

In verbinding met...



De rol van koppeling bij doorwerking
van resultaten van interactieve beleidsvorming

Laura Huntjens (269642)
Mei 2005

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Vakgroep Bestuurskunde

Voorwoord

Na vele jaren studie, eerst in Nijmegen en vervolgens in Rotterdam, is opeens het moment van afstuderen aangebroken. Hoewel ik in de loop der tijd vele papers heb geschreven, is dit toch een moment waarop je in het diepe wordt gegooid en moet laten zien dat je kunt zwemmen.

Voor de begeleiding van dit proces wil ik Jurian Edelenbos hartelijk bedanken. Eveneens ben ik dhr. Klijn zeer erkentelijk voor zijn kritische opmerkingen naar aanleiding van de eerste versie van mijn scriptie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1 Inleiding: probleemschets	8
1.2 VERM en ONR	9
1.3 Maar...	10
1.4 Probleemstelling	11
1.5 Theoretisch Kader	11
1.6 Opbouw Scriptie	12
2. Theoretisch Kader	13
2.1 Bestuurscultuur Nederland	13
2.2 Interactieve beleidsvorming	14
2.2.1 Wat is interactieve beleidsvorming?	14
2.2.2 Hoeveel invloed?	16
2.2.3 Waarom interactieve beleidsvorming?	16
2.3 Netwerkbenadering	18
2.3.1 Beleidsnetwerk	18
2.3.2 Wederzijdse afhankelijkheid	19
2.3.3 Beleidsspelen	19
2.3.4 Arena	19
2.3.5 Actoren	19
2.3.6 Strategisch gedrag	19
2.3.7 Percepties	20
2.3.8 Regels	20
2.4 Doorwerking interactieve beleidsvorming	21
2.4.1 Kaders	22
2.4.2 Rollen politiek en ambtenarij	22
2.4.3 Interactie, en openheid en verantwoording	25
2.4.4 Procesmanagement	26
2.5 Analyse kader	26
3. Operationalisatie	28
3.1 Probleemstelling	28
3.2 Methoden en technieken	28
3.3 Operationalisatie	29

4.	Verkenning Ruimteprobleem Maasvlakte (VERM)	34
4.1	Inleiding VERM	34
4.2	Participanten & arena's	35
4.2.1	Participanten	35
4.2.2	Netwerken en arena's	37
4.3	Het proces	38
4.3.1	Organisatie	38
4.3.2	Fase 1: consultatie	40
4.3.3	Fase 2: probleemanalyse	41
4.3.4	Fase 3: oplossingsrichtingen	43
4.3.5	Voorbereiding besluitvorming	44
4.3.6	Uitkomsten VERM en kabinetsbeslissing	46
5.	Overleg Niet Rijkspartijen (ONR)	48
5.1	Inleiding ONR	48
5.1.1	Eerste pogingen overleg	48
5.2	Participanten & arena's	51
5.2.1	Participanten	51
5.2.2	Arena's en netwerken	52
5.3	Het proces	54
5.3.1	Organisatie	54
5.3.2	Procesverloop ONR	55
6.	Analyse	61
6.1	VERM	61
6.1.1	Kaders	61
6.1.2	Politieke en ambtelijke rolinvulling	66
6.1.3	Interactie, openheid en verantwoording	68
6.1.4	Procesmanagement	68
6.1.5	Doorwerking	69
6.2	ONR	70
6.2.1	Kaders	70
6.2.2	Politieke en ambtelijke rolinvulling	74
6.2.3	Interactie, openheid en verantwoording	76
6.2.4	Procesmanagement	76
6.2.5	Doorwerking	77
6.3	VERM en ONR vergeleken	77
6.3.1	Verschillen en overeenkomsten	79

7.	Conclusies en aanbevelingen	84
7.1	Conclusies	85
	7.1.1 Deelvragen	85
	7.1.2 Hoofdvraag	90
7.2	Aanbevelingen	92
8.	Bijlagen	96
	1. Bibliografie	96
	2. Interviews	99

Samenvatting

Er is nog niet veel kennis over interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Dit gegeven maakte dat het Instituut voor Publiek en Politiek een onderzoek heeft opgestart naar het verloop van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Aan dit onderzoek heb ik meegewerkt. Dit onderzoek vormt de basis voor dit scriptie onderzoek. Na alle aspecten van het interactieve beleidsvorming te hebben bestudeerd tijdens mij stage bij het IPP, kreeg ik steeds meer vragen over de doorwerking van de resultaten van interactieve beleidsvorming in verder beleid. Waarom werken sommige resultaten nu wel door en andere weer niet? Deze verwondering heeft mij tot de volgende vraagstelling gebracht:

Hoe zijn de interactieve beleidsprocessen rond de Tweede Maasvlakte, te weten VERM en ONR, verlopen, hoe zijn deze twee projecten verbonden aan reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en hoe draagt deze koppeling bij aan de doorwerking van de uitkomsten?

De bijbehorende doelstelling is de volgende:

Het doel van het onderzoek is kennis verkrijgen over het verloop van twee processen van interactieve beleidsvorming, te weten VERM en ONR en inzicht verkrijgen in de wijzen waarop processen van interactieve beleidsvorming gekoppeld kunnen worden aan formele processen van politiek-bestuurlijke besluitvorming, teneinde geringe doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming te kunnen verklaren en aanbevelingen te doen voor verbetering.

De onderzoeksvraag is op te delen in de volgende deelvragen:

- Wat is interactieve beleidsvorming?
- Welk netwerk en welke arena's van actoren kunnen in VERM en ONR worden onderscheiden?
- Hoe zijn de interactieve processen VERM en ONR verlopen?
- Hoe is de relatie van VERM en ONR enerzijds en politiek ambtelijke besluitvorming anderzijds?
- Hoe kan die relatie worden verklaard in termen van goede/slechte koppeling?
- Hoe is het gesteld met de doorwerking van VERM en ONR?
- Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om een goede doorwerking van interactieve beleidsvorming te realiseren?

Mijn hypothese is dat er een positief verband bestaat tussen de mate van koppeling van beide besluitvormingsprocessen en de doorwerking van de resultaten van interactieve beleidsvorming.

Het onderzoek dat ik zal verrichten om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is een case study.

Yin (1989, p. 23) geeft de volgende omschrijving van een case study:

“A case study is an empirical enquiry that:

- *Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when*
- *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which*
- *Multiple sources of evidence are used.”*

Deze drie kenmerken passen uitstekend bij het door mij uit te voeren onderzoek. Ik zal immers de gehele processen, zoals ze zijn gevoerd in hun werkelijke context, onderzoeken. Het zijn daarnaast ook eigentijdse fenomenen, waarvan het niet altijd duidelijk aan te geven is waar de grenzen tussen proces en omgeving liggen. Ten derde maak ik gebruik van

meerdere manieren van informatieverzameling. Ik zal gebruik maken van bestaande documentatie en literatuur en ik zal voor aanvullende informatie interviews houden met personen die betrokken zijn geweest bij beide processen. Veel van de informatie uit de twee empirische hoofdstukken is afkomstig uit interviews. Ik heb voor VERM drie personen geïnterviewd en voor ONR heb ik vier personen geïnterviewd. Deze interviews heb ik gehouden om aanvullende informatie te verkrijgen op de reeds bestaande literatuur over VERM en ONR. De bestaande documentatie waar ik gebruik van zal maken bestaat voor een deel uit rapporten over VERM en ONR. Voorbeelden daarvan zijn het WRR rapport, over havens gesproken, PMR op Koers, evaluaties van VERM en ONR en de adviezen zoals uitgebracht door het ONR. Voor een ander deel zal ik om de informatie te kunnen duiden gebruik maken van bestuurskundige literatuur. Er is hierbij dus sprake van secundaire analyse om koppeling goed te kunnen bestuderen. Een overzicht van de literatuur en de rapporten die ik heb gebruikt is te vinden in bijlage twee.

Het hierboven gepresenteerde onderzoek heeft theoretische fundamenteen nodig. Interactieve beleidsvorming is het centrale begrip in dit onderzoek en deze scriptie. Dit begrip dient dan ook stevig te worden onderbouwd. Verschillende theoretische noties worden gegeven om de vraag *wat is interactieve beleidsvorming* te beantwoorden. Een definitie die gegeven wordt is bijvoorbeeld die van Pröpper en Steenbeek. Zij omschrijven dat '*bij interactief beleid een overheid, in een zo vroeg mogelijk stadium, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.*' (Pröpper en Steenbeek, 1999, p. 16). Daarnaast is van belang waarom interactieve beleidsvorming wordt georganiseerd (bijvoorbeeld ten behoeve van draagvlak of inhoudelijke verbetering) en zijn er verschillende gradaties van interactiviteit.

Om de processen van VERM en ONR te beschrijven zal ik gebruik maken van de theoretische noties aangaande netwerken (Klijn, 2000) en zal ik de arena's beschrijven die in de processen actief zijn geweest. Netwerktheorieën gaan uit van een complexe samenleving waarin actoren met elkaar verbonden zijn. Actoren zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun doelen. De overheid kan dit dus ook niet alleen. Ook zij is voor de realisering van beleid afhankelijk van andere actoren. De arena's binnen de processen zijn het geactiveerde deel binnen een netwerk, geformeerd rondom een probleem of een doel (Klijn, 1999, p. 7). Bij de analyse van de gang van zaken in de arena's worden de regels van Ostrom (1994) gebruikt.

Om te kijken naar de koppelingen die er zijn tussen processen van interactieve beleidsvorming en processen van reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming zijn een aantal elementen van belang. De elementen uit dit model zijn, ten eerste het kader, ten tweede de ambtelijke en politieke rolinvulling, ten derde interactie, openheid en verantwoording en ten vierde procesmanagement. Uiteindelijk gaat het om de relatie tussen doorwerking en de koppeling van beide besluitvormingsprocessen. Daartoe is doorwerking gedefinieerd als *de mate waarin het bevoegd gezag de uitkomsten van processen van actieve beleidsvorming al dan niet verwerkt in uiteindelijk beleid en/of verdere processen.*

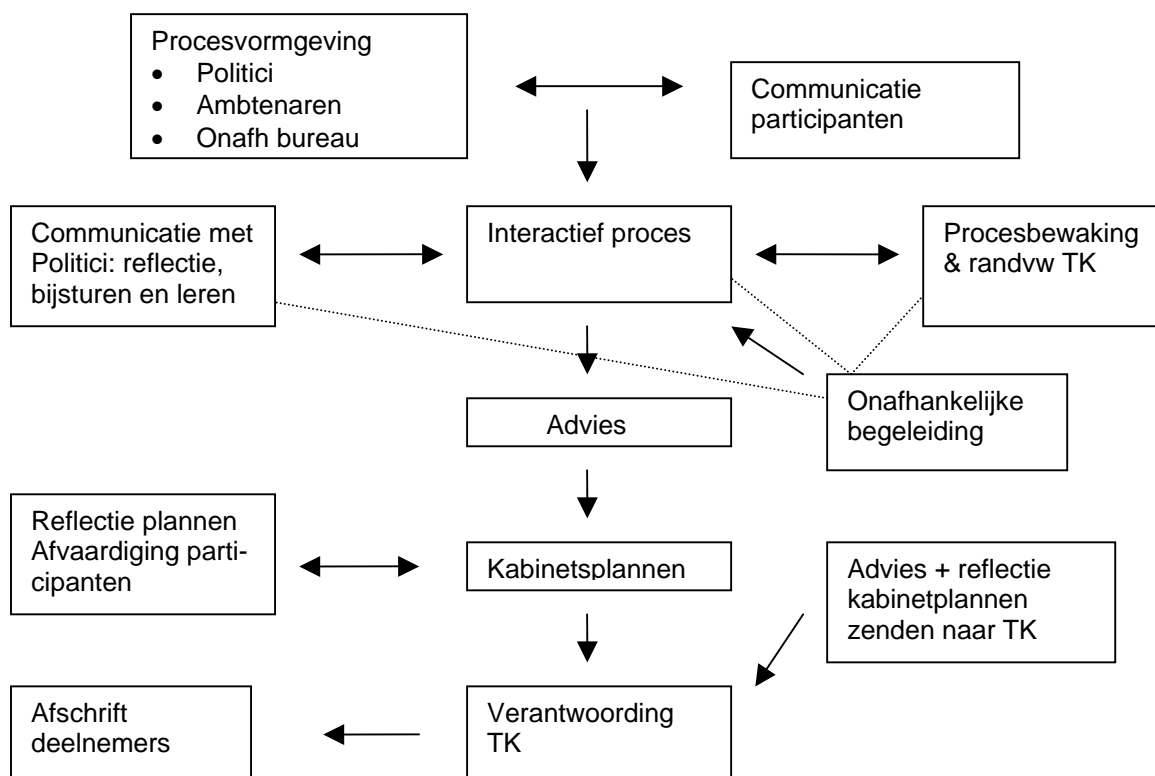
Na bestudering en analyse van de beide processen van interactieve beleidsvorming en beantwoording van de deelvragen heb ik het volgende antwoord op de hoofdvraag kunnen formuleren: het interactieve proces in ONR sluit veel beter aan op ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en is dus veel beter gekoppeld dan VERM. De VERM is in bijna alle opzichten niet goed toegerust geweest om een goede koppeling tot stand te brengen. ONR, daarentegen, 'scoort' veel beter op alle punten van het analysemodel. Het is waar dat VERM het eerste project van die omvang is dat op deze wijze is vormgegeven en dat er daardoor dingen misgegaan kunnen zijn. Deze constatering laat echter onverlet dat de twee processen wel met elkaar vergeleken kunnen worden als je kijkt naar het belang van koppeling voor een goede doorwerking van de uitkomsten van interactieve processen.

De doorwerking van ONR in verder beleid en/of processen is zeer goed. De doorwerking van VERM in verder beleid is nagenoeg nihil. Ik kom zodoende, in ieder geval voor deze twee cases, tot de conclusie dat er een positief verband bestaat tussen de mate van koppeling van beide circuits van besluitvorming en doorwerking. Hoe beter de koppeling tot stand kan worden gebracht, hoe beter de uiteindelijke doorwerking zal zijn. Een goede koppeling zorgt er namelijk voor dat de beelden uit het interactieve proces door het de ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming worden geaccepteerd. Dit is de stap die genomen moet worden om tot een goede doorwerking te komen.

Een goede koppeling wordt tot stand gebracht door de elementen uit het analysemodel. Deze elementen van koppeling zullen echter pas worden toegepast als de regels van de verschillende arena's meer overeen zullen komen. De regels van de arena's moeten overeenkomen met de opvattingen der substantiële democratie. Als dit niet het geval is zal er op onbewust en bewust niveau niet worden gedacht aan het tot stand brengen van een koppeling. De regels van een arena zijn dus van groot belang voor de mate van koppeling dit tot stand kan worden gebracht.

De elementen van koppeling zijn in de volgende volgorde van importantie voor de mate van doorwerking van uitkomsten: politieke rolvervulling, procesmanagement, kaders en ten slotte interactie, openheid en verantwoording.

Ik sluit mijn scriptie af met een aantal aanbevelingen voor het realiseren van een goede koppeling van interactieve beleidsvormingsprocessen op landelijk niveau. Deze aanbevelingen houden in het kort in dat er bij de organisatie van dergelijke processen een vooraf een duidelijk procesontwerp op tafel moet liggen. De tweede aanbeveling is dat het proces geleid moet worden door een onafhankelijke procesbegeleiding. De derde aanbeveling gaat over de rol en betrokkenheid van politici. Ten vierde zou de Tweede Kamer een rol kunnen spelen in de bewaking van de kwaliteit van het interactieve proces en de verantwoording achteraf. De vijfde aanbeveling is dat er vooral gelet moet worden op een zorgvuldige procesgang. De aanbevelingen leiden samen tot het volgende procesontwerp:



1. Inleiding

In dit hoofdstuk geef ik een eerste indruk van de achtergronden van het uit te voeren onderzoek, de probleemstelling, het theoretisch kader en een overzicht van de inhoud van deze scriptie.

1.1 Inleiding: probleemschets

Er wordt al jaren gerept over een kloof tussen burger en bestuur. Het bestuur zou op een te grote afstand staan van de burger en die burger zou zich op zijn beurt niet meer betrokken voelen met het beleid dat wordt gemaakt door de overheid. De burger voelt zich niet meer voldoende gerepresenteerd door de politieke partijen en zijn belangen worden, zijns inziens, niet langer voldoende behartigd. De traditionele wijzen van participatie worden steeds minder benut. Er is namelijk een steeds lagere participatiegraad bij Nederlandse en Europese verkiezingen en ook de ledenaantallen van de verschillende politieke partijen nemen af (Gallagher en Marsch, 1998, p.246; Hillebrand, 1992, p.146, Blomgren, 1999). Steeds meer vindt participatie individueel of in protestgroepen plaats (Duyvendak e.a. 1992).

Om de kloof tussen burger en bestuur te kunnen dichten moeten er andere wijzen van participatie worden toegepast dan de traditionele manieren. Er lijkt bestuurlijke en politieke vernieuwing nodig te zijn (van Kemenade, 1997).

Eén van de vormen van bestuurlijk vernieuwing die in opkomst is sinds de jaren '60 is inspraak. Bij inspraak kunnen burgers reageren op door het bestuur gemaakte plannen. Het blijkt echter dat burgers bij inspraak maar weinig invloed op het beleid hebben. Veelal is inspraak een rituele dans gebleken die in werkelijkheid niet meer invloed aan burgers en maatschappelijke groepen heeft gegeven (Edelenbos, 2000, p. 5). Inspraak is dan ook niet de gedroomde oplossing gebleken.

De kloof is nog steeds niet gedicht. Naast het motief om de burger en bestuur dichter bij elkaar te brengen spelen er nog andere motieven een rol bij het bedenken van nieuwe vormen van beleid. Deze motieven zijn dat er weinig draagvlak is voor het uit te voeren beleid en dat de kwaliteit van het beleid soms ook te wensen overlaat (Edelenbos en Monnikhof, 2001 pp. 37-41). Een oorzaak voor de lage kwaliteit van beleid kan gezocht worden in het feit dat de burger niet alleen de overheid nodig heeft, maar de overheid zelf ook de burger nodig heeft om goed beleid te kunnen maken. We leven in een netwerksamenleving (Castells, 1999). Burgers en overheid kunnen hun doelen in deze netwerksamenleving niet alleen bereiken, hier hebben zij elkaar bij nodig.

De overheid heeft om effectief en legitiem beleid te maken kennis uit de samenleving nodig. Om met deze nieuwe samenleving, door van Gunsteren (1994) ook wel gekenmerkt als *de ongekende samenleving*, om te kunnen gaan zijn nieuwe vormen van sturing nodig.

Naast het feit dat er nieuwe vormen van sturing moeten worden ontworpen, verwachten burgers ook een andere houding van de overheid. Burgers verwachten een meer open karakter van de overheid, meer interactie en ook transparantie. Burgers vragen om meer directe vormen van democratie.

Als antwoord op deze ontwikkelingen, is na het tegenvallende resultaat van inspraak, interactieve beleidsvorming ontwikkeld. Interactieve beleidsvorming probeert burgers en maatschappelijke groepen in een vroeg stadium bij beleid te betrekken, als de plannen nog niet voltooid zijn en ze dan mee te laten praten en discussiëren over de invulling van het te maken beleid (Pröpfer en Steenbeek, 1999). Een definitie van interactieve beleidsvorming is dan de volgende: *'bij interactieve beleidsvorming betreft een overheid, in een zo vroeg mogelijk stadium, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen'* (Pröpfer en Steenbeek, 1999, p. 16).

Interactieve beleidsvorming is op een kleine, gemeentelijke schaal, van start gegaan. De relatief kleinschalige problematiek van gemeenten werd geschikt geacht voor processen van

interactieve beleidsvorming. Deze problematiek staat nog redelijk dicht bij de burger, waardoor hij zich hiermee nog verbonden voelt.

In 1997 is men ook gestart met processen van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Op twee van deze projecten geef ik in de volgende paragraaf een inleiding.

1.2 VERM en ONR

Sinds het begin van de jaren negentig is de gemeente Rotterdam in samenwerking met de rijksoverheid en de Rijnmond gemeenten bezig met het ontwikkelen van plannen die enerzijds gericht zijn op het verbeteren van het leefmilieu en anderzijds het versterken van het haven- en industriegebied. In 1993 zijn deze twee doelstellingen vastgelegd in een convenant: ROM Rijnmond. In dit kader worden zeer veel (47) projecten opgestart. Eén van deze projecten is het project Maasvlakte Twee. In dit kader is een projectorganisatie opgestart die verder onderzoek gaat doen naar de Tweede Maasvlakte. Deze organisatie concludeert in 1995 dat er binnen afzienbare tijd een ruimtegebrek zal ontstaan in de Rotterdamse haven en zij adviseert het kabinet dit project op te starten met een nut- en noodzaak discussie en vervolgens een projectbeslissing te nemen.

Het begrip nut- en noodzaakdiscussie is afkomstig uit een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1996). Het kabinet heeft in 1991 aan de WRR gevraagd advies uit te brengen over besluitvorming rond grote infrastructurele projecten. De directe aanleiding voor het advies waren de recente problemen met de inspraak rondom de Betuwelijn. Er zat geen vaart in de bestuurlijke processen, door de grote hindermacht die zich rondom de inspraakprocedures organiseerde. Er was zodoende een groot ongenoegen over de lange duur van grote besluitvormingsprocessen. Daarnaast was er onvrede over de onbeheersbaarheid en de onzekere afloop van besluitvorming over grote infrastructurele projecten in het algemeen.

De WRR stelde in zijn advies voor om in een verkenningsfase een nut en noodzaakdiscussie te voeren met betrokken Nederlanders. Door een dergelijke verkenningsfase zou de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming verbeteren en het draagvlak ten aanzien van de te nemen beslissing worden vergroot. Het kabinet heeft een groot aantal aanbevelingen uit dit rapport ter harte genomen en heeft besloten zo'n verkenningsfase rondom het ruimtetekort in de mainport Rotterdam uit te voeren, de Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM). Hiermee is het eerste landelijke project op het gebied van interactieve beleidsvorming geboren. In de VERM participeerden burgers, experts, belangengroeperingen en politici. De vragen die het kabinet zich in de Verkenningsfase stelt zijn:

- Wat is de aard, urgentie en omvang van het ruimtetekort in de mainport Rotterdam?
- Wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving?
- Welke oplossingen komen in aanmerking?

Eén van die oplossingen was het uitbreiden van de mainport Rotterdam middels aanleg van een Tweede Maasvlakte. Openheid is, zoals hierboven te lezen is, dus het uitgangspunt van een verkenningsfase zoals geadviseerd door de WRR.

Nadat VERM was afgerond en het kabinet een projectbeslissing heeft genomen moeten de oplossingsrichtingen voor het in de VERM geconstateerde ruimteprobleem verder worden uitgewerkt en moeten daar beslissingen over worden genomen. Ook in deze tweede fase is er sprake geweest van interactieve beleidsvorming. Dit interactieve project draagt de naam Overleg Niet Rijkspartijen (ONR). Nadat eerst allerlei vormen van overleg met maatschappelijke groeperingen zijn stukgelopen, is uiteindelijk ONR georganiseerd. In dit ONR overlegden overheidspartijen (niet landelijk) en maatschappelijke groeperingen over de invullingen van de volgende drie oplossingen:

- De aanleg van een Tweede Maasvlakte;
- Een tweede oplossingsrichting was Bestaand Rotterdams Gebied (BRG). Dit zijn gebieden die al een havenfunctie vervullen en die eventueel gemoderniseerd of uitgebreid kunnen worden;
- Een derde oplossingsrichting was kijken naar de mogelijkheden die Zuidwest Nederland (ZWN) bood voor oplossing van het ruimteprobleem.

Wel moest bij alle oplossingsrichtingen, maar vooral bij de aanleg van een Tweede Maasvlakte, rekening worden gehouden met de consequenties voor het milieu. De aanleg van een Tweede Maasvlakte zou de grootste impact op natuur en milieu hebben. Een laatste spoor van onderzoek is dan ook de aanleg van 750 ha groen.

Mijn onderzoek richt zich op deze twee projecten (VERM en ONR). Ik heb onderzoek gedaan naar deze twee projecten in het kader van mijn afstudeerstage bij het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Het IPP is een landelijke, niet-partijgebonden organisatie die zich ten doel stelt politieke en maatschappelijke participatie te bevorderen. In dit kader doen zij veel onderzoek naar interactieve beleidsvorming. Ook verzorgen zij vaak de begeleiding van processen van interactieve beleidsvorming. Het onderzoek dat zij, maar ook andere instanties, hebben gedaan naar interactieve beleidsvorming heeft zich tot nu toe vooral gericht op interactieve beleidsvorming op het niveau van de gemeente. Weinig onderzoek is gedaan naar het verloop van processen van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau en er is dan ook nog weinig kennis over het verloop van deze processen. Om meer te weten te komen over het verloop van processen van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau, heeft het IPP een onderzoek opgestart. In dit kader hebben zes andere studenten en ik onder begeleiding van het IPP en met medewerking van onderzoekers van drie universiteiten (EUR, UVA, UT) onderzoek gedaan naar het verloop van interactieve beleidsprocessen op nationaal niveau.

1.3 Maar...

Interactieve beleidsvorming probeert recht te doen aan de ontwikkelingen in de samenleving van de afgelopen tientallen jaren. De burger krijgt meer invloed op beleid en zijn mening zal doorwerken in de ontwerpen van beleid.

Maar.....is interactieve beleidsvorming in werkelijkheid wel zo fraai? Nadat inspraak geen succes bleek te zijn, kwam interactieve beleidsvorming. Bij inspraak bleken burgers en maatschappelijke groepen nog niet veel invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud van beleid. Hebben zij dat wel kunnen doen bij interactieve beleidsvorming?

Helaas zijn de meningen over de werking van interactieve beleidsvorming niet onverdeeld positief (Pröpper en Steenbeek, 1999; Klijn en Koppenjan, 1998; Klijn, 2001; Weggeman, 2003; Edelenbos, Teisman en Reudink, 2003). Soms hebben de interactieve processen wel invloed op het uiteindelijke beleid, maar helaas is het vaak droevig gesteld met de invloed van de uitkomsten van interactieve beleidsvorming op het uiteindelijke beleid. De doorwerking van de processen van interactieve beleidsvorming is niet altijd even goed. Het gevolg van deze slechte doorwerking is teleurstelling bij degenen die veel tijd en energie steken in processen van interactieve beleidsvorming. Burgers zouden meer invloed krijgen op beleid, zij zouden meer te zeggen krijgen en nu blijkt dat niet altijd zo te zijn. Sommige projecten van interactieve beleidsvorming zijn echter wel succesvol en hebben wel veel invloed op het uiteindelijke beleid.

Er lijken verschillende redenen te zijn die het succes van interactieve beleidsvorming bepalen en enkele van deze redenen wil ik graag verder bestuderen. De (vermoede) oorzaak die ik verder wil bestuderen is de koppeling tussen interactieve beleidsvorming en reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvormingsprocessen en de invloed die deze mate van koppeling heeft op de doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming.

1.4 Probleemstelling

Naar deze koppeling en de effecten die een goede/slechte koppeling uiteindelijk heeft op doorwerking, is op nationaal niveau nog niet veel onderzoek gedaan. Voor VERM is één aspect van koppeling al eerder bekeken (Klijn, 1998), maar nog niet in relatie tot doorwerking. Voor ONR geldt dat nog niet naar aspecten van koppeling is gekeken en ook is zeker niet gekeken naar de relatie die koppeling kan hebben met doorwerking. Om deze reden lijkt het mij wetenschappelijk relevant deze koppeling verder uit te diepen. Mijn hypothese bij deze eventuele relatie is dat er een positieve relatie tussen de mate van koppeling van de beide trajecten van besluitvorming en de mate van doorwerking bestaat. Maatschappelijke relevantie voor dit onderzoek vind ik in het feit dat een betere koppeling tussen de beide besluitvormingscircuits misschien wel kan zorgen voor een betere positie van de burger in de besluitvorming rondom grote infrastructurele projecten op nationaal niveau.

Het onderzoek dat ik heb gedaan voor het IPP heeft zich gericht op alle facetten van de werking van interactieve beleidsvorming. Ik heb alle facetten van VERM en ONR bekeken. Ik zal dus een deel van dit onderzoek voor deze scriptie gebruiken.

De vraagstelling voor dit onderzoek is dan de volgende:

Hoe zijn de interactieve beleidsprocessen rond de Tweede Maasvlakte, te weten VERM en ONR, verlopen, hoe zijn deze twee projecten verbonden aan reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en hoe draagt deze koppeling bij aan de doorwerking van de uitkomsten?

De doelstelling van mijn onderzoek daarbij is de volgende:

Het doel van het onderzoek is kennis verkrijgen over het verloop van twee processen van interactieve beleidsvorming, te weten VERM en ONR en inzicht verkrijgen in de wijzen waarop processen van interactieve beleidsvorming gekoppeld kunnen worden aan formele processen van politiek-bestuurlijke besluitvorming, teneinde geringe doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming te kunnen verklaren en aanbevelingen te doen voor verbetering.

1.5 Theoretisch kader

Het hierboven gepresenteerde onderzoek heeft theoretische fundamenten nodig. Interactieve beleidsvorming is het centrale begrip in dit onderzoek en deze scriptie. Dit begrip dient dan ook stevig te worden onderbouwd. Verschillende theoretische noties worden gegeven om de vraag *wat is interactieve beleidsvorming* te beantwoorden. Een definitie die gegeven wordt is bijvoorbeeld die van Pröpper en Steenbeek. Zij omschrijven dat '*bij interactief beleid een overheid, in een zo vroeg mogelijk stadium, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.*' (Pröpper en Steenbeek, 1999, p. 16). Daarnaast is van belang waarom interactieve beleidsvorming wordt georganiseerd (bijvoorbeeld ten behoeve van draagvlak of inhoudelijke verbetering) en zijn er verschillende gradaties van interactiviteit.

Om de processen van VERM en ONR te beschrijven zal ik gebruik maken van de theoretische noties aangaande netwerken (Klijn, 2000) en zal ik de arena's beschrijven die in de processen actief zijn geweest. Netwerkteorieën gaan uit van een complexe samenleving waarin actoren met elkaar verbonden zijn. Actoren zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun doelen. De overheid kan dit dus ook niet alleen. Ook zij is voor de realisering van beleid afhankelijk van andere actoren. De arena's binnen de processen zijn

het geactiveerde deel binnen een netwerk, geformeerd rondom een probleem of een doel (Klijn, 1999, p. 7).

Om te kijken naar de koppelingen die er zijn tussen processen van interactieve beleidsvorming en processen van reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming zijn een aantal elementen van belang. In de volgende twee hoofdstukken schets ik een analytisch model. De elementen uit dit model zijn, ten eerste het kader, ten tweede de ambtelijke en politieke rolinvulling, ten derde interactie, openheid en verantwoording en ten vierde procesmanagement

Uiteindelijk gaat het om de relatie tussen doorwerking en de koppeling van beide besluitvormingsprocessen. Daartoe is doorwerking gedefinieerd als *de mate waarin het bevoegd gezag de uitkomsten van processen van actieve beleidsvorming al dan niet verwerkt in uiteindelijk beleid en/of verdere processen.*

1.6 Opbouw scriptie

In hoofdstuk twee geef ik het theoretisch kader voor deze scriptie weer. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan bod, de bestuurscultuur in Nederland (2.1), interactieve beleidsvorming (2.2), netwerktheorie (2.3) en (2.4) theorieën over koppeling van processen van interactieve beleidsvorming aan ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming. Ten slotte schets ik in 2.5 het analytisch kader dat ik zal gebruiken voor de bestudering van de empirische processen in VERM en ONR. In hoofdstuk drie geef ik de operationalisatie van het onderzoek weer. Ik ga dan nader in op hoe ik de onderzoeksvraag ga behandelen aan de hand van de theoretische noties uit het tweede hoofdstuk. Ik zal in dit hoofdstuk het analysemodel verder operationaliseren. In hoofdstuk vier geef ik het verloop van het proces van VERM weer. In hoofdstuk vijf geef ik een zelfde type beschrijving voor ONR. In hoofdstuk zes pas ik het in hoofdstuk twee geschetste analysekader toe op VERM en ONR en vergelijk ik beide processen op de punten van het analysemodel met elkaar. In hoofdstuk zeven, conclusies en aanbevelingen, probeer ik een antwoord te formuleren op de hierboven geformuleerde onderzoeksvraag en geef ik enkele aanbevelingen voor het organiseren van koppelingen tussen interactieve processen en reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en een goede doorwerking. Tenslotte staat in bijlage één staat welke literatuur ik heb gebruikt en in bijlage twee welke personen ik heb geïnterviewd.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zet ik de theoretische achtergronden van stijlen van besturen in Nederland, interactieve beleidsvorming, de rollen van het bestuur in deze en de theorie van netwerken uiteen. Ik begin met een introductie op de bestuurscultuur in Nederland in paragraaf 2.1. Hoe is participatie in Nederland van oudsher te typeren en hoe zijn de netwerkbenadering en interactieve beleidsvorming daar een vervolg op? Deze paragraaf gaat over de context van besluitvorming in Nederland, van waaruit interactieve beleidsvorming zich heeft gevormd. In de tweede paragraaf bespreek ik het begrip interactieve beleidsvorming. De derde paragraaf gaat over netwerken, als achterliggend idee en analytisch concept bij interactieve beleidsvorming. Aan de hand van de theorie over netwerken en arena's zal ik de twee interactieve projecten VERM en ONR analyseren.

Mijn focus binnen interactieve beleidsvorming ligt op de koppeling en uiteindelijk doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming in verder beleid of processen. Paragraaf vier handelt dan ook over theoretische concepten betreffende koppeling. In paragraaf vijf behandel ik het analytisch kader dat ik gebruik om VERM en ONR te analyseren.

2.1 Bestuurscultuur Nederland

Nederland kent een rijke traditie van participatie. Edelenbos stelt dat interactieve beleidsvorming dan ook gezien kan worden als een voortzetting van twee bestuurstradities in Nederland: een traditie van inspraak en een traditie van 'schikken en plooiën' (Edelenbos, 2000, p. 5). Maar dan met zijn eigen specifieke karakteristieken. Al eeuwenlang heerst in Nederland een bestuurstraditie van schikken en plooiën en loven en bieden. Er wordt veel overlegd. Andere typeringen zijn ook wel, 'stroperig' of 'consensueel'.

Deze cultuur is vooral ontstaan in de tijd van de verzuiling in Nederland. Vanaf het begin van de vorige eeuw was er overleg tussen de overheid en vertegenwoordigers van de verschillende zuilen. Kenmerkend was daarbij was een grote mate van passiviteit van de burgers. Het weinige overleg dat de regering voerde was vooral met de top van het bedrijfsleven en maatschappelijke groepen. Het soort samenleving dat door deze wijze van regeren werd gecreëerd was passief, verzuild en lijdzaam (Edelenbos, 2000, p. 6).

In de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw begint dit model langzaam te veranderen. Er is sprake van zogenaamde ontzuiling. Na de ontzuiling is de relatie van de burger tot de zuil veel minder geworden. Nu wordt meer individueel geparticipeerd (ROB, 2004, p. 27) en ideologieën spelen minder een rol. De partijpolitieke participatie neemt af en er is een neiging om meer te participeren in protestacties (Weggeman, 2003, p. 55). Er is kortom een dalende steun voor traditionele politieke instituties als voornaamste toneel om publieke doelen te bereiken. In die jaren komt de verzuilde politiek steeds meer onder druk te staan. In plaats van zakelijke politiek, ontmaskering van de ideologie, conflictmodel en contestatie in plaats van verdraagzaamheid. Depolitisering maakt plaats voor politisering, onmacht van het parlement komt in de plaats van de regering regeert en in plaats van geheimhouding regeert nu de openbaarheid (Edelenbos, 2000, p. 6).

Maar, zo concludeert Klijn (2000, p. 5), het einde van de verzuiling heeft in Nederland niet geleid tot het soort van democratische openheid, dat je misschien zou verwachten. De verzuilde besluitvormingsstructuur heeft zich ontwikkeld tot een vorm van sectorale structuur waarin toegang is voorbehouden aan ambtenaren, bedrijven en belangengroepen met expertise. Professionalisering lijkt de trend te zijn die karakteristiek is voor de ontwikkeling van het politiek-administratieve systeem van Nederland. De bureaucratie heeft zich per sector gespecialiseerd en neemt een prominente plaats in, in het beleidsproces. Wél zijn er tekenen dat het Nederlands besluitvormingsmodel relatief open staat voor nieuwe sociale bewegingen. Wat veranderd is sinds de jaren '60, is dat het overleg van de overheid met belangengroepen en andere maatschappelijke partijen toeneemt. Tot de jaren '60 werd vooral overleg gevoerd met vertegenwoordigers van bedrijven en bestuurders. Sinds de

jaren '60 is er steeds meer aandacht voor de ongebonden burger en maatschappelijk geïnteresseerden. De ontwikkeling in Nederland is ook in de richting van meer invloed voor burgers. Veel overleg van de overheid vond plaats eerst in een 'iron triangle' (politici, gespecialiseerde belangengroepen/vakbonden/organisaties en ambtenaren) en er was in sterke mate sprake van professionalisering. De roep van burgers om meer invloed wordt beantwoord met het vastleggen van inspraak in bepaalde gevallen. Burgers kunnen hun mening geven over beleid dat de overheid uit wil gaan voeren. In de jaren '90 beleeft de overlegcultuur in Nederland haar hoogtijdagen. Het poldermodel is een succesvol exportproduct en wordt overal geroemd.

Deze twee tradities (van inspraak en van schikken en plooiën) zetten zich voort in interactieve beleidsvorming. In de lijn van de inspraak kan interactieve beleidsvorming worden gezien als een poging om de burgers meer invloed te geven. De tweede traditie, die van schikken en plooiën wordt ook voortgezet in interactieve beleidsvorming. Volgens Hendriks en Toonen (1998, p. 229) markeren interactieve beleidsvorming en coproductie van beleid een nieuwe fase in de heruitvinding van de traditie van schikken en plooiën. Er wordt immers nog steeds geschikt en geplooid, er doen nu alleen nieuwe spelers mee aan het spel. Het schikken en plooiën is dus democratischer geworden (Edelenbos, 2000, p. 6).

2.2 Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is erop gericht de invloed van belanghebbenden binnen en buiten de overheid op het beleid te vergroten en kennis en inbreng te delen. Maar wat is interactieve beleidsvorming nu eigenlijk? In deze paragraaf geef ik daar antwoord op.

2.2.1 Wat is interactieve beleidsvorming?

Pröpfer en Steenbeek geven als omschrijving dat *'bij interactief beleid een overheid, in een zo vroeg mogelijk stadium, burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.'* (Pröpfer en Steenbeek, 1999, p.16).

Duidelijk anders dan inspraak is het feit dat bij interactieve beleidsvorming participanten al in een vroeg stadium bij het beleid worden betrokken. Zij kunnen niet slechts reageren op een in grote mate vastgesteld beleid. Bij inspraak gaat het vaak om stemmen. De participanten hebben geen wezenlijke inhoudelijke bijdrage aan de vorming van het beleid kunnen leveren. Dit is bij interactieve beleidsvorming wezenlijk anders.

Edelenbos (2000, p. 39-44) geeft in zijn beschrijving duidelijke kenmerken aan van interactieve beleidsvorming. Voor hem bestaat interactief beleid uit vier elementen, die ik hieronder toelicht. Met deze elementen wordt een ideaaltypisch model geschetst. De werkelijkheid kan niet altijd zou zijn. Het is, zo stelt Edelenbos, nu juist voor elk van die vier elementen de kunst in elk interactief proces het optimum te vinden.

1. Openheid

Openheid kan worden onderverdeeld in inhoudelijke openheid, openheid van het proces en openheid van actoren (Edelenbos, Teisman en Reudink, 2001).

Inhoudelijke openheid betekent dat het proces qua inhoud toegang tot alle wensen, onderwerpen en belangen dient te geven. Er moet dus ruimte zijn voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen. Tevens dient er ruimte te zijn om hiervan af te wijken.

Openheid van het proces betekent dat participatie voor iedereen mogelijk moet zijn. Lastige participanten zouden dan ook niet moeten worden geweerd. Bovendien is een proces open als het voldoende transparant is voor iedereen. De participanten moeten weten wat de bedoeling van het proces is en welke stappen er zullen worden ondernomen. Ten derde houdt openheid van het proces in dat actoren de toegang hebben over alle informatiebronnen.

Openheid van actoren gaat over de houding van de actoren. Het proces zelf behoort toegankelijk te zijn voor alle actoren en de actoren zouden ontvankelijk moeten zijn voor andere perspectieven en belangen. Het gaat over de vraag in hoeverre zij een onbevangen houding aannemen en bereid zijn om nieuwe perspectieven, belangen en ideeën een kans te geven.

Tegenover openheid plaatst Edelenbos geslotenheid. Dit vormt het spiegelbeeld van een open beleidsbenadering. De werkelijkheid is namelijk lang niet altijd zo open als hierboven beschreven. Deze gesloten benadering maakt dat men gelooft dat een probleem nauwkeurig omschreven kan worden binnen een enkele discipline, dat door middel van gestandaardiseerde methoden en procedures en wenselijkheid van een activiteit kan worden aangetoond. Verder gaat deze benadering er vanuit dat de beschikbare expertise voldoende is voor efficiënte uitvoering van een oplossing en dat de participatie van andere belanghebbenden overbodig is, omdat ze niet over de technische expertise beschikken die nodig is om het probleem en de voorgestelde oplossingen te kunnen begrijpen.

2. Gelijkwaardigheid

Hiermee bedoelt Edelenbos (2000, p. 41) dat alle inbreng van iedere belanghebbende van gelijke waarde zou moeten zijn voor het proces. Vooraf worden niet sommige ideeën of standpunten van meer belang geacht dan anderen.

Een belangrijk punt voor het bereiken van gelijkwaardigheid is dan ook ervoor te zorgen dat formele posities van belanghebbenden in het 'normale leven' er in het proces zo min mogelijk toe doen. Formele posities en bevoegdheden zouden niet bepalend moeten zijn voor de mate van invloed die zij uit kunnen oefenen. De formele posities van buiten de interactieve praktijk moeten worden geneutraliseerd, maar ook formele posities binnen interactieve beleidsvorming kunnen ongelijkheid in de hand werken. Ook daar zou geen ongelijkheid in moeten bestaan.

Volledige gelijkwaardigheid kan waarschijnlijk nooit bereikt worden. Er zal waarschijnlijk altijd wel sprake zijn van een zekere mate van dominantie van bepaalde actoren, maar om tot een zekere mate van gelijkwaardigheid te kunnen komen dient er een gelijke beschikking over middelen (bijvoorbeeld kennis, tijd en onderhandelings- en communicatieve vaardigheden) te zijn. Ook is het hebben van wederzijdse afhankelijkheden belangrijk voor het bereiken van gelijkwaardigheid. Eenzijdige afhankelijkheden daarentegen zorgen juist voor een machtspositie en daardoor voor ongelijkheid.

3. Debat

Debat vindt plaats op basis van redelijkheid, macht of symboliek. Redelijkheid behoort de kracht van de argumenten te bepalen, juist niet de formele posities, hiërarchie of een vorm van macht. Volgens Edelenbos speelt een debat op basis van redelijkheid zich af in een vrijblijvend, zakelijk en open debat, waarin personen uit eigen beweging een standpunt innemen of activiteiten ontplooiën. (Edelenbos, 2000, p 42). Maar in de beleidspraktijk vindt een dergelijk debat niet vaak plaats. Edelenbos noemt twee andere vormen die vaak worden gebruikt, te weten debat op basis van manipulatie, debat door middel van bespeling van personen en de derde vorm is symbolisch debatteren. Debat vindt immers niet altijd plaats in absolute redelijkheid.

4. Invloed

Burgers en andere belanghebbenden zouden bij interactieve beleidsvorming invloed op de beleidsvorming moeten hebben. Oplossingen moeten niet al op voorhand vastgelegd zijn en de producten die het interactieve proces heeft gegenereerd moeten invloed uitoefenen op het uiteindelijke beleid. Dit is echter in werkelijkheid niet altijd het geval. Tegenover invloed plaatst Edelenbos dan ook onmacht.

De mate van invloed is door verschillende auteurs, zo ook door Edelenbos, uiteengezet op een ladder. Deze participatieladder licht ik toe in de paragraaf 2.2.2.

De omschrijving van interactieve beleidsvorming waartoe Edelenbos op basis van de beschreven elementen komt is dan de volgende:

'Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen en oplossingen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit' (Edelenbos, 2000, p. 39).

2.2.2 Hoeveel invloed?

Burgers en belanghebbenden behoren bij interactieve beleidsvorming invloed te hebben op de uitkomsten van het beleidsproces, maar hoeveel? De mate van invloed kan behoorlijk verschillen, kan met andere woorden van verschillende niveaus zijn.

Sommige auteurs gebruiken een participatieladder om de mate van invloed aan te geven. In 1971 heeft Arnstein een participatieladder opgesteld die in de loop der jaren door menig auteur is aangepast. Zo ook door Edelenbos (2000, pp. 43-44). Onderstaand de participatieladder met oplopende gradaties van interactiviteit en invloed:

1. Informeren

De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. De participant heeft de rol van toehoorder.

2. Raadplegen

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. De rol van de participant is die van geconsulteerde.

3. Adviseren

Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De rol van de participant is die van adviseur.

4. Coproduceren

Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De rol van de participant is die van samenwerkingspartner.

5. Meebeslissen

Politiek en bestuur laten de beleids- en besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De rol van de participant is die van medebeslisser.

2.2.3 Waarom interactieve beleidsvorming?

In bovenstaand stuk zijn enkele essenties van interactieve beleidsvorming behandeld. Maar vanuit welke motieven wordt interactief beleid nu gevormd? Welke effecten denken bestuurders en wetenschappers te bereiken met interactieve beleidsvorming?

Uiteraard zijn er zijn verschillende motieven om een interactieve beleidsvorming te gebruiken. Van de Peppel noemt vijf effecten (van de Peppel, 2001, pp. 37-41) die worden verwacht van interactieve beleidsvorming, te weten:

1. Draagvlak
Verwacht wordt dat interactieve beleidsvorming van invloed kan zijn op het draagvlak voor het te nemen besluit. Overleg en onderhandeling zouden leiden tot een vergroot draagvlak.
2. Kwaliteit van besluiten
Er wordt verwacht dat interactieve processen kunnen leiden tot inhoudelijke verrijking. Standpunten van deelnemende partijen worden verhelderd, plannen worden beter onderbouwd, nieuwe ideeën worden gegenereerd en kennis wordt gemobiliseerd. Maar, interactieve processen hoeven niet per definitie te leiden tot inhoudelijke verrijking. Veel hangt hierbij af van de kwaliteit van de communicatie.
3. Snelheid van besluitvorming
Sommige auteurs zien een verhoging van de snelheid, anderen denken juist dat het besluitvormingsproces erg wordt vertraagd door gebruik te maken van methoden van interactieve beleidsvorming. Zo zijn Pröpper en Steenbeek (1999, p. 35) van mening dat interactieve beleidsvorming gezien kan worden als een tijdsinvestering. Investeren in betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming betaalt zich uit in snellere beleidsvorming. Burgers zullen hierdoor minder gebruikmaken van hun hindermacht, omdat het besluit beter is afgestemd op hun wensen en omdat zij zelf betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit. Ook van Schendelen (1998) ziet efficiencyvoordelen. Huberts (1992, p. 157) ziet echter alleen maar vertraging op de loer liggen. Volgens Huberts zullen processen van interactieve beleidsvorming leiden tot langere procedures en duurdere oplossingen. Er moet namelijk met steeds meer wensen rekening gehouden worden.
4. Democratie
Interactieve beleidsvorming zou de betrokkenheid van burgers bij publieke besluitvorming en bij hun eigen leefomgeving kunnen vergroten. Pröpper en Steenbeek (1999, p. 35) betogen dat er versterking van de directe democratie plaatsvindt doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken. Ook kan er versterking van de representatieve democratie plaatsvinden doordat volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft. Edelenbos (2000 p. 80) en Nelissen (1996) denken dat interactieve beleidsvorming kan leiden tot het dichten van de gepercipieerde kloof tussen burger en bestuur. Driessen (1997) ziet echter ook gevaren. Hij is bang dat de representatieve democratie uitgehold zal worden, doordat burgers, organisaties en leden van democratisch gekozen organen die niet in directe zin bij het beleidsproces zijn betrokken, het gevoel kunnen krijgen dat zij niets meer hebben in te brengen in het proces.

Door sommige auteurs worden nog andere verwachte effecten van interactieve beleidsvorming verwacht. Zo noemen Pröpper en Steenbeek (1999, p. 35) verbetering van de interne organisatie en verbetering van het imago van de overheid. Een ander motief voor interactief beleid kan zijn gelegen in het streven naar integraliteit van beleid (Edelenbos, 2000, p. 86). Interactieve beleidsvorming kan ervoor zorgen dat beleidssectoren die in de loop der tijd hevig verkokerd zijn geraakt weer meer met elkaar in contact geraken. Interactieve beleidsvorming krijgt dan betekenis in het realiseren van een meer horizontale wisselwerking tussen diverse overheden en tussen organisatieonderdelen van deze overheden. Verder noemt Edelenbos (2000, pp. 81-89) nog het vergroten van het probleemoplossend vermogen, het vergroten van de bestuurlijke slagvaardigheid en politiek strategische motieven. Met dit laatste motief wordt bedoeld op de keuze voor interactieve beleidsvorming om omstreden en gepolitiseerde complexe problemen alsnog te verhelpen. Vastgelopen processen moeten dan alsnog worden vlot getrokken. Ook kunnen interactieve

beleidsprocessen worden gebruikt door bestuurders om zich achter te verschuilen. Door het interactieve proces zijn zij niet meer de enige bezitters van het probleem en kan het eventuele falen op meerdere personen worden afgewenteld.

2.3 Netwerkenbenadering

Een project van interactieve beleidsvorming kan worden opgevat als (tijdelijk) beleidsnetwerk. Daarnaast kan interactieve beleidsvorming worden gezien als resultaat van het feit dat wij heden ten dage in een netwerksamenleving leven. De overheid kan beleid niet langer alleen vormen, zij is hiervoor afhankelijk van andere actoren uit de samenleving. Beleidsnetwerken vormen dan de context waarin overheidsbeleid in de tegenwoordige tijd plaatsvindt. Deze beleidsnetwerken representeren een poging binnen de beleidswetenschap om de relatie tussen context en beleidsproces te analyseren (Klijn, 1994 p. 1). De metafoor 'beleidsnetwerk' kan daarbij verhelderend werken. De netwerk metafoor geeft bijvoorbeeld heel goed aan dat de overheid geen monolithisch blok is dat boven de partijen staan, maar een actor is tussen de andere actoren. De overheid kan uiteen worden gelegd in verschillende onderdelen. Al deze onderdelen zijn op hun beurt weer verbonden met belangengroepen in de samenleving. De overheid bevindt zich in een complex netwerk waarin zich relatief autonome actoren bevinden (de Vries en van Dam, 1998, p. 165). Maar beleidsnetwerken kunnen veel meer zijn dan een metafoor. Het zijn concepten die op empirische wijze kunnen worden bestudeerd. Met deze bestudering kan inzicht worden verkregen in besluitvormingsprocessen (de Vries en van Dam, 1998, p. 173). Deze netwerktheorie en het bijbehorende concept arena vormen dan ook een goed uitgangspunt om percepties en interacties in kaart te brengen. Ik zal deze theorie dan ook gebruiken om in de twee empirische hoofdstukken VERM en ONR mee te beschrijven. In de rest van deze paragraaf zal ik verder ingaan op beleidsnetwerken en de bijbehorende theoretische concepten.

2.3.1 Beleidsnetwerk

Maar wat is nu precies een beleidsnetwerk? Klijn en Teisman (1992, p. 36) geven de volgende definitie van beleidsnetwerken:

'Beleidsnetwerken vatten we op als (veranderende) patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen, waarin de actoren proberen door strategisch gedrag, zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op beleidsprocessen.'

Klijn noemt een aantal punten die voor hem samen een beleidsnetwerk vormen (Klijn e.a., 2000, p. 14):

- De interactiepatronen oftewel de relaties die actoren onderling onderhouden;
- De gezamenlijke opvattingen die actoren hebben ontwikkeld;
- De taal die zij hanteren om elkaar te begrijpen;
- De regels die zij in de loop der tijd hebben ontwikkeld om hun interacties te vergemakkelijken;
- De institutionele verankering die zij daartoe hebben gerealiseerd.

In de volgende subparagrafen ga ik nader in op de elementen uit de gegeven definitie van Klijn en Teisman.

2.3.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Het eerste wat opvalt in de definitie is dat er in beleidsnetwerken sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. De actoren in een netwerk zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun doelen. Actoren kunnen hun doelstellingen namelijk niet verwezenlijken zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren. Door deze afhankelijkheden ontstaan interactiepatronen tussen actoren. Alle actoren willen immers het liefst hun eigen doelstellingen verwezenlijken, maar geen van hen heeft voldoende macht om de andere actoren zodanig te beïnvloeden dat zijn doelstellingen volledig worden gerealiseerd (Klijn e.a., 2000).

De relaties tussen actoren ontstaan door wederzijdse afhankelijkheden met betrekking tot middelen. Middelen bijvoorbeeld met betrekking tot bevoegdheden, financiën, status en contacten.

2.3.3 Beleidsspelen

'Beleidsspelen zijn reeksen van interacties tussen actoren gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen' (Klijn e.a., 2000, p. 16).

Binnen deze beleidsspelen vinden de interacties in een arena plaats. Actoren zijn zelden slechts bij één spel betrokken en bovendien staat het spel niet vaak alleen. Veelal is een spel verbonden met andere spelen waarin beslissingen worden genomen die voor hun spel van belang zijn. Binnen een netwerk wordt dus een aantal spelen tegelijk gespeeld

2.3.4 Arena

'Arena's zijn de plaatsen waar specifieke groepen van actoren op basis van hun visie op wat problemen en oplossingen zijn, keuzes maken' (Klijn, 1999, p. 7).

Het is het geactiveerde deel binnen een netwerk, geformeerd rondom een probleem of een doel (Klijn, 1999). Een arena is dus de plaats waar een specifieke groep van actoren hun visie op wat de problemen en oplossingen zijn keuzes maken.

Wat besluitvorming kan bemoeilijken is dat zich binnen één arena actoren afkomstig uit meerdere beleidsnetwerken kunnen bevinden. Als problemen niet in één netwerk (bijvoorbeeld milieu of economie) passen, wordt er samenwerking van actoren uit verschillende netwerken gevergd. Dit kan lastig zijn omdat zij geen gemeenschappelijke taal of werkmethode hanteren (Klijn e.a. 2000, p. 18). Arena's zullen voor mijn bestudering van VERM en ONR de eenheid van analyse vormen. Ik onderscheid arena's aan de hand van de functie die zij vervullen in een beleidsnetwerk.

2.3.5 Actoren

Binnen beleidsnetwerken nemen actoren een belangrijke plaats in.

'Actoren zijn eenheden die op basis van eigen doelen, middelen en opvattingen in staat zijn zelfstandig te handelen. Dit kunnen personen zijn, maar ook juist groepen, organisaties of onderdelen van organisaties' (Klijn e.a., 2000, p. 14).

2.3.6 Strategisch gedrag

De actoren in een netwerk streven allen een doel na, maar vaak wel allen een eigen doel. Zij hebben alleen hun eigen, al dan niet deels gemeenschappelijke, doelstellingen. Zij trachten allen de besluitvorming te beïnvloeden. Om dit te doen hanteren zij strategieën. Dit wordt strategisch handelen genoemd. *'Bij strategisch handelen oriënteren actoren hun eigen handelen en de doelmiddel combinaties die ze via dat handelen nastreven, aan het handelen en de daarbij horende doelmiddel combinaties van andere actoren'* (Klijn en Teisman, 1992). Er kunnen verschillende strategieën worden ontwikkeld. Klijn (2000, p. 20) noemt de go-alone strategieën, conflictueuze strategieën, vermijdende, samenwerkende en faciliterende strategieën. Go alone zijn strategieën waarbij de actor een eigen inhoudelijke oplossing voor het probleem heeft geformuleerd en deze ongeacht afhankelijkheden tracht te realiseren. Conflictueuze strategieën zijn gericht op het blokkeren of voorkomen van de realisatie van de door een actor gewenste oplossing. Bij vermijdende strategieën stelt de actor zich passief op. In samenwerkingsstrategieën erkennen actoren hun extreme afhankelijkheden, zetten zij zich in om andere partijen te interesseren voor hun plannen en onderhandelen vervolgens.

Ten slotte de faciliterende strategieën. Bij deze strategieën beseffen actoren dat samenwerking noodzakelijk is voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing.

2.3.7 Percepties

'If men define situations as real they are real in their consequences'. Het welbekende Thomas Theorema. Het bovenstaande citaat is erg belangrijk als het over handelen van actoren gaat. Iemand's interpretatiekader (het beeld dat een actor heeft van de realiteit) bepaalt hoe hij handelt. In een spel hebben alle spelers hun eigen beelden van hun omgeving en de kansen die zich daarbinnen voordoen, op basis waarvan ze hun werkelijkheid interpreteren, hun strategieën kiezen en hun uitkomsten evalueren (Klijn, 1996, p. 57). Deze beelden worden percepties genoemd. Deze percepties werken als een soort referentiekader. De chaotische veelheid aan informatie uit de omgeving wordt erdoor gefilterd en blijft alleen de belangrijke informatie over (Klijn e.a., 2000, p. 21). Klijn definieert percepties als *'de definities of beelden die de actoren hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zingeven en evalueren'* (Klijn, 1996, p. 58). Middels deze percepties tracht de actor inzicht te krijgen in de spelsituatie, de spelopties, de spelstrategieën en de spelomgeving (Klijn, 1996, p. 58). Percepties zijn wel aan verandering onderhevig. Dit kunnen kleine aanpassingen zijn die zorgen dat hun handelen beter is afgestemd op hun strategisch handelen, of grote aanpassingen. Dit zijn veranderingen die zo ingrijpend zijn dat er fundamenteel andere beelden en percepties van de werkelijkheid ontstaan. Dit laatste zal minder vaak voorkomen. Actoren hebben namelijk de neiging om aan hun percepties vast te houden en nieuwe situaties te interpreteren vanuit hun eigen denkkaders (Klijn, 1996, p. 59). In een dergelijk proces kan er sprake zijn van gemeenschappelijke beeldvorming. Er kan tussen de belanghebbende partijen een gedeelde perceptie ontstaan ten aanzien van onder andere de aard en de omvang van de interdependenties tussen de verschillende in het geding zijnde interdependenties (Bekkers, 1996, p. 185). Door reeksen van spelen die met elkaar samenhangen ontwikkelen actoren percepties die in meer of mindere mate gedeeld zijn.

2.3.8 Regels

Door de interactie in spelen die met elkaar samenhangen, ontstaan ook regels. Regels vormen de structuur van een netwerk. Deze regels bieden een kader waarbinnen concrete interacties plaats kunnen vinden, kunnen worden geïnterpreteerd en zinvol kunnen zijn (Klijn, 1996, p. 63). Ze vereenvoudigen de interacties en vormen de infrastructuur voor de arena's waarin het spel plaatsvindt (Klijn, 1999, p. 8). Deze regels bepalen bijvoorbeeld met wie interactie wordt aangegaan. Ook kunnen zij bepalen wie er toegang tot het netwerk heeft, welke handelingen worden beloond en wie welke status, posities of bevoegdheden heeft (Klijn, 2000, p. 15). De regels kunnen zowel formeel als informeel zijn. In de analyse van VERM en ONR zal ik de arena's onder andere analyseren aan de hand van de regels van de arena's. Hierdoor worden de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende arena's duidelijk. Ostrom (1986) heeft hier een typologie voor gemaakt. Zij onderscheidt zeven typen regels:

1. Position rules

Deze regels beschrijven welke posities er kunnen worden onderscheiden in een arena en wie het mandaat heeft in een situatie. Bijvoorbeeld: voorzitter, vertegenwoordiger voor een bepaalde groep. Deze regels voorzien participanten van een identiteit. Posities zijn veelal het uitgangspunt om andere regels aan te koppelen.

2. Boundary rules

Dit type regels bepaalt de toegang, exit en domein kosten voor individuele participanten. Deze regels beschrijven ook hoe de posities worden vergaard en wie wel die positie kan bekleden en wie niet. Deze regels bepalen mede de identiteit van een positie.

3. Authority rules
Deze regels specificeren wie wat mag doen. Zij regelen de bevoegdheden en de verplichtingen die bij een positie horen en wat ieders taken zijn.
4. Aggregation rules
Dit type regels specificereert de manieren waarop gezamenlijke besluiten worden genomen op basis van ieders inbreng. Dit kan bijvoorbeeld unanimiteit of meerderheid van stemmen zijn.
5. Scope rules
Deze regels beschrijven de mogelijke uitkomsten in een bepaalde arena. Deze regels geven de inhoudelijke voorwaarden aan waar de uitkomsten aan zullen moeten voldoen. De scope rules geven dus de beleidsruimte aan die er in een project is. Daarnaast geven scope rules de status van de uitkomsten weer.
6. Information rules
Dit type regels specificereert de informatie die beschikbaar is voor welke participant. Dit maakt ook meteen duidelijk wie welke informatie moet leveren en delen.
7. Payoff rules
Deze regels geven aan hoe kosten en baten worden verdeeld binnen een arena. Dit zijn bijvoorbeeld de consequenties van beslissingen (bijvoorbeeld dat ministers niet persoonlijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor een 'slechte' beslissing), de kosten en baten die deel uitmaken van de uitkomsten (bijvoorbeeld dat partijen die schade oplopen vergoed worden, of dat de kosten aan de hand van wie profiteert worden verdeeld) en de kosten en baten van de arena zelf.

2.4 Doorwerking interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsprocessen verlopen niet altijd even gemakkelijk en kennen niet altijd een goede doorwerking in verder overheidsbeleid (Edelenbos, Teisman en Reudink, 2001). Wat valt nu te verstaan onder doorwerking?

Doorwerking formuleer ik als: *de mate waarin het bevoegd gezag de uitkomsten van processen van actieve beleidsvorming al dan niet verwerkt in uiteindelijk beleid en/of verdere processen.*

Mijn opvatting over doorwerking is een zogenaamde mechanistische opvatting (Faludi e.a. 1991, p. 9). Ik verwacht niet alleen dat het advies de perceptie van de doelgroep beïnvloedt, maar ook dat vervolgens (een deel) van het advies wordt opgevolgd. Er zal alleen dan sprake zijn van doorwerking als het advies relevant is voor de doelgroep van het advies, voor degenen die de besluiten nemen. Het gaat erom dat de beslissers het advies accepteren. Deze acceptatie zal zich uiten in de uiteindelijke doorwerking van een advies. De eerste stap tot acceptatie en uiteindelijke doorwerking in acties is doorwerking in beelden, gedachten en interacties (ten Heuvelhof en Nauta, 1996, p. 16). In een proces worden beelden eerst geaccepteerd, voordat tot handelen wordt overgegaan. Als je kijkt naar de mate van doorwerking van een advies beoordeel je eigenlijk de effectiviteit van het advies. De maatstaf daarvoor is de conformiteit aan het gegeven advies. (Faludi e.a., 1991, p. 30). Veelal vinden uitgebreide interactieve processen plaats, maar is van de uitkomsten van het proces in het latere beleid weinig terug te vinden. Verschillende factoren zijn hierop van invloed. De elementen die ik in de rest van deze paragraaf bespreek zorgen samen voor een koppeling van interactieve beleidsvorming met formele ambtelijk-bestuurlijke processen. Later kijk ik naar het effect dat deze koppeling heeft op de mate van doorwerking.

Ik wil hieronder vier elementen bespreken (o.a. Edelenbos, Teisman en Reudink, 2001). Achtereenvolgens zal ik kaders (2.4.1), politieke en ambtelijke rolinvulling (2.4.2), interactie, openheid en verantwoording (2.4.3) en procesmanagement (Klijn 2000). (2.4.4) bespreken. De wijze waarop ik deze elementen wil toetsten aan de empirie, behandel ik in het volgende hoofdstuk (operationalisatie).

2.4.1 Kaders

Belangrijk is dat op tijd wordt besproken welke status de uitkomsten van het interactieve proces zullen hebben. Er moet duidelijkheid zijn voor alle partijen. Hierop kunnen zij hun verwachtingen bijstellen. Op deze manier zullen participanten niet gefrustreerd raken door de eventuele lage mate van invloed die hun stem uit zal oefenen. De politiek moet zich daaropvolgend ook committeren aan de verleende status. De status hangt in belangrijke mate samen met de trede van de participatieladder waar het proces zich op bevindt (Edelenbos e.a., 2001, p. 3-4).

Naast de status dienen overige kaders te worden gesteld. Dit kunnen zowel randvoorwaarden met betrekking tot de inhoud zijn als met betrekking tot het proces. Er dient voorafgaand aan het proces een duidelijk procesontwerp op tafel te liggen. De inhoudelijke kaders maken duidelijk binnen welke lijnen de plannen moeten blijven om haalbaar te zijn. Dit inhoudelijke kader legt een verbinding met het ambtelijk-bestuurlijke traject. De uitkomsten zullen alleen relevant voor de beleidsmakers zijn, als ze binnen bepaalde kaders blijven. De processuele kaders maken duidelijk welke stappen worden ondernomen. Een goede en duidelijk georganiseerde procesgang kan tot betere resultaten leiden. Ook voor de processuele kaders geldt dat zij aangegeven moeten worden om de plannen haalbaar en uitvoerbaar te laten zijn.

Zowel de inhoudelijke als de processuele kaders moeten niet te strikt worden vastgelegd. De kaders moeten zich kunnen ontwikkelen tijdens het proces (Edelenbos e.a., 2001, p. 5-6).

2.4.2 Rollen politiek en ambtenarij

Het politiek primaat hoeft niet vereenzelvigd te worden met een boven de partijen staand orgaan. Dit is echter wel de rol die politici gewend zijn. In Nederland wordt wel van oudsher veel overlegd met allerlei partijen (bijvoorbeeld werkgevers en werknemers) en is er inspraak in de wet vastgelegd, maar dit alles wordt geleid door een politiek orgaan dat duidelijk boven de partijen staat en een ambtenaar die vaak uitgaat van eigen deskundigheid. Interactieve beleidsvorming vraagt om een andere invulling van de rol. Bij een andere invulling van hun rol, zijn politici veelal bang voor aantasting van hun politieke primaat. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Het politieke primaat krijgt alleen een andere invulling.

Door politieke organen en ambtenarij op een constructieve manier te laten interacteren in het interactieve proces, komen er verbanden tot stand tussen het interactieve proces en het reguliere ambtelijk-bestuurlijke proces. Hierdoor krijgen zij gevoel voor het de achterliggende motieven, belangen en perspectieven en kunnen zij reflecteren. Beelden en percepties kunnen zich hierdoor aanpassen aan elkaar en op deze manier kunnen plannen haalbaar en uitvoerbaar, mogelijk gemaakt worden (Edelenbos, Teisman en Reudink, 2001, p. 8).

Hieronder behandel ik eerst de rollen van politieke organen aan de hand van ideeën van Klijn en Koppenjan (1998, p. 11). Vervolgens behandel ik rolopvattingen van ambtenaren.

- **Politieke organen**

Klijn en Koppenjan (1998, p. 22) maken een onderscheid in democratie opvattingen, die beiden een andere visie op het primaat der politiek met zich meebrengen. Anderen typeren de verschillen in opvattingen wel als gesloten beleidsstijl en open beleidsstijl (Bekkers, 1996, p. 179). Klijn en Koppenjan maken onderscheid tussen de instrumentele visie op democratie en de substantiële visie op democratie. Beide opvattingen brengen een andere visie op rollen en participatie voor burgers en politici met zich mee.

Instrumentele visie

Democratie wordt opgevat als procedure van besluitvorming. Democratie wordt gezien als een efficiënt middel om besluitvorming te garanderen. Daarnaast beschermt democratie in deze opvatting ook de individuele vrijheid van de mens. Democratie is dan een bestuursvorm die individuele voorkeuren naar buiten laat komen en kiesrecht is het middel daartoe. De staat wordt in deze opvatting gezien als het uitvoeringsorgaan van burgers. Veel nadruk ligt hierbij op negatieve vrijheden en dus op bescherming van vrijheden van burgers tegenover de staat.

Substantiële visie

Democratie wordt in deze visie opgevat als doel op zich. In deze visie staat het op voet van gelijkwaardigheid omgaan van mondige burgers met elkaar centraal. Democratie is hier juist een politiek systeem dat staatsburgers bij het beleid betreft en hen aanmoedigt mondig te zijn en te participeren. Het belang van sociale bewegingen wordt benadrukt en staat en samenleving zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De rol van de staat ligt dan ook in de ondersteuning van de democratische samenleving.

Deze twee visies op democratie lopen sterk uiteen. De instrumentele visie op democratie past duidelijk beter bij 'klassieke' vormen van beleidsvorming. De substantiële visie past beter bij interactieve beleidsvorming.

De eerste visie, de instrumentele visie op democratie, past namelijk bij het denken in de trant van het primaat der politiek. Bij het denken in termen van primaat der politiek zien politici zichzelf als belangrijkste en hoogste besluitvormers. Dit denken is niet goed verenigbaar met de praktijk der interactieve beleidsvorming. Er ontstaat door interactieve beleidsvorming namelijk een spanning tussen de representatieve democratie en de directe democratie.

Politici vrezen voor het primaat der politiek. Zij vrezen dat de exclusiviteit van de beslissingsmacht ze wordt ontnomen, of ernstig op de tocht staat (Edwards, 2001, p. 125). Edwards koppelt de mate waarin interactieve beleidsvorming afstand neemt van het politieke primaat aan de participatieladder. Hoe hoger op de participatieladder hoe minder het politieke primaat wordt (Edwards, 2001, p. 124).

Een rol, van boven de partijen opererend orgaan, hoeft niet onlosmakelijk verbonden te zijn met de representatieve democratie zoals Nederland die kent. De tweede visie, geeft een meer regisseurachtige functie aan de politieke organen, die zich meer met de spelregels bemoeit (meta besluitvorming) dan met de inhoud van beleid. De politieke organen dienen hun aandacht te verleggen van de inhoud van de besluitvorming naar de wijze waarop het proces wordt vormgegeven en gemanaged. De besluitvorming transformeert naar meta besluitvorming: het gaat nu om het nemen van besluiten over de wijze waarop de besluitvorming geschiedt.

Om niet gebonden te worden door de uitkomsten van een proces van interactieve beleidsvorming nemen politici veelal geheel niet deel aan het proces. Hierdoor missen zij het proces van gemeenschappelijke beeldvorming (Klijn en Koppenjan, 1998, p. 11) dat plaatsvindt binnen interactieve beleidsvorming en voelen zij zich niet gebonden aan de uitkomsten en zijn vaak geneigd hun eigen weg te kiezen. Belangrijk is dan ook dat politici betrokken blijven bij het proces.

Als je uitgaat van een substantiële visie op democratie passen daar ook een aantal rollen bij die mooi aansluiten bij de praktijk der interactieve beleidsvorming die politici op verschillende momenten in het proces zouden kunnen vervullen.

Klijn en Koppenjan (1998, pp. 22-27) stellen de volgende rollen voor die op verschillende momenten in het proces van interactieve beleidsvorming vervuld kunnen worden:

1. Aanvang proces: representatie en articulatie
 - Politieke organen duiden bij aanvang van het proces de inhoudelijke hoofdlijnen van de richting aan waarin de oplossingen dienen te worden gezocht.

- Ook hebben zij een mobiliserende functie. Het feit dat politieke organen vroegtijdig worden betrokken geeft een signaal af dat er nu daadwerkelijk iets gaat gebeuren.
 - Ten derde kunnen zij ook randvoorwaarden aan de inhoudelijke kwaliteit van het interactieve proces stellen. Zo kunnen zij macht van bijvoorbeeld ambtelijke actoren aan banden leggen en spelregels introduceren.
 - Het voorkomen van uitsluiting of ondervertegenwoordiging
Politieke organen kunnen een rol vervullen bij de beantwoording van de vraag welke belangen bij het proces dienen te worden betrokken en welke niet. Het gaat daarbij volgens Klijn en Koppenjan meer om variëteit dan om representativiteit. Ook dienen zij te kijken of wel alle actoren die van belang zijn, betrokken worden bij het proces. Aan de start van het proces kunnen zij helpen bij de selectie van belangen die ertoe doen. Aan het einde van het proces kunnen zij bekijken of de weging van de verschillende belangen redelijk is geweest.
 - Het initiëren en stimuleren van interactieve besluitvormingsprocessen
Politieke organen kunnen als katalysator dienen door de processen actief te ondersteunen, door betrokkenen aan te zetten tot participatie en door te fungeren als procesmanager.
2. Tijdens het proces: bijsturen en leren
- Zij dienen betrokken te blijven, maar beperkt. Veel betrokkenheid zou kunnen leiden tot teveel inhoudelijke beïnvloeding van het proces
 - Tussentijdse terugkoppelingen van uitkomsten van het interactieve proces naar de politiek. Dit helpt kennis te nemen van het proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat plaats heeft gevonden, de eigen uitgangspunten bij te stellen en het interactieproces eventueel op basis daarvan bij te sturen. Het zijn dus tussentijdse afstemmingsmomenten.
 - Het bewaken van de kwaliteit van processen
Zij dienen te garanderen dat de besluitvorming open en zorgvuldig geschiedt. Zij verleggen hun aandacht voor de inhoud naar de wijze waarop de besluitvorming in zijn werk gaat. Zij verleggen hun aandacht naar hoe het proces wordt vormgegeven en gemanaged. Nu nemen zij besluiten over de wijze waarop de besluitvorming geschiedt, zogenaamde metabesluitvorming. Door deze leidende rol aan te nemen, zo redeneren Klijn en Koppenjan (1998), dragen politici bij aan het bevorderen van een politiek inhoudelijke discussie over de aard van een huidige situatie en de positieve en de negatieve consequenties van maatregelen om daar wat aan te veranderen. Op deze wijze doen zij recht aan hun taak de belangen van de bevolking in de maatschappelijke besluitvorming te representeren.
3. Eind van het proces: selectie
- De keuze voor een ontwerp door de betrokken politieke organen
 - Er dient wel ruimte over te blijven voor politici om een keuze te maken. Oplossingen moeten niet worden dichtgetimmerd. Het is niet de bedoeling dat omdat men onzeker is over wat er verder met de uitkomsten gaat gebeuren een gebrek aan variëteit ontstaat. Dat er één beleidsvoorstel wordt geformuleerd om politici voor het blok te zetten. Er dient juist een variëteit aan oplossingsrichtingen te creëren die recht doet aan de complexiteit van de probleemsituatie. Dit punt behandel ik in de analyse samen met de interactie, openheid en verantwoording.

- **Rollen ambtenaren in interactieve beleidsvorming**

Ook ambtenaren spelen een belangrijke rol in interactieve beleidsvorming. Zij zijn vaak degenen die het dagelijkse contact onderhouden en het proces praktisch ondersteunen.

In navolging van Hartmann en Tops onderscheidt Edwards vier basistypen van ambtelijke rolinvullingen (Edwards, 2001, p. 127):

1. Der beambte ohne Eigenschaften
De ambtenaar die zonder enig engagement met de te verrichten werkzaamheden alle klussen tracht te klaren die op zijn bord worden geschoven.
2. De deskundige
Dit type ambtenaar is erop gericht zijn deskundigheid of die van zijn afdeling tot gelding te brengen. Hij vindt zichzelf het meest geschikt beleid te maken of te vormen. De eigen taak en positie, of die van de afdeling, staan voorop. De handwijze is vaak te proberen zoveel mogelijk uit de onderhandelingen te slepen en de slimste te lijken.
3. De onderhandelaar
Hij beschouwt zich ook als vertegenwoordiger van een bepaald belang. Maar de onderhandelaar wil juist overeenstemming tussen de verschillende actoren bereiken. Deze andere belanghebbenden worden niet slechts gezien als lastige actoren, maar als ook hebbend een legitiem belang. Beleid komt in deze visie tot stand als een onderhandelingsproces tussen verschillende actoren. De procedure gaat vaak boven het resultaat.
4. De verbinder
Dit type ambtenaar probeert te zorgen voor zinvolle verbindingen tussen de overheid en andere actoren. Het is een zoekproces naar een gezamenlijke probleemdefinitie en een gezamenlijke probleemaanpak.

De eerste twee typen ambtenaren passen in de instrumentalistische visie op democratie, zoals eerder aangeduid. Bij deze instrumentalistische visie past het klassieke beleidvormingsmodel van de beleidsambtenaar die een opdracht krijgt van een politiek orgaan en deze opdracht uitvoert. Hij gaat daarbij uit van zijn eigen deskundigheid en ervaring.

De onderhandelaar en de verbinder passen beter bij de meer substantiële visie op democratie, waar ook interactieve beleidsvorming binnen past. In de substantiële visie gaan politici en ambtenarij niet zozeer van hun eigen kennis uit, maar proberen zij kennis van anderen juist goed te benutten. Zij proberen verbindingen te leggen en mensen en maatschappelijke groepen te laten spreken. De verbinder past het beste bij interactieve beleidsvorming. Bij de verbinder is er namelijk sprake van een gezamenlijk leerproces. Bij dit proces is er meer sprake van wederzijdse beïnvloeding van voorkeuren en opvattingen over problemen en oplossingen dan bij de onderhandelaar. De onderhandelaar heeft nog iets van een machtspositie. Hij kan besluiten informatie al dan niet achter te houden.

2.4.3 Interactie, openheid en verantwoording

Interactiviteit en openheid hoeven niet over te zijn als het formele besluitvormingsproces van start gaat. Er moet een goede overgang tussen beide processen worden georganiseerd. Het gevaar is namelijk dat doordat de reguliere besluitvormingsprocedures worden gekenmerkt door geslotenheid, dit de kracht van interactieve processen zal afzwakken.

Uiteraard valt aan een bepaalde mate van geslotenheid niet te ontkomen, maar het is belangrijk om in ieder geval in dit stadium wel duidelijk te blijven communiceren met de participanten over welke stappen worden genomen op basis van welke afwegingen en de zaak zo transparant mogelijk te houden (Edelenbos e.a., 2001, p. 12-13). In een iteratief proces tussen alle betrokken partijen dienen de verschillende producten met elkaar vervlochten te worden tot een voor alle partijen optimale oplossing

Uiteindelijk dient verantwoording te worden afgelegd over de stappen die zijn genomen en de voorgenomen besluitvorming. Door interactieve beleidsvorming moeten politici meer

inhoudelijke verantwoording afleggen waarom ze voor of tegen bepaalde plannen zijn die zijn voortgekomen uit de besluitvormingsprocessen. De verantwoording moet op de participanten worden gericht (Edelenbos e.a. 2001, p. 13-14).

2.4.4 Procesmanagement

Klijn (2000, p. 29) stelt dat netwerkmanagement nodig is omdat onzekerheden, belangentegenstellingen en dynamiek spontane samenwerking bemoeilijken. Management in een netwerk is niet hiërarchisch van opzet, maar juist gericht op het initiëren en ondersteunen van de interactie tussen zelfstandige actoren met uiteenlopende belangen en doelen. Dit netwerkmanagement hoeft niet per se slechts door één partij worden vervuld. Deze rol kan door meerdere personen of groepen worden ingevuld (Klijn, 2000, p. 30).

Netwerkmanagement bestaat uit twee zaken: netwerkconstituering en procesmanagement (Koppenjan, 2001, p. 146). Voor de koppeling van interactieve beleidsvorming aan formele processen van besluitvorming is vooral het procesmanagement van belang omdat dit zich richt op de daadwerkelijke gang van zaken van het proces en de banden tussen de actoren. Het zijn namelijk strategieën die erop gericht zijn de samenwerking tussen actoren te verbeteren, strategieën om verbindingen tussen actoren tot stand te brengen. Er kunnen namelijk wel simpelweg rollen worden vastgesteld die moeten worden vervuld, maar die moeten ook nog tot uitvoering gebracht kunnen worden.

Netwerkconstituering, daarentegen, gaat meer over de beïnvloeding van het gehele netwerk, het gaat over meer duurzame constituering van het netwerk door bijvoorbeeld veranderingen op het niveau van afhankelijkheidsrelaties te vestigen.

Klijn (2000, p. 30) noemt een aantal strategieën voor procesmanagement van een beleidsnetwerk:

1. Inhoudelijke strategieën:

Deze strategieën richten zich op inhoudelijke verrijking. In deze strategie worden inhoudelijke percepties van de verschillende partijen met elkaar geconfronteerd, nieuwe kennis wordt bevorderd en nieuwe agenda's die impasses kunnen overbruggen worden geformuleerd. Zij kunnen hun doelen op elkaar afstemmen.

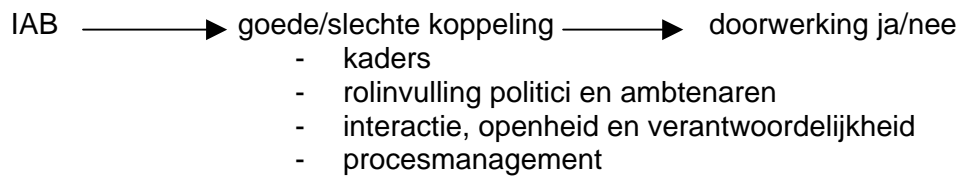
2. Processtrategieën

Deze managementstrategie richt zich op het tot stand brengen van interacties tussen actoren, op het bemiddelen en arbitreren tussen partijen en het zorgen voor overlappende lidmaatschappen. Partijen kunnen zich bewust worden van elkaars betrokkenheid en hun onderlinge afhankelijkheden (Klijn, 2000, p. 32). Ook kunnen interactieregels worden afgesproken. Als interactieregels als rechtvaardig en juist worden ervaren, dan zijn actoren eerder geneigd om ook het beleid dat het resultaat is van de procedure, te accepteren. Ook bij de selectie van deelnemers kan een rol worden gespeeld. Gestreefd hoeft niet te worden naar representativiteit, maar eerder naar variëteit. Vanuit de eis van representativiteit wordt vaak een grote groep participanten uitgenodigd, terwijl vanuit de eis van variëteit veel meer wordt gezocht naar een werkbare groep (Edelenbos, 2001, p. 107). De procesmanager let hierbij op de procedurele kant, terwijl de politici, zoals hierboven aangegeven, hier de inhoudelijke kant van in kunnen vullen.

2.5 Analyse kader

Om VERM en ONR goed in kaart te brengen maak ik gebruik van een indeling in netwerken, beleidsspelen en arena's. Om inzicht te krijgen in de werking van de verschillende arena's en inzicht te krijgen in de organisatie van de participatie pas ik de regels van Ostrom en de elementen die Edelenbos geeft in zijn definitie toe op VERM en ONR. Om mogelijke overlap te voorkomen, integreer ik de regels van Ostrom en de elementen van Edelenbos in de punten die ik gekozen heb om te bepalen hoe de koppeling van interactieve beleidsvorming met de formele ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming is.

In schema gesteld probeer ik het volgende te doen in de komende hoofdstukken:



Dit model zal ik dan toepassen op VERM en ONR en ik zal kijken hoe de relatie tussen goede/slechte koppeling en de mate van doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming is en proberen zo mijn hoofdvraag te beantwoorden. In het volgende hoofdstuk zal ik toelichten hoe ik tot een antwoord wil komen.

3. Operationalisatie

In hoofdstuk twee heb ik het theoretisch kader dat zal worden gebruikt voor de analyse van de VERM en van ONR uiteengezet. Ik heb daarbij een kader voor de analyse aangegeven. In dit hoofdstuk wil ik nader ingaan op de wijze waarop ik het onderzoek uit wil voeren. In de volgende paragrafen behandel ik de probleemstelling uitgebreider (3.1), ga ik in op de te gebruikte technieken voor het onderzoek (3.2) en ga ik in 3.3 nader in op de gebruikte begrippen in het onderzoek en de wijze waarop ik de onderzoeksvragen wil beantwoorden. Ik zal de onderzoeksvragen en begrippen hiertoe operationaliseren.

3.1 Probleemstelling

In de inleiding heb ik al uiteengezet hoe ik tot VERM en ONR ben gekomen en heb ik de probleemstelling geformuleerd. In deze paragraaf wil ik nader ingaan op deze probleemstelling.

De vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

Hoe zijn de interactieve beleidsprocessen rond de Tweede Maasvlakte, te weten VERM en ONR, verlopen, hoe zijn deze twee projecten verbonden aan reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en hoe draagt deze koppeling bij aan de doorwerking van de uitkomsten?

De bijbehorende doelstelling is de volgende:

Het doel van het onderzoek is kennis verkrijgen over het verloop van twee processen van interactieve beleidsvorming, te weten VERM en ONR en inzicht verkrijgen in de wijzen waarop processen van interactieve beleidsvorming gekoppeld kunnen worden aan formele processen van politiek-bestuurlijke besluitvorming, teneinde geringe doorwerking van uitkomsten van interactieve beleidsvorming te kunnen verklaren en aanbevelingen te doen voor verbetering.

De onderzoeksvraag is op te delen in de volgende deelvragen:

- Wat is interactieve beleidsvorming?
- Welk netwerk en welke arena's van actoren kunnen in VERM en ONR worden onderscheiden?
- Hoe zijn de interactieve processen VERM en ONR verlopen?
- Hoe is de relatie van VERM en ONR enerzijds met ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming anderzijds?
- Hoe kan die relatie worden verklaard in termen van goede/slechte koppeling?
- Hoe is het gesteld met de doorwerking van VERM en ONR?
- Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om een goede doorwerking van interactieve beleidsvorming te realiseren?

3.2 Methoden en technieken

Het onderzoek betreft de empirische kant van deze scriptie. In deze paragraaf bespreek ik de methoden en technieken waarvan ik gebruik zal maken voor dit onderzoek.

- **Case study**

Het onderzoek dat ik uit zal voeren om VERM en ONR in kaart te brengen en te kunnen analyseren is een case study.

Yin (1989, p. 23) geeft de volgende omschrijving van een case study:

“A case study is an empirical enquiry that:

- *Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when*
- *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which*
- *Multiple sources of evidence are used.”*

Deze drie kenmerken passen uitstekend bij het door mij uit te voeren onderzoek. Ik zal immers de gehele processen, zoals ze zijn gevoerd in hun werkelijke context, onderzoeken. Het zijn daarnaast ook eigentijdse fenomenen, waarvan het niet altijd duidelijk aan te geven is waar de grenzen tussen proces en omgeving liggen. Ten derde maak ik gebruik van meerdere manieren van informatieverzameling. Ik zal gebruik maken van bestaande documentatie en literatuur en ik zal voor aanvullende informatie interviews houden met personen die betrokken zijn geweest bij beide processen. Veel van de informatie uit de twee empirische hoofdstukken is afkomstig uit interviews. Ik heb voor VERM drie personen geïnterviewd en voor ONR heb ik vier personen geïnterviewd. Deze interviews heb ik gehouden om aanvullende informatie te verkrijgen op de reeds bestaande literatuur over VERM en ONR. Voor een gedeelte wilde ik van participanten zelf horen hoe zij het proces hebben beleefd en wilde ik verifiëren of zij bepaalde zaken zoals in de literatuur over VERM en ONR ook daadwerkelijk zo hebben beleefd. De literatuur over de beide processen onthult weinig over de emoties, meningen en gevoelens die de participanten bij de beide interactieve processen hadden. Voor een ander gedeelte bestaat uit aanvullende informatie die niet uit bestaande documentatie te herleiden valt. Hierbij gaat het om gedetailleerde procesweergaven en in de vragen wilde ik ingaan op elementen uit het analysemodel. De namen van de personen die ik heb geïnterviewd zijn te vinden in bijlage twee.

De bestaande documentatie waar ik gebruik van zal maken bestaat voor een deel uit rapporten over VERM en ONR. Voorbeelden daarvan zijn het WRR rapport, over havens gesproken, PMR op Koers, evaluaties van VERM en ONR en de adviezen zoals uitgebracht door het ONR. Voor een ander deel zal ik om de informatie te kunnen duiden gebruik maken van bestuurskundige literatuur. Er is hierbij dus sprake van secundaire analyse om koppeling goed te kunnen bestuderen. Een overzicht van de literatuur en de rapporten die ik heb gebruikt is te vinden in bijlage twee.

Een case study is daarnaast geschikt om een sociaal proces, of meerdere processen grondig te onderzoeken en is ook geschikt voor het beantwoorden van hoe en waarom vragen. Dit is in dit onderzoek het geval.

3.2 Operationalisatie

In deze paragraaf geef ik weer hoe ik de deelvragen die ik eerder heb weergegeven concreet wil beantwoorden. Ik operationaliseer dus op deze wijze de vragen en begrippen en maak ze 'klaar voor gebruik'.

1. ***Wat is interactieve beleidsvorming?***

Deze vraag is een puur descriptieve en theoretisch vraag, die de inleiding vormt voor de overige vragen. Deze vraag zal ik dan ook puur en alleen beantwoorden aan de hand van de theoretisch noties zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

2. ***Welk netwerk en welke arena's van actoren kunnen in VERM en ONR worden onderscheiden?***

Om goed te kunnen bekijken hoe de processen zijn verlopen, maak ik gebruik van een indeling in netwerken en actoren.

Allereerst kijk ik welk netwerk van actoren er in beide cases bestaan. Om tot de actoren te komen die samen een beleidsnetwerk vormen kijk ik welke actoren rondom de twee processen met elkaar hebben geïnteracteerd om invloed op het probleem uit te oefenen. Ik

kijk dus naar welke actoren allemaal betrokken zijn bij de beide interactieve processen rondom de tweede maasvlakte. Zij vormen samen het netwerk. Voor beide processen zal dit vrij gemakkelijk zijn, aangezien de netwerken bewust door de organisatie geconstrueerd zijn. Het gaat bij beide gevallen dus om de actoren die door de organisatie zijn betrokken in het proces.

Nadat ik het beleidsnetwerk heb onderscheiden, zal ik de actoren indelen in groepen om zo voor de analyse en de beschrijving van het proces inzicht te krijgen in de belangen en meningen die zij hebben. Ik deel ze dan ook in aan de hand van de belangen die zij hebben. Na de groepen actoren te hebben onderscheiden, deel ik de actoren in, in arena's. Ik heb in het theoretisch kader een arena gedefinieerd als *het geactiveerde deel van een netwerk, geformeerd rondom een probleem of een doel*.

In de twee cases die ik zal bekijken is het probleem voor alle arena's hetzelfde. Zij formeren zich allen rondom het vermeende ruimteprobleem rondom de haven van Rotterdam. De arena's zal ik dan ook niet indelen op de problemen waar zij zich op richten, maar op de functie die zij binnen het netwerk van actoren verrichten. Voorbeelden hiervan zijn organisatie van het proces, procedureel advies geven en inhoudelijk advies geven. Op deze wijze maak ik dan voor beide cases een indeling in participanten.

3. Hoe zijn de interactieve processen VERM en ONR verlopen?

Vanuit de beschrijving van het netwerk en de arena's rondom VERM en ONR maak ik vervolgens een procesbeschrijving van de twee projecten. Voor VERM doe ik dit aan de hand van de fasen (consultatie, probleemanalyse, oplossingsrichtingen, voorbereiding besluitvormingen de uitkomsten van VERM en de kabinetsbeslissing) waarin het proces is ingedeeld. Per fase zal ik weergeven wat er is gebeurd. ONR is minder duidelijk in fasen ingedeeld. Voor ONR heb ik een indeling gemaakt in eerste pogingen tot overleg en procesverloop ONR. Dit procesverloop ONR heb ik vervolgens weer onderverdeeld. Bij de beschrijvingen van de beide processen maak ik gebruik van de indelingen in arena's zoals uitgewerkt in de vorige deelvraag.

4. Hoe is de relatie van VERM en ONR enerzijds, met ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming anderzijds?

Dit is een puur descriptieve, empirische vraag, die ik beantwoord op basis van de bevindingen in de empirische hoofdstukken.

5. Hoe kan deze relatie verklaard worden in termen van een goede of slechte koppeling?

Koppeling betekent voor mij het ontstaan van verbindingen tussen elementen en handelingen. De elementen van koppeling die ik hier verder toe zal lichten proberen dan ook allen een verbinding tot stand te brengen. De mate waarin koppeling in het empirische proces tot stand is gebracht zal dan af te lezen zijn aan de mate waarin deze verbindingen tussen de beide processen tot stand zijn gebracht.

Om de koppeling tussen de twee besluitvormingsprocessen te bekijken is het allereerst nodig om te bekijken hoe het interactieve proces is vormgegeven. Hiertoe pas ik de elementen van de definitie van Edelenbos van interactieve beleidsvorming toe op VERM en ONR. Om nog verder inzicht in de werking van de interactieve processen te krijgen gebruik ik de regels van Ostrom. Deze regels laten zien hoe de verschillende arena's overeenkomen of juist verschillen. Dit kan van belang zijn voor de relatie tussen de beide besluitvormingsprocessen. De regels en elementen gebruik ik voor zover zij nodig zijn voor het bestuderen van koppeling.

De vraag naar de koppeling wil ik aan de hand van de koppelingselementen zoals weergegeven in het theoretisch kader in samenhang met de elementen van interactieve beleidsvorming van Edelenbos en de regels van Ostrom bekijken. Ik wil de elementen van Edelenbos en Ostrom dan ook niet apart operationaliseren. Ik wil doe dit tegelijk met de elementen van koppeling. Dit wil ik op de volgende wijze doen:

- **Kader**

- **Inhoudelijk kader**

Ik beoordeel de inhoudelijke kaders zoals die zijn gesteld bij het interactieve proces. Bij deze inhoudelijke kaders beoordeel ik: (1) de hoeveelheid inhoudelijke ruimte en dus inhoudelijke openheid die vooraf aan het interactieve project is gegeven en beoordeel ik hoe tijdens het proces met deze inhoudelijke ruimte is omgegaan: is de hoeveelheid ruimte gelijk gebleven aan de vooraf gestelde grenzen?

Daarna (2) kijk ik of de scope rules, de inhoudelijke ruimte en openheid (de mate van beleidsruimte) voor elke arena gelijk is. Als dit namelijk niet zo is, is het moeilijk om achteraf tot overeenstemming te komen over de oplossing.

Bij de scope rules hoort ook de status. Hierbij kader kijk ik of er vooraf *status* is verleend aan het interactieve project en welke status dat is. Vervolgens kijk ik of er politiek commitment aan deze status is. Heeft de politiek zich op een bepaalde manier gebonden aan de uitkomsten van het interactieve proces?

- **Procedureel kader**

Ten tweede zijn er procedurele kaders. Om de kwaliteit van deze procedurele kaders te beoordelen kijk ik allereerst (1) naar de mate waarin een duidelijk, vooraf opgesteld procesontwerp op tafel ligt. De stappen in het proces moeten duidelijk zijn. Dit proces zou enigszins flexibel moeten zijn in de wensen van het proces en de deelnemers. Ten tweede (2) beoordeel ik de kwaliteit van de procedurele kaders in de toegang en exit van actoren. Hierbij kijk ik naar de boundary rules van de arena's (de openheid aangaande actoren van Edelenbos of meer geslotenheid van arena's in het proces) en de verschillen daartussen en kijk ik naar de wijze van selectie van deelnemers aan het proces. Variëteit dient in een interactief proces boven representativiteit te gaan. Bij variëteit kies je voor een werkbare groep, bij representativiteit kom je veelal op een hele grote groep uit.

Vervolgens (3) bekijk ik bij de procedurele kaders naar de information rules die per arena gesteld zijn. Dit valt samen met de openheid van informatie uit de definitie van Edelenbos. Ik beoordeel of elke arena dezelfde information rules heeft en ik beoordeel of er sprake was van openheid betreffende informatie. Daarbij bekijk ik of er voldoende informatie verstrekt werd, of de informatie duidelijk, helder en alle argumenten belichtend was en of de informatie op tijd werd verstrekt.

Ten vierde (4) beoordeel ik de mate waarin de position en authority rules van de verschillende arena's overeenkomen.

Ten vijfde (5) beoordeel ik de invulling van de aggregation rules en gelijkwaardigheid.

- **Politieke en ambtelijke rolinvulling**

Ik behandel eerst de wijze waarop ik de politieke rolinvulling wil beoordelen en vervolgens de wijze waarop ik de ambtelijke rolindeling wil beoordelen.

- **Politici**

- Ten eerste kijk ik naar de mate waarin politici duidelijke inhoudelijke hoofdlijnen aangegeven hebben.
- Ten tweede kijk ik naar de mate waarin politici randvoorwaarden hebben gesteld aan de inhoudelijke kwaliteit van het proces. Daarbij behoren de spelregels die zij introduceren (1), de mate waarin zij (2) ambtelijke inhoudelijke macht aan banden leggen en zij zorgen voor de selectie van belangen die ertoe doen in het proces (3). Die selectie beoordeel ik naast de belangen die zij hebben gekozen naar de mate waarin zij uitsluiting of oververtegenwoordiging weten te voorkomen en variëteit bewerkstelligen.
- Ten derde kijk ik naar de mate waarin politici betrokken blijven tijdens het proces. Dit beoordeel ik aan de hoeveelheid contact en interactie die er met de politieke arena's plaats zal vinden. Ten tweede beoordeel ik dit aan de mate waarin de inhoud van het proces teruggekoppeld wordt aan de politici.

- Ten vierde beoordeel ik de mate waarin politici de kwaliteit en openheid van het proces bewaken. Zij zouden moeten kijken naar de openheid en de zorgvuldigheid: Wordt de zaak van alle kanten bekeken, wordt er niks overgeslagen, wordt er niet te gehaast te werk gegaan, is er wel voldoende variëteit.
- Ten vijfde kijk in het algemeen hoe de rolopvattingen van de politici stroken met de concepten van instrumentele en substantiële democratie. Om dit te bepalen kijk ik naar de antwoorden op de vorige elementen van rolopvatting.

• **Ambtenaren**

Ik heb in het theoretisch kader vier typen ambtenaren geïntroduceerd. Allen hebben zij hun eigen gedrag. Aan de hand van dit gedrag beoordeel ik tot wel type zij behoren. De onderhandelaar en de verbinder passen het beste bij interactieve beleidsvorming. Der beambte ohne eigenschappen is een ambtenaar die uitvoert wat hem is opgedragen. De deskundige stelt zijn eigen deskundigheid centraal. Hij vindt zichzelf het meest geschikt om het beleid te maken. Gedragstypen die hierbij passen zijn: behoudzuchtigheid, egoïsme, geslotenheid, conservatisme, discussie sturend, passiviteit, autoritair, terughoudend, streber. (Hartman en Tops, 1987).

De onderhandelaar zoekt naar interne overeenstemming en heeft als doelstelling eruit te komen. De verbinder heeft zich als doel gesteld zinvolle verbindingen met de samenleving tot stand te brengen. Bij deze twee typen ambtenaren passen de volgende gedragstypen: progressief, democratisch, actief, open, discussie deelnemer, neutrale expert, faciliterend, procesbegeleider, inbrenger eigen ervaring en deskundigheid, toehoorder, informatieverschaffer, aangever haalbaarheid ideeën/voorstellen (Hartman en Tops, 1987). Aan de hand van het gedrag dat de ambtenaren in de beide processen vertonen kijk ik tot welk type zij behoren. Ik realiseer me daarbij dat de gedragstypen ook door elkaar zouden kunnen lopen.

• **Interactie, openheid en verantwoording**

Deze drie zaken spelen allen na afloop van het interactieve proces. De wijze waarop deze drie activiteiten worden uitgevoerd wil ik bekijken aan de hand van de volgende acties:

- De mate van communicatie van politici met deelnemers aan het interactieve proces na afloop van het interactieve gedeelte;
- De mate waarin vervlechting van de plannen van het interactieve proces met de ideeën van de politici plaatsvindt;
- De uitleg van de politici over de plannen die ze hebben aan de deelnemers van het interactieve proces;
- De mate waarin er verantwoording is afgelegd over de beslissingen die zij uiteindelijk hebben genomen.

• **Procesmanagement**

Ik beoordeel de mate waarin procesmanagement heeft plaatsgevonden aan de hand van:

- De mate waarin actoren binnen arena's en ook tussen arena's met elkaars standpunten worden geconfronteerd;
- De mate waarin contact en interacties zijn tussen actoren en tussen arena's
- De mate waarin de procesmanager de partijen bijeen probeert te houden: arbitrage en bemiddeling. Dit kan zowel binnen een arena zijn als tussen arena's;
- Of er sprake is van gezamenlijke agendaformulering;
- Of de actoren in hun gedrag laten blijken zich bewust te zijn van afhankelijkheid van de andere actoren: begrijpen ze dat ze moeten interacteren in het proces om zaken te bereiken;
- Of er interactieregels zijn afgesproken tussen de deelnemers.

Ik zal al deze elementen van koppeling bekijken en beoordelen. Uiteindelijk meen ik dan tot een oordeel te kunnen komen in hoeverre er sprake is van een goede dan wel minder goede koppeling tussen het interactieve proces en ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming. Een goede

koppeling is dan dus te herkennen aan de mate waarin deze elementen goed voorkomen in het interactieve proces.

6. *Hoe is het gesteld met de doorwerking van VERM en ONR?*

Om deze vraag te beantwoorden zal ik dieper ingaan op de resultaten van de interactieve processen en wat daarmee uiteindelijk is gebeurd.

Aan de ene kant is dit een puur empirische vraag waarbij ik kan meten in hoeverre de resultaten van het interactieve proces hebben doorgewerkt op het uiteindelijke beleid.

Aan de andere kant is dit een meer analytische vraag in de zin dat ik ook probeer te verklaren hoe de relatie van doorwerking met koppeling is, een verklaring voor het belang de koppeling en hoe de koppeling tot stand is gekomen.

7. *Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om een goede doorwerking van interactieve beleidsvorming te realiseren?*

Ik zal aanbevelingen doen om interactieve beleidsvorming zodanig te organiseren dat er sprake is van een betere doorwerking. Ik kijk daarbij ook welke elementen van koppeling meer van belang zijn voor doorwerking dan andere.

Uiteindelijk zal ik de onderzoeksvraag waarvan de deelvragen te herleiden zijn op deze manier kunnen beantwoorden.

Hierboven heb ik beschreven hoe ik de onderzoeksvragen wil beantwoorden. Dit vormt in wezen meteen mijn plan van aanpak voor het verdere onderzoek. De volgorde waarin ik het onderzoek aan wil pakken is de volgorde van de onderzoeksvragen.

4. Verkenningfase Ruimteprobleem Tweede Maasvlakte (VERM)

Dit hoofdstuk gaat over één van de twee interactieve processen die gevoerd zijn in het kader van de besluitvorming over de eventuele aanleg van een Tweede Maasvlakte. In paragraaf 4.1 wordt een inleiding op VERM gegeven. In 4.2 ga ik nader in op de deelnemers aan het interactieve proces en deel ik de participanten in in arena's. Aan de hand van deze arena's beschrijf ik in 4.3 het interactieve proces zoals dit is gevoerd in VERM.

4.1 Inleiding VERM

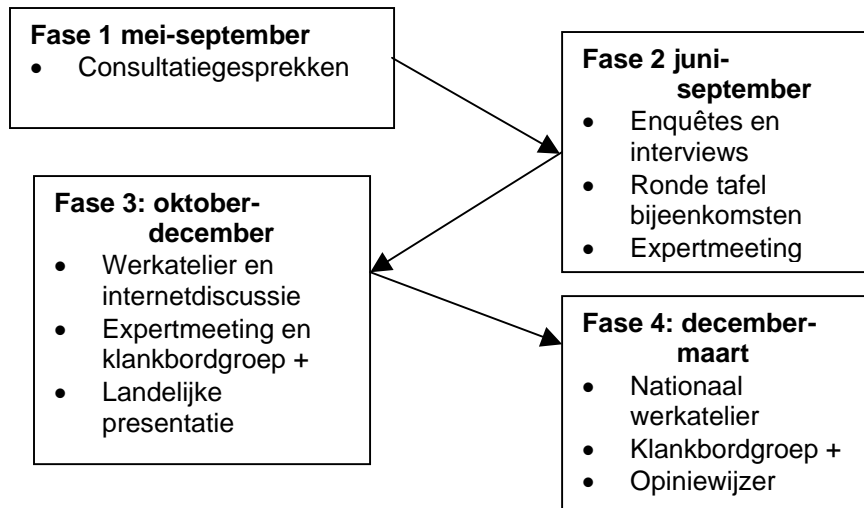
VERM is het eerste project van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Tot dan toe zijn er in Nederland wel interactieve processen georganiseerd, maar alleen op lokaal en regionaal niveau. De aanleiding om de discussie op landelijk niveau interactief op te zetten was het advies dat de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 1996) heeft geformuleerd over besluitvorming rond grote infrastructurele projecten, dat ik in de inleiding heb toegelicht. De WRR stelt in dit advies voor om in een zogenaamde verkenningfase een nut en noodzaak discussie te voeren met betrokken Nederlanders. In de VERM wilde men dan kijken hoe de vraag naar het nut en de noodzaak van uitbreiding van de mainport Rotterdam beantwoord zou worden door verschillende groepen deelnemers. Bij verschillende groepen deelnemers valt te denken aan burgers, politici, belangengroepen en het bedrijfsleven. Nadat dit proces doorlopen zou zijn, zou kunnen worden vastgesteld hoe een eventuele uitbreiding vorm zou moeten krijgen (Videler, 1997, p.18).

De achterliggende redenen om een verkenningfase te organiseren waren voor de overheid en de WRR dat door middel van het organiseren van een verkenningfase de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming zou verbeteren. Ten tweede zou het draagvlak voor de te nemen beslissingen zou worden vergroot (Videler, 1997, p. 16-17).

Naast argumenten voor het organiseren van een openplanfase staat in het WRR rapport ook een grove indeling voor een verkenningfase. Een verkenningfase zou volgens het WRR rapport behoren te beginnen met een aanvangsbeslissing en zou moeten eindigen met een project- of kabinetsbeslissing. Ook zou er een begeleidingscommissie in moeten worden gesteld.

Om de verkenningfase verder vorm te geven is de hulp ingeroepen van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Zij hebben een model voor een openplanproces ontwikkeld. Dit model verdeelt het interactieve beleidsproces in een aantal fasen. Deze onderscheiden fasen zijn: een consultatiefase (fase 1), een probleemanalyse (fase 2), het ontwikkelen van oplossingsrichtingen (fase 3) en de besluitvormingsfase (fase 4). Deze fasen zijn voordat VERM van start is gegaan door het IPP niet helemaal verder ingevuld. Voor enkele fasen is dit tijdens het proces gebeurd. Deze aanpak kent zowel voordelen als nadelen. De participanten die ik sprak hadden het vooral over grote onduidelijkheid aangaande de volgende stappen in het proces. Voordeel was dat de invulling aan de eisen van het proces kon worden aangepast.

Op de volgende pagina is een schematische weergave van het procesverloop van VERM weergegeven.



4.2 Participanten & arena's (Videler, 1997 en Klijn, 2003 p. 27)

In het theoretisch kader heb ik een analysekader beschreven waarbij ik om de empirische processen te beschrijven en te analyseren gebruik maak van de concepten netwerken, arena's en de bijbehorende regels per arena. Het proces zal ik beschrijven met behulp van de theorieën over netwerken en arena's zoals beschreven in het theoretisch kader. Om een goed inzicht te krijgen in het proces beschrijf ik eerst de deelnemende partijen aan de VERM. Deze indeling van de participanten is de volgende:

4.2.1 Participanten

• **Burgers**

Dit zijn individuele burgers. Deze burgers hebben vooral aan de werkateliers en de rondetafelbijeenkomsten deelgenomen. Om de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten te 'verzamelen' hebben oproepen in bladen gestaan. Iedereen die interesse had kon op deze oproep reageren en kon participeren in de rondetafelbijeenkomsten. Dezelfde wijze van selecteren is toegepast op de mensen die deel hebben genomen aan de schriftelijke vragenlijst. De oproepen om deze lijsten in te vullen zijn gedaan in verschillende bladen. De mensen die die lijsten hebben ingevuld, konden aangeven of ze eveneens deel wilden nemen aan de rondetafelbijeenkomsten. Beide keren is er dus sprake van zelfselectie van de deelnemers (Videler 1997, p. 40).

Veel van de burgers die zich selecteerden voor VERM hadden banden met de haven. Deze banden waren vooral beroepsmatig. Veelal waren zij werkzaam in de haven. Eenderde van de ondervraagden is economisch gebonden aan de Rotterdamse haven en heeft belang bij een goede haven. Dit betekent echter niet dat de extra havenactiviteiten voor hen noodzakelijkerwijs gelijk te staan aan uitbreiding middels landaanwinning.

Voor de werkateliers zijn alle burgers uitgenodigd die hebben deelgenomen aan de rondetafelbijeenkomsten. Een volgende vorm van participatie heeft plaatsgevonden in een telefonische enquête, die nadat VERM bijna was afgerond, is uitgevoerd. Bij deze enquête is geen sprake geweest van zelfselectie. De organisatie wilde een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking uitvoeren en heeft om dit doel te bereiken gekozen voor een willekeurige selectie van de deelnemers.

• **Belangengroepen (economisch)**

Dit zijn nationaal georganiseerde economische belangengroepen (onder andere CNV, VNO, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, Nederland Distributieland en Scheepvaartvereniging Zuid). Deze belangengroepen hebben geparticipeerd in de klankbordgroepen, de nationale presentatie en in de werkateliers. De belangenorganisaties

staan overwegend positief tegenover een interactief proces als VERM. Zij willen echter niet dat het wiel opnieuw worden uitgevonden en benadrukken dat bestaand onderzoeksmateriaal wordt gebruikt in VERM. Dit is voor het grootste gedeelte materiaal waarin uitbreiding positief uit de bus komt. Deze economische belangengroepen zijn dan ook overtuigd van het ruimtegebrek in de Rotterdamse haven en een meerderheid van de vertegenwoordigers is zelfs al in een vroeg stadium van de consultatie overtuigd van de noodzaak van een Tweede Maasvlakte.

- **Belangengroepen (natuur en milieu)**

Dit zijn nationale en regionale milieu belangengroepen (onder andere Stichting Natuur en Milieu, Wereld Natuur Fonds,). Ook deze belangengroepen hebben geparticipeerd in de klankbordgroepen. Zij hebben echter veel minder deelgenomen aan de werkateliers en de rondetafelbijeenkomsten. Deze groepen hechten veel waarde aan het (voort)bestaan van veel natuur en eventuele compensatie voor schade aan natuur en milieu die extra havenactiviteiten op zouden kunnen leveren. De natuur- en milieuorganisaties leggen zodoende veel nadruk op een meer gelijkwaardige benadering tussen enerzijds economie en anderzijds natuur. Zij zijn veelal van mening dat de noodzaak voor uitbreiding nog niet is aangetoond (Videler, 1997, p. 50). De instelling van de belangengroepen is bij de consultaties sceptisch te noemen, maar zij zijn bereid als deskundigen deel te nemen aan de VERM. Deze organisaties willen niet, zoals de economische belangenorganisaties wel doen, deelnemen aan de rondetafelbijeenkomsten en werkateliers. Zij vinden deze rondetafelbijeenkomsten en werkateliers niet aansluiten op hun manier van werken.

- **Regionale overheden**

Deze groep bestaat uit burgemeesters, wethouders, afgevaardigden van havenbedrijven en afgevaardigden van de provincies. Zij zijn dominant aanwezig geweest in de consultatiebijeenkomsten, maar hebben amper geparticipeerd in de rondetafelbijeenkomsten en een beetje in de werkateliers. De politici die participeren zijn afkomstig uit alle regio's die bij de eventuele uitbreiding van de haven van Rotterdam een rol spelen. Elk van deze betrokken regio's en steden heeft eigen belangen. Zij gaan in VERM vooral uit van de rol die hun regio kan spelen bij een eventuele uitbreiding van de havenactiviteiten. Zo is de gemeente Rotterdam overtuigd van de noodzaak van de aanleg van een Tweede Maasvlakte en ziet voor zichzelf de taak weggelegd VERM die richting op de sturen. De provincie Zuid-Holland ziet voor zichzelf juist een rol van bemiddelaar tussen economische en natuurbelangen weggelegd. Deze wens komt voornamelijk voort uit de nauwe band die de provincie met de verschillende natuur- en milieuorganisaties heeft.

Volgens de regio's is het dus belangrijk dat de oplossingen voor de mainport Rotterdam ook buiten de regio Rotterdam wordt gezocht. Zij kijken voor de oplossing van het ruimteprobleem veelal niet verder dan hun eigen regio.

Andere gemeenten en regio's die naast de gemeente Rotterdam deelnemen aan VERM zijn: Hoek van Holland, Westvoorne, Goedereede, Rijnmond Noord en Zuid, regio Zuid-Holland-Zuid, Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, Vlissingen, Terneuzen, West-Brabant, Logistiek Centrum Groningen, Arnhem-Nijmegen en Venlo.

- **Experts/onderzoekers**

Deze groep bestaat uit wetenschappers en onderzoekers met expertise op relevante gebieden. Deze groep wordt vooral betrokken in de expertbijeenkomsten. Zij worden minder in de klankbordgroepen en de werkateliers. Deze wetenschappers worden betrokken bij het project vanwege hun kennis en onafhankelijkheid. Naast kennis over het onderwerp worden zij ook betrokken om de voortgang van het proces te bewaken. De gebieden van kennis betreffen alle mogelijke invalshoeken die bij havenactiviteiten van belang kunnen zijn.

- **Nationale overheden**

Deze groep bestaat uit het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij en het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De ministers zijn bijna niet betrokken bij het project zelf. Zij worden pas achteraf betrokken als VERM is afgesloten, vanaf het moment dat de daadwerkelijke besluitvorming plaatsvindt. De Tweede Kamer, tenslotte, is niet betrokken bij VERM. De Tweede Kamer wordt pas betrokken op het moment dat het kabinet een voorgenomen besluit aan de kamer voorlegt.

4.2.2 Netwerken en arena's

In paragraaf 4.2 heb ik de deelnemers in groepen ingedeeld, heb ik toegelicht in welke fasen van het project zij deel hebben genomen en wat hun belangen bij de VERM zijn. Om het proces nader te beschouwen, inzicht te krijgen in de gang van zaken tijdens VERM en de interacties tussen de verschillende groepen maak ik, zoals in het theoretisch kader toegelicht, gebruik van de concepten netwerk en arena.

Ik beschouw VERM als één beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk formeert zich immers rondom een beleidsprobleem. In dit geval is dit het eventuele te constateren ruimteprobleem in de haven van Rotterdam en de mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. Rondom dit probleem hebben zich veel actoren verzameld, die allen hun eigen ideeën hebben over het eventueel te constateren ruimtegebrek en de bijbehorende oplossingen. Voor het bereiken van hun doelstellingen zijn zij echter afhankelijk van de andere actoren in het netwerk van VERM.

Naar Klijn (2003, p. 25 ev.) onderscheid ik binnen VERM twee beleidsspelen. Het eerste beleidsspel is dat rondom VERM zelf, rondom het interactieve proces. Het tweede beleidsspel, is het beleidsspel dat volgt op VERM. Dit is het beleidsspel dat zich afspeelt rondom de op VERM volgende besluitvorming. In elk beleidsspel zijn verschillende arena's actief. Ik onderscheid vijf arena's op basis van de functie die zij vervullen binnen het beleidsspel.

De arena's die ik in VERM onderscheid zijn:

Beleids spel VERM

1. Nut en noodzaak arena

In deze arena discussiëren burgers, regionale politici en regionale belangengroepen in de rondetafelbijeenkomsten, werkateliers en klankbordgroepen. De variatie binnen deze arena bestaat voornamelijk in standpunten. In deze arena wordt gediscussieerd over de nut- en noodzaak vraag betreffende het eventuele ruimteprobleem van de mainport Rotterdam. Ook gaat het in deze arena over eventuele oplossingen voor het ruimteprobleem.

2. Reflectieve arena

In deze arena participeren experts (onderzoekers en wetenschappers), de begeleidingscommissie, de nationale natuur- en milieu organisaties, het CPB, het GHR en de stuurgroep.

De begeleidingscommissie heeft als taak de uitgangspunten van het proces, zoals die door het kabinet worden gehanteerd, te bewaken. De commissie bestaat uit onafhankelijke experts. De Stuurgroep bestaat uit hoge ambtenaren van de vier betrokken ministeries en heeft als taak het bewaken van de inhoudelijke voortgang van het project. Deze stuurgroep en de begeleidingscommissie plaats ik niet in de nut- en noodzaakarena omdat zij niet actief deelnemen aan het proces, maar slechts reflecteren op wat er gebeurt. De adviezen komen pas laat in het proces tot stand.

Het doel van deze arena is aanwijzingen te geven over het verloop van het proces en de inhoudelijke voortgang van het proces. De verschillende organen binnen deze arena staan niet in contact met elkaar. Zij staan alleen in verbinding met de conditie arena. De experts staan in sommige gevallen middels de conditie arena in contact met de nut en noodzaakarena. Zij geven niet zelf adviezen over de inhoud van het project, maar reflecteren slechts op wat er gaande is.

Het zijn allen organen met min of meer dezelfde functie. Zij geven allen advies over zowel proces als over inhoud. De verhouding tussen deze groepen is niet duidelijk.

3. Conditie arena

In deze arena participeren de VERM projectorganisatie, de departementen en het IPP. De functie van de conditie arena is het ontwerpen, bijstellen en in goede banen leiden van het proces. De verschillende groepen in de conditie arena worden met elkaar verbonden door de drie werkgroepen. Alle organen communiceren met de werkgroepen, maar niet direct met elkaar. Er lijkt ook geen sprake van te zijn, dat er sprake is van indirecte communicatie middels de drie werkgroepen.

Beleidsspel besluitvorming

4. Project beslissingsarena

In deze arena participeren de ministeries van LNV, VROM, V&W en EZ en de VERM projectorganisatie. In deze arena wordt (op basis van de uitkomsten van VERM) besloten wat er gedaan dient te worden aan het ruimteprobleem in de haven van Rotterdam. Deze arena bereidt de beslissing voor de politieke arena voor.

5. Politieke arena

In deze arena participeren de Tweede Kamer, het kabinet en de verschillende departementen. In deze arena valt de uiteindelijke beslissing. Het besluit van de vier betrokken ministeries vormt de basis voor het projectbesluit dat in het kabinet genomen wordt. Het besluit van het kabinet wordt vervolgens voorgelegd aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer neemt de uiteindelijke beslissing.

4.3 Het proces (Videler, 1997)

In deze paragraaf ga ik nader op het verloop van het proces. In 4.3.1 behandel ik de organisatie van het proces. Paragraaf 4.3.2 gaat over het verloop van het proces. Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk uiteengezet is de VERM ingedeeld in een aantal fasen (vier). Het verloop van het proces licht ik dan uit praktisch oogpunt ook toe aan de hand van deze fasen. Het uitgangspunt voor de beschrijving van het proces zijn de hierboven beschreven arena's van actoren.

4.3.1 Organisatie

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de begeleiding van VERM. De organisatie van VERM vindt plaats in de conditie arena zoals die hierboven beschreven is.

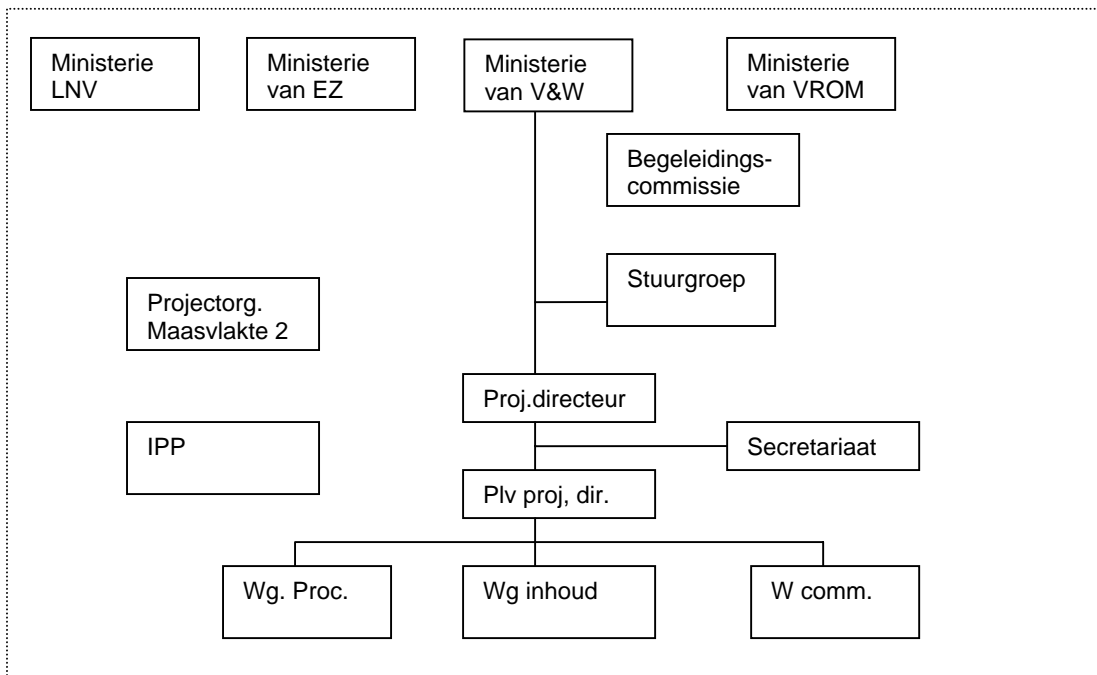
In deze arena zijn vier ministeries betrokken, te weten het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij (LNV), het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Het ministerie van V&W is projectministerie en in die hoedanigheid eerst verantwoordelijke voor het verloop van het project. De projectorganisatie van VERM bestaat uit ongeveer 25 ambtenaren van de vier betrokken ministeries. Deze ambtenaren dienen samen te werken binnen de conditie arena. Ten behoeve van de organisatie van de VERM worden er binnen de arena drie werkgroepen ingedeeld. In deze drie werkgroepen binnen de conditie arena werken ambtenaren uit de vier ministeries samen. De volgende drie werkgroepen zijn geformeerd:

1. Werkgroep procedures: Deze werkgroep houdt zich bezig met de te volgen besluitvormingsprocedures na de projectbeslissing;
2. Werkgroep communicatie: Deze werkgroep buigt zich gedurende het proces over de contacten die met de betrokkenen bij het proces onderhouden moeten worden. De nieuwsbrief is een van de producten van deze groep. Deze werkgroep onderhoudt ook de contacten met de pers;

3. Werkgroep inhoud: deze werkgroep is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aspecten van het proces. De werkgroep zet onderzoeken uit, verzamelt bestaande gegevens en ontwerpt de wijze waarop de projectbeslissing genomen moet worden.

In elke werkgroep zijn alle ministeries, de haven en de gemeente Rotterdam vertegenwoordigd. Een participant aan de werkgroep communicatie deelde mee dat zij alleen aanwezig was om de belangen van Rotterdam duidelijk naar voren te laten komen in alle vormen van communicatie. Zowel naar de deelnemers als naar de pers toe. Deze drie groepen moeten goed met elkaar overleggen. Om het overleg tussen de drie werkgroepen te structuren zijn er twee overleggroepen geformeerd. Aan dit overleg neemt ook het Instituut voor Publiek en Politiek deel, de organisatie die het proces heeft begeleid. Alle bovenstaande groepen participeren in de conditie arena. Dit is dus een omvangrijke arena waarin veel met elkaar gecommuniceerd moet worden willen niet alle groepen binnen de arena langs elkaar werken. Wat alle groepen in de arena, behalve het IPP gemeen hebben is dat zij werkzaam zijn voor de overheid. Zij zijn gewend aan de (formele) regels die gelden en de manier van werken binnen de overheid. Zij zijn gewend samen te werken. Deze arena is de spin in het web van VERM. Vanuit deze arena wordt het proces ontworpen, en begeleid. Op basis van de adviezen van de reflectieve arena wordt het proces eventueel bijgesteld. De conditie arena heeft invloed op en communiceert met de nut- en noodzaakarena. De werkgroepen in de arena zijn degenen die contacten met de andere arena's proberen te onderhouden en beslissingen en meningen aan elkaar koppelen. Deze werkgroepen, samen met het IPP, proberen te fungeren als procesmanager. Zij moeten ook de burgers binnen de nut- en noodzaakarena met elkaar in contact laten treden, Het is belangrijk voor deze arena dat zij open staat voor andere meningen dan die van het eigen ministerie en open staat voor een interactief proces als VERM. Enkele ministeries staan echter niet erg open voor een interactief proces. Economische Zaken bijvoorbeeld is traditioneel ingesteld en staat niet positief tegenover het proces. VROM bijvoorbeeld staat weer veel positiever tegenover een interactief proces. Over het algemeen lijken ambtenaren en politici veel meer nut te zien in discussie met belangengroepen en experts dan met burgers. Zij willen weten hoe het met de eventuele hindermacht is gesteld en er werd duidelijk gemaakt dat de overheid (de betrokken ministeries) niet konden participeren, omdat zij hun eigen verantwoordelijkheden zouden hebben. Op deze manier werd al vroeg in het project duidelijk gemaakt dat de uiteindelijke projectbeslissing niet gelijk zou hoeven te zijn aan de uitkomsten van het interactieve proces (Klijn, 2000, p. 14). De ambtenaren van de verschillende ministeries blijken de VERM veelal ook als een lastige bijkomstigheid te zien. In het algemeen lijken de drie werkgroepen in de conditie arena erg te moeten wennen aan het communiceren met de deelnemers aan de nut en noodzaakarena.

In het onderstaande organogram (Videler, 1997) wordt de organisatie van de VERM inzichtelijk gemaakt.



Tijdens VERM blijft de projectorganisatie Tweede Maasvlakte bestaan. Deze organisatie is al jaren bezig onderzoek te doen en plannen te maken voor een uitbreiding van de Maasvlakte. Leden van de projectorganisatie Tweede Maasvlakte zijn het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) en leden van Rijkswaterstaat, directie Zuid Holland. De projectgroep Maasvlakte 2 voorziet tijdens VERM de projectorganisatie VERM van de informatie die de projectgroep nodig heeft.

4.3.2 Fase 1: Consultatie

In deze fase zijn consultatiegesprekken gevoerd met de organisaties die later aan de nut en noodzaak arena deel zouden nemen. Deze fase heeft bestaan uit het raadplegen van belanghebbenden om een inventarisatie te maken van de voorliggende problemen. In het hele land zijn hiertoe consultatiegesprekken gehouden met een breed scala aan overheden en belangengroepen, te weten de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Hoek van Holland, Westvoorne, Goedereede, de gemeenten Rijnmond Noord en Zuid en de regio Zuid Holland Zuid, het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, Vlissingen en Terneuzen, West Brabant, Logistiek Centrum Groningen, Arnhem-Nijmegen, Venlo, natuur- en milieuorganisaties, economische belangenorganisaties, recreatieorganisaties. Eveneens is er een consultatiegesprek met enkele wetenschappers gehouden.

In deze gesprekken zijn de mogelijk knelpunten en kansen voor de mogelijke uitbreiding van havenactiviteiten in mainport Rotterdam naar voren gebracht. Een tweede functie van deze gesprekken was de organisaties te informeren over de discussie die men van plan was te organiseren. In de gesprekken werd de gelegenheid geboden aanbevelingen voor de verdere organisatie te doen. Ook wilde de organisatie kijken hoe zij tegenover een interactief proces stonden. In deze fase zijn geen burgers benaderd om hun mening te vragen. en overleggen de verschillende organisaties nog niet met elkaar. Het zijn de participanten van de conditiearena die elk gesprek met elke organisatie apart voeren.

4.3.3 Fase 2: Probleemanalyse

Het doel van deze fase is het probleem verder uit te diepen. Deze fase wordt wederom georganiseerd door participanten uit de conditiearena. Deze fase bestaat uit de onderstaande activiteiten:

- **Enquêtes (telefonisch en geschreven) en interviews**

In de regio Rijnmond zijn ruim duizend telefonische interviews afgenomen met burgers. De interviewers zijn lokale en regionale politici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit zijn allen deelnemers aan de nut en noodzaakarena. In deze enquêtes nemen zij echter niet op gelijke voet deel. Deze politici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties nemen in de interviews meer de rol van deskundige aan, terwijl zij later in het proces een andere houding aan moeten nemen. Het is in deze fase namelijk zo dat de burger zijn ideeën kan voorleggen aan de politicus en de vertegenwoordiger van de maatschappelijke organisatie met wie hij later aan dezelfde tafel zit om hem van zijn eigen gelijk te overtuigen. De politici zijn meer gewend aan deze rol dan de rol die zij later in de rondetafelbijeenkomsten en werkateliers op zich moeten nemen. De burgers die worden geïnterviewd stellen het erg op prijs met politici uit hun stad te spreken. Zij zijn zelfs verbaasd dat dit zomaar gebeurt. Tegelijkertijd zijn, na aankondiging in dagbladen, vragenlijsten aan burgers toegestuurd. Ruim vierduizend mensen hebben de vragenlijst ingevuld teruggestuurd. Deze resultaten zijn niet representatief omdat ze tot stand komen door zelfselectie. Dit geldt niet voor de telefonische interviews die representatief zijn voor de gekozen populatie (in de regio Rijnmond).

- **Rondetafelbijeenkomsten**

In september zijn in de zeven betrokken regio's rondetafelbijeenkomsten georganiseerd. Nu gaat de nut en noodzaakarena pas werkelijk van start. Voor deze rondetafelbijeenkomsten zijn burgers, vertegenwoordigers van lokale en provinciale overheden en maatschappelijke belangengroepen uitgenodigd, die al eerder hebben geparticipeerd. Het doel van deze rondetafelbijeenkomsten was de agenda's van de deelnemers te inventariseren en aandachtspunten voor de werkateliers die op de rondetafelbijeenkomsten volgen te benoemen. Er wordt gesproken over de wenselijkheid en de voorwaarden van uitbreiding van havenactiviteiten. Ook wordt er gesproken over het type activiteiten dat wenselijk is in de eigen regio.

In deze nut en noodzaakarena zijn alle deelnemers gelijk aan elkaar, ondanks de verschillende posities die zij in het normale leven bekleden. Zij discussiëren op gelijke voet met elkaar. De organisatie van de rondetafelbijeenkomsten worden verzorgd door de conditie arena. Deze arena heeft voorafgaand aan de avond de participanten een informatiepakket toegestuurd. De informatie blijkt echter pas erg kort voor de bijeenkomsten ontvangen te zijn en veelal niet goed leesbaar te zijn voor de deelnemers in de nut en noodzaak arena. Ook blijken de stukken tijdens de bijeenkomsten onjuistheden te bevatten. Het zijn de ambtelijke stukken die in de departementen van de conditie arena worden geproduceerd. Dit ambtelijke taalgebruik zorgt ervoor dat de stukken niet goed leesbaar zijn voor de participanten. Ook wordt er in deze stukken erg veel nadruk gelegd op de uitbreiding van de havenactiviteiten middels landaanwinning. Voordat de stukken worden doorgestuurd door de projectorganisatie, na ze ontvangen te hebben van de departementen, worden ze nog wel gecontroleerd op teveel partijdigheid, maar erg veel stelt deze controle niet voor. De rondetafelbijeenkomsten worden steeds gehouden in een theater of een zalencentrum. In een dergelijke zaal werden ronde tafels neergezet, waaraan ongeveer acht personen per tafel plaatsnamen. Geprobeerd is de verschillende belangen gelijk over de tafels te verdelen. Per tafel moest het een aantal zijn waarbij discussie mogelijk zou zijn. Veelal bleken er te weinig tafels en werd het aantal deelnemers veel groter, waardoor de discussie bemoeilijkt werd.

Iedere deelnemer was gelijk in de discussie. Uit de door mij gehouden interviews bleek er ook in werkelijkheid gelijkheid tussen de deelnemers te bestaan. Het was bijvoorbeeld niet

zo dat leden van belangenorganisaties of regionale politici veel meer wisten dan deelnemende burgers. Wel was het zo dat leden van belangenorganisaties en politici veel meer gewend zijn te discussiëren en anderen van hun standpunt te overtuigen. Een duidelijk verschil met de deelnemende burgers was dat de participanten namens de belangenorganisaties en de politici met een duidelijk doel naar deze avond waren gekomen. Hun belang moest goed vertegenwoordigd worden. De burgers waren veel meer onbevangen en vrij. Zij wisten niet goed wat het proces in zou houden en lieten het op zich afkomen.

Elke tafel had een discussieleider, die afkomstig was uit de conditiearena. De neutraliteit en objectiviteit van de discussieleiders was verschillend. Zo werden er groepen geleid door medewerkers van het IPP van wie je enige objectiviteit mag verwachten, maar bijvoorbeeld ook door leden van de projectorganisatie, die afkomstig zijn uit de ambtenarij. Deze laatste groep kan inhoudelijk bevooroordeeld zijn.

Iedere deelnemer kreeg drie stickers, die uiteindelijk bij drie opties geplaatst konden worden. Aan het einde van elke avond, werden de vellen met de stickers besproken, konden de verschillende tafels op elkaar reageren en was er ruimte voor een plenaire discussie. Deze discussie was vaak verhit. Veel burgers hadden veel opgekropte woede. Jarenlang waren hun meningen genegeerd, was er nooit naar ze geluisterd en nu komt dat er in één keer uit. Wel is het lastig een dergelijke discussie te voeren met een groot aantal mensen. Een echte discussie kan het nooit worden met zoveel mensen.

Uit die rondetafelbijeenkomsten is gekomen dat men van mening is dat er sprake is van een ruimtegebrek en er onder voorwaarden eventueel gedacht kan worden aan een uitbreiding van de mainport Rotterdam. Bijna alle regio's willen zelf een deel van de uitbreiding van de activiteiten voor hun rekening nemen.

- **Klankbordgroep**

Eveneens in september is een klankbordgroep opgericht. Voor de klankbordgroep zijn vertegenwoordigers uitgenodigd van de landelijke belangenorganisaties die betrokken zijn bij de eventuele uitbreiding van mainport Rotterdam. Het doel was hun uitgangspunten en agenda's te bespreken en te relateren aan de agenda's van de burgers en de overheden. Deze deelnemers behoren tot de reflectieve arena. Zij mochten hun mening geven over de gang van zaken in de nut en noodzaak arena. Hierdoor lijkt het of zij op een ander niveau worden geplaatst door de conditie arena dan de participanten in de nut en noodzaakarena. De deelnemers aan de klankbordgroep en trouwens alle organen van de reflectieve arena, werken los van de nut en noodzaakarena. Als de nut en noodzaakarena met de reflectieve arena wordt verbonden gebeurt dit middels de conditie arena. De nut en noodzaak arena wordt niet op de hoogte gehouden van de resultaten van de reflectieve arena. De keer dat de twee arena's met elkaar in contact werden gebracht werden, was doordat deelnemers aan de werkateliers vragen konden stellen aan de groep experts (niet de begeleidingscommissie) binnen de reflectieve arena. Die vragen werden niet rechtstreeks gesteld, maar aan de leden van de conditie arena, die de vragen dan later voorlegden aan de experts. De experts antwoordden aan de leden van de conditie arena en zij gaven de antwoorden door aan de deelnemers aan de werkateliers. De expertgroep lijkt op deze manier hoger te worden ingeschaald door de projectorganisatie dan de nut en noodzaak arena.

- **Expertmeetings**

Ten slotte zijn er in deze fase ook expertmeetings georganiseerd om deskundig commentaar te verkrijgen op inhoudelijke of procesmatige aspecten van de verkenningsfase. De samenstelling van de expertgroep is steeds anders. Als het om inhoudelijke reflectie gaat worden andere experts uitgenodigd dan wanneer het gaat om processuele aspecten.

Tijdens deze fase bleek dat een groot gedeelte van de participanten veel belang hechtte aan de mainport Rotterdam, zo lang het geen slechte effecten zou hebben op de omgeving. Bij de experts rees de vraag of de omgevingsdoelstelling even belangrijk was als het oplossen van het ruimteprobleem (Klijn, 2003, p. 32). De deelnemende partijen uit de nut en

noodzaakarena zijn van mening dat de belangrijkste randvoorwaarde voor uitbreiding van de havenactiviteiten is dat een alternatief voor het huidige vervoer over de weg wordt gevonden. Andere belangrijke randvoorwaarden zijn stimulering van de werkgelegenheid, economie, een betere handhaving van het milieu en het behoud van natuur. De natuur en milieuorganisaties leggen in de klankbordgroep veel nadruk op de dubbele doelstelling, zoals die in de aanvangsbeslissing staat.

4.3.4 Fase 3: Oplossingsrichtingen

In deze fase richtte het proces zich in de nut en noodzaakarena op de oplossing van het ruimtegebrek. Onderzoek toonde aan dat het ruimtegebrek vooral ernstig was in drie sectoren: containers, chemische industrie en distributie. Voor dit ruimtegebrek worden in deze fase oplossingen gezocht. De derde fase heeft bestaan uit de volgende activiteiten:

- **Werkateliers**

In de werkateliers wordt in de nut en noodzaakarena verder gepraat over de mogelijke oplossingen voor het geconstateerde ruimteprobleem. De deelnemers uit de rondetafelbijeenkomsten zijn ook uitgenodigd voor de werkateliers. Terwijl fase twee in volle gang was, moest deze fase echter nog door het IPP worden ontworpen. De deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten wisten niet dat de stap na de rondetafelbijeenkomsten de werkateliers zou zijn. Er was sprake van een gebrekkige communicatie door de participanten van de conditie arena.

De uiteindelijke opkomst in de werkateliers verschilde sterk per regio. Uit een onderzoek achteraf is gebleken dat het merendeel van de deelnemers de samenstelling van de werkateliers, middels zelfselectie, onevenwichtig vond. Zij waren van mening dat vooral de burgers waren ondervertegenwoordigd in de werkateliers. Andere negatieve punten zijn dat de informatie veelal van een bedenkelijk niveau is en dat de informatie te laat komt. Ook blijken achteraf veel deelnemers van mening te zijn dat de werkateliers beter georganiseerd en in het bijzonder beter gestructureerd hadden kunnen worden door de conditie arena. De werkateliers bleken te groot te zijn. Per werkatelier namen ongeveer 25 personen deel. Ook in deze fase waren de meeste mensen die deelnamen aan de werkateliers beroepsmatig geïnteresseerd in de mainportontwikkelingen (Videler, 1997).

Evenals de rondetafelbijeenkomsten werden ook de werkateliers georganiseerd per regio. Er werd vooral gekeken naar de oplossingen die de betreffende regio kon bieden voor het ruimteprobleem. De regio's waren ook zelf vooral op zoek naar oplossingen die hun eigen regio zou kunnen bieden voor het ruimteprobleem. De drie oplossingsrichtingen zijn ook hier aan bod gekomen (zie einde 4.2.3)

De werkateliers werden inhoudelijk ondersteund door een team van regionale ambtenaren. Zij namen zelf deel en speelden een rol bij de inhoudelijke onderbouwing van de oplossingsrichtingen. Dit zijn mensen afkomstig uit organisaties die kennis van de mainport en verstand van interactieve processen hebben. Ook was in ieder atelier iemand aanwezig van de projectgroep VERM. Elk atelier werd namelijk geadopteerd door iemand afkomstig uit de conditie arena. Een ambtenaar met een duidelijke kijk op de zaak, ingegeven door het ministerie, die moet ondersteunen bij de werkateliers. Deze ambtenaren zouden moeten zorgen voor een toelichting op de inbreng van landelijke (onderzoeks)gegevens. Daarnaast koppelden zij vragen uit de ateliers terug naar de landelijke projectgroep VERM en de expertmeetings. Inhoudelijke invloed zouden zij niet behoren te hebben. Dit is niet gelukt. Een aantal van de ambtenaren uit de conditie arena heeft zich sterk bemoeid met de inhoudelijke gang van zaken tijdens de werkateliers. Vanuit het ministerie werd namelijk geprobeerd het proces te sturen.

- **Internetdiscussie**

Op Internet is eenzelfde discussie gevoerd als in de ronde tafel bijeenkomsten en de werkateliers. Deze discussie is gevoerd op de site van VERM. Alle informatie aangaande VERM werd op deze site gezet en op deze site kon over de mainport worden

gediscussieerd. Daarnaast is er een essaywedstrijd georganiseerd. Er kwamen echter weinig inzendingen binnen.

- **Expertmeeting**

Tussen de werkgroepen in vonden steeds expertmeetings plaats. De vragen die de nut en noodzaakarena had, werden dan door de experts behandeld. Op deze expertmeetings stond een grote tijdsdruk. Tussen het ontvangen van vragen en de volgende werkgroep zat steeds maximaal twee weken. De vragen die de experts niet konden behandelen, werden behandeld door de klankgroep.

Ook de experts waren van mening dat een Tweede Maasvlakte niet strikt noodzakelijk is om het geconstateerde ruimteprobleem op te lossen.

- **Klankbordgroep +**

Tussen het tweede en het derde werkatelier is een extra klankbordgroep georganiseerd. De naam is gewijzigd omdat er enkele experts aan het gezelschap zijn toegevoegd.

Zij spreken in deze klankbordgroep over de wenselijke duurzame ontwikkeling van Nederland. Ten tweede spreken zij over de aard, omvang en urgentie van het ruimtegebrek in Rotterdam.

- **Landelijke bijeenkomst**

Ter afsluiting van alle activiteiten is een landelijke bijeenkomst gehouden, waar alle resultaten zijn gepresenteerd en toegelicht. Dit is de eerste keer dat de participanten uit de nut en noodzaak arena de uitkomsten van de andere regio's te horen kregen en de visie van de expertgroep uit de reflectieve arena. Tijdens deze landelijke bijeenkomst is er dus contact tussen de verschillende arena's. Op deze bijeenkomst was echter geen ruimte voor discussie. Er is geen ruimte meer om de uitkomsten aan elkaar te relateren. Een duidelijke uitkomst van deze fase is dat een Tweede Maasvlakte niet noodzakelijk is om het ruimteprobleem op te lossen.

In deze fase is gekeken naar drie oplossingsrichtingen:

1. De nuloptie: geen uitbreiding aangezien de economische noodzaak niet overtuigend kan worden aangetoond. Economische groei zou zich op andere sectoren moeten richten;
2. Uitbreiding van de havenactiviteiten binnen bestaand havengebied: door herstructureren zouden nieuwe mogelijkheden gecreëerd kunnen worden binnen bestaand gebied. Er zou ook ruimte moeten zijn in andere gebieden. Container transport zou afgehandeld kunnen worden in de regio Vlissingen Terneuzen. Verschillende regio's hebben tijdens de bijeenkomsten aangegeven dat zij ruimte zagen voor de groei van de chemische industrie
3. Uitbreiden van de havenactiviteiten middels landaanwinning. Een Tweede Maasvlakte zou op verschillende wijzen kunnen worden gecreëerd. Een kleine Maasvlakte kan worden aangelegd om als buffer te dienen voor de groei in de container industrie. Een iets grotere Maasvlakte zou kunnen worden aangelegd om een gebrek aan ruimte in alle gebieden te verhelpen. In het algemeen waren de deelnemers van mening dat een eventuele uitbreiding zo klein mogelijk gehouden zou moeten worden. Daarnaast bestond er de voorkeur voor een eventuele uitbreiding richting het westen aangezien een dergelijke uitbreiding aanzienlijk minder schade aan de natuur aan zou brengen dan een uitbreiding in zuidelijke richting.

4.3.5 Voorbereiding besluitvorming

De meeste activiteiten in deze fase zijn georganiseerd naar aanleiding van het rapport van de begeleidingscommissie. Deze commissie miste nog een aantal zaken in het proces. Met name vonden zij dat er te weinig 'opinion leaders' in de discussie aan het woord zijn gekomen. Het accent heeft volgens de begeleidingscommissie teveel gelegen op burgerparticipatie. Ook vindt de begeleidingscommissie het nodig opnieuw te praten met een

breder scala aan belanghebbenden. Zij acht namelijk een terugkoppeling van het openplanproces wenselijk. Wat zij ook adviseren is het aanstellen van een procesbestuurder, die het proces kan bijstellen. Na dat advies is er externe bestuurlijke versterking aangetrokken, een aantal extra activiteiten georganiseerd en de projectbeslissing is enige tijd uitgesteld. Uiteindelijk heeft de vierde fase er als volgt uitgezien:

- **'Opinion leaders'**

In januari en februari heeft de projectleiding met ongeveer twintig opinieleiders gesproken over nut en noodzaak van de uitbreiding van mainport Rotterdam en de mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. Deze groep valt te plaatsen in de reflectieve arena. Deze groep heeft bestaan uit vooraanstaande personen uit het bedrijfsleven, uit belangengroepen en uit organisaties die betrokken zijn bij de mainport Rotterdam. In deze gesprekken maakt de projectorganisatie een inventarisatie van de trends en ontwikkelingen van de verschillende sectoren die belangrijk zijn voor de haven.

Zij zijn van mening dat VERM te beperkt is georganiseerd. Zo vragen zij zich bijvoorbeeld af waarom het bedrijfsleven niet betrokken is geweest in de werkateliers. VERM had zich volgens deze personen meer moeten richten op de grote spelers die belangrijk zijn voor Rotterdam. De deelnemers aan deze gesprekken zijn in het algemeen overtuigd van nut en noodzaak van een Tweede Maasvlakte. Zij opteren voor een aanleg van 1000 ha, waarbij er later nog kan worden uitgebreid (Videler, 1997, p. 68).

- **Regionaal werkatelier**

Eind januari is in alle betrokken regio's een laatste werkatelier gehouden waarin de resultaten zijn teruggekoppeld. Belangrijkste onderdeel van werkatelier was het bespreken van de concept-projectbeslissing. De deelnemers aan de werkateliers konden onderdelen van deze concept-projectbeslissing voorzien van commentaar.

- **Opiniewijzer**

Begin februari zijn de voorlopige uitkomsten van het proces middels een enquête-onderzoek getoetst aan de opinie van twee groepen. De eerste groep was een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. De tweede groep bestond uit deelnemers van de rondetafelgesprekken. Voorafgaand aan het onderzoek krijgen alle deelnemers door deelnemers aan de conditie arena een informatiepakket toegestuurd. Uit deze steekproef komt de oplossing bestaand Rotterdams gebied als beste oplossing naar voren (Videler, 1997, p. 69).

- **Klankbordgroep + & nationaal werkatelier**

Nog eenmaal is de klankbordgroep bijeengekomen. Onderwerp was de nut- en noodzaak van havenuitbreiding. De bijeenkomst van het nationaal werkatelier is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regionale werkateliers, vertegenwoordigers van landelijke belangenorganisaties, vertegenwoordigers van provinciale overheden, projectorganisatie Maasvlakte 2, VERM, wetenschappers en deskundigen (Videler, 1997, p. 73). Allen mogen zij commentaar leveren op de concept rapportage van VERM, de twee oplossingsrichtingen (landaanwinning en bestaand Rotterdams gebied) en de belangrijkste elementen van het advies aan de ministerraad (Videler, 1997, p. 73). Dit atelier is de afsluiting van de dialoog met de samenleving zoals die binnen VERM wordt gevoerd.

Opvallend is dat dit de eerste keer is dat de verschillende arena's binnen het participatieve proces van VERM direct contact met elkaar hebben. In eerdere gelegenheden hebben zij niet met elkaar kunnen discussiëren.

- **Workshop natuur en milieu**

Deze workshop is door de conditie arena georganiseerd om de plannen voor de eventuele aanleg van een Tweede Maasvlakte verder te integreren met concepten voor natuur, milieu en recreatie. Hiertoe zijn twee modellen ontwikkeld (door de conditie arena) die recht moeten doen aan de genoemde concepten.

- **Bestuurlijke gesprekken**

Naar aanleiding van het tweede rapport van de begeleidingscommissie (met het advies externe procesversterking aan te stellen) besluit het ministerie van V&W, twee bestuurders (dhr. Scherpenhuijsen Rom en dhr. Middelhoek) aan te stellen die de nut en noodzaak vraag verder moeten onderzoeken. De één onderzoekt de belangrijkste opvattingen en opinies over het ruimtegebrek. Hij is van mening dat er een Tweede Maasvlakte van 1000 ha aangelegd dient te worden, met mogelijkheden tot verdere uitbreiding en dat er 750 ha natuur op die aan te leggen Tweede Maasvlakte gerealiseerd zou dienen te worden. De andere bestuurder heeft onderzocht hoe het ontstane verschil in opvattingen over het ruimtetekort tussen CPB en projectgroep Maasvlakte 2 heeft kunnen ontstaan. Hij kan de verschillen niet verklaren maar komt desondanks toch tot een ruimtetebehoefte van 800 à 900 ha. Hier ga ik verder op in, in 4.3.6.

Dit is de eerste keer dat in het project de departementen zelf betrokken zijn. Dit gebeurt vrij abrupt en het lijkt alsof VERM nog een keer over wordt gedaan in opdracht van het ministerie. De nut- en noodzaakvraag die tijdens VERM is behandeld wordt namelijk door de betreffende bestuurder een maand lang nogmaals bestudeerd en opinies worden in kaart gebracht.

4.3.6 Uitkomsten VERM en Kabinetbeslissing

Vele gesprekken en vele rondes zijn gehouden. De leden van de conditie arena hebben alle resultaten gebundeld en zijn tot de volgende drie hoofdrichtingen gekomen:

1. (Voorlopig) niks doen;
2. Wel uitbreiden, maar binnen reeds bestaande havengebieden;
3. Uitbreiden van het haventerrein.

Voor optie 1 en 2 was redelijk veel draagvlak binnen de maatschappelijke actoren. Een deel is niet overtuigd van de nut- en noodzaak tot uitbreiding van de mainport. Een ander deel vindt dat deze beperkt moet blijven tot een inbreiding in de bestaande Rotterdamse havengebieden en uitbreiding in enkele van de andere havengebieden. Een derde deel is wel overtuigd van de noodzaak de mainport Rotterdam uit te breiden met een Tweede Maasvlakte. De drie hoofdalternatieven zijn ook door middel van een NIPO enquête voorgelegd aan een representatieve steekproef van Nederlanders: 10% van de ondervraagden was voor alternatief één, 43% van de ondervraagden was voor alternatief twee en 36% van de ondervraagden was voor alternatief drie. Duidelijk is naar voren gekomen dat uitbreiding middels een Tweede Maasvlakte niet strikt noodzakelijk is. De experts vonden een uitbreiding niet nodig en de klankbordgroep was daarnaast van mening dat alle drie de opties goed bekeken moesten worden. Alternatief één en twee zijn uiteindelijk minder goed uitgewerkt dan alternatief drie. Deze twee alternatieven zijn vrij snel aan de kant geschoven door de projectorganisatie ten behoeve van twee varianten op optie drie, te weten een uitbreiding van de Maasvlakte met 500 ha (droog) en 1000 ha (nat).

Tijdens dit hele proces speelde een onenigheid tussen het CPB en de projectgroep Maasvlakte 2. Deze projectgroep heeft het CPB opdracht gegeven te kijken bij welke economische scenario's welke groei van de haven nodig zou zijn. Het CPB kwam bij een optimistische groei van de economie met 3.25%, het 'global competition scenario', uit op een benodigde groei van de haven met 625 ha. Bij een groei van 2.75%, het 'European coordination scenario', zou er 370 ha ruimtegebrek zijn en bij een groei van 1.5%, 'divided european scenario' zou er geen ruimtegebrek zijn. Hieruit concludeerde het CPB dat een droge Maasvlakte van 500 ha voldoende zou zijn om het ruimtegebrek op te vangen. De projectgroep Maasvlakte 2 was het hier niet mee eens. Er is geprobeerd tot overeenstemming te komen maar dit is niet gelukt. Vervolgens zijn twee bestuurders aangesteld. Eén van hen analyseerde de verschillen in berekening tussen het CPB en Maasvlakte 2 en probeerde de cijfers dichter naar elkaar te brengen. Dit is niet gelukt. Toch werd vervolgens door de procesbeheerder geconcludeerd dat een Maasvlakte van 800 tot 900 ha wenselijk zou zijn.

Op basis van de uitkomsten van de VERM adviseerde de projectgroep het kabinet een kleinere Maasvlakte aan te leggen dan eerder voorgesteld door de projectgroep Maasvlakte twee. De projectgroep stelde een Maasvlakte van 500 ha (droog) voor of één van 1000 ha met een directe link naar het water voor. Er zou ook 750 ha natuur aangelegd moeten worden.

Vervolgens is de voorbereiding van de beslissing in departementale handen terecht gekomen. Op dit moment is het proces voor de deelnemers zeer ondoorzichtig geworden. Vanaf dat moment speelden de interdepartementale stuurgroep en de begeleidingscommissie een belangrijke rol. Voornamelijk het feit dat aan het einde van VERM nog twee bestuurders aan de slag gaan die op hun beurt concluderen dat een Tweede Maasvlakte toch echt nodig is, lijkt veel onrecht te doen aan het proces zoals gevoerd in VERM. (Videler 1997, p 81). Nadat het participatieve traject is afgesloten is het gedaan met de openheid. De resultaten worden mee het departement ingenomen en daar gehouden.

De ideeën van het kabinet waren uiteindelijk anders dan die van de VERM deelnemers. Het kabinet was van mening dat een economische groei van 3% nodig zou zijn om voldoende groei in de werkgelegenheid te bewerkstelligen en dat een goed functionerende haven belangrijk was om dit doel te bereiken. Het kabinet stelde voor een procedure op te starten voor de mogelijkheid 1000 ha land aan te leggen. De 500 ha droog gebied en de 750 ha natuurgebied zouden ook nog worden onderzocht.

Uiteindelijk ging de Tweede Kamer akkoord, onder die voorwaarde dat de verschillende alternatieven allen even goed onderzocht zouden worden.

De arena's die zijn betrokken bij het beleidsspel rondom de besluitvorming zijn in het geheel niet betrokken geweest bij het beleidsspel rondom VERM. Zij zijn pas betrokken nadat het participatieve proces is afgerond. De twee beleidsspelen hebben zich dan ook volkomen los van elkaar afgespeeld.

5. Overleg Niet Rijkspartijen (ONR)

De opbouw in dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 5.1 geef ik een inleiding op ONR. In 5.2 zet ik uiteen welke participanten hebben deelgenomen aan ONR en deel ik ze in in arena's en netwerken. In paragraaf 5.3 geef ik aan de hand van de in paragraaf 5.2 beschreven arena's het proces weer zoals dat heeft plaatsgevonden in ONR.

5.1 Inleiding ONR

Het proces zoals gevoerd in VERM is in 1998 afgerond en het zittende kabinet heeft daaropvolgend een projectbeslissing genomen. In deze projectbeslissing heeft het kabinet vastgesteld dat er een ruimtetekort is en dat het oplossen van dit ruimtetekort wenselijk is. Bij het oplossen van dit ruimtetekort streeft het kabinet naar een integrale oplossing. Om tot een verdere oplossing te kunnen komen start het kabinet een pkb/mer procedure die gericht is op onderzoek naar een landaanwinning ter grootte van 1000 ha, maar het kabinet benadrukt dat zij deze pkb/mer slechts opstart als een beslissing om verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden van landaanwinning als oplossing voor het ruimtetekort (Weggeman, 2003, p. 225). Op het moment van opstarten van de pkb/mer, zo zegt het kabinet, staat immers nog niet vast dat er een Tweede Maasvlakte aangelegd zal worden. De drie alternatieven die er zijn om het geconstateerde ruimteprobleem op te lossen zullen namelijk alle drie even goed worden onderzocht, als gelijkwaardige varianten (*Kamerstukken*, II, 24691, nr. 9).

De coalitiefracties uit de Tweede Kamer dienen daarop een motie in, de motie Feenstra, waarin zij de regering verzoeken alle drie de alternatieven voor de oplossing van het geconstateerde ruimteprobleem in de haven van Rotterdam, volledig, gelijkwaardig en evenwichtig uit te werken (*Handelingen*, II, 18, december 1997).

De drie alternatieven zoals gepresenteerd in de startnotitie PKB+/MER zijn:

1. Beter benutten van bestaand Rotterdams gebied (BRG);
2. Benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Zuidwest-Nederland (Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen) (ZWN);
3. Landaanwinning in de vorm van uitbreiding van de Maasvlakte.

De Tweede Kamer heeft op 16 juni 1998 de startnotitie besproken en de intenties ervan onderstreept. De doelstelling, zoals vermeld in de startnotitie, is om te komen tot een besluit over "een integraal pakket aan maatregelen dat: de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd, in Rijnmond en/of in Zuidwest-Nederland op te lossen; en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt" (PMR, 1999, p. 3).

Om de voorgenomen procedure in goede banen te leiden start het kabinet een projectorganisatie op. Deze organisatie heet projectorganisatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). In PMR participeren de ministeries van Landbouw Natuur en Visserij (LNV), Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Verkeer en Waterstaat (V&W), waarbij V&W het projectministerie is. De gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam zijn hier nauw bij betrokken. PMR heeft dezelfde doelstelling als het ROM (Ruimtelijke Ordening en Milieu) beleid heeft. Het gaat PMR namelijk zowel om de verbetering van de economie als om de verbetering van de leefomgeving.

5.1.1 Eerste pogingen overleg

Voordat het Overleg Niet Rijkspartijen en het bijbehorende Topberaad in de uiteindelijke vorm tot stand komen hebben er al verschillende, minder succesvolle, pogingen tot overleg met maatschappelijke partijen plaatsgevonden rondom PMR. Deze pogingen zal ik hieronder toelichten.

Vanaf de oprichting van PMR vindt er overleg plaats tussen de PMR organisatie, maatschappelijke groepen en experts. Het hele mainport traject wordt in deelgebieden opgedeeld en ieder deelgebied krijgt een vakreferent toebedeeld die de organisatie van advies dient over de voorgenomen plannen. Daarnaast helpen de natuur- en milieuorganisaties bij de uitwerking van de diverse deelgebieden.

Er zijn verschillende redenen te noemen waarom PMR het project interactief op wil starten. De redenen die de PMR organisatie noemt zijn het creëren van draagvlak en het zorgen voor een goede besluitvorming. Er werd door PMR gehoopt op goede eindproducten door het proces rondom de Tweede Maasvlakte vanaf de start interactief in te richten. Snelheid van besluitvorming is daarnaast ook een motief geweest het proces interactief op te starten. De PMR organisatie is niet huiverig ONR interactief op te zetten, ondanks de opgedane ervaringen in VERM. VERM heeft, zoals in het vorige hoofdstuk te lezen was, niet veel invloed gehad op de uiteindelijke besluitvorming van het kabinet. De PMR organisatie is niet huiverig het proces interactief op te zetten omdat zij van mening zijn dat het kabinet alleen een besluit zal durven te nemen als dit breed wordt gedragen. De PMR organisatie is dan wel niet huiverig geworden voor interactieve processen door VERM, PMR heeft wel geleerd van VERM. Zij zien de VERM namelijk als een voorbeeld van hoe je een interactief proces niet in moet richten.

De wijze waarop de PMR organisatie probeerde een interactief proces vorm te geven was om door middel van joint fact finding en consultatiegroepen het proces verder op weg te helpen. Hiertoe hebben zij het onderzoek opgedeeld in verschillende clusters en per cluster zijn er een aantal organisaties en experts die de pmr organisatie advies geven. Hiertoe zijn twee consultatiegroepen opgericht: er is een vooroverleg met maatschappelijke groepen op directeursniveau en er wordt een vooroverleg met medeoverheden georganiseerd. De bedoeling van dit overleg is om kennis vanuit de groepen mee te nemen en draagvlak te verwerven. Dit overleg is helaas geen succes. De maatschappelijke groepen vinden het overleg te vrijblijvend en zijn van mening dat de leden van de stuurgroep het overleg te traditioneel benaderen. Daarnaast hebben de natuur- en milieuorganisaties op dat moment het idee dat de optie Zuidwest Nederland niet meer wordt uitgewerkt, terwijl alle drie de opties gelijkwaardig behandeld zouden worden. De PMR organisatie en de ministeries lijken een andere beleidsruimte voor ogen te hebben dan wat zij de maatschappelijke organisaties voorspiegelen.

In tegenstelling tot het formele interactieve proces, loopt het informele contact van de natuur- en milieuorganisaties met de PMR organisatie wel goed (Weggeman, 2003, p. 29). Door de ontstane breuk binnen het formele proces bloedt uiteindelijk ook dit informele contact dood. Poging één tot interactieve beleidsvorming in het kader van PMR was dus geen groot succes. Maar, er wordt een tweede poging gedaan. Er wordt namelijk op verzoek van de voorzitter van de begeleidingscommissie van PMR, dhr. Alders, een Topberaad ingesteld. Het Topberaad krijgt een plaats naast het bestuurlijk overleg over PMR, zoals dat wordt gevoerd in het Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM) en naast het Studieproject Private Betrokkenheid over de Publiek-Private samenwerking (PPS) bij de aanleg van een Tweede Maasvlakte. De voorzitter van het Topberaad is de minister van Verkeer en Waterstaat. In het Topberaad kunnen niet alle leden van de vorige twee consultatiegroepen terecht omdat het Topberaad dan te omvangrijk zou worden. De organisatie (PMR) moet kiezen en maakt daarbij de keuze voor partijen die een flinke achterban hebben.

Binnen het ingestelde Topberaad zijn er veel tegenstellingen tussen natuur/milieu en economie. Er ontstaan twee groepen. De eerste groep bestaat uit de economische partijen en het kabinet en daartegenover staan de natuur- en milieupartijen, voor wie nog helemaal niet vaststaat dat er een Tweede Maasvlakte moet komen. Zij zijn zelfs nog niet helemaal overtuigd van het bestaan van een ruimtetekort. Maar, zo stellen zij, ze sluiten de komst van een Tweede Maasvlakte ook niet per definitie uit. De economische partijen zijn daarentegen erg voor uitbreiden en proberen in het eerste Topberaad meteen de optie Zuid-West Nederland af te serveren. Dit valt, net zoals eerder, niet in goede aarde bij de natuur- en milieuorganisaties. De natuur- en milieuorganisaties op dat moment het gevoel niet meer serieus genomen te worden door de overheid (Weggeman, 2003, p. 232). Ook lijkt er

onzekerheid te bestaan over de plaats van de maatschappelijke organisaties binnen PMR. De regeringsfracties wijzen namelijk op het primaat der politiek. In dat eerste Topberaad klagen de natuur- en milieuorganisaties ook over het feit dat zij al geruime tijd geen onderzoeksinformatie meer hebben ontvangen van de projectorganisatie. De minister belooft dat er vanaf nu weer informatie richting de partijen zal gaan (Weggeman, 2003, p. 231). Dat Zuidwest Nederland geen optie meer is, staat ook in de nota PMR op koers, die half juni 1999 wordt gepresenteerd. Zuidwest Nederland zal niet verder meer worden onderzocht. Daarnaast staat in PMR op koers ook een stuk over een procesconvenant dat de overheid wil afsluiten met de maatschappelijke partijen. De overheid wil een 'resultaatgerichte en actieve dialoog met publieke en maatschappelijke groeperingen' voeren. Dit overleg zal parallel lopen aan de plannen die worden gemaakt in pps verband. Om dit overleg vorm te geven wil het kabinet spelregels met de deelnemende partijen afspreken (PMR, 1999, p. 54). Zo staat daar bijvoorbeeld in dat de partijen die deelnemen aan het interactieve proces vervolgens niet meer naar de rechter mogen stappen. Het stuk zelf zegt zich te richten op het verkrijgen van vertrouwen in commitment aan het proces (PMR, 1999, p. 54). Daarnaast maakt het convenant er melding van niet voorbij te willen gaan aan het primaat der politiek en dienen partijen zich te committeren aan de uitkomst. Ook staat in het convenant dat beslissingen worden genomen bij meerderheid van stemmen en dat van minderheidsstandpunten op verzoek notitie wordt gemaakt.

Dit procesconvenant wordt echter nooit ondertekend. De natuur- en milieupartijen onderschrijven de uitgangspunten zoals verwoord in PMR Op Koers (het afschrijven van de optie Zuidwest Nederland) bepaald niet en willen niet door middel van ondertekening van het procesconvenant eveneens instemmen met PMR Op Koers.

Niet lang daarna stappen de natuur- en milieupartijen uit het Topberaad. Zij hebben het idee dat alleen de Tweede Maasvlakte als oplossing nog meetelt en de andere oplossingen niet meer serieus worden genomen. Naast het feit dat de oplossingen niet serieus worden genomen, hebben zij ook het idee als organisaties niet meer serieus genomen te worden. In de opeenvolgende bijeenkomsten van het Topberaad verschijnen de bewindslieden bijvoorbeeld steeds te laat, of blijven ze helemaal weg. Dit alles doet hen besluiten uit het Topberaad te stappen. De natuur- en milieuorganisaties zien een meer pro actieve rol voor zich weggelegd in het proces rond PMR. Het werkt volgens hen niet als ambtenaren eerst hele plannen uitwerken en vervolgens slechts ter bespreking aan de maatschappelijke partijen voorleggen. De economisch ingestelde partijen daarentegen, hebben geen moeite met de gang van zaken op dat moment. De plannen van de overheid zijn immers gelijk aan de ideeën die de economische partijen zelf hebben. Zij zien dan ook geen reden om op te stappen.

Na deze tweede poging tot maatschappelijk overleg worden het Overleg Niet Rijkspartijen en het bijbehorende Topberaad op de definitieve wijze geformeerd. Ook deze formatie is niet zonder horten of stoten tot stand gekomen. Er is een analyse van het proces tot dan toe, door in 't Veld gemaakt en hij stelt een gesprek 'bij de haard' voor om de partijen nader tot elkaar te laten komen. Dit wordt een zeer onaangenaam gesprek. De minister kan immers het afserveren van de optie Zuidwest Nederland niet meer terugdraaien en dat is toch eigenlijk wat de natuur- en milieupartijen graag zouden willen zien.

Ultimum remedium is dan de bemiddelingspoging van Alders die voorstelt het ONR en Topberaad in te stellen. In zijn analyse legt Alders de vinger op de zere plek. Hij vertelt de rijkspartijen dat ze nu ze de maatschappelijke organisaties hebben uitgenodigd, er ook naar deze partijen geluisterd dient te worden. De maatschappelijke organisaties verkondigt hij dat er overlegd zal worden en naar hen geluisterd zal worden, maar dat het de politiek is die de beslissingen neemt (PMR, 2002, p. 32). Alders heeft gedurende de gehele opstartfase een bemiddelende rol gespeeld, die de partijen uiteindelijk bij elkaar heeft weten te houden.

5.2 Participanten & arena's

In paragraaf 5.1 heb ik een inleiding op en de voorgeschiedenis van het ONR gegeven zoals dit uiteindelijk is georganiseerd. 5.2.1 ga ik nader in op de deelnemers die hebben geparticipeerd in en rondom ONR. Paragraaf 5.2.2 gaat over de indeling van de participanten in bijbehorende netwerken en arena's.

5.2.1 Participanten

Een grove indeling van de participanten is de volgende (Weggeman, 2003, p. 237-240):

- **De voorzitter**

Dit is dhr. Alders. Hij is een brug tussen de partijen. Ook al wordt hij officieel niet zo genoemd, je zou hem de projectmanager van ONR kunnen noemen. Hij waakt over de procesgang en inhoudelijke voortgang. Alle partijen zijn het eens met zijn aanstelling. Hij kan goed bruggen slaan tussen de verschillende partijen. Hij heeft geen bijzondere voorkeur, dat maakt hem geschikt als voorzitter. Hij wordt zelf niet getroffen door het probleem of de oplossingen. Hij heeft daar geen speciale band mee. Door de partijen wordt hij achteraf de perfecte voorzitter genoemd. Hij is degene die het proces op de rails heeft gehouden en hij liet op het goede moment de juiste zaken bij elkaar komen zodat er knopen konden worden doorgehakt.

Ook heeft hij kennis van het onderwerp en is hij degene geweest die als minister het de ROM (Ruimtelijke Ordening en Milieu) op de kaart heeft gezet. Hij onderschrijft dan ook de doelstelling zoals geformuleerd rondom PMR en probeert het probleem vanuit alle kanten te bekijken. Alders kan, samen met PMR, gezien worden als procesmanager.

- **Overheden**

De provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, de Unie van Waterschappen en de stadsregio Rotterdam participeren allen in ONR en hebben allen verschillende belangen bij PMR:

De provincie kent vanaf 1999 een regenboogcoalitie die oplossing voor het ruimtetekort in de eerste plaats wil zoeken in het beter benutten van BRG en eventueel gefaseerd aanleggen van een Tweede Maasvlakte.

De gemeente Rotterdam is voor de aanleg van een Tweede Maasvlakte. Rotterdam ziet dan ook weinig in de oplossingen Bestaand Rotterdams Gebied en Zuidwest Nederland. De gemeente Rotterdam past in de categorie economisch georiënteerde partijen die ik hieronder verder toelicht.

De Unie Van Waterschappen is niet onverdeeld positief over het ONR. De vertegenwoordiger is van mening dat door de dergelijke overlegstructuur ertoe leidt dat de partijen met elkaar in een grote fuik zwemmen.

Voor de Stadsregio is de dubbele doelstelling het uitgangspunt, maar zij heeft niet een duidelijk uitgewerkte visie. Dit heeft veel te maken met de diversiteit van de belangen die in de regio leven.

- **Natuur en milieu belangengroeperingen**

Consept, SNM en Vereniging Natuurmonumenten hebben een afhoudende instelling als het gaat over de Tweede Maasvlakte. Zij streven vooral naar een verbetering van het woon- en leefklimaat in het Rotterdamse Havengebied. Zij willen meepraten en in gesprek gaan met hun tegenstanders (onder andere GHR), maar houden juridische procedures als stok achter de deur. Steekelenburg van ConSept zegt niet te willen afzien van eventuele juridische procedures. Je moet niet de normale wegen afsluiten als je een dergelijk proces ingaat. ConSept is open het ONR ingegaan, open naar beide kanten. Zij houden de mogelijkheid dat een Tweede Maasvlakte nodig is open, maar zij houden ook open dat een Tweede Maasvlakte misschien niet nodig is.

- **Economische belangengroeperingen**

Van deze groep maken GHR, Nederland Distributieland en VNO-NCW deel uit. Zij zijn vóór uitbreiding middels een Tweede Maasvlakte. Zij maken zich sterk voor de Mainportgedachte. Deze economisch georiënteerde belangengroeperingen vormen één groep en stemmen hun standpunten voor het overleg op elkaar af. Niet alle organisaties die deel uitmaken van deze groep zijn voor een overlegstructuur als ONR. Sommige organisaties vinden namelijk dat een structuur als ONR teveel tijd kost.

- **Gemengde actoren**

Het belangrijkste kenmerk van deze groep van actoren is dat zij juist niet een specifiek economisch of specifiek natuur- en milieubelang heeft. Deze organisaties bekijken het probleem vanuit alle perspectieven.

Eén van de actoren in deze groep is de ANWB. De ANWB heeft namelijk gemengde belangen en participeert juist vanwege de dubbele doelstelling. De ANWB wil een bijdrage aan het proces leveren door bruggen te bouwen tussen de verschillende partijen.

De FNV wil eveneens een dergelijke positie bekleden. Hetzelfde kan gezegd worden van de provincie Zuid-Holland. De provincie is ingedeeld in de groep van overheden, maar ziet voor zichzelf eveneens een intermediaire functie weggelegd.

5.2.2 Arena's en netwerken

In paragraaf 5.2.1 heb ik, net zoals in paragraaf 4.2.1, de deelnemers in groepen ingedeeld, genomen en gekeken wat hun belangen bij PMR zijn. Om het proces nader te beschouwen, inzicht te krijgen in de gang van zaken tijdens ONR en de interacties tussen de verschillende groepen maak ik, zoals in het theoretisch kader toegelicht, gebruik van de concepten netwerk en arena.

Alle handelingen die plaatsvinden rondom de Tweede Maasvlakte vinden, mijns inziens, plaats in één beleidsnetwerk, aangezien alle organisaties en actoren zich richten op één beleidsprobleem. In dit geval is dat beleidsprobleem het oplossen van het ruimteprobleem in de haven van Rotterdam middels drie deelgebieden, te weten, Bestaand Rotterdams Gebied, Landaanwinning en 750 ha natuur. In dit beleidsnetwerk opereren vele actoren die weer onder te verdelen zijn in arena's.

Rondom de Tweede Maasvlakte opereren vier arena's die van belang zijn voor het interactieve deel van PMR, te weten ONR zelf, het BOM, Topberaad en de conditie arena. Ik onderscheid deze vier arena's omdat ze allen een eigen functie vervullen binnen het proces rondom de Tweede Maasvlakte. Vooral de ONR arena is zeer divers van samenstelling. De deelnemers zijn actoren die an sich soms afkomstig zijn uit verschillende netwerken. Dit kan gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke taal en werkwijzen. De samenwerking binnen ONR kan hierdoor bemoeilijkt worden.

De arena's zijn als volgt te onderscheiden:

1. **ONR (Overleg Niet Rijkspartijen)**

In deze arena brengt een gemêleerd gezelschap van maatschappelijke belangengroeperingen (zowel natuur- en milieu, economisch georiënteerde partijen en wat daartussen ligt) en regionale en lokale overheden adviezen uit over de drie oplossingssporen, te weten 750 ha natuur en milieu, landaanwinning en Bestaand Rotterdams Gebied. Zij reageren hierbij op bestaand materiaal en brengen zelf inhoudelijke punten in. Door de variatie aan groeperingen bestaat er ook een grote variatie aan standpunten. Alle invalshoeken en meningen aangaande de Tweede Maasvlakte zijn, zo heeft de organisatie getracht, vertegenwoordigd. Er is sprake van een overlappend lidmaatschap van zowel de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam als de gemeente Rotterdam. Zij nemen ook deel aan het BOM overleg. Dit kan zorgen voor lastige posities, maar zo stellen de deelnemers achteraf, heeft ook gezorgd dat BOM en ONR met elkaar in contact bleven.

2. BOM (Bestuurlijk Overleg Mainport)

Het BOM is de rijksoverheid tegenhanger van het ONR. Parallel aan ONR formuleert ook het BOM oplossingen aangaande het ruimteprobleem rondom de Tweede Maasvlakte. In dit overleg participeren de ministers van V&W, VROM, EZ, LNV en van Financiën. Daarnaast participeren eveneens de gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland. In het kopje over de organisatie staat meer uitgelegd over de functie van BOM. Binnen elk ministerie wordt anders gedacht over een interactief proces zoals ONR. EZ is bijvoorbeeld traditioneel ingesteld en niet erg voor een interactief proces. De andere ministeries staan veel positiever tegenover ONR.

3. Topberaad

In het Topberaad komen het ONR en het BOM samen. Nadat het ONR een advies heeft geformuleerd wordt dit in het Topberaad besproken. Het Topberaad is dus samengesteld uit de leden van het BOM en de leden van het ONR. Het enige verschil is dat in het Topberaad participanten van ONR op bestuurlijk niveau deelnemen. In ONR kan het niveau ook bestuurlijk zijn, maar dat hoeft niet. De deelnemers aan ONR overleggen vooraf met de personen uit hun organisatie die aan het Topberaad deelnemen. Dit blijkt in de praktijk goed te werken.

Dus ook aan het Topberaad nemen participanten deel van allerlei pluimage. Maar het Topberaad zijn twee arena's die samenkomen. Het zijn dan ook meer twee groepen 'tegenover' elkaar dan dat het allemaal losse actoren zijn.

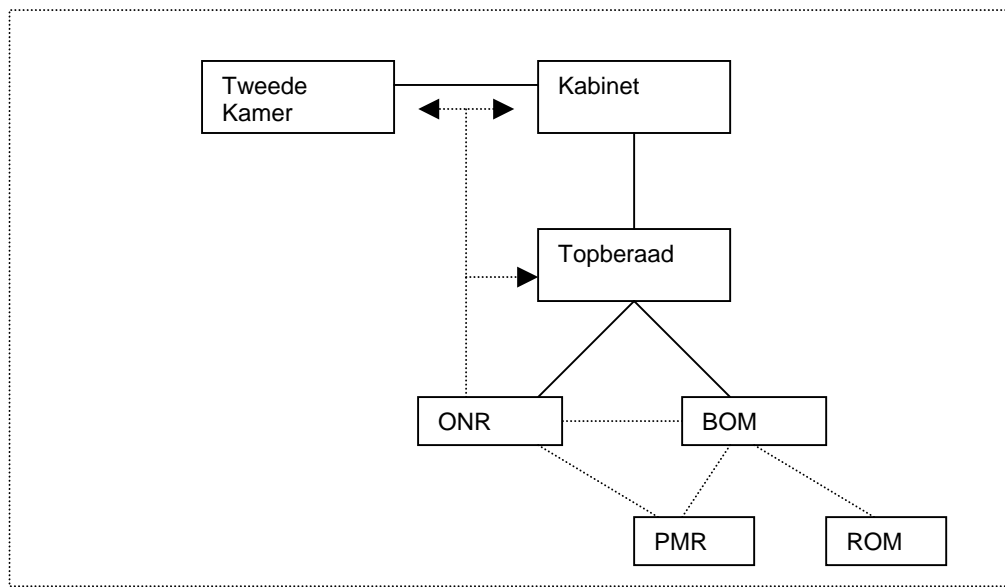
4. Conditie arena

In deze arena participeren de PMR projectorganisatie, het secretariaat van ONR en de voorzitter van ONR: Alders. Deze arena bepaalt de organisatie van het interactieve proces. PMR doet dit zowel inhoudelijk als procesmatig. Het secretariaat zorgt puur en alleen voor ondersteuning van het ONR en de taken van de voorzitter zijn ook met name procesmatig van aard. Zowel de PMR projectorganisatie als Alders zorgen voor verbindingen tussen de verschillende arena's. Zij zorgen dat de verschillende arena's met elkaar in contact blijven staan. Van deze arena kan gezegd worden dat zij de functie van procesmanager van het project vervullen.

5.3 Het proces

In deze paragraaf zet ik uiteen hoe ONR en Topberaad zijn verlopen. In 5.3.1 ga ik nader in op de organisatie en subparagraaf 5.3.2 gaat meer over het daadwerkelijke verloop van het proces.

5.3.1 Organisatie (ONR, 21/06/2000, p. 5)



De 'gewone lijnen' binnen het organogram geven de formele relaties tussen de verschillende organen aan. De stippellijnen geven het contact, de communicatielijnen, tussen de verschillende organen aan. Binnen het ONR worden adviezen geformuleerd, die naar het Topberaad gaan. Na het Topberaad gepasseerd te zijn, gaan de adviezen door naar zowel de Tweede Kamer als naar het Kabinet. Zo is de stippelijlijn vanuit ONR naar boven bedoeld. Uit de vele stippellijlijnen valt af te leiden dat er veel contact is tussen de verschillende organen. Zo is er bijvoorbeeld altijd een waarnemer van PMR uit de conditie arena aanwezig bij de vergaderingen van ONR. Hij kan de resultaten van het ONR overleg overbrengen naar de BOM arena en kan zorgen dat de resultaten van ONR binnen de gestelde inhoudelijke kaders blijven.

Het BOM voert overleg over een eventuele Tweede Maasvlakte. Daarnaast overleggen zij ook over andere projecten die in het kader van het ROM project zijn bedacht. ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu. Dit is een aanpak die voor het eerst beschreven staat in de Vinex nota. In Nederland zijn een aantal zogenaamde ROM gebieden aangewezen. Eén van deze ROM gebieden is ROM Rijnmond. BOM is in eerste instantie opgericht als bestuurlijke organisatie ter verwezenlijking van de ROM doelstellingen. De ROM organisatie is een ambtelijke organisatie die is opgestart ter ondersteuning van BOM.

De ROM projecten kennen allen een dubbele doelstelling: het versterken van de mainport Rotterdam én het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de regio. De samenwerkende partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een groot aantal verschillende projecten, zoals het herstructureren van oude haven- en industrieterreinen, het realiseren van nieuwe natuur- en recreatiegebieden en het tegengaan van de geluidsoverlast door verkeer. De ROM-aanpak, gaat om een gebiedsgerichte aanpak en integratie van ruimtelijke ordening en milieubeleid op regionale schaal. In eerste instantie waren onderzoeken en projecten in verband met de Tweede Maasvlakte in hun handen.

Toen eenmaal de beslissing genomen is door te gaan met de ontwikkeling van plannen voor een eventuele uitbreiding van de havenactiviteiten is besloten een aparte organisatie op te richten voor het project rondom de Tweede Maasvlakte. Dit is PMR. De ROM organisatie blijft wel gewoon bestaan en kan het BOM nog steeds van de kennis voorzien die zij al in huis heeft. Voor de rest gaat zij door met de uitvoering van de andere ROM projecten. PMR zorgt voor de organisatie van het project, doet onderzoek naar de mogelijke oplossingen voor het ruimtegebrek, zorgt voor de informatietoevoer aan ONR en is een soort schakel tussen BOM en ONR.

5.3.2 Procesverloop ONR

In dit deel ga ik nader in op het verloop van de interacties van ONR. Het gaat hierbij om de totstandkoming van de adviezen, de interacties en reacties van de Tweede Kamer.

- **Totstandkoming ONR advies**

Het bemiddelingsvoorstel van Alders heeft goed gewerkt en de eerder genoemde partijen gaan om tafel zitten. Het ONR krijgt een onafhankelijke voorzitter in de persoon van Alders en een onafhankelijk secretariaat. Positief is op dat moment dat Alders de meningen van de deelnemende partijen goed in kaart te kan brengen zonder dat de vlam weer in de pan slaat. (PMR, 2002, p. 33) Alle partijen blijven aan tafel. Alders en PMR onderhouden namens de conditie arena contacten met de BOM arena. Belangrijk, zo stellen de partijen achteraf, is dat de partijen nu zelf adviezen op gaan stellen, in plaats van te reageren op PMR stukken.

De partijen in de ONR arena voeren overleg over drie deelgebieden:

1. Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)
2. Landaanwinning
3. 750 ha natuur- en recreatiegebied

De eerste ONR vergadering vindt plaats in januari 2000 en de vergaderingen vinden ongeveer eenmaal per maand plaats. Er wordt afgesproken dat er alleen plenair vergaderd wordt als er echt vooruitgang geboekt kan worden. Om tot zo'n plenaire bijeenkomst te komen wordt er per mail, telefoon, bilateraal en/of groepsgewijs overlegd. Er wordt ook overlegd over deelprojecten van ONR, tussen leden van de ONR arena en tussen leden van de PMR organisatie in de conditie arena. Zij maken dan gezamenlijk een advies dat wordt besproken in de ONR arena. Er is dus veel informeel overleg tussen de verschillende partijen. De partijen komen pas allemaal bij elkaar als er nog maar enkele discussiepunten over zijn (PMR, 2002, p. 33) over zijn. Het meeste werk is dus al verricht voordat de ONR bijeenkomsten plaatsvinden. In het tussentijdse contact spelen Alders en PMR een grote rol. Aan het einde van elke vergadering wordt door het secretariaat een actielijst samengesteld met de actiepunten voor de ONR partijen en PMR. Uitgangspunt is dat de partijen tot unanieme adviezen willen komen. Zij zijn van mening dat dit de enige manier is om echt invloed uit te kunnen oefenen. De leden willen zich geen stuurgroep noemen, omdat ze denken deze naam niet waar te kunnen maken. Uiteindelijk is het toch de minister die beslist. Naast deze afspraak hebben zij de afspraak met het kabinet dat het kabinet niet zonder verklaring aan de Tweede Kamer af kan wijken van de door ONR geformuleerde adviezen. Tenslotte hebben zij afgesproken dat ONR niet achter in het traject zit, als alle afspraken al zijn gemaakt. Het beleid moet nog open staan en de arena's van BOM en ONR zijn parallelle trajecten die beide agendapunten in kunnen brengen.

Naast de hierboven genoemde afspraken worden er niet veel afspraken gemaakt. De partijen zijn van mening dat het gaat om vertrouwen. Het gaat erom dat ze met zijn allen tot een oplossing willen komen.

De natuur- en milieupartijen willen ook graag de gang naar de rechter als stok achter de deur houden. Dit maakt het voor de economisch georiënteerde partijen, in het begin, lastig de natuur- en milieupartijen te vertrouwen. Hierdoor en door het feit dat de natuur- en milieupartijen al eerder tegenover de economisch georiënteerde partijen hebben gestaan, is de relatie tussen de tegenpolen in het begin argwanend en afwachtend (Weggeman, 2003, p. 249). De partijen weten niet wat ze aan elkaar hebben. Achteraf geven de partijen ook aan dat ze sommige partijen nooit helemaal hebben vertrouwd, maar dat het vertrouwen waar vanuit ze toch hebben gehandeld, nooit is beschaamd.

Voorafgaand aan het derde overleg dat binnen de ONR arena plenair wordt gevoerd, voert het secretariaat, in overleg met Alders, bilaterale gesprekken met alle deelnemers over de vraag: 'waar wil je op scoren als organisatie?' Op basis van deze gesprekken wordt per organisatie een profiel gemaakt. De partijen zien elkaars profiel in, zodat iedereen weet wat de uitgangspunten en belangen van de andere partijen zijn. Dit inzicht in elkaars standpunten schept een basis voor verdere samenwerking, zo zeggen de partijen achteraf. De doelstellingen kunnen nu op elkaar worden aangepast.

Deze uitgangspunten van iedere participant, zoals door het secretariaat in kaart gebracht, worden verwerkt in een notitie met te bespreken discussiepunten binnen ONR. De basis van het advies dat wordt gemaakt door ONR wordt gevormd door de stukken die inmiddels in ONR zijn besproken. Deze derde bijeenkomst, waaraan voorafgaand die profielen zijn gemaakt, en de bijeenkomsten daarna gaan over het advies voor het Publiek Programma van Eisen dat door ONR ingediend zal worden.

Op basis van wat besproken is tijdens de derde bijeenkomst formuleert het secretariaat van het ONR (DHV consultants) een concept advies. In de navolgende bijeenkomsten wordt er aan dit advies geschaafd. Steeds leveren partijen binnen de ONR arena commentaar op wat geformuleerd is in het voorlopig advies. Alders vat steeds de punten die de verschillende partijen naar voren hebben gebracht over een bepaald thema samen. Ook geeft hij in de bijeenkomst al aan waar de volgende bijeenkomst naartoe wordt gewerkt. Opvallend is dat de meningen van de partijen op sommige gebieden erg uiteen lopen. Zij blijven echter net zo lang dooronderhandelen tot ze eruit komen. In één van die bijeenkomsten besluiten de partijen een preambule bij het advies op te nemen waarin zij stellen dat het advies haar geldingskracht verliest wanneer één van de partijen (inclusief het kabinet) afhaakt (ONR, 11 mei 2000).

Uiteindelijk, na veel overleg, weten de partijen binnen de ONR arena een advies tot stand te brengen, waar alle partijen binnen de ONR arena het mee eens zijn. De partijen, en met name de vertegenwoordiger van het GHR, vinden het lastig water bij de wijn te doen. De achterban van de vertegenwoordiger van het GHR verwacht dat hij het maximale uit de strijd zal halen. Zij hebben weinig oog voor de natuur- en milieubelangen en denken alleen in termen van uitbreiding. De vertegenwoordiger van Consept vertelde dat ze er op een gegeven moment, doordat men niet van de eigen belangen af wilde stappen, er niet meer uitkwamen. Toen zijn ze met z'n allen uit eten gegaan en toen was het GHR bereid sommige punten in te ruilen voor andere punten en bleken de meningsverschillen overkomelijk te zijn. De partijen stellen dat het advies uiteindelijk tot stand heeft kunnen komen omdat er vertrouwen is ontstaan tussen de partners in de ONR arena. Er is een win-win situatie ontstaan, zo stellen enkele partijen uit de ONR arena, omdat alle partijen uit de ONR arena, die allen hun eigen belangen hebben, samenwerken. Belangrijk in deze samenwerking is dat bij alle partijen binnen ONR het besef ontstaat dat de drie deelluitwerkingen (BRG, 750 ha natuur en landaanwinning) gekoppeld moeten zijn willen ze succesvol zijn. Tevens zien alle partijen het belang in van de 750 ha natuurgebied, niet alleen de natuur- en milieuorganisaties. Ook zijn alle partijen bereid water bij de wijn te doen en niet vast te houden aan hun standpunten. Doordat alle partijen het belang van die 750 ha natuur inzien, hebben de natuur- en milieuorganisaties nooit echt alleen gestaan in hun standpunten in het overleg, zoals eerder wel het geval is geweest. Op deze manier is er een basis ontstaan waarop het advies gevormd kon worden. Uiteindelijk is geen van de partijen geheel tegen uitbreiding middels aanleg van een Tweede Maasvlakte. Zij adviseren volgens het nee (niet aanleggen), tenzij principe. Er mag een Tweede Maasvlakte worden aangelegd als, het

maatschappelijke nut is aangetoond, als de alternatieven niet toereikend zijn is als aan bepaalde voorwaarden met betrekking tot natuur en milieu is voldaan (ONR, 2000, p. 11). Binnen ONR is het advies op goede en redelijk soepele wijze tot stand gekomen. De deelnemers in de BOM arena hebben hier meer problemen mee. Ook zij proberen plannen te maken om het geconstateerde ruimteprobleem op te lossen, maar het is binnen BOM lastig omdat de partijen geen terrein willen toegeven. Dit is, volgens PMR waarnemer van Huut, één van de grote pluspunten van ONR. In het BOM bleef men om de lastige punten heen draaien zonder tot een besluit te komen. De ONR arena gaat hierdoor dan ook proactief werken en lopen voor op BOM. BOM krijgt de plannen gepresenteerd en stemt hier eerder mee in omdat zij zelf niet tot overeenstemming kunnen komen. De ONR adviezen waren voor hen een welkome handreiking. Sommige deelnemers stellen achteraf zelfs dat zij meer invloed op het proces hebben gehad dan de BOM arena, anderen vinden toch echt dat zij alleen een positie van adviseur hebben bekleed.

- **Interacties tussen de arena's**

De verschillende arena's rondom de Tweede Maasvlakte hebben parallel overleg gevoerd, maar hebben niet geheel los van elkaar hun overleg gevoerd.

1. De ONR arena heeft namelijk tijdens het totstandkomen van het ONR advies overleg gevoerd met de arena van BOM. Het waren niet de ministers zelf met wie overleg werd gevoerd, er werd overlegd met het ABOM, de ambtelijke tegenhanger van BOM. Hierdoor liepen de verschillende arena's niet te ver uiteen.
2. Verdere samenhang tussen de verschillende arena's werd gerealiseerd doordat de gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland beide zowel deelnamen aan de ONR arena als aan de BOM arena. Er was dus sprake van overlappende lidmaatschappen tussen arena's. Dit was voor beide partijen lastig, maar zij hebben zich goed weten te redden. Wat zorgde voor congruentie tussen beide arena's was het feit dat beide partijen niet konden instemmen met de plannen van ONR als deze plannen te ver uiteen liepen met de plannen en uitgangspunten van BOM. De adviezen van het ONR hadden immers het karakter van een package deal. Als één van de partijen haar instemming zou onthouden, zou het advies niet meer van kracht zijn. Unanieme instemming was dus vereist in de ONR arena. Maar het is ook enkele keren voorgekomen dat ONR verder ging dan BOM, op het gebied van maatregelen voor natuur en milieu. Dit bracht de gemeente Rotterdam en Zuid-Holland in een lastig parket. Toch hebben zij ingestemd.
3. Een derde vorm van interactie tussen de verschillende arena's heeft plaatsgevonden doordat er een waarnemer vanuit PMR aanwezig is geweest bij alle ONR bijeenkomsten. Deze waarnemer vertelde in zo'n vergadering over de voortgang van het project en lichtte dan ook het standpunt van de minister toe, als in 'als jullie dit adviseren, dan weet ik zeker dat de minister hier niet in mee zal gaan'. Kohlmann van het secretariaat stelt dat dit echter niets afdeed aan de onafhankelijke rol die het ONR vervuld heeft. Door de aanwezigheid van iemand van PMR bij de bijeenkomsten, zo stellen de deelnemers achteraf, konden de adviezen ook beter worden geduid. De inhoud was immers al met iemand van PMR besproken.
4. Een vierde vorm van interactie tussen de arena's vond plaats doordat er door deelnemers aan het ONR aan adviezen werd gewerkt met leden van de PMR organisatie. In de laatste fase hebben ONR en PMR zelfs nauw samengewerkt bij het opstellen van de PKB tekst. ONR heeft zelfs letterlijke delen van deze tekst geschreven. Deze teksten zijn ook overgenomen in de uiteindelijke PKB.
5. Ten vijfde blijkt uit de ONR verslagen dat er veel wordt overlegd met de waarnemer van PMR die aanwezig was bij de plenaire bijeenkomsten van de ONR arena. Hij zorgt voor de aanvullende informatie en de gezichtspunten vanuit PMR. In elke vergadering bestaan er wel onduidelijkheden over wat BOM/PMR doet en over de precieze uitleg van de inhoud van teksten. Vanuit PMR werd ook met BOM overlegd over de voortgang binnen ONR.

6. Een volgende vorm van interactie tussen de arena's is bewerkstelligd door Alders. Hij bespreekt punten die binnen ONR behandeld zijn met actoren in PMR en BOM. Ook bespreekt hij bijvoorbeeld de agenda voor het Topoverleg, met de minister van Verkeer en Waterstaat, zodat ook BOM punten op de agenda kan zetten.
7. Uiteindelijk is het overleg dat zij voeren in het Topberaad ook een vorm van interactie tussen de beide arena's. Zij komen hier immers samen. Positief aan Alders is, dat hij veel voeling heeft met de materie en er veel van weet en daarnaast ook erg goed de taal van beide arena's weet te spreken. Hij kan zowel goed met de bestuurders door één deur als met de actoren binnen ONR.

- **Visie en Durf**

Een proces dat parallel aan ONR loopt is 'Visie en Durf'. Eind 1999 worden drie natuur- en milieuorganisaties (Consept, Natuurmonumenten en Stichting Natuur en Milieu) door de gemeente Rotterdam uitgenodigd om te praten over twee van de deelprojecten van PMR, namelijk 750 ha natuurgebied en BRG. Dit is net voor het ONR is haar uiteindelijke opzet van start zal gaan. Aan de gesprekken neemt ook het GHR en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting deel. Wethouder Simons heeft van het BOM de opdracht gekregen om twee rapporten te maken over de twee deelgebieden. Hij heeft hierbij de nadrukkelijke opdracht gekregen samen te werken met natuur- en milieuorganisaties. Deze samenwerking start net voordat ONR van start gaat. Het overleg mondt uiteindelijk uit in een advies onder de titel 'Visie en Durf'. Er is gekozen voor een beperkt aantal partijen zodat een echt gesprek mogelijk is. Partijen krijgen begrip voor elkaar en het gaat hen allen om het verbeteren van de leefbaarheid.

De gesprekken in het kader van ONR en Visie en Durf gaan ongeveer gelijk op. Zo komt ook Visie en Durf in juni 2000 met een advies. Het wordt alleen net iets eerder gepubliceerd. De deelnemers aan 'Visie en Durf' zijn er zeer positief over gestemd. Het wordt een 'doorbraak' genoemd en een 'historisch akkoord' (Weggeman, 2003, p. 247). Het advies wordt in ONR in het begin slechts ter kennisgeving aangenomen. Uiteindelijk worden de meeste uitkomsten van Visie en Durf in de ONR adviezen verwerkt, omdat het toch een goed akkoord is dat bereikt is tussen de partijen.

De deelnemer aan 'visie en durf' van Concept, Steekelenburg, vertelt me dat alle partijen op de hoogte waren van het reilen en zeilen van Visie en Durf en dat ook Alders van de voortgang van Visie en Durf op de hoogte werd gehouden. De partijen die niet hebben meegedaan, echter, betreuren niet het feit dat Visie en Durf heeft plaatsgevonden, maar wel dat Visie en Durf in het geheim heeft plaatsgevonden en dat het advies enkele dagen voordat het ONR advies naar buiten zo worden gebracht, is gepubliceerd. De overige deelnemers vinden dat de aandacht van de pers is 'gestolen'. Dit zijn twee zeer tegengestelde berichten. Uiteindelijk is de komst van het 'visie en durf' advies met een sisser afgelopen. Het heeft de deelnemende partijen aan ONR niet uiteengespeeld. Dit komt omdat de partijen toch inzagen dat er een goed akkoord was bereikt. Zij wilden niet blijven steggelen over de wijze waarop het tot stand is gekomen. De natuur- en milieupartijen stellen het op een dergelijke manier gespeeld te hebben omdat zij van mening waren dat ONR te breed was om dit punt op te lossen. Door dit akkoord te sluiten hadden de partijen zekerheid en konden zij zich in het vervolg lossen opstellen.

- **ONR en Topberaad**

Het ONR advies is voltooid. Nu kan er een topberaad plaatsvinden. Alders is naast voorzitter van het ONR ook voorzitter van het Topberaad. Volgens participanten aan de ONR arena voelde hij zich meer betrokken bij het ONR en kwam dan ook tijdens de bijeenkomsten van de Topberaad op voor hetgeen tijdens het ONR is bereikt.

Voorafgaand aan elk Topberaad wordt de agenda die Alders heeft geformuleerd voor het Topberaad besproken met de minister van Verkeer en Waterstaat. Hierdoor kan de minister eventueel nog punten toevoegen aan de agenda en gaan de beide arena's gelijk op. Tijdens het eerste Topberaad nieuwe stijl ontstaat er enige onvrede bij de deelnemers uit de ONR arena aan Topberaad, omdat tijdens er slechts één minister uit de BOM arena

aanwezig is van de vier ministers die tot de BOM arena behoren en eveneens behoren te participeren binnen de Topberaad arena. Tweede reden voor het ontstaan van onvrede is het feit dat de enige aanwezige minister in dat Topberaad wel waardering toont voor het ONR advies toont, maar aangeeft de 750 ha natuur- en recreatie die gerealiseerd zal worden niet per se los te willen zien van de verplichte compensatie bij landaanwinning. De sfeer in dit eerste Topberaad is dan ook niet goed. De ONR afgevaardigden staan lijnrecht tegenover de minister.

Een tweede daaropvolgend Topberaad laat erg lang op zich wachten. In juli wordt aangegeven dat na het zomerreces de haven van Rotterdam onderwerp van bespreking zal zijn in de Tweede Kamer. Voordat dit zover is dient er nog een Topberaad plaats te vinden. Voor de bespreking van het advies in het Topberaad en voor de behandeling in de Tweede Kamer heeft het kabinet een brief ter informatie voor de Tweede Kamer opgesteld. In deze brief geeft het kabinet aan de 750 ha groen te willen verrekenen met de verplichte natuurcompensatie bij landaanwinning. Hierop ontstaat onrust binnen de ONR arena en dreigt de coalitie in ONR uiteengespeeld te worden. De economisch georiënteerde partijen binnen de ONR arena zijn namelijk van mening dat de verschillen tussen de brief van het kabinet (met name de ministers uit de BOM arena) en het ONR advies slechts nuanceverschillen zijn. Andere partijen, met name de natuur- en milieupartijen binnen de ONR arena hebben juist grote bewaren tegen de inhoud van deze brief. Naast de inhoudelijke bezwaren, zijn zij ook verontwaardigd omdat de brief mede is ondertekend door Rotterdam en Rotterdam heeft ook zijn handtekening gezet onder 'Visie en Durf' en onder het ONR advies. Ten derde zijn zij verontwaardigd dat het kabinet nog steeds niet inhoudelijk met het ONR heeft gecommuniceerd in het Topberaad over het advies dat de ONR arena heeft gemaakt.

Maar Alders weet de partijen bij elkaar te houden en te beletten op te stappen. Alders schrijft dan namens het ONR gezamenlijk, een brief aan de minister als reactie op de concept brief aan de Tweede Kamer. In deze brief uiten de partijen hun onvrede over de 750 ha natuur en het feit dat er nog steeds geen overleg daarover met de ONR arena heeft plaatsgevonden. Het is een zeer nette en constructieve brief van de voorzitter waarin hij de ministers uitnodigt toch nog met de partijen van gedachte te wisselen en te kijken of de standpunten dichter bij elkaar kunnen komen (ONR brief, 03/07/2000). Na het ontvangen van deze brief besluit het kabinet uiteindelijk de brief niet te versturen aan de Tweede Kamer.

Op 22 augustus vindt er dan toch het langverwachte Topberaad plaats. Het belangrijkste geschilpunt tussen het kabinet en het ONR binnen de Topberaad arena blijft de 750 ha natuurgebied. De ONR partijen willen hierover graag een toelichting van het kabinet, maar het kabinet wil nog niets besluiten over de 750 ha natuur, maar geeft wel aan nog een opening te laten voor het standpunt zoals geformuleerd door de partijen in de ONR arena. Nog steeds staan de ONR arena en de BOM arena tegenover elkaar op dit punt.

• **ONR, kabinet en Tweede Kamer**

Het ONR advies wordt vervolgens aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het advies, zoals geformuleerd door de ONR arena, heeft het karakter van een package deal:

- Het akkoord vervalt c.q. dient opnieuw te worden bevestigd op het moment dat er additionele informatie ter beschikking komt die gehanteerde uitgangspunten en aannames volgens één of meerdere ONR-partijen in een structureel ander daglicht stelt;
- Het akkoord vervalt c.q. dient opnieuw bevestigd te worden op het moment dat Kamer of Kabinet delen van het advies overnemen en andere delen niet;
- Het akkoord vervalt c.q. dient opnieuw bevestigd te worden op het moment dat één van de betrokken spelers zich eruit terugtrekt (ONR-advies, 21/06/2000, p. 5).

Het kabinet is op het moment van presentatie aan de Tweede Kamer niet van plan het advies van ONR geheel over te nemen. Het kabinet wil, zoals gezegd, de 750 ha natuur die aangelegd gaat worden verrekenen met de wettelijk verplichte natuurcompensatie. De Tweede Kamer heeft echter een andere mening over de 750 ha natuur dan het kabinet en dan met name de ministers uit de BOM arena. De vaste kamercommissie Verkeer en Waterstaat oordeelt dat het poldermodel belangrijk is en dat daar niet 'met olifantspoten

doorheen' moet worden gelopen (Kamerstukken, II, 24691, nr. 22). Tijdens een debat naar aanleiding van het algemeen overleg wordt door de woordvoerder van de PVDA een motie ingediend waarin hij ervoor pleit het ONR advies te volgen. Dit ten gunste van draagvlak en daardoor tempo. De kamer verzoekt in de motie 'de regering in de PKB, naast de wettelijke natuurcompensatie, het realiseren van 750 ha natuur- en recreatiegebied zeker te stellen' (Handelingen, II, 31/10/2000; Handelingen II, 7/11/2000). De motie is unaniem door de kamer aangenomen. De Tweede Kamer komt dus erg op voor het interactieve proces. In mei 2001 gaat het kabinet, onder voorwaarden, in deel één van de pkb+ overstap aangaande dit punt. Naast deze 750 ha natuur krijgt de ONR arena ook zijn zin betreffende twee andere voorstellen die door de ONR arena gedaan zijn. Deze twee ONR voorstellen worden door het kabinet (vooral BOM arena) overgenomen als nader te verkennen opties. Deze twee voorstellen zijn: de ontwikkeling van waterrijke natuur op Midden-IJsselmonde, als onderdeel van het nu zelfstandige natuurproject, en het openen van het Oostvoornse Meer, als mogelijke natuurcompensatie. Ter versterking van de lokale economie heeft de ONR arena in het Topberaad het idee gelanceerd om rond het natuurgebied op Midden-IJsselmonde de aanleg van groene bedrijventerreinen mogelijk te maken. De BOM partners nemen ook dit advies over (PMR, 2002, p. 34).

- **Vervolgens...**

Na het totstandkomen van dit advies naar aanleiding van het publiek programma van eisen kiest ONR voor een toezichthoudende rol in het uitwerken van de deelprojecten. De deelnemers zorgen ervoor dat de bereikte overeenstemming tussen de partijen wordt vastgehouden (ONR, 14/09/2000; ONR, 16/11/2000). Het ONR doet nu zelf geen inhoudelijk werk, maar kijkt nu of de uitwerking van de verschillende deelonderwerpen in overeenstemming is met het advies dat door ONR is neergelegd. Dit kost de deelnemers ook nog veel tijd. Achteraf geven zij aan dat een proces als ONR wel op het randje is qua tijd en inspanning die ervoor geleverd moeten worden.

Uiteindelijk brengt het ONR nog verschillende adviezen over de deelonderwerpen uit. Voor het slotadvies van ONR wordt het eerdere ONR-advies naast het PKB en de KBA gelegd en wordt bekeken in hoeverre het ONR-advies is overgenomen in de PKB (ONR, 9/03/2001). Tussen de ONR adviezen en de inhoud van de PKB worden enige inhoudelijke verschillen geconstateerd. Om deze verschillen te bespreken worden tussen de groep die de PKB voorbereidt en ONR een aantal interactieve bijeenkomsten georganiseerd. Het is hierbij niet de bedoeling dat ONR mee gaat schrijven aan de PKB, maar dit is in feite wel wat gebeurt. Nadat de PKB klaar is zien de leden van het ONR dat de PKB overeenkomt met het door haar gegeven advies (Weggeman, 2003, p. 259).

Half mei wordt de PKB gepubliceerd. De PKB beoogt te komen tot een integrale besluitvorming over de drie deelprojecten die gezamenlijk het PMR vormen.

6. Analyse

Onderstaand de tabel met de belangrijkste resultaten uit mijn analyse van VERM en ONR. In de rest van dit hoofdstuk zal ik deze punten toelichten. In 6.1 behandel ik de punten voor VERM. In 6.2 pas ik het analysemodel toe op ONR. In 6.3, ten slotte, bekijk ik de belangrijkste verschillen tussen VERM en ONR.

6.1 VERM

In de subparagrafen komen de elementen status (6.1.1), kaders (6.1.2), politieke en ambtelijke rolinvulling (6.1.3), interactie, openheid en verantwoording (6.1.4) en in (6.1.5) procesmanagement aan bod. Ten slotte bespreek ik de doorwerking van VERM 6.1.6. Deze elementen bespreek ik zoals toegelicht in hoofdstuk drie.

6.1.1 Kaders

1. Inhoudelijke kaders

- Het eerste punt is de hoeveelheid inhoudelijke ruimte en inhoudelijke openheid die aan het project is gegeven en hoe hier tijdens het project mee is omgegaan. Officieel zijn er, omdat VERM een zogeheten openplanproces was, weinig inhoudelijke kaders gesteld. Het proces moest open en blanco van start gaan. De uitgangspunten die er waren, waren die van het officiële kabinetsbeleid. In dit beleid werd uitgegaan van een groei van de werkgelegenheid met 3% en sprak de regering zich uit voor de groei van mainports (zoals de haven van Rotterdam). Het lijkt alsof op deze manier zeer veel beleidsruimte werd gegeven en het proces zeer open was. Deze uitgangspunten zijn echter de officiële lezing. Wie verder kijkt ziet dat er veel minder inhoudelijke ruimte en openheid blijkt te zijn, dan de deelnemers wordt voorgehouden. Dit blijkt ten eerste uit het feit dat het lastig is blanco van start te gaan in een proces als je als kabinet uitgaat van de groei van mainports en een bepaalde groei in de werkgelegenheid. Deze beoogde groei van de werkgelegenheid impliceert reeds een toekomstig ruimteprobleem. Ten tweede is er het bestaan van de projectorganisatie Maasvlakte 2. In deze organisatie werkten de lagere overheden en het havenbedrijf al één van de alternatieven voor oplossing van het ruimtegebrek uit. De projectgroep VERM interacteert met deze projectorganisatie. Ten derde is in de maanden voorafgaand aan de VERM door de gemeente Rotterdam en de rijksoverheid de afspraak gemaakt dat ze ongeacht de uitkomsten van VERM verder zouden werken aan plannen voor uitbreiding voor de Maasvlakte (Videler, 1997, p. 82). De politieke arena is namelijk al jaren betrokken bij onderzoek naar de Tweede Maasvlakte.

Uit deze zaken blijkt dat de politici in VERM dan ook zeker geen onbevagen en open houding hadden ten aanzien van de inhoud. De ambtenaren blijven werken aan oplossingen voor het ruimteprobleem, terwijl in VERM dit probleem überhaupt nog geconstateerd moest worden. Het ruimteprobleem (met bijbehorende oplossing) leek voor hen al vast te staan. Het leek alsof voor het kabinet de inhoudelijke richting al vaststond. De hoeveelheid beleidsruimte en openheid die de deelnemers aan de nut en noodzaakarena wordt voorgespiegeld lijkt dan ook niet te bestaan. De inhoudelijke kaders lijken zeer soepel te zijn, maar in wezen zijn zij rigide.

- Het tweede aspect van de inhoudelijke kaders betreft de vraag of de inhoudelijke beleidsruimte voor elke arena gelijk was. Wat zijn de scope rules voor de verschillende arena's? De scope rules bestaan uit de inhoudelijke ruimte en uit regels die bepalen wat er met de uitkomsten wordt gedaan en zodoende ook uit de status. Allereerst behandel ik de inhoudelijke ruimte. De scope rules van de politieke arena en de nut en noodzaak arena komen duidelijk niet overeen. Binnen de reflectieve arena lijkt een verschil in scope rules te bestaan. De stuurgroep wordt duidelijk beïnvloed door de

ministeries en lijkt dezelfde scope rules te kennen als de politieke arena. De niet ambtelijke organen uit de reflectieve arena reflecteren op wat gaande is in de nut en noodzaakarena en lijken dezelfde scope rules te kennen als de nut en noodzaakarena. De conditiearena bestaat uit ambtenaren. Zij zijn het die het proces de richting in proberen te duwen die zij als juist zien. Zij zijn erg gericht op de Tweede Maasvlakte. Zij kennen dan ook, op het IPP na, dezelfde scope rules als de politieke arena. Het gevolg van dit verschil in scope rules is dat oplossingen die de nut en noodzaakarena zal formeren nooit zullen voldoen aan de inhoud die het kabinet graag zou willen. Daarnaast, zijn door deze scope rules van de conditiearena die gericht zijn op de Tweede Maasvlakte, de andere twee alternatieven voor oplossing van het ruimteprobleem nooit echt goed bekeken. Van inhoudelijke openheid voor nieuwe oplossingen en van veel ruimte en overeenkomsten binnen de scope rules is geen sprake. De politieke arena's zijn zelfs te kenmerken als gesloten.

Het tweede aspect van de scope rules is de status. Er is vooraf geen status verleend aan het openplanproces. Er is niks vastgelegd. De politieke arena heeft zich op generlei wijze willen binden aan de uitkomsten van het proces. Er is dan ook een gering commitment van de politici. De deelnemers uit de nut en noodzaakarena en de werknemers van het IPP uit de conditie arena gingen ervan uit dat de uitkomsten van het interactieve traject belangrijk gevonden zouden worden door de regering en gebruikt zouden worden voor de projectbeslissing. Het niet verlenen van status heeft voor veel onduidelijkheid gezorgd bij participanten uit de nut en noodzaakarena en begeleiding van het IPP. Zij wisten niet er met hun producten gedaan zou worden. Hierdoor verwachtten zij veel meer dan zij uiteindelijk hebben gekregen. Die onduidelijkheid over de status delen alle deelnemers die ik heb geïnterviewd. Deze status lijkt mij met opzet niet verleend te zijn. De politieke arena was immers meer geïnteresseerd in een discussie met belangengroepen en experts dan in een discussie met burgers. Zij hebben zich door geen status te willen verlenen, bewust niet vastgelegd op de resultaten. De status die aan hun arena is gegeven zou nooit op kunnen boksen tegen de status van de politieke arena, die geheel uitgaat van de eigen beslissingsmacht en hun primaat der politiek.

De projectdirecteur van VERM denkt hier echter anders over. Volgens hem was vooraf volstrekt duidelijk dat op een gegeven moment het openplanproces zou stoppen en gestart zou worden met de interdepartementale voorbereiding. De projectdirecteur zegt namelijk dat in de aanvangsbeslissing is gesteld dat er een open en integrale discussie plaats zou vinden, niet dat de uiteindelijke projectbeslissing volledig in het openplanproces tot stand zou komen. De regering regeert immers, niet de burgers (Videler 1997, p 91). Volgens de projectdirecteur zou dan ook vooraf duidelijk zijn dat het slechts om raadplegen en dat het geenszins om het geven van advies zou gaan.

De trede van de participatieladder waarop VERM zich bevindt is, op basis van het voorgaande, als volgt te omschrijven: vooraf en tijdens het proces hadden deelnemers en begeleiding vanuit het IPP het idee dat de trede van de participatieladder waarop ze zich bevonden die van advies was. Achteraf bleek dat het slechts om raadplegen ging. Getracht is een interactief traject op te zetten, achteraf is VERM, naast raadplegen misschien zelfs beter te typeren als een interactieve vorm van inspraak, een rituele dans om iedereen die graag democratische processen wilde zien tevreden te stellen. De rol van de deelnemer is die van geconsulteerde. Wat afwijkt van de beschrijving van deze trede op de participatieladder is dat in dit geval is dat de politiek niet van tevoren, in ieder geval niet zichtbaar, de agenda heeft vastgesteld. De participatieladder hoort bij het element over invloed en onmacht uit de definitie van Edelenbos. Van veel invloed is dus uiteindelijk geen sprake geweest. VERM. Het gehele interactieve proces zoals gevoerd in VERM is vrijblijvend geweest.

De scope rule voor de politieke arena botsten dus met die van de nut en noodzaak arena. De nut en noodzaak arena denkt dat zij advies kan geven en invloed op het uiteindelijke resultaat uit zal kunnen oefenen, terwijl in de politieke arena's (conditie arena en de arena's rondom het beleidsspel besluitvorming) nog sterk het idee lijkt te leven dat de politiek zal beslissen. Zij gaan nog sterk uit van het primaat van de politiek. De regels van de beide arena's hebben elkaar helemaal niet beïnvloed.

- Het derde aspect van de inhoudelijke kaders is de inhoudelijke openheid van de participanten. Dit is de mate waarin de deelnemers van de verschillende arena's ontvankelijk zijn voor nieuwe ideeën. De houdingen die de deelnemers aan de nut en noodzaakarena aannamen waren niet erg open. In de nut en noodzaakarena ging elke deelnemer uit van zijn eigen standpunten. De deelnemers namen dus geen onbevvangen houding aan. Dit was niet erg, want zo was de opzet van VERM ook niet. Ieders standpunt werd namelijk genoteerd, het was uitdrukkelijk niet de bedoeling tot consensus of een unaniem advies te komen.

Qua inhoudelijke benadering ging de conditie arena, maar in het bijzonder de departementen meer in de richting van de gesloten benadering zoals beschreven in het theoretisch kader. Door de meeste ministeries werd een interactief planproces min of meer overbodig gevonden. Een dergelijk proces zou inhoudelijk niet veel extra resultaten opleveren. Ook zonder een openplanproces zouden ze prima tot een goede oplossing voor het ruimteprobleem kunnen komen. Zij hechtten alleen waarde aan interactie met experts en belangengroepen. Zij stonden dus niet open voor de nieuwe ideeën die zouden kunnen ontspringen in de nut en noodzaak arena.

In de reflectieve arena, tenslotte, hoefde geen sprake te zijn van inhoudelijke openheid. Iedereen leverde op eigen gezag argumenten aan.

Deze verschillende benaderingen van de arena's conflicteren duidelijk met elkaar. De politieke en conditie arena lijken op basis van het bovenstaande de inhoud van de nut en noodzaakarena niet nodig te hebben.

2. Procedurele kaders

Het tweede punt van behandeling van de kaders van het proces zijn de procedurele kaders.

- Bij de beoordeling van de procedurele kaders kijk ik eerst of er vooraf de te nemen stappen in het proces duidelijk waren. Dit is bij VERM niet het geval. Het proces is gaandeweg ontworpen en er zijn gaandeweg nieuwe groepen van actoren bij het proces betrokken als bleek dat het beeld niet divers genoeg was. Aan het begin van VERM waren de departementen namelijk vooral gericht op discussie tussen en met deskundigen, belangenorganisaties en lagere overheden. Pas later in het proces werd besloten ook burgers bij VERM te betrekken.

Wat vooraf qua procedure vaststond was, ten eerste, dat het proces zou verlopen via vooraf genoemde fasen (een model van het IPP) en volgens de indeling van het WRR rapport. Vervolgens is ook de gang van zaken binnen de organisatie vastgelegd. Er zijn drie werkgroepen opgericht (procedures, inhoud en communicatie) en is er een begeleidingscommissie ingericht. Ten tweede stond vast dat VERM binnen een jaar afgerond moest zijn, zodat het kabinet een projectbeslissing zou kunnen nemen. Dit was een harde deadline. Een jaar is echter niet veel tijd voor een interactieve procedure met de omvang van VERM. Door deze deadline had het project voortdurend haast en zijn niet alle alternatieven even nauwkeurig onderzocht. Doordat het overige procesontwerp zeer flexibel was, heeft dit geleid tot onduidelijkheid bij vooral de deelnemers aan de nut en noodzaakarena. Zij wisten niet wat de volgende stap in het proces zou zijn. Als voordeel van deze aanpak kan genoemd worden dat het proces steeds aangepast kan worden aan wat nodig lijkt te zijn.

Een volgende onduidelijkheid doemt op als je kijkt naar de reflectieve arena. In deze arena participeren allerlei organen die dezelfde functie lijken te hebben. Sommige organen zweven in het organogram en hebben geen duidelijke communicatielijnen met andere organen in VERM. De verhouding tussen deze organen is niet duidelijk. Het is niet duidelijk hoer de uitkomsten van de nut en noodzaak arena zich verhouden tot de uitkomsten van de reflectieve arena. Uiteindelijk lijkt het de conditie arena te zijn die bepaalt wat belangrijk is en wat niet. Voor de deelnemers aan de nut en noodzaakarena is hierdoor niet duidelijk hoe hun meningen zullen worden verwerkt (geen aggregation rule).

- Een tweede aspect van procedurele kaders is de toegang en de exit van actoren in het proces. Ostrom behandelt dit punt in de boundary rules en Edelenbos zegt dat het proces lastige participanten niet zou moeten weren. De boundary rules van de arena's zijn erg verschillend.

De nut en noodzaak discussie is zeer open georganiseerd door het IPP. Zij hebben geen keuze tussen participanten willen of durven maken. Er is sprake van zelfselectie in deze arena en ongeveer iedereen die wil participeren, kan en mag ook participeren. Uiteindelijk hebben dan ook erg veel burgers geparticipeerd. In combinatie met een onduidelijk procesontwerp is het lastig gebleken een goede discussie te organiseren met zoveel participanten. Sommige belangen bleken daarbij duidelijk dominant aanwezig te zijn. Door niemand te willen weren kun je niet tot een evenwichtige discussie komen. Dit kan zowel niet wat betreft aantal als betreffende de aanwezigheid van belangen.

De andere arena's zijn veel minder open wat betreft boundary rules. De conditie arena is vrij gesloten, in die zin dat er slechts toegang is voor ambtenaren van de vier betrokken ministeries, medewerkers van het IPP en van Agora. Er zijn dus strikte eisen gesteld aan de toegang. Ook de reflectieve arena kent zeer strikte boundary rules. De begeleidingscommissie is aangesteld door de vier ministeries en vormt een gesloten groep die geformeerd is rondom kennis en onafhankelijkheid. Voor de groep experts geldt hetzelfde. Zij zijn geformeerd door de conditie arena op basis van hun kennis van de inhoud en het proces. Ook de twee arena's rondom het beleidsspel aangaande besluitvorming zijn zeer gesloten wat betreft entry.

Naast entry rules onderscheidt Ostrom binnen de boundary rules ook de exit rules. Voor de nut en noodzaakarena geldt dat exit altijd mogelijk is. Dit geldt eveneens voor de reflectieve arena. Voor de overige arena's geldt dit niet. Voor deze participanten is deelname niet geheel vrijwillig, het is namelijk hun broodwinning. Als ze opstappen kunnen ze hun baan kwijtraken.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de boundary regels van de nut en noodzaakarena conflicteren met de boundary rules van de andere arena's in de VERM. Het gevolg van de verschillende wijze van selecteren door de conditie arena is dat in de reflectieve arena veel meer kennis aanwezig is over zowel proces als inhoud dan in de nut en noodzaakarena. Daarnaast zijn de politieke arena's gewend in een kleine setting tot besluitvorming te komen en niet in een grote open arena. Deze arena was in wezen ook open voor de landelijke politici, maar zij voelden zich niet thuis in een open discussie. Zij zijn andere, meer gesloten regels voor besluitvorming gewend en dit resulteerde in het feit dat zij met opzet niet deel hebben genomen om maar niet gebonden te worden door de uitkomsten. Hun beslissingsmacht dreigde anders minder te worden.

- Een derde aspect van de procedurele kaders zijn de information rules. Information rules hebben te maken met de hoeveelheid informatie die de participanten in een arena ter beschikking staat. Allereerst beoordeel ik, met betrekking tot deze information rules, de geslotenheid of openheid van een arena met betrekking tot informatie. De openheid van informatie was gering in VERM in de nut en noodzaak arena. De informatie betreffende de deelonderwerpen werd aangeleverd door de ministeries. Deze informatie was gekleurd. Daarnaast werden alle oplossingen voor het ruimteprobleem belicht, maar over de Tweede Maasvlakte werd veel meer informatie gegeven dan over de andere mogelijke oplossingen voor het ruimteprobleem. Dit zorgde voor bevooroordeelde informatie in een openplanproces. Door deze informatie konden de drie de alternatieven niet even goed worden uitgewerkt en werd het voor de organisatie gemakkelijker het advies van VERM naast zich neer te leggen. De alternatieve oplossingen waren immers niet goed uitgewerkt en onderbouwd, in tegenstelling tot de Tweede Maasvlakte. Er was niet alleen sprake van gekleurde informatie, de informatie veelal niet op tijd (een dag voor of tijdens de bijeenkomst) en was moeilijk leesbaar. Wel stond alle deelnemers gelijke informatie ter beschikking. De information rule voor de nut en noodzaakarena is dus dat alle actoren evenveel informatie krijgen. Voor de overige arena's zijn geen specifieke information rules vastgelegd. In de reflectieve arena gaat iedere deelnemers uit van zijn eigen 'expert' kennis. Wat betreft

de beoordeling voortgang van het proces waren zij voor informatie wel afhankelijk van de aanlevering van informatie uit de conditie arena. Doordat de participanten in de reflectieve arena en in de expertbijeenkomsten uitgingen van de eigen informatie en kennis, zijn in deze drie bijeenkomsten wel alle drie de opties goed aan de orde geweest. Echter door een gebrek aan connecties tussen de nut en noodzaak arena en de reflectieve arena hebben de inhoudelijke voorstellen van de reflectieve arena de nut en noodzaakarena nooit bereikt.

Door een gebrek aan communicatie kun je dan ook zeggen dat ook deze reflectieve arena, hetzij op andere wijze, ook gesloten was wat betreft informatie.

De conditie arena is degene die de information rules heeft bepaald en dus ook heeft gezorgd voor geslotenheid en bevooroordeeldheid van informatie. Deze arena is immers het orgaan dat de nut en noodzaakarena van informatie voorziet en is tevens de arena die de koppelingen tussen de verschillende arena's zou moeten leggen.

Door al deze factoren was er ook geen sprake echte openheid van informatie. Dit maakt het voeren van een debat op basis van redelijkheid, één van de elementen uit de omschrijving van interactieve beleidsvorming van Edelenbos, lastig.

- Een vierde aspect van procedurele regels zijn de position rules en de authority rules van de verschillende arena's. In de nut en noodzaak discussie had elke participant evenveel te zeggen en dezelfde positie in het beleidspel. Elke deelnemer heeft dezelfde positie in het proces toegewezen gekregen. Deze regel was anders voor de politieke arena. Daar bepaalt formele hiërarchie wie wat te zeggen heeft. Dit geldt in mindere mate ook voor de conditie arena en bijna niet voor de reflectieve arena.

Het is duidelijk dat de regels van de nut en noodzaak arena op dit punt botsen met de regels van de politieke arena en het primaat van de politiek. Waarschijnlijk waren de politici bang dat als zij deel zouden nemen aan de nut en noodzaakdiscussie dat zij hun primaat zouden verliezen, dat hun position rules zich zouden wijzigen. Klijn (2003) stelt in deze dan ook dat hier de regels van de representatieve democratie botsen met die van de directe democratie.

- Een vijfde aspect is gelijkwaardigheid, zoals beschreven door Edelenbos. Deze gelijkwaardigheid heeft een link met de position en authority rules. In de nut en noodzaakarena hebben alle deelnemers in gelijke mate beschikking gekregen over de beschikbare middelen. Wel was er sprake van een natuurlijke ongelijkheid, die niet verdisconteerd kon worden. De meeste deelnemers hadden verstand van zaken, maar toch was het verschil in beschikbare kennis groot binnen de werkateliers en de rondetafelbijeenkomsten. Ook zijn de verschillen in positie in het 'normale' leven helemaal uit te wissen. Naar politici en belangenvertegenwoordigers wordt anders geluisterd dan naar een havenarbeider. Zij staan van nature niet op gelijke voet met elkaar. Dit geldt voornamelijk met betrekking tot de verhouding burger-bestuurder. Wat ook vreemd is voor de burgers in de nut en noodzaakarena is dat zij eerst telefonisch geïnterviewd worden door de politici over de mainport Rotterdam en dat zij daarna om de tafel gaan zitten en met elkaar op gelijke voet omgaan. In het telefonische interview zijn de rollen anders dan in de rondetafelbijeenkomsten en de werkateliers.

Het is ook nog zo dat de deelnemers aan de nut en noodzaakarena niet gelijkwaardig waren aan de deelnemers van de reflectieve arena. Er bestaat een verschil in kennis tussen deze twee arena's. Dit is het gevolg van de boundary rule met betrekking tot de selectie van de deelnemers.

De conditie arena acht de twee arena's eveneens niet gelijkwaardig aan elkaar. Zij schalen de reflectieve arena hoger in. Zij wilden immers liever met belangengroepen en experts in discussie gaan. In de politieke arena en de conditie is geen sprake van gelijkwaardigheid, hier wordt ook helemaal niet naar gestreefd. Er is juist sprake van hiërarchie. Beslissingen worden daar genomen door het hoogste gezag. Niet iedereen heeft een even belangrijke mening in de discussie. Het feit dat de politieke arena en de conditie arena zich als niet gelijkwaardig aan de nut en noodzaakarena zagen, maakte het voor de politieke arena onmogelijk te participeren in deze arena. Zij zien een hiërarchisch hogere positie voor zich weggelegd.

- Het laatste aspect van het procedurele kader zijn de aggregation rules. De regels die Bepalen hoe beslissingen worden genomen of hoe tot een product worden gekomen. In de nut en noodzaakarena waren geen aggregation rules. Er zijn helemaal geen regels vastgesteld over hoe met de input van de deelnemers aan de nut en noodzaakarena en de reflectieve arena omgegaan zou worden. Uitgangspunt was dat alle meningen genoteerd zouden worden en verwerkt zouden worden door de conditie arena. Voor de politieke arena kwam dit wel goed uit. Als er geen eensluidend advies op tafel zou liggen konden zij er gemakkelijk vanaf wijken. Ook is het zo dat de meningen nu verwerkt werden door de conditie arena, wat een speler is met grote inhoudelijke belangen.

6.1.2 Politieke en ambtelijke rolinvulling

- **Politici**

Ook hier analyseer ik de koppeling zoals weergegeven in de operationalisatie.

In het algemeen kan ik over de politieke arena's in VERM zeggen dat landelijke politici zo goede als afwezig zijn geweest tijdens het interactieve proces. Zij zijn pas in beeld gekomen toen het interactieve deel van VERM afgesloten is. Meer specifiek wil ik de punten uit de operationalisatie behandelen.

1. Inhoudelijke randvoorwaarden

De betrokken ministeries hebben het interactieve proces in de aanvangsbeslissing geïnitieerd op aangeven van de WRR. De departementen initiëren een *open en integrale discussie met verschillende maatschappelijke groeperingen over het gesignaleerde ruimtetekort en de mogelijke oplossingen* (Videler, 1997, p 94). In het bovenstaande stuk over het inhoudelijke kader is reeds naar voren gekomen dat politici niet duidelijk een inhoudelijk kader hebben geschetst. In zoverre is dat niet gebeurd, dat zij aan de deelnemers aan de nut en noodzaakdiscussie veel meer inhoudelijke ruimte hebben gegeven, dan zij werkelijk van plan waren. Dit heeft tot gevolg dat de oplossingen waarmee de nut en noodzaakdiscussie in samenwerking met de reflectieve arena komt nooit zullen voldoen aan de wensen van de politieke arena's.

2. Randvoorwaarden kwaliteit proces

Deze rol is eveneens niet vervuld door politici. Zij hebben ten eerste geen spelregels van welke aard dan ook geïntroduceerd om de kwaliteit van het proces te garanderen. Zij hebben er ten tweede niet voor gezorgd dat de ambtelijke invloed op de inhoud aan banden werd gelegd. Ik zou eerder willen stellen dat zij de ambtelijke invloed hebben gewild en hebben georganiseerd. Het zijn de ministeries geweest die de drie werkgroepen en de ambtelijke stuurgroep hebben ingesteld. Uiteindelijk is het ook het ministerie van V&W geweest dat de twee bestuurders aan het werk heeft gezet om tot een beslissing te komen. Ik kan hierdoor stellen dat zij juist hebben gewild dat de ambtenaren het proces een bepaalde richting op zouden sturen. Aan verdere stimulering is daarnaast ook door de departementen niet gedaan. Zij hebben geen rol van procesmanager op zich genomen. Zij hebben zich niet beziggehouden met hoe het proces werd vormgegeven. Dit is geheel uitbesteed aan het IPP en ambtenarij in de drie werkgroepen en de stuurgroep.

Ten derde hebben zij geen rol gehad in de selectie van de belangen die ertoe doen in het proces. De ministeries waren eigenlijk toch niet geïnteresseerd in een discussie met burgers, dus hebben zij ook geen rol willen spelen in de selectie van de belangen die ertoe doen. Als zij echt waarde aan de nut en noodzaakarena hadden gehecht hadden zij waarschijnlijk ook gewild dat de deelnemers zorgvuldiger zouden worden geselecteerd, zodat zij zeker zouden weten dat er goede inhoudelijke oplossingen uit het proces zouden komen.

3. Betrokkenheid tijdens het proces: bijsturen en leren

Tijdens het proces is er geen contact geweest tussen de politieke arena's en de interactieve arena's binnen VERM. De politici wilden ook niet bij het proces betrokken worden, zodat zij later ook niet gebonden zouden kunnen worden aan de uitkomsten en hun eigen weg

zouden kunnen inslaan. Zodoende is er dan ook geen sprake geweest van tussentijdse teugkoppelingen van de inhoudelijke voortgang. Door het ontbreken van enig contact, en zodoende het ontbreken van het ontstaan van gemeenschappelijke beeldvorming, hebben zij geen enkele binding gekregen met de uitkomsten van het interactieve proces. De inhoudelijke lijn kon dan ook niet worden aangepast aan de richting die politici eventueel graag zouden zien. Er is zowel van de kant van het interactieve proces als van de kant van de politici geen sprake geweest van bijsturen en leren.

4. Openheid en zorgvuldigheid

Politici kunnen een rol hebben in het bewaken van de openheid en de zorgvuldigheid van het proces. Ook hier hebben zij wederom geen rol in vervuld. Zij hebben niet beoordeeld of wel alle varianten voldoende werden bekeken. Het leek juist in hun voordeel te zijn als de drie varianten niet goed zouden worden bekeken. Des te makkelijker is het om de resultaten later terzijde te schuiven. Ten tweede het punt van de gehaastheid. Politici hebben bepaald dat het proces maar een jaar zou mogen duren wil het van invloed kunnen zijn op de besluitvorming. Toen zij wisten dat het zo een groot proces zou worden, hadden zij of de tijdslimiet op moeten schorten of moeten wensen dat het proces op een kleinere schaal zou worden uitgevoerd. Nu was het vechten tegen de bierkaai.

5. Instrumenteel versus substantieel

Het bovenstaande overdenkend, lijkt het erop dat de regels, houdingen en gedrag van politici in VERM niet overeenstemmen met het open karakter van interactieve beleidsvorming. Zij hebben een meer instrumentele visie op democratie, die niet goed klikt met interactieve beleidsvorming. Het primaat der politiek, althans de invulling die zij daaraan geven, wordt met man en macht verdedigd. Teveel willen zij nog zelf de touwtjes in handen houden in plaats van een meer regisseurachtige functie op zich te nemen. Zij willen zelf de inhoud bepalen en geen invloed geven aan het interactieve proces en zijn zeer gesloten. De regels conflicteren in die mate met die van het interactieve proces, dat zij deelname beletten.

• **Ambtenaren**

In VERM hebben veel ambtenaren geparticipeerd. VERM is georganiseerd en geregisseerd (bijvoorbeeld het begeleiden van werkgroepen en rondetafelbijeenkomsten) door ambtenaren van de verschillende ministeries, in samenspraak met het IPP. Deze ambtenaren zijn niet in één categorie te plaatsen wat betreft vervulde rol. Ik denk dat alle typen ambtenaren, zoals beschreven in het theoretisch kader, hebben deelgenomen aan het proces. In de operationalisatie heb ik een typologie gegeven van het gedrag dat bij de typen ambtenaren past. Ik heb de typen in twee groepen van twee typen ambtenaren per groep geplaatst.

In VERM is zeer veel ruimte geweest voor der beambte ohne eigenschappen en de deskundige: ambtenaren zijn namelijk behoudzuchtig en conservatief geweest in het feit dat zij liever niet wilden discussiëren met burgers, maar alleen met belangengroepen en experts. En als dat niet zou gebeuren konden ze het altijd zelf nog oplossen. Dit is wat zij altijd al gewend zijn en graag willen behouden. Ditzelfde geldt ook voor het primaat der politiek. Veel ambtenaren vonden dat het de politiek was die moest beslissen en voor hen stond de inhoud van die beslissing al vast. Vervolgens hebben zij de discussie inhoudelijk willen sturen door gekleurde informatie te geven en sommige alternatieven minder goed uit te willen werken. Zij hebben geprobeerd inhoudelijke invloed uit te oefenen. Ook hebben zij soms hun autoriteit laten gelden. Een goed voorbeeld hiervan is de stuurgroep, die mag zeggen hoe het beter kan en de twee bestuurders die aan het eind van het proces zijn aangesteld. Deze gedragstypen botsen met het interactieve proces, dat juist zeer open voor alle meningen is en dat gelijkwaardigheid hoog in het vaandel heeft.

Van de participanten heb ik echter ook gehoord dat er begeleiding was die juist zeer positief over het interactieve proces was en een goede rol wilde vervullen. Dit is echter wel de minderheid geweest.

6.1.3 Interactie, openheid en verantwoording

Interactiviteit en openheid hoeven niet over te zijn als het formele besluitvormingsproces na het interactieve deel van start gaat. Er moet een goede overgang tussen beide processen van besluitvorming worden georganiseerd. Als er teveel geslotenheid volgt kan dit de kracht van het interactieve proces afzwakken. Er moet worden gecommuniceerd. Dit alles is niet gebeurd in VERM.

Ten eerste zijn de resultaten van VERM en het advies dat de conditie arena aan het kabinet geeft, niet besproken met de deelnemers. Daarna is er ook niet meer gecommuniceerd met de deelnemers en kwam de uiteindelijke projectbeslissing als een donderslag bij heldere hemel. Dit heeft te maken met de vastgestelde aggregation rules. Het zijn de ministers die beslissen en uiteindelijk het kabinet en de Tweede Kamer. Door hun invulling van het primaat der politiek en hun position en authority rules was het niet noodzakelijk verantwoording af te leggen, of het proces interactief en open te houden. Door deze aggregation rule zo duidelijk te stellen, laten zij geen ruimte voor discussie en interactie met de deelnemers over de bereikte resultaten over. De ministers zijn toch immers bevoegd om beslissingen te nemen. Het advies dat door VERM is geproduceerd, is mee het departement ingenomen en daarna is er niet meer gecommuniceerd.

Ten tweede is er geen sprake van vervlechting van de uitkomsten van het interactieve proces met de politieke besluitvormingsarena's.

Ten derde is er geen uitleg van de plannen van de politici geweest aan de interactieve arena's. Dit heeft weer te maken met het verschil in regels tussen de representatieve democratie en de meer directe, interactieve democratie. De politici zijn niet gewend te communiceren met burgers.

Dit geldt ook voor het laatste punt aangaande de verantwoording die zou moeten worden afgelegd. Ook dit is niet gedaan. De politici zijn gewend door de Tweede Kamer tot de orde te worden geroepen en niet door een groep burgers. Door dit gebrek aan communicatie is er geen begrip voor de inhoud van de projectbeslissing die uiteindelijk genomen is. Dit kan ervoor zorgen dat mensen minder vertrouwen in de overheid krijgen, in de toekomst niet meer willen participeren en er grotere onvrede ontstaat.

6.1.4 Procesmanagement

De arena's in VERM hebben los van elkaar gefunctioneerd en ook binnen de arena's waren er niet altijd verbindingen. De organen in de reflectieve arena hebben helemaal geen contact met elkaar gehad. Er is nauwelijks contact geweest tussen de reflectieve en de nut en noodzaakarena en er is al helemaal geen contact geweest met de politieke besluitvormingsarena's. Er was geen orgaan dat heeft gezorgd voor procedurele of inhoudelijke managementstrategieën. De werkgroep procedures, de werkgroep inhoud en de werkgroep communicatie zouden hier beiden een taak in kunnen hebben, evenals het IPP en de stuurgroep. Er is wel sprake geweest van enige interactie tussen de arena's en het is ook zo dat de percepties van de verschillende actoren met elkaar zijn geconfronteerd. Er zijn nieuwe actoren in het netwerk gebracht en deze actoren hebben met elkaar van gedachten gewisseld. Wat mij opvalt is dat de nieuwe actoren alleen ingaan op de nut- en noodzaakvraag en dat de centrale actoren, die al deel uitmaakten van het netwerk (bijvoorbeeld de centrale overheid), zich afgezonderd in andere arena's op een meer organisatorisch vlak bevinden. De verschillende arena's bestaan uit actoren die niet met elkaar interacteren en elk in hun eigen arena blijven. Er is dan ook geen sprake van overlappende lidmaatschappen en gedeelde beelden. De participanten hebben ook geen afhankelijkheid van elkaar gevoeld. De politieke arena voelde zich niet afhankelijk voor het nemen van besluiten van de input van het interactieve proces.

Hierboven noemde ik de organen die een rol kunnen spelen in het netwerkmanagement. Er spelen zeer veel organen een rol bij VERM en het is niet altijd duidelijk wie wat moet doen en hoe de koppelingen tussen de verschillende organen en arena's, zoals te zien in het organogram, geconstrueerd zijn. Daar komt ook bij dat er veelal sprake was van zelfselectie en dat mede hierdoor het proces heel erg groot is geworden. Dit maakt het lastig te managen, zeker als niet altijd duidelijk is wie dat zou moeten doen.

Door het ontbreken van connecties zijn er geen verbindingen tot stand gekomen tussen de interactieve arena's en de ambtelijk-bestuurlijke arena's. Zij hebben naast elkaar bestaan met elk hun eigen regels, maar hebben elkaar helemaal niet beïnvloed.

6.1.5 Doorwerking

Ik behandel de feitelijke doorwerking hier kort omdat het al eerder aan de orde is gekomen. Doorwerking heb ik in het theoretisch kader geformuleerd als *de mate waarin het bevoegd gezag de uitkomsten van processen van actieve beleidsvorming al dan niet verwerkt in uiteindelijk beleid en/of verdere processen*.

De resultaten die VERM heeft opgeleverd zijn bijna niet gebruikt bij de uiteindelijke formulering van de projectbeslissing. Heel het proces zoals gevoerd in VERM lijkt een wassen neus te zijn geweest, een soort rituele dans. In de subparagraaf over de uiteindelijke projectbeslissing is te lezen dat de deelnemers in VERM niet zo positief tegenover de aanleg van een Tweede Maasvlakte staan als de regering en uiteindelijk ook de Tweede Kamer staan. De beslissing die het kabinet heeft genomen lijkt in zeer grote mate op het plan dat de projectgroep Maasvlakte twee heeft gepresenteerd. De doorwerking van de resultaten van VERM in verder beleid is zodoende zeer slecht en teleurstellend te noemen.

Om beleid te kunnen laten doorwerken moet er sprake zijn van acceptatie van beleid. Hiertoe moeten de beelden in het hoofd worden aangepast. In VERM is dit niet gebeurd. De politici hebben de plannen die uit het interactieve proces zijn gekomen niet geaccepteerd. Zij hebben andere beelden in hun hoofd en deze zijn niet bijgesteld. Duidelijk is geworden dat er geen koppeling heeft plaatsgevonden tussen het interactieve proces in VERM en het formeel ambtelijk-bestuurlijke proces. Door dit gebrek aan koppeling is er geen verbinding gekomen tussen de beelden van de beleidsmakers en de beelden uit het interactieve deel van VERM. De elementen die ik heb behandeld zorgen samen voor een goede koppeling. Een goede koppeling heeft in belangrijke mate niet plaats kunnen vinden door de verschillen in regels die er tussen de arena's bestaan. Door de ingeburgerde regels en de beelden in het hoofd is er vanuit routine gehandeld op een wijze die niet past om een koppeling tussen de processen tot stand te kunnen brengen. Hierdoor heeft het advies van de interactieve aren's ook niet van invloed kunnen zijn op het beleid. Niet alle elementen uit de koppeling lijken in even belangrijke mate van invloed te zijn geweest op de mate van doorwerking, maar het gebrek aan ook de koppeling van deze elementen is wel illustratief voor het verschil tussen de wereld van de representatieve democratie en de interactieve democratie. De interactie, openheid en verantwoording lijkt in mindere mate van belang te zijn geweest voor de uiteindelijke doorwerking. De doorwerking had op dat moment immers als plaats moeten vinden, maar is wel illustratief voor de handelswijze van politici. Zij denken helemaal niet na over verantwoording afleggen aan de burgers, dit past niet bij de zo ingesleten regels van de representatieve regels van de bureaucratie.

Dat er weinig contact is geweest tussen de politieke arena's en de interactieve arena's en er op deze wijze geen verbinding tot stand heeft kunnen komen heeft ook met deze regels te maken. Het proces is immers geleid door actoren (ambtenaren) die zelf het resultaat zijn van de representatieve democratie en het primaat der politiek. Zij kennen dezelfde regels als de politici. Uit de rolinvulling van de ambtenaren blijkt dat zij geen rollen hebben vervuld die goed hebben gepast bij het interactieve proces. Hun rolopvatting past beter bij de representatieve democratie. In deze opvatting hoeft er niet met burgers gediscussieerd te worden, maar meer met experts. Als resultante van de regels der representatieve democratie was het ook niet nodig om de interactieve arena's met de politieke arena's te laten communiceren en verbindingen te leggen. De politiek neemt uiteindelijk toch het besluit. De botsing tussen de regels van de arena's is een belangrijke oorzaak voor het falen van het leggen van een verbinding tussen de processen. Deze botsing in regels hoeft niet eens bewust te zijn, maar meer ingesleten door het eeuwenlange handelen van bestuurders en ambtenaren.

6.2 ONR

Deze paragraaf kent dezelfde opbouw als paragraaf 6.1, deze is: kaders (6.2.1), politieke en ambtelijke rolinvulling (6.2.2), interactie, openheid en verantwoording (6.2.3), procesmanagement (6.2.4) en ten slotte in 6.2.5 de doorwerking van ONR.

6.2.1 Kaders

1. Inhoudelijke kaders

- Ten eerste de hoeveelheid inhoudelijke ruimte en dus inhoudelijke openheid die aan het project is gegeven en hoe hier tijdens het project mee is omgegaan.

Aan ONR is veel inhoudelijke ruimte gegeven. Vooraf stonden de drie onderzoekssporen vast en geven de PMR partners aan te willen komen tot een besluit over een integraal pakket aan maatregelen dat:

- De positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd in Rijnmond en/of Zuidwest-Nederland op te lossen en
- De kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt.

Als vertrekpunt maken de partners ook gebruik van de voortgangsnota 'PMR op Koers' (PMR, 1999) en de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer (d.d. 11 juli 2000). Tijdens ONR moesten deze sporen verder worden ingevuld. Voor verdere inhoudelijke sturing was, zoals gezegd, altijd iemand van PMR van de conditie arena aanwezig om de inhoudelijke richting van ONR bij te houden. Tijdens het proces bleek dat deze inhoudelijke ruimte er wel was, maar dat om een afwijkende invulling van het standpunt van het kabinet wel gestreden moest worden. Een goed voorbeeld hiervan is de discussie over de 750 ha groen. Het kabinet wilde niet meegaan in de standpunten van ONR, maar is na veel strijd toch overstag gegaan. In een dergelijke discussie lijken de politici opeens terug te vallen in hun oude gedrag aangaande regels van de representatieve democratie. Opeens gaan er allerlei brieven om het ONR heen en wordt het primaat van de politiek weer uit de kast gehaald. Op dat moment vinden de politici het lastig het interactieve proces voldoende ruimte te geven. Maar al met al was er een duidelijke, grote beleidsruimte, die ook tijdens het proces gelijk bleef.

De BOM/PMR arena is de arena waar de beslissingen worden genomen. Deze arena heeft eigenlijk dezelfde uitgangspunten, aan de start, als ONR, maar met het verschil dat deze arena de uiteindelijke plannen vaststelt die aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

- Het tweede aspect van de inhoudelijke kaders betreft de vraag of de inhoudelijke beleidsruimte voor elke arena gelijk was. Wat waren de scope rules voor de verschillende arena's. Deze scope rules bestaan uit de inhoudelijke ruimte en uit regels wat er met de uitkomsten wordt gedaan. De status is hier een onderdeel van.

De scope rules betreffende de beleidsruimte waren voor zowel de BOM arena als voor de ONR arena gelijk. Dat deze regels overeenkomen, als de regels tussen de arena's verbonden zijn, betekent dat de producten die ONR produceert ook geaccepteerd kunnen worden door de BOM arena. Als de regels namelijk afwijken kan de inhoud van het advies nooit goed genoeg zijn.

De status van de producten van ONR is die van advies. Het Kabinet committeert zich aan de uitkomsten van het interactieve proces door wel af te mogen wijken van het advies, maar deze afwijking wel in de Tweede Kamer te moeten motiveren. Hoe serieus de motivatieplicht bij afwijking van het advies is, hangt af van de taakopvatting van de Tweede Kamer. Voor de zekerheid heeft het ONR ook zelf haar adviezen naar de Tweede Kamer verzonden, om zeker te weten dat de Tweede Kamer in ieder geval de originele adviezen te zien zou krijgen. Vanuit de Tweede Kamer bleek er politiek commitment te zijn. De Tweede Kamer heeft immers het kabinet teruggefloten toen zij van het advies van ONR af wilde wijken. Dit commitment heeft de Tweede Kamer al eerder laten blijken, toen zij erop aandrong dat alle

opties even goed onderzocht moesten worden in een door de voltallig aangenomen motie in de Tweede Kamer.

Mede door dit commitment is er ook sprake geweest van invloed. De trede op de participatieladder is die van advies, al neigt het ONR wel naar coproduceren, omdat er veel met het PMR en BOM werd samengewerkt en zij ook samen de agenda hebben vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is het meeschrijven door de ONR leden aan de uiteindelijke PKB tekst samen met PMR. Dit samenwerken heeft ONR echter, zo stellen enkele deelnemers, niet minder onafhankelijk van BOM gemaakt. Er is dus wel sprake van invloed en niet van onmacht, als dat element van Edelenbos wordt bekeken.

De BOM arena had als scope rule dat zij uiteindelijk de besluiten zou mogen nemen, maar dat het advies van ONR daarbij gebruikt zou worden en dat zij dit bij afwijking zouden motiveren aan de Tweede Kamer. De 'normale' regel in de representatieve democratie dat de politiek beslist, is hier dus beïnvloed door de interactieve, meer directe democratie. Een deel van de oude regels is weggegeven. De regels van de beide besluitvormingscircuits hebben elkaar zodoende beïnvloed.

- Het derde aspect van de inhoudelijke kaders is de inhoudelijke openheid van de participanten. Dit gaat over de mate waarin zij ontvankelijk zijn voor nieuwe ideeën. De houding van de partijen was open. In het begin vonden de partijen het wel lastig met hun opponenten, die heel andere ideeën hadden, aan tafel te zitten, maar dit ging steeds beter. Zij waren, zo stellen zij achteraf, allen bereid water bij de wijn te doen en hielden niet alleen maar vast aan hun eigen standpunten. Was dit wel zo geweest, dan hadden zij nooit tot een unaniem advies kunnen komen. Het heeft hierbij erg geholpen dat door alle partijen de dubbele doelstelling werd onderschreven. Op deze wijze is natuur en milieu nooit onbelangrijk gevonden. Ten tweede heeft geholpen dat de natuur- en milieuorganisaties de deur naar een Tweede Maasvlakte altijd op een kier hebben gelaten. Er mocht best een Tweede Maasvlakte worden aangelegd, maar wel moest eerst worden aangetoond waarom dit zou moeten gebeuren. Alders heeft een grote rol gespeeld in deze inhoudelijke openheid. Hij zorgde ervoor dat de partijen steeds met elkaar in gesprek bleven en inzicht kregen in elkaars standpunten. Ook in de BOM arena was sprake van inhoudelijke openheid van de partijen, maar deze was wel minder dan in ONR. De politici wilden geen van allen terrein toegeven. ONR kreeg de kans om deze besluiteloosheid uit te buiten. Als zij met een goed advies zouden komen, zou dit niet snel van tafel worden geveegd, aangezien zij zelf niet tot overeenstemming konden komen.

2. Procedurele kaders

- Bij de beoordeling van de procedurele kaders kijk ik eerst of er vooraf de te nemen stappen in het proces duidelijk waren. Procesmatig was het proces flexibel en zijn er weinig kaders gesteld. Het stond vast dat nadat een ONR advies was geformuleerd er een Topberaad plaats zou vinden. Daarnaast stond vast dat de producten van ONR unanieme adviezen zouden zijn. Ten derde stond vast dat de ONR adviezen voor de besluitvorming door het kabinet ingediend moesten worden. Op deze manier konden zij van invloed zijn. Ten slotte stond vast dat de ONR leden pas in volledige samenstelling bijeen zouden komen als er nog maar een paar discussiepunten over een onderwerp over waren. Verder hebben de partijen weinig afgesproken. Dit was ook de uitdrukkelijke wens van deelnemende partijen aan ONR. De deelnemers wilden zich geen procesvoorwaarden laten opdringen door BOM. De deelnemers aan ONR waren van mening dat het proces draaide om commitment van de procespartijen en vertrouwen in elkaar en dat er vooral niet teveel vastgelegd moest worden. Maar de voorwaarden die zijn gesteld waren duidelijk en alle participanten waren het met de regels eens. Door het eens te zijn over de procedure waarop de adviezen tot stand zouden komen, stemmen partijen vaak ook in met de uitkomsten. Het verdere proces is ontworpen door het secretariaat en de voorzitter in samenspraak met de PMR projectorganisatie.

- Een tweede aspect van procedurele kaders is de toegang en de exit van actoren in het proces. Ostrom behandelt dit punt in de boundary rules en Edelenbos zegt in zijn beschrijving van interactieve beleidsvorming dat het proces lastige participanten niet zou moeten weren. Ik kijk ook in hoeverre de boundary rules van de arena's overeenkomen of van elkaar afwijken.

De ONR arena staat niet open voor alle actoren. Deze arena is zelfs zeer gesloten. Er is een zorgvuldig geselecteerd aantal actoren dat invloed uit kan oefenen. Niet zomaar iedereen mag deelnemen. Dit geldt voor alle vier de arena's. In het geval van ONR zijn een aantal actoren geselecteerd door PMR. Er is gekozen voor een aantal van elf, omdat dit werkbaar zou zijn. Achteraf stellen participanten dat dit zelfs nog teveel zou zijn geweest. Een aantal van zes zou beter hebben gewerkt. Elk belang zou dan door één participant worden behartigd. Als dit het geval was geweest zou dit exact overeenkomen met de samenstelling en de boundary rules voor de BOM arena. Daar behartigt elk ministerie immers zijn eigen belang.

In werkelijkheid was de boundary rule van PMR voor ONR dat eendimensionale organisaties niet zouden mogen participeren, omdat zij niet kunnen onderhandelen. Voor deze organisaties geldt, zo zegt de organisatie, dat ze slechts voor óf tegen kunnen zijn. Er is kritiek op deze aanpak van de PMR organisatie geweest, maar er zijn ook positieve geluiden te horen. De partijen binnen ONR vonden namelijk over het algemeen dat alle partijen die van belang waren, vertegenwoordigd waren in ONR. De partijen die niet mochten participeren voelden zich niet goed vertegenwoordigd door de partijen die wel deel konden nemen. De niet participerende partijen mogen wel aan de verdere uitwerking van de oplossingen meewerken. De tweede boundary rule voor de ONR arena was dat alle belangen vertegenwoordigd moesten zijn. Representativiteit als geheel dus. Volgens de deelnemende partijen is dit ook gelukt. Een volgende regel was dat elke belangenorganisatie an sich ook representatief moest zijn voor het te behartigen belang. Ook moesten de organisaties in staat zijn te praten in het nationaal/algemeen belang, dus niet slechts regionaal. Dit is de reden dat de gemeenten Goedereede en Westvoorne niet zelf participeerden, maar werden vertegenwoordigd door de stadsregio Rotterdam. De regionale organisaties voelden zich echter niet goed vertegenwoordigd door de andere belangenorganisaties. De laatste boundary rule voor de toegang tot de ONR arena was dat de vertegenwoordigers een zekere zwaarte moesten hebben. Zij moesten de toestemming hebben beslissingen te nemen namens hun organisaties. Exit rule is dat iedereen op kan stappen wanneer hij wil. De deelname is immers vrijwillig. Wel ontstaat er in de loop van het proces het besef bij de partijen dat zij er met zijn allen uit moeten komen, hoe dan ook. Er is dan een informele boundary rule die stelt dat je niet meer weg kunt gaan. De partijen zien in dat ze afhankelijk zijn van elkaar voor het bereiken van hun doelen

Voor de conditie arena geldt uiteraard niet dat zij zomaar op kunnen stappen. Zij zijn allen in dienst van de overheid. Voor deze twee partijen aan ONR is hun deskundigheid en neutraliteit de belangrijkste boundary rule om mee te mogen doen. Voor de voorzitter is een belangrijke boundary rule betreffende entry ook dat hij het vertrouwen van de deelnemende partijen aan de ONR arena heeft.

De derde arena is de BOM arena. Ook dit is een vrij gesloten arena. Entry wordt bepaald door het bekleden van een hoge positie in één van de bovengenoemde organisaties. Van allen wordt deelname op bestuurdersniveau in de hoedanigheid van hun bestuursorgaan verwacht (PMR, 2000, p. 2). Exit is niet mogelijk. Zij zijn allen in dienst van de overheid. Als partijen echt niet meer deel willen nemen, treden zij hierover in overleg met de andere partijen (PMR, 2000, p. 2). Deelname is dus ook in deze arena alleen mogelijk als je een bepaalde positie bekleedt.

De derde arena is het Topberaad. Dit is ook een gesloten arena. De entry rules zijn voor de partijen dat ze deel hebben genomen aan ONR of minister zijn van één van de vier ministeries. Entry rule is dus positie van minister bekleden. Voor participanten aan ONR geldt dat zij van bestuurdersniveau dienen te zijn (voor ONR kon dit ook, maar was niet verplicht). Exit rules zijn niet duidelijk voor deze arena. Vooral de partijen van ONR kunnen opstappen, aangezien hun deelname op vrijwillige basis is. Voor de ministers is dit lastiger.

Zij kunnen het interactieve proces, waar zij hun zegen aan hebben gegeven, niet zomaar stopzetten.

De regels van de vier arena's komen zeer overeen. De ONR arena is de meest open arena van de vier, doordat nieuwe actoren deelnemen en op de achtergrond nog een heel scala aan andere partijen meepraat. Maar dat er geen andere actoren konden participeren in de arena's wil niet zeggen dat zij niet openstonden voor de ideeën van andere actoren. Eerder bleek dat de scope rules van de BOM arena zich hebben aangepast aan de spelregels van de interactieve democratie.

- Een derde aspect van de procedurele kaders zijn de information rules. Information rules hebben te maken met de hoeveelheid informatie die de participanten ter beschikking hebben. Hierbinnen behandel ik allereerst de geslotenheid of openheid van een arena met betrekking tot informatie. Vervolgens de verschillen in information rules tussen de verschillende arena's.

Voor de ONR arena gold de regel dat zij alle informatie die nodig was, was tot hun beschikking hadden. Soms was dit zelfs meer informatie dan ze lief was. PMR en het secretariaat zorgden voor de informatievoorziening. Daarnaast hadden de partijen de afspraak gemaakt dat zij alle informatie die ze tot hun beschikking hadden zouden delen met elkaar. Dit deden zij op basis van vertrouwelijkheid. In het geval van ONR heeft dit niet betekend dat partijen erg actief met de informatie uitwisseling zijn geweest. Alleen als je de ander ergens van moest overtuigen werd er informatie uitgedeeld. Regel was ook niet meteen naar de pers te stappen. Eigenlijk was de informele regel meer dat iedere partij uitgaat van zijn eigen expertise en op die manier het gesprek ingaat.

Voor de andere twee arena's zijn geen information rules afgesproken. Ook in de BOM arena werden de participanten van informatie voorzien door de conditie arena. Zij hadden dus ook de beschikking over dezelfde stortvloed aan informatie als de ONR arena en gingen uit van dezelfde informatie.

- Een vierde aspect van procedurele regels zijn de position rules en de authority rules van de verschillende arena's die een aanknopingspunt hebben met gelijkwaardigheid. Deze regels bepalen wie wat mag doen. In de ONR arena is afgesproken dat alle actoren gelijk aan elkaar zijn en zodoende evenveel bevoegdheden hebben. Er zijn geen machtsmiddelen en zeker doordat de adviezen unaniem moesten zijn had iedereen dezelfde hoeveelheid macht binnen de groep. Hun authority en position naar buiten is reeds behandeld bij de scope rules. Zij beïnvloedden de regels van de BOM arena. Door dit op deze wijze vast te leggen verandert er iets in de gesloten natuur van de politieke arena. Zij leggen zelf vast dat ze rekening moeten houden met de adviezen van de ONR arena en hierdoor vullen zij hun primaat der politiek zelf al op een andere wijze in. Dit maakt dat zij gedwongen worden een meer procedurele functie te vervullen. En het is niet alleen bij adviezen gebleven. Soms lijkt de status zelfs meer op coproduceren (meeschrijven aan de pkb tekst). In die gevallen zijn de position en authority rules van de ONR en de BOM arena steeds meer gelijk aan elkaar. Uiteraard is echter uiteindelijk altijd de politieke arena die de beslissingen zal nemen.

- Het laatste aspect van het procedurele kader zijn de aggregation rules. De regels die bepalen hoe beslissingen worden genomen of hoe tot een product worden gekomen. De producten van de ONR arena zijn unanieme adviezen. De aggregation rule is dan dat iedere participant met het advies in moet stemmen. Als iemand zich terugtrekt geldt het advies ook niet meer. De aggregation rule binnen BOM is niet duidelijk geworden. In de arena van het Topberaad worden geen beslissingen genomen en daar is zodoende ook geen aggregation rule. Doordat de aggregation rule van de ONR arena unanieme instemming is, wordt het advies van een zeker gewicht en wordt het lastig voor de politici om af te wijken van een advies waar alle maatschappelijke actoren het mee eens zijn. Deze regel zorgt ervoor dat er wel haast een verbinding tussen de twee besluitvormingscircuits tot stand moet komen en de BOM arena haast niet om acceptatie van het advies heen kan.

6.2.2 Politieke en ambtelijke rolinvulling

• Politici

1. Inhoudelijke hoofdlijnen

Bij aanvang van het proces is een startnotitie opgesteld door de PMR organisatie in opdracht van BOM en vanuit het gezichtspunt van BOM. Deze startnotitie vormt de inhoudelijke basis waar op is voortgebouwd tijdens het ONR. Zoals ook al in het kader aangeduid, hebben de politici duidelijk de kaders aangegeven waarbinnen het advies moest blijven, wil het van invloed kunnen zijn op besluitvorming. Op deze manier wordt er een verbinding tussen de ideeën van de BOM arena en de producten van de ONR arena tot stand gebracht en kunnen de producten worden geaccepteerd.

2. Randvoorwaarden kwaliteit proces

De politici hebben geen spelregels in het proces geïntroduceerd, hoewel dit wel een rol kan zijn die ze moeten vervullen. In het geval van ONR denk ik dat het goed is dat ze geen procesregels meer op hebben gesteld. Eerder in het proces is er al een debacle geweest met de procesregels die de deelnemers niet wilden ondertekenen, onder andere omdat ze zich niet vast wilden leggen. Als de politici nu weer hadden geprobeerd spelregels af te spreken denk ik niet dat dit in goede aarde was gevallen. De deelnemers waren dan waarschijnlijk van mening geweest dat de politici het proces teveel naar hun hand wilden zetten en hadden niet meer deel willen nemen.

Een tweede aspect hiervan is het aan banden leggen van de macht van ambtenaren. Dit hebben zij in beperkte mate gedaan. PMR heeft in de conditie arena nog altijd veel macht gehad, maar de PMR ambtenaren stonden positief tegenover het interactieve proces en wilden het ook de inhoudelijke ruimte geven. Zij sloten zich aan bij de meer open en gelijkwaardige regels van het interactieve proces. Voor een deel is de ambtelijke macht echter wel aan banden gelegd, doordat het secretariaat en de voorzitter van ONR onafhankelijk waren. Zij hadden geen inhoudelijke agenda en belangen en handelden puur en alleen in het belang van het interactieve proces. Dit is de kwaliteit van het proces ten goede gekomen omdat zij goed de rol van procesmanager hebben vervuld. Hierop kom ik bij het kopje procesmanagement terug.

Ten derde de selectie van belangen die ertoe doen. Hier hebben de politici geen rol in gehad. Het is PMR geweest, die heeft gezorgd voor de selectie van de belangen. De actoren in de PMR arena zijn wel allen ambtelijke actoren en zij weten welke belangen ertoe doen voor de politici. Hun doel was ervoor te zorgen dat de politici een besluit zou nemen dat breed werd gedragen. Hierbij hebben ze weten te vermijden dat er teveel actoren zouden participeren en ze geen invloed meer uit zouden kunnen oefenen.

Door PMR werden verschillende gradaties van participatie gerealiseerd. Sommige partijen werden door PMR alleen op de hoogte gehouden van de voortgang (het zogenaamde meeweten). Een tweede groep partijen mocht meedenken bij de uitwerking van deelprojecten of onderzoeken. En de derde groep, het ONR, mocht ook meepraten. Door steeds nieuwe partijen erbij te betrekken heeft PMR geprobeerd ondervertegenwoordiging en/of uitsluiting te voorkomen.

3. Betrokkenheid tijdens het proces: bijsturen en leren

Tijdens het proces zijn politici betrokken gebleven bij het interactieve proces. Ten eerste werd middels de waarnemer van PMR die bij elke ONR bijeenkomst aanwezig was gezorgd voor duidelijkheid in de standpunten van de BOM arena. Hij vulde aan en corrigeerde waar nodig was, zonder dat dit tot een verplichting tot aanpassing van de adviezen leidde. De waarnemer van PMR had ook contact met de leden van de BOM arena en vertelde hen over de voortgang in BOM. Door deze koppelingen kon hij er steeds voor zorgen dat de beide arena's op hetzelfde spoor bleven.

Ten tweede communiceerde ook Alders met de BOM arena. Op deze manier bleven de politici, zijdelings, betrokken bij het interactieve proces en namen zij deel aan het proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat binnen ONR plaats heeft gevonden.

Ten derde waren bij het betrokken blijven van de politici de overlappende lidmaatschappen van drie van de deelnemers van belang. Door deze contacten was er sprake van bijsturen en leren en hebben de uitkomsten zich binnen de beeldvorming van de politici begeven. Hieraan wil ik nog toevoegen dat de Tweede Kamer daarentegen weinig betrokken is geweest bij het interactieve proces. De PMR organisatie stuurde één a twee keer per jaar een voortgangsbrief ter informatie en daar blijft het bij. Bij aanvang van het interactieve proces is de Tweede Kamer wel actief geweest in de legitimering van het interactieve karakter. De Kamer heeft ook de kwaliteit van het interactieve proces bewaakt door een motie aan te nemen die stelt dat alle drie de onderzoekssporen even intensief onderzocht moesten worden. Ook heeft de Kamer het proces gestimuleerd door een motie aan te nemen waarin de zij uitsprak veel belang te hechten aan het interactieve proces en van mening te zijn dat het kabinet mee zou moeten gaan met de uitkomsten van het zo goed tot stand gekomen resultaat van het interactieve proces. Met deze moties geeft de Tweede Kamer een signaal af aan het interactieve proces. De Tweede Kamer legitimeert door deze moties het interactieve karakter, bewaakt hiermee de kwaliteit en stimuleert verdere interactiviteit

4. Kwaliteit en openheid

De politici hebben de kwaliteit van de besluitvorming gegarandeerd door de aanwezigheid van de afgevaardigde van PMR. Deze man zorgde voor aanvullingen en correcties waar nodig en vertelde als het nodig was ergens nog eens zorgvuldiger naar te kijken. Zelf hebben zij zich niet actief beziggehouden met het bewaken van de kwaliteit van het proces. Dit is overgelaten aan de procesmanager.

5. Instrumentele vs substantiële democratie

De politieke organen rondom dit interactieve proces lijken bereid zich aan te passen aan de eisen die de invulling van een substantiële opvatting van ze vergt. Zij proberen een meer regisseur-achtige functie te vervullen. Zeker bij de eerste pogingen tot interactieve beleidsvorming, voordat ONR werd ingesteld, bleken de politici hier nog moeite mee te hebben en te willen terugrijpen op de instrumentele invulling van democratie en het primaat der politiek. Als het niet helemaal naar wens verliep, hadden zij toch de neiging in te grijpen en zich te beroepen op hun formele beslissingsmacht. Uiteindelijk hebben zij het interactieve proces een kans gegeven en hebben zij ook de meer open regisseur functie willen vervullen, onder leiding van het procesmanagement dat aan de politici de meer open regels van de substantiële democratie heeft opgedrongen.

• **Ambtenaren**

In de operationalisatie heb ik de vier typen ambtenaren in twee groepen verdeeld en daarbij gedragingen per groep aangegeven. Hier wil ik kijken welk gedrag de ambtenaren in ONR hebben tentoongespreid.

In het algemeen kan ik zeggen dat in dit interactieve proces ambtenaren een vrij grote rol hebben gehad, doordat het BOM PMR heeft opgericht en het project heeft laten leiden samen met Alders. Ik heb, door gesprekken met deelnemende partijen, het idee gekregen dat de meeste ambtenaren zich een constructieve, positieve, bij het interactieve proces passende rol hebben aangemeten. Zij hebben zelf erop gehamerd dat het proces interactief vormgegeven zou moeten worden. Dit gedrag past wel onder het kopje progressief. Het besluit zou breed gedragen moeten worden wilden de politici een besluit durven te nemen. Dit valt onder het kopje democratisch en open. Zij hebben geprobeerd niet teveel inhoudelijke invloed uit te oefenen, maar juist open te staan voor de ideeën van het interactieve proces. In deze was de waarnemer van PMR dan ook een soort neutrale expert, die zijn eigen ervaring en deskundigheid inbrengt. Hierbij zal denk ik ook wel eens sprake zijn geweest van de minder bij interactieve variant passende eigenschap van het sturen van de discussie. Ten slotte hebben zij ook de functie van procesbegeleider vervuld, samen met Alders en PMR.

6.2.3 Interactie, openheid en verantwoording

Ook hier behandel ik de punten zoals weergegeven in de operationalisatie.

Ten eerste de hoeveelheid communicatie met de deelnemers nadat het proces is afgelopen. Je kunt zeggen dat het Topberaad de arena was waarin de BOM arena na afloop van het proces communiceerde met de ONR arena. Op het moment dat het Topberaad plaatsvond was het advies immers klaar. In dat Topberaad communiceerden de politici met de ONR deelnemers over wat zij vonden van het advies en wat ze ermee wilden doen. De ONR deelnemers konden de politici op dat moment nog proberen te overtuigen van hun ongelijk als zij andere beslissingen dreigden te nemen dan er in het ONR advies stonden. Op deze wijze is er dan ook sprake van een iteratief proces na afloop van het interactieve proces en kan er vervlechting van de uitkomsten plaatsvinden. Toch lijkt het lastig te zijn om echte openheid toe te passen.

De politici in ONR zijn op dat moment toch van mening dat zij het zijn die de besluiten nemen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat sommige bewindslieden weinig waarde hechtten aan het Topberaad en stelselmatig niet op kwamen dagen.

De enige activiteit die echt niet heeft plaatsgevonden, is het afleggen van verantwoording achteraf over de stappen de politici wilden nemen, aan de deelnemers. Wel is er verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Dit is ook vooraf afgesproken met de deelnemers. Zij wisten dus dat er een vorm van verantwoording plaats zou vinden. Politici vallen op dat moment terug in hun oude regels en oude gedrag der representatieve democratie.

6.2.4 Procesmanagement

Bij ONR hebben meerdere instanties de rol van procesmanager op zich genomen, te weten zowel de PMR projectorganisatie en de voorzitter van ONR, dhr. Alders.

- Ten eerste kijk ik naar de mate waarin de actoren binnen arena's en ook tussen arena's met elkaars standpunten worden geconfronteerd.

Alders heeft DHV consultants gevraagd naar aanleiding van gesprekken met de deelnemers aan ONR een overzicht te maken van ieders standpunten en doelstellingen. Dit document vormde het uitgangspunt voor de verdere gesprekken. Voor iedereen was nu duidelijk wat de anderen vonden. Deze standpunten werden verder uiteraard ook met elkaar geconfronteerd tijdens de bijeenkomsten van ONR. Ook tussen de arena's was men op de hoogte van elkaars standpunten door de waarnemer van PMR, door Alders en door de overlappende lidmaatschappen van drie van de deelnemers aan ONR.

- Uit het bovenstaande blijkt al dat er veel contact was tussen de verschillende arena's. Zij bleven voortdurend op de hoogte van het reilen en zeilen in de andere arena's.

- Bemiddeling en arbitrage

Alders heeft, zeker in het begin, een duidelijke bemiddelende rol vervuld, toen het proces steeds stuk liep. Hij is toen degene geweest die de verschillende partijen bij elkaar heeft gezet en heeft gezorgd dat ze aan tafel bleven. Later in het proces, als partijen het niet met elkaar eens waren, heeft hij net zo lang met ze gepraat tot ze er met zijn allen uitkwamen. Alders is ook de persoon geweest die het Topberaad, de ontmoeting van de verschillende arena's, heeft voorbereid en in goede banen heeft geleid. Ook heeft hij de brief geschreven bij de gerezen onenigheid over de 750 ha groen. Hij heeft dus een belangrijke rol gespeeld in het bij elkaar houden van de partijen. Ik denk dat als er nog een keer echte onenigheid was ontstaan, het proces niet meer verder interactief vormgegeven zou zijn. Ik denk dat belangrijk voor ONR was dat hij in het conflict de kant koos van het ONR en duidelijk hun belang behartigde. Wat een voordeel is van Alders is dat hij ook zelf minister is geweest en zodoende precies weet hoe het er in die wereld aan toe gaat en hoe de contacten moeten worden gelegd en arbitrage en bemiddeling moet worden vormgegeven.

- Gezamenlijke agendaformulering

PMR heeft in deze aangelegenheid een belangrijke rol gespeeld.

Alders en PMR hebben, zoals gezegd, beiden gezorgd voor het procedurele

procesmanagement. PMR zorgde bijvoorbeeld voor interactie met de BOM arena doordat er

steeds een waarnemer van PMR bij de bijeenkomsten van ONR aanwezig was. Ook zorgden beiden voor interacties binnen de ONR arena, door met groepjes van participanten informeel te overleggen of, zoals PMR deed, de deelnemers aan ONR te betrekken bij het schrijven van teksten.

PMR heeft samen met BOM gezorgd voor de selectie van de deelnemers aan ONR. Er zijn enkele partijen die bij meerdere arena's horen. Hetzelfde geldt voor de waarnemer van PMR. Alders heeft ook op inhoudelijk vlak het nodige werk verricht. Hij heeft gevraagd aan het secretariaat gesprekken te voeren met de deelnemers aan ONR en met ze te praten over de belangen die zij bij ONR hebben en wat ze willen bereiken. Uiteindelijk heeft elke participant een overzicht gekregen van ieders wensen en belangen. Dit heeft voor inzicht en vooral voor duidelijkheid gezorgd. PMR en BOM hebben samen met het ONR de inhoudelijke agenda geformuleerd.

- Afhankelijkheid

In de ONR arena is in de loop van het proces het inzicht ontstaan dat de actoren van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van hun doelen. Zij zagen in, mede doordat de actoren binnen BOM niet tot overeenstemming konden komen, dat zij met hun advies grote invloed op de besluitvorming uit zouden kunnen oefenen. De unanimitieit van het advies stond erg hoog in het vaandel van de deelnemers. Op deze manier konden zij een blok vormen.

Er ontstond een soort informele regel dat er door onderhandeld moest blijven worden en dat je niet meer op kon stappen. Eén keer is het voorgekomen dat een actor uit ONR wilde stappen. Dit was de vertegenwoordiger van het havenbedrijf. Hij heeft dit uiteindelijk toch niet gedaan omdat hij inzag dat hij dan geen invloed meer op het proces uit kon oefenen. Hij zag in dat zij van elkaar afhankelijk waren voor het bereiken van een goed resultaat.

- Interactieregels

Er zijn weinig regels afgesproken met de ONR deelnemers. Ze waren het met elkaar eens dat het draaide om vertrouwen.

6.2.5 Doorwerking

Doorwerking heb ik eerder geformuleerd als *de mate waarin het bevoegd gezag de uitkomsten van processen van actieve beleidsvorming al dan niet verwerkt in uiteindelijk beleid en/of verdere processen*.

De doorwerking is als volgt; Er zijn een aantal punten in de pkb opgenomen die afkomstig zijn van het ONR. Deze punten zijn:

- verbreding van visie en probleemstelling
- nadruk op deep-sea gebonden bestemming van de landaanwinning
- meer aandacht voor leefbaarheid in brede zin
- loskoppeling landaanwinning compensatie & 750 ha natuur en recreatiegebied
- evaluatiekader
- compensatie-verbreding naar PKB3

Voor de overige doorwerking van ONR in verder beleid geldt dat het advies van ONR vrijwel helemaal is verwerkt in de PKB3 en daarna in het definitieve besluit PKB4. Daarmee is het kader in de ruimtelijke besluitvorming juridisch vastgelegd. Vooral de tekst van de concrete beleidsbeslissingen zijn niet zonder goedkeuring van de Tweede Kamer te wijzigen. Mede hierdoor blijft het ONR-advies geldigheid houden.

Momenteel worden er in de verdere uitwerking van het PMR-dossier uitwerkingen bestudeerd (en in de Startnotitie en MER aanleg+ gebruik uitgewerkt) die afwijken van het vigerende PKB4-besluit. Bij de besluitvorming over de concessie en bestemmingsplan zal uiteindelijk gemotiveerd moeten worden waarom afgeweken wordt van het PKB4-besluit. Ook is mogelijk dat het PKB-besluit aangepast dient te worden op onderdelen. De ONR-partners kunnen dan hun stem laten gelden. De laatste versies van de 2e Maasvlakte-ontwerpen wijken af van het referentie-ontwerp ten tijde van de PKB, de laatste ontwerpen zijn naar verwachting echter beter geoptimaliseerd voor natuur (minder effecten). In hoofdlijnen wordt echter het 3-ledige pakket: Tweede Maasvlakte (GHR), 750 ha (provincie) en BRG (GHR) momenteel opgepakt en uitgewerkt.

Het ONR-overleg als zodanig is opgeheven. Er liggen overigens wel concrete voorstellen dat, voordat er belangrijke stukken naar de Tweede Kamer gaan, de oorspronkelijke ONR-partijen adviesrecht krijgen. Dit is onderdeel van de bestuurlijke afspraken waar momenteel over onderhandeld wordt. Daarnaast worden ONR-deelnemers bij specifieke projectonderdelen van de 3 hoofdprojecten nu al betrokken. Naar verwachting zal dit komende jaren nog intensiever gebeuren.

De doorwerking van de uitkomsten van ONR in verder beleid is dus goed te noemen. Bij ONR is er afgaande op de bovenstaande elementen duidelijk een connectie tussen de interactieve besluitvorming en de formeel ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming. De regels van de arena's in rondom ONR lijken goed op elkaar aan te sluiten en de begeleiding heeft gezorgd voor duidelijke connecties tussen de verschillende arena's. De ambtenarij heeft ook een houding die past bij het interactieve proces en dit zorgt dat er middels procesmanagement ook verbindingen tussen de arena's tot stand kunnen komen. Middels deze verbindingen werken de beelden door in de hoofden van de besluitvormers en kan er sprake zijn van doorwerking. De regels van de BOM arena sluiten aan bij het interactieve proces zoals gevoerd in de ONR arena. Doordat deze regels niet die van de instrumentele opvatting van democratie zijn en de regels van interactieve beleidsvorming dus invloed hebben gehad op hun arena en zij minder nadruk leggen op het primaat der politiek kunnen adviezen doorwerken. Verbindingen kunnen alleen tot stand worden gebracht als de regels van de arena's ook op elkaar aansluiten.

6.3 VERM en ONR vergeleken

In deze paragraaf vergelijk ik de interactieve processen zoals gevoerd in VERM en ONR met elkaar. Onderstaand een tabel met de belangrijkste verschillen en overeenkomsten. Deze punten licht ik in de rest van de paragraaf verder toe.

	VERM	ONR
Kaders	<ul style="list-style-type: none"> • Noch status, noch politiek commitment. Gevolg: veel onduidelijkheid en teleurstelling • Onduidelijk procesontwerp vooraf en onduidelijke randvoorwaarden • Veel participanten, zelfselectie burgers • Zeer onduidelijk procesverloop • Door inhoudelijke vooringenomenheid niet flexibel tav inhoud • Eenzijdige informatieverstrekking • Zeer verschillende regels arena's: nut en noodzaakarena open, andere arena's gesloten: regels instrumentele democratie vs regels substantiële dem. • Arena's staan los van elkaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Status: advies. Motivatie aan TK bij afwijking van advies • Politiek commitment • Duidelijke inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden • Flexibel tav proces en inhoud • Streng selectie door PMR. bewuste keuzes • (te)veel informatie met belichting alle standpunten • meer gelijkwaardige regels verschillende arena's
Politiek-ambtelijke rolinvulling	<ul style="list-style-type: none"> • afwezigheid politici (TK en kabinet) tijdens proces • meer instrumentele opvatting der democratie van politici: politiek primaat • bijna geen rolinvulling politici 	<ul style="list-style-type: none"> • aanwezigheid politici tijdens proces • aanvulling processen op elkaar door betrokkenheid • door aanwezigheid binding met uitkomsten • poging tot invulling democratie op

	<ul style="list-style-type: none"> • geen binding met uitkomsten proces • politiek en ambtenarij niet positief tov int. proces • veel inhoudelijke invloed ambtenaren: ambt. als deskundige • ambtenarij procesbegeleiding 	<p>substantiële wijze</p> <ul style="list-style-type: none"> • politiek en ambtenarij overwegend positief tov int. proces • veelal ambtenaar als onderhandelaar of verbinder • onafhankelijke procesbegeleiding • meer substantiële visie democratie
Interactie, openheid en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • gesloten na afloop proces • geen verantwoording afgelegd • lijkt te komen door opvatting primaat politiek 	<ul style="list-style-type: none"> • communicatie middels topberaad. Overige communicatie mager na afloop • indirecte verantwoording aan Tweede Kamer
Doorwerking	<ul style="list-style-type: none"> • bijna geen doorwerking • relatie tussen slechte koppeling processen en slechte doorwerking • door verschil in regels geen koppeling 	<ul style="list-style-type: none"> • bijna volledige doorwerking • relatie goede koppeling processen en mate van doorwerking • overeenkomsten in regels, koppeling kan tot stand komen
Procesmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • veel organen die proces regelen. Geen orgaan dat voor goed procesmanagement heeft gezorgd • geen/weinig contact tussen arena's 	<ul style="list-style-type: none"> • Alders en PMR beiden procesmanager. Alders heeft partijen gebonden. Beiden hebben veel contact tussen arena's bewerkstelligd. • Veel contact tussen arena's

6.3.1 Verschillen en overeenkomsten

De verschillen en overeenkomsten zoals in de tabel staan wil ik kort toelichten. Niet te uitgebreid om overlappingsen met de behandeling van elementen van koppeling voor beide projecten niet nogmaals over te doen.

1. Kader

• Inhoudelijke randvoorwaarden

Een eerste verschil tussen VERM en ONR is te vinden in de inhoudelijke randvoorwaarden die zijn gesteld. Bij beide processen zijn er formeel weinig inhoudelijke voorwaarden gesteld. Bij ONR was volstrekt duidelijk binnen welke inhoudelijke randvoorwaarden het proces zich af zou moeten spelen. Bij VERM, dat een zogenaamd openplanproces was, is dit niet het geval geweest.

De arena's binnen ONR hadden dezelfde scope rules. De arena's binnen VERM niet. De goede afbakening bij ONR heeft tot gevolg gehad dat de uitkomsten binnen ONR ook invloed uit konden oefenen omdat ze binnen de grenzen van wat haalbaar was bleven. Bij VERM is door de inhoudelijke onduidelijkheid de uitkomst niet binnen de wenselijke kaders gebleven. De politici wilden een Tweede Maasvlakte. Dit is vooraf niet duidelijk geweest aangezien het een open plan proces was. De participanten aan VERM waren niet van de juistheid van de Tweede Maasvlakte overtuigd en zagen ook andere mogelijkheden. Middels inhoudelijke beïnvloeding door de conditie arena is de nadruk komen te liggen op de uitwerking van de Tweede Maasvlakte en niet op de andere alternatieven. Toen de actoren in VERM uiteindelijk een ander advies gaven dan alleen een Tweede Maasvlakte, waren deze alternatieven niet voldoende onderbouwd en konden gemakkelijk van tafel worden geveegd. Inhoudelijke verbinding van de arena's heeft in deze twee gevallen een positief effect op doorwerking. De scope rules hebben ook te maken met de status van een project. Wie mag beslissen en hoeveel invloed kan er worden uitgeoefend. VERM had geen status en politici hadden scope rules die uitgingen van het primaat der politiek. Zij mochten beslissen. Bij ONR hadden de uitkomsten de status van advies en kon er lastiger vanaf geweken worden.

De scope rules van de BOM, zijn hierdoor minder die van het primaat der politiek. Als zij minder gericht zijn op dat zij mogen beslissen, maar dat de inhoud ook uit andere hoek kan komen wordt er meer open gestaan voor de inhoudelijke invloed uit een andere arena. Deze scope rules laten de mogelijkheid open voor een verbinding en inhoudelijke beïnvloeding.

- **Procedurele randvoorwaarden**

Bij ONR waren de procesregels duidelijk, bij VERM was vooraf niet duidelijk hoe het proces zou verlopen. Deze onduidelijkheid heeft als gevolg gehad dat zowel deelnemers als politici niet wisten hoe het proces zou verlopen. De deadline van een jaar die wel was gesteld bij VERM heeft voor onnodige haast gezorgd, bij een proces dat zo groot en uitgebreid was. Als vooraf een procesontwerp op tafel had gelegen had de haalbaarheid daarvan beoordeeld kunnen worden. Nu hebben heel veel mensen en groepen langs elkaar heen geparticipeerd en is niet duidelijk wie nu precies welke invloed waarop heeft uitgevoerd. Een beter procesontwerp had voor een betere gang van zaken kunnen zorgen. Dit kan vervolgens weer tot betere inhoudelijke uitkomsten leiden. Bij ONR was vooraf duidelijk wie zou participeren en wat de werkwijze zou zijn. Alle participanten, ook de actoren in de BOM arena waren hiermee akkoord. In het procesontwerp van VERM is ook geen contact tussen de arena's en tussen de beleidsspelen vastgelegd. Bij ONR is dit vooraf wel gebeurd. Het gebrek aan contact heeft het leggen van koppelingen parten gespeeld.

Een tweede verschil dat hierbij aansluit is het verschil in boundary rules tussen de arena's in VERM, de overeenkomsten daartussen bij de arena's in ONR en de wijze van selecteren van de beide projecten. De nut een noodzaakdiscussie was zo open in boundary rules dat duidenden mensen hebben geparticipeerd. Vooraf was niet duidelijk hoeveel mensen zouden participeren, welke belangen zij zouden vertegenwoordigen en hoeveel kennis zij in huis zouden hebben. Het beter selecteren had wellicht tot betere uitkomsten kunnen leiden. De ONR arena was vrij gesloten en zeer selectief. Niet zomaar iedereen kon participeren. De participanten zijn nauwkeurig uitgekozen. De grootte van VERM heeft gezorgd dat het moeilijk was om goed inhoudelijk te discussiëren. De kleine opzet van ONR maakte dit veel beter mogelijk. Met als gevolg beter onderbouwde uitkomsten die meer kans van slagen hebben om door te werken.

Ten derde verschillen ONR en VERM wat betreft information rules. Bij ONR was er de beschikking over veel informatie, die de zaak van alle kanten belichtte. Nadeel bij ONR was dat de deelnemers zoveel rapporten en onderzoeken te toegestuurd kregen dat het niet bij te houden was. Bij VERM is de informatie meer gedoseerd toegestuurd. Maar bij ONR werden alle kanten van de zaak belicht, terwijl bij VERM gekleurde informatie werd gegeven, waardoor deelnemers aan de nut en noodzaakarena geen goed beeld konden krijgen van het eventuele ruimteprobleem en de mogelijke oplossingen daarvoor. In de andere arena's van VERM was dit niet altijd het geval. De organisatie wist van de gekleurde informatie en had wel een compleet beeld. Hetzelfde geldt voor de reflectieve arena waarin de deelnemers van hun eigen kennis uitgingen. Er was een dus een verschil in information rules tussen de verschillende arena's bij VERM. Bij ONR was dit veel minder het geval tussen de arena's. ONR en BOM werden door PMR immers overladen met informatie. Het gevolg van het verschil in information rules tussen de arena's in VERM is dat de ideeën van de arena's op grond van verschillende informatie tot stand gekomen zijn en ook tot andere conclusies kunnen leiden. Hierdoor gaan zij inhoudelijk uit elkaar lopen en kan er geen inhoudelijke verbinding tot stand worden gebracht.

Ten slotte verschillen, wat betreft procedureel kader, VERM en ONR ook in de gelijkheid van de position en authority rules. Gelijkheid botst in VERM met hiërarchie in de politieke besluitvormingsarena's. De gelijkheid in invloed botst met het primaat der politiek dat een hiërarchie in inhoudelijke invloed kent. De politicus staat daarin bovenaan. Zij beperken door deze regel de inhoudelijke invloed die het interactieve proces kan hebben. In de ONR arena waren de deelnemers ook gelijk aan elkaar betreffende invloed. In dit geval kende de BOM arena ook een meer hiërarchische opbouw van de invloed, maar door ONR de status van advies te geven en soms trekken van coproduceren te vertonen, lag de beslissingsmacht minder bij de politici en kwamen de position en authority rules meer overeen.

2. Politieke en ambtelijke rolinvulling

Allereerst de politieke rolopvatting binnen VERM en ONR. Deze is compleet verschillend. In VERM schitteren politici door afwezigheid of voelen zij zich de behartiger van een bepaald belang. De afzijdige rolopvatting wordt voornamelijk ingevuld door landelijke politici en door de Tweede Kamer, die beiden nauwelijks betrokken zijn bij het proces. Veel politici zien een eigen, specifieke taak voor zich weggelegd in het kader van het primaat der politiek en deze overtuigingen zijn niet gemakkelijk te rijmen met de uitgangspunten van interactieve beleidsvorming. Het lijkt alsof politici een meer instrumentele visie op democratie voor zich zien weggelegd in plaats van de substantiële visie op democratie. Zij richten zich meer op de inhoud dan op een regisseur achtige functie. Ook maakt de afzijdige rol geen goede indruk op deelnemers aan het interactieve proces. Het werkt niet stimulerend voor het proces als politici niet deel willen/durven te nemen.

Naast de afzijdige rol die veel landelijke politici vervullen, stellen regionale en in mindere mate landelijke politici zich veelal op als behartiger van een bepaald belang. Door hun afwezigheid voelen de politici zich nauwelijks betrokken bij VERM. Deze afwezigheid in het interactieve proces heeft tot gevolg dat de politici zich niet gecommitteerd voelen aan de uitkomsten van het openplanproces.

ONR verschilt van VERM doordat politici een andere rolinvulling hebben en wel worden betrokken bij het interactieve proces. De politiek heeft het interactieve proces gestimuleerd en geïnitieerd, gezorgd voor een goede afspiegeling van de belangen en de kwaliteit bewaakt. Politici binnen ONR proberen veel meer de substantiële visie op democratie als uitgangspunt te nemen. Dat dit niet altijd lukt en zij toch soms terugvallen in de instrumentele visie op democratie blijkt uit het meerdere malen voorgekomen wijzen op het primaat der politiek. Alders heeft de ministers er uiteindelijk ook op gewezen dat als zij een interactief proces op willen zetten, ze de burgers wel serieus moeten nemen. De belangengroepen zijn erop gewezen dat het uiteindelijk wel de politiek zal zijn die het besluit neemt. Sinds deze afspraak hebben politici zich steeds meer gedragen volgens de opvattingen van substantiële democratie.

Naast een andere rolopvatting dan de politici binnen VERM zijn de politici ook betrokken gebleven bij het interactieve proces van ONR. De arena's zijn steeds op de hoogte geweest van elkaars standpunten en gedachten. De politiek is betrokken gebleven bij het proces van gemeenschappelijke beeldvorming zoals dat binnen ONR heeft plaatsgevonden. Hierdoor zijn de arena's rondom ONR niet te ver uiteen gaan lopen.

Naast de politieke rolinvulling zijn er ook verschillen en overeenkomsten tussen VERM en ONR als het gaat om ambtelijke rolinvulling. Een belangrijk verschil tussen VERM en ONR is geweest dat de ambtenarij bij VERM, net zoals vele politici, niet positief stond tegenover een interactief proces. In ONR was dit anders en zijn uitgangspunten, als joint fact finding en overleg met maatschappelijke groepen vanaf het begin ter harte genomen. Er is bij ONR geprobeerd vanuit een minder traditionele rolinvulling te opereren. Men wilde echt dat het proces interactief vormgegeven werd en men onderstreepte de uitgangspunten zoals geformuleerd. De intentie bij ONR lijkt goed te zijn. Bij VERM lijken veel ambtenaren geen onpartijdige rol voor zich weggelegd te zien, maar meer een rol als behartiger van een bepaald belang. Eén van de leden uit een werkgroep die ik sprak zei ook dat zij deelnam om het belang van Rotterdam (uitbreiding havencapaciteiten middels aanleg Tweede Maasvlakte) goed uit te laten komen. Ook ambtenaren lijken voor zichzelf een soort primaat van de ambtenarij te zien weggelegd. Zij zijn degenen die kennis van zaken hebben. Burgers kunnen wel meepraten, maar dat wil niet zeggen dat zij ook verstand van zaken hebben. Zij sluiten zich aan bij de regels der representatieve democratie die de politieke arena's kenmerkt.

Belangrijk voor een interactief proces lijkt een (zekere mate) van onafhankelijkheid van de begeleiding van het proces te zijn. De begeleiding moet slechts willen begeleiden en niet trachten het proces inhoudelijk te beïnvloeden.

Oorzaak van het gebrek van betrokkenheid en rolvulling bij VERM lijkt dus te liggen in de instrumentele opvattingen over democratie. De regels die de politieke en de conditie arena

hebben stemmen hiermee overeen en conflicteren met die van de interactieve arena. De veelal onbewuste regels in deze arena's gaan niet uit van een rol bij een interactief proces. De conditie arena heeft dan ook geen rolvulling voor de politici in gedachten gehad. Deze regels zorgen ervoor dat ambtenaren van mening waren dat zij het beleid zelf konden bedenken en politici waren huiverig, bij het uitgaan van hun politieke primaat, dat het vervullen van een rol zou kunnen betekenen dat zij de uitkomsten van het proces ook over zouden moeten nemen. Het niet vervullen van deze rollen heeft er voor gezorgd dat zij zich niet betrokken voelden bij het proces en VERM meer zagen als een proces dat bestond naast de eigenlijke politieke besluitvorming.

In ONR lijkt de conditie arena beseft te hebben, met VERM als lichtend voorbeeld, dat de inmiddels onbewuste regels van representatieve democratie enige rolvulling deden voorkomen. Doordat de procesbegeleiding zich daar bewust van was en zich bewust was van de andere invulling die een interactief proces vraagt van politici, is er in het ontwerp bewust rekening gehouden met de te vervullen rollen, die ook voor de politici in ONR geen dagelijkse kost zijn. De conditie arena heeft door deze regels zo te stellen gezorgd dat de politieke arena ook regels aannam die stroken met de regels der interactieve beleidsvorming. Door deze rolvulling heeft de koppeling tussen de processen een kans gekregen.

3. Interactie, openheid en verantwoordelijkheid

Ook in dit geval zijn enkele overeenkomsten en verschillen tussen VERM en ONR te constateren. De beide processen hebben gemeen dat het lastig blijkt te zijn voor politieke en ambtelijke organen om het besluitvormingsproces open te houden nadat het interactieve deel is afgerond. Verschillend zijn de beide processen in de mate waarin er sprake is van geslotenheid. VERM is namelijk zeer gesloten en bij ONR zijn nog wel enige pogingen tot openheid gedaan.

Nadat VERM is afgerond is het advies van de projectgroep door de departementen in ontvangst genomen en is het formele besluitvormingsproces van start gegaan zonder dat er nog enig overleg werd gevoerd. Het formele en het interactieve proces hebben compleet los van elkaar plaatsgevonden. Bij ONR was dit anders, omdat politici en maatschappelijke groepen, naast overleg tijdens het proces, ook overleg voerden met elkaar in het Topberaad. In het theoretisch kader spreek ik over een iteratief proces tussen deelnemers. Deze vervlechting heeft, door het veelvuldige contact tussen de arena's bij ONR, eigenlijk al tijdens het interactieve proces plaatsgevonden, zodat in het Topberaad nog slechts enkele zaken bediscussieerd dienden te worden.

De participanten aan VERM waren na afloop zeer teleurgesteld over de wijze waarop met hun advies is omgesprongen. De resultaten van VERM zelf zijn wel teruggekoppeld naar de deelnemers, maar de politiek heeft geen verantwoording afgelegd. Het niet afleggen van verantwoording heeft voor veel onbegrip en wantrouwen bij de deelnemers gezorgd. Bij ONR is nog enigszins verantwoording afgelegd doordat het kabinet afwijkingen van het advies zou moeten motiveren aan de Tweede Kamer. Het kabinet legt dan indirect verantwoordelijkheid af aan de burgers.

De politici lijken zich dus helemaal niet geroepen te voelen enige verantwoording af te leggen. Dit kan veel te maken hebben met de nieuwe rolopvatting die van de politici en ambtenarij verwacht wordt. Vanuit hun rol in de instrumentele opvatting van democratie en het bijbehorende sterke primaat der politiek zijn zij niet gewend verantwoording af te moeten leggen voor de keuzes die zij maken. De politiek mag de keuzes maken. In gevallen van interactieve beleidsvorming zijn de burgers van onderdaan, ineens gesprekspartners geworden, waarbij een bevoogdende rol niet meer past. De politici in ONR hebben onder leiding van de conditie arena nieuwe rollen vervuld, die duidelijk zijn vastgelegd. Er is echter niks vastgelegd over de rollen die vervuld moeten worden nadat het interactieve proces is afgelopen. Het gevolg hiervan is dat ze terugvallen in hun oude gedrag, in hun oude gesloten regels. Bij VERM is nooit sprake geweest van integratie van oude met nieuwe regels, dus ook na afloop van het interactieve proces voelen zij zich niet geroepen verantwoording af te leggen of te interacteren met deelnemers.

Maar het is wel belangrijk om deze verantwoordelijkheid af te leggen en te communiceren over de te nemen stappen voor de verbinding tussen beide processen. Deze verbinding is belangrijk voor doorwerking omdat in deze fase de besluiten genomen worden en het interactieve proces nog invloed uit kan oefenen. Mensen moeten inzicht krijgen in de overwegingen die zijn gemaakt. Als je geen verantwoording voor de daden aflegt kan dit, als je afwijkt van de geformuleerde adviezen veel onbegrip en teleurstelling opleveren bij de deelnemers. Zij zullen dan misschien hun vertrouwen in democratie en op de eerste plaats in interactieve beleidsvorming kwijtraken.

4. Procesmanagement

Voor zowel VERM als voor ONR geldt dat procesmanagement van groot belang is geweest. Het verschil tussen beide processen is dat de aanwezigheid van procesmanagement bij ONR een positieve invloed heeft gehad op het verloop van het proces en de afwezigheid van procesmanagement een negatieve invloed heeft gehad op de koppeling bij VERM.

Alders en PMR hebben gezorgd voor het contact tussen de arena's bij ONR. De interactieve arena's en de reguliere ambtelijk-bestuurlijke arena's hebben nooit uit elkaar kunnen lopen. Daarnaast heeft Alders gedurende het gehele proces een positieve invloed gehad door als het verkeerd dreigde te gaan te bemiddelen tussen de partijen. Alders leek zich goed te kunnen redden in beide arena's, hoewel hij bij BOM en in het Topberaad altijd de kans koos van ONR. De BOM arena heeft zich niet kunnen sluiten en in oude regels kunnen vervallen door het procesmanagement dat heeft plaatsgevonden.

Een verklaring voor het feit dat er zo weinig contact is geweest tussen de arena's bij VERM is de afwezigheid van een goede procesmanager. Het lijkt alsof geen enkel orgaan zich daar verantwoordelijk voor voelde, terwijl het IPP of de drie werkgroepen dit hadden kunnen doen. Het procesmanagement kan ervoor zorgen dat de politieke organen hun rollen in het proces vervullen, mochten zij dit niet zelf doen. Het procesontwerp maakte ook niet duidelijk wie dat zou moeten doen en dat het überhaupt zou moeten gebeuren. Dit lijkt te komen doordat de conditie arena dezelfde regels kende als de politieke arena en deze regels niet pasten bij de begeleiding van een interactief proces. Ook het IPP, bekend als deze organisatie is met interactieve processen, heeft geen contact tussen de arena's kunnen bewerkstelligen.

5. Doorwerking

De doorwerking van de resultaten van VERM en ONR zijn erg verschillend. Zoals gezegd zijn de resultaten van ONR bijna volledig overgenomen en zijn de resultaten van VERM bijna volledig niet overgenomen. Ik kan dan ook zeggen dat ONR een goede doorwerking kent en VERM een slechte doorwerking. Eén van de zaken die met een goede of slechte doorwerking te maken heeft is een goede koppeling tussen het interactieve gedeelte van een besluitvormingsproces en het ambtelijk-bestuurlijke gedeelte van een besluitvormingsproces. In dit hoofdstuk heb ik gekeken naar de punten die te maken hebben met een goede of minder goede koppeling. Niet alle punten uit mijn analyse lijken even zwaar mee te tellen. Wel lijken al de punten uit de analyse met elkaar samen te hangen. In het stellen van goede kaders, spelen immers ook politici en ambtenarij een rol. Een rol die zij weer zouden kunnen delen met het procesmanagement en goed procesmanagement kan weer samenhangen met openheid en interactie.

Een grote rol in de verschillen tussen ONR en VERM die te maken hebben met doorwerking lijken de regels te zijn die een goede verbinding voorkomen, zoals uitgebreid toegelicht in de stukken over doorwerking bij VERM en bij ONR in de analyse. De regels van politieke en conditie arena in VERM voorkomen dat er koppeling tot stand kan worden gebracht. Bij ONR is juist het omgekeerde het geval. De overeenkomst in regels tussen de arena's, met name het feit dat de conditie arena regels kende die overeenkwamen met het interactieve proces, heeft tot een koppeling geleid.

7. Conclusies en aanbevelingen

Om burgers en maatschappelijke organisaties meer invloed op beleid te geven, de kloof tussen burger en bestuur te dichten en om meer draagvlak te realiseren voor de besluitvorming van de overheid is jaren geleden van start gegaan met interactieve beleidsvorming.

Er is gestart met het organiseren van interactieve beleidsvorming op lokaal niveau, maar sinds enkele jaren worden er ook trajecten van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau georganiseerd. Zo zijn er ook enkele ruimtelijke projecten georganiseerd, waaronder de Tweede Maasvlakte. Vooral bij grote, ruimtelijke, projecten is de invloed van burger en maatschappij namelijk zeer beperkt geweest en werden burgers en belangengroepen pas laat in de besluitvorming betrokken, bijvoorbeeld bij inspraak. Dit late betrekken van maatschappelijke groepen in de samenleving heeft tot gevolg dat deze groepen voor voldongen feiten werden gesteld als zij mee mochten praten. Het gevolg van deze aanpak is dat in plaats van draagvlak juist hindermacht werd georganiseerd.

Hier moest dan ook verandering in komen en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft hiertoe, in opdracht van het kabinet, een advies opgesteld. Op advies van de WRR is er vervolgens rondom de besluitvorming over eventuele uitbreiding van de haven van Rotterdam een Verkenningfase georganiseerd om 'tot een goede combinatie van bestuurlijke slagvaardigheid, inhoudelijke zorgvuldigheid en maatschappelijk draagvlak' te komen. Ook na deze VERM is de besluitvorming rondom de Tweede Maasvlakte interactief vormgegeven, in de processen rondom het ONR.

Dit klinkt allemaal als rozengeur en maneschijn, maar over de werking van interactieve beleidsvorming zijn de meningen verdeeld (Pröpper en Steenbeek, 1999; Klijn en Koppenjan, 1998; Klijn, 2001; Weggeman, 2003; Edelenbos, Teisman en Reudink, 2003). Het lijkt niet goed gesteld te zijn met de doorwerking van resultaten van interactieve beleidsvorming in verder beleid. Het lijkt lastig te zijn verbindingen te organiseren tussen processen van interactieve beleidsvorming en ambtelijk-bestuurlijke processen van beleidsvorming. Als gevolg hiervan blijven er twee aparte circuits van besluitvorming bestaan.

Ik wilde graag meer weten over deze koppeling en de relatie die deze koppeling heeft met de doorwerking van de resultaten van interactief beleid. Dit heeft mij tot de volgende vraagstelling gebracht:

Hoe zijn de interactieve beleidsprocessen rond de Tweede Maasvlakte, te weten VERM en ONR, verlopen, hoe zijn deze twee projecten verbonden aan reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en hoe draagt deze koppeling bij aan de doorwerking van de uitkomsten?

Bij deze vraagstelling is mijn hypothese is dat de mate van koppeling van interactieve beleidsvorming aan reguliere processen van ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming in een positief verband staat met de doorwerking van resultaten van interactieve beleidsvorming in verder beleid of processen.

In dit laatste hoofdstuk beantwoord ik in 7.1 de deelvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk drie en geef ik uiteindelijk antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In 7.2 formuleer ik enkele aanbevelingen.

7.1 Conclusies

7.1.1 Deelvragen

1. *Wat is interactieve beleidsvorming?*

Dit is een puur theoretische vraag, die ik zoals in de operationalisatie aangegeven ook puur en alleen op basis van de theorie zal behandelen. De omschrijving die voor mij geldt als interactieve beleidsvorming is: *'Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen en oplossingen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'* (Edelenbos, 2000, p. 39). Interactieve beleidsvorming dus probeert burgers, professionals en maatschappelijke groepen meer directe zeggenschap in de vorming van beleid te geven. Bij interactieve beleidsvorming kan van verschillende niveaus van invloed sprake zijn, te weten: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen, waarbij informeren de minste status is en bij meebeslissen sprake is van de meeste invloed (Edelenbos, 2000, pp. 43-44).

2. *Welk netwerk en welke arena's van actoren kunnen in VERM en ONR worden onderscheiden?*

De arena's binnen de netwerken van VERM en ONR onderscheid ik op basis van de functie die zij in dat netwerk vervullen. De actoren, die tot de netwerken van de twee projecten behoren, zijn alle actoren die er door de organisatie in het proces betrokken zijn.

In de empirische hoofdstukken ben ik uitgebreid ingegaan op de arena's en beleidsnetwerken die in beide projecten hebben bestaan. Deze beschrijving wil ik hier niet nog eens compleet overdoen, dus ik geef de belangrijkste punten weer.

De arena's die in VERM te onderscheiden zijn, zijn de nut en noodzaak arena, de reflectieve arena, de conditie arena, de projectbeslissingsarena en de politieke arena. De nut en noodzaak arena is de arena waarin burgers, regionale politici en vertegenwoordigers van regionale belangenorganisaties zich buigen over de nut- en noodzaakvraag rondom de vaststelling en eventuele oplossing van het ruimtegebrek rondom Tweede Maasvlakte. Het is een gevarieerde arena met participanten afkomstig uit verschillende achterliggende netwerken. In de reflectieve arena participeren onderzoekers en wetenschappers, vertegenwoordigers van landelijke belangengroepen, het Centraal Planbureau en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, de stuurgroep (bestaande uit hoge ambtenaren) en de begeleidingscommissie (bestaande uit onafhankelijke experts). Deze arena geeft advies over zowel inhoudelijke als meer procedurele zaken en heet de reflectieve arena omdat zij vooral reflecteert op het proces dat speelt in de nut en noodzaakarena. Ook in deze arena is een groot scala aan visies en achterliggende netwerken vertegenwoordigd. In deze arena vervullen de verschillende organen, los van elkaar, een min of meer dezelfde functie op verschillende, maar ook dezelfde tijdstippen in het proces. Er is geen contact tussen de organen in deze arena en in welke verhouding de uitkomsten van deze arena van belang zijn is ook niet vastgelegd.

In de conditie arena participeren de VERM projectorganisatie en het IPP. In deze arena wordt het interactieve proces ontworpen en begeleid. De leden van de VERM projectorganisatie zijn allen afkomstig uit de overheid.

In de project beslissingsarena participeren de ministeries van LNV, VROM, EZ en V&W samen met de VERM projectorganisatie. In deze arena wordt nadat VERM is afgerond een uiteindelijke projectbeslissing gemaakt, die vervolgens wordt behandeld in de politieke arena. In deze politieke arena participeren de Tweede Kamer en het Kabinet. De beslissing die door het kabinet uiteindelijk wordt genomen leggen zij voor aan de Tweede Kamer. Er zijn dus veel arena's rondom VERM. De conditiearena is de arena die de verschillende arena's aan elkaar moet koppelen en met elkaar moet laten communiceren. In werkelijkheid heeft de conditie arena wel met elke andere arena in contact gestaan maar hebben de andere arena's niet of nauwelijks contact met elkaar gehad.

ONR is veel kleinschaliger van aard dan VERM. Er hebben minder actoren deelgenomen en er waren minder arena's. De arena's die kunnen worden onderscheiden, zijn het Overleg Niet Rijkspartijen (ONR), het Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM), het Topberaad en de conditiearena. In de ONR arena komen vertegenwoordigers van belangenorganisaties en vertegenwoordigers van niet-rijksoverheden samen om adviezen te formuleren over de oplossing van het geconstateerde ruimteprobleem. De vertegenwoordigers van de belangenorganisaties dekken samen het hele scala aan belangen, dat belangrijk wordt geacht door de organisatie, rondom de Tweede Maasvlakte. De participanten zijn dan ook afkomstig uit vele verschillende achterliggende netwerken.

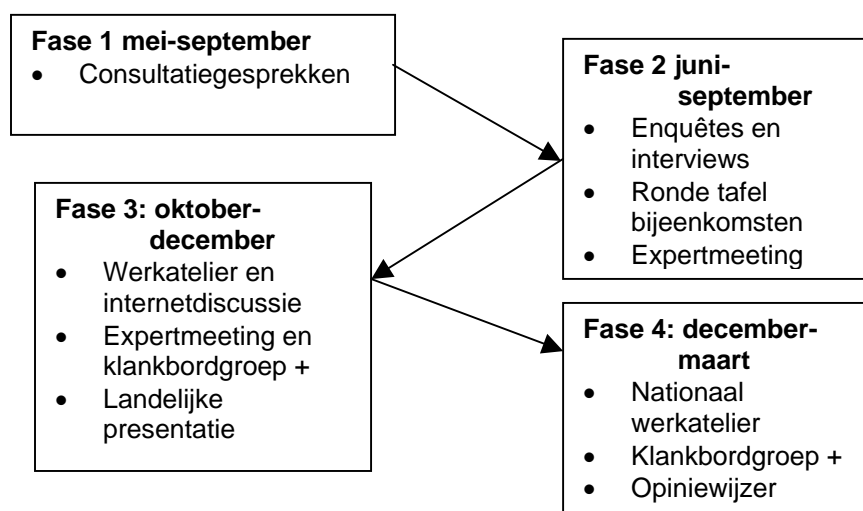
De BOM arena is de bestuurlijke, rijksvariant van het ONR. In dit orgaan discussiëren de ministers van VROM, V&W, LNV en EZ samen met de provincie Zuid-Holland, de stadsregio en de gemeente Rotterdam over het ruimteprobleem. In het BOM vindt ook de uiteindelijke besluitvorming plaats. In de arena van het Topberaad komen alle deelnemers aan ONR en BOM samen om te overleggen over de adviezen die ONR heeft geformuleerd.

De laatste arena is de conditie arena. In deze arena participeren PMR, de projectorganisatie die door BOM ten behoeve van de besluitvorming rondom de Tweede Maasvlakte is opgericht, het secretariaat en de voorzitter van het ONR. De voorzitter en het secretariaat zijn volkomen onafhankelijk. Deze arena begeleidt en ontwerpt het proces. PMR en de voorzitter zijn ze procesmanagers van ONR. Zij zorgen ervoor dat de BOM en ONR arena inhoudelijk op hetzelfde spoor blijven en dat er contact tussen de arena's is. Ook bemiddelt en arbitreert de voorzitter om alle partijen aan tafel te houden.

Enkele opvallende punten hierbij zijn dat in ONR het proces veel simpeler is gehouden en er minder arena's zijn benoemd dan bij VERM. Bij VERM is het vooral zo dat de relaties tussen de organen die deel uitmaken van een arena ook niet altijd duidelijk is. Het is niet inzichtelijk in welke verhouding zij tot elkaar staan. Dit geldt ook voor de relaties tussen de verschillende arena's. De twee politieke arena's staan los van de drie andere arena's. Zij komen pas aan bod als VERM is afgerond. Ook tussen de nut en noodzaak arena en de reflectieve arena is nauwelijks contact, noch rechtstreeks, noch middels de projectorganisatie. In ONR is er veel contact tussen de verschillende arena's.

3. Hoe zijn de interactieve processen VERM en ONR verlopen?

VERM heeft uit erg veel ronden en processen bestaan. Een weergave hiervan ziet u in onderstaande tabel:



Het hele proces is in een jaar voltooid. Het is een groot en complex proces geweest met veel deelnemers en vele ronden. Een paar duizend deelnemers hebben geparticipeerd. De eerste

fase heeft bestaan uit het raadplegen van verschillende belanghebbenden om een inventarisatie te maken van de voorliggende problemen. De tweede fase heeft tot doel het probleem verder uit te diepen. In deze fase is komen de aandachtspunten met betrekking tot de oplossingsrichtingen aan de orde. Daarnaast wordt ook in deze fase nog over de nut en noodzaak gesproken. In de derde fase zijn de verschillende oplossingsrichtingen voor het ruimteprobleem verder uitgediept en de vierde fase staat in het teken van de voorbereiding van de besluitvorming. Na dit jaar is een advies uitgebracht door de projectorganisatie aan het kabinet. Binnen de verschillende departementen is vervolgens een startbeslissing geformuleerd. In deze startbeslissing zijn de resultaten uit VERM amper gebruikt. De beslissing die uiteindelijk genomen is lijkt inhoudelijk erg veel op het voorstel dat de projectorganisatie Maasvlakte twee, voorafgaand aan VERM, heeft gedaan voor oplossing van het ruimteprobleem. Zij zagen de aanleg van een Tweede Maasvlakte als oplossing. Volgens de deelnemers aan VERM hoefde de oplossing van het ruimteprobleem niet noodzakelijkerwijs in de aanleg van een Tweede Maasvlakte gezocht te worden. In dit proces hebben de arena's zoals beschreven bij het antwoord op de vorige onderzoeksvraag gefunctioneerd. Opvallende punten zijn ten eerste dat voorafgaand aan de start van VERM de conditiearena het ontwerp voor het proces nog niet had voltooid. VERM is toch van start gegaan en de deelnemers aan de nut en noodzaakarena wisten niet wat de volgende stap in het proces zou zijn proces nog niet klaar had. Ten tweede is opvallend dat de organisatie van VERM in handen was van drie ambtelijke werkgroepen. De ambtenaren hebben grote inhoudelijke invloed op het proces uit kunnen oefenen. Een derde opvallend punt is dat de ambtenaren en politici veel positiever tegenover interactie met belangengroepen stonden dan tegenover interactie met burgers. Een vierde punt is dat de informatie die de deelnemers aan het interactieve proces ontvingen stelselmatig te laat aankwam, onjuistheden bevatte en zeer bevooroordeeld was ten aanzien van de aanleg van de Tweede Maasvlakte als oplossing voor het ruimteprobleem. Uiteindelijk is deze oplossing ook veel beter uitgewerkt dan de andere twee oplossingen voor het ruimteprobleem. Een vijfde punt is dat de politieke arena's helemaal niet hebben deelgenomen aan VERM. Zij kwamen pas aan bod toen de VERM was afgerond. Een zesde punt is dat het proces voortdurend haast had door de tijdlimiet.

ONR is veel simpeler van opzet en verloop geweest dan VERM. Voor het ONR en Topberaad in de uiteindelijke opzet georganiseerd zijn, zijn al enkele pogingen ondernomen het proces interactief op te zetten. Deze pogingen zijn stukgelopen op het feit dat deelnemers aan het maatschappelijke overleg vonden dat zij te weinig zeggingsmacht kregen en ze niet serieus genomen werden. Zij verwachtten meer invloed dan ze uiteindelijk zouden krijgen. De minister daarentegen, vond het lastig om het interactieve proces een kans te geven. Toen de verhoudingen uiteindelijk duidelijk waren en er goede afspraken zijn gemaakt is het ONR van start gegaan. De ONR arena heeft adviezen geformuleerd over de inhoud van de PKB. De inhoud van deze adviezen bespraken zij vervolgens met de deelnemers aan BOM arena in de arena van het Topberaad. De eventuele afwijkingen van het gegeven advies door ONR, waartoe de deelnemers aan BOM zouden kunnen besluiten, moesten aan de Tweede Kamer worden verantwoord.

De adviezen in ONR hebben de unanieme instemming van elke deelnemer aan ONR. De werkwijze van ONR was dat de deelnemers pas samenkwamen als er nog maar enkele punten van discussie over waren gebleven. Om hiertoe te komen voerde de conditie arena gesprekken met groepjes van enkele deelnemers of deelnemers apart. Deze gesprekken en werkbijeenkomsten werden net zolang gevoerd tot er een soort van overeenstemming bestond en er nog maar enkele punten van discussie over waren. De conditie arena had contact met de BOM arena, waardoor de BOM en de ONR arena inhoudelijk op één spoor konden blijven. Ook was er contact tussen de arena's doordat de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam zowel deelnamen aan de ONR arena als aan de BOM arena. Een derde vorm van contact bestond, doordat bij elke gezamenlijke ONR bijeenkomst een waarnemer van PMR aanwezig was, die ook op de hoogte was van de standpunten van BOM.

Over enkele punten konden liepen de standpunten van de BOM arena en de ONR arena duidelijk uiteen. De Tweede Kamer is toen het interactieve proces te hulp geschoten en heeft een motie aangenomen waarin zij zich uitspreekt voor de uitkomsten van het interactieve proces.

De ministers in BOM en de ambtenaren van PMR stonden allen zeer positief tegenover het interactieve proces en wilden graag dat zij tot inhoudelijk goede adviezen konden komen. Uiteindelijk bleken de deelnemers van ONR tot inhoudelijke overeenstemming te komen. De deelnemers aan BOM kregen dit niet voor elkaar. Doordat de BOM arena niet tot overeenstemming kon komen krijgt het advies van ONR nog meer waarde. De uitkomsten van ONR zijn uiteindelijk bijna volledig overgenomen in de PKB.

4. Hoe is de relatie van VERM en ONR enerzijds en ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming anderzijds?

De relatie van VERM met ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming is slecht. VERM heeft geheel los van de ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming gefunctioneerd en de bestuurders en ambtenarij waren niet positief over het interactieve proces zoals gevoerd in VERM. Zij wilden liever zelf de besluiten nemen zonder invloed van de burgerij en dit is ook wat ze uiteindelijk hebben gedaan. De ambtenarij die het proces begeleidde was dezelfde mening toegedaan. ONR daarentegen, kent een goede verhouding met ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming. Vanaf de start was er een positieve attitude ten opzichte van het interactieve proces. De politiek en ambtenarij hebben het soms nog wel moeilijk gehad te touwtjes uit handen te geven, maar zij wilden het interactieve proces echt een kans geven.

5. Hoe kan die relatie worden verklaard in termen van goede/slechte koppeling?

Deze goede relatie met ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming van ONR kan verklaard worden door een goede koppeling van het interactieve proces met het ambtelijk-bestuurlijke besluitvormingsproces.

Het tegenovergestelde kan worden geconcludeerd voor VERM. In die casus was sprake van een slechte relatie tussen de beide processen. Deze slechte relatie was het gevolg van een slechte koppeling. De mate waarin een goede of slechte koppeling tot stand is gebracht heb ik geconstateerd aan de hand van de elementen zoals in het theoretisch kader en in de operationalisatie genoemd.

In het geval van VERM heeft dit betekend dat wat betreft het inhoudelijke kader, de inhoudelijke ruimte die vooraf gegeven werd, niet bleek te bestaan, dat de scope rules van de arena's in VERM verschillend bleken te zijn en dat de status van de producten uit VERM niet gegeven is, terwijl het politieke primaat duidelijk vaststaat. Het procedurele kader in VERM was onduidelijk. De te nemen stappen in het proces waren vooraf namelijk niet duidelijk voor de deelnemers. Daarbij komt dat de position, authority, en information rules voor de verschillende arena's in VERM niet gelijk waren.

Het tweede koppelingselement is de politieke en ambtelijke rolvulling. Er was in VERM geen sprake van enige rolvulling van politici. Zij zijn volledig afzijdig van het proces gebleven: zij hebben noch inhoudelijke randvoorwaarden gesteld, noch randvoorwaarden voor de kwaliteit van het proces. Tijdens het proces zijn zij niet betrokken gebleven waardoor geen gemeenschappelijke beeldvorming en binding met de uitkomsten heeft plaatsgevonden. Geconcludeerd kan zodoende worden dat de afwezigheid van politici wat betreft rolvulling het best past in een opvatting van de instrumentele democratie, waarin duidelijk het primaat der politiek geldt. De ambtenaren in VERM hebben zich voor het merendeel gedragen als beambte ohne eigenschappen en de ambtenaar als deskundige. Dit zijn beiden rollen waardoor geen koppeling tussen het interactieve proces en de ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming tot stand wordt gebracht.

Het derde koppelingselement is de interactie, openheid en verantwoording. Hier is geen sprake van geweest. Na afloop van het interactieve proces in VERM is er niet gecommuniceerd over de stappen die zouden worden genomen en is geen verantwoording afgelegd aan de deelnemers.

Het vierde punt is de kwaliteit van het procesmanagement. Deze kwaliteit laat te wensen over. Er is weinig contact tussen de verschillende arena's geweest, geen sprake geweest van bemiddeling of arbitrage, geen gezamenlijke agendaformulering, geen gebleken afhankelijkheid van de deelnemers en er zijn geen duidelijke interactieregels afgesproken.

In ONR was er juist een goede koppeling tussen het interactieve proces en ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming. Ten eerste was wat betreft het kader de inhoudelijke ruimte duidelijk en de scope rules van de verschillende arena's zijn meer gelijk dan bij VERM. De scope rules van de BOM arena zijn beïnvloed door het ONR proces dat de status van advies heeft en soms ook op coproduceren lijkt. De BOM arena geeft op deze wijze een deel van haar beslissingsmacht uit handen. De procedurele kaders in ONR zijn vooraf duidelijk gesteld en de arena's komen redelijk overeen wat betreft boundary, position, authority en information rules.

Het tweede koppelingselement is de politieke en ambtelijke rolvulling. Bij ONR zijn de politici nauw betrokken geweest. Zij hebben inhoudelijke kaders gesteld, bewust geen spelregels geïntroduceerd omdat de deelnemers dit niet wilden, de ambtelijke macht in beperkte mate aan banden gelegd, maar niet gezorgd voor de selectie van belangen die ertoe doen. Hiertoe hebben zij de ambtelijke organisatie opdracht gegeven. Tijdens het proces zijn zij betrokken gebleven en heeft er een proces van bijsturen en leren plaats kunnen vinden. Zij hebben deelgenomen aan het proces van gemeenschappelijke beeldvorming en hebben binding met de uitkomsten. Middels de conditie arena waren de arena's tijdens het proces met elkaar verbonden. De kwaliteit en openheid zijn bewerkstelligd door het contact tussen de arena's. Als zaken niet voldoende werden bekeken, kon de PMR (conditie arena) waarnemer ingrijpen. Concluderend kan ik stellen dat de rolopvattingen van de politici in ONR stroken met de opvattingen der substantiële democratie. Zij hebben zich geschikt in een meer regisseur-achtige rol en hebben het interactieve proces een kans gegeven. De ambtenaren in ONR hebben voornamelijk de rol van verbinder en van onderhandelaar vervuld. Dit zijn beiden rollen die goed passen bij het interactieve proces, aangezien zij op deze wijze inhoudelijke ruimte aan het interactieve proces geven en zij proberen verbindingen tussen het politieke en het interactieve proces tot stand te brengen. Het derde koppelingselement is interactie, openheid en verantwoording. Er is hier sprake van geweest doordat politici samen met ONR de inhoud van de adviezen en de stappen die zij wilden nemen hiermee hebben besproken in het Topberaad. Van echte verantwoording is achteraf echter geen sprake geweest. Wel hebben zij verantwoording aan de Tweede Kamer afgelegd. De politici zijn na afsluiting van ONR weer in de rollen der instrumentele democratie vervallen. Het gehele proces is bewust openheid en interactie tussen de arena's bewerkstelligd. Er is bewust een koppeling door de conditie arena tot stand gebracht. Zij hebben echter geen proces vastgelegd voor de fase na afronding van het ONR advies (op het Topberaad na).

Ten slotte het procesmanagement. Dit is zeer belangrijk geweest voor ONR. De conditie arena heeft gezorgd voor confrontatie van de standpunten van de deelnemers, zowel binnen de ONR arena als tussen de arena. Deze arena heeft ook gezorgd voor veel contact tussen de arena's en heeft bemiddeld en gearbitreerd. Ten slotte bleken de deelnemers zich bewust te zijn geworden van de afhankelijkheid van elkaar.

Bij ONR is dus sprake geweest van een goede verbinding en bij VERM van een slechte verbinding. Deze slechte verbinding wordt verklaard door het verschil in regels tussen de arena's in VERM en de goede verbinding tussen ONR wordt verklaard door de overeenkomsten in regels tussen de arena's.

Door de verschillen in regels bij VERM, regels der substantiële democratie in de VERM arena en regels der instrumentele democratie in de conditie arena en de politieke arena's, zijn er geen verbindingen tot stand gekomen. De regels der instrumentele democratie gaan uit van de eigen kennis, het zelf kunnen oplossen van het probleem, hiërarchie, geslotenheid en het primaat der politiek. Als de conditie arena, die uiteindelijk de verbindingen tot stand moet brengen tussen de twee besluitvormingscircuits van deze regels, bewust dan wel

onbewust uitgaat, dan wordt er geen kans gegeven aan het interactieve proces en vinden de twee besluitvormingscircuits los van elkaar plaats.

In ONR was het tegenovergestelde aan de hand. De conditie arena en BOM stonden positief tegenover het interactieve proces en er waren regels die meer overeen kwamen met de regels van ONR. Deze regels heeft de conditie arena zich bewust opgelegd. Zij wilden niet meer de klassieke rol spelen en zelf de inhoud bepalen. Doordat de begeleiding van het proces regels kende die overeenkwamen met de regels der substantiële democratie hebben zij ook bewust een koppeling tussen de beide processen tot stand gebracht. Zij hebben het proces zo ingericht dat de regels in de politieke arena ook meer overeenkwamen met de interactieve arena. Wat je alleen op het einde ziet, is dat wanneer deze nieuwe regels en contactmomenten tussen de arena's niet meer expliciet zijn vastgelegd, is dat de politici vervallen in de oude regels en het proces weer wordt gesloten.

Concluderend kan ik dus antwoorden dat de slechte dan wel goede relatie tussen de besluitvormingscircuits veroorzaakt wordt door de mate van koppeling die op zijn beurt weer veroorzaakt wordt door het verschil in regels tussen de arena's.

6. Hoe is het gesteld met de doorwerking van VERM en ONR?

De doorwerking van ONR is goed, bijna alle adviezen zijn letterlijk overgenomen.

De doorwerking van VERM daarentegen is slecht te noemen. Het uiteindelijke besluit is bijna gelijk aan een plan dat vooraf door de projectgroep Tweede Maasvlakte is gemaakt, en komt geenszins overeen met de meningen van de burgers en experts in de VERM.

7. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om een goede doorwerking van interactieve beleidsvorming te realiseren?

Deze vraag beantwoord ik in paragraaf 7.2.

7.1.2 Hoofdvraag

Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen, dringt een antwoord op de hoofdvraag zich op. Voor alle duidelijkheid herhaal ik nogmaals de onderzoeksvraag:

Hoe zijn de interactieve beleidsprocessen rond de Tweede Maasvlakte, te weten VERM en ONR, verlopen, hoe zijn deze twee projecten verbonden aan reguliere ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming en hoe draagt deze koppeling bij aan de doorwerking van de uitkomsten?

Aan de hand van deze uitkomsten van de deelvragen kan ik niet anders dan tot de conclusie komen dat het interactieve proces ONR veel beter aan ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming is gekoppeld dan VERM. De VERM is in bijna alle opzichten niet goed toegerust geweest om een goede koppeling tot stand te brengen. ONR, daarentegen, 'scoort' veel beter op alle punten van het analysemodel. Het is waar dat VERM het eerste project van die omvang is dat op deze wijze is vormgegeven en dat er daardoor dingen misgegaan kunnen zijn. Deze constatering laat echter onverlet dat de twee processen wel met elkaar vergeleken kunnen worden als je kijkt naar het belang van koppeling voor een goede doorwerking van de uitkomsten van interactieve processen.

De doorwerking van ONR in verder beleid en/of processen is zeer goed. De doorwerking van VERM in verder beleid is nagenoeg nihil. Ik kom zodonde, in ieder geval voor deze twee cases, tot de conclusie dat er een positief verband bestaat tussen de mate van koppeling van beide circuits van besluitvorming en doorwerking. Hoe beter de koppeling tot stand kan worden gebracht, hoe beter de uiteindelijke doorwerking zal zijn. Een goede koppeling zorgt er namelijk voor dat de beelden uit het interactieve proces door het de ambtelijk-bestuurlijke besluitvorming worden geaccepteerd. Dit is de stap die genomen moet worden om tot een goede doorwerking te komen.

Een goede koppeling wordt tot stand gebracht door de elementen uit het analysemodel. Deze elementen van koppeling zullen echter pas worden toegepast als de regels van de verschillende arena's meer overeen zullen komen. De regels van de arena's moeten

overeenkomen met de opvattingen der substantiële democratie. Als dit niet het geval is zal er op onbewust en bewust niveau niet worden gedacht aan het tot stand brengen van een koppeling. De regels van een arena zijn dus van groot belang voor de mate van koppeling dit tot stand kan worden gebracht.

- **Het belang van koppeling voor doorwerking**

Hierboven besprak ik reeds kort het belang van de verschillende koppelingselementen voor de doorwerking van de resultaten. De verschillende elementen uit het model van analyse hebben, zo ben ik van mening, niet allen evenveel invloed gehad op de mate van doorwerking in verder beleid en/of processen. In volgorde van belang (belangrijkste bovenaan) wil ik dan nu ook graag de koppelingselementen bespreken:

1. Politieke en ambtelijke rolinvulling

De rol van politici in een interactief proces is van het groot belang. Hoe je het ook wendt of keert, zij zijn het die uiteindelijk de beslissing moeten nemen en als zij niks hebben met het interactieve proces of helemaal niks met de uitkomsten, dan kan er nooit sprake zijn van een goede doorwerking. Zij zijn het aan wie het interactieve proces gekoppeld moet worden. Voor VERM bleek dat de afwezigheid van politici heeft geleid tot een dieptepunt in betrokkenheid en gezindheid de resultaten over te nemen. Door de betrokkenheid van de politici in ONR en de betrokkenheid van de Tweede Kamer, kon het kabinet niet meer om de uitkomsten van het interactieve proces heen. De regels van de representatieve democratie die zij hanteren belemmeren dat er een koppeling tot stand komt in VERM. Het proces krijgt geen kans om invloed uit te oefenen. Het gevolg is dat er geen acceptatie van de oplossingen plaatsvindt. Dit heeft weer tot gevolg dat de uitkomsten niet zullen doorwerken.

2. Procesmanagement

Procesmanagement en met name de ambtelijke rolinvulling hebben raakvlakken. Ambtenaren verzorgen namelijk veelal het procesmanagement van een interactief proces. Procesmanagement is voor ONR, in de persoon van Alders en het functioneren als PMR, van groot belang geweest. Het zijn de procesmanagers geweest die hebben gezorgd voor een goede en ambtelijke en politieke rolinvulling. Alders en PMR hebben voor interactie tussen de arena's gezorgd. Bij VERM is er afwezigheid van enige politieke rolinvulling. Er is geen procesmanagement geweest dat tot stand heeft kunnen of willen brengen. Maar het procesmanagement heeft voor ONR ook een positieve inhoud op de ONR arena zelf gehad. De deelnemers gingen het belang van samenwerking inzien en door de band van vertrouwen die ontstond, mede door de vele gesprekken met Alders, wilden zij met zijn allen tot een oplossing komen.

Mede door procesmanagement is onderscheid in regels binnen en tussen arena's overkomelijk. Er moet contact over en weer zijn, dat is onontbeerlijk.

Het procesmanagement is ook vooral van belang in het contact dat het tussen de arena's kan leggen. Een stap in de acceptatie van de uitkomsten en uiteindelijke doorwerking is het contact over en weer. Het procesmanagement kan hiervoor zorgen als zij regels kent die stroken met de interactieve beleidsvorming. Op haar beurt kan zij de regels van de twee besluitvormingscircuits op elkaar laten inwerken.

3. Kadere

Kadere zijn belangrijk voor doorwerking omdat zij duidelijk maken op welke manier, en in welke mate er doorwerking van de resultaten zal zijn. Het maakt dat politici weten in hoeverre zij gebonden zijn door de uitkomsten. Inhoudelijke kadere zorgen voor een goede doorwerking doordat ze bepalen wat de inhoudelijke beleidsruimte is. Dit is bij VERM van groot belang geweest. De deelnemers aan de interactieve arena's was een andere (veel grotere) beleidsruimte voorgehouden dan de ruimte die er eigenlijk was. Dit heeft gezorgd dat de uitkomsten van VERM ook nooit doorwerking zouden kunnen hebben. De oplossingen die werden gevonden, zouden nooit goed genoeg zijn. Zij zouden nooit kunnen doorwerken. Ook de procedurele kadere waren van groot belang voor VERM met betrekking tot

doorwerking. Grote onduidelijkheid ontstond door het ontbreken van een degelijk procesontwerp vooraf. Haast is ontstaan door de randvoorwaarde dat VERM binnen een jaar afgesloten moest zijn, omdat het kabinet dan een besluit moest nemen. De tijdsspanne van een jaar en de invulling van het proces zijn niet goed op elkaar afgestemd. Een jaar tijd voor een dergelijk proces is erg weinig. Er hadden betere inhoudelijke oplossingen tot stand kunnen komen als was gekozen voor een beter procesontwerp. Betere inhoudelijke oplossingen hebben meer kans van slagen op doorwerking. Verder is van belang groot belang voor doorwerking de status die een proces krijgt. In VERM was geheel geen beslissingsmacht, die lag helemaal bij de politiek. Bij ONR was dit anders. De beslissingsmacht werd meer gedeeld door politiek en interactieve arena's. Dit maakte de kans op doorwerking van resultaten groter.

4. Interactie, openheid en verantwoording

Dit punt van de koppelingselementen is in mijn optiek wel van belang voor een goede koppeling tussen het interactieve proces en de ambtelijk-bestuurlijke processen van besluitvorming, maar minder van belang als het gaat om de relatie tussen koppeling en doorwerking. Misschien dat uitkomsten nog kunnen worden aangepast als je de fase na afsluiten van het interactieve proces open houdt, maar veel meer invloed dan dat zal het niet hebben op de doorwerking. De invloed moet op dat moment al hebben plaatsgevonden. Zowel bij VERM als bij ONR is het proces niet echt goed open gehouden na afloop van het proces, maar de goede doorwerking van ONR is daar niet minder door geworden. Verantwoording, openheid en interactie zijn wel van belang voor de toekomst van interactieve beleidsvorming en de tevredenheid van burgers. Als je wilt kun je tevredenheid van burgers ook als doorwerking van interactieve beleidsvorming zien. Dan is dit punt weer meer van belang.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf geef ik antwoord op de laatste deelvraag, te weten:

Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken om een goede doorwerking van interactieve beleidsvorming te realiseren?

Ik zal proberen aanbevelingen voor toekomstige interactieve beleidsprocessen op nationaal niveau te formuleren.

1. Procesontwerp

Een helder procesontwerp zorgt voor duidelijkheid bij alle betrokkenen. Iedereen weet waar hij aan toe is. Ik stel voor niet te beginnen aan een proces van interactieve beleidsvorming alvorens de procedure te hebben uitgestippeld. Politici in samenspraak met ambtenaren en onafhankelijke procesbegeleiding (zie aanbeveling 2), moeten de inhoudelijke randvoorwaarden duidelijk neerzetten. Dit is de enige manier waarop ook uitkomsten kunnen worden gegenereerd die van belang kunnen zijn en door zullen werken.

Voor politici en ambtenaren is daarnaast de taak weggelegd te bepalen wie er dienen te participeren, wat de status van de uitkomsten van het proces zullen zijn (commitment politici aan de uitkomsten?) en hoe de uitkomsten tot stand zullen komen.

Bij de selectie raad ik aan een keuze te maken voor een aantal mensen dat werkbaar is. Er moet kunnen worden gediscussieerd en er moet worden gediscussieerd door een gezelschap van mensen dat ertoe doet. Ben niet bang om een keuze te maken. Juist door geen keuze te maken, gaat een proces de mist in. Als er te weinig, of niet de goede mensen zijn betrokken, dan kan dat later altijd nog worden rechtgetrokken. Mensen die eenmaal participeren kun je niet meer wegsturen.

Ik raad aan het uiteindelijke ontwerp voor het proces te overleggen met de participanten. Als zij het eens zijn met de procedurele voorwaarden is de kans veel groter dat zij het resultaat en wat met het resultaat wordt gedaan, ook zullen accepteren.

2. Onafhankelijke procesbegeleiding

Laat het proces niet begeleiden door actoren die belang hebben bij bepaalde uitkomsten van het proces. Zij zullen veelal proberen, bewust danwel onbewust, het proces in de gewenste richting te sturen. Beter is het het proces te laten begeleiden door mensen die verstand hebben van interactieve beleidsvorming en geen belang hebben bij bepaalde uitkomsten. Een dergelijke organisatie kan dan ook als controle op beïnvloeding vanuit de overheid dienen. Zij kan dienen als orgaan dat alleen denkt in het belang van het interactieve proces. Deze onafhankelijke procesbegeleiding kan dan ook het procesmanagement verzorgen en de contacten tussen de verschillende arena's leggen. Dit procesmanagement moet openstaan voor het interactieve proces en ook de regels daarvan aanhangen. Als zij dit doen, zullen zij degenen zijn die de verbindingen tot stand kunnen brengen en zo, als de politici nog de regels der representatieve democratie aanhangen, hier verandering in aanbrengen door de koppelingselementen toe te passen.

3. Betrokkenheid en rolopvatting politici

Als politici niet worden betrokken bij interactieve beleidsvorming hebben zij geen enkele affiniteit met het proces en schuiven zij de producten gemakkelijk terzijde. Voor politici zijn in het analysekader al rollen en momenten van betrokkenheid besproken die denk ik zeer van belang zijn. Zij moeten betrokken blijven bij het proces. Hiertoe moeten zij wel open staan voor interactieve beleidsvorming en nieuwe rollen willen aannemen. Om dit voor elkaar te krijgen, kun je de politici voorafgaand aan het proces de door hen te vervullen rollen laten vaststellen en vooral ook vooraf, in het procesontwerp enkele momenten van reflectie op de inhoudelijke voortgang op het proces vastleggen. De overige communicatie kan dan informeel gaan, maar enkele duidelijke 'meetpunten' vastleggen is ook goed. Om dit deze rolopvatting tot stand te brengen is goed procesmanagement nodig, maar ook een andere invulling van de regels van Ostrom. Na afloop zou een afvaardiging van de interactieve arena kunnen reflecteren op de plannen die de politiek maakt aan de hand van de uitkomsten van het interactieve deel.

4. De Tweede Kamer

Voor de Tweede Kamer geldt hetzelfde als voor politici. Zij moeten betrokken blijven bij het interactieve proces, al is het zijdelings. Mijns inziens zou de Tweede Kamer een vaste rol kunnen krijgen in interactieve procedures op landelijk niveau. Ik denk dan aan het bewaken van de procedure (deelnemers, voortgang, communicatie tussen arena's) en bewaken van de inhoudelijke randvoorwaarden van het proces. Zo is de Tweede Kamer betrokken bij het interactieve proces, maar wel op een afstand, als procesbewaker.

Uiteindelijk, na afloop van het interactieve proces, zouden de uitkomsten van het interactieve proces en de reflecties op de plannen van het kabinet kunnen worden meegestuurd met de plannen die het kabinet voorlegt aan de Tweede Kamer. Het kabinet aan de Tweede Kamer verantwoording afleggen over wat met de uitkomsten van het interactieve proces is gebeurd. De Tweede Kamer is een orgaan dat macht heeft, in tegenstelling tot de burgers in het interactieve proces. De Tweede Kamer is ook het orgaan dat uiteindelijk voor of tegen de kabinetsplannen zal stemmen. De verantwoording aan de Tweede Kamer zal dan ook serieus moeten worden genomen door het kabinet. Door het afleggen van deze verantwoording zal de kans op doorwerking van de resultaten groter worden.

Na het afleggen van deze verantwoording zouden er uiteraard afschriften hiervan naar de deelnemers uit het interactieve proces moeten gaan.

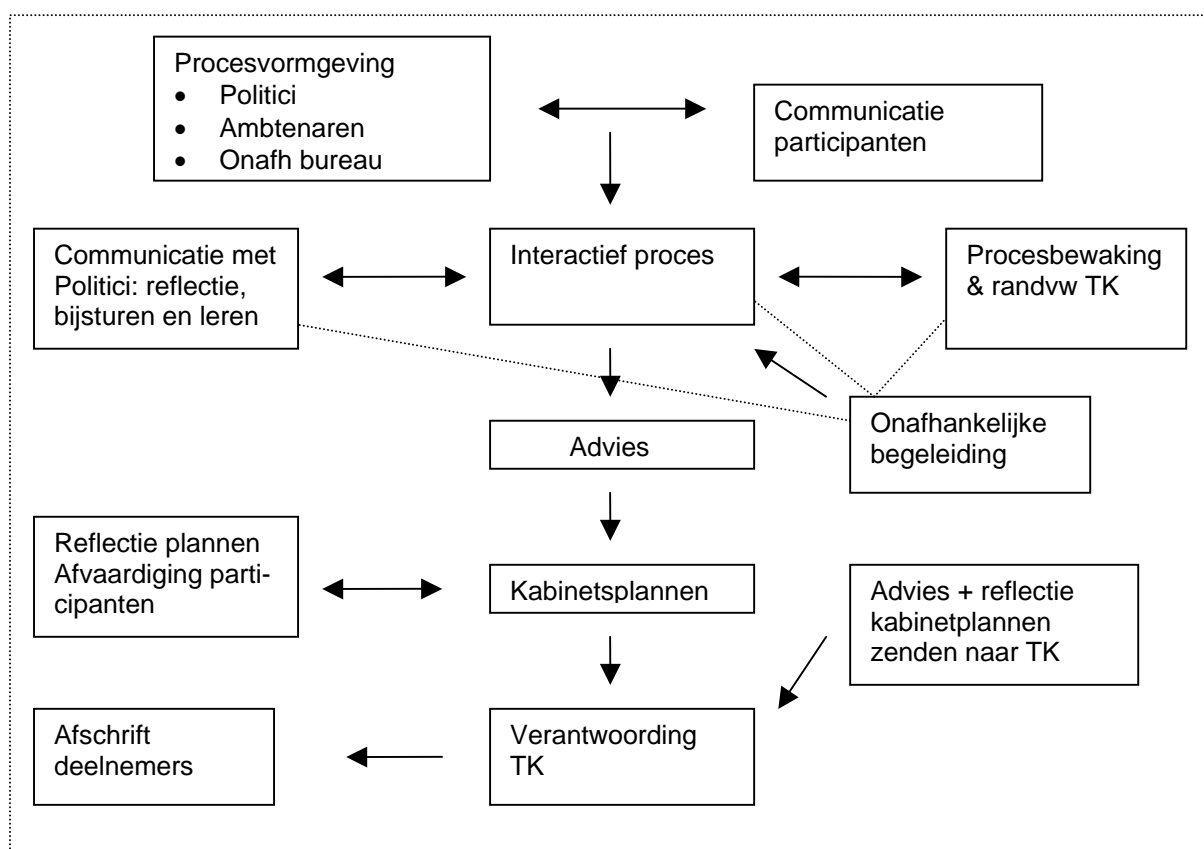
5. Zorgvuldigheid

Eén van de doelen van interactieve beleidsvorming is het verhogen van bestuurlijke daadkracht en een tweede doel is het verhogen van de snelheid van besluitvorming. Om uiteindelijk deze twee doelstellingen te bereiken en te zorgen dat de uitkomsten van een

zodanige kwaliteit zijn dat de politieke organen ze niet links kunnen en willen laten liggen, moet echter het proces wel zorgvuldig worden doorlopen. Snelheid en daadkracht als doelen moeten niet leiden tot haast. Kwaliteit blijft belangrijker dan snelheid en daadkracht. Als een snel genomen besluit niet van goede kwaliteit is zal het werk overgedaan moeten worden. Weg is de tijdsbesparing tezamen met het vertrouwen van de burgers.

Onzorgvuldigheid en snelheid en daadkracht hoeven natuurlijk niet altijd samen te gaan, maar het is wel een valkuil waar op gelet moet worden. Het tegenovergestelde lijkt juist waar: juist door de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen kan er minder weerstand en meer draagvlak voor de uitkomsten van een interactief proces zijn, wat nu juist zal leiden tot meer snelheid en daadkracht.

Los van de exact in te vullen rollen, zou het beleidsschema voor projecten van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau er op basis van de voorgaande aanbevelingen als volgt uit kunnen zien:



Het schema behoort van boven naar onder gelezen te worden. Een korte toelichting op het schema is het volgende:

Politici, ambtenarij en een onafhankelijk bureau voor procesmanagement of interactieve beleidsvorming maken samen zowel de inhoudelijke als procedurele randvoorwaarden voor het interactieve proces. Om te zorgen voor overeenstemming van de ideeën wordt dit concept voorgelegd aan de participanten, of een afvaardiging van de participanten. Eventueel kan het ontwerp nog worden aangepast.

Vervolgens gaat het interactieve proces, naar aanleiding van het procesontwerp, van start, begeleid door een onafhankelijke procesbegeleiding, die ook contacten (stippellijnen), onderhoudt met de politieke arena's. De Tweede Kamer blijft ook betrokken in het

interactieve proces, doordat zij een controlerend orgaan op zowel procedurele als inhoudelijke voortgang wordt.

Uiteindelijk zal uit het interactieve proces als product een advies komen, dat naar het kabinet zal gaan. De plannen of het besluit dat het kabinet wil nemen, overlegt zij eerst met de participanten, of een afvaardiging van de participanten, van het interactieve proces.

Een verslag van deze bijeenkomst wordt verzonden naar de Tweede Kamer.

Uiteindelijk zal het kabinet haar plannen voorleggen aan de Tweede Kamer. Het kabinet zal na afloop van het interactieve proces verantwoording af moeten leggen aan de Tweede Kamer voor de gemaakte keuzen naar aanleiding van het gevoerde interactieve proces.

Uiteraard dienen na afloop van de besluitvorming de deelnemers aan het interactieve proces op de hoogte te worden gebracht van de afloop van het project en de doorwerking.

Bijlage 1: Bibliografie

1. Bekkers, V.J.J.M. (1996), Co-productie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie. *Bestuurswetenschappen: tweemaandelijks tijdschrift onder auspiciën van de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten, de Vereeniging voor Administratief Recht en het Instituut voor Bestuurswetenschappen*. Jrg 50, 3, 177-194.
2. Blomgren, M. (1999). *Candidate Selection to the European Parliament. A comparative study of Ireland, The Netherlands and Sweden*. Paper voor het ECPR Joint Sessions 1999 in Mannheim.
3. Castells, M. (2000), *The Rise of the Network Society*, 2e druk, Oxford: Blackwell
6. DHV/PMR (2001), *Over een andere boeg. Naar een procesgestuurde besluitvorming*, Amersfoort.
7. Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
8. Edelenbos, J., Monnikhof R., Galesloot H. (reds) (1998), *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
9. Edelenbos, J., Teisman, G.R., Reudink, M. (2003), *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming: naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
10. Edelenbos, J., Teisman, G.R., Reudink M. (2001) *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave: een voorstudie, uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3, over de (onbenutte) potenties voor de ontwikkeling van de groene Delta*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
11. Faludi, A., J.M. Mastop, F.H. Borgman (1991), *Doorwerking in beweging: verslag van een discussie onder 'doorwerkings-onderzoekers'*. Amsterdam: Planologisch Demografisch Instituut.
12. Gallagher, M., M. Marsch (1988), *Candidate selection in Comparative perspective. The secret gardens of Politics*. London: Sage.
13. Hartmann, G.J.C. , P.W. Tops (1987), *Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: Typeringen op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid*, In: *Beleidswetenschap* nr 4, pp.335-355.
14. 't Hart, P., Metselaar, M., Verbeek, B.J. (reds) (1963), *Publieke besluitvorming*. 's Gravenhage: VUGA.
15. Hendriks F., Toonen T. (reds), (1998), *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
16. Heuvelhof ten, E.F., C.M. Nauta (1996), *(M)erkenning, onderzoek naar de doorwerking van de m.e.r.* Den Haag: Evaluatiecommissie wet milieubeheer.

17. Hillebrand, R. (1992) *De antichambre van het parlement. Kandidaatstelling in Nederlandse politieke partijen*. Leiden: DSWO Press.
18. Jonge, A.A. de (1968), *Crisis en kritiek der democratie. Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen*. Van Gorcum.
19. Kaufmann, F.X., Majone, G., Ostrom V. (Reds.) (1986), *Guidance, control and evaluation in the public sector: the Bielefeld interdisciplinary project*, Berlin; New York: Walter de Gruyter.
20. Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
21. Klijn, E.H., Koppenjan, J.M.F. Koppenjan (1998), *Interactieve besluitvorming: de rol van politici en politieke organen*. S.n.
22. Klijn, E.H. (1994), *Policy networks: an overview: theoretical background and main characteristics of the policy network approach*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
23. Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
24. Klijn, E.H., Bueren, E, van, Koppenjan J. (2000), *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.
25. Klijn, E.H. & Teisman G.R. (1992), *Beleidsnetwerken: analyse en management: een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
26. Kuypers P., Foque R en P, Frissen (1993), *De lege plek van de macht, over bestuurlijke vernieuwing en de veranderende rol van de politiek*. De Balie.
27. Lijphart A. (1986), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (6^e herziene druk). Amsterdam: De Bussy.
28. ONR (2002), *Brief aan de kamer, 04/04/2002*.
29. ONR (2000), *Ontwikkeling mainport en regio Rotterdam, advies niet-rijkspartijen aan het kabinet, 21/06/2000*.
30. ONR (2001), *ONR-advies aan het Kabinet, inzake pkb3 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, 30/11/2001*.
31. Ostrom E., R. Gardner, J. Walker (1994), *Rules, games and common pool resources*. Michigan: University Press.
32. PMR (1999), *PMR op koers. Interim rapportage*. Den Haag, 11 juni.
33. PMR (2002), *Logboek Proces, Leerdokument van het project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Den Haag
34. PMR (2000), *Verslag Overleg Niet Rijkspartijen PMR, 10/02/2000*.
35. PMR (2000), *Verslag Overleg Niet Rijkspartijen PMR, 08/03/2000*.

36. PMR (2000), *Verslag Overleg Niet Rijkspartijen PMR*, 29/05/2000.
37. PMR (2000), *Verslag Overleg Niet Rijkspartijen PMR*, 14/09/2000.
38. PMR (2001), *Hoofdlijnen ONR evaluatie*, 06/2001.
39. Pröpper I., Steenbeek, D. (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
40. Raad voor het openbaar bestuur (2004), *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
41. Videler, H. (1997), *Over havens gesproken, verslag van de Verkenningsfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
42. Vries de, J. M. van Dam (1998), *Politiek bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*. Alphen aan de Rijn: Samson.
43. Weggeman, J. (2003), *Controversiële besluitvorming, opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Utrecht: Lemma.
44. Yin, R.K., *Case study research, Design and method*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994, (second edition).
45. Yin, R.K. (1989). *Case study research: design and methods*. London: Sage

Bijlage 2: Interviews

Onderstaand kunt u lezen wie ik heb geïnterviewd.

- **VERM**

1. Mevr. H. Videler: ten tijde van VERM liep zij stage bij het IPP en heeft samen met het IPP het proces begeleid en ontworpen.
2. Mevr. T. Wormer: ten tijde van VERM werkzaam als adviseur voor Rotterdam. Zij heeft namens de gemeente Rotterdam deelgenomen aan de werkgroep communicatie
3. Mevr. M. Nauta: tijdens VERM is zij voorzitter van een werkatelier geweest

- **ONR**

1. Dhr. R. Kohlmann: werkzaam bij DHV consultants. Het bedrijf dat de functie secretariaat heeft vervuld bij ONR
2. Dhr. H. van Huut: ten tijde van ONR werkzaam bij PMR. Hij is regelmatig waarnemer namens PMR bij ONR geweest.
3. Dhr. A. Steekelenburg: participant aan ONR namens de natuur- en milieuorganisatie ConSept
4. Mevr. T. Wormer: ten tijde van ONR werkzaam in PMR