



# Samen op weg naar de successen voor de toekomst

## Masterscriptie

Een onderzoek naar de vervlechting van procedures en processen bij drie omvangrijke infrastructuur projecten en welke lessen wij daaruit kunnen leren.

Auteur: Samirah Belt  
Studentnummer: 342649  
Eerste lezer & Docent: Dhr. G. Teisman  
Tweede lezer: Dhr. J. Eshuis  
Stagebegeleidster: Mevr. M. Koesoemo Joedo  
Masterscriptie: Bestuurskunde; Governance en management van complexe systemen

## Dankwoord

Voor u ligt de scriptie “Samen op weg naar successen voor de toekomst”. Deze scriptie is geschreven in het kader van de bestuurskundemaster Governance & Management van Complexe Systemen. Met dit dankwoord maak ik graag gebruik van de gelegenheid om mijzelf kort te introduceren en mijn dank uit te spreken. Na een lange loopbaan van studies heb ik mijn uiteindelijke doel gevonden; De Master Governance & Management van Complexe Systemen. Hier vond ik de diepgang waar de bestuurskundige bachelor de basis voor heeft gelegd. Gestimuleerd worden om na te denken over complexe besluitvorming, was voor mij een passende uitdaging. Na de nodige literatuur bestudeerd te hebben, mocht ik stage lopen bij het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Vol trots haalde ik mij rijksпас op en mocht ik gedurende mijn stage meedenken over besluitvormingsprocessen en bestuurskunde publicaties in het teken van het projectbesluit. De praktijkervaring die ik heb opgedaan was een mooie en belangrijke toevoeging aan mijn bestaande kennis over het managen van complexe besluitvormingsprocessen. Bij deze wil ik dan ook mijn stagebegeleidster Margit Koesoemo Joedo bedanken voor haar sturing, feedback en zeer prettige kennismaking met het openbaar bestuur. Mede door haar heb ik mij meer dan welkom gevoeld bij het programma Nu Al Eenvoudig Beter binnen het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Ook wil ik graag de heer Geert Teisman bedanken die mij de gelegenheid heeft gegeven echt mijn eigen onderzoek vorm te geven en uit te voeren. Nog niet eerder heb ik het gevoel gehad zoveel zelfstandig te hebben gedaan en vond ik het erg prettig dat ik zelf belangrijke beslissingen mocht nemen. Daarop volgend wil ik de heer Jasper Eshuis bedanken voor zijn fijne manier van feedback geven en het helpen met de laatste loodjes van deze scriptie. Tot slot wil ik graag mijn familie en vriendinnen bedanken voor de enorme steun en motivatie die zij voor mij zijn geweest.

Na het behalen van mijn MBO, mijn HBO Propedeuse en mijn Universitaire Bachelor is deze Master de kers op de taart. Met deze scriptie sluit ik mijn educatieve loopbaan af. Ik wens jullie veel leesplezier!

## Inhoudsopgave

1  Aanleiding en opzet van het onderzoek .....	4
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Vraagstelling .....	5
1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	6
1.4 Maatschappelijke relevantie .....	7
1.5 Leeswijzer .....	8
2  Theoretische achtergrond .....	9
2.1 Procedures .....	9
2.2.2 Recht.....	9
2.2.3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).....	10
2.2 Procesmanagement.....	11
2.2.1 Samenwerkend bestuur.....	11
2.2.2 Drivers.....	12
2.2.3 Het Samenwerkende Bestuurs Regime (CGR).....	14
2.2.4 Impact (gepercipieerd succes) .....	17
2.3 Conceptueel model .....	17
2.4 Operationalisatie.....	19
3  Methoden van dit onderzoek .....	25
3.1 Kwalitatief onderzoek .....	25
3.2 Interviews.....	25
3.3 Steekproef .....	25
3.4 Inhoudsanalyse.....	26
3.5 Kanttekeningen onderzoek.....	27
4   Casus analyse .....	28
4.1 Infrastructuur casussen onder de loep .....	28
4.2 Energiecasus Windpark Wieringermeer.....	30
4.3 Wegencasus N69 Grenscorridor .....	40
4.4 Watercasus derde kolk Beatrixsluis en verbreding Lekkanaal.....	50
5   Conclusies .....	59
5.1 Vergelijkende analyse .....	59
5.2 Beantwoording van de verwachtingen .....	66
5.3. Beantwoording van de hoofdvraag.....	69
6.  Aanbevelingen .....	72
7   Literatuurlijst.....	74
8   Bijlagen.....	76

*"It is the long history of humankind (and animal kind, too) those who learned to collaborate and improvise most effectively have prevailed." – Charles Darwin-*

## 1. | Aanleiding en opzet van het onderzoek

### 1.1 Inleiding

In de troonrede van 2013 spreekt Koning Willem-Alexander over een transformatie van overheids-taken. Waar eerst vraag was naar een grotere rol van de overheid, vraagt de burger nu om een beperktere rol van de overheid. De Koning noemt het de verandering naar participatiesamenleving, waarin iedereen die in staat is verantwoordelijkheid te dragen voor zichzelf en zijn of haar omgeving dit ook doet. Hierbij staat volgens hem centraal dat er door zelf vorm te geven aan de toekomst dit waarde oplevert voor individuen en samenleving (Troonrede, 2013).

Er lijkt nog veel onduidelijk over de inhoudelijke betekenis van een participatiesamenleving. Diederik Samson, fractievoorzitter van de PvdA beschrijft het als een "beweging waarbij burgers naar elkaar omkijken en de overheid dichterbij de burger staat" (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014). Voormalig fractievoorzitter van GroenLinks, Van Oijk, daarentegen noemt het idee tijdens het debat van 2 juli 2014 "slecht doordacht en weinig operationeel".

De verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving vraagt om een herverdeling van rollen van de overheid en van burgers. Voor de overheid betekent dit onder andere de transitie van centrale naar decentrale sturing. Ook verschuift de collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid (J. van der Leun, J. Macionis & B. Peper, 2010). Deze verschuiving leeft in de maatschappij. Burgers zijn veelal bereid om mee te denken met de overheid over publieke vraagstukken, zeker als hun belangen in het spel zijn zoals bij grote infrastructuurprojecten. Er heerst onvrede over de wijze waarop er met burgerinitiatieven om werd gegaan bij grote infrastructuurprojecten. De werkwijze van de verzorgingsstaat die in grote mate bepaalde hoe grote infrastructuurprojecten werden gerealiseerd past niet meer bij de participatiemaatschappij. D66 Kamerlid Kees Verhoeven diende in 2013 een motie in waarin hij zijn onvrede uitsprak over de wijze waarop er tot op dat moment was omgegaan met burgerinitiatieven bij grote infrastructuurprojecten. Deze motie werd door een meerderheid in de Tweede Kamer gesteund. Het gevolg was de code maatschappelijke participatie (Milieufederatie, 2013). Deze is niet wettelijk verankerd, maar wordt wel door Minister Schultz van het ministerie van Infrastructuur en Milieu gestimuleerd om te gebruiken bij grote infrastructuurprojecten (Milieufederatie, 2013).

Om tegemoet te komen aan de vraag vanuit de maatschappij komt het rijk in 2012 met een structuurvisie voor infrastructuur en ruimte. Hierin worden doelen gesteld voor 2040, waarbij de gebruiker van de ruimtelijke ordening centraal staat, er ruimte wordt gegeven voor regionaal maatwerk en

er prioriteiten worden gesteld waar Europese belangen in terug komen. Dit allemaal in samenwerking met de verschillende overheidslagen van Nederland, burgers en bedrijven. In de structuurvisie wordt uitgegaan van vertrouwen, heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en selectieve rijks betrokkenheid. Vertrouwen wordt gezien als de basis voor de nieuwe rolverdeling van de verschillende overheidslagen. Door samenwerkingsverbanden aan te gaan en problemen integraal aan te pakken wordt verwacht dat deze kwalitatief hoogwaardiger zijn en doeltreffender dan op heden is geweest (Structuurvisie Infrastructuur en milieu, 2012).

Het mag duidelijk zijn dat bovengenoemde ontwikkelingen geen gemakkelijke opgave zijn. Er is in de afgelopen jaren gezocht naar een nieuwe invulling van verhoudingen binnen de samenleving, met een groter draagvlak. De cultuuromslag die bij veel publieke, private en maatschappelijke actoren gemaakt moet worden heeft tijd nodig. Succesverhalen kunnen als voorbeeld dienen voor toekomstige samenwerkingsverbanden en projecten. Om deze succesverhalen als handvaten aan te reiken voor toekomstige praktijken is het belangrijk om te weten welke factoren projecten zo succesvol maken. Was er veel vertrouwen? Was er regionale maatwerk, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu van 2012 dat noemt? Om hier achter te komen zijn drie casussen onderzocht die vanuit het rijk worden gepercipieerd als zijnde succesvolle projecten. Er is gekozen voor drie omvangrijke infrastructuurprojecten met vergelijkbare procedures. Deze hebben zich alle drie in een andere sector afgespeeld. Zo is er gekozen voor een water-, wegen- en energiecasus. De drie casussen werken op het moment nog elk met een eigen procedure. Vanaf 2018 zal met de komst van de Omgevingswet sprake zijn van één procedure die zal gelden voor alle omvangrijke infrastructuurprojecten met een publiek belang: het projectbesluit. Er wordt nu al gewerkt met het projectbesluit en de vroegtijdige participatie die daarbij verplicht is via de Crisis en Herstelwet (CHW)(Rijksoverheid, 2015). Om antwoord te kunnen geven op de vraag welke factor(en) een project succesvol maken is de volgende vraagstelling geformuleerd;

## 1.2 Vraagstelling

**De vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:**

---

*“Hoe kan verklaard worden aan de hand van gebruikte procedures en procesmanagement dat de drie omvangrijke infrastructuurprojecten: Windpark Wieringermeer, N69 Grenscorridor en Beatrixsluis derde klok en verbreding lekkanaal worden gepercipieerd als succesvol?”*

---

### **Toelichting**

Bij de vraag wordt aan de hand van bestaande literatuur onderzocht wanneer, welke factoren ervoor hebben gezorgd dat een proces zo is verlopen dat het als succesvol wordt beschouwd. Het cruciale

punt in deze scriptie is dat hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen procedurele en procesmatige factoren. Procedurele factoren bieden een bedding voor interactie. Procesmatige factoren gaan meer in op de kwaliteit van de interactie zelf.

Met procedurele factoren wordt bedoeld: welke (wettelijke) regels zoals vergunningen en procedures hebben bijgedragen aan de succesvolle projecten. Met procesmatige factoren wordt bedoeld welke interacties, vormen van participatie en gebeurtenissen bijdragen aan succes.

De empirische verificatie en toetsing wordt gedaan door de analyse van drie casussen. Deze casussen zitten in de laatste fase van de procedure en lijken succesvol te worden afgerond.

Onderstaande deelvragen dragen bij aan de beantwoording van de hoofdvraag:

#### **Deelvragen met betrekking op wet- en regelgeving**

- Welke wet- en regelgeving en bijbehorende procedures zijn voorgeschreven en toegepast in de casus?
- Welke procedurele succesfactoren worden benoemd?
- Welke procedurele aspecten worden als contraproductief ervaren op het succesvol afronden van de casus?

#### **Deelvragen met betrekking tot de kwaliteit van de interactie in een specifieke casus**

- Welke contextfactoren waren van invloed op het verloop van het procesmanagement?
- Welke procesmatige succesfactoren worden benoemd?
- Welke procesmatige aspecten worden als contraproductief ervaren op het succesvol afronden van de casus?

### **1.3 Wetenschappelijke relevantie**

De rol van de overheid verandert (Bovens, 't Hart & Twist, 2007). Er vindt een transitie plaats van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. Hierbij neemt de overheid een positie in als speler binnen een netwerk (Kenis & Provan, 2007). Deze verandering vraagt om nieuwe inzichten over wat wenselijk is bij besluitvormingsprocessen van publiek belang. Volgens M.L.M. Hertogh (2002) is de perceptie van mensen dynamisch en continu in ontwikkeling. Hij spreekt over een "levende rechtstaat" waarmee personen door middel van sociale waarden invulling geven aan de rechtstaat. De makkelijke bereikbaarheid en de continue stroom van nieuwe informatie zorgt ervoor dat percepties van mensen veranderen. Nieuwe onderzoeken dragen bij aan de actualiteit van deze veranderlijke perceptie.

Er zijn onderzoeken gedaan naar besluitvormingsprocedures binnen de publieke sector en ook tussen de publieke sector en andere partijen (privaat, maatschappelijk). Onderzoekers zoeken naar de laatste ontwikkelingen met betrekking tot succes en belangrijke aspecten als het gaat om besluit-

vormingsprocessen over het publiek belang. Emerson et.al (2011) maken gebruik van eerdere onderzoeken waarbij de focus ligt bij een samenwerkende overheid. Deze onderzoeken zijn gericht op governance en essentiële factoren voor een succesvolle besluitvormingsprocedure. In hun onderzoek komt naar voren dat vertrouwen en leiderschap essentiële factoren zijn voor succesvolle besluitvorming. Zij hebben verschillende conceptuele modellen, onderzoeksbevindingen en kennis uit de praktijk over de samenwerkende overheid naast elkaar gelegd en gezocht naar verschillen en overeenkomsten. Vervolgens hebben zij getracht een theoretisch model te ontwikkelen (zie hoofdstuk 2). Om het model te toetsen is aanvullend onderzoek nodig. Daaruit moet blijken welke factoren daadwerkelijk essentieel zijn. Dit onderzoek draagt bij als dat aanvullend onderzoek naar de bruikbaarheid van het model. Uit de casussen zal blijken of de cruciale factoren uit het model ook zo worden ervaren in de praktijk. Het model van Emerson et.al (2011) vormt de theoretische basis voor het procesmanagement in dit onderzoek. In een onderzoek van Edelenbos & Eshuis (2011) naar vertrouwen in formele en informele publieke besluitvorming wordt gebruik gemaakt van casussen gericht op water. Deze scriptie verbreedt de toepassing door naast een watercasus naar vertrouwen in een energiecasus en wegencasus te kijken. Dat kan bijdragen aan een meer generale uitspraak over vertrouwen.

#### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

Het belang van participatie van belanghebbenden in besluitvorming wordt steeds meer erkend door de overheid. Burgers weten zich steeds beter te organiseren. Dit komt onder andere door de digitalisering en daarmee het vermogen van burgers om elkaar te vinden voor steun (Bovens, 't Hart & Twist, 2007). Er is een tendens om hen in een vroeg stadium mee te laten denken tijdens besluitvormingsprocessen. Bij omvangrijke infrastructuurprojecten van nationaal of provinciaal belang wordt dit met de komst van de Omgevingswet in 2018 verplicht.. Deze vorm van vroegtijdige participatie is vrij van invulling (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014). Het kan zo zijn dat het bij het ene project bestaat uit verschillende informatieavonden waarbij belanghebbenden de mogelijkheid hebben om mee te denken over de vormgeving van een bepaald project, maar het kan ook in de vorm van excursies of overlegvormen zijn (Rijksoverheid, 2015). Door te onderzoeken welke aspecten belangrijk zijn om een informeel proces vorm te geven draagt dit onderzoek bij aan toekomstige besluitvormingsprocessen. Wanneer blijkt uit het onderzoek dat een bepaalde vorm van leiderschap gewenst is, dan kan het waardevol zijn om hier bij toekomstige projecten aandacht aan te besteden.

In de afgelopen jaren hebben verschillende overheidslagen tijd gestoken in het betrekken van belanghebbenden tijdens besluitvormingsprocessen. Het ene project heeft dat succesvoller gedaan dan het andere. Nu is het zo dat het ene project vaak moeilijk te vergelijken is met het andere. Hierbij kan gedacht worden aan contextfactoren die verschillen zoals politieke kleur, beschikbaar budget en zichtbaarheid van het project in de omgeving. Om een uitspraak te kunnen doen over wat wel goed werkt als het gaat om het betrekken van belanghebbenden is er gekozen om te kijken naar drie om-

vangrijke infrastructuurprojecten en de overeenkomstige succesfactoren. Met de verwachting dat er een aantal overeenkomstige succesfactoren benoemd kunnen worden draagt dit bij als belangrijke bouwstenen voor de toekomstige projecten. Op deze manier levert dit onderzoek een bijdrage voor initiatiefnemers van complexe projecten in de fysieke leefomgeving.

### **1.5 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk worden de gebruikte theorieën toegelicht waar dit onderzoek zich op baseert. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 3 uiteengezet welke onderzoeksmethode is gebruikt voor dit onderzoek en de onderbouwing van deze keuze. Daarop volgend wordt de casus analyse beschreven in hoofdstuk 4. Hier wordt een beschrijving gegeven van het besluitvormingsproces aan de hand van de informatie die is verkregen tijdens de interviews met de verschillende respondenten. Hier vloeien conclusies uit voort in hoofdstuk 5 waarin beoogt wordt antwoord te geven op de onderzoeksvraag. De analyse en de conclusie vormen de basis voor de aanbevelingen die in hoofdstuk 6 aangereikt worden. Deze scriptie wordt afgesloten met een literatuurlijst en bijlage.



## 2. | Theoretische achtergrond

Dit hoofdstuk start met de basisgedachten van het recht. Beschreven wordt wat recht is en wat het belang ervan is. Vervolgens wordt de literatuur over procesmatige factoren beschreven. De in de literatuur gevonden indicatoren voor een succesvolle besluitvorming worden in dit hoofdstuk geïntroduceerd.

### 2.1 Procedures

#### 2.1.2 Recht

Recht is het geheel van regels en beginselen, waarin vast staat hoe wij als mensen moeten handelen, wat de inhoud van recht is en welke rechten wij hebben. Dit wordt objectief recht genoemd. De reden dat er rechten bestaan, is om de samenleving beter te laten functioneren en daarmee het welzijn van de samenleving te waarborgen (Soeteman, 2010).

Om de werking van het recht te kunnen bestuderen is een context nodig waarin de werking zichtbaar wordt. Dit kan door gebruik te maken van casuïstiek. In dit onderzoek is er gekozen voor drie verschillende casussen met vergelijkbare procedures. Op deze manier wordt de werking van het recht in drie verschillende contexten onderzocht. Een ander belangrijk aspect van recht is de taal. Het doel van de taal van het recht is een bepaalde ordening in de maatschappij realiseren. Dit zorgt ervoor dat niet alles kan, er zijn kaders waaraan wij mensen zich moeten houden. Het doel van recht is om te voorkomen dat conflictsituaties uitmonden in geweld (Soeteman, 2010).

Recht heeft diverse functies die worden onderverdeeld in drie categorieën:

1. Coördinatie van maatschappelijk handelen

Het gaat hier om regels die handig zijn om te regelen anders zou het onnodig veel problemen opleveren. Een voorbeeld hiervan is de regel dat rechts voorrang heeft of dat je aan de rechterkant van de weg moet rijden. Als dit niet zou zijn vastgelegd in regels zou dat zorgen voor een enorme chaos op de weg (Soeteman, 2010). Met betrekking op de casussen zou dit kunnen betekenen dat er geen besluiten worden genomen en dat de chaos leidend blijft. De aanwezigheid van regels zou moeten zorgen voor coördinatie binnen de casussen.

2. Precisering van maatschappelijk moraal

Het gaat er hier om de regels een specifiekere invulling te geven. Over veel dingen bestaat er consensus, wanneer er wordt gekeken naar de collectieve mening. Zo is menig mens er over eens dat je niet iemand mag doden, maar mag dit ook niet wanneer het gaat om zelfverdedi-

ging of omdat diegene een dierbare van jou heeft gedood? De context van de situatie kan nog wel eens zorgen voor discussies. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk om wetten specifieker te omschrijven. Het is dus belangrijk dat iedereen dezelfde perceptie heeft over de invulling van deze wetten (Soeteman, 2010). Dit betekent dat de begrippen die tijdens de procedure van de casus worden gebruikt voor iedereen dezelfde inhoud heeft. De procedure van de rijkscoördinatie-regeling komt twee keer ter inzage te liggen. Het is belangrijk dat de belanghebbende duidelijk hebben dat zij tijdens deze momenten de mogelijkheid hebben om een zienswijze in te dienen. Het is belangrijk dat de belanghebbende precies weten wat zij met deze zienswijze mogelijk wel en niet kunnen bereiken om zoveel mogelijk discussie te voorkomen. Het begrijpen van het recht en een gedeelde betekenis van de inhoud is hiermee van groot belang om een continue staat van chaos te doorbreken.

### 3. Realiseren van collectieve doeleinden

Als iedereen alleen zijn eigen belangen zou nastreven (de calculerende burger) komen wij als samenleving niet veel verder. Collectieve doeleinde zijn doelen die het individuele doel te boven gaat. Het zijn doelen die alleen via samenwerking gerealiseerd kunnen worden. Het aanleggen van een nieuwe weg of windmolenpark zijn hier voorbeelden van (Soeteman, 2010). Een probleem wat komt kijken bij de calculerende burger is 'liftersgedrag' waarbij wordt gedacht dat de een ander het wel betaald. Een gedachte zou dan kunnen zijn; die weg wordt al betaald, dus ik hoef er niet meer aan mee te betalen of die dijk komt er toch wel, dan hoef ik niet mee te betalen. Het recht gaat dit tegen door het realiseren van collectieve doeleinden. In relatie tot de casussen moet er worden gekeken of het recht daadwerkelijk collectieve doeleinde nastreeft. Er wordt onderzocht welke doelstelling de casus heeft en of deze van collectief belang is.

#### **2.1.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)**

Deze wet is belangrijk voor dit onderzoek, ten eerste omdat de procedures die onderzocht worden in dit onderzoek wettelijk zijn vastgelegd (Michels, 2011). Ten tweede omdat de procedures die gebruikt zijn hun basis vinden in de Algemene Maatregelen van Bestuur en ten derde omdat de procedures uit dit onderzoek in de toekomst samenkomen onder een nieuwe wet (de Omgevingswet). De wet machtigt de regering om een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) uit te vaardigen. De Awb wordt gezien als een "aanbouwwet". Een voorbeeld dat ook van belang is geweest voor de casussen van dit onderzoek is de wet die in 2008 aanvullend werd aangenomen in de Awb. In 2008 werd aan de Awb de Wet samenhangende besluiten toegevoegd die ervoor moeten zorgen dat er sprake is van een gecoördineerde besluitvorming wanneer er meerdere vergunningen zijn aangevraagd (Michels, 2011). De Awb maakt uitzonderingen mogelijk en probeert op deze manier maatwerk te leveren voor de veranderlijke maatschappij.

Deze wet erkent de meer horizontale relatie met de burgers die de overheid aan het ontwikkelen is in verhouding tot de burgers. De burgers worden gezien als medespelers in besluitvormingsprocessen waarbij er sprake moet zijn van wederkerigheid. De zorgen die hieraan ten grondslag liggen zijn het gebrek aan een doortastend bestuur dat besluiten neemt voor het publieke belang en de mogelijkheid dat private partijen met veel vermogen een beter gehoor krijgen dan individuele burgers (Michels, 2011).

Eerste verwachtingen van dit onderzoek;

Op basis van bovenstaande gegevens wordt verwacht dat de aanwezigheid van procedures zorgt voor coördinatie van het besluitvormingsproces. Ook wordt er verwacht dat wanneer procedures een gedeelde betekenisgeving hebben dit zorgt voor gunstige voorwaarden voor succes, omdat er eenduidigheid bestaat over de procedure. Gebrek aan eenduidigheid kan leiden tot conflict. In de casus wordt nagegaan of de procedures zorgen voor coördinatie en of iedereen dezelfde betekenis geeft aan de procedure.

## 2.2 Procesmanagement

### 2.2.1 Samenwerkend bestuur

K. Emerson, T. Nabatchi en S. Balogh (2011) vergeleken definities van samenwerkend bestuur (collaborative governance) (zie Ostrom, 1990, O'Leary, Bingham & Gerard 2006) en distilleerden daaruit de volgende definitie:

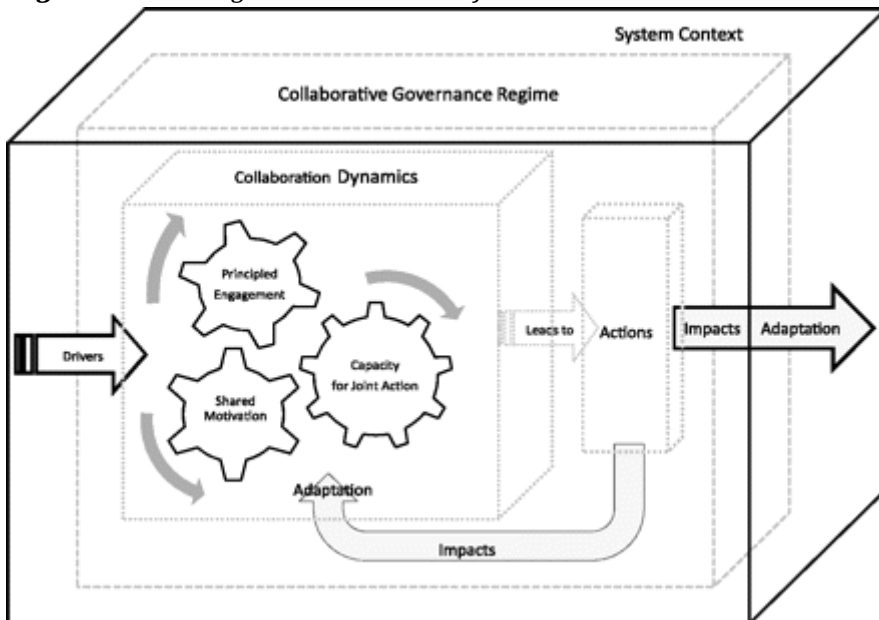
*“The process and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.”*

De definitie geeft ruimte voor een brede analytische benadering voor de publieke sector, die open staat voor emergente vormen van samenwerkend bestuur (Emerson et al, 2011). Het richt zich niet specifiek op formele door de staat geïnitieerde voorstellen, maar bevatten ook andere vormen. Wat betekent dat er sprake kan zijn van bijvoorbeeld multipartner governance, joined-up governance of hybride vormen van samenwerking. Deze definitie sluit goed aan bij de aspecten waarin het onderzoek plaats zal vinden. Zo worden de publieke, private en maatschappelijke sectoren erkend en wordt er niet specifiek toegespitst op één sector die bepaald is voor de samenwerking. Echter wordt wel het belang van een publiek doel genoemd. Dit komt overeen met de omvangrijke infrastructuurcasussen van dit onderzoek waar ook het publieke belang centraal staat. Deze theorie wordt gebruikt voor de onderbouwing van de procesmatige kant van dit onderzoek.

Emerson et al (2011) hebben een integraal raamwerk ontwikkeld (zie figuur 1) waarin zij uiteenzetten hoe samenwerkend bestuur werkt. Dit raamwerk overlapt in belangrijke mate met een aantal andere studies over samenwerkend bestuur (zoals Koppenjan en Klijn, 2004 & Ansell en Gash, 2008),

maar wat Emerson et al. (2011) toevoegen aan andere studies is het begrip ‘regime’. Het begrip regime is een aanvulling op de bovenstaande definitie van samenwerkend bestuur en staat voor een specifieke manier van publieke besluitvorming waarin de grensoverschrijdende samenwerking bepalend is voor het soort gedrag en het soort activiteit.

**Figuur 1:** *the integrative Framework for Collaborative Governance*



Bron: Emerson et.al. 2011

Het CGR bestaat uit twee componenten die samen het raamwerk vormen. De eerste component is *samenwerkende dynamiek*, opgebouwd uit drie bouwstenen te weten: principiële consensus, gedeelde motivatie en capaciteit voor gezamenlijke actie. Wanneer deze drie bouwstenen tijdens een interactieproces samen komen leidt dit tot samenwerkende acties. Samenwerkende acties staat voor de stappen die ondernomen moeten worden om het gezamenlijke doel te halen. Figuur 1 wordt hieronder van links naar rechts verder toegelicht.

### 2.2.2 Drivers

Emerson et.al (2011) maakt onderscheidt tussen contextuele variabelen en essentiële drivers (zie links van figuur 1). Essentiële drivers zijn nodig om de samenwerking tot een succes te maken. Er wordt onderscheidt gemaakt tussen vier essentiële drivers: leiderschap, erkenning nut en noodzaak van het realiseren van de casus, afhankelijkheid en onzekerheid.

**Leiderschap** is een leider die in de positie is om bronnen en support te genereren die nodig zijn voor de CGR. Het maakt niet uit of deze leider afkomstig is van de private, publieke of maatschappelijke sector. Wat wel belangrijk is, is dat deze persoon toegewijd is aan het oplossen van het probleem, geen voorkeursoplossing door wil duwen, onpartijdig is richting de voorkeuren van andere betrok-

kenen en bereid is de transactiekosten van de samenwerking te verzorgen. Voor de definitie van leiderschap is gebruik gemaakt van de verbindend managementstijl (Van Buuren & Edelenbos, 2013). De verbindende management stijl vindt zijn oorsprong in netwerk management. Netwerk management is gebaseerd op de relatie tussen publiek, private en maatschappelijke actoren. Het richt zich op publieke besluitvorming en implementatie door een gezamenlijke besluitvorming met publieke, private en maatschappelijke actoren (Van Buuren & Edelenbos, 2013) . Doordat burgers op een directe manier kunnen participeren in de besluitvorming wordt netwerk management gezien als een representatieve vorm van democratie. Bij netwerk management wordt er gezamenlijk onderzocht wat de beste oplossingen en mogelijkheden zijn. Dit wordt gedaan door aandacht te besteden aan de onderlinge relaties en bronnen en kennis te delen binnen het netwerk. Voor een netwerk manager is het belangrijk om interactie te faciliteren, zodat er nieuwe relatie vormen ontstaan. Deze vorm van leiderschap past binnen het GCR, waarbij afgezien wordt van de traditionele vorm van publieke beleidsvorming, maar het belang van een samenwerkende governance leidend is. Er zijn in de literatuur verschillende vormen van leiderschap te vinden. De eigenschappen van een verbindend manager sluiten het beste aan bij de componenten van het CGR. Bij beide theorieën zijn relaties, vertrouwen, taal en afhankelijkheid belangrijke speerpunten voor het realiseren van een succesvol governance netwerk.

Governance netwerken zijn complex, dit komt onder andere door de verschillende partijen met elk een eigen expertise en perceptie. Het is ook om die reden belangrijk om een intensief interactie patroon tot stand te brengen en te onderhouden tussen de partijen (Ibid.) Governance netwerken wordt soms ervaren als niet-constitutioneel, wat ten kosten zou gaan van de verantwoordelijkheid en legitimiteit van de traditionele vorm van besluitvorming. Een directere vorm van democratie door maatschappelijke groepen en belangenorganisaties mee te laten doen met het besluitvormingsproces zou dit tegemoet kunnen komen.

**Erkenning nut en noodzaak** van samenwerking zijn de interne (problemen, belangen en mogelijkheden) of de externe (crises, bedreigingen of mogelijkheden) drivers voor samenwerkende actie. Het moet hierbij duidelijk zijn voor de betrokkenen wat het issue is, de timing voor het oplossen van de problemen is goed en het nalaten van acties zou nadelige gevolgen kunnen hebben. De incentives zijn niet per definitie negatief.

**Afhankelijkheid** betekent dat de actoren niet afzonderlijk van elkaar in staat zijn het probleem op te lossen en daarom elkaar nodig hebben.

**Onzekerheid** is een belangrijke uitdaging wanneer het gaat om het managen van sociale ongetemde problemen. Onzekerheid uit zich door het onvermogen om problemen intern op te lossen. Wanneer groepen samenwerken, delen zij het risico dat gepaard gaat met onzekerheid. Door krachten te bundelen en samen te werken kan de onzekerheid ook gereduceerd worden. Onzekerheid hangt samen met afhankelijkheid (zoals hier boven genoemd). Wanneer een actor zeker is van een probleem en de

daarbij horende oplossing zal deze eerder in staat zijn dit zelf op te lossen. De grote mate van onzekerheid zorgt dat actoren afhankelijk van elkaar zijn om tot een oplossing te komen voor het sociale ongetemde probleem.

De tweede verwachting van dit onderzoek luidt:

Op basis van bovenstaande theorie wordt verwacht dat de aanwezigheid van leiderschap, erkenning nut en noodzaak, afhankelijkheid en onzekerheid noodzakelijk is om te komen tot een collectieve actie.

### **2.2.3 Het Samenwerkende Bestuurs Regime (Collaborative Governance Regime (CGR))**

#### *Samenwerkende dynamiek*

De essentiële drivers zorgen dat een CGR in beweging wordt gezet door de samenwerkende actie uitnodigend te maken voor de betrokkenen. Dit doen ze door de kosten van een samenwerking zo laag mogelijk te houden en door de noodzaak van de samenwerking over te brengen. Dit is een eerder een dynamisch dan een linearproces waarbij er na een bepaalde tijd een CGR tot stand komt. Emerson et.al (2011) hanteert drie interacterende componenten van samenwerkende dynamiek, namelijk: principiële consensus, gedeelde motivatie en capaciteit voor gezamenlijke actie.

#### **Principiële consensus**

Hier gaat het om een burgerlijke, ondersteunend en open proces van communicatie. Hierbij is het belangrijk dat er een representatie is van relevante en verschillende interesses. Op welke manier interesse vertegenwoordigt is, maakt niet uit. Dit kan om een persoon gaan die een maatschappelijk organisatie vertegenwoordigt van tweehonderd leden of een soort gelijke organisatie met twintig leden. Er wordt waarde gehecht aan de diversiteit in waarden, normen en ideeën van betrokkenen. Juist het openstellen van zoveel mogelijk belangen moet ervoor zorgen dat er nieuwe ideeën op tafel komen en dat de acties zo min mogelijk betrokkenen op een negatieve manier beïnvloeden. Daarnaast is het zo dat wanneer een grote groep betrokkenen het draagvlak vergroten. Principiële consensus ontstaat over tijd door het herhaaldelijke proces van vier basis elementen te weten: openbaarmaking, definitie, overleg en vaststelling. Door dit herhaaldelijke proces ontstaat er een door de betrokken partijen een gedeelde overeenstemming over het doel en hoe dit gehaald moet worden.

In dit onderzoek wordt er onderzocht of er sprake was van principiële consensus door te onderzoeken of er sprake was van gedeelde betekenisgeving (openbaarmaking). Volgens het framework van Emerson et.al. (2011) is het belangrijk dat de belangen van de stakeholders openbaar zijn. Er wordt ook onderzocht of het duidelijk is voor alle belanghebbende wat het probleem is (definitie) en of dat over overlegt wordt (overleg). Het onderzoek richt zich op de frequentie van de overleg momenten en hoe belangrijk dit is geweest tijdens het besluitvormingsproces. Het laatste basis element 'vaststelling' zou moeten zorgen voor een dichte betrokkenheid van de belanghebbende tijdens de

besluitvorming. Dit gebeurt door afspraken te maken, deze vast te stellen en vervolgens samen naar de volgende stap te gaan.

De derde verwachting van dit onderzoek:

Wanneer er sprake is van belangen die voor iedereen duidelijk zijn, het doel helder en duidelijk is en belanghebbende met elkaar overleggen en intensief betrokken zijn bij het besluitvormingsproces dit positief bijdraagt aan het proces.

### **Gedeelde motivatie**

Dit wordt gedefinieerd als een zelf-versterkende cirkel dat bestaat uit vier elementen: wederzijds vertrouwen, begrip, interne legitimiteit en toewijding. Gedeelde motivatie legt nadruk om de invloed die mensen op elkaar kunnen hebben en de relaties die daaruit ontstaan. Gedeelde motivatie vloeit deels voort uit Principiële consensus. Wanneer verschillende actoren (burgers, belangengroepen etc.) gaan samenwerken kan dit zijn omdat ze een gezamenlijk doel nastreven. Wanneer ze het met elkaar eens zijn kan het de gedeelde motivatie versterken. Het kan ook zijn dat discussies en communicatie juist een negatief effect heeft op de gedeelde motivatie. Er wordt in dit onderzoek onderzocht of er sprake is van vertrouwen. Vertrouwen wordt gezien als een belangrijke basis voor de gedeelde motivatie. Vertrouwen ontstaat wanneer partijen een langere tijd samenwerken en elkaar beter leren kennen. Wanneer partijen over een bepaalde tijd laten zien dat ze voorspelbaar, redelijk en betrouwbaar zijn ontstaat er vertrouwen. Juist omdat vertrouwen wordt gezien als een belangrijk aspect wordt hier dieper op in gegaan. In het framework van Emerson et.al. (2011) wordt er kort aandacht besteed aan het begrip 'vertrouwen'. Ik heb er daarom voor gekozen om het begrip te vertrouwen te conceptualiseren aan de hand van de theorie van Edelenbos & Eshuis (2012). Zij maken onderscheid tussen drie objecten van vertrouwen (Edelenbos & Eshuis, 2012). De eerste is individuele vertrouwen, wat verwijst naar het vertrouwen in één specifiek persoon. Dit vertrouwen ontstaat door face-to-face contact, lange termijn samenwerking en wederzijds opgebouwde acties waaruit blijkt dat deze persoon te vertrouwen is. De tweede vorm is het vertrouwen in organisaties en contracten. De derde vorm is het vertrouwen in formele en informele regels. Instituties verdienen hun vertrouwen door hun continuïteit in hun handelen (Edelenbos & Eshuis, 2012).

Er wordt onderscheid gemaakt in vier bronnen van vertrouwen. De eerste is competenties. Vertrouwen is dan gebaseerd op ervaringen en/of kennis van een individu of organisatie, waardoor verwacht wordt dat deze goed werk levert. De tweede bron is goodwill. Deze verwijst naar het geloof dat een individu of organisatie op juiste wijze gaat handelen. Deze bron van vertrouwen zorgt ervoor dat actoren minder snel het idee hebben dat de andere opportunistisch gedrag gaat vertonen. De derde bron is cognitie. Deze gaat over de kennis van de houding en het gedrag van de ander. Kennis ontstaan wanneer actoren lang genoeg samenwerken om elkaar te leren kennen. De vierde bron is affectie. Deze ontstaat door loyaliteit en empathie voor elkaar. Deze vorm duurt vaak het langst om tot stand te komen (Edelenbos & Eshuis, 2012).

Tot slot wordt er aan de hand van vertrouwen gekeken of er sprake is van wederzijds begrip. De aanwezigheid van vertrouwen stimuleert mensen om voorbij hun eigen referentie kader te gaan en zich te verdiepen in het perspectief van een ander. Dit betekent niet dat actoren het eens met elkaar moeten zijn, maar wel dat ze een wederzijds begrip en respect uiten. Wanneer de basis van vertrouwen en wederzijds begrip zijn gelegd zou er volgens het framework van Emerson et.a.l (2011) interne legitimiteit ontstaan. Dit betekent dat er sprake is van een verenigbare en onderlinge afhankelijkheid die een samenwerking voor een langer termijn stimuleert. Toewijding is het vierde concept binnen de gedeelde motivatie en zou ervoor moeten zorgen dat actoren in staat zijn om over organisatorische, sectorale en/of juridische grenzen te gaan die hun eerder ervan weerhield om een gezamenlijke weg in te slaan.

De vierde verwachting van dit onderzoek;

Een proces wordt vaker succesvol afgerond als tijdens het proces het vertrouwen groeit door (1) voldoende competentie, (2) toenemende goodwill, (3) toenemende wederzijdse kennis van elkaar en (4) affectie.

### **Capaciteit voor gezamenlijke actie**

De derde schakel van de samenwerkende dynamiek is capaciteit voor gezamenlijke actie. Deze derde schakel heeft aandacht voor het doel van de samenwerking, namelijk gezamenlijk een uitkomst creëren die niet apart bereikt kan worden. Capaciteit voor gezamenlijke actie is gebaseerd op vier concepten: procedure en institutionele regelingen, leiderschap, kennis en bronnen. Capaciteit voor gezamenlijke actie vloeit voort uit de gezamenlijke werking van principiële consensus en gedeelde motivatie. Wanneer capaciteit voor gezamenlijke actie zich versterkt en ontwikkeld heeft dit ook een versterkende werking op de principiële consensus en gedeelde motivatie. Capaciteit van gezamenlijke actie bestaat uit vier concepten: 1. Procedures en institutionele regelingen, 2. Leiderschap, 3. kennis, en 4. Bronnen. Het eerste concept wordt onderzocht aan de hand van de theorie uit 2.1. van dit hoofdstuk. Het tweede concept wordt onderzocht aan de hand van de verbindende managementstijl zoals beschreven bij de essentiële drivers van dit framework. Het derde concept ' kennis' wordt onderzocht door te kijken hoe kennis is betrokken bij het besluitvormingsproces. Zijn verschillende actoren betrokken (privaat, maatschappelijke, publiek) en hebben zij hun kennis gedeeld met elkaar? Ook is het belangrijk om te onderzoeken of de kennis werd begrepen. De kennis die door en maatschappelijke actor gedeeld word, zou onduidelijk kunnen zijn voor een private partij. Hierdoor komen wij weer terug bij principiële consensus dat zou moeten zorgen voor het begrijpen van kennis. (Ansell & Gash, 2008 in K. Emerson, T. Nabatchi en S. Balogh, 2011).

Bronnen zijn de laatste vorm van capaciteit voor gezamenlijke acties. Vaak hebben partijen expertise die belangrijk kan zijn in de besluitvorming. Dit kan verschillen tot technische expertise, kennis over wet en regelgeving of implementatievaardigheden. Door in een samenwerkingsverband verschillen-



de bronnen te delen neemt de kans op het behalen van het gezamenlijke doel toe. Er wordt dan niet gekozen om kennis als machtsmiddel te gebruiken.

#### **2.2.4 Impact (gepercipieerd succes)**

Bij de impact wordt er gekeken of de GCR teweeg heeft gebracht wat het heeft beoogd. Omdat de daadwerkelijke impact soms moeilijk is vast te stellen en af te wegen tegen eventuele nadelige consequenties, blijft dit soms onduidelijk. Dit onderzoek richt zich op de volgende vraag: wat is de invloed van procedures en procesmanagement op gepercipieerd succes? Om die reden wordt de impact van dit onderzoek gemeten aan de hand van gepercipieerde succes.

In dit onderzoek wordt gezocht naar de verklaring “ waarom worden de casussen als succesvol gepercipieerd?”. Om hier antwoord op te kunnen geven, is het belangrijk om te definiëren wanneer iets als succesvol wordt ontvangen. Het woord ‘gepercipieerd’ verwijst naar de omstandigheid dat dit voor elke respondent anders kan zijn. Het woord ‘succes’ betekent dat er sprake is van een goede uitkomst, uitslag of afloop (van Dale, 2015). Het oplossen van problemen kan gezien worden als een indicator voor een goede uitkomst. Dat betekent dat er onderzocht moet worden of het ervaren probleem is opgelost. Er wordt onderzocht waarom respondenten vinden dat er sprake is van een goede uitkomst, uitslag of afloop en of dit leidt tot gepercipieerd succes.

### **2.3 Conceptueel model**

Bovengenoemde concepten leiden tot een conceptueel model. In dit model is weergegeven welke concepten gemeten zullen worden. Daarnaast vormt het conceptuele model de theoretische beantwoording op de hoofdvraag: de aanwezigheid van de drivers zijn noodzakelijk voor een succesvolle besluitvorming. Wanneer deze aanwezig zijn en het besluitvormingsproces de procedurele en procesmanagement concepten bevat, leidt dit tot een gepercipieerd succes. Er wordt gesproken van *gepercipieerd* succes, omdat de definitie van succes onderhevig is aan persoonlijke perceptie.

#### Toelichting conceptueel model

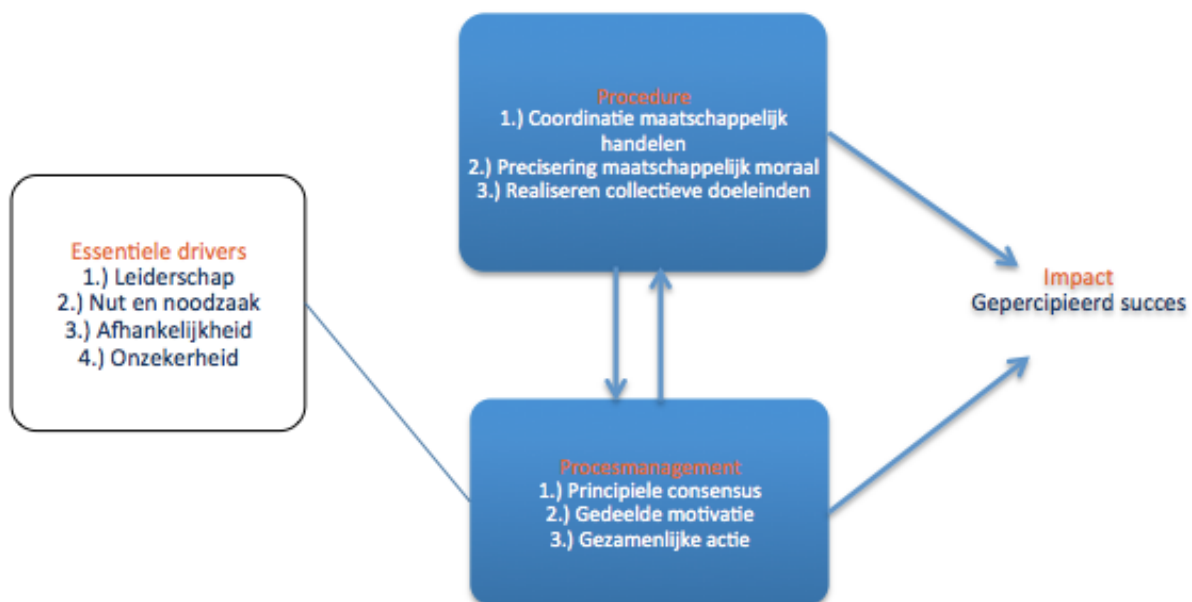
De essentiële drivers zijn noodzakelijk voor een succesvolle besluitvorming volgens het framework van Emerson et.al. (2011). Deze drivers zetten aan tot procesmanagement. Vervolgens zet het procesmanagement aan tot de procedure, waarna het procesmanagement en de procedure elkaar wederzijds beïnvloeden tijdens de besluitvorming. Met de pijlen tussen de procedure en het procesmanagement wordt de verwachte verbondenheid van de twee concepten aangegeven.

Bij de start van het procesmanagement wordt er gekeken welke procedure passend of in sommige gevallen verplicht is. Bij omvangrijke infrastructuurprojecten is de Rijkscoördinatierегeling, Tracéwetprocedure of Rijksinpassingsplan (afhankelijk van het type infrastructuur) verplicht. Om te zorgen dat de informele besluitvorming van het procesmanagement leidt tot een goede afloop en het oplossen van het probleem, is de procedure noodzakelijk. Het informele procesmanagement is niet

gebonden aan een vastgesteld tijdpad. Bij de procedure is dit wel het geval. De procedure zorgt ervoor dat het procesmanagement onderhevig is aan deadlines. Het procesmanagement heeft invloed op de hoeveelheid zienswijze er bij de procedure wordt ingediend. Er wordt verwacht dat tijdens het procesmanagement al veel issues zijn besproken en zijn opgelost. De issues die niet zijn opgelost, kunnen als zienswijze worden ingediend tijdens de procedure. De procedure zorgt er op deze manier voor dat er keuzes worden gemaakt en knopen worden doorgemaakt. Het conceptuele model verwacht dat de aanwezigheid van de essentiële drivers, de concepten uit het procesmanagement en de procedure leiden tot keuzes die zorgen voor een goede afloop.

De besluitvorming van de drie casussen van dit onderzoek worden onderzocht aan de hand van procedures en procesmanagement. Voor de procedures worden drie concepten uit het recht gebruikt. Om het procesmanagement te onderzoeken worden de drie concepten uit het framework van Emerson et.al. (2011) gebruikt.

Samengevat houdt het conceptuele model in dat wanneer de essentiële drivers aanwezig zijn dit invloed heeft op het procesmanagement en indirect op procedures. Ergens gedurende het informele procesmanagement wordt de procedure gestart. Het procesmanagement en de procedure faciliteren samen de weg voor het gepercipieerd succes. De pijlen in het conceptuele model geven een positief verwacht verband weer.



## 2.4 Operationalisatie

Begrippen	Dimensies (aspect/facet/focus)	Indicator (meetbaar aspect/graadmeter)	Vragen/kijk punt
<b>Procedures</b>			
Procedures	Vormt een kanaliserende, maar ook behulpzame bedding voor processen, passend in de participatiesamenleving	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coördinatie maatschappelijk handelen</li> <li>- Precisering maatschappelijk moraal</li> <li>- Realiseren collectieve doeleinden</li> <li>- Begrijpbaarheid van procedures in termen van wat, waarom en hoe te handelen</li> <li>- Zet aan tot horizontale samenwerking tussen overheid, bedrijven, kennisinstellingen en burgers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waren de stappen van de procedure duidelijk?</li> <li>- Had iedereen dezelfde perceptie over de inhoud van de procedure?</li> <li>- Had de procedure een coördinerende rol?</li> <li>- Heeft de procedure ervoor gezorgd dat de collectieve doeleinden werden behaald?</li> <li>- Past de procedure bij de casus?</li> <li>- Welke aspecten van de procedure werden als negatief ervaren?</li> <li>- Werd er samengewerkt om de procedure goed te doorlopen?</li> <li>- Wat is belangrijk om deze procedure goed te doorlopen?</li> <li>- Zorgde de procedure voor een meer horizontale samenwerking?</li> </ul>

## Drivers

Leiderschap	Verbindend management-stijl	Wederzijds begrip	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heb je het gevoel gehad dat er werd geluisterd?</li> <li>- Werde er ook wat mee gedaan?</li> </ul>
		Taal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Was de leiding begrijpelijk?</li> <li>- Wat werd er gedaan op momenten dit niet zo was?</li> </ul>
		Relaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is tijd en aandacht besteed aan het onderhouden van contacten/relaties?</li> </ul>
Nut en noodzaak		Nut en noodzaak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe belangrijk was het dat het probleem nu werd opgelost?</li> <li>- Waarom is het probleem niet eerder opgelost?</li> <li>- Vond iedereen belangrijk dat het probleem nu werd opgelost?</li> </ul>
Afhankelijkheid		Mate van afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hadden jullie elkaar nodig voor de realisatie van het project?</li> <li>- Hoe zat de afhankelijkheid in elkaar?</li> <li>- Wat zorgde daarvoor?</li> </ul>
Onzekerheid			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Was er sprake van onzekerheid?</li> <li>- Wat werd er gedaan om daarmee om te gaan?</li> </ul>

## Principiële consensus

	Openbaarmaking (belangen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kenbaar maken van belangen</li> <li>- Continu proces van communicatie en overleg</li> <li>- Helder takenpakket</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is het voor iedereen duidelijk wat een ieders belang is?</li> <li>- Hoe werd dat duidelijk gemaakt?</li> <li>- Hoe vaak werd daar op terug gekeken?</li> <li>- Wat werd er gedaan bij onduidelijkheid?</li> <li>- Hoe vaak was er overleg?</li> </ul>
	Definitie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definitie van het probleem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat is het probleem?</li> <li>- Heb je het gevoel dat iedereen dit probleem ervaart?</li> <li>- Zijn er actoren die een andere probleemdefinitie hanteren?</li> </ul>
	Overleg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mogelijkheid tot overleg</li> <li>- discussie mogelijkheden</li> <li>- elkaar willen begrijpen</li> <li>- naar elkaar luisteren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Was de frequentie van overleg voldoende?</li> <li>- Werd er naar elkaar geluisterd?</li> <li>- Was er sprake van onbegrip?</li> </ul>
	Vaststelling (beslissen over procedures/ Overeenkomsten aangaan)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie mocht er beslissingen nemen?</li> <li>- Was het duidelijk wie er mandaat had?</li> <li>- Werden er nog aparte overeenkomsten aan gegaan?</li> <li>- Hoe werd dit ervaren?</li> </ul>

## Gedeelde motivatie

Vertrouwen	Individu (object van vertrouwen)	Face-to-face contact lange termijn verbintenis wederzijdse betrouwbare referenties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er face-to-face overleg?</li> <li>- is er een langdurige samenwerking?</li> <li>- Blijkt uit het verleden dat actoren betrouwbaar zijn?</li> </ul>
	Institutionele arrangement (object van vertrouwen)	Vertrouwen in contracten vertrouwen in de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bent u tevreden met de samenwerkingsovereenkomst?</li> <li>- Is er mogelijkheid tot verandering geweest?</li> <li>- Gelooft u dat de organisatie zijn/haar afspraken na komt?</li> </ul>
	Instituties (object van vertrouwen)	Vertrouwen in formele en informele regels continuïteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelooft u dat de bestaande regels bijdrage aan het resultaat?</li> <li>- Gelooft u dat er ruimte voor eigen inbreng in besluitvorming een positieve bijdrage levert?</li> <li>- Gelooft u in procedures?</li> </ul>
	Competentie (bron van vertrouwen)	Kennis en ervaring dat de organisatie te vertrouwen is	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hebt u al eerder samen gewerkt?</li> <li>- Bent u op de hoogte van de eerdere samenwerkingsverbanden met de betrokken actoren?</li> </ul>
	Goodwill (bron van vertrouwen)	Het vertrouwen in de goede intenties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelooft u dat wanneer er een gelegenheid zich voordoet voor opportunistisch gedrag de ander daar gebruik van zal maken?</li> </ul>
	Cognitie (bron van vertrouwen)	Kennis over houding en gedrag van de ander	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkt u al langer samen met deze betrokken actoren?</li> <li>- Bent u door eigen ervaring of ervaringen van andere op de hoogte van de werkwijze?</li> </ul>

	Affectie (bron van vertrouwen)	Loyaliteit en empathie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leeft u zich in andere in tijdens moeilijke beslissingen?</li> <li>- Wanneer er tegenstrijd is, probeert u het vanuit de andere kant te bekijken?</li> <li>- Komt u altijd u afspraken na? Ook als deze later in strijd blijken met wat u voor ogen had?</li> <li>- Hoe zijn u ervaringen met andere hierover?</li> </ul>
Begrip		Wederzijds begrip	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Had je het gevoel de belangen van andere actoren te begrijpen?</li> <li>- Was er ruimte om hier naar te vragen?</li> <li>- Had je zelf het gevoel begrepen te worden?</li> <li>- Wat deed je om te zorgen dat dit gebeurde?</li> <li>- Was er sprake van (veel) onbegrip?</li> </ul>
Toewijding			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat bent u bereid te doen om het probleem op te lossen?</li> <li>- Hebt u het gevoel er alles aan gedaan te hebben?</li> </ul>
Interne legitimiteit		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verenigbare onderlinge afhankelijkheid</li> <li>- Lange termijn samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- was er sprake van lange termijn samenwerking?</li> <li>- Was het noodzakelijk dat iedereen erbij betrokken bleef?</li> <li>- Kon iemand alleen het project doorzetten en belangrijke beslissingen nemen?</li> </ul>

### Capaciteit voor gezamenlijke actie

	Procedure en institutionele regelingen	- Zie procedures	- Zie
	Leiderschap	- Zie drivers	- Zie drivers
	Kennis	- Delen van kennis	- Werd er kennis met elkaar gedeeld? - Werd deze kennis uitgelegd? - Was kennis voor iedereen beschikbaar?
	Bronnen		- Zat er van elk kennis gebied iemand aan tafel? - Werden er verschillende bronnen gebruikt?

### Impact

	Gepercipieerd succes	- Resultaat - Goede afloop - Probleem is opgelost	- Vind je de casus succesvol? - Waarom wel of niet? Wat maakt het voor jou succesvol? - Is het ervaren probleem opgelost? - Wat zou je zeker meenemen bij toekomstige besluitvorming?
--	----------------------	---	--



### **3| Methoden van dit onderzoek**

In dit hoofdstuk staat de methodologie centraal. Toegelicht wordt waarom de gekozen methode past bij dit onderzoek, onderbouwd aan de hand van literatuur over methodologie in het sociale domein.

#### **3.1 Kwalitatief onderzoek**

Dit is kwalitatief onderzoek. Hiervoor is gekozen omdat het voor beantwoording van de onderzoeksvraag belangrijk is de mensen te spreken betrokken bij cases. Een gesprek bevat een diepere dimensie, die met kwantitatief onderzoek verloren zou gaan. De kwalitatieve vorm van onderzoek is grondiger en rijker aan informatie dan kwantitatief onderzoek wanneer het belangrijk is om de aandacht te geven aan de interpretaties van de respondenten (Babbie, 2010). Er wordt niet één doelgroep onderzocht, maar drie verschillende doelgroepen (burgers, overheid en private partijen) met elk hun eigen perceptie van de werkelijkheid. Om hier rekening mee te houden en op te kunnen anticiperen, leent kwalitatief onderzoek zich het beste (Ibid).

#### **3.2 Interviews**

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit betekent wel dat er gestandaardiseerde vragen zijn opgesteld die in elk interview gevraagd zullen worden (Berg, 2009). Er is voor deze manier gekozen omdat deze methode de ruimte biedt gedurende het interview extra vragen te stellen. Afhankelijk van de antwoorden zal er tijdens het interview worden doorgevraagd en zal er plaats zijn voor geïmproviseerde vragen. Bij deze vorm van interviewen wordt er rekening mee gehouden dat elke respondent een andere perceptie van de werkelijkheid hanteert. Een semigestructureerd interview geeft de mogelijkheid om de vragen in de taal van de respondent te stellen (Berg, 2009). De taalgebruik van een projectleider van een energiemaatschappij kan verschillen van de taal die een werknemer van een maatschappelijke organisatie spreekt. Met taalgebruik wordt jargon bedoeld, maar ook de percepties die de respondenten van de werkelijkheid hebben.

#### **3.3 Steekproef**

Bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn een aantal omvangrijke ruimtelijke projecten aangereikt die als succesvol worden beschouwd. Ik heb gekozen voor drie casussen. De eerste casus gaat over de herstructurering van windmolens, de tweede betreft de aanleg van de provinciale weg N69 en de derde gaat over de inpassing van een derde kolk en gaat over water. Voor zo groot mogelijke objectiviteit zijn per casus zoveel mogelijk verschillende belanghebbenden bevroegd. Er wordt gekeken vanuit publiek aspect

(rijk-, provinciale en gemeentelijke overheid), vanuit privaat aspect (energiemaatschappijen, adviesbureaus) en maatschappelijk aspect (belanghebbende, betrokkenen, burgers). Er wordt gebruik gemaakt van een nonprobability steekproef, een steekproef waarbij de keuze van de respondenten niet op toeval berust (Babbie, 2010). Deze vorm van steekproef is onder te brengen in vier categorieën. Tijdens dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van doelgerichte (veroordelende) steekproef en dit wordt ondersteund door een selectie van informant(en). Informanten zijn personen die wat over de groep kunnen zeggen van een afstand. Informanten kunnen ervoor zorgen dat je meer te weten komt over de informele context, omdat zij de groep van een afstand bestuderen. Informanten worden gekozen aan de hand van vooraf geformuleerde criteria. Voor dit onderzoek werd de criteria gehanteerd dat zij betrokken waren bij het participatiebeleid van grote infrastructuurprojecten binnen het rijk. Het doel van de informanten is om een breder begrip te krijgen van het onderzoeksonderwerp (Babbie, 2010). Een voorbeeld hiervan is de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu die ervaringen en kennis bezitten over de participatieprocessen rondom windenergie. Door met hen in gesprek te gaan wordt duidelijk welke informatie al beschikbaar is en welke onderzoeken al zijn gedaan.

Per casus is er een lijst met alle betrokken belanghebbende opgevraagd bij het ministerie van I&M en het ministerie van EZ. Vervolgens zijn zij allemaal benaderd per e-mail. De focus lag op een verdeling van publieke, private en maatschappelijke respondenten. In totaal zijn er achttien respondenten geïnterviewd. Twee van deze interviews zijn telefonisch geweest, de andere zestien zijn persoonlijk. Alle respondenten hebben deel uit gemaakt van het besluitvormingsproces.

### **3.4 Inhoudsanalyse**

Bij een inhoudsanalyse staat de inhoud van (schriftelijke) documenten centraal (Thiel, 2010). Voor dit onderzoek is het doel van de inhoudsanalyse te achterhalen hoe het participatieproces onder de huidige procedures en regelgeving geregeld is en welke richtlijnen van procesmanagement er gehanteerd wordt. Daarnaast laat de inhoudsanalyse zien wat er tot op heden is gedaan op het gebied van het projectbesluit. De Rijksoverheid heeft een brede verzameling aan documenten beschikbaar. Er is daarom gekozen om documenten op relevantie en datum te selecteren. Daar zijn de volgende documenten uit voort gekomen:

- Gedragscode draagvlak voor wind op land (NWEA, 2014)
- Memorie van toelichting Omgevingswet (Ministerie Infrastructuur & Milieu, 2014)
- Sneller en Beter aanpak (Advies commissie Elverding, 2008)
- Structuurvisie infrastructuur en ruimte (ministerie Infrastructuur & Milieu, 2012)

### **3.5. Kanttekeningen onderzoek**

De eerste kanttekening van dit onderzoek is dat niet alle factoren van het model van Emerson et.al. (2011) zijn onderzocht. De aandacht van dit onderzoek lag voornamelijk op leiderschap, vertrouwen, belangen en procedures. Ondanks dat tijdens het onderzoek wel rekening mee is gehouden of er sprake was van nut en noodzaak van de casus en de afhankelijkheid van de actoren zou hier in een vervolg onderzoek dieper op in moeten worden gegaan om een meer betrouwbare uitspraak te kunnen doen. Tot slot is er in de watercasus (derde klok Beatrixsluis en verbreding Lekkanaal) alleen meer overheidsfactoren gesproken. De redenen zijn een hoge mate van non-respons door de benaderde partijen, privacy redenen waardoor sommige stakeholder gegevens niet gedeeld werden en het beperkte aantal niet-overheid partijen die betrokken waren bij de casus.

*Coming together is a beginning, keeping together is progress, working together is success – Henry Ford.*

## 4| Casus analyse

### 4.1 Infrastructuur casussen onder de loep

Voor dit onderzoek zijn drie casussen onderzocht die relevant zijn voor het ministerie van Infrastructuur & Milieu. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de besluitvorming in elke casus, voorafgegaan door korte introducties, afgesloten met een tabel van kenmerken per casus. Dit hoofdstuk sluit af met een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen de casussen.

#### **Energiecasus Windpark Wieringermeer**

In deze energiecasus gaat het om Windpark Wieringermeer gelegen in de kop van Noord-Holland. Op het moment staan er solitaire windcabines die de boeren zelf hebben gekocht, naast een windmolenpark van NUON en het ECN testpark. De besluitvorming gaat een nieuwe ronde in.

ECN wil zijn testpark uitbreiden, NUON wil grotere windmolens gebruiken om meer energie te genereren en de solitaire windcabines zijn op korte termijn aan vervang toe. De gemeente Hollands Kroon heeft om die redenen de drie partijen gevraagd met een gezamenlijk plan te komen. Dit gaf de aanzet tot het samenwerkingsverband “Windkracht Wieringermeer”. Daarin wilden de drie partijen samen met een plan komen om de bestaande windturbines te vervangen en in een lijnopstelling terug te plaatsen, in tegenstelling tot de huidige opstelling waarbij geen structuur aanwezig is (Windpark Wieringermeer, 2015). De casusstudie richt zich op de procedure die is gebruikt als wettelijke basis voor de besluitvorming en hoe het besluitvormingsproces bij het doorlopen van de procedure wordt vormgegeven. Een besluitvorming is een complex proces waar een groot aantal factoren bij gemoeid zijn. Voor deze casusstudie is gekozen om de aandacht te richten op leiderschap, vertrouwen, belangen en gepercipieerde succesfactoren.

#### **Wegencasus N69 Grenscorridor**

In deze wegencasus richt de aandacht zich op de besluitvorming over de zogenaamde Grenscorridor N69 in Noord-Brabant, lopend tussen Eindhoven en de Belgische grens. Diverse partijen ervaren al lange tijd uiteenlopende problemen met betrekking tot leefbaarheid, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Gedurende de 30 jaar is zonder succes geprobeerd deze problemen op te lossen.

In 2008 heeft het Rijk, tot dat moment eigenaar van de N69, het eigendom overgedragen aan de provincie Noord-Brabant. De provincie is behalve eigenaar en beheerder van deze weg ook initiatiefnemer van de nieuwe aanpak van de problemen (Provincie Noord-Brabant, 2015). Na een regionale studie ‘gebiedsopgave Grenscorridor N69’ in 2008 die onderdeel uitmaakte van de pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabantstad, is geadviseerd om de problematiek niet in gedeeltes op te lossen, maar te kiezen voor een integrale aanpak. Daarbij wordt breed gekeken naar de inhoud, zoekgebied voor lange termijn oplossingen

en betrokkenheid van partijen. Om de brede-belangen-benadering vorm te geven maakte de provincie Noord-Brabant gebruik van de Mutual Gains Approach die in de casusbeschrijving wordt toegelicht (Ibid).

### **Watercasus Beatrixsluis derde klok en verbreding lekkkanaal**

In de watercasus gaat het om verbreding van het Lekkanaal ter hoogte van de Beatrixsluis en een nieuwe derde klok naast de bestaande twee kolken. Meer en grotere schepen maken gebruik van de Beatrixsluis. Door de verbreding kunnen de schepen sneller door de sluis heen. Schepen met gevaarlijke stoffen blijven zo minder lang in het kanaal liggen. Het verbreden van het Lekkanaal zorgt voor meer ligplaatsen. Dit is een uitdaging gebleken door de plannen die de gemeente Nieuwegein heeft met een aanliggend bedrijven terrein. Doordat het gebied op de UNESCO nominatielijst staat moeten verandervoorstellen aan een aantal eisen voldoen. Dit betekent onder andere dat de kazematten in het gebied aan de hand van specifieke regelgeving verplaats moeten worden. Mede door de hoeveelheid regelgeving en vele belangen die gemeen zijn bij de besluitvorming is het een waardevolle casus om te onderzoeken (Rijkswaterstaat, 2015).

Onderstaande tabel bevat een overzicht van kenmerken van de drie casussen. De casussen verlopen volgens verschillende sectorspecifieke procedures, die binnenkort vallen onder de Omgevingswet. De N69 Grenscorridor en Windpark Wieringermeer zitten in de eindfase en wachten op besluit van de Raad van State. Beatrixsluis 2<sup>de</sup> Kolk/ verbreding Lek kanaal is onherroepelijk verklaard door de Raad van State.

Tabel algemene kenmerken casussen

<b>Casus</b>	<b>Windpark Wieringermeer</b>	<b>N69 Grenscorridor</b>	<b>Beatrixsluis 3<sup>de</sup> klok – Verbreding Lek kanaal</b>
<b>Hoofdonderwerp</b>	Energie	Wegen	Water
<b>Locatie</b>	Gemeente Hollands Kroon, voorheen Wieringermeer	Tussen Eindhoven en Belgische grens	Gemeente Nieuwegein
<b>Initiatiefnemer</b>	ECN Nuon WCW	Provincie	RWS
<b>Type procedure</b>	Rijkscoördinatie-regeling	Provinciaal inpassingsplan	Tracébesluit- procedure
<b>Status procedure</b>	Raad van State (december 2015 besluit)	Raad van State (besluit op 16/17 november 2015)	Tracébesluit onherroepelijk vastgesteld

## 4.2 Energiecasus Windpark Wieringermeer

### De eerste stappen

In 2006 wilde de gemeente Wieringermeer (inmiddels opgegaan in gemeente Hollands Kroon) een structuurplan opstellen voor windenergie. De reden was de belangenstrijd die oplaait bij de realisatie van windturbines. Na een aantal jaar kwam het Windplan Wieringermeer tot stand. Het is vastgesteld door de gemeenteraad en heeft uiteindelijk geleid tot een aanvraag bij het ministerie van Economische Zaken.

Het Windplan is niet vanzelf tot stand gekomen. De gemeente Wieringermeer wilde een herstructurering van de bestaande windturbines. Dat betekende het verdwijnen van de solitaire windcabines in ruil voor een lijn opstelling van de windturbines. De gemeente Wieringermeer verplichte de drie initiatiefnemers om samen te werken. De initiatiefnemers ECN, NUON en het Windcollectief (34 boeren), werden door de gemeente 'verplicht' om met één plan te komen.

De boeren moesten hun solitaire windturbine inleveren voor een windturbine in de lijnopstelling. Op zich waren ze hierover niet enthousiast. Dat de windturbines op hun eigen grond gebied stonden vonden zij prettig. De mogelijkheid om grotere windturbines te plaatsen was wel een voordeel. De infrastructuur voor de bestaande solitaire windturbines lag er inmiddels al en zou na aanpassing een wat grotere oppervlakte in beslag nemen.

Het verplaatsen van de windturbines zorgde voor moeilijkheden. Er moest een geschikte plek binnen de lijn gevonden worden, er moet een weg naar de windturbines aangelegd worden en er moest draagvlak gevonden worden voor de windturbine op de nieuwe plek. Daarvoor is een participatietraject bedacht. De boeren zijn geen fan van participatie, zij zijn van mening dat als je de burgers vraagt om hun mening je moeilijker plannen van de grond krijgt. Toch zijn de boeren na vele uren van overleg met de twee andere initiatiefnemers het samenwerkingsverband Windkracht aangegaan.

Na het akkoord van het samenwerkingsverband is er een jaar overlegd over de inhoudelijke vormgeving van het windplan. Dit resulteerde in drie pijlers: (1) herstructurering en saneren van solitaire windturbines, (2) uitbreiden van het testpark van ECN en (3) opschalen en uitbreiden van de windturbines van NUON. De windturbines samen genereren meer dan 100 Megawatt aan duurzame energie, wat betekent dat de procedure loopt via de Rijkscoördinatieregeling(RCR).

### Procedure "De Rijkscoördinatieregeling"

De RCR begint met een melding, daarop volgend begint het ministerie van EZ met een Notitie Reikwijdte in detail (NRD). Vervolgens ga je onderzoeken wat er in het NRD staat, wat de mogelijkheden zijn en welke alternatieven er zijn. Dit ligt ook ter inzage zodat er zienswijze op kunnen komen.

Voordat de procedure daadwerkelijk wordt aangevraagd bij EZ is er al aardig wat vooraf gegaan. Wat er in de vorige paragraaf beschreven is, is allemaal vooraf gegaan aan de formele aanvraag voor de RCR bij EZ.

Er is onderzocht hoe de RCR wordt ervaren bij een besluitvormingsproces en welke verbeteringen er gemaakt kunnen worden. De projectleider van Nuon vindt dat de RCR erg goed werkt onder de voorwaarde dat er een intensief informeel proces aan vooraf is gegaan. Dit formele proces is volgens hem nodig om vertrouwen te creëren, dit noemt hij de basis voor elke samenwerking. Wanneer er gesproken kan worden van vertrouwen en onderling is het duidelijk wat een ieder zijn of haar belangen zijn kan er naar EZ worden gestapt voor de aanvraag van de RCR. Op deze manier is de RCR (de procedure) dienstbaar aan het informele proces. Het informele proces is volgens de projectleider nodig om de fundering te vormen voor de RCR. Tijdens het informele proces is hier ook tijd voor en kan er gezamenlijk gezorgd worden dat er tijdens de RCR weinig onverwachte verrassingen tevoorschijn komen. Er is tijdens het informele proces met alle partijen wekelijks gesproken. Het Windcollectief heeft toen goed kunnen aangeven waar de boeren tegenaan lopen en daar zijn gezamenlijk oplossingen voor gezocht. Ondanks dat er altijd onverwachte dingen kunnen gebeuren, wordt er een hoop weg genomen door het proces vooraf aan de RCR. De RCR is nodig om ook de hogere overheden mee te krijgen. Het heeft volgens hem enorm geholpen om het ministerie van Defensie mee te krijgen. De windmolens zouden een storing teweeg brengen op de radar van het ministerie van Defensie. De projectleider zegt dat het nu goed en snel geregeld werd, omdat hogere overheden dit met elkaar hebben opgelost. Wanneer dit via een vergunning zou lopen was de kans volgens hem groter dat Defensie zou zeggen; nee, het is een verstoring van de radar, punt. Het informele proces heeft ervoor gezorgd dat iedereen op één lijn stond en dat de overheden werden aangehaakt. Zo kon de RCR soepel doorlopen worden.

De directeur van ECN kijkt er iets anders naar. Hij erkent het belang van de RCR bij deze casus. Het voordeel van de RCR is dat er maar één keer naar de Raad van State gegaan hoeft te worden en dat er maar één manier is om bezwaar te maken. De reden dat dit zo'n grote casus is, is omdat drie partijen met een gezamenlijk plan moesten komen. ECN geeft aan dat wanneer zij dit voor zichzelf hadden geregeld via vergunningen, dit veel makkelijker gegaan zou zijn en minder tijdrovend. Voorheen waren zij ongeveer acht weken kwijt voor de aanvragen van vergunningen bij de gemeente en nu gaat er ongeveer zeven jaar overheen, een wezenlijk verschil. ECN ervaart de RCR daarom als beknellend. Ze begrijpen wel dat zo'n groot project zoveel tijd in beslag neemt omdat er een hoop dingen op elkaar afgestemd moeten worden zoals de flora en fauna ontheffing. Dat er voor zo'n grote casus en informeel proces aan vooraf gaat is volgens ECN noodzakelijk om uiteindelijk de RCR te realiseren. Vooral voor de afstemming van belangen en om rekening te houden met overige wetten, zoals de flora en fauna ontheffing.

Medewerker ruimtelijke ordening van de gemeente Hollands Kroon kan zich hier deels bij aansluiten. Hij ziet de RCR als leidraad, maar heeft zeker wel wat verbeterpunten voor deze procedure. Hij geeft aan dat het in het begin prima werkt en dat de RCR goed werkt om de casus te stroomlijnen en efficiënt te laten verlopen. Dat mensen het hele plan in één keer te zien krijgen heeft volgens de medewerker zeker een meerwaarde. Mensen kunnen dan hun mening kwijt over één plan, wat overzichtelijker is dan een mening

geven op verschillende vergunningen. Tot het punt dat je in een fase van het project beland en je er achter komt dat je iets vergeten bent of iets komt onverwacht aan het licht. Hij noemt het voorbeeld dat er onverwacht een kavelpand aangelegd moet worden. Normaal zou hij dat via vergunningen binnen de gemeente zo geregeld hebben, nu moet deze vergunning de hele RCR doorlopen, wat veel tijd kost. Hij stelt voor dat er binnen de gemeente zelf een afweging gemaakt kan worden wanneer onverwachte gebeurtenissen via de RCR lopen of via de gemeente. De afweging moet dan gemaakt worden over hoe gevoelig het aspect ligt bij de omgeving. Is het een gevoelig onderwerp dan gaat het via de RCR, is het niet gevoelig dan kan het via een vergunning.

Projectleider van EZ sluit zich aan bij het grote belang van het traject voorafgaande aan de formele RCR aanvraag. Volgens haar zit hier ook het succes. Door het voortraject goed te vorm te geven en aandacht aan te besteden wordt het makkelijker om de RCR te doorlopen. Veel tegenstellingen zijn dan al besproken en opgelost. Er is een vertrouwensbasis aanwezig die het makkelijker moet maken om met onverwachte gebeurtenissen om te gaan. Je gaat er vanuit dat iedereen er het beste van maakt, dat vertrouwen is gewonnen in het voortraject. RCR is een redelijk nieuwe regeling wat het voor EZ nog wel moeilijk maakt om de juiste balans te vinden tussen de rollen die zijn vervullen. Aan de ene kant hebben zij de rol voor zorgvuldig procedure bewaker en aan de andere kant wil EZ ook hun doelstelling van 6000 MegaWatt aan duurzame energie productie in 2020 halen. Dit is volgens de projectleider van EZ wel moeilijk. Daarnaast ben je een partij binnen de netwerksamenwerking van het Windpark Wieringermeer, maar ook de partij die het mandaat heeft om overrulende beslissingen te nemen.

Dat er nog een beetje gezocht wordt binnen EZ over welke plaats zij precies innemen werd door de voorzitter van het WCW (Windcollectief Wieringermeer) als storend ervaren. Hij had het idee dat EZ niet altijd goed wist waar ze mee bezig waren, wie nou het mandaat hadden en wat de volgorde van de procedure was. Zij laten hier volgens hem de leidersrol liggen terwijl zij wel degene horen te zijn die weten hoe het zou moeten. Hij erkent de complexiteit van het project wat voor enig begrip heeft gezorgd richting EZ. De complexiteit van de procedure was ook tijdens de interviews te merken. Projectleider van EZ is een aantal keer opnieuw begonnen met het verloop van de RCR uit te leggen. Niet omdat ze het niet wist, want ze wist uiteindelijk het juiste antwoord te geven, maar door de hoeveelheid aan gebeurtenissen die plaats vinden gedurende het verloop van de RCR. Daarnaast gaat er een hoop tijd overheen en kan het zo zijn dat de gebeurtenissen van zeven jaar geleden minder scherp op het netvlies staan dan de gebeurtenissen van afgelopen week.

Samengevat kan er gezegd worden dat de RCR door alle partijen wordt ervaren als coördinatiemethode voor de veelheid aan aspecten die samenkomen. De noodzaak om alles goed op elkaar af te stemmen wordt door iedereen ondersteund. Ook geeft iedereen aan dat om de RCR goed te doorlopen het informele voortraject van groot belang is. Dit is het moment dat er vertrouwen gecreëerd moet worden die als basis fungeert om gezamenlijk oplossingen te vinden voor de problemen die zich voor kunnen doen. Door in het



informele voortraject zoveel mogelijk te bespreken en op tafel te leggen maakt dit het doorlopen van de RCR makkelijker. De onderwerpen die anders pas naar voren zouden komen tijdens het doorlopen van de RCR zijn nu al besproken. EZ is nog wel zoekende naar de juiste rol binnen het geheel. Het is goed om hier even bij stil te staan aangezien de regels bij de Projectbesluit waar de RCR straks onder valt op enige wijze zal verschillen van de RCR. Dan moet EZ weer zoeken naar de juiste rol om aan te nemen, als er een juiste rol is.

## **Leiderschap**

Leiderschap wordt door de theorie gezien als een aspect wat op positieve manier bijdraagt aan het besluitvormingsproces, zoals beschreven in het theoretisch kader van dit onderzoek. De vraag is nu wie in deze casus gezien worden als leider(s) en wat deze heeft/hebben gedaan om de besluitvorming tot een bevredigend eind te brengen.

De interviews maken duidelijk dat Nuon vooral oog heeft voor het leiderschap van de Burgemeester van Hollands Kroon. Zij zien hem als leider omdat hij de verschillende actoren bij elkaar hield. 100 windmolens in de polder zorgde voor de nodige onrust. Zo'n groot project zorgt voor een hoop vragen en zorgen. Hij zorgde ervoor dat de gemeenteraad de voordelen van een windpark ging inzien. De voordelen waren onder andere meer werkgelegenheid en andere economische voordelen. Door met de gemeenteraad in gesprek te gaan over hun zorgen hield de Burgemeester de actoren bij elkaar. Door in deze gesprekken aandacht te geven aan de voordelen heeft de Burgemeester de raad op een positieve manier bij zich weten te houden.

Volgens de projectleider bij Nuon was het vertrouwen die de gemeenteraad stelde in de Burgemeester een belangrijk onderdeel van de succesvolle afronding van de besluitvorming. Het vertrouwen verdiende hij door de gemeenteraad echt te willen begrijpen en hen niet alleen het idee te willen geven dat te doen. De projectleider bij Nuon benadrukt het belang van authenticiteit. Mensen prikken erdoor heen wanneer je doet alsof je hen wilt begrijpen. De echtheid van de Burgemeester heeft zijn effect gehad op het vertrouwen. Hij werd geaccepteerd als leider en gaf iedereen binnen de gemeenteraad de mogelijkheid om te praten, niet alleen de personen die wisten hoe ze de aandacht naar zich moesten toe trekken. Op deze manier waren het niet elke keer dezelfde mensen die hun argumenten naar voren brachten, maar kwamen ook de mensen aan het woord die anders niks gezegd zouden hebben. Dit deed hij door om hun mening te vragen en hen de ruimte te bieden om te antwoorden.

Naast het bestuurlijk leiderschap hebben de geïnterviewde oog voor het ambtelijk leiderschap. Ze wijzen vooral een gemeenteambtenaar aan als leider, omdat hij de private en publieke belang aan elkaar wist te koppelen. In een intensieve samenwerking met betrokkenen bij het windpark wist hij een groter begrip voor elkaar te realiseren.

De voorzitter van Windcollectief zag zichzelf als leider omdat hij echte beslissingen nam. Later vond hij dat EZ meer een trekkersrol aannam, wat hij volgens eigen zeggen ook liet gebeuren. Volgens hem is het be-

langrijk om kort op de gemaakte afspraken te zitten en iemand aan te spreken om het moment dat afspraken niet worden nagekomen. Hierin schoot EZ volgens de voorzitter tekort. Er was sprake van een strakke planning en dan kan het niet zo zijn dat EZ drie dagen later belangrijke stukken ter inzage legt vanwege interne ICT problemen. Hier liet EZ dingen liggen die beter geregeld had moeten worden. Door als initiatiefnemers kort op de samenwerking met EZ te zitten hebben zij wel het gevoel overgebracht aan EZ dat zij mochten doorpakken. Dit heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de vergunning voor de SDE precies op tijd werd afgegeven.

De voorzitter van het Windcollectief is van mening dat de leiderschapsrollen zich hebben afgewisseld. Het ene moment was het de projectleider van EZ, dan was hij het en daarna weer iemand anders. Dit heeft volgens hem te maken met het mandaat heeft over de beslissing die er op dat moment genomen moet worden. Belangrijk is dat het duidelijk is wel mandaat de leider heeft, welke beslissingen deze persoon wel en niet kan nemen. Het is volgens de voorzitter niet goed om met elke beslissing die een partij moet nemen eerst naar zijn achterban moet gaan om vervolgens een paar weken later met een antwoord te komen. Daadkracht en mandaat om gelijk beslissingen te nemen zijn voor hem belangrijke eigenschappen van het leiderschap. Hier kan wel een kleine kanttekening gemaakt worden, want ondanks dat de projectleider van EZ verplicht is om belangrijke beslissingen te overleggen met haar achterban werd zijn wel door de voorzitter gezien als leider. Ondanks de woede die de voorzitter ervaart met zijn samenwerking met EZ heeft hij bewondering voor de mentaliteit van de projectleider van EZ, die alles behalve van 9 tot 17 uur is. De tijd die de projectleider er ook na de kantooruren in het project stak door om 23:45 uur nog een mail te sturen hebben indruk gemaakt en wordt door de voorzitter gewaardeerd.

De geïnterviewde(n) bij de gemeente Hollands Kroon ziet/zien geen specifieke leider, maar wijzen meer op dat en hoe dingen onderling werden opgelost en besproken door met elkaar te overleggen tijdens vergaderingen. Wel werd de projectleider van EZ gezien als verbindende factor die iedereen bij elkaar hield. De projectleider van EZ die bij het Windpark betrokken was organiseerde wekelijkse overlegmomenten bij het EZ kantoor in Den Haag. Door deze momenten te gebruiken om belangen en zorgen op tafel te leggen en naar elkaar te luisteren werd er een open en transparante sfeer gecreëerd wat zorgde voor wederzijds begrip. Ook vanuit ECN werd zijn als projectleider van EZ gezien als leider van het project. Zij creëerde ruimte om naar haar toe te kunnen komen met dingen waar je tegen aan liep. Ze is het centrale aanspreekpunt van het project.

Samengevat kan er gezegd worden dat de projectleider van EZ gezien wordt als leider van de casus. De argumenten die de geïnterviewde gebruiken als onderbouwing waarom zij als leider gezien wordt komt overeen met de literatuur over verbindend leiderschap. Een verbindende leider faciliteert interactie. De interactie tijdens een besluitvormingsproces is belangrijk om een transparant proces te stimuleren en alle belangen op tafel te krijgen. In deze casus was er sprake van een wekelijks overleg waarbij alle actoren aanwezig waren en met elkaar in gesprek gingen. Op deze manier kon de voorzitter van het Windcollectief

de belangen en knelpunten voor de boeren naar voren brengen en kreeg ECN de mogelijkheid om het belang van het testpark aan te stippen. Ondanks dat de wekelijkse overlegmomenten de gehele donderdagmiddag in beslag namen werd dit wel als noodzakelijk beschouwd. De projectleider van EZ leidde deze overlegmomenten die plaats vonden bij EZ en zorgde dat iedereen aan het woord kwam. Zij bood de ruimte om emoties te tonen om dit vervolgens gezamenlijk op te lossen.

### **Vertrouwen als de motor van besluitvorming**

In deze casus maak ik zichtbaar hoe vertrouwen is gewonnen zodat de besluitvorming doorgang kon vinden. Diverse partijen zijn zich ervan bewust dat vertrouwen aandacht nodig heeft. De projectleider van gemeente Hollands Kroon zegt dat vertrouwen belangrijk is wanneer je elkaar nodig hebt. Wanneer er sprake is van afhankelijk zoals bij deze casus het geval is ben je ervan bewust dat je elkaar nodig hebt om de casus tot een goede einde te brengen. Op het moment dat er sprake is van vertrouwen zal dit veel soepeler gaan en ontstaat er een sfeer waarbij argumenten eerder worden aangenomen in plaats van in twijfel getrokken. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf. Vertrouwen ontstaat wanneer partijen een langere tijd samenwerken en aan elkaar laten zien dat zij betrouwbaar, redelijk en voorspelbaar zijn (zie hoofdstuk 2).

Vanuit Nuon werd een goede vertrouwensband ervaren. Dit was volgens Nuon door de bemiddeling van RVO (Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland) wat plaats vond voordat het samenwerkingsverband Windkracht was gevormd. Voordat er sprake was van een gezamenlijk plan was er een groot gebrek aan vertrouwen tussen de initiatiefnemers. Vanuit RVO is er veel tijd gestoken om de wantrouwen weg te nemen en een goede basis neer te leggen voor de opbouw van vertrouwen. Dit deden zij door met de partijen in gesprek te gaan waarbij alles gezegd mocht worden. Je was vrij om je emoties te tonen om vervolgens samen te kijken hoe deze negatieve emoties omgezet konden worden in bouwstenen voor de vertrouwensband. Nuon zelf heeft ervoor gekozen om eerst met de boeren te gaan praten en hun vertrouwen te winnen. Voor Nuon is de samenwerking met de boeren wat terug gaat tot 1987 van grote waarde. Door met de boeren in gesprek te gaan en naar hen te luisteren wordt er getracht de vertrouwensband instant te houden. Na de gesprekken met de boeren is Nuon ook in gesprek gegaan met ECN. Wederom met dezelfde doelstelling; vertrouwen winnen en behouden. Volgens Nuon is het hierbij belangrijk voor alle partijen een perspectief te bieden wat voor hun aantrekkelijk is. ECN, de boeren en Nuon hebben allemaal hun eigen doelstelling, maar wel elkaar nodig om dit te realiseren. Juist deze afhankelijkheid was volgens Nuon belangrijk. Er werd geaccepteerd dat zij elkaar nodig hadden dus werd er het beste van gemaakt.

Het winnen en behouden van vertrouwen blijkt niet gemakkelijk. Als projectleider bij EZ kan je niet altijd zelf beslissingen nemen, maar heeft ze de eigen hogeren in de organisatie waarmee overlegd moet worden. De projectleider van EZ moest schipperen tussen het winnen van vertrouwen binnen de projectgroep en het vertrouwen krijgen vanuit haar achterban bij EZ. Tijdens een projectgroep overleg van het Windpark Wieringermeer worden de actuele plannen besproken en nieuwe afspraken gemaakt. De projectleider van EZ gaat dan met haar achterban overleggen om te zorgen dat zij de gemaakte afspraken kan nakomen. Dit

is niet altijd het geval. Het kan zo zijn dat de bestuurders van EZ er anders over denken en een andere keuze maken dan gewenst in bij de projectgroep. De projectleider van EZ heeft wel het vertrouwen gewonnen van de projectgroep dat zij er alles aan doet om te zorgen dat EZ mee werkt en toestemming geeft om bepaalde afspraken na te komen. De projectleider van EZ heeft dit vertrouwen gewonnen door iedereen aan het woord te laten tijdens de wekelijkse bijeenkomsten op donderdag. Iedereen die aanwezig was kreeg de kans zijn zorgen uit te spreken en daar werd dan ook naar geluisterd. De projectleider van EZ probeerde op deze manier te zorgen dat iedereen zijn belangen duidelijk werden voor alle betrokken partijen. Ze gaf de ruimte om emoties te tonen, maar wel met het verlangen om met een ander voorstel te komen. Als iemand boos werd omdat het niet ging zoals het moest was dat prima, maar kom dan wel met een alternatief. Door wekelijks met elkaar aan tafel te zitten, ruimte te geven om emoties te tonen en de belangen op tafel te leggen werd er gebouwd aan een vertrouwens band. Er was hier een duidelijk onderscheidt tussen vertrouwen in de persoon en vertrouwen in de organisatie. De voorzitter van het Windcollectief was niet blij met de manier waarop EZ handelde en had ook geen vertrouwen in EZ. Wel had hij vertrouwen in de projectleider van EZ als persoon, omdat het voor hem duidelijk was dat ze wel echt haar best deed om de wensen van de projectleden in te willigen.

De huidige projectleider vanuit de Gemeente Hollands Kroon zit sinds 1 januari 2015 bij het project en heeft niet alles van het begin meegemaakt. Ondanks dat jij van de vorige projectleider heeft gehoord dat er aardig wat strijd was tussen de partijen ervaart hij een open en transparant besluitvormingsproces. Er kan gesproken worden van een opbouwende vertrouwensband. Volgens hem is het praten met elkaar en dus de overleg momenten een belangrijk aspect geweest om een vertrouwensband te realiseren. Daarnaast is volgens hem de wil om het project tot een goed einde te brengen en het besef dat je elkaar daarvoor nodig hebt ook van grote waarde geweest voor het vertrouwen in elkaar. Hij ziet EZ wel als geheel en niet los van de projectleider van EZ. Het voordeel hier is dat wanneer de projectleider van EZ vervangen zou worden dit geen afbraak doet aan het vertrouwen. De projectleider van de Gemeente Hollands Kroon erkend wel dat de projectleider van EZ verantwoordelijk is voor het vertrouwen in EZ binnen het project. Dit heeft ze volgens hem onder andere gedaan door zich in te zetten voor het project tegenover de achterban die zij heeft bij EZ en daadwerkelijk lastige dingen voor elkaar heeft gekregen. De projectleider van EZ schroomde zich niet om ruzie te maken binnen EZ om de wensen die geformuleerd waren in de projectgroep vervuld te krijgen. Zij geeft zelf ook aan dat het niet altijd makkelijk was om binnen EZ de plannen er doorheen te krijgen. Zelf geeft zij ook aan dat EZ onbetrouwbaar is door de spelregels die zijn continu veranderen. Zo zijn de SDE regels anders bij de start van het project dan dat zij nu zijn. Juist omdat zij het belang erkend van voorspelbaar zijn en niet de regels veranderen gedurende het besluitvormingsproces heeft zij zich zo ingezet om te zorgen dat de projectgroep hier zo min mogelijk onder zou leiden. De projectleider van EZ zegt dat vertrouwen aandacht nodig heeft, dit deed zij door iedereen in de projectgroep aan het woord te laten. Op het moment dat iedereen aan het woord komt en iedereen van elkaar op de hoogte is van de belangen die er spelen kan er volgens de projectleider een gedragen besluit worden genomen.

Dit is anders bij het Windcollectief. Hier werd ervaren dat afspraken niet worden nagekomen. De vertegenwoordiger van de 34 boeren en voorzitter van het Windcollectief heeft afspraken gemaakt met zijn achterban waar hij vervolgens op moest terug komen. Dit zorgde voor de nodige spanning, hij zat vast tussen EZ die de gemaakte afspraken niet nakwam wat ervoor zorgde dat hij de afspraken met zijn achterban ook niet waar kon maken. De voorzitter van het Windcollectief beloofde de boeren dat hun bestaande turbines nog zeven jaar mochten door draaien terwijl er ondertussen werd gebouwd aan de nieuwe windturbines. Op deze manier verdiende de boeren nog steeds geld door de winst van de bestaande windturbines. Voor de boeren aantrekkelijk, omdat het financiële risico tot een minimum werd beperkt. Later kwam EZ hierop terug door de verandering van de SDE regels en wilde dit in vijf jaar doen. Zijn vertrouwen in EZ heeft hierdoor aardig schade opgelopen. Hij had zijn achterban namelijk zeven jaar toegezegd. Ook had hij het gevoel niet gehoord te worden en zorgde dat samen met de veranderingen in procedures voor een negatief effect op het vertrouwen van het Windcollectief. Dit heeft ervoor gezegd dat een groep solitaire windturbine eigenaren zelfstandig een SDE (subsidie voor windmolens) hebben aangevraagd om zeker te zijn dat hun windturbines vervangen worden en dat zij zeker zijn van een inkomen. Als de RCR uiteindelijk door de Raad van State wordt afgekeurd dan hebben de boeren in ieder geval subsidie voor hun eigen windturbines. Het niet gehoord worden en het niet nakomen van afspraken waren de voornaamste redenen dat er vanuit Windcollectief Wieringermeer weinig vertrouwen richting EZ was.

Samengevat betekent het dat behalve door Windcollectief Wieringermeer er door iedereen een gevoel van vertrouwen werd ervaren. De wekelijkse overleg momenten, de mogelijkheid om emoties op tafel te leggen alsmede het luisteren naar elkaar en wederzijds afhankelijkheid zorgde dat er een vertrouwensband was. De voorzitter van het Windcollectief kon goed onderscheid maken tussen het vertrouwen in de persoon (projectleider van EZ) en in de organisatie (EZ). Het vertrouwen in de persoon wordt ook door de projectleider van Nuon erkend. Volgens hem zou het een afbreuk doen wanneer er elke jaar iemand anders de rol van projectleider zou overnemen. De projectleider van EZ heeft een vertrouwensband gecreëerd die niet overgegeven kan worden aan iemand anders. De projectleider van gemeente Hollands Kroon is de enige die hier anders overdenkt en ziet EZ als organisatie die vertrouwen opbouwt en niet de persoon zelf.

## **Belangen**

Er is onderzocht met welke belangen de verschillende partijen aan tafel zaten. In de eerste paragraaf is uitgelegd dat er drie initiatiefnemers elk met een eigen plan een opschaling wilde van de bestaande windturbines. De wens vanuit de gemeente was dat de windturbines een mooie lijn opstelling zouden vormen in het landschap. Naast deze doelstelling heeft de gemeente ook een doelstelling om meer duurzame energie te produceren. De landelijke doelstelling is 3500 meer Megawatt duurzame energie in 2020, wat de landelijke teller brengt op 6000 Megawatt.

De doelstelling van de boeren is het vervangen van hun bestaande windturbine voor een grotere turbine die meer geld opbrengt. De nieuwe lijnopstelling is dus niet in hun voordeel aangezien ze een nieuwe plek

voor de windturbine moeten vinden die in de lijn past. Zij kunnen dus niet langer gebruik maken van de bestaande infrastructuur van de huidige windturbines. Hun belang van een grotere en nieuwe windturbine wordt gehoord en zij leveren de keuze waar de turbine komt te staan in.

ECN wil zijn testpark uitbreiden met meer windturbines. Wanneer er meer windturbines getest kunnen worden op hun terrein hoe meer geld het hun oplevert.

Het belang van Nuon is het opschalen en vernieuwen van de bestaande windturbines. Dit produceert meer duurzame energie en levert meer geld op.

Het gezamenlijke belang is dat het opschalen naar verwachting meer geld oplevert. Dat is het primaire belang van alle partijen. Nuon en de overheden hebben daarnaast het belang om meer duurzame energie te produceren om de landelijke doelstelling in 2020 te halen van in totaal 6000 Megawatt aan duurzame energie. ECN vergroot zijn aanbod om windturbines te testen en blijft op deze manier een leider in Europa die deze mogelijkheid aanbiedt. De boeren hebben vinden het belangrijk om duurzame energie te produceren, maar het moet hen uiteindelijk ook iets opleveren. Met die gedachten heeft de voorzitter in 1996 zijn eerste windturbine geplaatst.

### **Context factoren**

Er zijn tijdens de interviews factoren genoemd die kenmerkend en uniek zijn voor deze casus. Om te beginnen staan er al lange tijd windmolens in het Wieringermeer. Volgens de projectleider van Nuon komen de windmolens niet uit het niets en zijn de bewoners van de gemeente Hollands Kroon wel wat gewend. De medewerker ruimtelijke ordening van de gemeente Hollands Kroon sluit zich hierbij aan. Hij noemt ze nuchtere mensen en stelt dat het zicht op windmolens niet nieuw is.

Ten tweede is sprake van een grote tijdsdruk om de RCR er doorheen te krijgen onder de voorwaarde van de SDE vòòr 2015. In 2015 veranderen de voorwaarden van de SDE. Er komt minder subsidie beschikbaar en het aantal uur dat de bestaande windturbines mogen doordraaien wordt minder. Uiteindelijk is het gelukt de vergunningen volgens planning aan te vragen. Daarnaast is een overgangsregeling in het leven geroepen voor de casus, omdat deze deels in de oude en deels in de nieuwe SDE regeling valt.

Er is een Greendeal gemaakt, afspraken tussen de overheidslagen en betrokken partijen waarin zij afspreken om al het nodige te doen om belemmeringen uit de weg te gaan die het vlot tot stand brengen van het project in de weg kunnen staan. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een uitzondering te maken op de wetgeving waar de casus aan onderhevig is. Om die reden is het ministerie van Defensie erbij gehaald om zo snel mogelijk het radar probleem op te lossen. Op deze manier konden volgens de projectleider bij Nuon belemmeringen getackeld worden en spande iedereen zich in om een spoedige voortgang te waarborgen.

## **Succesvol**

Het Windpark Wieringermeer wordt op het ministerie van EZ en I&M gezien als succesvol. Als de projectleider van gemeente Hollands kroon nu moet zeggen of het succesvol is, zou hij 'ja' zeggen, maar liever wacht hij met een uitspraak tot het einde van het proces. Succes is voor hem op de eerste plaats dat er sprake is van een goede afloop. Op de tweede plaats is succes voor hem dat het landschap rustiger oogt, er meer energie wordt opgewekt en de omgeving kan ervan mee profiteren. ECN is ook van mening dat het stempel succes pas op zijn plaats is wanneer de windturbines er daadwerkelijk zijn. De reden dat ECN het als een succes beschouwd naast de daadwerkelijke realisatie van de windturbines is de aanwezigheid van de experts. Voor veel actoren was het de eerste of tweede keer dat zij deel uit maakten van zo'n groot en complex besluitvormingsproces. Dat er experts aanwezig waren die kennis van zaken hadden, zoals de projectleider vanuit EZ en de projectleider vanuit Nuon. ECN zegt dat er altijd gekeken zal worden naar wat beter kon; moesten we zo vaak overleggen? Had het niet sneller gekund? Wat nou als we dit zo hadden gedaan? Dit mag niet wegnemen dat er ook stil gestaan moet worden bij wat er wel goed ging. Door samen te werken, wekelijks met elkaar te overleggen om belangen op tafel te krijgen maken en conflicten uit te spreken kan het volgens ECN een succesvolproject worden gezien.

Windcollectief Wieringermeer vindt het pas succesvol wanneer het project daadwerkelijk gerealiseerd is en wanneer alle boeren van het Windcollectief tevreden zijn over de inkomsten van de windturbines. Of dat gaat gebeuren ligt nog verborgen in de toekomst.

Nuon sluit zich aan bij de mening dat het pas echt als succesvol kan worden gezien wanneer het besluit bij de Raad van State als onherroepelijk wordt gesteld waarbij het besluit positief is. De reden waarom het volgens Nuon nu als succesvolproject gezien kan worden is door de aandacht die er aan participatie is besteed. Hierbij is de omgevingsraad opgericht waarin bewoners van de polder meepraten over de manier waarop het park tot stand komt. Het is volgens Nuon een belangrijk onderdeel om draagvlak te creëren.

Terwijl er vanuit EZ al gesproken wordt van een succes, zijn de overige actoren wat terughoudender. Zij spreken pas van succes wanneer het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd en de doelen van het samenwerkingsverband Windkracht gehaald zijn.

## **Belangrijkste bevindingen**

De belangrijkste bevinding van dit onderzoek is dat het succes van de RCR procedure wordt bepaald door het informele voortraject. Alle partijen erkennen het belang van dat informeel voorproces waar er tijd en aandacht wordt besteed aan de opbouw van vertrouwen. Ook vinden alle partijen het belangrijk om alle belangen om tafel te krijgen en oplossingen te zoeken voor (mogelijke) problemen. In het begin van het voortraject was er weinig vertrouwen. De bemiddeling van RVO heeft hier de basis voorgelegd. De samenwerking gedurende zeven jaar heeft het vertrouwen in elkaar doen groeien. Voor de projectleider van gemeente Hollands Kroon was dit het vertrouwen in de organisaties die bij de casus betrokken waren. Voor

de voorzitter van het WCW was het de persoon, de projectleider van EZ die zorgde voor de opbouw van vertrouwen en niet EZ. Wie er aan tafel zit en dat dit dezelfde gezichten zijn voor een langere periode en niet elk jaar iemand anders is ook voor iedereen belangrijk. Behalve voor het vertrouwen is dit ook belangrijk voor de snelheid van het proces. Op deze manier hoef je niet elke keer alles opnieuw uit te leggen. Het vertrouwen wordt opgebouwd door veel met elkaar te overleggen en de ruimte te bieden je emoties te tonen. Echtheid en menselijkheid wordt opgemerkt. Wat ook belangrijk is geweest, is het harde werken dat door elke partij werd gedaan. Het mailtje dat de projectleider van EZ om 23:45 uur heeft gestuurd naar de voorzitter van WCW is hem bijgebleven. Iedereen was zich ervan bewust dat zij elkaar nodig hadden om hun individuele doelstelling te halen. De afhankelijkheid heeft ervoor gezorgd dat zij er samen het beste van hebben gemaakt en zich allemaal honderd procent hebben ingezet.

De RCR zou zich kunnen verbeteren door afwegingsruimte te bieden om kleine vergunningen via de gemeente te laten verlopen in plaats van via EZ. Dit scheelt EZ werk en vermindert vertraging van de RCR. Deze afweging zou gemaakt moeten worden op basis van gevoeligheid van het vraagstuk. Wanneer het om een gevoelig onderwerp gaat moet het als nog via EZ verlopen zodat de omgeving de mogelijkheid krijgt om hier op te reageren. Wanneer het om een ongevoelig onderwerp gaat zou het via de gemeente moeten kunnen lopen.

Tot slot wordt het door alle partijen pas officieel bestempeld als 'succesvol' wanneer de Raad van State het besluit als onherroepelijk verklaard. Tot die tijd wordt het voorzichtig als succesvol gezien door de aandacht en tijd die in het informele voortraject is gestopt en de aandacht die er aan participatie is besteed.

### **4.3 Wegencasus N69 Grenscorridor**

#### **Eerste stappen**

In de afgelopen 30 tot 40 jaar worden in het gebied tussen Eindhoven en de Belgische grens verschillende problemen ervaren door meerdere partijen in het gebied. Tot zeven jaar geleden lukte het niet om voorwaartse stappen te maken om de problemen in het gebied op te lossen. Een nieuwe weg zou een gedeelte van de verkeersproblematiek op lossen rondom de gemeente Valkenswaard en Waalre. Deze weg was in het beheer van het rijk en kwam elke keer onderaan de prioriteitenlijst. In 2008 heeft het rijk deze weg overgedragen aan de provincie Noord-Brabant. De provincie wilde samen met betrokken partijen in het gebied deze problemen oplossen.

Toen in 2008 de rijksweg overgedragen werd aan de provincie was Cora van Nieuwenhuizen gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. Haar plan was om de problematiek op te lossen door zoveel mogelijk belanghebbende in het gebied te betrekken. Dit betekende onder andere alle gemeente, natuur en milieu organisaties en belangenorganisaties. Het eerste probleem was het gebrek aan vertrouwen dat heerste in het gebied. De mensen stonden met de ruggen naar elkaar toe (janus scheepers, ZLTO). Om dit probleem aan te



pakken heeft de provincie Noord-Holland besloten om hulp in te roepen van de SOM- methode (Strategisch Omgevingsmanagement). Deze werkwijze gebruikt de MGA gedachten goed. Er is gekozen om dit bet behulp van Marc Wesselink en Frans Evers te doen. Eerst werden alle stakeholders in kaart gebracht en vervolgens hebben zij meerdere weekenden met elkaar gegeten en ontbeten om elkaars belangen kenbaar te maken. Hierbij was het belangrijk dat partijen niet meer in standpunten dachten, maar in belangen. Door met elkaar in gesprek te gaan werd er gezocht naar een wederzijds begrip. Dit liep op sommige momenten hoog op en werd door verschillende partijen ervaren als uitputtende overleg sessies.

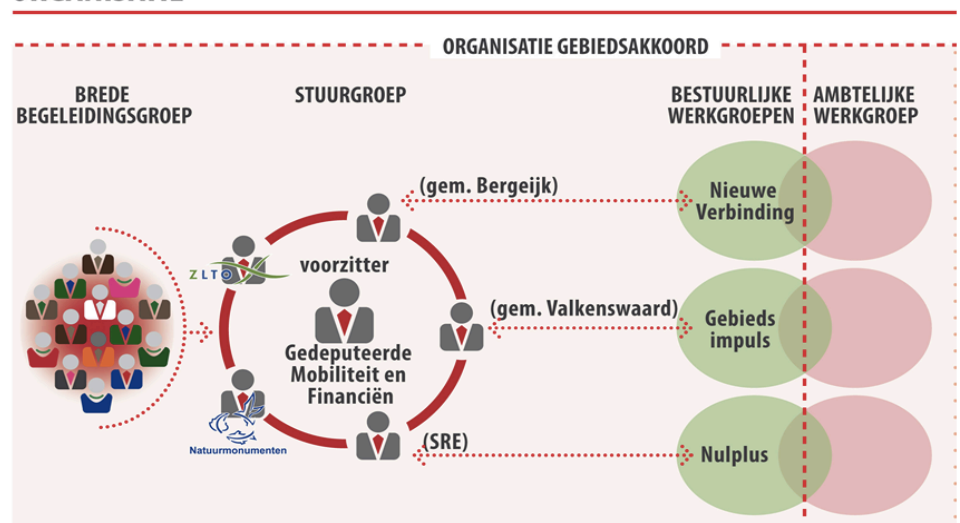
Door niet alleen partijen te betrekken die belang hadden bij een nieuwe weg, maar ook de partijen die belang hadden bij het gebied werden geprobeerd erbij te betrekken. Als een natuurorganisatie akkoord kan gaan met de weg en de gemeente het belang van behoud van natuurwaardes erkent, is er voor iedereen wat te winnen. Partijen werden zo afhankelijk van elkaar. Er werd dus gekozen voor een integrale aanpak voor het hele gebied en niet alleen op de weg (de N69) zelf. Westparallel Plus, zo wordt de integrale oplossing genoemd die op 27 juni 2012 in het gebiedsakkkoord is omschreven. Deze oplossing wordt door 24 samenwerkende partijen ondersteund. De Westparallel Plus is verdeeld in drie onderdelen, te weten;

1. De nieuwe verbinding, een 2 x 1 baans 80 kilometer verbinding van de grensovergang bij België tot aan de aansluiting A67 Veldhoven-West.
2. Nulplus, een samenstelling van maatregelen die het sluipverkeer in de regio tegengaat en de lokale doorstroming van het verkeer stimuleert. Daarnaast omvat het maatregelen om het gebruik van de fiets en het (H)OV aantrekkelijker maken.
3. Gebiedsimpuls, gericht op de ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Hierbij moet gedacht worden aan het verbeteren van landbouw, natuur, landschap, water en recreatie (Gebiedsakkkoord N69, 2012).

Na het tekenen van het gebiedsakkkoord is er een stuurgroep opgesteld die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de afspraken uit het gebiedsakkkoord. De taken van deze stuurgroep zijn:

- het aansturen van een programmabureau
- het informeren van de brede begeleidingsgroep over het procesverloop
- het mogelijk maken voor de bestuurlijke werkgroepen om hun opdrachten goed uit te voeren.
- Zij geven specifieke opdrachten aan de drie bestuurlijke werkgroepen

## ORGANISATIE



- Elke bestuurlijke werkgroep heeft een klankbordgroep. In deze klankbordgroep zitten partijen die geen directe verantwoordelijkheid dragen. Op deze manier participeren zij wel in het proces.
- De stuurgroep handelt ten alle tijden binnen de kaders van het gebiedsakkoord

De brede begeleidingsgroep die helemaal links in figuur 1.1. staat bestaat uit alle partijen die het gebiedsakkoord hebben ondertekend. Afhankelijk van het soort advies dat nodig is en de belangen die op een moment in het proces centraal staan kan deze samenstelling veranderen. De brede begeleidingsgroep adviseert en volgt het proces tijdens bijeenkomsten die door de stuurgroep georganiseerd worden (Ibid).

De bestuurlijke werkgroepen zijn onderverdeeld in drie groepen; nieuwe verbinding, nulplus en gebiedsimpuls. Zij werken de maatregelen van de uitvoering van deze drie groepen uit (Ibid).

### **Procedure**

In deze casus is gebruik gemaakt van het Provinciaal Inpassingsplan (PIP). Of hier gebruik van gemaakt zou worden was nog even twijfelen voor de provincie. Zij waren bang dat wanneer er gekozen zou worden voor een PIP dat de gemeenten hierop tegen zouden zijn, omdat zij dan een stukje macht uit handen geven. Een andere mogelijkheid zou zijn, dat alle gemeente afzonderlijk bestemmingsplannen maken en de vergunningen die nodig zijn om de afspraken uit het gebiedsakkoord na te kunnen komen, zou verlenen. Tot verrassing van de provincie was er geen schrik voor het PIP. De gemeenten vonden het een logische keuze.

Iedereen stond achter de keuze om de procedure via een PIP te laten verlopen. Het voordeel voor de provincie was dat zij zelf met een voorstel konden komen over wat zij wilde vastleggen. Een belangrijk onderdeel waar de provincie tijdens het PIP voor heeft gekozen is een beeld-kwaliteitsplan. Op deze manier hadden mensen behalve een stuk tekst ook een visuele weergave over hoe het eruit zou komen te zien. De betrokken partijen vonden het fijn dat ze er een beeld bij hadden over hoe het eruit zou komen te zien.

Het voordeel van het beeld-kwaliteitsplan is goed uitgelegd door de provincie. Er loopt een rivier tussen gemeente Bergeijk en gemeente Valkenswaard. Dit betekent dat beide gemeenten een vergunning moesten afgeven om er een brug te laten bouwen voor de weg. De provincie was sceptisch over de medewerkingen die zij naar eigen verwachting niet zouden krijgen van de gemeente Valkenswaard. Tot hun verbazing bleek er sprake van het tegenovergestelde. In het vooroverleg voorafgaande van de zienswijze die tijdens het PIP ingediend mogen worden is de provincie met alle gemeenteraden in gesprek gegaan. Daaruit bleek dat na het zien van de brug op papier en wat voor beeld het gaf voor de omgeving, was er de vraag vanuit beide gemeente of het mogelijk was om het juridisch vast te leggen dat de brug er zou uit zou komen te zien. Dit hebben zij gedaan en heeft de provincie naar eigen zeggen de kansen van de procedure gegrepen. De omgevingsmanager van de provincie zegt dat zij de hele tijd de procedure hebben gebruikt om het proces in te richten volgens de Elverding werkwijze. Dus eerst informeel in overleg gaan en daarna formeel in procedure brengen. Zij hebben bewust de tijd tussen de stappen van de procedures gebruikt om informeel

het proces in te richten. Dit deden zij door bij de gemeenteraden langs te gaan en met hen te praten, maar ook op de koffie bij een individuele boer.

Een ander voordeel die de omgevingsmanager van de provincie noemt is het tijdsfad die de procedure je geeft. Elke keer reacties schrijven op nota's, het papierwerk en vele onderzoeken kost tijd. De procedure heeft geholpen om de tijdsdruk hoog te houden en de casus zo spoedig mogelijk te laten verlopen en het proces heeft geholpen om iedereen aangehaakt te houden.

De informele overleg momenten zijn volgens de voorzitter van de ZLTO noodzakelijk geweest om draagvlak te creëren. Wanneer zij het PIP waren gestart zonder vooraf aandacht te besteden aan relaties, belangen en vertrouwen was het volgens de voorzitter niet van de grond gekomen. De provincie legde de boeren uit waar de kansen lagen tijdens de informele bijeenkomsten. De boeren kregen de rapporten te zien, hadden ondersteuning van een ambtenaar vanuit de provincie en kregen de mogelijkheid om hun belangen duidelijk te maken. De procedure zorgde voor hun dan ook niet voor verrassingen, maar was meer het schriftelijk vastleggen van de gemaakte afspraken. De mogelijkheid om twee keer een zienswijze in te dienen vond de voorzitter van de ZLTO erg fijn. Hij gaf zijn achterban dan ook het advies om vraagstukken die later nog naar voren kwamen in te dienen als zienswijze zodat hier naar gekeken werd en vervolgens schriftelijk werd vastgelegd. Daarmee was het duidelijk waar men aan toe was. Er is wel een klein verbeterpuntje vind de voorzitter. Hij vindt dat afspraken die met een gedeputeerde gemaakt zijn niet door de volgende gedeputeerde van tafel geveegd kunnen worden. Wanneer het belang groot is dat een casus tot stand komt zou het volgens hem een "stand alone" project moeten worden. Hij doelt hier op maatwerk voor elk project. De afspraken die gemaakt zijn moeten niet beïnvloed kunnen worden door een wisseling in de politiek. De wetgeving zou hierop aangepast moeten worden in de mening van de voorzitter. Hoe? Dat is een mooie uitdaging voor bestuurskunde studenten zegt de voorzitter.

Ook de wethouder van Bergeijk ziet PIP als een noodzakelijke formaliteit, waarbij het informele proces cruciaal is. Informeel wordt er veel tijd en geld ingestoken om vervolgens het formeel op papier te krijgen. Zonder het intensief vooroverleg komt er niks op papier wat een breed draagvlak heeft. De voorzitter heeft de procedure van het PIP zelf strategisch ingezet. Hij zorgde ervoor dat hij in elke stuurgroep zat zodat niks hem zou ontgaan. Hij heeft naar eigen zeggen er op die manier voor gezorgd dat het PIP alleen door zou kunnen gaan als zijn steun er was. Hij zat immers in elke stuurgroep en kon overal een stokje voor steken. De weg komt nu dan ook precies op de plek te liggen waar hij hem wilde. Dat is geen toeval volgens de wethouder, maar strategisch plannen en keihard onderhandelen. Hij heeft zich proactief opgesteld en alle onderhandelingen helemaal uitgefilterd. Op deze manier heeft hij de procedure voor zich laten werken door veel tijd en aandacht te steken in het informele proces. De procedure is nodig om het schriftelijk vast te leggen.

Samengevat kan gezegd worden dat proces en procedure beide noodzakelijk is voor een succesvolle casus. Het proces is nodig om een dialoog aan te gaan met betrokkenen. Zorgen dat er sprake is voor een weder-

zijds begrip en dat iedereen op de hoogte is van elkaar belangen. Vervolgens kunnen er gezamenlijk afspraken worden gemaakt waarbij iedereen iets verliest en iets wint. De procedure is noodzakelijk om alles schriftelijk vast te leggen. Bij deze casus heeft de procedure het tijdspad aangegeven en heeft het samen met de politiek gezorgd voor vaart is het proces.

### **Vertrouwen als de motor voor besluitvorming**

Bij de aanvang van de casus in 2008 was er geen sprake van vertrouwen. Volgens de projectleider van de provincie Noord-Brabant is het gebrek aan vertrouwen typerend voor het gebied. Niet alleen tussen de overheden, maar tussen elke partij die actief is in het gebied waar de casus zich afspeelt. Hij denkt dat de reden hiervoor de historie van de cultuur is en dat het zo is gegroeid. Er is geprobeerd dit op te lossen door veel met iedereen in gesprek te gaan en hen te vragen; waarom zeg je dat? Wat zit daar nou achter? Veelal werd er geantwoord; ik vertrouw je gewoon niet, punt. Ondanks dat er hard wordt gewerkt om het vertrouwen terug te krijgen door transparant te handelen en iedereen overal bij te betrekken kan er maar voorzichtig van een stijgende lijn gesproken worden. Men erkent de noodzaak van de weg, wat zorgt dat er wel wordt samengewerkt. Volgens de projectleider moet het vertrouwen nog groeien en heeft het meer tijd nodig. Iets waar de samenwerking de komende jaren voor kan zorgen.

De reden dat er nu gesproken kan worden van een toenemende mate van vertrouwen is volgens de voorzitter van de ZLTO (vereniging van ondernemers in de groene ruimte) de MGA (Mutual Gains Approach). Hij noemt Marc Wesselink als aanstichter van deze verbetering. Door veel tijd met elkaar door te brengen, weekenden waarbij met elkaar ontbeten en gedineerd hebben een positieve bijdrage geleverd aan het vertrouwen. Er werd op gehamerd om af te zien van standpunten en te denken in belangen.

Rijkswaterstaat (RWS) die als adviseur in de stuurgroep zat, verbaasde het dat er zo hard werd gewerkt om te denken in belangen in plaats van standpunten om de vertrouwensband te doen groeien, er toch elke keer bestuurders waren die op basis van hun eigen achterban terug kwamen met standpunten. De cultuurverandering die moest plaatsvinden van standpunten naar belangen was volgens RWS vooral mooi op papier, maar moest in de praktijk nog vorm krijgen. De adviseur ruimtelijke ordening van RWS merkte op hoe belangrijk de band is die de bestuurder heeft met zijn of haar achterban. Wanneer je als bestuurder een goede band had met je raad dan had je volgens hem meer speelruimte dan wanneer dit niet het geval was. Wanneer een bestuurder minder sterk stond werd er vooral verwacht dat de bestuurder de standpunten van de raad uitdroeg. Dit zorgde ervoor dat de bestuurder wederom met standpunten naar het gezamenlijk overleg kwam in plaats van met belangen. De MGA is volgens hem wel belangrijk geweest om te zorgen dat iedereen met elkaar bleef praten. Alle alternatieven werden besproken en er werden geen plotselinge besluiten genomen. De MGA zorgde ervoor dat iedereen wel aangesloten bleef bij het proces.

Het beredeneren op basis van belangen heeft er volgens de regiodirecteur van natuurmonumenten voor gezorgd dat er een stijgende lijn zat in het opbouwen van een vertrouwensband. Tijdens de overleg mo-

menten waar de belangen naar voren kwamen werd er gezamenlijk gekeken hoe zij elkaar konden helpen. De helpende hand die werd geboden wanneer iemand zijn belang uitsprak zorgde er volgens de regiodirecteur voor dat mensen aangehaakt bleven. Wanneer mensen boos werden en er mee wilde stoppen werd daarna als snel gedacht; we hebben al zoveel hobbels overwonnen, hier komen wij ook wel overheen. Hier is terug te zien dat door een langere tijd met elkaar samen te werken dit een positieve bijdrage levert op het vertrouwen. Tijdens de overlegmomenten is het belangrijk dat je hard bent op de inhoud en zacht op de relatie, zegt de wethouder van gemeente Bergeijk. Vertrouwen is mensenwerk en er moet een wil zijn om eruit te komen. De wethouder zorgde dat hij in elke stuurgroep zat en dat hij een getalenteerde groep specialisten achter zich had die hij blind kon vertrouwen. Hij was inhoudelijk goed op de hoogte, wat hij goed kon gebruiken tijdens de onderhandelingen. Hij wilde de weg best een gedeelte door gemeente Bergeijk laten lopen, maar dan wilde hij er wel een hoop voor terug.

Iedereen is positief over de BBB en de MGA. De tijd en aandacht die beschikbaar was om naar elkaar te luisteren en te begrijpen werd als erg prettig ervaren. De weekenden waarin met elkaar werd ontbeten en gedineerd vond men apart, maar wel heel leuk om iedereen op een andere manier te leren kennen. Er was ruimte voor spontane interactie en informele gesprekken. Gesprekken waar tijdens vergaderingen geen tijd voor is. Vanuit de Provincie wordt niet perse Marc Wesselink gezien als succesfactor in de opbouw naar een vertrouwensband, maar de MGA en de BBB. Daarmee dus de benadering en niet de persoon. Dit spreekt tegen dat toen Marc Wesselink afstand nam voor het verdere verloop van de casus, (want hij had zijn plicht gedaan) er tijdens de onderhandelingen toch weer werd gegrepen naar de oude manier van beredeneren; in standpunten. Marc Wesselink is weer terug gehaald omdat hij volgens de provincie door zijn manier van werken vertrouwen heeft gewonnen bij de betrokken partijen. Mensen die niet eerder bekend waren met de MGA en BBB koppelen het proces dan toch aan de persoon, in dit geval Marc Wesselink.

### **Leiderschap**

De projectleider en de omgevingsmanager worden gezien als leiders van de casus. Dit kwam doordat zij gedurende de hele periode zitting hebben genomen bij de overlegmomenten. Ze gingen persoonlijk bij de boeren langs en met hen in gesprek over de problemen en zorgen die zij hadden. Dit deden zij ook bij de gemeenteraden en andere betrokken organisaties zoals Natuurmonumenten. Ze waren telefonisch en per email makkelijk te bereiken wanneer er vragen waren.

Andere respondenten noemen de gedeputeerde Carla Nieuwenhuizen als leider. De reden hiervoor is dat zij betrokken was bij de casus en door haar aanpak duidelijk wist te maken dat ze wilde dat het hele gebied aangepakt zou worden. Hier heeft zij voor gezorgd door de keus te maken het via de BBB te doen met de MGA werkwijze. Ze maakten geld en tijd beschikbaar om de casus tot een goed einde te brengen. Wat ook een belangrijk aspect is geweest dat zij als leider werd gezien is het mandaat die zij had om doorslaggevende keuzes te maken.

Marc Wesselink was de vierde persoon die als leider werd gezien. Dit was omdat hij zorgde dat alles bespreekbaar was. Soms liep de emotie hoog op en wist hij toch weer een manier te vinden om iedereen aan tafel te houden. Daarnaast heeft hij een goede bijdrage geleverd in de poging tot cultuuromslag. Door mensen bewust te maken van elkaars belangen en niet de beredeneren vanuit standpunten probeerde Marc Wesselink een bijdrage te leveren tot een gebiedsakkoord te komen. Het moment dat hij zijn werk gedaan had en weg stapte van het project vielen mensen langzamerhand weer terug in hun oude denkwijze in standpunten. Toen hij er weer bij werd gehaald is er een dag voordat het gebiedsakkoord er moest liggen een akkoord gehaald.

Er zijn ook verschillende wethouders genoemd tijdens het onderzoek die gezien werden als leiders. Er werden geen namen genoemd, maar er werd gezegd dat sommige wethouders een goede en sterke relatie met hun achterban hadden en daarom veel voor elkaar kregen. Zij wisten het tijdens de stuurgroepen strategisch goed te spelen om te krijgen wat zij wilden. Hoe zij dit deden is niet naar voren gekomen.

Samengevat kan er gezegd worden dat er vier leiders waren die door verschillende partijen genoemd werden met elk een belangrijke eigenschap. Wat de projectleider en omgevingsmanager goed deed was het dialoog aan gaan, zorgen voor interactie en wederzijds begrip. Ze wilde de verschillende actoren, zoals de boeren goed begrijpen en probeerde ook hun belangen uit te leggen. Ze waren bereikbaar voor vragen en zorgpunten en wisten (bijna) iedereen betrokken te houden bij de casus. Gedeputeerde Carla Nieuwenhuizen werd gezien als leider vanwege haar professionele aanpak en mandaat om beslissingen te nemen. Marc Wesselink ten slotte voor het creëren van wederzijds begrip en het faciliteren van interactie.

## **Belangen**

In deze paragraaf wordt er gekeken wat voor belangen iedereen had en in hoeverre de belangen behartigd zijn. Ik begin met het belang van Rijkswaterstaat (RWS). Hun belang was voornamelijk dat er tussen de aansluitingen op de rijksweg voldoende ruimte was voor goede bewegwijzering en in en uitvoegstroken. Zij hebben er voor gekozen om als adviserende rol een bilateraal overleg te hebben met de provincie en niet plaats te nemen aan de onderhandelingstafel. Zij hadden immers niks over te onderhandelen. In essentie wilde zij liever helemaal geen aansluiting op de rijksweg. Wanneer de wegproblematiek lokaal opgelost kon worden was dat voor RWS alleen maar beter geweest. Nu er toch was besloten dat de N69 moest aansluiten op een rijksweg, was het de taak van RWS om te zorgen dat dit op verantwoorde manier gebeurde. Wat RWS opmerkelijk vindt en niet met zekerheid durft te zeggen of het toeval was, is dat de weg nu precies komt te liggen waar de provincie hem voorafgaand aan de BBB wilde hebben. De adviseur van RWS is van mening dat de BBB is gebruikt om te zorgen dat iedereen van mening zou zijn dat de weg op die plek waar die nu komt te liggen de beste plek is. Of het toeval is of vooraf een berekende keuze kan niet met zekerheid te zeggen zijn. Wat wel opmerkelijk is dat de wethouder uit Veldhoven aangeeft dat de gevolgschade van deze weg nooit goed onderzocht is. Zij is ervan overtuigd dat het nu het verplaatsen van het probleem is. De verkeersproblematiek wordt door de nieuwe aansluiting op die plek opgelost en zorgt ervoor dat het

verschuift naar Veldhoven. Er is tijdens de overleg momenten meerdere malen gezegd; we gaan het onderzoeken, maar wij moeten nu een stapje verder, we kunnen altijd een stapje achteruit doen. Dat stapje achteruit is volgens de wethouder van Veldhoven nooit gebeurd. Volgens haar is er een heel goed alternatief voor de weg, die als er zakelijk naar gekeken zou worden ook als beste gekozen zou worden. Haar wens was dan ook een onafhankelijk privaat onderzoek, die feitelijk met de beste mogelijkheid zou komen. Nu is er in haar beleving meer een politieke keuze gemaakt en niet feitelijk de beste mogelijkheid. Ook belangen organisatie Oplossing N69 bewonersoverleg Dommelen (hierna te benoemen Bewonersoverleg) is het niet eens met de keuze voor de ligging van de weg. Zij voelen zich gepasseerd. Ze hebben meerder malen geprobeerd om aan te haken bij de overleg momenten, maar hier werd volgens hen niet naar geluisterd. Ze werden afgewimpeld en gezegd dat ze zich moesten binden aan een ander actiecomité in dat gebied. Het andere actiecomité had tegenovergestelde wensen en het bewonersoverleg zag daar ook geen heil in. Pas nadat de keuze was gemaakt voor de weg waar die nu komt te liggen werd het bewonersoverleg betrokken. Ze moesten accepteren dat die weg daar kwam, maar mochten wel meedenken over de ligging van fietspad en andere vraagstukken die de keuze voor de weg met zich mee brengen. Het bewonersoverleg was boos en teleurgesteld. Ze kregen rapporten voorgeschoteld die zij moesten lezen naast hun veertig uur durende werkweek waar ambtelijke beleidsgroepen veel meer tijd voor had. Hun belangen zijn dan ook niet gehoord, ondanks hun vele pogingen om hun belangen met de stuurgroepen te delen. Door het bewonersoverleg buiten te sluiten wetende dat zij tegen de gekozen wegvariant waren, volgens de wethouder van Veldhoven te weinig onderzoek doen naar de gevolgen van deze variant en de mening van RWS doet inderdaad denken dat de keuze op voorhand al gemaakt was.

De wethouder van gemeente Bergeijk wilde hem op de plek hebben waar hij nu komt te liggen. Zijn belang is behartigd. Hij heeft veel moeten inleveren vindt hij. De weg komt over grondgebied van gemeente Bergeijk. Hij heeft zich ook keihard ingezet om er zoveel mogelijk geld uit te halen wat hij kan inzetten om zijn gemeente te verbeteren. Hierbij moet gedacht worden aan betere fietspaden, meer recreatie en een mooi landschap. Het belang van de gemeente Bergeijk is behartigd en hij heeft wat moeten inleveren.

Voor natuurmonumenten zou net als voor RWS het beste zijn als er helemaal geen weg kwam. Maar erbij neerlegend dat dit toch ging gebeuren, dan wel het liefst met het behoud van zoveel mogelijk natuur. Dit was nog wel een strijd aangezien de boeren graag zoveel mogelijk landbouwgrond willen en natuurmonumenten zoveel mogelijk natuur. Hier is tot laat in de avond op donderdag 9 oktober overleg over geweest met Marc Wesselink, de voorzitter van ZLTO en de regiodirecteur van Natuurmonumenten. Om 22:00 uur 's avonds waren zij eruit en kon er vrijdag 10 oktober een gedragen advies aan de Provinciale Staten worden uitgebracht. De regiodirecteur van natuurmonumenten kan nu wel zeggen dat hij tevreden is met de keuze van de weg variant en dat zijn belang voor zoveel mogelijk natuur behoudt wel gehoord is. Hij wilde liever helemaal geen weg, maar kon de verkeersproblematiek niet onderkennen en snapt dat er iets moest gebeuren.

## **Contextfactoren**

Bij het MGA proces is het belangrijk dat dezelfde mensen aan tafel blijven zitten. Dit is tijdens het onderzoek door meerdere respondenten benoemd. Er wordt hard gewerkt aan het opbouwen van vertrouwen. Om die reden is het wenselijk dat dezelfde betrokken blijven bij de casus. Een wisseling van mensen zou een stapje terug betekenen in het vertrouwensproces. De wisseling in politiek is helaas niet tegen te houden. De wisseling in de politiek heeft zijn weerslag gehad op de casus. De gedeputeerde ten tijden van de overdracht van de weg steunde de MGA en de BBB. Inmiddels zijn er drie wisselingen van gedeputeerde geweest. De druk om het gebiedsakkoord te presenteren voor de verkiezingen heeft dan ook een belangrijke rol gespeeld. Na verwachting van de projectleider van de provincie waren de plannen na de verkiezingen de prullenbak ingegooid. Wel is er enige overtuigingskracht nodig geweest bij elke wisseling, dat de tijd en geld voor het MGA proces het meer dan waard was. Hetzelfde geldt voor de wethouders en gemeenteraden die veranderen gedurende tijd. De voorganger van de huidige wethouder van Bergeijk had het plan om de weg op een andere plek te laten komen. De huidige wethouder dacht daar heel anders over en nu komt de weg op een andere plek. Een andere kant die laat zien hoe belangrijk de politiek is, is dat door verschillende geïnterviewde is aangegeven dat de banden die wethouders met Gedeputeerde Staten hebben. Er kan een goede band zijn door dat zij in dezelfde partij zitten of door een goede samenwerking in het verleden. Van negatieve invloed kan zijn dat je in een andere partij zit als wethouder met een andere gedachtegang en/of geen (positief) verleden met de Gedeputeerde Staten hebt.

## **Succesvol**

In de ogen van de wethouder van Bergeijk kan het zeker als succesvol project gezien worden. De reden hiervoor is de Brede Belangen Benadering (BBB) die succesvol was in het herwinnen van vertrouwen. Door het vertrouwen dat gedurende samenwerking werd opgebouwd was het mogelijk om hard te onderhandelen over de inhoud en de relatie in stand te houden. De reden dat er zoveel tijd in de BBB is gestoken is volgens de regiodirecteur van Natuurmonumenten het gezamenlijke advies wat er uitgebracht moest worden over het gebied aan de Provinciale Staten. Het leek onwaarschijnlijk dat wanneer het hele gebied met een plan kwam waar zij achter stonden, dat de Provinciale Staten dit zou afwijzen. Gezamenlijk de essentie van de weg duidelijk maken bij de Provinciale Staten, dat was volgens Natuurmonumenten het succes en nog niet eerder gebeurd.

De voorzitter van de ZLTO vind deze casus een succes omdat de omgeving werd meegenomen. Hij had het anders niet zien gebeuren dat de boeren werden betrokken bij de keuze voor de weg. Nu werd er echt gevraagd wat zij het liefst zouden willen. De boeren hebben wat ingeleverd, maar zeker ook invloed gehad over de aanpassingen voor de ligging van de weg. De boeren konden aangeven dat de percelen van hun land minimaal 200 meter lang moeten zijn, anders zijn ze op hun tractor alleen maar rondjes aan het draaien. Het is daarom wenselijker om een boer helemaal uit te kopen en de hele boerderij weg te halen, dan een



stukje van hun land te pakken. In de beleving van andere partijen kan er gedacht worden; we nemen maar een klein stukje landbouw grond, terwijl dat voor de boeren grote gevolgen heeft.

Iedereen heeft wat moeten inleveren en wat gewonnen. Iedereen werd betrokken om uit te leggen waarom zij iets wel of niet wilde en dan werd er naar een oplossing of compromis gezocht. Dat is de reden dat het volgens de voorzitter gezien kan worden als een succesvol project. Hij heeft het wel meerdere malen aangegeven dat hij dit ook nog moet zien in de daadwerkelijke uitvoering. Hij deelt de angst van de regiodirecteur Natuurmonumenten dat de weg er zometeen ligt en andere Nulplus maatregelen achterwege worden gelaten. Na het besluit van de Raad van State start de uitvoering van de Westparrallel Plus. Er zal dan weer sprake zijn van nieuwe gezichten die op de hoogte gebracht moeten worden van de MGA werkwijze. Daar zijn ze sceptisch over, er moet dan opnieuw een cultuuromslag worden gemaakt, verwachten zij.

### **Belangrijkste bevindingen**

De reden dat het project niet eerder van de grond is gekomen is het gebrek aan nut en noodzaak in Den Haag. Op gemeentelijk en Provinciaal niveau was er een wens voor een nieuwe weg. Deze wens werd in Den Haag niet gedeeld, waardoor de weg steeds weer onderaan het prioriteitenlijstje terecht kwam. Dit onderbouwd de literatuur dat nut en noodzaak een belangrijke voorwaarde is om de casus ingang te zetten.

De cultuurverandering die moest plaatsvinden om wantrouwen om te zetten in vertrouwen door te denken in belangen in plaats van standpunten ging moeizaam. Wanneer er door Marc Wesselink veel tijd en aandacht werd besteed om de BBB met het Mutual Gains gedachte goed leken de betrokkenen in staat om de omslag van standpunten naar belangen te maken. Toen Marc Wesselink zijn werk had gedaan en het afstand nam van de casus vielen veel actoren weer in hun oude patroon van denken in standpunten. Marc Wesselink is opnieuw aan tafel gehaald om de betrokkenen weer te laten denken in belangen. Wanneer dit lukte was er nog een uitdaging. De Wethouders aan tafel werd geleerd om te beredeneren vanuit belangen door Marc Wesselink, een man die veel ervaring heeft met de Mutual Gains Approach en de BBB. Hij heeft er onder andere een boek over geschreven. Wanneer de Wethouder terug keerde naar zijn of haar gemeente moest hij of zij nog wel hetzelfde weten te doen bij zijn of haar gemeenteraad. De ene Wethouder was hier beter in dan de andere Wethouder. Bij de gemeente Veldhoven bleek nog een hoop oud zeer te zitten door gebeurtenissen uit het verleden. Zij waren sceptisch en niet erg bereid willend om mee te werken aan de casus. Helemaal toen bleek dat de weg op een punt kwam te liggen wat voor de gemeente Veldhoven alles behalve voordelig is. De cultuuromslag is dus niet alleen noodzakelijk bij de mensen aan tafel, maar ook bij hun achterban. Dit is een aspect die laat zien hoe complex deze casus is. Alle 25 partijen die betrokken waren hebben een achterban. Wie zit wel aan tafel en wie niet? Hoe krijg je die achterban ook mee?

#### **4.4 Watercasus derde kolk Beatrixsluis en verbreding lekkanaal**

##### **Eerste stappen**

Ongeveer 30 jaar geleden ontstaan de eerste gedachten om het Lekkanaal te verbreden en de derde kolk aan te leggen. Het wordt gezien als een bijzonder project, omdat verschillende soorten waterwerken samen komen. Er is sprake van een stuk historie door de Nieuw Hollandse Waterlinie die in het gebied gelegen is en er zijn grote scheepvaartprojecten bij betrokken. Daarnaast is de sluis een belangrijke verbinding tussen de rivier de Lek en het Amsterdam Rijnkanaal.

Lang werd de nut en noodzaak niet zodanig erkend dat het project de benodigde financiële middelen toebedeeld kregen. Tot 1997, toen is door Rijkswaterstaat een verkenningsstudie uitgevoerd. Het doel van de verkenningsstudie was om te kijken welke reële oplossingen er naar voren kwamen om de capaciteit van de sluis te vergroten. Uit de eerste verkenningsfase bleek dat meerwaarde van de oplossingen (die bestonden uit een aanpassing van de bestaande sluis en een aanleg voor een tweede lekkanaal) als niet voldoende werden beoordeeld. Vervolgens zijn er alternatieven geformuleerd. Voorkeursalternatief 1 bleek door de aandacht voor scheepsvaartveiligheid en cultuurhistorie de voorkeur te genieten.

Op 27 februari 2012 nam de Minister van Infrastructuur & Milieu een voorkeursbeslissing. Dit betekende een derde sluis en een verbreding van het Lekkanaal om een vlotte doorvaart en veilige invaart van de nieuwe sluis te realiseren. Het doel van de derde kolk is het verminderen van de wachttijden van de schepen en het borgen van een vlotte en veilige doorvaart. Het doel van de verbreding van het Lekkanaal is zorgen dat er genoeg overnachtingplaatsen voor de schepen zijn en om storende waterbeweging in het Lekkanaal op te lossen.

De volgende stap was om de Tracéprocedure en de m.e.r. procedure doorlopen. Het doel van de m.e.r. procedure is het vast stellen van milieueffecten en de daarbij horende compensatieregelingen. De Tracéprocedure is er voor de ruimtelijke uitwerking en laat zien hoe het past in het landschap (het ruimtebeslag). Van 17 januari tot en met 27 februari 2014 heeft het ontwerp Tracébesluit ter inzage gelegen. Tijdens deze periode was het voor iedereen mogelijk om zich te laten bijpraten en/of met behulp van Centrum publieksparticipatie formeel een zienswijze in te dienen. In augustus 2014 werd het Tracébesluit definitief.

##### **Procedure**

Er is zoals hierboven uitgelegd gebruik gemaakt van de Tracébesluit-procedure. De projectleider van Rijkswaterstaat (RWS) ondersteund de structuur van de procedure “het geeft burgers een houvast”. Ze vindt wel dat de structuur niet nodig zou moeten zijn. Zij ziet liever dat de informele informatiebijeenkomsten zich meer naar de voorgrond verplaatsen. De reden hiervoor is dat wanneer mensen alleen tijdens de zienswijze periode een moment van zeggenschap hebben door het indienen van een zienswijze, het afhankelijk is van de grote van die zienswijze of er nog veranderingen plaats kunnen vinden. Ze geeft aan dat veel plannen al gemaakt zijn en veel onderzoeken al gedaan ten tijden van de zienswijze. De kans dat een

wijziging wordt doorgevoerd wordt dan alleen maar kleiner, aangezien de mogelijkheid om te kijken of de wijziging doorgevoerd kan worden (vaak) gepaard gaat met nieuw en/of aanvullend onderzoek. Daar is meestal geen budget meer voor, elk dubbeltje heeft een bestemming gekregen. Anders dan bij de energie en wegen casus is er bij deze casus voor gekozen om gelijk over te gaan tot een voorkeusbesluit zonder deze ter inzage te leggen. Tien jaar geleden is er wel met bewoners en verschillende stakeholders gesproken over de komst van de derde klok en de verbreding van het Lekkanaal, maar vanwege geld gebrek is dit weer stil komen te liggen.

De Crisis en Herstelwet maakte het mogelijk om bij projecten waarbij de impact als minder groot werd beoordeeld en de keuze voor alternatieven beperkt waren dat er gelijk een voorkeursbeslissingen genomen zou worden zonder deze ter inzage te leggen.

De wens om de procedure minder formeel te maken komt ook door de beroepsfase bij de Raad van State. Er is een boerderij die een groot gedeelte van zijn grond kwijt raakt dat het eigenlijk geen zin meer heeft om daar nog langer te blijven. De eigenaren van de boerderij zijn in beroep gegaan waarnaar het proces in de handen ligt van juristen. Dit maakte het volgens de projectleider bij RWS heel erg moeilijk om een goed proces te volgen. De eigenaren stonden hikkend hun betoog in vijf minuten te doen, waarbij het zweet op hun voorhoofd stond. Logisch volgens de projectleider, die mensen zijn daar nog nooit geweest. Haar voorkeur gaat uit naar een proces op een informelere manier, waarbij naar haar zeggen dezelfde vragen naar voren kunnen komen.

Vanuit de provincie Utrecht vinden zij de procedure een mooi instrument om afspraken tussen verschillende partijen te verankeren. De planning van de Tracé-procedure zorgt volgens de provincie voor een versnelling van het besluitvormingsproces, omdat de stappen zijn vastgelegd. Om te zorgen dat het proces daadwerkelijk in een verhoogd tempo de procedure doorloopt is het belangrijk om alle stakeholder aan tafel te hebben en hen mee te laten denken. Zo wist de Stichting Menno van Coehoorn veel over de Nieuw Hollandse Waterlinie (NHW), door hen mee te nemen in de besluitvorming is volgens de provincie Utrecht de reden dat zij verder geen bezwaar hebben ingediend. De provincie benadrukt het belang van het intensief betrekken van partijen. Een andere reden die op positieve wijze de aanwezigheid van de procedure benadrukt is de heldere aanpak. Er wordt duidelijk gemaakt voor de belanghebbende wat er gaat gebeuren en hoe dit gaat gebeuren. Het adequaat reageren op marktveranderingen wordt beperkt door de procedure. Gemeente Nieuwegein heeft een bedrijventerrein waarvan het bestemmingsplan een aantal keer veranderd is, vanwege de veranderingen in de markt. Een Tracé procedure kan hier niet snel in mee veranderen. Het gebrek aan flexibiliteit van de procedure zorgt voor de nodige uitdagingen. De provincie Utrecht concludeert dan ook dat de procedure voor het ene project beter werkt dan voor het andere project. Waarbij het voor stedelijk gebied met snel veranderende omgevingsfactoren minder goed werkt en bij minder stedelijk gebied waar de veranderingen minder snel plaats vinden functioneler is.

Voor gemeente Nieuwegein is de procedure geruisloos aan hen voorbij gegaan vertelt de projectleider van de gemeente. Dit komt omdat de gemeente in het voortraject, voordat er met de procedure gestart werd alles met RWS hebben besproken en afgestemd. Gemeente Nieuwegein heeft dan ook geen bezwaren ingediend. De belangen van de gemeente werden geborgd in de afspraken die zij vooraf met RWS gemaakt hebben. De gemeente had voldoende vertrouwen in RWS om ervanuit te gaan dat zij hun afspraken zouden nakomen.

De rol van het waterschap gaat pas spelen wanneer zij de vergunningen af moeten geven. Tot die tijd spelen zij een adviserende rol voor RWS. Om het voor het waterschap mogelijk te maken om de vergunningen af te geven moet er aan bepaalde eisen voldaan zijn. Als waterbeheerder heeft het waterschap de kennis en expertise om daar advies over te kunnen geven. Dit is voor RWS belangrijk, omdat het waterschap na het Tracébesluit de vergunningen moet afgeven die nodig zijn voor de uitvoering. Formeel speelt het HDSR waterschap geen rol in de procedure zelf.

Samengevat kan er gezegd worden dat alle partijen die formeel betrokken zijn geweest bij de procedure tevreden zijn over de werking van de procedure. De projectleider van RWS vindt eigenlijk dat de procedure minder belangrijk mag worden en het informele proces de focus krijgt. Dit is in deze casus niet gebeurd. Het informele proces heeft zich deels tien jaar geleden afgespeeld en deels bij de eerste zienswijze. Door de Crisis en Herstelwet was het mogelijk om gelijk een voorkeursbeslissing te nemen, zonder daar met stakeholders over te overleggen. Het gebrek aan flexibiliteit van de procedure maakt het voor de provincie Utrecht een instrument waarbij de functionaliteit afhangt van de soort casus.

### **Vertrouwen als motor van de besluitvorming**

Vanuit het oogpunt van RWS was er een positief basis imago over de casus wat de fundering legde voor vertrouwen. De bewoners vonden de sluis mooi en waren er trots op. Het wederzijdse respect wat RWS heeft laten zien zorgde dat deze vertrouwensband in stand bleef. Dit deden zij door duidelijk te communiceren tijdens de informatieavonden over hoe de sluis gewaarborgd blijft en dat de plannen ten alle tijden rekeningen hebben gehouden met hoe de sluis er uit zou komen te zien. Vragen die vanuit de burgers kwamen waren dan ook voornamelijk praktisch, hoe kan ik er met mijn auto langs? Welke wegen zijn tijdelijk buiten gebruik?

Het vertrouwen is gewaarborgd tijdens het proces door ook tijdens de aanbesteding aan te geven dat het niet alleen om de prijs gaat, maar ook om de kwaliteit. Betrokkenheid is hier een belangrijk onderdeel van geweest. De projectleider van RWS vertelt de Nieuw Hollandse Waterlinie (NHW) een belangrijk aandeel te hebben gegeven voor het maken van een landschapsplan. Zij mochten meedenken en hun expertise werd gebruikt om een gezamenlijk plan om te stellen.

Provincie Utrecht vertelt dat het vertrouwen gegroeid is. De casus zorgde ervoor dat door de nominatie op de UNESCO werelderfgoedlijst het gebied van de NHW voor een gedeelte invloed had op het bedrijventer-

rein van Nieuwegein. De gemeente Nieuwegein had het bedrijventerrein echter wel voor een bepaald bedrag in de boeken staan. De casus zou onvermijdelijk nadelige financiële gevolgen hebben voor gemeente Nieuwegein. Dit zorgt ervoor dat je met elkaar moet gaan zoeken naar een acceptabele oplossing. Om optimaal te kunnen zoeken naar een gepaste oplossing, is het volgens de provincie belangrijk om uit te durven spreken wat je *echt wil* en daar is vertrouwen voor nodig. De overlegmomenten hebben een belangrijke bijdrage geleverd in de stijgende lijn voor het opbouwen van vertrouwen. Door elkaar regelmatig te spreken, te zien en intensief met elkaar samen te werken werd er een belangrijke basis voor vertrouwen gelegd.

De gemeente Nieuwegein sluit zich aan bij de provincie Utrecht. Bij de start van de overlegmomenten heerste er in de beleving van gemeente Nieuwegein een afstandelijke sfeer. De vele overlegmomenten hebben ook voor hem een belangrijk aandeel gehad in de opbouw voor vertrouwen. Wat volgens de gemeente belangrijk was tijdens de overleg momenten is dat zij elkaar niet in de weg zaten, maar echt constructief bezig waren met het zoeken naar de beste oplossing. Door wederzijdse erkenning van belangen en met elkaar meedenken wanneer er zich problemen voordeden, is het vertrouwen gegroeid. Gemeente Nieuwegein heeft RWS geholpen met meedenken over hoe de bouwfase zo goed mogelijk bediend kon worden, welke wegen tegelijk dicht konden blijven en welke alternatieve wegen er waren om het gebied bereikbaar te houden. RWS heeft op haar beurt rekening gehouden met het belang voor de verkoop van de kavels.

Tot slot is ook HDSR waterschap van mening dat het vertrouwen gegroeid is. Echter om een andere reden dan gemeente Nieuwegein en provincie Utrecht. Voorheen bepaalde het waterschap een hoop zelf met betrekking tot het realiseren van nieuwe casussen. RWS heeft bij deze casus gekozen voor een constructie waarbij er veel verantwoordelijkheid komt te liggen bij het aanbestedingskantoor die de opdracht toebedeeld krijgt. RWS heeft een opdracht uitgezet met daarin de eisen en verwachtingen voor het project. Vervolgens stellen aanbesteders een contract op waarbij zij uitleggen hoe zij het willen realiseren. Dit wordt Best Value Procurement genoemd. Het waterschap spreekt van onzekerheid, omdat zij nu minder grip hadden op de casus. Voorheen bepaalde het waterschap zelf hoe zij iets wilde hebben en wanneer zij het wilde hebben. Nu werd het door iemand anders gedaan. Deze onzekerheid zorgde voor een afwachtende houding en resulteerde in wantrouwigheid. Inmiddels is de wantrouwigheid omgeslagen naar het volste vertrouwen en is het waterschap blij dat zij RWS het voordeel van de twijfel hebben gegeven betreffende deze nieuwe werkwijze. De redenen die ten grondslag liggen voor deze omslag is het nakomen van afspraken, het meerdere malen zonder problemen onduidelijkheden uitleggen. De beleidsmedewerker van het waterschap had echt het gevoel serieus genomen te worden. Dit zag zij terug door het feit dat wanneer zij aangaf ergens twijfels over te hebben hier serieus met haar over in gesprek werd gegaan. De echtheid van het handelen en niet 'ja' zeggen, maar 'nee' doen, droeg bij aan de omslag naar vertrouwen. Ook wanneer het waterschap ervan overtuigd was dat er iets helemaal verkeerd ging, dan werd er door RWS gelijk een aparte sessie georganiseerd met de juiste mensen aan tafel om de zorgen aan te vliegen.

Samengevat kan er gezegd worden dat door alle partijen behalve RWS er sprake is geweest van een opbouwende vertrouwensband. RWS legde de nadruk op het vertrouwen van bewoners en belangengroepen en het instant houden van deze band door middel van communicatie, bereikbaarheid en betrokkenheid. Gemeente Nieuwegein, provincie Utrecht en het HDSR waterschap gingen meer in op het vertrouwen op ambtelijk niveau en wat er gedaan is om een afstandelijk en afwachtende wantrouwige houding om te zetten naar vertrouwensband.

### **Leiderschap**

Vanuit de provincie Utrecht wordt Marianne Hoefsloot aangewezen als de persoon die de leiderschapsrol op zich nam. Zij is werkzaam binnen de provincie Utrecht en heeft het voortouw genomen om tot een inhoudelijk voorstel te komen. Dat betekent dat zij de verantwoordelijkheid droeg om alle partijen intensief te betrekken bij het besluitvormingsproces. Vervolgens heeft zij samen met alle betrokken partijen de uitvraag richting het ministerie van Infrastructuur & Milieu gedaan om de financiering voor de casus rond te krijgen. De leiderschapseigenschappen die zij heeft laten zien is het actief betrekken van de betrokken partijen en zorgen dat alle belangen naar voren kwamen tijdens de overlegmomenten.

Voor gemeente Nieuwegein was er niet specifiek een persoon of organisatie die een leiderschapsrol liet zien. De projectleider bij de gemeente geeft wel aan veel contact te hebben gehad met de projectleider bij RWS. Zij was het aanspreekpunt vanuit RWS en met haar heeft de gemeente contact gehad. Echte eigenschappen waarom zij als leider gezien kan worden kan de projectleider van gemeente Nieuwegein niet noemen.

Voor het HDSR waterschap was er niet een specifieke leider, de beleidsmedewerker zag de overlegmomenten en het open bespreken van elkaars belangen als een gezamenlijk product. Ze voelde zich door RWS wel gesteund tijdens deze overlegmomenten, maar een persoon of organisatie die in haar ogen een leiderschapsrol heeft vervuld kan zij niet noemen.

RWS is het centrale aanspreekpunt geweest volgens de projectleider van RWS. Dit wordt gesteund door gemeente Nieuwegein en de provincie Utrecht. Zij coördineerde het besluitvormingsproces en was via telefoon en email bereikbaar voor alle stakeholders. Zij organiseerde de overlegmomenten en zorgde dat iedereen aan het woord kwam. Dit gaf iedereen de kans om zijn of haar belangen kenbaar te maken. De SOM methode die RWS gebruikte bewaakte het besluitvormingsproces. Eens per week was er een procesbegeleider aanwezig die de projectleider van RWS ondersteunde bij het proces.

Samenvattend kan er gezegd worden dat er geen duidelijke leiderschapsrol aanwezig was. De projectleider van RWS werd wel erkend als centraal aanspreekpunt en de persoon met de coördinerende rol. Zij komt het meest in de buurt van een leider. De reden hiervoor is het faciliteren van overlegmomenten en zorgen dat de mensen aan tafel hun belangen kenbaar konden maken en gehoord werden. Voor de provincie Utrecht was er wel een specifieke leider binnen de casus.

## **Belangen**

Het belang voor de gemeente Nieuwegein is dat het bedrijventerrein “het Klooster” gerealiseerd kan worden, ook met de komst van de derde kolk en de verbreding van het Lekkanaal. De derde kolk en de verbreding van het Lekkanaal beïnvloeden beide het grond gebied van het bedrijventerrein. Het bedrijventerrein bestaat uit kavels die de gemeente verkoopt. Het belang voor gemeente Nieuwegein is dat zij nog steeds kavels kunnen verkopen en dat de derde klok en verbreding van het Lekkanaal deze ruimte grotendeels inneemt. Daarnaast is er nog de NHW die ervoor zorgt dat er tussen het Lekkanaal en het bedrijventerrein een vastgelegde afstand moet worden gemeten, wil het de nominatie voor het UNESCO werelderfgoedlijst niet in gevaar brengen. Door veel met RWS te overleggen is er een oplossing gevonden die ervoor zorgt dat het niet de realisatie van de casus in de weg staat en de belangen van de gemeente gewaarborgd blijft.

Het belang van het HDSR waterschap is dat de voorhavendijk, een dijk die ten zuiden van sluis ligt volgens de eisen van het waterschap gerealiseerd wordt. Op het moment is RWS nog beheerder van de dijk, in de toekomst wordt dat het HDSR waterschap. Het waterschap wordt beheerder van alle dijken en RWS als vaarwegbeheerder het beheer van alle sluisen. De voorhavendijk moet met de komst van de casus eerst honderd meter verplaatst worden. Het waterschap heeft gezegd: verplaats eerst de dijk en daarna nemen wij hem in beheer, mits deze aan onze eisen voldoet.

Het belang van de provincie Utrecht is gerelateerd aan de NHW. Zij waren betrokken bij de coördinatie van de inpassing van de NHW bij de verandering van het landschap. Welke afspraken kunnen er gemaakt worden om te zorgen dat de NHW zo goed mogelijk gewaarborgd blijft bij toekomstige veranderingen? Hoe wordt dit gefinancierd? Hoe gaan wij er landschappelijk inrichten? Het belang van de provincie Utrecht is dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Dit betekent onder andere dat de nominatie voor de UNESCO werelderfgoedlijst niet in gevaar wordt gebracht.

Het belang van RWS is het realiseren van de casus. Zij willen dat de derde sluis wordt aangelegd en het Lekkanaal verbreed. Zij willen dit zo spoedig mogelijk realiseren. Om dat te kunnen doen hebben zij er belang bij om stakeholders aangesloten te houden bij het proces.

Samengevat heeft gemeente Nieuwegein het belang om het bedrijventerrein zo groot mogelijk te houden, zodat zij zoveel mogelijk kavels kunnen verkopen. Het belang van provincie Utrecht is het waarborgen van de NHW. Het belang van het HDSR waterschap is dat de voorhavendijk na de verplaatsing aan de door hen vooraf gestelde eisen voldoet. Tot slot het belang van RWS is de realisatie van de casus.

## **Context factoren**

De sluis en het Lekkanaal liggen in het gebied van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Deze linie is in de 19de eeuw ontstaan met als doel: westelijk Nederland verdedigen. Een aantal van deze elementen zijn nog aanwezig, zoals kazematten. Kazematten zijn bunkers aangelegd door Nederlanders om Nederland te verdedigen. Door het land onder water te zetten op zodanige manier dat het niet diep genoeg was om er met sche-

pen over heen te varen en te onzeker om er met paarden of wagen overheen te gaan. Het Lekkanaal was wel een mogelijkheid voor de Duitsers om doorheen te varen. De kazematten zijn er neergezet om de Duitsers te zien aankomen.

De kazematten zijn net voor de Tweede Wereld Oorlog gebouwd en zijn daarmee veel nieuwer dan de NHW. Zij worden dan ook gelabeld als “late objecten” en zijn daarmee heel uniek en waardevol. Met de komst van de derde klok zouden de kazematten aangetast worden en in het water komen te liggen, mits er niks mee gedaan zou worden. De kazematten zijn uiteindelijk verplaatst als ‘object trouves’. Dat betekent dat het duidelijk is dat zij verplaatst zijn en niet op hun oorspronkelijke plek liggen, anders zou het als geschied vervalsing worden gezien. In samenwerking met de Stichting Menno van Coehoorn, die zich bezighoudt met verdedigingserfgoed is dit op de juiste manier uitgevoerd.

De volgende contextuele uitdaging is die van de nominatie voor de UNESCO werelderfgoedlijst. UNESCO is een VN-organisatie gericht op onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie. Het werelderfgoed verdrag is in 1992 in werking getreden en inmiddels door 190 lidstaten van de VN ondertekend. Het verdrag is gericht op het beschermen van cultureel erfgoed. Wanneer het gebied waar de derde kolk en de verbreding van het Lekkanaal zich bevindt op deze werelderfgoed lijst zou komen te staan, zou dat een enorme boost geven voor het toerisme van het gebied en wordt het een stuk aantrekkelijker om het gebied te bezoeken verwacht de projectleider bij RWS.

De komst van het bedrijventerrein en de derde klok en verbreding van het Lekkanaal zouden kunnen zorgen dat de nominatie in gevaar zou komen. Om hier uitsluitsel op te kunnen geven werd er een Heritage Impact Assessment (HIA) uitgevoerd. Een HIA geeft begeleiding bij een evaluatie of tijdens toekomstige ontwikkelingen een negatieve impact kunnen hebben op het beschermde cultureel erfgoed van de UNESCO werelderfgoed lijst. De HIA gaf knalrood aan vertelt de projectleider van RWS. Dit stimuleerde de bestuurders om er gezamenlijk een oplossing voor te vinden. Zij hebben er toen voor gekozen om op het hoogste niveau, bij de Burgemeester te lobbyen om te zorgen dat de gemeente zich ging schikken. Het bedrijven terrein zou aangepast moeten worden, zodat de HIA een positief resultaat zou geven. Er toen gekozen om gezamenlijk een inpassingssessie te houden om te kijken wat wel en niet mogelijk was. Uiteindelijk bleek dat de gemeente minder moest inleveren van het bedrijven terrein dan op voorhand gedacht. Het ging om een afstand van 100 meter waar niet op gebouwd mocht worden. Een groot gedeelte van het bedrijven terrein voldeed aan deze afstand. Veel zienswijze die waren ingediend gingen over het niet integraal op elkaar aansluitende plannen van gemeente en RWS. Door de inpassingssessie werden de plannen van de gemeente en van RWS beter op elkaar afgestemd. Het definitieve Tracébesluit heeft om die reden volgens Lindert gelijk ondertekend kunnen worden.



## Succesvol

Open voor dialoog en betrouwbaar zijn, dat zijn volgens de projectleider van RWS de sleutelwoorden voor het succes van deze casus. Ze noemt een voorbeeld van Prorail die niet in gesprek durfde te gaan met bewoners in angst voor de mening van deze mensen. Vragen werden vaak doorgestuurd en niet meer beantwoord. RWS ziet het contact met bewoners juist als een mooie kans om regionale kennis bij de casus te betrekken “dit zijn de mensen met de meeste regionale kennis, zij kunnen je dus enorm helpen met de dingen die jij niet weet”. Zij ziet het als het beter maken van de plannen in plaats van kritiek leveren door de mensen.

Ook voor de provincie Utrecht wordt het gezien als succesvolproject. De reden hier voor is de samenwerking tussen de verschillende partijen. In een klein gebied komen verschillende factoren samen. De NHW, de nominatie voor de UNESCO werelderfgoedlijst, bedrijventerrein van de gemeente Nieuwegein, recreatief gebied en de omliggende bewoners komen allemaal samen rondom de sluis. Het samenkomen van zoveel verschillende aspecten maakt het voor de provincie Utrecht een complex proces, waarbij het noodzakelijk is voor iedereen om compromissen te sluiten en om samen de verantwoordelijkheid van het project te dragen. Dit is vanuit de beleving van de provincie Utrecht heel erg goed gelukt.

HDSR waterschap is ook van mening dat het een succesvolproject is. De reden hiervoor is de aandacht die er werd besteed aan informele overlegmomenten. Meestal zoek je elkaar pas op, omdat er een formeel besluitpunt of bestuurlijk overleg in de nabije toekomst ligt. Bij deze casus werd er elke maand overlegd gedurende anderhalf jaar. Tijdens deze overlegmomenten werd er besproken wat iedereen aan het doen was en hoe dat ging. Er werd echt naar elkaar geluisterd en iedereen werd serieus genomen. De beleidsmedewerker denkt dat dit een grote bijdrage heeft geleverd aan de snelheid waarmee de procedure doorlopen is.

Wederzijds begrip, overeenstemming over de nut en noodzaak van de casus zijn voor gemeente Nieuwegein belangrijke pijlers voor een succesvolproject. Voor de projectleider van de gemeente waren beide aspecten aanwezig bij deze casus. Ondanks de verschillende belangen die betrokken zijn bij deze casus is het belangrijk om samen hetzelfde doel na te streven. Om samen hetzelfde doel te willen bereiken is het van belang dat iedereen erkent dat de realisatie van de casus belangrijk, dan wel noodzakelijk is. Deze aspecten waren volgens de projectleider van gemeente Nieuwegein aanwezig en ervaart de casus daarom als succesvolproject.

Alle partijen zijn van mening dat deze casus succesvol is. De informele overlegmomenten waarin wederzijds begrip voor elkaar werd gecreëerd heeft een belangrijke basis gelegd voor de succesperceptie. Dit werd gedaan door echt naar elkaar te luisteren en elkaar serieus te nemen. Ook werden alle belangen gehoord en meegenomen in de besluitvorming.

## **Belangrijkste bevindingen**

De belangrijkste bevindingen van deze casus zijn om te beginnen dat de Nieuws Hollandse Waterlinie. Het belang van de nominatie voor de NHW op de UNESCO werelderfgoedlijst is grotendeels leidend geweest. Zo moest het bedrijventerrein 'het Klooster' van gemeente Nieuwegein niet alleen rekening houden met de komst van de derde klok en verbreding van het Lekkanaal, maar ook met de vereisten van de NHW om de nominatie niet in gevaar te brengen. Het belang van de nominatie werd ook door het ministerie van Infrastructuur & Milieu erkend en zij zorgden voor de financiële middelen.

De Tracéwet procedure die de formele invulling gaf aan het besluitvormingsproces is door alle partijen als prettig ervaren. Het verankeren van afspraken, de helderheid en transparantie geeft een gevoel van houvast. Het positieve gevoel over de procedure heeft veel te danken aan het informele proces. Het voortraject wat ervoor zorgde dat de casus niet uit het niks kwam, maar dat zowel bewoners als andere stakeholders bekend waren met de wens voor het begroten en/of verbreden van de Beatrixsluis. De bewoners zijn ongeveer 10 jaar geleden geïnformeerd over de plannen rondom de sluis. Gemeente Nieuwegein gaf aan alles al besproken te hebben met RWS voordat de procedure van start ging.

Het vertrouwen is een groeiproces geweest, waarbij er van een afstandelijke, wantrouwige verstandshouding is gegroeid naar een vertrouwensband. Het nakomen van afspraken en het gevoel serieus genomen te worden bleek erg belangrijk.

Alle gesproken partijen hadden een vergelijkbare beleving over het besluitvormingsproces. Zij hebben dan ook alle beaamt dat de casus succesvol is.

*One worthwhile task carried to a succesfull conclusion is better than 50 half-finished tasks*

*-B.C. Forbes-*

## 5| Conclusies

Dit hoofdstuk begint met een vergelijkende analyse van de drie casussen die centraal staan in dit onderzoek. Uit deze analyse komen de overeenkomsten en verschillen tussen de casussen naar voren. Vervolgens worden de verwachtingen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 2 vergeleken met de resultaten van dit onderzoek. De vergelijking vormt de opmaat tot het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek zoals gesteld in hoofdstuk 1. De scriptie sluit af met aanbevelingen.

### 5.1 Vergelijkende analyse

Bij de vergelijkende analyse is gekeken welke overeenkomsten en verschillen de casussen kenmerken.

#### **Nut en noodzaak**

Wat kenmerkend is voor de drie casussen is dat de plannen al vele jaren bestonden. Bij de water en wegen casus lagen de eerste plannen er al 30 jaar geleden. Bij de energiecasus lagen de plannen ook al enige jaren. De reden dat het lang heeft geduurd bij de wegen en water casus is het gebrek aan nut en noodzaak. Er werd vanuit het rijk geen geld vrijgemaakt, omdat de nut en noodzaak niet hoog genoeg was. Tot een moment dat deze nut en noodzaak erkend werd en er geld op de begroting gereserveerd werd om de casus te realiseren. In termen van nut en noodzaak is het belangrijk om te realiseren dat het begint met een lobby naar het rijk waarin duidelijk wordt gemaakt hoe noodzakelijk de casus is. Pas wanneer dit wordt erkend door het rijk wordt er plaats gemaakt op de begroting om de casus te financieren. Het kan ook zo zijn dat er problemen ontstaan, maar dat de nut en noodzaak pas wordt erkend wanneer de gevolgen ernstig genoeg zijn. Zolang de problemen in de toekomst liggen en voor nu nog niet voor overlast zorgen is het lobbyen een cruciale methode om de nut en noodzaak eerder onder de aandacht te brengen. De energiecasus geniet hier een voordeel, omdat het feitelijk bekend is dat windturbines een bepaalde draaitijd hebben en daarna vervangen moeten worden.

#### **Procedure**

De tweede overeenkomst is hoe de procedure werd ervaren. Bijna alle respondenten vinden dat de procedure een handig instrument is. In alle casussen geven betrokkenen aan dat het succes van de procedure te danken is aan het informele proces, dat voor de aanvraag van de procedure begint. Het belang om van te voren alle stakeholders te betrekken en informeel met hen in gesprek te gaan over hun perceptie met betrekking tot de casus, hun kennis mee te nemen en hun zorgen serieus te nemen, wordt in alle drie de casussen ondersteund. Voordelen van de procedure die naar voren komen zijn onder andere het tijdspad, de helderheid en het verankeren van informeel gemaakte afspraken. Het merendeel van de betrokkenen stelt dat het informele en het formele besluitvormingsproces in hoge mate afhankelijk van elkaar zijn. Beide

processen worden belangrijk gevonden. Succes kan alleen behaald worden wanneer er aan beide processen veel aandacht wordt besteed.

### **Leiderschap**

De derde overeenkomst heeft betrekking op de leiderschapsrol. Of iemand een vorm van leiderschap heeft laten zien is afhankelijk van de perceptie van de individu. In dit onderzoek is er gekozen om de aanwezigheid van leiderschap te toetsen aan de hand van de verbindende management stijl. Kenmerkend van deze management stijl is de gezamenlijke besluitvorming van privaat, publieke en maatschappelijke actoren (Van Buuren & Edelenbos 2013). De aandacht voor onderlinge relaties en het delen van kennis staat hierbij centraal. De complexiteit van governance netwerken vraagt om een intensief interactie proces. In alle casussen is sprake van een frequent interactieproces. De intensiteit hiervan verschilt. De energiecasi heeft op de meest intensieve manier aandacht besteed aan het interactieproces door elke donderdagmiddag van 12:00 uur tot en met minimaal 16:00 uur met alle betrokken partijen aan tafel te zitten. Tijdens deze overlegmomenten werden de verschillende belangen besproken, de problemen die zich gedurende het proces voordeden en andere actuele zaken voor dat moment. Het kon zo zijn dat de ene week de nadruk meer op de problemen van de boeren lag en de andere week weer op ECN. Elke week vonden de meeste respondenten veel, maar noodzakelijk. Wanneer je er een week niet was, dan had je ook echt wat gemist. Projectleider van EZ faciliteerde deze bijeenkomsten in huis bij EZ. De projectleider van EZ werd samen met de Burgemeester van Hollands Kroon gezien als persoon met de leiderschapsrol. De reden dat zij als leiders werden gezien komt door een combinatie van factoren. Zij zorgden beiden dat de actoren die aan tafel moesten zitten ook daadwerkelijk aan tafel zaten. Ook zorgden zij dat er dialoog plaats vond tussen de verschillende actoren en nog belangrijker, dat zij allemaal gehoord werden. Dit kost veel tijd en die tijd werd ook genomen. Zij waren toegankelijk, je kon hen makkelijk bereiken om je zorgen uit te spreken. Deze zorgen werden dan ook serieus in behandeling genomen.

In de watercasus moest men even nadenken over de vraag of er een leider aanwezig is geweest en in welke vorm. Zij zagen de projectleider bij RWS als leider, het centrale aanspreekpunt en degene die het proces coördineerde. De factoren waren identiek met de energiecasi Ze is toegankelijk en ook bij haar kreeg je het gevoel serieus genomen te worden door het adequaat handelen wanneer er zorgen over de watercasus werden uitgesproken.

Tot slot de wegencasi waar wederom de toegankelijkheid en daarmee ook de bereikbaarheid werden gezien als eigenschappen die een leider zou moeten hebben. Om die reden werden de projectleider en omgevingsmanager van de provincie Noord-Brabant gezien als leiders. Een adviseur van een extern adviesbureau werd in de wegencasi gezien als leider vanwege de manier waarop hij het interactieproces vorm gaf. Door meerdere malen een nacht met de betrokken door de brengen en dus met elkaar eten en in pyjama aan de ontbijt tafel zitten ontstond ruimte voor informele gesprekken. De adviseur van dit bureau is degene geweest die zorgde dat de standpunten werden omgezet in belangen. Hij faciliteerde het proces die het

mogelijk maakte om van strijd naar gezamenlijke besluitvorming te gaan. In alle drie de casussen waren er leiders aanwezig.

In alle drie de casussen is naar voren gekomen dat deze rol kan wisselen gedurende het besluitvormingsproces. Volgens de voorzitter van het Windcollectief komt dit door de wisseling in mandaat bij elke nieuwe beslissing, wie bepaalt en beslissingsbevoegdheid heeft is leider volgens hem. Bij de wegencasus is de wisseling in leiderschap deels te wijten aan de veranderende politiek en deels aan de inconsistente aanwezigheid van de adviseur van het externe adviesbureau. Uiteindelijk is er bij de energie en watercasus een leider naar voren gekomen die door meerdere respondenten erkend wordt. Bij de wegencasus zijn er vier duidelijke leiders in het proces geweest. De kenmerken van een verbindend managementstijl is in alle drie de casussen terug gevonden.

### **Vertrouwen als de motor van besluitvorming**

De vierde overeenkomst is het gebrek aan vertrouwen aan het begin bij het project. Bij de energie en wegencasus was dit het ergst. In beide casussen is veel tijd genomen om vertrouwen te creëren. Vertrouwen ontstaat wanneer partijen langere tijd met elkaar samen werken en elkaar beter leren kennen. De betrokken partijen kunnen tijdens het proces laten zien dat zij voorspelbaar, redelijk en betrouwbaar zijn (Emerson et.al. 2011). In alle drie de casussen zijn er in hoge frequentie intensieve overleg momenten geweest. Bij de energiecasus was dit elke week, bij de water en wegencasus was dit gemiddeld één keer per maand.

Er zijn vier bronnen van vertrouwen onderscheiden in dit onderzoek. De eerste is vertrouwen op basis van kennis van een individu en/of organisatie. Deze vorm van vertrouwen is gebaseerd op het vertrouwen in vaardigheden van de betreffende individu/organisatie. Dit is terug te zien in alle drie de casussen door zoveel mogelijk stakeholders te betrekken bij de besluitvorming van het proces. In alle drie de casussen is er in het voortraject gebruik gemaakt van de kennis van de stakeholders. Bij de watercasus is onder andere de Stichting Menno van Coehoorn betrokken die specialistische kennis bezit over militaire erfgoed. Bij de wegencasus hebben zij boeren en natuurorganisaties betrokken om mee te denken over de inpassing van de nieuwe weg en wat er wel en niet mogelijk zou zijn. Op deze manier kon de natuurorganisatie al vroegtijdig uitleggen dat het verloop van (ondergronds) water heel erg belangrijk is voor bepaalde diersoorten, dit moest intact blijven. Een weg zou deze stroming kunnen verstoren. Bij de energiecasus was de kennis grotendeels geborgd door de initiatiefnemers. Nuon heeft hoogwaardige kennis in huis door hun ervaring en deskundige gericht op duurzame energie en daarmee ook windmolens. ECN is een testpark voor windmolens waar hun kennis is geborgd door het vele jaren testen van verschillende windturbines. Tot slot de boeren die een eigen windmolen op hun land hebben en goed weten wat ze wel en niet in hun omgeving willen hebben. De eerste bron van vertrouwen is in alle drie de casussen terug te zien.

De tweede bron van vertrouwen is goodwill. Dit is Het vertrouwen dat een organisatie of persoon op de juiste manier handelt. Hier is enige variatie tussen de casussen. In de energiecasus wordt er door alle partijen een vertrouwen naar de projectleider bij EZ uitgesproken. Niet in EZ, maar in de persoon. Zij heeft in

de ogen van de betrokkenen echt laten zien dat zij het beste wil voor de casus en daar concessies voor wil doen. Bij de watercasus wordt er wel gesproken van vertrouwen in RWS als organisatie en ook in de projectleider van RWS, wat is gegroeid tijdens het proces. De bereikbaarheid, betrokkenheid en daadkrachtigheid die de projectleider van RWS heeft laten zien hebben gezorgd dat het vertrouwen toenam. Er wordt verder geen onderscheid gemaakt in vertrouwen in de projectleider en in RWS. Er werd voornamelijk gesproken over vertrouwen over RWS, maar wanneer er werd gevraagd: wat heeft RWS hiervoor gedaan, dan werd er gesproken over de handelingen van de projectleider. In beide casussen kan gezegd worden dat er sprake was van de tweede bron van vertrouwen. Dit is niet het geval in de wegecasus. Daar was niet iedereen het over eens dat iedereen handelde op de juiste wijze. Respondenten hadden het idee dat er voornamelijk een politiek spel gespeeld werd, waarbij onderzoeken onder de aandacht werden gebracht die pleitten voor het gewenste plan. Alternatieven plannen kregen minder aandacht. Eén van de respondenten was dan ook trots hoe hij het politieke spel heeft gespeeld met uiteindelijk de uitkomst die hij vanaf het begin voor ogen had. De tweede bron van vertrouwen werd door een aantal respondenten niet als zodanig ervaren.

De derde bron van vertrouwen gaat over de kennis van de houding en gedrag van de andere. Wanneer er op langer termijn wordt samengewerkt ontstaat deze bron van vertrouwen (Edelenbos & Eshuis, 2012). Bij de watercasus heeft dit daadwerkelijk plaats gevonden. Het was duidelijk wat de belangen waren van de betrokkenpartijen en door wederzijds begrip en deze werden serieus genomen. Om die reden heeft gemeente Nieuwegein zich verder niet druk gemaakt om het verloop van de procedure, omdat zijn belangen geborgd waren in de afspraken die zij met RWS vooraf gemaakt hadden. RWS heeft het vertrouwen van het HDSR waterschap gewonnen door te laten zien dat de nieuwe aanbestedingsmethode een succes is. Uiteindelijk zou dit ervoor moeten zorgen dat in een volgende casus het wantrouwen die er in het begin was, plaats heeft gemaakt voor vertrouwen. Er is immers al een positieve ervaring waar op voortgebouwd kan worden. Bij de wegen en energiecasus is het kenmerkend dat er wel een groei in vertrouwen te zien was, maar het was erg breekbaar. De Mutual Gains Approach (MGA) heeft een belangrijke bijdrage geleverd in de omslag van het denken in standpunten, naar het denken in belangen. Dit werd ook al positief ervaren, echter toen de adviseur van het externe adviesbureau die het MGA proces leiden, afstand nam zodat de betrokken zelf aan de slag konden, viel me langzaam weer in de oude denkwijze van standpunten. Om die reden is dezelfde adviseur van het externe adviesbureau er opnieuw bij gehaald toen er belangrijke beslissingen genomen moesten worden om het MGA proces te faciliteren. Alle respondenten waren tevreden en/of enthousiast over de MGA. Om daadwerkelijk de cultuuromslag te maken van standpunten naar belangen is nog wel wat tijd nodig. De wisselende politiek en het grote aantal stakeholders maakt dit een uitdagend proces, wat intensief begeleid moet worden. Bij de energiecasus zorgt ook de veranderende overheid voor enige rumoerigheid. Zo is de subsidieregeling voor windturbines gedurende het besluitvormingsproces veranderd. Dit zou voor de boeren nadelige gevolgen hebben. De projectleider van EZ is van mening dat je gedurende proces de spelregels hanteert die vooraf opgesteld zijn. Gedurende het proces de

spelregels veranderen is voor haar dan ook onacceptabel, maar wel buiten haar beslissingsbevoegdheid. Ze is in de beleving van de betrokken nooit gestopt om alsnog de beste oplossing te faciliteren ondanks de veranderingen, wat zorgde dat het opgebouwde vertrouwen instant bleef. De derde vorm van vertrouwen is aanwezig in alle drie de casussen, maar de mate hiervan en breekbaarheid verschilt per casus. De veranderende politiek heeft een diepe impact op het vertrouwen.

De vierde en laatste bron van vertrouwen is affectie. Dit betekent een gevoel van loyaliteit en empathie naar elkaar (Edelenbos & Eshuis, 2012). Bij de wegencasus heeft het MGA proces hier veel aandacht aan besteed. Om dingen vanuit een ander te zien en begrip voor elkaar te tonen in de wensen die een ander heeft. Met elkaar meedenken over hoe iemands belangen behartigd kunnen worden heeft gezorgd voor gevoel van empathie. Het samen overnachten en ontbijten zorgde voor informele gesprekken die een bijdrage hebben geleverd aan het empatisch gevoel. Loyaliteit kwam minder goed naar voren, daar kan dan ook geen goede uitspraak over worden gedaan. Bij de energiecasus kwam een vergelijkbaar resultaat naar voren. Het delen van elkaars belangen en het tonen van wederzijds begrip zorgde voor empathie. Dit is terug te zien tijdens de overleg momenten waar de belanghebbende met elkaar meedachten over de problemen die zich voordeden. Wanneer een probleem zich voordeed die voornamelijk effect had op Nuon, probeerde iedereen mee te denken met hen vinden van een oplossing. Loyaliteit is niet bij elke partij aanwezig. De boeren hebben er bijvoorbeeld voor gekozen om ook buiten de energiecasus een subsidie regeling en vergunningen aan te vragen. Dit voor het geval dat de procedure niet tot een goed einde wordt gebracht. In dat geval kan hij nog steeds zijn windturbine verplaatsen, mits hij zijn subsidie en vergunning verleend krijgt. De projectleider van EZ zit in een tweestrijd tussen loyaliteit aan EZ en loyaliteit aan de energiecasus. Vanuit EZ werd soms ervaren dat zij meer aan de kant van de energiecasus zat. De loyaliteit aan de energiecasus is belangrijk om het vertrouwen te waarborgen, haar loyaliteit aan EZ is mede voor haar persoonlijke loopbaan van belang. Bij de watercasus is zowel empathie als loyaliteit niet duidelijk naar voren gekomen. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat de overlegmomenten verspreid plaats vonden. Er was een bestuurlijk overleg, technisch overleg en ambtelijk overleg. De afhankelijkheid was ook verdeeld. RWS was afhankelijk van het HDSR waterschap vanwege het mandaat dat zij hebben over de dijken en als beheerder van de waterkering. Gemeente Nieuwegein is afhankelijk van RWS, maar hebben niet direct contact met de belanghebbende die lobbyen voor de NHW. De vierde bron van vertrouwen is deels terug te zien in alle drie de casussen.

Wederzijds begrip is volgens Emerson et.al (2011) het gevolg van een basis van vertrouwen. Wanneer er vertrouwen is, zijn mensen eerder geneigd om zich te verdiepen in de overtuigingen van een ander. Het gaat hier niet om of iedereen het eens met elkaar is, maar wel dat er een wederzijds begrip is. In alle drie de casussen was er in het voortraject een afwezigheid van vertrouwen. Door middel van intensief overleg in de drie casussen is er geprobeerd vertrouwen op te bouwen. Wederzijds begrip is in de casussen gebruikt om vertrouwen op te bouwen in plaats van dat het complementair plaats vinden na het hebben van

vertrouwen. Door elkaars belangen kenbaar te maken en te onderbouwen waarom iets belangrijk is, werd er begrip getoond. Een voorbeeld hiervan is het belang van de boeren bij de wegencasus. De provincie probeerde een boerderij zoveel mogelijk te redden door zo min mogelijk grond in te nemen voor de weg. Door middel van de overlegmomenten en het betrekken van de belangenorganisatie voor boeren (ZLTO) is het duidelijk geworden dat het voor de boer wenselijker is om dan de hele boerderij weg te halen, in plaats van een stuk grond. De grond die over zou blijven zou het de boer zo moeilijk maken om te ploegen, dat hij liever had dat hij werd uitgekocht. De belangen werden kenbaar gemaakt, de provincie begreep de boer en heeft ervoor gekozen hem uit te kopen.

### **Belangen**

De vijfde overeenkomst is het kenbaar maken van belangen. Het betrekken van zoveel mogelijk belangen en zorgen dat de acties die ondernomen worden zo min mogelijk te betrokkenen op negatieve manier beïnvloeden. Hoe meer mensen betrokken worden, hoe groter het draagvlak van de casus. Bij alle casussen is er veel aandacht besteed aan het duidelijk krijgen van ieders belangen en hoe deze behartigd kan worden. De MGA van de wegencasus besteden hier bewust veel aandacht aan omdat een cultuuromslag moesten maken van het denken vanuit standpunten naar het denken in belangen. Wanneer het duidelijk is wat ieders belang is kan er gezocht worden naar oplossingen. Dit kan ervoor zorgen dat je soms een compromis moet sluiten en soms wat in moet leveren. De natuurorganisaties moeten door de komst van de weg natuur inleveren, maar inruil daarvoor werd voor een andere natuurgebied geld vrij gemaakt om deze een nieuw impuls te geven. Bij alle casussen werden de belangen van alle actoren gedeeld.

### **Verschillen**

Behalve de contextfactoren die genoemd worden in de afzonderlijke casusanalyse is er een aantal belangrijk verschillen tussen de casussen. Ten eerste ging het bij de wegencasus om vijftientig actoren die betrokken werden bij het besluitvormingsproces. Bij deze casus waren er in het voortraject ongeveer twintig alternatieven voor de ligging van de weg. In tegenstelling tot de watercasus waar één alternatief als haalbaar werd beoordeeld en waar er gelijk tot een voorkeusbeslissing is gegaan. Zonder deze ter inzage te leggen voor zienswijze. Het gedeelde belang voor de nominatie voor de UNESCO werelderfgoedlijst zorgde voor aanvullende financiering vanuit het rijk en was leidend voor de besluitvorming. Gemeente Nieuwegein wilde uiteraard het bedrijventerrein realiseren, maar erkende wel de waarde van de nominatie.



Onderstaand tabel geeft schematisch weer welke overeenkomsten er bij de casussen te zien zijn.

Casus	Windpark Wieringermeer	N69 Grenscorridor	Beatrixsluis derde klok - Verbreding Lek kanaal
Nut en noodzaak erkenning	✓	✓	✓
Positief over de procedure	✓	✓	✓
Gebrek aan vertrouwen bij start casus	✓	✓	✓
Eerste bron van vertrouwen gegroeid	✓	✓	✓
Tweede bron van vertrouwen gegroeid	✓		✓
Derde bron van vertrouwen gegroeid	deels	deels	✓
Vierde bron van vertrouwen gegroeid	deels	deels	onbekend
Wederzijds begrip	✓	✓	✓
Overlegmomenten waren cruciaal	✓	✓	✓
Sprake van afhankelijkheid	✓	✓	✓
Leiderschap	✓	✓	✓
Delen van belangen	✓	✓	✓
Succes	✓	✓	✓

## 5.2 Beantwoording van de verwachtingen

In deze paragraaf wordt nagegaan of de richtinggevende verwachtingen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 2 bevestigd worden. Verwachting I was: ***De aanwezigheid van procedures zorgt voor coördinatie van het besluitvormingsproces en dat wanneer procedures een gedeelde betekenisgeving hebben dit zorgt voor gunstige voorwaarden voor succes, omdat er eenduidigheid bestaat over de procedure.***

In de casus is nagegaan of procedures een coördinerende rol hebben en of zij hebben aangezet tot coproductie tussen partijen. In elke casus blijkt dat de procedure zorgt voor houvast en structuur. Het zijn duidelijke processen waarbij de stappen op papier zijn uitgewerkt. De volgorde van zienswijze, de bezwaren en de rol van de Raad van State zijn duidelijk, net als de vereisten waar elke procedurestap aan moet voldoen. De meeste respondenten zijn tevreden over de procedure en ervaren een coördinerende rol dat wordt omschreven als kapstok van het informele proces. Het duidelijke en overzichtelijke verloop van de procedure hebben ervoor gezorgd dat iedereen dezelfde betekenis geeft aan de procedure. Er is weinig ruimte tot speculatie, omdat de inhoud van de procedure duidelijk is. Het gebrek aan flexibiliteit en het formele karakter van de procedure worden in beperkte mate als storend ervaren, maar dat weegt niet op tegen de voordelen die worden benoemd. Het verankeren van informeel gemaakte afspraken en de overzichtelijkheid door op twee specifieke momenten de mogelijkheid om zienswijze in te dienen, zijn door meerdere respondenten als meerwaarde bestempeld. De procedure zet aan tot coproductie tussen verschillende partijen maar waarschijnlijk niet met die intentie. De wens tot coproductie is ontstaan om te zorgen voor minder bezwaren in het laatste stadium van de procedure. Door stakeholders op voorhand mee te nemen in het proces en hen mee te laten denken en waar mogelijk mee te laten beslissen, worden er minder bezwaren ingediend aan het einde van de procedure. De reden hiervoor is dat veel bezwaren al in het voortraject zijn opgelost en uitgelegd. Wanneer er minder zienswijze en bezwaren worden ingediend betekent dat een versnelling van de formele procedure.

- *Verwachting I wordt hierbij bevestigd.*

De tweede (II) verwachting was dat ***de aanwezigheid van leiderschap, erkenning van nut en noodzaak, afhankelijkheid en onzekerheid noodzakelijk zijn om te komen tot collectieve actie.*** Alle casussen betreffen complexe besluitvormingsprocessen. De mate van complexiteit verschilde per casus. Zo bleken er bij de wegencasus ongeveer twintig mogelijkheden voor de weg en bij de watercasus leek er maar één mogelijk voor de aanleg van de derde kolk en verbreding van het Lekkanaal. Drie van de vier onderdelen van tweede verwachting zijn tijdens het onderzoek duidelijk naar voren gekomen.

Om te beginnen ***nut en noodzaak.*** Nut en noodzaak wordt in de procedure schriftelijk vertaald. Zo is er bij de wegencasus een aparte paragraaf in het Tracébesluit over de nut en noodzaak. Daarnaast wordt er pas

geld vanuit het rijk vrij gemaakt op de begroting wanneer deze de nut en noodzaak als hoog genoeg er-vaart om dat te doen. Alle casussen zijn afhankelijk van het geld van het rijk. Bij de energiecasus geldt dat de windturbines om de vijftien jaar vervangen moeten worden. Het vervangen van de windturbines is voor het rijk van groot belang om het doel van duurzaamheid in 2020 te halen. Het doel is om in 2020, 14% duurzame energie te produceren. Dit is op het moment 5% (Rijksoverheid, 2016). Nederland ligt ver achter op de Europese doelstelling voor duurzame energie (Energieoverheid, 2015). De noodzaak voor duurzame energie is hoog. Dat er iets moest gebeuren met de sluis was al jaren duidelijk. Met die reden lagen er ongeveer dertig jaar geleden al de eerste plannen. Pas vijf jaar geleden werd de noodzaak als hoog genoeg gezien om de casus de financieren. In de vergelijkende analyse wordt beschreven welke managementstijl onderzocht is en op welke wijze dit naar voren is gekomen. In alle drie de casussen is er een leider genoemd die de eigenschappen van een verbindende manager beheerste in zijn of haar *leiderschapsrol*. De afhankelijkheid tussen de partijen is op verschillende manieren terug te zien.

Gemeente Hollands Kroon heeft er bewust voor gekozen de partijen *afhankelijk* van elkaar te maken. Alleen wanneer de drie afzonderlijke partijen zouden samenwerken en met één plan zouden komen zouden de vergunningen verleend worden. Verder is de afhankelijkheid vooral te vinden in informele processen. RWS heeft een afspraken gemaakt met gemeente Nieuwegein over de casus. Hadden zij niet tot een overeenkomst gekomen en wilde RWS kosten wat kost de casus doorzetten, hadden zij dit kunnen doen. De vraag luidt dan: wil je dat? Het belang van een goede verstandhouding voor nu en toekomstige samenwerking zorgen voor de afhankelijkheid. In de energiecasus heeft EZ het laatste woord. Echter hebben zij in de Greendeal afgesproken dat er getracht wordt overeenstemming te bereiken voordat de plannen ter inzage gelegd worden (Windpark Wieringermeer, 2015). In de Greendeal is opgenomen dat iedereen vanuit de beste intenties zijn best doet om de casus tot een goed einde te brengen. Op deze manier hebben de betrokken partijen een bewuste afhankelijkheid gecreëerd. Het laatste onderdeel, de *onzekerheid* heerst vooral bij de wegencasus. Niet alle partijen zijn overtuigd dat de gekozen oplossing voor de N69 de beste is en voorzien alleen een verplaatsing van het probleem. Daarnaast is er een nog grotere groep onzeker over de uitvoering. Een aantal respondenten zijn bang dat de MGA gedachte goed vergeten wordt door de komst van nieuwe partijen tijdens de uitvoering van de casus. Daarnaast zijn zij ook bang dat de weg er straks ligt en de andere nulplus maatregelen en gebiedsimpuls achter blijven. Bij de water- en energiecasus is er minder onzekerheid met betrekking tot de uitvoering. De meeste respondenten zijn ervan overtuigd dat de plannen door de Raad van State goed gekeurd wordt.

- *Verwachting II kan op drie onderdelen volledig bevestigd worden en op één onderdeel (onzekerheid) gedeeltelijk.*

De derde verwachting was *dat wanneer er sprake is van belangen die voor iedereen duidelijk zijn, het doel helder en duidelijk is en belanghebbende met elkaar overleggen en naar elkaar luisteren dit positief bijdraagt aan het proces*. Deze wordt getoetst aan de hand van de reacties van de respondenten.

Ten eerste het doel. Deze moet als helder worden ervaren, dat betekent dat het voor iedereen duidelijk is wat het doel is. In alle casussen bleek het doel duidelijk voor alle respondenten. In de wegencasus werd er al jaren verkeersproblematiek in het gebied tussen Eindhoven en de Belgische grens ervaren. Het doel voor iedereen was dan ook om deze problematiek op te lossen. Dit is uiteindelijk geformuleerd in het gebieds-akkoord. Wat de beste manier was om het doel te bereiken verschilde per actor. Het samenwerkingsverband tussen de initiatiefnemers in de energiecasus dat leidde tot Windkracht zorgde ervoor dat de doelen duidelijk waren en op papier stonden. Zij hadden gezamenlijk de doelstellingen geformuleerd. Het doel voor de watercasus werd vanuit RWS gecommuniceerd naar de betrokken partijen. In het Tracébesluit wordt duidelijk aangegeven wat het doel is en met elke reden er tot de doelstelling gekomen is. Met name in de wegen en energiecasus is er veel aandacht besteed aan dialoog met de verschillende actoren. Dit werd door iedereen goed ontvangen. Ook de respondenten die het niet eens waren met de ligging van de weg in de wegencasus kijken positief terug op het MGA proces. Hetzelfde geldt voor de energiecasus, waar de voorzitter van Windcollectief Wieringermeer aangaf weinig vertrouwen meer in EZ te hebben door de veranderingen van de subsidieregeling en de gevolgen daarvan. Hij vertelde wel dat hij de wekelijkse overleg momenten zometeen nog gaat missen. De meeste respondenten geven aan dat zij veel tijd kwijt waren aan het betrokken blijven bij het proces, maar dat zij dit als noodzakelijk zien.

- Verwachting III wordt ondersteund in alle casussen en daarmee bevestigd.

De vierde en laatste verwachting was ***dat een proces vaker succesvol wordt afgerond als tijdens het proces het vertrouwen groeit door (1) voldoende competentie, (2) toenemende goodwill, (3) toenemende wederzijdse kennis van elkaar en (4) affectie.*** Alle casussen hebben vergelijkbare resultaten met betrekking tot vertrouwen. De eerste drie vormen van vertrouwen werden ervaren door de respondenten van de verschillende casussen. Door zoveel mogelijk stakeholders aan de overlegtafel te hebben vergrootte dit het kennisniveau. Bij de energiecasus zaten er stakeholders die verstand hadden door ervaringen, door expertise kennis die zij in huis hebben en ook door regionale partijen die in het gebied wonen. Op deze manier werd de kennis van het rijk, Nuon, ECN en het Windcollectief gekoppeld. Dit droeg bij aan de toenemende vertrouwensband van deze casus. Affectie zou in een toekomstige casus beter onderzocht moeten worden voor een betrouwbare uitspraak. In de watercasus kwam deze bron van vertrouwen niet duidelijk naar voren, echter kan er ook niet gezegd worden dat dit er niet was. Het ervaren gebrek aan goodwill door politieke invloeden in de wegencasus kan niet direct herleid worden naar het wel of niet succesvol zijn van de casus. De derde verwachting kan grotendeels bevestigd worden. De eerste drie vormen die bijdrage aan vertrouwen zijn waargenomen. De laatste vorm (affectie) zou nog beter onderzocht moeten worden.

- De derde verwachting wordt grotendeels bevestigd.

### 5.3 Beantwoording van de hoofdvraag

Dit onderzoek is gestart om antwoord te geven op de hoofdvraag: ***“Hoe kan verklaard worden aan de hand van gebruikte procedures en procesmanagement dat de drie omvangrijke infrastructuurprojecten: Windpark Wieringermeer, N69 Grenscorridor en Beatrixsluis derde klok en verbreding lekkanal worden gepercipieerd als succesvol?”***

Een aspect wat bij elke casus is teruggevonden, is dat van gepercipieerd succes. Bijna elke respondent ervaart een goede afloop en uitkomst van de casus waar hij/zij bij betrokken is. Wanneer er sprake is van een gedeelde probleemdefinitie en het probleem wordt opgelost zou dit al genoeg zijn voor gepercipieerd succes, blijkt uit dit onderzoek. Men vindt het vooral belangrijk dat het probleem wordt opgelost. Op de tweede plek komt de manier waarop het probleem is opgelost.

Er kan geconcludeerd worden dat alle casussen als succesvol worden gepercipieerd. De respondenten van het onderzoek noemen een goede afloop van de casus als belangrijk aspect van het succes. In de onderstaande tekst wordt toegelicht welke aspecten van het procesmanagement en de procedure invloed hebben gehad op het gepercipieerde succes.

Het blijkt dat de positieve oordelen over de drie onderzochte infrastructuurprojecten (casussen) niet verklaard kan worden aan de hand van één aspect van gepercipieerd succes. De positieve perceptie is naast de goede afloop en uitkomst gebaseerd op een bundel van positief ervaren factoren. Deze positieve ervaringen kunnen onderscheiden worden in (1) positieve procedure ervaringen en (2) positieve procesmanagement ervaringen. Dit wordt onderstaand uitgewerkt.

#### **Positieve ervaren procesmanagement factoren**

##### *Betrokkenheid van stakeholders*

Het vroegtijdig betrekken van stakeholders heeft een positief effect. Dit komt ten eerste door het feit dat stakeholders niet onverwacht worden verrast met een casus wat de kans op weerstand vergroot, maar dat zij de mogelijkheid krijgen om mee te denken. Als gevolg geeft dit bestuurders de kans om kennis en expertise van verschillende actoren te gebruiken bij de vormgeving van de project plannen. Een voorbeeld wat in dit onderzoek naar voren komt is dat van de boeren die liever geen grond hebben dan grond dat te klein is en daardoor moeilijk werkbaar. Het vroegtijdig betrekken van stakeholders bij het besluitvormingsproces wordt als positief ervaren.

##### *Vertrouwen & interactie*

Bij de start van alle drie casussen was er gebrek aan vertrouwen. Intensieve overlegmomenten, het delen van belangen en wederzijds begrip tonen hebben een belangrijk aandeel gehad in de groei van het vertrouwen. Hierbij werd transparantie van kennis, doelen en belangen als erg belangrijk ervaren. Ook het gevoel serieus genomen te worden en authenticiteit van de belanghebbende aan tafel werd als positief ervaren. In alle drie de casussen is het belangrijk gevonden dat er daadwerkelijk wat met de zorgen en pro-

blemen van stakeholders werd gedaan en niet alleen uit gevoel van verplichting, maar uit het gevoel van betrokkenheid. De intensiteit van interactieprocessen worden als positief ervaren.

#### *Belangen*

Derde en laatste factor die voor het proces van groot belang is geweest is het delen van elkaars belangen. Iedereen werd op de hoogte gebracht van elkaars belangen met als doel wederzijds begrip tonen. Het ging er niet alleen om, om elkaar belangen kenbaar te maken, maar om met elkaar te zoeken naar een oplossing waarin alle belangen gewaarborgd werden. Het gezamenlijk zoeken naar een oplossing, het denken in belangen in plaats van standpunten en de openheid van het proces werden als positief ervaren.

### **Positief ervaren procedure factoren**

#### *Verankering van informele afspraken*

De procedure legde de informeel gemaakte afspraken formeel vast. Het idee van houvast bleek uit het onderzoek een belangrijk aspect van procedure. De procedure maakt de gemaakte afspraken officieel. Dit werd als positief ervaren.

#### *Helderheid & Coördinatie*

De procedure zorgde voor helderheid van het proces. De coördineerde rol van de procedure werd als noodzakelijk ervaren. Het feit dat alle vergunningen gelijktijdig werden behandeld door één instantie, (het ministerie van EZ) had een positief effect op de overzichtelijkheid van de casus. De procedure werkt via een uitgestippelde route. Er zijn twee momenten waarop er zienswijze ingediend kunnen worden en er is een moment om bezwaar te maken. Anders dan het informele proces wat makkelijker gewijzigd kan worden, zit de procedure vast aan wetten en regelgeving wat in deze drie casussen heeft gezorgd voor helderheid en duidelijkheid. Weten waar men aan toe is en een heldere invulling van de besluitvorming door de procedure werd als positief ervaren.

#### *Tijdspad*

De procedure werd als positief ervaren door het tijdspad die eraan vastzit. Het informele proces is vaak minder tijdsgebonden dan het formele proces. In alle casussen heeft het informele proces vooraf aan de procedure een bepaalde tijd in beslag genomen. Deze tijd is niet vooraf bepaald, je weet immers niet hoe lang het duurt voordat er een werkbare basis van vertrouwen ontstaat. De procedure is wel tijdsgebonden. Voor elke zienswijze is zes weken de tijd om te reageren. Vervolgens probeert de betrokken overheid (vaak EZ en I&M) de zienswijze zo snel mogelijk te beantwoorden en verantwoorden.

### **De wederzijds versterkende combinatie van procedure en procesmanagement**

Het grootste succes werd ervaren door de combinatie van procedure en procesmanagement. De twee elementen werden als complementair aan elkaar bevonden. Het informele proces wordt nadrukkelijk als essentieel en noodzakelijk bevonden voorafgaand aan het formele proces. Het informele proces zorgt ervoor dat de procedure voorspoediger verloopt. De procedure zorgt voor een tijdspad en de houvast door het

schriftelijk verankeren van informele afspraken. De procedure wordt niet als overbodig ervaren, maar als belangrijk onderdeel van het besluitvormingsproces. Uit eerdere ervaringen bleek een gebrek aan vroegtijdige participatie te zorgen voor vele bezwaren tijdens de laatste fase van de procedure. Het informele proces lijkt de oplossing te bieden om het aantal bezwaren te verminderen. Er kan geconcludeerd worden dat zowel factoren van de procedure als van het procesmanagement als positief worden, maar dat de positieve ervaringen naar een hoger niveau getild kunnen worden wanneer het informele (procesmanagement) met het formele (procedure) proces gecombineerd wordt.

### **Discussie**

Er is gekozen om drie casussen te onderzoeken die vanuit het rijk worden bestempeld als succesvolle projecten. Er is onderzocht of er aan de hand van literatuur uit hoofdstuk 2 verklaard kan worden waarom deze casussen als succesvol worden ervaren. De essentiële drivers die volgens de theorie de basis zijn voor een succesvolle besluitvorming waren in elke casus aanwezig. Een onderzoek naar een andere willekeurige casus van dezelfde grote die niet de stempel van succes heeft gehaald zou kunnen bijdrage aan een betrouwbaarder onderzoek. Op die manier kan er gekeken worden welke essentiële drivers in die casus gemist worden en hoe dat is ervaren. Dit zou het belang van de individuele drivers kunnen aantonen. Bij de watercasus is er alleen gesproken met overheidsactoren. De oorzaak hiervan is non-responsie en privacy bescherming waardoor bepaalde gegevens niet verstrekt konden worden. Het zou wenselijk zijn om nog een watercasus te onderzoeken die wel de mogelijkheid bied om met private en maatschappelijke actoren te spreken. Op die manier kan er vanuit de drie oogpunten van publiek, privaat en maatschappelijk een uitspraak worden gedaan. Dit is voor een onderzoek binnen een netwerkbenadering en samenwerkende collaboratieve governance zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 erg belangrijk.

## 6. | Aanbevelingen

### **Eerste aanbeveling: één gezicht**

Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten het waarderen wanneer er één vast gezicht is waarbij ze terecht kunnen. Wanneer er veel tijd en aandacht in het vertrouwensproces is gestoken, is het belangrijk voor de respondenten dat iedereen aan tafel blijft zitten. Vertrouwen wordt niet makkelijk overgedragen aan een ander persoon ondanks dat deze van dezelfde organisatie is. Wanneer een bestuurder of projectleider betrokken wordt bij een casus is het belangrijk om ze het volledige besluitvormingsproces en anders zo lang mogelijk aangehaakt te blijven. Bij vervangingen begint het opbouwen van vertrouwen (deels) weer opnieuw.

### **Tweede aanbeveling: liever een overleg te veel dan te weinig**

Het succes van intensieve overlegmomenten zijn in alle casussen terug te vinden. De meeste respondenten hebben de tijdsinverstering in deze overlegmomenten wel onderschat. Zij erkennen het belang van de overlegmomenten, alleen hadden zij niet gedacht dat het zoveel tijd zou kosten. Het zou helpen om de stakeholders bij aanvang van de betrokkenheid te informeren over het tijdsintensieve proces van de casus. Succes verhalen zoals die van dit onderzoek kunnen aan tonen dat het belangrijk is om deze tijd te maken.

### **Derde aanbeveling: neem een externe partner in armen**

Met name in de wegencasus bleek politiek leidend voor het instant houding van een breekbare vertrouwensband. Een externe partner die niet sterk politiek gebonden is wellicht beter in staat om een neutrale afweging te maken over wat de beste oplossing is. Uit het onderzoek kwam de perceptie naar voren dat wanneer wethouders dezelfde politieke kleur hebben en/of elkaar al langer kennen door eerdere vormen van samenwerking zij eerder geneigd zijn om elkaar te steunen, dan de beste oplossing voor het probleem. Dit zorgde ervoor dat er een gevoel van oneerlijkheid. Het werd als oneerlijk ervaren, omdat er op die manier niet werd gekozen voor de beste oplossing voor het hele gebied, maar dat er werd gekozen voor de beste oplossing voor diegene die het politieke spel goed wisten te spelen. Door een extern neutraal georiënteerd bureau onderzoek te laten doen, kunnen zij de afweging maken wat de beste oplossing zou zijn, na het afwegen van de voor en nadelen. Daarnaast is het voor hen makkelijker om langere tijd aangesloten te blijven, omdat zij niet afhankelijk zijn van de wisseling van de politieke wacht. De stakeholders van de wegencasus hadden veel vertrouwen in de MGA en in Marc Wesselink. Ook de stakeholders die het niet eens zijn met de gekozen oplossing erkennen de meerwaarde van de MGA en Marc Wesselink.

### **Vierde aanbeveling: behouden van authenticiteit**

Authenticiteit is de motor van vertrouwen. Meerdere malen is het belang van echtheid naar voren gekomen en stakeholders prikken erdoor heen wanneer dit niet zo is. Kies er daarvoor voor om niet alleen belangen op tafel te krijgen uit verplichting, maar omdat de wil er echt is om hier iets mee te doen. De cul-



tuuromslag van een integrale aanpak en gezamenlijk zoeken naar een oplossing moet onder de aandacht blijven. In de wegecasus werd er veel aandacht besteed aan de cultuuromslag van de standpunten denkwijze naar de belangen denkwijze. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de belanghebbende toch snel weer geneigd waren om terug te vallen in het denken in standpunten wanneer zij er niet uitkwamen. Het is nog geen natuurlijk mechanismen om te denken in belangen. Het denken in belangen wordt wel door elke partij als positief ervaren. Door samen *echt* te willen denken in belangen en daar de juiste ondersteuning bij te krijgen zou het in de toekomst wellicht een stuk makkelijker en vanzelfsprekender zijn om de belangen denkwijze te gebruiken. Het denken in belangen en echt willen weten hoe de belangen van een ieder gewaarborgd blijft werd als erg positief ervaren en is aan te bevelen voor toekomstige 'best practices'.

## 7| Literatuur

- Babbie, E. (2010). *The Practices of Social Research*. Belmont: Wadsworth.
- Balogh, S, Emerson, K & Nabatchi, T. (2011). *An integrative Framework for Collaborative Governance*. Journal of Public Administration Research Advance Access.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Berg, B, L. (2009). *Qualitative Research Methods: for the social sciences*. Boston: Pearson.
- Dale, van (2015). <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=succes&lang=nn#.Vs3-WoyDGko>. 24 februari 2016.
- Edelenbos, J & Eshuis J. (2011). *The interplay between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation*. Administration & Society 2012 44: 647-674.
- Elverding, P. (2008). *Advies commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en Beter*. 5 april 2015.
- Energie overheid. (2014). [http://www.energieoverheid.nl/2014/11/11/eu-2020-energiedoelstellingen-op-schema-nederland-presteert-slecht/?doing\\_wp\\_cron=1453469278.5091578960418701171875](http://www.energieoverheid.nl/2014/11/11/eu-2020-energiedoelstellingen-op-schema-nederland-presteert-slecht/?doing_wp_cron=1453469278.5091578960418701171875). 15 januari 2016.
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Gebiedsakkoord Grenscorridor N69*. 12 augustus 2015.
- Heijning, van de, J. (2011). *Structuurvisie Windplan Wieringermeer*. Oranjewoud .
- Hertogh, M. L. M. (2002). De betwiste rechtsstaat In Hertogh, M. L. M. (Ed.), *De levende rechtsstaat: een ander perspectief op recht en openbaar bestuur* (p. 250-267). Den Haag: Lemma.
- Icomis. (2011). [http://www.icomos.org/world\\_heritage/HIA\\_20110201.pdf](http://www.icomos.org/world_heritage/HIA_20110201.pdf). 20 januari 2016.
- Koning Willem-Alexander. (2013). <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>.  
[http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/verzorgingsstaat](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/verzorgingsstaat)
- Kuijpers, S. (2013). <http://milieufederatie.nl/nieuws/code-maatschappelijke-participatie-goede-borging-burgerparticipatie/>. 20 juli 2015.
- Leun, van der, J, Macionis, J & Peper, B. (2010). *De samenleving kennismaking met de sociologie*. Amsterdam: Pearson Education Benelux BV.
- Michels, F.C.M.A.(2011) *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2014). *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving*. 7 juli 2015.
- Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA). (2014). *Gedragscode draagvlak en participatie*. Utrecht.
- NOS. (2015) <http://nos.nl/artikel/2021077-wind-belangrijkste-bron-van-groene-stroom.html>. 8 juli 2015.
- Omgevingswet. (2015). <http://www.omgevingswet.nl/index.php/wetsvoorstel/artikel-5-49-inhoud-projectbesluit/>. 22 januari 2016.
- Rijksoverheid. (2015). <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht/aanleg-3e-kolk-beatrixsluis-en-verbreding-lekkanaal/index.aspx>. 12 augustus 2016.

- Rijksoverheid (2015). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/inhoud/burgerparticipatie>. 15 december 2016.
- Rijksoverheid. (2013) <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/inhoud/meer-duurzame-energie-in-de-toekomst>. 16 januari 2016.
- Soeteman, A. (2010) *Over recht gesproken een inleiding tot het recht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Countinho.
- UNESCO. (2016) <http://unesco.nl/cultuur/werelderfgoed>. 16 januari 2016.
- VNGmagazine. (2014). <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/16938/burgerinitiatieven-bijna-alle-gemeenten>. 7 juli 2015.
- Wijdeven, van de, T. (2012). *Doe-Democratie: over actiefburgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Windpark Wieringermeer. (2009). <http://www.windparkwieringermeer.nl/#35>. 3 oktober 2015.

## 8| Bijlagen

### 8.1 Lijst met afkortingen

AMvB:	Algemene Maatregelen van Bestuur
BBB:	Brede belangen benadering
IP:	InpassingsPlan
MGA:	Mutual Gains Approach
Ministerie EZ:	Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van I&M:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
NHW:	Nieuw Hollandse Waterlinie
NRD:	Notitie Reikwijdte in Detail
NWEA:	Nederlandse Wind Energie Associatie
RCR:	Rijkscoördinatie-regeling
RIP:	Rijks Inpassingsplan
RVO:	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
RWS:	Rijkswaterstaat
SDE:	Stimulering Duurzame Energieproductie
SOM-methode:	Strategisch Omgevingsmanagement
ZLTO:	Vereniging voor ondernemers in de groene ruimte

### 8.2 Schema met informanten

Organisatie	Naam	Functie
Ministerie van I&M Directie participatie	Steven Wouda	Coördinerend/specialistisch adviseur
Ministerie van I&M Directie HWJZ (hoofd wetgeving en juridische zaken)	Paulien Maarleveld	Beleidsondersteuner/ wetgevingsjurist
Ministerie van I&M Directie Milieu internationaal	Bart Stolte	Adviseur projectgroep omgevingsbesluit
Ministerie van EZ Directie Energiemarkt	Joop Middeldorp	Senior beleidsmedewerker

Ministerie van I&M Directie Milieu inter- nationaal	Jelle Troelstra	Senior beleidsmedewerker
---	-----------------	--------------------------

### 8.3. Schema met respondenten

Casus	Organisatie	Functie
Energie	Ministerie van EZ	Projectleider/facilitator
Energie	Windcollectief Wieringermeer	Voorzitter
Energie	ECN	Directeur
Energie	RVO	Projectleider
Energie	Nuon	Projectleider
Energie	Gemeente Hollands Kroon	Projectleider

Casus	Organisatie	Functie
Wegen	ZLTO	Voorzitter
Wegen	Provincie Noord-Brabant	Omgevingsmanager
Wegen	Provincie Noord-Brabant	Projectleider
Wegen	Natuurmonumenten	Regio directeur
Wegen	Bewonersorganisatie N69 grenscorridor	Voorzitters
Wegen	Gemeente Veldhoven	Wethouder/ beleidsmedewerker
Wegen	Gemeente Bergeijk	Wethouder
Wegen	RWS	Adviseur ruimtelijke ordening

Casus	Organisatie	Functie
-------	-------------	---------

---

<b>Water</b>	RWS	Projectleider
<b>Water</b>	Provincie Utrecht	Beleidsmedewerker
<b>Water</b>	Gemeente Nieuwegein	Projectleider
<b>Water</b>	HDSR Waterschap	Senior beleidsmedewerker

---