

Convenant Hoogvliet

Afstudeeropdracht

Docent: Dr. F.B. van der Meer

Student: H.F.M. Solon, studentnummer 274213

E-mail: hfmsolon@hotmail.com

Datum: Maart 2005

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
1. Inleiding	7
1.1 Centrale vraagstelling	9
1.2 Onderzoeksaanpak	12
1.3 Operationalisatie van het onderzoek.....	14
1.4 Leeswijzer	15
2. Theoretisch denkkader voor analyse	17
2.1 Samenwerking	17
2.2 Een visie op Publieke Samenwerking	19
2.2.1. De (project)omgeving en haar bewegingen.....	20
2.3 Communicatie en draagvlakvorming.....	22
2.3.1. Communicatie	22
2.3.2. Draagvlakvorming	24
2.4 Werkhypothese	26
2.5 De omgeving is in beweging.....	27
2.6 Hoe naar de casus kijken.....	28
3. Het convenant	31
3.1 Aanleiding	31
3.2 Verantwoordelijkheden.....	34
3.2.1 Gewenste resultaten	35
3.3 Organisatiestructuur	36
3.4 Communicatie.....	38
3.4.1 Externe communicatie	38
3.4.2 Interne communicatie	38
3.5 Resultaten convenant.....	39
4. Procesverloop en werking convenant	41
4.1 Redenen convenant	41
4.2 Percepties actoren.....	42
4.3 Overleg in open sfeer.....	44
4.4 Resultaten convenant.....	45
4.5 Omgeving steeds in beweging	46
4.6 Fricties.....	49
4.7 Belang convenant.....	52
5. Analyse	55
5.1 Waarom samenwerking?.....	55
5.2 Resultaat	55
5.3 Communicatie en draagvlak	58
5.4 Noodzakelijke permanente aandacht	61

6. Conclusies **63**

Literatuur **71**

Bijlagen

Bijlage 1: Convenant "Het voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord"

Bijlage 2: Vragenlijst

Bijlage 3: Samenvatting interviews

Woord vooraf

Een academische avondstudie Bestuurskunde met als afsluiting een afstudeerscriptie schrijven is geen eenvoudige zaak. Zeker niet naast een voltijdse baan. Het doen van onderzoek, het beargumenteren en schrijven van een afstudeerscriptie is echter wel spannend en toch vooral zeer leerzaam.

Na het jaren volgen van verschillende technische opleidingen, was een sociaal-wetenschappelijke studie aan de universiteit een grote stap. De wereld van de sociale wetenschap is een totaal andere wereld dan die van de techniek. Voor een sociaal-wetenschappelijke studie moeten de zekerheden van de bijna vastomlijnde berekeningen uit de techniek worden losgelaten voor de onzekerheden van de sociale wetenschap.

Aan deze afstudeerscriptie hebben verschillende personen (in)direct hun bijdrage geleverd. In dit woord vooraf wil ik een aantal van hun bedanken voor de medewerking. Ten eerste mijn begeleider Frans-Bauke van der Meer voor de goede adviezen en aanwijzingen voor de scriptie. Ten tweede Erik-Hans Klijn voor zijn optreden als tweede lezer en zijn aanwijzingen. Ten derde de heren Harry Smit, Joop Roland en Rik Klink en mevrouw Jacqueline Cornelissen, die als (ex-)deelnemers van het convenant alle interviewvragen zonder terughoudendheid hebben beantwoord. En mijn direct leidinggevende Wim Hoevers voor mogelijkheid om de studie te realiseren.

Als laatste wil ik mijn man Herman bedanken voor zijn onaflatende steun en vertrouwen in dat ik ook deze opleiding met succes af zal ronden.

Ing. Henriëtte Solon.

1. Inleiding

Op 14 juni 1996 is het convenant: "Het voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord" ondertekend voor samenwerking aan het Hoogvliet Noord-vraagstuk. Het convenant is ondertekend door vier publieke partijen namelijk:

- de deelgemeente Hoogvliet,
- de gemeente Rotterdam,
- de regionale directie Zuid-Holland Rijkswaterstaat en
- de directie van NS Railinfrabeheer.

De reden voor de ondertekening is dat het karakter van deelgemeente Hoogvliet in de huidige situatie onder druk staat door de toenemende ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele belasting. Dit is het gevolg van zowel de uitbreiding van de industrie als de uitbreiding van de infrastructuur als de renovatie van diverse wijken in Hoogvliet. Met de ondertekening van het convenant is er een samenwerkingsarrangement ontstaan tussen de vier publieke partijen om deze problematiek in en rond de deelgemeente Hoogvliet aan te pakken.

In het convenant zijn afspraken gemaakt tussen de vier partijen om te zoeken naar gezamenlijke oplossingen van de problemen. Daartoe is een viertal vervolgstudies opgenomen in het convenant om deze problematiek, en de daarbij behorende verschillende (mogelijke) opties en oplossingen, in kaart te brengen. De laatste studie is in 2001 afgerond. Sindsdien is de communicatie tussen de convenantpartners summier geworden en vindt overleg nog slechts op ad-hocbasis plaats.



Figuur 1: Deelgemeente Hoogvliet en omgeving

De **doelstelling** van de afstudeeropdracht is inzicht te krijgen in:

- het functioneren van het samenwerkingsarrangement tussen de bovengenoemde vier publieke partijen,
- het verloop van de samenwerking tussen de convenantondertekenaars, zowel tijdens als na de afronding van de studies
- de noodzakelijkheid voor de partijen om een convenant te ondertekenen om de bovenstaande problematiek in kaart te brengen en op elkaar af te kunnen stemmen en welke betekenis het convenant hierbij heeft voor de ondertekenaars
- de huidige situatie, de stilte na de afronding van de studies. Is het in deze situatie niet een betere optie om het convenant te beëindigen?

Omdat ik de werking van het convenant wil onderzoeken is het van belang te weten wat een convenant is en wat het inhoudt. Hieronder volgt een korte samenvatting van het begrip convenant.

De definitie van convenant:

'Convenant' wordt volgens de Dikke Van Dale (derde druk 2002) beschreven als: "Overeenkomst".

In de "Aanwijzingen voor convenanten", gepubliceerd in de Staatscourant van 27/01/2003, wordt onder convenant verstaan:

- a. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of een samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd.
- b. van de centrale overheid, met een of meer wederpartijen,
- c. die betrekking of medebetrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,
- d. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Onder een convenant wordt in deze aanwijzing niet verstaan een overeenkomst die naar haar onderwerp ook tussen burgers onderling gesloten kan worden."

In de "Aanwijzingen voor convenanten" behoren ook de zogenoemde bestuursakkoorden, waarbij alleen bestuursorganen partij zijn, tot het begrip convenant. Bovens¹ geeft aan dat in bestuursakkoorden algemene afspraken worden gemaakt tussen overheden onderling over de inhoud en uitvoering van overheidsbeleid.

Een convenant is een overeenkomst tussen partijen maar niet in juridische zin. Wat in het convenant beschreven staat, is namelijk niet

¹ Bovens, M.A.P. e.a., *Openbaar bestuur*, blz. 180, Zesde druk, Uitgeverij Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001

rechtelijk afdwingbaar. Het kan eenzijdig opgezegd worden door een van de partijen zonder dat er juridische consequenties aan verbonden kunnen worden door de andere partij(en).

In een convenant zijn partijen bereid vrijwillig afspraken met elkaar vast te leggen. De afspraak is wel vrijwillig maar niet vrijblijvend. Het schept bepaalde verwachtingen naar de andere partij(en). Door het ondertekenen van een convenant wordt van de partijen een inspanningsverplichting verwacht, die ook aantoonbaar gemaakt moeten kunnen worden aan de convenantpartijen.

1.1 Centrale vraagstelling

Om de werking van het convenant te kunnen beoordelen en verklaren heb ik de volgende **centrale vraagstelling** geformuleerd:

“Hoe functioneert het samenwerkingsarrangement tussen de deelgemeente Hoogvliet, de gemeente Rotterdam, de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en de directie van NS Railinfrabeheer en welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?”

De centrale vraagstelling wordt uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Hoe is het samenwerkingsarrangement te typeren?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de partijen?
- Welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?
- Hoe is het verloop van de samenwerking te verklaren en te beoordelen?

Om een antwoord te vinden op de centrale vraagstelling worden in de scriptie de deelvragen vanuit de vier zijden belicht namelijk zowel vanuit de deelgemeente Hoogvliet als de gemeente Rotterdam als de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat als van NS Railinfrabeheer-kant.

Er zijn verschillende redenen om de deelvragen vanuit vier zijden te belichten. De eerste reden om het van de partijen te belichten is dat de verkregen gegevens van de actoren afkomstig zijn. De beschikbare gegevens zijn veelal actorinterpretaties, afkomstig uit de verslagen en uit de interviews. Hierin komt naar voren hoe zij deze samenwerking, iedere partij vanuit zijn/haar eigen percepties, ervaren. Een tweede reden om het van vier kanten te belichten is dat de actorinterpretaties het procesverloop mede kunnen bepalen. De actoren bepalen of zij de samenwerking zinvol vinden of niet. Wordt de samenwerking niet zinvol geacht dan zal de samenwerking anders verlopen dan als men deze wel zinvol acht. Door het van de meerdere zijden, vanuit de

partijen, te belichten ontstaat er geen eenzijdige kijk op de zaak. Het wordt kortom van vier zijden belicht om de rol van de actorinterpretaties in het proces weer te geven en om tot een gedegen onderzoek te komen.

Hoe geven deze deelvragen een antwoord op de centrale vraagstelling? Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de deelvragen, waarbij de criteria om met deze deelvragen de hoofdvraag te beantwoorden gegeven worden.

Hoe is het samenwerkingsverband te typeren?

Om de werking van een convenant te kunnen onderzoeken is het van belang te weten wat de definitie is van een convenant en wat het inhoud. Er zijn vele soorten overeenkomsten die tussen partijen gesloten kunnen worden, is een convenant hierbij de juiste overeenkomst? Klopt de benaming voor de overeenkomst tussen de vier partijen of is het een andersoortige overeenkomst?

Hoe verloopt de samenwerking tussen de vier partijen?

Samenwerken geeft dilemma's voor alle partijen. Zeker als men bedenkt dat deze vorm van samenwerken voor grote publieke organisaties als Rijkswaterstaat en NS Railinfrabeheer nog in de kinderschoenen stond. De omgeving werd in deze periode (nog) niet of nauwelijks betrokken bij de besluitvorming van de grote (infrastructurele) projecten. Bij de ontwikkeling en realisatie van de projecten werden de wensen en eisen van de omgeving vaak in een laat stadium gehoord. Door een samenwerkingsarrangement aan te gaan en de omgeving er in een vroeg stadium bij te betrekken veranderen de posities van de actoren. Men heeft geen onafhankelijke positie meer waarin men de eigen beslissingen voor het project neemt. De omgeving praat mee.

Om te bepalen hoe het samenwerkingsarrangement verloopt, is het verloop van de communicatie tussen de betrokken partijen van belang. Hierbij is het van belang te bepalen of er bereidheid is om naar de andere partijen te luisteren of drukt de initiërende partij zijn eigen beeld van de gewenste resultaten op de andere partijen. Een ander belangrijk aspect is om vast te stellen waarom men deelneemt aan het convenant. Is dit alleen om de eigen plannen te realiseren, of is er sprake van een gemeenschappelijk belang. Verder is het van belang om te bepalen of de afspraken die zijn vastgelegd in het convenant of de overlegverslagen worden nakomen. Dit alles heeft een grote invloed op hoe het arrangement functioneert. De bovengenoemde aspecten spelen ook een rol bij de analyse, zowel in termen van beoordeling als in termen van verklaring.

Welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?

Hoe staan de betrokken partijen tegenover het convenant? Vinden ze het document van waarde of niet? Vinden ze het een zinvol document of juist niet? Heeft het convenant invloed gehad op het handelen van een van de partijen? Was het noodzakelijk om een convenant te sluiten om de problematiek in en rond Hoogvliet te beëindigen of had dit ook op een andere manier gekund? Is het na het beëindigen van de studies een optie om het convenant eveneens af te sluiten, men heeft immers nog slechts op ad-hocbasis contact, of moet men juist doorgaan met het convenant?

Hoe is het verloop van de samenwerking te verklaren en te beoordelen?

In de praktijk is het niet eenvoudig om de effecten van het samenwerkingsarrangement te beoordelen. Hieronder volgt een aantal criteria om de effecten te beoordelen. In deze scriptie wordt uitgegaan van de volgende beoordelingscriteria's, namelijk:

- Communicatie, is vooral belangrijk voor het goede verloop van de samenwerking. Communicatie is er niet alleen om het beleid of de plannen toe te lichten maar ook om inhoud en vorm aan het arrangement te geven. Zonder communicatie is het een moeilijke, zo niet onmogelijke opgave om tot het gewenste resultaat te komen. Het is dus van belang dat de partijen onderling overleg hebben voor kennis- en gedachte-uitwisselingen.
- Draagvlak, het creëren ervan is voor het beleid en de te realiseren plannen van belang,
- Coproductie, om gemeenschappelijk beeldvorming mogelijk te maken.

Om de samenwerking tussen de vier partijen te kunnen verklaren zijn ook de invloeden uit de (project)omgeving van belang. Allerlei interne en externe factoren kunnen van invloed zijn op de onderlinge besluitvorming en dus ook op de samenwerking. Hierbij zijn de percepties van de vier partijen ook van belang omdat ze ieder vanuit en met hun eigen achtergrond en problemen naar de plannen kijken en het convenant ondertekend hebben.

1.2 Onderzoeksaanpak

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de empirie beoordeeld en verklaard zal worden aan de hand van literatuur om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Verder wordt in deze paragraaf beschreven hoe het empirisch onderzoek aangepakt wordt.

Om de centrale vraag te beantwoorden hebben er face-to-face-interviews plaatsgevonden met de partijen die het convenant hebben ondertekend. Van iedere convenantpartij is een persoon geïnterviewd, waarbij getracht is te achterhalen hoe de betrokkenen vinden dat het samenwerkingsarrangement functioneert en welke betekenis zij vinden dat het samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces. Om de ervaringen van de betrokkenen te kunnen analyseren en vast te stellen is er in hoofdstuk 2 een theoretisch kader opgesteld.

In het theoretische denkkader komen punten als de noodzaak tot samenwerking tussen publieke partijen, communicatie, draagvlak, coproductie en invloed van de (project)omgeving aan de orde. De theorie zal als interpretatiekader dienen om de samenwerking te kunnen beoordelen en verklaren.

De verwachting is dat de interviews inzicht geven in de aspecten van de publieke samenwerking waar eventuele dilemma's zich voor kunnen doen. Ook kan beoordeeld en verklaard worden hoe het samenwerkingsarrangement functioneert en welke betekenis het convenant heeft voor het samenwerkingsverband. Door deze bevindingen af te zetten tegen de theorie kan er een "kwaliteitsoordeel" van het samenwerkingsarrangement worden gegeven en kan er vastgesteld worden of de samenwerking voldoet aan de verwachtingen van de convenantpartners.

Door de gevonden antwoorden op de deelvragen in onderlinge samenhang te beoordelen kunnen uiteindelijk onderbouwde uitspraken gedaan worden over de centrale vraag: "Hoe functioneert het samenwerkingsarrangement tussen de deelgemeente Hoogvliet, de gemeente Rotterdam, de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en de directie van NS Railinfrabeheer en welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?"

De criteria voor het beantwoorden van deze vraag worden gegeven in hoofdstuk 2 "Theoretisch kader".

1.2.1 Onderzoekssystematiek

Om de deelvragen te onderzoeken heb ik gekozen voor face-to-face-interviews en een documentstudie als aanvulling op de interviews.

Documenten

In het onderzoek worden verschillende documenten geraadpleegd om de gegevens verkregen vanuit de interviews te beoordelen. Hierbij valt te denken aan verslagen gemaakt van de bijeenkomsten voor de opzet en verslagen van de overleggen tijdens de studies van het convenant.

Ook documentatie van de Bouwdienst Rijkswaterstaat betreffende regels en (project)omgeving voor publieke samenwerking wordt nageslagen.

Literatuur

De boeken en syllabi van vakken als Publieke Samenwerking, Publiek-Private Samenwerking en Bestuurskunde zijn belangrijke bronnen om de gegevens uit de interviews te kunnen beoordelen en verklaren. In de literatuur worden achterliggende redenen en verklaringen gegeven die mogelijk niet uit de interviews naar voren komen over het verloop van het samenwerkingsverband zoals aangegaan door de vier partijen door ondertekening van het convenant.

Verder zal er nog literatuur gebruikt worden over de interactieve beleidsvorming (boek van Monique Esselbrugge, zie literatuurlijst).

Interviews

Het belangrijkste deel van het empirisch onderzoek betreft interviews met personen van ambtelijk en bestuurlijk niveau. Door open vragen en een interactieve interviewmethode ontstaat er een aantal voordelen, maar ook risico's voor het onderzoek. Voor alle duidelijkheid volgt hier dan ook een motivatie voor deze keuze.

Een belangrijk voordeel van een face-to-face-interview is dat de geïnterviewden, al verhalend, heel veel informatie aangeven waarvan zij vinden dat deze relevant is. Zij worden hierbij niet belemmerd door beperkende en structurerende lijsten of invulschema's.

In Babbie wordt bondig aangegeven wat de belangrijkste redenen zijn om een dergelijke methode te kiezen²:

- "The technique is a socially oriented research method capturing real-life data in a social environment"
- "it has flexibility"
- "it has high face validity"

² Babbie, Earl R, *The practice of social research*, 9th editie, Belmont CA USA, Wadsworth, 2001, pagina 294

- "it has speedy results"
- "it is low in cost"

Babbie geeft als belangrijk nadeel dat de gekozen methode niet geschikt is om statistische uitspraken te doen over grote populaties, maar dit is niet het doel van dit onderzoek. Daarnaast geeft hij aan dat de betrouwbaarheid van verkregen resultaten soms ook een probleem kan zijn. Het is namelijk moeilijk de persoonlijke "bias" van onderzoeker of deze van de geïnterviewden te scheiden van de verkregen "feiten".

Door deze gekozen interviewmethode kunnen de daadwerkelijke "feiten" niet direct worden afgeleid maar de onderlinge posities en houdingen van de actoren in het netwerk (de samenwerking) worden hierdoor wel duidelijk.

Om structuur te geven aan deze interviews en de relevantie richting de operationele vragen te behouden worden deze face-to-face-interviews ondersteund met een vragenlijst. Met het opstellen van de vragenlijst wordt de interviewer namelijk goed voorbereid waardoor het interview 'soepel' kan verlopen en de relevante zaken aan de orde kunnen komen.

De onderzoeksmethode is bescheiden van opzet. Deze aanpak wordt vaker gebruikt in bestuurskundige en bedrijfskundige praktijk. Om aan te geven dat men gebruikt maakt van een beknopte en pragmatische aanpak geeft men dit vaak in de titel of ondertitel aan; bijvoorbeeld met de omschrijving "Quick scan".

1.3 Operationalisatie van het onderzoek

Om te onderzoeken hoe het proces in het convenant "Voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord" verloopt is, naast de verslagen van de verschillende overleggen, empirisch materiaal verzameld door het houden van interviews. In de interviews komt het best naar voren hoe de onderlinge verhoudingen zijn en hoe de convenantpartners vinden dat het proces verloopt.

Er zijn vier personen geïnterviewd die direct betrokken zijn (geweest) bij het convenant. Het convenant is een voornemen tot samenwerking tussen de partijen en het maken van een viertal studies om de woon- en leefmilieu rond Hoogvliet Noord niet te laten verslechteren.

In juli en augustus heb ik met directe betrokken actoren gesproken van Rijkswaterstaat, deelgemeente Hoogvliet, gemeente Rotterdam en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Alleen de direct betrokken

medewerker van NS Railinfrabeheer heeft niet gereageerd op telefoon, voice-mail, e-mailberichten en dergelijke zodat een interview onmogelijk was.

De eerste reden waarom ik gekozen heb om deze personen te interviewen is dat er, door de interviews, een dwarsdoorsnede ontstaat door alle niveaus van de organisatiestructuur van het convenant. Samen maken de geïnterviewden immers deel uit van het samenwerkingsarrangement maar ieder op een ander niveau. Enkele geïnterviewden opereerden op verschillende niveaus.

Een tweede reden om deze personen te interviewen is om te achterhalen hoe zij de samenwerking beleefden, vanuit hun eigen percepties. Verschillen de uitgangspunten of redenen tot deelnemen aan het convenant? Wat vinden ze van deze samenwerking en zouden ze het weer doen, mocht de mogelijkheid aanwezig zijn?

De derde reden is dat ook duidelijk wordt hoe de actoren omgaan met de meningsverschillen met de anderen en wat hun beleving daarbij is en was. Met de interviews wil ik achterhalen hoe de onderlinge verhoudingen tussen de partijen zijn, wat hun percepties zijn en hoe het proces verloopt. Ook is er gesproken over de verwachtingen die ze hebben van de medeondertekenaars en van het convenant. Met deze interviews tracht ik te achterhalen wat ze van het convenant vinden. Dit is namelijk niet weergegeven in de verslagen die er gemaakt zijn van de overleggen op het verschillende overlegniveau's. In bijlage 3 is een uitgebreid verslag van de interviews opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit 6 hoofdstukken, gevolgd door 3 bijlagen.

Het eerste hoofdstuk is de inleiding van de afstudeerscriptie met daarin de vraag- en doelstelling voor deze scriptie opgenomen gevolgd door de onderzoeksaanpak.

Het theoretische denkkader komt vervolgens in hoofdstuk 2 aan de orde. Hierin zijn de van belang zijnde denkkaders opgenomen om tot een adequate conclusie te kunnen komen in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een korte schets gegeven van de aanleiding voor het convenant gevolgd door de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, gewenste resultaten, de organisatie, de doelstellingen van het samenwerkingsarrangement en de behaalde resultaten tot nu toe.

In hoofdstuk 4 wordt het proces beschreven en in hoofdstuk 5 worden dit empirische materiaal geanalyseerd aan de hand van het theoretische denkkader uit hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en de aanbevelingen in antwoord op de werkhypothese en de centrale vraagstelling. Ten slotte is als bijlage 1 toegevoegd het convenant "Het voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord", bijlage 2 de vragenlijst van de face-to-face-interviews. De weergave van de interviews is opgenomen in de bijlagen 3.

2. Theoretisch denkkader voor analyse

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe het samenwerkingsarrangement tussen de deelgemeente Hoogvliet, de gemeente Rotterdam, de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en de directie van NS Railinfrabeheer functioneert, en welke betekenis het samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces, is het van belang een theoretisch denkkader op te stellen. De ervaringen en denkbeelden van de actoren kunnen aan de hand van de interviews, beoordeeld worden vanuit de literatuur.

In de literatuur wordt veel aandacht geschonken aan achterliggende redenen om de ervaringen en denkbeelden te kunnen verklaren. De verwachting is namelijk dat de diepere oorzaken van een bepaalde werking van het arrangement wellicht niet uit de interviews naar voren zouden kunnen komen.

2.1 Samenwerking

Het besluit om te gaan samenwerken kan ingrijpende gevolgen hebben. Het heeft immers voor- en nadelen om te gaan samenwerken. In een samenwerkingsarrangement nemen partijen van verschillende organisaties deel. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden, in nauw onderling overleg met elkaar, over de verschillende partijen verdeeld. Over de verdeling van de taken en bevoegdheden worden afspraken gemaakt tussen de partijen. Deze worden schriftelijk vastgelegd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid³ (WRR) schrijft dat:

“Spreiding van bevoegdheden vraagt om mechanismen die de eenheid van bestuur kunnen waarborgen. Veranderingen in spreiding van bevoegdheden en gelijktijdige algemene maatschappelijke veranderingen kunnen hier nieuwe eisen aan stellen”.

Dit benadrukt direct al een tweetal interessante kwesties. Ten eerste is er kennelijk behoefte aan een arrangement dat sturing geeft aan de samenwerking tussen de verschillende overheden. Er is immers sprake van verschillende bevoegdheden, verantwoordelijkheden en belangen. De tweede kwestie heeft te maken met het feit dat er ten grondslag aan deze behoefte tot sturing sprake is van een bewuste spreiding van bestuurstaken.

In dit onderzoek gaat het niet over het onderscheid en het hoe en waarom er verschillende bestuurslagen zijn in het binnenlandse bestuur. Echter is het wel van belang te weten dat dit bestaat en dat dit zijn redenen heeft, die zelfs terugvoeren naar de Grondwet.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur, rapporten aan de regering*, Den Haag, 1995, pagina 19-40

De WRR gaat er dieper op in en maakt tegelijkertijd onderscheid tussen de vanouds kenmerkende congruentie tussen de verschillende bestuurslagen en de doorbraak van verandering van dit schaalbegrip. De congruentie had (heeft) te maken met de schaal van maatschappelijke problemen, de schaal van bestuur (doelmatigheid en responsiviteit) en de schaal van publieke betrokkenheid. Het ging er hierbij om dat bestuur (weer) op de schaal van de problemen werd gebracht. En dit was tevens de schaal waarop de burgers zich betrokken voelen. Echter door een tweetal oorzaken is, op hoofdlijnen, het schaalbegrip veranderd:

- **Maatschappelijke problemen nemen hand over hand toe.** Van oorsprong lokale problemen zijn nu vaak regionale of nationale problemen geworden; provinciale vraagstukken doen zich nu randstedelijk, nationaal of internationaal voor (denk aan de HSL en de "Ruimte voor de Rivier"-projecten); en nationale problemen hebben allang een Europese connectie gekregen.
- **De publieke betrokkenheid bij het algemeen bestuur is in beweging geraakt.** Door de toegenomen mobiliteit van de burger is de betrokkenheid enerzijds genationaliseerd in de zin van een grotere gerichtheid op het nationale belang dan op het lokale bestuur. Anderzijds richt de publieke betrokkenheid zich juist meer op de directe leefomgeving, waardoor begrippen als tijd, schaal en ruimte (onder invloed van moderne communicatietechnologie) een nieuwe betekenis hebben gekregen.

Door de schaalverandering worden besturen van de diverse overheden gedwongen op een grotere schaal te opereren en meer met elkaar samen te werken.

Schaalverandering is niet het enige criterium voor publieke organisaties om meer met elkaar samen te werken. Een ander criterium is dat bij complexe en in elkaar grijpende problemen een win-winsituatie kan ontstaan voor meerdere partijen. Door samen te werken kunnen problemen opgelost worden die de separate partijen niet kunnen oplossen door bijvoorbeeld gebrek aan kennis, budget en/of menskracht. Bij de verdeling van de verantwoordelijkheden, budgetten en menskracht (wie gaat wat doen) moeten hiervoor duidelijke afspraken gemaakt worden.

Een volgend criterium is dat de noodzaak om samen te werken onderkend moet worden door de deelnemende partijen. Wordt het arrangement of het project niet als zinvol ervaren, dan verloopt het

arrangement moeizamer omdat men elkaar bijvoorbeeld niet op de hoogte houdt van de ontwikkelingen in plannen of processen.

Hoe verhoudt de noodzaak tot samenwerken zich tot de centrale vraagstelling? Aan de hand van bovenstaande criteria wordt een beoordeling gegeven hoe het arrangement functioneert, in positieve of negatieve zin. Hieruit wordt duidelijk of er een noodzaak bestaat bij de partijen om met elkaar samen te werken.

Ook wordt een beoordeling gegeven over welke betekenis het samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces. Aan de hand van bovenstaande criteria kan beoordeeld worden hoe de samenwerking verloopt tussen de partijen en hoe de partijen het ervaren.

2.2 Een visie op Publieke Samenwerking

Als er wat dieper op het concept van publieke samenwerking wordt ingegaan, concentreert de spil zich rond een zestal karakteristieken. Echter voor hier op in te gaan is het goed om aan te geven dat de diverse overheden de hoop vestigen op publieke samenwerking, omdat deze een meerwaarde creëert. Meerwaarde betekent een betere prijs/kwaliteitsverhouding voor het eindresultaat. Iedere actor zoekt voor de eigen organisatie naar meerwaarde en dus naar een optimale balans tussen prijs en de voor haar gewenste kwaliteit. De kwaliteit van het resultaat wordt uitgedrukt in termen als: duurzaamheid, milieuvriendelijk, veilig, innovatief, democratisch en economisch.

De zes karakteristieken⁴ die de meerwaarde genereren van een publieke samenwerking worden als volgt omschreven:

1. **Een complex intern speelveld:** er is sprake van diverse politieke leiding, ambtelijke beslissers in bestuurskernen en ambtelijke actoren op operationeel niveau.
2. **Het komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie:** het gaat erom verschillende gepercipieerde problemen in beeld te krijgen. Zoeken naar voordelen voor elke actor t.b.v. een gezamenlijke aanpak.
3. **Financiële onzekerheden:** kosten en opbrengsten zijn nog niet goed te ramen, uitgangspunt is dat elke actor bijdraagt in financiering en risico's.

⁴ In *PPS Theorie en Voorbeeldengids* wordt n.a.v. de publiek-private samenwerking eerst de nadruk gevestigd op de publiek-publieke samenwerking, Bouwdienst Rijkswaterstaat in opdracht van het Hoofdkantoor, Utrecht, juli 2000

4. **Omgaan met bestuurlijke randvoorwaarden:** overheden beschikken over een eigen beslissingsmacht en gaan hier afgewogen mee om. De politiek bepaalt uiteindelijk.
5. **Omgang met juridische randvoorwaarden:** Vaste kaders voor een (juridische) afbakening ontbreken. Wetten blijken vaak geen ijzeren wetten te zijn.
6. **Integrale planontwikkeling:** door afstemming van modaliteiten, stedenbouw, natuurbouw en infrastructuur kan de totale economische en maatschappelijke waarde van een dergelijk gebied toenemen.

Deze karakteristieken genereren meerwaarde omdat bij samenwerking de publieke organisaties elkaar eerder betrekken in de planvorming en realisatie van projecten. De kwaliteit van het product neemt hierdoor toe en er is draagvlak voor de plannen van het project. De besluitvorming wordt bevordert doordat de actoren van het complexe interne speelveld deelnemen in de overleggen. Door deel te nemen is men op de hoogte van elkaars wensen, eisen en belangen aangaande het project. Hierdoor ontstaat tevens een gemeenschappelijke probleemdefinitie.

Het bespreekbaar maken van de financiële onzekerheden draagt bij aan de transparantie van het project. Door inzicht te geven in het beschikbare budget voor het project aan de andere partijen kan de andere partij ook oplossingen gaan zoeken voor de gezamenlijke problemen. Hierdoor ontstaat een integrale planontwikkeling met meerwaarde en kan er een win-winsituatie ontstaan.

De conclusie is dat samenwerken bij complexe en in elkaar grijpende problemen voordelen heeft. Door de grotere schaal worden de overheden ook gedwongen om meer samen te gaan werken. Er wordt op deze manier een meerwaarde gecreëerd. De voordelen die kunnen ontstaan zijn echter mede afhankelijk van de projectomgeving en haar bewegingen (zie volgende paragraaf).

2.2.1. De (project)omgeving en haar bewegingen

Zoals ieder project kennen ook de projecten in en rond Hoogvliet een projectomgeving. Deze omgeving kan van invloed zijn op de projecten.

De projectomgeving bestaat uit 5 speelvelden⁵. In deze speelvelden bevinden zich verschillende partijen met eigen rollen in het project. Hieronder volgen de 5 speelvelden met een karakterisering van de actoren die zich op deze speelvelden bevinden.

De speelvelden zijn:

- *Politiek speelveld*: zowel de wetgevende als de uitvoerende macht.
- *Bestuurlijk speelveld*: speelveld verstaan tussen ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen etc.
- *Ambtelijk speelveld*: gehele overheidsorganisatie van elke specifieke actor inclusief de hierbinnen geldende hiërarchie. De uitvoering van het beleid wordt hierin vorm gegeven en er zijn zowel toetsers als uitvoerders aanwezig.
- *Maatschappelijk speelveld*: omwonenden, direct betrokkenen en belangengroepen. Concreet: burgers, grondeigenaren, gebruikers etc.
- *Privaat speelveld*: partijen waarmee het publieke samenwerkingsverband te maken krijgt bij de uitbesteding van het werk, de marktconsultatie etc.

De actoren kunnen door de omgeving worden beïnvloed in hun handelen en denken, soms bewust, zoals bij opdrachten van hogerhand, en soms onbewust. Deze invloeden kunnen zeer divers zijn. Op het politieke speelveld bestaat er een zekere afhankelijk van de minister. Met verkiezingen kunnen eerder gemaakte afspraken kantelen en, door lagere prioritering door de nieuwe bewindslieden, budgetten stopgezet worden. Bij stopzetten van de budgetten kan de onderhandelingspositie van een van de partijen kan sterk veranderen. De samenwerking wordt hierdoor beïnvloed omdat eerder gemaakte afspraken en gestelde vooruitzichten tenietgedaan moeten worden. Het tegenovergestelde is ook mogelijk. Door veranderingen op het politieke speelveld kunnen ook voordelen ontstaan, bijvoorbeeld een hogere prioritering van het project waardoor extra budgetten en/of menskracht beschikbaar worden gesteld, waardoor de plannen in een stroomversnelling kunnen komen. Deze invloeden kunnen ook spelen op het bestuurlijke en het ambtelijke speelveld. Ook het maatschappelijke speelveld is van invloed op de werking van het convenant. Omwonenden, bewoners en gebruikers van grond of gebouwen kunnen procedures starten die het project vertragen. Voorbeelden hiervan zijn het niet meewerken aan onteigeningen van grond of gebouwen, bezwaarschriften indienen tegen de plannen en actiegroepen oprichten om hun wensen kracht bij te zetten. Dit kan de

⁵ In *PPS Theorie en Voorbeeldengids* wordt n.a.v. de publiek-private samenwerking eerst de nadruk gevestigd op de publiek-publieke samenwerking, Bouwdienst Rijkswaterstaat in opdracht van het Hoofdkantoor, Utrecht, juli 2000

duur het project aanmerkelijk verlengen, eveneens kunnen de kosten hierdoor fors toenemen.

Conclusie: de bovengenoemde factoren kunnen een positieve of negatieve invloed hebben op hoe het samenwerkingsarrangement functioneert en op de betekenis dat het samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces. Dit kan van grote invloed zijn op hoe er gecommuniceerd wordt tussen de actoren en de hoe de vorming van draagvlak verloopt voor zowel de plannen als de samenwerking. Hierover in de volgende paragraaf meer.

2.3 Communicatie en draagvlakvorming

Voor de beschouwing van een samenwerkingsarrangement is het van belang om notie te nemen van hoe er gecommuniceerd wordt en waarom draagvlak belangrijk is. Om de problematiek, zoals bij deelgemeente Hoogvliet, aan te kunnen pakken is samenwerken gewenst. De problemen zijn divers, complex en grijpen in elkaar. Zonder de samenwerking wordt het voor de afzonderlijke partijen moeilijker om de oplossingen voor de complexe, in elkaar grijpende problemen te kunnen realiseren. Verder is er zonder meer draagvlak nodig om tot het gewenste eindresultaat te komen. En samenwerking tussen de partijen en draagvlakvorming komt niet zonder communicatie tot stand.

2.3.1. Communicatie

Om te weten hoe het samenwerkingsarrangement functioneert en welke betekenis het samenwerkingsarrangement heeft voor het samenwerkingsproces, is het van belang om te weten hoe de communicatie verloopt tussen de vier publieke partijen. Om het aspect communicatie verder uit te diepen wordt gebruik gemaakt van het gestelde in 'Communicatie en strategiedynamica'⁶ door F.B. van der Meer e.a. Hierin wordt aangegeven dat sturing gezien moet worden vanuit evoluerende inzichten en doelen. Communicatie staat hierin centraal, niet primair om het beleid toe te lichten, of om doelgroepen tot een bepaald handelen te verleiden, maar omdat beleid pas in interactie met de actoren vorm en inhoud krijgt. Het gaat er om een processtrategie te organiseren die is gericht op communicatie.

Van der Meer e.a. vervolgen met aan te geven dat alle actoren strategische acties verschillend waarnemen en ook verschillend beoordelen. Hun interpretaties en beoordelingen hangen namelijk

⁶ Meer, F.B. van der, Schaap, L., en Twist, M.J.W. van, *Communicatie en strategiedynamica*, in: Pröpper en Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer, Kluwer, 1992, pagina 80-81

nauw samen met hun repertoires. Reacties van actoren zijn begrijpbaar vanuit deze repertoires, ze zijn echter nooit volledig voorspelbaar. Wat er in een concrete situatie zal gebeuren, is slechts te beantwoorden op basis van inzicht in relevante repertoires en relatiepatronen in het samenwerkingsarrangement, inclusief de eigen positie daarin. Hoewel deze analyse nooit volledig gemaakt kan worden, komt inkleuring van de procesmatige overwegingen, op basis van kennis van en feeling voor de actoren, de kwaliteit zeker ten goede.

De wijze waarop gecommuniceerd wordt is een belangrijke factor voor het verloop van de samenwerking. Het eigenbelang van de actoren speelt een grote rol bij hoe ze omgaan met de (afwijkende) standpunten en meningen van de andere actoren. De partijen kunnen volharden in hun standpunten waardoor gezamenlijke oplossingen van de problemen worden geblokkeerd. Deze standpunten kunnen betrekking hebben op de manier waarop partijen problemen definiëren, op welke manier men tegen een probleem aankijkt. Het kunnen interpretatieverschillen van de actoren zijn tussen de huidige of verwachte situatie en de gewenste situatie. Het is echter mogelijk de standpunten te laten veranderen, vooral als achterhaald kan worden wat de drijfveren zijn die achter de standpunten schuilgaan. Hierbij is het van belang dat er ook ruimte is om elkaar tegemoet te komen. Is deze ruimte aanwezig kan men tot een compromis komen waarbij iedereen tevreden is.

Bij het totstandkomen en later het instandhouden van het convenant is het belangrijk om een processtrategie te organiseren die is gericht op communicatie. Het doel van het maken van procesafspraken is het krijgen van duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen en de rollen van de verschillende partijen die samenwerken bij de voorbereiding van het beleid, de planvorming en/of de realisatie van de projecten. Belangrijk is ook dat de partijen hierbij een gezamenlijk beeld hebben van het proces en dat ze zich kunnen vinden in de aanpak of samenwerkingsvorm die hiervoor gekozen is. Hierbij zijn partijen vaak geneigd het eigen beeld van de gewenste rol van de andere partijen bepalend te vinden.

De conclusie is dat hoe de samenwerking verloopt, wat de inhoud ervan is en wat de richting ervan is, afhankelijk is van de mate waarin er in de communicatie inhoudelijk aansluiting ontstaat tussen actorperspectieven. Iedere actor kijkt vanuit de eigen repertoires naar de problematiek. De wijze waarop gecommuniceerd wordt, is hierbij eveneens van belang. Niet alle communicatie is immers goed. Men kan met communicatie ook het tegenovergestelde of zelfs niet het

gewenste doel bereiken. De bereikte consensus hoeft dus ook geen voorwaarde te zijn voor een goede samenwerking. Voor partijen is ook niet altijd mogelijk om tot een consensus te komen. Reden hiervoor kunnen zijn dat de ruimte die men heeft om elkaar tegemoet te komen slechts beperkt is en zo een consensus niet tot stand kan komen. Een andere reden om tot een consensus te komen is dat men met een project instemt zonder dat men daar zelf direct voordeel bij heeft, maar waar de andere partij iets voor terugverwacht wordt eventueel in de (nabije) toekomst. Het zogenaamde “voor wat, hoort wat”-principe.

Ook ontstaat er door communicatie draagvlakvorming. In de volgende paragraaf wordt er dieper op ingegaan.

2.3.2. Draagvlakvorming

Naast communicatie is draagvlakvorming een belangrijk aspect om te verklaren hoe een samenwerkingsverband functioneert en welke betekenis het samenwerkingsarrangement heeft voor het samenwerkingsproces. Draagvlak voor beleid, plannen of samenwerking ontstaat door communicatie tussen verschillende actoren van verschillende partijen. Teisman en Verhey beginnen hun artikel⁷ over draagvlakvorming bij technisch complexe projecten met:

“Wie het initiatief neemt tot een groot project, zoals de aanleg van Rijksweg A4 Midden-Delfland, kan doorgaans niet alleen tot zo’n project besluiten en het ook zelfstandig uitvoeren”

Men kan niet alleen tot zo’n project besluiten omdat er beslissingen genomen moeten worden die niet alleen door de eigen organisatie genomen kunnen worden. De beslissingen raken immers ook andere organisatie zoals, in dit geval, de omliggende gemeenten. Bij grote (maar ook kleinere) projecten is er sprake van meerdere betrokken partijen en actoren die van elkaar afhankelijk zijn. Om de plannen tot het gewenste eindresultaat te brengen is er draagvlak nodig voor de plannen. Deze wordt gecreëerd door het maken van procesafspraken.

Het doel van het maken van de procesafspraken is het krijgen van duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen en rollen van de verschillende partijen die samenwerken bij de voorbereiding van beleid. Belangrijk is dat de partijen een gezamenlijk beeld hebben van het proces en dat ze zich kunnen vinden in de aanpak of samenwerkingsvorm die hiervoor gekozen is.

⁷ Teisman, G.R., Verhey, T.J.M., *Draagvlakvorming bij technisch complexe projecten*, in: De Bruin, De Jong, Korsten, Van Zanten, Grote Projecten, Alphen aan de Rijn, Samson, 1996, pagina 174-192

Een andere belangrijke gedachte om tot een goede kwaliteit van uit te voeren beleid te komen is commitment. Op de Rijkswaterstaat Intranetsite van SPIJS-netwerk wordt aangegeven dat er sprake is van twee soorten commitment: commitment aan het proces en commitment aan het eindresultaat.

Bij het maken van procesafspraken wordt er gestreefd naar commitment aan het proces: de partijen zijn het er dan met elkaar over eens dat het proces op een zorgvuldige manier wordt gevolgd. Dat wil niet zeggen dat ze het eens moeten zijn met tussenresultaten of het eindresultaat.

Bij commitment aan het eindresultaat zijn de partijen het met elkaar over eens dat het eindresultaat op een zorgvuldige manier wordt bereikt. Waarbij ze het eens zijn over de tussenresultaten en het eindresultaat.

Ook hierbij is de valkuil dat de initiërende overheid het eigen beeld van de gewenste rol voor de andere partijen bepalend vindt. Het is goed om hier intern over na te denken en hierbij niet te veel voor de ander partij proberen te denken. Een andere mogelijkheid, om niet in deze valkuil te stappen, is de andere partij(en) te vragen hoe ze betrokken willen worden bij het proces.

Om tot een goede kwaliteit van uit te voeren beleid te komen is coproductie een cruciale gedachte. Tops en Weterings geven de volgende definitie voor coproductie namelijk:

“het proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een netwerk van wederzijds afhankelijke factoren. Voor de samenwerking is het van belang dat er een binding wordt verkregen tussen deskundigen uit andere organisaties, die allen een deel van het complexe geheel van maatschappelijke preferenties representeren. Door deze binding van preferenties in één oplossing te verdisconteren, kan er slagvaardig worden gehandeld. Dit slagvaardig handelen is dan ook weer nodig om draagvlak te genereren voor het uiteindelijke resultaat.”

Het kernprobleem van bestuurders hierbij is, zo geven Teisman en Verhey aan, dat zij gelijktijdig worden geconfronteerd met een toename van de beleidsinhoudelijke verwachtingen die de burger heeft over overheidshandelen en met beperkingen in de uitvoering. Zeker als het gaat om de uitvoering van beleid, waarbij bereikbaarheid, milieubehoud, veiligheid en dergelijke een rol spelen, is het raadzaam te investeren in de juiste coproductie, zodat draagvlak ontstaat voor het eindresultaat.

Conclusie: met coproductie ontstaat er een binding tussen de deskundige actoren. De actoren maken procesafspraken waardoor men elkaars standpunten en beweegredenen kent. Het is dan duidelijk wat de verwachtingen van iedere partij zijn en wat hun rol is binnen het arrangement. Ze vormen een gezamenlijk beeld van de problemen en van de oplossingen. In deze overleggen ontstaat er draagvlak voor de oplossingen van de gekoppelde problemen. Als er een gezamenlijk vertrouwen is in de oplossingen ontstaat er een commitment aan elkaar om tot een oplossing van de problemen te komen. Draagvlak is dus een voorwaarde voor het goed functioneren van het arrangement maar ontstaat ook als gevolg van het goed functioneren van het arrangement.

2.4 Werkhypothese

Om de centrale vraag te beantwoorden heb ik een werkhypothese opgesteld. De **werkhypothese** luidt: *Voor de werking van het arrangement tussen de lokale en centrale overheid (de zogenaamde publieke samenwerking) is het van belang dat de publieke partijen zich committeren aan elkaar en aan de plannen om tot een oplossing te komen.*

De definitie van een arrangement:

Een 'arrangement' wordt volgens de Dikke Van Dale (derde druk 2002) beschreven als: "Een regeling waardoor iets op de gewenste wijze kan plaatsvinden of aflopen".

Een verdere precisering wordt gevonden bij de beschrijving van 'samenwerken': "Gemeenschappelijk aan een zelfde taak werken; de handen ineenslaan, goed op elkaar ingespeeld zijn".

De definitie van committeren:

'Committeren' wordt volgens de Dikke Van Dale (derde druk 2002) beschreven als: "Met een opdracht of volmacht afvaardigen". Dit wordt in dit verband echter niet bedoeld. Hier wordt gerefereerd aan het Engelse woord commitment wat, volgens het Prisma-woordenboek (dertiende druk 1975), wordt beschreven als: "Verbintenis".

De definitie van een oplossing:

Een 'oplossing' wordt volgens de Dikke Van Dale (derde druk 2002) beschreven als: "Beëindigen van een probleem op bevredigende wijze". In het geval geldt dit voor alle partijen die het convenant ondertekend hebben.

Voor deze werkhypothese is gekozen om verder te onderzoeken hoe het samenwerkingsarrangement verloopt en welke betekenis het

samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces. Het is dan ook gebaseerd op de (testbare) verwachting dat als de partijen zich verbinden (committeren) aan elkaar, ze tot een oplossing zullen komen voor de problemen in en rond Hoogvliet Noord. Om tot een oplossing voor de problematiek te komen is communicatie belangrijk. Door communicatie worden de standpunten van de andere partijen verduidelijkt. De rol die communicatie hierbij speelt kan echter zeer divers zijn. Door de wijze van communicatie tussen de partijen kan er begrip ontstaan voor elkaars standpunten. Ook kan er draagvlak ontstaan voor de oplossingen. Hierbij is coproductie van belang omdat er tussen de actoren een gezamenlijk beeld ontstaat over de problematiek. Vervolgens wordt er gezamenlijk naar een oplossing gezocht voor de problematiek. Hierbij ontstaat een binding tussen de actoren van de verschillende organisaties om tot het gewenste eindresultaat te komen. De partijen geven hierbij aan, met het ondertekenen van het convenant, dat ze gezamenlijk tot een oplossing van de problemen in en rond Hoogvliet willen komen op een voor alle partijen bevredigende wijze. Dit betekent echter niet dat men door de ondertekening ook daadwerkelijk tot een oplossing komt. Er kunnen allerlei externe en interne invloeden zijn die de oplossingen in de weg kunnen staan, zoals beschikbaarheid en toereikendheid van budgetten, weerstand van omwonenden, beschikbaarheid van grond, enzovoort. De projectomgeving is immers voortdurend in beweging.

2.5 De omgeving is in beweging

Het samenwerkingsverband en haar omgeving is voortdurend aan verandering onderhevig. Het is dan ook niet verstandig om bij een publieke samenwerking uit te gaan van een status-quo. De omgeving is in beweging en in de gids van de Bouwdienst⁸ (Rijkswaterstaat) worden ten minste vier factoren aangewezen waardoor deze in beweging is, namelijk:

- **Verkiezingen:** De uitslag van verkiezingen kan leiden tot ander beleid, waarmee de publieke samenwerking wordt beïnvloed.
- **Conjunctuurgolven:** Deze kunnen de prijzen van een project sterk beïnvloeden, waardoor de beoogde effecten van een publieke samenwerking sterk dalen of stijgen.
- **Publieke opinie:** Hierdoor kan de slagingskans van een project sterk beïnvloed worden. Denk bijvoorbeeld aan het ter discussie staan van de Betuwelijn in 1999.

⁸ Bouwdienst Rijkswaterstaat in opdracht van het Hoofdkantoor, *PPS Theorie en Voorbeeldengids*, PPS Centrum, Utrecht, juli 2000, pagina 31

- **Veranderende wet- en regelgeving:** Op een veelheid van terreinen kan hierdoor het project worden beïnvloed. Denk bijvoorbeeld aan ARBO-, milieu-, en natuurrichtlijnen.

De lijst kan aangevuld worden met onder andere de **maatschappelijke en technologische ontwikkelingen** die plaatsvinden tijdens het project. Ook op deze gebieden vinden er vele ontwikkelingen plaats die van invloed zijn op het project.

Bovengenoemde criteria zijn externe invloeden op de werking van het arrangement. De actor binnen het samenwerkingsarrangement kunnen zich anders gaan opstellen door de veranderingen in de (project)omgeving. Door veranderingen in de genoemde factoren kunnen van grote invloed zijn op hoe de samenwerking functioneert en op het samenwerkingsproces.

2.6 Hoe naar de casus kijken

Door vele ontwikkelingen in en rond Hoogvliet is de problematiek er bijzonder complex en divers. De problemen kunnen niet los van elkaar gezien worden en grijpen in elkaar. Door de vele ontwikkelingen in deze regio, zijn er knelpunten ontstaan op zowel ruimtelijk, infrastructuurueel als milieutechnisch gebied. Om tot een oplossing voor de problematiek te komen is het belangrijk dat de overheden samenwerken. De partijen hebben hiertoe het convenant ondertekend en zijn hiermee de samenwerking aangegaan.

In het kader van deze afstudeerscriptie wil ik deze samenwerking tussen de vier convenantpartners onderzoeken. Dit wil ik doen aan de hand van het kader zoals geschetst in hoofdstuk 2 "Theoretisch kader", de interviews met de convenantpartners en de beschikbare verslagen van de overleggen.

Om te onderzoeken hoe het samenwerkingsverband functioneert en welke betekenis het heeft voor het samenwerkingsproces worden de volgende onderzoeksstappen gevolgd. Als eerste wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op wat het convenant inhoudt en wat de afspraken zijn tussen de convenantpartners. Voor het onderzoek is het immers van belang om te weten wat de afspraken en kaders zijn die beschreven zijn in het convenant. Vervolgens wordt aan de hand van de gehouden interviews beoordeeld of verklaart hoe de actoren vinden dat de samenwerking functioneert en hoe welke betekenis zij vinden dat samenwerkingsverband heeft voor het samenwerkingsproces (zie hoofdstuk 4). Bij het onderzoek wil ik kijken of communicatie van belang is voor hoe de samenwerking verloopt. Is coproductie een

belangrijkere factor voor hoe de samenwerking verloopt of zijn er andere factoren die belangrijker zijn? Het is het ontstaan van draagvlak of commitment aan de oplossingen van de problemen van grote invloed. Ook welke betekenis de samenwerking heeft voor het samenwerkingsverband is van belang. Dit wordt aan de hand van de gehouden interviews en de beschikbare verslagen van de ambtelijke en bestuurlijke overleggen beoordeeld. Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre de geïnterviewden vinden dat het ondertekenen van het convenant invloed heeft gehad op de samenwerking en op de resultaten. Aan het convenant kunnen immers geen rechten ontleend worden; is vrijwillig en schept verwachtingen naar andere partijen. Deze partijen kunnen het misschien deze verwachtingen niet waarmaken.



Foto 1: Infrastructurele werken in aanbouw bij deelgemeente Hoogvliet

In het voorlaatste hoofdstuk wordt een analyse gemaakt hoe het samenwerkingsverband functioneert en welke betekenis het heeft voor het samenwerkingsproces. Dit aan de hand van verzamelde gegevens, die weergegeven zijn in de hoofdstukken 4 en 5. In het laatste hoofdstuk wordt de conclusies weergegeven en enkele aanbevelingen gedaan.

3. Het convenant

In en rond de deelgemeente Hoogvliet zijn er verschillende ontwikkelingen op zowel ruimtelijk, milieutechnisch als infrastructuureel gebied. Om deze ontwikkelingen te stroomlijnen is er op 14 juni 1996 het convenant "Voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord" ondertekend. Met de ondertekening van het convenant is er een samenwerkingsarrangement ontstaan tussen vier publieke partijen om deze ruimtelijke, milieutechnische en infrastructuurele problematiek in en rond de deelgemeente Hoogvliet aan te pakken. De vier partijen, die tevens samen de stuurgroep vormen, zijn:

- deelgemeente Hoogvliet,
- gemeente Rotterdam,
- regionale directie Zuid-Holland Rijkswaterstaat,
- directie van NS Railinfrabeheer,

In het convenant wordt nog een partij genoemd namelijk Shell Pernis. Dit particuliere bedrijf heeft instemmend heeft gereageerd op dit initiatief en zich bereid verklaard te participeren. Shell heeft het convenant echter niet formeel ondertekend.

In het convenant is verder een viertal vervolgstudies opgenomen. De studies zijn opgenomen om de problematiek in en rond de deelgemeente Hoogvliet in kaart te brengen en om gezamenlijk tot een oplossing te komen van de problematiek.

In dit hoofdstuk wordt als eerste ingegaan op wat de aanleiding was voor het convenant. Vervolgens komen de verantwoordelijkheden van de betrokken deelnemers aan de orde, gevolgd door de gewenste resultaten van de deelnemers. Vervolgens wordt ingegaan op de organisatiestructuur. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de communicatiestructuur van het samenwerkingsverband.

3.1 Aanleiding

Deelgemeente Hoogvliet is ontworpen en ontwikkeld als woongebied voor werknemers in de petrochemische industrie op de Vondelingenplaat. Deze industrie heeft vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw een grote vlucht genomen. Al in het "uitbreidingsplan in hoofdzaak" uit 1955 voor deze nieuwe nederzetting werd voorzien dat een ruime bufferzone tussen de industrie en het woongebied een essentiële voorwaarde was voor een aanvaardbaar woonmilieu. Bij deze planontwikkeling was niet voorzien dat de ontwikkeling van industrieterreinen, de haven en nieuwe woonkernen in westelijke richting de enorme vlucht zou nemen die sindsdien in gang is gezet. Na de Vondelingenplaat en Hoogvliet werd het Botlekgebied, de Europoort, Spijkenisse en de Maasvlakte I en II ontwikkeld. Door deze

uitbreidingen is ook het vervoer in oost-westrichting sterk toegenomen. Om dit vervoer te kunnen verwerken zijn in het verleden een aantal noodzakelijke voorzieningen getroffen in de zone tussen Vondelingenplaat en Hoogvliet, zoals de Botlektunnel en rijksweg A15. Ook het transport per pijpleiding vindt in deze zone plaats.

Zowel de industrie als de transportcorridor vormt een belasting voor het woon- en leefmilieu in Hoogvliet. Door de uitbreiding van de infrastructuur is de bufferfunctie van de onbebouwde zone aan de noordkant van Hoogvliet verkleind. Deze bestaat aan Hoogvlietse zijde nog slechts uit de hoofdwaterkering, opgehoogd met een geluidswal langs de A15 en een smalle groenzone aan de zuidzijde van de geluidswal. Op foto 2 is duidelijk te zien hoe beperkt de ruimte is om een te verbreden rijksweg en een havenspoorlijn in te passen.



Foto 2: Beperkte ruimte voor de snelweg A15 tussen deelgemeente Hoogvliet en het industrieterrein op de Vondelingenplaat.

De huidige en geprognosticeerde ontwikkelingen laten zien dat het vervoer van en naar het westelijke havengebied nog verder zal toenemen. Nu al is te voorzien dat de huidige capaciteit van de transportcorridor (wegen, spoorwegen en leidingen) ontoereikend zal zijn om deze groei te verwerken, ondanks het beleid om het gebruik van de bestaande transportwegen te optimaliseren. Daarom zijn er uitbreidingsplannen in voorbereiding om te voorkomen dat de transportcapaciteit in de toekomst tekortschiet.

In de periode tot 2015 spelen dan ook diverse grote verkeersinfrastructuurprojecten rond Hoogvliet Noord, te weten:

- Botlekspoortunnel
- Verdubbeling Havenspoorlijn
- Capaciteitvergroting A15
- A4-zuid
- Aanleg metro Beneluxlijn.

Het meest concrete plan was, ten tijde van het sluiten van het convenant, de uitbreiding van de havenspoorlijn, als onderdeel van de Betuweroute. De uitbreidingen bevatten een verdubbeling en elektrificatie van de spoorlijn en tevens het ongelijkvloers maken van de spoorwegovergangen en de bouw van een spoortunnel onder de Oude Maas. Deze uitbreidingen van de havenspoorlijn maakte het noodzakelijk om de gelijkvloerse kruising ter hoogte van Aveling te verplaatsen naar het westen. Hierdoor veranderde ook de aansluiting van de Vondelingenplaat op de A15. Voor de nieuwe situatie waren verschillende oplossingen bedacht en afgewogen. De oplossing die de partijen het beste vonden was de Combivariant.

De infrastructurele plannen zoals de Botlekspoortunnel en de capaciteitsvergroting van rijksweg A15, zijn onderdeel van het projectenprogramma ROM Rijnmond. Het doel is om enerzijds de mainport Rotterdam te versterken en anderzijds de kwaliteit van het woon- en leefmilieu te verbeteren. In het Plan van Aanpak ROM Rijnmond wordt Hoogvliet genoemd als gebied waar stank- en geluidshinder een blijvend knelpunt zal zijn. De ernst van het ruimtelijke en milieuprobleem in Hoogvliet Noord is nog eens bevestigd door de "Kwalitatieve verkenning Hoogvliet" uitgevoerd door Zandvoort Ordening en Advies, in opdracht van de gemeente Rotterdam.

In het kader van ROM Rijnmond zijn verschillende projecten in Hoogvliet en omgeving geïnitieerd die gericht zijn op de verbetering van de infrastructuur (betere bereikbaarheid) en op de vermindering van de milieuhinder door geluid- en stankoverlast.

Er waren echter in het kader van ROM Rijnmond geen projecten geformuleerd die specifiek gericht zijn op het verbeteren van het leefmilieu, de ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid van Hoogvliet en Vondelingenplaat. In het convenant zijn twee nieuwe projecten geïnitieerd, die in deze leemte voorzien. Deze zijn:

- Ontwikkelingsvisie Hoogvliet
- Ruimtelijk studie Hoogvliet Noord.

Op voorstel van de betrokken partijen zijn deze projecten toegevoegd aan het projectenprogramma ROM Rijnmond.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat in en rond de deelgemeente Hoogvliet er diverse, complexe en in elkaar grijpen problemen zijn ontstaan op zowel milieutechnisch infrastructureel als ruimtelijk gebied. Deelgemeente Hoogvliet kan deze problemen niet alleen oplossen, de schaal is daarvoor te groot. De problemen bevinden zich niet alleen op gemeentelijk niveau, maar ook op rijksniveau. De projecten van Rijkswaterstaat (rijksweg A15) en NS Railinfrabeheer (korte boortunnel) hebben invloed op het woon- en leefmilieu van de deelgemeente Hoogvliet.

3.2 Verantwoordelijkheden

Door de schaal van de problemen hebben de diverse overheden besloten met elkaar samen te werken. Met het ondertekenen van het convenant hebben de vier publieke partijen hun verantwoordelijkheid erkend om de leefbaarheid in Hoogvliet Noord en omgeving te verbeteren en de bereikbaarheid van de economische centra optimaal te laten zijn. De partijen zien de noodzaak in om te gaan samenwerken om de problemen in en rond Hoogvliet gezamenlijk aan te pakken. Dit is ook van belang voor het verloop van de samenwerking.

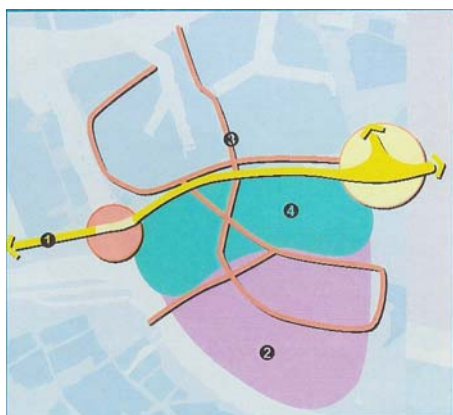
Met de ondertekening van het convenant geven ze aan dat ze het een zinnig vinden om samen te werken aan de projecten en dat ze bereid zijn zich aan elkaar te committeren om tot een oplossing te komen van deze problemen. In het convenant is namelijk vastgelegd dat de convenantpartners "zullen komen tot een gezamenlijke visie op de inrichting van het gebied Hoogvliet/ Vondelingenplaat". Deze visie zal ook vertaald worden naar varianten voor de capaciteitvergroting van de A15 en naar de ontwikkelingsvisie voor Hoogvliet.

Om dit doel te bereiken zijn door de convenantpartners, in het verlengde van het ROM Rijnmond-project, de volgende doelstellingen vastgelegd:

- Het duurzaam verbeteren van het woon- en leefmilieu in Hoogvliet
- De inpassing van extra vervoerscapaciteit in de transportcorridor tussen Hoogvliet en Vondelingenplaat
- Het continueren van de industriële bedrijvigheid op de Vondelingenplaat.

Deze doelstellingen zijn bedoeld om de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problematiek van Hoogvliet Noord en Vondelingenplaat in beeld te brengen.

Om de doelstellingen te bereiken is een aantal studies verricht, namelijk:



1. MER/Tracéstudie A15.
2. Ontwikkelingsvisie Hoogvliet (samenvatting studieproject door deelgemeente Hoogvliet zelf geïnitieerd)
3. Ruimtelijk studie Hoogvliet Noord
4. Bereikbaarheidsstudie Hoogvliet/Vondelingenplaat.

Afstemming van de studies vindt plaats in het coördinatieoverleg (zie § 3.3).

De betrokken partijen hebben ernaar gestreefd om studie 2 tot en met 4 voor het gereedkomen van de MER/Tracéstudie A15 te hebben afgerond. Dit is ook gelukt en de resultaten uit het onderzoek hebben gediend als input voor:

- De te kiezen variant van de MER
- De besluitvorming over de samenhangende lange termijnoplossing voor de ontsluiting en de ruimtelijke inrichting van Hoogvliet en omgeving.

3.2.1 Gewenste resultaten

De doelstellingen zoals beschreven in het convenant zijn met het afronden van de studies echter nog niet gerealiseerd. Om tot een gezamenlijke oplossing te komen staat in het convenant beschreven dat de betrokken partijen de volgende resultaten willen realiseren:

Op korte termijn:

Tot een gezamenlijke visie komen op de ontwikkeling van Hoogvliet (Noord). De visie wordt ontwikkeld in ateliers (bijeenkomsten met ontwerpers), klankbordgroepen (bijeenkomsten met bewoners) en werkgroepen (bijeenkomst met deskundigen).

Op middellange termijn:

Er zorg voor dragen dat de uitvoering van de investeringsplannen voor Hoogvliet, de Vondelingenplaat, de A15 en het verbindende wegennet niet stagneert als gevolg van meningsverschillen tussen de convenantpartners. Tijdens het sluiten van het convenant werd de

aanleg van de Botlekspoortunnel als gegeven aangenomen. Om de bouwwerkzaamheden mogelijk te maken hebben de betrokken partijen de procedures voortvarend ter hand genomen. Ook de wegontsluiting Vondelingenplaat is voortvarend ter hand genomen en betrokken partijen hebben naar haalbare, aanvullende maatregelen gezocht om de ruimtelijke en milieusituatie te verbeteren. Gelijktijdig is er gezamenlijk gezocht naar een betere oplossing voor de langere termijn. De voorbereidende werkzaamheden werden in de werkgroepen voorbereid. De besluitvorming vond plaats in het coördinatie- of ambtelijk overleg (zie §3.3).

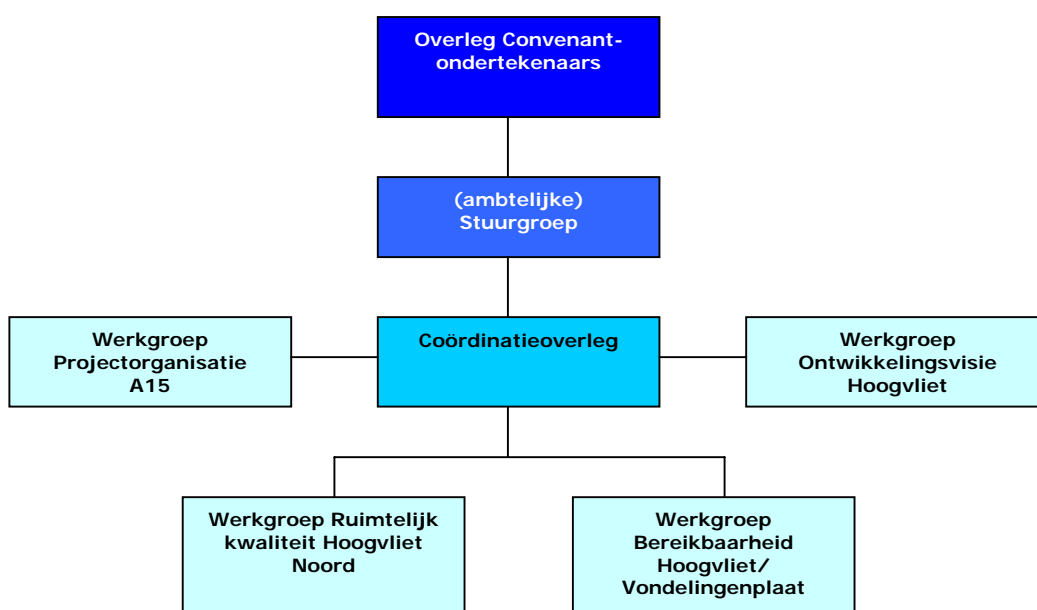
Op lange termijn:

Door de betrokken partijen wordt gestreefd naar een integrale, duurzame verbetering van het woon- en leefmilieu in (het noorden van) Hoogvliet in samenhang met infrastructurele uitbreiding en een optimale ontsluiting van de Vondelingenplaat.

Voor een goede kwaliteit van de plannen is coproductie een belangrijke voorwaarde. In de overleggen wordt een gezamenlijk beeld van de problemen en hun oplossingen gevormd in een netwerk van wederzijds afhankelijke factoren. In de overleggen wordt een binding verkregen tussen de deskundigen uit de verschillende organisaties door gezamenlijk tot een oplossing te komen voor de problemen in en rond Hoogvliet en om de leefsituatie te verbeteren of in ieder geval niet te laten verslechteren.

3.3 Organisatiestructuur

De organisatiestructuur is weergegeven in het onderstaande schema.



Binnen de organisatie onderscheiden zich 3 niveaus. Deze zijn van het laagste naar het hoogste niveau:

- Coördinatieoverleg,
- Ambtelijk overleg,
- Bestuurlijk overleg.

Coördinatieoverleg

De deelnemers van het coördinatieoverleg zijn de belangrijke beheerders van het gebied (deelgemeente Hoogvliet en gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam) en de projectleiders van de vier studieprojecten (zie paragraaf 3.2).

Het overleg wordt geleid door een voorzitter die tevens secretaris is van de stuurgroep en van het bestuurlijke overleg van de convenantpartijen. In het coördinatieoverleg vindt afstemming plaats tussen plannen van de studieprojecten. Tevens worden er de besluiten voorbereid voor de stuurgroep.

De betrokken partijen zijn overeengekomen dat men voor het coördinatieoverleg eens in de veertien dagen bij elkaar zou komen. Na het beëindigen van de studies in 2001, is dit overleg gestopt. Na de studies zijn er voor de afstemming met de uitvoeringsorganisatie overleggen op ambtelijk niveau.

Ambtelijk overleg

De deelnemers van het ambtelijk overleg vormen samen de stuurgroep. In deze stuurgroep zijn de portefeuillehouder van de gemeente Hoogvliet en de hoofden van afdelingen inclusief projectleider van een van de studies en directeurs van (gemeentelijke) diensten vertegenwoordigd.

Voor de duur van de studies kwam de stuurgroep elk kwartaal of vaker, indien het nodig was bijeen. Het verzoek om af te wijken van het kwartaaloverleg kwam voort uit het coördinatieoverleg. Mocht vanuit het coördinatieoverleg sneller een besluit nodig zijn in verband met de voortgang van de studies en dus het project, dan werd er vanuit de stuurgroep een verzoek van de voorzitter van het coördinatieoverleg aan de stuurgroepleden gedaan om eerder bij elkaar. Na het beëindigen van de studies is het reguliere overleg verminderd. Momenteel komen de leden nog zeer incidenteel bijeen voor overleg.

Bestuurlijk overleg

De deelnemers aan het bestuurlijk overleg zijn de convenant-ondertekenaars. In de overleggen, in aanloop naar het convenant, is afgesproken dat de convenantondertekenaars minstens driemaal

bestuurlijk overleg zullen voeren. En wel in januari 1997, na de ateliers en voor het eindadvies.

Nu komen ze nog incidenteel bijeen en alleen op verzoek van een van de ondertekenaars.

De overleggen worden georganiseerd om de plannen vorm en inhoud te geven maar ook om ze toe te lichten. Hierbij is de processtrategie gericht op communicatie. Er worden afspraken gemaakt om duidelijkheid te krijgen over wederzijdse verwachtingen en rollen, om een gezamenlijk beeld te hebben van zowel het proces als de problemen.

3.4 Communicatie

Tijdens de studies is er veel tijd en aandacht besteedt aan communicatie. Er werd hierbij onderscheid gemaakt tussen twee vormen van communicatie namelijk interne en externe communicatie.

3.4.1 Externe communicatie

De convenantpartners willen naar buiten toe zo veel mogelijk het volledige verhaal vertellen. Hierover zijn de volgende afspraken gemaakt:

- ▶ Gespreksavonden voor geïnteresseerde betrokkenen,
- ▶ Ieder studieproject is verantwoordelijk voor de communicatie met externen betreffende het eigen project.
- ▶ Communicatie-initiatieven worden in de stuurgroep besproken.

3.4.2 Interne communicatie

Om de informatie-uitwisseling tussen de vier projectorganisaties zo goed mogelijk te laten verlopen, zijn er basisafspraken gemaakt op het gebied van communicatie, te weten:

- Informatie-uitwisseling tussen convenantpartners vindt plaats in het coördinatieoverleg dat eens in de veertien dagen gehouden wordt.
- De deelnemers aan de studieprojecten zijn zelf verantwoordelijk voor de communicatie (ruggespraak) met de eigen achterban.
- De communicatiemedewerkers van Rijkswaterstaat en Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (namens de gemeente Rotterdam) onderhouden contact met overige organisatie.
- De klankbordgroep Hoogvliet (omwonenden van de projecten) wordt direct betrokken bij de projecten door middel van

overleg tijdens de ontwerpatelier-fase en tussentijds door middel van presentaties.

Ondersteunende middelen

Vanuit het coördinatieoverleg werd er maandelijks een nieuwsbrief uitgegeven voor en over de vier projecten. Ook werd er na de projectdefinitiefase en de afsluiting van de onderzoeksfases een projectpresentatie gegeven.

Afstemming

Om met elkaar tot het gewenste resultaat te komen hebben de convenantpartners afgesproken dat er in alle projecten rekening gehouden werd met de andere projecten. Om de projecten goed op elkaar af te stemmen en om inzicht te krijgen in de verschillende wensen en eisen van de convenantpartners werden ateliers en werkgroepen georganiseerd en werd een coördinatiepunt ingericht.

Er is dan ook gekozen voor de inrichting van één centraal coördinatiepunt. De taak van het coördinatiepunt is het coördineren van de vier studieprojecten. Deze werden door vier werkgroepen uitgevoerd. Onder verantwoordelijkheid van de coördinator worden de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Organiseren en leiden van het tweewekelijkse coördinatieoverleg voor onderlinge afstemming,
- Afstemmen van tijds-, werk- en communicatieplanningen van de studieprojecten,
- Bespreken van de inhoudelijke voortgang gericht op de afstemming en het bereiken van gezamenlijke oplossingen,
- Opzetten en onderhouden van interne projectcommunicatie,
- Voorbereiden van de besluitvorming in de (ambtelijke) stuurgroep in samenwerking met de projectleiders van de afzonderlijke studies,
- Assisteren van de voorzitter van de stuurgroep bij de organisatie en inhoudelijke voorbereiding van de bijeenkomsten van de stuurgroep.

Het coördinatiepunt had geen formele bevoegdheden met betrekking tot de studieprojecten. De coördinator trad hierbij dienstverlenend op maar had geen opdrachtgevende bevoegdheden.

3.5 Resultaten convenant

Na het afsluiten van het convenant zijn de partijen voortvarend aan het werk gegaan. Er zijn reeds verschillende resultaten bereikt op zowel korte en middellange termijn. Hierover meer in paragraaf 4.4.

De projectomgeving is hierbij van invloed op de problemen en hun oplossingen. Er zijn vele ontwikkelingen in dit gebied die doorgedaan zijn na de ondertekening van het convenant. De projectomgeving is hierdoor voortdurend in beweging. De veranderingen van regel- en wetgeving, de verkiezingen, de veranderende publieke opinie, ze zijn allemaal van invloed op hoe de samenwerking verloopt en de betekenis van het samenwerkingsverband. Hierover meer in paragraaf 4.5.

4. Procesverloop en werking convenant

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het procesverloop en hoe de werking van het convenant verloopt. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de redenen van de convenantpartijen om deel te nemen aan het convenant. Vervolgens komen de percepties van de geïnterviewde deelnemers aan het convenant aan de orde. In de derde paragraaf volgt de ervaringen van de actoren in de overleggen, gevolgd door een paragraaf over de fricties tussen de partijen. Hierna wordt ingegaan op de resultaten van het convenant en welke invloed het convenant heeft op deze resultaten. In de voorlaatste paragraaf komt de invloed van de omgeving van het convenant aan de orde. En als laatste het belang van het convenant door de convenantpartijen.

4.1 Redenen convenant

In en rond de deelgemeente Hoogvliet zijn er vele ontwikkelingen gaande. Hiertoe is er op 14 juni 1996 het convenant ondertekend. Over het waarom het initiatief gestart is en waarom ze het convenant ondertekend hebben, zijn de partijen eenduidig. Dit komt duidelijk naar voren in de interviews. Dat de geïnterviewde partijen hierbij de uitgangspunten van het convenant erkennen en onderschrijven, blijkt ook uit de verslagen. De noodzaak van het convenant was voor de convenantpartners duidelijk. Er moest iets gebeuren om het woon- en leefklimaat in Hoogvliet niet te laten verslechteren. Ze hebben hiertoe dan ook het convenant ondertekend.

Over de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen tijdens het convenant is er wel verschil van mening tussen de geïnterviewden. De partijen zijn het erover eens dat er in het begin een afhankelijkheid was, de projecten zijn complex, divers en grepen in elkaar. Volgens sommige partijen veranderde dit in de loop van het convenant; volgens deze partijen werden de afhankelijkheden gedurende de studies minder en verdwenen zelfs. Het Gemeentelijk Havenbedrijf geeft aan dat het samenwerkingsverband, na het kiezen voor het benuttingalternatief (zie paragraaf 4.4), "als een kaartenhuis in elkaar is gestort", na deze keuze had men elkaar niet meer nodig. De deelgemeente Hoogvliet is het hier niet mee eens en vindt dat de afhankelijkheid nog steeds bestaat. Ze hebben elkaar nodig, niet alleen voor de studies maar ook voor de verder (toekomst)plannen.

Om het proces in goede banen te leiden is er vervolgens een organisatiestructuur opgezet met daarin drie niveaus. Deze zijn het coördinatieoverleg, het ambtelijk en het bestuurlijk niveau. Uit de interviews en uit verslagen komt naar voren dat bij de overheid deze drie niveaus gebruikelijk zijn. De besluiten werden tijdens de studies

bottum-up genomen. De werkgroepen bereiden de besluiten voor. Vanuit de ateliers ging er een eenduidig voorstel naar het ambtelijk niveau, die het, volgens de geïnterviewden, bijna altijd “een op een” overnamen en dit besluit voorlegde aan het bestuurlijke niveau. Op het bestuurlijk niveau werd het besluit (goed)gekeurd. In een enkel geval werd een besluit genomen volgens het escalatiemodel. Dit model houdt in dat als een besluit niet genomen kan worden op een niveau, een bovenliggend niveau het besluit neemt (zie paragraaf 3.3). Dit is slechts eenmaal voorgekomen.

4.2 Percepties actoren

Dat iedere partij het convenant heeft ondertekend vanuit de eigen percepties en repertoires komt duidelijk in de interviews naar voren. Rijkswaterstaat (RWS) stond in het begin erg onwillig tegenover het convenant omdat er geen meerwaarde werd gezien in het convenant. Het was toen nog onzeker of er voldoende budget beschikbaar gesteld zou worden voor de rijksweg. Na de toezegging van de Tweede Kamer voor de uitbreiding van de rijksweg A15, die ook langs de deelgemeente Hoogvliet loopt, heeft men uiteindelijk besloten het convenant te ondertekenen. Rijkswaterstaat zette in deze periode ook de eerste stappen naar meer publieksvriendelijker en publieksgerichter werken. Niet langer optreden als een autoritaire overheid maar meer als een goede buur, waarmee de omgeving kan en mag overleggen om tot de gewenste resultaten te komen. Om een goede inpassing van de weg te realiseren is daarom besloten om in samenspraak met de omgeving de weg te realiseren. Niet alleen bij dit project maar ook bij projecten die in de (nabije) toekomst zullen worden gerealiseerd in deze regio. Ook verwacht men dat de samenwerking, door de ondertekening van het convenant soepel zal verlopen. Rijkswaterstaat zegt hierover: “Met het convenant is eigenlijk niet meer afgesproken dan dat we samen zullen werken, elkaars belangen respecteren en het elkaar vooral niet te moeilijk zullen maken.”

Voor de gemeente Rotterdam nemen twee afdelingen deel aan de overleggen. Dit zijn het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) en de dienst stedenbouw en volkshuisvesting (dS+V). Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) voelde zich mededader van de uitbreiding van de A15. Het toenemende verkeer is afkomstig van de bedrijven die gehuisvest zijn op de Maasvlakte. Een andere reden voor GHR is dat zij grote delen van de benodigde grond voor de uitbreiding van zowel de rijksweg als de havenspoorlijn in beheer heeft. Door het convenant wordt de onderlinge afstemming

over het toekomstige grondgebruik eenvoudiger omdat de partijen gezamenlijk rond de tafel zitten.

De dienst stedenbouw en volkshuisvesting geeft aan dat ze meedoet vanwege de economische belangen die in dit gebied spelen. Gemeente Rotterdam wil zowel deelgemeente Hoogvliet als Shell tevreden houden. Ze proberen te voorkomen dat de belangen van deze twee partijen niet conflicteren. Aan de ene kant probeert de gemeente Rotterdam het leefmilieu in de deelgemeente Hoogvliet niet verder te laten verslechteren. Aan de andere kant proberen ze ook de economische belangen van de bedrijven op de Vondelingenplaat en de Maasvlakte in het oog te houden. Een goede ontsluiting voor Vondelingenplaat en de Maasvlakte op de A15 wordt daarbij als zeer belangrijk ervaren.

Beide diensten geven in de interviews aan dat het convenant is afgesloten om wederzijdse hulp (aan) te bieden bij de plannen en om elkaar op de hoogte te houden. Ze verwachten dat de andere partijen dan niet dwars gaan liggen en dat de partijen iets kunnen betekenen voor elkaar.

De reden voor de deelgemeente Hoogvliet om het convenant mede te ondertekenen is om het woon- en leefklimaat in Hoogvliet te verbeteren of op zijn minst gelijk te laten blijven.

De deelgemeente Hoogvliet wil echter niet slechter worden van de situatie. Ze geeft in het interview aan dat ze niet afwijzend tegenover de ontwikkelingen staat, maar er moeten ook voordelen voor de deelgemeente zijn. De deelgemeente vindt dat er op deze manier een win-winsituatie ontstaat voor iedereen. Verder proberen ze met het convenant te zorgen dat de partners zich ook aan de gemaakte afspraken houden. Ze verwachten ook dat ze door medeondertekening van het convenant als volwaardige partner gezien worden in het samenwerkingsverband en niet als onderdeel van de gemeente Rotterdam. Ze geven in het interview aan dat men iets voor elkaar kan betekenen en niet gaat dwarsliggen.

Uit de verslagen en de interviews met de andere partijen is naar voren gekomen wat de percepties en de reden zijn voor NS Railinfrabeheer om deel te nemen aan het convenant. Hoewel dit percepties van percepties zijn wil ik ze toch kort weergeven.

De reden voor ondertekening voor NS Railinfrabeheer was om tot een goede inpassing van de boortunnel binnen gesteld budget te komen. Ze wilden een korte boortunnel in plaats van een lange boortunnel realiseren vanwege de kosten. Hiervoor in ruil worden er geluidsschermen geplaatst aan de noordzijde van Hoogvliet. Verder is er weinig bekend over de percepties van NS Railinfrabeheer.

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de convenantpartners verschillende redenen hadden om deel te nemen aan het convenant. Er is echter één reden die voor iedere geïnterviewde partij dezelfde is. Deze reden is dat, met de ondertekening van het convenant, de samenwerking zo soepel mogelijk zal verlopen en partijen niet gaan dwarsliggen naar elkaar toe. Ze willen iets voor elkaar kunnen betekenen bij de oplossing van de problematiek in en rond Hoogvliet.

4.3 Overleg in open sfeer

Tijdens de studies vond er op ad-hocbasis overleggen, op zowel het ambtelijk als bestuurlijk niveau, plaats. De frequentie van deze overleggen fluctueerde op elk niveau zeer. Het was veelal afhankelijk van wat er te bespreken viel. Alle partijen geven aan ook niet te willen vergaderen om het vergaderen. "Het moest wel nuttig en nodig zijn", vindt deelgemeente Hoogvliet. Als er geen of minder belangrijke punten op de agenda stonden, waarover de partijen het eens waren dat deze ook in een volgend overleg een besluit kon worden genomen, werden deze vergaderingen uitgesteld naar een later tijdstip. Voorwaarde hierbij was dat er geen vertraging voor de studies of het project zou ontstaan.

Na de studies vinden de overleggen nog slechts sporadisch plaats. Het Gemeentelijk Havenbedrijf verwacht dat de communicatie weer op gang zal komen als er een beslissing is genomen in de Tweede Kamer over de 2^e Maasvlakte. De aanleg van de 2^e Maasvlakte heeft grote invloed op de verkeersintensiteit op de A15. De verwachte grote stroom verkeer voor de 2^e Maasvlakte, beïnvloedt de leefbaarheid in Hoogvliet. Het convenant wordt daarbij door alle partijen gezien als een document om elkaar te houden aan de afspraak om Hoogvliet leefbaar te houden en de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problemen gezamenlijk aan te pakken.

De open sfeer tijdens de bijeenkomsten wordt door de partijen als zeer prettig ervaren. Ze hebben het gevoel dat hun inspraak ertoe doet en er met hun opmerkingen en ideeën ook iets gedaan werd. "Je zag het terug in de plannen die gemaakt werden. Dit was een nieuwe ervaring omdat dat in het verleden wel anders is geweest", geeft het Gemeentelijk Havenbedrijf en de deelgemeente Hoogvliet aan. Men had echt het gevoel dat de door de betrokkene ingebrachte bijdrage verwerkt werd en wordt in de plannen en werd meegenomen in de studie. Men kan in de overleggen zijn/haar visie geven op de problematiek en (mogelijke) oplossingen aandragen en (desgevraagd) uitleg geven aan de andere partijen.

Door het convenant betrekken de partijen elkaar in een vroeg stadium bij de plannen. Dit is nieuw voor de deelnemers van het convenant

omdat het tot die tijd niet gebruikelijk was om dit te doen. Partijen konden, voor deze nieuwe werkmethode, slechts inspreken via inspraakronden bij bijvoorbeeld ter visie leggen van een trajectnota. Hierbij werden de gemaakte op- en aanmerkingen op de plannen niet (altijd) teruggekoppeld en/of verwerkt. Ze moesten vaak wachten tot de rapporten definitief waren voordat men kon zien of deze op- en aanmerkingen ook verwerkt waren. Deze nieuwe manier van werken, inspraak op de plannen en studies tijdens het proces, wordt door de betrokkenen als zeer positief ervaren. Ze ervaren het als samen tot een oplossing komen.

Er werd op deze manier draagvlak gecreëerd voor de studies en de plannen.

4.4 Resultaten convenant

Na het afsluiten van het convenant zijn de partijen snel aan het werk gegaan. Ze hebben gezamenlijk dan ook al verschillende resultaten behaald. Hieronder volgt een weergave van de behaalde resultaten.

Op korte termijn:

Om een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van Hoogvliet en de Infrabundel te ontwikkelen is in het convenant afgesproken om gezamenlijk verschillende studies te verrichten (zie paragraaf 3.2). Deze studies zijn inmiddels afgerond. De partners hebben hierbij vroegtijdig inspraak gekregen en de opmerkingen van de andere partijen zijn verwerkt in de trajectnota/MER. Ook is gewacht met het publiceren van de trajectnota/MER totdat de studie "Bereikbaarheidsstudie Hoogvliet/Vondelingenplaat" was afgerond. De resultaten uit deze studie zijn namelijk eveneens verwerkt in de trajectnota/MER.

Op middellange termijn:

Om de resultaten van het convenant op middellange termijn in beeld te brengen is er een onderscheid gemaakt naar de problematiek die in en rond Hoogvliet speelt. De resultaten zijn ingedeeld naar de infrastructurele, ruimtelijke en milieutechnische oplossingen voor de problematiek.

Infrastructurele oplossingen: de uitvoering van de investeringsplannen voor Hoogvliet, de Vondelingenplaat, de A15 en het verbindende wegennet is, ondanks de meningsverschillen tussen de convenantpartners, niet gestagneerd. Verder zijn verschillende werken uitgevoerd zoals de realisatie van de afrit naar de het bedrijventerrein Vondelingenplaat (waar Shell gevestigd is) en de realisatie van de korte boortunnel door NS Railinfrabeheer. NS Railinfrabeheer heeft

toegezegd in ruil voor het mogelijk maken van het realiseren van de korte boortunnel een geluidsscherm te plaatsen aan de noordkant van de deelgemeente Hoogvliet.

Ruimtelijke oplossingen: er is overeenstemming bereikt over het alternatief voor de te verbreden A15. Uit vijf varianten is, met instemming van alle partijen, het benuttingalternatief gekozen. Dit alternatief houdt in dat er, in principe, binnen het bestaande wegprofiel door allerlei 'slimme' maatregelen een zo groot mogelijke capaciteit wordt gecreëerd. Onder maatregelen kan worden verstaan: gebruikmaken van vluchtstrook, verlaging van de snelheden, signaleringssystemen, toeritdosering, enzovoort. In het geval het wegprofiel moet worden uitgebreid zijn minimaal ruimtebeslag en kosteneffectiviteit de bepalende factor.

Milieutechnische oplossingen: ter compensatie voor het verdwijnen van natuur rond Hoogvliet als gevolg van de verbreding van de snelweg A15, is er door Rijkswaterstaat, naar de deelgemeente Hoogvliet, een toezegging gedaan voor een bijdrage voor de aanleg van een natuur- en recreatieterrein ten noordwesten van de deelgemeente Hoogvliet.

Verder denken Rijkswaterstaat, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en de gemeente Rotterdam mee met de plannen van de deelgemeente Hoogvliet. Dit om de toenemende ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele belasting als gevolg van onder andere de industrie en de uitbreiding van de infrastructuur zo veel mogelijk op te lossen.

Op lange termijn:

De resultaten op lange termijn, het gebruik en de bereikbaarheid van het gebied voor elk van de convenantpartners verbeteren, wordt beoogd met de beëindiging van het convenant bereikt te zijn. Gezien de ontwikkelingen in het gebied zal deze beëindiging nog enige tijd uitgesteld worden.

Het convenant heeft bij de verschillende oplossingen een rol gespeeld. Wat deze rol is en hoe groot deze was staat in paragraaf 5.2.

4.5 Omgeving steeds in beweging

Zoals uit voorgaande paragraaf blijkt, is er al het een en ander bereikt met het convenant. Ook na de studies is de ontwikkelingen doorgedaan zodat de opsomming uit voorgaande paragraaf niet de laatste actuele stand is. Door de vele ontwikkelingen, die doorgedaan zijn na de ondertekening van het convenant, is de omgeving continu

in beweging. Veranderingen van regel- en wetgeving, de verkiezingen, veranderende publieke opinie, zijn enkele voorbeelden die van invloed zijn op de projecten. Door deze nieuwe ontwikkelingen in het gebied ontstaan er weer nieuwe knelpunten.

Deze ontwikkelingen in de projectomgeving worden door de convenantpartijen uit verschillende oogpunten bekeken. Rijkswaterstaat bekijkt het vooral vanuit een politiek oogpunt. Ze noemt de plaatselijke en landelijke verkiezingen de belangrijkste verandering in de projectomgeving. Als eerste worden de plaatselijke verkiezingen in de deelgemeente Hoogvliet genoemd. Door de verkiezingen veranderde de cultuur in de gemeente van een algemeen, bestuurlijk politiek van PvdA en CDA naar een belangenpolitiek van de Initiatiefgroep Boomgaardhoek en Platen (IBP). Als tweede noemde hij de landelijke verkiezingen. Na de verkiezingen werd mevrouw Jorritsma opgevolgd door mevrouw Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat. Zij had andere ideeën over de verdeling van het budget voor de te realiseren projecten. Tijdens het bewind van minister Jorritsma was er een overplanning op het budget. Met overplanning wordt bedoeld dat er voor de infrastructurele projecten een budget opgenomen werd op de jaarlijkse begroting waarvan men weet dat deze het lopende jaar slechts gedeeltelijk beschikbaar is. De budgetten voor de projecten zijn over meerdere jaren verspreid en zo werd het budget vastgelegd voor de komende jaren hoewel het (nog) niet beschikbaar was. Het was een garantie dat die werken, waarvoor budget opgenomen was, ook daadwerkelijk uitgevoerd zouden worden. De nieuwe minister, mevrouw Netelenbos, zette alleen de budgetten op de begroting waar ze zeker van was dat deze ook beschikbaar waren. De onderhandelingspositie van Rijkswaterstaat werd op deze manier ondermijnd. Door deze beslissing was er alleen budget beschikbaar voor het gedeelte Beneluxtunnel-Vaanplein en geen budget voor Maasvlakte-Beneluxtunnel. Dit budget lag in de toekomst en was ook onzeker geworden.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf bekijkt de veranderingen van de projectomgeving vanuit het project. Het niet doorgaan van varianten en de veranderende wet- en regelgeving zijn de belangrijkste veranderingen in de projectomgeving. In 2005 en 2010 worden nieuwe Europese normen van kracht voor o.a. de concentratie van fijn stof (roet/PM 10) en Stikstofdioxide (NO₂).

De gemeente Rotterdam kan in eerste instantie geen veranderingen in de projectomgeving bedenken. Het belangrijkste proces heeft zich afgespeeld voor het afsluiten van het convenant. Voorafgaand aan convenant was er namelijk sprake van dat de deelgemeente Hoogvliet zelfstandig zou worden in de nieuw op te richten stadsprovincie. De

oprichting van de stadsprovincie is echter niet doorgegaan. De deelgemeente Hoogvliet zou hierdoor bij de start van het convenant zelfbewuster geweest zijn dan wanneer dit niet gespeeld had. Ook deelgemeente Hoogvliet kan niet echt iets bedenken in de projectomgeving wat de samenwerking heeft veranderd. "De publieke opinie is altijd aan verandering onderhevig". Wel wordt de veranderde wet- en regelgeving betreffende de Europese NO₂-wet genoemd. Nu al is zeker dat in het grootste deel van Nederland en bij grote Europese steden als Parijs en Berlijn niet kan worden voldaan aan deze norm, tenzij ingrijpende maatregelen worden genomen. Naast de hoge achtergrondconcentratie en de industrie zijn m.n. (diesel)motoren de bron van vervuiling.

De vele ontwikkelingen in de projectomgeving hebben weinig invloed gehad op de samenwerking tussen de partijen. Men heeft constructief verder samengewerkt door te kijken hoe en waar men elkaar kon helpen de problemen op te lossen. Zoals bij de veranderende wet- en regelgeving: de Europese NO₂-wet. Gezamenlijk wordt nu gekeken hoe ze het beste met de wet om kunnen gaan. Deelgemeente Hoogvliet, Rijkswaterstaat en de gemeente Rotterdam zoeken samen naar een oplossing. De wet is echter nog erg nieuw en ze zijn de mogelijkheden aan het bestuderen.

Niet alleen de projectomgeving is in beweging door veranderingen van regel- en wetgeving, de verkiezingen of veranderende publieke opinie maar ook op de verschillende speelvelden zijn bewegingen. Zowel tijdens de studies als na het afsluiten ervan zijn er verschillende ontwikkelingen rond Hoogvliet ontstaan die van invloed (kunnen) zijn op de reeds behaalde resultaten. Op het politieke speelveld werd de onderhandelingspositie van Rijkswaterstaat verslechterd door de landelijke verkiezingen. De eerder gedane toezegging van het ministerie voor het Maasvlakte-Beneluxplein tracé werd ingetrokken. Er was nu plotseling geen budget meer beschikbaar om de projecten, te realiseren door Rijkswaterstaat, te kunnen bekostigen. Verder bleek dat door veranderende Europese wet- en regelgeving een aantal van de milieutechnisch onderzoeken opnieuw onderzocht moet worden. Dit werkt zeer vertragend voor de realisatie van onder andere de A15. Ook op het bestuurlijke speelveld hebben zich bewegingen voorgedaan onder andere bij de plaatselijke verkiezingen van de deelgemeente Hoogvliet. Door de verkiezingen veranderde de cultuur in deze gemeente van een algemeen bestuurlijke in een belangenpolitiek. Dit veranderde tevens de verhoudingen tussen de partijen. Er ontstonden meer kansen en mogelijkheden. Met de nieuwe raad was het eenvoudiger om bepaalde zaken te regelen. Ook op het maatschappelijke speelveld vonden allerlei bewegingen plaats. De bewoners van Hoogvliet, vertegenwoordigd in de

belangenvereniging "De Bomenridders", hebben bezwaar aangetekend tegen het verdwijnen van het toch al geringe groen en recreatiemogelijkheden door de uitbreiding van de rijksweg en aanleg van de havenspoorlijn. Rijkswaterstaat heeft, met tussenkomst van de deelgemeente Hoogvliet, onderhandeld met "De Bomenridders". De afspraak die hierbij gemaakt is, is dat Rijkswaterstaat in de kosten bijdraagt aan een park met recreatiemogelijkheden aan de westkant van Hoogvliet.

Nieuwe ontwikkelingen in het gebied zijn de goedkeuring van de aanleg van de Tweede Maasvlakte door het kabinet. Dit heeft tot gevolg dat er op de A15 meer verkeersbewegingen zullen zijn, met als gevolg mogelijk ook meer files bij Hoogvliet. Tevens is er een plan voor een nieuwe tunnel (de Oranjetunnel) tussen Rozenburg en Maassluis. Deze tunnel zal het verkeer op de A15 vermoedelijk verminderen. Verder is er het nautische knelpunt tussen de deelgemeente Hoogvliet en de gemeente Spijkenisse. Al deze ontwikkelingen zijn van invloed op de leefbaarheid en bereikbaarheid van Hoogvliet.

4.6 Fricties

De ontwikkelingen en veranderingen in de project omgeving leveren fricties op. Tijdens de studies waren er verschillen van mening en konden er heftige discussies ontstaan tussen de partijen. Een van de discussies was de inpassing van rijksweg A15. Door Rijkswaterstaat, waren er verschillende varianten ontwikkeld om de A15 op een efficiënte manier in de smalle strook tussen het spoortraject en de groenstrook rondom Hoogvliet in te passen. In eerste instantie is voor een tijdelijke oplossing gekozen: de combivariant. Deze variant kon ingepast worden in het bestaande tracé, maar zou slechts van tijdelijk aard zijn. Bij deze variant was het niet mogelijk de wensen van de partijen uit te voeren. Hierdoor is uiteindelijk voor de benuttingvariant gekozen. Deze benuttingvariant past niet in het bestaande tracé en loopt gedeeltelijk over een brede groenstrook die rondom Hoogvliet ligt. Hoogvliet heeft al in een vroeg stadium aangegeven dat deze groenstrook niet smaller mag worden dan 40 meter, omdat het recreëren in het gebied onmogelijk wordt en de afstand tussen de snelweg en de woonhuizen en bedrijven te beperkt wordt. Ook de bewoners en bedrijven, die zich direct achter de groenstrook bevinden, kwamen tegen deze plannen in opstand. Als oplossing heeft Rijkswaterstaat samen met Hoogvliet een park ontworpen aan de westkant van de deelgemeente ter compensatie van de verloren natuur. In het park komen (recreatie)voorzieningen voor sport, wandelen en fietsen. Ook heeft Rijkswaterstaat de belofte gedaan dat

de groenstrook tussen de rijksweg en de woningen en het bedrijventerrein minstens 40 meter breed blijft. Tevens doet Rijkswaterstaat een forse financiële bijdrage om het park aan de westkant van Hoogvliet te kunnen realiseren.

Een ander discussiepunt was de afrit naar het industrieterrein waar onder andere Shell Pernis is gevestigd. Om te kiezen voor de combivariant moest het verkeer met gevaarlijke stoffen ver omrijden om op de plaats van bestemming te komen. De afrit naar het industrieterrein was in de nieuwe plannen vervallen. In het bestuurlijk overleg is toen overeengekomen dat deze situatie tijdelijk zou zijn. Shell Pernis heeft vervolgens in een brief de minister gevraagd om dit op schrift te stellen. De minister heeft daarop per brief bevestigd dat de situatie tijdelijk zou zijn. Er moest nu een definitieve situatie komen. Dit heeft geresulteerd in een aanvullend convenant met duidelijke afspraken: convenant Vondelingenplaat. De aansluiting is momenteel in aanleg en komt ter hoogte van Shell Pernis. Deze aansluiting is gecombineerd met de aansluiting voor industrieterrein Gadering en voor de nieuwe woonwijk, beide ten oosten van Hoogvliet. Het verkeer bestemd voor het industrieterrein Gadering hoeft niet langer door de nieuwe woonwijk. Sommige partijen vonden dat Shell Pernis erg veel invloed heeft gehad op het hele proces. Ze is immers geen ondertekenaar van het convenant.

Ook na het afronden van de studies zijn er fricties en knelpunten ontstaan. Een van deze fricties is het nautische knelpunt. Dit betreft de realisatie van een brug of tunnel tussen de gemeenten Spijkenisse en Hoogvliet in het traject van de A15. De brug is te laag voor de scheepvaart, vooral voor schepen die auto's vervoeren. De scheepvaart heeft om een oplossing gevraagd voor dit probleem. Omdat het in het traject van de A15 ligt, kreeg Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland mondeling toestemming van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om het mee te nemen in de trajectstudie. Later is dit weer teruggedraaid door het Ministerie en is lange tijd onduidelijk geweest of het onderdeel zou worden van de trajectstudie. Uiteindelijk heeft het ruim een jaar geduurd voordat er een besluit genomen was door het Ministerie en het definitief bij de trajectstudie behoorde. Dit heeft tot vertragingen aan de A15 geleid. Ook heeft de toenmalige minister De Boer, Hoogvliet toegezegd dat er een tunnel gerealiseerd wordt in plaats van een brug. Hoogvliet wil hier aan vasthouden omdat het de luchtkwaliteit in het gebied ten goede komt. Een oplossing voor het probleem is er nog niet. Maar Rijkswaterstaat doet momenteel een onderzoek naar de mogelijkheden van een brug en/of een tunnel. Deze uitkomst heeft zeker gevolgen voor de plannen voor de realisatie van de A15.



Foto 3: Nautisch knelpunt: Botlekbrug

Naast het nautische knelpunt is er nog een aantal fricties ontstaan na het afronden van de studies. Ze zijn veelal naar één hoofdfrictie terug te voeren. Het geval is namelijk dat er door twee van de drie convenantpartners afspraken zijn gemaakt met de gemeente Hoogvliet over de projecten in en rond Hoogvliet. De werken zijn uitgevoerd door deze convenantpartners maar de afspraken worden vervolgens niet nagekomen. Deelgemeente Hoogvliet staat hier machteloos tegenover omdat het convenant geen juridische waarde heeft. Hoogvliet heeft geen pressiemiddelen om de partijen te dwingen hun afspraken na te komen, want deze staan niet in het convenant. Een voorbeeld hiervan is de toestemming van deelgemeente Hoogvliet dat NS Railinfrabeheer een korte, in plaats van een lange en veel duurdere, boortunnel mocht realiseren. NS railinfrabeheer daarvoor geluidsschermen op de geluidswal aan de noordzijde van Hoogvliet plaatsen. Het geluidsscherm is nodig om de extra geluidsoverlast die de korte boortunnel veroorzaakt bij de woningen in Hoogvliet op het wettelijke maximale geluidsniveau te brengen. NS Railinfrabeheer heeft de korte boortunnel gerealiseerd en zegt vervolgens niets meer van de afspraak te weten. In november 2004 heeft Hoogvliet, samen met de andere twee convenantpartners, NS Railinfrabeheer uitgenodigd om het probleem te bespreken om het geluidsscherm alsnog te realiseren. De gesprekken hierover zijn nog gaande.

4.7 Belang convenant

Ondanks de fricties tussen de convenantpartijen, vinden ze dat de meningsverschillen over allerlei zaken tijdens de studies goed werden uitgesproken. Deze meningsverschillen kwamen in de ateliers, de klankbordgroepen, de formele en informele gesprekken met internen en externen en in de overige overleggen tussen de convenantpartners naar voren. Alle geïnterviewde partijen geven aan dat tijdens de studies de oplossingen naar ieders tevredenheid waren. Na het gereedkomen van de studies is er nog een enkel probleem, dat nog niet geheel opgelost is, maar men is hierover met elkaar in contact. De afloop is echter nog onzeker op dit moment.

Ondanks deze problemen ervaren de geïnterviewden dat de afspraken die gemaakt werden in de ateliers, de werkgroepen, de bestuurlijke en ambtelijke overleggen als goed nagekomen. Tijdens de studies heeft geen enkele partij terug hoeven te grijpen op het convenant om een van de convenantpartner tot de orde te roepen. Voor de nieuwe plannen, ontstaan na het afronden van de studies uit het convenant, zoals de korte boortunnel en het oplossen van het nautisch knelpunt, heeft de deelgemeente Hoogvliet toch met enige regelmaat naar het convenant moeten verwijzen en een convenantpartner tot de orde moeten roepen omdat het woon- en leefklimaat in Hoogvliet bedreigd werd.

De partijen vinden dat het convenant tot een verbetering in de samenwerking heeft geleid. Ze vinden dat het een handvat geeft om met elkaar in gesprek te blijven. Het Gemeentelijk Havenbedrijf vindt het ook niet vrijblijvend. "Er is iets ondertekend, de samenwerking heeft status gekregen". Rijkswaterstaat geeft aan dat het tot bestendigheid heeft geleid, " een formele bevestiging voor het samenwerken tussen de vier partijen". De gemeente Rotterdam geeft aan dat men "zonder convenant niets heeft om elkaar aan te herinneren". Ook als men de convenantpartners bij elkaar wil hebben, is het noemen van het convenant voor iedereen voldoende en weet men waar het over gaat en dat men dan ook komt. Deelgemeente Hoogvliet is er zeer van overtuigd dat het convenant heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking. Er is "al verschillende keren met het convenant gezwaaid om de heren bij de les te houden". Door het convenant wordt er nu gezocht naar een oplossing voor problemen als het nautische knelpunt, hoewel dit niet opgenomen is in het convenant. De deelgemeente denkt erover om een herziening van het convenant voor te stellen. In dit voorstel worden niet alleen de meest actuele zaken opgenomen maar ook nieuwe partijen, zoals de gemeente Spijkenisse, die hierbij een belang hebben.

Er wordt dus belang gehecht aan het convenant door drie geïnterviewde partijen. De convenantpartners geven aan in de interviews dat het convenant de samenwerking een status geeft en dat het tot een bestendigheid heeft geleid.

Conclusie: de convenantpartners zijn tevreden met het convenant en de werking ervan. De partijen hebben elkaar in een vroeg stadium betrokken bij de studies. Tijdens de bijeenkomsten en overleggen is er een open sfeer, waarbij ze niet het gevoel hadden dat er een geheime agenda was. Door de partijen wordt dit als zeer prettig ervaren. De partijen zijn ook tevreden met de, tot op heden, bereikte resultaten. Deelgemeente Hoogvliet is minder tevreden met de uitvoering van de gemaakte afspraken zoals de plaatsing van het geluidsscherm. Er waren natuurlijk ook fricties. Maar ondanks deze fricties vinden ze toch dat het tot een verbetering in de samenwerking heeft geleid. Ze willen ook graag dat de samenwerking goed verloopt en het een succes is. Het convenant wordt hierbij gezien als een document om met elkaar in gesprek te blijven.

5. Analyse

In en rond de deelgemeente Hoogvliet zijn vele ontwikkelingen gaande op zowel ruimtelijke, milieutechnische als infrastructurale gebied. Deze ontwikkelingen beïnvloeden het woon- en leefklimaat van de deelgemeente. Om de problemen, voortkomend uit deze ontwikkelingen, op elkaar af te kunnen stemmen en te kunnen stroomlijnen is er op 14 juni 1996 een convenant ondertekend door vier publieke partijen. Dit is het convenant: "Het voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord".

5.1 Waarom samenwerking?

Vanuit de theorie is de samenwerking tussen deelgemeente Hoogvliet, gemeente Rotterdam, DG Rijkswaterstaat Zuid-Holland en NS Railinfrabeheer goed te begrijpen. De beschouwing zoals weergegeven in paragraaf 2.1 wijst op de toenemende maatschappelijke problemen en de betrokkenheid van het publiek als het gaat om het handelen van de overheid. Dit is ook terug te vinden in de casus. In deze casus nemen de maatschappelijke problemen voor de deelgemeente Hoogvliet hand over hand toe. Er was vanuit Hoogvliet behoefte aan een samenwerkingsarrangement tussen de vier partijen. Door de toenemende ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurale problematiek in en rond deelgemeente Hoogvliet ontstond de behoefte om de problemen gezamenlijk aan te pakken. Hoogvliet heeft immers te maken met verschillende projecten die niet alleen bedoeld zijn voor de deelgemeente maar ook voor de regio (A15) en landelijk (Betuwelijn met daarin de korte boortunnel). De problemen die hierbij ontstaan voor het woon- en leefklimaat in Hoogvliet kunnen niet door de deelgemeente alleen opgelost worden. Hoogvliet is daarvoor een samenwerkingsverband aangaan met de rijksoverheid. Deze is immers de initiator van het provinciale (A15) en landelijke (Betuwelijn met daarin de korte boortunnel) project. Door samen te werken ontstaan er win-winsituaties door de projecten onderling op elkaar af te stemmen. Dit voorkomt dubbelingen in de werkzaamheden, wat onnodige kosten kan voorkomen.

5.2 Resultaat

Na het afsluiten van het convenant zijn de partijen voortvarend aan het werk gegaan. Wat zijn de resultaten voortkomend uit het convenant tot nu toe? In de onderstaande tabel wordt in het kort, de gewenste, zoals beschreven in het convenant, en de belangrijkste behaalde resultaten van het samenwerkingsverband op zowel de korte, middellange als lange termijn weergegeven.

Gewenste resultaten	Behaalde resultaten
<u>Korte termijn:</u> Visie ontwikkelen voor Hoogvliet-Noord (AP)	<ul style="list-style-type: none"> • Visie ontwikkeld die de goedkeuring draagt van alle convenantpartijen. (AP)
<u>Middellange termijn:</u> Zorgdragen dat de uitvoering van de investeringsplannen voor Hoogvliet (GR, DH) Vondelingenplaat (RWS), A15 (RWS, GR), spoortunnel (NS) en het verbindende wegennet (GR, DH) niet stagneert.	<ul style="list-style-type: none"> • Spoortunnel is reeds gerealiseerd (NS). • Verschillende renovatie- en nieuwbouwprojecten (DH) zijn gestart in Hoogvliet waarvan er reeds verschillende zijn afgerond . • Er was geen stagnatie vanuit de convenantpartners voor de investeringsplannen (AP).
<u>Lange termijn:</u> Integrale duurzame verbetering van het woon- en leefklimaat in Hoogvliet (AP).	<ul style="list-style-type: none"> • Convenantpartners hebben de intentie het te verbeteren of op zijn minst niet te laten verslechteren (AP).

Afkortingen: AP: alle partijen, GR: gemeente Rotterdam, DH: deelgemeente Hoogvliet, RWS: Rijkswaterstaat, NS: NS Railinfrabeheer.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de resultaten op de korte termijn bereikt zijn. De visie is ontwikkeld aan de hand van de vier, in 2001 afgeronde, studies. De studies zijn gezamenlijk door de partijen uitgevoerd in werkgroepen. De uitkomsten van deze studies zijn goed bevonden door de partijen in achtereenvolgend de ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Gezamenlijk vormen de vier studies de visie op de problematiek en de oplossingen Hoogvliet-Noord. De partijen zijn tevreden over het verloop van de samenwerking tijdens de studies. De voorstellen, gedaan in klankbordgroepen, ateliers en overleggen tijdens de studies, zijn besproken en verwerkt in de rapporten. De partijen zijn in een vroeg stadium betrokken bij de plannen en zijn tevreden over de uitkomsten van de studies.

Op de middellange termijn zijn er verschillende projecten gerealiseerd zoals de spoortunnel en de aansluiting van het bedrijventerrein Gadering op de A15. Sommige projecten zijn nog in uitvoering zoals de renovatiewerkzaamheden van de wijken in Hoogvliet. En andere projecten zijn nog in ontwikkeling zoals de realisatie van de A15. De partijen zijn tevreden dat de investeringsplannen voor deze projecten geen stagnatie ondervonden hebben vanuit de convenantpartners. In bijeenkomsten is het draagvlak gecreëerd voor deze plannen. Voor deze projecten is het doel van de middellange termijn dan ook behaald.

Minder tevreden zijn de partijen over de beperkte communicatie tussen de partijen na het gereedkomen van de studies. Iedere partij is bezig met het eigen werk. Het convenant is hierbij verworden tot een hulpmiddel om met elkaar in contact te (kunnen) blijven, zodat de samenwerking soepel blijft verlopen. Ook is deelgemeente Hoogvliet

niet tevreden over de afspraak met NS Railinfrabeheer, betreffende het geluidsscherm. Hoogvliet is er echter van overtuigd dat, met behulp van het convenant en de andere convenantpartners, NS Railinfrabeheer de afspraak na zal komen.

De laatste fase is de lange termijn. Uit de interviews komt naar voren dat de convenantpartijen de intentie hebben om een integrale duurzame van het woon- en leefklimaat in Hoogvliet mogelijk te maken. Ze hebben de intentie om het woon- en leefklimaat, op zijn minst, niet te laten verslechteren. Of deze ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden is door de vele ontwikkelingen in het gebied moeilijk te zeggen.

Heeft het convenant nu ook bijgedragen aan het oplossen van deze knelpunten? De convenantpartners vinden van wel. Ze zijn zeer tevreden met de resultaten van het convenant en vinden samenwerkingsarrangement tot op heden een succes. Uit de interviews komt naar voren dat ze vinden dat het convenant een daadwerkelijke bijdrage heeft geleverd aan de gerealiseerde resultaten. Deelgemeente Hoogvliet is zelfs van mening dat bepaalde resultaten nooit behaald zouden worden zonder het convenant.

Hoe heeft het convenant bijgedragen aan het oplossen van de knelpunten? Met het ondertekenen van het convenant hebben de vier partijen zich gecommitteerd om het woon- en leefklimaat in Hoogvliet te verbeteren of op zijn minst niet te laten verslechteren. Het wordt door de actoren ook ervaren als een commitment aan elkaar en aan de plannen. De partijen hebben vrijwillig een document ondertekend. Dit betekent echter niet dat het door verschillende partijen als vrijblijvend wordt ervaren. Hoewel het convenant geen juridische status heeft, voelen de partijen zich er toch aan gebonden. Een ander aspect van de bijdrage van het convenant aan de oplossing van de knelpunten is de afspraak om gezamenlijk de studies te verrichten. Om tot de gewenste eindresultaten te komen heeft er overleg plaatsgevonden tussen de partijen waarin ze hun voor en tegen voor de plannen kenbaar hebben kunnen maken. Aan het genomen bestuurlijk besluit heeft eenieder zich dan ook gecommitteerd. Hierdoor verloopt de samenwerking soepel omdat het genomen besluit door iedereen geaccepteerd is. Er wordt in een later stadium niet meer op het genomen besluit terug gekomen. Als een prettige bijkomstigheid van het samenwerkingsverband wordt ervaren dat iedere partij weet wie bij de andere partij de contactpersoon is. Bij (nieuwe) kwesties weet men wie men waarvoor op aan kan spreken.

De vier partijen hebben, door de ondertekening van het convenant, zich gecommitteerd om de problematiek in en rond deelgemeente Hoogvliet gezamenlijk op te lossen. Het convenant heeft ook een toegevoegde waarde voor de samenwerking. Vooral voor de deelgemeente Hoogvliet. De problematiek speelt zich immers in en rond deze gemeente af. Het convenant is van levensbelang voor Hoogvliet, het woon- en leefklimaat moet toch minstens op het huidige niveau blijven wil men een aangename woonomgeving creëren voor (toekomstige) inwoners van deze gemeente. Dezelfde reden heeft gemeente Rotterdam waar Hoogvliet onderdeel van uitmaakt. Rijkswaterstaat hebben een andere toegevoegde waarde. Zij kan haar projecten ook zonder convenant realiseren. De kosten van de projecten zullen waarschijnlijk hoger zijn, omdat er overlappende onderzoeken en/of studies door verschillende partijen gedaan zouden worden. Rijkswaterstaat heeft hier echter niet voor gekozen omdat ze toegevoegde waarde zien in het convenant. Ze willen niet langer optreden als een autoritaire overheid maar samen met de omgeving overleggen om tot de gewenste resultaten te komen. Ook hebben ze ondertekend om tot een goede inpassing van de weg te realiseren. Ook was de verwachting dat de samenwerking, door de ondertekening van het convenant, soepeler zou verlopen. Voor NS Railinfrabeer is onbekend waarom en hoe deze samenwerking een toegevoegde waarde heeft (opgeleverd).

5.3 Communicatie en draagvlak

Voor het goed functioneren van het samenwerkingsarrangement is draagvlakvorming en communicatie van belang. Zeker bij de invulling van beleid is de theorie hier duidelijk over. Teisman en Verhey geven aan: "Wie het initiatief neemt tot een groot project, zoals de aanleg van rijksweg A4 Midden-Delfland, kan doorgaans niet alleen tot zo'n project besluiten en het ook zelfstandig uitvoeren".

De partijen nemen samen deel aan het samenwerkingsverband maar ieder om eigen redenen en vanuit de eigen percepties. Hoewel ze het eens zijn met de uitgangspunten zoals vermeld in het convenant, is en voelt iedere partij zich het meest verantwoordelijk voor de eigen maatregelen die genomen moeten worden die primair op het eigen terrein liggen.

Ze hebben elkaar niet uitsluitend nodig om plannen te maken voor de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problematiek, maar ook om gezamenlijk tot een goede kwaliteit te komen van de uit te voeren projecten te komen. Ze doen dit door onder andere samen te werken met de deskundigen van de andere partijen. Zo ontstaat er een binding tussen de deskundigen uit de verschillende organisaties.

Ze vertegenwoordigen hierbij ieder een deel van het complexe geheel van maatschappelijke preferenties. Ze kunnen ook slagvaardiger handelen door binding van de preferenties vanuit de partijen. Dit komt naar voren in de gezamenlijke aanpak van het maken van de studies. In de ateliers, klankbordgroepen en werkgroepen waren de verschillende partijen vertegenwoordigd. In de groepen werd gezamenlijk tot een voor iedereen acceptabele oplossing van de problemen gekomen. In de deze overleggen van de ateliers werden de plannen op een adequate, constructieve wijze voorbereid en in de werkgroepen nader uitgewerkt. Deze samenwerking tussen de partijen verliep zo goed dat de besluiten uit de werkgroepen een op een werden overgenomen door de leden van het ambtelijke overleg en later door de leden van het bestuurlijke overleg. De leden hadden tijdens de overleggen niet het gevoel dat er verborgen of dubbele agenda's waren. Er werd door alle partijen open spel gespeeld. Ook dit kwam de samenwerking ten goede en is ook een van de voorwaarden voor een samenwerking die goed functioneert. Zo ontstaat er ook commitment en draagvlak voor de plannen en het samenwerkingsverband.

Het creëren van draagvlak voor de plannen is, naast communicatie, belangrijk voor alle partijen voor het goed functioneren van het samenwerkingsarrangement. Tijdens de samenwerking was en is er veel draagvlak voor de plannen. Dit draagvlak blijkt onder andere uit de weinige bezwaren die ingediend zijn tijdens de tervisielegging van de MER/tracéstudie A15 van Rijkswaterstaat. Door de samenwerking met en het vroegtijdig betrekken van de omgeving door Rijkswaterstaat bij het maken van de MER/tracéstudie A15 zijn er weinig bezwaren ingediend. De opmerkingen van de andere partijen werden gehoord en verwerkt in deze studie. Ook is de uitkomst van de studie "Bereikbaarheidsstudie Hoogvliet/Vondelingenplaat", die in samenspraak met alle partijen gemaakt is, verwerkt in deze MER/tracéstudie.

Er is tevens veel draagvlak voor de reconstructie van de A15. De bereikbaarheid van Hoogvliet en Vondelingenplaat blijft zodoende gewaarborgd. Ook de economische belangen zijn hiermee gewaarborgd. Door de reconstructie zullen er in de toekomst minder files op het traject van de A15 aanwezig zijn. Dit is ook gunstig voor het woon- en leefklimaat omdat met minder files, de uitstoot van uitlaatgassen verminderd.

Verder is er draagvlak voor de korte boortunnel. Als eenmaal het geluidsscherm is geplaatst zal dit ook het woon- en leefklimaat verbeteren door vermindering van het geluidslawaai.

In deze casus is communicatie niet uitsluitend gebruikt om het beleid toe te lichten, of om de andere partijen tot een bepaald handelen te verleiden. Het is ook gebruikt om, in interactie met de andere partijen, de plannen vorm en inhoud te geven. Uit de interviews en de verslagen van de bestuurlijke en ambtelijke overleggen blijkt dat het procesverloop en de draagvlakvorming niet altijd geheel vlekkeloos verliep. De partijen stonden soms lijnrecht tegenover elkaar. In de ateliers, de klankbordgroepen en in formele en in informele gesprekken is er vorm en inhoud gegeven aan de plannen. Omdat iedereen daar een bijdrage in had is er ook draagvlak voor de plannen gecreëerd.

Tijdens deze bijeenkomsten was er een open sfeer. Er was geen gevoel van een verborgen agenda. Verder werden de partijen in een vroeg stadium betrokken bij de planvorming. Dit zijn belangrijke aspecten voor de convenantpartners en worden dan ook zeer gewaardeerd door alle partijen. Dat ze hun opmerkingen en ideeën ook daadwerkelijk terug zagen komen in de plannen die werden gemaakt, ze hadden het gevoel dat hun inspraak ertoe deed om samen tot een oplossing te komen. Ze hadden het gevoel serieus genomen te worden en dat is belangrijk voor een goede samenwerking. Hierdoor ontstaat er vertrouwen in de partners. Ze komen gezamenlijk tot een oplossing voor de problemen met het convenant als hulpmiddel. Door deze vorm van communicatie ontstond er ook draagvlak voor de plannen tussen de partners in de ateliers, klankbordgroepen en overleggen. Er ontstond commitment aan de plannen en de samenwerking.

Met het verloop van de samenwerking zijn de geïnterviewde partijen tevreden evenals met de werking van het arrangement. De partijen zijn bereikbaar voor elkaar, er wordt geluisterd naar argumenten van andere partijen en op- en aanmerkingen op concepten worden verwerkt in plannen en studies. De partijen hebben het gevoel dat ze serieus genomen worden en dat de andere partijen te vertrouwen zijn. Dit wordt door alle partijen als zeer belangrijk ervaren en komt de samenwerking ten goede. Het convenant wordt door de geïnterviewde convenantpartners hierbij gezien als een hulpmiddel om met elkaar in contact te blijven bij de (nieuwe) ontwikkelingen in het gebied. Partijen hebben een ingang, een aanspreekpunt, voor informatie over bepaalde plannen en hier wordt ook gebruik van gemaakt. Deze informatie wordt ook gedeeld. Een voorbeeld van goede samenwerking. De beëindiging van het arrangement wordt dan ook niet verstandig of wenselijk geacht. Alleen NS Railinfrabeheer geeft de indruk niet langer deel te willen nemen

aan het convenant nu hun doel, realisatie van de korte boortunnel, is bereikt.

5.4 Noodzakelijke permanente aandacht

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het samenwerkingsarrangement nu is aangekomen in de tweede termijn: de middellange termijn (zie § 3.2.3). Termijn 1, de korte, is reeds enige tijd afgesloten. Na de fases van plannen maken is nu een fase van plannen realiseren aangebroken.

In de eerste en tweede fase verloopt de samenwerking goed en wordt door de geïnterviewde partijen als positief beoordeeld. Er is draagvlak voor de plannen en studies. Uit de interviews blijkt ook dat dit erg belangrijk gevonden wordt. De partijen zien het nut van het samenwerkingsarrangement in.

In paragraaf 2.2 van het theoretische denkkader wordt de aandacht gevestigd op karakteristieken, risico's en speelvelden van een publiek samenwerkingsarrangement. De werking van het arrangement verdient steeds de nodige aandacht vanwege voornoemde aspecten. Voorsnog blijkt onderhavig arrangement een prettig en doeltreffend concept te zijn, maar het eindresultaat is er nog lang niet. Er moeten immers nog een aantal projecten gerealiseerd worden zoals het geluidsscherm aan de noordzijde van Hoogvliet. Allerlei bestuurlijke en politieke bewegingen en besluitvormingen kunnen afbreuk doen aan het behalen van het eindresultaat. De partijen zijn zich dit bewust en spelen hier actief op in door met elkaar in gesprek te blijven en zo op de hoogte te blijven van elkaars plannen.

In de laatste fase, na het gereedkomen van de studies, vindt er weinig communicatie plaats tussen de vier partijen, alleen op ad-hocbasis. De partijen zijn nu druk bezig met het realiseren van hun plannen, maar niet in overleg met elkaar. Het convenant is hierbij een hulpmiddel om met elkaar in contact te blijven, om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen en om elkaar op deze ontwikkelingen aan te kunnen spreken. Hierbij valt te denken aan de laatste ontwikkelingen als de goedkeuring van de Tweede Kamer voor de Tweede Maasvlakte en het nautische knelpunt tussen Hoogvliet en Spijkenisse.

Na het afronden van de studies zijn er ook weinig zaken om met elkaar over te spreken. De frequentie van nieuwe ontwikkelingen is niet zodanig dat men daar iedere week voor bij elkaar komt. De partijen zijn bezig met het uitvoeren van de plannen die ten tijde van de studies zijn goedgekeurd door alle partijen. Alleen bij wijzigingen van de plannen worden de andere partijen op de hoogte gebracht en, indien nodig, wordt er opnieuw overleg gepleegd, maar dit is slechts

beperkt en niet meer zo uitvoerig als ten tijde van de studies. Ook zijn er een aantal projecten al uitgevoerd zoals de korte boortunnel. Hierover is dus ook geen overleg meer nodig.

6. Conclusies

De centrale vraagstelling van dit werkstuk is: "Hoe functioneert het samenwerkingsarrangement tussen de deelgemeente Hoogvliet, de gemeente Rotterdam, de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en de directie van NS Railinfrabeheer en welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?"

Deze vraag valt uiteen in vier vragen, namelijk:

- Hoe is het samenwerkingsarrangement te typeren?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de partijen?
- Welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?
- Hoe is het verloop van de samenwerking te verklaren en te beoordelen?

De antwoorden op deze vragen worden hieronder nader uitgewerkt.

Hoe is het samenwerkingsarrangement te typeren?

Voordat er vastgesteld wordt hoe en waarom de samenwerking tussen de partijen functioneert, wordt er eerst vastgesteld wat voor samenwerkingsarrangement het is, wat het inhoudt en wat de doelstellingen zijn.

Het samenwerkingsarrangement is een regeling tussen vier publieke partijen namelijk gemeente Rotterdam, deelgemeente Hoogvliet, de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en de directie van NS Railinfrabeheer. Deze regeling is vastgelegd met de ondertekening van een document door de vier publieke partijen. Daarnaast is er in het convenant opgenomen dat een private partij (Shell) instemmend reageert op het initiatief en zich bereid verklaart te participeren. De private partij heeft het convenant echter niet ondertekend. Het document is dus uitsluitend ondertekend door publieke partijen. Bovens e.a. typeert een document, waarin algemene afspraken worden gemaakt tussen overheden onderling, als een bestuursakkoord. In de "Aanwijzing voor convenanten valt een bestuursakkoord onder het begrip convenant. Uit bovenstaande mag men concluderen dat het document "Voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord" een convenant is en dat de benaming voor het document dus correct is.

De problematiek in en rond Hoogvliet was niet langer uitsluitend een gemeentelijk probleem maar werd een groter probleem. De van oorsprong lokale problemen is een provinciaal en landelijk probleem

geworden. De ontwikkelingen in het gebied overstegen de gemeente. Het is een integraal probleem waarbij de publieke partijen afhankelijk zijn van elkaar om tot een oplossing te komen. Zoals de WRR aangeeft, worden door deze schaalverandering besturen van de diverse overheden wel gedwongen op een grotere schaal te opereren en meer met elkaar samen te werken. Om de problematiek rond deelgemeente Hoogvliet aan te pakken was een samenwerkingsarrangement gewenst.

Het convenant "Voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord" is ondertekend door vier publieke partijen. Door het convenant te ondertekenen hebben de vier partijen "hun verantwoordelijkheid erkend om de leefbaarheid in Hoogvliet Noord en omgeving te verbeteren en de bereikbaarheid van de economische centra optimaal te laten zijn". Ze hebben vastgelegd dat ze "zullen komen tot een gezamenlijke visie op de inrichting van het gebied Hoogvliet/Vondelingenplaat". Om het doel te bereiken zijn er in het convenant doelstellingen vastgelegd namelijk:

- Het duurzaam verbeteren van het woon- en leefmilieu in Hoogvliet
- De inpassing van extra vervoerscapaciteit in de transportcorridor tussen Hoogvliet en Vondelingenplaat
- Het continueren van de industriële bedrijvigheid op de Vondelingenplaat.

Deze doelstellingen zijn bedoeld om de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problematiek in en rond Hoogvliet Noord op een voor alle convenantpartners bevredigende wijze op te lossen. Voor het oplossen van de problemen zijn er globale termijnen afgesproken voor de gewenste resultaten van het samenwerkingsverband (zie §3.2.1.).

Het samenwerkingsverband is te typeren als een door vier bestuursorganen ondertekend convenant. Het convenant is op vrijwillige basis totstandgekomen, maar wordt niet als vrijblijvend ervaren door de convenantpartners. Uit de interviews blijkt dat de partners ervaren dat ze, door ondertekening van het convenant, een inspanningsverplichting hebben naar de andere partijen. Alleen NS Railinfrabeheer is, na de toezegging dat de korte boortunnel gerealiseerd kon worden, snel met de overleggen gestopt. De belofte van het plaatsen van een geluidsscherm in ruil voor de korte boortunnel is tot op heden niet ingelost. Deelgemeente Hoogvliet heeft (en doet ook) moeite om met NS Railinfrabeheer in contact te komen hierover. Het convenant heeft echter geen juridische status en is rechtelijk niet afdwingbaar is waardoor het moeilijk kan worden om de toezegging van NS Railinfrabeheer te verwezenlijken.

De andere drie partijen zijn zich er echter van bewust dat men vaker met elkaar zal samenwerken en dat dit beter in een prettige sfeer kan gebeuren. Zo is er immers meer te bereiken dan als men zijn afspraken niet nakomt en toch samen gaat werken.

Hoe verloopt de samenwerking tussen de partijen?

Het convenant wordt vooral gezien als een hulpmiddel om elkaar niet dwars te zitten bij de vorming en realisatie van de plannen. Vervolgens wordt het gezien als een middel om met elkaar in contact te blijven, men heeft immers een contactpersoon bij de andere partijen. Ook na het afronden van de studies vinden er (formele en informele) overleggen plaats zodat men op de hoogte blijft van elkaars plannen. Alleen het contact met NS Railinfrabeheer verloopt moeizaam. Deelgemeente Hoogvliet is echter van mening dat als zij, in samenwerking met de twee andere partijen, NS Railinfrabeheer hierop aanspreekt dat het contact zeker zal herstellen. Dit is niet geheel onwaarschijnlijk omdat vooral Rijkswaterstaat en NS Railinfrabeheer veel samenwerken in deze regio. Ze behoren ook tot hetzelfde ministerie, zodat ook via andere kanalen het contact hersteld kan worden. Rijkswaterstaat Zuid-Holland heeft meerdere kanalen om contacten te leggen met NS Railinfrabeheer voor het convenant. Doordat de deelgemeente Hoogvliet, Rijkswaterstaat betreft bij het herstellen van het contact is de kans groot dat dit ook zal slagen.

Door het ondertekenen van het convenant voelen partijen zich ook serieus genomen. Dit geldt vooral voor de (deel)gemeente. Alle geven aan dat met de ingebrachte plannen, op- en aanmerkingen ook daadwerkelijk werden verwerkt in onder andere de studies. Iedereen zag de resultaten van zijn/haar inspanningen. Er werd (en wordt) rekening gehouden met de wensen van de andere partijen. Door te participeren in werkgroepen en in overleggen kon men zijn/haar standpunten met beweegredenen ook kenbaar maken. Ook werden in deze overleggen de wensen kenbaar gemaakt. Hierop werd ingespeeld door de anderen partijen zodat er tot een gezamenlijke oplossing gevonden was waar iedere partij zich in kon vinden. De sfeer werd (en wordt) hierbij als open ervaren, de partijen hebben niet het gevoel dat er verborgen agenda's zijn.

De geïnterviewde partijen vinden alle dat de communicatie onderling soepel loopt. Ze geven alle volmondig toe dat het niet altijd harmonieus verliep en dat de discussies in de overleggen en ateliers hoog opliepen. Ze hebben gezamenlijk naar oplossingen gezocht die voor iedereen bevredigend waren en hebben deze ook gevonden. Dit

geeft een meerwaarde aan de samenwerking. De partijen zijn dan ook tevreden over het verloop van het convenant.

Welke betekenis heeft het samenwerkingsverband voor het samenwerkingsproces?

Uitgaand van de problematiek in en rond Hoogvliet blijkt dat de vier partijen elkaar nodig hebben. Zonder een samenwerkingsverband is het lastig om tot een gezamenlijke visie voor verbetering van de leefbaarheid in Hoogvliet Noord en omgeving en een optimale bereikbaarheid van de economische centra te komen.

De geïnterviewde partijen vinden dat het convenant tot een betere samenwerking leidt. Rijkswaterstaat noemt het convenant weliswaar een flinterdun document zonder juridische waarde, maar alle vinden dat men iets heeft ondertekend en dat daar iets uit spreekt. Het wordt niet als een vrijblijvende afspraak tussen de vier partijen gezien, men heeft een inspanningsverplichting en drie van de vier partijen komen deze ook na. Alleen NS Railinfrabeheer is moeilijk bereikbaar om de gemaakte afspraken, het plaatsen van een geluidsscherm respectievelijk, na te komen. De overige partijen komen hun afspraken goed na, men is tevreden hierover.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de deelgemeente Hoogvliet veel profijt heeft bij het convenant. Voor Hoogvliet is het een zeer waardevol document en een handvat om de overige partijen aan te spreken op zaken die betrekking hebben op de ontwikkelingen in en rond de deelgemeente Hoogvliet.

De partijen vinden het convenant belangrijk. Iedere partij heeft vanuit de eigen percepties en repertoires het convenant ondertekend. Rijkswaterstaat wil een goede inpassing van de weg realiseren. Gemeente Rotterdam wil dat het leefmilieu niet verder verslechtert in de deelgemeente Hoogvliet. NS Railinfrabeheer voor een goede inpassing van de boortunnel binnen gesteld budget. Iedere partij vindt het dus vanuit de eigen percepties toch belangrijk om deel te nemen aan het convenant. Men kan zijn visie geven op de problematiek en hierover uitleg geven aan de andere partijen hierdoor er veel draagvlak is gevormd tussen de vier partijen. Shell heeft het convenant niet ondertekend, het heeft wel geparticipeerd in het overleg van de stuurgroep Hoogvliet Noord. Ze participeerde om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen rondom Vondelingenplaat, waar het bedrijf gehuisvest is, en om de afslag naar Shell te waarborgen.

De geïnterviewde partijen vinden dat door het ondertekenen van het convenant men zich heeft gecommitteerd aan de afspraken in het convenant om samen een oplossing te zoeken voor de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problemen in en rond deelgemeente Hoogvliet. Het samenwerkingsarrangement is totstandgekomen door een breed probleembesef van de partijen.

Hoe is het verloop van de samenwerking te verklaren en te beoordelen?

Uit de interviews komt naar voren dat de partijen weten wie er aan het convenant meedoen en ook waarom men aan het convenant meedoet. Ook voor de partijen is duidelijk wat de uitgangspunten zijn van het convenant. De communicatie tussen de vier partijen is niet alleen gebruikt om het beleid of de plannen toe te lichten maar ook om tot gezamenlijke plannen en studies te komen. Er is draagvlak voor de plannen en studies, waaronder de trajectnota/MER. Dit draagvlak is ontstaan door coproductie en door interactieve beleidsvorming in ateliers, werkgroepen en de overleggen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Door deze overleggen was men in een vroeg stadium betrokken bij de beleidsvorming. De partijen ervoeren het verloop van de overleggen als goed. Er was volop discussie tussen de partijen en soms ging het hard tegen hard, maar men is er samen goed uitgekomen. Dit werd als zeer prettig ervaren. Vooral toen zichtbaar werd dat de op- en aanmerkingen ook daadwerkelijk verwerkt waren in de definitieve plannen. De studies uit het convenant zijn naar ieders tevredenheid afgerond.

Ook de invloed van de projectomgeving was merkbaar. Door allerlei ontwikkelingen op politiek gebied, zowel landelijk als gemeentelijke verkiezingen, veranderde de onderhandelingspositie tussen de partijen. Het van kracht worden van de Europese NO_x-wet gaf extra problemen. Door het verlagen van de uitstoot kwamen de plannen op losse schroeven te staan. Hieruit blijkt dat veranderingen in een projectomgeving van grote invloed kunnen zijn op de plannen. De posities van de partijen kunnen hierdoor veranderen en een sterke positie kan veranderen in een zwakke.

Ook zijn de problemen in en rond Hoogvliet ondertussen zo gegroeid dat ook andere partijen deel uit zouden moeten gaan maken van het convenant. De problemen beperken zich nu niet langer tot deelgemeente Hoogvliet alleen. De problematiek heeft zich verspreid naar omliggende gemeenten als Spijkenisse en Rozenburg. Door met name de komst van de Tweede Maasvlakte, de plannen voor de

Oranjetunnel en het nautisch knelpunt beginnen de problemen zich als een olievlek door het gebied te verspreiden.

Waarom loopt het nu zoals het loopt? Alle geïnterviewde partijen vinden de samenwerking goed verloopt omdat er gecommuniceerd wordt. Het convenant is hierbij een hulpmiddel. De samenwerking loopt goed omdat de partijen zich als een goede buur willen gedragen omdat in de toekomst men vaker samen zal werken.

De partijen voelen zich serieus genomen, ideeën en plannen werden en worden verwerkt in plannen en studies. Ze zien resultaten van hun inspanningen. Ze hebben het gevoel dat er samengewerkt wordt in plaats van tegengewerkt. Dat zijn belangrijke factoren voor een goede samenwerking voor alle partijen.

Slotconclusie en aanbeveling

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de samenwerking tussen gemeente Rotterdam, deelgemeente Hoogvliet, DG Rijkswaterstaat Zuid-Holland goed verloopt. Alleen met NS Railinfrabeheer verloopt de samenwerking, na de realisatie van de korte boortunnel, niet naar tevredenheid. NS Railinfrabeheer kan ook moeilijk gedwongen worden gemaakte afspraken na te komen, omdat het convenant niet rechtelijk afdwingbaar is en dus geen juridische gevolgen heeft.

Door de grote schaal van de problematiek in en rond Hoogvliet is de samenwerking tussen de vier convenantpartners gewenst. Het is vooral voor en door deelgemeente Hoogvliet van belang dat het convenant nageleefd wordt. Zij zijn immers de partij die de meeste problemen ondervinden van alle (niet gevraagde) ontwikkelingen in en rond hun deelgemeente.

Met het convenant zijn reeds verschillende resultaten bereikt. Er heeft aansluiting van de perspectieven van de actoren plaatsgevonden in de overleggen. Tijdens de samenwerking wordt er een gemeenschappelijk beeld gevormd van de problematiek. In de overleggen werd duidelijk wat de wederzijdse verwachtingen en rollen waren van de verschillende partijen. Wederzijdse ideeën en oplossingen zijn uitgewisseld in werkgroepen, ateliers en klankbordgroepen. De wijze van communicatie was hierbij ook van belang. De partijen hebben niet volhard in hun standpunten maar constructief samen gewerkt. Er was ook ruimte aanwezig om elkaar tegemoet te komen. Volgens de geïnterviewde actoren was dit te danken aan het convenant. De knelpunten worden besproken op bestuurlijke, ambtelijke niveau en, tijdens de studies, in coördinatieoverleg. In deze overleggen is er

draagvlak ontstaan niet alleen voor de problemen en de oplossingen, maar ook voor de samenwerking. Men is op zoek gegaan naar de gemeenschappelijke doelen betreffende de problematiek in en rond Hoogvliet-Noord. De geïnterviewde partijen geven ook aan om te willen doorgaan met het convenant. Deelgemeente Hoogvliet heeft reeds voorgesteld het convenant te herzien. De andere partijen hebben hierop tot heden nog niet gereageerd. Deze herziening is niet onverstandig met huidige ontwikkelingen in het gebied. Denk hierbij aan de Maasvlakte-II en de Oranjetunnel die in ontwikkeling zijn. NS Railinfrabeheer geeft de indruk niet langer deel te willen nemen aan het convenant. Hun railinfrastructurele werkzaamheden bij Hoogvliet zijn immers beëindigd.

Met het ondertekenen van het convenant is het complexe interne speelveld overzichtelijker geworden tussen de partijen. Bij complexe en in elkaar grijpende projecten zoals in en rond Hoogvliet is het dan ook van belang dat de publieke partijen zich aan elkaar committeren om tot een oplossing te komen. Ze zien het convenant niet als een vrijblijvende deelname voor de problematiek in en rond Hoogvliet. Het convenant wordt door de convenantpartners ook gezien als een hulpmiddel om de samenwerking soepel te laten verlopen en om met elkaar in contact te blijven. Het convenant wordt als belangrijk ervaren. Vooral de deelgemeente Hoogvliet hecht veel belang aan het convenant en probeert zorg te dragen dat het convenant nageleefd wordt. Ze spreken de convenantpartijen aan op hun verantwoordelijkheid, die ontstaan is door de ondertekening van het convenant, om het leef- en woonmilieu van Hoogvliet op zijn minst niet te laten verslechteren.

Ik wil een tweetal aanbevelingen doen naar de convenantpartners die de samenwerking in de toekomst mogelijk kan verbeteren.

De eerste aanbeveling is om vooral door te gaan met het convenant, niet alleen gedurende de realisatie van de studies en de daaruit komende afspraken, maar ook om de andere projecten en regionale problemen te bespreken in de stuurgroep MaVa. Door de aangetoonde positieve ervaringen en resultaten met het samenwerkingsarrangement kunnen eventuele problemen op het gebied van ruimtelijk, milieutechnisch en infrastructuurle beleid, hierop betrekking hebbende ideeën en dergelijke integraal worden besproken. Tevens biedt het arrangement perspectief om aan gemeenschappelijke oplossingen te werken.

Een tweede aanbeveling is om voor de nieuwe ontwikkelingen in het gebied een nieuw convenant op te stellen met gemeenten als

Spijkenisse en Rozenburg. In het nieuwe convenant worden alle actuele zaken opgenomen die zijn ontstaan in de regio. Het convenant van Hoogvliet Noord kan worden aangevuld met studies van de nieuwe ontwikkelingen. De uitgangspunten van het convenant, namelijk een prettig leef- en woonklimaat in de deelgemeente Hoogvliet, blijven hierbij gewaarborgd in het momenteel sterk onder ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele druk staand gebied.

Literatuur

- *Aanwijzingen voor convenanten*, in: Staatscourant, nr 18, pag. 9 e.v., 27 januari 2003
- Babbie, Earl R, *The practice of social research*, 9th editie, Belmont CA USA, Wadsworth, 2001
- Bouwdienst Rijkswaterstaat in opdracht van het Hoofdkantoor, *PPS Theorie en Voorbeeldengids*, PPS Centrum, Utrecht, juli 2000
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Zesde, herziene druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001
- Bruin, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't, *Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 2002
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppejan, J.F.M. *Managing complex networks*. SAGE, 1997
- Meer, F.B. van der, Schaap, L., en Twist, M.J.W. van, *Communicatie en strategiedynamica*, in: Pröpper en Herweijer, Effecten van plannen en convenanten, Deventer, Kluwer, 1992
- Reinoud, N., *Infrabundel Hoogvliet Noord*, Rotterdam, mei 1998
- Teisman, G.R., Verhey, T.J.M., *Draagvlakvorming bij technisch complexe projecten*, in: De Bruin, De Jong, Korsten, Van Zanten, Grote Projecten, Alphen aan de Rijn, Samson, 1996
- Verslagen van bestuurlijk en ambtelijk overleg, periode oktober 1996 tot november 2000
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnelands bestuur, rapporten aan de regering*, Den Haag, 1995

Bijlage 1

Bijlage 2 Vragenlijst

Aan de geïnterviewde deelnemers van het convenant zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. Waarom en hoe is de samenwerking voor het convenant tot stand gekomen?
2. Hoe is de ontwikkeling/implementatie van de samenwerking aangepakt?
3. Wat wordt er door wie van verwacht? Wat zijn de randvoorwaarden?
4. Wat zijn de afspraken, hoe zijn deze vastgelegd en wat is er van terecht gekomen? Veranderen ze in de loop van de tijd.
5. Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld (denk daarbij aan risico's, financieel en eindverantwoordelijkheid)?
6. Is er draagvlak voor de plannen, zowel bestuurlijk als bij burgers?
7. Hoe functioneert de samenwerking, waarom en wat zijn de effecten ervan? Worden er gezamenlijke strategieën ontwikkeld?
8. Als er problemen zijn, hoe worden deze opgelost? Hoe worden tegenstellingen overbrugd?
9. Wat zijn de succesfactoren van de samenwerking.
10. Hoe wordt de samenwerking met de andere partijen omschreven en beoordeeld?

Bijlage 3 Samenvatting van de interviews

In het onderzoek naar het samenwerkingsarrangement betreffende het convenant “Voornemen tot verdere samenwerking aan Hoogvliet Noord” is empirisch materiaal verzameld door het houden van interviews. Hiertoe is gesproken met vier personen die direct betrokken zijn (geweest) bij het convenant. Het convenant dat een voornemen is tot een samenwerking tussen de partijen en het maken van een viertal studies om de leefbaarheid rond Hoogvliet Noord te verbeteren.

Uit de interviews komt naar voren dat voor de geïnterviewden duidelijk is **welke partijen deelgenomen** hebben aan het convenant. Daar het laatste overleg alweer een tijd geleden (2001) is, is het voor de geïnterviewden moeilijker aan te geven wie er deelnam aan de overleggen en in welke hoedanigheid en in welke rol de andere deelnemers deelnamen aan het overleg. Menige geïnterviewde moet diep in zijn het geheugen graven voordat men zich enkele namen van deelnemers aan de overleggen kan herinneren. Ik krijg van deze personen dan ook het advies om in de verslagen te kijken welke personen er bij de desbetreffende overleggen aanwezig waren en in welke rol. Ze kunnen zich wel herinneren dat er voor iedere convenantpartij een vertegenwoordiger aanwezig was tijdens het overleg, maar niet altijd wie deze persoon of personen in kwestie is. Alleen deelgemeente Hoogvliet wist de juiste personen te benoemen die deelgenomen hebben aan de overleggen en in welke hoedanigheid.

Ook wie de **initiatiefnemer van het convenant** is, is niet bij iedereen bekend. Er is twijfel bij de partijen. De ene partij meent dat het de Stadsregio is of het gemeentelijke consortium vanuit de stuurgroep MaVa. Een andere partij zegt dat er vanuit de stuurgroep het initiatief genomen is voor het convenant. Er wordt een naam genoemd voor de initiatiefnemer namelijk de heer J. Schrijnen toenmalig hoofd Ruimtelijke Ordening van de gemeente Rotterdam en deelnemer van de MaVa-stuurgroep. Uit verslagen van het bestuurlijk overleg is het convenant op initiatief van de gezamenlijke stuurgroep tot stand gekomen.

De **redenen voor het initiatief** zijn eenduidig. Door verschillende partijen worden meerdere redenen genoemd die geleid hebben tot het initiatief, namelijk:

- door aanleg van de infrastructurele werken steeg de overlast ten noorden van deelgemeente Hoogvliet;
- de verpauperde wijken uit de jaren 50 moesten aangepakt worden;

- de groeiende industrie ten noorden van Hoogvliet;
- de beperkte ruimte tussen deelgemeente Hoogvliet en het bedrijventerrein om alle projecten te realiseren.

De **uitgangspunten** van het convenant, om de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problematiek bij Hoogvliet-Noord aan te pakken, worden door alle partijen onderschreven. Alle partijen vinden dat de leefbaarheid van de deelgemeente Hoogvliet ook in de toekomst gewaarborgd moet worden. Er is een breed probleembesef bij alle partijen.

De reden **waarom de partijen meedoen aan het convenant** is zeer divers. Rijkswaterstaat stond er eerst erg onwillig tegenover het convenant omdat er geen meerwaarde werd gezien in het convenant. In verband met de uitbreiding van de rijksweg A15 heeft men uiteindelijk besloten er toch aan mee te doen.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf voelde zich mededader van deze uitbreiding en had grote delen van de benodigde grond in zijn beheer. Gemeente Rotterdam doet mee om deelgemeente Hoogvliet en Shell tevreden te houden en probeert ervoor te zorgen dat de belangen niet conflicteren tussen deze twee partijen.

De reden voor de deelgemeente Hoogvliet om het convenant mede te ondertekenen is om het woon- en leefklimaat in Hoogvliet te verbeteren of op zijn minst gelijk te laten blijven. Verder was voor deelgemeente Hoogvliet en gemeente Rotterdam een reden om mee te doen dat je serieus genomen wordt door de andere partijen en je de andere partijen aan de afspraken kunt houden.

Ook over de **onderlinge afhankelijkheid** is er verschil van mening. De partijen zijn het erover eens dat er in het begin een afhankelijkheid was. In een later stadium wordt dit minder en verdween zelfs volgens sommigen. Volgens het gemeentelijk Havenbedrijf is het samenwerkingsverband, na het kiezen voor het benuttingalternatief (zie § 3.5), "als een kaartenhuis in elkaar gestort". Na deze keuze had men elkaar niet meer nodig, zegt hij. De deelgemeente vindt dat deze afhankelijkheid echter nog steeds bestaat. Dat ze elkaar nodig hebben, niet alleen voor de studies maar ook voor de verder plannen. De gemeente Rotterdam zegt het merkwaardig te vinden dat deelgemeente Hoogvliet mede ondertekend heeft. Het is een onderdeel van Rotterdam. De ondertekening door gemeente Rotterdam zou voldoende moeten zijn.

Over de **resultaten** van het convenant is geen verschil van mening. De studies zijn uitgevoerd en dit is goed verlopen vinden ze. Maar het convenant gaat ook verder dan de studies zoals afgesproken in het

convenant vinden alle partijen. Volgens het gemeentelijk Havenbedrijf gaat het convenant ook verder dan de studies. Het convenant is een basis voor een bijdrage van Rijkskant naar de gemeente toe. Voor de gemeente Rotterdam is het convenant een gentlemen's agreements, hoe de vier partijen netjes met elkaar om zullen gaan en om te voorkomen dat er iemand dwars gaat liggen. Deelgemeente Hoogvliet benadrukt de win-winsituaties voortkomend uit het convenant. Alleen Rijkswaterstaat geeft aan dat het convenant een flinterdun document is waar volgens hem geen juridische status aan hangt. Hij vindt het convenant een document is waarin afgesproken is dat men met elkaar zal samenwerken in plaats van tegenwerken.

Alle partijen vinden dat de **communicatie tussen de convenantpartners** goed verlopen is, zowel intern als met externen, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau en zowel in het formele als in het informele circuit. Er waren verschillen van mening en heftige discussies tijdens het overleg tussen de partijen, maar deze zijn door de onderlinge communicatie naar tevredenheid van alle partijen opgelost.

Zowel het ambtelijk als bestuurlijk overleg vond veelal plaats op ad hoc basis en de frequentie fluctueerde daardoor zeer. Het was veelal afhankelijk van wat er te bespreken viel. Alle partijen gaven aan ook niet te willen vergaderen om het vergaderen. "Het moest wel nuttig en nodig zijn", vindt deelgemeente Hoogvliet. Als er geen of minder belangrijke punten waren waarover in een volgend overleg ook een besluit kon worden genomen, zonder dat er vertraging voor de studies of het project ontstond, werden deze vergaderingen uitgesteld naar een later tijdstip.

De partijen geven aan dat ze al verschillende jaren niet meer bij elkaar zijn geweest voor overleg. Het laatste overleg heeft namelijk in 2001 plaatsgevonden. Het Gemeentelijk Havenbedrijf verwacht dat de communicatie weer op gang zal komen met de beslissing over de 2^e Maasvlakte. De aanleg van de 2^e Maasvlakte heeft namelijk grote invloed op de verkeersintensiteit op de A15. Het convenant wordt daarbij door alle partijen gezien als een document om elkaar te houden aan de afspraak om Hoogvliet leefbaar te houden en de ruimtelijke, milieutechnische en infrastructurele problemen aan te pakken.

De convenantpartners vinden elkaar betrouwbaar en coöperatief. Verder werd de sfeer als open ervaren. Men had niet het idee dat er bij de andere partijen een verborgen agenda aanwezig was. Gemeente Rotterdam heeft dan ook geen negatieve herinneringen aan de communicatie tussen de partijen. De andere partijen herinneren zich

de heftige discussies in de overleggen, maar vinden dat dit er nu eenmaal bij hoort.

Het **draagvlak** voor de studies zoals afgesproken in het convenant werd gecreëerd in de ateliers, de klankbordgroepen, de formele en informele gesprekken met intern en externen en in de verschillende overleggen tussen de convenantpartners. De open sfeer tijdens deze bijeenkomsten werd door de partijen als zeer prettig ervaren. Ze ervoeren het als dat ze samen tot een oplossing kwamen. Ze hadden het gevoel dat hun inspraak ertoe deed en er met hun opmerkingen en ideeën ook iets gedaan werd. "Je zag het terug in de plannen die gemaakt werden. Dit was een nieuwe ervaring omdat dat in het verleden wel anders is geweest" geeft het gemeentelijk Havenbedrijf aan. Men had echt het gevoel dat de, door de betrokkene ingebrachte bijdrage verwerkt werd in de plannen en werd meegenomen in de studie. Door de afspraken in het convenant betrokken de partijen elkaar in een vroeg stadium bij de plannen. Dit was nieuw voor de deelnemers van het convenant omdat men tot dan toe h werken met een rijksoverheid niet altijd gemakkelijk was. Partijen konden, voor deze nieuwe werkmethode, slecht inspreken in inspraakronden. Hierbij werden de op- en aanmerkingen op de plannen niet (altijd) teruggekoppeld. Ze moesten wachten tot de rapporten definitief waren voordat men kon zien of deze op- en aanmerkingen ook verwerkt waren. Deze nieuwe manier van werken, met inspraak tijdens het proces, wordt door de betrokkenen als zeer positief ervaren.

De **besluiten** voor de plannen werden op 3 niveaus genomen namelijk bestuurlijk, ambtelijk en projectgroepen. Ze werden bottom-up maar volgens het escalatiemodel genomen. Dit model houdt in dat als een besluit niet genomen kan worden op een niveau, een bovenliggend niveau het besluit neemt. Door het gecreëerde draagvlak in de ateliers en overleggen was het slechts in enkele gevallen noodzakelijk dat een hoger niveau "de knoop doorhakte". De afspraken die hierbij gemaakt werden, werden ook goed nagekomen vinden alle partijen.

De **afspraken** gemaakt in de ateliers, de klankbordgroepen, (bestuurlijke en ambtelijke) overleggen, enzovoort worden ook als goed nagekomen ervaren. Gedurende deze periode heeft geen enkele partij terug hoeven te grijpen naar het convenant om een convenantpartner tot de orde te roepen. Er bestond wel eens een meningsverschil over zaken, maar deze werden goed uitgesproken tussen de partijen. Nu loopt er nog een meningsverschil tussen Rijkswaterstaat en de deelgemeente Hoogvliet. De deelgemeente claimt een afspraak die volgens Rijkswaterstaat nooit gemaakt is

betreffende de minimale breedte van het park rondom Hoogvliet. Volgens Hoogvliet is deze 40 meter, maar Rijkswaterstaat zegt dat er nooit een minimale breedte afgesproken is. Voor de nieuwe plannen, ontstaan na het afronden van de studies uit het convenant zoals het oplossen van het nautisch knelpunt (zie § 3.5), heeft de deelgemeente Hoogvliet toch met enige regelmaat naar het convenant moeten verwijzen omdat het woon- en leefklimaat in Hoogvliet bedreigd werd.

Over **veranderingen in de projectomgeving** kijkt iedere actor vanuit zijn eigen perceptie naar deze veranderingen. Rijkswaterstaat bekijkt het vanuit een politiek oogpunt en noemt de plaatselijke en landelijke verkiezingen als belangrijkste verandering. Ten eerste werden de plaatselijke verkiezingen in de deelgemeente Hoogvliet genoemd. Door de verkiezingen veranderde de cultuur in de gemeente van een algemeen, bestuurlijk politiek van PvdA en CDA naar een belangenpolitiek van de Initiatiefgroep Boomgaardhoek en Platen (IBP). Als tweede noemde hij de landelijke verkiezingen. Na de verkiezingen werd mevrouw Jorritsma opgevolgd door mevrouw Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat. Zij had andere ideeën over de verdeling van het budget voor de te realiseren projecten. Tijdens het bewind van minister Jorritsma was er een overplanning op het budget. Met overplanning wordt bedoeld dat er voor de infrastructurele projecten een budget opgenomen werd op de jaarlijkse begroting waarvan men weet dat deze het lopende jaar slechts gedeeltelijk beschikbaar is. De budgetten voor de projecten zijn over meerdere jaren verspreid en zo werd het budget vastgelegd voor de komende jaren hoewel het (nog) niet beschikbaar was. Het was een garantie dat die werken, waarvoor budget opgenomen was, ook daadwerkelijk uitgevoerd zouden worden. De nieuwe minister, mevrouw Netelenbos, zette alleen de budgetten op de begroting waar ze zeker van was dat deze ook beschikbaar waren. De onderhandelingspositie van Rijkswaterstaat werd op deze manier ondermijnd. Door deze beslissing was er nu alleen een budget beschikbaar voor het gedeelte Beneluxtunnel-Vaanplein en niet meer Maasvlakte-Beneluxtunnel. Dit budget lag in de toekomst en was ook nog onzeker.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf bekijkt de veranderingen van de projectomgeving vanuit het project. Het niet doorgaan van varianten en de veranderende wet- en regelgeving zijn de belangrijkste veranderingen in de projectomgeving. In 2005 en 2010 worden nieuwe Europese normen van kracht voor o.a. de concentratie van fijn stof (roet/PM 10) en Stikstofdioxide (NO₂). De gemeente Rotterdam kan in eerste instantie geen veranderingen in de projectomgeving bedenken. Het belangrijkste proces heeft zich

afgespeeld voor het afsluiten van het convenant. Voorafgaand aan convenant was er namelijk sprake van dat de deelgemeente Hoogvliet een zelfstandig zou worden in de nieuw op te richten stadsprovincie. De oprichting van de stadsprovincie is echter niet doorgegaan. De deelgemeente Hoogvliet zou hierdoor bij de start van het convenant zelfbewuster geweest zijn dan wanneer dit niet gespeeld had. Ook deelgemeente Hoogvliet kan niet echt iets bedenken in de projectomgeving wat de samenwerking heeft veranderd. "De publieke opinie is altijd aan verandering onderhevig". Wel wordt de veranderde wet- en regelgeving betreffende de Europese NO₂-wet genoemd. Nu al is zeker dat in het grootste deel van Nederland en bij grote Europese steden als Parijs en Berlijn niet kan worden voldaan aan deze norm, tenzij ingrijpende maatregelen worden genomen. Naast de hoge achtergrondconcentratie en de industrie zijn m.n. (diesel)motoren de bron van vervuiling.

Alle partijen vinden het **functioneren van het samenwerkingsverband** goed. Rijkswaterstaat geeft aan dat er in de loop van de tijd een evolutie heeft plaatsgevonden. Er nemen steeds meer partijen aan deel die het convenant niet ondertekend hebben, zoals de gemeente Spijkenisse. Deelgemeente Hoogvliet geeft aan dat de samenwerking goed verloopt maar dat ieder een eigen belang heeft.

De partijen vinden ook dat het convenant tot een **verbetering in de samenwerking** heeft geleid. Ze vinden dat het een handvat geeft om met elkaar in gesprek te blijven. Het gemeentelijk Havenbedrijf vindt het ook niet vrijblijvend. "Er is iets ondertekend", zegt hij, "de samenwerking heeft status gekregen". Rijkswaterstaat geeft aan dat het tot bestendigheid heeft geleid, " een formele bevestiging voor het samenwerken tussen de vier partijen". De gemeente Rotterdam geeft aan dat men "zonder convenant niets heeft om elkaar aan te herinneren". Ook als men de convenantpartners bij elkaar wil hebben, is het noemen van het convenant voor iedereen voldoende en weet men waar het overgaat en dat men dan ook komt. Deelgemeente Hoogvliet is zeer overtuigd dat het convenant heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking. Er is "al verschillende keren met het convenant gezwaaid om de heren bij de les te houden". Door het convenant wordt er nu gezocht naar een andere oplossing voor problemen als het nautisch knelpunt. De deelgemeente denkt erover om een herziening van het convenant voor te stellen. In dit voorstel worden niet alleen de meest actuele zaken opgenomen maar ook partijen, zoals de gemeente Spijkenisse, die hierbij een belang hebben.

Hoewel de studies zoals overeengekomen in het convenant reeds lang uitgevoerd zijn, is het **convenant niet beëindigd**. De partijen vinden dit ook geen goed idee. Rijkswaterstaat zegt dat er een verkeerd signaal naar de omgeving uitgaat als het afgesloten wordt. Het gemeentelijk Havenbedrijf onderschrijft dit: "Er is ook geen behoefte om het af te sluiten. Het heeft meer kansen dan bedreigingen". Deelgemeente Hoogvliet onderschrijft dit. Ze heeft "niets dan lof" over het convenant en heeft met het convenant een goed document in handen om "de heren bij de les te houden".

De gemeente Rotterdam vindt dat het convenant pas is afgerond als de passage bij Hoogvliet hebben plaatsgevonden. Het is pas beëindigd als ook de A15 zo ingepast en gerealiseerd is dat het woon- en leefklimaat in de deelgemeente Hoogvliet niet verslechterd is. "Het convenant is ontstaan om het woon- en leefklimaat van Hoogvliet te behouden", zegt hij.

Shell Pernis neemt een bijzondere plaats in binnen het convenant. Het bedrijf wordt door alle geïnterviewde partijen genoemd. Ze hebben echter het convenant niet ondertekend, maar worden wel in het convenant genoemd. De directie van Shell wil namelijk actief betrokken worden bij de studies "Hoogvliet Noord" en "Infrastructurele bereikbaarheid van Hoogvliet en de Vondelingenplaat". Ze zijn in deze hoedanigheid dan ook betrokken bij de verschillende overleggen, klankbordgroepen en ateliers en zodoende nauw betrokken bij de besluitvorming. Gemeente Rotterdam vat deze invloed van Shell samen in de volgende zin: "Het belang van Shell is immers het belang van Rotterdam in economisch opzicht".