegeven. We zagen in hoofdstuk twee dat de *'resource-based view of the firm'* (Nelson & Winter, 1982; Teece et.al. 1997) de competenties van de organisatie bij het verklaren van haar succes centraal stelt. Het is deze bron van kennis die wijst op het handelingsvermogen van individuen en organisaties, en netwerken van actoren. We zien hier de derde verschijningsvorm van kennis zoals we die in het vorige hoofdstuk hebben onderscheiden, de kennis als competenties. Bläckler (1995) spreekt van deze kennisvorm als hij het heeft over *'embodied'* en *'embedded'* kennis.

Deze kennisvorm is óók van belang in besluitvormingsprocessen. Deze competenties vormen als het ware *'bronnen van capaciteit'* voor partijen in beleidsnetwerken. De definitie van Vermeylen & Heene (1999) van competentie geeft aan wat wij bedoelen: *'het vermogen om op een gecoördineerde wijze middelen aan te wenden om een bepaald doel te bereiken'*. Teece et.al. (1997) wijzen bij het competentiebegrip op de organisatorische en strategische routines waarmee bedrijven nieuwe configuraties van bronnen realiseren als hun omgeving verandert.

Om deze notie in dit onderzoek te kunnen gebruiken, moeten we haar vertalen naar de context van besluitvormingsprocessen. Dat hebben al een aantal auteurs eerder gedaan. Meerdere termen voor deze bronnen van capaciteit zijn in de beleidswetenschap gangbaar geworden. Healey et.al. (2003) spreken over *'institutionele capaciteit'*, Innes & Booher (2003a; 2003b) spreken over *'governance capaciteit'*, Peters (1996) spreekt over *'policy capacity'*. Andere auteurs spreken over *'collaborative capacity'* (Weber & Lovrich, 2005). Koppenjan en Klijn (2004) spreken over *'institutioneel leren'*, Nelissen et.al. (2000) over *'bestuurlijk vermogen'*, Van Twist et.al. (2004) en Van den Berg & Braun (1999) over *'organiserend vermogen'*. In de kern richten al deze concepten zich op het vermogen dat in beleidsnetwerken aanwezig is om daadwerkelijk tot succesvolle collectieve actie te komen.

De definitie van Peters (1996) richt zich op twee dimensies van *'beleidscapaciteit'*: allereerst de capaciteit van het beleidssysteem om wensen te vertalen in beleid en daarnaast ook het aanwenden van kennis in het proces van beleidsvorming. De term capaciteit wijst op het realiseren van effectieve samenwerking om te komen tot probleemoplossing. In de publieke sector betreft dat vooral het realiseren van collectieve beslissingen (Weber & Lovrich, 2005).

We zien in deze benaderingen dat deze capaciteit bestaat uit een mix van gestolde competenties in de vorm van aanwezige structuren, institutionele voorzieningen, rela-

ties, gegroeide handelingspatronen, en individuele competenties van partijen in een besluitvormingsproces.

In dit onderzoek geven we de voorkeur aan de term ‘bronnen van capaciteit’. Op basis van een analyse van de beschikbare literatuur over deze thematiek, onderscheiden we drie typen van deze bronnen van capaciteit. De eerste bron betreft de competenties van deelnemende partijen (individueel of organisatorisch), hun (in handelingspatronen of anderszins gestolde) vaardigheden, attitudes en ervaring, de zaken waar ze goed in zijn (Weggeman, 2000). De tweede bron bevat de gestolde competenties in de vorm van relaties en sociaal kapitaal. Tot slot zijn er de instituties, arrangementen en organisatorische voorzieningen (institutioneel of organisatorisch kapitaal). In tabel 3.2 geven we de theoretische achtergronden en een aantal aspecten van deze drie bronnen van capaciteit weer.

Component	Theoretische achtergrond	Kernelementen
<b>Actorgebonden capaciteit</b>	Craftmanship (Bardach, 1998; 2001). Intellectual capital (Klein, 1998; Roos et.al. 1997) of human capital (Cunningham, 2002; Nahapiet & Ghoshal, 1998). Member capacity (Foster Fishman et.al. 2001). Organizational capabilities (Davies & Brady, 2000; Grant, 1996; Spanos & Prastacos, 2004); firm competences (Amin & Cohendet, 2000) of dynamic capabilities (Eisenhardt & Martin, 2000).	Ervaringen van de in het proces betrokken personen en organisaties met eerdere, vergelijkbare processen. Attitudes van participanten ten aanzien van het proces en de doelen ervan. Specifieke competenties of vaardigheden van participanten in beleidsnetwerk.
<b>Relationele capaciteit</b>	Social capital (Putnam, 1993; Durlauf & Fafchamps, 2004; Leana & Van Buren, 1999). Relational capacities (Healey, 1998; Healey et.al. 2003). Collaborative capacity (Foster Fishman et.al. 2001).	Vertrouwen tussen actoren; vruchtbare relaties en een positief samenwerkingsklimaat met gedeelde normen. Gedeelde visie én diversiteit in waarden. Vruchtbare, heldere en geaccepteerde taakverdeling. Wederzijdse herkenning en erkenning.
<b>Institutionele capaciteit</b>	Institutional capacity (Healey et.al. 2003) Governance capacity (Peters, 1996; Connick & Innes, 2001). Network capabilities (Kogut, 1996).	Beschikbare fora en andere institutionele voorzieningen (organisaties). Formele afspraken, procedures, kaders.

**Tabel 3.2 Bronnen van capaciteit**

Bronnen van capaciteit hangen op twee manieren samen met processen van besluitvorming, zoals we die hebben geconceptualiseerd in de sporen van kennisvorming, beeldvorming en wilsvorming. Allereerst is de inhoud van besluitvorming zelf, de opbrengsten van de sporen van feitenvorming (feitelijke kennis), beeldvorming (gewijzigde en gedeelde frames) en wilsvorming (gedragen ambities) op te vatten als elementen van deze capaciteit. Zij worden immers onderdeel van de gestolde kennis en kunde van personen, hun ervaringsgeschiedenis en referentiekader. Ook kunnen deze op-

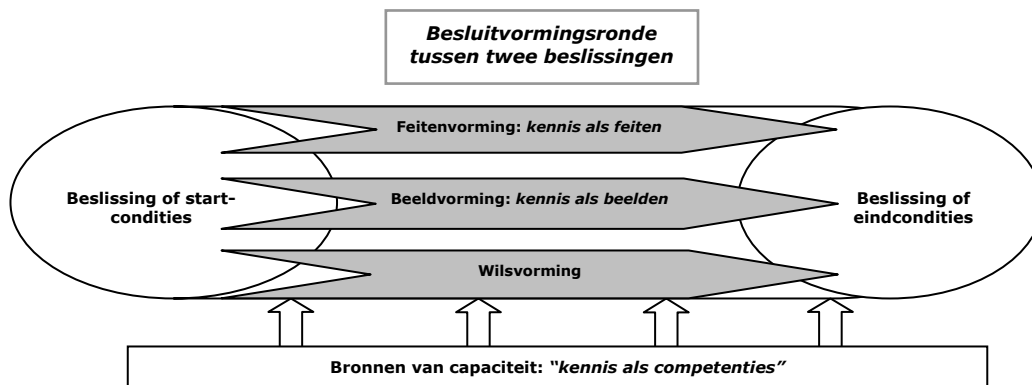


brengsten consolideren op het niveau van instituties: afspraken, formele overeenkomsten en besluiten met betrekking tot het vervolgtraject (Innes & Booher, 2003b).

Daarnaast is de groei en ontwikkeling van deze bronnen van capaciteit te beschouwen als de indirecte opbrengst van deze ‘spoorvorming’, de consolidatie van de opgedane leerervaringen op individueel, relationeel en institutioneel niveau. Een besluitvormingsproces kan gewijzigd intellectueel kapitaal opleveren omdat partijen nieuwe vaardigheden aanleren. Het kan resulteren in gewijzigd sociaal kapitaal omdat actoren elkaar beter leren kennen en samenwerkingsrelaties opzetten. Tot slot kan een ronde resulteren in een toename van institutioneel kapitaal in de vorm van nieuwe organisatorische arrangementen om de interactie te vergemakkelijken (Cross & Baird, 2000). Als zodanig zijn besluitvormingsprocessen op te vatten als institutionaliseringstrajecten (González & Healey, 2005; Crossan et al. 1999) en leiden zij tot vermeerdering of juist vermindering (bijvoorbeeld als het vertrouwen afneemt of een bruikbaar arrangement wordt afgeschaft) van de in een beleidsnetwerk aanwezige capaciteit (Weber & Lovrich, 2005).

### 3.10 Afsluiting

In dit hoofdstuk is de basis gelegd voor onze analyse van de relatie tussen kennis in besluitvorming en is de tweede deelvraag beantwoord, die als volgt was geformuleerd: *welke rol speelt kennis in besluitvorming over ruimtelijke projecten?* Als we de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde driedeling in kennisvormen naast het in dit hoofdstuk gepresenteerde model van besluitvorming leggen, wordt de drieërlei functie van kennis in besluitvorming zichtbaar. Hieruit volgt het volgende schema (figuur 3.1).



**Figuur 3.1 Kennis en besluitvorming**

In sporen van feitenvorming wordt beleidsrelevant onderzoek gemobiliseerd, in sporen van beeldvorming komen betrokken partijen tot sociaal gedeelde werkelijkheidsdefinities, interpretaties van het probleem in kwestie en van de wenselijk geachte oplossing. De bronnen van capaciteit vormen de gestolde competenties die in een beleidsnetwerk aanwezig zijn en waarop actoren terug kunnen vallen bij het tot een goed einde brengen van een besluitvormingsproces.

In hoofdstuk 5 gaan we in op het management van besluitvorming, waarbij het doel is het organiseren van een competent proces met een resultaat dat inhoudelijk de toets der kritiek kan doorstaan. Maar voordat we dit doen, geven we in hoofdstuk 4 een eerste ideaaltypische kenschets van competente besluitvorming. Als we de kenmerken hiervan boven tafel hebben, kunnen we daarna de managementtaken inventariseren die erop gericht zijn om deze kenmerken te realiseren.

## **4 COMPETENTE BESLUITVORMING**

### **4.1 Introductie**

In de vorige twee hoofdstukken is het besluitvormingsproces en de rol van kennis daarin beschreven. We hebben stilgestaan bij de verschillende vormen van kennis en hun functies in complexe besluitvorming geduid met behulp van een sporenmodel van besluitvorming. Zo is inzicht ontstaan in de relatie tussen kennis en besluitvorming.

Idealiter leidt het gebruik van kennis tot ‘betere’ of meer competente besluitvorming. In dit hoofdstuk willen we een eerste antwoord geven op de vraag: wat is competente besluitvorming? En welke rol speelt kennis daarin? Deze vragen hebben alles te maken met de manier waarop de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming worden georganiseerd en wat zij – alleen en gezamenlijk – opleveren. Daarnaast hebben ze betrekking op de ontwikkeling en aanwending van bronnen van capaciteit zoals we dat in paragraaf 3.7 hebben beschreven. Deze bronnen van capaciteit betreffen de in een beleidsnetwerk gestolde vaardigheden in personen, relaties en institutionele arrangementen die deelnemers in besluitvormingsprocessen kunnen benutten in hun zoektocht naar bevredigende resultaten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kenmerken van competente besluitvorming. Dit hoofdstuk dient als voorloper op de analyse van het management van competente besluitvormingsprocessen in het volgende hoofdstuk. Om het management van competente besluitvorming te kunnen beschrijven is het nodig om te weten welke doelstellingen voor deze managementopgave gelden en dus op welke punten zij moet inzetten. Daarom geven we in dit hoofdstuk een eerste, ideaaltypische beschrijving van competente besluitvorming. Deze beschrijving baseren we op de literatuur over besluitvorming, procesmanagement en netwerkmanagement. Wij vertalen deze normatieve noties naar ons model van besluitvorming, waarbij besluitvorming wordt opgevat als het realiseren van tijdelijke en specifieke constellaties van feiten, beelden en ambities. Daarbij heeft besluitvorming alles te maken met het zodanig organiseren van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, dat zij zelfstandig tot hun recht komen, maar ook leiden tot vruchtbare en coherente combinaties.

### **4.2 Spoorvorming in zelfstandigheid**

Een belangrijke succesvoorwaarde voor competente besluitvormingsprocessen is de relatieve afzondering waarin sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming zich kunnen ontwikkelen. We kunnen dit toelichten met de metafoor van de keten: de sterkte hiervan is afhankelijk van de kracht van de schakels (sporen). De schakels moeten zelfstandig sterk genoeg zijn om ook een goede keten te kunnen krijgen. Alvorens we ingaan op de meerwaarde van verbindingen, koppelingen en afstemming, is het goed om het aspect van zelfstandigheid te belichten.

***Maatstaven voor feitenvorming***

Doel van onderzoek en kennisvorming voor besluitvorming is het zo goed mogelijk beantwoorden van de onderzoeksvraag die door de opdrachtgever is gesteld. De eigen logica van de kenniswereld (Snow, 1964; Price, 1965) richt zich op het zoveel mogelijk elimineren van onzekerheden en het verder verfijnen van het inzicht in de onderzoeksmaterie. Het gaat bij feitenvorming om het realiseren van ‘certifiable truth’ (Hoppe, 2003), kennis die betrouwbaar en controleerbaar is. Onzekerheidsreductie is het doel (Dunn, 1991; Van Hoesel et.al. 2005).

Deze reductie van onzekerheid is niet eenvoudig in een in hoge mate onkenbare samenleving (Van Gunsteren & Van Ruyven, 1995). We leven in een risicosamenleving (Beck, 1992; 1997; Petts, 2002) waarbij we ondanks onze hoogwaardige kennis niet goed in staat zijn om de vele risico’s in kaart te brengen en te neutraliseren.

Daarbij is het vrijwel onmogelijk geworden om onweersproken en objectieve informatie te produceren. Daardoor neemt de onzekerheid toe (Funtowicz et.al. 1999) en moet als een fundamenteel kenmerk van onze kennis worden geaccepteerd (Ravetz, 1999; Haag en Kaupenjohann, 2001). In’t Veld (1999) stelt dat ons niets meer rest dan het verhogen van de kwaliteit van die onzekerheid. Ondanks dit uitgangspunt zijn er verschillende maatstaven voor de kennisvorming benoemd, om haar kwaliteit te verhogen. Dit betreft de onafhankelijkheid van de kennisvorming en de eenduidigheid en robuustheid van het resultaat ervan.

Onderzoek dat in opdracht wordt verricht, loopt het gevaar haar onafhankelijkheid te verliezen. In de literatuur is er veel aandacht voor de mogelijke gevaren van *mandated science* (Salter, 1988; Nelkin, 1975) of *advocacy science* (Horlick-Jones & De Marchi, 1995). Ook van wetenschappelijke zijde worden deze ontwikkelingen met betrekking tot opdrachtonderzoek met zorg gadegeslagen (KNAW, 2005).

De gezaghebbendheid van wetenschappelijk onderzoek is sterk afhankelijk van haar *onafhankelijkheid*, waardoor haar neutraliteit wordt gewaarborgd. Deze onafhankelijkheid is het beste gewaarborgd als een opdrachtgever zoveel mogelijk op afstand blijft en er geen inmenging van belangen in het onderzoeksproces plaatsvindt (Lasswell, 1971; Hutjes & Cuisinier, 1982). Een te nauwe verbinding tussen het spoor van feitenvorming en andere sporen, zorgt dat onderzoekers de antwoorden geven die de opdrachtgever vraagt (zie Köbben & Tromp, 1999). Uit deze vermenging resulteren feiten die politiek wenselijk, maar wetenschappelijk onjuist zijn. Als verschillende partijen het onderzoek een voor hen welgevallige kant op willen sturen, maakt meer kennis geen einde aan controversen, maar maakt zij ze alleen maar erger (Sarewitz, 2004).

De *robuustheid* van het onderzoeksproduct bepaalt in grote mate haar kwaliteit. Er zijn tal van kwaliteitscriteria voor beleidsonderzoek en beleidsstudies ontwikkeld (Twaalfhoven, 1999). Bij robuustheid gaat het om de feitelijke juistheid, interne consistentie en logica, methodologische kwaliteit, actualiteit van gebruikte data et cetera. Ook is het

van belang dat bandbreedtes en gevoeligheden expliciet in kaart zijn gebracht (Clark & Majone, 1985).

De toegenomen complexiteit van de samenleving manifesteert zich in een vergaande fragmentatie van organisaties die zich bezighouden met specifieke facetten van deze samenleving (Castells, 1996). Deze fragmentatie kenmerkt ook de kenniswereld (Gibbons et.al. 1994; Nowotny et.al. 2002). Door sterke specialisatie is kennis steeds verder verspreid geworden. In de wetenschap is er een sterke toename van het aantal disciplines, subdisciplines en vakgebieden.

Het hoeft geen betoog dat de sterke fragmentatie van kennisbronnen, het verkrijgen van *eenduidig* inzicht in complexe beleidsproblemen lastig maakt (Pleijte & Kranendonk, 2003). Disciplinaire scheidslijnen maken het moeilijk om een goed beeld te krijgen van complexe beleidsproblemen die zich niets van de taakverdeling van de wetenschap aantrekken (Brewer, 1999). Maar ook binnen één discipline kunnen meningsverschillen bestaan (Oreskes, 2004). Als gevolg van verschillende methoden kunnen studies naar hetzelfde verschijnsel tot geheel verschillende resultaten leiden (Shackley et.al. 1998). Niet alleen zorgen verschillende bronnen van ‘formele’ kennis voor verwarring. De inzichten in rapporten verschillen nog niet zelden van de waarneming van praktijkdeskundigen zoals gebruikers en bewoners van een gebied (Eshuis et.al. 2001). Een voorbeeld is de geluidhinder die veroorzaakt zou worden door de Betuweroute. Volgens de officiële gegevens zou er geen overlast zijn, maar volgens informele metingen zou de herrie wel degelijk zeer storend zijn (zie Pestman, 2001; Boom & Metze, 1997).

Lokale kennis is de kennis van elke ervaringsdeskundige, die zich door regelmatige omgang met de materie in kwestie, een uniek en persoonlijk kennisfonds heeft eigen gemaakt, dat zich kenmerkt door praktische inzichten en oog voor detail. Elke persoon is op enig gebied een expert (Mitroff, 1983). Lindblom en Cohen (1979) hebben afgerekend met de idee dat professioneel beleidsonderzoek superieur zou zijn aan ‘*ordinary knowledge*’ of lekenkennis. Alleen hun combinatie is behulpzaam bij besluitvorming. ‘*Civic science*’ of ‘*extended facts*’ biedt een waardevolle aanvulling op de traditionele hegemonie van experts en wetenschappers (Bäckstrand, 2004; Parkins, 2006).

### ***Maatstaven voor beeldvorming***

Een proces van interactie en overleg, in dit onderzoek opgevat als gezamenlijke beeldvorming, resulteert idealiter in meer overeenstemming tussen de betrokken partijen in een besluitvormingsproces over de wijze waarop het onderhavige probleem en het nut van de mogelijke oplossingen wordt gepercipieerd. Een gedeelde interpretatie van het issue, haar context en de randvoorwaarden waaraan een oplossing moet voldoen, is van groot belang voor het creëren van draagvlak voor een te nemen besluit. Centraal staat daarom een proces van interactie waarin op zoek wordt gegaan naar overeenstemming als basis voor legitimiteit en draagvlak (Hajer & Versteeg, 2005).

Beeldconvergentie is niet zomaar te realiseren. Actoren met verschillende belangen hebben verschillende interpretaties van het probleem, haar oorzaken en oplossingen (zie Rein & Schön, 1992). Zij spreken in verschillende discoursen over het beleidsissue in kwestie, vertrekkend vanuit verschillende normatieve overtuigingen (Fischer, 2003a). Boodschappen worden alleen overgenomen door de ontvanger wanneer zij aansluiten bij zijn interpretatiekader, zijn visie op de problemen, of omdat er een proces van frame reflectie en wederzijds leren optreedt (Huberman, 1994). Daarbij spelen niet alleen cognitieve, maar ook sociale aspecten een belangrijke rol (Nooteboom, 2000). Deze diversiteit kan de kracht van een participatief proces en de uitkomst ervan ten goede komen (Hisschemöller et.al. 2001) Een eerste vereiste voor een dergelijk proces van beeldvorming is de *bereidheid tot frame reflectie*: actoren moeten bereid zijn hun interpretaties, probleemdefinities ter discussie te stellen.

Een aantal ontwikkelingen zorgt ervoor dat het bijna ondoenlijk om tot gedeelde beelden van de werkelijkheid te komen, omdat er talloze mogelijkheden voor actoren zijn om met behulp van andere kennis deze beelden weer te verdelen. Onze samenleving wordt gekenmerkt door een groeiende verscheidenheid in waarden die door mensen belangrijk worden gevonden (Castells, 1996; Hoppe, 2002). De opkomst van postmateriële waarden is daarbij exemplarisch (Inglehart, 1997; Weggeman, 2003).

Fora waarin actoren gezamenlijk tot betekenisconstructie komen, kunnen de divergentie in opvattingen verkleinen en *beeldconvergentie* stimuleren. Een veelvoorkomend probleem is dat er weliswaar overeenstemming ontstaat in opvattingen tussen overheden onderling, maar dat er een kloof bestaat met de interpretaties van burgers en belangengroepen. Soms resulteert een interactief proces in brede overeenstemming, maar zijn de contacten met de diverse achterbannen verwaarloosd, waardoor deze toch anders tegen de kwestie blijven aankijken. Het onderhouden van intensieve contacten kan voorkomen dat sporen van beeldvorming gaan divergeren.

Naast het doorbreken van bestaande beelden en het naar elkaar toebuigen van deze beelden, is een belangrijke doelstelling van het spoor van beeldvorming het *verrijken* van de bestaande en gezamenlijke beelden (zie De Bruijn et.al. 2002). Dat vraagt om diversiteit in participanten (Van Woerkum en Aarts, 2002), maar ook om de bekwaamheid van hen om buiten bestaande kaders te kunnen en te willen denken. Veel wordt geëxperimenteerd met proeftuinen (Habiforum et.al. 2006), (innovatie)ateliers (Bekkers et.al. 2004), Communities of Practice (Bood & Coenders, 2003) en andere vernieuwende procesarrangementen om deze verrijking en creativiteit te stimuleren.

### ***Maatstaven voor wilsvorming***

Het spoor van wilsvorming resulteert idealiter in een breed gedragen en haalbare ambitie, een compromis waarin alle actoren hun doelstellingen of ambities in voldoende

mate herkennen en wat tegelijkertijd ook uitvoerbaar is binnen de randvoorwaarden die in het proces zijn vastgesteld.

De kwaliteit van het spoor van wilsvorming is gebaat bij het bevorderen van variatie in ambities zodat er een gezonde concurrentie tussen belangen plaatsvindt, maar ook bij een gezaghebbende en transparante selectie daartussen (Edelenbos, 2000, Monnikhof & Edelenbos, 2001). Deze twee activiteiten volgen elkaar niet volgtijdelijk op, maar wisselen elkaar af. Wilsvorming vraagt allereerst de bereidheid van partijen om hun ambities op tafel te leggen. Partijen moeten iets willen en dat ook expliciteren, om daadwerkelijk tot beslissingen te kunnen komen. Kortom, in de eerste plaats gaat het in het spoor van wilsvorming om het realiseren van *handelingsbereidheid*. Het gaat erom dat partijen zover komen dat ze bereid zijn om te handelen, om iets te doen. Daartoe moeten ze ook het wederzijds voordeel van gezamenlijk handelen onderkennen (Bekkers, 1996) en een *joint task orientation* kunnen ontwikkelen (De Bruijn et.al. 1993b). Als partijen eenmaal aan tafel zitten, is het noodzakelijk dat zij komen tot een gedragen selectie van ambities waarmee zij kunnen leven. Consensus is daarbij het hoogste ideaal (De Bruijn & Ringeling, 1993), maar niet tegen elke prijs. Overigens: de overeenstemming om het niet met elkaar eens te (hoeven) zijn, weerspiegelt ook een vorm van consensus ('agree to disagree'). Een win-win situatie hoeft niet hetzelfde te zijn als consensus over een gemeenschappelijke doelstelling, maar houdt in dat de totale deal voor ieder aantrekkelijke elementen bevat (Bekkers, 1996; De Bruijn et.al. 1993a). Belangrijk is dat er *verbindend vermogen* (Teisman, 2005) aanwezig is of wordt gecreëerd waardoor ambities met elkaar verbonden worden of tegen elkaar worden uitgeruild op een voor alle partijen bevredigende wijze.

De Bruijn et.al. (2002) onderscheiden drie vormen van steun voor uitkomsten van wilsvorming: consensus (de betrokken partijen zijn het onderling geheel eens), commitment (partijen committeren zich aan het resultaat, niet op inhoudelijke gronden maar omdat ze het proces eerbiedigen of denken dat er geen beter alternatief is) en tolerantie (partijen blokkeren of hinderen een besluit niet).

Het proces waarmee deze uitkomst wordt bereikt wordt in de literatuur over besluitvorming in processen vaak belangrijker geacht dan de inhoud (zie Kickert et.al. 1997; Edelenbos et.al. 2000b), omdat bevredigende inhoud alleen kan resulteren uit een goed proces. Daarom is er veel aandacht voor procesmatige criteria (De Bruijn et.al. 2002), zoals de openheid voor zoveel mogelijk belangen en het realiseren van een zo groot mogelijke gelijkwaardigheid tussen deze belangen (Edelenbos et.al. 2000b).

Verbindend vermogen is ook nodig om te voorkomen dat het spoor van wilsvorming versplintert (Weggeman & Van Buuren, 2005). Partijen proberen dan hun punt te realiseren door het forum te kiezen waar zij denken de meeste kans van slagen te hebben. Als partijen daardoor of om andere redenen niet bij elkaar komen, blijven sporen van wilsvorming gescheiden bestaan en komt er geen gezamenlijke ambitie tot stand. Wie

het eerst succes weet te boeken gaat er (althans voorlopig) met de winst van door. Anderen staan op achterstand of komen in het geheel niet meer aan hun trekken.

De uitkomst van het spoor van wilsvorming kan beoordeeld worden op basis van de tevredenheid van de partijen die deelnamen. Uitkomsten van een onderhandelingspel kunnen dus het beste worden geëvalueerd met behulp van het ‘ex-post satisfying principe’ (Teisman, 1992; De Bruijn & Ringeling, 1993). Daarnaast is het van belang dat de nettoverliezen worden geminimaliseerd, ofwel dat de winnaars de verliezers schade-loos stellen (Edelenbos et.al. 2000b). Van belang is dat partijen die betrokken zijn in de besluitvorming de lasten niet afwentelen op niet-deelnemende partijen of op toekomstige generaties (Koppenjan, 1993).

Tot slot is van belang dat de uitkomsten van het spoor van wilsvorming ook gerealiseerd kunnen worden, dat actoren bereid zijn en in staat zijn daar de benodigde hulpbronnen voor te mobiliseren en daar de noodzakelijke stappen voor ondernemen. Er kan een breed gedragen overeenkomst zijn, maar als deze geen zicht heeft op realisatie is er nog steeds weinig bereikt. Onontbeerlijk is dus ook *realiserend vermogen*.

In tabel 4.1 vatten we de eerste set van kenmerken van competente besluitvorming die uit bovenstaande inventarisatie volgt, samen.

Spoor	Maatstaf	Omschrijving
<b>Feitenvorming</b>	<i>Onafhankelijkheid</i> <i>Robuustheid</i> <i>Eenduidigheid</i>	Onderzoeksresultaten zijn eigen product van onderzoekers en niet onoorbaar beïnvloed door belanghebbenden. Antwoord op onderzoeksvraag is wetenschappelijk aan de maat en kan de toets der kritiek doorstaan. Er is sprake van integratie van relevante kennisbronnen.
<b>Beeldvorming</b>	<i>Framereflectie</i> <i>Beeldconvergentie</i> <i>Verrijking</i>	Actoren zijn bereid hun beelden te expliciteren en deze ter discussie te stellen. Opvattingen van actoren komen nader tot elkaar, zodanig dat er een – meer of minder – gedeelde probleemdefinitie en toekomstvisie ontstaat. De inbreng van de betrokken partijen leidt tot nieuwe visies, meervoudige werkelijkheidsbeelden die een kansrijk uitgangspunt verschaffen voor actie.
<b>Wilsvorming</b>	<i>Handelingsbereidheid</i> <i>Verbindend vermogen</i> <i>Realiserend vermogen</i>	Actoren zijn bereid hun ambities te expliciteren en deze te verdedigen in een interactief proces. Partijen slagen erin een gedragen en geaccepteerde overeenkomst te bereiken die meerdere ambities weerspiegelt. Betrokken partijen willen en kunnen daadwerkelijk met de bereikte overeenkomst aan de slag.

**Tabel 4.1 Spoorvorming in zelfstandigheid**

### 4.3 Spoorvorming in wisselwerking

De drie sporen dienen zich onafhankelijk van elkaar te kunnen ontwikkelen om tot krachtige feiten, beelden en ambities te komen. Hun gescheiden ontwikkeling leidt echter niet tot competente besluitvorming. Daarvoor moeten deze sporen op enige wij-



ze verbonden worden. De voorbeelden van de nadelige gevolgen van ontbrekende verbindingen tussen feitenvorming en wilsvorming (of beeldvorming) zijn genoegzaam bekend uit het onderzoek naar de benutting van kennis, evenals de negatieve consequenties van ontbrekende verbindingen tussen gezamenlijk overleg en daadwerkelijke onderhandelingen (Feldman & March, 1981; Ravetz, 1987 in Peters, 1996).

Onthechte sporen van feitenvorming komen misschien nog wel het meest voor. Dan wordt er fors geïnvesteerd in onderzoek, maar dient dit als een excuus om keuzen uit te stellen of om de aandacht af te leiden (Twaalfhoven, 1999). Soms levert het onderzoek onwelgevallige resultaten op zodat ze onbenut blijven (Nelkin, 1982; Collingridge & Reeve, 1986). In andere gevallen is het onderzoek onbruikbaar omdat blijkt dat de kennisvragen verschoven zijn gedurende het maatschappelijke zoekproces naar oplossingen. Soms wordt er ten onrechte vooral waarde gehecht aan de mening van experts, en niet aan de wensen van burgers en belangengroepen. Met name Fischer (1990) heeft gewaarschuwd voor de gevaren van 'technocratie' waarbij experts politieke vragen neutraliseren en normatieve controversen buiten de democratische fora beslechten.

Onthechte sporen van beeldvorming vinden ook plaats. '*Negotiated nonsense*' (Van Eeten & Ten Heuvelhof, 1998; Edelenbos et.al. 2000a) resulteert als partijen wel doen aan beeldvorming, maar er geen verbinding bestaat of ontstaat met sporen van feitenvorming (onderbouwing, toetsing) en wilsvorming (concrete ambities). Het spoor van beeldvorming blijft dan steken in vrijblijvend gepraat. Veel geschamper op de Nederlandse poldercultuur kan uit deze ontbrekende verbinding tussen beeldvorming en wilsvorming worden verklaard. Veel discussie levert weinig op omdat actoren zich nergens op willen vastleggen of omdat zij elkaar alleen in grijze compromissen kunnen vinden (Hendriks & Toonen, 1998). Het streven naar draagvlak gaat dan ten koste van de gewenste daadkracht om maatschappelijke problemen aan te pakken. Beeldvorming zonder input van wetenschappelijke kennis kan weliswaar leiden tot overeenstemming, maar de vraag is hiermee de werkelijke problemen adequaat kunnen worden opgelost.

De problemen met geïsoleerde sporen van wilsvorming zijn ook bekend. Dan drijven bestuurders en politici hun wil door, zonder aandacht te geven aan een robuuste onderzoeksmatige onderbouwing (met alle gevolgen voor de effectiviteit van het beleid van dien) of houden ze geen rekening met de in bredere kring levende probleempercepties (met alle gevolgen voor de legitimiteit van het beleid van dien).

Daarom is het voor besluitvorming waarin gestreefd wordt naar voldoende inhoudelijke argumentatie, voldoende draagvlak in termen van gedeelde probleemopvattingen en voldoende heldere en gedeelde ambities, nodig dat de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming in onderlinge wisselwerking tot stand komen, elkaar bevruchten en naar elkaar toe groeien. In de volgende paragrafen gaan we in op de belangrijkste maatstaven waaraan deze wisselwerking en haar opbrengsten moeten voldoen.

***Tussen feiten en beelden: reflectie en receptie***

Er zijn verschillende argumenten voor het verbinden van de sporen van feitenvorming en beeldvorming. Uit angst voor een technocratische overheersing van de besluitvorming wordt veelvuldig gepleit voor het openbreken en het democratiseren van beleidsanalyse en –advisering (Fischer, 1990; Woodhouse & Nieusma, 2001; Guston, 2004; Nowotny, 2003). Transparantie en betrokkenheid zijn nodig om de legitimiteit van kennisproducten te vergroten (Shaxson, 2005).

Het eenzijdig focussen op de kwaliteit van de kennis, zonder rekening te houden met de percepties die leven bij belanghebbenden kan leiden tot ‘*superfluous knowledge*’ (Van Eeten & Ten Heuvelhof, 1998) waarbij betrokken partijen niet inzien hoe de geproduceerde kennis aansluit op hun vragen en problemen. Dat kan alleen als actoren zich herkennen in de vraagstelling van het onderzoek en zij betrokken zijn bij het onderzoek door middel van joint fact-finding (Ehrmann & Stinson, 1999; Busenberg, 1999; McCreary et.al. 2001). Van de Riet (2003) onderstreept de noodzaak dat onderzoek belangen overbrugt door een brede scope en een multi-actor perspectief. Zeker bij controversiële issues is het belangrijk om eerst in kaart te brengen welke beelden er bij partijen leven (zie ook Jasanoff, 2003; Bradshaw & Borchers, 2000). Een discussie over subjectieve beelden en overtuigingen kan ook een noodzakelijke aanvulling vormen op de feitenvorming als dat geen afdoende uitsluitsel biedt (Wilkins, 2003).

Het daarentegen eenzijdig benadrukken van het realiseren van gedeelde beelden, ten koste van de empirische houdbaarheid van deze beelden, leidt tot ‘*negotiated nonsense*’. Deze kennis past weliswaar in de referentiekaders van de betrokken partijen, maar daagt niet uit tot reflectie. De waarde van onafhankelijk en kritisch onderzoek waarmee frame reflectie zou kunnen worden bereikt (Schön & Rein, 1994), blijft zo onbenut. Als partijen zich voldoende herkennen in het onderzoek en onderzoeksvragen aansluiten bij de beelden die partijen van de problematiek hebben, zijn zij ook bereid de resultaten serieus te nemen die niet corresponderen met hun opvattingen en zo te reflecteren op hun eerder ingenomen standpunten (Nooteboom & Bogenrieder, 2002). Dat stelt wel eisen aan de verwoording van de resultaten (Huberman, 1994). Zo kan feitenmateriaal helpen om ambiguïteit te reduceren (Simonin, 1999).

De wederzijdse wisselwerking tussen feiten en beelden heeft dus twee doelen: de kritische toetsing van en het uitdagen tot reflectie op de beelden van betrokken partijen en een vruchtbare receptie van de onderzoeksresultaten, door het organiseren van vertrouwen in het onderzoek en van herkenning (waarbij het onderzoek voldoende aansluit bij de bestaande beelden maar deze ook uitdaagt).

***Tussen feiten en ambities: inkadering en toepassing***

De meerwaarde van wisselwerking tussen feiten en ambities lijkt sterk op de meerwaarde van het verbinden van feitenvorming en beeldvorming. Het verkeer tussen deze

sporen is nuttig omdat de effectiviteit en legitimiteit van het beleid kan worden vergroot met een goede onderzoeksmatige onderbouwing. Actoren zoeken daarom naar ‘*servicable truth*’ (Jasanoff, 1990), onderzoek dat duidelijk maakt hoe hun ambities het beste kunnen worden gerealiseerd.

Aan de voorkant van het onderzoeksproces is er sprake van een vruchtbare wisselwerking als het formuleren van de onderzoeksopdracht van beleidsmakers vraagt om hun ambities te expliciteren. Feiten kunnen laten zien welke ambities realistisch zijn (haalbaarheid) en welke ingrepen met het oog op deze ambities effectief zijn (nut en noodzaak). Zij kunnen ook helpen bij het verhelderen van ambities en het specificeren van concrete maatregelen door bandbreedtes van effecten van mogelijke oplossingen te laten zien.

Onderzoek dat aansluit bij de ambities van partijen wordt beter benut (Henke, 2000; Cross et.al. 2000). Daarom is het van belang de verschillende wensen zorgvuldig te vertalen naar onderzoeksvragen om zo een verantwoorde en transparante afweging mogelijk te maken (De Bruijn et.al. 2002). Een juiste koppeling van deze sporen kan ervoor zorgen dat onderzoek de inhoudelijke discussie concentreert op de te maken keuzen en duidelijk maakt wat de beschikbare opties zijn (Mills & Clark, 2001).

### ***Tussen beelden en ambities: draagvlak en daadkracht***

Een vruchtbare relatie tussen de sporen van beeldvorming en wilsvorming is om meerdere redenen van belang. Dat ambities eerder op draagvlak kunnen rekenen als zij passen in de interpretatiekaders, de beelden van betrokken partijen, spreekt voor zich. Besluitvormingsprocessen waarin een eenzijdige oriëntatie is op de ambities van de betrokken personen met lobbies en andere beïnvloedingsstrategieën, resulteren gemakkelijk in zero sum spelen, waarbij er meer verliezers dan winnaars overblijven.

Wat nodig is om verder te komen, is een zoektocht naar een gezamenlijke probleemdefinitie (zie het voorbeeld van de Tweede Maasvlakte in Deelstra et.al. 2003). Dat houdt in dat alle actoren hun achterliggende percepties blootgeven en van daaruit gaan zoeken naar wat hen bindt. Dan alleen kunnen gedeelde ambities worden gevonden met het daarvoor noodzakelijke draagvlak.

De wilsvorming kan vergemakkelijkt worden als het issue in kwestie (bijvoorbeeld door een interventie van een derde of door het inbrengen van nieuwe informatie) geherinterpreteerd of ‘gereframed’ wordt (De Bruijn et.al. 2002). Ambities worden dan op een nieuwe wijze ‘verbeeld’ zodat zij ook andere actoren aanspreken.

Tegelijk kan een gezamenlijk proces van beeldvorming niet zonder wilsvorming blijven, om niet het verwijt van stroperigheid en vrijblijvendheid te krijgen (WRR, 1998; Termeer & Königs, 2003; Edelenbos et.al. 2000b). Dan ontbreekt de daadkracht om knopen door te hakken en haken partijen af omdat concrete resultaten uitblijven.

De maatstaven waarmee de vervlechting van sporen kan worden beoordeeld, zijn samen te vatten in drie dubbeldoelstellingen. Zij vormen de tweede set kenmerken van competente besluitvorming. In tabel 4.2 worden deze omschreven.

Verkeer tussen sporen	Maatstaf	Omschrijving
<b>Feiten – beelden</b>	<i>Reflectie</i>	Feiten dagen uit tot reflectie op bestaande beelden en dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe (gedeelde) beelden.
	<i>Receptie</i>	Partijen zijn bereid feiten serieus te nemen en daarop te reflecteren.
<b>Feiten – ambities</b>	<i>Inkadering</i>	Ambities sturen de vraagstelling van het onderzoek zodat dit bruikbare kennis levert.
	<i>Toepassing</i>	Onderzoek is toepasbaar en wordt toegepast bij het selecteren van ambities en het motiveren van deze selectie.
<b>Beelden – ambities</b>	<i>Draagvlak</i>	Voor de bereikte wilsovereenkomst bestaat steun in (nieuwe) gedeelde beelden.
	<i>Daadkracht</i>	Gedeelde beelden krijgen daadwerkelijk een vertaling in actie, waarbij resterende beelddivergentie geen barrière vormt en eventueel wordt gecompenseerd met aanvullende afspraken.

**Tabel 4.2 Wisselwerking tussen sporen**

#### 4.4 Grenzen aan wisselwerking

Competente besluitvorming heeft dus alles te maken met de zelfstandigheid én de onderlinge verbondenheid van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Er zijn echter tal van situaties denkbaar waarin de sporen te dicht naar elkaar toegroeien en elkaar dreigen te verstikken. Dan moeten ze – ter wille van het realiseren van ‘kwaliteit in zelfstandigheid’ – losgekoppeld worden. In deze paragraaf staan we stil bij de maatstaven die hierbij gelden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de managementingrepen waarmee deze ontkoppelingen georganiseerd kunnen worden.

##### *Feiten – beelden*

Voor de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek is het van belang dat er momenten zijn waarop het spoor van feitenvorming losgekoppeld wordt van het spoor van beeldvorming. Er moeten momenten in het onderzoeksproces zijn waarin het onderzoeksinstituut zelfstandig kan werken aan het onderzoek (RMNO, 2000), zodat er geen ‘*negotiated nonsense*’ ontstaat (Van Eeten & Ten Heuvelhof, 1998).

Interventies om het spoor van beeldvorming te ontkoppelen van het spoor van feitenvorming zijn erop gericht om de beeldvorming niet onnodig te domineren door onderzoeksgegevens. Het creëren van draagvlak kan niet alleen met wetenschappelijke argumenten worden gerealiseerd. Daarmee zou het democratische gehalte ervan in gevaar komen (Fischer, 2003a). De discussie over een bepaalde probleemdefinitie is niet alleen een empirische, maar vooral ook een normatieve aangelegenheid. Het realiseren van consensus hierover kan niet worden bereikt door alleen ‘de feiten te laten spreken’.

Gezamenlijke visievorming is minstens zo noodzakelijk. Elk onderzoek heeft immers haar eigen paradigmatische en onderzoekstechnische bias (Clark & Majone, 1985).

Daarnaast moeten feitenoorlogen worden voorkomen (Busenberg, 1999; McCreary, 1999). Deze worden veroorzaakt doordat partijen de werkelijkheid anders waarnemen en beoordelen en vanuit hun eigen werkelijkheidsdefinitie onderzoek mobiliseren. In die situatie zullen feiten nooit gezaghebbend controversen beslechten. Om dit wel te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat het onderzoek wordt ontkoppeld van de beelden van belanghebbenden en vanuit een meer neutraal of liever gezamenlijk opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd.

### ***Feiten – ambities***

Het spoor van wilsvorming moet worden ontkoppeld van het spoor van feitenvorming om daarmee te voorkomen dat er ‘*science-driven policy*’ ontstaat (Hoppe, 2003). Het bereiken van overeenstemming is een politieke aangelegenheid, en niet een louter wetenschappelijke zoektocht naar de optimale oplossing. Teveel kennis kan daarnaast ook leiden tot besluiteloosheid waar juist actie gewenst is (Jäger, 1998).

Wilsvorming kan niet oneindig worden uitgesteld omwille van wetenschappelijke onzekerheden. Ook dan moeten de sporen worden ontkoppeld. Er komt een moment dat onzekerheden als gegeven moeten worden geaccepteerd. Dan moet er een politieke afweging worden gemaakt over de vraag of deze risico’s wel of niet aanvaardbaar zijn. Ontkoppelingen zijn ook nodig om de vraagstelling voor het onderzoek. Voorkomen moet worden dat het onderzoek de richting van de te nemen besluiten al dichttimmert door middel van de wijze waarop de te onderzoeken alternatieven worden geformuleerd. Er moet ruimte blijven voor een normatieve afweging tussen verschillende, concurrerende alternatieven.

Het spoor van feitenvorming wordt losgekoppeld van het spoor van wilsvorming om daarmee te voorkomen dat er ‘*mandated science*’ (Salter, 1988) ontstaat. Onderzoeksuitkomsten die door de bestuurlijke ambities worden beïnvloed of gestuurd, verliezen hun krediet bij belanghebbenden en zijn niet in staat om beleidsafwegingen gezaghebbend te onderbouwen (De Gier, 2004).

### ***Beelden – ambities***

Te lang inzetten op beeldconvergentie kan leiden tot de beruchte stroperigheid in besluitvormingsprocessen. Daarom is het van belang dat overleg wordt afgewisseld met concrete onderhandelingen. Sterke koppelingen tussen beelden en ambities kunnen het bereiken van overeenstemming en van een wederzijds aantrekkelijke package deal ernstig belemmeren. Het is van belang dat partijen bereid zijn hun oude overtuigingen in te ruilen ten gunste van het bereiken van wederzijds aantrekkelijke compromissen.

De factor tijd is een belangrijke variabele, zowel begrenzend door een deadline als ook verruimend door de gelegenheid te geven om vertrouwen op te bouwen.

Tegelijkertijd dient er aandacht te zijn voor serieuze draagvlakontwikkeling. Als er geen voldoende mate van overeenstemming is, heeft het meestal weinig zin om partijen met voldongen beslissingen te confronteren. Dan wordt weerstand en hindermacht gemobiliseerd. Het is dan ook goed dat de kristallisatie van ambities plaatsvindt na een open en vrij proces van beeldvorming. Daarin moet ruimte en tijd voor interactie zijn, zonder dat de bestuurlijke ambities het proces van beeldvorming domineren.

Ontkoppelingen tussen sporen	Maatstaf	Omschrijving
<b>Feiten – beelden</b>	<i>Waarborgen van vrije oordeelsvorming</i> <i>Waarborgen van neutraliteit onderzoek</i>	Beeldvorming vormt geen verlengstuk van onderzoeksresultaten. Geen ongewenste beïnvloeding van onderzoek door selectieve beelden.
<b>Feiten – ambities</b>	<i>Voorkomen van ‘science-driven’ policy</i> <i>Voorkomen van ‘mandated science’</i>	De selectie van ambities wordt niet gedomineerd door onderzoeksresultaten. Onderzoeksresultaten worden niet gestuurd door de ambities van stakeholders.
<b>Beelden – ambities</b>	<i>Voorkomen van deadlocks en inertie</i> <i>Waarborgen van vrije beeldvorming</i>	Onbuigzame beelden staan de realisatie van praktische overeenstemming niet in de weg. Er is ruimte voor serieuze draagvlakontwikkeling zonder dat ambities al vaststaan.

**Tabel 4.3 Ontkoppelingen tussen de sporen**

#### 4.5 Besluitvorming: wederzijds bevruchtende sporen

De ambitie die centraal staat in het verkeer tussen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming is het bereiken van coherente en krachtige uitkomst. Deze uitkomst, een beslissing, bestaat uit een specifieke constellatie van feiten, beelden en ambities die een min of meer coherente eenheid vormen.

De centrale ambitie van besluitvorming kunnen we nu omschrijven als het organiseren van wederzijds bevruchtende sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, zodanig dat zij een vruchtbare en coherente combinatie van feiten, beelden en wilsbeschikkingen opleveren die bij elkaar een krachtige beslissing vormen. Deze constellatie moet in de ogen van de deelnemers en in de ogen van de buitenwereld (politici, burgers, rechters, anderen) overtuigend zijn, op voldoende draagvlak kunnen rekenen en haalbaar zijn. Het zal niet altijd mogelijk zijn om iedereen tevreden te stellen. Daarom zal worden gestreefd naar een bevredigend niveau van onzekerheidsreductie, consensus (beeldconvergentie) en overeenstemming.

Een gezaghebbend besluit is voldoende onderbouwd, maar kan zich ook beroepen op breed gedeelde beelden over de geconstateerde problematiek en de wenselijk geachte oplossingen. Daarbij kan het van groot belang zijn hoe de ambities ‘verbeeld’ worden,

met andere woorden aan welk beeld wordt gerefereerd ter legitimering van de gemaakte keuzen.

Om een dergelijke coherente constellatie te realiseren is de timing van de verschillende sporen van grote betekenis. De aansluiting van de verschillende sporen is lastig te organiseren gezien de eigen dynamiek van de verschillende sporen. Maar ze is wel cruciaal, zeker als het gaat om het spoor van feitenvorming. Een belangrijke verklaring voor de onderbenutting van beleidsrelevante kennis is immers gelegen in het feit dat zij niet tijdig wordt opgeleverd (Huberman, 1994; Oh & Rich, 1996). Als kennis te laat komt, is het besluit reeds genomen. Komt zij te vroeg, dan is zij verouderd of vergeten als het besluit wordt genomen.

Het lijkt niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe de drie sporen samenhangend georganiseerd moeten worden om te komen tot competente besluitvorming. In sommige opvattingen wordt een lineaire verhouding voorgestaan, waarbij het feitenonderzoek aan de wilsvorming voorafgaat en het spoor van beeldvorming daartussen bemiddelt (Hoogerwerf, 1998). In de literatuur over procesmanagement wordt aangedrongen op parallelschakeling van de sporen van feitenvorming en wilsvorming om zo tot een vruchtbare wisselwerking te komen. Impliciet of expliciet wordt dan ook gewezen op een parallel spoor van beeldvorming (De Bruijn et.al. 2002; Petts, 2003). Andere auteurs spreken over het vervlechten van kennisvorming en beleidsvorming (Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, 2001; In't Veld & Verhey, 2000). Parallelschakeling van de drie sporen biedt kansen op een gunstige wisselwerking en onderlinge bevruchting.

Een zoektocht naar gedeelde werkelijkheidsdefinities vormt een vruchtbare voedingsbodem voor het bereiken van overeenstemming over concrete ambities (Esselbrugge, 2003). Parallel georganiseerd onderzoek kan daarbij de input leveren om tot beeldconvergentie en gedragen ambities te komen. Overigens betekent dit wel dat als het onderzoek van start gaat de ambities én beelden die in het spel zijn enigszins duidelijk moeten zijn, omdat anders niet duidelijk is wát er onderzocht moet worden, waardoor het onderzoek aan relevantie kan inboeten.

Sporen van beeldvorming en van wilsvorming zijn gebaat bij de regelmatige confrontatie met onderzoeksmateriaal. Als de onderzoeksconclusies aan het einde van het proces bekend worden, zonder dat er tijdens de rit bekend is wat er komt, is de kans op onderbenutting groot omdat partijen niet hebben kunnen meegroeien met het onderzoek.

Soms is echter serieschakeling gewenst. Verbondenheid tussen sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming kan immers leiden tot onderlinge dominantie en afhankelijkheid, vertraging of verstopping en een armoedig eindresultaat. Sommige ontkoppelingen kunnen beter worden geduid als momenten waarop in serie geschakeld wordt om daarmee een doorbraak in het besluitvormingsproces te realiseren of om tot inhoudelijke verrijking te komen.

Een voorbeeld van een succesvolle serieschakeling biedt het fosfatenbeleid (Loeber, 1998). De eutrofiëring van het oppervlaktewater werd eind jaren zeventig bestreden door fosfaten in wasmiddelen te reduceren. Het onderzoek wat daaraan ten grondslag lag, was niet erg overtuigend, maar de ambitie om iets te doen was sterk. De wasmiddelenindustrie was hier niet blij mee en organiseerde een interactieve beleidsanalyse (feitenvorming) in samenspraak met alle betrokkenen. Dat bracht een spoor van beeldvorming op gang waarbij de bijdrage van fosfaten aan de eutrofiëring werd genuanceerd en er uiteindelijk ook andere ambities ontstonden. Zo werd het beleid bijgesteld. De besluitvorming kan dus gebaat zijn bij een overstap op een ander spoor. Het belangrijkste voordeel van serieschakelen is het realiseren van doorbraken wanneer sommige sporen ‘op dood spoor’ zitten. Onderzoek wordt niet zelden misbruikt als een vorm van ijskastpolitiek, maar kan ook de verhitte gemoederen doen afkoelen waarna alsnog gedeelde ambities kunnen worden bereikt. Een vastgelopen onderhandelingstraject kan baat hebben bij het reframen van het issue in kwestie (Van Eeten, 1999b). Soms is er genoeg gestudeerd en verlangen alle partijen naar een concrete beslissing. Soms is er lang en breed gepraat en starten de partijen een gezamenlijk feitenonderzoek om hun beelden te toetsen.

De kracht van een besluitvormingsproces zit niet alleen in het voortdurend op elkaar betrekken van de drie sporen, maar ook in het tijdig schakelen tussen sporen en het op gelegen momenten voorrang geven aan één spoor. Daar is op voorhand geen eenduidig antwoord op te geven. Het empirisch onderzoek zal hier nader licht op moeten werpen. In het volgende hoofdstuk staan we nader stil bij de managementingrepen waarmee dit georganiseerd kan worden.

#### **4.6 Besluitvorming als gezaghebbende selectie**

Een proces van besluitvorming richt zich dus op het in onderlinge samenhang én zelfstandig van elkaar organiseren van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Deze ambities richten zich op de sporen als zodanig en datgene wat zich daarin afspeelt. Maar daarnaast is ook de daadwerkelijke selectie van feiten, beelden en ambities die een besluit vormen van belang, alsmede de wijze waarop deze tot stand komt (zie Koppenjan & Klijn, 2004).

Een dergelijke selectie moet bij de deelnemers aan een proces gezaghebbend zijn, maar ook bij de omgeving daarvan. Dat is een lastige uitdaging (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Edelenbos, 2005a; De Bruijn et.al. 2002). Het is vaak al moeilijk om intern tot een gezaghebbende selectie van ambities, beelden en feiten te komen, maar nog moeilijker is het om deze selectie ook extern staande te houden en politiek geaccepteerd te krijgen (Hajer et.al. 2004). Buiten de beschutting van een procesomgeving wordt het procesresultaat blootgesteld aan een politiek-ambtelijk oordeel en moet het concurreren met andere beleidsprocessen om aandacht, steun en middelen (Van Buuren & Edelen-



bos, 2006). Het is dan van belang dat de gemaakte selectie ook hier gezaghebbend is en gedragen wordt bij de verschillende achterbannen van de deelnemende partijen, het bredere publiek en de opdrachtgevers van het proces (ambtelijk en/of politiek).

Daarom is het van belang dat regelmatig interactie met de omgeving bestaat over ‘tussenstanden’ van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming en de selectie die zich af gaat tekenen. Daarmee kan een positieve receptie van de uiteindelijke uitkomsten worden voorbereid. We spreken hier over de (democratische) verankering of inbedding van het proces (Edelenbos, 2005a). Dit verkeer vindt enerzijds plaats met de opdrachtgevers (politieke en ambtelijke partijen) en anderzijds met de afnemers (achterbannen en burgers). Het is nodig dat regelmatig gepeild wordt hoe de buitenwereld tegen het proces en haar uitkomsten aankijkt, maar ook dat ‘de politiek’ een interactief proces tegelijkertijd richting en ruimte geeft (Klijn & Koppenjan, 1998; 1999).

#### **4.7 De inbedding van besluitvorming**

Tot op dit moment hebben we alleen gekeken naar interne aspecten van besluitvorming: de organisatie van de sporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming. Daarnaast is ook de inbedding van het proces in het langlopende besluitvormingstraject van belang. Ronden van besluitvorming vormen een lange keten van schakels of stapstenen waarin oplossingen tot stand komen, van tafel verdwijnen of weer ter discussie worden gesteld. De ruimtelijke ontwikkeling van een gebied is nooit klaar, maar wordt hooguit voor een bepaalde periode gefixeerd waarna de discussie over functieverandering weer opstaat. Meestal is één besluitvormingsronde niet voldoende om te komen tot ‘definitieve’ oplossingen.

Daarom is van belang dat betrokken actoren voorzieningen treffen om voort te kunnen bouwen op eerder bereikte resultaten van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Dit komt de consistentie van de besluitvorming en het onderlinge vertrouwen tussen betrokken partijen ten goede. Daarnaast biedt het een garantie op beleidsuitvoering in lijn met de eerdere ronden van het besluitvormingstraject. De ingrepen om deze continuïteit te organiseren, noemen we trajectmanagement (In’t Veld, 1996; Kalders, 1998; Van der Knaap et.al. 2004). Idealiter dragen deze ingrepen bij aan het behoud van enthousiasme en draagvlak voor het besluitvormingsproces op de langere termijn en vergroten ze het probleemoplossend vermogen zodat de oplossing van ruimtelijke knelpunten daadwerkelijk dichterbij komt.

Twee kernambities spelen ten aanzien van trajectmanagement: het consolideren van datgene wat het behouden waard is en het afleren van wat disfunctioneel bleek. Om redenen van efficiency, maar ook ter wille van de consistentie van het beleid is het van belang dat besluitvormingsronden op elkaar voortbouwen. Tegelijkertijd kan het noodzakelijk zijn om in te spelen op nieuwe wensen, nieuwe inzichten of opvattingen. Sommige opbrengsten in vorige besluitvormingsronden zijn disfunctioneel gebleken en

moeten daarom worden losgelaten. Het is dan belangrijk om van koers te veranderen. Een nieuwe besluitvormingsronde vraagt ook vernieuwing om nieuwe doelstellingen te kunnen realiseren. De scope en het einddoel van deze ronde kunnen immers veranderd zijn. Soms liggen er ook kansen voor verrijking door aanpassingen door te voeren.

In een besluitvormingsronde kan voorgesorteerd worden op een volgende ronde door bepaalde zaken vooruitlopend hierop te regelen. Dat bevordert de consistentie, maar zorgt ook dat de steun van betrokken partijen blijft bestaan. Anderzijds kunnen zaken bewust (of onbewust) worden overgelaten aan de toekomst zonder dat er zicht is op de wijze waarop zij alsnog zullen worden gerealiseerd. Vaak is dat een kwestie van tijdsdruk: een ronde moet binnen een bepaalde periode worden afgesloten, mede omdat partijen om duidelijkheid vragen en verder willen. Een dynamische omgeving vraagt om een product dat ruimte laat voor toekomstige vernieuwing en aanpassing.

Onmisbaar voor competente besluitvormingsprocessen is adaptief vermogen. Kennis is altijd voorlopig: zodra omstandigheden veranderen is vernieuwing noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor besluiten: er is immers sprake van ‘rollende doelen’ (Kalders, 1998). Democratische meerderheden veranderen en daarmee ook de prioriteiten van politiek en bestuur. Regelgeving op hogere niveaus kan veranderen. In tabel 4.4 vatten we de belangrijkste doelen van trajectmanagement samen. Zij gelden voor de drie sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming.

Aspect	Maatstaf	Omschrijving
<b>Trajectontwikkeling algemeen</b>	<i>Behoud van betrokkenheid</i>	Actoren blijven deelnemen aan het besluitvormingsproces en steunen de voortgang ervan.
	<i>Doelgerichtheid</i>	De realisatie van oplossingen komt dichterbij. Dubbel werk en tijdverlies wordt voorkomen.
	<i>Adaptief vermogen</i>	Er is ruimte voor aanpassingen aan nieuwe omstandigheden, nieuwe eisen en wensen van partijen.
<b>Voortbouwen</b>	<i>Consistentie</i>	Besluitvormingsronden bouwen logisch op elkaar voort en vormen de uitwerking van vorige ronden.
	<i>Tijdwinst en efficiency</i>	Dubbel werk in de nieuwe ronde wordt voorkomen.
<b>Vernieuwen</b>	<i>Effectiviteit</i>	De realisatie van het doel van een specifieke ronde noodzaakt strategische aanpassingen.
	<i>Verrijking</i>	Er zijn mogelijkheden om het resultaat van een ronde te verbeteren door wijzigingen door te voeren.
<b>Voorsorteren</b>	<i>Consistentie</i>	De volgende ronde en de uitvoering van wat in deze ronde is bereikt, wordt organisatorisch voorbereid.
	<i>Behoud van steun</i>	Partijen blijven enthousiast om de besluitvorming voort te zetten en om gemaakte afspraken uit te voeren.
<b>Overlaten</b>	<i>Snelheid</i>	Een ronde wordt afgerond ook al is niet alles tot achter de komma geregeld.
	<i>Flexibiliteit</i>	Er blijft ruimte bestaan voor toekomstige aanpassingen.

**Tabel 4.4** Competente trajecten

#### 4.8 Bronnen voor een competent besluitvormingsproces

In hoofdstuk drie hebben we gezien welke bronnen van capaciteit in een competent besluitvormingsproces gebruikt kunnen worden bij de zoektocht naar succes. Deze bronnen van capaciteit hebben we in dat hoofdstuk omschreven als de (gestolde) vaardigheden in een beleidsnetwerk die we onderverdeeld hebben in persoonlijk, relationeel en institutioneel kapitaal. Deze bronnen van capaciteit kunnen behulpzaam zijn bij het organiseren van een competent besluitvormingsproces. Vaardige actoren, goede relaties, bruikbare arrangementen zijn middelen die in een besluitvormingsproces kunnen helpen deze tot een goed einde te brengen (Innes & Booher, 1999). Deze bronnen dragen idealiter bij aan het ontwikkelen en verbinden van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming zodat een krachtig en coherent besluit resulteert dat past in het besluitvormingstraject en wat door belanghebbenden en het publiek gesteund wordt. Dan moeten ze echter wel worden gemobiliseerd en in een voorgaande ronde zijn geconsolideerd.

Binnen elk besluitvormingsproces worden bronnen van capaciteit uit het beleidsnetwerk in meerdere of mindere mate gemobiliseerd of geactiveerd. Deze bronnen kunnen een bijdrage leveren aan competente besluitvorming. Dat kan op verschillende manieren. De spelers in het beleidsnetwerk in kwestie (vertegenwoordigers van belangenorganisaties, bestuurders, experts, betrokken burgers, maar ook de organisaties) kunnen hun ervaring uit eerdere ronden, hun expertise met betrekking tot het probleem in kwestie, hun positieve attitude ten aanzien van samenwerking en procesvaardigheden inbrengen. Aanwezig sociaal kapitaal in de vorm van onderling vertrouwen, vruchtbare taakverdeling en goede samenwerkingsrelaties, kan de besluitvorming een vliegende start geven. Datzelfde geldt voor bestaande institutionele arrangementen zoals interactiefora, spelregels, procedures en informele instituties. Ook deze kunnen waardevol zijn om opnieuw tot een competente besluitvormingsronde te komen (Healey, 1998; Healey et.al. 2003).

Daarmee bouwt een besluitvormingsronde voort op de in het beleidsnetwerk aanwezige bronnen van capaciteit en draagt elke besluitvormingsronde op haar beurt ook haar eigen steentje bij aan de ontwikkeling hiervan (Coaffee & Healey, 2003; Connick & Innes, 2001; Leach et.al. 2002; Gaffikin, et.al. 2005). Overigens kan deze bijdrage ook negatief zijn als een besluitvormingsronde leidt tot afbreuk aan de aanwezige capaciteit. Dat kan bijvoorbeeld doordat een ronde mislukt waardoor het opgebouwde vertrouwen beschadigd wordt, fora worden ontbonden of arrangementen buiten werking worden gesteld.

De literatuur over het mobiliseren en consolideren van 'bronnen van capaciteit' is beperkt (Crossan et.al. 1999; Hennestad, 1998). Wel is er het nodige geschreven over het leren van projecten, maar daarin gaat het vooral om het borgen van cognitieve leerervaringen (Love et.al. 2001; Turner et.al. 2000; Prencipe & Tell, 2001). Dit onderdeel van

ons onderzoek draagt dan ook het sterkst een verkennend karakter. In hoofdstuk acht staan we stil bij de mobilisatie en consolidatie van bronnen van capaciteit in onze casus. In hoofdstuk negen reflecteren we op de bijdrage van deze bronnen van capaciteit aan competente besluitvorming en op de mogelijkheden om het onderhoud van deze bronnen te managen.

#### **4.9 Afsluiting**

In dit hoofdstuk hebben we een voorlopig antwoord gegeven op de derde deelvraag: *wat is competente besluitvorming?* We hebben inzicht gekregen in de veelzijdigheid van de relatie tussen kennis en kunde enerzijds en besluitvorming anderzijds en hebben een eerste indruk van de maatstaven aan welke hun onderlinge verhouding moet voldoen om te kunnen spreken over competente besluitvorming. Daarbij gaat het om de zelfstandigheid van de sporen om te komen tot robuuste feiten, gedeelde beelden en gedragen ambities. Maar het gaat ook om de slimme vervlechting en tijdige ontkoppeling van sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Tot slot heeft competente besluitvorming alles te maken met het verstandig organiseren van trajecten en het zorgvuldig mobiliseren en consolideren van bronnen van capaciteit.

Dit hoofdstuk heeft geresulteerd in een eerste aanzet tot een ideaaltypische beschrijving van competente besluitvorming. Deze noties dienen ertoe om in het volgende hoofdstuk het management van competente besluitvorming te kunnen beschrijven. Dit zal ons helpen in het empirisch deel van het onderzoek het management van de bestudeerde casus te beschrijven. De empirische analyse vormt de aanvulling op het theoretisch deel van het onderzoek en ook de logische tegenhanger daarvan. Door de confrontatie tussen beiden kunnen we onze notie van (het management van) competente besluitvorming in het slothoofdstuk nader verfijnen.

## 5 HET MANAGEMENT VAN BESLUITVORMING

### 5.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk hebben we stilgestaan bij de kenmerken van competente besluitvorming. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag hoe dergelijke besluitvormingsprocessen georganiseerd en aangestuurd kunnen worden. Voor dit doel combineren we het sporenmodel van besluitvorming met de in het vorige hoofdstuk genoemde kenmerken van competente besluitvorming.

We staan achtereenvolgens stil bij het management van de feitenvorming, de beeldvorming en de wilsvorming en geven aan hoe deze sporen los van elkaar (ontkoppeld) en in onderlinge verbondenheid met elkaar (gekoppeld) georganiseerd moeten worden in de zoektocht naar een krachtige, coherente beslissing. Daarnaast staan we stil bij het trajectmanagement van besluitvorming: de ontwikkeling in inhoud door verschillende ronden van de besluitvorming heen. Deze beschrijving dient ervoor om het empirisch onderzoek en de casusbeschrijvingen te kunnen structureren. Met deze bevindingen kunnen we ons inzicht in (het management van) competente besluitvorming verfijnen.

### 5.2 Het management van feitenvorming

Het management van de feitenvorming heeft als belangrijk doel het garanderen van de kwaliteit van de geleverde feiten. Daarbij gelden (zie hoofdstuk vier) – als maatstaven de onafhankelijkheid van de feiten; de robuustheid van de feiten en de eenduidigheid en integratie van de feiten. Een aantal organisatorische voorzieningen en management-ingrepen kan helpen om dit te realiseren. Tabel 5.1 vat deze ingrepen samen.

Maatstaf	Managementingrepen
<b>Het garanderen van onafhankelijke feiten</b>	Opdrachtgever betracht terughoudendheid bij opdrachtverstrekking; Opdrachtnemer kiest zelf methoden (garantie professionele autonomie); Opdrachtnemer past interne kwaliteitscontrole toe; Onafhankelijke beoordeling onderzoek door derden (second opinion).
<b>Het realiseren van robuuste feiten</b>	Onzekerheden en bandbreedtes worden transparant gemaakt; Er wordt voldoende tijd genomen voor het onderzoek; Er zijn kwaliteitseisen voor data en gebruikte methoden geformuleerd; Er worden interne en externe kwaliteitscontroles op resultaten uitgevoerd; Er wordt voldoende breedte (in parameters en effecten) in acht genomen.
<b>Het realiseren van eenduidige feiten</b>	Er is afstemming, coördinatie en samenwerking tussen disciplines; Uiteenlopende relevante kennisbronnen worden geïntegreerd; Er is een interdisciplinaire peer review met experts en praktijkkenners.

**Tabel 5.1 Het management van de feitenvorming**

#### *Het garanderen van onafhankelijke feiten*

Onafhankelijk onderzoek is gebaat bij een zo minimaal mogelijke inmenging van de opdrachtgever in het werk van de opdrachtnemer en bij een zo sterk mogelijke toetsing

van het wetenschappelijke gehalte van het onderzoek door de opdrachtnemer zelf (door middel van interne kwaliteitscontroles) en door onafhankelijke derden. Een begeleidingscommissie, in welke vorm dan ook, kan erop toezien dat de opdrachtgever zich niet teveel inmengt in het onderzoek. Door te investeren in een transparant en open onderzoeksproces en het inbouwen van een externe kwaliteitstoets kan een opdrachtgever investeren in vertrouwenwekkende resultaten (KNAW, 2005).

Aan het einde van het onderzoeksproces is het belangrijk de beschikbare kennis objectief door te vertalen in beslissingen. Het is een lastige uitdaging om deze kennis juist en volledig door te vertalen in de keuze tussen beleidsalternatieven. Een eerlijk en transparant mechanisme om de onderzoeksgegevens te gebruiken bij het onderbouwen van te nemen beslissingen is onmisbaar (zie ook paragraaf 5.5).

### ***Het realiseren van robuuste feiten***

Kennisvorming is gericht op de reductie van onzekerheden. De eerste voorwaarde hiervoor is voldoende tijd. Daarnaast is de beschikbaarheid van kwalitatief goede data van groot belang. Vaak is samenwerking met andere kennisleveranciers nodig om de juiste data te verkrijgen. Dan zijn goede afspraken nodig over samenwerking en aflevering. Voor de kwaliteit van de feiten is het ook van belang dat de gebruikte methoden of modellen van bewezen kwaliteit en gevalideerd zijn. Dit zijn vooral factoren die voor rekening van de opdrachtnemer komen. De opdrachtgever dient zich bewust te zijn van de mogelijkheden en de beperkingen die een onderzoeksinstituut heeft. Dat zijn zaken die bij de aanbesteding aan de orde zullen moeten komen. De opdrachtgever kan het bereiken van robuuste kennis faciliteren door voldoende middelen ter beschikking te stellen (waarvan voldoende tijd een belangrijk onderdeel is), en toezien op de vraag of dit in voldoende mate gelukt is, door middel van een externe kwaliteitscontrole (second opinion, review team) (Ravetz, 1999).

Aan de te produceren kennis kunnen bij de opdrachtverlening verschillende eisen worden gesteld. Van de Riet (2003) noemt daarbij het in ogenschouw nemen van alle relevante parameters en inzichten, het expliciet aan de orde stellen van onzekerheden en het beoordelen van alle mogelijke effecten (Van der Heijden & Thissen, 1996).

### ***Het realiseren van eenduidige feiten***

Wetenschappelijke consensus vergroot het vertrouwen in de feiten (zie Lidskog & Sundqvist, 2004). Het is daarom van belang dat opdrachtgevers van beleidsonderzoek investeren in wetenschappelijke overeenstemming. Deze vorm van *joint fact-finding* kan op verschillende manieren worden georganiseerd:

- door onderzoeksinstituten te laten samenwerken (Funtowicz & Ravetz, 1993) en het resultaat te laten beoordelen door een multidisciplinair expertpanel (Jäger, 1998; Healy, 1999)

- door het onderzoek te laten begeleiden door een groep van erkende experts en leken in te stellen (Costanza et.al., 1994);
- door een onafhankelijke second opinion van conflicterende studies.

Twee andere vormen van samenwerking vragen nog de aandacht. Dat is enerzijds de samenwerking tussen verschillende disciplines en anderzijds de samenwerking tussen praktijkdeskundigen en experts. Beide vormen van samenwerking stuiten in de praktijk geregeld op problemen (Haag & Kaupenjohann, 2001; RMNO, 2005b). In elk ruimtelijk besluitvormingsproces spelen deze problemen in meerdere of mindere mate.

Zowel opdrachtgevende als opdrachtnemende partijen hebben een rol in het oplossen van het probleem van de interdisciplinaire samenwerking. De opdrachtgever omdat hij moet waarborgen dat de kennis die hij mobiliseert de externe toets der kritiek kan doorstaan en hem daadwerkelijk kan helpen bij de besluitvorming. De opdrachtnemer omdat hij moet voldoen aan de wensen van de opdrachtgever en daarom met andere kennisleveranciers moet zoeken naar wederzijdse afstemming. Deze afstemming is op tenminste drie momenten van groot belang:

- bij de start van het onderzoek, als het gaat om de formulering van onderzoeksvragen, de selectie van methoden en het gewenste product;
- lopende het onderzoek (zeker als er tijdsdruk is): het tijdig doorgeven van gegevens en wederzijdse afstemming zodat onderzoeken niet gaan divergeren;
- na afronding van het onderzoek: het integreren van onderzoeksproducten, zodanig dat een eenduidig product resulteert.

Ook is het van belang dat mensen met praktijkkennis betrokken worden bij de feitenvorming om te voorkomen dat het onderzoek niet aansluit bij wat praktijkkenners in werkelijkheid waarnemen. Dit kan voorkomen worden door het onderzoeksproces open te stellen voor input vanuit deze kennisbronnen (zie ook De Groot et.al. 2003; Jasanoff, 1996) en door regelmatige ontmoetingen tussen experts en leken te organiseren.

Ook hier hebben opdrachtgevers (in het stellen van eisen aan het onderzoeksproduct) en opdrachtnemers (in het streven naar maximale kwaliteit) een rol in het overbruggen van deze kloof. Een *extended peer community* (met experts en leken) die het onderzoek begeleidt, kan hier een nuttige functie vervullen (Healy, 1999).

### 5.3 Het management van beeldvorming

Het management van het spoor van beeldvorming heeft het realiseren van een gedeelde interpretatie van de werkelijkheid tot doel. Omdat actoren met verschillende belangen, normatieve voorkeuren en interpretatiekaders aan een besluitvormingsproces beginnen, is een belangrijke managementtaak om frame reflectie (Rein & Schön, 1992) en vormen van sociaal leren te organiseren.

Uit de literatuur weten we dat een proces van gedeelde betekenisverlening meer kans van slagen heeft als er sprake is van een context met als eigenschappen:

- voldoende wederzijds vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2004) en begrip voor of inzicht in de informatie (Haight & Ginger, 2000);
- voldoende openheid en ruimte voor participatie (De Bruijn et.al. 2002);
- ruimte en tijd voor debat om zo naar elkaar toe te kunnen groeien (openheid, met momenten van kristallisatie) (Edelenbos, 2000).

In een controversieel besluitvormingsproces is het realiseren van gedeelde beelden een cruciale opgave. De ambities voor het management van beeldvorming zijn daarom enerzijds het realiseren van frame reflectie, de reductie van beeldcontroversen (ook op te vatten als het realiseren van gedeelde beelden door discursief leren, zie Dryzek, 1990) en het verrijken van gedeelde beelden. Verrijking houdt in dat er dankzij het proces van interactie nieuwe, ongekende beelden ontstaan die actoren verbinden en een kansrijke opening bieden voor nieuwe oplossingsrichtingen.

Voor deze drie elementen kunnen uiteenlopende managementtaken worden benoemd. In onderstaande tabel is een eerste inventarisatie opgenomen. Deze inventarisatie is gebaseerd op verschillende bijdragen over het doorbreken van sociale en cognitieve geslotenheid (Schaap & Van Twist, 1997; 2001), het management van percepties (Termeer & Koppenjan, 1997), configuratiemanagement (Termeer, 1993), frame reflectie (Rein & Schön, 1992) en netwerkmanagement (Koppenjan & Klijn, 2004).

Maatstaf	Managementingrepen
<b>Het organiseren van frame reflectie</b>	De selectie van participanten; Het investeren in vertrouwen en onderlinge openheid; Het doorbreken van cognitieve fixaties en het openhouden van de interactieruimte.
<b>Het realiseren van beeldconvergentie binnen en tussen fora</b>	Een onafhankelijke en deskundige procesbegeleiding; Het organiseren van een sense of urgency, deadlines en positieve druk; Het organiseren van ontmoetingen en liaisons tussen fora.
<b>Het verrijken van beelden</b>	Het consolideren van betekenisvolle beelden; Het inbrengen van nieuwe beeldvormende elementen; Het aanbrengen van verbindingen met toonaangevende discourses.

**Tabel 5.2 Het management van beeldvorming**

### *Het organiseren van frame reflectie*

In de literatuur over netwerkmanagement is frame reflectie onder verschillende benamingen behandeld. Van belang is de vraag: wie treden er toe tot het forum? Welke spelregels gelden binnen het forum? Wat mag wel, en wat niet? Wat is de functie van het forum? Om tot zinvolle meningsuitwisseling te komen is een zekere mate van onderling vertrouwen onmisbaar. Bij diep wantrouwen wordt er nauwelijks met elkaar gepraat, en zeker niet serieus naar elkaar geluisterd. De noodzakelijkheid om er met elkaar uit te komen moet gevoeld worden en de bereidheid om van elkaar te leren moet aanwezig zijn om tot frame reflectie te komen.



Op alle momenten is een goede en onafhankelijke procesbegeleiding noodzakelijk die partijen uitdaagt om hun beelden ter discussie te stellen (De Bruijn et.al. 2002). Soms kan het nodig zijn om bilaterale contacten te verstevigen. Soms moet het proces de tijd krijgen, dan weer moet er versneld worden om beweging in de beelden te krijgen.

### ***Het realiseren van beeldconvergentie***

In onderlinge interactie ontwikkelen actoren beelden van de werkelijkheid. Het is van groot belang dat het procesmanagement de ruimte voor interactie openhoudt en voldoende variëteit garandeert. Soms is het nodig om het proces van interactie te stimuleren, door nieuwe elementen (actoren, informatie) aan de interactieruimte toe te voegen of zelfs nieuwe agenda's te definiëren (Koppenjan & Klijn, 2004).

Beeldvorming is een zaak die zich tussen personen afspeelt. Het is daarmee verbonden aan een sociale context, waar deze personen elkaar ontmoeten. Om daadwerkelijk beeldconvergentie te realiseren is het van belang dat de interactie niet vrijblijvend is, maar met behulp van deadlines en inhoudelijke doelstellingen wordt gestimuleerd. Een gevoel van urgentie is daarbij onmisbaar.

Maar al te gemakkelijk zorgt de diversiteit in verschillende sociale contexten (fora) voor diversiteit in de beelden die daarbinnen tot stand komen. Daarom is het noodzakelijk dat het management van beeldvorming poogt om fora aan elkaar te verbinden en op elkaar te betrekken zodat beelden niet gescheiden van elkaar blijven bestaan. Daartoe is het belangrijk dat er voldoende interacties tussen fora plaatsvinden, door het organiseren van dubbelfuncties, communicatie, liaisons en gezamenlijke bijeenkomsten.

### ***Het verrijken van beelden***

Niet alle beelden bieden voldoende perspectief om tot effectief handelen te komen. Daarom zijn managementingrepen gericht op de kwaliteit van de beelden noodzakelijk. Dit aspect komt nog terug als het gaat om de koppeling van het proces van beeldvorming met de processen van feiten- en wilsvorming.

In de innovatieliteratuur is de term '*innoversity*' geïntroduceerd (Justesen, 2001) om aan te geven dat innovatie voortvloeit uit de paradoxale combinatie van diversiteit en cohesie in een groep. Diversiteit aan belangen, beelden en kennis in combinatie met een gedeeld besef van urgentie en ervaren onderlinge afhankelijkheid, leidt in potentie tot creatieve vondsten (zie ook Van Buuren en Edelenbos, 2006).

Om daadwerkelijk tot verrijking te komen is het van belang dat deelnemers zich vrij voelen om buiten bestaande kaders te denken (Termeer, 1993). Een open benadering van het spoor van beeldvorming kan leiden tot verrassende vernieuwingen in termen van nieuwe, ongedachte probleemdefinities en toekomstbeelden. Procesinterventies van buitenaf kunnen leiden tot nieuwe beeldvormende processen.

#### 5.4 Het management van wilsvorming

In dit onderzoek ligt de nadruk op de inhoudelijke component van besluitvorming en de wijze waarop deze op een slimme wijze georganiseerd kan worden. Een belangrijke categorie elementen daarin wordt gevormd door de ambities van actoren, hun wensen, verlangens en eisen, alsmede de bronnen die zij willen inzetten om deze wensen te realiseren. Het management van wilsvorming is gericht op het expliciteren van deze ambities, het bereiken van een aantrekkelijke en gezamenlijke ambitie en het organiseren van realiserend vermogen om deze ambitie ook te kunnen realiseren.

Het management van de wilsvorming heeft de beschikking over een aantal strategieën om deze kenmerken van een competent proces te realiseren (zie tabel 5.3).

Maatstaf	Managementingrepen
<b>Het realiseren van handelingsbereidheid</b>	Het selecteren van belanghebbende participanten; Het uitdagen tot het expliciteren van belangen en standpunten; Het definiëren van de scope van het proces en van de doelen die meedoen; Het afspreken van spelregels.
<b>Het creëren van verbindend vermogen</b>	Het vervlechten van ambities of het vergroten van de taart alvorens deze te verdelen; Het agenderen van items in een vruchtbare volgorde (trechters, koppelen); Procesbegeleiding (spel begeleiden); De aanwezigheid van verbindende schakels, liaisons, werkafspraken tussen fora.
<b>Het organiseren van realiserend vermogen</b>	Het garanderen van steun bij partijen wiens steun noodzakelijk/gewenst is; Het laten expliciteren van commitments door betrokken partijen; Het bewaken van de inhoudelijke randvoorwaarden en het inbedden van het proces bij politiek en bestuur.

**Tabel 5.3 Het management van wilsvorming**

##### *Het realiseren van handelingsbereidheid*

Een eerste vereiste om de relevante ambities boven tafel te krijgen, is het mobiliseren van alle relevante actoren (zie Koppenjan & Klijn, 2004). Daartoe is het nodig dat in kaart worden gebracht welke belangen bij een project mogelijksterwijs in het geding zijn en welke partijen mogelijksterwijs vetomacht hebben of potentiële verliezers zijn (Teisman et.al. 2001).

Daarnaast is het van belang om te bepalen om de agenda van het spoor van wilsvorming vast te stellen. Deze agenda moet aantrekkelijk genoeg zijn voor partijen om mee te willen doen. Als er meerdere doelen worden geformuleerd, wordt de attractiviteit van het proces vergroot. Maar ook als er een controversieel voorstel wordt gedaan, zullen partijen in het geweer komen en willen deelnemen.

Tot slot is het van belang dat de regels van het spel worden geformuleerd. Deze regels geven duidelijkheid over de verwachtingen die deelnemende partijen kunnen koesteren en geven uitsluitsel over de wijze waarop de uiteindelijke ambities zullen worden geselecteerd. Dit kan partijen ertoe verleiden hun kaarten op tafel te leggen.

***Het creëren van verbindend vermogen***

Onderhandelingen hebben baat bij een gezonde dosis pragmatisme, waarbij vastgeroeste ambities aan de kant worden gezet voor een haalbaar compromis. Maar tegelijkertijd is de bescherming van *core values* voor betrokkenen (De Bruijn et.al. 2002) belangrijk om commitment op de langere termijn te waarborgen. Een ervaren procesbegeleiding is voor dit alles een pré.

Een bekend principe uit de wereld van de onderhandelingen is het vergroten van de taart, waarna deze verdeeld wordt. Klijn & Koppenjan (2001) spreken van het zoeken van win-win situaties. Procesmanagers kunnen dat doen door de agenda van het spel te vergroten en uit te breiden met items die het verlies van potentiële verliezers kunnen compenseren. Een belangrijke uitdaging is het realiseren van doelvervloechting. Dat kan door (Koppenjan & Klijn, 2004):

- het creëren van package deals met behulp van andere dossiers;
- het mitigeren van verliezen of het compenseren van de verliezer (de winnaar betaalt de kosten van de verliezer (Edelenbos et.al. 2000b);
- het bieden van een perspectief op compenserende successen in de toekomst.

De Bruijn et.al. (2002) noemen daarnaast als belangrijke procesingrepen het plannen van de activiteiten (het uitstellen van commitments tijdens het proces) en interventies van derden om tot procesdoorbraken te komen.

***Het organiseren van realiserend vermogen***

Een belangrijke taak voor het management bestaat uit het vaststellen en handhaven van de randvoorwaarden waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden. Er zijn juridische en financiële, territoriale en functionele beperkingen die moeten worden verdisconteerd om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de resulterende plannen te garanderen.

Als betrokken partijen binnen de veilige beschutting van een project tot een gedragen resultaat komen, is het vervolgens van belang dat het de instemming verkrijgt van politieke en ambtelijke verantwoordelijken. Daarom is het van belang dat besluitvormingsprocessen democratisch worden verankerd (Edelenbos, 2005a). Daarbij is het onderhouden van contacten met de volksvertegenwoordiging van belang (zie Sorensen & Torfing, 2005) evenals het respecteren van de spelregels van democratische besluitvorming. Regelmatige afstemming met de initiatiefnemer en de verantwoordelijke bestuurders kan voorkomen dat ambities binnen en buiten de projectgrenzen gaan divergeren en dat een procesresultaat niet overgenomen en dus niet uitgevoerd wordt, omdat de benodigde steun en middelen niet worden verkregen.

**5.5 Verbindingen en ontkoppelingen tussen de sporen**

In de voorgaande tekst is ingegaan op de organisatie van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Voor het bereiken van coherente besluiten is het van

belang dat de sporen ook aan elkaar worden verbonden en elkaar bevruchten. Voor deze term wordt vaak het begrip koppelingen gebruikt (Van der Meer et. al. 2000). Omdat dit begrip lijkt te duiden op een momentspecifieke interventie, terwijl er ook sprake kan zijn van een langlopend buigtraject waardoor twee sporen op elkaar betrokken worden, spreken wij liever van verbindingen.

In deze paragraaf beschrijven we de verschillende verbindingen tussen de sporen in het besluitvormingsproces. Aangetekend moet worden dat veel verbindingen niet gestuurd of georganiseerd (hoeven) worden omdat actoren zelf – bijvoorbeeld – feiten in relatie brengen met hun beelden of ambities bijstellen op basis van een nieuw gevormde probleemdefinitie. Daardoor moeten overigens soms wel sporen worden ontkoppeld als bepaalde verbindingen te sterk dreigen te worden. We gaan kort in op de verschillende verbindingen en ontkoppelingen.

### ***Tussen feiten en beelden***

De mate waarin feiten bruikbaar zijn om een proces van frame reflectie te stimuleren is sterk afhankelijk van hun vermeende betrouwbaarheid. Dit imago heeft alles te maken met de (vermeende) neutraliteit en kwaliteit van het onderzoeksbureau en het onderzoek. Managementstrategieën om hierop te sturen zijn:

- een neutrale selectie van de opdrachtnemer (aanbesteding) en gezamenlijk opdrachtgeverschap;
- het organiseren van een transparant onderzoeksproces;
- het betrekken van stakeholders bij het onderzoek;
- het investeren in de betrouwbaarheid van het onderzoek;
- een transparante en overtuigende presentatie van de onderzoeksgegevens.

Van belang bij het selecteren van een kennisleverancier is zijn reputatie ten aanzien van het onderzoeksthema in kwestie. Zijn reputatie als onafhankelijk, betrouwbaar en solide speelt een belangrijke rol in de keuze van de opdrachtgever. Deze reputatie kan helpen om het onderzoek een rol te laten spelen in een proces van beeldconvergentie, waarin partijen bereid zijn om zich open te stellen voor onderzoeksresultaten. Opdrachtgevers kunnen daarom bewust kiezen voor onderzoeksinstituten die niet eerder betrokken waren bij het project om daarmee erfenissen uit het verleden te voorkomen. Van belang is dat de stakeholders het gekozen onderzoeksinstituut vertrouwen zodat ze bereid zijn de onderzoeksresultaten serieus te nemen (Andrews & Delahaye, 2000).

Het is voor de benutting van onderzoek belangrijk dat niet één partij de kennisbehoefte vaststelt maar dat alle relevante beelden worden gemobiliseerd opdat alle betrokken partijen zich zullen herkennen in het onderzoek (Petts, 2003). Door middel van consultatieronden of gezamenlijk opdrachtgeverschap kan dit worden georganiseerd.

Ook de selectie van methoden en technieken is niet objectief. Partijen kunnen wantrouwend staan tegenover een bepaalde (formele of mathematische) wijze van onder-

zoek doen. Ook hier is het belangrijk om stakeholders te betrekken en zo de ontvan-  
kelijkheid voor de onderzoeksresultaten te vergroten. Door stakeholders te consulteren  
over de offerteaanvraag en de onderzoeksopzet wordt deze betrokkenheid gerealiseerd.  
Om een continue wisselwerking tussen de beelden van belanghebbenden en het onder-  
zoek te organiseren zijn vormen van joint fact-finding te organiseren, waarbij stakehol-  
ders worden betrokken bij het onderzoek en gedurende de uitvoering ervan betrokken  
blijven in de vorm van een begeleidingsgroep (McCreary, 1999; Weible et.al. 2004;  
McCreary et.al. 2001) of door een consensusconferentie (Geurts & Joldersma, 2001).  
Zij kunnen dan niet alleen meedenken over de aanpak van het onderzoek maar zien ook  
welke kant het onderzoek uitgaat. Daarmee wordt hun vertrouwen gewonnen en groeit  
het draagvlak voor de onderzoeksresultaten.

De laatste fase van het onderzoeksproces is van groot belang voor de vraag of het on-  
derzoek daadwerkelijk doorwerkt (Cross et.al. 2000; Weiss, 1977). De wijze waarop  
het onderzoek wordt gepresenteerd, de bevattelijkheid en toegankelijkheid ervan zijn  
belangrijke factoren die de doorwerking van het onderzoek mede bepalen. Actoren  
moeten zich kunnen vinden in de verwoording van de onderzoeksresultaten. Hoe groter  
de rijkdom aan middelen waarmee over het onderzoek wordt gecommuniceerd, hoe  
groter haar bijdrage aan het reduceren van ambiguïteit (Daft & Macintosh, 1981). De  
verantwoordelijkheid hiervoor ligt deels bij de kennisleverancier, maar ook bij de op-  
drachtgever die er op moet toezien dat de kennis zodanig wordt gepresenteerd dat de  
andere partijen daarmee uit de voeten kunnen. Ook is het belangrijk dat belanghebben-  
den kunnen reageren op conceptversies van rapporten.

Het spoor van beeldvorming kan vastlopen of aan kwaliteit inboeten als het niet gevoed  
wordt door producten uit het spoor van feitenvorming. Het onderzoek dient parallel te  
worden georganiseerd aan het spoor van beeldvorming zodat regelmatig de opbreng-  
sten kunnen worden ‘afgetapt’ en ingebracht in het spoor van beeldvorming. Onder-  
zoek kan soms leiden tot verrassende doorbraken, als nieuwe mogelijkheden worden  
verkend of bestaande beelden worden ontkracht. In tabel 5.4 vatten we de belangrijkste  
koppelingen kort samen.

Van feitenvorming naar beeldvorming	
-	Het selecteren van ‘betrouwbaar’ onderzoeksinstituut met een betrouwbaar imago;
-	Het organiseren van fora voor de uitwisseling van feiten en beelden;
-	Het investeren in vertrouwen door interactie en betrokkenheid tussen experts en belanghebben- den en transparantie van het onderzoeksproces;
-	De presentatie van onderzoek afstemmen op de referentiekaders van de betrokken partijen.
Van beeldvorming naar feitenvorming	
-	Het organiseren van betrokkenheid van afnemers (gebruikers) bij formulering onderzoeksvra- gen, keuze methoden en verdere onderzoeksproces (consultatie en doorgaande betrokkenheid);
-	Het organiseren van betrokkenheid van afnemers bij verwoording van onderzoeksresultaten (consultatie over conceptrapporten).

**Tabel 5.4      Verbindingen tussen feitenvorming en beeldvorming**

### ***Ontkoppelingen***

De sporen van feitenvorming en beeldvorming kunnen ook te sterk met elkaar verwlochten raken. Dan zijn ingrepen nodig om de sporen weer van elkaar te scheiden, te ontkoppelen. Een proces van beeldvorming moet zich kunnen ontwikkelen zonder dat het gedomineerd wordt door schijnbaar onaantastbare wetenschappelijke feiten. Een open en participatief proces laat ruimte voor de normatieve inbreng van belanghebbenden, zonder dat er een bevoorrechte positie wordt gegeven aan wetenschappelijke kennis. Datzelfde geldt op het moment dat beslissingen moeten worden gemotiveerd. Ook dan is het van belang dat duidelijk is wat de status is van de feitelijke onderbouwing en welke aannamen berusten op beeldvorming.

Tegelijk moet worden voorkomen dat de beelden het onderzoek gaan domineren en verstoren. Daarom moet het onderzoeksproces zich ook zelfstandig kunnen ontwikkelen waarbij de vrijheid en professionele autonomie van onderzoekers wordt gegarandeerd. Ook het wetenschappelijke gehalte van het debat tussen experts en belanghebbenden moet worden bewaakt. Daarbij is een kritische toets van de status van de ingebrachte argumenten noodzakelijk. Een onafhankelijk voorzitterschap, alsmede een onafhankelijke beoordeling van het kennisproduct aan het einde van het onderzoekstraject (second opinion) kan de sporen van feiten- en beeldvorming ontkoppelen.

<b>Van feitenvorming naar beeldvorming</b>
--

*Waarborgen vrijheid van mening en oordeel:*

- Visievorming organiseren in alle vrijheid, zonder de ‘tucht van de feiten’;
- Het gescheiden inbrengen van feiten en beelden in het proces van wilsvorming.

<b>Van beeldvorming naar feitenvorming</b>
--

*Waarborgen ‘neutraliteit en objectiviteit’ feiten:*

- In het proces momenten van isolatie onderzoeksinstituut inbouwen en de autoriteit van experts aanwenden om discussie over feiten af te sluiten;
- Het wetenschappelijk gehalte van het debat over het onderzoek waarborgen: kritische toets en selectie van argumenten in interactie tussen experts en belanghebbenden;
- Het onafhankelijk laten beoordelen van het kennisproduct aan einde van onderzoekstraject.

**Tabel 5.5      Ontkoppelingen tussen feitenvorming en beeldvorming**

### ***Tussen feiten en ambities***

Om bruikbare feiten te genereren is het van belang dat de kennisbehoefte zorgvuldig wordt geïnventariseerd en afgestemd op de ambities die er onder de betrokken partijen leven. Niet zelden zien we besluitvormingsprocessen op veel tegenstand stuiten omdat blijkt dat een overheid slechts één alternatief onderzoekt. Veel kritiek op de Betuwe-route was bijvoorbeeld te herleiden tot het feit dat het alternatief van de binnenvaart volgens sommigen niet serieus is onderzocht (Roscam Abbing, 1999). Betrokken partijen hebben ambities die ze graag verwezenlijken, maar besluitvorming vraagt om het maken van keuzen. Vaak is nog niet duidelijk welke keuze gemaakt zal worden. Daarom dient het onderzoek het aantal mogelijke beslissingen niet onnodig te verkleinen,

maar is het van groot belang dat er meer dan één mogelijke oplossing wordt onderzocht en dat er recht wordt gedaan aan de verschillende ambities die in het spel zijn (Van de Riet, 2003).

Omdat ambities evolueren, moet het onderzoek ook adaptief kunnen reageren op nieuwe ideeën en oplossingsrichtingen. Een strikt seriegeschakelde organisatie van de sporen van feitenvorming en wilsvorming (eerst onderzoek, dan onderhandelen) is onvruchtbaar. Bij aanvang van het onderzoek moet er zicht zijn op de ambities die in het spel zijn. Tijdens het onderzoek moet er ruimte zijn voor bijstellingen als blijkt dat ambities zich wijzigen. Dit is een lastige uitdaging. Besluitvormingsprocessen die sterk doelzoekend ingestoken zijn, verhouden zich moeizaam met – bijvoorbeeld – formele MER trajecten die na vaststelling van de onderzoeksvragen nauwelijks meer aan te passen zijn (Edelenbos, 2005b).

Het verkeer tussen feiten en ambities kent naast de formulering van de onderzoeksopdracht, een belangrijk moment als de feiten moeten worden vertaald in een onderbouwde keuze van ambities. Het is daarom van belang dat het procesmanagement zoekt naar een bruikbare methode om het gebruik van kennis in de besluitvorming inzichtelijk en transparant te maken (Clark & Majone, 1985). De doorvertaling van de onderzoeksresultaten in de besluitvorming vergt immers een keuze: welke gegevens worden wél meegenomen en welke niet? En hoe worden ze gewogen? Deze vragen kunnen op een transparante wijze worden beantwoord door gebruik te maken van een multicriteria-analyse of een vergelijkbaar afwegingskader (Dunn, 1994).

Maar niet alleen aan het einde van het proces van wilsvorming is input vanuit het spoor van feitenvorming van belang. Ook gaande de rit kunnen kennisproducten de zoektocht naar haalbare ambities vergemakkelijken. Het gebruik van kennis kan worden bevorderd, door een meer ontwerpende strategie te hanteren (Hajer et.al. 2006). Bijvoorbeeld doordat tussentijdse resultaten de set van beschikbare alternatieven inperken of juist verruimen. Of door aan te geven dat er nieuwe, veelbelovende mogelijkheden zijn waar niet eerder aan is gedacht, en hier vervolgens verder over te onderhandelen.

<b>Van feitenvorming naar wilsvorming</b>	
-	Het regelmatige (tussentijds) presenteren van onderzoeksgegevens aan besluitvormers;
-	Het kiezen van een transparante en geaccepteerde methodiek om onderzoeksgegevens door te vertalen naar keuze voor ambities;
-	Het bewaken van de scope van wilsvorming op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten.
<b>Van wilsvorming naar feitenvorming</b>	
-	Het verdisconteren van verschillende ambities bij de formulering van kennisvragen;
-	Het bijsturen van het onderzoek tijdens de rit op basis van ontwikkelingen in de zoektocht naar overeenstemming.

**Tabel 5.6      Verbindingen tussen feitenvorming en wilsvorming**

### ***Ontkoppelingen***

Zowel een te sterke invloed van het onderzoek op de onderhandelingen, als van de ambities op het onderzoek moet worden vermeden. Het eerste kan vermeden worden door een aantal procesmatige ingrepen. In het proces moet ruimte worden ingebouwd om door middel van overleg en onderhandeling te komen tot wederzijds aantrekkelijke deals, waarbij de feiten alleen worden gebruikt om de effecten van deals door te rekenen en randvoorwaarden aangeven, maar de onderhandelingen niet sturen.

Van belang is ook de timing van het onderzoek en de onderhandelingen. De sporen van feitenvorming en wilsvorming kunnen worden ontkoppeld door de definitieve wilsovereenkomst uit te stellen tot na de oplevering van het onderzoek. Anderzijds is het ook noodzakelijk dat de wilsvorming niet wordt uitgesteld omwille van wetenschappelijke onzekerheden. Ook dat vraagt om een ontkoppeling tussen beide sporen.

De invloed van de wilsvorming op het onderzoek moet worden getemperd om het ontstaan van ‘*mandated science*’ te voorkomen. Zo is het van belang dat het ontwerp en de uitvoering van het onderzoek de verantwoordelijkheid van de onderzoekers blijft (een interne kwaliteitscontrole kan dit waarborgen), dat onderzoekers en beslissers zelf hun wederzijdse domeinen respecteren en dat er een onafhankelijke toetsing van de onderzoeksresultaten (door peer review, second opinion) plaatsvindt.

#### ***Van feitenvorming naar wilsvorming***

*Voorkomen van ‘science-driven policy’:*

- Het creëren van ruimte voor politiek overleg en bereiken van deals;
- Het timen van onderzoek en politiek overleg waarbij de definitieve wilsovereenkomst wordt gesloten na oplevering van onderzoek;
- Het niet uitstellen van wilsvorming omwille van hardnekkige wetenschappelijke onzekerheden.

#### ***Van wilsvorming naar feitenvorming***

*Voorkomen ‘mandated science’:*

- Het waarborgen dat het onderzoeksontwerp de eigen verantwoordelijkheid is van onderzoekers;
- Het creëren van momenten waarin wilsvorming en feitenvorming gescheiden verloopt;
- Het stimuleren van zelfbinding door onderzoekers en beslissers in grenzenafbakening;
- Het onafhankelijk laten toetsen van de resultaten (peer review, second opinion).

**Tabel 5.7      Ontkoppelingen tussen feitenvorming en wilsvorming**

### ***Tussen beelden en ambities***

De beelden die in het spoor van beeldvorming worden gevormd, moeten een vruchtbare uitgangspositie vormen om gezamenlijke ambities te kunnen realiseren. Tegelijkertijd moeten de ambities die in een besluitvormingsproces uitkristalliseren appelleren aan de beelden van betrokkenen en dus op een effectieve wijze worden ‘verbeeld’.

Dat vereist een parallelle investering in overleg (gezamenlijke beeldvorming) en onderhandeling (gezamenlijke wilsvorming). Van belang is dat er niet te vroeg met wilsvorming wordt gestart, maar dat eerst zicht wordt verkregen op de achterliggende frames van betrokken partijen. Overigens dient een procesregisseur ervoor te waken dat



het proces van beeldvorming niet ongericht is, maar daadwerkelijk resulteert in beelden die het realiseren van inhoudelijke overeenstemming vergemakkelijken (Lubell, 2004). De beelden die ontwikkeld worden dienen toegespitst te zijn op het bereiken van haalbare wilsovereenkomsten. Dat kan bijvoorbeeld door actoren periodiek uit te dagen hun opvattingen te expliciteren en aan te laten geven welke consequenties ze daaraan willen verbinden. Een levend visiedocument, kan helpen om een gedragen einduitkomst langzaam te laten evolueren (Edelenbos et.al. 2000b).

Soms kan het inbrengen van nieuwe ambities leiden tot een doorbraak in een stagnerend proces van beeldvorming. Dan blijven beelden divergeren, maar kan het inbrengen van nieuwe ambities partijen overtuigen om een wilsovereenkomst te sluiten die niet helemaal correspondeert met hun oorspronkelijke beelden over wenselijke oplossingen, maar die zij wel aantrekkelijk vinden.

Hetzelfde geldt voor een stagnerend proces van wilsvorming. Dan kan door het mobiliseren van nieuwe beelden, bijvoorbeeld door het inbrengen van nieuwe partijen of het laten presenteren van een alternatieve visie. Daarmee kan een doorbraak worden gerealiseerd waardoor partijen elkaar vinden in een nieuwe, tot dan toe ongedachte ambitie. Als een project kampt met negatieve beeldvorming, is het moeilijk om een deal geaccepteerd te krijgen. Een kundige procesmanager investeert daarom in de aantrekkelijke ‘verbeelding’ van ambities, en probeert de deal te voorzien van een aantrekkelijk label.

<b>Van beeldvorming naar wilsvorming</b>	
-	Het opstellen van levende visiedocumenten waarin ambities kunnen evolueren;
-	Het ter discussie stellen van bestaande ambities door het mobiliseren van alternatieve beelden;
-	Het organiseren van fora waarin gelijktijdig wordt gewerkt aan beeldvorming én wilsvorming (frame reflectie én onderhandelingen).
<b>Van wilsvorming naar beeldvorming</b>	
-	Het afstemmen van de presentatie / verwoording van ambities op referentiekaders ontvangers (verbeelding aanpassen aan doelgroepen);
-	Het kritisch confronteren van beelden met concrete ambities om te onderzoeken welke handlingsruimte deze beelden bevatten;
-	Het organiseren van belanguitruil of package deals waardoor bestaande beelden aangepast worden, (tijdelijk) worden losgelaten of ingeruild worden voor andere beelden.

**Tabel 5.8      Verbindingen tussen beeldvorming en wilsvorming**

### ***Ontkoppelingen***

De sporen van beeldvorming en wilsvorming kunnen elkaar op een krachtige wijze ondersteunen maar ook danig in de weg zitten. Dan zijn ontkoppelingen noodzakelijk. Het spoor van wilsvorming moet soms worden ontkoppeld van het spoor van beeldvorming om tot daadkracht en vaart in de wilsvorming te komen. Door zakelijkheid in het overleg te stimuleren en eventueel af te dwingen en deadlines voor het realiseren van uitkomsten te hanteren, kan de wilsvorming worden ontkoppeld van de beeldvor-

ming. De procesbegeleiding kan ook aandringen op het concretiseren van realistische ambities door deelnemers zodat het proces niet blijft steken in vrijblijvende interactie. Maar het spoor van wilsvorming mag op haar beurt ook de beeldvorming niet domineren. Daarom is het van belang dat deze processen zorgvuldig worden getimed, waarbij de kristallisaties van ambities plaatsvindt aan het eind van het proces, nadat eerst overeenstemming is bereikt over de probleemdefinitie en daarna wordt gewerkt aan concrete deals. Een proces van beeldvorming moet kunnen plaatsvinden zonder dat maatregelen reeds beklonken zijn.

---

**Van beeldvorming naar wilsvorming**


---

*Voorkomen grijze compromissen en vaagheid:*

- Het organiseren van daadkracht en vaart in wilsvorming door het hanteren van deadlines;
  - Het stimuleren van zakelijkheid in de onderhandelingen: wat gaan we doen?
- 

**Van wilsvorming naar beeldvorming**


---

*Aandacht voor serieuze draagvlakontwikkeling:*

- Het timen van processen: wilsvorming vindt plaats als beeldvorming bevredigend is afgerond;
  - Ruimte en tijd voor overleg en interactie zonder zware (tijds-)druk om tot besluiten te komen.
- 

**Tabel 5.9      Ontkoppelingen tussen beeldvorming en wilsvorming**

### 5.6      Het management van trajecten: de doorontwikkeling van inhoud

Competente besluitvormingsprocessen zijn meer dan alleen competente besluitvormingsronden. Ronden die niet aansluiten op het voortraject en die niet voorsorteren op een vervolgronde, zijn misschien volgens de regels van het procesmanagement verlopen. Maar de kritiek dat beleidsvorming op deze wijze grillig, inconsistent en weinig constructief verloopt, zou niet onterecht zijn.

Er is echter ook een andere kant aan het trajectmanagement. Die betreft het zelfstandig positie kiezen in langlopende besluitvormingstrajecten. Dat kan door afstand te nemen van eerder genomen beslissingen of elementen daarvan, eerder totstandgekomen feitenmateriaal, eerdere overeenstemming over beelden en eerder gekoesterde ambities. Ook kunnen sommige zaken bewust worden overgelaten aan de toekomst. Niet alles kan worden geregeld en niet alles kan worden voorzien. Toekomstige generaties moeten ook de ruimte hebben om andere keuzen te kunnen maken.

#### *Voortbouwen op voortraject*

Een beslissing, als overgang naar een volgende ronde, bevat een tijdelijke kristallisatie van feiten, beelden en ambities, die als uitgangspunt dient voor een nieuwe besluitvormingsronde. Voortzetting van de besluitvorming is – als de genomen beslissing op een breed draagvlak kan rekenen – meestal gericht op het verder concretiseren van deze beslissingen. Soms echter betekent een nieuwe ronde dat er opnieuw begonnen moet worden. Maar ook dan is continuïteit belangrijk om te leren van het verleden. Om deze continuïteit te waarborgen zijn een aantal organisatorische voorzieningen nodig. De

meest voor de hand liggende voorziening is het opnieuw mobiliseren van personen die eerder actief waren in vorige rondes.

Daarnaast kunnen ook arrangementen worden gecontinueerd. We onderscheid twee typen structuren: de organisatorische structuren die zichtbaar zijn in werkgroepen, organisaties et cetera, en de procedurele structuren of afspraken die zichtbaar worden in juridische verbintenissen en andere procedurele afspraken.

Met betrekking tot de feitenvorming ligt het voor de hand om continuïteit te organiseren door dezelfde opdrachtnemer opnieuw te betrekken (AWT, 2005). Opdrachtgevers hebben er ook baat bij om zo hun kennisbasis te verstevigen. Continue kennisgroei is dus tot op zekere hoogte automatisch geborgd als het betreffende kennisinstituut betrokken blijft in het besluitvormingstraject.

Continuïteit in het spoor van beeldvorming en van wilsvorming kan ook worden georganiseerd door het opnieuw mobiliseren van de spelers uit het voortraject. Zij zijn immers de primaire ‘draggers’ of eigenaren van de beelden en ambities in een besluitvormingstraject. Om de ontwikkeling in beeldvorming en wilsvorming voort te kunnen zetten en de interacties voort te stuwen (Termeer, 1993) is het nuttig om fora en arrangementen te continueren waarin de beeldvorming en wilsvorming kan worden voortgezet, en daarnaast ook expliciete commitments voor de vervolgronde te laten uitspreken.

### *Vernieuwen ten opzichte van voortraject*

Soms is het verstandig om juist afstand te nemen van het voortraject. Onderzoeksvragen moeten worden gespecificeerd. Agenda’s moeten bijgesteld worden omdat nieuwe regelgeving dat eist of omdat nieuwe ambities in het spel komen. Soms vraagt de nieuwe ronde om een nieuwe aanpak (meer overleg, of juist minder) en is een wijziging van het procesarrangement wenselijk. Dan blijkt dat een forum op een bepaald niveau niet meer aansluit bij de schaal van het project en dat een andere organisatorische procedure noodzakelijk is. Soms is een wisseling van partijen nodig omdat de scope van een project verandert. Een nieuwe opdrachtnemer kan nodig zijn om het vertrouwen te herstellen. Met het betrekken van nieuwe partijen kunnen omissies uit het verleden worden goedge maakt. Met nieuwe spelregels kunnen procesmatige tekortkomingen worden goedge maakt.

Als er sprake is van stagnatie kan het mobiliseren van nieuwe beelden of het inbrengen van nieuwe ambities betekenen dat er een doorbraak wordt gerealiseerd en de voortgang van het proces versterkt wordt. Het versterken of verzwakken van koppelingen tussen actoren kan bijdragen aan het doorbreken van fixaties uit eerdere rondes en het realiseren van de noodzakelijk geachte vernieuwing (Termeer, 2004).

***Voorbereiden op vervolgtraject***

De continuïteit van besluitvorming is gebaat bij procedurele afspraken en overeenkomsten over het vervolgtraject. Van belang is dat het besluitvormingsproces voldoende attractief blijft voor belanghebbenden en bestuurders. Als dat niet het geval is, verliezen partijen hun belangstelling en enthousiasme en wordt continuering lastig.

Om de continuïteit zo goed mogelijk te garanderen is het verstandig om al tijdens de besluitvormingsronde na te denken over de toekomstige ronde. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het aanstellen van een kwartiermaker, het betrekken van uitvoerders bij de beleidsvorming (Kalders, 1998) en het maken van afspraken tussen betrokken partijen over de te hanteren vervolgprocedure. Een kaderbesluit sorteert voor op de volgende beslissingen die een toenemende mate van detail kennen.

Het organiseren van continuïteit krijgt in de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming op verschillende wijzen vorm. Consolidatie van de feitenvorming vindt allereerst plaats door het beschikbare onderzoek te gebruiken in de onderbouwing van de genomen besluiten. Daarmee wordt ook impliciet voorgesorteerd op de invulling van eventueel vervolgonderzoek. Tijdens de lopende besluitvormingsronde wordt gaandeweg duidelijk welke onderzoeksvragen in de toekomst beantwoord moeten worden. Een projectorganisatie kan al beginnen met het formuleren van toekomstige onderzoeksvragen. Een belangrijke bron van continuïteit is gelegen in de onderzoeksinstituten zelf. Zij hebben van dit project weer het nodige opgestoken en kunnen deze expertise later opnieuw aanwenden. Als zij in het vervolgonderzoek een rol krijgen, kan deze expertise opnieuw worden aangeboord.

De continuïteit van de sporen van beeldvorming en wilsvorming is vooral afhankelijk van de doorgaande betrokkenheid van de personen achter deze beelden en ambities. Belangrijkste middel om hun betrokkenheid te continueren is de voorzetting van de fora waarin zij in eerdere rondes actief waren. Een dergelijke sociale context maakt het voor actoren moeilijk om eerder ingenomen standpunten of een eerder bereikte overeenstemming zomaar weer los te laten.

***Overlaten aan vervolgtraject***

Belangrijkste reden om inzake sommige kwesties niet voor te sorteren op de volgende ronde van de besluitvorming, is de beoogde voortgang van de besluitvorming. Vaart in het proces houden betekent ook maat houden in wat partijen willen bereiken. Niet alles kan in één besluitvormingsronde worden geregeld en niet alles kan worden dichtgetimmerd. Soms moet er een beslissing vallen, omdat belanghebbenden, bestuurders of politici daarop aandringen, en kan dit alleen als een aantal zaken naar de toekomst worden geschoven. Een ‘tijdelijk werkbaar overeenkomst’ (Termeer, 2004) noodzaakt dan dat er genoeg wordt genomen met overblijvende controversen en onzekerheden. Globale uitkomsten verhogen de kans op vernieuwing en verrijking in de toekomst

(Kalders, 2004). Bewuste managementingrepen zijn daarnaast gericht op het ‘opruimen’: het opheffen van arrangementen en fora, het bedanken van spelers et cetera, zodat in een volgende ronde met een schone lei een frisse start gemaakt kan worden. In tabel 5.10 en 5.11 vatten we het bovenstaande kort samen.

<b>Voortraject</b>	<b>Feitenvorming</b>	<b>Beeldvorming</b>	<b>Wilsvorming</b>
<i>Voortbouwen</i>	Voortbouwen op bestaand onderzoek, inhoudelijk en / of qua aanpak. Begeleidingsstructuur voor onderzoek en bemensing daarvan handhaven. Hetzelfde kennisinstituut opnieuw inschakelen.	Doorgaande interactie ten behoeve van beeldconvergentie faciliteren. Fora voor interactie handhaven. Zelfde actoren opnieuw mobiliseren.	Proceduring voor concretisering ambities afspreken. Fora voor onderhandeling handhaven. Zelfde actoren opnieuw mobiliseren.
<i>Vernieuwen</i>	Onderzoeksvragen verfijnen of verleggen. Andere onderzoekers inschakelen. Andere fora voor begeleiding en review installeren.	Nieuwe werkelijkheidsdefinities en variëteit aan visies mobiliseren. Nieuwe fora installeren om contextvariatie te realiseren. Interactieregels wijzigen. Reframing organiseren.	Nieuwe ambities selecteren of nieuwe ambities toevoegen. Nieuwe fora installeren. Nieuwe spelers in onderhandelingen betrekken. Spelregels en arrangementen aanpassen.

**Tabel 5.10 Het management van trajecten in retrospectief**

<b>Vervolgtraject</b>	<b>Feitenvorming</b>	<b>Beeldvorming</b>	<b>Wilsvorming</b>
<i>Voorbereiden</i>	Inventariseren toekomstige kennisbehoefte. Feiten verduurzamen door ze expliciet op te nemen in beslissing. Voorlopige afspraken met opdrachtnemer over vervolgaanpak. Begeleidingsstructuur vooralsnog intact laten.	Agenda met controversen voor toekomst formuleren. Overeengekomen beelden consolideren in beslissingen. Fora vooralsnog instandhouden. Partijen zicht bieden op participatie in volgende ronde.	Agenda voor wilsvorming in toekomst formuleren. Horizonbesluiten nemen. Fora vooralsnog instandhouden. Ambities verankeren in vigerend beleid. Partijen zicht bieden op participatie in volgende ronde.
<i>Overlaten</i>	Genoegen nemen met onderzoek op strategisch niveau. Resterende onzekerheden voor lief nemen.	Controversen (gedeeltelijk) niet oplossen maar erop vertrouwen dat deze in de toekomst worden opgelost. Interactiefora opheffen.	Met globale ambities proces afronden en uitwerking overlaten aan volgende ronde. Grote oplossingen vermijden. Fora en arrangementen opheffen.

**Tabel 5.11 Het management van trajecten in prospectief**

## 5.7 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben we de vierde deelvraag van dit onderzoek van een eerste en voorlopig antwoord voorzien. Deze vraag luidde: *hoe kan ruimtelijke besluitvorming zodanig worden georganiseerd dat een bevredigend resultaat wordt bereikt?* We hebben gezien dat het management van besluitvormingsprocessen zich richt op het zelfstandig en in onderlinge wisselwerking organiseren van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Daarnaast hebben we gezien welke taken dit management vervult ten aanzien van langlopende besluitvormingstrajecten.

Het in dit hoofdstuk gegeven antwoord is gebaseerd op de beschikbare noties in de relevante literatuur en een ex ante verkenning van het studieobject. In hoofdstuk zes en zeven gaan we in op de besluitvorming en het management daarvan in onze casus: de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde Estuarium en van de ‘Bestuurlijke Koersbeslissing’ voor Gouwe Wiericke West. De noties uit dit hoofdstuk en uit hoofdstuk drie, vormen de leidraad bij het analyseren van onze casus. De praktijk van (het management van) besluitvorming zoals we die in onze casus aantreffen zal ons inzicht geven in de vraag in hoeverre onze theoretische noties weerspiegeld worden of ontbreken in de praktijk, en of ze wellicht aangevuld dienen te worden met zaken die we in de praktijk van ruimtelijk besluitvorming waarnemen.

In hoofdstuk acht staan we stil bij het trajectmanagement van besluitvorming. Dit bestaat uit twee componenten: de wijze waarop de rondes op elkaar voortbouwen en aan elkaar zijn gekoppeld, en anderzijds de wijze waarop in een besluitvormingsproces de in het beleidsnetwerk aanwezige bronnen van capaciteit worden gemobiliseerd en de ontwikkeling daarvan wordt geconsolideerd. Dit onderdeel van het onderzoek is het meest explorerend: de theorie daarover is nog beperkt ontwikkeld en vormt daarom ook geen onderdeel van het onderhavige hoofdstuk. Dit onderzoek levert bouwstenen om te komen tot meer begrip van het fenomeen trajectmanagement van besluitvorming en het management van bronnen van capaciteit ten behoeve van ruimtelijke besluitvorming.

## 6 EEN SCHETS VOOR DE SCHELDE

### 6.1 Introductie

Het is een roerige tijd als de Westerschelde, de hartslagader van Vlaanderen voor alle scheepvaartverkeer wordt afgesloten. Om Antwerpen te onderwerpen aan het Spaans gezag, wordt in 1579 ter hoogte van Vlissingen de Westerschelde op een simpele maar doeltreffende wijze door de Hertog van Parma geblokkeerd met een schipbrug. Antwerpen wordt op de knieën gedwongen en geeft zich over.

In de concurrentiestrijd van de Gouden Eeuw hebben de Hollandse regenten er geen enkel hartzeer over om Antwerpen dwars te zitten. In plaats van de schipbrug wordt een fiscale barrière over de Schelde ingesteld. Door deze belastingheffing kan de haven van Antwerpen kostprijs technisch niet langer opboksen tegen de havens van Holland.

Uiteindelijk maakt Napoleon een einde aan de burenruzie en wordt de barrière opgeheven. Als in 1839 de Zuidelijke Nederlanden hun felbegeerde autonomie verkrijgen, is het geen wonder dat de Belgische overheid er alles aan doet om de toegankelijkheid van de Antwerpse haven te garanderen. De Noordelijke Nederlanders zijn zo goed niet of ze moeten deze verplichting van vrije doorvaart in het Scheidingsverdrag accepteren, niet wetend dat bijna twee eeuwen later nog naar deze verplichting wordt verwezen door Antwerpen, die inmiddels tot economische krachtpatser is uitgegroeid. Dan wordt het recht van overpad opnieuw een heikel punt in de bilaterale betrekkingen.

Naast de ontoereikende diepte van de vaargeul domineert ook de matige kwaliteit van het Scheldewater de internationale contacten over de Westerschelde. De discussie over de ecologische toestand van de Schelde als estuarium hangt hier sterk mee samen.

Na de eerste grote verdieping van de vaargeul naar Antwerpen in de jaren zeventig, trekt het Gemeentelijk Havenbedrijf begin jaren tachtig opnieuw de stoute schoenen aan en vraagt om een verdere verdieping. Het duurt echter tot 1997 voordat de schop de grond ingaat. Hier gaat een weinig verheffende strijd tussen twee overheden aan vooraf (Meijerink, 1998) waarbij de verdieping uiteindelijk wordt uitgeruild met concessies van Vlaamse zijde over andere bilaterale dossiers zoals het aan te leggen HSL-tracé. Maar als dit besluit valt is al duidelijk dat deze verdieping niet ver genoeg gaat en treft het Havenbedrijf opnieuw voorbereidingen om een derde verdieping aan te vragen.

Beide overheden (de Nederlandse rijksoverheid en de Gewestelijke overheid van Vlaanderen) hebben weinig zin dit ordinaire getouwtrek te herhalen. Daarom spreken zij in 1999 de intentie uit om te komen tot een gezamenlijke Langetermijnvisie (LTV) op het Schelde-estuarium tot 2030. In 1999 stelt de Technische Scheldecommissie (TSC; het Vlaams-Nederlands ambtelijk beheersteam van de Schelde) een Agenda Langetermijnvisie Schelde-Estuarium vast (Projectbureau LTV, 2001). Daarin worden de problemen met betrekking tot beleid en beheer van de Schelde opgesomd. Het vertrekpunt van deze visie is: 'het ontwikkelen van een gezond en multifunctioneel estua-

rien watersysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoefte'. Na een intensief overlegproces stelt in 2001 de TSC de LTV 2030 vast. In het gezamenlijke Memorandum van Kallo (5 februari 2001) leggen de verantwoordelijke ministers vast dat de LTV zal worden onderworpen aan een gemeenschappelijk communicatietraject met de bij het Schelde-Estuarium bestuurlijk betrokkenen en andere belanghebbenden. De Ministers kennen aan de politieke en juridische besluitvorming over de bevindingen van die Langetermijnvisie de hoogste prioriteit toe; de uitvoering van de daaruit resulterende besluiten zal voortvarend ter hand worden genomen. Op 4 maart 2002 wordt het Memorandum van Vlissingen ondertekend waarin wordt vastgelegd dat:

*'Vlaanderen en Nederland op basis van het Streefbeeld 2030 uit de LTV als gezamenlijk uitgangspunt voor het beleid en beheer op de middellange termijn een schets opstellen (Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-Estuarium). Het streefbeeld is aldus samen te vatten dat het beleid moet worden gericht op het instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en op het optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium'.*

In het Memorandum worden de eisen gedefinieerd waaraan de (totstandkoming van de) Ontwikkelingsschets (OS 2010) moet voldoen. Zij moet zich richten op de gezondheid van het fysieke systeem van het estuarium, de veiligheid tegen overstromen, de externe veiligheid, de toegankelijkheid, de natuurlijkheid, de visserij en de recreatie in het estuarium. Daarbij moet zij concrete voorstellen doen om te komen tot een vlotte en correcte tenuitvoerlegging van de Schets. Er wordt een tijdspad vastgelegd, gericht op politieke besluitvorming eind 2004. Daarnaast wordt vastgelegd dat de besluiten moeten worden onderbouwd met een strategisch milieueffectenrapport en een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De TSC krijgt de opdracht om binnen zes maanden een Vlaams-Nederlandse projectorganisatie in te stellen die de ambtelijke voorbereiding verzorgt. Daarnaast wordt een structuur voor maatschappelijk overleg vastgesteld.

De Administratie Waterwegen en Zeewezen (onderdeel van het Vlaams ministerie voor Mobiliteit, Openbare Werken en Energie) en Rijkswaterstaat (onderdeel van het Nederlandse ministerie voor Verkeer en Waterstaat) leveren ambtenaren voor de projectorganisatie. Ook de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (Vlaanderen), LNV en enkele andere organisaties detacheren een medewerker. Zo kan ProSes (acroniem van 'Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium') eind 2002 haar werkzaamheden starten.



## 6.2 Het spoor van wilsvorming

Het uiteindelijke product van ProSes moet een breed gedragen ‘Ontwikkelingsschets’ zijn. Deze schets moet concrete maatregelen bevatten om de streefbeelden van de LTV dichterbij te brengen. Deze streefbeelden zijn:

1. instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium;
2. maximale bescherming tegen overstromingen;
3. optimale toegankelijkheid voor de Scheldehavens;
4. een gezond en dynamisch ecosysteem;
5. goede bestuurlijk-politieke en operationele samenwerking.

Een dynamisch meergeulensysteem in de Schelde is gewenst voor zowel de veiligheid tegen overstromen (energiedissipatie), de natuurlijkheid (hoog- en laagdynamische gebieden met unieke ecotopen) als de toegankelijkheid (bereikbaarheid van Antwerpen, aanvaardbare stroomsnelheden). De veiligheid is vooral in de Zeeschelde (het Vlaamse deel van de Schelde) onvoldoende. Daartoe wordt in Vlaanderen het Sigmaplan ontwikkeld, dat moet worden ingepast in de OS 2010. De natuurlijkheid is de laatste decennia sterk achteruitgegaan. De toegankelijkheid van de Haven van Antwerpen is problematisch gezien de groei van de containerschepen die de haven willen aandoen. Als Antwerpen wil blijven voldoen als zeehaven, moet de vaargeul worden verdiept. Dit alles moet in goede samenwerking tussen beide landen worden geregeld.

### 6.2.1 De context

De politieke, maatschappelijke en bestuurlijke context waarin ProSes moet opereren is drukbezet. Er zijn twee nationale overheden betrokken, diverse departementen (op het gebied van ruimtelijke ordening, waterstaat en natuur) met hun regionale diensten zoals Rijkswaterstaat Directie Zeeland, tal van decentrale overheden (één Provincie aan Nederlandse zijde, drie aan Vlaamse zijde en een groot aantal gemeenten), diverse functionele overheden (zoals het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en Zeeuwse eilanden) en allerlei private en maatschappelijke partijen (milieubeweging, havenorganisaties, werkgeversorganisaties, agrarische belangenorganisaties etc.).

#### *Het netwerk*

In het bestuurlijke netwerk rond de Westerschelde zijn veel actoren actief. Allereerst de Vlaamse en Nederlandse overheden, waarbij het Vlaamse gewest voor sommige zaken instemming nodig heeft van de federale Belgische overheid. Daarnaast participeert aantal ministeries in het netwerk. In Nederland zijn dat de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV en Buitenlandse Zaken. In Vlaanderen zijn dat onderdelen van het Vlaamse ministerie: de Administratie Milieu, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL), de Administratie Water en Zeewegen (AWZ) en de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM).

Ook tal van andere bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties zijn rond het Scheldedossier actief. Allereerst is er de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart. Deze internationale Commissie werd in 1839 opgericht om toezicht te houden op de scheepvaart bestemd voor de Vlaamse Scheldehavens. De Commissie houdt toezicht op zaken als de loodsen, de vaarwegmarkering en de radarinstallaties.

Een zaak van de Permanente Commissie is het Gemeenschappelijk Nautisch Beheer. Tussen de beide verantwoordelijke ministers zijn afspraken gemaakt om vanaf 1 januari 2003 een Gemeenschappelijk Nautisch Beheer (GNB) op de Schelde in te voeren. Daarnaast is afgesproken ook gezamenlijk de externe veiligheid op en rond de Westerschelde verder te verhogen. In het memorandum van Vlissingen, hebben de ministers vastgesteld dat Vlaanderen en Nederland vanaf 1 januari 2003 gaan samenwerken op het gebied van nautisch beheer in de Schelderegio.

In mei 1995 is de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS) van start gegaan. Vanaf december 2002 heet zij de Internationale Scheldecommissie (ISC), waarin ook de Federale Staat België is vertegenwoordigd.

Een belangrijk overlegorgaan (Nederlands) op regionaal niveau is het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS). In het Bestuurlijk Overleg Westerschelde zitten de volgende overheden en belangenorganisaties:

- Provincie Zeeland (voorzitter);
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat directie Zeeland;
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- De Waterschappen Zeeuws-Vlaanderen en Zeeuwse Eilanden;
- Borssele, Hulst, Kapelle, Reimerswaal, Sluis, Terneuzen, Veere en Vlissingen;
- BOD (Breed Overleg Wateren) (belanghebbenden vanuit de recreatie);
- Het Vlaams gewest en de Provincie Antwerpen (toehoorder);
- De Zeeuwse Milieufederatie; Zeeuwse visserijbelangen; Zeeuws Landschap; Natuurmonumenten; Zeeuwse Land- en Tuinbouw Organisatie.

Agendaleden zijn de Ministeries van Financiën; van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken, en de Nationale Havenraad. De Nederlandse gemeenten en Waterschappen rond de Westerschelde hebben zich afzonderlijk verenigd in de Taakgroep Westerschelde, om een gezamenlijke en permanente inbreng te hebben in de uitvoering van het Westerscheldebeleid.

De Technische Scheldecommissie is het ambtelijk overleg tussen Vlaanderen en Nederland over alle technische aangelegenheden rond het Schelde-estuarium. De commissie is opgericht in 1948. Zij functioneert als voorportaal voor het overleg tussen de bewindslieden van Vlaanderen en Nederland en is opdrachtgever van ProSes. De Nederlandse Minister en Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat en de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, zijn politiek verantwoordelijk. De TSC is verantwoordelijk voor het opstellen van visie -en beleidsdocumenten voor het gebruik en beheer van de Schelde. Namens het Vlaams Gewest zitten in de TSC:

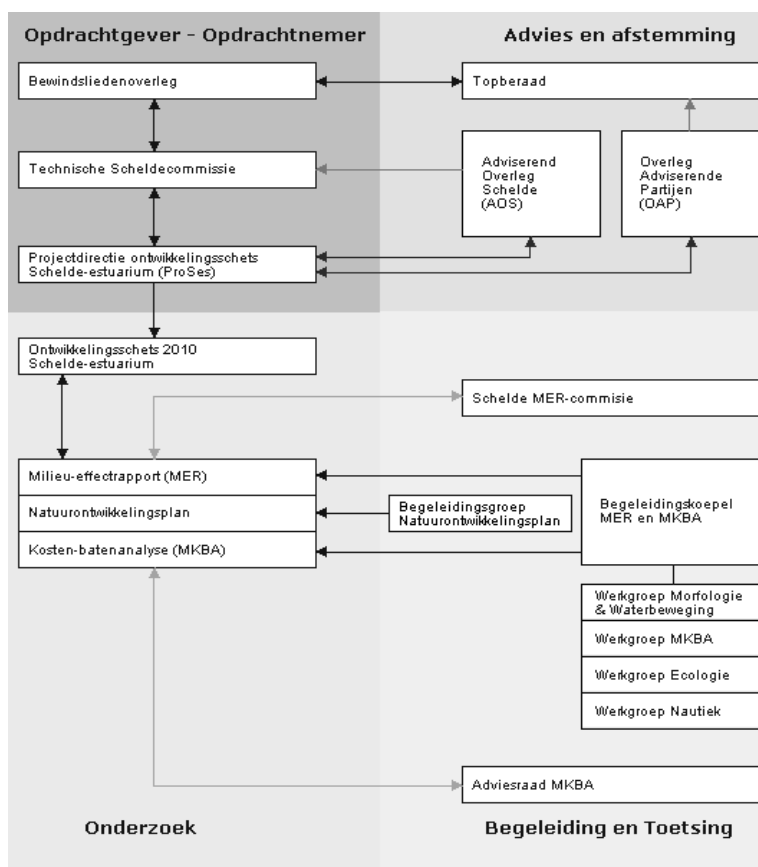
- Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ); Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL); Administratie Buitenlands Beleid (ABB);
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

En namens Nederland:

- Verkeer & Waterstaat: Directoraat Generaal Water; Directoraat Generaal Goederenvervoer; Rijkswaterstaat – Directie Zeeland en het Rijksinstituut voor Kust en Zee;
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Buitenlandse Zaken.

### *De arena en de fora*

ProSes kiest ervoor om de bestuurlijke en maatschappelijke context zoveel mogelijk te betrekken bij de uitvoering van haar taak, om zo tot een gedragen voorstel te komen. Daarom ontwerpt zij het volgende procesarrangement.



**Figuur 6.1 De directe omgeving van ProSes**

De Ontwikkelingsschets (OS 2010) zal gebaseerd worden op een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse en een Strategisch Milieueffectenrapport (zie feitenvorming). Daarnaast wordt overleg gevoerd met maatschappelijke partijen in het Overleg Adviserende Partijen (OAP) en bestuurlijke partijen in het Adviserend Overleg Schelde (AOS). Deze spelen een belangrijke rol in het proces. In onderstaande tabellen is hun samenstelling weergegeven. Op hun rol komen we later uitvoeriger terug.

Leden	OAP
<b>Vlaamse en Nederlandse voorzitter</b>	Onafhankelijk: oud-bestuurders met lange bestuurlijke loopbaan in Vlaanderen (oud-voorzitter van de Vlaamse Tweede Kamer en oud-minister) en Nederland (Commissaris v.d. Koningin)
<b>Secretaris</b>	Secretariaat Benelux
<b>ProSes</b>	Drie: Projectdirecteur, adjunct-directeur, procesmanager externe partijen
<b>Vlaamse leden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gouverneurs van Provincie Oost-Vlaanderen en Provincie Antwerpen; een schepen en Burgemeester van de Stad Antwerpen</li> <li>- Vertegenwoordiger van Vlaamse Havenvereniging; Natuurpunt Vlaanderen en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen</li> </ul>
<b>Nederlandse leden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertegenwoordiger van Werkgroep Schelde-estuarium (milieu-organisaties van Vlaanderen én Nederland); Zeeland Seaports en Zeeuwse Land- en Tuinbouworganisaties (ZLTO)</li> <li>- Wethouder Gemeente Vlissingen (tevens voorzitter Taakgroep Westerschelde); gedeputeerde Provincie Zeeland (tevens voorzitter Bestuurlijk Overleg Westerschelde); dijkgraaf Waterschap Zeeuws Vlaanderen en voorzitter Nationale Havenraad.</li> </ul>

**Tabel 6.1 Samenstelling OAP**

Leden	AOS
<b>Vlaamse en Nederlandse voorzitter</b>	Vertegenwoordiger van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van Rijkswaterstaat – Directie Zeeland
<b>Secretaris</b>	Vertegenwoordiger van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
<b>ProSes</b>	Procesmanager opdrachtgevende overheden
<b>Vlaamse leden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vier vertegenwoordigers van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap</li> <li>- Vlaamse Milieumaatschappij en Vlaamse Landmaatschappij</li> <li>- Provincie West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen</li> </ul>
<b>Nederlandse leden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van VROM (2), V&amp;W (2), EZ, BuZa, LNV.</li> <li>- Vertegenwoordiger van Provincie Zeeland en RWS - Directie Zeeland</li> </ul>

**Tabel 6.2 Samenstelling AOS**

Er is regelmatig afstemmingsoverleg met de Technische Scheldec commissie en de Bewindsliden over de gang van zaken. Daarnaast is er het Topberaad: direct overleg tussen het OAP en de betrokken bewindsliden. De ambtelijke versie van de OS 2010 moet worden vastgesteld door de TSC en wordt als de bewindsliden akkoord gaan, voorgelegd aan de regeringen en parlementen.

Tijdens het traject dat ProSes doorloopt komen de bewindsliden viermaal bij elkaar om met elkaar te praten over het Scheldedossier. Op die momenten bekrachtigen zij

officieel de tussenresultaten van ProSes: de Probleemstelling, de ambtelijke versie van de Ontwikkelingsschets en in 2005 het Memorandum van Middelburg.

### 6.2.2 Het proces

#### *Het spel en de standpunten*

Bij de aanvang van het spoor van wilsvorming zijn de ambities van de beide overheden duidelijk verwoord in de LTV en de twee Memoranda. Maar er zijn meer partijen die hun slag willen slaan. Allereerst is er het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen met aan het hoofd een gepassioneerde wethouder (schepen). Het gaat de Vlaamse partijen, en in het bijzonder het Gemeentelijk Havenbedrijf allemaal niet snel genoeg. Met ongenoegen zien zij hoe een uitvoerig en tijdrovend proces wordt opgetuigd. Met elkaar zetten zij stevig in. Er moet en zal in 2004 een beslissing worden genomen over de verdieping en in 2007 moeten de werkzaamheden starten. Desnoods willen zij via de rechter de verdieping afdwingen. Deze opstelling werkt bij de andere partijen veel onvrede, maar heeft wel het gewenste effect. ProSes doet haar uiterste best om de deadline te halen, en dat lukt haar nipt.

Ook de natuurorganisaties wapenen zich. Omdat zij inschatten dat zij de verdieping niet kunnen tegenhouden, proberen zij een zo groot mogelijk pakket natuurmaatregelen met voldoende garanties op de uitvoering ervan binnen te slepen. Substantiële investeringen in de Schelde-natuur zijn volgens hen sowieso nodig, los van een eventuele verdieping. Zij beroepen zich hiervoor ondermeer op de ingebrekestelling door de Europese Commissie van de Nederlandse overheid bij de uitvoering van natuurcompensatie rond de vorige verdieping (Denneman, et.al. 2004).

De twee landsoverheden hebben hun eigen agenda's en belangen maar zijn vast van plan om er in goed overleg uit te komen. De decentrale overheden aan Nederlandse zijde zijn minder vredelievend. Zij zitten niet te wachten op een volgende verdieping met als mogelijke consequentie dat achteraf de Europese Commissie natuurcompensatie afdwingt. Natuurontwikkeling (ontpoldering) is geen welkome boodschap in het behoudende Zeeland. Vanuit een houding 'nee, tenzij' neemt de Provincie en het BOWS deel aan het OAP. Pas laat in het proces zijn zij bereid tot onderhandelen.

Uiteindelijk willen alle partijen meedoen aan het overlegproces, weliswaar met de nodige scepsis én met in het achterhoofd: als de uitkomst ons niet zint, stappen we alsnog naar de rechter. De meest opvallende afwezigen in het proces zijn de Vlaamse boerenorganisaties. Zij willen eigenlijk helemaal niet nadenken over een Ontwikkelingsschets. Zij zien de bui al hangen: vrijwel zeker zal de landbouw het kind van de rekening worden, omdat natuurontwikkeling nodig zal zijn om de natuurschade van een verdieping te compenseren. Pas halverwege 2004 zijn zij bereid tot praten als blijkt dat de voorgestelde natuurcompensatie hen stevig zal gaan raken.

Eind 2003 geeft het ministerie van LNV de boodschap af dat er geen geld is voor natuurontwikkeling langs de Schelde. Voor ProSes begint een moeilijke fase. In het Natuur Ontwikkelingsplan (NOP) hebben experts en natuurorganisaties torenhoge natuurambities neergelegd. Die worden door ProSes, op zoek naar een haalbaar pakket maatregelen, steeds verder afgezwakt. Dit zien de natuurorganisaties met lede ogen aan. In juni 2004 benaderen zij de OAP leden met een brandbrief waarin zij stellen dat alleen een evenwichtig pakket maatregelen (ten aanzien van alle pijlers van de LTV) acceptabel is (Van Gils et.al. 2004). Het OAP steunt deze brief (al is het maar om de slaagkans van het totale pakket niet in gevaar te brengen). Deze zorgen worden door het OAP in een brief aan de betrokken ministers geuit. Deze krijgt het gewenste effect. Er komt meer ruimte van nationale zijde voor natuurontwikkeling.

In de slotfase van de onderhandelingen, eind 2004, stelt Zeeland (de Provincie en BOWS) zich op het standpunt dat zij alleen akkoord gaat met het pakket maatregelen als het Nederlandse rijk voldoende compensatie biedt in de vorm van flankerend beleid. De onderhandelingen hierover verlopen voorspoedig. Zeeland krijgt een aantal investeringsimpulsen in de regionale economie, de Zeeuwse havens en haar achterlandverbindingen, waardoor zij eind 2005 instemt met de Ontwikkelingsschets.

Een geheel zelfstandig traject van wilsvorming ontstaat na afronding van de Ontwikkelingsschets en het advies van het OAP. De Vlaamse regering is vrijwel zonder aanvullende voorwaarden akkoord met het resultaat van ProSes. Voor de Nederlandse regering, en zeker voor het parlement, ligt dat anders. Daarom wordt de Ontwikkelingsschets inzet van bilaterale onderhandelingen. En hoewel dit door de bewindspersonen wordt ontkend, wordt overeenstemming bereikt over de Ontwikkelingsschets dankzij een aantal afspraken over andere bilaterale dossiers (zoals de ‘dienstregeling van de HST’). Met name het Nederlandse parlement wil iets terugzien voor een verdieping van de Westerschelde.

In januari 2006 stemmen de Zeeuwse Staten en het Nederlandse parlement in met het pakket dat dan voorligt. De bewindslieden tekenen een aantal nieuwe verdragen over een aantal grensoverschrijdende kwesties die aan de Schelde gerelateerd. Het belangrijkste onderdeel betreft de uitvoering van de OS 2010. Dan is de uitvoeringsorganisatie ProSes 2010 al bijna een jaar aan de slag met de uitvoering van de voorstellen. In tabel 6.3 zijn de standpunten van de betrokken partijen op verschillende momenten weergegeven.

Partijen	Aanvankelijk standpunt (voor aanvang proces)	Gewijzigd standpunt in de loop van het proces	Standpunt bij afronding proces
<b>Gemeente- lijk Haven- bedrijf</b>	Verdiepen: zoveel en zo snel mogelijk. Overleg traag en lastig, juridische weg misschien toch beter?	Maatschappelijk overleg vruchtbaarder dan politiek-juridische weg: evenwichtig pakket omtrent drie pijlers noodzakelijk (draagvlak).	Deal met OAP partijen is evenwichtig en kan onze instemming krijgen.
<b>Provincie Zeeland</b>	Wij willen geen verdieping en geen natuurontwikkeling. Wij zijn alleen maar verliezer dus zijn tegen alle voorstellen.	Nee, tenzij we kunnen overtuigd worden van ons ongelijk (met onderzoek, compromispakket, compensatie).	Ja, mits we voldoende worden gecompenseerd worden voor maatregelen in OS. Eind 2005: oké.
<b>Natuuror- ganisaties</b>	Verdieping waarschijnlijk onontkoombaar. We moeten onze huid duur verkopen (1200 hectare extra natuur).	Pakket natuurmaatregelen te mager. Garanties voor omgaan met onzekerheden en eventueel terugdraaien verdieping nodig.	600 hectare (in Nederland) is blijkbaar maximaal haalbare. Blij met harde garanties omtrent schade.
<b>Vlaamse overheid</b>	Integraal pakket maatregelen noodzakelijk, verdieping meest belangrijk.	Idem als bij aanvang.	Pakket maatregelen is evenwichtig.
<b>Nederlandse overheid</b>	Integraal pakket hoogst noodzakelijk. Schade aan estuarium moet worden voorkomen	Signaal: er is geen geld voor natuurontwikkeling beschikbaar.	Steun voor wens OAP omtrent natuur. Steun ook voor pakket maatregelen. Aanvullende eisen in bilaterale onderhandelingen over nieuw verdrag.
<b>Landbouw- organisaties</b>	Tegen alle maatregelen omdat het landbouwbelang niet serieus genomen wordt.	Idem als bij aanvang.	Iets positiever over ont-poldering omdat flankerend beleid wordt voorgesteld (compensatie, andere tegemoetkomingen).

**Tabel 6.3 Standpunten partijen in OAP**

### 6.3 Het management van wilsvorming

In hoofdstuk vijf zagen we dat het management van het spoor van wilsvorming in essentie drie elementen betreft. Allereerst is dat het realiseren van handelingsbereidheid door partijen uit te dagen hun ambities op tafel te leggen en een *joint task orientation* te ontwikkelen. Daarnaast is dat het verbinden van deze ambities zodat er een gezamenlijke ambitie resulteert. Tot slot is dat het organiseren van realiserend vermogen zodat deze ambitie ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

#### 6.3.1 Het realiseren van handelingsbereidheid

De voorzitters van het OAP maken in overleg met ProSes een zorgvuldige selectie van stakeholders. De enige keuzen die later betwist worden betreft het niet uitnodigen van

de Vlaamse landbouworganisaties en het Zeeuwse bedrijfsleven. Maar het thema landbouw vormt geen onderdeel van de doelstellingen van de LTV voor de OS 2010.

Op verschillende manieren probeert ProSes de stakeholders te verleiden tot het expliciteren van hun belangen en standpunten. Bij de Provincie Zeeland is dat nog het lastigst. De vraag is onder welke voorwaarden de Provincie akkoord wil gaan met een verdieping. De gedeputeerde zit echter in een lastig pakket: hij steekt zijn nek uit door het project niet te vetoën, maar krijgt weinig speelruimte van zijn achterban. Later kan alsnog een doorbraak worden geforceerd doordat Zeeland zelf met het rijk onderhandelt over compensatiemaatregelen.

De reikwijdte van het proces is helder verwoord in de Probleemstelling (ProSes, 2003a) waar het OAP over is geconsulteerd en mee ingestemd heeft (OAP, 2004a). Belangrijkste doelstelling is een evenwichtig pakket maatregelen dat past binnen de vijf streefbeelden van de LTV. Dit uitgangspunt zorgt ervoor dat er voor alle partijen wat te halen valt. Eenzijdige ambities worden met een verwijzing naar de randvoorwaarden van het project afgewezen. Met name voor de natuurorganisaties is dat een belangrijke reden om mee te doen: de verdieping komt er, maar zal wel duur worden betaald. Zo is er ook voor hen iets te halen.

Belangrijkste verliezer is in eerste instantie de landbouw. Haar grond vormt immers het wisselgeld tussen de verschillende andere belangen. De landbouworganisaties doen slechts zijdelings mee in het project want de landbouw vormt geen thema in de LTV. Pas achteraf worden op aandringen van Zeeland voor de boeren aantrekkelijke voorwaarden geregeld voor de ontpoldering. Dan willen zij wel meedoen bij de uitvoering. De onafhankelijkheid van het secretariaat, haar serieuze bevoegdheid (directe advisering aan de verantwoordelijke bewindslieden) en haar brede agenda maken het OAP een aantrekkelijk forum. Het OAP is onafhankelijk van de opdrachtgever, en de nationale overheden beloven het advies van het OAP zwaar te laten wegen. De twee voorzitters zijn onafhankelijk en politiek zeer ervaren. Veel deelnemers zijn zwaargewichten (zoals gouverneurs, gedeputeerden, wethouders). Dat geeft het OAP gezag.

ProSes is actief als informatieleverancier en waarnemer. In de praktijk worden de werkzaamheden van OAP en ProSes nauw op elkaar afgestemd. Als het moet praat het OAP direct met de TSC of de bewindslieden. De grote ervaring van de voorzitters alsmede het feit dat het een Vlaming en een Nederlander zijn, dragen bij aan haar succes.

### **6.3.2 Het creëren van verbindend vermogen**

De agenda van ProSes heeft als belangrijkste voordeel dat er voor veel partijen iets te halen valt. Er moet een *evenwichtig* pakket van maatregelen worden opgeleverd. Dat is een belangrijke stimulans voor de partijen om er samen uit te komen. Door de projectleiding en de voorzitters van het OAP wordt geregeld aangestuurd op vormen van co-



productie. Zo moeten het Havenbedrijf en de natuurbeweging samen een tekst voor de Probleemstelling aanleveren over het thema toegankelijkheid.

Binnen het OAP lukt het op deze manier om ten aanzien van de thema's natuurlijkheid en toegankelijkheid een goede deal te vinden. Het OAP is weliswaar een belangrijke speler en haar advies is zwaarwegend, maar dat vermindert niet de noodzaak om zoveel mogelijk op één lijn te komen met de bewindslieden om 'de klokken gelijk te zetten' en daarmee steun voor haar advies te creëren. Zo worden de ambities die zich uitkristalliseren in het OAP voortdurend voorgelegd aan het bewindsliedenoverleg. Dat leidt tot onderlinge afstemming en uitruil, ook op het niveau van de ministers. Dat gaat niet zonder slag of stoot, maar het leidt wel tot een breed gedragen resultaat. De rol die de TSC en ProSes daarin als verbindingsofficier spelen blijkt vruchtbaar, evenals de contacten die de voorzitters van het OAP met de nationale regeringen onderhouden.

Twee belangrijke hobbels die in de slotfase van de onderhandelingen genomen moeten worden, zijn het realiseren van overeenstemming met de Zeeuwse regio en tussen de twee landsoverheden. De steun van Zeeland is van groot belang om het pakket maatregelen er doorheen te krijgen. Maar voor Zeeland zit er niet veel in het vat. Een afzonderlijke deal met Zeeland strijkt deze pijn glad. In ruil voor investeringen in de infrastructuur en in de regionale economie gaat zij akkoord met de voorgestelde verdieping en de ontpolderingen. Voor de Nederlandse overheid geldt hetzelfde. In bilaterale onderhandelingen tussen de bewindslieden worden aanvullende afspraken gemaakt en knopen doorgemaakt over andere dossiers, zodat de deal voor Nederland aantrekkelijk is.

### **6.3.3 Het organiseren van realiserend vermogen**

Het werk van ProSes is niet vrijblijvend. Alles is erop gericht om eind 2004 politieke besluitvorming mogelijk te maken. Partijen als het Havenbedrijf en de natuurorganisaties zijn er op gebrand om hun ambities snel te realiseren. Ook de landsoverheden committeren zich aan deadlines voor vervolgstappen. ProSes maakt gebruik van deze druk op de ketel en doet er alles aan om de deadline voor de OS 2010 te halen. Als de financiën voor natuurcompensatie er niet dreigen te komen, stuurt het OAP direct een brandbrief naar het Kabinet om deze dreigende kink in de kabel weg te nemen.

De uitvoering van de maatregelen is afhankelijk van de steun van de bewindslieden, de instemming van de volksvertegenwoordiging en de medewerking van betrokken partijen. De steun en het commitment van de bewindspersonen wordt regelmatig uitgesproken, ook in de richting van het OAP. Minder aandacht is er voor de instemming van de volksvertegenwoordiging. Met name bij het Nederlands parlement leeft veel onbegrip en onkunde over het project. Hoewel ProSes tracht de Kamer bij haar activiteiten te betrekken, wacht het Parlement liever af tot er een voorstel ligt. Zij wil zich daar achteraf een oordeel over vormen. ProSes probeert door het organiseren van sessies voor volksvertegenwoordigers de Parlementen 'mee te laten groeien' met het proces, maar

met name het Nederlandse Parlement houdt zich afzijdig. De informatievoorziening van de bewindslieden aan het parlement is formeel en is niet in staat om congruentie tussen de ambities van de Kamer en van het project te realiseren. Tot begin 2006 discussieert de Kamer over nut en noodzaak van de OS 2010. Het Vlaamse parlement is sterker betrokken bij het project, dankzij een intensieve lobby van het Havenbedrijf.

De belangrijkste zwakte in het proces is het gebrek aan bereidheid bij de boeren om mee te werken met de natuurontwikkeling. In 2006 steekt een storm van protest op. De steun van de ZLTO aan de OS 2010 blijkt geen garantie voor steun van hun achterban. Dat maakt de uitvoering van de natuurontwikkeling onzeker.

#### **6.4 Het spoor van feitenvorming**

In het onderzoek naar het spoor van feitenvorming is vooral gelet op het morfologisch onderzoek. Dit heeft meerdere redenen. De Westerschelde bestaat uit een meergeulensysteem, waarbij een hoofdgeul en een nevengeul naast elkaar lopen en elkaar soms kruisen. Op deze kruisingen ontstaan drempels door aanzanding. Tussen deze geulen liggen intergetijdengebieden (zandplaten). Ter wille van de scheepvaart worden de drempels regelmatig weggebaggerd. Een verdieping van de Westerschelde houdt in dat een aantal drempels eenmalig verder weggebaggerd worden. De daarmee beschikbaar gekomen baggerspecie moet, om redenen van veiligheid en natuurlijkheid, in het estuarium teruggestort worden.

Dit is echter lastig. Normaliter stort men deze baggerspecie in de nevengeul. Maar het risico bestaat dat deze nevengeul ‘vol’ raakt terwijl de vaargeul voortdurend groter wordt. Dan kan het systeem ‘kantelen’ naar een ééngestuulsysteem. Dat zou funest zijn voor de veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid van het systeem. Overmatig storten van baggerspecie leidt tot hoge, aaneengesloten plaatcomplexen die ecologisch weinig waarde hebben. De vraag of een verdere verdieping haalbaar is, gezien de mogelijke reactie van het systeem, is dus cruciaal om een besluit over deze verdieping te kunnen nemen. Dit is een vraag voor de morfologische wetenschap, de bodemleer.

Het morfologisch onderzoek is om twee andere redenen interessant. De morfologie bepaalt in hoge mate de hydrologie en de ecologie en daarmee de randvoorwaarden voor veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid. Daarnaast wordt het morfologisch onderzoek gekenmerkt door diepe tegenstellingen tussen de verschillende belanghebbenden en onderzoeksinstituten. Dit maakt het proces van feitenvorming en het bereiken van consensus daarbinnen interessant voor dit onderzoek.

##### **6.4.1 De context**

Al decennialang wordt onderzoek gedaan naar de Westerschelde, de natuurlijke ontwikkeling ervan en de effecten van menselijke ingrepen. Een groot aantal kennisinstituten is betrokken bij dit onderzoek. Een drietal partijen zijn in het bijzonder actief:

- het Waterbouwkundig Laboratorium te Borgerhout (WLB, onderdeel van het Vlaams ministerie);
- het Rijksinstituut voor Kust en Zeeonderzoek (RIKZ, deel van Rijkswaterstaat);
- WL Delft (een volledig privaat instituut maar met nauwe banden aan de Nederlandse overheid op het gebied van waterbeleid).

De naam van het Vlaamse WL zegt veel over haar insteek. Dit instituut werkt nog veel met schaalmodellen en is vooral op zoek naar concrete gegevens over effecten van ingrepen in watersystemen. WL Delft daarentegen hecht aan modellenonderzoek en is gericht op het doorgronden van de werking van het systeem. Gechargeerd gesteld: waar Vlaanderen liever bouwt, verkrijgt Nederland liever inzicht in de loop der dingen.

### ***Het netwerk***

Met name het Nederlandse netwerk is zeer hecht. Er zijn intensieve relaties tussen het WL, het RIKZ en Directie Zeeland (Rijkswaterstaat). De uitwisseling van personen is hoog, zeker tussen RIKZ en Directie Zeeland. Frequent wordt informatie uitgewisseld en samengewerkt. Ook aan Vlaamse zijde zijn de onderlinge relaties hecht.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen heeft eind jaren negentig het 'Port of Antwerp Expert Team' (PAET) opgezet om zelf kennis te verkrijgen over de Schelde. Dit team onderhoudt goede contacten met het WL Borgerhout. PAET leverde parallel aan het WL Delft eigen rapporten aan het LTV traject aan. Ook tijdens de activiteiten van ProSes levert zij zelfstandig onderzoeksrapportages op (Peters et.al. 2001; 2003; Peters, 2004).

Tijdens de voorbereiding van de LTV is er nauwelijks aansluiting tussen de verschillende officiële studies en die van PAET. Dit wordt door ProSes rechtgezet. PAET participeert volwaardig in de Werkgroep Morfologie en Waterbeweging en delen van haar onderzoek (een alternatieve stortstrategie) vormen onderdeel van de S-MER.

De bilaterale relaties tussen kennisinstellingen zijn echter slecht ontwikkeld. Ook de interdisciplinaire samenwerking verloopt moeizaam. Dit was al een probleem tijdens het LTV traject. Langzaamaan komt deze samenwerking meer op gang, mede dankzij een project als Zeekennis. Dit project, waarin WL Delft, RIKZ en Directie Zeeland samenwerken heeft tot doel het opleveren van een gevalideerd driedimensionaal morfologisch model van de Westerschelde en het verkrijgen van inzicht in de samenhang tussen ecologische en morfologische ontwikkelingen.

Ook het MOVE programma draagt bij aan meer onderlinge samenwerking. MOVE staat voor Monitoring en Onderzoek Verdieping 48'-43'-38'. In dit onderzoek worden de effecten van de verdieping van 1997 onderzocht. In 2003 verschijnt het eerste rapport, opgeleverd door RIKZ, in samenwerking met WL Delft en Directie Zeeland. MOVE levert veel empirisch materiaal aan voor het onderzoek dat WL Delft voor ProSes uitvoert (Ministerie V&W – DG Rijkswaterstaat, 2003a; 2003b).

### ***De arena***

Met behulp van een groot aantal partijen en fora wordt het onderzoek voor de OS 2010 uitgevoerd. Eind 2002 worden de eerste gesprekken gevoerd en oriënterende documenten opgesteld om te komen tot een plan van aanpak voor de S-MER. Het CPB en haar Vlaamse evenknie VITO wordt gevraagd een plan van aanpak voor de MKBA op te stellen. Eind 2002 wordt hen de opdracht gegeven om de MKBA op te stellen. In dezelfde periode wordt de S-MER aanbesteed. Hierin wordt voor het uitvoeren van de morfologische berekeningen vooraf een ‘onderaannemer’ (*nominated party*) aangewezen, WL Delft. Daarmee is de partij die de MER wil opleveren verplicht om het WL het morfologisch onderzoek uit te laten voeren.

In dezelfde periode (december 2002) wordt de begeleidingskoepel MKBA en MER ingesteld. Deze staat in voor de coördinatie en afstemming van de twee onderzoeken. Ook worden drie werkgroepen ingesteld: één voor ecologie, één voor morfologie & waterbeweging en één voor de MKBA.

Gezien de verplichting een MER op te stellen wordt een Schelde MER Commissie, ingesteld door de Nederlandse MER commissie en de Vlaamse MER-cel. Ook verplicht ProSes zich tot een onafhankelijke toetsing van de MKBA door een Adviesraad. ProSes geeft hiermee aan dat zij ook de kwaliteit van de MKBA serieus neemt.

Om het gezag van de onderzoeksresultaten verder te vergroten kiest ProSes ervoor om een onafhankelijk team van internationale experts het morfologieonderzoek te laten toetsen (een zogenoemde Second Opinion). Binnen het morfologisch onderzoek zijn een aantal fora van belang die we kort bespreken.

### ***De fora***

#### ***Werkgroep Morfologie***

De taak van deze Werkgroep is het begeleiden van het onderzoek, het meedenken over de aanpak van het onderzoek, de uitkomsten van het onderzoek en de wijze waarop deze worden verwoord. De Werkgroep wordt voorgezeten door een medewerker van ProSes. Daarnaast participeren vertegenwoordigers van RIKZ, Directie Zeeland, het WL Borgerhout en AWZ, twee van het Port of Antwerp Expert Team en één van de Werkgroep Westerschelde. Enkele externe experts schuiven aan: één van de Universiteit Twente, één van de Katholieke Universiteit Leuven en een zelfstandig expert van het Bureau Getijdenwateren (ex-medewerker van Rijkswaterstaat). Ook de projectleider van WL Delft neemt deel aan de Werkgroep. Het WL levert de secretaris.

De beoogde rollen van de werkgroepen zijn die van *begeleider*, *specialist*, *klankbord* en *kwaliteitsbewaker* (ProSes 2003d). De stappen die in de SMER worden gezet worden besproken in de werkgroepen. Het consortium doet voorstellen voor elke stap. De werkgroepen vullen in overleg met de deelprojectleiders deze voorstellen aan met ei-

gen kennis, beoordelen en toetsen deze op volledigheid, begeleiden het onderzoek, beoordelen tussenresultaten en geven waar nodig adviezen voor bijsturing. Daarnaast zijn de werkgroepen bedoeld om ProSes te ondersteunen in het afwegingsproces.

Vanuit ProSes wordt sterk aangedrongen op het tijdig afronden van het onderzoek, binnen de daarvoor beschikbare middelen, met een zo groot mogelijk draagvlak voor de onderzoeksresultaten. Het is vaak niet gemakkelijk deze ambities te combineren. Vaak wegen praktische overwegingen zwaarder dan het uitpraten van inhoudelijke tegenstellingen. Gezien de grote tijdsdruk en de krappe middelen worden veel voorstellen voor aanvullend onderzoek van de werkgroepleden niet overgenomen.

#### *Begeleidingskoepel MER/MKBA*

De Begeleidingskoepel moet de kwaliteit van het onderzoek waarborgen. In deze Koepel participeren een groot aantal experts (zowel van kennisinstellingen, als van ministeries maar ook van belangenorganisaties (Havenbedrijf en natuurorganisaties). De Koepel is ingesteld om de kwaliteit van het onderzoek en de steun ervoor te waarborgen.

Een belangrijke (onbedoelde) functie van de Koepel blijkt achteraf. Een aantal partijen geeft aan, het bijzonder op prijs te hebben gesteld dat zij voortdurend geïnformeerd werden over het verloop van het onderzoek. Daardoor kunnen de diverse achterbannen meegroeien met het onderzoek. Middels dubbelfuncties of organisatie-interne relaties is er ook een link tussen de Koepel enerzijds en het OAP en het AOS anderzijds.

#### *Second Opinion Groep*

Direct nadat WL Delft haar morfologisch onderzoek oplevert organiseert ProSes een Second Opinion met vijf ‘internationale’ experts op het gebied van riviermorfologie. Deze kwaliteitstoets wil ProSes hebben omdat zij met dit gezaghebbende oordeel over de kwaliteit van het onderzoek wil voorkomen dat er alsnog discussie ontstaat over de onderzoeksresultaten in het proces van wilsvorming.

#### *Schelde MER Commissie*

Omdat ProSes verplicht is een MER op te leveren zijn ook de onafhankelijke Commissie MER en haar Vlaamse evenknie (de CEL-MER van AMINAL) betrokken. De bilaterale Schelde MER Commissie beoordeelt zowel de Kennisgeving (het startdocument van het MER traject) als de uiteindelijke rapportage (november 2004). In deze commissie is veel relevante expertise, uit Vlaanderen en Nederland, samengebracht. Sommige leden waren betrokken bij het onderzoek ten behoeve van de vorige verdieping.

#### *Overleg Consortium – ProSes*

In dit onregelmatig samenkommende overleg, participeren ProSes, de hoofdaannemer CAT (Arcadis en Technum) en de projectleiders van het hydrologisch (Alkyon), ecolo-

gisch (Heinis Consultants) en morfologisch onderzoek (WL Delft). Dit overleg is gericht op de bedrijfsvoering, het projectmatig aansturen van het onderzoek. Zaken die aan de orde komen zijn onder andere de timing, de financiering en de onderlinge afstemming tussen deelonderzoeken.

#### **6.4.2 Het proces**

Het beginpunt van het onderzoek ligt in de LTV, waarin de uitgangspunten voor de Ontwikkelingsschets en de diverse kennisvragen zijn geformuleerd. Deze zijn verder uitgewerkt in de door ProSes geformuleerde Probleemstelling. Het einddoel is een Strategisch MER en MKBA, waarin de onderbouwing wordt geleverd voor de voorstellen uit de Ontwikkelingsschets.

PAET doet parallel aan WL Delft onderzoek naar de mogelijkheden van ‘morfologisch baggeren’, waarbij zij zoekt naar wegen om de dynamiek van het estuarium op een nuttige wijze te gebruiken ter bevordering van de toegankelijkheid, de veiligheid en natuurlijkheid. Dit onderzoek mondt uit in een voorstel voor een ‘stortproef’ waarbij een drempel wordt uitgebaggerd en met deze baggerspecie een plaatpunt wordt opgehoogd. Het doel daarvan is om kunstmatig platen te creëren (die ecologisch interessant zijn), de stroming zodanig te beïnvloeden dat de drempel vanzelf op diepte wordt gehouden en een oplossing te bieden voor de krappe stortcapaciteit binnen het estuarium (Peters, 2004). Deze proef wordt daadwerkelijk uitgevoerd, maar de resultaten daarvan komen te laat om volledig meegewogen te kunnen worden in de OS2010. PAET ontvangt eerst veel kritiek, maar later groeit de bewondering. Als het bewijsmateriaal groeit dat het estuarium met behulp van een doordacht beheer wellicht meer aankan dan altijd werd aangenomen, krijgt haar onderzoek steeds meer sympathie.

In het proces van feitenvorming kunnen we drie ronden onderscheiden. Allereerst de totstandkoming van de opdrachten en de Kennisgeving. Vervolgens de totstandkoming van de diverse deelonderzoeken. Tot slot de totstandkoming en discussie over het Strategisch Milieueffectenrapport. Deze ronden overlappen elkaar overigens sterk.

Om de belanghebbende partijen te kunnen consulteren over het te verrichten onderzoek stelt ProSes in het eerste kwartaal van 2003 consultatiedocumenten over de MER en de MKBA vast (ProSes 2003b; 2003c). In februari wordt de MER gegund aan het Consortium Arcadis – Technum (CAT) en worden de diverse onderzoeksopdrachten geformuleerd. In deze periode wordt ProSes geconfronteerd met een taakstelling waardoor er moet worden bezuinigd op het onderzoek. De bezuiniging wordt met name gerealiseerd door het aantal morfologische modelberekeningen te reduceren en de inspraak van burgers en belanghebbenden in het onderzoeksproces te verminderen. Was er eerst sprake van serieuze joint fact-finding, na de bezuiniging blijft een vrij klassiek MER-onderzoek over.

In november start de inspraak over de Kennisgeving (ProSes, 2003e). Zes informatie- en inspraakavonden worden belegd en voor het einde van het jaar zijn ruim 100 officiële inspraakreacties binnen. In januari 2004 stelt het bevoegd gezag (in Vlaanderen de CEL MER, in Nederland de Staatssecretaris van V&W) de richtlijnen voor de Kennisgeving vast. De Commissie plaatst serieuze kanttekeningen bij het gebruik van niet of onvoldoende gevalideerde en gekalibreerde modellen in het morfologisch onderzoek. Omdat er echter geen betere modellen voorhanden zijn, kan het onderzoek doorgaan. Maar de opdrachtgever en het bevoegd gezag worden in een brief gemaand om snel over te gaan tot het ontwikkelen van een verbeterd mathematisch model.

Ondertussen is het morfologisch onderzoek in volle gang. Vanaf oktober 2002 tot de eerste maanden van 2003 wordt er intensief overlegd over de onderzoeks aanpak en de te gebruiken methoden. WL gaat voortvarend aan de slag. Vanaf februari 2003 is de Werkgroep Morfologie actief. Zij begeleidt het onderzoek kritisch. Maar zij kan de onderzoeks aanpak en de onderzoeksvragen nauwelijks wijzigen omdat de tijd ontbreekt voor koerswijzigingen. Binnen de Werkgroep is veel frustratie over de rol die zij mag vervullen en over het feit dat zij al vanaf haar start achter de feiten aanloopt, omdat er geen tijd en geld is om de Werkgroep daadwerkelijk invloed te geven op de wijze waarop het onderzoek verricht wordt.

De tegenstellingen in de Werkgroep zijn groot. Er bestaan diepgaande meningsverschillen over de vraag hoe tot betrouwbare kennis over het gedrag van het morfologisch systeem kan worden gekomen. Een aantal (Nederlandse) experts brengt veel kennis van modellen in, maar hun inbreng komt geregeld in botsing met de inbreng van (met name Vlaamse) experts die meer empirische en fysische kennis inbrengen.

In de eerste fase van de Werkgroep is er veel onderlinge wrijving. Veel werkgroepleden ergeren zich aan de opstelling van PAET. Hoewel er ook bij andere partijen kritiek op de aanpak van WL bestaat, is de wijze waarop PAET haar kritiek verwoordt voor de anderen reden om zich hiertegen te keren. Daardoor ontstaat al vrij snel een tweedeling in de Werkgroep tussen de empiristen (PAET) en de mathematici. PAET krijgt echter later meer steun van andere werkgroepleden, waaronder de expert van het Bureau Getijdewateren en de vertegenwoordiger van de Werkgroep Schelde Estuarium.

Als het onderzoek in volle gang is beginnen de standpunten zich duidelijker uit te tekenen. De kritiek op de aanpak van WL Delft zwelt aan, maar vooral ook op de aanpak van ProSes. Want de meeste (met name Nederlandse) partijen zijn het erover eens dat WL Delft haar werk zo goed mogelijk uitvoert binnen de gegeven randvoorwaarden, maar zij hebben wél hun twijfels bij de gekozen aanpak en richting van het onderzoek. Door deze twijfels groeit de wens om onzekerheden uiterst precies in kaart te brengen. Ook ProSes steunt deze lijn, omdat zij de instemming van de Werkgroep met de onderzoeksresultaten erg belangrijk vindt.

In de laatste fase wordt er in de Werkgroep intensief gediscussieerd over conceptversies van onderzoeksrapporten. De discussie wordt ingestoken op het concreet verwoorden van commentaar, met concrete tekstvoorstellen. Dit focust de discussie en zorgt ervoor dat in de rapportages conclusies in gedeelde bewoordingen worden opgenomen. Dit gaat gepaard met een zekere berusting over de gang van het proces. Veel partijen lijken te denken: het onderzoek gaat toch de loop die is afgesproken tussen WL Delft en ProSes.

Uiteindelijk kunnen de onderzoeksresultaten rekenen op steun. De meeste partijen oordelen dat de resultaten overeenkomen met hun ideeën over de werking van het systeem. Anderen vinden de uitgebreide aandacht voor de resterende onzekerheden een reden om akkoord te gaan.

In mei en juni 2004 komen de definitieve deelrapporten uit. (Tanczos et.al., 2004; Jeuken et.al. 2004). Daar wordt in juni en juli een Strategisch Milieueffectrapport (ProSes, 2004e) uit samengesteld. Dit is een interactief proces tussen ProSes, CAT en de diverse onderzoeksinstellingen. Het Consortium werkt hard aan een definitief rapport. Zowel de onderzoeksinstellingen (die toezien of hun rapporten op een juiste wijze worden vertaald) als ProSes bemoeien zich intensief met de totstandkoming van de MER. Laatstgenoemde zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten zodanig verwoord worden dat ze toegespitst zijn op het maken van afwegingen in de Ontwikkelingsschets en dat ze ook bruikbaar zijn voor het uitvoeren van de verplichte Habitattoets (ProSes, 2005).

#### **6.4.3 De inhoud**

Het morfologisch onderzoek moest meer inzicht bieden in:

- de autonome ontwikkeling van het estuarium;
- de effecten van verruiming van de vaargeul en de stortstrategieën, ook op de ondiepe delen van het estuarium;
- de eventuele effecten van andere ingrepen;
- de vraag hoe deze ontwikkelingen en effecten zich verhouden tot de fysieke gezondheid van het systeem (ProSes, 2003e).

Het onderzoek levert een aantal conclusies op. Zo leidt de MKBA tot de conclusie dat een verdieping veel meer baten dan kosten met zich meebrengt en (dus) een ‘zwaarwegend maatschappelijk belang’ dient (ProSes, 2004f). Dat is een belangrijk gegeven voor de Habitattoets. De SMER leidt tot de conclusie dat:

- verdiepen tot een getijonafhankelijke doorgang van 13,1 meter mogelijk is zonder dat het systeem (verder) in gevaar wordt gebracht;
- de aanlegbaggerspecie in het systeem kan worden gestort;
- een flexibele (verbeterde) stortstrategie mogelijk is die ertoe leidt dat ook in de nabije toekomst het onderhoudsbaggerwerk plaats kan vinden.



Omdat er veel gebruik is gemaakt van niet (of onvoldoende) gekalibreerde en gevalideerde modellen, zijn deze onderzoeksresultaten met de nodige onzekerheden omgeven (Winterwerp & Jeuken, 2004). Maar de diverse experts hebben voldoende vertrouwen in hun robuustheid. Het onderzoek van PAET leidt tot de conclusie dat er goede aanwijzingen bestaan dat een alternatief beheer van het estuarium, waarbij baggerspecie wordt gebruikt om kunstmatig platen op te bouwen en niet alleen de ecologie een impuls kan geven maar ook de stroming gunstig zal beïnvloeden. Ook dit gegeven zal een belangrijke rol gaan spelen in de besluitvorming.

## **6.5 Het management van feitenvorming**

Veel partijen dragen een steentje bij aan het management van de feitenvorming. ProSes heeft een belangrijke vinger in de pap als opdrachtgever. Maar bij veel zaken heeft de TSC als opdrachtgever een beslissende stem in het kapittel. Daarnaast is er veel overleg met de ‘*back-offices*’: RWS Directie Zeeland en de Vlaamse Afdeling Waterwegen en Zeewezen (AWZ) over de aanpak van het onderzoek. Ook stakeholders kunnen hun zegje doen. En natuurlijk hebben de opdrachtnemers invloed op de opdrachttuitvoering.

### **6.5.1 Het garanderen van onafhankelijke feiten**

ProSes en de opdrachtnemers trachten op een aantal manieren de onafhankelijkheid van de feiten te waarborgen. De intensieve contacten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn erop gericht om duidelijk te krijgen wat er precies onderzocht moet worden. De verdere uitvoering van het onderzoek is in handen van de opdrachtnemer. De keuze van onderzoeksmethoden wordt bepaald door de mogelijkheden van WL Delft. Gezien de beperkte tijd en middelen kiest zij voor een modelmatige onderzoeks-aanpak. Tijd voor het in gebruik nemen van een driedimensionaal rekenmodel is er niet. Daarom wordt gewerkt met een aangepast tweedimensionaal rekenmodel. Als later blijkt dat de resultaten hiervan moeilijk te interpreteren zijn, maakt WL Delft op eigen initiatief alsnog met grote spoed een 3D model gebruiksklaar.

WL Delft weet met haar ervaring wat goede combinaties van modellen en berekeningen zijn. Wel is hierover overleg met ProSes en kan ProSes terugvallen op expertise van Directie Zeeland en RIKZ. Het is vooral de jarenlange relatie tussen WL Delft en Rijkswaterstaat die ervoor zorgt dat de keuze voor een onderzoeksinstrumentarium snel tot stand komt waarbij ProSes vertrouwt op de expertise van WL Delft en het achterliggende onderzoeksnetwerk. Door interne kwaliteitscontroles garanderen de onderzoekspartijen zelf hun onafhankelijkheid.

Bij de beschrijving van de ontkoppelingen van het spoor van feitenvorming en de sporen van beeldvorming en wilsvorming komen we uitvoeriger terug op de ingrepen die gepleegd zijn om de onafhankelijkheid van de feiten te waarborgen.

### 6.5.2 Het realiseren van robuuste feiten

De keuze voor WL Delft als opdrachtnemer voor het morfologisch onderzoek ligt gezien haar reputatie en ‘past performance’ voor de hand. Zelfs krijgt zij de status van ‘nominated party’. Later zorgt dit voor problemen. Het Consortium Arcadis – Technum dat de (Europese) aanbesteding wint, moet de overige onderzoeken aanpassen op de onderzoeksaanpak van WL Delft. Het opstellen van de kennisvragen is een zaak van experts, met name van Directie Zeeland, RIKZ en van WL Delft in samenspraak met de projectleiders van ProSes. Daarmee wordt veel kennis uit het verleden gemobiliseerd: de meeste betrokken personen hebben reeds decennialange ervaring met onderzoek naar de Westerschelde (Jeuken et.al. 2003; Kornman et.al. 2003).

Kwaliteitsborging tijdens het onderzoek vindt plaats door begeleiding door een Werkgroep Morfologie en Waterbeweging en de Begeleidingskoepel MER / MKBA, maar ook kwaliteitscontrole intern door WL en het Consortium Arcadis Technum en extern door de Schelde MER commissie en de Second Opinion Group.

#### *Werkgroep Morfologie en Waterbeweging*

De Werkgroep Morfologie kan haar kwaliteitsborgende taken slechts gedeeltelijk uitvoeren. Belangrijkste barrière is de planning van het morfologisch onderzoek. Dit is reeds van start gegaan als de Werkgroep start. De tijdsdruk achter het onderzoek maakt het niet altijd mogelijk om de Werkgroep op tijd te consulteren en haar wensen te honoreren. Veel wordt er dan ook geklaagd over de tijdsdruk en de stapel documenten die leden moeten doorwerken. Dat vermindert de ruimte voor kwaliteitsbewaking.

Veel keuzen van de Werkgroep worden voorbereid door ProSes of WL Delft. De werkwijze van de Werkgroep is noodgedwongen volgend, niet leidend. Pas als de verwoording van de resultaten aan de orde komt, wordt de rol van de Werkgroep groter.

De meerderheid van de leden heeft twijfels bij de kwaliteit van de mathematische modellen. Dit leidt, na intensieve discussies, tot aanpassingen in de rapportages. Daarnaast oefent de Werkgroep invloed uit op de keuze van een aantal modelsommen. Omdat ProSes zo min mogelijk discussie wil over de onderzoeksresultaten probeert ze zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van de Werkgroep, maar wel binnen de grenzen die de overeenkomst met WL stelt.

Een belangrijke discussie wordt gevoerd over de verklaring van de baggerhoeveelheden op de diverse drempels in de vaargeul. Eén lid van de Werkgroep heeft een totaal andere verklaring voor dit aanzanden dan het WL en het RIKZ. Op zijn voorstel wordt de door WL gebruikte methode op haar gevoeligheid getoetst door een extra som uit te voeren. Hoewel de onenigheid blijft wordt daarna wel erkend dat de verklaring van WL robuust genoeg is.

Op een groot aantal punten (voornamelijk details in data, modelformuleringen, aannamen en dergelijke) levert de Werkgroep een nuttige bijdrage. De meeste inbreng komt

van partijen die reeds vertrouwd zijn met de werkwijze van WL. Opmerkingen van ‘relatieve’ buitenstaanders leiden soms tot een kritische discussie, maar blijven ook regelmatig liggen als gevolg van het feit dat ze te weinig aansluiten bij de uitgangspunten en de aannamen van het WL-onderzoek.

Als in het voorjaar van 2004 de verschillende onderzoeksrapporten worden opgeleverd, wordt een belangrijke leemte in het onderzoek ontdekt. De vertegenwoordiger van de gezamenlijke natuurorganisaties wijst erop dat het morfologisch onderzoek niet juist is uitgevoerd, vanwege een onjuiste definitie van het nulalternatief. Wat is onderzocht betreft de referentiesituatie (de situatie in 2001), de situatie zonder verdieping in 2010, de situatie met verdieping in 2010, en de situatie met verdieping én aangepaste bagger- en stortstrategie in 2010. Deze vergelijking is misleidend: niet onderzocht is de vergelijking tussen de situatie van 2001 met verbeterde stortstrategie versus deze situatie in 2010 zonder verdieping maar mét verbeterde stortstrategie. Alle partijen onderkennen het belang van deze constatering (ook de Schelde MER Commissie neemt dit punt over), maar het is niet meer mogelijk om deze leemte te verhelpen.

#### *Kwaliteitsborging door Begeleidingskoepel*

De Koepel ziet toe op de kwaliteit van het onderzoek. Achteraf kan betwijfeld worden in hoeverre zij in staat is geweest om daadwerkelijk de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. In het beginstadium is zij intensief betrokken bij het formuleren van de kennisvragen (de Kennisgeving). Later krijgt zij conceptversies van het onderzoek en af en toe een presentatie over de stand van zaken, maar dan is het onderzoek al bijna klaar. Uiteindelijk heeft de Koepel weinig inhoudelijk commentaar op het onderzoek.

De Koepel ziet ook toe op de wijze waarop ProSes de onderzoeksresultaten vertaalt in beleidsbeslissingen. ProSes betreft haar bij het opstellen van een afwegingskader (ProSes, 2004c) waarmee zij de diverse beleidskeuzen op een transparante wijze wil afwegen, voordat in de Ontwikkelingsschets een keuze wordt gemaakt.

Enerzijds kan van de Koepel gezegd worden: ‘geen bericht is goed bericht’. Anderzijds lijkt het dat de Koepel op een te grote afstand van het onderzoek staat om daadwerkelijk goed te weten wat er speelt. Wel voorziet zij – zoals gezegd – in de communicatie tussen ProSes en de diverse achterbannen. Door hun deelname aan de Koepel weten deze partijen wat er speelt in het onderzoeksspoor.

#### *Kwaliteitscontrole door CAT*

CAT heeft als taak om de verschillende onderzoeken (disciplines) aan te sturen, op elkaar af te stemmen en uiteindelijk op basis van de verschillende rapporten een integraal S-MER te schrijven. Daartoe heeft zij de nodige interne kwaliteitscontroles en -mechanismen. Uit de evaluatiebespreking tussen ProSes en de diverse kennisinstellingen die samen met CAT de MER hebben samengesteld, blijkt dat de bezuiniging ook

gevolgen heeft voor de kwaliteitsbewaking van de instituten. Medewerkers van ProSes moeten veel aan de MER bijschaven alvorens zij het stuk goedkeuren.

#### *Kwaliteitscontrole door WL Delft*

De WL-rapporten bouwen consequent voort op eerder onderzoek van het WL. Eerdere inzichten worden opgepikt en verder uitontwikkeld. In het kader van de studie voor ProSes worden bestaande modellen verder ontwikkeld. WL Delft werkt continu aan de verbetering van haar instrumentarium aan methoden en technieken. ProSes biedt een kans om in korte termijn veel kennis toe te voegen op een aantal fronten (verklaring van baggerhoeveelheden, voorspelling van morfologische estuarium in 2030, uitwerken van alternatieve stortstrategie).

Het WL bewaakt zelf de kwaliteit van haar producten. Een team van ervaren experts is betrokken bij het onderzoek. Rapportages worden altijd intern van een review voorzien alvorens ze naar de opdrachtgever gaan. Er is WL alles aan gelegen om haar reputatie in stand te houden. Bij de selectie van personen die aan het onderzoek meewerken, wordt sterk gekeken naar hun ervaring. De meeste medewerkers hebben reeds een lange staat van dienst als het gaat om onderzoek naar de Westerschelde. De projectleider is op het gedrag van een specifiek gebied in de Schelde gepromoveerd en heeft lange tijd bij Directie Zeeland (RWS) gewerkt. Over de schouders van WL kijkt en denkt RIKZ en Rijkswaterstaat Directie Zeeland mee over de te gebruiken data, de ontwikkeling van modellen en de beoordeling van voorlopige resultaten.

#### *Schelde MER Commissie*

De Schelde MER Commissie bestaat uit een aantal deskundigen uit Vlaanderen en Nederland. Veel van hen zijn reeds eerder betrokken geweest bij Scheldeprojecten. De secretaris van de Commissie heeft op dit ervaringsaspect bij de selectie van de leden nadrukkelijk gelet. Vanuit hun eigen discipline hebben ze veel verstand van de diverse onderzoeksaspecten van ProSes. Al met al levert dit tweemaal (Schelde MER Commissie 2004a; 2004b) een advies op waarvan veel betrokkenen aangeven dat het een goed advies is, wat daarom ook serieus moet worden genomen.

Tijdens de ronde over de Kennisgeving komt een lid van de Commissie in een mondelinge bespreking van haar conceptadvies over de richtlijnen met de boodschap dat het te gebruiken modelinstrumentarium volstrekt onder de maat is. Hij vindt het onverantwoord om besluiten over een verdieping te baseren op het voorgestelde modelonderzoek. Hij vindt dat de verantwoordelijke overheden niet genoeg investeren in de ontwikkeling van een adequaat morfologisch model. De Commissie roept deze criticaster tot de orde. De spelregel is dat gekeken wordt of de best beschikbare methoden worden gebruikt, niet of deze methoden nog beter zouden kunnen zijn. De huidige stand van de wetenschap beschouwt de Commissie als een gegeven.

Uiteindelijk draagt de Commissie nog een redelijk aantal ter verbetering aan. Eén punt springt eruit. Dat betreft een doorrekening van het cumulatieve effect van de voorgestelde ingrepen. ProSes wil dat kwalitatief doen: de effecten van alle afzonderlijke projecten min of meer bij elkaar optellen, maar de Commissie vindt een afzonderlijke modelberekening vereist. Aldus geschiedt, al wordt er intensief over gediscussieerd.

Een belangrijk probleem voor de Commissie is de tijd die zij beschikbaar heeft. Als de Commissie zich uitspreekt over de Kennisgeving is het onderzoek reeds in volle gang en zijn er zelfs al delen klaar (januari 2004). Als zij zich uitspreekt over de MER zelf, is de Ontwikkelingsschets reeds gedrukt. De Commissie doet onder grote tijdsdruk haar werk, maar krijgt zelfs dan nog te horen dat veel van haar wensen eigenlijk niet meer meegenomen kunnen worden, gezien het strakke tijdspad.

#### *Second Opinion Group (SOG)*

Om de kwaliteit van het morfologisch onderzoek extra te kunnen onderstrepen, nodigt ProSes een panel van vijf internationale experts uit om te oordelen over de kwaliteit van het onderzoek, zowel van WL als van PAET. Hun conclusie komt erop neer dat het onderzoek binnen de randvoorwaarden goed is uitgevoerd en een voldoende basis biedt om besluiten op te baseren. Tegelijk noemen zij de tekortkomingen van het gebruikte instrumentarium en hekelen het gebrek aan aandacht voor fysisch-empirische kennis. Zij wijzen hierbij met name naar de opdrachtgever die onvoldoende tijd en geld ter beschikking heeft gesteld (Matherbe et.al. 2004).

Voor wat betreft PAET oordeelt een ander onafhankelijk expertteam dat een praktijkproef noodzakelijk is om daadwerkelijk de haalbaarheid van het door haar voorgestelde 'morfologisch baggeren' aan te tonen. De morfologen zijn het er over eens dat dit een interessante gedachte is die nadere uitwerking verdient (Berlamont et.al. 2003).

#### **6.5.3 Het realiseren van eenduidige feiten**

Het onderzoek dat aan WL is uitbesteed, is door een taakstelling drastisch gereduceerd. De bezuiniging heeft één voordeel: het dwingt WL haar aanpak te aan te passen waardoor het Consortium Arcadis Technum ervoor kan zorgen dat de afstemming met de andere onderzoeken verbeterd wordt. Maar de bezuiniging veroorzaakt ook een reductie in voorzieningen voor coördinatie. ProSes gaat er van uit dat de deelprojectleiders kundig genoeg zijn om de integratie met de andere disciplines vorm te geven. Later blijkt dit een misrekening. Ook wordt er door de bezuiniging gesnoeid in de 'joint fact-finding' karakter. Het aantal bijeenkomsten met Werkgroepen en stakeholders wordt teruggebracht wat de kennisintegratie met stakeholders niet ten goede komt.

De diverse deelonderzoeken (13!) voor de MER hebben een sterke relatie met elkaar. Het morfologisch onderzoek ligt ten grondslag aan het hydrologisch onderzoek wat weer de input vormt voor het ecologisch onderzoek. Daarom moeten de onderzoekers

van Alkyon (hydrologisch onderzoek) goed weten wat zij wel en niet kunnen met de morfologische resultaten. En op haar beurt moet Heinis Consultants (ecologisch onderzoek) de merites van het hydrologisch onderzoek kennen.

In de haast om met het onderzoek te starten wordt er onvoldoende aandacht voor de afstemming van de diverse deelonderzoeken. Zo kan het gebeuren dat het wateronderzoek gebruikmaakt van een model dat onbruikbare uitkomsten genereert voor het ecologisch onderzoek. De jarenlange relaties tussen WL Delft en Alkyon kunnen niet voorkomen dat intensief overleg nodig is om problemen in de uitwisseling van gegevens te voorkomen. Deze gegevens kunnen op hun beurt niet probleemloos worden gebruikt in het ecologisch onderzoek.

ProSes organiseert wel – desgevraagd – enige uitwisseling tussen subdisciplines maar later blijkt dit toch onvoldoende te zijn. Samenwerking via indirecte kanalen (CAT en ProSes) blijkt lastig in een complex en onder tijdsdruk staand onderzoekstraject. Achteraf wordt gesteld dat er bij aanvang meer had moeten worden geïnvesteerd in de organisatie van afstemming, coördinatie en uitwisseling tussen deelprojectleiders.

CAT moet als verbindende schakel tussen de deelopdrachtgevers en ProSes functioneren. Ook dat verloopt moeizaam. ProSes maakt zelf afspraken met de deelprojectleiders. Soms heeft dat nadelige gevolgen voor andere disciplines. Ook de deelprojectleiders hebben onderling contact, buiten CAT om, zodat deze niet weet wat er gaande is. De pragmatiek van de dag wint het dan van de officiële afspraken. Overleg tussen deelprojectleiders, CAT en ProSes is dan nodig om de zaken weer op de rit te zetten.

Met name de afstemming over de vraag hoe om te gaan met de onzekerheden uit de aanleverende discipline in een vervolgonderzoek is lastig. Uiteindelijk wordt afgesproken dat de verschillende disciplines hun input uit de andere disciplines zullen gebruiken, zonder rekening te houden met bandbreedtes en onzekerheidsmarges. Het is aan CAT om uiteindelijk alle onzekerheden op te tellen en in de eindresultaten te verwerken. De deelprojectleiders zijn niet blij met deze afspraak. Zij zijn bang dat zo nuances verloren gaan, zeker omdat CAT de details van de diverse onderzoeken niet kent.

De ‘*extended peer review*’ met experts en praktijkdeskundigen krijgt via de Werkgroep tot op zekere hoogte gestalte. Belangrijke minpunten zijn haar matige betrokkenheid bij het opstellen van de kennisvragen en de keuze van de te gebruiken methoden. Dat leidt later tot veel discussie en onbegrip. Latere opinies van de Schelde MER Commissie en van stakeholders kunnen ook slechts mondjesmaat worden meegenomen.

Ten aanzien van het onderzoek van PAET wordt gepoogd eenduidigheid met de SMER te realiseren door de alternatieve stortstrategie als één van de alternatieven in de SMER op te nemen en door te rekenen. Daarmee worden enigszins vergelijkbare inzichten verkregen over deze strategie en over de verbeterde stortstrategie van WL Delft. Laatstgenoemde strategie wordt echter veel verder uitgewerkt, mede omdat de timing van beide onderzoeken niet parallel loopt.

## 6.6 Het spoor van beeldvorming

Beelden zijn sterk gebonden aan een specifieke context, een forum. Rond de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets zijn veel fora met eigen sporen van beeldvorming actief. Het was niet mogelijk al deze fora intensief te volgen. Daarom zijn alleen de fora grondig bestudeerd die direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het morfologisch onderzoek en de besluitvorming over een eventuele verdieping: de Werkgroep Morfologie en het OAP.

### *Werkgroep Morfologie*

De Werkgroep Morfologie speelt een belangrijke rol in de beeldvorming over het onderzoek. De actoren die participeren in de Werkgroep Morfologie hebben bij aanvang van de werkzaamheden van de Werkgroep zeer uiteenlopende beelden omtrent de problematiek die bestudeerd wordt en de eisen waaraan het onderzoek en haar resultaten moeten voldoen. In tabel 6.4 staan deze beelden kort samengevat.

Actor	Beeld over problematiek	Beeld over onderzoek
<b>Natuurorganisaties</b>	Estuarium is fors achteruitgegaan, mede door menselijke ingrepen zoals de verdieping.	Onderzoek moet zeer zorgvuldig geschieden en zo goed mogelijk het gedrag van het estuarium inschatten. Een louter modelmatige aanpak is te eenzijdig.
<b>PAET</b>	Impact van menselijke ingrepen in estuarium valt in het niet in vergelijking met natuurlijke achteruitgang en verstarring als gevolg van bedijking.	Empirisch onderzoek (met aandacht voor lange termijn) is noodzakelijk. Modellen zijn niet adequaat genoeg. Praktijkonderzoek is nodig.
<b>RIKZ</b>	Het estuarium staat op het punt om in een onomkeerbare negatieve trend terecht te komen.	Modelonderzoek is goed, maar moet veel zorgvuldiger. Absolute zekerheid is nodig voor het nemen van besluiten.
<b>RWS Zee-land /Getijdenwateren</b>	Het estuarium staat op het punt om in een onomkeerbare negatieve trend terecht te komen.	WL Delft staat garant voor kwaliteit. Wel komt kwaliteit van het onderzoek in gevaar vanwege te weinig tijd en een ontoereikend budget.
<b>WL Borgerhout</b>	Impact van menselijke ingrepen wordt overschat. Estuarium kan meerdere functies accommoderen.	Modelonderzoek biedt schijnzekerheden. Methodologische triangulatie en empirisch onderzoek is noodzakelijk.
<b>AWZ</b>	Vergelijkbaar met WL Borgerhout	Vergelijkbaar met WL Borgerhout
<b>Voorzitter Werkgroep (ProSes)</b>	ProSes heeft officieel geen mening. Pragmatisch op zoek naar overeenstemming en steun voor pakket maatregelen.	Onderzoek moet, binnen de randvoorwaarden, van goede kwaliteit zijn en moet kunnen rekenen op steun van stakeholders.
<b>WL Delft</b>	Deelt voorzichtigheid van RIKZ en RWS maar laat deze opvatting niet meespelen in onderzoek.	Onderzoeks aanpak kan altijd beter, maar is wel 'top of the bill'. Andere aanpakken zijn achterhaald of minder adequaat.

**Tabel 6.4 Beelden bij de start van de Werkgroep Morfologie**

Gaande het proces ontstaan er twee beeldcoalities die we als volgt kunnen typeren.

	Beeldcoalitie 1	Beeldcoalitie 2
<b>Centrale gedeelde beelden</b>	Modelonderzoek niet volmaakt, maar wel het beste wat mogelijk is	Modelonderzoek laat teveel vragen onbeantwoord
	Menselijke ingrepen zijn een belangrijke boosdoener voor de achteruitgang in het estuarium	Alternatieve methoden zoals voorgesteld door PAET verdienen lof en aandacht.
	Geïnvesteed moet worden in vervolgonderzoek en vervolmaking van modelonderzoek	Methodologische triangulatie blijft noodzakelijk omdat modellen nooit zullen voldoen.
<b>Deelnemers</b>	WL Delft, RIKZ, RWS Zeeland, Universiteit Twente	PAET, AWZ, Natuurorganisaties, Bureau Getijdenwateren.

**Tabel 6.5      Ontstane beeldcoalities binnen Werkgroep Morfologie**

Aan het einde van het proces is er, dankzij de meevallende onderzoeksresultaten, sprake van een brede beeldcoalitie. Alle deelnemende partijen kunnen zich dan vinden in een notitie (Werkgroep Morfologie, 2004) waarin zij onder meer schrijven:

- *'De voorspellingen in het door WL Delft Hydraulics uitgevoerde onderzoek (...) bevatten onzekerheden. (...) Deze (...) mogen niet uit het oog worden verloren.*
- *De conclusie dat 'de vaargeul waarschijnlijk kan worden verdiept onder voorwaarde dat er een verbeterde stortstrategie wordt toegepast' wordt door de Werkgroepleden onderschreven, al baseren sommige werkgroepleden zich daarbij evenzeer op expert judgement als op de directe onderzoeksresultaten.*
- *Het verkrijgen van meer kennis van het fysieke systeem heeft de hoogste prioriteit in vervolgonderzoek (...).*
- *De werkgroepleden onderlijnen de noodzaak voor morfologisch beheer: proactief stor-ten om positieve ontwikkelingen voor veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid te stimuleren in combinatie met eventuele veranderingen in de harde begrenzingen van het estuarium. Hierbij geldt ook dat meer fysieke systeemkennis vereist is'.*

Deze memo weerspiegelt de intensivering van de consensusvorming. PAET slaagt erin een deel van de scepsis rond het voorstel voor 'morfologisch baggeren' weg te nemen, met name ook omdat deze ideeën tot de verbeelding spreken van de natuurorganisaties. Alle leden van de Werkgroep kunnen zich vinden in de onderzoeksresultaten, met de kanttekening dat er veel onzekerheden zijn. De modelcritici zien hun 'expert opinie' bevestigd, terwijl met name de Nederlandse experts de onzekerheden benadrukken om zo te waken voor teveel optimisme over de mogelijkheden van 'schadevrij verdiepen'. Van belang is de ontwikkeling in 'beelden van elkaar'. Dat speelt met name rond de experts van het Antwerpse Havenbedrijf. In het begin van het onderzoeksproces wor-



den de ideeën van PAET en hun Vlaamse supporters met scepsis ontvangen, omdat de andere partijen er van uit gaan dat deze ideeën zijn ingegeven door het Vlaamse havenbelang. Later groeit er meer begrip. Naarmate er meer onderlinge interactie plaatsvindt schuren de scherpe kantjes van de wederzijdse beelden af en ontstaat er meer begrip voor elkaar. Dat geldt ook voor de experts van WL Delft. Eerst wordt hen arrogantie verweten, later groeit de waardering voor hun inzet.

Er groeit ook waardering voor de kennis van de vertegenwoordiger van de natuurorganisaties. Zijn mening wordt steeds vaker opgemerkt en serieus genomen. Zijn grote kennis van het gehele traject (van het overleg, maar ook van het ecologisch onderzoek) geeft zijn stem extra gewicht. Effect van deze sociale beeldconvergentie is dat de steun voor de onderzoeksresultaten van zowel PAET als het WL groeit. Mensen leren elkaar beter kennen, krijgen waardering voor de kundigheid van elkaar. Dit creëert een voedingsbodem voor een gunstige receptie van onderzoeksresultaten.

### *OAP*

De diversiteit in opvattingen tussen de belanghebbenden in en rond het Schelde-estuarium is enorm. Als het OAP begin 2003 van start gaat, is dan ook de divergentie in beelden groot. De Vlaamse partijen, met name de partijen die het havenbelang verdedigen, hebben sterk het beeld dat de Nederlandse partijen met alle macht een verdieping trachten te traineren. Omgekeerd leeft bij veel Nederlandse partijen (met name bij de Zeeuwse) het beeld dat de Vlaamse partijen het liefst een kanaal door de Schelde zouden trekken (een idee dat inderdaad decennia geleden is geopperd in de vorm van een Baalhoekkanaal) zonder zich ook maar iets van de natuur en veiligheid aan te trekken. Bij de landbouworganisaties leeft het beeld dat hun belang waarschijnlijk wel (weer) zal worden opgeofferd aan een compromis tussen Antwerpen en natuurorganisaties. Maar gaandeweg ontwikkelen de OAP leden meer genuanceerde beelden van elkaar. Het blijkt dat de Antwerpse havenlobby minder eenzijdig denkt dan altijd werd aangenomen en dat de Nederlandse partijen wel degelijk oog hebben voor de Vlaamse belangen maar dat zij ook recht willen doen aan andere belangen.

In de inhoudelijke beelden zijn grofweg twee beeldcoalities te onderscheiden: een ecologische en een economische. Daarbij is de ecologische vooral een Nederlandse aangelegenheid (met uitzondering van de Vlaamse natuurbeweging) en de economische een Vlaamse. De aanhangers van het ecologisch paradigma hanteren ongeveer de volgende redenering: 'Het systeem gaat de afgelopen decennia (hard) achteruit. Daarbij hebben de verschillende verdiepingen en het continu baggeren en storten een aanzienlijke rol gespeeld. Al dat gedoe in het systeem zorgt ervoor dat – als we niet uitkijken – het systeem naar de knoppen gaat'. Maar ook: 'onze kansen om de verdieping tegen te gaan zijn klein. We kunnen beter eieren voor ons geld kiezen en proberen er het maximale uit te slepen'. De redenering van de economische beeldcoalitie is daarentegen:

‘Menselijke ingrepen hebben weinig of geen invloed op de ontwikkeling van het estuarium. Je moet de trends op lange termijn achterhalen en dan aantonen of menselijk handelen significante effecten heeft. De bedijking van de rivier was veel belangrijker voor het gedrag van het systeem dan het baggeren. Het stelsel kan wel tegen een stootje’. Maar ook: ‘we hebben geen tijd voor jarenlange procedures met onze tegenstanders. Daarom moeten we er samen uitkomen’.

In deze beelden zit een zekere ontwikkeling. Het onderzoek en het overleg dragen er toe bij dat de beelden meer gaan convergeren. Omdat de onderzoeksresultaten meevalen en laten zien dat de impact van een verdieping relatief klein is, stellen actoren uit de ecologische coalitie hun beeld bij, terwijl dat van de economische coalitie wordt bevestigd. Maar omdat ook duidelijk wordt dat de autonome trend in het systeem negatief is, ziet deze coalitie meer en meer het belang van investeringen in extra natuurherstel.

Actor	Dominante beeld aan begin van proces	Idem aan eind van proces
<b>Natuurorganisaties</b>	Menselijke ingrepen veroorzaken een sterke achteruitgang van het estuarium. Daarbij is natuurontwikkeling sowieso nodig gezien de deplorabele staat van het systeem	Ook al vallen de effecten misschien mee, de situatie is dermate belabberd dat compensatie noodzakelijk blijft
<b>Havenbedrijf Antwerpen</b>	De impact van menselijke ingrepen wordt zwaar overschat en wordt vooral gebruikt als argument om verdiepingen tegen te houden	De verdieping noodzaakt niet tot natuurcompensatie, maar deze is nodig als wisselgeld.
<b>Provincie Zeeland en BOWS</b>	Menselijke ingrepen in het estuarium veroorzaken schade en noodzaken daarom natuurontwikkeling waar wij niet op zitten te wachten.	Idem, maar de totale deal heeft ook heel aantrekkelijke kanten.
<b>Landbouworganisaties</b>	Ingrepen in alle gevallen ongewenst. Landbouw is anders wisselgeld om een compromis tussen economie en ecologie te vinden.	Idem.
<b>Vlaamse Provincies</b>	Economische vooruitgang van Vlaamse regio wordt te vaak gefrustreerd door oneigenlijke argumenten van Nederlandse zijde.	Een evenwichtig pakket is om meerdere redenen gewenst.

**Tabel 6.6 Beelden in het OAP**

## 6.7 Het management van beeldvorming

ProSes heeft zich de diepgaande beelddivergentie terdege gerealiseerd en daarom, mede in opdracht van de bewindslieden, gekozen voor een interactief proces om te komen tot overeenstemming. In deze paragraaf beschrijven we het management van de beeldvorming in de Werkgroep Morfologie en het OAP te organiseren.

### 6.7.1 Het organiseren van frame reflectie

#### *Werkgroep Morfologie*

ProSes zorgt voor een gevarieerde samenstelling van de Werkgroep Morfologie en Waterbeweging. Zowel Nederlandse en Vlaamse experts nemen hieraan deel, afkom-

stig van wetenschappelijke onderzoeksinstituten en van belangenorganisaties. ProSes is er veel aan gelegen om frame reflectie en beeldconvergentie binnen de Werkgroep op gang te brengen en te houden. Deze ambitie wordt veel minder door WL Delft gedeeld. Laatstgenoemde heeft vooral belang bij het tijdig afronden van het onderzoek en houdt daarom strikt vast aan haar opdracht. Hierbij speelt de bezuiniging op de onderzoeks-aanpak (waarbij vooral gesneden is in overlegmomenten) een rol. De diversiteit van de Werkgroep is overigens wel een belangrijke voorwaarde voor frame reflectie.

Zeker gedurende de eerste acht maanden zijn de meeste partijen sterk defensief ingesteld en is er weinig onderling vertrouwen en openheid. De Vlaamse partijen zien met lede ogen aan hoe het onderzoek wordt gedomineerd door de klassiek conservatieve insteek die het Nederlandse onderzoek naar de Schelde naar hun mening beheerst. Zij zijn bang dat dit onderzoek niet anders kan dan bevestigen wat steeds aan Nederlandse zijde wordt gesteld: dat het estuarium de laatste decennia, vooral door menselijke ingrepen, sterk is achteruitgegaan (Vroon et.al. 1993). De Nederlandse partijen daarentegen vrezen dat als de Vlaamse onderzoekers hun zin krijgen, er onderzoek op tafel komt dat zal concluderen wat de havenbaronnen in Antwerpen graag horen.

Veel kans op frame reflectie lijkt er niet te zijn. Maar dit verandert als de discussie concreter wordt en de eerste onderzoeksresultaten op tafel komen. Ook de leiding van de Werkgroep (ProSes) is erop gericht om binnen de Werkgroep daadwerkelijk frame reflectie te krijgen en hen uit te dagen om zich bloot te geven.

### *OAP*

De beelddivergentie in het OAP is aan het begin van het proces groot. Percepties van de problematiek rond de Schelde, maar ook de beelden van elkaar lopen sterk uiteen. Deze diversiteit aan beelden wordt in het OAP bij elkaar gebracht. Door de onderlinge interactie tussen betrokken partijen te bevorderen, zet ProSes in op frame reflectie. Zo zijn er regelmatig interventies om doorbraken te bereiken. Begin 2004 interviewt een extern adviseur alle stakeholders over hun opvattingen en koppelt deze informatie terug aan het OAP. Daarmee worden partijen in staat gesteld om in de beslotenheid van een interviewsetting hun beelden op tafel te leggen en krijgt het OAP later de gelegenheid daar kennis van te nemen. Op voorstel van het Vlaams parlement gaat de Vlaamse havengemeenschap op kennismakingsbezoek bij de Provincie Zeeland. Deze kennismaking doet het ijs tussen deze partijen langzaam breken. Omdat het OAP een gezamenlijk advies moet uitbrengen dat zeker serieus genomen zal worden, is er veel druk om samen iets te realiseren en aan de slag te gaan.

Dankzij allerlei projecten waarbij de Antwerpse havengemeenschap op de natuurorganisaties stuit, ontstaan er ook intensieve contacten tussen deze twee belangrijke partijen. Het Havenbedrijf ziet in dat zij de steun van de natuurorganisaties nodig heeft voor de uitvoering van een verdieping, en de natuurorganisaties willen graag met het Ha-

venbedrijf overleggen over de concrete vormgeving van natuurprojecten. Gaandeweg ontstaat (niet alleen door ProSes, maar ook door vergelijkbare projecten) bij beide partijen begrip voor elkaar en voor de wederzijdse standpunten. Dat zorgt er ook later in de onderhandelingen voor dat beide partijen de eisen van elkaar niet meer betwisten, en dat zelfs het Havenbedrijf de natuurbeweging steunt in haar eisen voor extra natuur.

### 6.7.2 Het realiseren van beeldconvergentie

#### *Werkgroep Morfologie*

ProSes stuurt sterk aan op het bereiken van overeenstemming binnen de Werkgroep Morfologie. Van WL Delft wordt verwacht dat zij tegemoet komt aan de kritiek van de andere partijen. Maar de randvoorwaarden die ProSes aan het onderzoeksproces stelt, maken het moeilijk om daadwerkelijk tot beeldconvergentie te komen. De vraag is of het proces voldoende is toegerust om met de diversiteit in beelden om te kunnen gaan en om te komen tot gedeelde beelden. Zeker gezien de strakke tijdsvoorwaarden waaronder het onderzoek moet plaatsvinden, is er relatief weinig ruimte voor een open proces. De tijdsdruk is echter ook een zegen. Het voorkomt vrijblijvendheid en het zichzelf verliezen in ‘aanvullend onderzoek’.

ProSes organiseert weinig extra bijeenkomsten om de partijen tot gedeelde beeldvorming te verleiden. Twee bijeenkomsten springen er uit. Dat is allereerst de modellenworkshop die gehouden wordt in december 2003. Daar onderneemt WL en ProSes een poging om de gebruikte modellen uit te leggen aan de (met name) Vlaamse critici. Belangrijkste opbrengst van deze workshop is echter dat nog eens benadrukt wordt dat modelresultaten omgeven zijn met veel onzekerheid.

Een tweede bijeenkomst betreft een meeting tussen de expert van het Bureau Getijdenwateren, WL Delft, ProSes en een vertegenwoordiger van het RIKZ. Tijdens deze sessie wordt gesproken over hun meningsverschil over de wijze waarop baggerhoeveelheden op drempels kunnen worden verklaard. De partijen komen overigens inhoudelijk niet nader tot elkaar.

Pas als het WL Delft met onderzoeksresultaten komt en de partijen gedwongen worden hun commentaar toe te spitsen op deze resultaten, en er een gezamenlijk eindresultaat moet komen, komt de beeldconvergentie langzaamaan op gang. Het wordt allemaal minder vrijblijvend; de ‘mantra’ dat het verkeerde onderzoek wordt uitgevoerd, doet niet langer meer ter zake. De partijen moeten hun kaarten op tafel leggen. ProSes dwingt, samen met WL, de deelnemers om met concrete tekstvoorstellen te komen. Hoewel sommige partijen moeilijk tot een dergelijke openhartigheid zijn te verleiden, moeten zij wel omdat anders hun commentaar niet wordt meegenomen.

De factor die de doorslag geeft in het bereiken van consensus binnen de Werkgroep is juist de factor die het minst beïnvloed kan worden, namelijk de uitkomst van het on-

derzoek. Hoewel het onderzoek uitgevoerd is op een wijze die niet overeenkomt met de beelden die de betrokken partijen hebben van goed onderzoek, zijn het de uiteindelijke uitkomsten die ervoor zorgen dat zij toch tevreden zijn. De resultaten passen in hun beeld van de werkelijkheid van het estuarium. In paragraaf 6.6 zagen we dat een parallel en spontaan proces van beeldconvergentie tussen de leden van de Werkgroep ten aanzien van elkaar, het bereiken van inhoudelijke overeenstemming bevordert. Daarbij is slechts zijdelings een rol voor ProSes weggelegd: zij faciliteert alleen ontmoetingen tussen de deelnemers.

### *OAP*

Dankzij een aantal organisatorische voorzieningen, komt ook binnen het OAP een proces van beeldconvergentie op gang. Deze voorzieningen zijn onder andere:

- de keuze voor één Nederlandse en één Vlaamse voorzitter: onafhankelijk, ervaren en gezaghebbend;
- een onafhankelijk secretariaat bij het secretariaat van de Benelux en daardoor ook professionele informatievoorziening aan het OAP;
- een onafhankelijke positie ten opzichte van ProSes en de TSC en toegang tot de landelijke politiek;
- een evenwichtig samengestelde maar beperkte groep stakeholders. Later zal overigens wel blijken dat het uitsluiten van de Vlaamse landbouworganisaties ongunstige consequenties heeft;
- geregelde ontmoetingen met andere belanghebbende partijen, experts en bestuurders;
- de bevoegdheid een zwaarwegend advies uit te brengen waarvan de ministers alleen beredeneerd kunnen afwijken.

De ervaringen van de projectdirecteur en de procesmanager externe partijen van ProSes met PMR (Tweede Maasvlakte) komen goed van pas bij de vormgeving van het OAP. Ook de strikte deadline (eind 2004 moet er een advies liggen) helpt. Maar de voornaamste oorzaak voor de beeldconvergentie is het groeiende onderlinge vertrouwen.

Een aantal strategieën helpt bij het realiseren van beeldconvergentie tussen de verschillende fora. Allereerst de rol van ProSes als bemiddelaar tussen de diverse fora, door deze met elkaar in contact te brengen en te zorgen voor de onderlinge communicatie en afstemming. Ten tweede de communicatie via de verschillende thuishonken waarbij participanten uit verschillende fora maar uit hetzelfde thuishonk elkaar informeren over de gang van zaken en uitkomsten van het forum waar zij zelf in participeren. Met name het Havenbedrijf en de natuurbeweging geven er keer op keer blijk van goed te weten wat er in de verschillende gremia is besproken en besloten. Een derde strategie heeft te maken met dubbelfuncties, waarbij met name overlap bestaat tussen deelname aan de Begeleidingskoepel en het (voorbereidend) OAP. Soms ook zijn er ontmoetingen tus-

sen (deelnemers van) de verschillende fora, zodat beelden uit het overlegspoor en het onderzoekspoor met elkaar verbonden worden.

### **6.7.3 Het verrijken van beelden**

#### *Werkgroep Morfologie*

Op een belangrijk thema zien we ook verrijking van beelden optreden in de Werkgroep Morfologie. Dit punt betreft de ‘maakbaarheid’ van het estuarium. Mede dankzij het onderzoek van PAET en het onderzoek van WL naar een verbeterde stortstrategie ontstaat meer inzicht in de middelen om het gedrag van de morfologie van het estuarium te beïnvloeden. ProSes geeft PAET ook expliciet deze ruimte en laat haar participeren in de Werkgroep (zie spoor van feitenvorming). Dankzij de volwaardige participatie van PAET en andere partijen die ruimte willen laten voor het idee dat het estuarium niet zo onbestuurbaar is als vaak wordt gedacht, krijgt dit alternatieve beeld een kans en gaat het ook een rol spelen in de besluitvorming.

#### *OAP*

Evenals binnen de Werkgroep zien we binnen het OAP dat er verrijking van de bestaande beelden plaatsvindt als het gaat om de mogelijkheden van het estuarium. Waar dit eerst vooral de boodschap was van het Gemeentelijk Havenbedrijf, wordt deze boodschap overgenomen door de natuurbeweging en de Provincie Zeeland.

Een andere vernieuwing van bestaande beelden betreft de samenwerking tussen de Scheldehavens. Al eerder was de noodzaak daarvan beklemtoond, maar het traject rond de OS 2010 draagt ertoe bij dat de havens daadwerkelijk gaan inzien en dat samenwerking loont. Het traject rond ProSes leidt tot meer kennis over en weer over de potenties van een dergelijke samenwerking. Meer in het algemeen geldt dat het ProSes-traject ertoe leidt dat partijen meer gaan denken in termen van ontwikkelingskansen voor de hele regio, waarbij het belang van grenzen en domeinen wordt gerelativeerd.

### **6.8 Het besluitvormingsproces als het leggen van verbindingen**

In deze paragraaf gaan we na hoe de verschillende sporen bij elkaar worden gebracht maar ook op bepaalde momenten bewust zijn ontkoppeld en wat het effect daarvan is. Deze analyse maakt inzichtelijk hoe de verschillende sporen resulteren in verschillende stapstenen in het traject naar de OS 2010 die we in paragraaf 6.9 presenteren.

#### **6.8.1 Tussen feiten en beelden**

De geschiedenis van beleidsvorming rond de Westerschelde wordt gekenmerkt door diepgaande controversen en uiteenlopende beelden. Zo lopen de meningen ver uiteen over vragen als: wat veroorzaakt de achteruitgang in de natuurlijke waarde van het

estuarium, hoe robuust is het systeem en hoe zijn de functies toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid te combineren? Daarom is er veel gelegen aan het onderzoeksproces en uiteraard aan de uitkomsten van de MKBA en de S-MER. Deze zijn niet alleen bedoeld om de te nemen besluiten te onderbouwen, maar ook om de betrokken partijen te overtuigen dat zij hun beelden moeten bijstellen. Het laten participeren van belanghebbenden in het onderzoeksproces is een belangrijk instrument om te komen tot een vertrouwenwekkend onderzoeksproces. Ook het open communiceren over onderzoeks-aanpak, methoden, condities en (tussentijdse) resultaten werkt mee aan een goede receptie. Door ruimte te laten voor ‘concurrerend’ onderzoek van PAET en dat in de SMER op te nemen, wordt onderzoek dat stoelt op andere beelden serieus genomen.

Middelen om te investeren in overtuigende resultaten, zijn het selecteren van een toonaangevend kennisinstituut, het hanteren van kwaliteitswaarborgen voor het onderzoek, en het investeren in externe kwaliteitstoetsen van de onderzoeksresultaten.

Om bruikbare onderzoeksresultaten te verkrijgen (die kunnen helpen om dominante beelden naar elkaar toe te laten groeien) wordt er over de onderzoeksvragen uitvoerig gecommuniceerd met belanghebbenden, middels consultatiedocumenten en workshops. De uitgebreide consultatie over de Kennisgeving is een instrument om de verbinding tussen het proces van beeldvorming en feitenvorming te creëren.

Ook het gekozen arrangement van joint fact-finding is zo’n instrument. Dit zorgt voor permanente betrokkenheid van stakeholders bij de keuze van onderzoeksvragen, de methoden en de interpretatie van de data. Daardoor blijft discussie over de onderzoeksresultaten achteraf vrijwel achterwege. Tijdens het onderzoek woedt binnen de Werkgroep een felle strijd over de vraag ‘op welke wijze krijgen we de beste inzichten in het complexe gedrag van het estuarium’. Hoewel het WL Delft het onderzoek grotendeels volgens eigen inzichten afwikkelt, wordt er geïnvesteerd in het bereiken van overeenstemming middels extra bijeenkomsten, op verzoek een paar extra sommen en uitvoerige discussies over de interpretatie van gegevens.

Na afloop van het onderzoeksproces komen beide sporen opnieuw expliciet bij elkaar. In de Werkgroep wordt regelmatig gesteld dat er aandacht moet zijn voor de receptie van de onderzoeksgegevens. In het bijzonder de formulering van conclusies, de onzekerheden en de potenties van modelonderzoek, krijgt veel aandacht. Tegelijkertijd reflecteert de verwoording de wijze waarop de werkgroepleden over de resultaten denken. Later geeft WL Delft aan dat ProSes op dit punt te veel ruimte voor stakeholders liet om hun zegje te doen. Het WL Delft moet het nodige tegengas geven aan de verschillende belanghebbenden. Soms resulteert deze confrontatie in een omzichtige woordkeus. Maar het zorgt er ook voor dat de Werkgroep overeenstemming bereikt over het eerder genoemde memo waarin zij haar steun uitspreekt voor het onderzoek.

Het Gemeentelijke Havenbedrijf investeert nadrukkelijk in het mobiliseren van feitenmateriaal ter onderbouwing van haar beeld dat het estuarium wel tegen een stootje kan

en met menselijke ingrepen juist geholpen kan worden. Dit onderzoek is bedoeld om het idee dat de morfologie kunstmatig kan worden gestuurd te onderbouwen.

### ***Ontkoppelingen***

Bij het verwoorden van de resultaten wordt rekening gehouden met de vragen die voor beleidsmakers relevant zijn, maar de nadruk ligt wel op wetenschappelijke betrouwbaarheid, in de zin van: ‘wij mogen niets zeggen wat we niet voldoende kunnen hard maken en zo beleidsmakers de verkeerde richting sturen’.

Met name wanneer in de Werkgroep gesproken wordt over de wijze waarop onzekerheden moeten worden verwoord in de eindrapportage (als duidelijk wordt dat een verdieping weinig effecten zal hebben), komt de divergentie in beelden sterk naar voren. De natuurbeweging en de Nederlandse beheerder pleiten voor een voorzichtige weergave van de conclusies. De Vlaamse partijen echter zien het onderzoek als een bevestiging van hun eerdere standpunt en wilden dat verzilveren. Zij pleiten voor een stellig verwoording: er zijn geen significante effecten te verwachten. Op dit moment ontkoppelen zowel ProSes als WL beide sporen: het WL krijgt de ruimte om haar conclusies op haar eigen wijze te verwoorden en in toelichtende notities worden suggesties van werkgroepleden voor een stellige presentatie van de hand gewezen.

Binnen de Werkgroep wordt ook een zekere afstand tussen feiten en beelden gecreëerd. Het WL Delft is kritisch als het gaat om het serieus nemen van ideeën van andere partijen. Zij vraagt regelmatig naar de achterliggende (onderzoekstechnische en inhoudelijke argumenten). Meer in het bijzonder is er veel scepsis over de inbreng en kritiek van PAET op WL Delft. Wat zij te berde brengen wordt bijna per definitie met de nodige argwaan doorgelicht op haar feitelijke relevantie. In tabel 6.7a en 6.7b worden de verschillende verbindingen en ontkoppelingen tussen de sporen van feitenvorming en beeldvorming kort samengevat en hun effecten op elkaar (de receptie van het onderzoek en de kritische reflectie op bestaande beelden) gekenschetst.

<b>Van feitenvorming naar beeldvorming</b>	
<b>Verbinden</b>	Zodra gegevens bekend zijn, worden ze gecommuniceerd naar stakeholders. Extra bijeenkomsten tijdens de rit tussen stakeholders en experts waarin onderzoek wordt gepresenteerd (workshop ‘morfologie voor stakeholders’; workshop ‘van onderzoek naar besluitvorming’). Stakeholders worden betrokken bij onderzoeksspoor door Werkgroepen en Koepel. Extra investeringen in vertrouwenwekkendheid door externe kwaliteitscontrole. Verwoording van onderzoeksresultaten afgestemd op doelgroep.
<b>Ontkoppelingen</b>	Discussie over mogelijke scenario’s voor besluiten en hun reikwijdte zonder dat onderzoek bekend is. In OAP zijn geregeld brainstormachtige discussies over ambities zonder dat deze discussie onder de tucht staat van wetenschappelijke argumenten.

**Tabel 6.7a Tussen feiten en beelden**



Van beeldvorming naar feitenvorming	
<b>Verbinden</b>	Gebruikmaken van imago onderzoekers: WL Delft heeft goede reputatie, vooral in Nederland. Stakeholders zijn betrokken bij formulering onderzoeksvragen (Kennisgeving) en bij onderzoeksaanpak. Extra sessies voor critici over modellen en meerwaarde van het gebruik ervan. Stakeholders hebben invloed op verwoording onderzoeksresultaten. PAET krijgt kans om eigen onderzoekslijn uit te werken.
<b>Ontkoppelingen</b>	WL Delft is zelf eindverantwoordelijk voor onderzoek en uiteindelijk ook voor definitieve verwoording conclusies. Door tegenstellingen in Werkgroep wordt er kritisch geselecteerd op argumenten (welke zijn wetenschappelijk, welke zijn emotioneel). Onafhankelijke second opinion van zowel MER als PAET onderzoek.
<b>Effecten op receptie en reflectie</b>	Beelden van belanghebbenden krijgen een (bescheiden) plaats in de onderzoeksvragen waardoor de resultaten eerder als relevant en betrouwbaar worden gezien. Succes voor Havenbedrijf dankzij investeringen in onderzoek van PAET en de ruimte die daarvoor gelaten is door ProSes. Beeld over impact menselijke ingrepen wordt door vrijwel alle partijen in meerdere of mindere mate genuanceerd. Kwaliteit van onderzoek wordt breed erkend en resultaten worden serieus genomen. Onderzoek blijft in voldoende mate het product van onderzoekers, waardoor haar onafhankelijkheid is 'gewaarborgd'.

Tabel 6.7b Tussen feiten en beelden

### 6.8.2 Tussen feiten en ambities

Een eerste belangrijke verbinding tussen beide sporen wordt gelegd bij het opzetten van het onderzoekstraject. Veel werk wordt gemaakt van het formuleren van de onderzoeksvragen, op basis van een zorgvuldige exegese van de Langetermijnvisie en het Memorandum van Vlissingen. Dat blijkt later een goede zet, omdat veel partijen er bij ProSes op aandringen om binnen haar mandaat te blijven. Het onderzoek sluit goed aan bij de oorspronkelijke opdracht en maakt het mogelijk om een afgewogen keuze voor oplossingsrichtingen te maken. Ook stakeholders worden betrokken bij het formuleren van de onderzoeksvragen. De Kennisgeving wordt in samenspraak met OAP en AOS opgesteld. Op aandringen van het OAP wordt het morfologisch onderzoek iets opgerekt waardoor er 'betere kwalitatieve resultaten' mogen worden verwacht.

Ook tijdens de rit zijn er veel verbindingen. ProSes communiceert intensief naar de belanghebbenden over het onderzoek. Deze openheid wordt erg gewaardeerd (Klinkers, 2005). Op elke vergadering van het AOS en het OAP meldt ProSes terug wat er in de afgelopen periode is gebeurd, onder andere ook op onderzoeksterrein. Daarnaast zijn er af en toe presentaties over het onderzoek. Via algemene kanalen (website, nieuwsbrieven) wordt ook de nodige informatie verspreid.

Door deelname aan de Begeleidingskoepel worden partijen geïnformeerd over het onderzoek en haar uitkomsten. Het effect hiervan is tweeledig. Achterbannen weten wat er in de onderzoekswereld gebeurt en weten wat dit betekent voor hun ambities. Daar-

naast vertrouwen zij op het instemmende expertoordeel van de wetenschappers in de Koepel. Dit voorkomt veel discussie over het onderzoek.

Met name de natuurbeweging en het Havenbedrijf hebben dankzij hun deelname aan zowel in het onderzoeksspoor als in het overlegspoor opereren, hun eigen interne koppelingen tussen de sporen van wilsvorming en feitenvorming. Zij zijn goed geïnformeerd over het onderzoek en gebruiken deze kennis effectief in de onderhandelingen.

In december 2003 is er een workshop over het morfologisch onderzoek. Daarmee wordt gepoogd de stakeholders vertrouwd te maken met mogelijke uitkomsten van het onderzoek én de onderzoekers kennis te laten nemen van de prioriteiten die stakeholders leggen bij de effectbeoordeling.

In mei 2004 organiseert ProSes een speciale studiedag 'Van onderzoek naar besluiten', waar voor een breed publiek uit de doeken wordt gedaan wat er is onderzocht en welke beleidsconsequenties ProSes daaraan verbindt. De aanwezigen mogen aangeven of ze kunnen instemmen met deze werkwijze en wat zij van het verrichte onderzoek vinden. Ook wordt hen de vraag voorgelegd of de conceptbesluiten, die dan reeds zijn geformuleerd inderdaad gebaseerd kunnen worden op het onderzoek (ProSes, 2004c).

De Schelde MER Commissie ziet nadrukkelijk toe op de effectieve koppeling tussen de wilsvorming en de feitenvorming. Zij leest de Kennisgeving met in het achterhoofd de vraag: verschaft dit onderzoek de besluitvormers die informatie die ze nodig hebben om besluiten te nemen over deze thema's. Uiteindelijk komen er niet veel bijstellingen uit dit advies voort, maar de boodschap is helder: zorg dat het onderzoek voldoet aan de wensen die leven in het spoor van wilsvorming (Schelde MER Commissie, 2004a).

Hetzelfde gebeurt, zij het veel minder geprononceerd, in de Begeleidingskoepel en de Werkgroepen. Met name in de Werkgroep Ecologie speelt voortdurend de vraag: hoe maken we een goede Habitattoets mogelijk (in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn)? In de Werkgroep Morfologie wordt regelmatig gesteld dat rekening gehouden moet worden met beleidsmakers die moeten kunnen beslissen op basis van het onderzoek, maar die ook eerlijk voorgelicht moeten worden. Hetzelfde gebeurt in de Begeleidingskoepel. Daar gebeurt het zelfs zo sterk dat ProSes een ontkoppeling aanbrengt (zie verder).

ProSes stelt in het voorjaar van 2004 een afwegingskader op (ProSes, 2004a). Zij maakt overigens onderscheid tussen een afwegingskader en een beoordelingskader. Het laatste is onderdeel van de MER: strikt wetenschappelijk, objectief en verifieerbaar. Het eerste daarentegen betreft een beleidsafweging van oplossingen en mogelijke varianten op basis van geformuleerde randvoorwaarden.

Een lastige klus, is de timing van het onderzoeksspoor en het overlegspoor. In juni 2004 móet de MER af zijn, omdat enkele maanden later de conceptversie van de Ontwikkelingsschets moet worden opgeleverd. Eigenlijk wordt er voortdurend parallel aan beide documenten gewerkt. Uiteindelijk wordt de MER iets vertraagd, mede als gevolg

van aanvullende eisen van de Schelde MER Commissie. Over het algemeen volgt het tijdsplan van het overleg het onderzoek. Zodra het onderzoek resultaten oplevert, worden deze in het overlegspoor ingebracht en bediscussieerd. ProSes neemt deze opbrengsten vervolgens mee in haar zoektocht naar een haalbaar en verantwoord besluit.

### ***Ontkoppelingen***

De wijze waarop het onderzoek wordt verricht is niet alleen afhankelijk van wat de opdrachtgever wil, maar ook van wat de mogelijkheden van het onderzoeksinstituut zijn. Het WL heeft op het gebied van morfologisch onderzoek naar estuaria jarenlange ervaring. Zeker ook met betrekking tot de Westerschelde. Dit betekent ook dat zij erop aanstuurt om het onderzoek te laten aansluiten bij wat zij aan onderzoeksmethoden in huis heeft. Daarom vertoont de vormgeving van het onderzoek voor de Ontwikkelingsschets grote overeenkomsten met eerder onderzoek. Maar daarom klagen ook sommige partijen achteraf dat ze graag ook andere gegevens hadden willen krijgen en graag hadden gezien dat er andere methoden zouden zijn gebruikt.

Een ongewilde ontkoppeling volgt uit de krappe tijdsplanning. WL Delft is al aan het werk als er nog druk wordt gediscussieerd over de Probleemstelling en Kennisgeving. In de marge van het onderzoek kan nog wat worden bijgesteld, maar veel is dat niet.

ProSes tracht op een aantal punten het onderzoeksspoor en het beleidsspoor van elkaar te scheiden. Het Consortium krijgt meerdere malen de boodschap te horen dat zij zich moet beperken tot het leveren van de S-MER en dat ProSes zal zorgen voor de doorvertaling van het onderzoek in de Ontwikkelingsschets. Zeker de projectleider van CAT is daar niet gelukkig mee en had graag meegedacht over de vertaling van onderzoeksresultaten in de Ontwikkelingsschets.

Met name de Begeleidingskoepel probeert het gebruik van beleidsinformatie voor te structureren en dus te beïnvloeden. Een aantal leden pleit ervoor dat ProSes gebruik maakt van een formele multi-criteria analyse om zo tot een afweging van argumenten achter de verschillende beleidsopties te komen en de gemaakte keuzen met de onderliggende motivatie verder te expliciteren.

ProSes weigert dit omdat dit niet past in haar opdracht en omdat zij niet wil dat onder een schijn van neutraliteit de politieke dimensie van de besluitvorming wordt wegge-masseerd. De Ontwikkelingsschets is ook het resultaat van overleg, niet alleen van onderzoek. Wel kan het afwegingskader door de Koepel worden geamendeerd.

Er zijn ook pogingen om de feitenvorming bij te sturen ten gunste van bepaalde ambities. Vaak zijn deze pogingen verstopt in statements over het gedrag van het estuarium, of in suggesties over de verwoording van onderzoeksresultaten. Dergelijke opmerkingen worden door ProSes en de onderzoekers snel buiten de orde verklaard.

Op het moment dat de onderzoeksrapporten geschreven worden, wordt het voor sommige partijen moeilijk om de schijn van partijdigheid te vermijden. Een voorbeeld kan

dit illustreren. Lange tijd wordt door een werkgroeplid benadrukt dat het onderzoek duidelijk de aanwezige onzekerheden boven tafel moet halen. Onderzoeksrapporten moeten eerlijk aangeven wat de waarde van de conclusies was. Als uiteindelijk blijkt dat de resultaten meevallen (de effecten van de verdieping blijken marginaal), pleit hij voor het robuust verwoorden van deze conclusie. Besluitvormers moeten immers heldere informatie voorgeschoteld krijgen, en niet in de war worden gebracht door allerlei nuances over mogelijke onzekerheden. ProSes en WL Delft houden echter de boot af als dergelijke opmerkingen worden gemaakt.

Van feitenvorming naar wilsvorming	
<b>Verbinden</b>	Zodra kennisopbrengsten bekend zijn, worden ze ingebracht in overlegspoor en betrokken bij afwegingsproces (via conceptversies van de OS 2010 en presentaties in OAP). Stakeholders zijn betrokken bij onderzoekstraject middels Werkgroepen en Koepel. Experts (i.h.b. commissie MER) sturen aan op bruikbaarheid feiten. Stakeholders organiseren zelf intern goede communicatie (m.n. havenbedrijf en natuurclubs) waardoor onderzoeksresultaten ook in standpunten worden meegenomen. Onderzoeksresultaten dienen als randvoorwaarde voor inhoudelijke voorstellen. Met name het gebruik van de Habitattoets en het afwegingskader garandeert dit.
<b>Ontkoppeling</b>	Geen Multicriteria-analyse zoals gewenst door Koepel maar afwegingskader waarin ook politieke aspecten worden meegewogen. Geen directe betrokkenheid van CAT bij het opstellen van de OS 2010. MER op <i>strategisch</i> niveau wordt voldoende geacht om beslissingen te kunnen nemen.
Van wilsvorming naar feitenvorming	
<b>Verbinden</b>	Vertrekpunt voor onderzoek gevormd door ambities uit LTV en memoranda. Beheerder Schelde intensief betrokken bij opstellen kennisvragen. Sterke koppeling aangebracht tussen Probleemstelling en Kennisgeving. Echter er is nauwelijks bijsturing tijdens de rit mogelijk vanwege beperkende randvoorwaarden die voor onderzoek gelden.
<b>Ontkoppeling</b>	Leden van Werkgroepen en Koepel beoordelen argumenten kritisch op hun wetenschappelijke karakter. WL Delft bewaakt zelf professionele autonomie en krijgt die ruimte ook van ProSes. Onderzoek is product van mogelijkheden en opvattingen kennisproducenten (actuele stand van kennis). Onafhankelijke toetsing van onderzoek door Schelde MER Cie. en Second Opinion.
<b>Effecten op inka-dering en toepassing</b>	Probleemstelling + Kennisgeving vormen duidelijk kader voor onderzoek Onderzoek bruikbaar omdat het aansluit bij beleidsmatig uitgangspunt en omdat het imago van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid heeft Inhoudelijke voorstellen van ProSes groeien mee met stand van zaken onderzoek: dit genereert tijdswinst en voorkomt verrassingen

**Tabel 6.8 Tussen feiten en ambities**

### 6.8.3 Tussen beelden en ambities

Met name de beelden die leven over de onzekerheden van het (morfologisch) onderzoek vormen een belangrijk probleem bij het bereiken van overeenstemming in het spoor van wilsvorming. Sommige partijen wuiven alle onzekerheden weg, terwijl ande-

ren graag en vaak de onzekerheden benadrukken. De onderzoeksresultaten laten beide interpretaties ook toe. Uiteindelijk kiest ProSes ervoor deze onzekerheden expliciet te benoemen en een beleidsmatig arrangement te bedenken om hiermee om te gaan. Deze afspraak houdt in dat, als blijkt dat een verdieping leidt tot ernstige schade aan het estuarium, deze verdieping voor rekening van het Havenbedrijf wordt teruggedraaid en de schade wordt hersteld. Met name het Havenbedrijf heeft hier moeite mee, maar gaat uiteindelijk akkoord (waarschijnlijk omdat het aantonen van een oorzakelijk verband tussen verdiepen en schade aan het estuarium vrijwel onmogelijk is).

Het beeld dat wordt ‘onderbouwd’ door het onderzoek van PAET dat het estuarium maakbaarder is dan altijd werd gedacht, gaat ook een rol spelen in het spoor van wilsvorming. Dit beeld is erg aantrekkelijk omdat met morfologisch baggeren zowel de toegankelijkheid, als de natuurlijkheid, als de veiligheid van het estuarium gediend is.

Even dreigt een belangrijk beeld uit het overlegspoor te sneuvelen in het proces van wilsvorming. Financiële krapte bij het ministerie van LNV is er de oorzaak van dat ProSes opdracht krijgt om het pakket natuurmaatregelen in het Nederlandse deel van de Schelde te verkleinen. Dit strookt niet met het breed gedeelde beeld binnen het project dat substantiële investeringen in natuur gewenst zijn. Het OAP dringt bij de minister van LNV aan op serieuze aandacht voor natuurmaatregelen. Dit leidt tot een nuancering van het standpunt van het rijk. Maar uiteindelijk blijft de investering in natuur toch achter bij de ambities van met name de natuurorganisaties. Wel wordt het pakket in de laatste fase alsnog opgeschroefd omdat de Schelde MER Commissie hierop aandringt.

Op meerdere manieren is het spoor van wilsvorming gekoppeld aan het spoor van beeldvorming. Zo vindt het proces van beeldvorming plaats binnen een aantal inhoudelijke randvoorwaarden die weinig ter discussie worden gesteld, zoals de uitgangspunten van de LTV. Het staat voor alle betrokkenen vast dat het moeilijk zal worden om een uitkomst te realiseren die geen recht doet aan de ambitie van de beide landsoverheden om de toegankelijkheid van Antwerpen te vergroten, de natuurlijkheid te verbeteren en de veiligheid van het estuarium te garanderen. Het uitgangspunt hierbij dat de fysieke systeemkenmerken van het estuarium niet mogen worden aangetast, staat buiten kijf.

Soms kunnen aantrekkelijke package deals ook helpen om beelden te laten convergeren. Dat is ook wat de Ontwikkelingsschets doet. Er is sprake van een interessante package deal, ondersteund met een keur aan argumenten, die voor elk wat wils biedt en een evenwichtige indruk geeft. Deze deal is weliswaar voor de Zeeuwse regio niet interessant, maar haar steun wordt verkregen door een reeks compensatiemaatregelen en geld voor specifieke projecten. Daarmee kan het beeld in Zeeland worden genuanceerd dat over haar rug heen de Schelde en vruchtbare landbouwgrond wordt opgeofferd aan de belangen van Antwerpen.

### ***Ontkoppelingen***

De beelden van de Provincie Zeeland over de onwenselijkheid van een verdieping, staan het bereiken van overeenstemming lange tijd in de weg. Gezien zijn achterban in de Staten, kan de participerende gedeputeerde zich ook niet positief uitlaten over de deal die voorligt. Immers: Zeeland is en blijft tegen het meewerken aan de groei van Antwerpen ten koste van kostbare Zeeuwse grond. In het OAP wordt dan ook lange tijd gepraat zonder dat er concrete deals hoeven te worden gesloten.

Doordat een parallel onderhandelingstraject tussen Zeeland en het Rijk totstandkomt, waarin de steun van Zeeland wordt afgekocht omdat het Rijk investeert in de economie van Zeeland, kan het negatieve beeld van Zeeland over een verdieping worden omzeild doordat een ander beeld ('we komen er goed van af') wordt gevormd.

<b>Van beeldvorming naar wilsvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	ProSes laat stakeholders conceptversies becommentariëren zodat voorstellen aansluiten bij opvattingen. Iedereen mag alternatieve teksten en formuleringen aanleveren voor de OS. In OAP is zowel aandacht voor gezamenlijke beeldvorming (bijvoorbeeld over belang Antwerpen, over toestand estuarium) als voor onderhandeling en wilsvorming. Er is veel aandacht voor vermeende onzekerheden in besluiten.
<b>Ontkoppelingen</b>	Sommige besluiten worden genomen zonder dat er volledige consensus bestaat, maar omdat er een aanvullende deal wordt gesloten. Provincie Zeeland stemt ondanks bezwaren in met OS maar krijgt kans om aanvullende deal met rijk te sluiten. Havenbedrijf moet voorstel over omgaan met onzekerheden slikken om verdieping te krijgen ondanks eigen overtuiging van robuustheid van estuarium. Uiteindelijk moeten alle partijen zich uitspreken en een advies worden opgesteld.
<b>Van wilsvorming naar beeldvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Startpunt proces bevat statement dat alleen evenwichtig pakket maatregelen goed kan zijn. Daar wordt niet aan getornd. Verdieping voor natuurbeweging laatste kans op forse investeringen in natuur. Dit geldt in het bijzonder voor het compensatiepakket voor Zeeland. Er wordt niet verdiept over de rug van Zeeland. Pakket maatregelen wordt verpakt als aantrekkelijke deal: voor elk wat wils. Maar ook is het alles of niets.
<b>Ontkoppelingen</b>	Knopen worden aan einde van proces doorgehakt als gezamenlijk OAP advies moet worden opgesteld. Er is twee jaar gepraat en gepolderd, zonder dat deze hoefden vertaald te worden in ambities, waardoor beelden naar elkaar toe konden groeien.
<b>Effecten op draagvlak en daadkracht</b>	Bestuurlijk arrangement waarmee wordt geanticipeerd op de risico's die voortvloeien uit de onzekerheden uit het onderzoek. Wilsovereenkomst vertoont samenhang en evenwicht tussen maatregelen t.a.v. toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid. Deze evenwichtigheid trekt de partijen over de streep. De OS 2010 en het advies van het OAP kan totstandkomen zonder dat de inhoud ervan volledig spoort met de beelden bij de Zeeuwse partijen.

**Tabel 6.9 Tussen beelden en ambities**

## 6.9 Stapstenen op weg naar de Ontwikkelingsschets

In het traject waarin de Ontwikkelingsschets tot stand komt, kunnen vijf stapstenen worden onderscheiden, die niet als fasen elkaar opvolgen maar als dakpannen over elkaar heen schuiven:

1. het opstellen van de Probleemstelling (voorjaar 2003, regelmatig ge-update);
2. het opstellen van het advies 'omgaan met onzekerheden' (voorjaar 2004);
3. de discussie over de conceptversies van de Ontwikkelingsschets (vanaf voorjaar 2004 tot eind 2004) en de ambtelijke eindversie;
4. de discussie over het definitieve advies van het OAP (zomer en najaar 2004);
5. het akkoord tussen rijk en Zeeland (eind 2004 tot derde kwartaal 2005).

### 6.9.1 De Probleemstelling

De Probleemstelling is gebaseerd op de opdrachtomschrijving die ProSes meekrijgt in de LTV en de memoranda van de bewindslieden. In deze ronde is de totstandkoming van de OS 2010 op de agenda gezet. ProSes geeft hier voortvarend en nauwgezet invulling aan. In oktober 2002 legt zij een eerste concept Probleemstelling voor aan externe partijen. Aan hen wordt gevraagd of de tekst volledig is, of de ernst van de problemen adequaat beschreven en of de beschrijving van de problemen wordt herkend. Ook wordt aan hen gevraagd hoe de Probleemstelling kan worden geconcretiseerd, zodat maatregelen en projecten kunnen worden geformuleerd. Een aantal OAP partijen (Havenbedrijf, milieuorganisaties, Zeeuwse Havenraad) werkt intussen gezamenlijk aan de uitwerking van het onderdeel toegankelijkheid.

11 april 2003 keurt het OAP de Probleemstelling goed. In juni stelt het AOS een advies aan de TSC vast inzake de Probleemstelling. De Probleemstelling wordt uiteindelijk vastgesteld door de TSC. Op 19 september wordt de Probleemstelling aanvaard als werkhypothese van het project OS 2010 in het jaarlijkse Bewindslidenoverleg. Maar na de uitspraak van de Raad van State over de MER voor de Westerschelde Containerterminal waarin zij concludeert dat het heeft ontbroken aan onderzoek naar alternatieven voor de terminal, wordt de probleemstelling alsnog aangepast. Dit om er zeker van te zijn dat de S-MER voldoet aan de eisen van de Europese Habitatrichtlijn.

Alle partijen onderschrijven de Probleemstelling. Het is een document waar niet zo maar van afgeweken kan worden. Op een aantal punten wordt zij tijdens het proces geactualiseerd. Als zodanig vormt het ook een levend document. Maar ProSes gebruikt de Probleemstelling ook om verzoeken tot aanvullende activiteiten af te wijzen. Het document is richtinggevend voor het onderzoek en het pakket maatregelen dat zal worden gekozen. Het houdt de door alle partijen gewenste samenhang in maatregelen voor de functies van het estuarium hoog.

		Feiten	Beelden	Ambities
<b>Bekrachtiging</b>	<i>Geselecteerd</i>	Kennisinventarisatie op basis van LTV onderzoek en op basis van verkennende onderzoeken van externe bureaus.	We moeten er samen uit komen, of we het nu leuk vinden of niet.	Vijf LTV streefbeelden. Afspraken tussen ministers uit diverse Memoranda. Wensen van verschillende belangenorganisaties, en met name het Havenbedrijf en de natuurorganisaties.
	<i>Genegeerd</i>	Nog niet van toepassing.	Divergentie in inhoudelijke beelden over toestand estuarium en wenselijke richtingen.	Landbouwambities zullen geen rol (van betekenis) spelen in deze ronde.
<b>Agendering</b>		Opstellen en uitvoeren van onderzoeksagenda (Kennisgeving + onderzoeksopdrachten).	Inhoudelijke divergentie van beelden moet zoveel mogelijk worden verkleind.	Binnen LTV ambities moet naar een haalbaar en gedragen pakket van maatregelen worden gezocht.
<b>Besluit</b>		Inhoudelijke afbakening van werkzaamheden en startsein voor onderzoek, overleg en onderhandelingen.		

**Tabel 6.10 De Probleemstelling**

De Probleemstelling vormt de verbindende schakel tussen het proces rond de LTV en dat van de OS 2010. Er is sprake van een sterke continuïteit dankzij de heldere afspraken die er liggen tussen beide landen en het hechte beleidsnetwerk waarin beide documenten tot stand komen. Deze stapsteen vormt de start van een relatief open proces, met duidelijke ambities. De agenda is voor een aantal hoofdrolspelers aantrekkelijk. De Zeeuwse regio en de boerenorganisaties hebben nog het meeste te vrezen om als verliezer uit het proces te komen.

Alle partijen delen het beeld dat er niet aan valt te ontkomen dat er iets moet gebeuren en dat dit alleen in onderlinge samenwerking kan, hoewel het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen daar aanvankelijk nog niet van overtuigd is. Vrijwel alle partijen onderschrijven de noodzaak van gedegen onderzoek. De mogelijk te nemen maatregelen worden daarom nauwkeurig omgezet in onderzoeksvragen in de Kennisgeving. Dit blijkt een belangrijke succesfactor voor het realiseren van bruikbare kennis die ook behulpzaam is in de zoektocht naar gedeelde beelden en overeenstemming over de ambities. Vanuit dit relatief open vertrekpunt (breed gedefinieerde ambities en het beeld dat er iets moet gebeuren, beginnen de drie sporen zich uit te kristalliseren.

### 6.9.2 Advies ‘Omgaan met onzekerheden’

Een belangrijke stap naar de OS 2010 wordt gezet met het advies ‘Omgaan met onzekerheden’ (OAP, 2004b). Dit schrijft het OAP, daartoe uitgenodigd door de bewinds-



personen. Die vragen dit advies mede op aangeven van ProSes en de TSC. De vrees voor de gevolgen van een beslissing die met veel onzekerheden omgeven is, doet een aantal partijen aarzelen om daadwerkelijk akkoord te gaan met de OS. Dit risico wordt weggenomen door op voorhand een beslissing te nemen over de heikele vraag hoe met deze onzekerheden zal worden omgegaan.

In dit advies geeft het OAP aan hoe volgens haar met onzekerheden moet worden omgegaan en hoe de voortgang en samenhang van projecten kan worden gewaarborgd. Deze exercitie bereidt de OAP leden vast voor op de belangrijkste hobbel die genomen moet worden: het opstellen van een advies over de OS 2010 krap een halfjaar later.

Het vertrekpunt is de constatering dat het morfologisch onderzoek weinig tot geen (negatieve) effecten aantoonst van een verdieping, maar wel omgeven is met forse onzekerheden. Niet zeker is in hoeverre het systeem ‘robuust’ is. Daar verschillen de meningen dan ook sterk over. Deze controverse wordt omzeild door voorstellen te doen voor extra investeringen in een systeem dat tegen een stootje kan, door extra natuurontwikkeling en een slim bagger- en stortbeleid. Voor dat laatste is een nieuwe stortreglementering nodig die het mogelijk maakt om flexibel om te gaan met het estuarium en de te storten bagger. Daarnaast wordt voorgesteld om optredende schade direct te herstellen. Ook worden voorstellen gedaan voor een monitoringprogramma en onderzoekstraject, dat opgesteld en uitgevoerd zal worden in overleg met stakeholders.

De concrete aanbevelingen in ditzelfde advies om de samenhang tussen de diverse projecten en de voortgang van het project te bevorderen bouwen voort op de overeenstemming over het beeld dat alleen een integrale aanpak, waarin aan alle functies van het estuarium tegemoet wordt gekomen, wenselijk is voor een gezond estuarium. Feitelijke onderbouwing is hiervoor niet direct aanwezig, maar wel de doorrekening van WL Delft dat aanvullende natuurmaatregelen eventuele negatieve effecten van een verdieping kunnen mitigeren. De natuurbeweging zet in op een sterke koppeling in de uitvoering van de verschillende maatregelen om zo te waarborgen dat de natuurontwikkeling niet ondergeschikt wordt aan de verdieping.

Het OAP gebruikt dit advies ook om haar zorg te uiten over de uitblijvende financiële middelen voor de uitvoering van de natuurmaatregelen. Zij vindt het onwenselijk dat het ambitieniveau ten aanzien van natuur onder druk staat. Ook spreekt zij haar zorg uit over de geringe aandacht voor de landbouw en andere bedrijvigheid die het slachtoffer kan worden van eventuele ontpolderingen.

Hoewel het Gemeentelijk Havenbedrijf en de Vlaamse partijen vinden dat de onzekerheden van het onderzoek niet overdreven moeten worden, gaan ze toch akkoord met dit voorstel. Alleen op deze wijze kunnen zij zich verzekeren van de (zij het wellicht schoorvoetende) instemming van de andere partijen met een verdieping. Voor de andere partijen is de garantie dat er goed wordt omgesprongen met de risico's en met de samenhang van de projecten, reden om aan het proces mee te blijven doen.

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krach- ting</b>	<i>Geselecteerd</i>	Gegevens omtrent onzekerheden uit het (morfologisch) onderzoek.	Angst voor negatieve impact van menselijke ingrepen. Vrees voor te grote nadruk op verdieping alleen.	Evenwicht in maatregelen en hun uitvoering is gewenst. Het systeem mag niet lijden onder effecten verdieping.
	<i>Genegeerd</i>	Bewust weinig aandacht voor belangrijkste conclusies van onderzoek over geringe effecten verdieping.	Bewust weinig aandacht voor beeld dat estuarium niet heeft te lijden onder menselijke ingrepen.	Wens van GHA om in toekomst verdere verdiepingen mogelijk te houden.
<b>Agendering</b>		Opzetten monitoring-programma; formuleren kennisvragen voor uitvoeringsfase.	Consensusvorming over impact menselijke ingrepen op estuarium.	Uitwerken verbanden tussen maatregelen in OS in uitvoeringstraject (plan 'tenuitvoerlegging OS 2010')
<b>Besluit</b>		Afspraken over omgang met onzekerheden (terugdraaien verdieping zodra aantoonbare schade optreedt) en koppeling in uitvoering ambities.		

**Tabel 6.11 Advies OAP over omgang met onzekerheden**

De kracht van dit advies is gelegen in het feit dat zij het risico onschadelijk maakt dat de resterende onzekerheden een struikelblok worden om tot beslissingen te komen. Het doet recht aan een aantal sterke beelden van kritische partijen en bevat twee – voor de natuurbeweging en Zeeland – cruciale ambities: het voorkomen van schade aan het estuarium en het garanderen van evenwicht in de te nemen maatregelen.

### 6.9.3 De ambtelijke versie van de OS 2010

Reeds eind 2002 vindt een eerste discussie plaats over de mogelijke inhoud van de OS 2010 en in het najaar van 2003 worden al een aantal paragrafen ingevuld. Vanaf mei 2004 worden de besprekingen heel concreet. Het ene onderzoek na het andere wordt opgeleverd. In het OAP moeten de partijen met 'de billen bloot' als hun mening gevraagd wordt over conceptversies van de Ontwikkelingsschets. Uiteindelijk spitst de discussie zich toe op enkele items. Het item 'voortgang en onzekerheid' is dan reeds getackeld in een afzonderlijk advies van het OAP (zie vorige paragraaf).

Met name het Gemeentelijk Havenbedrijf zet in op harde garanties voor een soepel vervoltraject waarbij de verdieping zo snel mogelijk wordt uitgevoerd. De milieuroorganisaties achten het pakket maatregelen ten behoeve van natuurlijkheid volstrekt onvoldoende en proberen dit alsnog bij te stellen maar hoewel alle partijen deze oproep ondersteunen, komt het (Nederlandse) rijk hier slechts gedeeltelijk aan tegemoet. De grens ligt op 600 hectare extra natuur in het Nederlandse deel van de Schelde.

Deze discussies worden in belangrijke mate verlicht doordat er gaande het proces meer overeenstemming is ontstaan in de beelden over wat een gezond estuarium inhoudt. Alle partijen zijn het er over eens dat alleen een integraal pakket maatregelen kan voorkomen dat het systeem uit balans raakt. Ook het onderzoek wordt nauwelijks in twijfel getrokken, omdat de belanghebbende partijen betrokken waren in de Werkgroepen en de Begeleidingskoepel, en omdat de kwaliteit van het onderzoek bevestigd is door externe kwaliteitscontrole. Een derde succesfactor betreft een algehele toenadering tussen betrokken partijen.

De onderhandelingen over de Ontwikkelingsschets worden ook in belangrijke mate vergemakkelijkt door de groeiende steun voor de ideeën omtrent morfologisch baggeren van PAET. Dit onderzoek lijkt uit te wijzen dat met menselijke ingrepen het estuarium juist verbeterd kan worden. Door slim om te gaan met baggerspecie en dit te storten op de juiste locaties kan de ontwikkeling van platen (intergetijdegebieden) worden gestimuleerd waardoor zowel de natuurlijkheid van het systeem als ook de veiligheid kan worden verbeterd, naast natuurlijk de verbeterde toegankelijkheid omdat er gewoon gebaggerd kan worden. Met dit onderzoek hangt een krachtig beeld samen, namelijk dat het systeem niet zo kwetsbaar is als dat velen vermoeden, maar dat het een robuust systeem is dat zich gemakkelijk aanpast aan menselijke ingrepen.

Hoewel een aantal partijen, in het bijzonder Nederlandse onderzoeksinstituten nog kritisch tegenover dit onderzoek staan, gaat het een belangrijke rol spelen in het bereiken van overeenstemming. Omdat zelfs de natuurbeweging de voorstellen van PAET steunt, heeft ook de Provincie Zeeland vertrouwen in deze ideeën.

Deze subronde kan worden gekarakteriseerd als een conceptencarrousel. Alle belanghebbende partijen en overheden reageren op concepten van de Ontwikkelingsschets zoals die door ProSes worden opgesteld. Ook intern is bij ProSes alle hens aan dek. Iedereen schrijft mee. Het is ook in deze fase dat van alle kanten feiten, beelden en ambities in de Ontwikkelingsschets worden opgenomen, worden gecombineerd en weer worden geschrapt. Daar resulteert een tekst uit die dankzij de vele kritische meelezers uiteindelijk kan rekenen op een breed draagvlak (ProSes, 2004d). Deze tekst wordt integraal door de bewindslieden overgenomen en resulteert eerst in een nieuw Memorandum van Overeenstemming (2005) en later ook in een aantal nieuwe verdragen tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden (2005a; 2005b).

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krachti- ging</b>	<i>Geselecteerd</i>	Effecten op natuur vallen mee. Habitat-toets valt gunstig uit. Slimmer storten kan eventuele negatieve effecten mitigeren. Maatschappelijke baten zijn hoog. Er is sprake van een autonome, negatieve ontwikkeling van de natuurlijkheid van het estuarium. Natuurcompensatie kan een bijdrage leveren aan het herstel van dynamiek.	Menselijke ingrepen zijn minder schadelijk dan verwacht. Mede door inpolderingen en andere menselijke ingrepen is het systeem verstand. Een gezond en robuust estuarium is gebaat bij vergroting van haar oppervlak.	Vlaanderen en Haven: verdiepen Natuurorganisaties: natuurcompensatie Verbetering veiligheid Zeescheldebekken. Snelle uitvoering van maatregelen.
	<i>Genegeerd</i>	Resterende onzekerheden uit diverse onderzoeken.	Negatieve beelden bij diverse achterbannen over eenzijdig voordeel voor Antwerpen worden niet meegenomen.	Ambities van Zeeuwse partijen. Wens om financiering duidelijk te krijgen. Koppeling projecten in uitvoeringsfase.
<b>Agendering</b>		Kennisvragen voor projectfase (MER studies op projectniveau).	Draagvlak voor uitvoering ontpolderingen naar toekomst verschoven.	Voortvarende uitwerking van diverse projecten. Onderhandelingen Vlaanderen - Nederland over nieuw verdrag.
<b>Besluit</b>		Belangrijkste elementen uit OS: Verdieping in één keer tot 13,1 meter. Uitvoering Sigmaplan (veiligheid Vlaanderen). 600 hectare natuurontwikkeling in Nederland		

**Tabel 6.12      Ontwikkelingsschets 2010**

Bij het passeren van deze stapsteen komt de ingebouwde convergentie tussen het spoor van feitenvorming en het spoor van wilsvorming goed van pas. Het onderzoek levert bruikbare kennis op die in de ogen van betrokken partijen een robuuste onderbouwing vormt voor de gemaakte keuzen. Door de inspanning om de sporen van feitenvorming en beeldvorming aan elkaar te verbinden kunnen de onderzoeksresultaten op steun en instemming van de stakeholders rekenen.

#### **6.9.4    Advies OAP**

De laatste maanden van 2004 discussieert het OAP over het opstellen van haar conceptadvies over de Ontwikkelingsschets (OAP, 2004d). In deze fase strijden realisme en idealisme om de voorrang. Het signaal van de bewindslieden is helder. Er moet eind

december een besluit worden genomen en het pakket natuurmaatregelen kan niet groter worden vanwege budgettaire beperkingen en het geringe draagvlak ervoor.

Een tussenadvies van het OAP in juni 2004 leidt tot een aantal aanpassingen in de Ontwikkelingsschets waardoor veel wensen worden ingewilligd. Desondanks zijn er nog forse onopgeloste kwesties over als de ambtelijke versie van de OS 2010 in september de inspraak ingaat. Vooral de Zeeuwse gemeenten en het Zeeuwse bedrijfsleven reageren fel afwijzend. Ook Vlaamse overheden blijken moeite te hebben met de voorziene natuurontwikkeling op hun grondgebied.

De laatste fase van het proces is spannend. Eén voor één laten Zeeuwse partijen weten niets te zien in een verdere verdieping met de eventuele bijbehorende consequenties. Vanuit het secretariaat van het OAP, de TSC en de Nederlandse overheid wordt intensief gepraat over de condities waaronder de Provincie Zeeland toch binnenboord kan worden gehouden. Ook de natuurorganisaties doen verwoede pogingen om te redden wat er te redden valt. Zij benadrukken keer op keer dat snel duidelijkheid moet komen over de wijze waarop hun ambities ten aanzien van natuurlijkheid zullen worden verwezenlijkt. Opvallend is wel dat de natuurorganisaties mee blijven doen. Zij blijven inzetten op het vervolgtraject en breken niet als blijkt dat de Ontwikkelingsschets slechts afgezwakte toezeggingen in hun richting bevat.

De Provincie Zeeland probeert haar huid zo duur mogelijk te verkopen. Zij is tegen een verdieping maar vindt ook dat ze reëel moet blijven en dus beter kan meewerken aan de verdieping als dit tenminste gepaard gaat met een aantrekkelijk pakket aan flankerende maatregelen. Zo ontspint zich een separaat besluitvormingsproces in het klein met als hoofdrolspelers het Nederlandse rijk en de Zeeuwse regio (Provincie).

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krach- ting</b>	<i>Geselecteerd</i>	Onderzoek voor OS, maar met veel aandacht voor onzekerheden. Daarnaast veel aandacht voor ideeën van PAET.	Er is te weinig aandacht voor samenhang en evenwicht in de OS.	Ambities van diverse partijen nogmaals onderstreept. Ook aandacht voor landbouwbelangen. Samenhang in uitvoering waarborgen.
	<i>Genegeerd</i>	Positieve uitkomsten van MKBA minder pregnant genoemd.	Traditionele rivaliserende beelden van Vlaanderen – Nederland.	Ambities van Zeeland voor compensatie.
<b>Agendering</b>		Aanvullend onderzoek en monitoring in uitvoeringsfase gevraagd.	Investerings in draagvlak voor natuurontwikkeling.	Compensatie voor Zeeland in ruil voor steun aan OS. Nadere bepaling van exacte locatie natuurprojecten.
<b>Besluit</b>		Akkoord met OS, maar op onderdelen aanvullende verzoeken en wensen		

**Tabel 6.13 Advies OAP over Ontwikkelingsschets**

Het advies van het OAP biedt betrokken partijen de ultieme gelegenheid om die elementen uit de diverse sporen te mobiliseren die volgens hen nog te weinig aandacht hebben gekregen. Het onderzoek van PAET wordt nog eens extra benadrukt. Er wordt ruimte gereserveerd voor een afzonderlijke deal tussen Zeeland en de Nederlandse overheid. De natuurorganisaties kunnen nog eens hameren op de door hen gewenste samenhang in de OS 2010. Omdat voor de Vlaamse partijen de buit binnen is, kunnen zij zich redelijk snel vinden in dit advies. Het advies vormt een vruchtbaar supplement op de OS 2010 zelf. In deze combinatie van de OS 2010 en het advies van het OAP worden de belangrijkste elementen uit de verschillende sporen samengevat.

#### **6.9.5 Convenant Zeeland – Nederlandse Rijk**

De laatste ronde die in dit onderzoek nog gedeeltelijk kon worden bestudeerd, betreft de totstandkoming van de overeenkomst tussen de Zeeuwse regio en het Nederlandse Rijk. De OS 2010 en het advies van het OAP kan op tijd en met de gewenste inhoud worden opgeleverd, dankzij het loskoppelen van deze onderhandelingen tussen Rijk en Provincie.

Deze onderhandelingen vormen een besluitvormingsproces op zich. Zeeland trekt zich hierbij weinig aan van de conclusie van de MKBA dat een aanzienlijk deel van de baten van de verdieping neer zal slaan op de Zeeuwse regio. Ook maakt zij strategisch gebruik van verschillende beelden. Binnen het ProSes traject hanteert zij vooral het beeld dat er jarenlang eenzijdig naar de functie ‘toegankelijkheid’ is gekeken als het ging om ingrepen in de Westerschelde. Dat beeld is nu onderuit gehaald door de deal die op tafel ligt. Nu schakelt zij over op het beeld van Zeeland als achtergestelde regio die voor de zoveelste keer een verdieping ten gunste van Antwerpen moet slikken.

In haar vergadering van juni 2005 vragen de Provinciale Staten van Zeeland om een extra onderbouwing van de kant van het rijk voor de in de OS 2010 voorgestelde 600 hectares natuurontwikkeling. Die onderbouwing wordt geleverd (Ministerie van LNV, 2005). Opvallend detail daarbij is dat er in de tekst vooral wordt ingezet op de notie dat het systeem meer ruimte nodig heeft, omdat het de laatste decennia steeds kleiner is geworden door inpolderingen. De impact van andere menselijke ingrepen, zoals verdiepingen en het continu baggeren in de Schelde, wordt ook genoemd, maar centraal staat de noodzaak van natuurontwikkeling, los van een aanstaande verdieping. Gezien de context waarin deze onderbouwing een rol moet gaan spelen, is dat belangrijk. Als natuurontwikkeling het onontkoombare gevolg is van een derde verdieping, zou de kans dat Zeeland de OS 2010 zou steunen minimaal zijn.

Zeeland laat zich echter niet zomaar voor het karretje van het rijk spannen. Op twee weten punten weet zij het nodige binnen te slepen. Er komt een flink pakket investeringen in de regionale bereikbaarheid en economische infrastructuur vanuit het Rijk. Daarnaast krijgt de Provincie ook bestuurlijke gunsten. Voortaan zal zij intensiever bij

het beleid en beheer van de Westerschelde worden betrokken en ook krijgt zij de regie over de natuurontwikkeling in handen. Uiteindelijk blijkt de uitkomst van dit onderhandelingstraject voldoende basis voor het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (verzamelde decentrale overheden) en de Provinciale Staten om in te stemmen met de uitvoering van de OS 2010 (najaar 2005). In december 2005 sluiten de Provincie en het Rijk een uitvoeringsconvenant (Koninkrijk der Nederland & Provincie Zeeland, 2005).

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krach- ting</b>	<i>Geselecteerd</i>	Onderbouwing noodzaak 600 hectare natuurontwikkeling	OS 2010 biedt nauwelijks meerwaarde voor Zeeuwse regio, maar leidt alleen maar tot nadelen voor Zeeland	Compensatie voor natuurontwikkeling: investeringen in de Zeeuwse economie en infrastructuur
	<i>Genegeerd</i>	MKBA OS 2010.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Agendering</b>		Specifiek MER onderzoek rond realisatie natuurcompensatie	Draagvlakvorming bij Zeeuwse bevolking.	Aanwijzing locaties natuurontwikkeling.
<b>Besluit</b>		Convenant tussen Zeeland en rijk: Zeeland werkt mee met tenuitvoerlegging van OS 2010 en het Rijk investeert 200 miljoen in Zeeuwse regio.		

**Tabel 6.14 Convenant Zeeuwse regio en Nederlandse rijksoverheid**

Deze beslissing vormt de bekroning op het traject naar de OS 2010. De Zeeuwse ambities zijn het langst buiten beeld gebleven, maar dit wordt nu rechtgetrokken. Zo wordt steun van de belangrijkste partijen voor het pakket maatregelen verkregen. Als later de bewindslieden erin slagen om ook over andere dossiers een bevredigende deal te sluiten, kunnen eind 2005 vier nieuwe verdragen worden gesloten. Dan kunnen de bestuurders met vertrouwen uitkijken naar de volgende ronde in de besluitvorming.

### 6.10 Reflectie

In dit hoofdstuk hebben we antwoord gegeven op de deelvragen vijf tot en met zeven, waarbij we ingegaan zijn op het verloop van de besluitvorming, de rol van kennis daarbinnen (voor zover dat de feitenvorming en beeldvorming betreft; de ontwikkeling in competenties komt in hoofdstuk acht aan de orde) en de vraag hoe de besluitvorming wordt gemanaged. In deze paragraaf vatten we onze bevindingen kort samen.

De eerste daad van ProSes is het opstellen van de Probleemstelling, gedefinieerd als het verschil tussen de in de streefbeelden van de LTV gedefinieerde situatie en de huidige toestand. Deze probleemstelling blijft gedurende het proces het uitgangspunt en wordt door alle partijen onderschreven. Samen met haar brede scope maakt dit haar tot een succesvol startpunt. Van hieruit kristalliseren de drie sporen zich verder uit. Het parallel organiseren van de sporen van wilsvorming en feitenvorming (en in samenhang daarmee de beeldvorming), zorgt voor een geleidelijk groeiproces naar de uitein-

delijke OS 2010 toe. Bijzondere zaken gebeuren er tijdens de rit nauwelijks. Er wordt twee jaar hard gewerkt, veel gepraat, een hoop uitgezocht en na twee jaar ligt er een Schets voor de Schelde.

In het proces van totstandkoming van deze Schets zien we diverse beslissingen als stapstenen op de route naar een gedragen uitkomst. Daarbij kunnen een viertal typen beslissingen worden onderscheiden. De Probleemstelling dient als *openingszet* voor een nieuwe zoekslag in het besluitvormingstraject. Deze opening zorgt voor een proces met relatief veel vrijheden, voor alledrie de sporen, maar wel binnen bepaalde – vooraf met belanghebbenden en opdrachtgevers overeengekomen – kaders.

Andere beslissingen hebben het karakter van een *piketpaaltje*, een duidelijke markering in het besluitvormingsproces, waarbij een bepaalde koers wordt verlaten. Deze beslissingen zijn niet alleen nodig om tot resultaten te komen, maar vooral ook om de betrokkenheid van partijen te garanderen en voortgang en richting in het proces te houden. Het meest duidelijk zien we dit in het tussentijdse advies ‘Omgaan met onzekerheden’. Een bepaalde selectie van feiten, beelden en ambities wordt bekrachtigd waardoor de besluitvorming een meer specifieke richting in wordt geduwd. Dit advies is een belangrijk middel om het commitment van met name de natuurbeweging te behouden. Zij hebben nu de garantie dat hun ‘worst case scenario’ niet zal optreden. Daarom blijven zij meedenken over de OS 2010.

De derde variant beslissingen betreft de *bezegeling* van een ronde waarmee daadwerkelijk een stap in de besluitvorming wordt gezet. In deze bezegeling worden de opbrengsten uit de drie sporen bekrachtigd en komt de daadwerkelijke realisatie van een ruimtelijke ingreep dichterbij. Deze bezegeling vormt weliswaar ook het startpunt van een volgende ronde, waarin verschillende elementen verder uitgewerkt zullen worden, en wellicht ook weer zullen worden aangevochten, maar er ligt wel een overeenkomst die is bekrachtigd. De Ontwikkelingsschets is een dergelijke bezegeling.

Een vierde variant betreft de beslissing in de vorm van een *aanvulling*. Het advies van het OAP en het covenant met Zeeland zijn te zien als aanvullende selecties feiten, beelden en ambities die een andere beslissing aanvullen. Een dergelijke aanvulling kan voor partijen reden zijn om akkoord te gaan met een ‘*bezegeling*’ die niet aan hun wensen voldoet. Maar omdat zij met deze aanvulling alsnog aan hun trekken komen, slikken zij hun bezwaren in. Ook de afrondende onderhandelingen tussen Nederland en Vlaanderen waarin een aantal andere heikele kwesties worden opgelost, kan als een dergelijke aanvulling worden gezien, omdat hiermee de laatste Nederlandse weerstand tegen de OS 2010 wordt weggenomen.

De vraag is hoe deze stapstenen tot stand komen. De drie sporen leveren elk hun bijdrage aan deze beslissingen. Zij groeien langzaam naar elkaar toe om uiteindelijk uit te monden in een beslissing, maar leveren ook op specifieke momenten voldoende materiaal om te komen tot een piketpaaltje en een aanvullende beslissing.



Een belangrijke sterkte van het proces is de serieuze aandacht voor elk van de sporen van feitenvorming (onafhankelijk, hoogstaand onderzoek, met veel aandacht voor kwaliteitsgaranties), beeldvorming (met deskundige begeleiding van de interactie tussen stakeholders en investeringen in het opbouwen van vertrouwen) en wilsvorming (door een aantrekkelijke agenda, druk op het proces en toespitsing op concrete afspraken).

Maar minstens zo belangrijk zijn de verbindingen die tussen de sporen zijn ingebouwd. Het onderzoek is – dankzij de zorgvuldige afstemming op de doelstellingen uit de LTV – bruikbaar ter onderbouwing van de keuzen in de OS 2010. Dankzij de investering in het betrekken van stakeholders bij het onderzoek, maar ook dankzij de parallelle investering in de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het onderzoek, worden de onderzoeksresultaten niet ter discussie gesteld en is het onderzoek behulpzaam om beeldconvergentie te stimuleren. De sterke verbinding tussen de twee – op zichzelf al krachtige – sporen van beeldvorming en wilsvorming, tussen het onderhandelen en het zoeken naar overeenstemming over probleemdefinities en oplossingsrichtingen, zorgt ervoor dat het eindresultaat aansluit bij de beelden van de verschillende partijen.

Ook diverse ontkoppelingen spelen een essentiële rol. Dat zijn met name de pogingen om het onderzoek haar neutraliteit en daarmee haar accepteerbaarheid voor alle partijen te laten behouden door ongewenste beïnvloeding door beelden en ambities tegen te gaan (door middel van het creëren van professionele autonomie voor de onderzoekers, het screenen van argumenten in de begeleidingsfora en door onafhankelijke kwaliteitscontrole); de aandacht om de wilsvorming niet te laten domineren door feiten en beelden (door ruimte in te lassen voor het realiseren van aantrekkelijke deals, zonder dat deze worden gestuurd door de feiten of door hardnekkige beelden); en daarnaast (zij het in mindere mate) ook de investering om het proces van beeldvorming niet te laten frustreren door allerlei feiten en ambities (door onafhankelijke voorzitters die zwaar inzetten op het realiseren van meer overeenstemming, los van onderzoeksresultaten en de sterke aandrang van de landsoverheden en de opdrachtgever om te komen tot concrete voorstellen).

Als we tot slot kort reflecteren op het management van de besluitvorming zien we dat een belangrijke rol is weggelegd voor diverse partijen: uiteraard ProSes zelf, de voorzitters van het OAP en de TSC. De TSC zet de lijnen uit voor het gehele proces, organiseert de noodzakelijke ruimte voor ProSes en fungeert als makelaar tussen proces en bewindslieden. De voorzitters van het OAP spelen een belangrijke rol in het realiseren van beeldconvergentie en overeenstemming tussen de stakeholders. ProSes faciliteert als spin in het web de drie sporen, creëert daarvoor vruchtbare randvoorwaarden en zorgt voor de projectmatige ondersteuning. In hoofdstuk negen reflecteren we hier uitgebreider op.

Maar er zijn tal van andere sturende ingrepen en acties waarmee getracht wordt om te komen tot succesvolle uitkomsten van het besluitvormingsproces. Kundige experts die hun onafhankelijkheid zelf beschermen, belangenpartijen die zelf op zoek gaan naar aantrekkelijke package deals, bestuurders die zich actief inzetten voor draagvlak bij hun achterban et cetera. Met andere woorden: capabele personen die participeren in het proces dragen elk op hun plek een belangrijk steentje bij aan de invulling en het succes van het proces. En het effect van al deze – bewust en onbewust – sturende ingrepen zou er niet zijn of veel minder zijn, als deze partijen niet zouden kunnen terugvallen op een aantal geconsolideerde bronnen van neergeslagen ervaringen in hun onderlinge relaties en de arrangementen die hen ter beschikking staan. De relaties tussen de Vlaamse partijen zorgen voor een goed gecoördineerde Vlaamse druk op het proces. Ook de relaties tussen de Nederlandse kennisinstituten zorgt voor een soepele samenwerking. Arrangementen als de TSC en het Bewindsliedenoverleg vergemakkelijken de afstemming en de interactie tussen beide regeringen.

Deze rol van gestolde kennis, bronnen van capaciteit, komt in hoofdstuk acht uitvoeriger aan de orde. Daarin staan we stil bij de bijdrage van deze bronnen van capaciteit (het vermogen van personen en organisaties om op een zinvolle wijze bij te dragen aan besluitvormingsprocessen, maar ook de bijdrage van sociaal en institutioneel kapitaal daaraan). Daarnaast staan we stil bij de wijze waarop de besluitvorming in de door ons bestudeerde besluitvormingsronde voortbouwt op de vorige ronden in het besluitvormingsproces rond de LTV voor het estuarium en voorsorteert op de uitvoering van de OS 2010, het trajectmanagement van de besluitvorming.

In het slothoofdstuk werken we onze analyse van de besluitvorming en het management daarvan in deze casus en de volgende casus nader uit om onze theorie van het management van competente besluitvorming te verfijnen. Maar eerst staan we in het volgende hoofdstuk stil bij onze tweede casus: de totstandkoming van een inrichtingsplan voor het gebied rond Reeuwijk-Dorp: Gouwe Wiericke West.

## 7 POLDEREN IN DE POLDER

### 7.1 Introductie

De lage landen bij de zee, zo werd ons land lange tijd genoemd. En naarmate deze naam meer in onbruik raakt, wordt zij in toenemende mate waar. Bij een stijgende zeespiegel en een langzaam wegzakkende continentpunt komt Nederland steeds verder onder de zeespiegel te liggen. De eeuwenlange traditie van inpolderingen en dijkenbouw wordt daarmee hoe langer hoe problematischer. Ook in het slagenlandschap tussen de Groene Hartgemeenten Boskoop, Bodegraven, Waddinxveen, Gouda en Reeuwijk. Daar ligt de polder Gouwe Wiericke West.

Ze leidden een wat teruggetrokken bestaan, deze polders rond Reeuwijk-Dorp. Langs de A12 laat het meeste verkeer Reeuwijk links liggen, maar ook bestuurders laten de polders lange tijd ongemoeid. Toch is het een lastige polder, waar nijvere agrariërs al generaties hun brood verdienen. Zij bevindt zich op sommige plaatsen bijna zes meter onder zeeniveau. En dat is niet het enige. Er is sprake van een zeer hoog zoutgehalte in het grondwater. Naarmate de polder inklinkt als gevolg van peilverlagingen, wordt dit zoutprobleem nijpender. Daarnaast is het gebied versnipperd en kan het haar agrarische en ecologische potenties niet ten volle waarmaken. In tijden van calamiteiten zijn de mogelijkheden voor waterberging klein. Ook is het lastig om schoon water in de polder te krijgen. De polder levert een negatieve bijdrage aan de waterkwaliteit in het omliggende watersysteem en met name voor de boomkwekers in Bodegraven en Boskoop vormt dit een probleem. Kortom: er is heel wat te doen in Gouwe Wiericke.

Dat besef dringt langzaam door bij de verschillende betrokken bestuurlijke partijen. Als in 1993 na lang getouwtrek een akkoord over een nieuw peilbesluit is bereikt tussen Waterschap Wilck en Wiericke en de gebruikers van de polders rond Reeuwijk-Dorp, komt onverwacht het voorstel van de Provincie op tafel om eerst een landinrichtingscommissie aan het werk te zetten en haar voorstellen af te wachten alvorens over te gaan tot uitvoering van het genomen peilbesluit.

De landinrichtingscommissie wil zoveel als mogelijk de landbouw helpen. Haar doelstelling is: *‘Het verbeteren van de externe productieomstandigheden voor de landbouw en het behoud en herstel van de natuurwaarden in het gebied’* (Landinrichtingscommissie Reeuwijk, 2000). De Landinrichtingscommissie is reeds in 1996 geïnstalleerd maar levert – door uiteenlopende oorzaken – pas in 2000 haar Raamplan op.

Hoewel het Waterschap Wilck en Wiericke niet zoveel problemen met dit streven heeft, strookt het Raamplan niet met de nieuwe ideeën van het Hoogheemraadschap Rijnland over modern waterbeheer op basis van de nieuwe filosofie waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (met de trits vasthouden, bergen, afvoeren).

Terwijl de Dienst Landelijk Gebied vier varianten bestudeert ten aanzien van de genomen landinrichting, komt de Provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse Water-

schapsbond (1998) met de beleidsnota 'Bruisend Water', met daarin ideeën over duurzaam waterbeheer. De Provincie wil deze ook uitwerken voor de polders van Reeuwijk. In diezelfde periode onderhandelen de gebruikers van het gebied opnieuw met het Waterschap over een nieuw peilbesluit. Het lijkt erop dat een meer dynamisch peilbeheer uitgangspunt voor beleid wordt, wat een einde maakt aan een langsepende discussie tussen boeren en Waterschap. De boeren halen opgelucht adem. Eindelijk ontstaat er – na jaren – zekerheid over hun toekomst.

Maar zij hebben buiten de snel groeiende bestuurlijke dadendrang op het gebied van waterbeleid gerekend. Onverwachts legt de Provincie het proces van de landinrichting voor een groot deel van de polder stil en besluit, samen met de Waterschappen, dat er aanvullend onderzoek moet worden uitgevoerd naar de mogelijkheden van duurzaam waterbeheer in de polder. In dit onderzoek worden de mogelijkheden voor grootschalige waterbekkens verkend (TNO NITG 2000).

Op basis van dit onderzoek besluit de Provincie om het initiatief te nemen tot een integrale herinrichting van het gebied en de relevante bestuurlijke partijen bij elkaar te brengen. In 2001 presenteert de Provincie een initiatiefnotitie. Daarna volgt een periode van overleg met waterbeheerders en gemeenten en worden er gespreksavonden gehouden met mensen uit het gebied. In minder dan een jaar ligt er een plan van aanpak en een beslisnotitie (Projectteam GWW, 2002). Een nadere studie volgt (Arcadis, 2002). In het achterhoofd hebben veel bestuurders en ambtenaren (behalve de gebruikers zelf) de opvatting dat rendabele landbouw in dit gebied reeds lang verleden tijd is. In zo'n polder kun je niet winstgevend boeren, zo luidt de heersende opinie.

Zodra de bestuurders de handen op elkaar hebben, wordt aan de hand van de genoemde studies een startnotitie voor een MER geschreven. Op 30 januari 2004 ondertekenen acht overheden (Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap Rijnland, Waterschap Wilck & Wiericke, Gouda, Boskoop, Bodegraven, Waddinxveen en Reeuwijk) een intentieovereenkomst waarin zij overeenkomen om gezamenlijk onderzoek te doen naar de effecten van de voorgestelde maatregelen door het uitwerken van een milieueffectenrapportage (Provincie Zuid-Holland, 2004).

Tot dan toe lijken er weinig problemen. Maar de datum van 27 maart 2004 staat bij alle betrokkenen in het geheugen gegrift. Een informatiebijeenkomst over de Startnotitie loopt uit op een kleine volksopstand. Bijna 300 bewoners uiten hun ongenoegen over de hele gang van zaken. Het geringste draagvlak voor de plannen ontbreekt totaal. Eén ding is helder. Als de bestuurders waterbekkens willen realiseren, vinden ze deze bewoners op hun weg. Die zullen doorvechten, tot het bittere eind.

Twee jaar later ligt er weer een beslisdocument. Op dat moment is echter vrijwel elk element van het oorspronkelijke plan losgelaten en op de schop genomen. In dit hoofdstuk reconstrueren we het proces dat hiertussen ligt en de wijze waarop dit is georganiseerd. We hanteren hiervoor dezelfde structuur als in hoofdstuk zes.

## 7.2 Het spoor van wilsvorming

### 7.2.1 De context

Waterbeheer is aan het begin van de 21<sup>e</sup> een hot item. Hoewel lang niet alle plannen daadwerkelijk in uitvoering komen (mede vanwege tekortschietende middelen) worden er wel van alle kanten initiatieven ontplooit. De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw introduceert de inmiddels bekende watertrits: vasthouden, bergen, afvoeren. Het Nationaal Bestuursakkoord Water werkt dit principe verder uit. Provinciale overheden gaan op zoek naar calamiteitenpolders en mogelijkheden voor piekberging. Waterschappen en Hoogheemraadschappen zien hun kans schoon om nu eens orde op zaken te stellen en hun taakuitvoering te optimaliseren door het watermanagement op te schalen en te vereenvoudigen. Gemeenten wachten in spanning af: wat gaat dit beleidsgeweld betekenen voor de ruimtelijke functies op ons grondgebied?

Tegelijk spelen er ook andere beleidsambities. In de Nota Ruimte wordt ontwikkelingsplanologie gelanceerd als nieuwe benadering in de ruimtelijke ordening. Veel functies vragen ruimte, en meervoudig ruimtegebruik lijkt de enige weg om al deze wensen te accommoderen. Innovatieve projecten als de Overdiepse Polder, Meerstad en de Blauwe Stad oogsten veel bewondering en laten zien dat waterfuncties goed te combineren zijn met andere ruimtelijke functies.

#### *Het netwerk*

In totaal zijn er zes decentrale overheden in het project Gouwe Wiericke betrokken en twee (later één) functionele overheden. De gemeenten Boskoop, Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Bodegraven zitten aan tafel, naast de Provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap Rijnland en het Waterschap Wilck & Wiericke (tot 1 januari 2005, het moment dat het Waterschap in het Hoogheemraadschap op gaat).

Op afstand is echter de invloed te merken van de ministeries van VROM (nota Ruimte), Verkeer en Waterstaat (waterbeleid) en LNV (Ecologische Verbindingszones, agrarisch natuurbeheer en dergelijke). Met name door de Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn wordt ook de invloed van 'Brussel' in de Reeuwijkse polders gevoeld.

#### *De arena en de fora*

Rond de totstandkoming van het Herinrichtingsplan Reeuwijk zijn een aantal bestuurlijke gremia actief. De overlegstructuur wordt uitgebouwd als de overheden begin 2004 de startovereenkomst tekenen. Dan richten zij ook een Bestuurlijk Kernteam op waarin een Gedeputeerde, een aantal wethouders en een Hoogheemraad zitting hebben. Elke overheid heeft één of enkele ambtenaren met dit project belast die verenigd zijn in een Projectteam. De Provincie voert het secretariaat en levert de projectleider.

Na de beruchte inspraakavond van 27 maart 2004 wordt een nieuw forum in het leven geroepen, de Kerngroep, een groep bewoners en gebruikers uit het gebied. Dit gebeurt op voorstel van Habiforum. Hun voorstel is om een bewonersgroep in het leven te roepen die het project zal begeleiden. Bij de start van de Kerngroep wordt er verschillend gedacht over de taak van de Kerngroep (de bestuurders spreken liever over een klankbordgroep), maar gaandeweg krijgt de groep een steeds grotere rol in het proces. De betrokken ambtenaren van de Provincie, Rijnland en Reeuwijk schuiven ook aan. De groep staat onder begeleiding van een onafhankelijk procesregisseur.

Rondom Gouwe Wiericke West (GWW) zijn tal van actorconstellaties actief die direct of indirect betrokken zijn bij het proces van wilsvorming. Dat zijn uiteraard de gemeenteraden, de Staten, de colleges van B&W en van Gedeputeerde Staten en het bestuur van Rijnland. Daarnaast is de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie betrokken, de Agrarische Natuurvereniging Reeuwijk en bewonersgroepen en belangengroepen uit het gebied, zoals de Bewonersvereniging Reeuwijk één Dorp. Als thuishonk zijn deze fora een belangrijke factor waar participanten in het project GWW rekening mee moeten houden. Het overkoepelend Bestuurlijk Regieteam Reeuwijk is al eerder in het leven geroepen om alle ontwikkelingen in het gebied van Gouwe Wiericke West te coördineren en betrokken partijen een forum te bieden om activiteiten af te stemmen.

### 7.2.2 Het proces

#### *Het spel en de standpunten*

Als de Kerngroep van start gaat zijn er in het veld rond de herinrichting van Reeuwijk een aantal posities ingenomen. In onderstaande tabel zijn deze kort samengevat.

Partij	Ambitie
<i>Provincie Zuid-Holland</i>	Implementatie doelstellingen Beleidsplan Milieu en Water. Reeuwijk als potentieel voorbeeld van succesvolle uitvoering filosofie WB 21 <sup>e</sup> eeuw. Tevens natuurontwikkeling en concentratie landbouw gewenst.
<i>Hoogheemraadschap Rijnland</i>	Rigoreus beëindigen van waterproblematiek. Opheffen onderbemalingen. Realiseren retentiecapaciteit. Verbeteren kwaliteit water in hele gebied.
<i>Waterschap Wilck &amp; Wiericke</i>	Voor bestrijding waterkwaliteitsproblemen, maar tegen waterbekkens. Voor behoud van landbouw in het gebied. Voorstander van directe verbinding IJsselmeer en Rijnland om waterkwaliteit te verbeteren.
<i>Gemeente Reeuwijk</i>	Voor behoud landbouw en karakteristieke landschap. Wel eventueel voor calamiteitenberging als noodzaak kan worden aangetoond.
<i>Omliggende gemeenten</i>	Reeuwijk moet eigen problemen oplossen. Wij profiteren van de voorgestelde oplossingen (gietwater voor boomteelt, betere waterkwaliteit etc.).
<i>Boeren en bedrijven in polder</i>	Behoud van eigen bestaansmogelijkheden in polder. Tegen grootschalige waterberging, vóór behoud en verbetering van bestaande situatie.
<i>Bewonersorganisaties van Reeuwijk</i>	Behoud karakteristieke kwaliteiten van dorp. Behoud en versterking recreatieve voorzieningen. Tegen grootschalige waterberging.

**Tabel 7.1 Ambities betrokken partijen**

De inzet van de Provincie en van de twee Waterschappen is hoog. Mocht de studie naar het voorgenomen alternatief positief uitpakken, dan schept dat de mogelijkheden om in één klap tal van problemen op te lossen. Maar de inzet van de ontvangers van dit beleid is minstens zo groot. Het gaat om hun toekomst. De onrust in het gebied is dan ook groot als de MER van start gaat. De gemeenten wachten af. Zij stellen zich op het standpunt dat er iets aan de problemen moet worden gedaan, maar dat eerst de haalbaarheid van de voorgestelde oplossing moet worden aangetoond, alvorens ze akkoord gaan met de plannen.

#### *Het proces tot en met maart 2004*

##### *Provincie*

In de in 1999 gepresenteerde nota 'Bruisend Water' staan een aantal uitgangspunten over de wijze waarop de Provincie in de toekomst water als leidend principe bij de ruimtelijke ordening wil inzetten. Dynamisch peilbeheer is een belangrijk steekwoord, alsmede het principe van meer ruimte voor water. Om de inlaat van gebiedsvreemd water (met een mindere waterkwaliteit) te beperken streeft de Provincie naar een flexibel peil en het loslaten van het vaste zomer- en winterpeil. Dit heeft consequenties voor de agrariërs. Zij hebben een laag peil nodig om op hun land te kunnen komen. Een laag peil is echter nadelig voor de waterkwaliteit en de bergingscapaciteit in een gebied.

Ook natuurontwikkeling staat inmiddels hoog in het vaandel bij de Provincie. Eén en ander is al op verschillende plekken in beleidsnota's neergeslagen, zoals in de Nota Uitwerking Peilbeheer (Provincie Zuid-Holland, 1999). Belangrijk element van dit nieuwe peilbeheer is de dynamisering van het peilbeheer, waarin een duurzaam evenwicht van functie-eisen en belangen, afhankelijk van het gebied, wordt nagestreefd.

Daarnaast acht de Provincie zich de hoeder van een evenwichtige belangenafweging in de verschillende gebieden in de Provincie. De polders rond Reeuwijk-Dorp zijn van groot belang voor meerdere gemeenten en hebben een belangrijk effect op de waterhuishouding in het gehele deelstroomgebied. Daarom wil de Provincie een bemiddelende en coördinerende rol spelen in het bij elkaar brengen van de verschillende andere overheden (gemeenten en Waterschap). Zij wil ervoor waken dat niet het landbouwbelang eenzijdig wordt gediend door de gemeente Reeuwijk, maar dat andere belangen (natuur, waterberging, recreatie) ook evenredig aandacht krijgen. Het is haar ambitie om met de betrokken bestuurlijke partijen tot een integraal en duurzaam plan te komen voor de herinrichting van de polders. In oktober 2003 heeft zij daartoe formeel de steun van het Waterschap Wilck en Wiericke en het Hoogheemraadschap Rijnland. Begin 2004 gaan de vijf betrokken gemeenten akkoord.

Gesteund door de snelgroeiende bewijslast dat ingrijpende maatregelen in de polder nodig zijn, werken Provincie en Waterschappen toe naar een bestuurlijk akkoord tussen

de verschillende overheden om de mogelijkheden van waterberging in het gebied, in combinatie met investeringen in natuur en duurzame, kleinschalige landbouw in een MER te laten onderzoeken, om daarmee een partiële herziening van het Streekplan mogelijk te maken waarmee de stap naar definitieve herinrichting kan worden gezet. Begin 2004 kan de MER worden aanbesteed. Dan heeft de Provincie eenzijdig overigens al wel een aantal beleidsuitgangspunten vastgelegd in haar eigen beleidsdocumenten. Het betreft hier bijvoorbeeld het ontwerp Streekplan Oost van de Provincie waarin Blok 1 van de polder is ingevuld als natuurontwikkeling, de Middelburg en Tempelpolder staat aangemerkt als zoekgebied waterberging, grote delen van het gebied de aanduiding Veen + hebben gekregen (wat inhoudt dat daar aanvullende maatregelen moeten worden genomen om verdere bodemdaling tegen te gaan) en er delen van de andere polders gereserveerd zijn voor de Ecologische Verbindingszone. In 2005 wordt daarnaast door de Provincie voorbereidend werk gedaan om te komen tot het opstellen van zogenaamde veenweidepacten. Later zullen pogingen worden ondernomen om beide trajecten in elkaar te schuiven: de herinrichting van Reeuwijk en het opstellen van het Veenweidepact (voor het Groene Hart).

### *Waterschappen*

In de Waterschapswereld is een ingrijpend proces van schaalvergroting aan de gang. Per januari 2005 wordt het Waterschap Wilck en Wiericke ingelijfd in het Hoogheemraadschap Rijnland. Rijnland streeft naar een efficiëntere bedrijfsvoering en daarom naar vereenvoudiging van het waterbeheer door het opheffen van de vele onderbemalingen in het veenweidegebied. Het Waterschap Wilck en Wiericke is behoudzamer ingesteld. Bij monde van haar dijkgraaf heeft zij zich in 2002 nog fel verzet tegen de komst van retentiebekkens. Rijnland deinst echter niet terug voor ingrijpende ingrepen. De zoutvracht die Gouwe Wiericke levert aan het watersysteem van Rijnland moet omlaag. De waterkwaliteit moet omhoog, ook in de Reeuwijkse plassen. En de vele onderbemalingen met het lage agrarische peil moeten worden tegengegaan om daarmee inklinking te voorkomen en de verzilting tegen te gaan.

Het Hoogheemraadschap en het Waterschap Wilck & Wiericke spreken in hun Waterbeheersplan (2000) uit dat er studie zal worden gedaan naar de mogelijkheden van het realiseren van retentiegebieden voor waterberging in tijden van extreme regenval. Vooruitlopend op de realisatie hiervan koopt het Hoogheemraadschap in 2003 reeds grond aan in de polders, zonder ruchtbaarheid aan te geven. Dit zet veel kwaad bloed bij de gebruikers van het gebied. Maar het Hoogheemraadschap motiveert dit door te stellen dat ze op deze wijze een gedwongen (koude) sanering kan voorkomen.

Enkele jaren later stelt het Waterschap Wilck en Wiericke (2004) het peilbesluit Reeuwijk / Sluipwijk vast. Dit is een compromisbesluit. Enerzijds wordt tegemoet gekomen aan de eisen van de Provincie ten aanzien van peilen in veenweidegebieden. Anderzijds



wordt de landbouw tegemoet gekomen door een voldoende drooglegging te garanderen. Ook wordt de deur naar de toekomstige discussie over duurzaam waterbeheer in de polders van Reeuwijk opengehouden omdat expliciet wordt vermeld dat het later invoeren van flexibel peilbeheer mogelijk is.

De ambities van Provincie en Hoogheemraadschap ten aanzien van het waterbeheer raken sterk met elkaar vervlochten. Vanuit hun eigen verantwoordelijkheden moeten Provincie en Hoogheemraadschap in veel zaken gezamenlijk optrekken. In deze casus zien we dat de Provincie daarbij probeert het waterbelang meer integraal te bezien, ook in relatie tot natuurontwikkeling en ruimtelijke ordening, waar het Hoogheemraadschap meer focust op het water sec. Maar ook zij ziet in dat, wil men waterberging mogelijk maken, zij mee moet liften met processen waarin de ruimtelijke inrichting van een gebied op de schop gaat. In de Provincie vindt zij een welkome bondgenoot.

#### *Omringende gemeenten*

De problemen van Boskoop hebben met name betrekking op de boomkweek. Bij extreme regenval kunnen de boomkwekers het water niet op tijd kwijt, zodat hun potplanten in het (zoute) water staan. In tijden van droogten daarentegen hebben ze niet voldoende water om hun kweekstelsels te kunnen begieten. Een groot waterbekken in de Middelburg / Tempelpolder zou een uitkomst zijn: retentie in tijden van overlast en schoon water om de plantjes te begieten. De gemeente Gouda is gebaat bij het opheffen van de waterinlaat vanuit de Hollandse IJssel naar Gouwe Wiericke omdat hierdoor het water in haar stadsboezem vervuild (Waterplan Gouda, 2003).

Maar in het algemeen nemen de gemeenten een afwachtende houding aan. Ze gaan ervan uit dat Reeuwijk als eerste belanghebbende wel weet wat ze doet en dat zij daar wel op mee kunnen liften. Zelfs Boskoop (met een flink gebied in de betreffende polders) houdt zich relatief afzijdig in het traject, tot grote ergernis van de gebruikers uit het plangebied op Boskoops grondgebied.

#### *Gemeente Reeuwijk en gebruikers van gebied*

De ambitie van de gemeente Reeuwijk en de gebruikers van het gebied is dezelfde als de opdracht aan de oorspronkelijke landinrichtingscommissie: een duurzame landbouw met aandacht voor natuur. De gebruikers zien helemaal niets in de plannen van de overheden. Zij verzetten zich fel tegen de komst van waterbekkens en willen er alles aan doen om hun bedrijf voort te kunnen zetten. Ze zijn eventueel nog wel bereid tot concessies, maar alleen onder voorwaarde dat hun bedrijf niet in gevaar komt.

De gemeente stemt wel in met de intentieovereenkomst. Haar belangrijkste reden is dat ze iets wil doen aan de geconstateerde problemen. Ze is zeker geen voorstander van grootschalige waterberging, maar doet mee, om te voorkomen dat er zonder haar over haar beslist gaat worden.

Na de inspraakavond van maart 2004 worden de meest militante bewoners en gebruikers uit de polder door de initiatiefnemende overheden uitgenodigd om zitting te nemen in een ‘Klankbordgroep’ (op verzoek van de bewoners en de procesregisseur direct al Kerngroep gedoopt). Hun ambities zijn vanaf de installatie duidelijk. Geen water in de polder, een zo snel mogelijke voortzetting van de ruilverkaveling en wellicht enige aanpassing aan de ambities van Hoogheemraadschap en Provincie, maar zeker niet al teveel. Maar voorlopig doen hun ambities er weinig toe. De bestuurlijke trein dendert voort. Alle ogen zijn gericht op de uitkomsten van de MER.

#### *Het proces vanaf 2004*

Als het onderzoek in het kader van de MER aan de gang is, staat de bestuurlijke ambitieontwikkeling niet stil. In februari 2004 spreekt het Bestuurlijk Regieteam Reeuwijk al een lichte voorkeur uit voor inrichtingsvariant 3 van de intentieovereenkomst (de meest vergaande waarin ook sprake is van meervoudig ruimtegebruik). Ook wordt al druk onderhandeld over de verdeling van de kosten, die naar men verwacht niet mis zullen zijn. Rijnland gaat door met haar passieve grondaankoopbeleid. De Provincie blijft bezig met het natuurgebiedsplan en denkt al na over de locatiekeuze voor de EVZ door het gebied. De Kerngroep praat weliswaar mee, maar heeft in het spoor van wilsvorming niet veel meer inbreng dan dat zij mogen meedenken over de exacte omschrijving van de alternatieven die in de MER worden onderzocht.

Pas begin 2005 wordt duidelijk dat de vurig gewenste retentiebekkens niet haalbaar zijn. De bestuurders geven, waarschijnlijk omdat zij geen andere oplossing achter de hand hebben, de Kerngroep de ruimte om met een alternatief voorstel te komen. De Kerngroep buigt zich dan ook in het voorjaar van 2005 over een eigen plan, een inrichtingsvariant waarin hun ambities centraal staan. Op aandringen van de participerende ambtenaren van Provincie en Hoogheemraadschap, en ook in lijn met de onderlinge gesprekken die zij al een jaar lang met elkaar hebben gevoerd, worden ook de bestuurlijke ambities met betrekking tot het waterbeheer en de natuurontwikkeling daarin zoveel mogelijk meegenomen. Provincie en Hoogheemraadschap definiëren en bewaken de randvoorwaarden, maar daarbinnen ontwikkelt de Kerngroep haar eigen voorstel. In korte tijd ligt er een voorstel waarin een aantal belangrijke uitgangspunten zijn opgenomen:

- voldoende grote huiskavels voor de agrarische bedrijven: toekomstige veehouderijbedrijven moeten minimaal 40 hectare landbouwgrond krijgen, waarvan 80 % tot huiskavel behoort;
- voor een goede verkaveling moeten blokken 1, 2, 3 (agrarisch gebied) bij het project betrokken worden;
- een aangepast peilbeheer wat zowel helpt om de zoute kwel terug te dringen als ook agrarisch beheer mogelijk maakt. In de minder rendabele delen van de

- polder kan langdurig water worden opgezet, maar kan ook twee keer per jaar gras worden gemaaid (in ruil voor compensatie voor gederfde inkomsten);
- zeer flexibel peilbeheer door de gebruikers zelf met behulp van eigen voorzieningen. Wel een hoger peil gemiddeld om de zoutbelasting terug te dringen;
- verplaatsing van de geplande natuur naar de minder rendabele delen van de polder (de voorgenomen natuurgebieden/stroken uit blok 1,2,3 gaan naar de MT-polder waar minder agrarische potentie is);
- het sierteeltgebied wordt iets uitgebreid zodat de bestaande kwekers niet 'op slot gaan';
- er komen wandelpaden door delen van de polder.

Met betrekking tot een nieuw peilbeheer stelt de Kerngroep voor om een publiek-private overeenkomst met Rijnland te sluiten waarbij het waterbeheer bij de gebruikers wordt neergelegd. Deze overeenkomst, in de vorm van een convenant, moet een aantal zaken regelen zoals de hoeveelheid inlaatwater en de hoeveelheid wateruitslag. De gebruikers zelf kunnen dan het peil regelen binnen de randvoorwaarden van het convenant. Het Hoogheemraadschap hoeft dan niet meer om te zien naar het beheer maar zorgt alleen voor periodieke inlaat of ontwatering, wanneer dat gewenst is.

De Kerngroep laat zich ook – zoveel mogelijk – leiden door het vigerende beleid. Een zojuist verschenen ruimtelijke visie van de gemeente Reeuwijk wordt besproken in de Kerngroep. De gemeente besluit deze visie van tafel te halen in afwachting van de plannen van de Kerngroep. Deze besluit om elementen uit deze visie te adopteren.

Wel zijn er nog een paar hobbels te nemen. Zo heeft de projectleider van de Provincie een zware dobber om de afdeling Natuur te overtuigen dat een alternatieve positionering van de Ecologische Verbindingszone net zoveel oplevert voor de natuur als de voorgestelde, maar dat dit alternatief een stuk beter aansluit bij de wensen van het gebied. Ook binnen het Hoogheemraadschap moet er flink worden gelobbyd om voor elkaar te krijgen dat het waterbeheer in de betreffende polders flexibeler en kleinschaliger kan worden uitgevoerd dan wat beleidsmatig eerder is vastgelegd.

In het najaar van 2005 komen de bestuurders en Kerngroep bij elkaar, mede dankzij een intensieve campagne van het projectteam en de procesregisseur. In september lijken de bestuurders zover dat ze hun ambities willen inruilen voor gematigder ideeën.

Eind 2005, begin 2006 komt echter de grote teleurstelling. De Provincie en Rijnland kunnen bij nader inzien toch niet instemmen met een aantal voorstellen omdat zij er het benodigde geld niet voor over hebben. De ruilverkaveling kan wel doorgaan. Er komt een lichte aanpassing van de EVZ, maar het blijft een aaneengesloten strook, dwars door het gebied dat juist veel agrarische potentie heeft. De discussie over het peilbeheer wordt aangehouden, maar Rijnland lijkt niet veel geld voor de plannen over te hebben. Het sierteeltgebied wordt niet uitgebreid. De Kerngroep blijft ontgoocheld achter.

### **7.3 Het management van wilsvorming**

#### **7.3.1 Het realiseren van handelingsbereidheid**

Voor de inspraakavond in maart 2004 zijn de waterbekkens de belangrijkste ambitie. Provincie en Hoogheemraadschap halen de omringende gemeenten erbij om zo verzekerd te zijn van bestuurlijke steun. Pas als duidelijk wordt dat er hevig verzet tegen de plannen leeft wordt de kring van partijen breder getrokken.

Het criterium voor de bemensing van de Kerngroep lijkt te zijn: 'wie het hardst roept, wordt gevraagd'. Zo komt het dat een betrokken groep mensen wordt aangezocht. Deze groep wordt aangevuld met enkele anderen met een breed draagvlak in de lokale gemeenschap. De Kerngroep vertegenwoordigt alle aanwezige belangen uit de polder en de mensen die eraan deelnemen, genieten gezag in brede lagen van de bevolking.

In de eerste periode van haar bestaan heeft de Kerngroep slechts marginaal de ruimte om haar ambities te verwoorden. De bestuurders denken de Kerngroep te gebruiken om het gebied ervan te overtuigen dat hun plannen nuttig en noodzakelijk zijn. Omdat de Kerngroepleden echter zelf tot het bittere einde willen doorvechten voor de toekomst van hun polder, grijpen zij elke mogelijkheid aan om hun stem te laten horen.

Maar na het verdwijnen van de retentiebekkens krijgt zij wel alle ruimte om zelf met een voorstel te komen. Omdat de procesregisseur het voor elkaar krijgt dat bestuurders op een aantal momenten uitspreken dat de Kerngroep ertoe doet, groeit het vertrouwen bij de Kerngroep dat er iets met hun voorstel zal worden gedaan.

#### **7.3.2 Het creëren van verbindend vermogen**

Zolang de ambitie om retentiebekkens te realiseren overeind staat, slagen de Provincie en het Hoogheemraadschap erin om alle bestuurlijke partijen vooralsnog achter zich te krijgen. Er is sprake van een formele bestuurlijke procedure waarbij de verschillende overheden betrokken worden in het project. De gemeente Reeuwijk is de potentiële verliezer, maar doet noodgedwongen mee om haar verlies te minimaliseren.

Pas als duidelijk wordt dat de waterberging technisch onhaalbaar is, wordt het spoor van wilsvorming niet langer gedomineerd door macht en bestuurlijk getouwtrek. Onder leiding van de procesregisseur wordt gezocht naar een oplossing die recht doet aan de belangen in de streek. De betrokkenheid van de projectleiders van de Provincie en het Hoogheemraadschap zorgt ervoor dat de bestuurlijke ambities worden bewaakt. Dat zijn de randvoorwaarden waarbinnen de zoektocht start naar alternatieve oplossingen.

De Kerngroep is ervan doordrongen dat haar voorstel alleen kans van slagen maakt als het in voldoende mate past binnen de bestuurlijke ambities. Daarom zoeken de Kerngroepleden naar innovatieve combinaties van economische ambities en beleidsambities, zoals groen-blauwe diensten en flexibel peilbeheer, agrarisch natuurbeheer en andere vormen van agrarische dienstverlening (recreatie, weidevogelbeheer).

### **7.3.3 Het organiseren van realiserend vermogen**

Zolang de waterbekkens op de agenda staan, tonen de bestuurders van Provincie en Hoogheemraadschap grote voortvarendheid en wil om zo snel mogelijk ingrepen te realiseren. Zodra de retentiebekkens echter van tafel zijn, neemt hun dadendrang zichtbaar af. De Kerngroep daarentegen legt veel voortvarendheid aan de dag als zij in de gelegenheid wordt gesteld haar ambities uit te werken in een eigen variant. Om bij de bestuurders de bereidheid te organiseren om zich te committeren aan deze variant worden er verschillende strategieën toegepast om het proces bij de bestuurders in te bedden. Allereerst de persoonlijke contacten middels de projectteamleden die ook in de Kerngroep participeren. Daarnaast ook het als Kerngroep serieus nemen van de beleidsuitgangspunten van de verschillende bestuurlijke partijen. Tot slot het – met name door de procesregisseur – opdoffen van het project als vernieuwend en burgergericht, waardoor bestuurders bereid zijn het een kans te gunnen en zelf een stapje terug te doen.

Toch blijkt dit uiteindelijk niet voldoende om de bestuurders over te halen om daadwerkelijk over de brug te komen. Omdat de Kerngroepvariant maar een geringe bijdrage levert in de strijd tegen de verzilting is Rijnland niet bereid om daar veel geld aan te besteden. Ook de Provincie vertoont weinig daadkracht. Medio 2006 weet niemand wat er concreet zal gebeuren.

## **7.4 Het spoor van feitenvorming**

### **7.4.1 De context**

De feitenvorming over de waterproblematiek in de polders in Reeuwijk heeft een respectabele geschiedenis. Met de studies die voortbouwen op de nota ‘Bruisend Water’ wordt steeds meer duidelijk over de problematiek en de mogelijke oplossingen voor het waterbeheer. Deze studies worden aangevuld met meer algemene onderzoeken, zoals een onderzoek dat in opdracht van het Hoogheemraadschap Rijnland wordt uitgevoerd om wateroverschotten in tijden van wateroverlast op te kunnen vangen in diepe droogmakerijen, zoals de Middelburg en Tempelpolder.

#### ***Het netwerk en de arena***

Ondanks de grote verscheidenheid in de kennisinstituten die zich bezighouden met onderzoek naar water en bodem, ruimte en natuur, is het toch een relatief select gezelschap kennisleveranciers dat in beeld is als het gaat om kennis over Gouwe Wiericke West. Dit komt met name omdat zowel Rijnland als de Provincie goede relaties onderhouden met enkele instituten en deze regelmatig vragen om onderzoek uit te voeren. Royal Haskoning, TNO-NITG en FUGRO en Alterra zijn respectievelijk voor algemeen milieuonderzoek, het technisch onderzoek en natuuronderzoek veelgevraagde

partijen. De gebruikers zelf hebben hun kennisbronnen: deels zelf ontwikkeld, deels via hun verenigingen. Uiteindelijk worden de volgende partijen ingeschakeld:

- TNO-NITG voor het onderzoek naar watergerelateerde aspecten;
- FUGRO (de vaste samenwerkingspartner van TNO voor dit type onderzoek) voor het onderzoek naar de stabiliteit van de dijken en de veiligheid;
- Alterra voor een studie naar de locatie van de Ecologische Verbindingszone;
- Royal Haskoning om de MER op te stellen;
- DHV om de variant van de Kerngroep nader te onderzoeken.

### ***De fora***

Er zijn diverse fora betrokken bij het proces van feitenvorming. De belangrijkste zijn het ambtelijk Projectteam, het Bestuurlijk Kernteam en de Kerngroep.

### ***Projectteam***

In de eerste fase van het onderzoek is het projectteam er op gericht de MER tot een goed einde te brengen en daarbij de procedurele zo zuiver mogelijk uit te voeren. In de tweede fase, als de waterberging van tafel is, wordt haar rol anders. Dan stuurt zij het onderzoek zodanig dat het kan dienen om het besluitvormingsproces voort te kunnen stuwten. Het onderzoek moet de zoektocht naar een zo goed mogelijk voorstel vooruit-helpen en preciseren. De projectleider van de Provincie en de procesregisseur sturen het onderzoek intensief aan. De andere teamleden zijn minder betrokken in de tweede fase van het onderzoek.

### ***Bestuurlijk Kernteam***

De bestuurders zijn erg betrokken bij de eerste fase van het onderzoeksproces en zijn heel benieuwd naar de resultaten. Zodra de uitkomsten bekend zijn kunnen er knopen worden doorgemaakt. Dat kan ook, maar heel anders dan ze hadden gedacht en gehoopt. Als de Kerngroepvariant ontwikkeld wordt, vragen zij zelf om extra onderzoek. Zij willen met aanvullende onderzoeksgegevens worden overtuigd van de meerwaarde van dit voorstel, vooral omdat dit behoorlijk afwijkt van hun oorspronkelijke ambities. De aansturing van het onderzoek laten de bestuurders over aan het projectteam.

### ***Kerngroep***

Voordat het concept MER op tafel ligt, is de Kerngroep vooral betrokken bij de feiten-vorming als leverancier van gebiedskennis aan de experts van TNO en Royal Hasko-ning. Na aanvankelijke strubbelingen nemen experts deel aan overleggen met de Kern-groep en gaan ze mee op veldexcursie. De leden van de Kerngroep zijn zeer sceptisch over de meerwaarde van modelberekeningen en achten het vrijwel onmogelijk dat de onderzoekers met betrouwbare kennis van het gebied kunnen komen als ze niet weten

hoe het gebied in elkaar zit. Hun ervaring met vergelijkbare gebieden kan volgens de Kerngroep weinig ‘goed maken’.

Later verandert het oordeel van de Kerngroep. Naarmate haar inzichten meer doorsijpelen in het onderzoek en zij meer zicht krijgt op de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, laat zij haar scepsis varen. Reeds in augustus 2004, tijdens de derde bijeenkomst van de Kerngroep, geeft de Kerngroep aan dat zij vertrouwen heeft in de experts omdat laatstgenoemden ‘echt luisteren’.

Opvallend is dat vrijwel alle stellingen van de Kerngroep over de gevaren van waterbekkens door het onderzoek worden bevestigd. Te denken valt aan de noodzaak van brede dijken als gekozen wordt voor retentiebekkens, de risicovolle bodeminstabiliteit die daarmee samenhangt en de groeiende kweldruk die elders in de polder zal optreden. Zij krijgt ook gelijk over haar stelling dat er weinig tot geen toename van verzilting is opgetreden in de achterliggende jaren en dat de boomkwekers helemaal geen baat hebben bij schoon water uit ‘hun’ polders.

Als blijkt dat de waterberging technisch en financieel onhaalbaar is, gaat de Kerngroep direct over op de ontwikkeling van een eigen variant. Dan komt haar grote gebiedskennis en praktijkkennis haar pas echt goed van pas.

Als na de eerste presentaties van het plan van de Kerngroep op verzoek van Provincie en Hoogheemraadschap aanvullende ‘officiële’ onderzoeken worden uitgevoerd, evolueert de rol van de Kerngroep tot die van medeopdrachtgever. Zij geeft richting de experts nadrukkelijk aan wat er moet worden onderzocht in het studies.

#### **7.4.2 Het proces**

Door TNO wordt reeds in 2000 een doorrekening gemaakt van de uitgangspunten van de nota ‘Bruisend Water’. Bezien wordt wat de effecten zijn van de verschillende voorstellen uit deze nota. Het leidt tot een tekentafelachtige voorstelling van wat er allemaal mogelijk is in de polder met betrekking tot duurzaam waterbeheer. Met name de positieve effecten op verschillende parameters (verdroging, retentie, waterkwaliteit) geven de Provincie en Hoogheemraadschap aanleiding om een vervolgstudie te laten verrichten.

Tegelijk maakt Rijnland een studie naar optimale locaties voor waterberging. Hierin wordt de stelling verdedigd dat diepe droogmakerijen daar erg geschikt voor zijn. Zij constateert dat het meest geschikte moment voor een watergerelateerde functieverandering is wanneer het Hoogheemraadschap kan meeliften met andere ruimtelijke ontwikkelingen. Deze elementen sluiten goed aan bij de bestuurlijke ambities met Gouwe Wiericke West. De Middelburg en Tempelpolder is immers een diepe droogmakerij, en het gebied moet toch op de schop (Hoogheemraadschap Rijnland et.al. 2000).

De vervolgstudie van Arcadis (2002) brengt weliswaar de ‘theoretische ambitie’ van het TNO onderzoek terug naar ‘bestuurlijk reële ontwikkelingsperspectieven voor het

gebied', maar gaat daarbij toch vooral uit van het nader onderzoeken van de mogelijkheden van retentiebekkens. Arcadis definieert vier toekomstperspectieven, en rekent deze door met een Multicriteria-analyse. Daaruit komt de conclusie dat de meest vergaande variant ('Optimaal duurzaam') de meeste positieve effecten heeft.

Overigens, en later zal blijken dat dit een belangrijke omissie is geweest, is er in al de jaren dat de plannen voor waterberging worden ontwikkeld, geen aandacht voor de vraag of iets dergelijks wel haalbaar is in de Middelburg en Tempelpolder. Dat de waterberging heel wat positieve consequenties heeft, en dat veel problemen er mee opgelost worden, is wel duidelijk. Maar er is geen aandacht voor de geohydrologische en geotechnische aspecten en de cruciale vraag naar de haalbaarheid van de waterbekkens is dan ook nog niet beantwoord.

Omdat het voorgenomen alternatief vanwege haar omvang MER plichtig is, wordt begin 2004 een MER procedure gestart. Omdat de betrokken partijen weinig ervaring hebben met dit soort procedures wordt veel overgelaten aan de opdrachtnemer, Royal Haskoning. Het Hoogheemraadschap trekt voor dit project een extra medewerker aan met MER expertise.

Het onderzoek in de fase 2004 – 2005 kent drie belangrijke stappen. Dat is allereerst de totstandkoming van de startnotitie met de aanbesteding van het onderzoek. Daarna de oplevering van de deelrapporten van TNO en het eerste concept MER rapport, waarna de MER wordt gepauzeerd. Vervolgens start de feitenvorming voor de Kerngroepvariant en wordt de MER alsnog – voor de vorm - afgerond.

Twee bureaus doen een gooi naar de opdracht om de Startnotitie voor de MER op te stellen. Royal Haskoning krijgt de opdracht. Het is een bureau dat bekend staat om haar MER expertise en daarnaast is zij de goedkoopste. De Startnotitie wordt getoetst door de Commissie MER. Haar belangrijkste betreffen het ambitieniveau, de onduidelijkheid in de Startnotitie over het probleem dat moet worden aangepakt en de communicatie met de burgers (Commissie voor de MER, 2004). In oktober 2004 stellen de bevoegde gezagsdragers de richtlijnen vast. Maar dan is al duidelijk dat de MER hoogstwaarschijnlijk niet afgerond wordt, omdat de waterberging onhaalbaar blijkt te zijn. Overigens wordt de inhoudelijke aanbeveling van de Commissie over de breedte van de startnotitie niet opgevolgd.

Vanuit het projectteam gaat veel aandacht uit naar de correcte organisatie van het project. Zo wordt er goed nagedacht over de scheiding in rollen tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer. Ook wordt voortdurend de vraag gesteld: 'doen we het wel volgens de procedure?' Hierbij leunt het projectteam sterk op de expertise van Royal Haskoning, maar ook van een expert van een andere afdeling van de Provincie. Later zal worden opgemerkt dat dit ertoe leidt dat er minder aandacht voor de inhoud van de MER is.

Royal Haskoning krijgt vervolgens ook de opdracht om de MER op te stellen. De geohydrologische consequenties van retentiebekkens worden door TNO NITG onderzocht



(TNO-NITG, 2004a; 2004b). Het Hoogheemraadschap heeft goede ervaringen met dit instituut. TNO bouwt voort op haar eerdere (model)studies naar het gebied. Wel wordt het detailniveau verhoogd zodat de effecten van de waterbekkens preciezer in kaart kunnen worden gebracht. FUGRO doet het onderzoek naar de veiligheid en de benodigde dijkvoorzieningen als de waterberging gerealiseerd zou worden. Dit instituut heeft al eerder onderzoek gedaan naar de stabiliteit van dijken in en rond Reeuwijk.

Een aantal malen is er interactie tussen de experts en de gebruikers van het gebied. Ook vindt een gezamenlijke veldexcursie plaats. Een belangrijke meerwaarde hiervan is dat de gebruikers later zullen stellen dat het onderzoek in grote lijnen overeenkomt met hun werkelijkheid. Het is voor hen de eerste keer dat er zo met hen wordt gesproken, zo verzuchten ze later. Het vertrouwen in TNO is na deze toenadering zodanig dat later Kerngroepleden zeggen: 'laat TNO het maar uitzoeken, die weten waar ze over praten'. Tegelijk laten zij niet altijd het achterste van hun tong zien. Zij weten dat als zij alles vertellen over het gebied, dit in hun nadeel kan werken omdat dan het probleem in haar volle omvang duidelijk wordt. Daarom moet TNO bij het lokaliseren van de wellen gebruik maken van een grove schatting en kan ze niet de exacte locaties aangeven omdat een aantal leden van de Kerngroep daar liever over zwijgt.

Interactie met de streek vindt plaats tijdens twee avonden in het najaar van 2004. Daarbij wordt geprobeerd om de gebruikers van het gebied te stimuleren om bouwstenen aan te dragen voor de alternatievenstudie in de MER. De onderzoekers hebben echter weinig ruimte om deze bouwstenen ook daadwerkelijk om te zetten in een volwaardig te onderzoeken alternatief. Hier wreekt het zich dat het alternatievenonderzoek van tevoren strikt is gedefinieerd.

De procesregisseur van de Kerngroep probeert de groep dicht bij de uitvoering van het onderzoek te betrekken. Experts presenteren hun aanpak en voorlopige resultaten aan de Kerngroep. Het is opvallend dat er nog zoveel onderlinge wisselwerking tussen experts en belanghebbenden tot stand komt, terwijl de opdracht voor het onderzoek is geformuleerd lang en breed voordat er sprake is van een Kerngroep.

Het concept MER (Royal Haskoning, 2005) wordt 10 januari 2005 afgerond. Daarvoor is reeds de deelrapportage geohydrologie afgerond (TNO-NITG, 2004b). Deze laat zien dat waterberging op technische en financiële gronden onhaalbaar is. In afwachting van de uitkomsten van de activiteiten van de Kerngroep wordt daarop, in overleg met de MER Commissie, het onderzoek tijdelijk stilgelegd.

Ondertussen is er veel geïnvesteerd om aan te tonen dat de betreffende polders kampen met een chlorideprobleem. Het Hoogheemraadschap probeert de exacte meetgegevens over de zoutbelasting op de boezem op tafel te krijgen. Tegelijk is echter ook meer inzicht ontstaan in de 'werkelijkheid' van de polder. Door de inbreng van de leden van de Kerngroep is meer inzicht ontstaan in de werkelijke situatie in de polder, haar gedifferentieerde karakter, maar ook in het feit dat de problemen minder ernstig zijn dan

altijd werd aangenomen. Dit blijkt een vruchtbare basis om een nieuw feitenvormingsproces op te zetten, waarbij het primaat bij de Kerngroep komt te liggen.

Als de waterbekkens van tafel zijn, ontwikkelt de Kerngroep in klein comité in snel-treinvaart een alternatieve inrichtingsvariant. Daarbij komt hun specifieke gebiedskennis hen goed van pas. Hier geen ingewikkelde modelberekeningen of lastig door te worstelen teksten. Slechts één schetsmatige kaart en twee A4-tjes toelichting zijn voldoende voor de Kerngroep om hun idee op tafel te leggen.

De Provincie is echter niet zomaar overtuigd. Zij vraagt een vergelijkende analyse van drie inrichtingsvarianten, waarbij de variant van de Kerngroep wordt vergeleken met twee varianten: een variant waarin het accent ligt op waterberging en een variant gericht op maximale natuurontwikkeling.

TNO krijgt opdracht de hydrologische effecten van de verschillende inrichtingsstrategieën te onderzoeken (TNO-NITG, 2005). Hierbij bouwt zij voort op de resultaten van haar eerdere studies naar het gebied. DHV krijgt opdracht om de overige thema's te toetsen: landbouw, water, natuur, recreatie, landschap, bebouwing en infrastructuur. Zij stelt ook een indicatieve kostenraming per strategie op (DHV Ruimte & Mobiliteit 2005).

Dit verzoek om aanvullend onderzoek stuit eerst op bezwaren bij de Kerngroep. Zij ziet haar alternatief al weer bijna in de bureaula verdwijnen. Maar de projectleiders van Provincie en Rijnland overtuigen de Kerngroep van de noodzaak om vergelijkend onderzoek te doen om daarmee meer argumenten voor hun variant te mobiliseren.

Opvallend detail van de DHV studie betreft de analyse van de functionaliteit van de geplande Ecologische Verbindingszone. Dit onderzoek is gedaan in het kader van de kanskaart die DHV oplevert als ongevraagd toetje op haar onderzoek. De studie komt tot de conclusie dat de EVZ niet voldoet aan de vastgestelde eisen van de gewenste 'kritische doelsoorten' (DHV, 2005: 28). Dit sluit goed aan bij de praktijkwaarnemingen van den Kerngroep. Zij willen dan ook dat de Provincie een andere locatie kiest voor de EVZ. De projectleider van de Provincie is bereid zijn nek hiervoor uit te steken. DHV krijgt de opdracht een aanvullend onderzoek te doen naar een alternatieve locatie voor de EVZ, samen met Alterra.

Nu iedereen het na de zomer van 2005 er over eens lijkt te zijn dat de Kerngroepvariant richtinggevend is, wil men ook een zo snel mogelijke afronding van het MER traject. Na een gesprek met de MER Commissie wordt geconcludeerd dat de MER niet hoeft te worden afgerond omdat de nieuwe variant niet meer MER plichtig is. Toch wordt besloten om de MER af te ronden. Dat vergemakkelijkt, aldus de gemeente Reeuwijk, de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan. Ook wordt zo het onderzoek netjes afgehecht. De waterberging wordt in de uiteindelijke MER 'weggeschreven'. De studies van TNO en DHV naar de verschillende varianten vormen de belangrijkste ingrediënten van het uiteindelijke MER.

### 7.4.3 De inhoud

In de studies van TNO (2000) en Arcadis (2002) staat vooral de vraag centraal welke effecten waterberging in de Middelburg en Tempelpolder kan hebben op de problemen met de waterhuishouding.

In de MER studie staat het onderzoek van het voorgenomen alternatief (de waterberging) centraal. Op basis van de intentieovereenkomst zijn worden aantal alternatieven geformuleerd die in de MER studie worden onderzocht. Het nulalternatief dient als referentiesituatie. In het geotechnisch en geohydrologisch onderzoek wordt gekeken naar de technische haalbaarheid van waterbekkens in het betreffende gebied.

De conclusies van dit onderzoek wijzen erop dat enorme investeringen moeten worden om de veiligheid te garanderen als de waterberging gerealiseerd wordt. Vanwege de druk die op een deel van de polder wordt gecreëerd, is het gevaar aanwezig dat elders de grond opbarst en het water omhoogkomt. Niet alleen moeten brede dijken de waterbekkens omgeven, maar ook moet elders het opbarstingsgevaar worden tegengegaan. Financieel en technisch een bijna onmogelijke klus. Ook de verwachte positieve effecten op de waterkwaliteit vallen bij nader inzien toch tegen.

De belangrijkste opbrengsten van het vervolgonderzoek naar de Kerngroepvariant zijn de constatering dat deze ideeën lang niet gek zijn. Ze leiden tot relatief goede resultaten op de indicatoren natuur en water in vergelijking met de andere varianten. Daarnaast scoort zij hoog als het gaat om haar bijdrage aan de economische perspectieven van het gebied. Het onderzoek levert ook het inzicht dat er diverse – kwalitatief vergelijkbare – alternatieven mogelijk zijn voor de inrichting van de Ecologische Verbindingszone, bijvoorbeeld door middel van stapstenen.

## 7.5 Het management van feitenvorming

Formeel is het de Provincie opdrachtgever voor de MER en later ook voor de onderzoeken die ten behoeve van de Kerngroepvariant worden uitgevoerd. Maar zeker in de fase dat het onderzoek erop gericht is het voorstel van de Kerngroep nader te toetsen, krijgt ook de Kerngroep een rol in de aansturing van het onderzoek.

### 7.5.1 Het garanderen van onafhankelijke feiten

De onafhankelijkheid van de onderzoeken wordt met name gewaarborgd door de onderzoekers zelf. Omdat de opdrachtgever (Provincie) en de andere overheden vertrouwen op de expertise van de onderzoeksbureaus, kunnen zij zonder al teveel inmenging in het onderzoek hun werk doen. Voor hen is de opdracht vooral ‘meer van hetzelfde’. Als de opdracht helder is kunnen zij zonder veel problemen het onderzoek zelfstandig uitvoeren en de bevindingen na afronding van het onderzoek rapporteren.

Als de Kerngroep een stevige vinger in de begeleiding van het onderzoek krijgt, wordt het voor de onderzoekers moeilijker om hun onafhankelijkheid te behouden. Zij zien

het echter als onderdeel van hun expertise om enerzijds intensief te beraadslagen met belanghebbenden en hun kennis daadwerkelijk serieus te nemen, maar anderzijds ook hun professionele autonomie te bewaken.

Door voor het onderzoek naar de mogelijkheden van een alternatieve locatie van de Ecologische Verbindingszone gebruik te maken van Alterra, garanderen de opdrachtgevers dat dit onderzoek wordt uitgevoerd door een opdrachtnemer die nog onbevangen in het dossier staat. Dat is met name ook belangrijk om bij de afdeling Natuur van de Provincie vertrouwen te creëren in het onderzoek (waarover zodadelijk meer).

### **7.5.2 Het realiseren van robuuste feiten**

Sommige respondenten stellen dat in de beginfase niet helemaal duidelijk is wat de MER moet opleveren. Er zijn heel veel ambities, en de uiteindelijke inrichtingsvariant moet aan al die ambities zo veel mogelijk recht doen, maar niemand weet precies hoe. Zoals gezegd wordt bij de opzet van de MER vooral geleund op de expertise van Royal Haskoning. Zij heeft veel ervaring met vergelijkbare projecten. Daarom laten de opdrachtgevers veel van de onderzoeksaanpak over aan de opdrachtnemer. Hetzelfde geldt voor TNO.

DHV wordt als opdrachtnemer geselecteerd omdat zij in hun onderzoeksvorstel een duidelijke focus op de toetsing van de drie varianten biedt. Daarnaast beschikt zij over veel kennis van vergelijkbare projecten en heeft de projectleider veel kennis van het gebied omdat hij eerder een paar jaar gedetacheerd is geweest bij het Waterschap Wilck en Wiericke. Ook de ‘kansenkaart’ die DHV als extraatje aanbiedt, spreekt de opdrachtgever aan. Hierin worden een aantal mogelijke kansen voor het bestudeerde gebied nader uitgewerkt en krijgen beleidsmakers en bestuurders suggesties aangereikt voor mogelijke kansrijke ingrepen.

DHV ziet voor zich bij het onderzoek naar de drie varianten (Kerngroep, Water, Natuur) drie partijen met wie ze moet ‘klankborden’: respectievelijk de Kerngroep, het Hoogheemraadschap en de afdeling Natuur van de Provincie. Bij elk van deze actoren proberen zij te inventariseren welke kenmerken ‘hun’ variant nu precies heeft, zodat DHV weet wat zij moet toetsen. Daarnaast hebben zij bij deze actoren geïnventariseerd wat zij zien als toetsingscriteria. Zo definiëren bijvoorbeeld de boeren dat een huiskavel minimaal 40 hectare groot moet zijn.

De ervaring van DHV om te participeren in complexe besluitvormingsprocessen en om haar rol aan te passen aan de dynamiek van deze processen, komt haar in dit proces goed van pas en draagt ook bij aan het realiseren van robuuste kennis.

Onderzoekers roemen in de tweede fase de scherpe opdrachtformulering door Provincie en Hoogheemraadschap. Daardoor is, na een enkel gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, duidelijk wat de verwachtingen zijn. Omdat het voor beide partijen (DHV en TNO) ‘business as usual’ is, vormt de uitvoering van het onderzoek geen

probleem. Ook het vervolgonderzoek (de doorrekening van de waterhuishoudelijke effecten van de kanskaart van DHV door TNO) verloopt zonder problemen. De opdrachtgever (Provincie) pleit ook gezien de tijdsdruk voor een vlot onderzoekstraject waarbij het aan de opdrachtnemer is om de toetsing van de alternatieven snel en zonder veel extra's uit te voeren. De tijdsdruk zorgt er voor dat het onderzoek zonder al teveel toeters en bellen wordt uitgevoerd. Het gaat erom dat snel inzicht is in de belangrijkste effecten van voorgenomen maatregelen. Niet meer en niet minder. De interne kwaliteitscontrole en de regelmatige toetsing aan de praktijkkennis van de Kerngroep zijn extra voorzieningen om te komen tot robuuste feiten.

### **7.5.3 Het realiseren van eenduidige feiten**

Het project mist tot aan de start van het MER onderzoek elke poging tot integratie van expertkennis en de kennis van bewoners uit het gebied. Vanuit de rationaliteit van de tekentafel worden plannen gemaakt voor het gebied, maar niemand vraagt zich af of deze wel haalbaar zijn. De betrokken ambtenaren maken zich druk om procedurele vragen als: regelen we het wel goed volgens de systematiek van het MER? Maar vergeten wordt om te praten met het gebied. Dat breekt de besturen op.

Na de installatie van de Kerngroep komt de interactie tussen diverse kennisbronnen (experts, praktijkmensen) wel tot stand. De ene onderzoeker is beter in staat om de brug te slaan naar de praktijkkennis van de boeren dan de andere. De projectleider van TNO geeft later aan dat hij veel heeft geleerd van dit project en ook de waarde van praktijkkennis heel nadrukkelijk heeft leren kennen. Een leerpunt voor hen is de wijze waarop bestuurders geïnformeerd willen worden. Die zitten niet te wachten op uiterst gedetailleerde kaarten, maar willen op hoofdlijnen weten wat er in een gebied speelt en welke mogelijkheden er zijn voor oplossingen. Dat vereist een specifieke presentatie van onderzoeksgegevens.

Voor de projectleider van DHV is het zeer belangrijk dat het onderzoek aansluit bij wat bij de betrokkenen leeft. Ook de opdrachtgever dringt er op aan dat de onderzoekers contact zoeken met Kerngroepleden, het gebied bezoeken en actief kennisnemen van de expertise van de Kerngroep. DHV investeert veel in een goede relatie met de gebruiker of afnemer van het onderzoek. De projectleider stelt nadrukkelijk dat hij als onderzoeker wil leren van de kennis van de andere partij. Daarbij is niet zozeer belangrijk wat hijzelf weet van het gebied, maar wat de ander ervan weet. De Kerngroep weet zich door deze benadering serieus genomen.

De samenwerking tussen de diverse disciplines is nauwelijks een probleem. In deze sector worden veel dezelfde modellen gebruikt. TNO en FUGRO hebben een nauwe relatie met elkaar en de uitwisseling van data is daarom vrijwel probleemloos. DHV (en in de eerste fase Royal Haskoning) heeft de kennis in huis om zonder veel problemen van interdisciplinair grensverkeer op het onderzoek van TNO voort te bouwen.

## **7.6 Het spoor van beeldvorming**

Bij de start van het proces in januari 2004 lopen de beelden over het te herinrichten gebied fors uiteen. In eerste instantie lijkt het dat de Provincie, het Hoogheemraadschap en de gemeenten in grote eensgezindheid optrekken om te komen tot ‘daadkrachtige’ oplossingen voor de problemen in het gebied. De intentieverklaring spreekt duidelijke taal. Toch lopen de beelden met name op het lokale niveau uiteen. De gemeente Reeuwijk heeft grote twijfels bij de noodzaak van de voorgenomen maatregelen en benadrukt het belang van gedegen onderzoek alvorens besluiten worden genomen.

Bij direct betrokkenen, boeren, burgers en bedrijven leeft ook grote overeenstemming, maar dan van een geheel andere inhoud. Bij hen leeft het beeld dat de problemen in de polder een dergelijke grootschalige ingreep absoluut niet rechtvaardigen. Het gaat helemaal niet zo slecht met de polder als de bestuurders willen doen geloven. Het voorgenomen alternatief is absoluut onwenselijk. Het zal leiden tot grote problemen met de grondwaterstanden, met zoute kwel elders in de polder. De ingrepen komen neer op een koude sanering. De bijeenkomst in maart 2004 spreekt boekdelen. Daar staan bestuurders lijnrecht tegenover bewoners. Ook in de Kerngroep bestaat grote eenstemmigheid in de afwijzende houding jegens de plannen van de overheden.

Maar na enige tijd van hevige confrontaties in de Kerngroep, treden er interessante processen van beeldconvergentie op. De vertegenwoordigers van de Provincie en het Hoogheemraadschap en de bewoners luisteren naar elkaar en komen tot meer genuanceerde beelden over de problematiek in de polder. De bewoners uit het gebied wijzen niet langer meer categorisch alle problemen van de hand. Het lukt Rijnland en de onderzoekers om de Kerngroep te overtuigen van de ernst van de zoutuitslag van de polder op de Boezem en daarmee op de waterhuishouding van het gehele gebied van Rijnland. De betrokken ambtenaren stellen hun beelden ook bij. Zij houden niet langer meer stug vol dat alleen grootschalige oplossingen afdoende zullen zijn. Ook zijn zij bereid om de positieve kanten van de polder en haar potenties te waarderen.

Als blijkt dat grootschalige waterberging in de polder meer problemen genereert dan oplost krijgen de beelden van de leden van de Kerngroep een sterke bevestiging. De overheden moeten erkennen dat hun oplossing ‘te mooi was om waar te zijn’. Toch zijn daarmee niet alle problemen van tafel. De beelden over de (ernst van de) problematiek blijven verschillen. Het Hoogheemraadschap accepteert de onderzoeksresultaten maar blijft bij haar mening dat de problematiek in de polders ernstig is en blijft geloven in grootschalige en uniforme beheersmaatregelen als oplossing voor de problemen in de polder. De Provincie denkt hier iets gematigder over, maar houdt ook moeite met aan een veel gematigder beeld van de problematiek in de polders van Reeuwijk.

Naarmate de bewijslast voor het alternatief van de Kerngroep groeit, en de argumentatie aan overtuigingskracht wint, lijken de bestuurders op voorslag van hun ambtenaren langzaam overstag te gaan. Hun beeld van de problematiek blijft verschillen van dat

van de Kerngroep maar wél lijken ze overtuigd te worden dat de beste oplossing gelegen is in een combinatie van kleinschalige oplossingen, gezien de vele uiteenlopende belangen die in het gebied om de aandacht vragen. Uiteindelijk gaat deze verandering van inzicht echter niet zover dat ze volledig akkoord gaan met het Kerngroepvoorstel. In tabel 7.2 zijn de beelden aan het begin en het eind van het proces weergegeven.

Actor	Dominante beeld begin van proces	Idem aan eind van proces
<b>Provincie Zuid-Holland</b>	Problematiek in de polder noodzaakt een ingrijpende oplossing die past in bredere beleidsvisies omtrent waterberging en natuurontwikkeling.	Kleinschalige ingrepen zijn waarschijnlijk het hoogst haalbare en dienen ook relatief veel belangen. Het proces zelf is een mooi voorbeeld van ontwikkelingsplanologie. Voorgestelde oplossingen Kerngroep zijn echter op aantal punten niet toereikend.
<b>Rijnland</b>	Waterkwaliteit in polder is zeer slecht en vormt een onacceptabele belasting voor de rest van het watersysteem. Alleen ingrijpende maatregelen zullen afdoende zijn om de problemen op te lossen.	Het blijft jammer dat we de problemen in de polder niet met grover geschut te lijf kunnen gaan. Maar we zien de polders nu vooral als een op zichzelf staand gebied waarin we zoveel mogelijk moeten proberen de problematiek niet te laten verergeren.
<b>Gemeenten rond Reeuwijk</b>	Wij hebben veel last van de problemen in de polders van Reeuwijk en we hebben (mogelijkerwijs) veel baat bij een oplossing aldaar. Dit geldt met name voor de boomkwekers in Boskoop en Bodegraven.	Polders rond Reeuwijk vallen af als oplossing voor onze problemen.
<b>Gemeente Reeuwijk</b>	Er zijn problemen met de waterhuishouding, maar blijkbaar kan de landbouw zich goed handhaven. Dus moeten de problemen niet worden overdreven.	Onze eigen ambities kunnen prima in het gebied verwezenlijkt worden.
<b>Gebruikers van het gebied</b>	Wij kunnen hier prima functioneren. Problemen worden zwaar overdreven en zijn gebaseerd op vooroordelen.	Er zijn wellicht problemen in de polder maar voor ons zijn deze niet dramatisch. Wij kunnen met wat kleinere oplossingen prima uit de voeten.

**Tabel 7.2 Beelden rond de polder**

## 7.7 Het management van beeldvorming

### 7.7.1 Het organiseren van frame reflectie

Zeker in de eerste fase heeft het projectteam een sterke projectoriëntatie: het projectplan is helder en vraagt om voortvarende actie. Een uitnodiging tot frame reflectie is afwezig maar ook niet nodig omdat de neuzen al dezelfde kant opstaan. Het Bestuurlijk Kernteam heeft ook een beeldvormende functie, maar haar functie is vooral het project bestuurlijk in te bedden en overeenstemming te bereiken over de concrete invulling ervan. Dit forum is vooral bedoeld om de voortgang te bewaken en waar nodig knopen door te hakken. De intentieovereenkomst is immers duidelijk genoeg.

Opvallend is de late realisatie van een platform waarin bewoners en gebruikers worden uitgenodigd om mee te denken met het proces. Tot en met maart 2004 blijft hun betrokkenheid beperkt tot een aantal informatieavonden en enkele 'keukentafelgesprekken'. Maar keer op keer blijkt dat daar alleen het bestuurdersverhaal wordt neergelegd en dat er niets wordt gedaan met de opmerkingen van de bewoners zelf. Dit leidt tot grote frustratie bij de bewoners, die tot uiting komt in maart 2004.

Na maart 2004 komt deze betrokkenheid wel tot stand. De Kerngroep is in eerste instantie bedoeld om meer steun voor de bestuurlijke plannen te creëren. Bij haar samenstelling wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke afspiegeling van de belangen in het gebied. Haar voornaamste functie is om frame reflectie bij de bewoners van het gebied te bewerkstelligen en niet om ook de bestuurlijke beelden open te stellen voor kritiek. Het Projectteam is daar meer dan de bestuurders toe bereid. Zij stellen zich wel degelijk open en kwetsbaar op.

De rol van de procesregisseur richting de bestuurders is erop gericht om bij hen óók een proces van frame reflectie te stimuleren door hen te overtuigen dat de gebruikers wel degelijk met goede voorstellen kunnen komen en dat het zonder hen niet mogelijk is om tot kansrijk beleid te komen. Daarnaast legt de procesregisseur keer op keer het proces uit, zodat bestuurders weten waar zij aan toe zijn en mee kunnen groeien met dit proces van beeldvorming.

### **7.7.2 Het realiseren van beeldconvergentie**

Als de Kerngroep van start gaat, lopen de beelden tussen gebruikers en overheden fors uiteen. In de ogen van de boeren is de polder 'prachtland' waar het prima boeren is. De bestuurders daarentegen zien onoverkomelijke problemen in de polder zich voordoen.

Omdat er enorm veel weerstand bestaat tegen de voorgenomen maatregelen, besluiten de bestuurders om beter naar de bevolking te gaan luisteren en wordt de Kerngroep in het leven geroepen. Aan de procesregisseur de moeilijke taak om beide werelden bij elkaar te brengen. Bij haar start krijgt de Kerngroep alle gelegenheid om haar gal te spugen. Vertegenwoordigers van de Provincie en het Hoogheemraadschap houden zich op de vlakte. Een onafhankelijk procesregisseur moet het vertrouwen herwinnen dat al te lang afwezig is geweest. De procesbegeleider slaagt er in om zijn rol als onafhankelijk regisseur goed waar te maken. Langzaamaan brokkelt het onderlinge wantrouwen af. Voor de projectleider van de Provincie is het soms niet makkelijk om zich te verweren tegen alle kritiek die hij krijgt. Maar langzaamaan komt er meer onderling begrip.

Binnen het projectteam ontstaat ook een proces van beeldconvergentie. Niet alleen wordt het team steeds meer een team waarbij het project echt een gezamenlijk project wordt. Maar ook ontstaat bij het Projectteam steeds meer affiniteit met de gebruikers. Zij gaan daarom steeds meer rekening houden met hun emoties. De interactie met de Kerngroep wordt steeds hechter, en de rol van de leden van het projectteam richting



hun bestuurders krijgt steeds meer het karakter van ambassadeur van de Kerngroep. Dankzij de procesbegeleider, de beschutting van de Kerngroep en de open opstelling van de deelnemers ontstaat zo een gezamenlijk beeld van een levenslustige polder die weet wat ze wil.

Het verkeer tussen de Kerngroep en de verschillende achterbannen is een lastige klus. De projectleiders van de Provincie en het Hoogheemraadschap moeten aan hun bestuurders uitleggen dat er nogal wat vooroordelen over de polder leven. Grootschalige oplossingen zijn helemaal niet nodig, zo is gebleken. Het beeld van een bijna failliete polder met nauwelijks perspectieven, moet worden bijgesteld. Bestuurders moeten bereid worden om te investeren in de polder en haar bedrijvigheid. De zoute kwel kan ook op een andere manier dan door waterbekkens worden bestreden. En voor natuurontwikkeling is het niet nodig om grote delen van de polder op te kopen en exclusief in te richten voor natuurontwikkeling.

Maar de achterbannen zijn niet zo makkelijk te overtuigen. In het beeld van de provinciale afdeling Natuur is de aanwezige natuur in de polder absoluut niet interessant. Het huidige agrarische natuurbeheer voldoet niet. Een exclusieve Ecologische Verbindingszone kan alleen de noodzakelijke natuurontwikkeling op gang brengen. Een opeenstapeling van bewijsmateriaal dat het anders kan, kan de afdeling niet overtuigen. Ook het Hoogheemraadschap laat zich niet overtuigen dat een geringe reductie van de verzilting het maximaal haalbare is en ook financieel gezien de moeite waard is.

Aan de andere kant moeten de leden van de Kerngroep richting hun achterban gaan uitleggen dat niets doen geen optie is. Zij zijn door hun intensieve interactie met experts en ambtenaren tot het besef gekomen dat er wel degelijk problemen zijn in de polder en dat de Provincie en het Hoogheemraadschap goede redenen hebben om daar iets aan te doen. Hiermee wijkt hun beeld reeds behoorlijk af van wat in het gebied zelf leeft. Daar is men er vrijwel unaniem van overtuigd dat er weinig problemen zijn. Door middel van nieuwsbrieven wordt geïnvesteerd in overtuigingsmateriaal. Ook de informatiebijeenkomsten vervullen een nuttige functie. Het overgrote deel van de bewoners en gebruikers gaat mee in de denkwijze van de Kerngroep.

### **7.7.3 Het verrijken van beelden**

Lange tijd sluiten de verschillende dominante beelden elkaar uit. Tussen het beeld van een failliete polder en een polder waarin alles naar wens gaat, zit immers geen enkel raakvlak. Dankzij het proces waarin beelden meer gaan convergeren, komt er echter een nieuw, en ook verrijkt beeld tot stand. Dat is het beeld van een polder die weliswaar kampt met problemen, maar die ook voldoende potentie heeft. De eventuele bedreigingen die van ingrepen in de polder uitgaan, kunnen ook gezien worden als een kans om de polder een nieuw elan te geven. Daarbij kan ook haar recreatieve potentie worden ontwikkeld. Met innovatieve oplossingen worden meerdere ambities gediend:

groen-blauwe diensten dienen zowel het waterbelang, het natuurbelang en het agrarische belang. Agrariërs kunnen ook bij minder rendabele gronden baat hebben, als zij verdienen aan andere diensten en als zij een rendabel huiskavel hebben.

Een ander element van verrijking betreft de status die het project krijgt, als innovatief voorbeeld van ontwikkelingsplanologie en gebiedsgericht werken. Het is dit imago dat er lange tijd voor zorgt dat bestuurders het project blijven steunen en de voorstellen lijken over te willen nemen.

## **7.8 Het besluitvormingsproces als het leggen van verbindingen**

In de volgende paragrafen wordt geanalyseerd hoe de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming zich ten opzichte van elkaar hebben verhouden, hebben geconvergeerd of juist gedivergeerd en met welke managementingrepen hun onderlinge verhouding is georganiseerd.

### **7.8.1 Tussen feiten en beelden**

Tot en met 2002 is het onderzoek vooral bedoeld om de beelden van bestuurders ten aanzien van de polder, haar problemen en mogelijke oplossingen te onderbouwen en te toetsen. Er zijn wel ambities om iets met het gebied te doen, maar die zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd. Daarom kunnen we stellen dat het onderzoek vooral bedoeld is om het bestuurlijke beeld van de probleemopolder scherp te krijgen om op basis daarvan bestuurlijke ambities te formuleren.

Dit beeld vormt ook de insteek van de Startnotitie voor de MER. Het probleem en haar oorzaken staan nauwelijks meer ter discussie. De veronderstelling dat de waterbekkens een prachtige oplossing zijn, ook niet. Deze veronderstellingen staan zo buiten kijf, dat de Commissie MER erop wijst dat in de Startnotitie de probleemdefinitie helderder moet worden geformuleerd.

Als de Kerngroep wordt geïnstalleerd wordt het onderzoeksproces blootgesteld aan tot dan toe niet gehoorde beelden. De Kerngroep heeft fundamentele twijfels over de aannamen van de bestuurders. In het begin kan daar weinig mee gedaan worden. De alternatieven die onderzocht moeten worden, staan vast. Het probleem en haar oorzaken is reeds voldoende aangetoond, zo vinden de overheden.

De uitkomst van het onderzoek zorgt voor een keerpunt. Bestuurders moeten noodgedwongen hun beeld over de wenselijkheid van waterbekkens loslaten, maar zij willen niet hun beeld over de problematiek in de polder nuanceren. Daar geeft dit onderzoek ook geen aanleiding toe (immers is hun probleemdefinitie niet ter discussie gesteld).

Het feitenvormingsproces dat in de volgende ronde van het proces in gang wordt gezet vertrekt sterk vanuit de beelden (en de ambities) van de gebruikers van de polder. Hun beeld is dat de problemen niet zo ernstig zijn als door de bestuurders van de Provincie en het Hoogheemraadschap wordt gesuggereerd en dat er met kleinschaliger oplossin-

gen ook veel goeds bereikt kan worden. Zij sturen het onderzoek aan en geven hun commentaar op de onderzoeksopzet en aanpak.

Om ook daadwerkelijk bij bestuurders te bereiken dat zij moeten reflecteren op hun probleemdefinitie en op hun perceptie dat alleen grote ingrepen effect sorteren wordt op aandrang van het Projectteam en de procesregisseur geïnvesteerd in onderzoek naar de meerwaarde van het voorstel van de Kerngroep. Bij de Directie Natuur leeft het beeld dat het voorstel van de Kerngroep geen substantiële bijdrage levert in termen van extra, robuuste natuur. Zij vraagt dan ook aanvullend onderzoek. DHV levert op basis hiervan een nadere analyse van drie inrichtingsvarianten, het Kerngroepalternatief, een alternatief meer gericht op water en een alternatief meer gericht op natuurontwikkeling. Dit onderzoek bevestigt de beelden die leven in de Kerngroep, maar zorgt er (zij het lang niet volledig) ook voor dat bestuurders hun beeld over de polder moeten bijstellen. De bestuurders raken ervan overtuigd dat sommige problemen lokaler zijn dan zij altijd dachten. Zij gaan ook inzien dat de polders beter als zelfstandige eenheid kunnen worden benaderd, omdat ingrepen in deze polders nauwelijks iets verhelpen aan de problemen in het omringende watersysteem (zoals de Reeuwijkse Plassen).

Door de interactie die er tussen de Kerngroep en de verschillende onderzoekers en experts plaatsvindt, slijpen de beelden van de gebruikers door in het onderzoek. Zo is het onderzoek van TNO (in tegenstelling tot eerdere rapporten) meer toegespitst op de praktische situatie zoals gepercipieerd door de boeren, in plaats van op de uitkomsten van modelonderzoek. Het onderzoek van DHV werpt veel positiever licht op de sociaal-economische situatie in de polder. Deze resultaten sluiten veel beter aan bij het beeld dat de boeren zelf hebben van hun bedrijfsomstandigheden.

Ook de presentatie van de feiten wordt beïnvloed door de beelden van de Kerngroep. Tekenend hiervoor is een bijeenkomst in augustus 2005 met ambtenaren, onderzoekers en Kerngroep. Daarin wordt een effectentabel opgesteld, op basis van de drie varianten die door DHV zijn vergeleken. In deze sessie worden onderzoeksresultaten voorzien van een waardering en worden de varianten onderling afgewogen. Zo ontstaat een tabel waarin enerzijds onderzoeksgegevens zijn verwerkt, maar anderzijds ook heel nadrukkelijk de waardering daarvan en de beelden daarbij van de betrokkenen.

### ***Ontkoppelingen***

In de eerste onderzoeksfase is er weliswaar een sterke koppeling tussen de beelden van bestuurders en de onderzoeksvragen, maar ontbreekt er een koppeling met de beelden van de bewoners van de polder. Provincie en Hoogheemraadschap zoeken een objectief en neutraal antwoord op de vraag of de waterberging mogelijk is, zonder allerhande emoties. Of de bewoners blij zijn met de plannen, doet niet ter zake. Veel van wat als aanname in het onderzoek is opgenomen, berust dan ook op de beelden van bestuurders

maar correspondeert absoluut niet met de overtuigingen van de gebruikers. Het onderzoek heeft niet de functie deze verschillende beelden te toetsen.

Op hun beurt schermen de betrokken onderzoeksinstituten zichzelf zoveel mogelijk af voor teveel beïnvloeding vanuit de beelden van betrokken partijen. Zij zien het als hun verantwoordelijkheid om een onafhankelijk antwoord te geven op de vragen die hen gesteld worden. Zeker een partij als Haskoning slaagt er niet goed in om desondanks ook goed te luisteren naar de diverse afnemers. Dit leidt tot veel onvrede. De andere onderzoeksinstituten slagen daar beter in, en proberen daar ook zo objectief mogelijk mee om te gaan.

De meeste ontkoppelingen zijn echter niet zozeer bewust aangebracht, als wel het resultaat van ontbrekende verbindingen. In de slotparagraaf komen we daar nader op terug.

<b>Van feitenvorming naar beeldvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Feiten sijpelen door in beelden van bewoners door regelmatige voortgangspresentaties van onderzoek in Kerngroep en in nieuwsbrief. Idem bij bestuurders: projectteam informeert Bestuurlijk Kernteam over hoofdlijnen onderzoeksopbrengsten. Investerings van experts in betrouwbaarheid en imago door veldonderzoeken, openheid over methoden en gegevens en regelmatige aanwezigheid in Kerngroep. In tweede ronde bewust gekozen voor 'fris en neutraal' DHV mede omdat het imago van Haskoning had geleden onder haar aanpak van de eerste ronde. Toegankelijke verwoording en presentatie onderzoeksresultaten (m.n. in 2 <sup>e</sup> fase).
<b>Ontkoppelingen</b>	Bestuurlijke beeldvorming over problematiek en wenselijkheid/effectiviteit van oplossingsrichtingen blijft lange tijd zonder input van robuuste feiten door sterke dadendrang bij bestuurders (ontbrekende verbinding). Kerngroepvariant in eerste instantie ontwikkeld zonder directe tucht van feiten.
<b>Van beeldvorming naar feitenvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Bestuurlijke beelden en later ook de beelden van Kerngroep op empirische houdbaarheid getoetst in onderzoek. Definitieve effectentabel wordt gezamenlijk door Kerngroep en experts opgesteld. Experts gaan met gebruikers het veld in om aansluiting tussen feiten en beelden te garanderen.
<b>Ontkoppelingen</b>	Kennisproductie blijft in essentie zaak van onderzoeksbureaus: alleen projectteam is betrokken bij beoordeling conceptversies van onderzoeksrapporten. Experts moeten worden overtuigd van de validiteit van de claims van de Kerngroep. Interne kwaliteitstoetsing onderzoeksproducten door bureaus zelf. Geen aandacht bij start van MER onderzoek voor opvattingen die leven in polder.
<b>Effecten op reflectie en receptie</b>	In voortraject: bestuurlijke beelden krijgen onderzoeksmatige onderbouwing. Echter: geen kritische reflectie op bestaande beelden. Daardoor komen onderzoeksresultaten als een onaangename verrassing. Op deze uitkomsten is niet geanticipeerd. Maar het onderzoek is zo overtuigend dat bestuurders er niet omheen kunnen. Door interactie tussen Kerngroep en experts ontstaat meer wederzijds begrip en meer convergentie tussen beelden en feiten. Onderzoek in tweede fase is bruikbaar vanwege aansluiting bij beelden Kerngroep én informatiebehoefte bestuurlijke partijen. Daarom spelen feiten ook een rol in het aanpassen van de heersende beelden bij bestuurders.

**Tabel 7.3 Tussen feiten en beelden**

### 7.8.2 Tussen feiten en ambities

De MER is de noodzakelijke vervolgstap om tot uitvoering van de plannen over te kunnen gaan. De oplossing is immers al zo goed als klaar: er moet waterberging gerealiseerd worden in de Middelburg en Tempelpolder. Nut en noodzaak zijn reeds aangetoond. Nu is het onderzoek gericht op het wegnemen van de laatste hobbels om tot realisatie van de bestuurlijke ambities te komen. Nader onderzoek is alleen nodig om te weten hoe de ingrepen definitief vorm moeten krijgen. Dit is ook de kritiek van de bewoners: de oplossingsrichting staat al vast. Als de intentieovereenkomst wordt gesloten wordt op aandrang van Rijnland en de gemeente Reeuwijk werk gemaakt van goed onderzoek naar de technische haalbaarheid van de plannen. Met name voor Reeuwijk geldt dat zij zeker wil weten dat de veiligheid in het gebied gewaarborgd blijft.

Als de concept MER wordt opgeleverd, moeten de bestuurders (soms knarsetandend), constateren dat hun ambities te hoog gegrepen zijn. Daarop besluiten de bestuurders om af te zien van grootschalige waterberging in de polders. Ze geven ruimte voor onderzoek naar kleinschalige gebiedsgerichte alternatieven. Maar voorlopig houden ze wel vast aan een aantal andere ambities, zoals het tegengaan van de verzilting en de bodemdaling, het verbeteren van de natuur en het aanpassen van het peilbeheer. Deze ambities zijn reeds in een aantal beleidsdocumenten vastgelegd en kunnen niet zomaar van tafel. Maar omdat de voorgenomen oplossing niet blijkt te voldoen, wordt ruimte gecreëerd voor onderzoek naar alternatieven.

Nu draaien de rollen om en zijn de ambities van de gebruikers het vertrekpunt van het onderzoek. Op basis van hun eigen gebiedskennis maken zij een globaal plan waarin hun ambities een plaats krijgen. Dit plan wordt voorgelegd aan experts van DHV om op haar effecten voor de waterkwaliteit te worden doorgerekend. En naarmate de Kerngroepvariant verder uitgewerkt wordt, vragen Rijnland en de Provincie om meer inzicht in de wijze waarop deze variant bijdraagt aan de realisatie van hun eigen ambities. Op aansturing van het Projectteam komt deze koppeling tot stand. De Kerngroep ziet de noodzaak ervan in dat, wil hun voorstel overtuigen, er inzicht bestaat in de relatieve waarde ervan ten opzichte van andere inrichtingsvarianten.

Het onderzoek kan vooral gezien worden als een middel om de bestuurders te overtuigen van de meerwaarde van de ambities van de Kerngroep. De ambities van de bestuurders lagen immers hoger. Maar als eerst het geohydrologisch onderzoek de boeren in het gelijk stelden later de onderzoeken van TNO en DHV naar de Kerngroepvariant alleen maar meer positief bewijs leveren, worden de bestuurlijke ambities bijgesteld.

Eenzelfde verbinding lijkt op te treden als DHV met haar aanvullende studie naar de Ecologische Verbindingszone op de proppen komt. Dan laat de Provincie tijdelijk haar eerdere locatievoorkeur los en besluit om de alternatieve EVZ verder te bestuderen. In het uiteindelijke besluit wordt echter toch grotendeels vastgehouden aan de oorspronkelijke route, die ook overeenkomt met het voornemen uit het Natuurgebiedsplan.

### ***Ontkoppelingen***

De boeren hebben veel kennis van het gebied die zij vaak zonder terughoudendheid ter beschikking stellen. Maar daarnaast hebben zij ook belang bij een bepaalde onderzoeksuitkomst. Sommige feiten stellen zij niet ter beschikking omdat die hun ambities in gevaar kunnen brengen. Experts houden hier ook rekening mee en toetsen de kennis die hen ter beschikking wordt gesteld aan hun eigen maatstaven. Zij toetsen ook intern de kwaliteit van de rapportages. Door diverse varianten door te laten rekenen, wordt voorkomen dat een eenzijdige selectie ambities het onderzoek domineert.

Er is ook een ontkoppeling in termen van timing. We zien dat er pas knopen worden doorgehakt als het beschikbare feitenmateriaal op tafel ligt. Soms wegen bestuurlijke of ambtelijke voorkeuren zwaarder dan de feiten: we zien dit bijvoorbeeld bij de uiteindelijke beslissing om de Ecologische Verbindingszone niet door middel van zogenaamde stapstenen te realiseren, maar door een aaneengesloten brede zone die niet voor andere doeleinden kan worden benut.

<b>Van feitenvorming naar wilsvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Projectleiders communiceren regelmatig onderzoeksresultaten naar bestuurders. Experts zijn regelmatig te gast in Kerngroep om onderzoek te presenteren. Wensen bestuurders en Kerngroep worden doorgerekend door onderzoekers. Onderzoeksresultaten gebruikt bij besluit om waterbekkens te schrappen en bij keuze voor Kerngroepvariant.
<b>Ontkoppelingen</b>	Bestuurlijke ambities niet direct van tafel als waterberging onhaalbaar blijkt te zijn. Alternatief voorstel EVZ-locatie wordt ondanks positieve onderzoeksresultaten toch niet overgenomen omdat Provincie aan eigen beleid wil vasthouden. Definitief besluit pas genomen na het opleveren van het onderzoek.
<b>Van wilsvorming naar feitenvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Onderzoek heeft een sterk toetsingskarakter: beleidsvragen dienen als input, relatieve effecten vormen de output. Zodra Kerngroepvariant verder uitkristalliseert wordt onderzoek aangepast op nieuwe ambities (het onderzoek speelt daarmee een belangrijke ontwerpende rol).
<b>Ontkoppelingen</b>	Onderzoekers hebben veel vrijheid in keuze van onderzoeksaanpak. Offerte is goed: dus opdrachtgevers laten hen bij de uitvoering de vrije hand. Onderzoek naar alternatieve EVZ overgelaten aan experts van Alterra. Alleen inbreng Kerngroep bij formulering kennisvragen, toeleverantie gegevens en waardering van resultaten. Interne kwaliteitstoetsing onderzoek en bewaking professionele autonomie door experts.
<b>Effecten op inkadering en toepassing</b>	Onderzoek naar retentiebekkens doet idee van tafel halen. Onderzoek in tweede fase is bruikbaar omdat het sterk is toegespitst op vragen uit Kerngroep en van besturen. Kerngroepvariant wordt aangescherpt dankzij neutrale vergelijking met andere varianten en krijgt daarmee een effectieve onderbouwing waarmee bestuurders gedeeltelijk overtuigd kunnen worden.

**Tabel 7.4 Tussen feiten en ambities**

### 7.8.3 Tussen beelden en ambities

Bij de bestuurders leeft sterk het beeld dat er sprake is van grote problemen met betrekking tot de waterhuishouding. Duurzaam waterbeheer wordt een belangrijke ambitie voor de bestuurders. En al vrij snel wordt deze ambitie in verschillende plannen en beleidsnota's vastgelegd. Sommige beelden worden graag en vaak herhaald ter ondersteuning van de ambities van bestuurders. Bijvoorbeeld over het chlorideprobleem dat in de polder speelt en steeds erger zou worden. Of over de onrendabele boerenbedrijven, die maar ternauwernood het hoofd boven water zouden kunnen houden. Of over de almaar voortschrijdende inklinking van het gebied. Of over de behoefte aan schoon water van boomkwekers. Later blijkt het onderzoek een aantal van deze beelden van kritische kanttekeningen te voorzien.

De ambities van de boeren zijn sterk gericht op het versterken van de agrarische functie van de polder. Deze ambities sluiten naadloos aan bij het beeld wat zij van de polder hebben. De polder is levensvatbaar genoeg om duurzame landbouw mogelijk te maken. Het zou zonde zijn om de polder op te offeren aan het water. En lange tijd blijven dit gescheiden trajecten: de gebruikers (en met hen de gemeente Reeuwijk, alhoewel meer gematigd) hebben hun beelden en hun ambities, en de bestuurders van het Hoogheemraadschap en de Provincie hebben hun beelden en ambities.

Door de installatie van de Kerngroep zien beide kampen in dat de beelden van de ander niet helemaal uit de lucht gegrepen zijn en ontwikkelt zich meer wederzijds begrip. Omdat er meer genuanceerde beelden over de problemen ontstaan, worden ook de ambities aan beide zijden afgezwakt. Daarbij lijken de beelden van de Kerngroep de overhand te krijgen in de formulering van ambities, maar later zal blijken dat de bestuurlijke ambities niet zonder slag of stoot van tafel zijn.

De Kerngroep krijgt ruimte om haar ambities uit te werken, enerzijds omdat het beeld van de Provincie en het Hoogheemraadschap ten aanzien van de problematiek in de polder is bijgesteld, maar ook omdat de Kerngroep er een ander beeld 'bijlevert': dat van een vernieuwingsproject waarmee overheden kunnen laten zien dat ze gebiedsgericht werken en ontwikkelingsplanologie serieus nemen.

#### *Ontkoppelingen*

De procesregisseur probeert de bestuurders ertoe te verleiden om hun ambities die sterk samenhangen met hun beeld 'de polder is er ernstig aan toe' los te laten, door het beeld van een vernieuwend en baanbrekend initiatief neer te zetten. Dat moet draagvlak voor de werkzaamheden van de Kerngroep genereren. Maar ook de Kerngroep moet bij de aanvang van het proces haar beeld dat er niets aan de hand is, loslaten en voorlopig meedenken met de vraag hoe de bestuurlijke ambities zo 'gebiedsvriendelijk' mogelijk kunnen worden ingepast. Zolang de waterberging nog niet van tafel zijn, wordt er niet gediscussieerd over de ambities van de bestuurders, maar wordt eerst getracht de beel-

den te laten convergeren over de problemen in het gebied. Immers: het lijkt weinig zinvol om over deze diepgewortelde bestuurlijke ambities te discussiëren. Door hiervoor te kiezen wordt bereikt dat er meer onderling begrip ontstaat. Als dan de waterberging van tafel gaat, is er een voldoende basis om een gezamenlijk zoekproces tussen Projectteam en Kerngroep van de grond te krijgen.

Het Projectteam – tot slot – probeert als de voorstellen worden gepresenteerd, de bestuurders verder los te weken van hun oude beelden over de polder. Met deze voorstellen kan de polder weer minstens een generatie mee, zo is hun boodschap. Het gebied heeft andere potenties, dan de bestuurders steeds hebben gedacht. Hun boodschap stuit echter af op de onwil van bestuurders om hun beelden en ambities bij te stellen.

<b>Van beeldvorming naar wilsvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	Bestuurders stellen zich – zij het niet zonder slag of stoot – open voor alternatieve beelden door interactief proces te starten. Vernieuwend proces / nieuw concept moet bij bestuurders tot verbeelding spreken en steun voor proces genereren.
<b>Ontkoppelingen</b>	Kerngroep gedwongen tot het voldoen aan aantal harde randvoorwaarden. Bestuurders ook genooddaakt om water bij de wijn te doen: hun beeld van een probleemopolder moet op de schop willen zij de gebruikers niet tegen zich krijgen.
<b>Van wilsvorming naar beeldvorming</b>	
<b>Verbindingen</b>	In Kerngroep overleg én onderhandeling om zo te komen tot integraal en gedragen voorstel. Projectteam vormt een effectieve link tussen bestuurders en Kerngroep en geeft kaders aan waarbinnen project moet blijven. Presentatie van de oplossing verbonden aan aantrekkelijk beeld: dit willen de bewoners, dit is een voorbeeld van burgergericht en gebiedsgericht werken.
<b>Ontkoppelingen</b>	Kerngroep neemt tijd om te komen tot meer overeenstemming met Projectteam zonder over ambities te praten. Bestuurders houden zich dan op afstand.
<b>Effecten op draagvlak en daadkracht</b>	Voorstel voldoet aan beelden van bewoners over potenties van de polder, maar voldoet ook aan de intenties van de beleidskaders van overheden Voorstel heeft imago dat kan bijdragen aan haar succes Voorstel mist echter de kracht om beelden van bestuurders geheel te doen omslaan. Daarvoor zijn de ambities te weinig attractief voor bestuurders.

**Tabel 7.5 Tussen beelden en ambities**

### **7.9 Stapstenen op weg naar een inrichtingsvariant**

In het proces rond de totstandkoming van een herinrichtingsplan in de polders van GWW kunnen een aantal tussenstappen worden onderscheiden, met elk hun eigen constellatie feiten, beelden en ambities. Deze tussenstappen zijn:

1. het sluiten van een intentieovereenkomst om te komen tot waterberging (tweede helft 2003, voorjaar 2004);
2. het loslaten van waterberging als gevolg van de hydrologische studie (eind 2004);
3. het opstellen van de Kerngroep-variant (voorjaar 2005 – zomer 2005);
4. het vaststellen van de uiteindelijke Bestuurlijke Koers (begin 2006).



### 7.9.1 Intentieverklaring

Als de intentieverklaring er ligt is er een intensief traject van besluitvorming doorlopen. Dit traject begint met de erkenning dat er iets met het plangebied moet gebeuren. Niets doen betekent verergering van de waterproblematiek en een weinig opwekkende economische situatie. Alle betrokken partijen zijn het eens over het beeld dat er iets mis is met de polder: de boeren omdat ze ‘geen kant op kunnen’; het Hoogheemraadschap omdat het waterbeheer een rommeltje is; de Provincie omdat het gebied in economische zin achterblijft; en de gemeente Reeuwijk omdat de vooruitzichten van de polders Middelburg en Tempel weinig rooskleurig zijn.

Er liggen echter zeer verschillende ambities op tafel. De Provincie zoekt naar gebieden voor waterberging, bestrijding van de bodemdaling in het veenweidegebied en extra natuurontwikkeling. Het Waterschap Wilck en Wiericke en het Hoogheemraadschap Rijnland zoeken naar mogelijkheden om de problemen van verdroging en van wateroverlast op te kunnen lossen en extra wateropvang in tijden van calamiteiten te realiseren. Rijnland wil ook het waterbeheer verder rationaliseren en optimaliseren. De gemeenten Boskoop en Bodegraven leggen hun wensen op tafel om schoon water voor hun boomkweek veilig te stellen. De verslechterende kwaliteit van de Reeuwijkse plassen wordt geagendeerd. De gemeente Reeuwijk wil graag uitzicht op een duurzame toekomst voor het gebied maar is zeer voorzichtig om mee te gaan met de ambitie van Provincie en Hoogheemraadschap om grootschalige waterberging te creëren.

Zodra een nationaal beleidsdiscours over een nieuwe waterfilosofie met daarin ideeën over waterberging en zelfvoorzienende gebieden opkomt, ontstaat er bestuurlijk draagvlak om de landinrichting stop te zetten en te bezien in hoeverre dit gebied een bijdrage kan leveren aan deze nieuwe waterambities.

Door Provincie en Waterschappen wordt fors geïnvesteerd in feitenvorming. TNO en FUGRO krijgen opdracht om de filosofie van de nota ‘Bruisend Water’ nader uit te werken. Grootschalige retentiebekkens lijken een ‘catch-all oplossing’ te kunnen zijn voor de diverse problemen die in het gebied spelen. Met de verschillende onderzoeken wordt voor de bestuurders voldoende onderbouwing geleverd om tot een keuze te komen. Ook de gemeente Reeuwijk is vooralsnog overtuigd dat verdere bezinning nodig is en wordt volwaardig partner in het project. Na een traject van onderhandeling zijn uiteindelijk begin 2004 de klokken gelijkgesteld en kan overgegaan worden tot de projectstudie. Belangrijkste eis van de deelnemende gemeenten is dat er meer inzicht komt in nut en noodzaak (waaronder de haalbaarheid) van de waterberging in het gebied.

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krach- ting</b>	<i>Geselec- teerd</i>	TNO en Arcadis studie met positieve conclusies over effecten grootschalige waterberging in MT polder. Polder is veelbelovende diepe droogmakerij.	Waterbekkens zijn 'catch-all' oplossing voor waterbeheer, natuurbeheer, achterblijvende economische ontwikkeling etc. Polder is bij niets doen ten dode opgeschreven.	Calamiteitenberging en meer natuur in de polder, een betere waterkwaliteit en schoon water voor de boomkwekerij.
	<i>Genegeerd</i>	Praktijkkennis boeren uit gebied.	Beelden van gebruikers over veerkrachtige, waardevolle polder.	Ambities van gebruikers om huidige gebruik voort te zetten en te verbeteren.
<b>Agendering</b>		MER onderzoek met specifieke aandacht voor geohydrologie / haalbaarheid waterbekkens.	Draagvlakvorming voor uitvoering voorgenomen beslissing.	Verdere concretisering ambities a.h.v. nadere onderzoeksresultaten en onderhandeling met besturen.
<b>Besluit</b>		Met spoed verder uitwerken van optie van waterbekkens door middel van een MER.		

**Tabel 7.6 Intentieverklaring**

Deze stapsteen vormt een voor de hand liggende kristallisatie van het voortraject en bestaat uit een sterke koppeling tussen de tot dan toe bekende feiten, de bestuurlijke beelden en de bestuurlijke ambities. Het vormt het startsein voor een aanvullend onderzoekstraject, naar de haalbaarheid van de voorgenomen maatregel en een spoor van beeldvorming gericht op het verkrijgen van draagvlak bij het gebied, om de vlekkeloze implementatie van het meest effectieve alternatief zo snel mogelijk te realiseren. Maar dan blijkt de eenzijdige focus op de bestuurlijke werkelijkheid uit het voortraject zich te wreken.

### 7.9.2 Afblazen retentiebekken

De intentieovereenkomst is bedoeld om een formeel traject van feitenvorming gericht op besluitvorming mogelijk te maken. Daarom wordt ook direct de Kennisgeving van de MER opgesteld. Tijdens de inspraakavond die belegd wordt, blijkt dat de beelden in het gebied wel heel weinig hoop geven op enig draagvlak om met dit project verder te gaan. De Kerngroep gaat van start. Dankzij de enthousiaste inzet van de betrokken ambtenaren en de procesregisseur krijgt de Kerngroep ook ruimte om zich met het proces te bemoeien.

Het proces van feitenvorming wordt geïntensiveerd als de opdracht voor de MER studies wordt verleend. De experts gaan aan de slag en, wat nieuw is, gaan ook daadwerkelijk met de gebruikers in gesprek en het veld in. Ook wordt voor het eerst de haal-

baarheidsvraag, met name met betrekking tot de geohydrologische omstandigheden, aan de orde gesteld. TNO en FUGRO constateren echter dat waterberging simpelweg niet mogelijk is op de manier zoals voorgesteld. Om aan het gebied de beloofde duidelijkheid te bieden, wordt het besluit genomen om te stoppen met pogingen om retentiebekkens te realiseren, maar om verder te zoeken naar duurzame voorstellen, binnen een kleiner plangebied, die een bijdrage kunnen leveren aan de problemen.

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Be- krach- ting</b>	<i>Geselecteerd</i>	Retentiebekkens leiden tot meer problemen dan dat ze oplossen. Verzilting minder erg dan altijd is aangenomen. Chloridenuitlaat minder groot dan aangenomen.	Polder blijft probleem, maar leent zich blijkbaar niet voor de voorgestelde oplossing.	We willen niet de risico's lopen die het onderzoek nu lijkt te voorspellen. We willen echter wel door met het traject, want er moet iets in de polder gaan veranderen. GWW hoeft geen oplossing meer te bieden voor het gehele gebied. Koppeling met andere gebieden wordt losgelaten.
	<i>Genegeerd</i>	N.v.t.	Verzilting geen probleem voor polder.	Realisatie retentiecapaciteit. Behoeft aan schoon water in omgeving.
<b>Agendering</b>		Nader onderzoek naar alternatieve voorstellen.	Proces met Kerngroep wordt voortgezet om te komen tot gedragen oplossing.	Andere oplossing zoeken binnen bestaande sectorale ambities en in kleiner plan-gebied.
<b>Besluit</b>		Waterbekkens van tafel, Kerngroep mag zoektocht voortzetten		

**Tabel 7.6      Geen retentiebekkens**

Zo blijkt dat de feiten de bestuurlijke ambities flink in de war sturen. En zonder dat de beelden over de problemen in de polder en de wenselijke oplossingen écht veranderd zijn (buiten het feit dat de interacties in de Kerngroep wel hebben geleid tot een eerste voorzichtige toenadering), wordt op basis van deze onloochenbare bewijslast besloten de waterbekkens van tafel te halen. Maar dan blijken de bestuurders maar moeilijk hun oorspronkelijke ambities daadwerkelijk in te ruilen voor andere. Zij geven de Kerngroep ruimte om zelf een voorstel uit te werken, maar verbinden zich nog niet aan een eventuele uitkomst hiervan (zie ook hoofdstuk acht over het trajectmanagement).

### **7.9.3      Ontwikkeling Kerngroepvariant**

Nu de waterberging van tafel is, ligt de weg open voor een nieuwe ronde in het besluitvormingsproces. Nu is de Kerngroep aan zet. Daarbinnen komt snel een proces op gang waarin vanuit de beelden die de betrokken personen van 'hun' polder hebben, wordt

nagedacht over haalbare en wenselijke ambities. De Kerngroepleden doen vanuit hun praktijkkennis en veldkennis een aanzet voor het feitenvormingsproces. Dit wordt op verzoek van de Provincie en later ook van het Hoogheemraadschap geformaliseerd en geïntensiveerd. Maar de sterke inbreng van de praktijkkenners blijft.

Vanuit de blijvende wens om 'iets met het gebied te doen' (al is de animo bij het Hoogheemraadschap fors afgenomen) laten de bestuurders de Kerngroep de ruimte om na te denken over alternatieve inrichtingen. Naarmate de ambities van de Kerngroep meer ondersteund worden door de resultaten van de feitenvorming, verandert ook het beeld dat bestuurders bij de polder hebben. Het lijkt erop dat zij meer gaat voelen voor het beeld van een levenslustige en levenskrachtige polder met energieke boeren en bewoners die voor hun toekomst willen vechten. In augustus 2005 zet de Kerngroep een punt achter haar voorstel (Projectteam Gouwe Wiericke West, 2005b). Dit is het, wat haar betreft nu zijn de bestuurders aan zet.

		<b>Feiten</b>	<b>Beelden</b>	<b>Ambities</b>
<b>Bekrachtiging</b>	<i>Geselecteerd</i>	Relatieve verzilting en bodemdaling valt mee. Kleine peilverhoging helpt ook al bij bestrijden van verzilting. Sociaal-economische perspectieven van polder zijn goed.	Met kleine ingrepen kun je al heel wat bereiken. Polder biedt talloze kansen om iets moois te realiseren. Project is succesvol voorbeeld van ontwikkelingsplanologie.	Agrarische functie versterken. Zoute kwel terugdringen. Extra natuurontwikkeling, maar wel op andere locatie. Extra recreatieve mogelijkheden.
	<i>Genegeerd</i>	Absolute verzilting is groot. Waterkwaliteit is en blijft slecht.	Bestuurlijke beelden over verre van rooskleurige situatie in de polder.	Bestuurlijke ambities zoals de locatie van de EVZ, aanwijzingen en contouren uit het Streekplan.
<b>Agendering</b>		Nader onderzoek naar herverkaveling is nodig.	Bestuurders moeten overtuigd worden van nut en noodzaak Kerngroepplan	Ambities moeten vertaling krijgen in diverse beleidspaden.
<b>Besluit</b>		Voorstel: snel overgaan tot ruilverkaveling, aanpassen Streekplan, aanpassen Natuurgebiedsplan, aanpassen peilbesluit.		

**Tabel 7.7 Kerngroeppvariant**

De Kerngroep levert een integraal voorstel op, dat gebaseerd is op hun ambities om de potenties van het gebied ten volle waar te maken, en wat naadloos aansluit op hun beeld van de polder. Met een aantal kleine ingrepen is van de polder heel wat te maken want zij heeft potentie genoeg. De feiten onderstrepen dat. Het onderzoek van DHV en TNO laten zien dat de integrale Kerngroeppvariant meer effect sorteert dan eenzijdige inrichtingsvarianten 'water' en 'natuur'.

### 7.9.4 Bestuurlijke Koers

De laatste stapsteen moet de overgang markeren naar de planstudie. Er lijkt overeenstemming te zijn over een groot aantal punten. Het provinciale bestuur lijkt akkoord te gaan met de nieuwe plannen omtrent de inrichting van de polder en ook over een nieuwe locatie van de Ecologische Verbindingszone. Zij is gedwongen door het onderzoek van DHV om een keuze te maken tussen óf natuurinrichting geschikt voor weidevogels óf moerasnatuur, geschikt voor andere typen natuur. Daarnaast levert DHV voldoende onderbouwing voor een andere locatie van de Ecologische Verbindingszone (dan in het Natuurgebiedsplan vastgelegd) die kan worden gerealiseerd met behulp van zogenoemde stapstenen van natuur, en dan veel beter te combineren is met andere functies. Maar zo makkelijk gaan de bestuurlijke organisaties niet om. Binnen het Hoogheemraadschap ontstaat weerstand tegen investeringen in maatregelen die slechts een beperkte bijdrage leveren aan de bestrijding van de waterkwaliteitsproblemen. Binnen de Provincie blijken de wensen van de Afdeling Natuur sterker dan de wensen van het projectteam en prevaleert het Natuurgebiedsplan en de daarin gemaakte keuze voor een EVZ boven het voorstel van de Kerngroep. Hierin vindt zij overigens steun bij de mening van Alterra. Als het erop aankomt om de benodigde middelen ter beschikking te stellen, wordt duidelijk dat het de bestuurders ontbreekt aan wil. De besluitvorming verkeert in het stadium dat daadwerkelijke ingrepen kunnen worden gepland, maar omdat bestuurders niet overtuigd zijn van de meerwaarde van het voorstel zijn zij niet bereid de middelen ter beschikking te stellen. De Gedeputeerde schrijft een brief aan het Bestuurlijk Kernteam over het vervolgtraject, maar geeft ook aan op welke punten de plannen niet doorgaan of moeten worden herzien (Provincie Zuid-Holland, 2006).

		Feiten	Beelden	Ambities
<b>Be- krachti- ging</b>	<i>Geselec- teerd</i>	Kerngroepvari- ant beter dan andere onder- zochte varian- ten, maar effec- ten zijn gering.	Ambivalent maar het beeld dat de polder afgeschreven is en dat dit plan een doek- je voor het bloeden is, overheerst.	Herverkaveling, flexibel peil, lichte aanpassing Natuurge- biedsplan. Veel ambities niet duidelijk uitgesproken. En ook: geen duidelijkheid over wie wat betaalt.
	<i>Gene- geerd</i>	Feiten over variant van EVZ in stapste- nen.	Beelden van levens- lustige polder met voldoende potentie.	Overige ambities van Kern- groep: geen uitbreiding van gebied sierteelt, geen eigen peilbeheer, geen aanpassing structuur EVZ.
<b>Agendering</b>		Onderzoek naar wensen en mogelijkheden herverkaveling.	Impliciet: draagvlak- vorming voor gewij- zigde plannen.	Verdere uitwerking peilbe- heer, natuurontwikkeling en herverkaveling.
<b>Besluit</b>		Wordt grotendeels aangehouden omdat er geen zicht is op wie er betaalt en hoe uitvoeringstraject er uit zal zien.		

**Tabel 7.8 Inrichtingsvariant**

Bij deze beslissing wreekt zich het gebrek aan bestuurlijke daadkracht. Omdat de Kerngroepvariant niet volledig strookt met de bestuurlijke ambities en de bestuurders onvoldoende overtuigd zijn van de meerwaarde van deze variant, nemen zij een halfslachtige beslissing. De Kerngroep blijft gedesillusioneerd achter en de streek weet halverwege 2006 nog steeds niet wat er gaat gebeuren met het gebied.

### 7.10 Reflectie

In dit hoofdstuk hebben we de deelvragen vijf, zes en zeven beantwoord, voor zover het de casus GWW betreft. We zijn ingegaan op het verloop van de besluitvorming, de rol van kennis (de feiten en de beelden) daarin en de vraag hoe de besluitvorming wordt gemanaged. In deze paragraaf vatten we onze bevindingen samen.

Ook in de casus GWW zien we de verschillende typen beslissingen. De Intentieovereenkomst dient als *openingszet*. Zij biedt echter weinig vrijheden als het gaat om aanpassingen in het spoor van wilsvorming, en is vooral gericht om het benodigde onderzoek en draagvlak voor de voorgenomen maatregelen te genereren. Later wreekt zich de gesloten benadering in het voortraject van de intentieovereenkomst waarbij geen ruimte is voor andere inzichten, geen aandacht is voor de haalbaarheidsvraag van de retentiebekkens en de bestuurlijke ambities centraal staan.

Het loslaten van de waterberging heeft vooral het karakter van een *piketpaaltje*, een duidelijke markering in het besluitvormingsproces. In de casus GWW is zó overduidelijk geworden dat de waterberging niet door kan gaan, dat bestuurders genoodzaakt zijn deze optie af te schrijven. Nadat deze optie van tafel verdwijnt, is de weg open voor een meer interactief zoekproces naar alternatieve oplossingen.

Tot slot kunnen beslissingen een *bezegeling* vormen van de voorgaande ronde en daarmee daadwerkelijk een stap in de besluitvorming betekenen. In deze bezegeling worden de opbrengsten uit de drie sporen bekrachtigd en komt de daadwerkelijke realisatie van een ruimtelijke ingreep een stap dichterbij. De Kerngroepvariant is als zodanig ook bedoeld, brengt de uitkomsten van het proces samen en is klaar voor uitvoering. Maar het ontbreekt de bestuurders aan realiserend vermogen omdat ze niet voldoende potentie in het gebied zien om daadwerkelijk beslissingen te nemen die in het licht van hun ambities zoden aan de dijk zetten, en ook omdat hun beelden over de problematiek in de tussenliggende tijd weinig zijn veranderd. De Bestuurlijke Koers met betrekking tot GWW bezegelt slechts gedeeltelijk het plan van de Kerngroep en vult het alleen in negatieve zin aan, door onderdelen weer te schrappen.

In elk van de stapstenen zien we dat de verschillende sporen een ontwikkeling hebben doorgemaakt maar dat niet alle sporen voldoende zijn uitgekristalliseerd. In de intentieovereenkomst wordt wel heel stellig een bepaald beeld van de polder neergezet en een bepaalde toekomstambitie, maar is onvoldoende oog voor het feit dat er een fun-

damentele vraag niet beantwoord is: de geotechnische haalbaarheid van het plan waar juist de praktijkdeskundige gebruikers van het gebied grote vraagtekens bij hebben. Ook herkennen zij zich volstrekt niet in het beeld dat van hun polder wordt neergezet. En uiteraard zijn ze zeker nog niet overtuigd om mee te werken aan de voorgestelde maatregel. Heel wat weerstand wordt op deze wijze gekweekt.

Als de waterberging van tafel gaat, weten de bestuurders niet wat ze moeten agenderen voor de toekomstige spoorvorming en laten ze het initiatief aan de Kerngroep. Als de Kerngroep haar voorstel ontwikkelt, zien we dat daar zowel feiten als beelden als ambities een plek in vinden, maar dat deze zich ontwikkelen in een specifiek domein, dat van de Kerngroep. Onvoldoende slaagt het Projectteam en de procesregisseur erin om de bestuurders zover te krijgen dat zij hun beelden en ambities in de richting van het Kerngroepvoorstel bijstellen. De bestuurders zijn onvoldoende bereid tot frame reflectie en houden vast aan hun beeld van een afgeschreven polder. Als zij beslissingen moeten nemen zijn zij niet bereid om te handelen.

De belangrijke zwakte van het proces is niet het feit dat de diverse sporen te lang los van elkaar blijven bestaan of dat ze juist te sterk verstrikt zijn. Het probleem is dat verschillende processen van besluitvorming met daarbinnen verschillende subsporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming, zich afspelen in specifieke domeinen en niet verbonden worden met elkaar.

Zo kan het gebeuren dat het eerste plan – waterbekkens – op grote weerstand stuit als het gelanceerd wordt. De besluitvorming heeft zich afgespeeld op het niveau van bestuurders, maar had totaal geen enkele relatie met bewoners en gebruikers van het gebied. Maar hetzelfde gebeurt als de Kerngroep haar voorstel uitwerkt. Ondanks een groot aantal pogingen om dit proces in te bedden bij bestuurders, lukt dit onvoldoende. Hoewel de Kerngroep zoveel mogelijk rekening probeert te houden met de bestuurlijke ambities sluit haar product niet aan bij de bestuurlijke beelden en ambities.

Van het Kerngroepvoorstel zelf kan gezegd worden dat er sprake is van een vruchtbare koppeling tussen de drie sporen: het onderzoek dient ertoe de ambities te toetsen en te specificeren, en er is een krachtig beeld dat de andere sporen motiveert: met deze polder kan heel veel worden gerealiseerd. Het voorstel bevat veel ambities die tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden waarbij alle partijen aan hun trekken komen. Het onderzoek dient er niet alleen toe om het nut en de haalbaarheid van de voorstellen van de Kerngroep nader aan te tonen, maar ook om deze voorstellen nader te preciseren. In vergelijking met de twee andere varianten, springt de Kerngroepvariant er als beste uit. Maar omdat bestuurders onvoldoende kunnen of willen meedenken met datgene wat in de Kerngroep wordt uitgedacht blijft veel van de voorstellen onbenut.

Het management van de besluitvorming in deze casus is wederom een zaak van meerdere partijen. De leden van het projectteam vervullen een belangrijke rol in het organiseren en faciliteren van de besluitvorming en het onderhouden van de contacten tussen

bestuurders en Kerngroep. De procesregisseur zet zich in om te komen tot beeldconvergentie en tot een gedragen en krachtige beslissing. Hij organiseert een creatief zoekproces naar alternatieve oplossingen, daarbij intensief samenwerkend met de projectleider van de Provincie. Hoewel de bestuurders zich slechts op een aantal momenten met het proces bemoeien, spelen ook zij een rol in het bekrachtigen van inhoudelijke en procesmatige voorstellen waarmee het proces wordt ingekaderd.

Ook hier zien we echter het grote belang van gestolde kennis, bronnen van capaciteit, voor het realiseren van competente besluitvorming. Het management van dit proces speelt zeker geen onbelangrijke rol. Maar zonder de inzet van de Kerngroep en de ervaren experts van verschillende onderzoeksinstituten zou het proces nooit zover zijn gekomen als nu het geval is. De Kerngroep kan haar werk doen dankzij de steun van het gebied die zij kan mobiliseren door middel van haar persoonlijke netwerken dat onder andere via verenigingen in stand wordt gehouden. Maar dit intellectueel en sociaal kapitaal kan het gemis aan institutionele inbedding van de Kerngroep niet goedmaken, en kan ook het primaat van besluitvorming in gesloten bestuurlijke en ambtelijke besluitvormingscircuits niet doorbreken.

Op de rol van deze bronnen van capaciteit gaan we in het volgende hoofdstuk in. In dit derde en laatste empirische hoofdstuk gaan we in op het management van trajecten van besluitvorming zoals we dit in onze casus aantreffen. Ook staan we stil bij de wijze waarop gestolde kennis uit het verleden, de bronnen van capaciteit in de twee casus worden gemobiliseerd, hoe hun eventuele groei wordt geconsolideerd en wat hun bijdrage is aan het succes of falen van de besluitvormingsronde.



## **8 CONTINUÏTEIT EN CONSOLIDATIE**

### **8.1 Introductie**

In dit hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop besluitvormingsprocessen worden gemanaged door de tijd heen in opeenvolgende ronden. Het management van besluitvorming heeft daar op twee manieren mee te maken. Allereerst gaat het om het positioneren van een besluitvormingsronde in het langlopende beleidstraject: het voortbouwen op voorgaande ronden en het voorsorteren op volgende ronden, maar ook respectievelijk het daar afstand van nemen door te vernieuwen en zaken open te laten.

Het tweede aspect met betrekking tot de trajectdimensie van besluitvorming betreft het in besluitvormingsprocessen voortbouwen op en doorontwikkelen van de bronnen van capaciteit; het mobiliseren en consolideren van competenties, die een vruchtbare rol kunnen spelen in het realiseren van (toekomstige) competente besluitvorming.

In dit hoofdstuk gaan we in op beide aspecten van trajectmanagement. We presenteren de cases ProSes en Gouwe Wiericke naast elkaar en maken enkele vergelijkingen. De conclusies hieruit komen voornamelijk in het laatste hoofdstuk aan de orde.

### **8.2 Trajectmanagement in retrospectief: voortbouwen op voortraject**

In hoofdstuk vijf hebben we stilgestaan bij de noodzaak voor besluitvormingsronden om voort te bouwen op hun voortraject, of soms daar bewust van af te wijken. Het komt de voortgang en de efficiency van de besluitvorming ten goede als er sprake is van continuïteit. Soms is het echter noodzakelijk elementen uit het voortraject achter te laten, flexibel te zijn en vernieuwingen door te voeren. In deze paragraaf gaan we na hoe in de casussen is voortgebouwd dan wel bewust is afgeweken van het voortraject.

#### **8.2.1 ProSes**

Het startpunt van de werkzaamheden van ProSes ligt – zoals in hoofdstuk zes beschreven – in de Langetermijnvisie. In de LTV is vastgelegd aan welke inhoudelijke kaders de OS 2010 moet voldoen en ook in grote lijnen binnen welke samenwerkingsstructuur zij tot stand moet komen. De daarbij behorende afspraken, neergelegd in een Verdrag en meerdere Memoranda tussen de bewindsliden (Vlissingen, Kallo) zorgen ervoor dat duidelijk is wat er van ProSes verwacht wordt. Niet alleen is duidelijk wat het eindproduct moet zijn en welke elementen dit moet bevatten, maar ook de formele kaders, de timing en het budget voor het project liggen vast. Afspraken over de wijze waarop bewindsliden worden betrokken, het opdrachtgeverschap, de verhouding tot staande organisaties enzovoorts zijn vastgelegd en kunnen worden uitgevoerd.

Deze vooruitstrevendheid vloeit niet alleen voort uit de druk die van Vlaamse zijde op het project wordt gelegd, maar ook uit het breed gedeelde gevoel dat voorkomen moet worden dat de besluitvorming rond de Schelde weer net zo verloopt als rond de

vorige verdieping (Meijerink, 1998). Alle partijen pleiten voor een gedegen, evenwichtige aanpak, gericht op het combineren van doelen en het dienen van alle belangen die in het estuarium spelen én voor een open en transparant proces, hoewel Antwerpen het liefst direct zou gaan verdiepen. Dit verklaart waarom er met gezwinde pas wordt geschakeld van LTV en OS 2010.

Deze continuïteit in structuur en procedures van de besluitvorming (haar randvoorwaarden of kaders waarbinnen zij moet plaatsvinden), zien we terugkomen in de drie sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. We lopen ze kort langs.

Omdat de Ontwikkelingsschets concrete maatregelen moet bevatten, hoort daar ook een MER, zij het op strategisch niveau bij. De LTV levert daarvoor de onderzoeksagenda aan (zie Projectbureau LTV, 2001; Resource Analysis, 2002), waarbij de onderzoeksinstituten WL Delft en RIKZ ook hun kennis inbrengen. De onderzoeksvragen worden afgeleid uit de LTV en zijn afgestemd op andere onderzoeksprogramma's naar de Westerschelde die op last van LTV of anderszins al worden uitgevoerd. De continuïteit in het onderzoek wordt ook geborgd door de onderzoeksinstellingen die opnieuw worden ingeschakeld en die zelf langlopende onderzoeksprogramma's naar de Westerschelde hebben. Sommige experts werken al hun hele leven aan dit onderzoek. De werkgroepenstructuur van het onderzoeksproces wordt uit het LTV traject overgenomen. De beheerder van de Schelde is opnieuw betrokken bij het onderzoeksproces.

De LTV leidt nog tot weinig beeldconvergentie tussen partijen over de wenselijke toekomst van de Schelde. Het begin dat er is wordt door ProSes opgepakt en verder voortgezet. De belangrijkste spelers worden opnieuw gemobiliseerd om mee te denken in de nieuwe ronde van besluitvorming. Eerst informeel door middel van consultatierondes, later in gremia als het OAP. In de Probleemstelling wordt de erfenis van standpunten en visies uit het voortraject als startpunt van de nieuwe ronde opgenomen.

Ook voor het spoor van wilsvorming zijn de LTV en de Memoranda het vertrekpunt. Haar vijf streefbeelden (de instandhouding van de fysieke systeemkenmerken, veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid, en goede internationale samenwerking) moeten verder worden uitgewerkt en geconcretiseerd in een haalbaar pakket ingrepen. De diverse spelers rond de Schelde zijn er ook zelf als de kippen bij om hun standpunt te verwoorden en in het proces in te brengen. Immers, de urgentie voor sommige belangengroepen om hun langgekoesterde wensen te realiseren, is groot.

In tabel 9.1 noemen we de verschillende voorzieningen, middelen en afspraken waarmee continuïteit wordt georganiseerd tussen de ronde waarin de LTV tot stand komt en de ronde waarin de OS 2010 tot stand komt. Deze voorzieningen specificeren we voor de verschillende sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming

Spoor	Voorzieningen voor continuïteit
<b>Feiten- vorming</b>	Onderzoek LTV dient als vertrekpunt voor onderzoeksthema's (bijvoorbeeld geulstabiliteit, cellenconcept); keuze onderzoeksinstituten (WL Delft); begeleidingsstructuur onderzoek.
	Probleemstelling en Kennisgeving zijn sterk geënt op LTV en Memoranda. Deze zijn basis voor onderzoeksoopdrachten.
	PAET, RIKZ, WL Delft en WL Borgerhout hebben eigen onderzoeksprogramma en bouwen daar gestaag op verder. (bijvoorbeeld: onderzoek naar zandexport, gedrag Westerschelde, impact menselijke ingrepen etc.).
	Monitoring tweede verdieping levert hypothesen en tussenresultaten die in onderzoek van WL worden gebruikt (zowel via rapporten als via samenwerkingsrelaties).
<b>Beeld- vorming</b>	LTV-traject leidt op een aantal punten tot beeldconvergentie. Deze zijn vastgelegd in de LTV en dienen als zodanig als kaders voor ProSes.
	Voorzieningen voor interactie (bestaande netwerken en arrangementen) worden opnieuw geactiveerd en verder uitgebouwd.
<b>Wilsvor- ming</b>	LTV vertrekpunt voor probleemstelling: streefbeelden omtrent veiligheid, natuurlijkheid en toegankelijkheid. Behoud fysieke systeemkenmerken.
	Partijen met een belang in de Schelde zijn er direct bij (of worden gemobiliseerd) om deel te nemen aan het proces om zo hun belang te verdedigen.

**Tabel 8.1 ProSes: voortbouwen op voortraject**

### 8.2.2 Gouwe Wiericke West

De geschiedenis van de besluitvorming rond de Middelburg en Tempelpolder is moeilijk te reconstrueren. Uit een aantal opeenvolgende, maar voor het oog vrij onafhankelijke beleidsnota's en studies van zowel de Provincie als het Hoogheemraadschap en het Waterschap Wilck en Wiericke, ontstaat geleidelijk aan een gedeelde ambitie voor het gebied rond Reeuwijk Dorp. Deze mondt uit in een intentieovereenkomst.

Omdat in dit onderzoek een belangrijke knip in het beleidsproces is te vinden tussen de periode vóór installatie van de Kerngroep en de periode daarna, analyseren we voor twee perioden het trajectmanagement: de periode na het sluiten van de intentieovereenkomst, maar ook de periode nadat de waterberging definitief van tafel is. Het ontbreken van adequaat trajectmanagement zal een belangrijke oorzaak voor de teleurstellende afloop van deze zo hoopvol gestarte tweede fase blijken te worden.

#### *Rond het sluiten van de intentieovereenkomst*

De intentieovereenkomst is het logische vervolg op de eerdere stappen van Provincie en Hoogheemraadschap. De oplossingen met betrekking tot duurzaam waterbeheer kristalliseren uit en Rijnland en Provincie zijn inmiddels voldoende zeker van hun zaak om een planstudie te laten uitvoeren. Nu wordt het belangrijk om de gemeenten erbij te betrekken. Zij zijn nodig om tot uitvoering over te gaan. Zij vormen het bevoegd gezag bij het opstellen van een MER. Zo komt de intentieovereenkomst tot stand.

Deze overeenkomst sluit naadloos aan op de startnotitie die in oktober 2002 in concept is opgesteld. Het heeft sindsdien wel het nodige massagewerk gekost om alle besturen

op één lijn te krijgen. Maar uiteindelijk zijn ze zover. De besturen komen in essentie één zaak overheen: ze gaan gezamenlijk de verplichting aan om een MER op te stellen voor de voorgestelde waterberging. Voor zover de gezamenlijke besturen reeds afspraken hebben gemaakt die voorsorteren op de intentieovereenkomst worden deze daarin opgenomen. Lopende trajecten van beleidsvorming bij de verschillende besturen met betrekking tot de problematiek in GWW worden voor het meerderdeel opgeschort. Zo wordt de herziening van het peilbesluit door het Hoogheemraadschap uitgesteld.

Omdat nut en noodzaak voldoende bewezen wordt geacht, wordt nu gestart met een haalbaarheidsonderzoek. De MER is de noodzakelijke vervolgstap op de reeds uitgevoerde studies. Zij brengt een aantal extra aspecten in beeld, en brengt de bestaande kennis samen in een alternatievenonderzoek. Deze feiten zijn niet alleen nodig om te voldoen aan de regelgeving, maar zijn ook noodzakelijk om de andere partijen te overtuigen van de meerwaarde van de plannen van Provincie en Hoogheemraadschap.

Het intensieve traject waarin de beelden van bestuurlijke partijen nader tot elkaar zijn gekomen in hun probleemdefinitie van de polder wordt vertaald in de afspraak om in ieder geval een MER op te stellen. En hoewel beslissingen moeten wachten op de uitkomsten van de MER, wordt er na het sluiten van de intentieovereenkomst in het Bestuurlijk Regieteam onverminderd doorgediscussieerd. Ook wordt er op bescheiden schaal door de verschillende besturen verder gewerkt aan het realiseren van hun eigen ambities door grondaankopen (Hoogheemraadschap) en de verdere uitwerking van het Natuurgebiedsplan (Provincie).

De intentieovereenkomst bevat een bijlage met daarin een groot aantal zeer concrete afspraken over de planning van het proces en de eisen die gesteld worden aan de uitkomsten (Projectteam GWW, 2004). Daarmee zijn de kaders voor het Projectteam dat aan de slag moet helder weergegeven.

Spoor	Voorzieningen voor continuïteit
<b>Feiten-vorming</b>	Vervolgstep in onderzoek: onderzoeksopdracht (MER startnotitie) gericht op het aantonen van de haalbaarheid waterberging nu nut en noodzaak vast lijken te staan.
	Continuïteit in betrokkenheid onderzoeksbureaus (TNO, Arcadis)
<b>Beeld-vorming</b>	Beelden geconsolideerd in kaders voor vervolgstap (deplorabele staat landbouw, meerwaarde forse ingreep, omschrijving alternatieven).
	In Bestuurlijk Kernteam en Projectteam gaat beeldvorming verder. Maar vooral eerst aandacht voor opbrengsten MER.
<b>Wilsvorming</b>	Specifieke beslissingen van besturen worden opgeschort ter wille van projectuitkomst.
	Verdere uitwerking van ambities die eerder beleidsmatig zijn vastgelegd: natuurontwikkeling, waterberging in MT Polder en mogelijkheden flexibel peilbeheer in resterende polders (schoon water voor boomkweek, kwaliteit Reeuwijkse plassen etc.).
	Alle bestuurlijke partijen leggen zich vast op go / no go besluit begin 2005.
	Hoogheemraadschap heeft reeds gronden aangekocht, en gaat daarmee verder.
	De Provincie werkt haar strategie met betrekking tot de EVZ verder uit.

**Tabel 8.2      Rond de intentieovereenkomst: voortbouwen op voortraject**

***Na het afblazen van de waterberging***

Enerzijds lijkt er een belangrijke koerswijziging op te treden als de retentiebekkens van tafel gaan. Maar onder de oppervlakte is er meer continuïteit dan men zou verwachten. De bestuurders houden vooralsnog vast aan hun wens om tot een herinrichting van de polder te komen (Projectteam GWW, 2005a). Eind 2005 moet een nieuwe koers voor de polder worden vastgesteld. (Overigens zal later blijken dat de bestuurders minder belang hechten aan dit uitgangspunt, dan vele betrokkenen hoopten). Een aantal inhoudelijke ambities blijft ook overeind: het terugdringen van de verzilting, het verbeteren van de natuurwaarden en het tegengaan van de versnippering in het gebied. In lijn hiermee gaat de zoektocht naar oplossingen en het daarvoor benodigde onderzoek gewoon verder.

Hoewel het beeld van de Kerngroep over de voorgestelde oplossingen is bevestigd, is er nog steeds sprake van een sterke discrepantie in de beelden over het probleem tussen bestuurders en burgers. Daarom gaat de interactie tussen Kerngroep en Projectteam onverdroten verder. Immers: de ambitie om iets te doen in de polder blijft onverminderd gelden, maar dan moet er wel overeenstemming bereikt worden over de probleemdefinitie en de mogelijke oplossingsrichtingen.

Ook de MER is niet direct van tafel. Zij wordt alleen gepauzeerd omdat – volgens enkele ambtenaren – de kans bestaat dat belanghebbenden met een beroep op de in gang gezette procedure een proces beginnen als de MER zonder formele afronding plotse-ling gestopt wordt.

<b>Spoor</b>	<b>Voorzieningen voor continuïteit</b>
<b>Feiten- vorming</b>	Zoektocht naar mogelijkheid bestrijding verzilting wordt voortgezet.
	MER wordt gepauzeerd, maar niet van tafel gehaald.
<b>Beeld- vorming</b>	Interactie bestuurders en Kerngroep gaat door, wordt zelfs geïntensiveerd.
	Door continuïteit van fora en deelnemende personen blijven beelden in proces.
<b>Wilsvor- ming</b>	Rijnland en Provincie houden voorlopig vast aan hun beleidsdoelen en aan wens om in 2005 een koersbeslissing te nemen. Kaders blijven vrijwel ongewijzigd.
	Voorgenomen alternatief wordt verlaten. Er komen geen nieuwe ambities in het proces. Er komt wel een herschikking en de Kerngroep krijgt de kans om haar eigen ambities nadrukkelijker naar voren te schuiven.

**Tabel 8.3 Na afblazen waterberging: voortbouwen op voortraject**

***Analyse***

Dadendrang is een belangrijke voorwaarde voor het maken van goede afspraken over voortgang en continuïteit. Het formaliseren van afspraken over procedures en aanpakken is een succesvoorwaarde om daadwerkelijk te komen tot vloeibare overgangen tussen twee ronden. Bij ProSes is dat het commitment op hoog niveau (bewindsliden, TSC) om de beleidsvorming daadwerkelijk anders en beter dan in het verleden aan te pakken. Bij GWW zijn dat de ambities van bestuurders die denken met grootschalige

waterberging een voorbeeldproject te kunnen realiseren dat hen in één klap afhelpt van een aantal persistente waterproblemen rond Reeuwijk.

Ook een (gezonde) dosis wantrouwen kan aanleiding geven tot het maken van stevige afspraken en leidt ertoe dat partijen elkaar proberen vast te leggen op concrete afspraken. Het feit dat het Gemeentelijk Havenbedrijf snel wil verdiepen zorgt ervoor dat de Memoranda concrete afspraken bevatten over de timing van de werkzaamheden van ProSes. Omdat Reeuwijk bang is dat er waterberging wordt gerealiseerd zonder dat er goed zicht bestaat op de risico's, bevat de intentieovereenkomst heldere afspraken over het uit te laten voeren geotechnisch onderzoek.

Als de waterberging van tafel gaat zien we echter dat het bestuurlijk commitment alleen nog wordt gemotiveerd door hun toezegging dat er voor eind 2005 duidelijkheid zal worden gegeven over de toekomst van het gebied. Maar inhoudelijk neemt het commitment snel af. Er worden geen heldere afspraken meer gemaakt over het type beslissingen dat genomen zal worden, over de budgettaire ruimte en een tijdpad voor de uitvoering.

### **8.3 Trajectmanagement in retrospectief: voortgang door vernieuwing**

Niet alleen het voortbouwen op elementen uit de vorige ronde, maar ook het loslaten van minder bruikbare of effectieve elementen en het aanbrengen van vernieuwingen hoort bij het positioneren van de eigen besluitvormingsronde ten opzichte van de vorige ronde. In deze paragraaf gaan we daar nader op in.

#### **8.3.1 ProSes**

Op een aantal punten nemen de TSC als opdrachtgever en ProSes als opdrachtnemer afstand van het verleden en worden vernieuwingen doorgevoerd. Zij doen dit om hun taak, gezien de gewijzigde omstandigheden, beter waar te kunnen maken. Hun opdracht is om de LTV te vertalen naar een concrete Ontwikkelingsschets, die in concrete projecten uitgewerkt kan worden en dus zicht biedt op realisatie en voorsorteert op vervolgprocedures. Dat vereist dus niet alleen een breder draagvlak dan voor de LTV (het draagvlak – vooral een ambtelijk product – was overigens mager), maar ook een precisering van de zeer globale streefbeelden en een gedetailleerde onderzoeksmatige onderbouwing in plaats van de globale verkenningen in het kader van de LTV.

Er komen nieuwe personen in beeld om de OS 2010 op te stellen. Is de LTV nog vooral met eigen mensen (uit het netwerk rond de Schelde) tot stand gekomen, nu worden er ook anderen aangetrokken. De projectdirecteur en de procesmanager externe partijen hebben geen achtergrond in het Zeeuwse. Ze hebben echter wel veel ervaring met andere projecten. Die ervaring zal hen goed van pas bij deze lastige klus.

Ook de structuur van de organisatie die de OS 2010 moet opleveren, verandert. ProSes krijgt een eigen projectorganisatie, met een eigen kantoor en vast personeel. De LTV is

opgesteld door een Projectteam waarvan de leden vanuit de bestaande lijnorganisaties werken. Daarvoor is de klus om de OS 2010 op te stellen echter te intensief.

In de LTV is geen aandacht voor de landbouw en voor het belang van het Zeeuwse bedrijfsleven. Omdat blijkt dat dit tot ongewenste effecten leidt voor het (Zeeuwse) draagvlak voor de plannen en de uitvoering van het project in gevaar kan brengen, worden deze partijen later in het proces nog bij het OAP betrokken.

Op een belangrijk punt wijkt ProSes niet af van het LTV traject, maar blijkt dat achteraf minder vruchtbaar. Volgens een aantal betrokkenen wordt er door ProSes, net als door het Projectteam dat de LTV voorbereidde, te weinig gecommuniceerd met burgers. Dat komt het draagvlak voor de plannen niet ten goede. In tabel 8.4 staan de koerswijzigingen kort samengevat.

Spoor	Aanpassingen
<b>Feiten-vorming</b>	Integrale S-MER in plaats van losse onderzoeken op aspecten.
	Volwaardig onderzoek naar kosten en baten ( MKBA).
<b>Beeld-vorming</b>	Door keuze voor joint fact-finding meer investeringen in beeldconvergentie, met name ook met betrekking tot onderzoek.
	Meer investeringen in draagvlak door volwaardig stakeholderplatform in plaats van losse consultatieronden.
	Idem in draagvlak bij bevolking en volksvertegenwoordiging van beide landen.
<b>Wilsvorming</b>	Iets meer aandacht voor landbouwbelang en voor belang van Zeeuwse bedrijfsleven.
	Ambities krijgen concretiseringslag.

**Tabel 8.4 ProSes: voortgang door vernieuwing**

### 8.3.2 Gouwe Wiericke

#### *Rond het sluiten van de intentieovereenkomst*

Met het sluiten van de intentieovereenkomst wordt niet alleen voortgebouwd op het verleden, maar worden ook zaken achtergelaten en anders aangepakt. Er is voor het eerst sprake van volwaardige participatie van de gemeenten, op wiens grondgebied het project gestalte moet krijgen. Dankzij hun inbreng en die van een nieuwe projectleider vanuit het Hoogheemraadschap Rijnland wordt er voor het eerst serieus werk gemaakt van een geotechnisch onderzoek naar de haalbaarheid van de waterberging.

Als de intentieovereenkomst is getekend en de publieksbijeenkomst van maart 2004 wordt gehouden, wordt duidelijk dat het volledig ontbreekt aan draagvlak voor de voorgenomen maatregelen. Provincie en Rijnland komen er achter dat het vanachter het bureau ontwikkelen van mooie plannen niet zo moeilijk is, maar dat de realisatie veel meer voeten in de aarde heeft. Duidelijk wordt dat er in de voorgaande ronden structureel te weinig aandacht is besteed aan de wensen en beelden die in het gebied leven. Dan wordt voor het eerst serieus overleg met gebruikers en bewoners vormgegeven. Een Kerngroep wordt daarom in het leven geroepen.

De consultant die voor het sluiten van de intentieovereenkomst invulling moest geven aan het contact met de bewoners, wordt bedankt. Zijn investeringen hebben weinig opgeleverd. Nu groeit het besef dat het procesarrangement volledig anders moet en ontstaat er draagvlak voor het voorstel van Habiforum om met een proeftuin aan de slag te gaan. De installatie van de Kerngroep is een concrete stap om structureel contact met het gebied op te bouwen en te onderhouden. De betrokken ambtenaren stellen zich meer en meer open voor de meningen en de kennis van de leden ervan.

Maar sommige zaken kunnen moeilijk worden losgelaten. Bijvoorbeeld de opzet van de MER. De alternatieven zijn gedefinieerd, de opzet is vastgesteld. Dit moet zo worden uitgevoerd. Hooguit kan er wat in de marge van de omschrijving van de verschillende te onderzoeken alternatieven worden aangepast, maar de Startnotitie staat vast.

Spoor	Aanpassingen
<b>Feiten-vorming</b>	Voor het eerst serieus onderzoek naar haalbaarheid (technisch).
	Gemeenten betrokken bij onderzoek voor MER (als bevoegd gezag).
<b>Beeld-vorming</b>	Voor het eerst serieuze inzet op beeldconvergentie met gebied en bewoners door installatie Kerngroep.
	Procesregisseur aangetrokken om proces open te breken en vanuit participatiegedachte vorm te geven.
<b>Wilsvorming</b>	Ambities burgers dienen als input bij definiëring inrichtingsvariant voor MER.
	Meer aandacht voor ambities REeuwijk bij inpassing van inrichtingsvariant.

**Tabel 8.5      Rond de intentieovereenkomst: voortgang door vernieuwing**

#### *Na het afblazen van de waterberging*

Als de waterberging onhaalbaar blijkt te zijn, wordt deze optie na enige strubbelingen verlaten. De Kerngroep wordt achteraf in het gelijk gesteld als het gaat om de haalbaarheid en de effectiviteit van waterberging in de polder. Dan beseffen bestuurders dat het betrekken van burgers en gebruikers meer kan betekenen dan alleen het realiseren van draagvlak. Er treedt opnieuw een keerpunt in het proces op.

Het verlaten van de waterberging zorgt er voor dat de scope van het onderzoek wordt verkleind. De hooggespannen verwachtingen van bestuurders dat dit project zelfs voor de slechte waterkwaliteit in de Reeuwijkse plassen een oplossing zou bieden, moeten worden getemperd. Nu wordt er ingezet op het oplossen van de gebiedseigen problemen van Reeuwijk-Dorp. Daarbij wordt de Kerngroep veel meer dan voorheen in de gelegenheid gesteld haar eigen ambities met het gebied in te brengen.

Omdat het onderzoek zo'n onverwachte wending heeft genomen, wordt de MER voorlopig opgeschort. Dat creëert ruimte om nieuwe wegen in te slaan en nieuwe oplossingen te bedenken, even los van het keurslijf van de alternatieven uit de Startnotitie. Om de vernieuwing verder vorm te geven wordt het vervolgonderzoek opnieuw aanbesteed waarbij een andere opdrachtnemer gekozen wordt die volgens de opdrachtgever beter is geëquipeerd om in deze fase een nuttige bijdrage aan het proces te leveren.



Spoor	Aanpassingen
<b>Feiten- vorming</b>	MER tot nader orde gepauzeerd: onderzoek vanuit ontwerpende benadering opgezet.
	Royal Haskoning vervangen door DHV en later Alterra.
<b>Beeld- vorming</b>	Primaat van de beeldvorming naar Kerngroep.
	Bestuurlijke beelden doen even minder ter zake.
<b>Wilsvor- ming</b>	Ambities van streek komen centraal te staan in de zoektocht naar een inrichtingsplan.
	Sommige ambities zoals waterberging en gewenste reikwijdte van oplossing worden door besturen losgelaten (scope van plangebied wordt verkleind).

**Tabel 8.6 Na afblazen waterberging: voortgang door vernieuwing**

### *Analyse*

Aanpassingen worden enerzijds gedaan om de besluitvorming aan de gewenste criteria te laten voldoen (meer concreet, meer op uitvoering gericht) en anderzijds om de kans op succes (kwaliteit, draagvlak) van de nieuwe ronde te maximaliseren. De betrokken partijen doen een stapje terug om ruimte te bieden aan het proces. Een project moet de nodige ‘beleidsvrijheid’ krijgen, zonder in de wielen te worden gereden door acties van bestuurders. Dit wordt georganiseerd door een Projectteam (GWW) of projectorganisatie (ProSes) op te richten met een duidelijke taak en eigen bevoegdheden.

Zowel de werkzaamheden van ProSes als van het Projectteam Reeuwijk zijn er op gericht om globale ambities te vertalen in concrete voorstellen. Daartoe worden de diverse sporen gespecificeerd en geïntensiveerd, maar worden ook nieuwe elementen daaraan toegevoegd om zo de slaagkans te vergroten (beeldvorming met meer partijen, verfijning van het onderzoek, mobilisatie van meerdere ambities).

Soms blijken wegen doodlopend te zijn omdat voorgenomen ingrepen niet mogelijk zijn (zie de waterberging in Reeuwijk). Dan moet er iets gebeuren en worden sommige ambities losgelaten, onderzoeken aangepast en opnieuw gedelibereerd over houdbare en aantrekkelijke beelden. Maar tegelijkertijd zien we dat het dan moeilijk blijkt om terug te komen op eerder ingeslagen wegen en nieuwe wegen te gaan verkennen, zeker als eerdere beslissingen met veel overtuiging zijn genomen en met veel aplomb zijn gepresenteerd.

In de casus ProSes zien we meer continuïteit dan discontinuïteit in de overgang van LTV naar OS 2010 en de verschillende onderliggende sporen. ProSes wijkt niet af van het kader dat in de LTV is gegeven. We zien hier de kracht van commitment op hoog niveau en een reeks afspraken tussen twee landen. Die structureren de vervolgronde gedetailleerd voor. In de casus GWW wordt met de intentieovereenkomst het vrijblijvende karakter van de besluitvorming ingeruild voor een strak ingekaderd project. Na het verdwijnen van de waterberging, en het bestuurlijk commitment terugloopt, ontstaat onduidelijkheid over deze kaders en de vervolgprocedure.

#### **8.4 Trajectmanagement in prospectief: voorsorteren op vervoltraject**

Halverwege maart 2005 kan de Projectorganisatie ProSes opgelucht ademhalen. De Vlaamse en Nederlandse regeringen bereiken overeenstemming over het totaalpakket maatregelen omtrent de Westerschelde. Mede dankzij een dossierkoppeling met de Hogesnelheidslijn en een aanvullend convenant met de Provincie Zeeland kan de Ontwikkelingsschets officieel door naar de volgende ronde.

Dit geldt voor het Projectteam Reeuwijk een jaar later veel minder. De gemeenteraden van Reeuwijk, Boskoop en Waddinxveen/Bodegraven, het Dagelijks Bestuur van Rijnland en de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben zich weliswaar in het voordeel van de ‘Bestuurlijke Koers Reeuwijk’ uitgesproken, maar daarbij is het voorstel van de Kerngroep fors afgezwakt. Ook bestaat er nauwelijks zicht op de uitvoering.

Beide projecten staan voor de opgave om een stap richting daadwerkelijke uitvoering te maken. En in beide projecten is dan ook meer of minder serieus gewerkt aan het vervoltraject. Echter, het is vooral ProSes die hier veel werk van gemaakt heeft. In deze paragraaf bezien we de voorzieningen die in de twee cases daarvoor getroffen zijn.

##### **8.4.1 ProSes**

De druk om vaart te houden in het traject rond de Schelde is groot. Niet alleen de beide overheden, maar vooral ook het Gemeentelijk Havenbedrijf van Antwerpen en de natuurbeweging dringen aan op een snelle uitvoering van de genomen besluiten uit de OS 2010. Deze druk is dermate groot dat reeds tijdens de rit, nog voor de zomer van 2004, wordt begonnen met na te denken over de uitvoering van de Ontwikkelingsschets (ProSes, 2004b). Een kwartiermaker wordt aangesteld. Samen met ProSes werkt hij aan een zogenaamde dakpanconstructie. Omdat de uitvoering van de besluiten uit de OS 2010 het doorlopen van allerlei wettelijke procedures noodzaakt, brengt hij in kaart wat er allemaal alvast kan gebeuren om zoveel mogelijk vaart in het proces te houden. De TSC stelt al in maart 2004 vast dat:

- vanaf 1 juli 2004 daadwerkelijk met de voorbereidende onderzoeken kan worden begonnen;
- na akkoord van de bewindslieden een bilateraal ambtelijk team aan de slag kan om de nieuwe ‘tenuitvoerleggingsorganisatie’ op te zetten (ProSes, 2004b).

In het najaar van 2004 wordt er hard gewerkt aan het verder optuigen van de uitvoeringsorganisatie ‘ProSes in Uitvoering’, later ‘ProSes 2010’ genoemd. Hoewel sommige partijen het niet kies vinden dat dit gebeurt zonder dat er besluiten genomen zijn, kunnen de meeste betrokkenen zich vinden in deze voortvarende aanpak. Dit hangt samen met hun wens dat de temporele samenhang tussen projecten wordt gewaarborgd. Natuurontwikkeling mag niet pas starten als de verdieping klaar is. De druk die op de verdieping wordt gezet, zet dus ook druk op de andere projecten.

Het spoor van feitenvorming wordt op verschillende manieren gecontinueerd. Veel feitenkennis is geconsolideerd in de besluiten en de daarbij gegeven onderbouwing. Zoals bijvoorbeeld het besluit om de vaargeul te verdiepen tot een diepte die het mogelijk maakt dat schepen met een diepgang tot 13,1 meter onafhankelijk van het getij de Schelde kunnen bevaren (ProSes, 2004d: 24). De onderbouwing van dit besluit luidt als volgt: *‘Op basis van uitgevoerd onderzoek (...) kan worden geconcludeerd dat er geen onacceptabele ongewenste effecten optreden voor het fysieke systeem van het estuarium, de ecologie en de externe veiligheid’*. Dit feitenmateriaal dient als uitgangspunt als de uitvoering van de besluiten nader moet worden onderbouwd.

Een belangrijke aanleiding om te komen tot continuering van het spoor van feitenvorming is niet alleen de wens van het OAP om een aantal zaken nader te onderzoeken, maar ook omdat de S-MER nog moet worden uitgewerkt in concrete milieueffectrapportages voor de verschillende deelprojecten. De medewerkers van ProSes houden al geruime tijd lijstjes bij met onderzoeksvragen die voor de MER in de projectfase van belang kunnen zijn. Halverwege 2005 komt het RIKZ reeds met een rapport waarin zij de openstaande kennisvragen inventariseert waar de Project MER een antwoord op zal moeten geven (Ministerie van Verkeer & Waterstaat – DG Rijkswaterstaat, 2005). Al eerder heeft zij een verkenning uitgevoerd naar de vormgeving van een andere stortstrategie (Graveland, 2005). Wederom krijgt Delft Hydraulics de opdracht om het morfologisch onderzoek te gaan uitvoeren. Het Consortium Arcadis Technum wint opnieuw de aanbesteding van de MER. En mede op basis van de onderzoeksvragen die gerezen zijn tijdens het onderzoekstraject voor de OS 2010, wordt het LTV Onderzoeks- en Monitoringsprogramma opgestart. Ook hier is sprake van continuïteit omdat velen die reeds op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij het onderzoek voor de OS 2010 nu weer met elkaar nadenken over onderzoeksvragen voor het LTV O&M.

De continuïteit in de sporen van beeldvorming en wilsvorming wordt ook geborgd dankzij hun verankering in de OS 2010. Omdat er procedurele voorzieningen zijn getroffen om deze voortvarend uit te voeren, is ook doorgaande activiteit in deze sporen gewaarborgd. Daarnaast wordt de voortgang in de beeldvorming geborgd door de doorgaande betrokkenheid van cruciale spelers in het besluitvormingstraject. Het continueren van de fora die eerder actief waren is een voor de hand liggende stap. Zo wordt het OAP gecontinueerd evenals de begeleidingsstructuur rond het onderzoek.

De verdere uitwerking van ambities is vastgelegd in de verschillende verdragsteksten en het Memorandum van ‘s Gravenhage (2005). Omdat de uitvoeringsorganisatie met concrete projectplannen moet komen, krijgen de verschillende ambities uit de OS 2010 een nadere concretisering. De voorgestelde natuurontwikkeling in Nederland is daarvan het meest zichtbaar. Daarmee heeft Zeeland heel wat te stellen. In overleg met de verschillende belanghebbenden moet de benodigde grond beschikbaar komen. Ook de Nederlandse politiek bemoeit zich geregeld met dit beladen thema.

Spoor	Voorzieningen voor vervolgtraject
Feiten- vorming	Onderzoekers brengen onderzoeksvragen voor nabije toekomst in kaart.
	ProSes houdt lijstjes bij met vragen die nog beantwoord moeten worden.
	In advies OAP en OS 2010 zijn kennisvragen voor volgende ronde geformuleerd.
	Dezelfde onderzoeksinstituten worden gevraagd voor vormgeving vervolgfase.
Beeld- vorming	Afspraken over voortzetting proces van beeldvorming in regio.
	Continuering betrokkenheid stakeholders bij proces in het OAP.
Wilsvor- ming	Verdrag tussen bewindslieden bevat concrete afspraken over vervolgtraject en arrangement voor uitwerking ambities (afspraken, procedures).
	Nadere uitwerking van Schets in projecten rond de drie thema's geagendeerd.
	Met name aandacht voor concretisering natuurontwikkeling bij Provincie Zeeland.

**Tabel 8.7 ProSes: voorsorteren op vervolgtraject**

#### 8.4.2 Gouwe Wiericke West

In tegenstelling tot ProSes is onzekerheid troef bij de volgende stap in de herinrichting van de polders van Reeuwijk. Op het moment dat de besturen gevraagd wordt een besluit te nemen over het voorstel van de Kerngroep blijkt hun steun voor dit voorstel veel minder groot dan werd gehoopt door Kerngroep en Projectteam. Omdat er een uitspraak ligt dat er eind 2005 duidelijkheid zal worden gegeven, wordt er wel een besluit genomen maar dit laat een groot aantal kwesties onbeantwoord (Provincie Zuid-Holland, 2006).

Intern bij de Provincie wordt nog gediscussieerd over de vraag welk uitvoeringsarrangement het beste is. Het project is – na het verdwijnen van de waterberging – steeds minder een ‘water’ en steeds meer een ‘groen’ project geworden. In eerste instantie heeft de afdeling Water het project afgerond, maar nu het project een nieuwe ronde ingaat, vinden betrokkenen dat het projecteigenaarschap naar de afdeling Groen moet gaan. Hoewel logisch vanuit organisatorisch oogpunt, zorgt deze overgang voor de nodige strubbelingen met de bijbehorende onzekerheid over de vervolgronde.

Hetzelfde geldt voor Rijnland. Daar heeft het verdwijnen van de waterbergingsoptie de animo voor het project flink afgezwakt. Omwille van de bestuurlijke geloofwaardigheid is het project voortgezet, maar als blijkt dat de effecten van het nieuwe voorstel een stuk kleiner zijn, loopt het Hoogheemraadschap niet hard om dit uit te voeren.

Even is er sprake van dat het project zal worden uitgevoerd door de landinrichtingscommissie een opdracht te verlenen. Dit zal echter naar alle waarschijnlijkheid leiden tot de nodige vertraging, waar de gebruikers van de polder niet op zitten te wachten. De projectleider uit de Provincie en de procesregisseur bekijken daarom de mogelijkheid om een gebiedsmakelaar in de arm te nemen die de verkaveling rond kan maken.

Als de bestuurders instemmen met het afgezwakte voorstel van de Kerngroep, wordt het project opgedeeld in een aantal deelprojecten. Deze moeten worden uitgewerkt in verschillende beleidsplannen van betrokken besturen: de structuurvisie en het bestemmingsplan van de gemeente Reeuwijk (die op dat moment het meeste baat heeft bij een

snelle uitvoering van de plannen), het peilbesluit van het Hoogheemraadschap (dat in 2006 moet worden gewijzigd) en het Streekplan van de Provincie (de wijzigingen worden meegenomen als de volgende herziening daar is).

De op te stellen veenweidepacten vormen in eerste instantie een bedreiging voor de Kerngroep. Zij zien het zoveelste initiatief voorbijkomen dat hun voorstel dreigt te overrulen. Maar dankzij de inzet van de provinciale ambtenaren lijkt het dat het voorstel van de Kerngroep vrijwel volledig mogelijk in dit Pact kan worden ondergebracht. De Gedeputeerde is dan inmiddels al aan het proberen om gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking te mobiliseren om deze pacten uit te voeren.

Een laatste struikelblok is de invulling van de Ecologische Verbindingszone. Deze vormt onderdeel van het Natuurgebiedsplan en dient te worden gerealiseerd door de afdeling Natuur van de Provincie. Zij ontfermt zich dan ook over dit onderdeel van het Kerngroepvoorstel, maar heeft haar eigen ambities. Ook hiervan is het niet duidelijk wanneer één en ander zal worden gerealiseerd. Al deze nadere uitwerkingen van het spoor van wilsvorming zijn bepalend voor de vraag wat er daadwerkelijk resulteert van het voorstel van de Kerngroep.

De continuering van het spoor van feitenvorming stelt weinig voor, omdat het project de uitvoeringsfase ingaat. Na overleg met de Commissie MER wordt de MER (hoewel dat formeel niet meer nodig is) wel afgerond. Deze afronding dient ervoor het proces procedureel netjes af te hechten. De MER geeft een handvat om de procedure volgens de regels af te ronden. Nader onderzoek moet nog plaatsvinden in het kader van de verkaveling om de wensen van de verschillende boeren in kaart te brengen en het plaatje te maken wat als basis kan dienen voor de herverkaveling. En niemand weet wat de andere overheden nog overhoop zullen halen ter ‘nadere onderbouwing’.

Het werk van de Kerngroep resulteert in een aantal bijstellingen van eerder geconstrueerde beelden. Maar tegelijkertijd blijven er beeldcontroversen. In de brief van de Gedeputeerde wordt daarom voorgesteld om een deel van de benodigde beeldconvergentie te organiseren op het niveau van deelprojecten (herverkaveling, Ecologische verbindingzone, ruimte voor sierteelt).

Spoor	Voorzieningen voor vervolgtraject
<b>Feiten-vorming</b>	Nader onderzoek naar mogelijkheden verkaveling wordt geagendeerd.
	MER onderzoek wordt procedureel afgerond.
<b>Beeld-vorming</b>	Omdat de Bestuurlijke Koers een aantal controversiële punten bevat, wordt nader overleg met de Kerngroep genoemd als mogelijke strategie.
<b>Wils-vorming</b>	Project opgeknipt in deelprojecten en verdeeld over betrokken bestuurlijke partijen.
	Verkenning voor uitvoering herverkaveling gestart.
	Zoektocht naar financiën voortgezet.

**Tabel 8.8 GWW: voorsorteren op vervolgtraject**

### **Analyse**

Waar we in het geval van ProSes zien hoe de meeste betrokkenen hoge prioriteit geven aan de uitvoering van de genomen beslissingen, zien we in het geval van GWW dat betrokkenen hun interesse en motivatie gaandeweg verliezen. Wat eerst een veelbelovend en vernieuwend proces leek te worden, dreigt te verzanden in de dagelijkse beslommingen van de diverse besturen. Bij ProSes wordt – dankzij de politieke druk die op het proces staat – voortdurend getracht het project boven het niveau van de afzonderlijke organisaties te houden zodat het project gebruik kan maken van een aantal extra vrijheidsgraden. Een interorganisatorisch project heeft baat bij een ‘*status aparte*’ waarin meer kan en meer mag dan in de staande organisaties. Daarom wordt opnieuw een volwaardige projectorganisatie opgetuigd voor het vervolgtraject.

Zeker bij GWW zijn de betrokken besturen niet bereid om veel te investeren in een project dat slechts bescheiden opbrengsten genereert (‘de polder kan weer hooguit één generatie mee’). In de uitvoeringsfase van het project neemt het commitment af, verliest het project haar status en wordt het verkaveld over de diverse besturen. Centrale regie lijkt op te houden waardoor het project een stille dood dreigt te sterven.

Het belangrijkste verschil tussen ProSes en GWW – dat tegelijk de oorzaak is voor het verschil in continuïteit in de besluitvorming – is dat er in het geval van ProSes veel aandacht reeds tijdens de rit is uitgegaan naar de vraag hoe de volgende ronde moet worden georganiseerd. Dat is bij GWW vrijwel geheel achterwege gebleven. Daar is alle inspanning gericht op het formuleren van een inrichtingsplan. Dat is ook gelukt: uiteindelijk kan er een integraal voorstel worden gepresenteerd. Maar daarna wordt het Projectteam opgeheven, de Kerngroep wordt ontbonden en het project valt uiteen in een groot aantal stukjes met verschillende eigenaren. Meer en meer neemt het pessimisme onder de leden van de Kerngroep toe over de kans dat het project volgens hun ideeën zal worden uitgevoerd. Op de spiegelstag van Habiforum (2006) spreken zij minister Dekker erop aan. Zij belooft te kijken wat zij voor het project kan betekenen, maar het is nog onzeker wat hier het resultaat van is.

De zwakke relatie die het Projectteam onderhoudt met de afdeling Groen van de Provincie illustreert de beperkte focus van het Projectteam op het opleveren van het eigen voorstel. Deze afdeling blijkt voor de uitvoeringsfase van cruciaal belang maar heeft in de voorbereidingsfase alleen af en toe vanaf de zijlijn meegedacht. Nu blijkt dat zij toch andere ideeën en voorkeuren heeft. Het was met het oog op de uitvoering van de voorstellen beter geweest als de relatie met deze afdeling hechter was geweest en zij volwaardig in het Projectteam had kunnen participeren.

### **8.5 Trajectmanagement: voortgang door afkoppelingen**

Er wordt niet alleen aandacht besteed aan het voorsorteren op het vervolgtraject, maar ook aan het realiseren van een ‘bevredigende’ beëindiging van de huidige besluitvor-

mingsronde. Vaart in het proces houden betekent ook maat houden. Niet alles kan in één besluitvormingsronde worden geregeld en niet alles kan worden dichtgetimmerd. Daarom wordt op diverse momenten een pauze ingelast of een punt gezet. In deze paragraaf staan we stil bij deze afkoppelingen.

### 8.5.1 ProSes

Bij ProSes zien we dat er sterk wordt ingezet op het afleveren van een Ontwikkelingschets van voldoende kwaliteit binnen de gestelde tijd. Als blijkt dat de Provincie Zeeland niet voetstoots akkoord gaat met de OS 2010, wordt afgesproken dat er aparte besluitvorming moet plaatsvinden tussen het rijk en Zeeland over de voorwaarden waaronder Zeeland zal meewerken aan de verdieping en de natuurontwikkeling. Ook zaken als de financiering van de uitvoering van de projecten en de bilaterale onderhandelingen over aanpalende dossiers, worden door ProSes niet meegenomen maar overgelaten aan de toekomst.

Een ander type afkoppelingen zien we in de mate van detail van de Ontwikkelingschets. Heel nadrukkelijk is bepaald dat het MER een *strategisch* karakter heeft en dat de besluiten in een volgende fase verder kunnen worden geconcretiseerd (met name voor wat betreft de invulling van de natuurparagraaf). Dit is enerzijds een manier om vaart in het proces te houden en betrokkenen bij de les te houden. Tegelijkertijd is het een risico omdat betrokken partijen de indruk kunnen krijgen dat er een loopje wordt genomen met bepaalde elementen van het besluit, zoals het bereiken van overeenstemming over onderdelen (natuurontwikkeling) of het goed onderbouwen van de gekozen alternatieven (locaties voor ontpoldering). Dat kan het draagvlak voor het procesresultaat in gevaar brengen.

Als de tijd gaat dringen, levert ProSes onder hoge tijdsdruk de gevraagde documenten op. Het is dan aan de bewindslieden – met name aan Nederlandse zijde – om de beeldvorming over de Schets in de volksvertegenwoordiging te organiseren. ProSes heeft hier incidenteel in geïnvesteerd, maar kan niet anders dan de afronding daarvan overlaten aan de regeringen en de decentrale overheden.

Spoor	Afkoppelingen
<b>Feiten-vorming</b>	Genoegen nemen met een strategisch MER en bijbehorende kwaliteit van onderzoek.
	Nader onderzoek (naar onzekerheden en interactie ecologie en morfologie) wordt verdaagd naar de volgende ronde.
<b>Beeld-vorming</b>	Draagvlak voor uitvoering natuurontwikkeling wordt verdaagd naar vervolgtraject.
	Politieke draagvlakvorming over OS wordt overgelaten aan bewindslieden.
<b>Wilsvorming</b>	Er wordt genoeg genomen met besluiten op hoger niveau: OS 2010 zal nog nader moeten worden uitgewerkt.
	Keuze voor locaties natuurontwikkeling overlaten aan Provincie en rijk.
	Financiering OS 2010 bij opleveren ervan niet geregeld.

**Tabel 8.9 ProSes: voortgang door afkoppelingen**

### 8.5.2 Gouwe Wiericke West

Als het einde van 2005 nadert, moeten de bestuurders een koersbeslissing nemen. Dat hebben ze beloofd en dat zijn ze dus aan de streek verplicht. Maar over een aantal punten bestaat nog geen overeenstemming. Een heikel punt is de structuur van de Ecologische Verbindingszone. Waar de Kerngroep voorstelt om een natuur in stapstenen aan te leggen, houdt de provinciale afdeling Natuur vast aan een aaneengesloten zone. Daarnaast is ook het peilbeheer punt van discussie. De Kerngroep wil dat de boeren hun eigen peil gaan beheren, maar het Hoogheemraadschap wil dat zelf blijven doen. Dat acht zij haar kerntaak. De Kerngroep wil een bescheiden uitbreiding van het sierteeltgebied, maar de planologen van de Provincie houden vast aan de eerder vastgestelde grenzen van dit gebied. De Kerngroep heeft het oude veilingterrein met het omliggende gebied betrokken bij haar herverkavelingsplan om zo tot rendabele huiskavels te komen. Reeuwijk wil echter deze gebieden een andere functie geven.

Al deze punten zijn eind 2005 onbeslist. Belangrijkste punt waar onduidelijkheid over bestaat, is de financiering van het plan. Dat maakt de daadwerkelijke implementatie van de voorstellen nog onzekerder. Er zijn wel proefballonnetjes over de financiering van de projecten, maar er is nog niets concreet toegezegd. De wens om toch een besluit te nemen, is vooral bedoeld om te laten zien dat het werk van de Kerngroep niet voor niets is geweest. De Kerngroep wil redden wat er te redden valt. Als bestuurders zich committeren aan de verdere uitwerking van de plannen, geven ze daar in ieder geval mee aan dat ze verder willen met het voorstel. Als deze toezegging uitblijft, zal het project steeds meer belangstelling verliezen.

Om toch een besluit te forceren, worden al deze zaken aan de toekomst overgelaten. Begin 2006 is er dan ook weinig zicht op de procedures die ertoe moeten leiden dat de verschillende delen van het project daadwerkelijk uitgevoerd en gefinancierd worden.

Spoor	Afkoppelingen
<b>Feiten-vorming</b>	Projectteam en Kerngroep nemen genoeg met het feitenmateriaal dat ze hebben en stoppen bewust met het verzamelen van aanvullend bewijsmateriaal.
<b>Beeld-vorming</b>	De discussie over resterende controversen wordt vooruit geschoven, zoals over extra ruimte voor sierteelt, mogelijkheden voor herverkaveling en locatie van Ecologische Verbindingszone.
<b>Wilsvorming</b>	De herverkaveling moet nog geconcretiseerd worden waarbij alle boeren hun ambities op tafel moeten leggen.
	Het is onbekend hoe het voorstel van de Kerngroep wordt opgenomen in de gemeentelijke Structuurvisie en het bestemmingsplan.
	De financiering van de uitvoering van de ambities is nog niet geregeld.
	Alle besturen moeten hun eigen punten uit Kerngroepvoorstel adopteren en in beslissingen omzetten (in diverse formats: peilbesluit, landinrichting et cetera).

**Tabel 8.10 GWW: voortgang door afkoppelingen**



*Analyse*

Afkoppelingen hebben tot doel snelheid te maken en te voldoen aan gestelde deadlines. Soms is het forceren van een besluit – zonder dat de diverse sporen volledig voltooid zijn – nodig om het commitment van betrokken partijen veilig te stellen. Dan moet een deel van de noodzakelijke afwikkeling van de diverse sporen worden overgelaten aan de toekomst. De dan bereikte stand van zaken is op dat moment het maximaal haalbare. Soms zijn afkoppelingen bewust procedureel ingebakken. Dan wordt van een besluitvormingsronde een opbrengst verwacht op een zeker abstractie- of detailniveau. Dan kan er bijvoorbeeld volstaan worden met strategische besluiten waarbij een strategische MER en globale ambities, alsmede consensus op hoofdlijnen volstaat. De verdere uitwerking van de besluitvorming wordt dan overgelaten aan de vervolgronde. Dat is de dragende gedachte achter het LTV-traject.

Maar anderzijds kunnen afkoppelingen een teken zijn van bestuurlijke onmacht om de besluitvormingsronde fatsoenlijk af te ronden en de volgende ronde netjes voor te bereiden. Omdat sommige zaken niet voldoende zijn uitgekristalliseerd als het project moet worden opgeleverd, worden deze losse eindjes aan de volgende ronde overgelaten. Zeker in het geval van GWW gebeurt dit. Dit heeft alles te maken met de wijze waarop het project bestuurlijk en ambtelijk is ingebed. De betreffende ambtenaren zijn er niet voldoende in geslaagd om hun bestuurders mee te laten groeien en mee te laten bewegen met de voorstellen van de Kerngroep. Omdat ook elk formeel commitment ontbreekt, is er ook gedurende de rit ook geen garantie ingebouwd dat bestuurders daadwerkelijk zouden instemmen met de plannen van de Kerngroep.

**8.6 Bronnen van capaciteit: mobilisatie en consolidatie**

Een succesvol verlopen besluitvormingsronde mondt idealiter in een toename in het vermogen van het betreffende beleidsnetwerk om in de toekomst te komen tot competente besluitvorming. Deze capaciteit of dit vermogen slaat neer in een drietal vormen – bronnen van capaciteit – die in toekomstige ronden zouden kunnen worden aangewend om wederom tot competente besluitvorming te komen. Deze bronnen zijn de vaardigheden, ervaringen en attitudes van actoren, hun onderlinge relaties en de gegroeide institutionele arrangementen. In deze paragraaf gaan we in op de mobilisatie van deze bronnen van capaciteit en het consolideren van haar groei zoals we dat in de casus hebben aangetroffen.

**8.6.1 De capaciteit van actoren in de casus ProSes***Mobilisatie*

De TSC in haar rol als opdrachtgever en de twee beheerders, Rijkswaterstaat en AWZ, selecteren voor de bemensing van de projectorganisatie een groot aantal personen die

reeds jarenlange ervaring hebben met beleidsvorming en onderzoek omtrent de Westerschelde. Hiervoor kan zij terugvallen op een relatief stabiel en hecht netwerk van personen en organisaties. Een aantal voorbeelden illustreert dit. De secretaris van ProSes heeft voor het RIKZ gewerkt en werkt nu voor Rijkswaterstaat Directie Zeeland. Hetzelfde geldt voor de projectleider MER. De adjunct-directeur heeft jarenlang de baggerwerken vanuit AWZ gecoördineerd en kent de Schelde op zijn duimpje. Voor de algehele leiding wordt de voormalig projectdirecteur van het Project Mainport Rotterdam aangetrokken, alsmede zijn rechterhand als procesmanager externe partijen. De persoon die verantwoordelijk wordt voor de MKBA heeft dit reeds een groot aantal malen in vergelijkbare projecten gedaan.

Bij de opdrachtformulering voor het onderzoek leunt ProSes – omdat veel van haar medewerkers uit het Zeeuwse beleidsnetwerk komen – sterk op de expertise van Rijkswaterstaat en RIKZ en daarmee op hun ervaring met kennisvorming over de Schelde. Medewerkers hebben zelf veel onderzoekservaring en kennen ook de mensen die weten wat er speelt en welke kennis voor dit project noodzakelijk en wenselijk is.

Hetzelfde patroon zien we – wellicht nog sterker – in de diverse onderzoeksgroepen en ook in het OAP. Daar zitten voornamelijk mensen die reeds jarenlang bezig zijn met diverse aspecten van het beheer en beleid van de Schelde of het onderzoek er naar. Zij waren betrokken bij de vorige verdieping of bij andere projecten in de Westerschelde. Daarmee wordt veel kennis en kunde uit het verleden gemobiliseerd, alsmede de nodige ervaring. Politiek-bestuurlijke manoeuvreerkunst wordt gemobiliseerd door de selectie van twee ervaren bestuurders als voorzitters van het OAP.

Ook bij de selectie van onderzoekers zien we iets soortgelijks. De selectie van het WL Delft is reeds in hoofdstuk zes aan de orde gekomen. Het ecologisch onderzoek wordt verricht door een partij die dit ook bij PMR deed. Verschillende ondersteunende beleidsonderzoeken en analyses worden uitgevoerd door Resource Analysis, een partij die reeds voor de LTV de nodige studies verrichtte. Door de bemensing van de Werkgroepen, de Koepel en expert teams wordt een breed palet aan kennis en ervaring bij het werk van ProSes betrokken. Hetzelfde geldt voor de Schelde MER Commissie.

De onderzoeksinstellingen werken in verschillende projecten aan het uitbreiden van hun kennis. In dit nieuwe project wordt veel van deze kennis gemobiliseerd. Dat betekent dat ProSes gebruik kan maken van veel meer kennis dan zij feitelijk vraagt.

### ***Consolidatie***

Het morfologisch en ecologisch onderzoek leveren een belangrijke leerervaring. Wat veel partijen niet verwachtten, wordt nu met enige mate van zekerheid aangetoond: de impact van menselijke ingrepen in het estuarium is niet zo groot, vergeleken met de impact van natuurlijke ontwikkelingen. Er ontstaat meer (gedeeld) inzicht in de natuurlijke evolutie van het estuarium. Ook groeit het besef van de noodzaak om – los van de

vraag of er wel of niet verdiept mag worden – te investeren in natuurontwikkeling, gezien de achteruitgang van de ecologie. De sterk divergerende beelden over deze thema's die jarenlang de discussie belastten, gaan langzaam convergeren.

Naarmate partijen meer inzicht krijgen in de andere partijen, hun drijfveren en mogelijkheden, ontstaan ook meer genuanceerde beelden van elkaar. De Nederlandse partijen verliezen iets van hun argwaan over het Vlaamse streven tot groei. De Vlaamse partijen verliezen deels hun scepsis over de tegenwerking van Nederland bij het realiseren van hun ambities. Zij gaan ook hun wederzijdse afhankelijkheid beter inzien. Eind 2005 pleit de Antwerpse havenscheper voor het spoedig vaststellen van de instandhoudingdoelstellingen voor de Westerschelde. Dit komt als een verrassing omdat deze havenbaron bekend staat om zijn harde stellingname pro economie. Maar hij en zijn organisatie zien in dat ze met handen en voeten gebonden zijn aan de Europese Habitat richtlijn. Net als de natuurbeweging wil zij duidelijkheid over de vraag wat er van de Haven verwacht wordt in het kader van natuurcompensatie. Daar kan zij haar bedrijfsstrategie op aanpassen. Zij beseft dat samenwerking echt noodzakelijk is. Nu al werkt ze samen met milieuorganisaties bij de uitvoering van projecten in het havengebied.

Ook de milieubeweging past zich geleidelijk aan. Zij erkent dat het grote economische gewicht van de Antwerpse Haven een pleidooi om de Schelde op slot te doen, volstrekt onrealistisch maakt. Daarom kiest zij de strategie om zoveel mogelijk garanties voor een duurzame combinatie van economie en ecologie te bewerkstelligen en wisselgeld te krijgen in de vorm van natuurontwikkeling.

Een partij als de Provincie Zeeland ziet in dat zij in een dergelijk complex onderhandelingsproces de gewenste inhoudelijke deskundigheid mist, vooral als het gaat om de morfologische kennis die nodig is om de discussie over de effecten van een verdieping te kunnen inschatten. Weliswaar participeert de Provincie in het onderzoekspoor, maar de Gedeputeerde constateert toch achteraf dat de aanwezige kennis bij de Provincie tekort schiet. Wat met deze constatering is gebeurd, is overigens niet bekend.

De betrokken onderzoeksinstituten zien dat een modern besluitvormingsproces andere eisen stelt aan de kennisproductie dan een traditioneel onderzoeksproces. Het belang van overleg met stakeholders over het onderzoek wordt meer en meer erkend. Ook leren de onderzoekers de meerwaarde van andere methoden kennen. Nederlandse onderzoekers laten hun sterk formele en mathematische aanpak gedeeltelijk varen ten gunste van een meer empirische en experimentele aanpak die door de Vlaamse partijen wordt voorgesteld. Naarmate deze laatste aanpak haar meerwaarde bewijst, wordt er gezocht naar zinvolle manieren om te komen tot synergie tussen beide manieren van onderzoek doen. In het LTV O&M traject worden deze leerervaringen geconsolideerd in nieuwe onderzoeksprojecten en vernieuwende aanpakken.

Alle betrokkenen hebben ook geleerd van de gehanteerde procesaanpak. Zeker voor de Vlaamse partijen was een dergelijk proces een nieuwe ervaring. Het feit dat bij andere

projecten (zoals de Kanaalzone Gent – Terneuzen) eenzelfde aanpak wordt gehanteerd, bewijst wel dat deze aanpak in goede aarde is gevallen. Veel ervaringen blijven ook geconsolideerd doordat medewerkers van ProSes doorgroeien naar andere functies in het vervolgtraject. Anderen gaan elders aan de slag in vergelijkbare functies.

### **8.6.2 De capaciteit van actoren in de casus Gouwe Wiericke West**

#### ***Mobilisatie***

Bij de start van het project GWW wordt veel expertise van buiten binnengehaald. De meeste mensen die betrokken zijn bij het project zijn relatief nieuw. Zo trekt niet alleen de Provincie maar ook het Hoogheemraadschap in 2002 een nieuw persoon aan om dit project te gaan trekken. Beide partijen hebben nog geen ervaring met een dergelijk project en daarom mobiliseren zij extra deskundigheid van buiten.

In de Kerngroep wordt veel kennis en kunde uit het gebied gemobiliseerd. De meeste leden zijn zeer goed op de hoogte van alles wat er speelt met betrekking tot ‘hun’ polder en de kansen en bedreigingen voor hun bedrijf. Eén lid springt er uit. Hij is bestuurslid voor de WLTO en daarnaast actief binnen de Agrarische Natuurvereniging. Zijn kennis over beleidsontwikkelingen overtreft geregeld de kennis van ambtenaren en experts die de vergadering van de Kerngroep bijwonen. Zijn netwerk met bestuurders en ambtenaren is dusdanig goedontwikkeld dat hij vaak eerder weet wat er speelt dan welke andere betrokkene dan ook. Vaak weet hij uit andere overlegfora waardevolle informatie te melden waar de Kerngroep dankbaar gebruik van maakt.

Onderzoekers die voor het project werkzaam zijn nemen ook de nodige kennis van het gebied en ervaringen uit het verleden mee. Onderzoekers van TNO en FUGRO doen al tien jaar onderzoek naar het gebied. De projectsecretaris is ingehuurd van Arcadis en was betrokken bij de uitwerking van de studie naar de mogelijke uitwerking van de nota ‘Bruisend Water’ (Arcadis, 2002). Veel partijen hebben meer of minder ervaring met vergelijkbare projecten, met name de onderzoeksinstituten Haskoning, DHV en Alterra. De projectleider van DHV heeft de nodige gebiedskennis omdat hij in een eerdere functie bij het Waterschap Wilck en Wiericke heeft gewerkt.

#### ***Consolidatie***

Voor TNO is de betrokkenheid van bewoners en gebruikers uit het gebied bij de opzet en uitvoering van het onderzoek een geheel nieuwe ervaring die zij als zeer leerzaam en waardevol hebben ervaren. Wat zij wel lastig vinden is om tegemoet te komen aan de wensen van de opdrachtgever ten aanzien van de communicatieve aspecten van het onderzoek. Vanwege de tijdsdruk op het onderzoek en het proces waarbinnen het een functie moest krijgen, moeten de rapportages van TNO direct geschikt zijn om zowel aan de Kerngroep als aan de bestuurders voorgelegd te kunnen worden. Als uit de eva-

luatie naar voren komt dat de opdrachtgever het taalgebruik nog steeds te moeilijk vindt, gaat een onderzoeker op cursus om deze vaardigheid verder te ontwikkelen.

De experts van Royal Haskoning en DHV zien dit project vooral als het zoveelste project waar zij hun expertise inzetten. Voor hen is het gebruikelijk om in een interactief proces met bewoners en gebruikers te werken. Dit project wijkt daar niet fundamenteel van af, en daarom draagt dit project ook niet noemenswaard bij aan de ontwikkeling van hun persoonlijke competenties.

De ambtenaren uit het Projectteam zijn het erover eens dat dit project en het interactief werken met gebruikers en bewoners van het gebied een leerzame ervaring is. Zij zijn het er ook over eens dat vergelijkbare projecten in de toekomst op een zelfde manier (interactief, gebiedsgericht) zouden moeten worden aangepakt. Zij uiten echter hun twijfel over de vraag of hun organisatie er ook van geleerd heeft. In dit project kunnen bestuurders er uiteindelijk niet meer omheen om burgers bij de planvorming te betrekken, maar de vraag is of zij zich in de toekomst deze moeite weer zullen getroosten of dat ze dan weer terug zullen vallen op traditionele methoden van planvorming om al teveel rompslomp te vermijden. Bij de Provincie wordt bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Veenweidepacten weer op een relatief traditionele wijze aangepakt.

Veel kennis over de werking en toepassing van het gebruikte procesarrangement berust bij de externe procesregisseur. Hij heeft zijn grote kennis over interactieve planvorming in dit project aangewend om het tot een succes te maken, maar hij slaagt er vervolgens niet voldoende in om deze kennis over te dragen aan de diverse deelnemende organisaties. Omdat hij niet langer in het proces actief blijft, blijven zijn competenties ook niet langer meer (structureel) ter beschikking van dit specifieke netwerk.

### **8.6.3 Relationale capaciteit in de casus ProSes**

#### ***Mobilisatie***

Dankzij het LTV traject zijn de relaties tussen de beide landsoverheden een stuk beter geworden en leeft het besef dat partijen er gezamenlijk uit moeten komen, zonder slepende procedures en onverkwikkelijke discussies. ProSes heeft hier veel baat bij.

Zij kan ook gebruik maken van de goede verhoudingen tussen de natuurorganisaties onderling (die verenigd zijn in de Taakgroep Westerschelde) en tussen de diverse Zeeuwse decentrale overheden (die participeren in het Bestuurlijk Overleg Westerschelde). Dergelijke relaties maken het makkelijker om met deze partijen via één of twee vertegenwoordigers te communiceren. Het feit dat de Vlaamse landbouworganisaties onderling sterk van mening verschillen en dus niet samenwerken, maakt dat deze lobby slecht is georganiseerd. Dat leidt ertoe dat ProSes besluit om de Vlaamse landbouw vooralsnog geen volwaardige plaats te geven in het OAP. De ZLTO, dé spreekbuis van de Nederlandse landbouw, participeert wel volwaardig in het OAP.

Een aantal partijen heeft reeds goede onderlinge relaties. De verschillende deelnemers aan de TSC hebben een goede onderlinge verhouding en werken intensief met elkaar samen. Nu deze organisatie weer als opdrachtgever fungeert, krijgt het project een geoliede bilaterale organisatie als opdrachtgever met een belangrijke verbindingsfunctie in het netwerk. De aanwezige relaties tussen Rijkswaterstaat – Directie Zeeland en de (Nederlandse) onderzoeksinstituten kunnen zonder problemen worden aangeboden ten gunste van de werkzaamheden van ProSes. Het stevige netwerk dat bestaat tussen RIKZ, Rijkswaterstaat en WL Delft levert ook nu weer het nodige sociaal kapitaal dat de samenwerking ten behoeve van ProSes vergemakkelijkt omdat partijen weten wat ze aan elkaar hebben en van elkaar kunnen verwachten.

### ***Consolidatie***

Dankzij de intensieve confrontatie tussen de diverse onderzoeksinstituten in de Werkgroep Morfologie en het daarmee gegroeide wederzijdse begrip en vertrouwen, bloeien er nieuwe samenwerkingsrelaties op. Lange tijd zijn de onderzoeksnetwerken vooral nationaal georganiseerd. Nu ontwikkelen zich ook bilaterale ontwikkelingen. Het WL Borgerhout (VL) knoopt intensievere relaties aan met het RIKZ en de dienst Maritieme Toegang (VL) weet Directie Zeeland (Rijkswaterstaat) steeds beter te vinden.

Heel concreet betekent dit dat er afspraken worden gemaakt over het toekomstige gebruik van dezelfde methoden van dataverzameling, de uitwisseling van data, het gebruik van compatibele meetmethoden et cetera om daarmee te bereiken dat samenwerking daadwerkelijk eenvoudiger wordt. De totstandkoming van de OS 2010 heeft onderzoeksinstituten veel geleerd van de werkwijze van hun collega's bij andere instituten en heeft hen inzicht gegeven in de oorzaken waarom er zo gebrekkig wordt samengewerkt, maar ook in de potenties van samenwerking. Er ontstaat wederzijds meer duidelijkheid over de aannamen die gebruikt worden, de aanpak en de logica van de diverse onderzoeksinstituten. De verschillende kennisbronnen kunnen daardoor beter op hun waarde worden geschat en ook makkelijker worden gecombineerd. Kennis raakt ook breder verspreid over partijen. Er wordt gewerkt aan gezamenlijke vormen van kennisontwikkeling. Daarmee groeien de kansen voor echt interdisciplinair onderzoek, noodzakelijk om het complexe estuarium goed te kunnen doorgronden (Peters, 2004).

De LTV bevat het voorstel te komen om te komen tot een langjarig onderzoeks- en monitoringsprogramma: LTV O&M. Dit project wordt opgezet als ProSes in volle gang is. Kennisvragen uit het MER traject die daarin niet kunnen worden beantwoord vanwege de tijdsdruk en ontbrekende middelen, worden doorgeschoven naar het LTV O&M traject. Daarmee biedt dit onderzoekstraject een prachtige mogelijkheid om het onderzoekstraject te consolideren. Er bloeien nieuwe samenwerkingsverbanden op. Tegelijk vrezen partijen dat het O&M traject door de TSC pragmatisch zal gebruikt

worden om die kennisvragen te beantwoorden die ook in het kader van de uitvoering van de OS 2010 beantwoord moeten worden en dus weinig ‘extra’ biedt.

Het Havenbedrijf en de natuurbeweging stonden vaak tegenover elkaar. Maar door de recente geschiedenis van samenwerking gaan deze partijen steeds meer inzien dat zij beter kunnen samenwerken dan elkaar tegenwerken. Uiteraard houden beiden de optie open om hun eigen gelijk via andere wegen te halen, maar beiden stellen zich óók open op om samen te werken aan combinaties van economie en natuur. Het Havenbedrijf gebruikt hierbij de grote kennis van de natuurbeweging over (Europese) regelgeving en mogelijkheden voor compensatie. Daarmee voorkomt zij tijdrovende procedures. De natuurbeweging realiseert op deze wijze interessante natuurprojecten.

#### **8.6.4 Relationale capaciteit in de casus Gouwe Wiericke West**

##### ***Mobilisatie***

De intentieovereenkomst is het voorlopige slotstuk van veel bestuurlijke en ambtelijke interactie tussen Provincie, Rijnland, Waterschap Wilck en Wiericke en de betrokken gemeenten. In het Bestuurlijk Kernteam en het Projectteam zijn de verschillende personen al redelijk goed op elkaar ingespeeld. De relaties in het Kernteam zijn vooral zakelijk en weinig intensief. In het Projectteam zijn de relaties een stuk steviger.

Er bestaan goede samenwerkingsrelaties tussen een partij als Rijnland en onderzoeksbureaus als TNO en FUGRO. We zien dat deze opnieuw worden geactiveerd voor het uitvoeren van het geotechnisch en geohydrologisch onderzoek uit te voeren. Soms spelen persoonlijke relaties tussen ambtenaren en onderzoekers een rol in de selectie van onderzoeksbureaus. Deze relaties vergemakkelijken de wijze waarop vervolgens kan worden samengewerkt en ‘bruikbare’ kennis kan worden opgeleverd.

De leden van de Kerngroep kennen elkaar vaak al jaren. Zij weten veel van elkaar en weten elkaar te vinden met specifieke vragen of problemen. De Kerngroep heeft ook goede contacten met andere bewoners van het gebied. Dat zorgt ervoor dat het voorstel van de Kerngroep later op grote steun kan rekenen bij de achterban.

Er was sprake van ‘negatief’ sociaal kapitaal tussen burgers en besturen. Door middel van de installatie van de Kerngroep wordt getracht dit om te buigen in onderling vertrouwen en effectieve samenwerking. Dit lijkt te lukken: bestuurders en burgers overwinnen hun scepsis en negatieve houding tegenover elkaar.

##### ***Consolidatie***

Ook in dit project zijn er een aantal goede relaties ontstaan. De leden van de Kerngroep hebben elkaar nog beter leren kennen en onderhouden goede contacten. Ze weten wat ze aan elkaar hebben. De verhoudingen zijn vriendschappelijk en open. Ook de leden van het Projectteam zijn na een intensieve periode van samenwerking aan elkaar ge-

waagd en in staat tot goede samenwerking. Met name de projectleider van de Provincie en de procesregisseur vormen een effectief en kundig span, en ook de samenwerking met de projectleider vanuit het Hoogheemraadschap is goed.

Maar het is zeer de vraag of dit sociaal kapitaal geconsolideerd wordt en in de toekomst weer kan worden aangewend. Het project sterft immers een stille dood en de hoofdrolspelers verlaten het toneel. Alle interactiefora worden opgeheven. Wellicht consolideren de boeren en burgers van het gebied nog het meeste sociaal kapitaal. Zij hebben gezamenlijk gevochten voor hun polder en zullen dit een volgende keer zeker weer doen. De betrokken ambtenaren zijn dan allang bezig met andere dossiers. Het gegroeide sociaal kapitaal tussen overheidsdienaren en gebruikers verdwijnt door de meest recente ontwikkelingen waarbij de uitvoering van de projecten van een groot vraagteken wordt voorzien, als sneeuw voor de zon.

### **8.6.5 Institutionele capaciteit in de casus ProSes**

#### ***Mobilisatie***

ProSes kan gebruikmaken van een groot aantal institutionele arrangementen die reeds aanwezig zijn in het Schelde – estuarium. Voor een groot deel zijn dat bestaande arrangementen, zoals de TSC, het overleg van Zeeuwse overheden in het Bestuurlijk Overleg Westerschelde, de gezamenlijke natuurorganisaties in de Werkgroep Westerschelde en de bestaande overlegvormen tussen Vlaamse en Nederlandse overheden. Met name de TSC is een waardevol arrangement voor ProSes omdat ze hiermee op het hoogste niveau een aanspreekpunt heeft en direct toegang tot de bewindslieden, de departementen en de beheersorganisaties doen. Als opdrachtgever voor de LTV en nu voor de OS 2010 is in dit forum veel ervaring van het beleidstraject aanwezig.

Daarnaast heeft ook het LTV traject geresulteerd in een aantal institutionele arrangementen, zowel organisatorisch als meer procedureel waar ProSes op kan terugvallen. Zo is bij de totstandkoming van de LTV gebruikgemaakt van een werkgroepenstructuur rond de thema's morfologie en ecologie. Deze kan door ProSes zonder problemen overgenomen worden en opnieuw worden geactiveerd.

Meer institutioneel kapitaal in de vorm van procedurele voorzieningen is ook aanwezig in de vorm van de bilaterale Verdragen tussen Vlaanderen en Nederland, de Langetermijnvisie voor de komende dertig jaar en haar uitvoeringsagenda met een concreet tijdspad en specifieke richtlijnen voor de op te stellen Ontwikkelingsschets (Projectbureau LTV, 2001). Zoals we reeds zagen maakt ProSes hier dankbaar gebruik van om haar taken te bepalen en haar tijdspad vast te stellen. Dit vergemakkelijkt haar taak aanzienlijk en voorkomt veel discussie. Bestaande – generieke – procedures die ook nu weer hun nut bewijzen zijn bijvoorbeeld de MER systematiek en de Habitatrichtlijn. Zij bieden handzame procedures om activiteiten effectief uit te voeren.



**Consolidatie**

Het gezamenlijke overleg tussen stakeholders bevalt vrijwel alle partijen goed. Het wordt ervaren als een verademing in vergelijking met de recente geschiedenis waarin de beleidsvorming vooral een zaak was van de TSC en de nationale overheden. Daarom wordt besloten tot voortzetting van het Overleg Adviserende Partijen, in de uitvoeringsfase van de OS 2010. Natuurlijk is dit primair bedoeld om de uitvoering van de OS 2010 te kunnen volgen, maar ook biedt het belanghebbenden een waardevol forum om met elkaar te spreken over nieuwe problemen, conflicterende ambities en om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen. Een dergelijk op consensus gericht integrerend arrangement kan niet alleen juridisering van de beleidsvorming voorkomen, maar kan ook voorkomen dat actoren gaan shoppen tussen verschillende fora om hun eigen gelijk te halen.

Tegelijkertijd wordt nagedacht over een meer structurele vorm van betrokkenheid van stakeholders bij het dagelijkse beleid en beheer van de Schelde. De TSC doet daar een voorstel voor (TSC, 2004). De structuur van de TSC wordt door een aantal partijen niet positief beoordeeld. Zij zou te ambtelijk, te technocratisch zijn en ook opereren op het verkeerde niveau: bilateraal op het niveau van staten, zonder betrokkenheid van regionale actoren uit het Scheldegebied.

In het OAP komt medio 2004 de discussie op de agenda over ‘toekomstig beleid en beheer van de Schelde’. Dit mondt uit in een advies over het rapport van de TSC (OAP, 2004c). Vooral de Provincie Zeeland grijpt deze gelegenheid aan om haar ongenoegen te uiten over het feit dat zij niet aan tafel zit bij de TSC. Nu de Provincie allemaal ziet wat er langskomt, gaat zij zich steeds meer ergeren aan het feit dat zij daar niet direct en volwaardig over mee kan praten. Hoewel de TSC in eerste instantie weinig animo toont om deze wens te honoreren, wordt grotere betrokkenheid van de regio bij het toekomstige beleid en beheer van de Schelde door de bewindslieden toegezegd. In het kader van LTV O&M, dat in 2004 wordt opgebouwd, zien we dat er ook sprake is van de ontwikkeling en consolidatie van institutionele capaciteit. Dit traject biedt een institutioneel kader voor het realiseren van betrokkenheid van experts bij het onderzoek naar de Schelde. De structuur van werkgroepen wordt ook door de uitvoeringsorganisatie voortgezet bij de uitvoering van de project MER's.

**8.6.6 Institutionele capaciteit in de casus Gouwe Wiericke West****Mobilisatie**

Er zijn nog nauwelijks geïnstitutionaliseerde werkvormen in de regio Reeuwijk als de intentieovereenkomst wordt gesloten. Er is alleen een Bestuurlijk Regieteam Reeuwijk waarin bovenlokale ontwikkelingen met betrekking tot het gebied rond Reeuwijk worden besproken. Dit bestuurlijk overleg is op hoofdlijnen betrokken bij het project

GWW. Met het sluiten van de intentieovereenkomst wordt echter werk gemaakt van het instellen van nieuwe fora en wordt het Bestuurlijk Regieteam en een ambtelijke Projectteam in het leven geroepen. Enkele maanden later wordt de Kerngroep met bewoners in het leven geroepen, een belangrijke voorziening om stakeholders bij het proces te betrekken.

De intentieovereenkomst biedt ook een procedureel arrangement voor het vervolgtraject: er moet begin 2005 een go / no go beslissing kunnen worden genomen over het planalternatief op basis van de uitkomsten van een MER. Deze overeenkomst biedt ook een uitgebreid afsprakenkader voor het uitvoeringstraject van het project. Er liggen ook verschillende afspraken die dankzij de interactie tussen Waterschap, Hoogheemraadschap en Provincie in het voortraject door de verschillende partijen afzonderlijk zijn gemaakt. Zo is er de afspraak uit het Provinciaal Streekplan waarin het gebied wordt aangewezen als ‘zoekgebied waterberging’. Dergelijke afspraken bereiden de implementatie van het te nemen besluit voor en bieden een beleidsmatig en procedureel kader voor het proces, maar ze houden geen rekening met eventuele andere uitkomsten. Overigens bewijst ook in dit traject de MER als procedureel arrangement haar waarde voor de organisatie van (onderzoeks-)activiteiten, al heeft het ook haar tekortkomingen, zeker in een context van burgerparticipatie.

### ***Consolidatie***

In het project GWW wordt weinig institutioneel kapitaal ontwikkeld en nog minder geconsolideerd. De Kerngroep wordt eind 2005 bedankt voor bewezen diensten en daarna opgeheven. Omdat het project wordt opgesplitst in een aantal deelprojecten wordt het niet nodig geacht om daarvoor een interbestuurlijk overlegorgaan in het leven te houden. Het Projectteam wordt dan ook ontbonden. De belangrijkste betrokkenen bij het Hoogheemraadschap en de Provincie krijgen een andere baan.

Bij velen lijkt sterk het gevoel te leven dat het project afgerond is en dat een eventuele volgende ronde ver weg is. Ook de bestuurders verleggen hun aandacht. Het lijkt erop dat ze blij zijn dat het project weer achter de rug is. Weliswaar zijn voor de uitvoering van de verschillende deelprojecten de noodzakelijke procedures geïnventariseerd en in de brief van de Gedeputeerde (Provincie Zuid-Holland, 2006) aangewezen. Maar de verdere uitvoering per deelproject wordt overgelaten aan de betreffende besturen. Daarmee is nog lang niet zeker of en hoe deze projecten vorm zullen krijgen.

### **8.7 Bronnen van capaciteit en hun werking**

In de twee bestudeerde beleidsnetwerken zijn bronnen van capaciteit aanwezig, gemoobiliseerd en geconsolideerd. In deze paragraaf gaan we na wat de meest in het oog springende bijdragen zijn van deze verschillende bronnen van capaciteit aan het realiseren van competente besluitvorming.

### 8.7.1 Besluitvorming: de rol van competente actoren

Actoren worden in dit onderzoek onderscheiden in zowel personen als actorconstellaties. Actoren die actief zijn in besluitvormingsprocessen, leveren elk op hun eigen wijze een bijdrage aan de totstandkoming ervan. Deze bijdrage is sterk afhankelijk van de rol die deze actoren binnen het proces vervullen en de wijze waarop zij daar invulling aan geven, met gebruikmaking van hun persoonlijke of organisatorische competenties. We staan bij een aantal categorieën actoren nader stil.

Voor *onderzoekers* en *onderzoeksinstituten* wordt het realiseren van bruikbare kennis vergemakkelijkt door hun ervaring met eerdere projecten voor het issue in kwestie, hun gebiedskennis en de mate waarin zij vertrouwd zijn met de thematiek. Een attitude waarbij kennis van anderen (experts en leken) gerespecteerd en gewaardeerd wordt, helpt bij het bereiken van gedeelde kennis, kennis die ook vertrouwd wordt en daarom gebruikt wordt in het maken van een afweging tussen beleidsopties. Een tegengestelde attitude, zoals in eerste instantie bij WL Delft, werkt averechts en genereert wantrouwen en onvrede, wat het gebruik van kennis en dus het realiseren van onderbouwde beslissingen in de weg staat.

*Belanghebbenden* winnen aan invloed als zij met kennis van zaken opkomen voor hun eigen belang, maar ook zoeken naar mogelijkheden voor doelvervlochten. Als zij goedbeslagen ten ijs komen (zoals het Havenbedrijf, de natuurorganisaties, leden van de Kerngroep), kunnen zij slagvaardig meedoen aan het proces. Zij brengen daar waardevolle informatie en bronnen in. Zij zijn in staat effectieve koppelingen te maken tussen fora en weten goed om te gaan met procedures. Dat komt niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming, de mate van doelvervlochten en het realiseren van gedeelde beelden, maar ook de voortgang van de besluitvorming ten goede.

*Procesbegeleiders* in de casus hebben veel ervaring in bestuurlijke en ambtelijke werelden en hebben eerder vergelijkbare projecten tot een goed einde gebracht. De voorzitters van het OAP hebben veel gezag die zij danken aan hun staat van dienst. Zij beschikken over de noodzakelijke contacten om op cruciale momenten doorbraken te realiseren. De procesregisseur van GWW heeft ook veel contacten en weet hoe hij dergelijke ontwikkelingsprojecten van de grond moet krijgen. Dankzij zijn inspanningen wordt een positieve beeldvorming binnen en buiten het proces gerealiseerd.

*Projectleiders* halen hun ervaring vaak uit andere, vergelijkbare projecten. Zij hebben de vaardigheden om een project binnen de afgesproken kaders tot een voor iedereen bevredigend einde te brengen. Hun antenne om in te schatten hoe zij hun project het beste kunnen inbedden in de omgeving is van belang om de slaagkans van het project te maximaliseren. Zeker in het geval van ProSes dat de projectleiding zeer ervaren is en veel bijdraagt aan de snelle en relatief vlekkeloze oplevering van een breed gedragen OS 2010. In de casus GWW heeft de projectleiding daarentegen minder ervaring met

dergelijke projecten, en zeker niet met een interactief vormgegeven proces. Dat verklaart ook gedeeltelijk waarom bepaalde valkuilen niet tijdig worden onderkend.

De TSC heeft dankzij het LTV traject ervaring met interactieve besluitvorming waarbij zij zelf meer op afstand staat. Daarom durft zij ook ProSes de nodige ruimte te geven. Deze ervaring lijkt te ontbreken in de casus GWW. Daar communiceren de leden van het Projectteam direct met politiek bestuurders, maar dat valt niet goed bij hun ambtelijke superieuren. *Opdrachtgevers* die ruimte en rugdekking bieden, kunnen bijdragen aan een creatieve maar tegelijk haalbare uitkomst van een proces, zoals in het geval van de TSC, maar ook een goed resultaat in de weg staan doordat ze zelf de touwtjes in handen willen houden en geen ruimte bieden aan een doelzoekend proces, wat we in het geval van GWW zagen.

Voor *bestuurders* geldt tot op zekere hoogte hetzelfde. Ook hier zien we dat ervaring met grote complexe projecten bij de ministers wel aanwezig is, maar met name bij de hoogheemraad van Rijnland minder zodat zijn koudwatervrees om zaken uit handen te geven een lastige hobbel wordt voor het project. In het geval van ProSes geven de Bewindslieden aan welke kaders zij voor het proces acceptabel vinden en managen de verwachtingen van de betrokken partijen door direct te reageren op brieven van het OAP en aan te geven wat er met hun adviezen gebeurt. Dat komt het commitment aan en het draagvlak voor het proces ten goede. In GWW wekken de bestuurders wel verwachtingen, maar ze maken die slechts gedeeltelijk waar.

### **8.7.2 Besluitvorming: de uitkomst van ingebedde interactie**

Relaties spelen een belangrijke rol in besluitvormingsprocessen. Het vertrouwen tussen actoren is een belangrijk kenmerk van deze relaties. In de twee onderzochte casussen hebben we een aantal relaties aangetroffen die van groot belang zijn gebleken om besluitvormingsprocessen tot een goed einde te brengen.

Dat is allereerst de *relatie tussen belanghebbenden en vertegenwoordigers van de overheden*. Zeker in het geval van GWW zien we dat deze relatie in het begin van het project ernstig verstoord is, maar gaandeweg verbetert. Dit is van groot belang om belanghebbenden bereid te vinden om mee te doen aan een interactief project en tot collectieve actie te komen, zonder dat zij gebruikmaken van vertragingstactieken. Omdat belanghebbenden in het OAP weten dat dit forum een zwaarwegende rol zal gaan spelen in de besluitvorming, zijn zij bereid om zich te verbinden aan dit forum.

De *relatie tussen overheden* spelen ook een belangrijke rol in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Respect voor de agenda's en competenties van elkaar is daarbij een belangrijk element. Van overheden mag worden verwacht dat ze gezamenlijk naar optimale oplossingen zoeken en daar ook samen de schouders onder zetten. Elke overheid heeft zijn eigen taken en zijn eigen achterban waar rekening mee moet worden gehouden. We zien bijvoorbeeld in de casus ProSes dat het Rijk begrip heeft voor de

positie van Zeeland en tegemoet komt aan haar wensen. Vlaanderen heeft een voor-  
sprong in de onderhandelingen omdat daar een informeel nationaal netwerk bestaat  
tussen de overheden zodat zij met één mond spreken in de bilaterale onderhandelingen.  
De *relaties tussen betrokken bestuurders* zijn belangrijk om voortgang en draagvlak  
voor het project te houden. De goede verhoudingen tussen de Vlaamse en Nederlandse  
bewindspersonen en hun wil om ‘goed nabuurschap’ te betrachten, zorgt ervoor dat  
regelmatig een Memorandum kan worden vastgesteld waarin de bewindslieden het  
belang van het gezamenlijke project benadrukken en concrete afspraken over het ver-  
volgtraject maken. Maar in het geval van GWW zien we dat het Bestuurlijk Kernteam  
eind 2005 nauwelijks meer bijeenkomt en de leden elkaar niet meer aanspreken op hun  
verantwoordelijkheden. Het was een pragmatische keuze om dit Kernteam in te stellen,  
en niemand lijkt het te missen nu het project een stille dood sterft.

De *verhouding tussen belanghebbenden* kan bepalend zijn voor de vraag of ze onder-  
ling tot een gedeelde uitkomst komen of niet. De vraag is of zij hun wederzijdse belan-  
gen respecteren en vertrouwen hebben in elkaar. Binnen de Kerngroep is dit vertrou-  
wen sterk ontwikkeld. Boeren, kwekers en bewoners weten en respecteren van elkaar  
wat de ander wil. Het Kerngroepvoorstel heeft daarom oog voor zowel de belangen van  
de landbouw, de kwekers als de recreanten. Binnen het OAP groeien deze relaties  
gaandeweg, zeker als het gaat om de vroeger onverzoenlijke tegenstanders; het Ge-  
meentelijk Havenbedrijf en de gezamenlijke natuurorganisaties. Ook tussen Zeeland en  
Vlaanderen groeit begrip voor de wederzijdse belangen en standpunten.

De *relatie tussen betrokken belanghebbenden en hun achterban* dient goed te zijn om  
breder steun voor een project te krijgen dan alleen in het overlegcircuit zelf. Dit gaat  
in de casus ProSes fout als het gaat om de ontpolderingen. De Provincie Zeeland en de  
ZLTO gaan weliswaar akkoord met de voorstellen over natuurontwikkeling, maar hun  
achterban mort en verzet zich. In het geval van GWW wordt veel aandacht besteed aan  
de relatie tussen leden van de Kerngroep en de overige bewoners en gebruikers van het  
gebied. Voorkomen moet worden dat de laatsten het idee krijgen dat de Kerngroeple-  
den alleen voor hun eigen hachje zorgen. De Kerngroep slaagt hier goed in, mede  
dankzij haar persoonlijke netwerken in de polder. Niet-leden zien hen als hún verte-  
genwoordigers en steunen het Kerngroepvoorstel.

De *relatie tussen burgers en bestuurders* is van groot belang, zowel als het erom gaat  
dat bestuurders hun burgers serieus nemen en naar hen willen luisteren, als wanneer het  
erom gaat dat burgers hun bestuurders vertrouwen en van hen bepaalde beslissingen  
accepteren. De burgers van Reeuwijk weten precies welke toezeggingen er zijn gedaan  
en verwachten ook dat de overheden zich daaraan houden. Het feit dat de bestuurders  
vervolgens deze toezegging slechts gedeeltelijk nakomen doet het gegroeide vertrou-  
wen weer als sneeuw voor de zon verdwijnen.

*De relatie tussen politieke bestuurders en de voor het project verantwoordelijke ambtenaren* is bepalend voor de politiek-bestuurlijke steun voor een project. Het vereist van ambtenaren een open en op informatie-uitwisseling gerichte houding en van bestuurders vertrouwen in hun medewerkers, interesse en betrokkenheid bij het project. Bij GWW ontbreekt het hier aan. Bestuurders durven het project niet zo goed los te laten en ambtenaren uit het Projectteam slagen er onvoldoende in om hun bestuurders daadwerkelijk te verbinden aan het proces.

*Goede relaties tussen kennisleveranciers onderling* komen de kwaliteit van de onderzoeksresultaten ten goede. Zij moeten in ieder geval in staat zijn om samen te werken en de bevindingen van elkaar te gebruiken om zo tot interdisciplinair onderzoek te komen. In het onderzoeksnetwerk rond de Schelde vergemakkelijken de goede relaties de snelle uitwisseling van informatie en het samenwerken sterk. De band tussen TNO en FUGRO is eveneens vruchtbaar. Tegelijk zijn de veel minder goed ontwikkelde relaties tussen Vlaamse en Nederlandse onderzoeksinstituten er debet aan dat deze instituten slecht samenwerken, andere methoden gebruiken en voortdurend vragen hebben bij de werkwijze van de partij aan de andere kant van de grens. Overigens zijn relaties in een complex onderzoeksproject gebaat bij een goede contractuele inbedding en het bestaan van een coördinerende partij, hetzij een opdrachtgever of een hoofdopdrachtnemer. Niet alles komt goed als onderzoekers elkaar goed kennen en vertrouwen. Heldere afspraken zijn nodig om op tijd een goed product af te kunnen leveren.

*De relaties tussen kennisleveranciers en kennisgebruikers*, tot slot, beïnvloeden de bruikbaarheid en het gebruik van kennisproducten. Ook hiervoor geldt dat contractuele afspraken onderdeel vormen van een dergelijke vruchtbare relatie. Goede wederzijdse bevruchting is gebaat bij een open en kwetsbare opstelling van de kennisleveranciers en een open en integere houding van de opdrachtgever. Het vergemakkelijkt de onderlinge samenwerking als de kennisvrager zelf beschikt over de nodige kennis van zaken. Dan is hij in staat om de kennisproductie met de juiste vragen te laten starten en het onderzoek ook doelgericht aan te sturen.

### **8.7.3 Besluitvorming: geordend door arrangementen**

Tot slot zijn er de arrangementen die eraan bijdragen dat besluitvorming op een competente wijze georganiseerd wordt en resulteert in competente resultaten. In de casus treffen we een drietal arrangementen of procesvoorzieningen aan die van doorslaggevend belang zijn bij het tot een goed einde brengen van besluitvorming. Dat zijn fora voor bestuurlijk overleg, fora voor participatie van belanghebbenden, fora voor joint fact-finding en kwaliteitsborging van onderzoek.

*Fora voor bestuurlijk overleg* zijn cruciaal voor de bestuurlijke en ambtelijke inbedding van het project. Op het niveau van politiek bestuurders en leidinggevende ambtenaren worden de richtinggevende beslissingen over de kaders van een project genomen.

Deze beslissingen waarborgen de continuïteit van de besluitvorming door de te volgen procedure vast te leggen en verbindend te verklaren. In de casus ProSes vervult het bewindsliedenoverleg een dergelijke functie. Ook de TSC is een bruikbaar instituut om effectief afspraken te maken tussen de twee overheden. Dergelijke fora zorgen ervoor dat overheden met één mond spreken en dat een projectorganisatie één contactadres heeft om helderheid te verkrijgen over de gewenste koers van het project.

De discussie over de OS 2010 resulteert er ook in dat er een discussie wordt gevoerd over de optimale organisatie van de TSC. De Provincie Zeeland geeft te kennen dat zij daar ook graag in zou deelnemen, om zo op een directe wijze betrokken te zijn bij het dagelijkse beheer van de Westerschelde. Dit kan gezien worden als een voor de hand liggende vervolgstap om de betrokkenheid van de regio bij het beleid en beheer van de Westerschelde ook na de totstandkoming van de OS 2010 vorm te geven. Overigens zien we dat het Bestuurlijk Kernteam in de casus ProSes deze functie meer en meer verliest, al is het maar omdat de overheden hun belangstelling voor dit project verliezen. Het Bestuurlijk Regieteam Reeuwijk is een te vrijblijvend forum om het project alsnog vlot te trekken. Daarmee ontbeert de gebiedsontwikkeling een krachtig bestuurlijk platform voor afstemming en coördinatie.

*Fora voor participatie van stakeholders*, die een serieuze bevoegdheid krijgen om een bijdrage te leveren aan besluitvormingsprocessen en die op een professionele wijze worden georganiseerd en voorgezeten, spelen een belangrijke rol bij het creëren van breed gedragen overeenstemming over te nemen besluiten. ProSes installeert al vroeg in het proces het OAP, waarbij het voorbeeld van het project Mainport Rotterdam wordt gevolgd. Dit OAP wordt ook gecontinueerd in de vervolgfase waarin de OS 2010 wordt uitgewerkt in diverse projecten. Een serieuze bevoegdheid, een vaste secretariële ondersteuning, onafhankelijke en bekwame voorzitters en deelnemers die daadwerkelijk iets te vertellen hebben (met mandaat van hun thuishonk) verklaren voor een groot deel het succes van het OAP.

De Kerngroep kan in haar hoogtijdagen óók terugvallen op professionele ondersteuning. Zij heeft een bekwame voorzitter en is bemand met aansprekende personen uit de polder. Maar omdat zij nooit formeel is geïnstalleerd en van een formele taakomschrijving is voorzien, kan zij ongemerkt een stille dood sterven. Een dineetje is een verbloemd afscheid, dan valt de Kerngroep uit elkaar. Als bij de uitvoering van de plannen opnieuw stakeholders moeten worden gemobiliseerd, zal er opnieuw een forum voor participatie en fora georganiseerd moeten worden.

Tot slot zijn *fora voor de uitwisseling en toetsing van kennis en ervaring*, waarin experts, belanghebbenden en praktijkdeskundigen participeren, van grote waarde bij het realiseren van een robuuste onderbouwing van ruimtelijke besluiten. Ook hier moet duidelijk zijn wat de taak en rol van deze fora is. Van groot belang is dat in een constructieve en open setting wordt gezocht naar overeenstemming over de feiten. Deze

fora voor ‘*joint fact-finding*’ en ‘*extended peer review*’ kunnen een belangrijke rol spelen in het integreren van praktijkkennis met wetenschappelijke kennis. Omdat de feitenvorming meestal niet klaar is als een bepaalde besluitvormingsronde is afgerond, is continuïteit belangrijk. Bij ProSes zien we dit ook gebeuren: de werkgroepen worden voortgezet bij de begeleiding van het vervolgonderzoek voor de project MER-ren.

### **8.8 Consolidatie van capaciteit**

Bronnen van capaciteit vragen om aandacht en onderhoud. Ze kunnen weglekken of eroderen als er slordig mee omgesprongen wordt. In deze paragraaf reflecteren we kort op de mogelijkheden om het behoud van bronnen van capaciteit in een beleidsnetwerk te beïnvloeden, zodanig dat ze benut kunnen worden in toekomstige rondes van besluitvorming. Het behoud van bronnen van capaciteit kan gefaciliteerd en gestimuleerd worden, maar alle actoren in een beleidsnetwerk hebben hierin een taak. Zonder hun inzet mislukken de pogingen vanuit een initiatiefnemer of opdrachtgever.

Kennis in de vorm van competenties wordt ontwikkeld door oefening en ervaring. Dat betekent ook voor competente besluitvorming geldt: oefening baart kunst. Als de consolidatie van capaciteit voldoende aandacht krijgt, zien we inderdaad dat in besluitvormingsprocessen bronnen van capaciteit groeien zoals in het geval van het LTV-traject. De consolidatie en het beschikbaar houden van deze bronnen vraagt wel om onderhoud. Dit onderhoud komt tot uiting in het voortdurend in praktijk brengen van de opgedane vaardigheden. Dat betekent dat actoren bezig blijven met activiteiten in het relevante beleidsnetwerk. Binnen ProSes zien we dat bijvoorbeeld door het laten uitvoeren van nieuwe onderzoeksprojecten door dezelfde mensen, het opnieuw aantrekken van mensen die voor ProSes werkten in de nieuwe projectorganisatie, ProSes 2010. Relaties worden onderhouden door gezamenlijke activiteiten en door het creëren en instandhouden van fora waarin actoren elkaar kunnen ontmoeten en activiteiten kunnen afstemmen. Institutionele arrangementen blijven beschikbaar als bestuurders en opdrachtgevers zich committeren aan de continuering en eventueel uitbouw van deze arrangementen. De bereidheid van de Bewindslieden om te discussiëren over de meest wenselijke structuur van de TSC en hun wens om het OAP te continueren in de volgende fase van het project zijn hier treffende voorbeelden van. Het tegendeel geldt voor het opheffen van de Kerngroep en het Projectteam in GWW.

Wanneer bronnen van capaciteit doorlopend geactiveerd worden en daarmee ook onderhouden worden, is dit tegelijk een belangrijke bron van continuïteit in een besluitvormingsproces. Het sterkst zien we dit in het geval van ProSes. Personen die reeds jarenlang actief zijn in de onderzoekswereld, bij beleidsinstanties en bij belangenorganisaties worden opnieuw geactiveerd. Zij nemen hun ervaringen uit het verleden, hun dossierkennis, maar ook hun kennissen en hun onderlinge relaties mee en kunnen hier opnieuw gebruik van maken en hierop voortbouwen. Dit speelt een nadrukkelijke rol in



het onderzoeksnetwerk. Een telefoontje is zo gepleegd en daarmee kan waardevolle kennis worden gemobiliseerd ten gunste van het vlot afwickelen van een onderzoeksproces. De aanwezige structuren (TSC, BOWS en andere) kunnen worden geactiveerd waarmee direct ook veel ervaringskennis uit het verleden wordt gemobiliseerd.

Deze relatie geldt ook andersom. Zodra een besluitvormingsproces stagneert – wat we zien in GWW – zien we dat veel opgebouwde bronnen van capaciteit makkelijk weglekken. Het feit dat activiteiten, fora, arrangementen en afspraken gecontinueerd worden, zorgt ervoor dat partijen in staat worden gesteld te werken aan het onderhoud van de bronnen van capaciteit die in een beleidsnetwerk aanwezig zijn.

## 8.9 Reflectie

In dit hoofdstuk hebben we het tweede deel van de zevende deelvraag naar de wijze waarop besluitvormingsprocessen – over een langere tijdshorizon – worden georganiseerd én de achtste deelvraag (over de wijze waarop opgedane kennis en kunde geborgd wordt voor de toekomst) beantwoord.

We hebben gezien dat besluitvormingsronden onderdeel vormen van langlopende trajecten van besluitvorming, waarin beslissingen stapstenen vormen, die enerzijds de bekrachtiging van de opbrengsten van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming tot dan toe vormen, door de status die een specifieke constellatie krijgt in de vorm van een formele beslissing (in wat voor vorm dan ook). Anderzijds vormen deze stapstenen de agenda voor de nabije toekomst, soms expliciet, soms meer impliciet. Zij geven het startschot voor een nieuwe ronde in de feitenvorming, de beeldvorming en de wilsvorming. Expliciet door bijvoorbeeld om nieuw onderzoek te vragen, de uitwerking van ambities te agenderen en afspraken te maken over doorgaande interactie en dus beeldvorming. Impliciet door nieuwe brandstof voor discussie aan te dragen doordat bepaalde ambities, beelden en/of feiten zijn genegeerd die door partijen in een nieuwe ronde weer geagendeerd worden.

Naast deze inherente – procesgerelateerde – bron van continuïteit in de besluitvorming is er ook een meer bewust gestuurde en georganiseerde vorm van continuïteit, die gestalte krijgt door het trajectmanagement van besluitvorming. Dit type managementingrepen manifesteert zich bijvoorbeeld in het treffen van voorzieningen voor continuïteit en het organiseren van ingrepen om rondes aan elkaar te koppelen of juist inhoudelijk van elkaar los te maken. Drie voorzieningen voor continuïteit springen eruit. Dat zijn allereerst organisatorische en procedurele voorzieningen. Deze organisatorische voorzieningen kunnen bestaan in het continueren van fora waardoor partijen betrokken blijven en de interactie kan doorgaan. Procedurele voorzieningen zijn bijvoorbeeld afspraken, verdragen of convenanten waarmee partijen zich expliciet vastleggen op het volbrengen van de volgende ronde in de besluitvorming. Daarnaast kan een dergelijke managementingreep inhouden dat personele continuïteit wordt gewaarborgd, door het

opnieuw betrekken van personen uit de vorige ronde in de nieuwe ronde. Tot slot kan het trajectmanagement bestaan uit aanvullende en incidentele ingrepen of voorzieningen zoals het aanstellen van een kwartiermaker, of het laten uitvoeren van verkennende analyses om de overgang tussen twee ronden zo soepel mogelijk te laten verlopen. De opdrachtgever of initiatiefnemer heeft hier een belangrijke rol in, maar ook de thuisorganisaties van de diverse betrokken partijen kunnen bijdragen aan het organiseren van trajectmanagement. Deze partijen moeten immers ook nadenken over hun langetermijnstrategie in langlopende beleidstrajecten.

Tot slot zijn ook de in het beleidsnetwerk aanwezige bronnen van capaciteit een belangrijke voorwaarde om te komen tot trajectvorming. Het aanwezige persoonlijke, relationele en institutionele kapitaal is niet alleen een voorwaarde voor competente besluitvorming in de toekomst, maar vormt ook een belangrijke potentiële bron van continuïteit. We zien dat in het bijzonder in de casus ProSes waar in elke nieuwe besluitvormingsronde wordt voortgebouwd op de in de vorige ronde ontwikkelde bronnen van capaciteit, waarmee ervaringen en kunde uit het verleden wordt gemobiliseerd en nieuwe kennis en kunde wordt geconsolideerd voor de toekomst.

Het persoonlijke, relationele en institutionele kapitaal vormt zo een aanvulling op de meer formele en procedurele aanpak van trajectmanagement. Daarbij past de kanttekening dat deze bronnen wel gemobiliseerd moeten worden (personen moeten worden opnieuw worden ingezet, arrangementen moeten opnieuw worden geactiveerd) en dat voorkomen moet worden dat deze bronnen niet weglekken (omdat personen opstappen) of eroderen (omdat het vertrouwen of het commitment afneemt).

In het volgende en laatste hoofdstuk reflecteren we op de empirische bevindingen uit dit onderzoek. Door deze bevindingen te confronteren met onze aanvankelijke theoretische inzichten over (het management van) competente besluitvorming uit hoofdstuk vier en vijf beantwoorden we de vraag welke karakteristieken competente besluitvorming vertoont en welke managementingrepen succesvol zijn om besluitvorming tot een goed einde te brengen.

## 9 COMPETENTE BESLUITVORMING ALS EVENWICHTSKUNST

### 9.1 Introductie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek en geven resumerend antwoord op het theoretische en beschrijvende deel van onze hoofdvraag. Deze luidt: *welke rol speelt kennis in ruimtelijke besluitvorming, hoe krijgt de ontwikkeling van kennis in de praktijk van ruimtelijke besluitvorming gestalte?* Daarbij geven we een terugblik op de onderzochte casus en duiden de daarin ontdekte dynamiek. Onze theoretische omschrijving van competente besluitvorming in hoofdstuk vier kan nu met behulp van de empirische bevindingen worden aangescherpt. Daarna beantwoorden we het laatste deel van de hoofdvraag (de laatste deelvraag): *hoe kunnen dergelijke besluitvormingsprocessen op een competente wijze worden georganiseerd?* Eerst geven we in paragraaf 9.2 een algemene terugblik op het onderzoek, waarin we de belangrijkste lijnen uit de voorgaande hoofdstukken kort reconstrueren. In paragraaf 9.3 geven we aan wat we – aan de hand van onze theoretische en empirische bevindingen als kernkarakteristiek van competente besluitvorming kunnen beschouwen. In paragraaf 9.4 werken we deze constatering uit voor de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. In paragraaf 9.5 doen we hetzelfde voor het besluitvormingsproces als zodanig, in het langlopende traject van besluitvorming, en in haar bestuurlijke en beleidsmatige context. In de volgende paragraaf inventariseren we welke eisen deze opvatting van competente besluitvorming heeft voor besluitvormingsarrangementen. Op basis van deze beschrijvingen, geven we in paragraaf 9.7 een beschrijving van de kenmerken van competente beslissingen. In paragraaf 9.8 geven we een aantal aanbevelingen voor het management van besluitvorming. In de slotparagraaf reflecteren we op het leervermogen van beleidsnetwerken, een cruciale voorwaarde voor het realiseren van competente besluitvorming.

### 9.2 Terugblik op het onderzoek

Dit onderzoek startte met de observatie dat er sprake is van een paradoxale relatie tussen kennis en besluitvorming. Enerzijds wordt het belang van kennis in alle toonaarden bezongen en wordt er bij grote ruimtelijke ingrepen fors geïnvesteerd in het mobiliseren van beleidsrelevant onderzoek. Anderzijds blijkt haar meerwaarde bij het beslechten van geschillen en het beargumenteren van keuzen vaak teleurstellend en leidt het doen van onderzoek niet zelden tot een rapportenoorlog. De vraag kan worden gesteld hoe ruimtelijke ontwikkelingsprocessen zodanig kunnen worden gemanaged dat bruikbare kennis gemobiliseerd wordt en op een vruchtbare wijze aangewend wordt.

Gaande dit onderzoek is duidelijk geworden dat we alleen zicht kunnen krijgen op de relatie tussen kennis en besluitvorming en de wijze waarop deze georganiseerd kan worden, als we ons bewust zijn van de dynamiek en grilligheid van besluitvormings-

processen. Deze processen zijn complex, meerstemmig en in hoge mate onvoorspelbaar. De rol van kennis daarbinnen is dus zeer context- en situatiespecifiek.

Maar ook kennis is een veelvormig fenomeen. Uit de literatuur over kennis kunnen we drie uitingsvormen van kennis destilleren. De eerste vorm betreft expliciete, feitelijke en onpersoonlijke kennis, ‘harde’ informatie. De tweede vorm betreft de sociaal geconstrueerde interpretatiekaders van partijen, persoonlijke maar ook gedeelde beelden van de werkelijkheid. De derde vorm betreft de – individuele of collectieve – competenties en vaardigheden, het vermogen om een bepaalde taak tot een goed einde te brengen.

Als we willen weten welke rol kennis in besluitvormingsprocessen speelt, moeten we ons ook afvragen wat beslissingen eigenlijk zijn en hoe we besluitvorming kunnen duiden. Beslissingen bestaan uit een drietal elementen. Zij bevatten ambities of doelstellingen. Zij appelleren aan bepaalde beelden: probleemdefinities en toekomstvisies. En tot slot berusten zij op feitelijke argumenten waarmee de gemaakte keuze is onderbouwd. Partijen die participeren in besluitvormingsprocessen beperken zich niet tot het voor het voetlicht brengen van hun specifieke ambities. Zij appelleren aan verschillende werkelijkheidsdefinities. En als zij daartoe in staat zijn, mobiliseren zij specifieke feiten ter onderbouwing van hun claims.

Zo vormen zich in een besluitvormingsproces drie sporen: een spoor van feitenvorming waarin partijen onderzoek mobiliseren, een spoor van beeldvorming waarin gezocht wordt naar een aantrekkelijke en gedeelde verbeelding van het probleem en de voorgestelde oplossing, en een spoor van wilsvorming waarin partijen zoeken naar overeenstemming over doelstellingen en ambities. Deze sporen beïnvloeden elkaar en grijpen op elkaar in. Soms verstikken ze elkaar. Op andere momenten versterken ze elkaar. Binnen deze sporen zijn vaak meerdere deelsporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming aanwezig die met elkaar concurreren maar ook elkaar kunnen bevruchten. De wijze waarop een besluitvormingsproces zich ontwikkelt en het uiteindelijke resultaat wat zij oplevert is afhankelijk van de wijze waarop deze sporen zich zelfstandig en in wisselwerking ontwikkelen.

Als we dit sporenmodel van besluitvorming combineren met de driedeling in kennisvormen, wordt duidelijk hoe kennisvorming verweven is met besluitvorming en wat de verschillende functies van kennis in besluitvormingsprocessen zijn. In sporen van feitenvorming wordt expliciete, feitelijke kennis gemobiliseerd: beleidsrelevante informatie ter onderbouwing van de te nemen besluiten. In sporen van beeldvorming vormen zich de beelden, de sociaal geconstrueerde interpretatiekaders van deelnemende partijen en ontstaat meer of minder draagvlak voor beslissingen. Deze twee sporen beïnvloeden en worden beïnvloed door sporen van wilsvorming; de ambities die op het spel staan en die actoren met elkaar overeenkomen. We zullen zo dadelijk ingaan op de rol van ‘kennis als competenties’ in besluitvormingsprocessen. Eerst reflecteren we op de rol van kennis in de vorm van feiten en beelden, in relatie tot wilsvorming.

Het spoor van feitenvorming kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit en voortgang van het besluitvormingsproces en aan de legitimiteit en kwaliteit van het product ervan. Dan dient het wel toegespitst te zijn op de onderwerpen die ter discussie staan in de besluitvorming (botsende beelden of conflicterende ambities), en georganiseerd in een context waarin aandacht is voor het organiseren van vertrouwen en participatie maar ook voor kwaliteitsbewaking. Kennis in de rol van feiten kan oplossingen preciseren, de haalbaarheid van ambities toetsen en helpen bij het creëren van gezamenlijke beelden.

Het spoor van beeldvorming speelt een belangrijke rol in de besluitvorming. Een serieus proces van beeldvorming is van groot belang om tot een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingsrichting te komen. Als zodanig vult de beeldvorming de feitenvorming aan, zeker als er sprake is van grote onzekerheden en complexiteit waarbij de feiten geen definitief uitsluitsel geven. Een breed gedragen en zorgvuldig tot stand gekomen interpretatie, bijvoorbeeld van een robuust estuarium dat tot op zekere hoogte maakbaar is, biedt dan een basis voor ingrepen die meer potentie biedt dan wetenschappelijke feiten die met veel onzekerheden omgeven zijn. Een open proces van beeldvorming biedt ook een rijke bodem voor het vinden van maatregelen. Het beeld van GWW als waterprobleem leidt maar tot één conclusie: grootschalige ingrepen doen of het gebied aan haar lot overlaten. Het beeld van een polder vol van kansen doet zoeken naar creatieve combinaties van maatregelen.

Veel beelden lijken op het eerste gezicht stug en hardnekkig en niet zomaar door onderzoeksresultaten of door een interessante deal te veranderen. Toch is dat maar gedeeltelijk het geval. Het proces waarin de sporen van feitenvorming en wilsvorming de beeldvorming beïnvloeden, kan wel degelijk het gewenste effect hebben. Van groot belang is wel de wijze waarop dit proces wordt georganiseerd. Het van het begin af aan betrekken van belanghebbenden bij het onderzoek door joint fact-finding, en het investeren in de betrouwbaarheid en transparantie van het onderzoek kan ertoe leiden dat de verkregen feiten daadwerkelijk tot reflectie op bestaande beelden leiden. Hetzelfde geldt voor de wilsvorming. Als partijen mee kunnen denken over oplossingen, en niet alleen overtuigd moeten worden van al lang vaststaande ambities, is de kans dat zij hun beelden over nut en noodzaak van ingrepen bijstellen, groter. Ook hier geldt dat het spoor van beeldvorming zorgvuldig vervlochten moet worden met de sporen van feitenvorming en wilsvorming om zo tot bruikbare en gedeelde beelden te komen.

Het belang van vervlechting wijst ons op het gevaar van ontbrekende verbindingen tussen de sporen, waarbij één of twee sporen zich geïsoleerd van het andere spoor ontwikkelt. Deze versplintering treedt vooral op als de diverse sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming in verschillende domeinen worden afgewikkeld, waarna de uitkomsten van deze geïsoleerd afgewikkelde sporen met elkaar worden geconfronteerd. Dat kan leiden tot tal van ongewenste effecten. Als de feitenvorming wordt

voorbehouden aan de experts, de wilsvorming aan de bestuurders en de aandacht voor beeldvorming niet meer inhoudt dan het organiseren van draagvlak bij de ‘afnemers’ van het beleid, is de kans op obstructie, mismatches en inhoudelijke armoede groot. Dan ontspoot een spoor.

Sterker nog: zonder verbindingen komen niet alleen geen vruchtbare constellaties tot stand, maar komen ook de sporen zelf niet tot hun recht. Want zorgvuldige vervlechting kan leiden tot doorbraken en gedragen beslissingen. Vervlechting kan daarenboven ook leiden tot verrijking. Daartoe is het wel noodzakelijk dat bestuurders, opdrachtgevers en projectleiders zich realiseren dat belanghebbenden en experts meer aan het proces bijdragen dan alleen datgene wat in eerste instantie van hen verwacht wordt. Van belanghebbenden wordt vaak gevraagd hun beelden bij te stellen om daarmee een gunstige receptie van maatregelen te bereiken. Daarmee wordt alleen ingezet op wijziging van hun beelden, en niet op het serieus nemen van hun feiten en ambities. Maar juist hun praktijkkennis kan van grote waarde zijn in de zoektocht naar effectieve oplossingen. En door hun ambities serieus te nemen kunnen bestuurlijke ambities worden verrijkt. Van experts wordt meestal alleen de onderbouwing en toetsing van beleidsambities verwacht. Maar als zij ook een actieve rol spelen in het spoor van beeldvorming, waarbij ook over de beelden van onderzoekers wordt gediscussieerd kan het bereiken van consensus worden vergemakkelijkt. Ook kunnen zij vanuit hun expertise bijdragen aan de verbetering van bestaande oplossingen en de ontwikkeling van verrassende alternatieven.

Een eerste belangrijke taak voor het management van besluitvorming betreft dus het onderling positioneren en zorgvuldig vervlechten van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. In hoofdstuk vier zagen we de maatstaven waaraan deze sporen – zelfstandig en in onderlinge wisselwerking – moesten voldoen. In de casus hebben we gezien dat zorgvuldige vervlechting kan leiden tot een coherent en krachtig eindresultaat, maar dat op andere momenten ontkoppelingen nodig zijn om bijvoorbeeld eenzijdige beïnvloeding van feiten, technocratisering van ambities en vervorming van de beeldvorming te voorkomen. In de volgende paragrafen gaan we op deze constatering meer in detail in.

Besluitvorming speelt zich af in specifieke ronden, waarin beslissingen worden genomen. Deze beslissingen bestaan uit een specifieke constellatie feiten, beelden en ambities. Daardoor vormen zij niet alleen de bezegeling van het proces waarin deze constellatie tot stand kwam, maar vormen zij ook – impliciet of expliciet – de agenda van de besluitvorming, en daarmee van de feitenvorming, wilsvorming en beeldvorming, in de toekomst. Deze beslissingen kunnen worden gezien als stapstenen in een lang traject van besluitvorming. Soms wijken die stapstenen fors af van wat in het verleden is besloten, op andere momenten bouwen ze daar op voort.

Een tweede belangrijke taak van het management van besluitvorming betreft dus het vormgeven van het traject van besluitvorming: het op elkaar afstemmen van rondens van besluitvorming, zodanig dat dubbel werk en inconsistentie wordt voorkomen maar ook dat er ruimte blijft voor vernieuwing en aanpassing. In de volgende paragrafen gaan we ook op deze constatering meer in detail in.

Besluitvormingsprocessen spelen zich niet zelden in (strikt) gescheiden domeinen af. Zeker interactieve processen lopen het risico om los van de bestuurlijke en ambtelijke werkelijkheid komen te staan. Dan wordt verondersteld dat het voldoende is om de specifieke constellatie feiten, beelden en ambities uit dit interactieve proces te presenteren aan andere domeinen om zo de noodzakelijke steun en instemming te verkrijgen. Maar zo werkt het niet. Om de steun van deze omgeving te verkrijgen is niet zelden ook dáár – in de omringende domeinen – een aanpassing in de feiten, beelden of ambities nodig. En daarvoor is vaak niet minder nodig dan dat opnieuw sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming worden doorlopen. Niet altijd hoeft dat in dezelfde mate en intensiteit, maar wel is het nodig dat partijen in dit nieuwe domein in de drie sporen kunnen meegroeien en zo toegroeien naar de te nemen beslissing. Een aantal voorbeelden kan dit illustreren.

De Zeeuwse decentrale overheden zijn weliswaar betrokken bij het Overleg Adviseerende Partijen, maar om hun steun voor de Ontwikkelingsschets 2010 te krijgen, moet een afzonderlijk besluitvormingsproces worden opgestart, compleet met een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van 600 hectare natuurontwikkeling.

Ook de Kerngroep in Gouwe Wiericke is ervan overtuigd dat zij moet proberen om de bestuurders mee te laten groeien met hun variant. Daarom wordt er extra onderzoek verricht ter onderbouwing van de voorstellen. Dit blijkt echter niet voldoende. De feiten over de Ecologische Verbindingszone en over de effecten van een ander peilbeheer zoals die enerzijds bekend zijn bij de Kerngroep en anderzijds bij de besturen, blijven verschillen. Ook wordt onvoldoende geïnvesteerd in het beïnvloeden van de beeldvorming en wilsvorming bij de bestuurlijke partijen. Met alle gevolgen van dien.

Inbedding van besluitvormingsprocessen betekent dus niet alleen aandacht voor de inbedding van het spoor van wilsvorming of van de beeldvorming bij bestuurders door afspraken, procedures en ontmoetingen, maar een gelijktijdige inbedding en vervlechting van de sporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming in het interactieve proces en haar bestuurlijke en ambtelijke context. Alleen zo kan realiserend vermogen op basis van eenduidige kennis en gedeelde beelden worden gerealiseerd.

Het management van besluitvorming heeft dus ook een belangrijke taak in het inbedden van het besluitvormingsproces in haar ruimere bestuurlijke en beleidsmatige omgeving. Daarbij zoeken procesmanagers en projectleiders naar voldoende aansluiting van het proces bij de buitenwereld, maar tracht ook de vrijheid en beschutting van het proces te waarborgen om betrokken partijen ook de ruimte te geven zelf tot aantrekke-

lijke voorstellen te komen. Dat dit een lastige uitdaging is, bewijst de casus GWW wel. Ook deze uitdaging wordt in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

De taak van het management van besluitvorming is dus veelomvattend. In de casus-hoofdstukken zijn we ingegaan op datgene wat er in de twee bestudeerde processen uit de kast is gehaald om het proces tot een goed einde te brengen. Het management van de besluitvorming kan daarbij veel baat hebben van de ‘bronnen van capaciteit’, de gestolde kennis en kunde in het beleidsnetwerk. Hier gaat het om de derde kennisvorm (kennis als competenties) die we in dit onderzoek hebben onderscheiden. De (gedeelde) competenties en vaardigheden van partijen vormen het gestolde vermogen dat in een beleidsnetwerk aanwezig is en dat kan worden aangewend in een besluitvormingsproces om tot bevredigende resultaten te komen. De verschillende bronnen (actorcapaciteit, relationele capaciteit en institutionele capaciteit) zijn van belang in besluitvormingsprocessen om het proces tot een goed einde te brengen. Op haar beurt kan een besluitvormingsproces weer bijdragen aan de verdere ontwikkeling van deze bronnen. In het vorige hoofdstuk hebben we uitvoerig gereflecteerd op de bijdrage van deze bronnen van capaciteit. Dit onderdeel laten we voor dit hoofdstuk daarom grotendeels buiten beschouwing. We reflecteren hier kort op in de laatste paragraaf.

Besluitvorming ziet zich zo gesteld voor een groot aantal lastige uitdagingen. Dan gaat het om de onderlinge verhouding van de verschillende sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming en de wijze waarop de besluitvorming wordt gepositioneerd in het traject van besluitvorming en in haar bestuurlijke en beleidsmatige omgeving. Deze uitdagingen worden in de volgende paragrafen verkend. Daarmee verfijnen we onze theorie over het management van competente besluitvorming.

### **9.3 Besluitvorming: dynamiek tussen adaptatie en eigenheid**

Reeds in hoofdstuk vier hebben we de noodzaak aangestipt dat sporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming zich enerzijds zelfstandig van elkaar, maar anderzijds ook vervlochten met elkaar dienen te ontwikkelen om zo te leiden tot gedragen beslissingen. Deze spanning tussen zelfstandigheid en vrijheid versus wisselwerking en integratie geldt ook voor het vormgeven van trajecten van besluitvorming: besluitvormingsronden moeten de ruimte krijgen voor vernieuwing en aanpassing, maar tegelijk logisch op elkaar voortbouwen. En we zien een soortgelijk fenomeen als het gaat om de inbedding van besluitvormingsprocessen. Enerzijds moet een dergelijk proces de ruimte krijgen om in alle rust en vrijheid te werken aan een vernieuwend, gedragen voorstel. Anderzijds moet zo’n proces voldoende ingebed zijn om te komen tot een gunstige receptie van haar resultaten.

We kunnen constateren dat competente besluitvorming gekenmerkt wordt door een rusteloos pogen om te balanceren tussen deze twee extremen van zelfstandigheid en aanpassing. Een vruchtbare ontwikkeling van besluitvorming blijkt alles te maken te



hebben met het dynamisch balanceren tussen twee uitersten: eigenheid en adaptatie. In het balanceren en alterneren tussen deze polen van vrijheid versus vervlechting ligt de voorwaarde voor het realiseren van kwaliteit en voortgang. In de eigenheid van elementen kan worden gewerkt aan kwaliteit van de delen en vernieuwing. Door wisselwerking wordt gewerkt aan coherentie van het geheel en verrijking. Tabel 9.1 illustreert de vruchtbare en onvruchtbare uitersten van dit evenwicht.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	Onderlinge wisselwerking leidt tot verrijking en coherentie.	Wisselwerking ontaardt in verstikking en leidt tot onherkenbaarheid en verarming.
<b>Eigenheid</b>	Investeren in eigen kracht leidt tot kwaliteit en vernieuwing.	Vasthouden aan eigen identiteit leidt tot onvruchtbaar isolement en patstellingen.

**Tabel 9.1 Tussen adaptatie en eigenheid: een dynamisch evenwicht**

De volgende paragraaf gaat in op de wijze waarop de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming in een dynamisch evenwicht tussen zelfstandigheid en aanpassing kunnen bijdragen aan competente besluitvorming. Daarbij vullen we onze beschrijving van competente besluitvorming aan met bevindingen uit de casus.

Zoals gezegd hebben we in hoofdstuk vier reeds gewezen op de wenselijkheid van zowel zelfstandigheid als vervlechting van de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Na bestudering van de casus kunnen we constateren dat dit evenwicht zowel tussen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming waarnemen, als ook binnen deze drie sporen van belang is. Binnen de drie sporen zien we immers diverse concurrerende subsporen van zowel feitenvorming, beeldvorming als wilsvorming. Deze subsporen concurreren met elkaar om aandacht. Deze concurrentie is gezond, maar kan als zij doorschiet, ontaarden in fragmentatie en versplintering.

Daarom is de kwaliteit van de feitenvorming enerzijds afhankelijk van de mate waarin er sprake is van creatieve concurrentie tussen diverse bronnen van feitenkennis (Hoppe, 2005), en anderzijds van hun onderlinge integratie tot een coherent kennisfonds. Ditzelfde geldt voor het spoor van wilsvorming. Ook daar is een mix van ‘positionele’ en interactieve strategieën vruchtbaar om tot krachtige resultaten te komen (Van der Zijde & Nijsten, 2003). Er is dus zowel behoefte aan dynamisch evenwicht tussen de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming (extern), als ook binnen deze sporen (intern). Dit om versplintering te voorkomen en tegelijk te waken voor dominantie, uitsluiting en verwarrende vermenging.

#### **9.4 Balancerende spoorvorming**

In deze paragraaf illustreren we de spanning tussen eigenheid en adaptatie voor de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, zowel intern als extern. In

paragraaf 9.5 doen we dit voor wat betreft de inbedding van een besluitvormingsproces in een langlopend besluitvormingstraject en in haar bredere bestuurlijke context.

#### 9.4.1 Balanceren in het spoor van feitenvorming

In besluitvormingsprocessen worden feiten van uiteenlopende afkomst gemobiliseerd. Vaak zijn meerdere disciplines betrokken als kennisleverancier, daarnaast zetten partijen zowel expertkennis als lekenkennis in. De kracht van deze feiten is enerzijds afhankelijk van de mate waarin zij kunnen worden geïntegreerd tot een eenduidig kennisproduct, maar anderzijds ook van de mate waarin zij elkaar beproeven en leiden tot een kritische reflectie op uitgangspunten, aannamen en resultaten. In het balanceren tussen deze twee uitersten ligt de meerwaarde van de feiten. Tabel 9.2 vat de polen van dit lastige evenwicht samen.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	<i>Verbonden en eenduidige kennis:</i> disciplines en kennisvormen vullen elkaar aan en vormen een coherent kennisfonds.	<i>Verwarde kennis:</i> vermenging van disciplines en kennisvormen leidt tot feitenbrij, die de toets der kritiek niet kan doorstaan.
<b>Eigenheid</b>	<i>Creatieve concurrentie:</i> onderlinge toetsing van kennisvormen leidt tot kritische reflectie en zo tot meer kwaliteit.	<i>Gefragmenteerde kennis:</i> kennisvormen blijven naast elkaar bestaan en botsen met elkaar (rapportenoorlog).

**Tabel 9.2 Subsporen van feitenvorming tussen adaptatie en eigenheid**

In beide casus zien we dat verschillende kennisbronnen afzonderlijk in het besluitvormingsproces worden ingebracht. In de casus GWW zijn dat verschillende disciplines, maar opvallender in deze casus is de inbreng van gebruikerskennis, naast de expertkennis van instituten als TNO, DHV en Alterra. In de casus ProSes zijn dat ook de verschillende disciplines (zoals morfologie, hydrologie en ecologie) en daarnaast de inbreng van het Port of Antwerp Expert Team.

De gang van zaken rond het onderzoek van PAET biedt een goede illustratie hoe met het evenwicht tussen eigenheid en integratie kan worden omgegaan. Geen van de onderzoekspartijen voelt er veel voor om de verschillende onderzoeken van WL Delft en van PAET volledig te integreren. PAET gaat daarom haar eigen gang en produceert een aantal rapporten waarin kanttekeningen worden gezet bij de aanpak van WL Delft. WL Delft voelt zich gedrongen hierop te reageren en haar eigen uitleg toe te lichten, wat haar onderzoek robuuster maakt.

ProSes staat voor een lastige keuze. Zij heeft twijfels bij de onafhankelijkheid van PAET, maar wil niet het risico lopen dat er een rapportenoorlog ontstaat. Daarom zorgt zij ervoor dat het onderzoek van PAET een (bescheiden) plaats krijgt in de SMER waarbij haar resultaten de conclusies van het onderzoek van WL kunnen aanvullen. We zien hier zowel creatieve concurrentie als uiteindelijk verbonden kennis. In de Werk-

groep wordt flink gediscussieerd over de voordelen van beide onderzoeksaanpakken, maar uiteindelijk kan vrijwel iedereen zich min of meer vinden in beide onderzoeken.

In het project GWW zien we lange tijd een dominantie van expertkennis, zonder dat er aandacht is voor de kennis van gebruikers van het gebied. Dat leidt ertoe dat de intentieovereenkomst wordt gesloten zonder dat de vraag of waterberging überhaupt wel haalbaar is, afdoende is onderzocht. Gebruikers hadden echter keer op keer hun twijfels over de technische haalbaarheid geuit. Deze fragmentatie in kennisbronnen veroorzaakt een onnodig verlies van tijd en geld. Als in tweede termijn wel interactie tussen experts en praktijkdeskundigen op gang komt, leidt dit tot vernieuwende inzichten in de potenties van de polder. Overigens alleen nadat experts en praktijkdeskundigen elkaar kritisch hebben bevraagd en dankzij veldbezoeken, presentaties en andere voren van interactie overtuigd raken van de meerwaarde van samenwerking en kennisintegratie.

Het onderzoek ten behoeve van de OS 2010 kampt met de nodige problemen waar het gaat om interdisciplinaire samenwerking. Hoewel er veel gelegen is aan goede samenwerking tussen de disciplines morfologie, waterbeweging en ecologie, komt deze samenwerking niet goed van de grond. Goede afspraken ontbreken en tijdens de rit gaat er het nodige mis bij de afstemming van activiteiten tussen disciplines. Daarom moeten bij de afrondende integratie van feiten de nodige hobbels genomen worden. Met name de vraag hoe de onzekerheden uit de verschillende deelonderzoeken gesaldeerd kunnen worden, leidt tot de nodige verwarring. Uiteindelijk wordt een deel van de onbeantwoorde vragen naar voren geschoven, met het verzoek om extra investeringen in het onderzoek van de relatie tussen natuur, bodem en water. Hier zien we dat onvoldoende aandacht voor adaptatie en integratie leidt tot fragmentatie van kennis.

Datzelfde zien we gebeuren in de feitenvorming over de locatie van de Ecologische Verbindingszone. Het Projectteam slaagt er niet in de feiten die de afdeling Natuur mobiliseert over een zogenaamde stapstenenvariant voor de Ecologische Verbindingszone te combineren of te verzoenen met de feiten van de Kerngroep. Daarom krijgt het voorstel van de Kerngroep niet de steun van de Provincie.

#### **9.4.2 Balanceren rond het spoor van feitenvorming**

Dit zijn echter niet alle uitdagingen voor het spoor van feitenvorming. Als het gaat om de externe werking van feiten, haar invloed op de sporen van beeldvorming en wilsvorming, is een dynamisch evenwicht wenselijk tussen enerzijds het garanderen van voldoende onafhankelijkheid en robuustheid (en daarmee de kwaliteit van de feiten), en anderzijds aanpassing aan de sporen van beeldvorming en wilsvorming om zo bruikbare kennis op te leveren die de kwaliteit van de argumentatie vergroot en het maken van een keuze voor een set ambities vergemakkelijkt.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	<i>Negotiated knowledge</i> : kennis is bruikbaar en acceptabel voor de sporen van beeldvorming en wilsvorming.	<i>Negotiated nonsense</i> : feiten verliezen meerwaarde door te sterke beïnvloeding van beelden en ambities.
<b>Eigenheid</b>	<i>Onafhankelijke/robuuste feiten</i> : kennis is wetenschappelijk verantwoord en is niet onaanvaardbaar beïnvloed.	<i>Superfluous knowledge</i> : kennis is niet bruikbaar omdat het niet aansluit bij datgene wat leeft bij betrokken partijen.

**Tabel 9.3 Kennisvorming tussen adaptatie en eigenheid met andere sporen**

Om de onafhankelijkheid en robuustheid van de feitenvorming te garanderen wordt in beide casus veelvuldig gebruik gemaakt van methoden voor kwaliteitsborging en *peer review*. Onderzoeksinstituten hebben daar hun eigen procedures voor. De wettelijk voorgeschreven systematiek van de MER garandeert een kwaliteitstoets. ProSes maakt daarnaast gebruik van een begeleidingsstructuur met experts en een onafhankelijke Second Opinion.

Maar de meerwaarde van kennis voor besluitvorming is niet alleen afhankelijk van haar onafhankelijkheid. Zij is ook afhankelijk van de wijze waarop zij uitdaagt tot het reflecteren op bestaande beelden en het ontwikkelen van nieuwe beelden, alsmede de wijze waarop zij ambities toetst en inzicht geeft in de haalbaarheid ervan.

De vraag of partijen onderzoeksbevindingen willen gebruiken om op hun beelden te reflecteren is onder andere afhankelijk van het imago van de opdrachtnemer en haar opstelling. Luistert zij naar kritische vragen of trekt het zich daar – *hautain* – niets van aan? Het WL Delft maakt tijdig de omslag naar een open opstelling, waarmee ze alsnog het vertrouwen van de werkgroep wint. Zo ontstaat alsnog tot op zekere hoogte ‘*negotiated knowledge*’. Dit komt de acceptatie van het onderzoek ten goede.

Belanghebbenden willen betrokken zijn bij het onderzoeksproces en de gelegenheid krijgen om met het onderzoek mee te kijken om zo inzicht te krijgen in de gebruikte methoden en de gemaakte keuzen. Van onderzoekers wordt verwacht dat zij zich openstellen voor andere geluiden en beargumenteerd aangeven waarom die wel of niet relevant zijn. In de Kerngroep zien we op deze wijze bij de gebruikers het vertrouwen groeien in de uitkomsten van de verschillende onderzoeken.

Voor de ‘verbeelding’ van de onderzoeksresultaten en dus hun aansluiting bij de referentiekaders van partijen, zijn soms kleine taal- en stijlkwetsies in de formulering van de uitkomsten belangrijk. Zij bepalen grotendeels de mate waarin belanghebbenden zich er in herkennen. Het intensief beraadslagen over conceptversies – waarbij de onderzoekers de ruimte nemen en krijgen om aan te geven dat een bepaalde formulering strijdig is met wat zij verantwoord vinden in het licht van hun onderzoeksconclusies – draagt er aan bij dat onderzoeksresultaten appelleren aan de beelden van betrokken partijen. Op deze manier wordt voorkomen dat belanghebbenden het onderzoek links laten liggen omdat zij zich er niet in herkennen (*superfluous knowledge*).

De toepasbaarheid van het onderzoek in de wilsvorming wordt in belangrijke mate bepaald door de formulering van de onderzoeksvragen, de timing en de presentatie van de onderzoeksresultaten. De toetsing van de drie varianten en de Kerngroepvariant is hier een goed voorbeeld van. Deze alternatieven worden op een gelijkwaardige wijze met elkaar vergeleken. De kennis die daaruit resulteert, maakt het mogelijk om ambities op nut en noodzaak, en op hun haalbaarheid te toetsen en de uiteindelijke keuze te kunnen onderbouwen. De presentatie van de onderzoeksresultaten is daarbij van groot belang. De resultaten zijn de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemende partij, maar de wijze waarop deze gepresenteerd worden (bijvoorbeeld in een afwegingskader) kan in samenspraak met betrokken partijen worden vastgesteld.

Het is opvallend om te zien hoe het onderzoek van het Port of Antwerp Expertteam (PAET) al deze kenmerken van bruikbare kennis heeft. Dit onderzoek gaat uiteindelijk een belangrijke rol spelen in de besluitvorming, en vooral door de verbindingen die in dit onderzoek zo sterk waren. Eigenlijk presenteert PAET een totaalplaatje dat in sterke mate aansluit bij de verschillende ambities die er ten aanzien van het estuarium leven (het vergroten van de toegankelijkheid, het tegelijkertijd verbeteren van de natuurlijkheid en van de veiligheid). Zij heeft haar vertrekpunt in de overtuiging dat het estuarium wel tegen een stootje kan. Zij onderbouwt haar oplossingsrichting met empirisch materiaal. Een aantal partijen vrezen dat het onderzoek zal resulteren in ‘*negotiated nonsense*’ omdat het beïnvloed zou zijn door het Havenbedrijf. Daarom wordt het aan een *second opinion* onderworpen zodat haar betrouwbaarheid vast staat. Overtuigd van de kracht van dit onderzoek steunen belanghebbende partijen als de milieuorganisaties en de Provincie Zeeland dit onderzoek en geven het een belangrijke plaats in hun afweging over de uiteindelijke beslissing.

### 9.4.3 Balanceren in het spoor van beeldvorming

Ook het spoor van beeldvorming ontleent haar kracht aan de wijze waarop zij balanceert tussen veelheid en heelheid. Hoewel in de literatuur veel aandacht is voor het reduceren van ambiguïteit en dus op het stimuleren van beeldconvergentie, is het ook belangrijk dat er ruimte is voor een kritische uitwisseling van beelden zodat zij met elkaar geconfronteerd worden en op hun houdbaarheid worden getoetst.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	<i>Beeldconvergentie</i> : gedeelde beelden als aantrekkelijke basis voor concrete actie.	<i>Beeldenbrij</i> : om de lieve vrede wil vinden partijen elkaar in nietszeggende interpretaties.
<b>Eigenheid</b>	<i>Beeldenstrijd en framereflectie</i> : kritische confrontatie van beelden als onderdeel van zoektocht naar kwaliteit.	<i>Beelddivergentie</i> : divergerende beelden leiden tot voortgaande controverse.

**Tabel 9.4 Subsporen van beeldvorming tussen adaptatie en eigenheid**

In beide casus is sprake van een intensieve beeldenstrijd. Bij ProSes staat de vraag centraal hoe de effecten van een verdieping op het estuarium moeten worden gewaardeerd. In GWW gaat het om de vraag wat de ernst van de problematiek in de polder is en wat haar toekomstkansen zijn. Een kritische beeldenconfrontatie vormt de start van het proces. Actoren worden uitgedaagd om hun werkelijkheidsdefinitie te expliciteren om daarmee de motivatie achter hun inhoudelijke ambitie te verhelderen. Dat wordt binnen ProSes gedaan door eerst met elkaar te discussiëren over wat het probleem eigenlijk is en in de Kerngroep door lang te praten over wat partijen zien als de potentie van de polder. Diversiteit aan beelden is een rijke bron van discussie, maar in potentie ook een kans voor verrijking en vernieuwing. De confrontatie tussen deze beelden leidt tot meer nuance in de stellingnamen.

In geen van deze processen blijft het dan ook bij een beeldenstrijd. Dat is maar goed ook. Beelden die lange tijd naast elkaar bestaan, leiden tot diepgaande tegenstellingen die moeilijk overbrugd kunnen worden. We zien dit in de casus GWW waar de beelden van de gebruikers en die van de bestuurders steeds verder uiteen groeien omdat de interactie tussen beide groepen niet tot stand komt. Deze controversen komen tot een hoogtepunt op de beruchte inspraakavond van maart 2004. Pas na deze explosie van onvrede start een serieuze zoektocht naar gedeelde beelden.

Het spoor van beeldvorming kent een zekere geleidelijkheid: aan het begin zijn de beelden sterk antagonistisch, maar gaandeweg groeien ze naar elkaar, dankzij intensieve confrontatie en groeiend onderling vertrouwen en saamhorigheid. Meer gematigde beelden van elkaar leiden ertoe dat ook inhoudelijk de beelden gaan convergeren. In beide processen zien we een ervaren en onafhankelijke procesbegeleider een belangrijke rol spelen in dit proces van convergentie.

In de relatieve beschutting van een procesomgeving kunnen partijen loskomen van de beelden die in hun thuishonken dominant zijn. Dit kan wel leiden tot versplintering in sporen van beeldvorming tussen de direct betrokkenen bij het proces en de verschillende politieke en maatschappelijke achterbannen. Hier ligt een taak voor de verschillende participanten om het verkeer met hun achterban te onderhouden en hen te laten meegroeien met de ontwikkelingen in het project. Als hier onvoldoende in wordt geïnvesteerd leidt dat tot ernstig oponthoud, zoals we zien in de casus ProSes als het gaat om de steun van de Zeeuwse bevolking voor ontpolderingen en in de casus GWW als het gaat om de steun van de bestuurders voor de voorstellen van de Kerngroep. Als deze divergentie in sporen van beeldvorming niet tijdig kan worden verholpen, leidt dit tot een gebrek aan draagvlak voor beslissingen.

In de casus ProSes is – mede door de grote hoeveelheid fora – het risico aanwezig dat er binnen het proces gescheiden sporen van beeldvorming ontstaan. Het is dan van belang dat zowel de projectorganisatie als de diverse betrokkenen zelf (via hun thuishonk) investeren in het verkeer tussen deze sporen van beeldvorming. Het is niet voldoende

als er verschillende fora worden ingericht waarin actoren tot gedeelde beelden komen. De beelden die in deze verschillende fora tot stand komen (bijvoorbeeld ten aanzien van onderzoek en ten aanzien van de onderhandelingen), moeten ook onderling met elkaar verbonden worden om daadwerkelijk tot beeldconvergentie te komen.

#### 9.4.4 Balanceren rond het spoor van beeldvorming

De meerwaarde van het spoor van beeldvorming voor de besluitvorming is afhankelijk van het balanceren tussen de eigen kwaliteit en de aansluiting bij de sporen van feitenvorming en wilsvorming. Beelden geven het interpretatiekader voor feiten en ambities, en idealiter is deze interpretatie behulpzaam in het bereiken van een gedragen uitkomst. Tegelijkertijd is het onwenselijk dat deze beelden ‘*science-driven*’ of afgedwongen worden met ononderhandelbare eisen. Tabel 9.5 bevat de polen van dit evenwicht.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	<i>Bruikbare beelden:</i> beelden bieden vruchtbare ontvangst van onderzoek en leveren draagvlak voor overeenstemming.	<i>Gestempelde beelden:</i> beeldvorming wordt gedomineerd door de feiten of wens om te komen tot daden.
<b>Eigenheid</b>	<i>Robuuste en rijke beelden:</i> partijen kunnen elkaar vinden in een gedeelde en vernieuwende werkelijkheidsdefinitie.	<i>Inhoudsloze of verlamme beelden:</i> beelden worden niet onderbouwd door de feiten of nodigen niet uit tot actie.

**Tabel 9.5 Beeldvorming tussen adaptatie en eigenheid met andere sporen**

In beide casus zien we dat er veel werk wordt gemaakt van om meer eenstemmigheid tussen partijen met uiteenlopende beelden te realiseren. Daartoe wordt veel tijd geïnvesteerd in overleg en interactie. Het voeren van de discussie zonder dat ambities al vaststaan bevordert dat partijen zich serieus genomen voelen en dat zij zich willen inzetten voor een goed procesresultaat. Als de beeldvorming primair wordt gedreven om draagvlak te creëren voor bestaande ambities, leidt zij veelal tot weinig positieve resultaten. We zien dit bijvoorbeeld voorafgaand aan de intentieovereenkomst over de waterberging in GWW. Op dat moment is de beeldvorming primair bedoeld om draagvlak te creëren voor de bestuurlijke ambities. Dat bevordert een open proces van beeldvorming niet. Partijen voelen zich niet serieus genomen en de kloof tussen burgers en bestuurders groeit als bewoners merken dat bestuurders wel praten, maar niet luisteren. Tegelijkertijd moeten de beelden kritisch worden geconfronteerd met onafhankelijk onderzoek. In de casus GWW worden de bestuurlijke beelden over de problematiek in de polder en de kansen van waterberging lange tijd niet getoetst op hun realiteitsgehalte. Hetzelfde geldt voor de beelden die er rond de Schelde leven over de negatieve consequenties van menselijke ingrepen op het estuarium. Dankzij het onderzoek worden deze beelden nu kritisch tegen het licht gehouden en aangepast. Dat leidt er toe dat er ineens veel meer mogelijk blijkt te zijn om vernieuwende ambities in beide projecten te introduceren (morfologisch baggeren, combinatie water en natuur/landbouw).

Als beelden aansluiting vinden bij een onderzoeksmatige onderbouwing, winnen ze aan overtuigingskracht. We zien dat bijvoorbeeld gebeuren dankzij het onderzoek van PA-ET en het onderzoek naar aanleiding van de Kerngroepvariant. De beelden van een veerkrachtig estuarium en een veelzijdige polder krijgen steun van onderzoeksgegevens waardoor hun overtuigingskracht toeneemt. Als daarnaast de beelden ook een vertaling krijgen in concrete ambities, kan een krachtig samenspel ontstaan waardoor er doorbraken in het besluitvormingsproces kunnen worden bereikt.

Beelden die niet leiden tot concrete – inpasbare – ambities (zoals het standpunt van Zeeland dat zij niet wil bloeden voor de belangen van Vlaanderen) raken geïsoleerd. Er moet ook iets te onderhandelen zijn. Daarom is het óók van belang dat er andere beelden kunnen worden gevormd, die zinvolle doorbraken faciliteren en partijen uitnodigen om van standpunt te veranderen.

Na het afblazen van de waterbergingsoptie blijven de bestuurders van provincie en Waterschap geloven in de ernst van de problematiek. Daarom zijn zij niet zomaar bereid om ruimte te bieden aan kleinschalige oplossingen. Het projectteam probeert niet alleen met aanvullend onderzoek rond de Kerngroepvariant steun te krijgen voor het beeld dat de polder met een kleine impuls weer economisch veerkrachtig kan worden. Ook probeert zij de bestuurlijke goodwill te winnen door andere beelden te creëren: GWW is een schoolvoorbeeld van ontwikkelingsplanologie en gebiedsgericht werken. Bruikbare beelden kunnen bijdragen aan het realiseren van overeenstemming in het spoor van wilsvorming. Het beeld dat het estuarium uit evenwicht raakt als er eenzijdige maatregelen worden genomen, appelleert aan alle partijen en motiveert hen om te zoeken naar een pakket maatregelen dat alle functies van het estuarium ten goede komt.

#### 9.4.5 Balanceren in het spoor van wilsvorming

Balanceren in het spoor van wilsvorming betreft enerzijds het organiseren van competitie tussen de verschillende ambities die in het spel zijn, maar anderzijds ook het realiseren van een compromis of een samengestelde ambitie waar partijen zich in kunnen vinden. Als één van beiden teveel nadruk krijgt leidt dit tot voortsudderende conflicten of tot verstikte ambities, waarbij doelvervlochtenheid leidt tot machteloosheid.

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Verbonden ambities: krachtige en evenwichtige collectieve wilsovereenkomst (package deal, uitruil, compromis).</i>	<i>Verstikte ambities: overeenkomst bevat tegenstrijdige en gestapelde ambities die elkaar uitdoven.</i>
<b>Eigenheid</b>	<i>Competitie tussen ambities: gezonde concurrentie in de strijd om erkenning en bereidheid de eigen ambitie te realiseren.</i>	<i>Niet beslechte conflicten omdat uitruil en doelvervlochtenheid niet tot stand komt.</i>

**Tabel 9.6 Subsporen van wilsvorming tussen adaptatie en eigenheid**



Het management van wilsvorming bestaat uit het boven tafel krijgen van de verschillende ambities die er leven ten aanzien van het beleidsthema in kwestie en de wilsbereidheid van de actoren: wie is echt bereid om te handelen? En zijn alle partijen in staat hun belang te verdedigen? Vervolgens moeten deze ambities in samenspraak met betrokkenen worden afgewogen, verzoend, gecombineerd of gefaseerd worden. Het procesmanagement staat voor de taak een eerlijke en open afweging te realiseren.

Belangrijk voor betrokken partijen is dat er iets te halen valt, dat de eigen inzet iets oplevert. Daartoe moet er stevig onderhandeld kunnen worden – in relatieve rust, zonder dat buitenstaanders weten welke strategische manoeuvres worden gemaakt. We zien dit zowel bij de Kerngroep (de boeren zitten al jarenlang in de onzekerheid en willen nu haring of kuit) als bij de belangrijkste belanghebbenden van de OS 2010, het Havenbedrijf en de natuurorganisaties. De wil om iets te bereiken en de krachtmeting met andere ambities aan te gaan vormt de drive om deel te nemen aan het proces.

In beide projecten zien we inspanningen om te zoeken naar vruchtbare combinaties van ambities, het vergroten van de taart en het afzwakken van dominante ambities om een gedragen wilsovereenkomst te realiseren. Soms echter leidt een stapeling van ambities tot verstikte ambities, iets waar het voorstel van de Kerngroep last van heeft. De bestuurders moeten erkennen dat hun ambities erin zitten, maar niet in de mate die zij graag hadden gezien omdat de boeren ook hun eigen ambities willen realiseren. Het combineren van waterberging, natuurontwikkeling, recreatie en landbouw is mogelijk, maar dan moeten alle partijen wel genoeg nemen met een suboptimale uitkomst in vergelijking met de ambities waarmee zij het proces begonnen.

Van groot belang is dat de wilsvorming binnen een proces weerklank krijgt buiten de procesgrenzen. Het is daarom noodzakelijk dat de betrokken partijen rugdekking hebben voor de standpunten die zij innemen en de toezeggingen die zij doen. We zien hoe dit bijna mis gaat in het geval van ProSes. De provincie Zeeland en de ZLTO stemmen in met de OS 2010, maar krijgen hun achterban niet mee als er daadwerkelijk ontpolderd moet worden. We zien dit ook misgaan in GWW waar de bestuurders de toezeggingen van hun ambtenaren in het Projectteam niet waarmaken. Een ‘participatief’ spoor van wilsvorming krijgt alleen weerklank als het verbonden raakt met bestuurlijke en ambtelijke sporen van wilsvorming.

#### **9.4.6 Balanceren rond het spoor van wilsvorming**

Het spoor van wilsvorming ontleent enerzijds haar kracht aan het realiseren van een gezamenlijke wilsovereenkomst van voldoende kwaliteit. Tegelijkertijd moet deze uitkomst aansluiten bij de opbrengsten van het spoor van feitevorming en op een aantrekkelijke wijze verbeeld worden. In het eerste geval gaat het om het realiseren van een afweging tussen de verschillende ambities die in het spel zijn. In het tweede geval gaat het om het zodanig selecteren, verwoorden en motiveren van de geselecteerde

ambities dat deze aansluiten bij de beelden die er leven en stoelen op een positieve bewijslast afkomstig uit het onderzoek.

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Verantwoorde ambities:</i> ambities berusten op breed draagvlak en op robuuste feitelijke onderbouwing.	<i>Afhankelijke ambities:</i> ambities zijn onlosmakelijk verbonden aan feiten (science-driven) of aan beelden (dogmatisch).
<b>Eigenheid</b>	<i>Daadkrachtige en realiseerbare ambities:</i> geen besluiteloosheid bij inherente onzekerheid of voortdurende controversen.	<i>Autistische ambities:</i> ambities refereren niet aan de bestaande beelden of ontberen feitelijke onderbouwing.

**Tabel 9.7 Wilsvorming tussen adaptatie en eigenheid met andere sporen**

Het spoor van wilsvorming kan verlamd worden door voortdurende onzekerheden over de mogelijke consequenties van ingrepen of de exacte kenmerken vna het probleem. Ook hardnekkige interpretatieverschillen kunnen ervoor zorgen dat eindeloos ‘gepolder’ niet resulteert in concrete wilsbeschikkingen. Daarom is het van belang dat er in een besluitvormingsproces concreet wordt onderhandeld en dat het proces niet blijft steken in eindeloos gepraat en onderzoek.

Interessante package deals die appelleren aan aantrekkelijke beelden kunnen een belangrijke rol spelen in het bereiken van doorbraken in het spoor van beeldvorming. De landbouworganisaties en de provincie Zeeland zijn verre van enthousiast over de plannen van ProSes. Hun steun is echter onontbeerlijk voor een probleemloze uitvoering van de OS 2010. Zij moeten daarom geen voedsel krijgen voor hun beeld dat de besluiten zonder hen worden bekookstofd en dat er geen serieuze aandacht is voor de belangen van Zeeland. Daarom wordt een separaat onderhandelingstraject gestart tussen Rijk en provincie. Dit leidt tot een package deal tussen beide partijen. Omdat de steun van Zeeland wordt ‘gekocht’ in ruil voor een pakket investeringen in de Zeeuwse regio, kan de provincie Zeeland haar steun voor de OS 2010 veel makkelijker motiveren door te stellen dat de OS niet alleen een Vlaams doel dient, maar ook het Zeeuwse belang.

Ook voortsudderende onzekerheid kan worden doorbroken door een package deal. De verdieping van de Schelde is omgeven met tal van onzekerheden omtrent haar effecten op het natuurlijk systeem. Maar door zowel te investeren in een flexibele stortstrategie als in natuurontwikkeling, worden de eventuele negatieve effecten op voorhand al zoveel mogelijk gemitigeerd. Zo kan een verantwoorde wilsovereenkomst worden bereikt zonder dat onderzoek de onderste steen boven heeft gebracht.

Een zo goed mogelijke en geloofwaardige onderzoeksmatige onderbouwing is van groot belang voor de legitimiteit van de overeenkomst. Deze is vaak wettelijk verplicht, bijvoorbeeld door middel van een MER of een Habitattoets. Zo sturen de voorschriften uit de Habitatrichtlijn het onderzoek naar een verdieping van de Westerschelde, maar ook de afweging en selectie van alternatieven. De MKBA moet licht werpen op de vraag of dit een aanmerkelijk belang dient en of er ook alternatieven zijn voor

een dergelijke maatregel. Zo niet, dan moet het onderzoek naar de effecten op de natuur worden gestart. Dit onderzoek moet duidelijkheid geven over eventuele negatieve (en significante) effecten van de ingreep. Het morfologisch onderzoek vertrekt vanuit de wetenschap dat er een grens zit aan de hoeveelheid die er gestort kan worden in de nevengeulen – maar dat storten noodzakelijk blijft zolang Antwerpen bereikbaar moet blijven. Daarom wordt er ook onderzoek gedaan naar een flexibele stortstrategie. De inzichten in de meerwaarde van deze stortstrategie en de conclusie dat een verdieping geen significante effecten heeft op het areaal slikken en schorren, leveren voldoende onderbouwing voor het voorstel om te gaan verdiepen.

Soms worden ambities afgezwakt of juist versterkt om ze te laten aansluiten bij de (gedeelde) beelden van partijen. Dit zien we vooral als het gaat om de natuurontwikkeling rond de Westerschelde. De natuurbeweging, en met hen een aantal andere partijen, zet sterk in op het beeld dat het estuarium fors achteruitgegaan is en daarom een fikse verbetering nodig heeft. Hoewel de overheden hier in eerste instantie niet erg toe geneigd zijn, gaan zij later alsnog (zij het minder ruim dan de natuurbeweging had gewenst) met deze wens akkoord.

Alleen als ambities kunnen rekenen op ondersteuning van een krachtig beeld of van robuust onderzoek maken zij kans op instemming bij andere partijen. Te denken valt aan het belang van het Zeeuwse bedrijfsleven. Hun belangenorganisatie stelt dat de verdieping oneerlijke concurrentie in de hand werkt. Maar hun wens wordt niet gestaafd door het beschikbare onderzoek. Daarom wordt dit geluid niet serieus meegenomen. Pas later komen zij alsnog deels aan hun trekken als de provincie Zeeland het Rijk ervan overtuigt dat investeringen in de Zeeuwse economie noodzakelijk zijn.

## **9.5 Besluitvormingsprocessen in dynamisch evenwicht**

In bovenstaande paragrafen hebben we gezien wat het balanceren in en tussen de diverse sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming inhoudt. Daarnaast zijn er op het niveau van besluitvormingsprocessen een drietal vormen van dit dynamische evenwicht aanwezig die te maken hebben met de relatie van het proces en haar context.

Partijen binnen besluitvormingsprocessen moeten relatief ongestoord hun gang kunnen gaan. De grenzen van het proces zijn belangrijk om hun werkveld overzichtelijk te houden en toe te werken naar een resultaat dat past binnen de gestelde kaders. Deze grenzen geven vrijheid en beschutting. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat er verbindingen worden gelegd met de omgeving om zo het proces in te bedden en een gunstige receptie voor te bereiden. Ook hier zien we dus de spanning tussen eigenheid (isolement) en adaptatie. Deze zoektocht naar evenwicht speelt op een drietal terreinen: inbedding in het langlopend traject van besluitvorming; inbedding in de politiek-bestuurlijke context en inbedding in de beleidsmatige context. Deze twee laatste typen inbedding hebben we reeds een aantal malen genoemd als het gaat om de inbedding

van de afzonderlijke sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming zoals die in interactieve projecten georganiseerd worden en weerklank moeten krijgen in de bestuurlijke en beleidsmatige context van een dergelijk proces. Deze uitdaging willen we echter ook op het niveau van het proces zelf nader bezien omdat veel uitdagingen die te maken hebben met de inbedding van de afzonderlijke sporen van toepassing zijn op de inbedding van het gehele proces en ook de voorzieningen die daarvoor getroffen kunnen worden zich vaak niet beperken tot één van de sporen.

### 9.5.1 Trajectmatige inbedding

Een specifiek project heeft niet alleen een toekomst in het verschiep, maar bouwt ook voort op eerdere ronden van besluitvorming. We hebben daarom besluiten *tijdelijke* constellaties van feiten, beelden en ambities genoemd. Beslissingen bezegelen een bepaalde uitkomst van de drie sporen, maar vormen ook hun (impliciete of expliciete) agenda. Ook met betrekking tot de inbedding in het beleidstraject, het trajectmanagement, zien we een zoektocht naar een dynamisch evenwicht, zowel als het gaat om de positionering van een besluitvormingsronde tot het voortraject als het vervolgetraject. Voortbouwen op het voortraject is nodig om continuïteit en consistentie te waarborgen en daarmee ook de doelgerichtheid in het proces te bewaren. Tegelijk is vernieuwing en verrijking nodig om daarmee tot verrijking en beter passende uitkomsten te komen.

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Verbonden en consistente ontwikkeling:</i> besluitvormingsronde draagt bij aan probleemoplossing en continuïteit.	<i>Aarzeling en herhaling:</i> ronde leidt tot meer van hetzelfde en draagt niet bij aan voortgang in besluitvorming.
<b>Eigenheid</b>	<i>Verrijking en vernieuwing:</i> besluitvormingsronde leidt tot innovatie en verrijking ten opzichte van voortraject.	<i>Grilligheid en inconsistentie:</i> ronde past niet in besluitvormingstraject en leidt tot terreinverlies ten opzichte van voortraject.

**Tabel 9.8 Trajectvorming in retrospect tussen adaptatie en eigenheid**

Daarnaast is het van belang dat in een besluitvormingsronde wordt voorgesorteerd op een volgende ronde en dat daar rekening mee wordt gehouden. Tegelijk kan in deze ronde niet alles worden vastgelegd en geregeld en moeten er tijdig bevredigende resultaten worden opgeleverd. Daarom moeten er ook zaken worden opengelaten.

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Dosering en agendering:</i> besluitvormingsronde kent voorlopige afronding en vormt flexibel startpunt voor nieuwe ronde.	<i>Afwachting en nonchalance:</i> nieuwe ronde is niet voorbereid en niet duidelijk is wat er van verwacht wordt
<b>Eigenheid</b>	<i>Afronding en verzegeling:</i> besluitvormingsronde rondt af met krachtige beslissing en structureert vervolgronde voor.	<i>Rigiditeit en verkramping:</i> toekomst wordt teveel vastgelegd zonder dat er ruimte wordt gelaten voor aanpassing.

**Tabel 9.9 Trajectvorming in prospect tussen adaptatie en eigenheid**

In het geval van ProSes is er sprake van een sterk trajectmanagement. De Lange Termijnvisie is vertrekpunt en basis voor de Probleemstelling en Kennisgeving. ProSes gebruikt dit voortraject om haar opdracht af te bakenen. Heel anders gaat het bij het project GWW. Daar zijn slechts een paar formele kapstokken ingebouwd. Het proces begint met de intentieovereenkomst, maar die is alleen gericht op het opstellen van een MER. De volgende kapstok is de Tussenbalans. Dan volgt het proces dat leidt tot de Bestuurlijke Koers. Maar daar ontstaat de mist. Concrete afspraken over het vervolgtraject worden niet gemaakt. Alles is erop gericht om zo snel mogelijk nog iets van een besluit te nemen omdat dit aan het gebied beloofd is. Maar omdat de bestuurlijke wil om daadwerkelijk iets te doen, wegebt, lijkt het besluit meer een afhechten van de ronde zonder dat er concreet zicht is op wat er moet gebeuren in de volgende ronde. Het is daarom ook zeer de vraag wat er in de volgende ronde zal gebeuren.

Vanwege het grote belang dat partijen hechten aan de OS wordt er binnen ProSes wél veel energie besteed aan het inbouwen van waarborgen voor een snelle uitvoering en de noodzakelijke continuïteit in het besluitvormingstraject. Omdat partijen – ondanks hun verbeterde relaties – er niet blindelings op vertrouwen dat de uitvoering spontaan en soepel zal verlopen, leggen zij elkaar vast op een aantal stappen op vooraf vastgestelde momenten. Het ontbreken van dergelijke afspraken is één van de redenen waarom er begin 2006 nog steeds geen besluit is genomen over GWW.

Tegelijk vormen robuuste trajectafspraken ook een risico. Een potentieel gevaar schuilt in de sterke koppeling tussen de verschillende maatregelen in de OS 2010. Als er één element – bijvoorbeeld de natuurontwikkeling – uitvalt, komt de uitvoering van de andere elementen ook in gevaar en valt heel de Schets uiteen. Dit vermindert de mogelijkheden om flexibel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen.

### 9.5.2 Bestuurlijke inbedding

Om een procesresultaat daadwerkelijk te kunnen verzilveren en om te zetten in collectieve actie is steun van verantwoordelijke bestuurders onontbeerlijk. We hebben dit reeds gezien toen we zagen hoe bestuurders mee moeten groeien met de sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming om zo steun voor het procesresultaat te krijgen. In deze paragraaf bezien we het proces als geheel en gaan we na hoe het omgaat met de spanning tussen vrijheid of beschutting en vervlechting of inbedding.

	Vruchtbare nadruk	Onvruchtbare nadruk
<b>Adaptatie</b>	<i>Ingebedde processen:</i> procesresultaat kan op steun van bestuurders rekenen en sluit in voldoende mate aan bij hun ambities.	<i>Geadopteerde processen:</i> proces is verlengstuk van bestuurlijke ambities en krijgt geen ruimte voor vernieuwing.
<b>Eigenheid</b>	<i>Beschutte processen:</i> proces krijgt de ruimte om samen met betrokkenen te zoeken naar draagvlak en verrijking.	<i>Losgeweekte processen:</i> procesresultaat past niet of slecht in bestuurlijke ambities en wordt door hen niet overgenomen.

**Tabel 9.10 Bestuurlijke inbedding tussen adaptatie en eigenheid**

Bij de aanvang van een proces hebben bestuurders hun eigen wensen ten aanzien van het op te leveren resultaat. We zien dat deze bij ProSes vertaald worden in relatief ruime kaders zodat het proces over de nodige bandbreedte beschikt. De discussie richt zich op de wijze waarop de veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid verbeterd kan worden. In het geval van GWW gaat het over de vraag (hoewel pas in tweede instantie) hoe de natuur, de waterkwaliteit en het economische perspectief van de polders kan worden verbeterd. Als iedereen zich in deze kaders kan vinden, kan de discussie gaan over de concrete invulling ervan.

In beide casus komen gedurende het proces nieuwe ambities boven tafel die niet zonder meer passen in de kaders die voorafgaand aan het proces zijn gedefinieerd. Het is dan van belang dat bestuurders ruimte geven, maar ook kunnen meegroeien met het proces. Een strategie hiervoor is het organiseren van ontmoetingen en informatie-uitwisseling. Vooral bij ProSes zien we dat deze strategie wordt gebruikt. Er is een jaarlijks bewindslidenoverleg waarin zij worden bijgepraat. Via de TSC, de voorzitters van het OAP en de projectdirectie is er ook tussentijds overleg met de bewindspersonen.

Een andere strategie om bestuurders te committeren aan het procesresultaat is het vertalen van het proces en haar opbrengsten in termen van dominante en modieuze beleidsdiscoursen. Deze strategie wordt toegepast in GWW, waarbij discursieve verbindingen worden gelegd met concepten als ontwikkelingsplanologie, gebiedsgericht werken, burgerparticipatie en leven met water. Door te investeren in het imago van het project neemt de kans toe dat bestuurders met het project denken te kunnen scoren en zich eraan willen verbinden.

Tegelijk is een zekere afstand tussen proces en bestuurders en beschutting van het proces vruchtbaar. Het voorkomt dat het proces voortdurend de speelbal wordt van nieuwe politieke emoties en het geeft de nodige beschutting aan de deelnemende partijen om zelf in alle rust toe te werken naar een gedragen uitkomst. We zien dat de eerste fase van de Kerngroep weinig vruchtbaar is omdat de bestuurlijke wens tot waterberging als een loden last op tafel ligt en vrijwel elke andere ambitie de kop indrukt. In het geval van ProSes zien we dat de bewindspersonen weliswaar periodiek worden bijgepraat, maar in de tussentijd het proces met rust laten en de nodige vrijheid geven. Dit zorgt dat het proces ruimte krijgt, maar tegelijk ook ingebed is en het resultaat gedragen wordt door politiek bestuurders.

### **9.5.3 Beleidsmatige inbedding**

Naast de bestuurlijke inbedding, is het vormgeven van de relatie tussen het eigen proces en andere besluitvormingsprocessen in de omgeving, de beleidsmatige inbedding, van groot belang. Beleidsprocessen zijn niet alleen op de wereld. Allerhande gelijktijdige processen kunnen op onverwachte en ongewenste momenten een beleidsproject doorkruisen en dat beïnvloeden (Langley, et.al. 1995). Soms is een project voor haar

welslagen afhankelijk van de ontwikkeling van een ander beleidsproces. Soms kan een onverwachte wending van een parallel lopend beleidsproces ervoor zorgen dat het proces in de war wordt gestuurd. Het is dus van belang dat de positie van een besluitvormingsproces zorgvuldig wordt gemanaged ten opzichte van haar omgeving.

Het gaat hier enerzijds om het behouden van voldoende zelfstandigheid ten opzichte van andere besluitvormingsprocessen en anderzijds het creëren van passende verbindingen uit lijfsbehoud of om de meerwaarde van een proces te vergroten, door de inpasbaarheid van het resultaat in bestaand beleid te vergroten.

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Verbonden processen:</i> procesresultaat kan op steun van omgeving rekenen en sluit aan bij datgene wat daar speelt.	<i>Ondergesneeuwde processen:</i> procesresultaat brengt niets nieuws ten opzichte van bestaand beleid en is dus niet attractief.
<b>Eigenheid</b>	<i>Vernieuwende processen:</i> procesresultaat brengt nieuw elan in beleidsomgeving en leidt tot vernieuwing.	<i>Wereldvreemde processen:</i> procesresultaat wordt niet als relevant en bruikbaar herkend.

**Tabel 9.11 Inbedding tussen adaptatie en eigenheid**

In de casus ProSes zien we dat de beleidsmatige inbedding van het project niet veel aandacht krijgt. Het proces bevindt zich op een hoog strategisch niveau en is verzekerd van de toewijding van de politiek-ambtelijke top, waardoor er – in deze fase – weinig energie gestoken hoeft te worden in de beleidsmatige inbedding. Dit moet in de uitwerking gestalte krijgen. Overigens is dit ook een potentieel risico: een gebrek aan beleidsmatige inbedding in deze ronde moet wel goedge maakt worden in een volgende ronde. Lastige kwesties kunnen worden doorgeschoven naar de volgende ronde waardoor de kans op een probleemloze uitvoering afneemt. Overigens wordt wel tijdens de rit verkend in hoeverre de voorstellen passen in bestaande beleidskaders. Zo wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe de flexibele stortstrategie zich verhoudt tot de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, de wet waaronder de baggervergunning valt.

Geheel anders is het in de casus GWW. Daar is het proces in eerste instantie ook verzekerd van haar inbedding. Het proces is een poging om een nieuwe filosofie van provincie en waterschap in de praktijk te brengen en binnen bestaande beleidskaders is al rekening gehouden met dit proces. Maar als de waterberging van tafel gaat, wordt de beleidsmatige inbedding een steeds groter punt van zorg. Naarmate het enthousiasme van bestuurders bekoelt, groeit de noodzaak om het proces aan te laten sluiten bij andere projecten en vigerend beleid om haar overlevingskansen te vergroten. Daarom wordt er veel energie gestoken in het vinden van aansluiting bij het provinciale Natuurgebiedsplan en het nieuwe peilbesluit van Rijnland.

Deze pogingen om te komen tot beleidsmatige inbedding leiden tot een verlies aan rijkdom. Om tot inbedding te komen, moet er immers water bij de wijn worden gedaan en zo sneuvelt niet alleen het idee om zelf als boeren het peil te gaan beheren, maar ook

het idee van een Ecologische Verbindingszone in de vorm van stapstenen. Daarmee raakt het voorstel van de Kerngroep steeds verder ondergesneeuwd onder andere beleidslijnen en initiatieven.

De discussie over een nieuwe ontsluitingsweg tussen Boskoop en Reeuwijk wordt bewust buiten beschouwing gelaten door de Kerngroep, omdat anders het eigen project vertraging zou kunnen oplopen. In een laat stadium moet het Kerngroepvoorstel nog een lastige hobbel nemen. Dan blijkt dat de gemeente Reeuwijk plannen heeft met het oude veilingterrein. Dit zou een strop betekenen voor de voorgenomen herverkaveling in het gebied. Het maakt de uitvoering van het plan nog onzekerder.

## 9.6 Tussen houvast en houdgreep: het besluitvormingsarrangement

Om tot een goed procesresultaat te komen, is het dus van belang dat (sub-)sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming binnen een procesomgeving over voldoende vrijheid beschikken en tegelijkertijd op elkaar betrokken blijven. Datzelfde geldt voor de rondes in een besluitvormingstraject en voor het besluitvormingsproces in haar bestuurlijke en beleidsmatige context. Interventies van buitenaf en verplichtingen uit het verleden kunnen een voorzichtige zoektocht naar overeenstemming flink in de war sturen. Tegelijkertijd mag deze vrijheid niet leiden tot een isolement, waarbij het procesresultaat geen enkele weerklink vindt bij de verschillende ‘afnemers’ en niet voortbouwt op het voortraject. Daarom is een arrangement nodig dat houvast biedt, maar tegelijk ook buigzaam is.

Om een besluitvormingsproces af te kunnen wikkelen is een set afspraken over de structuur, de timing en de randvoorwaarden, ofwel een (formeel of informeel) arrangement onmisbaar. Dit arrangement bevat afspraken over het type beslissing dat opgeleverd moet worden, de financiële ruimte die beschikbaar is, het tijdpad en de juridische randvoorwaarden. Zo’n arrangement geeft richting aan het proces en aan de keuzen die daarbinnen gemaakt worden. Tegelijk is het noodzakelijk dat een arrangement in staat stelt om flexibel mee te bewegen met onverwachte wendingen en gebeurtenissen. Een star arrangement kan het bereiken van overeenstemming in de weg staan. Als nieuwe wegen zich openen en deze dankzij een stug arrangement niet kunnen worden bewandeld, leidt dit tot verarming van het procesresultaat (Edelenbos, 2005b).

	<b>Vruchtbare nadruk</b>	<b>Onvruchtbare nadruk</b>
<b>Adaptatie</b>	<i>Flexibiliteit:</i> arrangement laat ruimte voor veranderingen en kan worden aangepast bij onverwachte gebeurtenissen.	<i>Vluchtigheid:</i> proces verliest houvast en verwordt tot eindeloze doelzoekende vrijheid.
<b>Eigenheid</b>	<i>Robuustheid:</i> arrangement geeft houvast en richting aan proces en zorgt voor vaart in de besluitvorming.	<i>Starheid:</i> arrangement vormt keurslijf, laat geen ruimte voor noodzakelijke aanpassingen en staat het bereiken van een bevredigend resultaat in de weg.

**Tabel 9.12 Procesarrangementen tussen adaptatie en eigenheid**



Elk arrangement heeft haar beperkingen. Het sterkst zien we dit in de casus GWW. In de eerste ronde wordt er gekozen voor een MER omdat dit de snelste weg lijkt om de voorgenomen ingreep te kunnen uitvoeren. Als dan blijkt dat de waterbekkens niet realiseerbaar zijn, staan de bestuurders met lege handen. Gelukkig is er een Kerngroep die het stokje van de ideeënontwikkeling kan overnemen. Het MER traject wordt gepauzeerd en er komt ruimte voor een creatief, doelzoekend proces. In eerste instantie leidt dit tot vernieuwende voorstellen. Maar als deze voorstellen uitgevoerd moeten worden zien we dat ze weer vrijwel geheel teruggebracht worden tot 'standaard' ingrepen die passen in de praktijken van de bestaande organisaties.

Dan blijkt dat een doelzoekend proces, met een sterke oriëntatie op de inhoud, maar zonder heldere procesafspraken, moeizaam kan worden terugvertaald naar concrete daden. Het bestuurlijk commitment ontbreekt en de besluitvorming wordt verdaagd. Als de bestuurders een heldere indicatie hadden gegeven in welke vorm en onder welke voorwaarden zij de Kerngroepvariant acceptabel hadden gevonden, had dit kunnen worden voorkomen.

In het geval van ProSes wordt een besluitvormingsproces dat volgens de regels van de kunst van het procesmanagement verloopt, gevolgd door een klassiek lobbyspel tussen rijk en provincie en tussen Vlaanderen en Nederland. Als we deze casus vergelijken met eerdere besluitvormingsronden over de Westerschelde en andere grensoverstijgende dossiers als de IJzeren Rijn is het niet verrassend dat deze onderhandelingen plaatsvinden. Het is eerder verrassend dat het interactieve proces zo succesvol verloopt en dat het resultaat daarvan als zodanig niet ter discussie staat in de bilaterale onderhandelingen. Daar wordt alleen gezocht naar aanvullende afspraken om de deal voor beide partijen aantrekkelijk genoeg te maken.

Hetzelfde geldt voor de onderhandelingen tussen Rijk en Provincie Zeeland. De onzekerheid over de vraag of er voldoende bestuurlijke steun voor de voorstellen zal komen weerhoudt de partijen binnen het OAP er niet van om het proces gewoon volgens de afgesproken werkwijze af te ronden. Een andere procedurele ingreep wordt bedacht: de steun van Zeeland moet in een separaat besluitvormingsproces worden geregeld. Zo kan de ronde op tijd worden afgerond en brengt het OAP een unaniem advies uit, zonder dat partijen wachten op het moment dat ook Zeeland achter de voorstellen staat.

Een besluitvormingsarrangement houdt altijd een begrenzing van inhoudelijke activiteiten in. Deze begrenzing heeft als voordeel dat er een afsprakenkader ligt dat voor alle partijen gelijk is en een belangrijke richtinggevende functie voor de besluitvorming kan vervullen. Tegelijkertijd is zo'n kader ook een keurslijf waardoor besluitvormingsprocessen zich niet laten reglementeren, zeker niet als er onverwachte zaken gebeuren. Een dergelijk kader moet dan over de nodige flexibiliteit beschikken, zoals we zagen in de casus GWW. Maar na een koerswijziging is het weer belangrijk dat het gewijzigde kader helder wordt gedefinieerd voor alle betrokken partijen om zo misverstanden en

teleurstellingen te voorkomen. Een kader of arrangement moet houvast bieden voor de betrokken partijen, maar hen niet in de houdgreep nemen. We zullen in de slotparagraaf stilstaan bij de vraag welke consequenties deze eis heeft voor het management van besluitvormingsprocessen.

### **9.7 Competente besluitvorming: zelfstandig en verbonden**

De criteria waaraan de uitkomsten van competente besluitvormingsprocessen kunnen worden beoordeeld, kunnen worden verdeeld in twee categorieën. Deze weerspiegelen het delicate evenwicht waar besluitvorming door gekenmerkt wordt. De eerste categorie criteria hangt samen met de zelfstandigheid waarin een proces zich kan ontwikkelen, de tweede met de adaptatie van een proces aan haar externe omgeving (zie Monnikhof & Edelenbos, 2001; Koppenjan & Klijn, 2004).

#### *Zelfstandigheid*

Binnen de grenzen van een proces wordt gewerkt aan een product dat op de instemming van de diverse betrokken partijen kan rekenen. Een belangrijke aanwijzing voor de kwaliteit van het eindproduct van een besluitvormingsproces is dan ook de *ex post tevredenheid* van de betrokken partijen (Teisman, 1992; Kickert et.al. 1997). Zij herkennen zich in het voorstel omdat het aansluit bij hun beelden van de problematiek en van de wenselijkheid van ingrepen. Zij zien (een selectie van) hun ambities terug of accepteren dat andere ambities meer gewicht hebben gekregen. Zij vertrouwen op het gebruikte feitenmateriaal en achten dit geloofwaardig en robuust.

Een andere aanwijzing is de mate waarin *experts* het besluit verantwoord achten en de onderbouwing ervan vertrouwen. Dankzij de MER is de samenhang tussen de kennisvorming en de besluitvorming ingebouwd in de bestudeerde projecten (Ten Heuvelhof & Nauta, 1996). Omdat de Startnotitie van de MER geënt is op de bestuurlijke wensen met betrekking tot de besluitvorming, bestaat er van meet af aan een sterke samenhang tussen het onderzoek en de besluitvorming. De Commissie voor de MER toetst de kwaliteit hiervan. In beide situaties zijn onderzoekers betrokken bij de vertaling van het onderzoek in de besluiten. Omdat in beide projecten belanghebbenden meekijken, maakt de projectorganisatie ook serieus werk van de doorvertaling van onderzoek in besluiten. Als ook de mensen met praktijkkennis, de leken, kunnen instemmen met de onderliggende argumentatie van een besluit en het daaraan ten grondslag liggende proces van feitenvinding, is dit een extra bewijs voor de kwaliteit ervan.

Een derde aanwijzing is de mate waarin is gekomen tot inhoudelijke *verrijking* ten opzichte van de probleemdefinitie waar het project mee gestart is. Dit is in belangrijke mate het effect van de vrijheid die een proces krijgt en de diversiteit van actoren die gemobiliseerd wordt en de ruimte die zij krijgen (Edelenbos, 2001). Het absorptievermogen van een interactief proces is een belangrijke voorwaarde om te komen tot deze

verrijking. Als een variëteit aan meningen, ambities en feiten weerklank vindt in het proces en het resultaat komt dit haar kwaliteit en aantrekkelijkheid ten goede.

### *Verbondenheid*

Naast deze set criteria is er ook een categorie beoordelingscriteria die samenhangt met de inbedding van een proces in haar context. Deze heeft te maken met de steun die een procesresultaat krijgt vanuit verschillende publieken.

Een procesresultaat is voor haar realisatie afhankelijk van steun van de buitenwereld. Allereerst is dat de *steun van de politiek-ambtelijke top*. Deze is niet alleen afhankelijk van de mate waarin het besluit past binnen de algemene beleidskaders waar zij zich aan willen houden, maar ook van de mate waarin zij zich genoodzaakt voelen om het procesresultaat serieus te nemen (omdat ze zich daarop hebben vastgelegd, omdat ze anders gezichtsverlies leiden, of omdat zij denken ermee te kunnen scoren). Door het proces zowel bestuurlijk, beleidsmatig als trajectmatig zorgvuldig in te bedden, kan het verzekerd worden van deze onmisbare steun. Heldere afspraken voorafgaand aan het proces, intensieve contacten gedurende het proces en een overtuigende presentatie na afronding van het proces, zijn onmisbaar om deze steun te verkrijgen.

In grote lijnen geldt hetzelfde voor de *instemming van de volksvertegenwoordiging* met het voorstel. Van belang is dat politici zich verbinden aan het procesresultaat zonder dat zij vooraf hun wensen muurvast vastleggen of achteraf alsnog hun eigen zin doen. Volksvertegenwoordigers moeten kunnen ‘meegroeien’ met het proces. We zien dat in de casus ProSes de Tweede Kamer op een tamelijk vrijblijvende wijze met de procesresultaten omspringt en deze geregeld ter discussie probeert te stellen. Anderzijds zien we in het geval van GWW dat er ogenschijnlijk geen enkele volksvertegenwoordiger aan de bel trekt nu de uitvoering van het project op zich laat wachten. Was er in beide projecten meer geïnvesteerd in de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging, dan had dit wellicht voorkomen kunnen worden.

Een competente procesuitkomst wordt ook gekenmerkt door *acceptatie van de achterbannen en in de samenleving*. Dit heeft alles te maken met de wijze waarop vertegenwoordigers van deze groepen in het project hun belang verdedigen en eenmaal bereikte overeenstemming verdedigen en uitleggen bij hun achterban. We hebben gezien dat vertrouwen van de achterban in hun vertegenwoordigers een belangrijke succesvoorwaarde is. De leden van de Kerngroep worden gesteund door de overige inwoners van het gebied. Tegelijk zien we ook dat het ‘verbeelden’ van de resultaten belangrijk is. Vertegenwoordigers die de taal van hun achterban spreken en de overeenkomst weten te verkopen, zijn onmisbaar. De discussie die medio 2006 ontstaat over de ontpoldering in Zeeland laat zien wat er gebeurt, als dat niet het geval is.

Tot slot wordt een competent procesresultaat ook gekenmerkt door haar toekomstbestendigheid. We hebben hier reeds aandacht aan gegeven bij de behandeling van com-

petente trajecten van besluitvorming in hoofdstuk vier. We zouden dit aspect ook kunnen duiden in termen van *steun van toekomstige generaties*. Deze steun bestaat uit een aantal elementen. Dat is allereerst het vermijden dat beleidseffecten worden afgewenteld op volgende generaties. Dit criterium hangt samen met het criterium van duurzaamheid (Rotmans, 2003). In de casus van de Schelde zien we dat negatieve effecten gecompenseerd worden met investeringen in natuurontwikkeling. Maar daarnaast vraagt steun van toekomstige generaties ook om de mogelijkheid dat deze generaties beleid kunnen aanpassen omdat zij te maken krijgen met andere problemen of andere inzichten en voorkeuren hebben. Daarom zijn flexibele oplossingen en globale beleidsconcepten van belang (Kalders, 2004), die ruimte laten voor aanpassing en vernieuwing. Omdat we niet alles kunnen weten en niet alles kunnen voorzien, is meer ruimte voor intelligente ‘*trial and error*’ (Hoppe, 2002b) gewenst.

Herhaling van een discussie kan waardevol zijn als er sprake is van herijking en vernieuwing aan nieuwe omstandigheden (Tan, 2004). Hier doet zich wel een spanning voor met de noodzaak om overeengekomen beleidsvoornemens consequent uit te voeren om daarmee steun en enthousiasme te behouden. Deze spanning wordt weerspiegeld in onze casus, waarbij in het geval van ProSes veel werk wordt gemaakt van een snelle uitvoering (weliswaar met de voorziening dat als er schade optreedt, de verdieping wordt teruggedraaid), maar zonder al teveel ruimte voor aanpassingen, terwijl in het geval van GWW de uitvoering aarzelend wordt uitgesteld wat alle ruimte biedt voor toekomstige aanpassingen, maar wat ook bij betrokken bewoners alle enthousiasme doet verdampen.

### **9.8 Het organiseren van competente processen**

Veel van wat er gebeurt in een besluitvormingsproces kan worden begrepen als een rusteloze zoektocht naar een positie op de balans tussen zelfstandigheid en aanpassing. Zelfstandigheid van delen van het proces kan leiden tot een vruchteloos isolement. Daarentegen kan aanpassing van delen van het geheel leiden tot het verlies van identiteit en dus van meerwaarde voor het geheel. Dit brengt ons bij de vraag hoe deze dynamische evenwichten – die competente besluitvorming karakteriseren – georganiseerd kunnen worden.

Een algemeen principe is dat sturingsimpulsen er op gericht zijn om te voorkomen dat het proces zich naar één van de onvruchtbare uitersten van een spanningsboog beweegt. Dit principe wordt geduid als *isostasy* (Dunsire, 1990 in Kalders, 1998). Sturingsingrepen zijn er dan op gericht om het proces terug te buigen als dit dreigt te gebeuren of voldoende voorwaarden te creëren dat het proces zichzelf kan herstellen. Als versplintering dreigt, is een ingreep om meer coherentie te realiseren noodzakelijk. Als onterechte vermenging ontstaat, is een ingreep nodig om tot scheiding te komen. Deze alternerende managementstrategie kan gepaard gaan met een meer balancerende strate-

gie waarbij gelijktijdig aandacht wordt geschonken aan de twee polen van een evenwichtssituatie. Bijvoorbeeld door het organiseren van tegenmacht. Ongewenste eenzijdigheid, harmonie en conformiteit kan worden voorkomen door te investeren in kritische massa, pluriformiteit en diversiteit.

Dit onderzoek sluit af met een eerste inventarisatie van mogelijkheden om de gewenste situaties van dynamisch evenwicht te organiseren. Deze mogelijkheden verdelen we in vijf categorieën die samengevat kunnen worden als het organiseren van dubbelheid en afwisseling. We benoemen ze als volgt:

1. het serie- en parallel schakelen van activiteiten;
2. het organiseren van dubbelheid (in functies, fora, procedures en oriëntaties van spelers);
3. het realiseren van kritische massa tegenover robuuste steun;
4. het combineren van vrijheid en gebondenheid;
5. het afwisselen van variatie en selectie.

### ***Het serie- en parallel schakelen van activiteiten***

Besluitvorming vindt idealiter plaats in tal van situaties van dynamisch evenwicht. Dit evenwicht ontstaat niet spontaan, maar kan worden gerealiseerd door afwisselend aandacht te geven aan de beide polen van het gewenste evenwicht. Dit kan door strategieën en activiteiten in de tijd af te wisselen. Dit kan bijvoorbeeld door de verschillende sporen afwisselend parallel en in serie te schakelen.

Bij de start van een onderzoeksproces is het belangrijk dat het onderzoek is afgestemd op datgene wat leeft in het besluitvormingsproces aan beelden en ambities zodat de resultaten bruikbaar en gedragen zijn. Tijdens de rit is transparantie voor stakeholders en hun betrokkenheid noodzakelijk om hun vertrouwen in het onderzoek te verkrijgen en hun kennis te kunnen benutten. Maar voor de onafhankelijkheid van het onderzoek dient de kennisproductie de verantwoordelijkheid te blijven van de experts waar zij zelfstandig aan kunnen werken. Bij de oplevering van het onderzoek is weer intensieve interactie nodig om de verwoording van de onderzoeksuitkomsten te verbinden aan de beelden van partijen, met respect voor de professionele autonomie van de experts.

In veel literatuur over procesmanagement wordt geadviseerd om eerst te investeren in beeldconvergentie en op basis hiervan toe te werken naar gedragen ambities. Dit is een voor de hand liggende aanbeveling. Toch is het ook van belang dat vroeg in het proces duidelijkheid bestaat over de globale ambities die op het spel zijn. Dat geeft richting aan het proces van beeldvorming en feitenvorming. Soms is er genoeg gepraat, en moet nader onderzoek eerst meer duidelijkheid bieden over nut en noodzaak van ingrepen.

Het is raadzaam dat contactmomenten met politiek-bestuurlijke afnemers en met achterbannen worden afgewisseld met perioden van radiostilte waarin in alle rust gewerkt kan worden aan een goed procesresultaat. Daarmee wordt voorkomen dat het proces de

speelbal wordt van wensen uit haar omgeving, zonder dat er ruimte is voor het werken aan de eigen kracht ervan.

Ook in de besluitvorming, het selecteren van feiten, beelden en ambities in beslissingen, kan getracht worden om serieschakelingen aan te brengen. Dat is met name nuttig als niet gelijktijdig alle feiten bekend zijn, de beelden gedeeld worden en de ambities verknoot kunnen worden. Daarmee wordt voortgang en richting in het proces van besluitvorming verkregen en behouden. Als het onderzoeksmateriaal laat zien dat een bepaalde oplossingsrichting niet realistisch is, kan een inhoudelijke route worden afgesloten met een beslissing, zonder dat er zicht is de vraag wat er dan wél moet gebeuren. Soms kan het goed zijn voor het commitment van partijen om een beslissing te nemen die nog niet volledig is onderbouwd, maar die wel gesteund wordt. Nadere onderbouwing kan dan later worden geleverd. Een proces kan ook starten met een controversiële beslissing om daarmee energie te organiseren om daadwerkelijk tot inhoudelijke vernieuwing en verrijking te komen. Verschillende waarden of beelden kunnen worden gehonoreerd in verschillende opeenvolgende beslissingen (Thatcher & Rein, 2004).

Afwisseling in de accenten die in beslissingen worden gelegd op feiten, beelden en ambities is nuttig om tot voortgang te komen, maar ook gevaarlijk. Competente besluitvorming vraagt om daadkrachtige, gedragen en gefundeerde beslissingen. Eenzijdigheid leidt gemakkelijk tot inhoudelijke armoede, obstructie en onvrede.

### ***Het organiseren van dubbelheid***

De kans dat dynamisch evenwichtssituaties ontstaan, kan worden vergroot door het inbouwen van paarsgewijze voorzieningen die elk een pool van de evenwichtssituatie behartigen. Dit kan door redundantie of dubbelheid in functies, in fora en in oriëntaties of competenties van personen te organiseren.

#### ***Dubbelheid in functies***

Een belangrijk hulpmiddel om te komen tot een balans in zelfstandigheid versus aanpassing is gelegen in het definiëren van verschillende functies binnen de projectomgeving die elk zich richten op één aspect van dit evenwicht. Sommige functieparen spreken voor zich. Belanghebbenden zijn er primair om hun ambitie te verdedigen. Experts zijn eerst en vooral bedoeld om kennis aan te leveren. Projectmedewerkers zoeken naar acceptabele uitkomsten. Maar een aantal rolverdelingen zijn minder vanzelfsprekend. We noemen er vier:

1. projectdirecteur versus procesbegeleider: waar de projectmanager zich bezighoudt met de inhoud van het eindproduct (de combinatie van feiten en ambities) binnen de kaders die voor het project gelden, kan de procesmanager zich vooral richten op de convergentie van beelden. We zien in de casus dat de procesbegeleider onafhankelijk is, terwijl de projectleider in dienst is van de op-

drachtgevende overheid. In hun dubbelfunctie kunnen zij de spanning tussen beheersen en loslaten, tussen project- en procesmanagement handen en voeten geven (Teisman, De Bruijn, Edelenbos, 2004);

2. opdrachtgever versus opdrachtnemer: de opdrachtnemer richt zich op het opleveren van een goed procesresultaat in samenspraak met betrokkenen. De opdrachtgever kan zich bezighouden met de beleidsmatige en bestuurlijke inbedding van het procesresultaat;
3. kwartiermaker versus schoonmaker: om de aansluiting van de volgende ronde op de vorige te garanderen is het nuttig dat een kwartiermaker reeds tijdens de rit begint met het voorbereiden van de volgende ronde. Tegelijkertijd is het ook goed als er een schoonmaker aantreedt die de nieuwe ronde een nieuw elan geeft, kritisch reflecteert op bestaande praktijken en de nodige vernieuwing aanbrengt;
4. antenne versus zendmast: in een proces participeren personen met zeer verschillende thuishonken. Het is van cruciaal belang dat deze thuishonk ‘mee-groeien’ met het proces. De deelnemende persoon functioneert als een zendmast die signalen naar het thuishonk uitzendt: let op, we gaan deze kant op. De antenne probeert vanuit het thuishonk zo goed mogelijk het proces te volgen om de deelnemer te adviseren over de wenselijk geachte inbreng.

#### *Dubbelheid in fora*

Deze dubbelheid in functies kan worden aangevuld met het creëren van fora die elk zich richten op het realiseren van één pool van het gewenste dynamisch evenwicht. Het kan nuttig zijn dat een forum waarin stakeholders met bestuurders met elkaar onderhandelen over de vraag wat er gedaan moet worden (wilsvorming), aangevuld wordt met een forum gericht op de feitevorming met experts en praktijkdeskundigen. Dit komt de eigenheid van beide sporen ten goede, en zorgt ervoor dat geen van beide sporen ondersneeuwt. Deze tweedeling maakt wel zorgvuldige communicatie tussen deze fora en vervlechting van hun opbrengsten noodzakelijk.

Deze tweedeling kan worden aangevuld met een tweedeling in fora voor enerzijds stakeholderparticipatie en joint fact-finding, naast een forum dat zich richt op een extra kwaliteitstoetsing door een second opinion of anderszins om de negatieve effecten van de betrokkenheid van belanghebbenden bij het onderzoek ongedaan te maken.

Een dubbelvoorziening kan ook bestaan in een stakeholdersplatform en een ambtelijke tegenhanger in de vorm van een ambtelijk overlegplatform. Daarmee wordt enerzijds geïnvesteerd in een product dat kan rekenen op draagvlak bij betrokken partijen, en anderzijds in de inbedding van dit product in de beleidsmatige en bestuurlijke context.

Verschillende fora met verschillende bevoegdheden, kunnen elkaar ook aanvullen, niet alleen door verschillende activiteiten binnen het proces te verrichten, maar ook door

binnen hun competentiesfeer elkaar versterkende beslissingen te nemen die kunnen rekenen op de instemming van de actoren die het binnen deze specifieke fora voor het zeggen hebben. Zo wordt de ambtelijk goedgekeurde OS 2010 aangevuld met een maatschappelijk gedragen advies van het OAP. Dit pakket wordt op haar beurt weer aangevuld met een convenant tussen Rijk en Provincie. Deze drie beslissingen bevatten verschillende constellaties feiten, beelden en ambities, die bij elkaar genomen breed gedragen worden.

#### *Dubbelheid in procedures en aanpakken*

Nauw met het vorige punt hangt de dubbelheid in procedures samen. Een onderzoeksprocedure volgens de systematiek van een MER vormt een waarborg voor een bruikbare koppeling tussen feiten en ambities. Maar daarnaast blijft het noodzakelijk om in een proces van joint fact-finding te investeren om ervoor te zorgen dat de feitenvorming leidt tot de noodzakelijke beeldconvergentie.

Het is nuttig dat een open, zoekend procesarrangement naar een gedragen beslissing aangevuld wordt met een procedure waarin het tijdspad en de procedurele vereisten aan het procesresultaat helder zijn gemaakt. Dit geldt ook voor het trajectmanagement: ook daar is de combinatie van een heldere procedure over de verhouding tussen opeenvolgende besluitvormingsronden en een procesarrangement om in de afzonderlijke rondes tot verrijking te komen vruchtbaar.

Een proces moet de nodige ruimte krijgen om te komen tot vernieuwende uitkomsten. Dat kan bijvoorbeeld door in bestaande beleidsnota's of nieuwe beleidsinitiatieven ruimte in te lassen door het nemen van kaderbesluiten (Kalders, 1998) waarin het procesresultaat één op één kan worden opgenomen. Tegelijkertijd kan een gezonde concurrentie om bestuurlijke aandacht tussen verschillende beleidsinitiatieven de kwaliteit van de afzonderlijke voorstellen ten goede komen.

Inpraakprocedures en informatieavonden lijken overblijfselen uit een tijdperk dat overheden voorgekookte beslissingen alleen kwamen uitleggen aan de burger, en deze daar niets meer aan konden veranderen. Interactieve beleidsvorming tracht daar een einde aan te maken door intensieve processen van samenwerking met belanghebbenden op te zetten. Daarmee groeit echter de noodzaak om de verbinding met de bevolking te intensiveren, om zo te voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen deelnemers en niet-deelnemers aan het proces. Dan zijn informatie- en inspraakavonden alsnog nuttig om te communiceren met de achterban.

#### *Dubbelheid in oriëntaties van betrokken personen*

Eenzijdige aandacht voor één van de polen van de dynamische evenwichtssituaties geeft gemakkelijk aanleiding tot scheefgroei, versplintering en fragmentatie. Om dat tegen te gaan is het van belang dat de personen binnen een projectomgeving en in de



context daarvan als makelaars en schakelaars ‘de boel bij elkaar proberen te houden’. Dit kan gerealiseerd worden als zij een dubbele roloriëntatie hanteren. We illustreren dit voor een aantal categorieën spelers in besluitvormingsprocessen.

Een competente *procesbegeleider* creëert vertrouwen, overeenstemming en commitment bij belanghebbenden binnen de procesomgeving, maar verbindt ook het proces aan de buitenwereld en andersom. Bij ProSes zijn dat de voorzitters van het OAP, de projectdirecteur en de procesmanagers van ProSes. In de casus GWW is dat de procesregisseur. Vanuit hun onafhankelijke rol als procesbegeleider zetten deze personen in op het realiseren van overeenstemming tussen partijen. Anderzijds zoeken zij naar overeenstemming met de opdrachtgever en bemiddelen actief over de kaders die het project heeft meegekregen. In het geval van ProSes lukt dit, dankzij de status van het project. In het geval van GWW lukt dit echter niet.

De *projectleiding* heeft een dubbelfunctie in het realiseren van kwaliteit in elk van de sporen van wilsvorming, beeldvorming en feitenvorming afzonderlijk, maar daarnaast ook het zorgvuldig vervlechten van deze sporen in een zoektocht naar een coherent eindresultaat dat past in de kaders van de opdrachtgever. In het geval van ProSes is er van meet af aan veel aandacht voor de kwaliteit van de drie sporen en wordt er ook stevig geïnvesteerd in een uitgebalanceerd procesarrangement. Onder leiding van de projectdirecteur worden echter de lijntjes uit de verschillende sporen door de projectdirectie voortdurend met elkaar in verbinding gebracht en groeit er langzaam een coherent eindresultaat in de vorm van de OS 2010.

De projectleiding binnen GWW opereert is in eerste instantie gericht op realisatie van het project zoals bij de aanvang gedefinieerd. Zij spant zich dan ook voornamelijk in om de gewenste onderbouwing voor de bestuurlijke ambities en beelden te genereren. Na het keerpunt in het proces wordt de projectleiding meer open ten aanzien van de beelden, praktijkkennis en ambities van de mensen uit het gebied en ontstaat een zoektocht naar kansrijke alternatieven, waar veel aandacht uitgaat naar een zorgvuldige vervlechting van de drie sporen.

Idealiter zorgen *opdrachtgevers* voor de juiste randvoorwaarden voor het proces en verzorgen ze tegelijkertijd een soepel verkeer tussen de procesomgeving en de politieke bestuurders. De TSC vervult deze rol door voor ProSes de ruimte te creëren die nodig is om tot een goed eindresultaat te komen en tegelijk de politieke rugdekking te garanderen. Zij bewaakt ook de grenzen van het project, met één oog op wat zich binnen het proces voltrekt en één oog op de bewindslieden om te weten wat zij vinden. In de casus GWW zien we echter dat ambtelijke opdrachtgevers weinig bijdragen aan het succes van het project en dit in feite in de weg staan door te eisen dat zij de exclusieve schakel zijn naar de bestuurders, maar dit onvoldoende kunnen waarmaken. Dit staat een effectieve communicatie tussen bestuurders en Projectteam in de weg.

*Belanghebbenden* zoeken uiteraard in eerste instantie naar het realiseren van de eigen ambities en zijn daar als het goed is ook capabel toe. Maar daarnaast zoeken zij naar vruchtbare combinaties van de eigen belangen en andere belangen die binnen het proces leven. Succesvoorwaarde voor overleg is het over de eigen belangen heen kunnen zien en het kunnen zoeken naar creatieve combinaties van ambities. Daarbij is het van groot belang dat deelnemers de nodige bewegingsvrijheid krijgen en nemen om standpunten in te nemen en hun nek uit te steken en een eventueel ongedacht procesresultaat durven te verdedigen richting hun achterban.

*Onderzoekers* leveren idealiter bruikbare kennis. Enerzijds garanderen zij de onafhankelijkheid en kwaliteit van hun product binnen de gestelde randvoorwaarden van tijd en budget. Anderzijds stellen zij zich open voor kritiek, schatten praktijkkennis op hun waarde en bouwen aan vertrouwen bij belanghebbenden. Arrogantie en betweterigheid wordt gestraft met wantrouwen in de resultaten. Openheid en transparantie daarentegen wordt beloond met vertrouwen en geloof in de resultaten.

*Politiek bestuurders* garanderen de noodzakelijke vrijheid voor het proces, maar bewaken ook dat het proces niet ontspoord ten opzichte van de aanvankelijke doelstelling. Zij durven op cruciale momenten knopen door te hakken en deze beslissingen te verdedigen bij hun volksvertegenwoordiging. Bestuurders die hun oorspronkelijke ambities niet kunnen loslaten of die een proces niet de nodige ruimte durven te geven, verstoren een proces meer dan dat zij het vooruithelpen.

De mensen die er in een besluitvormingsproces echt toe doen zijn zij die hun nek uitsteken in het proces, daar standpunten durven in te nemen en deze in hun achterban willen verdedigen. Zij nemen de risico's en balanceren voortdurend in de dynamiek tussen thuishonk en grenspraktijk (het interactieve proces). Zij proberen twee werelden te verenigen en daar het beste van te maken: hun eigen wereld en de wereld van de ander. Competente onderzoekers proberen de best mogelijke kennis te leveren, maar houden ook rekening met de wensen van de opdrachtgever en de mate waarin hun onderzoek kan rekenen op steun van de belanghebbenden. Belanghebbenden verdedigen hun eigen ambities, maar zoeken ook aansluiting bij andere ambities. Zij proberen hun beelden te verkopen, maar stellen hun beelden ook bij als andere beelden ook overtuigend blijken. Betrokkenen proberen van hun eigen proces het beste te maken, maar takken soms ook aan bij andere beleidsprocessen en doen daarvoor zelf een stapje terug. Zij streven naar een hecht en coherent besluitvormingstraject, maar nemen gas terug als het succes van hun 'eigen' besluitvormingsronde daaronder zou lijden.

De succesvolle personen in een competent besluitvormingsproces zijn dus zij die weten te balanceren tussen zelfstandigheid en samenwerking, tussen identiteit en participatie. Zij zijn het die de verbindingen tussen de verschillende sporen, ronden en processen weten te leggen en op cruciale momenten ook de knoop doorhakken om sporen, ronden en processen te ontkoppelen en zo de kans op een optimaal resultaat maximaliseren.

***Het realiseren van kritische massa tegenover robuuste steun***

Van groot belang in een besluitvormingsproces is het realiseren van steun, commitment aan een gezamenlijk doel. Veel inspanningen zijn er dan ook op gericht om de handen op elkaar te krijgen, de beelden te laten convergeren en consensus te krijgen onder actoren met zeer verschillende ambities, werkelijkheidsbeelden en waarden. Toch is dat niet de ene kant van het verhaal. Teveel consensus kan leiden tot het systematisch uitsluiten van belangen, een gebrek aan transparantie, beperkte creativiteit en geringe aandacht voor de omgeving (Koppenjan, 2006). Het leidt tot groepsdenken (Janis, 1972) en cognitieve en sociale fixaties (Schaap en Van Twist, 2001), ook wel pseudo-consensus of geëscaleerde harmonie genoemd (Van Dongen, 1996 in Termeer, 2004). Genoeg reden om aan te nemen dat een gezonde dosis conflict een proces ten goede kan komen. Diversiteit is een belangrijke voorwaarde om te komen tot vernieuwing en tot innovatie (Nooteboom, 2000; Wuyts et.al. 2005). Verscheidenheid is een belangrijke bron om te kunnen leren en nieuwe inzichten op te doen (Foldy, 2004).

Navelstaren en groepsdenken kan voorkomen worden door kritische geesten te activeren en te betrekken bij het proces. Zodra een arena zich afgesloten van haar omgeving gaat bezighouden met één element of enkele elementen van het besluitvormingsproces, is het gevaar groot dat andere elementen worden verwaarloosd. Voorbeelden in de cases zijn er genoeg. De eenzijdige focus op de waterbekkens bijvoorbeeld. Of de eenzijdige oriëntatie van de experts op de onzekerheden van het onderzoek, hoe wetenschappelijk dat ook mag zijn.

Daarom is het goed om in fora ontmoetingen te arrangeren tussen tegenpolen. Experts versus leken. Havenbaronnen versus milieuactivisten. Boeren versus ecologen. In de confrontatie zit de vernieuwing, de bron voor wederzijds respect en het startpunt voor een zoektocht naar bevredigende coproductie.

Het is van groot belang dat het proces beschikt over een aantal ‘stinkdieren’ die bij tijden als luis in de pels de knuppel in het hoenderhok willen smijten. Soms kan dit een ambtenaar van een andere afdeling zijn. Of een nog niet eerder betrokken belanghebbende. Of een wetenschapper. Wie het is, maakt niet zoveel uit. Als hij of zij maar bereid is om tegen de stroom in te gaan. De procesbegeleider balanceert voortdurend tussen het verbinden van partijen en het weer losweken (Termeer & Königs, 2003), tussen veelheid en heelheid om te voorkomen.

***Het combineren van vrijheid en gebondenheid***

Met het vorige punt hangt het punt van de wenselijke levendigheid samen. Een project dat zich stipt afspeelt binnen de afspraken en binnen de kaders die ervoor gesteld zijn, zal weinig verrassende opbrengsten genereren. Tegelijkertijd moet een project afgebakend worden met behulp van procedurele en inhoudelijke piketpaaltjes. Het is goed om deze randvoorwaarden regelmatig tegen het licht te houden. Hetzelfde geldt voor het

onderzoek dat verricht wordt. Vaak is door tijdsdruk en budgettaire krapte geen ruimte om onderzoekopdrachten te herzien of bij te stellen. Dat is bevreemdend, als we ruimtelijke besluitvorming zien als een zoektocht, die nogal eens van richting kan veranderen (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Daarbij is een meer onderzoekende ontwerpbenadering beter op zijn plaats dan een planmatige onderzoeksaanpak (Hajer et.al. 2006). De systematiek van de MER verhoudt zich moeizaam tot de beweeglijkheid van besluitvormingsprocessen. Dan is een flexibeler onderzoekssystematiek op zijn plaats.

Een besluitvormingsproces houdt richting en voortgang als duidelijk is wat de randvoorwaarden van haar procesgang en haar procesresultaat zijn. Maar niet alleen daarbinnen moet ruimte zijn om te komen tot voor alle partijen acceptabele en aantrekkelijke uitkomsten. Ook moet er de mogelijkheid zijn om het project te koppelen met andere projecten waardoor het samengestelde positieve resultaat de doorslag kan geven. We kunnen hierbij denken aan verevening tussen ruimtelijke projecten, maar ook aan het koppelen van verschillende projecten in één grote interbestuurlijke package deal.

Een project moet de ruimte en vrijheid hebben om tot vernieuwing te komen. Het is dan belangrijk dat de ambtelijke thuishonken hier ruimte voor bieden. Een blanco paragraaf in overkoepelende beleidsplannen, een voorlopig uitstellen van een beslissing of het opschorten daarvan voor een specifiek gebied, het aanpassen van andere beleidsmatige ontwikkelingen vooruitlopend op de uitkomsten van het project, het zijn allemaal ingrepen die het mogelijk maken dat een project kan komen tot vernieuwing en dat het ook kans maakt op vlekkeloze uitvoering. Daarmee is niet gezegd dat een proces geen kaders mag meekrijgen, maar wel dat deze kaders een proces ruimte moeten geven en niet moeten voorstructureren.

### ***Het afwisselen van variatie en selectie***

Uit de vorige punten vloeit het laatste punt voort. Veel aandacht gaat in een projectorganisatie uit naar het opleveren van een gedragen voorstel. Daarbij gaat veel energie uit naar het selecteren van ambities, beelden en feiten die bij elkaar een bruikbare en coherente combinatie vormen en het fixeren van deze selectie. Deze oriëntatie op fixatie heeft in dit onderzoek een belangrijke rol gespeeld.

Tegelijkertijd moet het belang van verrijking in het proces niet worden onderschat. We zien op een aantal momenten in de casus dat een te sterke focus op het maken van een snelle fixatie niet vruchtbaar is en leidt tot ongewenste effecten. Dat zagen we bijvoorbeeld in de eerste ronde van de herinrichting van GWW. De eenzijdige focus op het realiseren van waterbekkens zorgde ervoor dat bestuurders met lege handen stonden toen deze niet realiseerbaar bleken te zijn.

Om doodlopende wegen te voorkomen, moet een proces meerdere issues bevatten. Variatie biedt dan alternatieve routes waarlangs alsnog bevredigende uitkomsten kun-

nen worden gerealiseerd (Teisman et.al. 2004). In de casus ProSes zien we dat op uiteenlopende wijzen: er is niet alleen een Natuurontwikkelingsplan maar er is ook een verzameling potentiële natuurprojecten van de gezamenlijke natuurorganisaties waardoor er flink geschoven kan worden met mogelijke locaties voor natuurontwikkeling. Er is het onderzoek van WL Delft en het onderzoek van PAET, een vorm van creatieve concurrentie wat er toe leidt dat er meer positieve bewijslast wordt gemobiliseerd om te onderbouwen dat de negatieve effecten van een verdieping erg mee (kunnen) vallen. Er zijn momenten van selectie nodig. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee de gegenereerde variëteit verloren hoeft te gaan. Een deel van deze variëteit kan tot zijn recht te komen in aanvullende beslissingen waarin andere selecties worden bezegeld. Een belangrijke voorwaarde voor het behoud van variëteit is het inbouwen van flexibiliteit én continuïteit in een besluitvormingstraject (het trajectmanagement), en daarnaast het werken aan het leervermogen in beleidsnetwerken als bron van behoud van capaciteiten. Met dit laatste punt sluiten we dit hoofdstuk af.

### **9.9 Om het leervermogen van beleidsnetwerken**

In hoofdstuk acht hebben we gezien hoe besluitvormingsronden kunnen profiteren van de aanwezige bronnen van capaciteit. Veel van hun succes kan worden toegerekend aan deze bronnen. Zo zagen we dat de aanwezige capaciteiten in het kennisnetwerk rond de Schelde veel bijdraagt aan de realisatie van bruikbare kennis omdat onderzoekers onderling, maar ook experts en beleidsmakers op elkaar ingespeeld zijn en elkaar begrijpen waardoor vruchtbare kruisbestuiving ontstaat. Dit komt de kwaliteit van de onderzoeksmatige onderbouwing van de beslissingen ten goede. De goede relaties tussen partijen die meer en meer ontstaan, leiden ook tot evenwichtige package deals. Het management van besluitvormingsprocessen kan het nauwelijks zonder deze bronnen van capaciteit doen. Deze bronnen voorzien in het zelforganiserend vermogen van beleidsnetwerken (Innes & Booher, 1999).

Maar daarnaast dragen besluitvormingsprocessen op hun beurt ook bij aan de ontwikkeling van deze bronnen van capaciteit. De toegenomen vaardigheden van actoren, het toegenomen sociaal kapitaal en de ontwikkeling in institutioneel kapitaal vormen de indirecte opbrengsten van een besluitvormingsproces. Als deze ontwikkeling in bronnen van capaciteit kan worden geconsolideerd, kan er ook in de toekomst gebruik van worden gemaakt.

We zien dat deze consolidatie moeizaam is. Door de mobiliteit van medewerkers en de institutionele barrières tussen afdelingen, maar ook door snel wisselende politieke en bestuurlijke voorkeuren en de eenzijdige oriëntatie van publiek kennismanagement op kennis die vastgelegd kan worden in rapporten en databases, kan veel kennis en kunde weglekken als een project is afgerond. Veel aandacht gaat uit naar het zo goed mogelijk afronden van een proces, zeker als dit zich in grote publieke belangstelling mag

verheugen. Maar dit gaat wel ten koste van het behoud van leerervaringen uit afgeronde projecten. Niet voor niets wordt er veel geklaagd over een gebrekkig leervermogen van overheden (Zonnvjlle & Pollitt, 2003) en de groter wordende macht van externe adviseurs waar overheden meer en meer afhankelijk van dreigen te worden.

Het is daarom van belang dat het leren van projecten meer aandacht krijgt binnen overheden. Niet alleen om de kennis in de vorm van feiten te consolideren en beschikbaar te houden. Maar vooral ook om de ontwikkeling in bronnen van capaciteit te borgen. Dat kan door persoonlijke competentietrajecten en het laten delen van kennis en kunde tussen personen. Dat kan ook door te investeren in continuïteit in beleidsnetwerken door interacties te continueren en te intensiveren of door gegroeide en bruikbaar gebleven arrangementen te behouden en eventueel verder te institutionaliseren. Als het gaat om de consolidatie van *governance capacity* ligt er een braakliggend terrein dat zowel vanuit de wereld van het openbaar bestuur als vanuit de wetenschap nader zal moeten worden verkend om de potentie ervan waar te maken.

Tegelijk treedt hier een spanning op die we zouden kunnen duiden met het vasthouden aan het bestaande en het loslaten daarvan om daarmee tot vernieuwing te komen. Bekwaamheden uit een vorige ronde kunnen in een nieuwe ronde lastige hinderpalen zijn om te komen tot succesvolle uitkomsten. Vaardigheden kunnen verworden tot ‘*vaardige onbekwaamheden*’ (*‘skilled incompetences’*, Leonard, 1999) als omstandigheden wijzigen en deze nieuwe contexten nieuwe reacties noodzakelijk maken. Achterhaalde actorcapaciteit, relationele capaciteit en institutionele capaciteit kan een beleidsnetwerk verstarren en flexibel optreden onmogelijk maken. Daarom is niet alleen de kunst van het aanleren cruciaal, maar ook de kunst van het functioneel afleren. De vraag naar het hoe en wanneer van het functioneel afleren is in dit onderzoek niet beantwoord, maar rechtvaardigt zeker nader onderzoek.

Dit betekent dat er in besluitvormingsronden veel aandacht moet uitgaan naar het mobiliseren van competenties die in vorige ronden zijn opgebouwd, maar als daar padafhankelijkheid door ontstaat die het niet langer mogelijk maakt om flexibel te reageren op gewijzigde omstandigheden, moeten die competenties kunnen worden losgelaten en moet nieuwe mogelijkheden worden onderzocht. Het is het laatste dynamisch evenwicht waar we in dit onderzoek de vinger bij leggen: het evenwicht tussen leren en afleren, tussen consolideren en vergeten, tussen exploiteren en exploreren (March, 1991; Mom et.al. 2002). Besluitvorming is een evenwichtskunst, kennisconsolidatie lijkt dat niet minder te zijn.

## SUMMARY

### *Introduction*

The decision-making process in the area of spatial development is a complex matter. The to-ing and fro-ing over a period of many years, the administrative inertia and impotence, and the costly compromises which are finally reached when decisions have to be made – all are the subject of frequently heard complaints. The discussions on projects such as the Betuwe Line, the Zuiderzee Line, Schiphol, and the A6-A9 can even be said to have obtained certain notoriety.

There appears to be no lack of doubt as to the usefulness or desirability of these spatial investments. Vigorous attempts are being made to lift such doubts by amassing greater knowledge about the effects of the investments. However, this does not seem to be delivering the certainty that politicians and managers so sorely long for. Unfavourable conclusions lead to questions being raised about the nature of the investigations themselves. Re-appraisals often end with different outcomes, which causes even more confusion. Because the parties involved prefer their own version of the truth, it seems they can never agree on the facts. The upshot is often years of argument and endless postponing of decisions, and the combination of knowledge acquisition and decision-making leads to nothing.

This thesis considers new and possibly more effective process methods in which knowledge and the will to act can be brought into a more productive and mutually beneficial relationship with one another. To that end, we examine the existing, often problem-ridden relationship between knowledge acquisition and the decision-making process in spatial matters, and look at how this can be moulded in such a way that knowledge is properly used, thereby helping to temporarily overcome controversies.

The central question of this thesis is: *‘What role does knowledge play in the public decision-making process, how does the development of knowledge take shape in practice in the decision-making process relating to spatial developments, and how can these decision-making processes be organized in a competent fashion?’* We answer these questions with the help of a theoretical exploration of the theme entitled ‘knowledge for decision-making’ and an empirical analysis of two controversial decision-making processes.

### *Multiple sources of knowledge*

To gain an insight into the relationship between knowledge and decision-making, a greater insight is needed into the nature of knowledge itself. Literature dealing with the subject makes three main distinctions:

1. knowledge that is explicit, factual and impersonal: information obtained through research and recorded in documents and other information bearers, (based on a positivist and objectivist epistemology);
2. knowledge as socially construed, normatively loaded reality definitions and images (based on a socio-constructivist epistemology);
3. knowledge as experienced-based competencies and skills, (based on pragmatic philosophy of science).

In table 1, we summarize the most important features of these expressions of knowledge.

Type of knowledge	Knowledge as facts	Knowledge as images	Knowledge as competencies
<i>Epistemology</i>	Positivism	Socio-constructivism	Pragmatism
<i>The essence of knowledge</i>	Knowledge represents reality in an objective fashion (representation theory of knowledge).	Knowledge is an (inter) subjective reflection of reality (coherence theory of knowledge).	Knowledge is the personal and collective capacity with which actors take control of reality (pragmatic philosophy)
<i>How does knowledge come about</i>	By carrying out research in the approved manner	Images are formed and adapted through interaction between actors	Through the concrete actions of actors and associated fixed patterns
<i>Role of knowledge</i>	Knowledge is used in arguments, as a basis for decisions	Knowledge is used to interpret and appreciate a situation	Knowledge is used to make a choice between courses of action.
<i>How knowledge is expressed</i>	Information as an answer to research questions, set down in reports, databases etc.	Opinions (individual or collective), images and interpretation frameworks	(Fixed) patterns of behaviour by actors: - personal capital; - social capital; - institutional capital.

**Table 1** Types of knowledge and fundamentals

These types of knowledge are expressed in different ways during the process of decision-making. Policy and decision-makers acquire facts through research, effects studies, analyses and investigations with which they can support and defend their position. Ideally, such facts should help in coming to a responsible decision for any given policy initiative. In order to reach a sufficiently broad problem definition and vision to seeking solutions, the development of a broadly shared problem definition is necessary on which a variety of images (values and viewpoints) can be brought together. The policy network in which the decision-making process takes place also encompasses different embodied and embedded sources of competencies that can facilitate competent decision making. First, people with the relevant competencies can help to bring decision-making processes to a satisfactory conclusion with their skills and abilities. Then, there



is the social capital in the form of relationships and mutual trust that exists between the parties, and finally institutional capital consisting of arrangements and structures with which collaboration between the actors and the effectuation of collective action can be made easier.

This view of knowledge forms a first step in our research. To understand what role knowledge plays in decision-making processes, we must now establish what decision-making actually entails, and how it evolves. Once we have determined that, we can ask what function knowledge fulfils and can fulfil in terms of the different ways in which it can be expressed.

### ***A thread model for decision making***

Parties involved in decision-making processes are engaged in attempts at influencing the structure of society in a way that serves their own wishes and needs. However, such parties do not restrict themselves solely to upholding their own requirements, they also rely on different definitions of reality. And if they can, they seek to mobilize their own facts as a means of underpinning their claims. This leads to the formation, during decision-making processes, of three threads, sometimes unconnected, sometimes interwoven, that exert an influence on each other, but which can also be in sharp conflict with each other. The first is a thread in which facts are established, and where the parties initiate investigations in order to be able to consider and justify decisions. Another thread develops where efforts are directed at finding an attractive and shared interpretation of the problem in question and proposed solution. The final thread is where the parties will themselves to reach agreement about objectives and aspirations. The parties often initiate several sub-threads within these threads, which as well as competing with each other can also be mutually productive.

There are times when the threads are completely at loggerheads, leading to uncertainty among decision-makers and dissuading them from taking the bull by the horns, or there may be distorted images that serve to thwart efforts at arriving at a desirable package of measures. Sometimes one of the threads will dominate the process, resulting in no decisions being taken. This could mean that the process gets bogged down in the investigative stage, or in endless discussions about the definition of the problem. There may also be those with aspirations of their own, meaning that the viewpoints and factual knowledge of other parties end up being ignored.

In terms of this model, decisions can be described as temporary, specific and more or less coherent constellations of facts, images and aspirations. Decision-making processes are just that – ongoing processes, in which the three threads develop and where decisions function as stepping-stones and staging posts. This means decisions are not just ratifications of the outcomes of the threads relating to the establishment of facts, the creation of images, and the formation of a consensus. They also set the agenda –

consciously or not, intentionally or not – for the threads in subsequent rounds of the decision-making process. This is sometimes done very deliberately by agreeing to re-emphasize facts that are already available and pursue aspirations, and sometimes less consciously by provoking resistance to a particular decision, coaxing out contrary opinions from experts and calling for scenarios that encourage relevant parties to take action.

If we combine this decision-making thread model with the threefold division of types of knowledge, it is clear what the different functions of knowledge in decision-making processes are. *Threads for establishing facts* involve the mobilization of explicit, factual knowledge, information that is relevant to the policies in question, for the purpose of supporting the decisions to be taken as a way of establishing their usefulness and desirability, as well as their feasibility. In the case of *threads for creating images or meanings*, the socially constructed interpretation frameworks of the participating parties, as well as the images themselves, develop, and more – or less – support is generated for reaching a particular decision. These two threads influence, and are influenced, by *threads for reaching a consensus*: the aspirations that are at stake, and the quest for a sound deal.

The (shared) competencies and skills of the parties form the capital that exists in policy networks, and which can be used in a decision-making process to arrive at a satisfactory resolution. They are important in decision-making processes as sources of competencies that can be deployed to bring the process to a successful conclusion. Conversely, the decision-making process contributes to the development of the sources.

By looking at how the threads mentioned above develop and are driven, insight can be gained into the question as to how the knowledge factor can be organized. This insight can be enhanced by examining how these embedded forms of knowledge (sources of competency) can be mobilized in such a way that they contribute to a competent decision-making process. We have used the term ‘competent decision-making’ to denote processes that have progressed well, where the three threads – independently and interactively – are given full reign; where the process with its different threads has become embedded in a productive manner in the overall (long-term) trajectory in which decisions have to be made; and finally where judicious use has been made of the sources of competencies present in the policy network.

### ***Management of competent decision making***

The next question is how the threads can be organized so that competent decision making actually takes place. An analysis of available literature is helpful in arriving at a provisional and idealized description of competent decision-making. Competent decision making is characterized by threads whereby facts are established, images are created and consensus is reached, which on the one hand can develop independently and

on the other are closely interrelated. The following are features of the thread whereby *facts are established*:

- *perspicuity*: the available knowledge is coherent and not contradictory;
- *robustness*: the available knowledge has a proven quality and serves to reduce uncertainty;
- *impartiality*: the facts and their results have been established without unacceptable influence from the wishes and opinions of the parties involved.

The most important features of the thread whereby *images are created* are:

- *frame reflection*: the parties are prepared to identify their view of reality and discuss it;
- *converging images*: the parties look for images or meanings that they share;
- *improvement*: the interaction between the parties leads to renewed and more creative images which in terms of content add more than a combination of the earlier images.

The following are features of a competent thread whereby *consensus is reached*:

- *willingness to act*: the parties are prepared to lay their aspirations on the table and involve them in negotiations;
- *ability to make concessions*: the parties are in a position to barter or restrict their aspirations as a means of reaching a proper conclusion;
- *implementational capacity*: the parties are actually in a position and are willing to implement the agreement that has been reached in this way.

It is a requirement for competent decision making that these three threads be allowed to develop independently themselves. However, that in itself is not sufficient as a precondition for competent decision making. Mutual interaction between the three is also necessary. In order to reach coherent decisions, the aspirations, images and facts that feature during any decision-making process must supplement and strengthen each other through mutual contact. Table 2 shows the aims to be realized through linkage between the threads of factual establishment, creation of images, and consensus formation.

From	To	Forming a consensus	Creating images	Establishing facts
Forming a consensus			Decisiveness in the process, prevent any freedom not to make any commitments	Highlight the need for research, make use of results
Creating images		Develop support for aspirations		Receipt of research results, trust.
Establishing facts		Test the usefulness, desirability, and feasibility of the aspirations	Reflection and critical look at existing images	

**Table 2 The purpose of linking the threads**

If threads appear to be strangling each other, they need to be de-linked. Table 3 shows the aims of such de-linkage.

From	To	Forming a consensus	Creating images	Establishing facts
Forming a consensus			Safeguarding the free creation of images	Prevention of mandated science
Creating images		Prevention of deadlocks and inertia		Safeguarding the neutrality of research.
Establishing facts		Prevention of science-driven policy	Safeguarding freedom of expression	

**Table 3 The purpose of de-linking threads**

Managing the processes of decision making is aimed at organizing the threads of factual establishment, creation of images and consensus formation into independent entities, *and* their mutual interrelationship. Organizing the thread whereby facts are established is entirely related to the assignment, quality control, organizing collaboration between disciplines, suppliers of knowledge, experts, and field specialists. Managing the thread whereby images are created is directed at mobilizing the parties, setting up forums, and supporting the mutual interaction as a means of arriving at shared images. The management of the thread for consensus formation is about bringing the actors with the power to slow things down round the table together with their aspirations, reaching agreement on broadly accepted rules, creating a sense of urgency, and interweaving aspirations in order to reach an acceptable outcome.

### **Examples**

Two decision-making processes have been studied for this thesis to test the usefulness and validity of the above theory on competent decision making: that of the *Ontwikkelingsschets Schelde – Estuarium 2010* (OS 2010) project, and of the preparations for deciding how to refurbish the *Gouwe Wiericke West* (GWW). The OS 2010 is part of a

longer process between the Flemish and Dutch governments as a means of working more closely together with regard to managing and running the Western Scheldt estuary. Agreements were made in the OS 2010 for deepening the shipping channel to Antwerp, the development of estuarine nature along the Schelde (depolderization) and measures to improve the safety, particularly on the Flemish side, of the Schelde (Sigma Plan). Thanks to an extra deal between both national governments and between the Dutch government and the province of Zeeland, the plan gained the consent of both parliaments, and work began in early 2005.

The aim of the Province of Zuid-Holland and the Rijnland District Water Control Board in refurbishing the GWW was to be able to store water on a large scale, thereby solving the many water-related problems in the area in one go. When it appeared not to be possible, an interactive investigation was launched with the inclusion of residents, united in a Core Group. Although this produced a creative proposal that enjoyed a wide base of support, the administrators lacked the resolution to actually carry it out.

### ***Findings***

These two examples offer a view of the reality of decision making on spatial matters and show how the threads of factual establishment, creation of images, and consensus formation develop and affect each other. We have seen how these threads can enhance, but also hijack, each other, and we have seen how many decisions slowly come to fruition: bending images – thanks to intensive interaction in a safe environment under the guidance of experts – gradually towards each other; research produces, bit by bit, greater insight into the facts of the situation and the effectiveness of possible interventions; and aspirations slowly take shape before finding themselves in mutually beneficial packages. Decisions may have to be taken quickly because of pressure from policy makers or due to unexpected research results, and in such cases insufficient attention is sometimes paid to the full development of the other threads. In open and interactive planning processes decisions are able to ripen because the threads of factual establishment, creation of images, and consensus formation slowly crystallize, and through a process of trial and error, an acceptable combination of facts, images and aspirations can be sought.

Knowledge, in the form of facts and images, plays an important role in the processes that have been researched. The thread of factual establishment, provided it is aimed at the themes under discussion in the decision-making process (conflicting images or aspirations), and produced in a context in which there is attention to organizing trust and participation but also to safeguarding quality, can make a significant contribution to the quality and progress of the process, and to the legitimacy and the quality of its product. It can play an important role in finalizing solutions and testing the feasibility of aspirations, but also in reflecting on existing images and finding new ones.

The images that the parties have play an important role in the decision-making process. Agreeing on a joint definition of the problem and the area where a solution may be found requires a serious process of creation of images. This means that the creation of images can be helpful in underlying the establishment of facts in cases where doubts exist due to inconclusive scientific material. A broadly supported and carefully reached interpretation, for example a robust estuary that can only be improved to a certain extent, seems to offer a better basis for intervention than the results of research that may be shrouded in uncertainty. A fully-fledged process of creating images also offers a much more fertile base for developing effective measures and new solutions. In that respect, the creation of images is a more dynamic knowledge component, while research may yield results that are more static and which also date more quickly. Some images force a decision, while others generate even greater scope for searching more widely. The idea of the *Gouwe Wiericke* polders as a water problem led to just one conclusion: either take large-scale drastic measures, or leave the area to its fate. The idea of a polder full of opportunities serves as encouragement to look for creative combinations of measures. Conversely, it is also the case that wherever aspirations are attractively portrayed, they can count on support more easily than those that do not appeal to trendy or appealing images.

The images that people have who are involved in decision making seem, at first sight, to be rigid and stubborn, and they do not appear easy to change on the basis of new images that flow from research. But the process in which the threads of factual establishment and consensus formation affect the thread of images creation and attempt to alter its direction and content, is effective. A crucial factor here is that the actors are involved and remain involved in the threads of both factual establishment and consensus creation. Involving parties in the process of research through regular interaction with experts, and investing in the reliability and transparency of the research helps the facts that are established to modify the existing images. Knowledge can have a similar effect on the formation of a consensus. If the parties are involved in the actual negotiations – in other words, not just working to acquire the necessary ‘support’ – they may be more easily persuaded of the usefulness and desirability of managerial aspirations.

In the example above, we have seen that the decision-making process passes via factual establishment, the creation of images, and consensus formation threads, which evolve or result in different stepping-stones along which decisions crystallize. The stepping stones consist of a specific constellation of facts, images and aspirations which at the time receive sufficient support from the actors who are in charge, and the decisions are therefore temporary workable measures which at the same time – explicitly or implicitly, and intentionally or unintentionally – set the agenda for the subsequent round.

We can describe our approach to decision making, as contained in our threads model, in greater detail, with two observations. The first is that the establishment of facts, the

creation of images and the formation of a consensus are often carried out in separate domains, and it is only later that they confront each other. Consensus between managers is prearranged among themselves. Experts give information they believe the recipients want to hear to provide the necessary back up, and then all that needs to be done is 'simply' to organize support. But if the establishment of facts is the sole preserve of experts, the formation of a consensus is that of the managers, and the attention paid to the formation of images amounts to no more than attempting to drum up support among those who will be on the sharp end of the policy, the chance of obstruction, misfits and inherent poverty is great.

By carefully interweaving the threads in the example above, a number of breakthroughs and sound decisions were accomplished. It is helpful if those involved are aware that other parties can do more than just deliver support and give their consent, which initially was all that was expected of them. The 'users' of the policy are often asked to adjust their images in order that interventions can be given a favourable reception. However, their practical knowledge can also be of great value. In addition, existing aspirations can be enhanced by taking notice of those of the users. Experts are often asked to provide the necessary underpinning and checks, but any contributions they make to the thread of images creation would facilitate the convergence of images, and their active participation in the search for alternative aspirations could lead to improvements that were not previously considered.

A second observation is that the interwoven aspect in the threads of factual establishment, images creation and consensus formation is too strongly present within certain domain boundaries, where it is thought that simply presenting the specific constellation of facts, images and aspirations from one domain to other domains as a means of obtaining the necessary support and consent, is sufficient. But for that, an adjustment of images or aspirations in the other domains is needed as well, and that is often not possible without re-examining the three threads of factual establishment, images creation, and consensus formation. This is not always necessary to the same degree and with the same level of intensity, but it is often necessary for parties in this new domain to develop in relation to these three threads so that they can also mature in terms of the decision that needs to be taken.

The third type of knowledge – personal and collective competencies that are present in a policy network – plays an important role in achieving successful outcomes to decision-making processes. It forms a significant part of the management of decision-making processes. There is, on the one hand, the influence of conscious interventions by management which steer and direct decision making. Examples may include the actions of the project team to coordinate research and consultation, of the process management to stimulate a process of converging images, of the researchers to generate useful knowledge, or of the officials who commissioned the project to embed the proc-

ess in the relevant political-administrative context. Such management interventions play an important role in facilitating the decision-making process and make important choices about the running and content of the various threads, and the way in which results are arrived at.

At the same time, this does not fully explain the decision-making process and its outcomes. A great deal happens thanks to participants who possess practical skills and useful connections, and much can also be attributed to the fact that the parties can have useful arrangements, procedures and structures at their disposal, all of which makes the decision-making process easier. This is where we see the role of the third type of knowledge – the sources of capacity. If the parties are able to fall back on a well organized and active policy network of skilled people, close connections and practical arrangements, this eases the decision-making process considerably.

Each decision-making process contributes to the development of these sources of capacity, but the most important precondition for keeping these sources is the continual activation of the policy network. Standing still means going backwards. By actively involving the parties in the implementation and management, as well the decision making, a fertile base is created for taking effective and sound decisions in a spirit of harmony.

#### ***Competent decision making - organizing dynamic balances***

This research shows that competent decision making is characterized by numerous dynamic balance situations. Both within the threads of factual establishment, images creation, and consensus formation, and between the threads, there is ideally a continuous search for a balance between adaptation and individuality. Factual establishment threads have to be able to compete with each other for the sake of quality and renewal, but such competition should not degenerate into fragmentation of knowledge. The ultimate goal remains the integration of factual knowledge in order to reach a robust and clear fund of knowledge for the benefit of making decisions. This also applies to the images creation and consensus formation threads. But we also see on the one hand the importance of individuality and on the other the value of adaptation between the three threads. Individuality is important for guaranteeing the impartiality of the facts, the robustness of the images and the power of the aspirations. Adaptation is necessary for achieving productive combinations, mutual support and cross-pollination. The same balance applies when it comes to the integration of decision-making rounds in the overall trajectory, and political-managerial and policy integration. Commitment is necessary, but so is freedom. We can summarize the poles of this balance and the unproductive extremes as follows.



	<b>Productive emphasis</b>	<b>Unproductive emphasis</b>
<b>Adaptation</b>	Mutual interaction leads to improvement and coherence	Interaction leads to unrecognizability and deterioration
<b>Individuality</b>	Investing in own strength leads to quality and renewal	Sticking to own opinions leads to unproductive isolation and stalemate

**Table 4**                      **Between adaptation and individuality: a dynamic balance**

### ***Recommendations***

Various strategies are possible for attaining balanced situations, as described above, five of which have been examined in this thesis. At the same time, it is still important to *regularly alternate strategies*, for example by alternating periods of openness and reticence, or to lift the emphasis on the development of the different threads. Organizing duality is also helpful. Duality can be organized:

- in roles, such as the division of roles between project manager and project supervisor; the commissioning party versus the party accepting the commission, the quartermaster versus the cleaner and the aerial (at the home base) versus the transmitter (in the process);
- in forums, such as a forum for consultations with stakeholders versus a forum for official supervision;
- in procedures and approaches, for example an Environmental Impact Report procedure together with a joint fact-finding process or a combination of stakeholder platforms and public consultation evenings;
- in the attitudes of the people involved. The people who really bring anything to a decision-making process are the ones who are prepared to stick their necks out. They attempt to unite two worlds and to make the best of things: their own world and that of the other party. They have the ability to find a balance between independence and collaboration, and between identity and participation, and make connections between the different threads, decision rounds and processes, and reach decisions at important moments, as well as de-linking threads, decision rounds, and processes.

Organizing critical mass is a third management strategy that can be helpful in organizing dynamic balances. Navel gazing and group-think can be prevented by activating critical minds and involving them with the process. For that reason, it is a good idea to arrange meetings during forums between parties on opposite sides. It is also important that the process has a number of ‘troublemakers’ who can occasionally play devil’s advocate by stirring things up in proposing something outrageous.

It is also a good idea to keep proceedings lively and interesting. Decision making can only move forward if it is clear what the preconditions of the progress and results of

the process are. However, a project also needs the room and freedom for renewal, so it is important that all options are kept open.

Finally, a dynamic balance between adaptation and individuality can be achieved by organizing improvement and determining facts, images, and aspirations. In the decision-making process, a great of energy is devoted to the selection of aspirations, images, and facts which together form a practical and coherent combination, and fixing this selection. Such a fixation is important for competent decision making, but it is also a pitfall. The examples had certain moments when sticking to a previous consensus actually had a stagnating effect, and therefore led to incompetent decision making. Enrichment appears to be indispensable for competent decision making and also implies that processes sometimes require a certain degree of chaos (greater variation). Variation offers opportunities of having alternative routes – if other routes appear to be leading to a dead end.

Competent decision making is therefore a balancing act, in which knowledge is a multi-faceted and dynamic phenomenon and the creation of knowledge is inseparably linked to processes and consensus formation. It is only by recognizing and carefully structuring this interweaving that satisfactory choices with regard to spatial development can be made.

## LITERATUURLIJST

### A

- Aadne, J.H., Krogh, G. von, Roos, J. 1996. Representationism: The Traditional Approach to Cooperative Strategies. Krogh, G. von & Roos, J. (red.) *Managing Knowledge. Perspectives on co-operation and competition*. Thousand Oaks: Sage Publications. 9–31.
- Abma, T. & Veld, R.J. in 't. 2001. Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven. Abma, T. & Veld, R.J. in 't. (red.). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom. 25-38.
- Achterbergh, J. & Vriens, D. 2002. Managing Viable Knowledge. *Systems Research and Behavioral Science*. 19: 223-241.
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. 2005. *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort. November 2005.
- Allen, W.J. 2001. *Working together for environmental management: the role of information sharing and collaborative learning*. Massey University.
- Amin, A. & Cohendet, P. 2000. Organisational learning and governance through embedded practices. *Journal of Management and Governance*. 4: 93-116.
- Amin, A. & Cohendet, P. 2004. *Architectures of knowledge. Firm, capabilities, and communities*. Oxford: Oxford University Press.
- Andrews, K.M. & Delahaye, B.L. 2000. Influences on knowledge processes in organizational learning: the psychosocial filter. *Journal of Management Studies*. 37 (6): 797-810.
- Argyris, Ch. 1990. *Overcoming organizational defenses. Facilitating organizational learning*. Boston: Allyn & Bacon.
- AWT. 2005. *Kennis voor beleid – beleid voor kennis*. Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, Advies 63. Den Haag. Mei 2005.

### B

- Bäckstrand, K. 2004. Civic science for sustainability: reframing the role of scientific experts, policy-makers and citizens in environmental governance. *Global Environmental Politics*. 3 (4): 24-41.
- Bardach, E. 1998. *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bardach, E. 2001. Developmental dynamics: interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11 (2): 149-164.
- Baumard, Ph. 1999. *Tacit knowledge in organizations*. London: Sage Publications.
- Beck, U. 1992. *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, U. 1997. *The reinvention of politics. London: rethinking modernity in the global social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V.J.J.M. 1996. Coproductie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie. *Bestuurswetenschappen*. 1996 (3): 177-195.

- Bekkers, V.J.J.M. 2004. (red.) *De buurt in het web, het web in de buurt. Een ICT-kanskaart voor sociale cohesie*. Utrecht: Lemma.
- Berg, L. van den & Braun, E. 1999. Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity. *Urban Studies*. 36 (5-6): 987-999.
- Berger, P.L. & Luckmann, Th. 1967. *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Harmondsworths: Penguin.
- Beyer, J.M. & Trice, H.M. 1982. The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings. *Administrative Science Quarterly*. 27: 591-622.
- Bläckler, F. 1995. Knowledge, knowledge work and organizations: an overview and interpretation. *Organization Studies*. 16 (6): 1021-1046.
- Bläckler, F., Crump, N., McDonald, S. 2000. Organizing processes in complex activity networks. *Organization*. 7 (2): 277-300.
- Blosch, M. 2001. Pragmatism and organizational knowledge management. *Knowledge and Process Management*. 8 (1): 39-47.
- Boer, N-I., Baalen, P.J. van, Kumar, K. 2002. *The importance of sociality for understanding knowledge sharing processes in organizational contexts*. Paper. Rotterdam.
- Bogenrieder, I. 1998. *Organizational learning as a social and cognitive activity*. Working Paper. Erasmus University Rotterdam.
- Bogenrieder, I. & Nooteboom, B. 2001. *Social structures for learning*. ERIM Report Series Research in Management ERS-2001-23-ORG.
- Bood, R. & Coenders, M. 2003. *Communities of Practice. Bronnen van inspiratie*. Utrecht: Lemma.
- Boogaard, A.A. van den. 2002. *De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid. Het ontstaan van vertoogcoalities*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Werkdocument W 127. Den Haag. Januari 2002.
- Boom, H. & Metze, M. 1997. *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Braam, A. van. 1989. *Filosofie van de bestuurswetenschappen*. Serie Wetenschapsfilosofie. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Bradshaw, G.A. & Borchers, J.G. 2000. Uncertainty as information: narrowing the science-policy gap. *Conservation Ecology*. 4 (1) 7. [www.consecol.org/vol4/iss1/art7](http://www.consecol.org/vol4/iss1/art7).
- Brewer, G.D. 1999. The challenges of interdisciplinarity. *Policy Sciences*. 32: 327-337.
- Brown, J.S. & Duguid, P. 1991. Organizational learning and communities-of-practice: toward a unified view of working, learning and innovation. *Organization Science*. 2 (1): 40-57.
- Brown, J.S. & Duguid, P. 2001. Knowledge and organization: a social-practice perspective. *Organization Science*. 12 (2): 198-213.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. 1999a. *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma. (tweede geheel herziene druk)

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. 1999b. Scientific expertise in complex decision-making processes. *Science and Public Policy*. 26 (3): 179-184.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. In 't. 2002. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Bruijn, J.A. de & Ringeling, A.B. 1993. Normatieve kenmerken bij het denken over netwerken. Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV. 153-167.

Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M, Koppenjan, J.F.M. 1993a. Inleiding: beleidsnetwerken en overheidssturing. Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV. 11-30.

Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M, Koppenjan, J.F.M. 1993b. Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: slotbeschouwing. Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV. 177-196.

Busenberg, G.J. 1999. Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences*. 32: 1-11.

Buuren, M.W. van & Edelenbos, J. 2004. Conflicting knowledge. Why is knowledge production such a problem? *Science and Public Policy*. 31(4): 289-299.

Buuren, M.W. van & Edelenbos, J. 2006. Innovations in the Dutch polder. *Emergence*. 8 (1): 41-48.

## C

Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Chaskin, R.J. 2001. Building community capacity. A definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative. *Urban Affairs Review*. 36 (3): 291-323.

Chiva, R. & Alegre, J. 2005. Organizational learning and organizational knowledge. Towards the integration of two approaches. *Management Learning*. 36 (1): 49-68.

Clark, W.C. & Majone, G. 1985. The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications. *Science, Technology & Human Values*. 10 (3): 6-19.

Coaffee, J. & Healey, P. 2003. 'My voice: my place': tracking transformations in urban governance. *Urban Studies*. 40 (10): 1979-1999.

Cohen, M. 1991. Individual learning and organizational routine: emerging connections. *Organization Science*. 2 (1): 135-139.

Cohen, M. & Levinthal, D.A. 1990. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*. 35: 128-152.

Cohen, M., March, J.G., Olsen, J.P. 1972. A garbage can model of decision-making. *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.

Collingridge, D. & Reeve, C. 1986. *Science speaks to power. The role of experts in policy-making*. London: Frances Pinter Publishers.

Connick, S. & Innes, J. 2001. *Outcomes of collaborative water policy-making: applying complexity thinking to evaluation*. University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development. Working paper 2001-08.

Cook, S.D.N. & Brown, J.S. 1999. Bridging Epistemologies: the generative dance between organizational knowledge and organizational knowing. *Organization Science*. 10 (4): 381-400.

Costanza, R.; Funtowicz, S.O.; Ravetz, J.R. 1994. Assessing and communicating data quality in policy-relevant research. Costanza, R. (red.) *Frontiers in ecological economics. Transdisciplinary essays, vol. 2*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 283-308.

Cross, M., Henke, R., Oberknezev, P., Pouliasi, K. 2000. *Building Bridges. Towards Effective Means of Linking Scientific Research and Public Policy: Migrants in European Cities*. Research Papers / Netherlands School for Social and Economic Policy Research.

Cross, R. & Baird, L. 2000. Technology Is Not Enough: Improving Performance by Building Organizational Memory. *Sloan Management Review*, 41 (3): 69-79.

Crossan, M.M., Lane, H.W., White, R.E. 1999. An organizational learning framework: from intuition to institution. *The Academy of Management Review*, 24 (3): 522-537.

Cunningham, I. 2002. Developing human and social capital in organizations. *Industrial and Commercial Training*. 34 (3): 89-94.

## D

Daft, R.L. & Lengel, R.H. 1986. Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science*. 32 (5): 554-571.

Daft, R.L. & Macintosh, N.B. 1981. A tentative exploration into the amount and equivocality of information processing in organizational work units. *Administrative Science Quarterly*. 26: 207-224.

Daft, R.L. & Weick, K.E. 1984. Toward a model of organizations as interpretation systems. *Academy of Management Review*. 9 (2): 284-295.

Davenport, T.H. & Prusak, L. 1998. *Working knowledge. How organizations manage what they know*. Boston: Harvard Business School Press.

Davies, A. & Brady, T. 2000. Organizational capabilities and learning in complex product systems: towards repeatable solutions. *Research Policy*. 29: 931-953.

Deelstra, Y., Nooteboom, S.G., Kohlmann, H.R., Berg, J. van den, Innanen, S. 2003. Using knowledge for decision-making purposes in the context of large projects in The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*. 23: 517-541.

Dewey, J. 1938. *Logic. The theory of inquiry*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Dijstelbloem, H. & Schuyt, C.J.M. 2003. Kennismaken: nieuw overheidsbeleid voor de kennissamenleving. *Bestuurskunde*. 12 (3): 152-159.

Dror, Y. 1986. *Policy-making under adversity*. New Brunswick: Transaction Books.

Dryzek, J.S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dunn, W.N. 1991. Assessing the impact of policy analysis: the functions of usable ignorance. *Knowledge & Policy*, 4 (4): 36-56.

Dunn, W.N. 1994. *Public Policy Analysis. An introduction*. 2nd edition. New Jersey: Prentice Hall.

Durlauf, S.N & Fafchamps, M. 2004. *Social Capital*. NBER Working Paper Series. 10485 (05).

## E

Edelenbos, J. 2000. *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J. 2001. Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces. *Bestuurskunde*, 10 (8): 349-356.

Edelenbos, J. 2005a. Institutional implications of interactive governance: insights from Dutch practice. *Governance*. 18 (1): 111-134.

Edelenbos, J. 2005b. Processuele en procedurele benadering van ruimtelijke ontwikkeling. Heijden, G.M.A. van der & Slob, A.F.L. (red.) *Meervoudig ruimtegebruik, enkelvoudig recht. De spanningsvolle relatie tussen recht en innovatie*. Delft: Eburon. 79-94.

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. 2001. *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J.; Hoorn, T. van; Verbeeten, T. 2000a. Zeeën van informatie. De rol van informatie in beleidsvorming. *Bestuurswetenschappen*. 5: 355-374.

Edelenbos, J., Monnikhof, R. & Riet, O. van der. 2000b. Hechten met een dubbele helix: Een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming. *Beleidswetenschap*. 1: 3-28.

Eeten, M.J.G. van. 1999a. Dialogues of the deaf. *Science and Public Policy*. 3:185-192.

Eeten, M.J.G. van. 1999b. *Dialogues of the deaf: defining new agendas for environmental deadlocks*. Delft: Eburon.

Eeten, M.J.G. van & Heuvelhof, E.F. ten. 1998. 'Serviceable truth': de procescontingente inzet van wetenschappelijke expertise. Hoppe, R. & Peterse, A. (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier. 161-174.

Ehrmann, J.R., & Stinson, B.L. 1999. Joint fact-finding and the use of technical experts. Susskind, S. McKearnan & J. Thomas-Larmer (red.) *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage. 375-400.

Eisenhardt, K.M. and Martin, J.A. 2000. Dynamic capabilities: what are they? *Strategic Management Journal*. 21: 1105-1121.

Eshuis, J., Stuiver, M., Verhoeven, F., Ploeg, J.D. van der. 2001. *Goede mest stinkt niet. Een stuide vover drijfmest, ervaringskennis en het terugdringen van mineralenverliezen in de melkveehouderij*. Studies van Landbouw en Platteland nr. 31. Wageningen: Universiteit Wageningen.

Esselbrugge, M. 2003. *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Delft: Eburon.

## F

Feldman, M.S. 1989. *Order without design. Information production and policy making*. Stanford: Stanford University Press.

Feldman, M.S. & March, J.G. 1981. Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*. 26: 171-186.

Fiol, C.M. 1994. Consensus, diversity, and learning in organizations. *Organization Science*. 5 (3): 403-420.

Fiol, C.M. & Lyles, M.A. 1985. Organizational learning. *Academy of Management Review*. 10 (4): 803-813.

Fischer, F. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*, New York: Sage.

Fischer, F. 2003a. *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F. 2003b. Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice. Hajer, M. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. 209-227.

Fischer, F. & Forester, J. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke Durham NC: University Press.

Fitzpatrick, G. 2003. Emergent expertise sharing in a new community. Ackerman, M.S., Pipek, V., Wolf, V. (red.) *Sharing expertise. Beyond knowledge management*. Cambridge: MIT Press. 81-110.

Florijn, R., Gurchom, M. van, Meulen, M. van der. 2000. *Kennis leren managen. De theorie en praktijk van kennismanagement*. Den Haag: Ten Hagen & Stam.

Foldy, E.G. 2004. Learning from diversity: a theoretical exploration. *Public Management Review*. 64 (5): 529-538.

Forester, J. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.

Foster-Fishman, P.G., Berkowitz, S.L., Lounsbury, D.W., Jacobson, S., Allen, N.A. 2001. Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework. *American Journal of Community Psychology*. 29 (2): 241-261.

Frissen, P.H.A. 2000. Kennis en de Betuwelijn. R.J. in 't Veld (red.). *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. Utrecht: Lemma. 55-66.



Frissen, P.H.A. & Polders, C. 1999. Het weten van de staat. Duivenboden, H. van, Lips, M. Frissen, P.H.A. (red.) *Kennismanagement in de publieke sector*. 's Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie BV. 65-80.

Funtowicz, S.O. & Ravetz, J.R. 1993. Science for the post-normal age. *Futures*. 25: 739-755.

Funtowicz, S.O., Martinez-Alier, J., Munda, G., Ravetz, J.R. 1999. *Information tools for environmental policy under conditions of complexity*. Environmental issues series no. 9. Copenhagen: European Environment Agency.

Funtowicz, S.O., Shepherd, I., Wilkinson, D., Ravetz, J.R. 2000. Science and governance in the European Union: a contribution to the debate. *Science and Public Policy*. 27 (5): 327-336.

## G

Gaffikin, F., Morrissey, M., Brand, R., Perry, D., McNeill, L., Rafferty, G. 2005. *Collaborative governance and conflict: a case study of Belfast*. Belfast: Queen's University Belfast.

Geurts, J.L.A. & Joldersma, C. 2001. Methodology for participatory policy analysis. *European Journal of Operational Research*. 128: 300-310.

Gherardi, S. 2000. Introduction: Practice-based theorizing on learning and knowing in organizations. *Organization*. 7 (2): 211-223.

Gibbons, M. 2000. Mode 2 society and the emergence of context-sensitive science. *Science and Public Policy*. 27 (3): 159-163.

Gibbons, M., Limonges, C., Nowotny, H. 1994. *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.

Giddens, A. 1984. *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Gier, E. de. 2004. De legitimiteit van sociaal beleidsonderzoek. *Openbaar Bestuur*. Juni/Juli 2004: 30-33.

Gieryn, T.F. 1995. Boundaries of Science. Jasanoff, S., Markle, G.E., Petersen, J.C., Pinch, T. (red.) *Handbook of Science and Technology Studies*. Revised Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

Gnyawali, D.R. & Stewart, A.C. 2003. A contingency perspective on organizational learning: integrating environmental context, organizational learning processes, and types of learning. *Management Learning*. 34 (1): 63-89.

González, S. & Healey, P. 2005. A sociological institutional approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*. 42 (11): 2055-2070.

Grant, R.M. 1996. Prospering in Dynamically-competitive environments: organizational capability as knowledge integration. *Organization Science*. 7 (4): 375-387.

Groenewegen, P. 2002. Accommodating Science to External Demands: The Emergence of Dutch Toxicology. *Science, Technology & Human Values*. 27 (4): 479-498.

Groot, S.A. de, Postma, D.J., Elzen, G.J.F. van den (2003) *Doorwerking van onderzoekskennis in beleidsprocessen. De uitdaging van afstemming*. LEI Rapport 7.03.04. Den Haag.

Gunsteren, H.R. van & Ruyven, E. van. 1995. *Bestuur in een ongekende samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Guston, D.H. 2004. Forget politicizing science. Let's democratize science. *Issues in Science & Technology*. Fall 2004: 25-28.

## H

Haag, D. & Kaupenjohann, M. 2001. Parameters, prediction, post-normal science and the precautionary principle – a roadmap for modelling for decision-making, *Ecological Modelling*, 144 (3): 45-60.

Habiforum, NIROV, Ministerie van VROM. 2006. *Nederland boven water. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Den Haag.

Haight, D. & Ginger, C. 2000. Trust and understanding in participatory policy analysis. The case of the Vermont Forest Resources Advisory Council. *Policy Studies Journal*. 28 (4): 739-759.

Hajer, M. 2003. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*. 36: 175-195.

Hajer, M. & Versteeg, W. 2005. Performing governance through networks. *European Political Science*. 4: 340-347.

Hajer, M., Sijmons, D., Feddes, F. 2006. Deltaplanologie. Onderzoekend ontwerp in perspectief. Hajer, M., Sijmons, D. (red.) *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Den Haag: NAI Uitgevers.

Hajer, M., Tatenhove, J.P.M. van, Laurent, C. 2004. *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM rapport 500013004/2004 (Achtergronden bij de duurzaamheidsverkenning). Bilthoven.

Hamel, G. & Prahalad, C.K. 1994. *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press.

Handley, K., Sturdy, A., Fincham, R., Clark, T. 2006. Within and beyond Communities of Practice: making sense of learning through participation, identity and practice. *Journal of Management Studies*. 43 (3): 641-653.

Healey, P. 1998. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A*. 30 (9): 1531-1546.

Healey, P., Magalhaes, C. de, Madanipour, A., Pendlebury, J. 2003. Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. Hajer, M. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. 60-87.

Healy, S. 1999. Extended peer communities and the ascendance of post-normal politics. *Futures*. 31: 655-669.

- Heiden, R.E.C.M. van der & Thissen, W.A.H. 1996. Informatie voor besluitvorming over technisch-complexe projecten. Bruijn, J.A. de, Jong, P. de, Korsten, A.F.A., Zanten, W.P.C. van. (red.) *Grote projecten: besluitvorming & management*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. 193-202.
- Hellström, T. 1997. Boundedness and legitimacy in public planning. *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer and utilization*. 9 (4): 27-42.
- Hendriks, F. & Toonen, T.A.J. 1998. *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Henke, R. 2000. *Final report International Conference on "Social Science and Governance". Zeist, The Netherlands, 20-21 March 2000*. Netherlands Commission for UNESCO, Management of Social Transformations Programme (MOST).
- Hennestad, B.W. 1998. A constructive triad for participative learning. *Journal of Management Inquiry*. 7 (1): 40-53.
- Herrick, Ch.N. 2004. Objectivity versus narrative coherence: science, environmental policy, and the U.S. Data Quality Act. *Environmental Science & Policy*. 7: 419-433.
- Heuvelhof, E.F. ten & Nauta, C.M. 1996. (M)ERKENNING. *Onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.* (Achtergrondstudie 28). Den Haag: Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer.
- Hildreth, P.M. & Kimble, C. 2002. The duality of knowledge. *Information Research*. 8 (1). Oktober 2002. <http://informationr.net/ir/8-1/paper142.html>
- Hisschemöller, M. & Hoppe, R. 1998. Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse. Hoppe, R. & A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier. 53-75.
- Hisschemöller, M. & Hoppe, R. 2001. Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. Hisschemöller, M., Hoppe, R., Dunn, W.N., Ravetz, J.R. (red.) *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis*. Policy Studies Annual Volume 12. New Brunswick: Transaction Publishers. 47-72.
- Hisschemöller, M., Groenewegen, P., Hoppe, R., Midden, C.J.H. 1998. *Kennisbenutting en politieke keuze: een dilemma voor het milieubeleid?* Werkdocument 65. Rathenau Instituut. Den Haag. Augustus 1998.
- Hisschemöller, M., Hoppe, R., Dunn, W.N., Ravetz, J.R. 2001. Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis: an introduction. Hisschemöller, M., Hoppe, R., Dunn, W.N., Ravetz, J.R. (red.) *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis*. Policy Studies Annual Volume 12. New Brunswick: Transaction Publishers. 1-26.
- Hisschemöller, M., Tol, R.S.J., Vellinga, P. 2001. The relevance of participatory approaches in integrated environmental assessment. *Integrated Assessment*. 2: 57-72.
- Hoekstra, H.A. & Sluijs, E. van. 1999. *Management van competenties. Het realiseren van HRM*. Assen: Van Gorcum.
- Hoesel, P.H.M. van. 2003. *Beleidsonderzoek als professie: een langgekoesterd ideaal*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Faculteit der Sociale

Wetenschappen, vanwege de Stichting Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, met de leeropdracht Bestuurskunde, in het bijzonder toegepast beleidsonderzoek, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 6 juni 2003. EIM: Zoetermeer.

Hoesel, P.H.M., Leeuw, F.L., Mevissen, J.W.M. 2005. *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid: ontwikkeling van een professie*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Hoogerwerf, A. 1998. Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing. Hoogerwerf, A. (red.) *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Hoppe, R. 1999. Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and public policy*. 3: 201-210.

Hoppe, R. 2002a. *Van flipperkast naar grensverkeer. Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*. Achtergrondstudie nr. 25, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. Februari 2002.

Hoppe, R. 2002b. Co-evolution of modes of governance and rationality: a diagnosis and research agenda. *Administrative Theory and Praxis*. 24 (4): 763-780.

Hoppe, R. 2003. Werken op de grens tussen wetenschap en politiek: naar een typologie van grensarrangementen. *Beleidswetenschap*. 2: 144-170.

Hoppe, R. 2005. Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis Prax*. 3: 199-215.

Horlick-Jones, T. & Marchi, B. de. 1995. The crisis of scientific expertise in fin de siècle Europe. *Science and Public Policy*. 3: 139-145.

Huberman, M. 1994. Research Utilization: The State of the Art. *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer and Utilization*. 7 (4): 13-33.

Hunt, J. & Shackley, S. 1999. Reconceiving science and policy: academic, fiducial and bureaucratic knowledge. *Minerva*, 37: 141-164.

Hupe, P.L. & Meer, F.B. van der. 2006. Cruciale koppelingen. Over doorwerking van emancipatie-effectrapportages in beleidsprocessen. *Beleidswetenschap*. 20 (2): 3-21.

Hutjes, J.M. & Cuisinier, M.C.J. 1982. *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid. Een analyse van de empirische literatuur*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Huysman, M. & Wit, D. de. 2004. Practices of managing knowledge sharing: towards a second wave of knowledge management. *Knowledge and Process Management*. 11 (2): 81-92.

## I

Inglehart, R. 1997. *Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 countries*. Princeton: Princeton University Press.

Innes, J.E. & Booher, D.E. 1999 Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*. 65 (4): 412 – 423.

Innes, J.E. & Booher, D.E. 2003a. Collaborative policymaking: governance through dialogue. Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Innes, J.E. & Booher, D.E. 2003b. *The impact of collaborative planning on governance capacity*. Working Paper 2003-03. Institute of Urban and Regional Development. Berkeley: University of California.

## J

Jäger, J. 1998. Current thinking on using scientific findings in environmental policy-making. *Environmental Modeling and Assessment*. 3: 143-153.

Janis, I.L. 1972. *Victims of Groupthink*. Atlanta: Houghton Mifflin.

Jasanoff, S. 1990. *The fifth branch; advisers as policy makers*, Harvard: Harvard University Press.

Jasanoff, S. 1996. The dilemma of environmental democracy. *Issues in Science & Technology*. 13 (1): 63-71.

Jasanoff, S. 2003. Technology of humility: citizen participation in governing science. *Minnerva*. 41: 223-244.

Jasanoff, S., Markle, S., Petersen, J.C., Pinch, T. 1995. *Handbook of Science and Technology Studies*. Thousand Oaks: Sage publications. Revised edition.

Jones, S. 2002. Social constructionism and the environment: through the quagmire. *Global Environmental Change*. 12: 247-251.

Jong, H. de & Geerlings, H. 2003. De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk. *Beleid en Maatschappij*. 30 (3): 166-178.

Justesen, S. 2001. *Innoversity - A Study of the dynamics inherent in the relationship between innovation and diversity*. MPP Working Paper No. 6/2001. Copenhagen: Copenhagen Business School.

## K

Kalders, P.R. 1998. *Besturen op termijn. Tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*. Delft: Eburon.

Kalders, P.R. 2004. Gezocht: trajectmanager met ontwerpprincipes: over het hoe en wie van trajectmanagement. Knaap, P. van der; Korsten, A., Termeer, K., Twist, M. van (red.) *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Lemma. 19-39.

Kazancigil, A. 1998. Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge. *Unesco*. 50: 69-79.

Kessels, J.W.M. 2001. *Verleiden tot kennisproductiviteit*. Rede, uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar Human Resource Development aan de Faculteit der Toegepaste Onderwijskunde, 8 februari 2001, Twente.

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Klaassen, H.L. 1995. *Besluitvorming in afhankelijkheid. Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*. Delft: Eburon.
- Klein, D.A. 1998. *The strategic management of intellectual capital*. Boston: Butterworth – Heinemann.
- Klijn, E.H. 1996. *Regels en sturing in netwerken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. 1998. Tussen representatieve democratie en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*. 7: 302-307.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. 1999. De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap*. 1: 47-68.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. 2001. Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. Abma, T. & Veld, R.J. in 't. (red.) *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom. 179-192.
- Knaap, P. van der; Korsten, A., Termeer, K, Twist, M. van (2004) *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Lemma.
- KNAW. 2005. *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun opdrachtgevers*. KNAW – werkgroep opdrachtonderzoek. Amsterdam. September 2005.
- Knorr – Cetina, K. 1999. *Epistemic Cultures. How the sciences make knowledge*. Cambridge: Harvard University Press.
- Köbben, A.J.F. & Tromp, H. 1999. *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets.
- Kogut, B. & Zander, U. 1996. What firms do? Coordination, identity, and learning. *Organization Science*. 7 (5): 502-518.
- Koppenjan J.F.M. 1993. *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M. 2006. Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? *Bestuurswetenschappen*. 2006 (2): 86-112.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. 2004. *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.

## L

- Langley, A., Mintzberg, H., Pitcher, P., Posada, E., Saint-Macary, J. 1995. Opening up decision-making: the view from the black stool. *Organization Science*. 6 (3): 260-279.
- Lasswell, H.D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How?* New York: McGraw Hill.
- Lasswell, H.D. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Company.

Lave, J. 1988. *Cognition in practice. Mind, mathematics, and culture in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lave, J. & Wenger, E. 1991. *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laws, D. & Rein, M. 2003. Reframing practice. Hajer, M. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. 172-206.

Leach, W.D., Pelkey, N.W., Sabatier, P.A. 2002. Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington. *Journal of Policy Analysis and Management*. 21 (4): 645-670.

Leana, C.R. & Buren, H.J. van. 1999. Organizational social capital and employment practices. *Academy of Management Review*. 24 (3): 538-555.

Leonard, D. 1999. *Bronnen van kennis. Bronnen van innovatie opsporen en stromend houden*. Schiedam: Scriptum Management.

Lidskog, R. & Sundqvist, G. 2004. From consensus to credibility. New challenges for policy-relevant science. *Innovation*. 17 (3): 205-226.

Lindblom, Ch.E. 1968. *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Lindblom, Ch.E. & Cohen, D.K. 1979. *Usable knowledge. Social science and social problem solving*. New Haven and London: Yale University Press.

Loeber, A. Dynamiek in beleid door debatten tussen overhead, bedrijfsleven en wetenschappers: het fosfatenbeleid in Nederland. Hoppe, R. & Peterse, A. (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier. 99-114.

Love, P.E.D., Fong, P.S.W., Irani, Z. *Management of knowledge in project environments*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Lubell, M. 2000. Cognitive conflict and consensus building in the National Estuary Program. *American Behavioral Scientist*. 44 (4): 628-647.

Lubell, M. 2004. Collaborative environmental institutions: all talk and no action? *Journal of Policy Analysis & Management*. 23 (3): 549-584.

Luin, A. van & Hillebrand, H. 2003. Vernieuwend ruimtegebruik: laat kennis stromen. *ROM Special*.

## M

March, J.G. 1991. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*. 2 (1): 71-87.

McCreary, S. 1999. Resolving science-intensive public policy disputes. Susskind, L., McKernan, S., Thomas-Larmer, J. (red.) *The consensus building handbook. A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage. 829-858.

McCreary, S., Gramman, J., Brooks, B. 2001. Refining and Testing Joint Fact-Finding for Environmental Dispute Resolution: Ten Years of Success. *Mediation Quarterly*. 18 (4): 329-348.

McElroy, M.W. 2003. *The new knowledge management. Complexity, learning, and sustainable innovation*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann.

Meer, F.B. van der, Vries, G.J. de, Vissers, G. 2000. Evaluatie en leerprocessen bij de overheid: de rol van institutionele condities. *Beleidswetenschap*. 2000 (3): 253-279.

Meijer, F., Loo, R. van de, Burgt, H. van de. 2002. *Competent in context*. Utrecht: Lemma.

Meijerink, S.V. 1998. *Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin*. Zwolle.

Meredith, J.R. & S. J. Mantel Jr. 2000. *Project Management. A managerial approach*. New York: John Wiley & Sons.

Merton, R.K. 1949. The role of applied social science in the formation of policy: a research memorandum. *Philosophy of Science*. 16 (3): 161- 181.

Mills, T.J., & Clark, R.N. 2001. Roles of research scientists in natural resource decision-making. *Forest Ecology and Management*. 153: 189-198.

Mintzberg, H. 1978. Patterns in strategy formation. *Management Science*. 24 (9): 934-948.

Mitroff, I.I. 1983. *Stakeholders of the Organizational Mind, Towards a New View of Organizational Policy Making*. London: Jossey-Bass Publishers.

Mom, T.J.M., Bosch, F.A.J. van den, Volberda, H.W. 2002. Exploratie én exploitatie van kennis. Het managen van determinanten van horizontale kennisuitwisseling. *M&O*. 5: 23-43.

Monnikhof, R. & Edelenbos, J. 2001. Interactieve beleidsvorming en de kwaliteit van het beleid. Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma. 175-212.

## N

Nahapiet, J. and Ghoshal, S. 1998. Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management Review*. 23 (2): 242-266.

Nass, C. 1995. Knowledge or skills: which do administrators learn from experience. *Organization Science*. 5 (1): 38-50.

Nelissen, N.J.M., Goverde, H.J.M., Gestel, N. van. 2000. *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum: Coutinho.

Nelkin, D. 1975. The political impact of technical expertise. *Social Studies of Science*. 5: 35-54.

Nelkin, D. 1982. *Controversy: politics of technical decisions*. Beverly Hills: Sage Publications.

Nelson, R.R. & Winter, S.G. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Nonaka, I. 1994. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*. 5 (1): 14-37.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. *The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.



Noordegraaf, M. 1999. Wat zit er in het koffertje? Het verschil tussen onzekerheid en ambiguïteit. *M&O*. 3: 45-58.

Nooteboom, B. 2000. Learning by interaction. Absorptive capacity, cognitive distance, and governance. *Journal of Management and Governance*. 4: 69-92.

Nooteboom, B. 2001. *Problems and solutions in knowledge transfer*. Paper for the conference on 'the influence of co-operation, networks and institutions on regional innovation systems. Max Planck Institute, Jena, 8-10 February 2001.

Nooteboom, B. & Bogenrieder, I. 2002. Change of routines: a multi-level analysis. *Paper for the workshop on Organizational Routines*. Odense, Denmark, November 2002.

Nowotny, H. 2003. Dilemma of expertise. Democratising expertise and socially robust knowledge. *Science and Public Policy*. 30 (3): 151-156.

Nowotny, H., Scott, P., Gibbons, M. 2002. *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge.

NRLO, AWT, RMNO. 2000. *Over stromen. Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*. NRLO 2000/4, AWT advies 45, RMNO 147. Juni 2000.

## O

Oh, C.H. & Rich, R.F. 1996. Explaining Use of Information in Public Policymaking. *Knowledge and Policy: The international Journal of Government and Public Affairs*. 9 (1): 3-35.

Oldenkamp, J.H. 2001. *Kennismanagement: succesvol overdragen van kennis*. Utrecht: Lemma.

Oosten, W-J. 2005. *Ruimte voor een democratische rechtsstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Sociotext Press.

Oreskes, N. 2004. Science and public policy: what's proof got to do with it? *Environmental Science & Policy*. 7: 369-383.

## P

Parkins, J.R. 2006. De-centering environmental governance: a short history and analysis of democratic processes in the forest sector in Alberta, Canada. *Policy Sciences*. 39: 183-203.

Pesch, U. 2002. Het CPB als argument. Het Planbureau en de pluraliteit van het politieke debat. *Beleidswetenschap*. 2002 (4): 318-336.

Pestman, P. 2001. *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Rozenberg Publishers.

Peters, B.G. 1996. *The policy capacity of government*. Research Paper no. 18, Canadian Centre for Management Development.

Peters, B.G. 2002. *Governance: a garbage can perspective*. Political Science Series. No. 84. Vienna: Institute for Advanced Studies.

Petts, J. 2002. *Science, Society and Risk: bridging the gap?* Inaugural lecture. Birmingham.

Petts, J. 2003. Barriers to deliberative participation in EIA: learning from waste policies, plans and projects. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. 5 (3): 269-293.

Pielke, R.A. 2004. When scientists politicize science: making sense of controversy over The Skeptical Environmentalist. *Environmental Science & Policy*. 7: 405-417.

Pleijte, M. & Kranendonk, R.P. 2003. *Open vizier op de groene ruimte. Kennisontwikkeling en bestuurlijke inbedding van kennis bij plattelandsontwikkeling in West-Nederland*. Alterra rapport 790. Wageningen.

Polanyi, M. 1967. *The tacit dimension*. London: Routledge and Kegan Paul.

Pollitt, C. 2000. Institutional amnesia: a paradox of the 'information age'? *Prometheus*, 18 (1): 5-16.

Prencipe, A. & Tell, F. 2001. Inter-project learning: processes and outcomes of knowledge codification in project-based firms. *Research Policy*. 30: 1373-1394.

Price, D.K. 1965. *The Scientific Estate*. Cambridge: Harvard University Press.

Putnam, R.D. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

## R

Raad van State. 2005. *Uitspraak tegen de Ministerraad, te dezen vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Zaaknummer 200307350/1. 26 januari 2005.

Raad voor Verkeer en Waterstaat 2005. *Investeren in de Noordzee*. Advies. November 2005. Den Haag.

Raad voor het Landelijk Gebied. 1998. *Grote projecten: als het moet, dan ook goed. Advies over grootschalige ingrepen en de kwaliteit van het landelijk gebied*. Advies 98/4. Den Haag.

Ravetz, J.R. 1999. What is Post-Normal Science. *Futures*. 31 (4): 647-653.

Rein, M. & Schön, D.A. 1992. Reframing Policy Discourse. Fischer, F. and Forester, J. (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham NC: Duke University Press.

Renn, O. 1995. Style of using scientific expertise: a comparative framework. *Science and Public Policy*. 22 (3): 147-156.

Riet, O. van de. 2003. *Policy analysis in multi-actor policy settings. Navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge*. Delft: Eburon.

RMNO. 2000. *Andere sturing: andere kennis nodig?* Bijdragen voor de Jaarconferentie 2000 van de RMNO. Utrecht. 29 november 2000.

RMNO. 2004. Kennis maken met de regio. Advies over de kennishuishouding voor ruimtelijke ontwikkeling. Advies A.03. Den Haag. April 2004.

RMNO. 2005a. *Strategische vraagarticulatie bij departementen. Een probleeminventarisatie*. RMNO, Den Haag. Mei 2005.

RMNO. 2005b. *Interdisciplinariteit en beleidsrelevantie in onderzoeksprogramma's. Een stellingname*. Den Haag. Juni 2005.

Roo, G. de & Voogd, H. 2004. *Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho. Tweede, herziene druk.

Roos, J.; Roos, G.; Dragonetti, N.C.; Edvinsson, L. 1997. *Intellectual capital. Navigating the new business landscape*. Houndmills: Macmillan Business Press.

Rorty, R. 1999. *Hope in place of knowledge: the pragmatics tradition in philosophy*, Taipei: Institute of European American Studies, Academia Sinica.

Roscam Abbing, M. 1999. *Hoe spoort het water? Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn; een analyse van genegeerde alternatieven*. Werkdocument TU Delft / SISWO. I.s.m. A.A.J. Pols & M. Bierman.

Rotmans, J. 2003. *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

## S

Sabatier, P.A. 1993. Policy Change over a Decade or More, in: Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (red.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press. 13-40.

Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/Colorado: Westview Press.

Salter, L. 1988. *Mandated Science. Science and scientists in the making of standards*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Sanchez, R., Heene, A., Thomas, H. 1997. Introduction: towards the theory and practice of competence-based competition. Sanchez, R., Heene, A., Thomas, H. (red.) *Dynamics of competence-based competition. Theory and practice in the new strategic management*. Oxford: Elsevier Science. 1-36.

Sarewitz, D. 2004. How science makes environmental controversies worse. *Environmental Science & Policy*. 7: 385-403.

Schaap, L. & Twist, M.J.W. van. 1997. The dynamics of closedness in networks. Kickert, W.J.M.; Klijn, E-H.; Koppenjan, J.F.M. (red.) *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage publications.

Schaap, L. & Twist, M.J.W. van. 2001. Een consequent constructivistische kijk op geslotenheid in beleidsnetwerken. Abma, T. & Veld, R.J. in 't. (red.) *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom. 249-260.

Scharpf, F. 1997. Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research. Westview Press, Boulder.

Schön, D.A. & Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Shackley, S.; Risbey, J.; Stone, P.; Wynne, B. 1998 *Adjusting to policy expectations in climate change modeling: an interdisciplinary study of flux adjustments in coupled atmosphere-ocean*

*general circulation models*. Massachusetts Institute of Technology, Center for Global Change Science, Report 53.

Shaxson, L. 2005. Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. *Evidence & Policy. A Journal of Research, Debate and Practice*. 1 (1): 101-112.

Shrivastava, P. & Mitroff, I.I. 1984. Enhancing organizational research utilization: the role of decision makers' assumptions. *Academy of Management Review*. 9 (1): 18-26.

Simon, H.A. 1991. Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*. 2 (1): 125-134.

Simonin, B.L. 1999. Ambiguity and the process of knowledge transfer in strategic alliances. *Strategic Management Journal*. 20: 595-623.

Snow, C.P. 1964. *The Two Cultures and a Second Look. An expanded version of the two cultures and the scientific revolution*. (2 ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Sorensen, E. & Torfing, J. 2005. The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*. 28 (3): 195-218.

Spanos, Y.E. & Prastacos, G. 2004. Understanding organizational capabilities: towards a conceptual framework. *Journal of Knowledge Management*. 8 (3): 31-43.

Spender, J-C. 1996a. Making knowledge the basis of a dynamic theory of the firm. *Strategic Management Journal*. 17 (Winter): 45-62.

Spender, J-C. 1996b. Organizational knowledge, learning and memory: three concepts in search of a theory. *Journal of Organizational Change Management*. 9 (10): 63-78.

Stake, R.E. 1995. *The art of casestudy research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Stoof, A. 2005. *Tools for the identification and description of competencies* (diss.) Open Universiteit Heerlen.

Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid. 2001. *Handorakel voor toekomstonderzoek. Kennisvereisten en procesvereisten aan toekomstonderzoek voor het strategisch omgevingsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Swanborn, P.G. 1993. *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.

Swanborn, P.G. 1996. *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam / Meppel: Boom.

Swart, J. 2005. Strijd om de kokkel. Grenzenwerk in het conflict over de schelpdiervisserij in de Waddenzee. Broekhans, B., Popkema, M., Boersma, K. (red.) *Kennis-vragen in de polder*. Jaarboek Kennissamenleving. Amsterdam: Aksant. 25-54.

## T

Tan, G. 2004. De gordiaanse knoop. Besluitvorming rondom Schiphol: herhaling, consolidatie, herijking? Knaap, P. van der; Korsten, A., Termeer, K, Twist, M. van (red.) *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Lemma. 87-100.

Teece, D.J., Pisano, G. and Shuen, A. 1997. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*. 18 (7): 509-533.

Teisman, G.R. 1992. *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. 1997. *Sturen via creatieve concurrentie. Een innovatief-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de planologie aan de Faculteit der Beleidswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen op vrijdag 7 november 1997.

Teisman, G.R. 2000. Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds. *Public Administration*, 78 (4): 937-956.

Teisman, G.R. 2001. *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 8 juni 2001.

Teisman, G.R. 2005. *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Schoonhoven: Academic Service.

Teisman, G.R., Bruijn, J.A. de, Edelenbos, J. 2004. Conclusies. Teisman, G.R., Bruijn, J.A. de, Edelenbos, J., Veeneman, W. (red.) *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma.

Teisman, G.R., Klijn, E.H., Oosten, W.J. 2001. Het fenomeen procesmanagement nader verkend. Teisman, G.R. (red.) *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft: Eburon.

Teisman, G.R., Edelenbos, J., Klijn, E.H. and Reudink, M. 2004. *State of the Art Coproductie: STIP-Studie*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Termeer, C.J.A.M. 1993. *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den Haag: VUGA.

Termeer, C.J.A.M. 2004. Duurzame transitie: een beknopte methodologie voor trajectmanagement. Knaap, P. van der; Korsten, A., Termeer, K., Twist, M. van (red.) *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Lemma. 40-62.

Termeer, C.J.A.M. & Königs, M. 2003. Vitaliserend procesmanagement. *Bestuurskunde*. 12 (6): 274-282.

Termeer, C.J.A.M. & Koppenjan, J.F.M. 1997. Managing perceptions in networks. Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications. 79-98.

Thatcher, D. & Rein, M. 2004. Managing value conflict in public policy. *Governance*. 17 (4): 457-486.

Tjeenk Willink, H.D. 2006. *Algemene beschouwing bij het jaarverslag 2005*. Raad van State. Den Haag.

Turner, J.R., Keegan, A., Crawford, L. 2000. *Learning by experience in the project-based organization*. ERIM Report Series Research in Management, ERS-2000-58-ORG.

Turnhout, E. 2003. *Ecological indicators in Dutch nature conservation: science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*. Amsterdam: Aksant.

Twaalfhoven, P. 1999. *The success of policy analysis studies: an actor perspective*. Delft: Eburon.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29283, 7. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroot*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29283, 8. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Reconstructie HSL-Zuid: de besluitvorming uitvergroot*. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Twist, M.J.W. van, Kort, M.B., Timmermann, M. 2004. *Organiserend vermogen in de grote stad*. Stip-studie. Nijmegen / Den Haag.

## V

Vegt, G.S. van der & Janssen, O. 2003. Joint impact of interdependence and group diversity on innovation. *Journal of Management*. 29: 729-751.

Veld, R.J. in 't 1996. Complexen van wetgeving. Geelhoed, L. & In 't Veld, R. *Vervlechting en verschuivingen van wetgevingscomplexen aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*. Publicaties van de Staatsrechtkring, nr. 12.

Veld, R.J. in 't 1999. Beleid en kennis moeten in evenwicht zijn. *NRC Handelsblad*: 12 oktober 1999.

Veld, R.J. in 't. & Verheij, T. 2000. Willens en Wetens. Veld, R.J. in 't. (red.) *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. Utrecht: Lemma.

Verbart, J. 2004. *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon.

Verbeeten, T. 1999. *Wijs met de Waddenzee. Een onderzoek naar leerprocessen*. Amsterdam.

Vermeylen, S. & Heene, A. 1999. *De stille kracht van de onderneming. Competentiedenken in strategisch management*. Tiel: Lannoo Scriptum Management.

Verona, G. 1999. A resource-based view of product development. *Academy of Management Review*. 24 (1): 132-143.

Vickers, G. 1965. *The art of judgment. A study of policy making*. London: Chapman & Hall.

Vries, M.S. de & Heuvel, J.H.J. van den. 1998. De kracht van het besluit. *Beleidswetenschap*. 12 (4): 335-357.

Voogt, A.A. 1990. *Managen in een meervoudige context. Naar een methode voor het ontwikkelen en veranderen van sociaal cognitieve configuraties*. Delft: Eburon.

## W

- Waterfront – Taakgroep Kennismanagement. 2001. *Eindrapport: wie niet kan delen kan ook niet vermenigvuldigen*. Januari 2001.
- Weber, E.P. & Lovrich, N.P. 2005. Collaboration, Enforcement, and Endangered Species: A Framework for Assessing Collaborative Problem-Solving Capacity. *Society & Natural Resources*. 18 (8): 677-698.
- Weggeman, J. 2003. *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Utrecht: Lemma.
- Weggeman, J. & Buuren, M.W. van 2005. Forum-shoppen in de beleidsvorming. *Beleidswetenschap*. 19 (2): 24-38.
- Weggeman, M. 1999. *Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Scriptum Management, Schiedam. Derde druk.
- Weggeman, M. 2000. *Kennismanagement: de praktijk*. Schiedam: Scriptum Management.
- Weible, Ch., Sabatier, P.A., Lubell, M. 2004. A comparison of a collaborative and top-down approach to the use of science in policy: establishing marine protected areas in California. *The Policy Studies Journal*. 32 (2): 187-207.
- Weick, K.E. 1991. The nontraditional quality of organizational learning. *Organization Science*. 2 (1): 116-124.
- Weick, K.E. 1995. *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Weiss, C.H. 1977. *Using Social Research in Public Policy Making*. Toronto: Lexington Books.
- Wenger, E. 1998. *Communities of Practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wesselink, R. & Mulder, M. 2004. *Competentiemanagement in overheidsinstellingen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wilkins, H. 2003. The need for subjectivity in EIA: discourse as a tool for sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review*. 23: 401-414.
- Woerkum, C.M.J. van & Aarts, M.N.C. 2002. *Wat maakt het verschil? Over de waarde van pluriformiteit in interactieve beleidsprocessen*. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, rapport 02.2.019. Den Haag.
- Woodhouse, E.J. 1996. When expertise goes awry, and when it proves helpful. *Proceedings 1996 International Symposium on Technology and Society. Technical expertise and public decisions*. Princeton: Princeton University. 200-206.
- Woodhouse, E.J. & Nieuwsma, D.A. 2001. Democratic expertise: integrating knowledge, power, and participation. Hisschemöller, M., Hoppe, R., Dunn, W.N., Ravetz, J.R. (red.) *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis*. Policy Studies Annual Volume 12. New Brunswick: Transaction Publishers. 73-96.

WRR. 1994. *Besluiten over grote projecten*. Rapport 46. Den Haag: Sdu Uitgeverij.  
WRR. 1998. *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Rapport 53. Den Haag: Sdu Uitgeverij.  
WRR. 2003. *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*. Rapport 67. Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Wuyts, S., Colombo, M.G., Dutta, S., Nootboom, S. 2005. Empirical tests of optimal cognitive distance. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 58: 277-302.

Y

Young, K. 1977. Values in the policy process. *Policy and Politics*. 5: 1-22.

Z

Zijde, J. van der & Nijsten, M. 2003. Bouwen op tegenstellingen. Positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam. *Bestuurskunde*. 12 (6): 251-261.

Zollo, M. & Winter, S.G. 2002. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization Science*. 13 (3): 339-353.

Zonnevrijlde, J. & Pollitt, C. 2003. *Geheugenverlies bij overheidsorganisaties in Nederland: een pilot project*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Februari 2003.



## PROSES

Berlamont, J., Dyer, K., Hamm, L., Kreeke, C. van de, Stive, M. 2003. *An alternative strategy for dumping in the Scheldt Estuary. Comments of the expert team.* 3 oktober 2003.

Denneman, B. red. 2004. *De Schelde Natuurlijk! Visie op een duurzaam en natuurlijk Schelde – Estuarium.* Brussel.

Gils, W. van, Symens, P., Klap, V. 2004. *Brandbrief natuurbeweging natuurluik OS 2010.* Vlissingen. 21 juni 2004.

Graveland, J. 2005. *Flexibel storten voor het fysisch en ecologisch systeem van de Westerschelde. Definitiestudie en verkenning van mogelijkheden.* Middelburg. September 2005.

Jeuken, M.C.J.L., Tanczos, I., Wang, Z.B. 2003. *Evaluatie van het beleid voor vaargeulonderhoud en zandwinning sinds de tweede vaargeulverdieping op basis van veldwaarnemingen en het verbeterde Cellenconcept Westerschelde.* WL Delft Hydraulics. Maart 2003.

Jeuken, M.C.J.L., Wang, Z.B., Kaaij, T. van der Kaaij, Helvert, M. van, Ormondt, M. van, Bruinsma, R., Tanczos, I. 2004. *Morfologische ontwikkelingen in het Schelde estuarium bij voortzetting van het huidige beleid en effecten van een verdere verdieping van de vaargeul en uitpolderingen langs de Westerschelde. Deelovereenkomst 2 en 3. MER-fase Morfologie.* 11 juni 2004.

Klinkers, L. 2005. *Evaluatie van ProSes.* Klinkers Public Policy Consultants.

Koninkrijk der Nederlanden & Provincie Zeeland. 2006. *Convenant tussen rijk en Provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium en het Derde Memorandum van Overeenstemming.* Middelburg. 30 januari 2006.

Kornman, B., Liek, G-J., Schippers, H. 2002. *Baggeren en storten in de Westerschelde. Een nieuwe kijk op het onderhoudsaggerwerk.* Werkdocument RIKZ/AB/2002.840x. Rijksinstituut voor Kust en Zee. Middelburg. Juni 2003.

Matherbe, B. et.al. 2004. *Brief second opinion morfologisch onderzoek.* Antwerpen / Middelburg. 15 juni 2004.

Memorandum van Kallo. 2001. *Memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde – Estuarium.* Kallo. 5 februari 2001.

Memorandum van Vlissingen. 2002. *Tweede memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde – Estuarium.* Vlissingen. 4 maart 2002.

Memorandum van 's Gravenhage. 2005. *Derde memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde – Estuarium.* 's Gravenhage. 11 maart 2005.

- Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit. 2005. *Natuurprogramma Westerschelde. Verantwoording realisering (minimaal) 600 hectare estuariene nieuwe natuur en de relatie met de instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrichtlijn*. Den Haag. 15 september 2005.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat – DG Rijkswaterstaat. 2003a. *Monitoring van de effecten van de verruiming 48'/43'. MOVE Hypothesendocument 2003. MOVE-Rapport 7*. Rapportnummer RIKZ/2003.009. Juni 2003.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat – DG Rijkswaterstaat. 2003b. *Monitoring van de effecten van de verruiming 48'/43'. 'Een verruimde blik op waargenomen ontwikkelingen'. MOVE Evaluatierapport 2003. MOVE-Rapport 8. Hoofdrapport*. Rapportnummer RIKZ/2003.027. Juni 2003.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat – DG Rijkswaterstaat. 2005. *Fysische en ecologische kennis en modellen voor de Westerschelde. Wat is beleidsmatig nodig en wat is beschikbaar voor de m.e.r. Verruiming Vaargeul?* Rapportnummer RIKZ/2005.018. Juni 2005.
- OAP. 2004a. *Overwegingen bij de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium: de visie van het OAP. Een advies aan de bewindslieden*. Brussel. Maart 2004.
- OAP. 2004b. *Omgaan met onzekerheden via een effectengericht beleidskader*. Brussel.
- OAP. 2004c. *Samenwerking Beleid en Beheer in het Schelde-estuarium. De visie van het Overleg van Adviserende Partijen*. Brussel.
- OAP. 2004d. *Over de drempel. Advies van het Overleg van Adviserende Partijen over de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium*. Brussel. November 2004.
- Peters J. J. 2004. *Proposal for managing the morphology of the Westerschelde*. Antwerpen: Port of Antwerp Expert Team.
- Peters, J.J., Meade, R.H., Parker, W.H., Stevens, M.A. 2001. *Improving navigation conditions in the Westerschelde and managing its estuarine environment*. Januari 2001.
- Peters, J.J., Parker, W.R., Cunge, J.A. 2003. *Alternative dumping strategy. The feasibility of morphological dredging as a tool for managing the Westerschelde*. Draft report by the Port of Antwerp Expert Team. 15 september 2003
- Projectbureau LTV. 2001. *Langetermijnvisie Schelde – Estuarium*. RA 100-445. Januari 2001.
- ProSes. 2003a. *Probleemstelling Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium*. Bergen op Zoom.
- ProSes. 2003b. *Strategische Milieu-effectrapportage. Consultatiedocument*. Bergen op Zoom. Februari 2003.
- ProSes. 2003c. *Maatschappelijke kosten-batenanalyses. Consultatiedocument*. Bergen op Zoom. Februari 2003.
- ProSes. 2003d. *Memo 'Taken werkgroepen en werkgroepsecretarissen*. Bergen op Zoom. 31 maart 2003.

- ProSes. 2003e. *Kennisgeving. Strategisch Milieueffectenrapport Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium. Nota bij de start van de procedure*. Brussel / Den Haag. November 2003.
- ProSes. 2004a. *Memo ‘Samenstelling Ontwikkelingsschets’*. Bergen op Zoom. 30 januari 2004.
- ProSes. 2004b. *Projectplan “Voorbereiding tenuitvoerlegging Ontwikkelingsschets 2010*. Bergen op Zoom. 7 april 2004.
- ProSes. 2004c. *Memo ‘De stap van onderzoek naar besluitvorming’*. Bergen op Zoom. 16 april 2004.
- ProSes. 2004d. *Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium. Voorstellen voor besluiten*. Brussel / Den Haag. September 2004.
- ProSes. 2004e. *Strategisch Milieueffectenrapport Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium. Hoofdrapport*. Brussel / Den Haag. September 2004.
- ProSes. 2004f. *Economie als bouwsteen. Dossiers MKBA’s en onderliggend onderzoek van de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde – Estuarium*. Bergen op Zoom. 25 november 2004.
- ProSes. 2005. *Vogel- en Habitattoets Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium*. Bergen op Zoom. Januari 2005.
- Resource Analysis. 2002. *Ontwikkelingsschets Schelde – Estuarium. Concept probleemschets*. RA/02-565. Delft. Oktober 2002.
- Schelde MER Commissie. 2004a. *Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium*. 1382-123. 20 januari 2004.
- Schelde MER Commissie. 2004b. *Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Rapportnummer 1382-301. 25 november 2004.
- Tánczos, I., Kaaij, T. van der, Wang, Z.B., Helvert, M. van, Ormondt, M. van, Bruinsma, R., Jeuken, M.C.J.L. 2004. *Vooronderzoek naar het voorspellen van het onderhoudsbaggerwerk en het verbeteren van de stortstrategie in de Westerschelde. Deelovereenkomst 3. MER-fase Morfologie*. 11 juni 2004.
- Technische Scheldec commissie. 2004. *Rapport Samenwerking Beleid en Beheer in het Schelde-estuarium. Rapport van de Technische Scheldec commissie ten behoeve van de Bewindslieden*. 19 mei 2004.
- Vlaamse Gemeenschap, Vlaams Gewest, Koninkrijk der Nederlanden. 2005a. *Verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest enerzijds en het Koninkrijk der Nederlanden anderzijds inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde – Estuarium*. Middelburg. 21 december 2005.
- Vlaamse Gemeenschap, Vlaams Gewest, Koninkrijk der Nederlanden. 2005b. *Verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde – Estuarium*. Middelburg, 21 december 2005.
- Vroon, J., Storm, C., Coosen, J. 1993. *Westerschelde, stram of struis?* Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee.

Werkgroep Morfologie. 2004. *Memo 'Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van morfologie-onderzoek*. Bergen op Zoom. 17 juni 2004.

Winterwerp, J.C. & Jeuken, M.C.J.L. 2004. *Samenvatting van het morfologisch onderzoek in het kader van de strategische milieueffectenrapportage en de Ontwikkelingsschets 2010*. Arcadis Technum / WL Delft Hydraulics. 11 juni 2004.

## GOUWE WIERICKE WEST

- Arcadis. 2002. *Verkennde studie duurzaam waterbeheer Gouwe Wiericke*. Rapport 110402 / WA2 / 3J7 / 000535/001. 14 Augustus 2002.
- Commissie voor de MER. 2004. *Integrale inrichting Gouwe Wiericke West. Advies voor richtlijnen van het milieueffectrapport*. 1434-61. 5 juli 2004.
- DHV Ruimte & Mobiliteit. 2005. *Haalbaarheid en betaalbaarheid Gouwe Wiericke West (eerste concept)*. Augustus 2005.
- Gemeente Gouda. 2003. *Waterplan Gouda*. Mei 2003.
- Hoogheemraadschap van Rijnland & Waterschap Wilck & Wiericke. 2000. *Waterbeheersplan 2000-2004*. September 2000.
- Hoogheemraadschap van Rijnland & Waterschap Wilck & Wiericke, De Oude Rijnstromen, Groot Haarlemmermeer. 2000. *Waterhuishouding 21<sup>e</sup> eeuw. Beheersgebied van Rijnland. Verkennd onderzoek*. Februari 2000. Leiden.
- Landinrichtingscommissie Reeuwijk. 2000. *Concept Raamplan / MER herinrichting Reeuwijk*. 8 mei 2000.
- Projectteam Gouwe Wiericke West. 2002. *Gebiedsaanpak Gouwe Wiericke West. Beslisnotitie*. Den Haag / Leiden. 27 augustus 2002.
- Projectteam Gouwe Wiericke West. 2004. *Gouwe Wiericke West Projectplan 2004 – 2007*. 14 april 2004.
- Projectteam Gouwe Wiericke West. 2005a. *Gebiedsaanpak Gouwe Wiericke West. Tussenbalans*. Den Haag / Leiden. 16 februari 2005.
- Projectteam Gouwe Wiericke West. 2005b. *Ontwikkelingskoers Gouwe Wiericke West Concept*. Den Haag / Leiden. 25 augustus 2005.
- Provincie Zuid-Holland. 1999. *Nota Uitwerking Peilbeheer*. September 1999.
- Provincie Zuid-Holland. 2004. *Intentieovereenkomst Gouwe Wiericke West*. Reeuwijk. 30 januari 2004.
- Provincie Zuid-Holland. 2006. *Brief Lid Gedeputeerde Staten: Voortgang Gouwe Wiericke West*. 1 februari 2006.
- Provincie Zuid-Holland & Zuid-Hollandse Waterschapsbond. 1998. *Bruisend water. Perspectieven voor het waterbeheer*. Eindrapportage. Den Haag. Oktober 1998.
- Royal Haskoning. 2004. *Startnotitie Milieu-effectrapportage Integrale inrichting Gouwe Wiericke West*. 16 april 2004.
- Royal Haskoning. 2005. *MER Integrale inrichting Gouwe Wiericke West*. Concept rapport. 10 januari 2005.
- TNO-NITG. 2000. *Uitwerking duurzaam waterbeheer in het herinrichtingsgebied Reeuwijk. Bruisend water als leidraad voor waterberging en dynamisch peilbeheer*. TNO-Rapport NITG-00-128-B. Delft.

TNO-NITG. 2004a. *Geohydrologisch onderzoek Middelburg- en Tempelpolder Fase 1*. NITG 04-204-B. Utrecht. September 2004.

TNO-NITG. 2004b. *Geohydrologisch onderzoek Middelburg- en Tempelpolder Fase 2: effecten inrichtingsvarianten*. Concept rapport TNO-NITG. Utrecht. December 2004.

TNO-NITG. 2005. *Hydrologische berekeningen inrichtingsstrategieën Gouwe Wiericke West*. Utrecht. 4 juli 2005.

Waterschap Wilck & Wiericke. 2004. *Peilbesluit Polder Reeuwijk en Sluipwijk*. Waddinxveen. 8 december 2004.

## BIJLAGE 2 LIJST VAN RESPONDENTEN

### PROSES

Persoon	Organisatie	Datum
Leen van den Berg*	Overleg Adviserende Partijen (secretaris)	22-02-2005
Jan Blomme*	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	26-10-2004
Peter Bollenbakker*	Rijkswaterstaat Directie Zeeland	15-01-2004
		21-10-2004
Jos Claessens*	ProSes (directeur onderzoek)	09-10-2003
Jon Coosen*	ProSes (projectleider MER)	03-10-2003
		08-12-2004
Marja van Eck	Commissie MER (secretaris)	23-04-2004
Erik van Essen	Consortium Arcadis Technum (projectleider)	16-03-2004
Harry van Huut*	ProSes (procesmanager externe partijen)	09-10-2003
Claire Jeuken*	WL Delft (deelprojectleider morfologie)	22-01-2004
		08-10-2004
Vincent Klap*	Taakgroep Westerschelde	25-11-2003
Bart Kornman	RIKZ	25-11-2003
Gert-Jan Liek*	RIKZ	21-10-2004
Youri Meersschaut*	WL Borgerhout	21-11-2003
Sander Meijerink*	Radboud Universiteit	19-08-2005
Marieke van Nood*	ProSes (projectleider morfologie)	03-10-2003
Bianca Peters*	RIKZ	22-10-2004
Jean Jacques Peters*	Port of Antwerp Expert Team	16-01-2004
		17-08-2004
Tom Pieters*	Bureau Getijdewateren	15-01-2004
Yves Plancke*	Port of Antwerp Expert Team	29-10-2004
Harm Verbeek	ProSes (secretaris)	01-12-2003
		08-12-2004
Carel de Villeneuve*	Min. V&W, Technische Schelde Commissie	22-04-2005

\*) interview afgenomen samen met drs. Lasse Gerrits

**GOUWE WIERICKE WEST**

<b>Persoon</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Datum</b>
Erwin Albrecht	Hoogheemraadschap Rijnland (project PR)	23-11-2005
Ada Blijleven	Gemeente Reeuwijk (bevoegd gezag MER)	29-11-2005
Herbert Bos	DHV (projectleider tweede fase)	25-11-2005
Cindy Groenewoud	Provincie Zuid-Holland / Arcadis (secretaris)	07-12-2005
Otto Hettinga	DHV	28-11-2005
Erik-Jan Houwing	Hoogheemraadschap Rijnland (lid projectteam)	23-11-2005
Wim van der Linden	TNO (projectleider geohydrologie)	24-11-2005
Peter van Rooij	Habiforum, Nirov, Accanto (procesregisseur)	01-10-2004
		25-11-2005
Cees Smit	Gemeente Reeuwijk (lid projectteam)	22-11-2005
Judith Snepvangers	TNO (onderzoeker)	24-11-2005
Rob Speets	Royal Haskoning (projectleider MER)	02-12-2005
Ed Weijdemá	Provincie Zuid-Holland (projectleider)	12-10-2004
		07-12-2005
Anton de Wit	Agrariër Reeuwijk (lid Kerngroep)	22-11-2005



## **BIJLAGE 3      LIJST VAN GEOBSERVEERDE BIJEENKOMSTEN**

### **PROSES**

#### *Werkgroep Morfologie en Waterbeweging*

30 oktober 2003, 21 november 2003, 8 december 2003, 16 januari 2004, 26 februari 2004, 26 maart 2004, 19 mei 2004.

#### *Werkgroep Ecologie*

30 oktober 2003, 9 februari 2004, 10 mei 2004, 11 juni 2004.

#### *Voorbereidend OAP*

30 januari 2004, 4 mei 2004, 6 september 2004, 8 november 2004.

#### *OAP*

17 december 2003, 21 juni 2004, 25 augustus 2004, 13 september 2004.

#### *AOS*

27 april 2004.

#### *Begeleidingskoepel*

7 november 2003, 13 februari 2004, 2 april 2004, 14 mei 2004, 2 september 2004.

#### *Commissie MER & ProSes*

3 december 2003, 19 januari 2004.

#### *Diversen*

Inspraakavond MER Kennisgeving Terneuzen', 1 december 2003.

Workshop 'Morfologie voor stakeholders', 8 december 2003.

Informatieavond Provincie Zeeland – ProSes, 8 december 2003.

Werkgroep modellen ('dumping for dummies'), 19 december 2003.

Projectoverleg Consortium Arcadis Technum en ProSes, 24 februari 2004.

Subcommissie bespreking RIKZ - WL Delft - Tom Pieters, 26 februari 2004.

Vooroverleg Second Opinion Morfologisch Onderzoek, 6 mei 2004.

Werkconferentie 'Van onderzoek naar besluitvorming', 23 juni 2004.

Workshop LTV Onderzoek & Monitoring, 29 juni 2004.

Evaluatie onderzoek CAT, ProSes en WL Delft, 26 augustus 2004.

## **GOUWE WIERICKE WEST**

### *Kerngroep*

30 november 2004, 18 januari 2005, 24 januari 2005, 15 februari 2005, 5 april 2005 (met ambtenaren van provincie Zuid-Holland en gemeente Reeuwijk), 24 mei 2005, 19 juli 2005, 22 augustus 2005, 13 september 2005, 21 december 2005.

### *Diversen*

Informatie – discussieavond, 20 september 2004.

Bouwstenensessie MER: Kerngroep en bewoners, 11 oktober 2004.

Publieksbijeenkomst met bestuurders, 10 maart 2005.

Bijeenkomst Kerngroep en bewoners, 7 april 2005.

Veldexcursie Kerngroep en DHV, 21 september 2005.

## **CURRICULUM VITAE**

Arwin van Buuren (1980) werd geboren te Rotterdam en groeide op in Capelle aan den IJssel. Vanaf 1998 studeerde hij Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij in 2002 cum laude afstudeerde. Zijn scriptie kreeg de VB Scriptieprijs.

In hetzelfde jaar startte hij zijn promotieonderzoek naar de rol van kennis in controversiële besluitvormingsprocessen bij de capaciteitsgroep Bestuurskunde. Vanaf juli 2006 is hij als Universitair Docent verbonden aan dezelfde capaciteitsgroep. Zijn onderzoek richt zich op het management van kennis en competenties ten behoeve van complexe besluitvorming in het bijzonder op het grensvlak van waterbeleid, ruimtelijke ordening en infrastructuur.

Daarnaast is Arwin namens de Staatkundig Gereformeerde Partij in Capelle aan den IJssel burgerraadslid van de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling.

