



Interactieve beleidsvorming in integraal perspectief

Afstudeerscriptie 'Master Publiek Management'



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Luuk Helleman
283225
luukh@hotmail.com

28 juli 2005



Inhoudsopgave

1 Voorwoord	4
2 Inleiding	5
2.1 Onderzoeksopzet	5
2.2 Projectkeuze	6
2.3 Informatieverzameling	7
2.4 Leeswijzer	8
3 De theorie van interactieve beleidsvorming	9
3.1 Een eerste identificatie van interactieve beleidsvorming	9
3.1.1 Definitie	9
3.1.2 De elementen van interactieve beleidsvorming	9
3.2 De achtergronden van interactieve beleidsvorming	11
3.2.1 De overheid kan het niet meer alleen af	11
3.2.2 De bestuurlijke cultuur	12
3.3 Het bereik en de positionering van interactieve beleidsvorming	14
3.3.1 De fases en het verloop van interactieve beleidsvorming	14
3.3.2 Een vergelijking met drie bestuurlijke verschijnselen	18
3.3.3 Interactieve beleidsvorming in het spectrum van bestuursstijlen	19
3.4 De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming	22
3.4.1 Meer draagvlak en efficiency	22
3.4.2 Kwaliteit en effectiviteit door verrijking	22
3.4.3 Het vergroten van democratische legitimiteit	23
3.4.4 Integrale afstemming van beleid	23
3.5 De risico's van interactieve beleidsvorming	24
3.5.1 Een traag en moeizaam beleidsvormingsproces	24
3.5.2 Zwakke eindresultaten door compromis	24
3.5.3 Gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid	25
3.5.4 Een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici	26
4 Analyse kader	28
4.1 Structuurcomponent en procescomponent	28
4.2 Een nader stramien voor analyse	28
5 Het Grensmaasproject	34
5.1 Introductie	34
5.2 Methodologisch intermezzo	34

5.3 Voorgeschiedenis	35
5.3.1 Grindwinning	35
5.3.2 Natuurontwikkeling	36
5.3.3 Bescherming tegen hoogwateroverlast	36
5.3.4 Het Grensmaasproject komt tot volle wasdom	37
5.4 Verkenning van de structuur	38
5.4.1 De participanten	38
5.4.2 De belangen en percepties	39
5.4.3 De institutionele context	41
5.4.4 De machtsposities	43
5.5 Verkenning van het proces	45
5.5.1 Het proces in 2002	45
5.5.2 Het proces in 2003	46
5.5.3 Het proces in 2004	48
5.5.4 Het proces in 2005	50
5.6 Ter afsluiting	51
6 Het Apeldoorns kanaalproject	52
6.1 Introductie	52
6.2 Methodologisch intermezzo	53
6.3 Verkenning van de structuur	54
6.3.1 De participanten	54
6.3.2 De belangen en percepties	55
6.3.3 De institutionele context	57
6.3.4 De machtsposities	60
6.4 Verkenning van het proces	62
6.4.1 Het proces in 2000	62
6.4.1 Het proces in 2001	64
6.4.2 Het proces in 2002	68
6.4.3 Het proces in 2003	70
6.4.4 Het proces in 2004	73
6.4.5 Het proces in 2005	75
6.5 Ter afsluiting	76
7 Analyse	78
7.1 Het Grensmaasproject	78
7.1.1 Spanningen	78
7.1.2 Knelpunten	79
7.1.3 Doorbraken	81
7.2 Het Apeldoorns kanaalproject	82
7.2.1 Spanningen	82

7.2.2 Knelpunten	83
7.2.3 Doorbraken	85
8 Conclusies	86
8.1 Inventarisatie mogelijkheden interactieve beleidsvorming	86
8.1.1 Meer draagvlak en efficiency	86
8.1.2 Kwaliteit en effectiviteit door verrijking	87
8.1.3 Het vergroten van democratische legitimiteit	87
8.1.4 Integrale afstelling van beleid	88
8.2 Inventarisatie risico's interactieve beleidsvorming	89
8.2.1 Een traag en moeizaam beleidsvormingsproces	89
8.2.2 Zwakke eindresultaten door compromis	90
8.2.3 Gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid	90
8.2.4 Een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici	91
8.3 Overige mogelijkheden en risico's interactieve beleidsvorming	93
8.3.1 Een te grote verwachting van een interactief beleidsvormingsproces	93
9 Aanbevelingen	94
9.1 De rol van procesontwerper en procesmanager	94
9.2 De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming benutten	95
9.2.1 Het bereiken van meer draagvlak en efficiency	95
9.2.2 Het bereiken van kwaliteit en effectiviteit door verrijking	96
9.2.3 Het bereiken van het vergroten van democratische legitimiteit	96
9.2.4 Het bereiken van integrale afstemming van beleid	98
9.3 De risico's van interactieve beleidsvorming vermijden	99
9.3.1 Het voorkomen van een traag en moeizaam beleidsvormingsproces	99
9.3.2 Het voorkomen van zwakke eindresultaten door compromis	100
9.3.3 Het voorkomen van gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid	101
9.3.4 Het voorkomen van een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici	102
9.4 Het besluit tot interactieve beleidsvorming	104
10 Slotbeschouwing	106
Bijlagen	108
Bijlage 1: Belangen en percepties van de participanten in het Grensmaasproject	108
Bijlage 2: Machtsposities van de participanten in het Grensmaasproject	110
Bijlage 3: Belangen en percepties van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject	112
Bijlage 4: Machtsposities van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject	115
Literatuur	118

1 Voorwoord

Na in 2003 mijn opleiding Bouwkunde aan de Haagse Hogeschool afgerond te hebben, vond ik een baan als bouwkundig adviseur. Ik kreeg toen de tijd om mijzelf te bezinnen over mijn sluimerende wens nog een studie te gaan volgen. Uiteindelijk heb ik besloten om die stap te zetten en ben ik Bestuurskunde gaan studeren aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. De afgelopen twee jaar heb ik deze opleiding in een verkort traject doorlopen. Dit is niet altijd even makkelijk geweest, ik voelde mij steeds minder student en vond het steeds vervelender dat er voor bepaalde wensen geen ruimte was om ze te verwezenlijken. Aan de andere kant is de tijd (zoals altijd) weer snel gegaan. Voordat ik het wist was ik al volop bezig met mijn 'Master Publiek Management'.

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor bovengenoemde 'Master'. Deze afstudeerscriptie voltooit de laatste fase van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Meer dan dat, sluit het voor mijn gevoel ook een deel van mijn leven af. Met deze afstudeerscriptie komt een einde aan het 'full-time' studeren en student zijn. Deze afstudeerscriptie heeft daarom voor mij een bijzondere betekenis. Het is echter mijn bedoeling dat deze afstudeerscriptie niet alleen voor mij van betekenis kan zijn.

Het schrijven van deze afstudeerscriptie is niet altijd even gemakkelijk geweest en heeft veel tijd in beslag genomen. Schrijvers zeggen wel eens dat een boek schrijven vooral pijn lijden is en dat schrijven als activiteit alles behalve voldoening geeft. Alhoewel een afstudeerscriptie natuurlijk geen boek is, kan ik mij wel enigszins vinden in deze gedachte. Het meest vervelende is toch wel het feit dat men als schrijver (alhoewel in mijn geval dus 'slechts' van een afstudeerscriptie) soms de grootste moeite kan hebben de vele gedachten en ideeën die men heeft, door cognitieve beperkingen en het feit dat het omzetten ervan naar een goed lopend verhaal tijd kost, te ordenen en te behouden. Frustratie en ongeduld hebben mij tijdens mijn afstudeerscriptie geregeld gezelschap gehouden.

Ik geloof dat ik door het zien van de 'eindstreep' de nodige motivatie en kracht heb gekregen om de laatste loodjes te dragen en het best mogelijke van deze afstudeerscriptie te maken. Daar komt bij dat achteraf, na het schrijven van deze afstudeerscriptie, de opluchting en de voldoening des te groter is. Het schrijven van een afstudeerscriptie is dus niet alleen kommer en kwel. Zeker omdat het betekent dat ik nu echt bijna klaar ben met mijn studie. Dan kan ik mij weer scharen onder de werkenden. Een baan heb ik gelukkig al gevonden. De laatste stap van mijn studie zal het verdedigen van deze scriptie zijn. Dat moet vast meevallen, het kan in ieder geval nooit zo lang duren als het schrijven ervan!

Voordat ik met u in de 'inhoudelijke diepte' van deze afstudeerscriptie afdaal, wil ik een dankwoord richten aan mijn ouders en vriendin voor de steun tijdens mijn studie in de afgelopen jaren. Ik wil ook Jurian Edelenbos bedanken voor de begeleiding tijdens mijn afstudeerproject. De opbouwende en positieve toon van zijn kritieken heb ik erg op prijs gesteld.

2 Inleiding

Het onderwerp van deze afstudeerscriptie is interactieve beleidsvorming. Dit is een fenomeen dat de afgelopen jaren in Nederland steeds meer in zwang is geraakt. De overheid ontwikkelt beleid minder vaak vanuit een centrale positie in de samenleving. Er wordt soms bewust besloten om maatschappelijke organisaties of burgers te betrekken in het beleidsproces. Veel mensen (en vrijwel iedereen met een zekere interesse in het vakgebied van Bestuurskunde) hebben wel eens van deze 'nieuwe' bestuursstijl gehoord of zijn er in het dagelijks leven mee in aanraking gekomen. Op alle bestuurlijke niveaus zijn projecten van interactieve beleidsvorming van de grond gekomen. Blijkbaar ziet men interactieve beleidsvorming als een verbetering ten opzichte van 'oude' bestuursstijlen en heeft het enkele positieve effecten. De praktijk lijkt echter ook te bewijzen dat interactieve beleidsvorming gepaard gaat met zekere risico's. Het leidt niet altijd tot de beoogde resultaten. Dit laatste gegeven vormt de belangrijkste aanleiding van deze afstudeerscriptie.

2.1 Onderzoeksoepzet

In deze afstudeerscriptie zal het onderwerp interactieve beleidsvorming in integraal perspectief worden behandeld. Voortkomend vanuit de wens om een afstudeerscriptie te schrijven waarin een zekere diepgang met overzicht wordt gecombineerd, vinden theorie, praktijk, aanbevelingen en persoonlijke beschouwing elkaar. Deze hebben allen een samenstellende functie, maar ook een eigen gezicht. Het einddoel is verrijking door kruisbestuiving van wetenschap, constatering, inzichten en opvattingen.

Bovenstaande woorden klinken nog vrij abstract, een concretisering van het daarin opgenomen streven is onontbeerlijk om een onderzoek voor een afstudeerscriptie op te kunnen baseren. Als richtpunt zal ik mijzelf daarom een duidelijk doel stellen. Ik zal tijdens deze afstudeerscriptie kijken in hoeverre de theorie van interactieve beleidsvorming in de praktijk onderschreven wordt, naar concrete aanbevelingen toewerken en mijn eigen mening over het onderwerp van deze afstudeerscriptie geven. Daarbij zal ik de volgende probleemstelling gebruiken:

Wat zijn de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming? Op welke wijze kunnen deze zich in de praktijk manifesteren en hoe kan men een proces van interactieve beleidsvorming verbeteren?

Het onderzoek dat deze probleemstelling moet voorzien van een passend antwoord, zal worden uitgewerkt op basis van een aantal onderzoeksvragen.

Een eerste set van onderzoeksvragen richt zich op de theorie rond interactieve beleidsvorming. Het is de bedoeling dat deze onderzoeksvragen een goed beeld geven van wat het fenomeen interactieve beleidsvorming nu precies behelst:

- Hoe kan men interactieve beleidsvorming definiëren?
- Uit welke elementen is interactieve beleidsvorming opgebouwd?
- Welke achtergronden heeft interactieve beleidsvorming?
- Wat is het bereik (in het beleidsproces) en de positie (in het openbaar bestuur) van interactieve beleidsvorming?
- Wat zijn de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming?

Een tweede set van onderzoeksvragen werkt het empirische gedeelte van deze afstudeerscriptie uit. Er zullen in dit verband twee projecten van interactieve beleidsvorming uit de praktijk gekozen worden:

- Welke beleidsprojecten zijn gekoppeld aan de twee gekozen projecten van interactieve beleidsvorming?
- Welke structuur kennen de twee projecten van interactieve beleidsvorming (participanten, belangen, percepties, institutionele context en machtsposities)?
- Hoe is het proces van interactieve beleidsvorming verlopen bij de twee projecten van interactieve beleidsvorming?
- Welke spanningen, knelpunten en doorbraken hebben zich voorgedaan in de twee projecten van interactieve beleidsvorming?

Een volgende onderzoeksvraag maakt een koppeling tussen theorie en praktijk:

- Welke mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming hebben zich in de twee projecten van interactieve beleidsvorming gemanifesteerd en komen daar nieuwe mogelijkheden en risico's uit naar voren?

Een laatste set van onderzoeksvragen voorziet in het beantwoorden van het laatste deel van de probleemstelling. Het geeft de toepassingsgerichtheid van deze afstudeerscriptie vorm:

- Welke aanbevelingen zijn er te geven voor een zo goed mogelijk proces van interactieve beleidsvorming?
- Wanneer moet men besluiten tot interactieve beleidsvorming?

2.2 Projectkeuze

De twee projecten van interactieve beleidsvorming welke voor deze afstudeerscriptie worden gekozen zijn het 'Grensmaasproject' en het 'Apeldoorns kanaalproject'. In beide projecten hebben de verantwoordelijke overheden in een vroeg stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij de beleidsvorming betrokken. Gezamenlijk hebben de participanten in deze

projecten van interactieve beleidsvorming gezocht naar oplossingen in het gebied waar hun belangen liggen. Het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject zoeken door hun complexiteit en 'spanwijdte' (onder andere qua tijd) de grenzen van interactieve beleidsvorming op. De onderwerpen van de interactieve beleidsvormingsprocessen van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject vertonen opvallende gelijkenissen. In beide gevallen gaat het om projecten waarin water, ruimtelijke ordening en infrastructuur centraal staan.

Natuurlijk kan men uit de praktijk talloze andere projecten van interactieve beleidsvorming aanwijzen welke voor een onderzoek, zoals dat in deze afstudeerscriptie zal worden verricht, in aanmerking komen. In het verloop van het onderzoek in deze afstudeerscriptie zal mijn keuze hopelijk volledig gerechtvaardigd worden. Ik kan alvast vertellen dat ik niet de enige ben die deze projecten van interactieve beleidsvorming zo interessant vind. Zonder dat ik dat vooraf wist, zijn het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject door een Nederlandse jury uitgekozen om mee te dingen naar een prijs op het congres van de 'European Council of Town Planners' (een internationaal verband van planologen) in november 2002. Uiteindelijk heeft het Apeldoorns kanaalproject deze prijs zelfs gewonnen. Ik ga er vanuit dat de door mij gekozen projecten van interactieve beleidsvorming zullen bijdragen aan de levendigheid van het empirisch gedeelte van deze afstudeerscriptie. In ieder geval bieden zij een goede mogelijkheden voor een vruchtbaar onderzoek. Over het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject is een ontzettende hoeveelheid informatie te verkrijgen.

2.3 Informatieverzameling

Zoals elke wetenschappelijke studie betaamt, dient de benodigde informatie op een zo objectief mogelijke wijze verkregen te worden (of in ieder geval naderhand in het juiste perspectief te worden gezet). Daarbij dient de hoeveelheid informatie dusdanig te zijn dat de observaties, bevindingen en conclusies goed te onderbouwen en te rechtvaardigen zijn. Informatieverzameling speelt in deze afstudeerscriptie met name een rol met betrekking tot de theorievorming rond interactieve beleidsvorming, het onderzoek naar het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject en de aanbevelingen die gedaan zullen worden voor het verbeteren van een proces van interactieve beleidsvorming.

De theorievorming rond interactieve beleidsvorming zal gevoed worden door een uitgebreide literatuurstudie. Er is veel over dit onderwerp geschreven door talloze wetenschappers en andere personen. Er lijken echter nog niet veel pogingen te zijn ondernomen om dit over een brede linie op bondige wijze samen te voegen, zoals in deze afstudeerscriptie zal gebeuren. Ook de aanbevelingen die gedaan zullen worden in deze afstudeerscriptie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op bevindingen, inzichten en concepten van wetenschappers en andere personen.

Met het oog op de complexiteit van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject, zal tevens een ruime hoeveelheid empirische informatie verzameld dienen te worden voor het onderzoek naar deze twee projecten van interactieve beleidsvorming. Deze informatie zal worden onttrokken van

documenten, publicaties, artikelen (kranten, tijdschriften, vakbladen, etc.) en webpagina's op het internet. Hieruit is meer dan voldoende informatie te halen van een uitstekend niveau.

2.4 Leeswijzer

De opbouw van deze afstudeerscriptie is als volgt: in hoofdstuk 3 van deze afstudeerscriptie zal de theorie rond interactieve beleidsvorming worden gepresenteerd. Dit is de plaats waar de eerste set van onderzoeksvragen beantwoord zal worden. In hoofdstuk 4 zal een analysekader worden gepresenteerd. Aan de hand van dit analysekader zal het onderzoek naar het Grensmaasproject (hoofdstuk 5) en het Apeldoorns kanaalproject (hoofdstuk 6) verricht worden. Hierna zal in hoofdstuk 7 een analyse worden gemaakt waarin de spanningen, knelpunten en doorbraken van beide projecten van interactieve beleidsvorming worden aangegeven. Inmiddels is dan verspreid over de hoofdstukken 5, 6 en 7 de tweede set van onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 8 zullen vervolgens de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming, zoals deze zich in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject hebben gemanifesteerd, worden geïnventariseerd en zal gekeken worden of daar nieuwe mogelijkheden en risico's aan toegevoegd kunnen worden. Tevens zullen in dit hoofdstuk verklaringen worden verweven voor de verschillen tussen het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject. Inmiddels wordt dan de onderzoeksvraag beantwoord welke een koppeling maakt tussen theorie en praktijk. Dit is dan ook de plaats waar de feitelijke conclusies van deze afstudeerscriptie worden getrokken en al teruggegrepen zal worden op de probleemstelling. In hoofdstuk 9 zullen aanbevelingen worden gedaan voor een zo goed mogelijk proces van interactieve beleidsvorming en zal hulp worden geboden in het besluit tot interactieve beleidsvorming. De laatste set van onderzoeksvragen wordt hiermee beantwoord. In hoofdstuk 10 zal ik op basis van mijn kennis en inzichten, welke ik onder andere tijdens het maken van mijn afstudeerscriptie heb opgedaan en uitgebouwd, door middel van een slotbeschouwing een bijdrage leveren aan de discussie rond interactieve beleidsvorming. Overigens vindt u helemaal achteraan deze afstudeerscriptie de bijlagen en de literatuurlijst.

3 De theorie van interactieve beleidsvorming

3.1 Een eerste identificatie van interactieve beleidsvorming

3.1.1 Definitie

Het verschijnsel interactieve beleidsvorming kent verschillende definities. Dit betekent niet dat er veel onduidelijkheid is over wat interactieve beleidsvorming nu precies inhoudt. De verschillende definities vertellen vaak in andere woorden grotendeels hetzelfde of vullen elkaar aan. Ik wil hier twee definities aanhalen. De eerste definitie omschrijft interactieve beleidsvorming als een wijze van beleid voeren waarbij 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.¹ De tweede definitie omschrijft interactieve beleidsvorming als een proces dat zo wordt ontworpen dat een aanzienlijke gevarieerde groep van betrokkenen in staat is via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en andere belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen.² Beide definities maken duidelijk waar het bij interactieve beleidsvorming om gaat. Kernaspect is het betrekken van maatschappelijke organisaties of betrokkenen in het beleidsproces rond een beleidsproject (waarin een of meerder beleidsproblemen centraal staan). Er worden naast interactieve beleidsvorming nog wel eens andere begrippen gebruikt om deze bestuursstijl aan te duiden. Participatief bestuur, coproductie (van beleid), onderhandelend bestuur, open planproces, responsief besturen, vraaggericht beleid en participatieve planvorming zijn in dit verband veel gehoorde kreten.³ Of men daarmee werkelijk hetzelfde bedoelt als interactieve beleidsvorming dient per geval te worden beoordeeld.

3.1.2 De elementen van interactieve beleidsvorming

In de opbouw van interactieve beleidsvorming kunnen vier elementen ontwaard worden. Deze vormen tezamen de identiteit van het bewuste fenomeen. Met deze elementen onderscheidt interactieve beleidsvorming zich van beleidsvorming die niet interactief is. Het eerste element van interactieve beleidsvorming is openheid. Deze openheid komt op drie verschillende manieren tot uitdrukking. De eerste manier is op het inhoudelijke vlak, het gaat dan om inhoudelijke openheid. Interactieve beleidsvorming kent wat dit betreft een zekere openheid met betrekking tot ideeën, plannen en handelingen (formulering van beleidsproblemen en beleidsoplossingen).⁴ De tweede manier waarop openheid bij interactieve beleidsvorming tot uitdrukking komt is op het procesmatige vlak. Een proces van interactieve beleidsvorming is voor iedereen toegankelijk, lastige 'klanten' worden niet bij voorbaat uitgesloten. Openheid op het procesmatige vlak betekent ook dat een interactief

¹ Pröpper en Steenbeek, 1998: 292

² Edelenbos et al., 2001: 1

³ In deze afstudeerscriptie wordt mogelijk gebruik gemaakt van één of meer van deze begrippen wanneer deze op basis van literatuur geïntroduceerd worden, daar zal in dergelijke gevallen op gewezen worden in een voetnoot.

⁴ Pröpper en Steenbeek, 1998: 223

beleidsvormingsproces voldoende transparant is voor de participanten daarin. Zij weten welke opzet het proces kent en welke stappen ondernomen zullen worden. Tot slot houdt openheid op het procesmatige vlak in dat de participanten toegang hebben tot informatiebronnen of andere voor het beleidsproject relevante zaken. De derde en laatste manier waarop openheid tot uitdrukking komt bij interactieve beleidsvorming is op het niveau van de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces zelf. Zij staan open voor nieuwe inzichten, percepties, belangen en ideeën. Dit hoeft niet te betekenen dat zij deze zullen overnemen, maar zij tonen hier respect voor en wijzen deze niet direct af.⁵

Het tweede element van interactieve beleidsvorming is gelijkwaardigheid. Op het eerste gezicht lijkt dit element moeilijk te rijmen met een interactief beleidsvormingsproces. De participanten hebben immers specifieke kenmerken welke hun (machts)positie bepalen. Denk hierbij aan bepaalde capaciteiten, vaardigheden (kennis en communicatief), status (formeel en sociaal), beschikbare tijd, bereidheid tot inspanning en zelfvertrouwen.⁶ Desondanks krijgt het element gelijkwaardigheid binnen interactieve beleidsvorming vorm door het feit dat participanten afhankelijkheidsrelaties ontwikkelen. Participanten hebben elkaars middelen (bijvoorbeeld kennis) nodig om tot gezamenlijke actie of overeenkomst te komen. Ook deze middelen bepalen daarom de machtspositie van participanten. De onderlinge afhankelijkheden die daaruit voortvloeien zorgen voor gelijkwaardigheid, ongeacht de achterliggende kenmerken van de participanten.⁷ Op het oog zwak vertegenwoordigde belangen delven dus zeker niet per definitie het onderspit.⁸

Het derde element van interactieve beleidsvorming is debat en onderhandeling. Een proces van interactieve beleidsvorming met een gemêleerd gezelschap van participanten kent tegenstrijdige belangen en perspectieven. Om te komen tot oplossingen of veranderingen in het kader van het beleidsproject in kwestie, is overleg en onderhandeling de dominante communicatiestijl (meerzijdige communicatie). Participanten proberen elkaar in een interactief beleidsvormingsproces te overtuigen van bepaalde standpunten of handelwijzen. Wanneer dit niet werkt, biedt onderhandeling uitkomst. Participanten verruilen dan bepaalde belangen of komen tot meervoudige oplossingen ('package deals').⁹

Het vierde en laatste element van interactieve beleidsvorming is invloed. De participanten in een interactief beleidsvormingsproces hebben invloed op de richting en de inhoud van het (te ontwikkelen) beleid. Beleidsoplossingen zijn niet vooraf vastgesteld. Zowel bij de verkenning van het beleidsproject

⁵ Edelenbos et al., 2001: 15

⁶ Van Stokkum, 2003: 155-156

⁷ Edelenbos et al., 2001: 16

⁸ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 36

⁹ Edelenbos et al., 2001: 17

als bij de ontwikkeling en uitvoering van de mogelijke beleidsoplossingen is inbreng van de participanten mogelijk.¹⁰

De vier elementen van interactieve beleidsvorming zijn allen betrekkelijk fragiel. De mate waarin de elementen in de praktijk hard gemaakt kunnen worden, bepaald de mate waarin een beleidsvormingsproces daadwerkelijk interactief is. De elementen zoals zij in deze paragraaf zijn ontleed, kunnen gezien worden als de bouwstenen voor een ideaaltype van interactieve beleidsvorming.

3.2 De achtergronden van interactieve beleidsvorming

3.2.1 De overheid kan het niet meer alleen af

De maatschappij is de afgelopen decennia drastisch veranderd. Door processen van ontzuiling, individualisering en emancipatie is de samenleving in aanzienlijke mate van zijn hiërarchie beroofd. De overzichtelijke samenleving van weleer is steeds complexer en meer vervlochten geworden. In dit verband valt te spreken van 'de ongekende samenleving', deze is relatief ondoorzichtig en moeilijke te sturen.¹¹ Van een centraal geordende (industriële) samenleving zijn wij de weg ingeslagen naar een dynamische netwerksamenleving. De problemen waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet, worden steeds complexer.

Waar kennis vroeger op centrale punten ten behoeve van sturing bijeen werd gebracht, is deze thans verweven in netwerken. Bestuurlijke instanties die vroeger macht ontleenden aan hun kennisvoorsprong worden nu keer op keer verrast door ontwikkelingen op de terreinen die ze geacht worden te kennen. Waar zij vroeger als organisaties dominant waren, zijn zij nu slechts een enkele partij in een groter gezelschap welke door hun gezamenlijke optreden de netwerksamenleving vormgeven.¹² Dit onontkoenlijke gegeven valt toe te schrijven aan een aantal specifieke ontwikkelingen in de samenleving.

Ten eerste kan de toenemende vervlechting van organisaties worden genoemd. Organisaties kunnen vaak niet meer alleen overleven en worden steeds meer afhankelijk van elkaar. Dit geldt zowel voor publieke organisaties als voor private organisaties. Ten tweede verleggen organisaties door deterritorialisering en globalisering hun grenzen. Zij verspreiden hun acties en invloed over een groter gebied. Daarbij komt, ten derde, dat de omgeving waarin organisaties zich bevinden gekenmerkt wordt door een steeds groter wordende turbulentie. Dit heeft onder andere te maken met de groter wordende rol van de media. Zij bepalen vaak de waan van de dag en vormen zo de omgeving waarin organisaties opereren. Ten vierde is in de huidige samenleving geen sprake van een waarde-hiërarchie maar van waarde-pluralisme. Er bestaan tegelijkertijd talloze waarden (welke onder andere ondergebracht zijn in subculturen). Hierdoor is het zogenaamde 'algemeen belang' moeilijk te

¹⁰ Klijn en Koppenjan, 1998: 4

¹¹ Hendriks, 2002: 287

¹² Van Gunsteren, 1999: 139

conceptualiseren. Ten vijfde zijn de verhoudingen tussen overheid en de samenleving gekanteld. Waar eerst nog sprake was van verticale verhoudingen is nu veelal een horizontale verhouding aanwezig. De overheid kan niet meer voetstoots beleid ontwikkelen en daar steun voor verwachten. Tot slot brengen ontwikkelingen op het gebied van kennis en technologie steeds meer problemen, onzekerheden en risico's in de samenleving (denk aan de discussie rond genetische manipulatie).¹³ Bij vrijwel alle ontwikkelingen kan informatie- en communicatietechnologie (ICT) aangewezen worden als belangrijke katalysator.¹⁴

Inmiddels wordt ernstig getwijfeld aan het nut van zware, doortimmerde beleidsplannen van de overheid. Voor sommige beleidsprojecten kan de overheid het simpelweg niet meer alleen af. Zij hebben onvoldoende informatie en kennis en hebben daarom de hulp nodig van andere partijen of kunnen belanghebbenden niet ongestoord passeren. Men is zoekende naar een andere manier om beleid te ontwikkelen, één die recht doet aan de veranderende context en de visie die wij daarover hebben ontwikkeld.¹⁵

3.2.2 De bestuurlijke cultuur

Het bestuur in Nederland wordt vaak vereenzelvigd met een zogenaamde consensuscultuur. Deze is gebaseerd op de beroemde drie c's van consultatie, compromis en consensus. Op politiek niveau komt dit tot uitdrukking in een duurzame noodzaak tot coalitievorming en wederzijdse aanpassing. De scherpste kantjes worden steeds van politieke tegenstellingen afgeslepen. Het politieke primaat wordt gematigd gedefinieerd. De politiek is wel eindverantwoordelijk en aanwezig, maar hoeft niet steeds de baas te zijn. Er bestaat veel ruimte voor inbreng van de maatschappij.¹⁶

De oorsprong van deze politieke cultuur ligt in de verzuilde samenleving van Nederland uit het verleden. In grote schaal organiseerde de bevolking zich tot aan het midden van de jaren zestig in sociale of subculturele groeperingen (bijvoorbeeld katholiek, protestants, socialistisch of liberaal). Dit had in principe een gevaar kunnen zijn voor een stabiel politiek systeem, ware het niet dat de elites van de verschillende 'zuilen' met elkaar in overleg traden en samenwerkten.¹⁷ Dit betekende wel dat de individuele (en onderling sterk gefragmenteerde) burger een beperkte rol kreeg toebedeeld. Het zodoende gevormde bestuurlijke systeem wordt wel het pacificatie- of verzuilingsmodel genoemd.¹⁸

Door emancipatie en modernisering deden zich vanaf de tweede helft van de jaren zestig abrupte veranderingen in de Nederlandse samenleving voor. Deze leken op hun beurt structurele

¹³ Koppenjan en Klijn, 2004: 3-5

¹⁴ Onterecht wordt vaak gedacht dat ICT de oorzaak is van de netwerksamenleving. Dit is niet juist. De ontwikkeling van de netwerksamenleving gaan veel verder terug in de tijd.

¹⁵ Woerkum en Aarts, 2002: 17

¹⁶ Tops, 2002: 76

¹⁷ Andeweg en Irwin, 2002: 21-27

¹⁸ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 21

veranderingen in het bestuurlijke systeem tot gevolg te hebben. Religie kreeg een veel minder prominente positie in het leven van de mens en grenzen vervaagden (ideologisch, sociaal en organisationeel). De traditionele zuilen kregen daardoor steeds minder status en macht, de ontzuiling was in gang gezet. De politieke participatie van burgers steeg explosief en de strijd tussen politieke partijen verhevigde, overleg en samenwerking werd naar de achtergrond gedrukt. Aan het eind van de jaren zeventig bleken deze veranderingen in het bestuurlijke systeem echter niet blijvend. Zo langzamerhand keerde de rust weer terug en werd het oude pacificatiemodel op vernieuwde wijze in ere hersteld.¹⁹ Zoals vanouds probeerden politici, bestuurders en maatschappelijke organisaties in een proces van consultatie, compromis en consensus, maatschappelijke problemen te depolitiseren. Tegenstellingen en belangen werden zelden of nooit direct tegen elkaar uitgespeeld.²⁰

Als een van de weinige veranderingen ten opzichte van het verleden kan wellicht de sterke aandacht voor de positie van de individuele burger in het bestuurlijke systeem genoemd worden. Het lijkt de laatste jaren van steeds grotere importantie om de burger meer direct bij het bestuur te betrekken. Dit is niet geheel onlogisch. De eerste verklaring hiervoor is de breed gedragen normatieve opvatting dat het goed is om burgers meer zeggenschap te geven. Zelfs bestuurders en politici (degene voor wie meer macht voor de burger uiteindelijk minder macht voor henzelf tot gevolg heeft) zullen dit tegenwoordig als een nobel streven verkondigen. De tweede verklaring is meer praktisch van aard. Een slechte relatie tussen de burger en het bestuur kan de legitimiteit van het overheidsfunctioneren ondermijnen. Dit kan tot uiting komen door een gebrekkige politieke participatie. Helaas moet geconcludeerd worden dat in Nederland wat dit betreft zo nu en dan bedenkelijke signalen afgegeven zijn (denk hier bijvoorbeeld aan lage opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen). Alhoewel dit niet altijd op ontevredenheid of desinteresse hoeft te wijzen (het kan immers ook een overmaat aan tevredenheid betekenen) is het begrijpelijk dat dit reden tot zorgen geeft.²¹ Een eventuele kloof tussen burger en bestuur kan namelijk de oorzaak zijn van hardnekkige problemen zoals onverschilligheid ten opzichte van regelgeving, misbruik van collectieve voorzieningen en normoverschrijding.²² De laatste verklaring voor de sterke aandacht voor de positie van de individuele burger is het feit dat de burger zich steeds meer op de voorgrond begeeft. De burger wordt steeds mondiger. Onder andere door het verbeterde onderwijs en wellicht ook door het veranderde sociale klimaat (individualisering en verharding), heeft de burger een steeds groter arsenaal aan cognitieve en politieke vaardigheden ontwikkeld.²³ Deze toegenomen mondigheid in combinatie met meer inzicht (hierbij speelt onder andere internet als schier onuitputtelijke informatiebron een belangrijke rol), heeft geleid tot een kritischer houding tegenover de wijze waarop de overheid functioneert. De burger vraagt zich vaak luidkeels af of de overheid nog wel in staat is de maatschappelijke problemen het hoofd te bieden

¹⁹ Andeweg en Irwin, 2002: 35-41

²⁰ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 24

²¹ Van Woerkum, 2000: 94-95

²² Klijn en Koppenjan, 1998: 5

²³ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 27

(een dergelijke ontwikkeling kan als vanzelfsprekend de kloof tussen burger en bestuur verder vergroten).²⁴

Wij zijn aldus beland in een samenleving waarin het bestuur zich nog steeds kenmerkt (en wil kenmerken) door aspecten als consultatie, compromis en consensus, maar waarin ook de noodzaak heerst om te zoeken naar een meer adequate positie voor de burger. Deze noodzaak wordt ook erkend door het huidige kabinet Balkenende II. Zo wordt in het actieprogramma 'Andere Overheid' welke onder dit kabinet van de grond is gekomen, nadrukkelijk aandacht gegeven aan het scheppen van condities waarin burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kunnen meedoen in beleidsvorming en meer mogelijkheden hebben tot het nemen van verantwoordelijkheid.²⁵

3.3 Het bereik en de positionering van interactieve beleidsvorming

3.3.1 De fases en het verloop van interactieve beleidsvorming

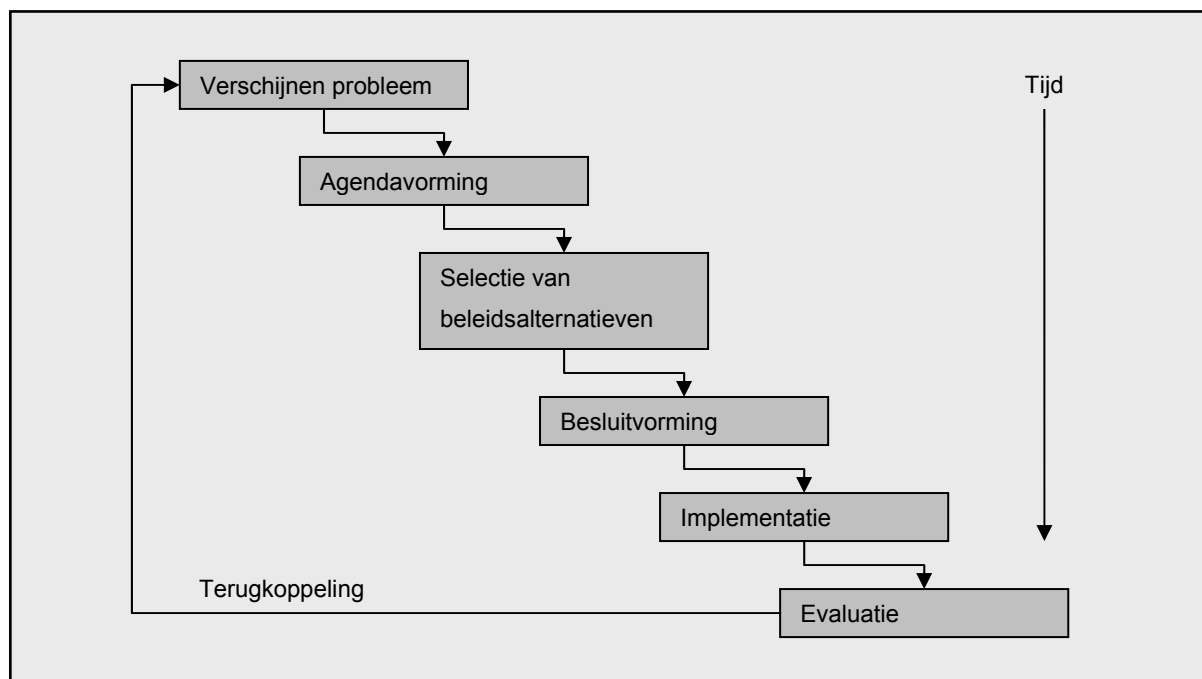
Om het bereik (in het beleidsproces) van interactieve beleidsvorming helder aan te geven, is het waardevol te kijken naar de fases en het verloop van dit bestuurlijke verschijnsel. Ik doe dit hier in eerste instantie met behulp van een zogenaamd fasemodel voor interactieve beleidsvorming en zal dit later aanvullen met een stromenmodel. Dit geeft inzicht in de stappen die tijdens een proces van interactieve beleidsvorming worden doorlopen en de wijze waarop men tot overeenkomst en gezamenlijke besluiten komt.

In eerste instantie richten wij ons oog daarvoor op beleidsvorming die niet interactief is. Meer specifiek gaat het ons hier om rationeel-analytische beleidsvorming. Oftewel, de traditionele beleidsvorming waarin een beleidsmaker zich geconfronteerd ziet met een probleem en vervolgens op zoek gaat naar de beste oplossing hiervoor. Hierbij staat doelgericht en weloverwogen handelen centraal. Uit een scala van beleidsmaatregelen wordt op basis van hun voor- en nadelen een rationele afweging en keuze gemaakt.²⁶ Een dergelijke handelswijze kan vertaald worden naar een fasemodel waarin de wording van beleid wordt opgedeeld in afzonderlijke stappen. In *Figuur 1* is zo'n fasemodel voor rationeel-analytische beleidsvorming opgenomen. Het gaat hier te ver om de fases van een aanvullende toelichting te voorzien of verder uit te werken. Het weergegeven fasemodel (wat trouwens ook weinig vragen over zal laten) volstaat met het oog op de strekking van deze paragraaf.

²⁴ Breed, 1995: 41

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003: 10

²⁶ Bovens et al., 2001: 85



Figuur 1: Fasemodel rationeel-analytische beleidsvorming²⁷

Het fasemodel voor rationeel-analytische beleidsvorming schiet in de praktijk geregeld te kort. Het fasemodel (de beleidscyclus) wordt vaak niet volledig of kriskras doorlopen. Sommige beleidsmaatregelen worden onvoldoende gerationaliseerd (wanneer er bijvoorbeeld opeens snel gehandeld moet worden) en andere stranden in eindeloze discussies,²⁸ komen in de 'ijskast' te liggen of worden abrupt verworpen.²⁹ De praktijk is dus weerbarstiger dan de rationeel-analytische benadering van beleidsvorming ons wil doen geloven. De chaos van de praktijk verdriift in dit geval de theoretische ratio.

In reactie hierop zijn verscheidene andere, meer realistische beleidsmodellen ontwikkeld. Het 'stromenmodel' van John Kingdom is er daar één van. In dit model wordt beleid niet vervaardigd volgens een rationeel systeem, maar bestaan beleidsproblemen en beleidsoplossingen naast elkaar. Wanneer deze twee aan elkaar gekoppeld worden en samenkomen onder de juiste politieke omstandigheden ontstaat een 'window of opportunity' waarin besluiten gemaakt kunnen worden. Het is op deze wijze zelfs mogelijk dat eerder ongeschikt bevonden beleidsoplossingen door een veranderingen in de aard van het beleidsprobleem of de politieke omstandigheden hernieuwd in de belangstelling komen te staan.³⁰ Dit is natuurlijk allesbehalve rationeel-analytische beleidsvorming te noemen. In *Figuur 2* is het stromenmodel van John Kingdom³¹ weergegeven.

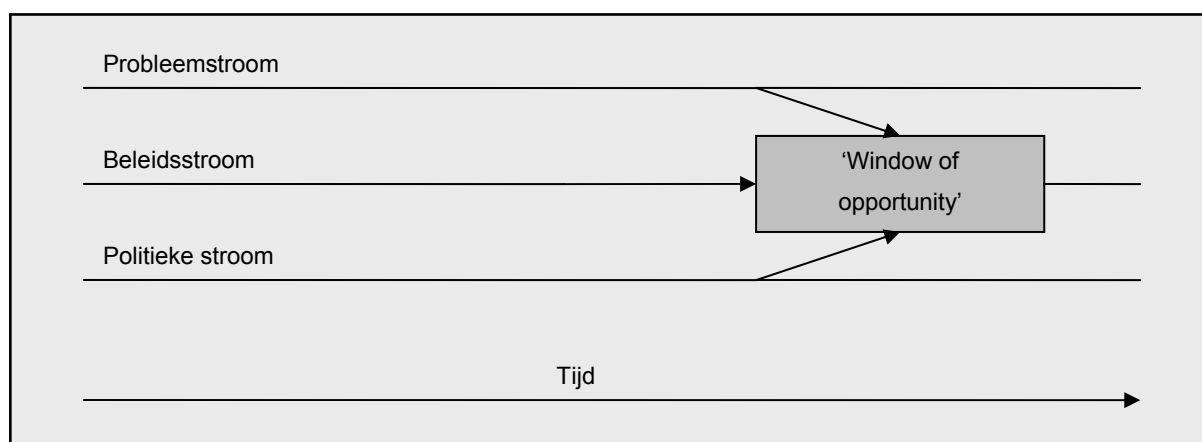
²⁷ Birkland, 2001: 222

²⁸ Birkland, 2001: 221

²⁹ Bovens et al., 2001: 87-88

³⁰ Birkland, 2001: 221

³¹ Kingdom, 1995: N.B.



Figuur 2: Het stromenmodel van John Kingdon³²

Ondanks de tekortkomingen van het fasemodel van rationeel-analytische beleidsvorming en de wetenschap dat er meer realistische beleidsmodellen bestaan, heeft het fasemodel van rationeel-analytische beleidsvorming zijn waarde. Het fasemodel helpt orde te scheppen in de schijnbaar chaotische opeenvolging van gebeurtenissen en inspanningen die zich in de loop der jaren rond een bepaald beleidsprobleem kunnen ontwikkelen.³³ Het is opvallend bruikbaar om de gedachten rond een beleidsproces te structureren.³⁴

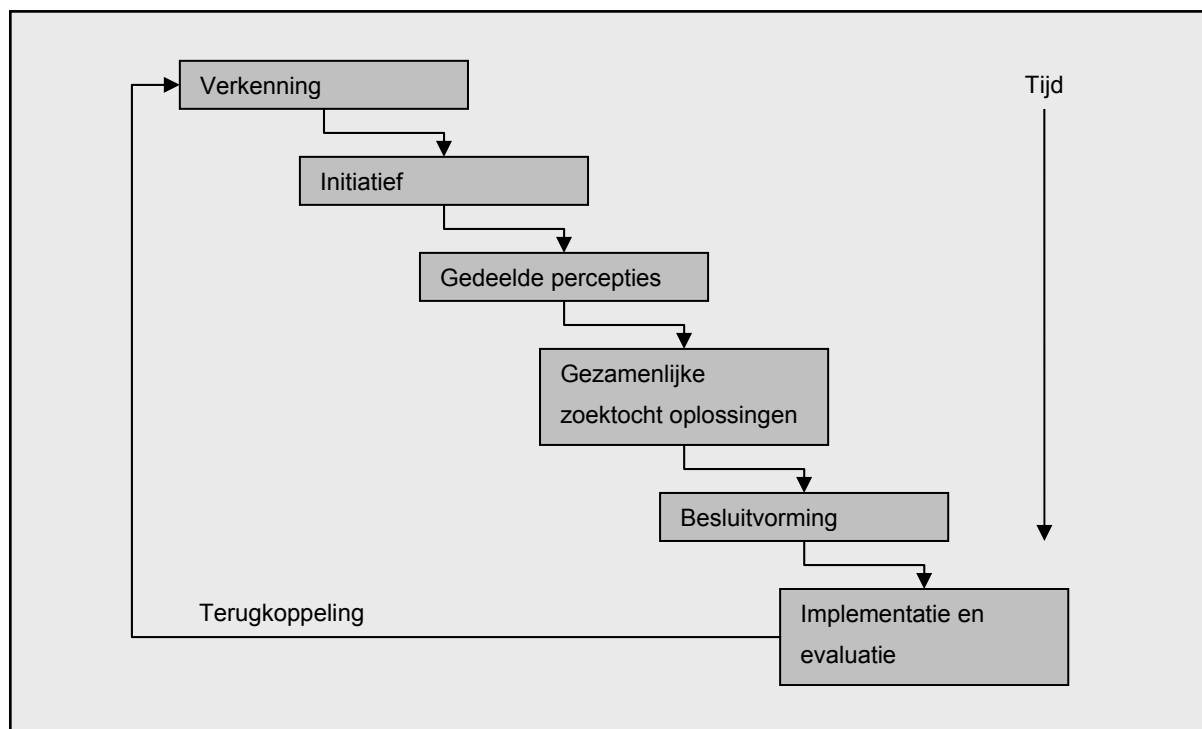
Een fasemodel voor interactieve beleidsvorming kan voor ons een soortgelijke functie vervullen. Het zal net zoals het fasemodel voor rationeel-analytische beleidsvorming bestaan uit zes fases (stappen in het beleidsproces). Het startpunt voor interactieve beleidsvorming is in dit model de verkenningsfase. In deze fase wordt het beleidsproject dat in het proces van interactieve beleidsvorming aan bod komt op de kaart gezet. Voor welke situatie moet een oplossing worden gevonden of is een verandering vereist? Welke belanghebbenden spelen daarbij een rol en hoe liggen de afhankelijkheden? Door deze en meer vragen te beantwoorden kan een schatting gemaakt worden van de kansen en risico's van het desbetreffende interactieve beleidsvormingsproces. Na deze fase volgt de initiatiefase. Dit is de fase waarin een interactief beleidsvormingsproces daadwerkelijk van de grond komt. In deze fase maken de participanten in een interactief beleidsvormingsproces kenbaar wat hun opvattingen zijn, wat zij verwachten en wat zij kunnen bieden (op basis van hun middelen). De derde fase van een interactief beleidsvormingsproces staat in het teken van gedeelde percepties. In deze fase wordt van de participanten verwacht dat zij tot overeenstemming komen over de problemen en doeleinden van het beleidsproject. In de vierde fase wordt vervolgens gezamenlijk gezocht naar oplossingen. In deze fase van het proces zal blijken hoe welwillend bepaalde participanten tegenover actie en verandering staan. Na deze fase zullen in de vijfde fase van een interactief beleidsvormingsproces knopen doorgemaakt moeten worden, dit is de besluitvormingsfase. Het is daarbij van belang vast te stellen in hoeverre een bepaald beleidsbesluit op steun kan rekenen van de participanten. Uiteindelijk zal in de zesde fase van een interactief beleidsvormingsproces het

³² Birkland, 2001: 225

³³ Bovens et al., 2001: 86

³⁴ Birkland, 2001: 223

genomen besluit in de praktijk moeten worden gebracht. Er zal ook een evaluatie (monitoring) moeten plaatsvinden om de effecten van het genomen besluit in de praktijk te meten. Als de uitkomsten hiervan niet tevreden stemmen, kan een terugkoppeling plaatsvinden naar de eerste fase van een nieuw interactief beleidsvormingsproces.³⁵ Het fasemodel voor interactieve beleidsvorming, zoals hierboven besproken, is opgenomen in *Figuur 3*.



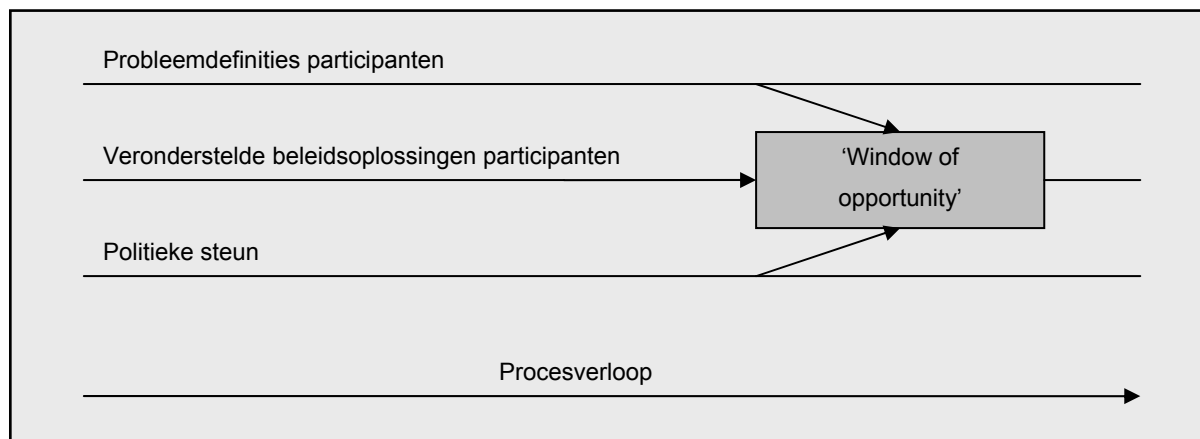
Figuur 3: Fasemodel interactieve beleidsvorming³⁶

Het fasemodel voor rationeel-analytische beleidsvorming heeft nu zijn evenknie voor interactieve beleidsvorming. Het blijkt niet veel moeite te kosten om ook voor het stromenmodel van John Kingdom een dergelijk vertaling naar interactieve beleidsvorming te maken. In plaats van de probleemstroom kan dan de stroom van probleemdefinities van participanten in een interactief beleidsproces worden gezet, terwijl de beleidsstroom kan worden vervangen door de veronderstelde beleidsoplossingen van participanten. Meer nog dan in het stromenmodel van John Kingdom staan in het daarvan afgeleide stromenmodel voor interactieve beleidsvorming op deze wijze tegelijkertijd meervoudige percepties over het beleidsprobleem en de beleidsoplossing centraal. Als de probleemdefinities van participanten en hun veronderstelde beleidsoplossingen in voldoende mate met elkaar te vereenzelvigen zijn en kunnen rekenen op politieke steun (de derde stroom in het stromenmodel voor interactieve beleidsvorming) dan opent zich het 'window of opportunity'. Daarin kan men in een proces van interactieve beleidsvorming tot overeenkomst komen en gezamenlijk besluiten maken. Dit aangepaste stromenmodel voor interactieve beleidsvorming is opgenomen in

³⁵ Driessen et al., 2001: 326-327

³⁶ Driessen et al., 2001: 326-327

Figuur 4. In combinatie met het fasemodel voor interactieve beleidsvorming maakt dit het bereik van interactieve beleidsvorming helder.



Figuur 4: Stromenmodel interactieve beleidsvorming

3.3.2 Een vergelijking met drie bestuurlijke verschijnselen

Voor een nadere positionering van interactieve beleidsvorming is het nuttig het begrip af te zetten tegenover drie andere bestuurlijke verschijnselen: 'neo-corporatisme', 'inspraak' en 'Publiek-Private Samenwerking' (PPS). Het eerste begrip, neo-corporatisme, is onlosmakelijk verbonden met Nederland. Het verwijst naar een bestuurlijk klimaat waarin de overheid in overleg treedt met bepaalde maatschappelijke organisaties.³⁷ De term poldermodel, waarmee Nederland internationale faam heeft verkregen, is hier het ultieme product van. Maar is deze overlegvorm hetzelfde als interactieve beleidsvorming? Wanneer men deze vraag bevestigend zou beantwoorden, dan is interactieve beleidsvorming als bestuursstijl niet echt vernieuwend en niet veel meer dan een terminologische modegril. Dit is echter niet het geval, interactieve beleidsvorming heeft wel degelijk een eigen identiteit. Interactieve beleidsvorming is er namelijk bovenal op gericht om de bestaande vormen van belangenrepresentatie te doorbreken.³⁸ Het kan in principe alle partijen en personen uit de samenleving toegang verschaffen tot het beleidsproces, stelt daarmee de burger centraal en kent daardoor een meer dynamische samenstelling als neo-corporatistische overlegstructuren. Het gaat dus verder dan 'polderen'.

Inspraak is in vergelijking met interactieve beleidsvorming een meer traditioneel instrument om de participatie van belanghebbenden in de politiek en het bestuur te vergroten. Het mag in geen geval verward worden met interactieve beleidsvorming. Bij inspraak krijgen belanghebbenden de gelegenheid om iets te zeggen over het overheidsbeleid. Dit heeft echter alleen betrekking op kant-en-klare plannen aan het eind van een beleidstraject. Het uiteindelijke besluit is dan al bijna genomen en er zijn geen mogelijkheden meer voor grote wijzigingen. Daarnaast onderscheidt inspraak zich van interactieve beleidsvorming door het feit dat het de discussie sterk beperkt. Men kan bij inspraak zijn

³⁷ Peet, 2003: 7

³⁸ Klijn en Koppenjan, 1998: 4

opvattingen kenbaar maken, maar er is vrijwel geen ruimte voor een echte dialoog.³⁹ Interactieve beleidsvorming vraagt om een andere houding van betrokkenen. Je zou kunnen zeggen dat inspraak vooral reactief is waar interactieve beleidsvorming vooral proactief is.

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een bestuurlijk samenwerkingsverband waarbij de overheid en een aantal private partijen (onder andere uit het bedrijfsleven) gezamenlijk een (beleids)project realiseren. Op het eerste gezicht lijkt dit dus erg op interactieve beleidsvorming. Bij PPS wordt echter gewerkt op basis van een aantal afspraken die vastgelegd worden in een contract (codificatie), terwijl bij interactieve beleidsvorming weliswaar ook afspraken kunnen worden gemaakt, maar deze minder formeel van aard zullen zijn en later in het proces mogelijk weer ter discussie kunnen komen te staan. Zo kunnen bij PPS meer specifieke eisen aan een beleidsproject worden gesteld en wordt gewerkt op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.⁴⁰ PPS stelt in tegenstelling tot interactieve beleidsvorming relatief harde kaders aan het beleidsvormingsproces.

3.3.3 Interactieve beleidsvorming in het spectrum van bestuursstijlen

Als we, tot slot, in een wijder verband de positie van interactieve beleidsvorming willen bepalen in een breder spectrum van bestuursstijlen dan is het in eerste instantie waardevol stil te staan bij de begrippen 'directe democratie' en 'indirecte democratie'. Directe democratie verwijst naar een situatie waarin burgers elk in evenredige hoeveelheid (en alle tezamen uiteindelijk de ultieme) beslissingsmacht bezitten over bestuurlijke en politieke vraagstukken. Dit staat in contrast met indirecte democratie (ook wel representatieve democratie genoemd), een situatie waarin burgers hun beslissingsmacht delegeren aan door hen gekozen vertegenwoordigers.⁴¹ Het beste vallen deze twee begrippen te zien als de twee uiteinden van een continuüm, alhoewel het daarbij onwaarschijnlijk is dat directe democratie als uiteinde van dit continuüm ooit bereikt zal worden aangezien het nagenoeg onmogelijk is om de mening van elke burger te peilen. Desalniettemin schept het continuüm de mogelijkheid om bestuursstijlen ten opzichte van elkaar te positioneren. Dit laat ons vervolgens zien in welke mate burgers directe invloed kunnen uitoefenen op bestuurlijke en politieke vraagstukken.

In aanvulling en specificatie op het bovenstaande kunnen zogenaamde participatieladders van toegevoegde waarde zijn. Participatieladders zijn een graadmeter voor de invloed van belanghebbenden in het beleidsproces. In *Figuur 5* is zo'n participatieladder opgenomen en afgezet ten opzichte van het zo straks besproken continuüm. Het geeft duidelijk weer waar interactieve beleidsvorming staat.⁴² Bij elke sport van de participatieladder geeft een bestuursstijl op een eigen wijze invulling aan aspecten zoals: de fase van het beleidsproces waarin het belanghebbenden betreft, de randvoorwaarden, de bepaling van de agenda (problemen en oplossingen) en de status van de uitkomsten van het proces. Overigens zijn met een beetje goede wil de meeste van de

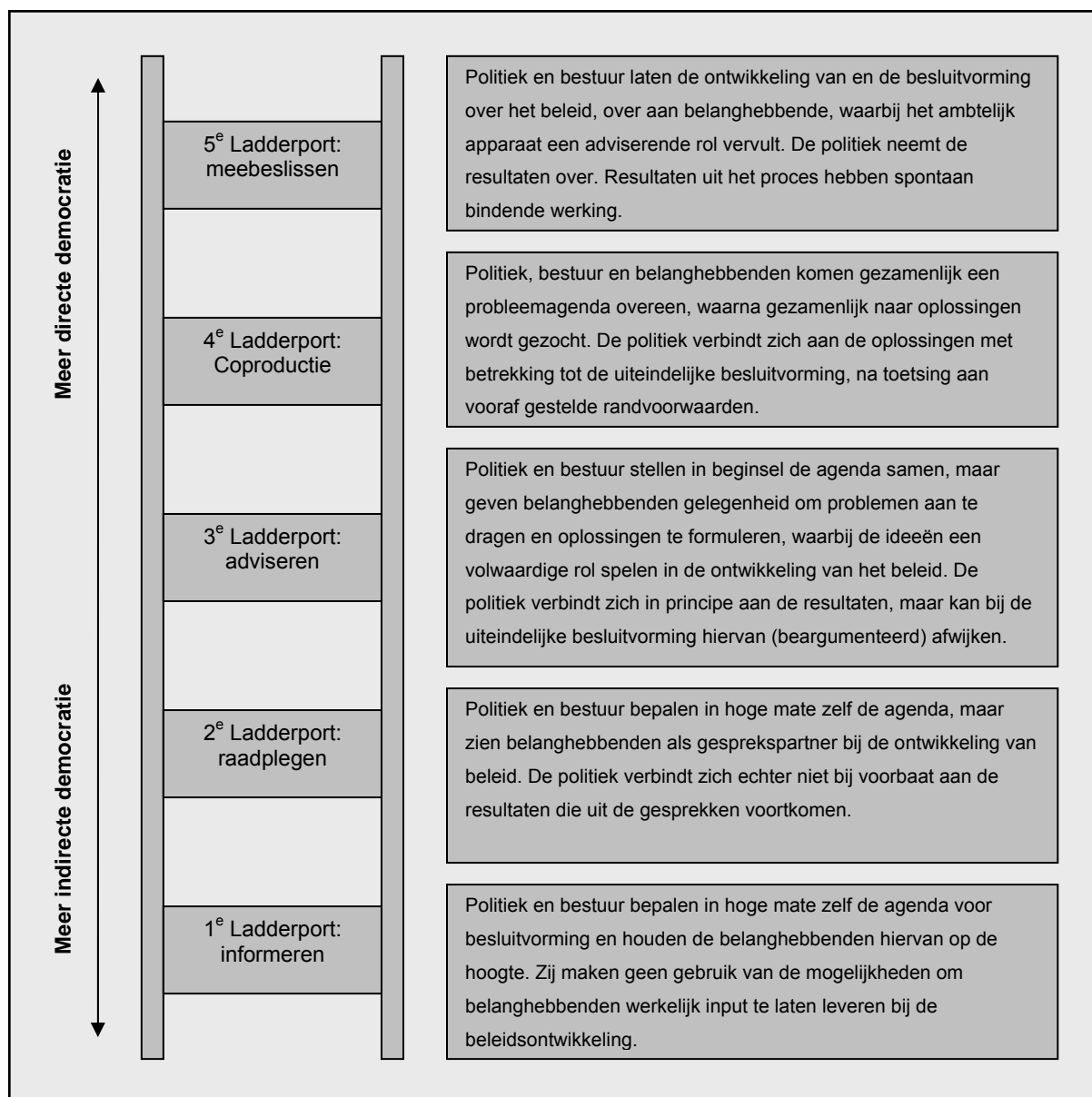
³⁹ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 93

⁴⁰ Bron: Website Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (PPS)

⁴¹ Edelenbos et al., 2001: 22

⁴² Lees hiervoor in de *Figuur 5* in plaats van coproductie interactieve beleidsvorming.

aspecten terug te voeren tot de elementen van interactieve beleidsvorming zoals deze in paragraaf 3.1.2 besproken zijn. Al zullen deze, afgezien van interactieve beleidsvorming (de vierde laddersport), natuurlijk een volledig andere invulling krijgen.



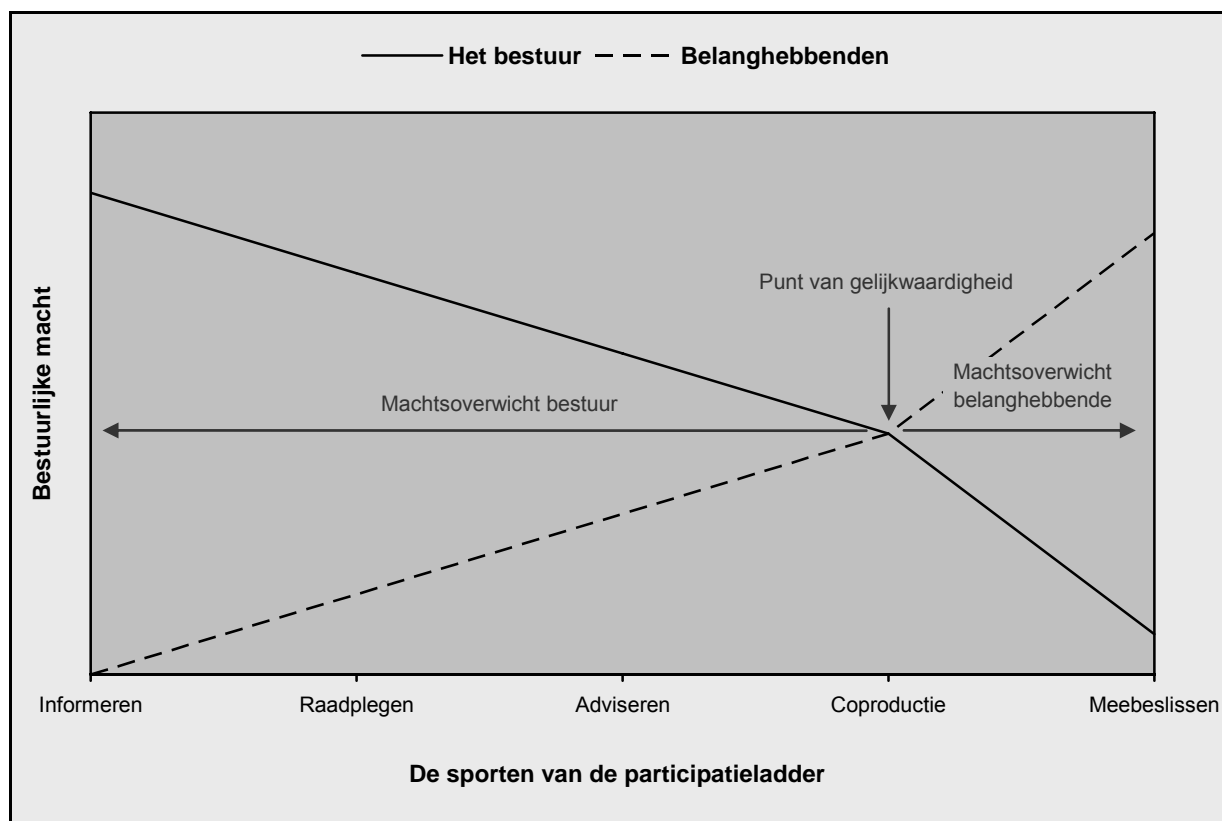
Figuur 5: Participatieladder⁴³

Wat opvalt aan de participatieladder uit *Figuur 5* is dat de rollen (en de daaruit voortvloeiende macht) van het bestuur en belanghebbenden in de participatieladder omgekeerd evenredig met elkaar in verband staan. Dit wil zeggen, bij informeren is de rol van het bestuur nog groot en die van belanghebbenden relatief klein, terwijl bij meebeslissen de rollen precies omgedraaid zijn.⁴⁴ Er moet echter ergens een omslagpunt liggen, een punt waar bestuurders en belanghebbenden als gelijkwaardige partijen tegenover elkaar staan. Het laat zich misschien al raden, dit punt valt samen

⁴³ Edelenbos et al., 2001: 18-19

⁴⁴ Edelenbos et al., 2001: 19

met de vierde sport van de participatieladder: coproductie (lees interactieve beleidsvorming). Het bovenstaande gegeven kan verwerkt worden in een grafiek. Deze is opgenomen in *Figuur 6*. Een korte verklaring en uitleg van deze figuur is wellicht niet overbodig. Ik vraag in eerste instantie uw aandacht voor het verloop van de lijnen in de grafiek. Merk hierbij op dat de twee lijnen (die van het bestuur en die van belanghebbenden) na het punt van gelijkwaardigheid (coproductie, oftewel interactieve beleidsvorming) een sterkere daling ofwel stijging vertonen dan daarvoor. Dit laat zich verklaren door het feit dat de overgang van interactieve beleidsvorming naar meebeslissen in tegenstelling tot het overgangsproces van informeren naar interactieve beleidsvorming meer extreem is en minder gradueel verloopt. De grafiek toont ook dat het bestuur nooit volledig machteloos komt te staan (de desbetreffende lijn raakt de x-as in de grafiek niet), dit in tegenstelling tot belanghebbenden. Dit komt doordat het bestuur ook bij meebeslissen nog een zekere macht in handen heeft. Zij kunnen immers bepalen over welke beleidsproblemen zij belanghebbenden laten meebeslissen (agendavorming). Overigens is de grafiek slecht indicatief en dienen de daaruit af te leiden verhoudingen niet letterlijk genomen te worden.



Figuur 6: De sporten van de participatieladder en bestuurlijke macht⁴⁵

⁴⁵ Deze figuur is gedeeltelijk afgeleid van Figuur 5, lees daarom ook hier in plaats van coproductie interactieve beleidsvorming.

3.4 De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming

3.4.1 Meer draagvlak en efficiency

Een van de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming is de bevordering van draagvlak (steun) voor beleid. Dit is mogelijk doordat de participanten in een interactief beleidsvormingsproces positieve opvattingen, houdingen en gedragingen ten opzichte van het gevormde beleid kunnen ontwikkelen.⁴⁶ Zij hebben de mogelijkheid naar elkaar toe te groeien zodat uiteindelijk een beleidsalternatief naar voren komt dat door een zo breed mogelijk gezelschap wordt gedragen.⁴⁷ Draagvlak voor beleid is belangrijk, omdat bij gebrek aan draagvlak het risico bestaat dat beleidsmaatregelen niet geaccepteerd worden door (een deel van) de samenleving.⁴⁸ Er is in zo'n geval sprake van een kloof tussen burger en bestuur. In paragraaf 3.2.2 hebben wij reeds gezien welke problemen dit kan opleveren; het kan de uitvoering van beleid ernstig bemoeilijken. Bij gebrek aan draagvlak zijn zelfs averechtse effecten van beleid niet ondenkbaar, wanneer burgers bijvoorbeeld bewust regels overtreden om een signaal af te geven.⁴⁹ Het creëren van draagvlak kan dergelijke lastige situaties helpen voorkomen.

Het creëren van draagvlak heeft nog een ander voordeel. Het kan de efficiency van een beleidsvormingsproces vergroten. Deze efficiencyslag kan zowel met betrekking tot de kosten als tijdsduur van een beleidsvormingsproces gemaakt worden. Doordat draagvlak de weerstand van belanghebbende verminderd zullen de (administratieve) kosten die het gebruik van bezwaar- en beroepsprocedures met zich mee brengen worden beperkt. De tijd en energie die besteed wordt aan een interactief beleidsvormingsproces en het creëren van draagvlak kan zich uiteindelijk terugbetalen door een relatief snel en soepel verlopende uitvoeringsfase.⁵⁰

3.4.2 Kwaliteit en effectiviteit door verrijking

Een proces van interactieve beleidsvorming kan door zijn pluriforme samenstelling (kennis, deskundigheid, informatie en percepties) creativiteit bevorderen en zodoende de kwaliteit en effectiviteit van beleid vergroten. Dit is mogelijk op drie manieren. Ten eerste kan de deur worden geopend voor het bedenken van nieuwe mogelijkheden en oplossingen. Er kunnen tijdens een interactief beleidsvormingsproces nieuwe beleidsalternatieven naar voren komen welke vooraf misschien ondenkbaar waren. Ten tweede kunnen deze beleidsalternatieven tijdens het proces onderwerp van discussie worden en zo van alle kanten bekeken worden. Wellicht kunnen zo waardevolle of interessante aanpassingen en aanvullingen worden gemaakt op specifieke beleidsalternatieven.⁵¹ Zo kan recht worden gedaan aan de meerduidigheid en complexiteit van

⁴⁶ Edelenbos et al., 2001: 23

⁴⁷ Berveling, 1998: 318

⁴⁸ Dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Draagvlak is namelijk niet hetzelfde als acceptatie. Acceptatie kan ook een neutrale houding ten opzichte van beleid betreffen of een berusting in een als negatief ervaren situatie. [Edelenbos et al., 2001: 23].

⁴⁹ Edelenbos, 2001: 349

⁵⁰ Edelenbos et al., 2001: 24

⁵¹ Woerkum en Aarts, 2002: 12-13

beleidsproblemen.⁵² Tenslotte kan de pluriforme samenstelling van een interactief beleidsvormingsproces ook bij de implementatie van beleid creativiteit bevorderen. Als er ruimte bestaat voor meerdere gedragsopties kan al doende geëxperimenteerd worden met bepaalde beleidsoplossingen.⁵³ De verrijking die door dit alles kan worden gerealiseerd maakt dat beleidsoplossingen zowel meer robuust als duurzaam worden en een groter probleemoplossend vermogen kennen (meer kwaliteit en effectiviteit).

3.4.3 Het vergroten van democratische legitimiteit

Interactieve beleidsvorming kan het overheidsbeleid op een (meer) democratische wijze tot stand laten komen. Een open en transparant proces van beleidsvorming geeft de burger de mogelijkheid om zijn belangen en preferenties op een relatief directe wijze in beleid vertaald te krijgen (zie *Figuur 5*). Het is daarbij niet de bedoeling om de indirecte democratie volledig buiten spel te zetten. Interactieve beleidsvorming zou een aanvullende en ondersteunende functie moeten vervullen.⁵⁴ Dit positieve effect van interactieve beleidsvorming geeft invulling aan de breed gedragen normatieve opvatting dat het goed is om burgers meer zeggenschap te geven (zie paragraaf 3.2.2).

Het vergroten van de democratische legitimiteit van beleidsvormingsprocessen heeft als bijkomstig voordeel dat de burger zich beter kan identificeren met het overheidsbeleid, zelfs wanneer dit niet aan al zijn of haar wensen voldoet (acceptatie).⁵⁵ Dit komt doordat de participanten in interactieve beleidsvormingsprocessen het gevoel kunnen krijgen dat het proces netjes en eerlijk is verlopen en dat het eindresultaat met hun betrokkenheid (medeplichtigheid) tot stand is gekomen.⁵⁶ Ook dit kan de kloof tussen burger en bestuur dichten.

3.4.4 Integrale afstemming van beleid

Interactieve beleidsvorming biedt de mogelijkheid om afzonderlijke beleidssectoren met elkaar in contact te brengen en op elkaar af te stemmen. Interactieve beleidsvorming krijgt zo betekenis in een meer horizontale wisselwerking tussen diverse overheden en organisatiedelen daarvan. De verkokering die tussen verschillende beleidssectoren in de loop der jaren is ontstaan, kan daarmee doorbroken worden.⁵⁷ Een interactief beleidsvormingsproces kan op deze wijze meerdere, soms zelf op het eerste oog tegenstrijdige, beleidsproblemen aan elkaar verbinden in één beleidsproject. Interactieve beleidsvorming bevordert zodoende een meer integrale afstemming en ontwikkeling van beleid.⁵⁸

⁵² Edelenbos et al., 2001: 25

⁵³ Woerkum en Aarts, 2002: 14

⁵⁴ Edelenbos et al., 2001: 22

⁵⁵ Democratische legitimiteit dient daarom ook niet verward te worden met draagvlak. Bij draagvlak gaat het over de feitelijke steun voor beleid. Legitimiteit verwijst naar de normatieve aanvaarding van beleid afgemeten aan bepaalde waarden en normen (in dit geval democratisch getint) die in de samenleving gelden. [Edelenbos et al., 2001: 23].

⁵⁶ Edelenbos, 2001: 350

⁵⁷ Edelenbos et al., 2001: 25

⁵⁸ Klijn en Koppenjan, 1998: 5

3.5 De risico's van interactieve beleidsvorming

3.5.1 Een traag en moeizaam beleidsvormingsproces

Een eerste risico van interactieve beleidsvorming is dat het proces de tijd kan verdrijven en de uiteindelijke beleidsvorming (besluitvorming) kan bemoeilijken. Debat en onderhandelingen kunnen vaak zeer veel tijd in beslag nemen en het kan soms lijken dat men er geen steek mee opschiet. Het resultaat is een traag en stroperig interactief beleidsvormingsproces. Met name burgers en private partijen kunnen de noodzaak tot een snel proces vaak minder hoog inschatten dan bestuurders en politici,⁵⁹ zij hebben in plaats van het algemeen belang vaak een meer persoonlijke belang op het spel staan welke zij begrijpelijkerwijs meer fanatiek en scrupuleus zullen behartigen. Dit hoeft natuurlijk niet altijd zo te zijn,⁶⁰ maar het valt te verwachten dat dit geregeld toch het geval is. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat voor een burger die zijn woning bedreigd ziet door de aanleg van een spoorlijn, elk te nemen besluit daaromtrent, aanzienlijk zwaarder zal wegen dan voor de bestuurders en politici in kwestie.

Tijdens het debat en de onderhandelingen van een interactief beleidsvormingsproces kunnen onenigheden en meningsverschillen ontstaan tussen participanten welke een soepel procesverloop ernstig kunnen belemmeren. Zeker als de participanten een grote diversiteit aan achtergronden, percepties en middelen aan de dag leggen, ligt dit risico al snel op de loer. In het ergste geval zullen participanten proberen de beleidsvorming te blokkeren. De hiervoor benodigde blokkademacht (hindermacht) van participanten kan zelfs tijdens een interactief beleidsvormingsproces toenemen, doordat de participanten meer en betere informatie in hun bezit krijgen dan wanneer zij niet zouden participeren in een interactief beleidsvormingsproces. Deze informatie kunnen participanten na afloop van het proces (of wanneer zij dit vroegtijdig verlaten) gebruiken om de besluitvorming te bestrijden. Zij kunnen hun verzet dan wellicht beter en overtuigender voeren. Zo wordt het tegenovergestelde bereikt van wat interactieve beleidsvorming tot doel heeft, het creëren van draagvlak en efficiency (zie paragraaf 3.4.1). Dit staat bekend als de zogenaamde participatieparadox.⁶¹

3.5.2 Zwakke eindresultaten door compromis

Een ander risico van interactieve beleidsvorming is dat het proces de inhoud verdrijft. Wanneer een interactief beleidsvormingsproces veel participanten kent moet het eindresultaat zoveel mogelijk recht doen aan al hun belangen. De kans bestaat daardoor dat het eindresultaat zich uiteindelijk aan de onderkant van het gemiddelde bevindt. Het is een grauw en grijs compromis, het is vlees nog vis. Dezelfde pluriforme samenstelling van interactieve beleidsvormingsprocessen welke creativiteit kan bevorderen (zie paragraaf 3.4.2) en tot verrijking kan leiden, kan dus ook gemakkelijk terugslaan. In

⁵⁹ Van Woerkum, 2000: 90

⁶⁰ In bepaalde situaties kunnen bestuurders en politici ook buitengewoon veel moeite doen om hun belang te behartigen. Wanneer bijvoorbeeld hun belang een persoonlijk belang is. Denk hierbij een (ethisch onverantwoorde) belangenverstrengelingen van een bestuurder of politici rond een bepaald beleidsproject of in het geval van een prestigekwestie.

⁶¹ De Bruin et al., 2002: 142

het ergste geval heeft het eindresultaat (de beleidsoplossing of het pakket aan beleidsoplossingen) nog maar een beperkte relatie tot het beleidsproject in kwestie. Bijvoorbeeld in een situatie waarin participanten in een interactief beleidsvormingsproces min of meer willekeurig gecompenseerd worden voor hun verliezen.⁶²

Een ander risico op een zwak eindresultaat schuilt in het feit dat private partijen zich in een interactief beleidsvormingsproces, in tegenstelling tot bestuurders en politici, waarschijnlijk vaker zullen laten leiden door emoties. Wanneer in de overdracht van argumenten en opvattingen door participanten in een interactief beleidsvormingsproces geen rekening wordt gehouden met deze emoties, kan dit leiden tot irrationele besluiten.⁶³

3.5.3 Gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid

Belanghebbenden de mogelijkheid geven tot participatie in een interactief beleidsvormingsproces is één ding, er daadwerkelijk op kunnen rekenen dat zij van deze mogelijkheid gebruik maken en hun toewijding mogen verwachten is iets anders. Nogal eens zit men met een beleidsproject opgescheept dat zeer veel partijen raakt, maar elke daarvan afzonderlijke slechts gering. In een dergelijke situatie is voor veel partijen deelname aan een interactief beleidsvormingsproces net wat te veel gevraagd. Massale passiviteit is dan het gevolg. Wanneer het belang meer gearticuleerd aanwezig is, zijn belanghebbenden al meer geneigd hun stem te laten horen.⁶⁴ Soms zullen bepaalde belanghebbenden zich echter wel genoodzaakt voelen tot participatie in een interactief beleidsvormingsproces terwijl anders dit niet doen. Als men naar burgerparticipatie kijkt, zullen vooral mannen en hoogopgeleide personen zich relatief vaak mengen in een proces interactieve beleidsvorming. Vrouwen, jongeren, etnische minderheden en lager opgeleide zullen dit veel minder vaak doen.⁶⁵ Het is dus de vraag in hoeverre de groep van participanten in een interactief beleidsvormingsproces wel representatief is voor de feitelijke samenstelling van belanghebbenden rond een beleidsproject.⁶⁶ Wanneer dit niet voldoende het geval is kan dit de democratische legitimiteit van een interactief beleidsvormingsproces (en eventueel het draagvlak voor een gekozen beleidsoplossing onder belanghebbenden) ondermijnen. Dit kan een wig drijven in de kloof tussen bestuur en burger.

Zelfs wanneer men de gewenste belanghebbenden aantrekt is het gevaar nog niet geweken. De democratische legitimiteit en het draagvlak wordt mede bepaald door de juistheid van het procesverloop. Heeft elke participant in een interactief beleidsvormingsproces een gelijkwaardige positie? In paragraaf 3.1.2 is reeds te zien geweest dat zelfs specifieke kenmerken en vaardigheden

⁶² De Bruin et al., 2002: 46

⁶³ Van Woerkum, 2000: 91

⁶⁴ Van Woerkum, 2000: 91

⁶⁵ Van Stokkum, 2003: 156

⁶⁶ Ook in dit geval wordt wel gesproken van een participatieparadox. Hoe meer mogelijkheden voor participatie men biedt aan burgers hoe groter de kloof tussen zij die daarvan gebruik maken en zij die dat niet kunnen. [Gomis (Red., 1999: 70).

van participanten geen belemmering hoeft te zijn voor gelijkwaardigheid binnen interactieve beleidsvorming, als de participanten maar zekere afhankelijkheidsrelaties ontwikkelen. In dit laatste schuilt echter tevens de crux van het verhaal, het valt immers niet zonder meer te verwachten dat afhankelijkheidsrelaties altijd een gelijkwaardig karakter zullen hebben. Zo kunnen bepaalde participanten in een interactief beleidsvormingsproces minder te 'bieden' hebben dan andere of juist meer op het spel hebben staan om te verliezen. Alhoewel op het oog zwak vertegenwoordigde belangen dus weliswaar niet per definitie het onderspit hoeven te delven is het dus ook niet gezegd dat deze vlieger in alle gevallen opgaat. Als er geen sprake is van een gelijkwaardigheid in interactieve beleidsvorming (een 'level playing field') kunnen participanten tijdens het proces teleurgesteld of gefrustreerd raken. Buiten het feit dat dit de democratische legitimiteit en het draagvlak kan ondermijnen (en zodoende de kloof tussen bestuur en burger vergroot), kan het ook de wil van participanten in een interactief beleidsvorming voeden om het proces zoveel mogelijk te ontregelen (een traag en moeizaam besluitvormingsproces tot gevolg hebbend, zie paragraaf 3.5.1).

3.5.4 Een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici

Interactieve beleidsvormingsprocessen kunnen bestuurders en politici (ongewild en onbewust) een dubbelzinnige rol toebedelen. Zij zijn als persoon afgevaardigde of vertegenwoordiger van de indirecte democratie (overheid of politiek), maar er wordt door andere participanten in een interactief beleidsvormingsproces van hen verwacht dat zij als autonome eenheid (persoon of groep) optreden en actorgebonden (als participant in een interactief beleidsvormingsproces toebehorende) belangen bezitten. Beide veronderstellingen zijn echter onrealistisch, bestuurders en politici die aan een proces van interactieve beleidsvorming deelnemen, handelen doorgaans niet als autonome eenheid en bezitten geen actorgebonden belangen.⁶⁷ Zij treden op namens een specifieke publieke organisatie of een politieke partij en verdedigen het algemeen belang. Deze discrepantie tussen de rol die bestuurders en politici feitelijk (kunnen) vervullen en de rol die participanten in een proces van interactieve beleidsvorming van hen vervuld willen zien kan verscheidene problematische effecten tot gevolg hebben.

Ten eerste kunnen bestuurders en politici in een interactief beleidsvormingsproces gemakkelijk gebrek aan 'committent' worden verweten wanneer zij terughoudend zijn met het geven van hun mening en het verlenen van toezeggingen doordat zij (begrijpelijkerwijs) niet zonder ruggespraak kunnen handelen of ten alle tijden moeten afwegen in hoeverre hun opvattingen en handelen corresponderen met die van de publieke organisatie of de politieke partij die zij dienen.

Ten tweede kunnen bestuurders en politici doordat zij geen persoonsgebonden belangen hebben, gespeend zijn van het inlevingsvermogen en de emotie die de andere participanten van een interactief beleidsvormingsproces wel kenmerken. Zo kunnen bestuurders en politici, wanneer zij er een

⁶⁷ In sommige gevallen hoeft dit niet waar te zijn. Wanneer bijvoorbeeld het belang van bestuurders of politici een persoonlijk belang is. Denk hierbij aan een (ethisch onverantwoorde) belangenverstrengelingen van een bestuurder of politici rond een bepaald beleidsproject of in het geval van een prestigekwestie.

afwijkende opvatting op na houden, gemakkelijk worden verweten geen oog of begrip te hebben voor wat er leeft bij de overige participanten (en meer in het algemeen in de samenleving).

De dubbelzinnige rol van bestuurders en politici bij interactieve beleidsvorming komt ook tot uitdrukking in de keuze die zij moeten maken met betrekking tot de inhoud en het proces. Zij worden soms gedwongen met alle twee de aspecten in hun handelen rekening te houden. Met een beroep op het politiek primaat en de daaraan verbonden behartiging van het algemeen belang ligt het voor de hand dat bestuurders en politici een inhoudelijke koers varen. Anderzijds vereist interactieve beleidsvorming ook een proces van consensusvorming en dit komt niet vanzelf tot stand, maar moet worden begeleid. Er is veel voor te zeggen dat bestuurders en politici hiervoor de aangewezen partij zijn. Een dergelijke functie als procesmanager vergt echter een zekere distantiëring ten opzichte van de ingenomen inhoudelijke positie. Indien bestuurders of politici leiding willen geven aan een interactief beleidsvormingsproces ligt een puur inhoudelijke positiekeuze niet voor de hand, maar een zuiver procesmatige rol gaat weer voorbij aan het feit dat bestuurders en politici ook voor inhoudelijke belangen staan en deze wensen (en behoren) te behartigen. In de praktijk wordt om deze reden soms nog wel eens gekozen voor een onafhankelijke en externe procesmanager, maar vaker wordt ervoor gekozen bestuurders en politici zowel een inhoudelijke als procesmatige inbreng in het proces te laten hebben. Het probleem is daarbij hoe men deze rollen moet scheiden. Wanneer moet inhoud door bestuurders en politici worden ingebracht en wanneer moeten zij een stap terug doen en het proces zijn gang laten gaan en deze zo goed mogelijk faciliteren?⁶⁸ Op deze vraag kan deze afstudeerscriptie hopelijk enig antwoord verschaffen.

Zelfs wanneer bestuurders en politici in een interactief beleidsvormingsproces op de best mogelijke wijze invulling weten te geven aan hun bijzondere (dubbelzinnige) rol is er nog het gevaar dat hun legitimiteit al voordat het proces goed en wel begint, omwille van het simpele feit dat zij een andere rol vervullen, openlijk ten twijfel wordt getrokken. In het ergste geval verzetten participanten zich zonder directe aanleiding hevig tegen bestuurders en politici. Dit kan hardnekkige vooroordelen over bestuurders en politici activeren welke vaak latent aanwezig zijn. Terugkerende thema's zijn daarbij de vermeende luiheid, zelfverrijking of huichelarij van bestuurders en politici. Iedereen kent in dit verband ook de negatieve lading van het woord 'bureaucratie' of 'ambtenaar'.

Bovenstaande problemen kunnen op hun beurt zorgen voor teleurstellingen en frustraties bij participanten. Zoals wij eerder hebben gezien kan dit de democratische legitimiteit en het draagvlak ondermijnen (en zodoende de kloof tussen bestuur en burger vergroten). Alhoewel interactieve beleidsvoering als variant van directe democratie een aanvullende en ondersteunende functie voor de indirecte democratie zou moeten vervullen (zie paragraaf 3.4.3), lijkt dit in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te realiseren.⁶⁹

⁶⁸ Klijn en Koppenjan, 1998: 305

⁶⁹ Klijn en Koppenjan, 1998: 11

4 Analysekader

4.1 Structuurcomponent en procescomponent

Voordat aan het empirische gedeelte van deze afstudeerscriptie vorm zal worden gegeven, zal een analysekader worden samengesteld. Zo kan op een gestructureerde wijze een zo compleet mogelijk beeld worden geschept van de twee gekozen projecten van interactieve beleidsvorming: het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject. Het analysekader zal bestaan uit een structuur- en procescomponent. Zo is het mogelijk enerzijds de structuur van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject te ontleden en anderzijds het daadwerkelijke verloop van de twee interactieve beleidsvormingsprocessen uiteen te zetten. In de structuurcomponent zal het gaan om de participanten en hun belangen, percepties, de institutionele context en machtsposities. In de procescomponent staan de belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen centraal die hebben plaatsgevonden tijdens het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject. Dit laatste zal de uiteindelijk doorbraken tonen, maar evengoed ook spanningen en knelpunten. Dit is dus letterlijk de plaats waar de mogelijkheden of risico's van interactieve beleidsvorming zich uitbetalen; alhoewel de basis daarvoor al in de structuur van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject gelegd kan worden. Overigens dient het analysekader er niet uitsluitend voor om op zoek te gaan naar de mogelijkheden of risico's van de twee projecten van interactieve beleidsvorming, zoals deze in de theorie van deze afstudeerscriptie naar voren zijn gekomen. Doordat het analysekader een instrument is voor het scheppen van een compleet beeld van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject, wordt een open oog gehouden voor andere mogelijkheden, risico's en wie weet wat nog meer. Zo kunnen op een gedegen wijze conclusies worden getrokken en juist dan kunnen dit wellicht ook conclusies zijn die nieuwe inzichten verschaffen of een aanvullende functie hebben.

4.2 Een nader stramien voor analyse

Met het bovenstaande in het achterhoofd lijkt niets een grondig en met volle overgave uitgevoerd onderzoek naar het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject in de weg te staan. Het lijkt immers duidelijk en logisch aan welke zaken aandacht geschonken moet worden: simpelweg alles wat de structuur en het proces van de twee bewuste interactieve beleidsvormingsprocessen inzichtelijk kan maken en van enig wezenlijk belang is! Desondanks kan de complexiteit welke het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject kenmerkt, ervoor zorgen dat het overzicht en de structuur in het onderzoek gemakkelijk verloren gaat; zelfs als men vooraf nog zo goed wist waar men in ieder geval op moest letten. Een nader stramien voor analyse dat tijdens het onderzoek leidend kan zijn, komt als hulpmiddel om deze reden als geroepen. Zo'n stramien zal voor het onderzoek in deze afstudeerscriptie bestaan uit drie belangrijke en specifieke analysemethoden die zeer geschikt zijn om interactieve beleidsvormingsprocessen mee te onderzoeken. Dit zijn de zogenaamde actor-analyse, spel-analyse en netwerk-analyse.

Bij de actor-analyse staan participanten binnen een interactief beleidsvormingsproces centraal. Er wordt dan gekeken naar hoe een beleidsproject (gevormd door de beleidproblemen die daarvan deel uitmaken) dat verbonden is met een interactief beleidsvormingsproces gedefinieerd kan worden, welke participanten er te onderscheiden zijn, welke belangen en percepties zij bezitten en wat hun machtsposities zijn op basis van hun middelen en de onmisbaarheid daarvan. Wat middelen betreft valt een onderscheid te maken tussen:

- Financiële middelen;
- Productiemiddelen (feitelijke behoeften voor het realiseren van beleidsoplossingen);
- Competenties (het formeel-juridische gezag om bepaalde besluiten te maken);
- Kennis;
- Legitimiteit (het verlenen ervan aan een interactief beleidsvormingsproces of resultaat).⁷⁰

Zo kan onder andere inzicht worden verkregen in de toewijding van participanten aan een interactief beleidsvormingsproces (de houding die zij ten opzichte daarvan aannemen), welke participanten met wie welke belangen en percepties delen, welke (afhankelijkheids)relaties door de middelen van participanten aanwezig zijn en welke participanten zogenaamde 'critical-players' zijn.⁷¹ De actor-analyse geeft invulling aan de structuurcomponent van het analysekader.

Bij de spel-analyse wordt in het bijzonder de nadruk gelegd op twee aspecten. Het eerste is een identificatie van de relevante arena's waarin een interactief beleidsvormingsproces zich afspeelt.⁷² Dit houdt gedeeltelijk verband met de institutionele context van een interactief beleidsvormingsproces omdat bepaalde arena's soms bewust worden geschepd en onderhevig zijn aan bepaalde (in)formele regels en procedures. Het tweede aspect van de spel-analyse is het herkennen van eventuele stagnaties tijdens het proces.⁷³ Een stagnatie kan zowel voortkomen uit een inhoudelijk geschil als een spanning op sociaal niveau (door conflictueuze strategieën van participanten alsmede gebrekkige, vijandige of asymmetrische⁷⁴ interactie).⁷⁵ De spel-analyse geeft door middel van het identificeren van de relevante arena's invulling aan de structuurcomponent van het analysekader en door middel van het herkennen van stagnaties invulling aan de procescomponent.

De netwerk-analyse bestaat uit drie stappen. De eerste stap is een inventarisatie van interactiepatronen tussen participanten. Dit maakt duidelijk welke participanten centraal staan in het netwerk en welke (afhankelijkheids)relaties zij met elkaar hebben. De tweede stap in de netwerk-

⁷⁰ Koppenjan en Klijn, 2004: 141-142

⁷¹ Koppenjan en Klijn, 2004: 135-145

⁷² Arena's zijn min of meer op zichzelf staande plekken waar actoren uit een beleidsnetwerk met elkaar in interacteren. In arena's kunnen beslissingen worden gemaakt die het hele (proces in een) beleidsnetwerk beïnvloeden.

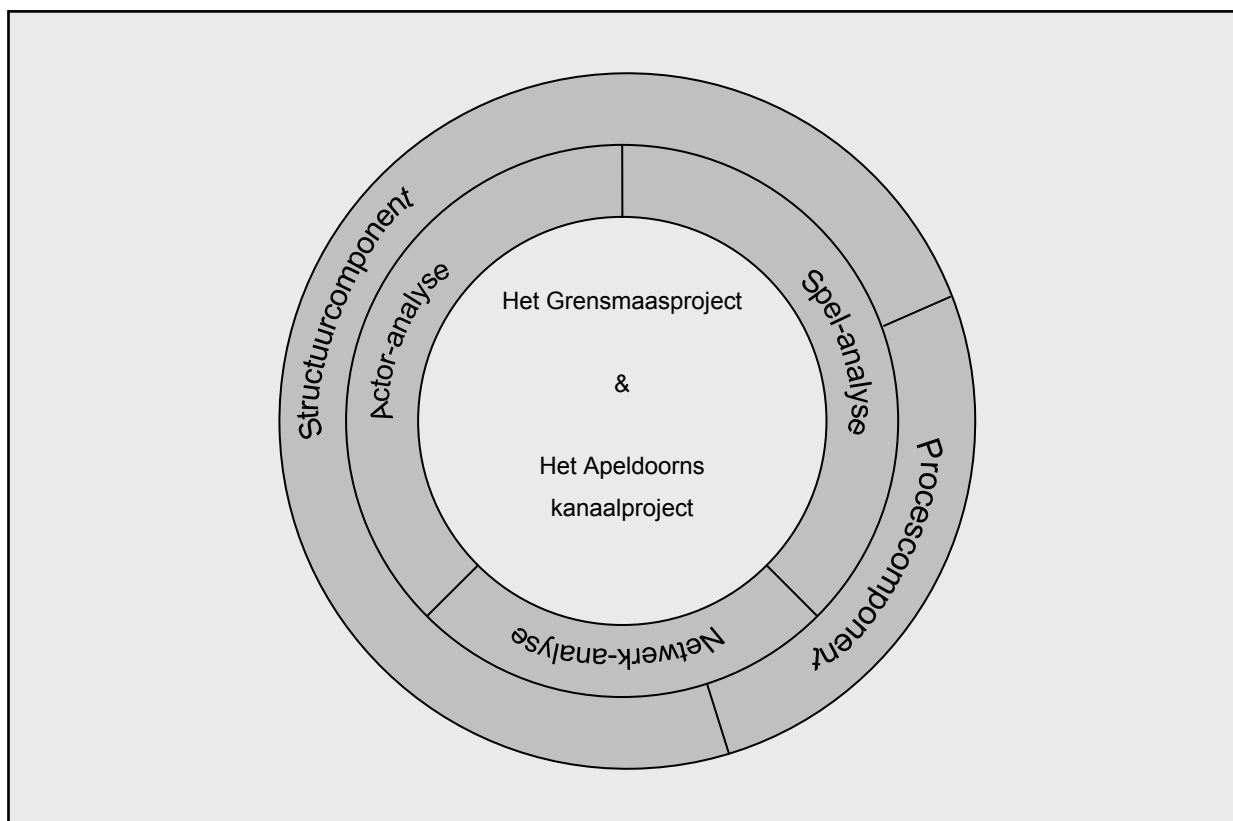
⁷³ Een 'stilte' is niet direct een stagnatie en een conflict is niet altijd schadelijk voor het proces. [Koppenjan en Klijn, 2004: 146].

⁷⁴ Bijvoorbeeld in het geval van actoren met uiteenlopende achtergronden. [Koppenjan en Klijn, 2004: 148].

⁷⁵ Koppenjan en Klijn, 2004: 145-148

analyse is een inventarisatie van de percepties van de verschillende participanten (hier kent de netwerk-analyse een overlap met de actor-analyse). Met de derde stap worden de regels in een interactieve beleidsvormingsproces geanalyseerd. Dit houdt direct verband met de institutionele context van een interactief beleidsvormingsproces en dient ervoor de interacties te plaatsen binnen de formele macht van gezaghebbende partijen alsmede de (in)formele regels, procedures en karakteristieken van interactie zoals deze binnen een interactief beleidsvormingsproces gelden.⁷⁶ De netwerk-analyse geeft zowel invulling aan de procescomponent (de eerste stap) als de structuur component (de tweede en derde stap) van het analysekader.

Met het bovenstaande als gegeven is het stramien voor analyse weliswaar tot op zekere hoogte op de kaart gezet maar nog niet voltooid. Daarom zijn in *Figuur 8*, *Figuur 9* en *Figuur 10* per analysemethode de te nemen stappen (acties), intenties en de voor de onderzoeker te stellen vragen weergegeven. Zo ontstaat een beeld van de werking van de drie verschillende methoden voor analyse en krijgt het stramien voor analyse zijn uiteindelijke vorm. De bewuste figuren vormen het fundament waarop het aankomende onderzoek van deze afstudeerscriptie voort zal bouwen. Het is echter niet gezegd dat zij voor de volle 100% nagelopen zullen worden. Dit is afhankelijk van de noodzaak daarvan in het onderzoek. Hier zullen bewuste keuzes voor worden gemaakt.⁷⁷



Figuur 7: Analyseschema

⁷⁶ Koppenjan en Klijn, 2004: 148-155

⁷⁷ Zo is er bewust voor gekozen in hoofdstuk 7 niet alleen te kijken naar de knelpunten in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject (zie Spel-analyse, stap 2), maar ook naar de doorbraken.

Actor-analyse: Stap 1 – Probleemformulering (structuurcomponent)	
Actie: Neem een voorlopige formulering van een probleem of initiatief als uitgangspunt	Intentie: Een probleemsituatie of initiatief in kaart brengen als startpunt voor een verdere analyse
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe ziet de huidige of verwachte situatie eruit? ▪ Wat zijn daarvan de (negatieve) gevolgen? ▪ Wat zijn hier de oorzaken van? ▪ Wat is de gewenste situatie? ▪ Welke doelen of doelstellingen liggen hieraan ten grondslag? ▪ Welke oplossingen en beleidsalternatieven worden nagestreefd? 	
Actor-analyse: Stap 2 – Identificatie van belangrijke actoren (structuurcomponent)	
Actie: Identificeer de betrokken actoren	Intentie: Met welke actoren dient rekening te worden gehouden?
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie kunnen gezien worden als actor-eenheid? ▪ Welke actoren zijn belangrijk in het netwerk om persoonlijke doelstellingen te realiseren? ▪ Welke actoren hebben belang bij een oplossing voor de situatie? 	
Actor-analyse: Stap 3 – Reconstructie van percepties (structuurcomponent)	
Actie: Reconstrueer de percepties van de actoren	Intentie: In kaart brengen van de beelden van actoren met betrekking tot het probleem, oplossing en andere actoren
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke beelden hebben de actoren over het probleem, de oorzaken, oplossingen en elkaar? ▪ Op welke punten en in welke mate verschillen deze beelden, zijn er groepen te herkennen? ▪ Welke obstakels kunnen worden veroorzaakt door deze verschillen? 	
Actor-analyse: Stap 4 – Analyse posities actoren (structuurcomponent)	
Actie: Analyseer de posities en afhankelijkheden van de actoren	Intentie: Welke positie nemen actoren in met betrekking tot de probleemsituatie en in hoeverre zijn zij van elkaar afhankelijk?
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke middelen hebben actoren tot hun beschikking? ▪ Hoe belangrijk zijn deze middelen en kunnen zij ook elders verkregen worden? ▪ Is er sprake van unilaterale afhankelijkheid of wederkerige afhankelijkheid? ▪ Zijn de actoren onmisbaar, toegewijd of inwisselbaar? 	

Figuur 8: Actor-analyse⁷⁸⁷⁸ Koppenjan en Klijn, 2004: 133-134

Spel-analyse: Stap 1 – Reconstructie van de arena's (structuurcomponent)	
Actie: Bepaal relevante arena's	Intentie: Erkenning van coherente groepen van actoren en interactiesituaties rondom beleidszaken
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Waar worden de belangrijke beslissingen gemaakt? ▪ Welke actoren interacteren in welke context (sector, beleidsonderwerp, etc.)? ▪ Hoe hecht zijn deze groepen van actoren? ▪ Hebben de groepen van actoren relaties met anderen? 	
Spel-analyse Stap 2 – Analyseer Impasses (procescomponent)	
Actie: Identificeer en analyseer stagnatie	Intentie: Inventariseer stagnatie in het netwerk en bepaal de aard van deze stagnatie als startpunt voor interventies
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er stagnatie in het netwerk? ▪ Wat is de aard van de stagnatie? ▪ Welke actoren zijn betrokken bij de stagnatie? ▪ Is er sprake van een blokkade? ▪ Is de stagnatie cognitief van aard? ▪ In hoeverre is de stagnatie sociaal van aard? 	

Figuur 9: Spel-analyse⁷⁹

⁷⁹ Koppenjan en Klijn, 2004: 133-134

Netwerk-analyse: Stap 1 – Inventarisatie van de interacties binnen het netwerk (procescomponent)	
Actie: Inventarisatie van de interactiepatronen van de actoren	Intentie: Door middel van het in kaart brengen van de frequentie en diversiteit van de interactie tussen actoren kunnen netwerken inzichtelijk worden gemaakt
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke actoren hebben frequent contact met andere en welke niet? ▪ Welke actoren hebben een gevarieerd scala aan contacten en welke niet? ▪ Welke actoren staan centraal in het netwerk en welke niet? 	
Netwerk-analyse: Stap 2 – Inventarisatie van de percepties (structuurcomponent)	
Actie: Inventarisatie van de patronen in de percepties van actoren	Intentie: Door het bepalen van de relatie in percepties tussen actoren kan men ontdekken tot welk netwerk actoren behoren
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke percepties hebben actoren met betrekking tot problemen, oplossingen en hun omgeving? ▪ In welke mate corresponderen deze percepties met die van andere actoren? 	
Netwerk-analyse: Stap 3 – Analyse van de institutionele context (structuurcomponent)	
Actie: Inventarisatie van de institutionele voorzieningen welke partijen van buiten het spel met elkaar verbinden	Intentie: Maak een inventarisatie en analyseer de (in)formele regels en andere organisationele arrangementen van het netwerk
Belangrijke vragen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke formele regels en juridische procedures zijn geldig? ▪ Welke informele regels kunnen onderscheiden worden (bijvoorbeeld voor informatievoorziening en toegangsmogelijkheden)? ▪ Welke ontmoetings- en consultatieprocedures (of andere organisationele constructies) bestaan er in het netwerk? 	

Figuur 10: Netwerk-analyse⁸⁰

⁸⁰ Koppenjan en Klijn, 2004: 133-134

5 Het Grensmaasproject

5.1 Introductie

Het stroomgebied van de Maas gaat grondig veranderen. De schade en overige gevolgen van het wassende water in 1993 en 1995 staan nog vers in het geheugen van plaatselijke bewoners, bestuurders en politici. In de nabije toekomst dienen er maatregelen genomen te worden om dergelijke gebeurtenissen te voorkomen. Zo zal de Maas op bepaalde locaties en over een bepaalde lengte moeten worden verbreed en uitgediept. De plannen voor de Maas hieromtrent, zijn onderverdeeld in twee megaprojecten. Dit zijn het Grensmaasproject en het project Zandmaas/Maasroute. In deze afstudeerscriptie gaat het (zoals reeds bekend) om eerstgenoemde. Het Grensmaasproject beslaat het deel van de Maas tussen Borgharen en Roosteren. Het vormt een natuurlijke Grens tussen België en Nederland, met een lengte van ongeveer 45 kilometer. De Grensmaas is een ongestuwd gedeelte van de Maas (zonder sluzen) en is over zijn traject de enige grindrivier van Nederland.⁸¹

In het Grensmaasproject probeert men in eerste instantie (het risico op) hoogwateroverlast te verminderen en te combineren met grootschalige natuurontwikkeling en grindwinning. Op basis van deze meervoudige doelstelling proberen verscheidene partijen met elkaar het Grensmaasproject vorm en richting te geven waarbij zij hun belangen niet uit het oog verliezen. Een interessant proces van interactieve beleidsvorming.

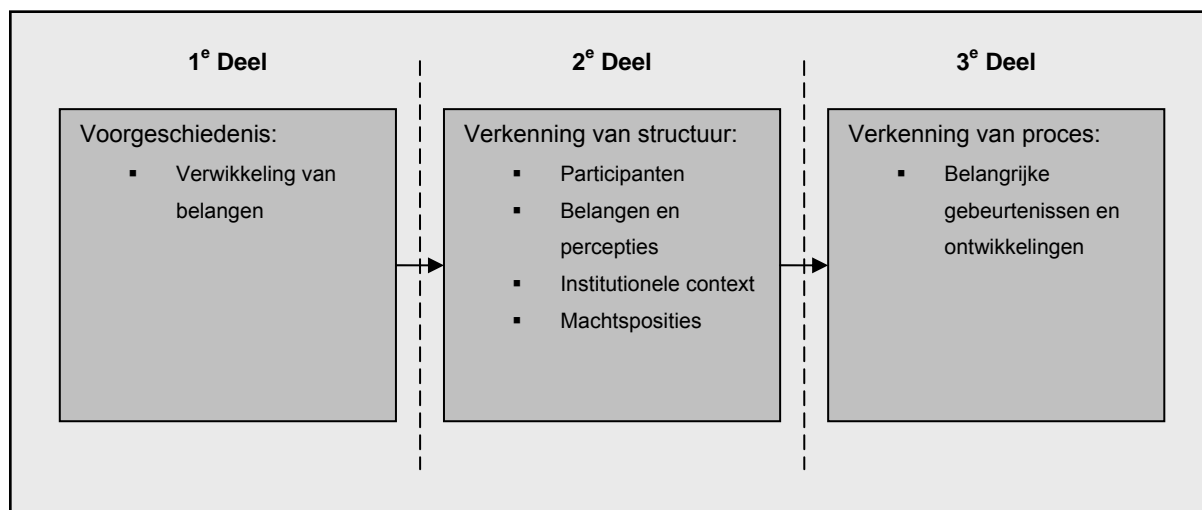
5.2 Methodologisch intermezzo

Voordat het analysekader uit hoofdstuk 4 wordt toegepast op het Grensmaasproject, is het goed om even tijd te besteden aan de wijze waarop het onderzoek in dit hoofdstuk verder gestructureerd zal worden. Vooral omdat het Grensmaasproject hier zelf aanleiding toe geeft. Doordat het Grensmaasproject geen duidelijk startpunt kent, maar door de jaren heen is geëvolueerd naar een project van interactieve beleidsvorming; is het niet zomaar vanzelfsprekend vanaf welk punt in de tijd het onderzoek zal invallen. Uit praktisch oogpunt zal ervoor worden gekozen om het onderzoek te starten op het moment dat alle belangen in het proces zijn doorgedrongen en het proces van interactieve beleidsvorming zich in vol ornaat ontvouwt. Vanaf dan zullen de bevindingen voor deze afstudeerscriptie de meeste relevantie hebben en is door de meer recentelijke aard van het Grensmaasproject de benodigde informatie gemakkelijker en op meer nauwkeurige wijze te verkrijgen. Desondanks verdient de geschiedenis van het Grensmaasproject die hieraan vooraf gaat ook de nodige aandacht. Het kan ons laten zien hoe de belangen zich in de loop der tijd met elkaar hebben verward. Om deze reden bestaat het onderzoek naar het Grensmaasproject uit drie delen.

In het eerste deel zal op globaal niveau de voorgeschiedenis van het Grensmaasproject worden belicht. Zo zal voor de belangen 'grindwinning', 'natuurontwikkeling' en 'bescherming tegen

⁸¹ Bron: Website Rijkswaterstaat Maaswerken

hoogwateroverlast' duidelijk worden hoe zij gerelateerd zijn geraakt aan het Grensmaasproject. In het tweede deel van het onderzoek zal een verkenning van de structuur van het Grensmaasproject gemaakt worden (aan de hand van de structuurcomponent van het analysekader, zie hoofdstuk 4). Zo wordt inzicht verkregen in de participanten alsmede hun belangen, percepties, de institutionele context en hun machtsposities. Het derde deel van het onderzoek zal het proces verkennen van het Grensmaasproject vanaf het moment waar de voorgeschiedenis, zoals eerder beschreven, is opgehouden tot aan het moment waarop deze afstudeerscriptie is geschreven (dit wordt gedaan op basis van de procescomponent van het analysekader, zie hoofdstuk 4). Centraal hierbij staan de belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen welke zich tijdens het proces van interactieve beleidsvorming hebben voorgedaan. In *Figuur 11* is de bovengenoemde onderzoeksstructuur weergegeven. Het maakt duidelijk hoe het komende hoofdstuk en het onderzoek daarin is opgebouwd.



Figuur 11: Onderzoeksstructuur Grensmaasproject

5.3 Voorgeschiedenis

5.3.1 Grindwinning

De oorsprong van het Grensmaas-project ligt in de wereld van de grindwinning. De Maas is de belangrijkste plek voor grindwinning in Nederland. Om deze reden zijn er bij Roermond grote diepe gaten gegraven in de Maasvallei. Deze wijze van grindwinning heeft veel weerstand opgewekt bij milieugroepen en bewonersorganisaties in Limburg. Toch willen de overheid en grindbedrijven de winning van grind tot ver in de volgende eeuw zeker stellen. In februari 1990 stellen Provinciale Staten van Limburg een 'Aanpassing op onderdelen' van het Streekplan Noord- en Midden-Limburg vast. Daarin wordt het Maasdal deels voor grindwinning aangewezen. In juni 1990 vindt de ondertekening plaats van een bestuursovereenkomst inzake de winning van 35 miljoen ton grind. Deze overeenkomst wordt gesloten tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Limburg en is nodig om de private ondernemers in de grindsector te garanderen dat zij tenminste tot

2015 hun bedrijven kunnen continueren. Daarna zal de grindwinning in Nederland worden beëindigd, met name omdat er dan nog maar weinig winstgevende locaties over zijn.⁸²

5.3.2 Natuurontwikkeling

Het duurt niet lang voordat de maatschappelijke weerstand tegen de grootschalige en diepe winning van grind sterk groeit. De opvatting krijgt voet aan de grond dat de grindwinning plaats moet vinden op een ecologisch verantwoorde manier. Dit kan worden bereikt door de grindwinning te betrekken bij de ecologische ontwikkelingen in het Maasdal. De vraag is of de twee (op het eerste gezicht) tegenstrijdige belangen: natuurontwikkeling en grindwinning, met elkaar te combineren zijn. In 1991 komt een bevestigend antwoord van Bureau Strooming met het rapport 'Toekomst voor een Grindrivier'. Met buitenlandse voorbeelden in gedachte (met name de rivier de Allier in Midden-Frankrijk) wordt in het rapport voorgesteld om het zomerbed van de Maas over een grote lengte te verbreden door verlaging van de oevergronden. De hierbij vrijkomende (commercieel niet interessante) dekgrond kan gebruikt worden om de gaten die ontstaan door grindwinningen op te vullen. Door middel van deze maatregelen wordt invulling gegeven aan twee doelstellingen: het ecologisch herstel van de rivier en de winning van 35 miljoen ton Limburgs grind. Deze uitkomst is aanleiding om in 1992 te beginnen met de voorbereiding van het Grensmaasproject.⁸³

5.3.3 Bescherming tegen hoogwateroverlast

In november 1993 treedt de Maas in extreme mate buiten zijn oevers. Hoewel er geen sprake is van levensbedreigende omstandigheden, ontstaat er wel aanzienlijke materiële schade. De Maas zorgt er zo zelf voor dat er nog een belang in het Grensmaasproject wordt gebracht. Bescherming tegen hoogwateroverlast wordt een belangrijke doelstelling.⁸⁴ Na de wateroverlast van 1993 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Watersnood Maas in. Daarin speelt de vraag of de bescherming tegen hoogwateroverlast te verzoenen is met grindwinning en natuurontwikkeling. Op 12 december 1994 presenteert de commissie haar advies over de aanpak van de wateroverlast langs de Limburgse Maas in het rapport 'De Maas terug!'. Daarin wordt een pakket aan maatregelen voorgesteld waarin zowel grindwinning, natuurontwikkeling en bescherming tegen hoogwateroverlast gecombineerd worden.⁸⁵ De commissie heeft verder becijferd dat het Grensmaasproject budgetneutraal uitgevoerd zou kunnen worden. De verkoop van het gewonnen grind (en in mindere mate van de zand en klei) zou voldoende moeten opleveren om de voorzieningen voor bescherming tegen hoogwater en natuurontwikkeling te bekostigen. Dit zou tevens het draagvlak voor het Grensmaasproject moeten vergroten.

Voordat de overheden en andere partijen een standpunt kunnen innemen over het advies van het rapport van de Commissie Watersnood Maas, ontstaat in januari 1995 voor de tweede keer wateroverlast. Dit zorgt voor een omslag in de publieke en politieke opinie. De opvatting dat er direct

⁸² Teisman, 1994: 374

⁸³ Beukenkamp, 2002: N.B.

⁸⁴ Beukenkamp, 2002: N.B.

⁸⁵ Teisman, 1994: 377

actie moet worden ondernomen krijgt voet aan de grond. De reactie die de Limburgse overheden in februari 1995 geven op de dan bestaande plannen voor het Grensmaasproject, laat zich raden: de strategie is goed, maar de gestelde uitvoeringstermijn van 15 tot 20 jaar is veels te lang.⁸⁶

5.3.4 Het Grensmaasproject komt tot volle wasdom

Een maand na de overstroming van februari 1995 komt het kabinet met het 'Deltaplan Grote Rivieren'. Daarin is ook het Grensmaasproject opgenomen en wordt gesteld dat deze versneld moet worden uitgevoerd. Om dit te realiseren roept de wetgever een speciale wet in het leven: de Deltawet Grote Rivieren.⁸⁷

In 1997 wordt het Grensmaasproject samengevoegd met het project Zandmaas/Maasroute in de nieuwe projectorganisatie 'Rijkswaterstaat Maaswerken'. Rijkswaterstaat Maaswerken is een samenwerkingsverband van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (tegenwoordig het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en de provincie Limburg. Eind 2000 is het Voorlopig Ontwerp voor het Grensmaasproject klaar, dat grotendeels gebaseerd is op de resultaten van een milieueffectrapportage (MER) uit 1998. In het voorjaar van 2001 komt er echter een forse kink in de kabel als blijkt dat er bijna twee keer zo veel grind (ongeveer 70 miljoen ton) moet worden gewonnen om het project budgetneutraal te kunnen uitvoeren. De onrust rond het Grensmaasproject neemt toe. Met name de eventuele vergroting van de grindwinning valt niet goed bij de bevolking. Het rijk en de provincie willen perse een plan dat kan rekenen op een groot draagvlak onder de bevolking.⁸⁸

De provincie ontwikkelt daarom in korte tijd een alternatief plan, dat als zogenaamd 'Eindplan' in december 2001 door de provincie Limburg wordt vastgesteld. In dit Eindplan is minder plaats voor rivierversmalling en mag in totaal ongeveer 50 miljoen ton (was 35) aan grind gewonnen worden. Verder zijn er grotere bergingen van zogenaamde dekgronden gepland en worden de uitvoeringswerkzaamheden voor het Grensmaasproject ingekort. De beide eisen van het rijk en de provincie, budgetneutraliteit en draagvlak onder de bevolking, worden hiermee ingewilligd. Dit Eindplan vormt de basis voor een nieuwe MER en een Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). Oorspronkelijk was het de bedoeling dat door de Provinciale Staten van Limburg eind 2003 een besluit zou worden genomen over het POL, waarna de feitelijke uitvoering van het Grensmaasproject kon worden gestart.⁸⁹

⁸⁶ Teisman, 1994: 377-378

⁸⁷ Teisman, 1994: 378

⁸⁸ Beukenkamp, 2002: N.B.

⁸⁹ Beukenkamp, 2002: N.B.

5.4 Verkenning van de structuur

5.4.1 De participanten

In het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject heeft in de loop der tijd een zeer gemêleerd gezelschap van participanten verzameld. Er vallen in totaal zo'n achttien participanten aan te wijzen. Zeven hiervan zijn publieke partijen en de overige elf partijen hebben een private achtergrond. In *Figuur 12* zijn alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject opgenomen. Niet alle participanten zijn een echte (autonome) actoreenheid. Sommige komen voort uit een samenwerkingsverband tussen enkele organisaties of bestaan voor het gemak uit een samenvoeging van organisaties wanneer deze elk afzonderlijk, maar een beperkte rol vervullen in het interactieve beleidsvormingsproces. Waar nodig is dit gegeven in *Figuur 12* nader uitgewerkt.

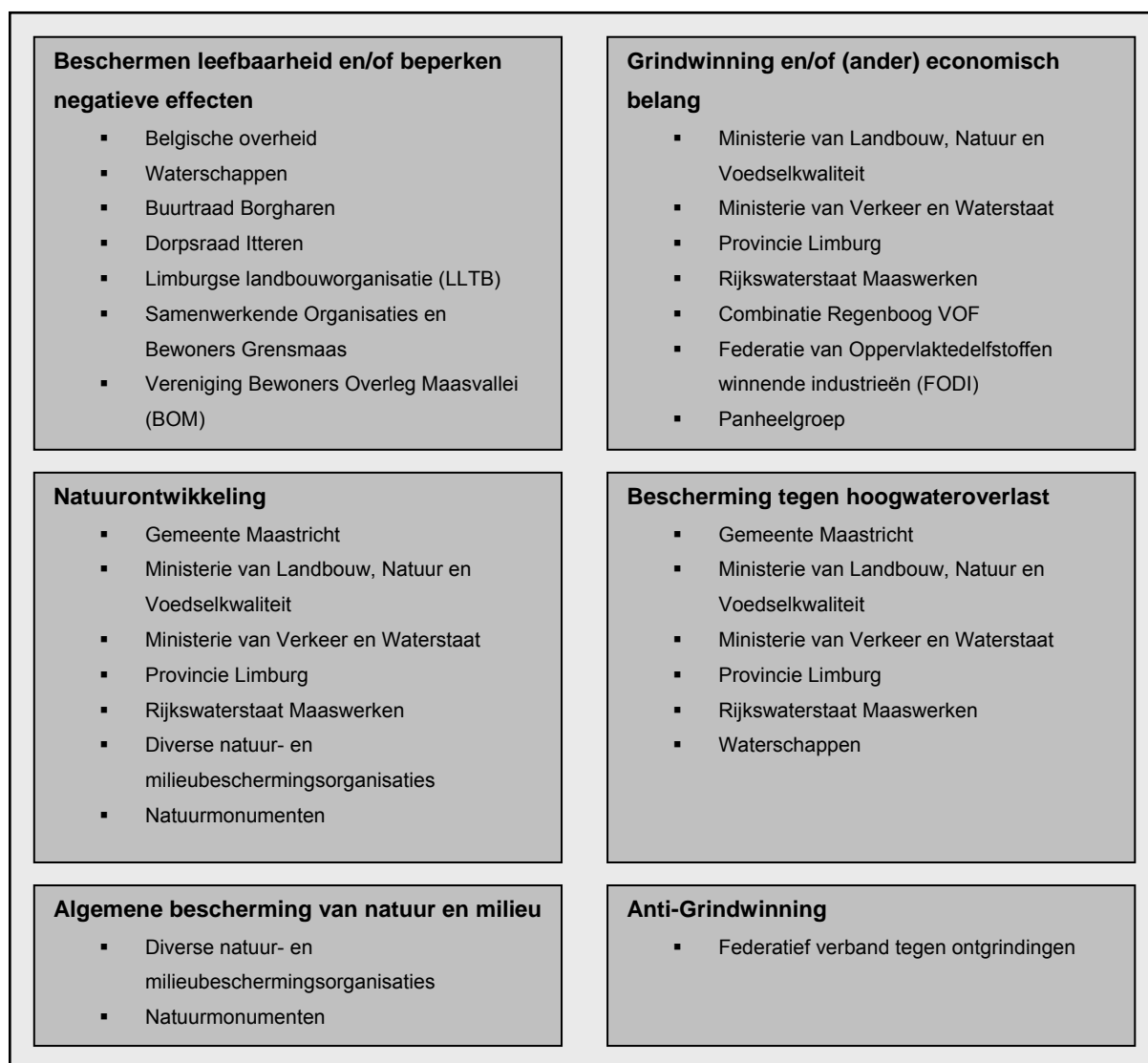
Publieke participanten	
1	Belgische overheid
2	Gemeente Maastricht
3	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
5	Provincie Limburg
6	Rijkswaterstaat Maaswerken (specialistisch plan- en projectbureau) <i>Samenwerkingsverband van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincie Limburg en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>
7	Waterschappen
Private participanten	
8	Buurtraad Borgharen
9	Combinatie Regenboog VOF <i>Samenwerkingsverband van de aannemersmaatschappijen Boskalis, Ballast Ham (tegenwoordig Van Oord) en Van den Biggelaar</i>
10	Diverse natuur- en milieubeschermingorganisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Staatsbosbeheer</i> ▪ <i>Milieufederatie Limburg</i> ▪ <i>Het Limburgs landschap</i>
11	Dorpsraad Itteren
12	Federatie van Oppervlaktedelfstoffen winnende Industrieën (FODI) <i>Overkoepelende organisatie van ontgrinders en baggerbedrijven</i>
13	Federatief verband tegen ontgrindingen
14	Natuurmonumenten
15	Limburgse landbouworganisatie (LLTB)
16	Panheelgroep <i>Vereniging van Limburgse grindproducenten</i>
17	Samenwerkende Organisaties en Bewoners Grensmaas <i>Overlegplatform van bewoners- en andere organisaties uit het Grensmaasgebied</i>
18	Vereniging Bewoners Overleg Maasvallei (BOM)

Figuur 12: De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject⁹⁰

⁹⁰ Aan de rangschikking van participanten dient geen belang te worden gehecht, deze is op alfabetische volgorde.

5.4.2 De belangen en percepties

De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject brengen elk een belang of verzameling belangen met zich mee welke zij zullen verdedigen. Op basis van wat tot nu toe bekend is geworden over het Grensmaasproject, kunnen we veronderstellen dat deze belangen voor een grote hoeveelheid participanten verband zullen houden met bescherming tegen hoogwateroverlast, natuurontwikkeling, grindwinning of een combinatie hiervan. Sommige belangen van participanten kunnen echter voortkomen uit economische motieven,⁹¹ hebben te maken met het beschermen van de leefbaarheid, het beperken van de negatieve effecten van het Grensmaasproject⁹², een meer algemeen streven naar bescherming van natuur en milieu of staan lijnrecht tegenover een ander belang (anti-grindwinning). Zo vallen de belangen van de participanten in het Grensmaasproject onder te verdelen in verschillende groepen, zie *Figuur 13*. Hierbij dient (nogmaals) benadrukt te worden dat sommige participanten meerdere belangen hebben.

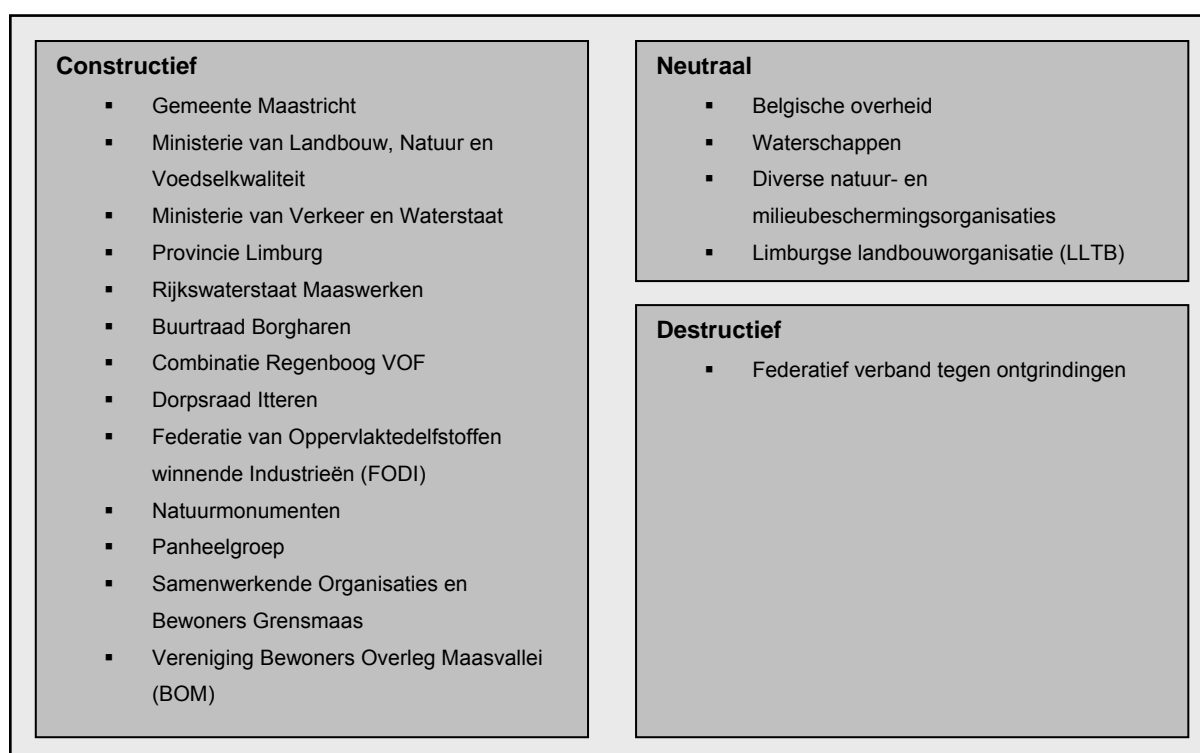


Figuur 13: Belangen van de participanten in het Grensmaasproject

⁹¹ In *Figuur 13* zijn deze geplaatst bij grindwinning omdat dat ook min of meer een economische belang is.

⁹² In *Figuur 13* zijn deze geplaatst bij het beschermen van de leefbaarheid.

De percepties van de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject gaan verder dan hun belangen. Percepties zijn een specificatie van een belang voor een concrete situatie. Aangezien situaties kunnen veranderen zijn percepties in zekere zin flexibel. Door deze echter enigszins algemeen te houden kan echter inzicht gegeven worden in het globale beeld dat de participanten van het Grensmaasproject hebben. Zo worden niet alleen de verschillende belangen van de participanten duidelijk, maar ook de percepties die zij hebben en de daaruit voortvloeiende houding ten opzichte van het Grensmaasproject. In *Bijlage 1* zijn voor alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject hun belang(en) en daarvan afgeleide algemene percepties te vinden. Het valt op dat geen enkele participant negatief lijkt te staan ten opzichte van de bescherming tegen hoogwateroverlast en natuurontwikkeling. Kennelijk wordt de noodzaak van het Grensmaasproject erkend en stelt niemand de waarde van natuurontwikkeling ter discussie. Dit is anders voor de participanten die als belang grindwinning hebben of in hun hoedanigheid op een andere wijze de natuur, het landschap of het milieu bedreigen.⁹³ Zij zien zich geconfronteerd met participanten die de bescherming van natuur en milieu als 'core value' hebben.⁹⁴ Hier kan een gevaar liggen voor het welslagen van het Grensmaasproject. Het is de vraag of de tegenstrijdige belangen en daaruit voortvloeiende percepties met elkaar verenigbaar zijn. Nu voor alle participanten de belangen en de daarvan afgeleide percepties bekend zijn, kan wat betreft de houding van de participanten ten opzichte van het Grensmaasproject onderscheid gemaakt worden tussen constructieve, neutrale en destructieve percepties, zie *Figuur 14*.



Figuur 14: Algemene percepties van de participanten in het Grensmaasproject

⁹³ Denk bijvoorbeeld aan de Combinatie Regenboog VOF met het oog op de werkzaamheden die zij zullen moeten verrichten voor de uitvoering van het Grensmaasproject.

⁹⁴ Een 'core value' is direct verbonden aan de bestaansreden van een persoon of organisatie. [De Bruin et al., 2002: 59].

5.4.3 De institutionele context

Waar het de institutionele context aangaat, heeft het Grensmaasproject weinig formele regels of procedures. De wens (of eis) tot het budgetneutraal uitvoeren van het Grensmaasproject en het creëren van draagvlak onder de bevolking kunnen daarentegen aangemerkt worden als twee informele regels. Daarbij is het opmerkelijk te noemen dat het creëren van draagvlak onder de bevolking eigenlijk maar een vaag iets blijft. Hoe moet dit gemeten worden en wanneer is er sprake van voldoende draagvlak? Dit zijn twee vragen met een retorische karakter.

Met betrekking tot de institutionele context van het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject, is het interessant om aandacht te schenken aan de organisationele constructie van het netwerk waarin participanten met elkaar interacteren, daar valt het nodige over te zeggen. Zo zijn er drie participanten die zich aan elkaar hebben verbonden in een zogenaamd Consortium Grensmaas BV. Deze drie participanten zijn de Panheelgroep, de Combinatie Regenboog VOF en Natuurmonumenten. Het Consortium Grensmaas BV werkt in een vast verband samen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie Limburg en Rijkswaterstaat Maaswerken. Zo proberen zij gezamenlijk tot oplossingen te komen voor de problemen die samenhangen met de realisatie van het Grensmaasproject (voorbereiding en uitvoering). Aangezien dit gezelschap zowel uit publieke participanten als private participanten bestaat, met elkaar (samen)werkt op basis van een zekere taak- en risicoverdeling én de twee informele regels van budgetneutraliteit en draagvlak onder de bevolking als kaders kunnen worden gezien voor de interactie, heeft hun onderlinge relatie het karakter van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). De bewuste groep van participanten staat daarbij centraal in het Grensmaasproject. In deze afstudeerscriptie zal daarom naar dit gezelschap van participanten verwezen worden als het 'kernegezelschap'. De centrale plaats die zij innemen kan ook wel de PPS-kern worden genoemd. Met recht een opmerkelijke situatie: PPS binnen interactieve beleidsvorming.

Er zijn dus buiten het kernegezelschap in het netwerk van het Grensmaasproject nog andere participanten uit de publieke sector aanwezig. Het grote verschil van deze publieke participanten ten opzichte van de publieke participanten die in het kernegezelschap deelnemen, is het feit dat zij een meer solitaire positie innemen in het Grensmaasproject. Het belang dat zij nastreven en de percepties die daaruit voortvloeien zullen daardoor in principe minder afgestemd zijn op die van andere participanten. Dit geldt zeker voor de private participanten die buiten het kernegezelschap in het Grensmaasproject aanwezig zijn. Het gegeven dat participanten in principe handelen vanuit hun eigen identiteit en context is feitelijk een elementair kenmerk van interactieve beleidsvorming. Het proces van interactieve beleidsvorming is al snel onvoorspelbaar en kan door de tegenstrijdige belangen van participanten een grillig karakter krijgen. Dit in tegenstelling tot PPS, dat zich na de fase van contractvorming kenmerkt door een beperkte onvoorspelbaarheid en grilligheid door de vaste kaders voor het (besluitvormings- en ontwikkelings)proces.

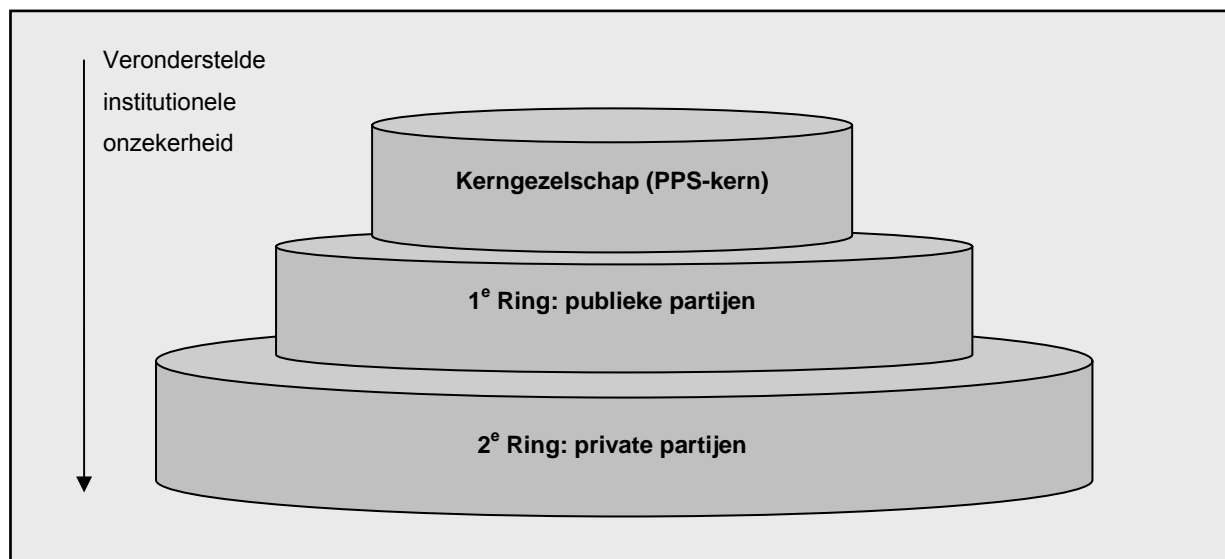
Met het bovenstaande gegeven in het achterhoofd, tekenen zich direct rond het kerngezelschap in het netwerk van het Grensmaasproject twee zogenaamde 'ringen' af. De eerste ring bestaat uit publieke participanten en de tweede ring uit private participanten. Deze groepsgewijze verdeling van publieke en private participanten over de twee ringen is gebaseerd op de veronderstelling dat publieke participanten minder institutionele onzekerheid in het Grensmaasproject veroorzaken dan private participanten. Publieke participanten streven in principe een algemeen belang na (weliswaar voor een specifieke publieke participant geconcretiseerd in taakgebieden en deelbelangen) en nemen door bepaalde bureaucratische kenmerken (formele regels, routineprocedures en onpersoonlijkheid⁹⁵) doorgaans een relatief constructieve houding aan. Private participanten kunnen daarentegen volledig uit eigen belang handelen en hebben weinig of geen (en in ieder geval minder) beperkingen om een passieve, blokkerende of zelfs een destructieve houding aan te nemen tijdens een proces van interactieve beleidsvorming. Het bovenstaande betekent overigens niet dat publieke participanten altijd meer constructief en coöperatief zullen zijn dan private participanten, het is slechts een veronderstelling gebaseerd op algemene kenmerken en inzichten. In concrete situaties kunnen publieke participanten wel degelijk een passieve, blokkerende of zelfs destructieve houding aannemen ten opzichte van een interactief beleidsvormingsproces door bijvoorbeeld 'tunnelvisie' (alleen nog oog hebben voor het eigen taakgebied en deelbelang) of bureaupolitieke 'spelletjes'.

Al het bovenstaande heeft natuurlijk wel effect op de positie van de participanten buiten het kerngezelschap in het Grensmaasproject. Zij bevinden zich in zekere zin toch op het tweede plan. Zeker met betrekking tot de rol die voor de bevolking in het interactieve beleidsvormingsproces in het vooruitzicht staat, brengt dit risico's met zich mee. Zij geven immers invulling aan het zo belangrijk gevonden draagvlak. Om deze reden is bijvoorbeeld Rijkswaterstaat Maaswerken als partij uit het kerngezelschap een aanspreekpunt en communicatiepartner voor de bevolking. De vraag is echter in hoeverre dit kan voorkomen dat het kerngezelschap tot een barrière verwordt. Een soortgelijke situatie, maar wellicht minder ernstig doordat hier waarschijnlijk minder snel nadelige consequenties aan verbonden zullen worden, doet zich voor met betrekking tot de diverse natuur- en milieubeschermingorganisaties in het Grensmaasproject (Staatsbosbeheer, Milieufederatie Limburg en het Limburgs landschap). Ook zij staan op een afstand van het kerngezelschap. Voor hen vormt Natuurmonumenten de link, deze vertegenwoordigt hen binnen het kerngezelschap en bewaakt zodoende hun belangen, althans dat is de bedoeling.

Al met al kan de institutionele context van het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject van wezenlijk belang zijn voor het procesverloop. In ieder geval kan het dit plaatsten in het juiste perspectief. Door de organisationele constructie van het netwerk van participanten in drieën te delen (het kerngezelschap, 1^e ring en 2^e ring), is gepoogd een beeld te scheppen welke het inzicht in de aard van het bewuste interactieve beleidsvormingsproces vergroot en helder maakt dat het Grensmaasproject steeds dynamischer wordt (door een grotere institutionele

⁹⁵ Deze bureaucratische kenmerken zijn onttrokken van het ideaaltipe van bureaucratie zoals opgesteld door Max Weber. [Macionis & Plummer, 2002:133].

onzekerheid) naarmate men verder van het kerngezelschap verwijderd is. In *Figuur 15* is dit alles verwerkt in een schematische weergave.



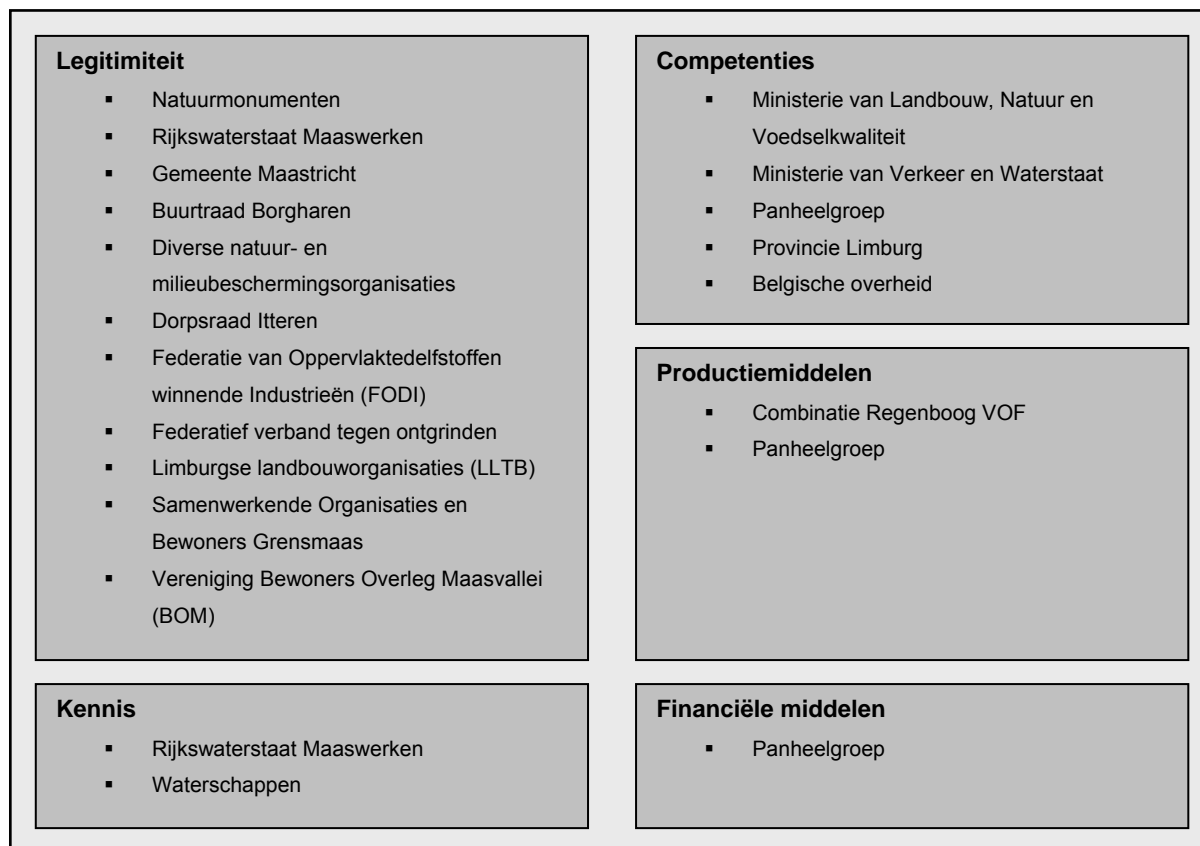
Figuur 15: Schematische weergave van het netwerk van participanten in het Grensmaasproject

5.4.4 De machtsposities

De machtsposities van de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject worden bepaald door de middelen die zij hebben en de mate van importantie van deze middelen voor het welslagen van het proces. In *Figuur 16* is aangegeven welke middelen de participanten in het Grensmaasproject tot hun beschikking hebben. Het is natuurlijk mogelijk dat bepaalde participanten kunnen beschikken over meerdere middelen.

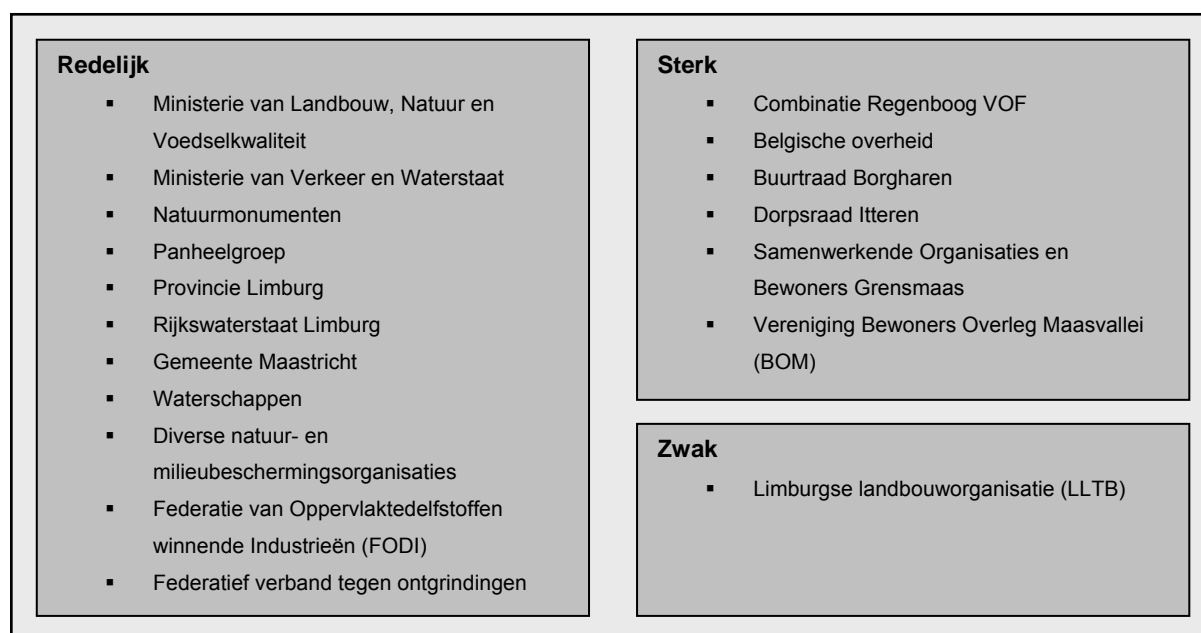
Zoals gezegd worden de machtsposities van de participanten in het Grensmaasproject ook bepaald door de mate waarin hun middelen van belang zijn voor het welslagen van het proces. In het geval van het Grensmaasproject is de organisationele constructie van het netwerk van participanten echter ook een factor die in ogenschouw genomen moet worden als het gaat op de machtsposities van de participanten. De participanten uit het kerngezelschap hebben namelijk relatief veel macht. Het samenwerkingsverband wat zij met elkaar zijn aangegaan, geeft hen een stok achter de deur waar het gaat om het verdedigen en verwezenlijken van hun belangen. Zij kunnen dreigen het kerngezelschap te verlaten of afzien van een constructieve bijdrage aan het proces. Dit zal hoogstwaarschijnlijk veel effect resulteren doordat het samenwerkingsverband daardoor in gevaar wordt gebracht. Om deze reden zal men in het kerngezelschap een hoge bereidheid tonen om rekening te houden met elkaars belangen. Voor de participanten uit het kerngezelschap is het dus in zekere zin gewaarborgd dat niet zomaar over hun belangen heen wordt gestapt. De macht van de participanten uit het kerngezelschap kent wat dit betreft echter ook grenzen. De andere kant van de medaille is namelijk dat wanneer iedereen rekening moet houden met iedereen, de participanten uit het kerngezelschap hun belangen niet zomaar door opportunistisch handelen kunnen verwezenlijken. Daar staat echter weer tegenover dat de participanten uit het kerngezelschap wel een machtsoverwicht hebben ten opzichte van de

andere participanten in het Grensmaasproject. De andere participanten kunnen immers nog maar moeilijk om het kerngezelschap heen. Zij weten dat zij de in ieder geval het kerngezelschap met zich mee moeten krijgen wanneer zij het Grensmaasproject (voor henzelf) tot een goed eind willen brengen.



Figuur 16: Middelen van de participanten in het Grensmaasproject

In *Bijlage 2* zijn voor alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject niet alleen hun middelen weergegeven (en toegelicht), maar is ook hun machtspositie gecategoriseerd naar zwak, redelijk of sterk (en voorzien van een korte uitleg). Dit laatste is tevens vertaald naar *Figuur 17*.



Figuur 17: Posities van de participanten in het Grensmaasproject

5.5 Verkenning van het proces

5.5.1 Het proces in 2002

Nadat het 'Eindplan' door de provincie Limburg is vastgesteld (het moment waarop de eerder beschreven voorgeschiedenis is gestopt), blijkt in januari 2002 dat het Grensmaasproject in zijn bestaande vorm mogelijk onvoldoende bescherming biedt tegen overstromingen. Het ministerie van Rijkswaterstaat houdt er rekening mee dat door veranderingen in het klimaat, en de daaruit voortvloeiende toenemende regenval en stijgende zeespiegel, wellicht meer ingrijpende maatregelen nodig zijn.⁹⁶

In november 2002 ontstaan twijfels over de financiering van de natuurontwikkeling bij het Grensmaasproject. De natuurontwikkeling komt in aanmerking voor subsidie van het Rijk. De provincie Limburg krijgt uit Den Haag echter geen duidelijk antwoord op de vraag of het benodigde geld hiervoor gereserveerd is. De provincie Limburg heeft in het verleden weliswaar de garantie gekregen dat er geld zou zijn voor de natuurontwikkeling bij het Grensmaasproject, maar ging er in eerste instantie van uit dat daarmee een specifieke subsidiepot bedoeld werd. Daar is echter nog geen definitieve toezegging door het Rijk over gedaan. Wanneer de subsidie niet uit een specifieke pot komt, maar uit een reguliere pot, betekent dit dat de provincie Limburg voor andere projecten minder subsidie kan aanvragen en ontvangen.⁹⁷ De Panheelgroep grijpt deze onzekerheid aan om hun positie ten opzichte van de natuur- en milieubeschermingsorganisaties te verstevigen. Zij stellen dat voor de natuurontwikkeling bovenal grond nodig is en dat de 'groene wereld' daarvoor bij hen moet zijn. De Panheelgroep wil samen met de natuur- en milieubeschermingsorganisaties voor de

⁹⁶ Het Financieel Dagblad, 22 januari 2002

⁹⁷ Limburgs Dagblad, 2 november 2002

natuur zorgen, als ze eerst grind mogen afgraven. De natuur- en milieubeschermingorganisaties moeten niet dwars gaan liggen bij de afgraving van de beoogde 50 miljoen ton grind.⁹⁸

De provincie Limburg doet hierna toezegging dat zij buiten de grindwinning in het kader van het Grensmaasproject geen nieuwe grootschalige grind- en zandwinning meer toestaat in hun regio. Dit is dan ook niet meer nodig, omdat Rijkswaterstaat een nieuwe methode heeft ontwikkeld waardoor zand en grind uit de Noordzee gebruikt kunnen worden voor de productie van beton.⁹⁹ De gedeputeerde M. Vestjens (VVD, Infrastructuur) van de provincie Limburg benadrukt dat met gebruik van deze methode wel gewacht zal moeten worden tot het Grensmaasproject is voltooid. Met de opbrengst van het grind uit het Grensmaasproject moet immers het project worden bekostigd. Te vroeg beginnen met grindwinning uit de Noordzee, kan ervoor zorgen dat het grind uit het Grensmaasproject tegen dumprijzen wordt verkocht.¹⁰⁰

Om de (georganiseerde) bevolking en overige belangenorganisaties (denk bijvoorbeeld aan de diverse natuur- en milieubeschermingorganisaties) op meer structurele wijze te betrekken bij het Grensmaasproject, treden Rijkswaterstaat Maaswerken en de provincie Limburg vanaf eind november 2002 regelmatig met hen in overleg in zogenaamde Gebiedscommissies.¹⁰¹ In totaal worden er hier drie van opgericht, voor verschillende locaties in de regio Grensmaas. Daarbij is iedereen met een belang in het Grensmaasproject welkom als deelnemer. De Gebiedscommissies hebben dus een heel open karakter. Dit geldt ook met betrekking tot hun agenda. Deze wordt direct bepaald door de deelnemers aan de Gebiedscommissies. Het zal daarbij vooral gaan om de voortgang van het Grensmaasproject en de technische aspecten omtrent de uitvoering daarvan. Een speciale rol in de Gebiedscommissies is weggelegd voor deskundigen. Deze kunnen worden gevraagd om uitleg te komen geven over bepaalde onderwerpen.¹⁰² Het is onduidelijk of ook het Federatief verband tegen ontgrindingen deel zal nemen aan de gebiedscommissies, zij staan hier niet erg positief tegenover.

5.5.2 Het proces in 2003

In januari 2003 wordt duidelijk dat het Federatief verband tegen ontgrindingen niet zal deelnemen aan de gebiedscommissies. Zij wensen uitsluitend (en direct) met Rijkswaterstaat Maaswerken in contact te treden. Dit heeft wel tot gevolg dat zij de discussie en informatie uit de gebiedscommissies zullen missen.¹⁰³ In januari 2003 mengt ook de burgemeester G. Leers van Maastricht zich persoonlijk in het debat. Ten plaatse van Itteren en Borgharen staat het water in de Maas op dat moment gevaarlijk hoog. Volgens de burgemeester van Maastricht is de wateroverlast in Zuid-Limburg een structureel

⁹⁸ Dagblad De Limburger, 16 november 2002

⁹⁹ Voorheen kon dit niet omdat zand en grind uit de zee een hoog zoutgehalte heeft wat het verwerken in beton problematisch maakt. De zouten kunnen dan namelijk betonrot (oxidatie van wapening in beton door daarin aanwezige sulfaten/zouten) veroorzaken.

¹⁰⁰ Dagblad De Limburger, 21 november 2002

¹⁰¹ Bron: Website Rijkswaterstaat Maaswerken

¹⁰² Verslag oprichtingsbijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject, 27 november 2002

¹⁰³ Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject, 28 januari 2003

probleem geworden. In klare taal verkondigt hij de opvatting dat de overheid financiële hulp moet bieden om de situatie zo snel mogelijk te verbeteren. De plannen voor het Grensmaasproject en het Zandmaasplan worden volgens de burgemeester onnodig vertraagd door eindeloze discussies en procedures. Hij vindt dat zeer spoedig met het uitgraven van de Maas moet worden begonnen en dat het kabinet en de provincie Limburg hun verantwoordelijkheid moeten nemen.¹⁰⁴ De buurtraad van Borgharen is de regelmatige wateroverlast ook meer dan zat. Ze roept de inwoners van Borgharen, Itteren en andere Limburgse Maasdorpen op om te stemmen op partijen die zich publiekelijk uitspreken voor een versnelde uitvoering van het Grensmaasproject en het Zandmaasplan. Verder uitstel zou maatschappelijk onverantwoord zijn.¹⁰⁵

Een snelle uitvoering van het Grensmaasproject komt echter verder weg te liggen wanneer in februari 2003 blijkt dat de dekgronden (slib) waarmee de gaten langs de oever van de Maas (die zullen ontstaan door de grindafgravingen) opgevuld moeten worden vervuild zijn. De FODI (de Federatie van Oppervlaktedelfstoffen winnende Industrieën) verwacht lang lopende juridische procedures die voor een jarenlange vertraging van het Grensmaasproject kunnen zorgen wanneer toch word doorgezet met de huidige plannen. Voor hergebruik van de dekgronden zal de wet- en regelgeving moeten worden aangepast.¹⁰⁶

In april 2003 dreigt het risico dat de Panheelgroep afhaakt bij het Grensmaasproject. Het project dreigt voor hen tientallen miljoenen euro's duurder te worden. Door de invoering van de nieuwe Flora- en Faunawet moet de Panheelgroep tot 100 hectare nieuwe natuur aanleggen als compensatie voor, door het baggeren, bedreigde diersoorten. Daarnaast moet de grindsector ook opdraaien voor de kosten van het verplaatsen of beëindigen van tientallen boerderijen tussen Roosteren en Maastricht. Dit betekent volgens de Panheelgroep dat er geld moet worden bijgelegd door de overheid of dat het Grensmaasproject kleiner moet worden gemaakt (natuurlijk alleen op het gebied van de voorzieningen voor bescherming tegen hoogwateroverlast of natuurontwikkeling zodat de balans in budgetneutraliteit hervonden kan worden).¹⁰⁷

In juni 2003 vormt zich weer een nieuwe complicatie rond het Grensmaasproject. Uit een interne brief bij de provincie Limburg blijkt dat de Europese Commissie de uitvoering van het Grensmaasproject, zoals het op dat moment op tafel ligt, wil verbieden. Het Grensmaasproject zou in strijd zijn met internationale aanbestedingsafspraken, omdat het Rijk de uitvoering onderhands wil gunnen aan de Panheelgroep en de Combinatie Regenboog VOF (uit het Consortium Grensmaas BV).¹⁰⁸ De Europese Commissie wil dat het Grensmaasproject openbaar aanbesteed wordt, zodat ook buitenlandse aannemers in aanmerking kunnen komen voor de gunning van de werken. Dit zou echter

¹⁰⁴ Limburgs Dagblad, 3 januari 2003

¹⁰⁵ Dagblad De Limburger, 16 januari 2003

¹⁰⁶ Dagblad De Limburger, 3 februari 2003

¹⁰⁷ Bron: Website Cobouw

¹⁰⁸ Dagblad De Limburger, 2 juni 2003

de financiële onderbouwing van het project op losse schroeven zetten. Het Grensmaasproject zou zo minstens een jaar vertraging oplopen of zelfs helemaal in het slop geraken.¹⁰⁹ Het lijkt erop dat men in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject oogkleppen op heeft gehad. Eind juni 2003, begint de vereniging Bewoners Overleg Maasvallei (BOM) een grootscheepse handtekeningactie tegen de plannen van het Grensmaasproject. De vereniging vindt dat in de plannen zoals deze nu na jaren van moeizaam onderhandelen op tafel liggen, een onnodig groot deel van het huidige cultuurlandschap in de Maasvallei op de schop gaat. Mede daardoor vreest BOM extreme overlast voor omwonenden. 'Maak het middel niet erger dan de kwaal' is het motto van de handtekeningactie en tegelijkertijd ook de oproep die BOM doet aan de provinciale en landelijke bestuurders en politici.¹¹⁰ In Borgharen en Itteren worden uiteindelijk ruim zeshonderd handtekeningen van inwoners verzameld tegen het Grensmaasproject. Zowel de Buurtraad Borgharen als de Dorpsraad Itteren is zeer tevreden met het resultaat van de handtekeningactie.¹¹¹ De houding van de Buurtraad Borgharen lijkt in schril contrast te staan met de constructieve houding die de Buurtraad eerder aannam (zie paragraaf 5.4.2). Zo riep de bewuste Buurtraad de inwoners van Borgharen, Itteren en andere Limburgse Maasdorpen, aan het begin van het jaar (januari) nog op om te stemmen op partijen die zich publiekelijk uitspraken voor een versnelde uitvoering van het Grensmaasproject en het Zandmaasplan. Wellicht heeft de zorgeloze droge zomerperiode ervoor gezorgd dat de noodzaak van het Grensmaasproject naar de achtergrond is verschoven.

In november 2003 spreken de deelnemers van de Gebiedscommissies hun zorg uit over de invloed die zij (nog) kunnen uitoefenen op het Grensmaasproject. Deze zorg is begrijpelijk want in het kerngezelschap van het Grensmaasproject is inmiddels al zoveel geregeld dat er een reëel gevaar is dat de deelnemers van de Gebiedscommissies niet meer serieus gehoord zullen worden. De provincie Limburg en het Consortium Grensmaas BV geven openlijk aan dat de speelruimte wat dat betreft klein is.¹¹²

5.5.3 Het proces in 2004

Door alle complicaties wordt de besluitvorming rond het Grensmaasproject uitgesteld. De onzekerheden rond het Grensmaasproject blokkeren het proces. De Nederlandse overheid en de Europese Commissie lijken in een impasse te zijn verkeerd over de kwestie van de Europese aanbesteding. De provincie Limburg en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn van mening dat in het geval van het Grensmaasproject Europese aanbesteding geen vereiste is. Zij verwijzen daarbij naar het in de Nederlandse wetgeving opgenomen recht op zelfrealisatie. Grondeigenaren kunnen wettelijk niet uitgesloten worden om op eigen grond werkzaamheden uit te voeren. In dit geval betekent dit dat de Panheelgroep (doordat zij veel grond bezit en heeft aangekocht) niet uitgesloten kan worden van het Grensmaasproject. Wanneer de Europese Commissie er met Nederland niet

¹⁰⁹ Bron: Website Agriholland

¹¹⁰ Dagblad De Limburger, 28 juni 2003

¹¹¹ Dagblad De Limburger, 29 juli 2003

¹¹² Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject, 13 november 2003

uitkomt, kan zij uiteindelijk de zaak voor het Europese Hof van Justitie brengen.¹¹³ Om deze situatie te vermijden, komen de Gedeputeerde Staten, staatsecretaris Schultz van Haegen en minister Veerman, beide van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in januari 2004 met een plan. Zij stellen voor om delen van het Grensmaasproject onder verantwoordelijkheid van het Consortium Grensmaas BV uit te besteden. Het betreft dan de rivierkundige- en civieltechnische werken. De grindwinning blijft voorbehouden aan de ontgrinders. De budgetneutraliteit van het Grensmaasproject blijft zodoende overeind.¹¹⁴ Uiteindelijk komen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid tot een compromis. Alleen het opbaggeren van de tientallen miljoenen tonnen vervuilde dekgrond, het vervoer en de opslag daarvan (in enkele grote depots) moet Europees aanbesteed worden. De ontgrinders mogen volgens afspraak ruim vijftig miljoen ton grind winnen om het Grensmaasproject te financieren. De Europese Commissie is tot de slotsom gekomen dat zowel de ontgrindingen als de aanleg van wegen en bruggen voor de uitvoering van de Grensmaas publieke werken zijn die onderhands mogen worden aanbesteed.¹¹⁵ Of dit compromis werkelijk voldoet aan de Europese regels blijft echter onduidelijk.

Ondertussen blijkt dat de negatieve effecten van het Grensmaasproject voor België nog niet duidelijk zijn. De grondwaterstanddalingen welke het Grensmaasproject mogelijk tot gevolg heeft, kunnen onder andere enkele Belgische natuurgebieden bedreigen. De Belgische overheid heeft eerder al aangegeven dat het de verdroging waartoe dit laatste kan leiden onaanvaardbaar vindt.¹¹⁶ Ook de financiële risico's die aan het Grensmaasproject kleven vormen een probleem. Er wordt rekening gehouden met maximaal 258 miljoen euro aan tegenvallers voor het Grensmaasproject en het Zandmaasplan gezamenlijk. Dit terwijl hiervoor slechts 61,1 miljoen euro is gereserveerd. De grote financiële risico's worden gevormd door een grotere grondverplaatsing dan voorzien, vervuiling van dekgronden (en de opslag daarvan), scherpere regelgeving en schade aan kades bij de uitvoering van het Grensmaasproject welke door Waterschappen kan worden geclaimd. Voor overschrijdingen is het de bedoeling dat ter zijner tijd dekking wordt gezocht in de post 'waterkeringen' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.¹¹⁷

In november 2004 ziet het Rijk alle ontwikkeling in het Grensmaasproject met lede ogen aan. Ondanks het feit dat in de voorafgaande maanden wel de nodige onderdelen van het Grensmaasproject zijn geregeld (zo staat het Rijk garant voor de mogelijke schade op Belgisch grondgebied door verandering in grondwaterstand en is er ook een schaderegeling opgesteld voor de inwoners van dorpen langs het traject van de Grensmaas), zijn zij nu niet klaar voor de start van het Grensmaasproject. Vooral de juridische knelpunten rond de opslag van vervuilde dekgronden is hen een doorn in het oog. Ook de provincie Limburg is bang voor de complicaties en onzekerheden die

¹¹³ Bron: Website Europa decentraal

¹¹⁴ Persbericht Provincie Limburg, 27 januari 2004

¹¹⁵ Dagblad De Limburger, 6 juli 2004

¹¹⁶ Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject, 21 september november 2004

¹¹⁷ Bron: Website Cobouw

samenhangen met het Grensmaasproject, maar omdat de provincie zelf haar huiswerk inmiddels klaar heeft, hebben zij geen moeite om aan te dringen op een spoedig verloop van het proces.¹¹⁸ Een houding die zij in december 2004 enigszins bijstellen wanneer zij samen met het Rijk openlijk te kennen geven voorlopig nog geen definitief besluit rond het Grensmaasproject te kunnen nemen. De twijfel in de kringen van het Consortium Grensmaas BV over de levensvatbaarheid van het Grensmaasproject groeit.¹¹⁹

5.5.4 Het proces in 2005

In maart 2005 blijkt uit ambtelijke stukken dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat vreest dat de rechter een streep zal halen door de huidige opzet van het Grensmaasproject met het oog op (Europese) milieuregels die bepalen dat de met dekgrond op te vullen gaten, welke ontstaan na de grindaftgravingen, moeten worden beschouwd als vuilstortplaatsen. Deze zouden dan volledig afgeschermd dienen te worden en nog jarenlang onder controle moeten staan voor eventuele verspreiding van verontreiniging. Dit zijn allemaal maatregelen die tientallen miljoenen euro's aan kosten met zich meebrengen. Wanneer de (Europese) milieuregels geen roet in het eten gooien doet de Raad van State dit wellicht wel. Zij moeten tevens een besluit nemen inzake dit aspect van het Grensmaasproject. Op het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt op ambtelijk niveau inmiddels rekening gehouden met een simpeler variant van het huidige Grensmaasproject. Deze zou slechts voorzien in beperkte maatregelen, zoals verbreding van de Maas en eventuele kadeverhogingen. Tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Limburg is in dit verband discussie ontstaan over de financiële gevolgen van het eventueel afblazen van het Grensmaasproject in de huidige opzet. De provincie houdt er rekening mee dat het Rijk dan een schadeclaim van meer dan 100 miljoen euro kan verwachten van het Consortium Grensmaas BV. Zij hebben in de voorbereidingen al handenvol geld gestoken en koesterden hoge verwachtingen van het Grensmaasproject.¹²⁰

Een aantal maanden later, in juli 2005, ondertekenen de partijen uit het kerngezelschap redelijk onverwachts een uitvoeringsovereenkomst. In de achterkamertjes is hiervoor druk overleg gevoerd. Tevens wordt door de provincie Limburg het Provinciaal Omgevingsplan (POL) vastgesteld (meer dan anderhalf jaar later dan oorspronkelijk voorzien). Daarmee komt er meer zicht op de daadwerkelijke uitvoering van het Grensmaasproject. Volgens de uitvoeringsovereenkomst gaat de uitvoering van het Grensmaasproject in 2006 van start, of zoveel eerder als mogelijk is, na het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Het is de bedoeling dat de vertraging van de afgelopen jaren ingelopen kan worden zodat de bescherming tegen hoogwateroverlast in 2017 op niveau is.¹²¹ Of nu werkelijk alle problemen voor het Grensmaasproject voorbij zijn zal de toekomst uitwijzen.

¹¹⁸ Dagblad De Limburger, 22 november 2004

¹¹⁹ Dagblad De Limburger, 1 december 2004

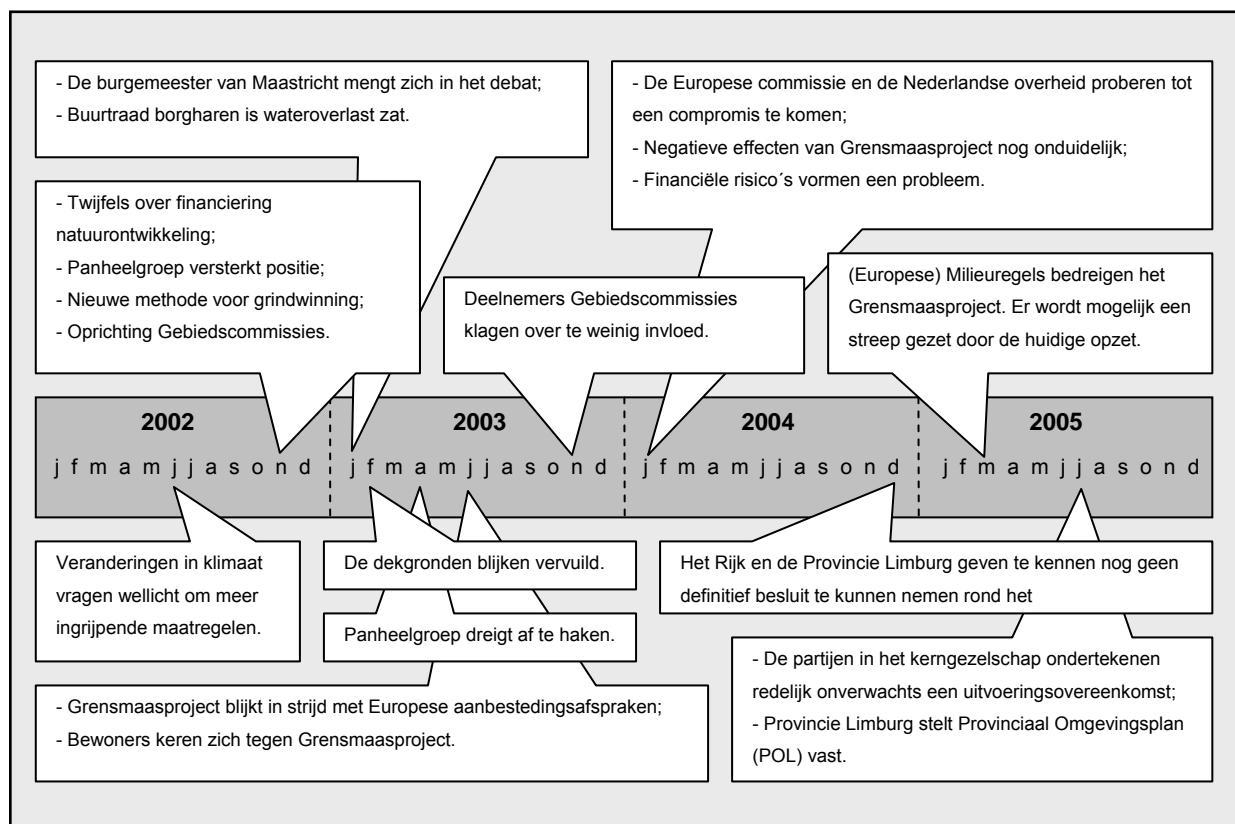
¹²⁰ Dagblad De Limburger, 19 maart 2005

¹²¹ Persbericht Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1 juli 2005

5.6 Ter afsluiting

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject. Allereerst is daarvoor een verkenning van de structuur gedaan. Het is gebleken dat het Grensmaasproject een groot aantal participanten kent met tegenstrijdige belangen en percepties. De institutionele context heeft de gelijkwaardigheid onder participanten beperkt. Het kerngezelschap neemt een aparte positie in. De machtsposities van participanten die ook door hun middelen (en het belang daarvan) worden bepaald, zorgen ervoor dat sommige participanten het Grensmaasproject beter kunnen beïnvloeden dan anderen. In de verkenning van het proces is gebleken dat het Grensmaasproject niet zonder problemen is gebleven. Een goede structuur voor interactie en discussie over de volle breedte van het Grensmaasproject is er niet. Wellicht dat het kerngezelschap hier de mogelijkheden voor heeft ontnomen. In *Figuur 18* is een tijdslijn weergegeven waarin de belangrijkste aspecten van het procesverloop, zoals in het vorige deel van het hoofdstuk besproken, geplaatst zijn.

Op basis van hetgeen in dit hoofdstuk naar voren is gekomen zal in hoofdstuk zeven een analyse worden verricht waarbij spanningen, knelpunten en doorbraken centraal staan. Allereerst zal echter in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) op eenzelfde wijze als in dit hoofdstuk, onderzoek worden verricht naar het Apeldoorns kanaalproject.



Figuur 18: Tijdslijn en de belangrijkste aspecten van het procesverloop van het Grensmaasproject

6 Het Apeldoorns kanaalproject

6.1 Introductie

Het Apeldoorns kanaal is een waterweg van 55 kilometer lengte. In het zuiden sluit deze aan op de IJssel bij Dieren en in het noorden opnieuw, stroomafwaarts, op de IJssel bij Hattem.¹²² De geschiedenis van het kanaal gaat terug tot 1825. Toentertijd is besloten tot het aanleggen van het kanaal om Apeldoorn tot ontwikkeling te brengen en een parrallelroute aan de IJssel te creëren voor de scheepvaart, welke in het bijzonder bij extreem lage en hoge waterstanden een veilig alternatief zou vormen. Met de uitbreiding van de spoorwegen rond 1875 en later het wegverkeer, verloor het Apeldoorns kanaal echter langzamerhand aan betekenis. Sinds 1972 is het kanaal daarom volledig gesloten voor de scheepvaart. Rond die tijd circuleerden zelfs plannen om het kanaal te dempen, maar deze zijn uiteindelijk niet uitgevoerd. Er zijn echter wel vaste bruggen aangelegd die door hun geringe hoogte scheepvaartverkeer onmogelijk maken. Ook het onderhoud aan de sluizen en de overige voorzieningen van het kanaal zijn minimaal.¹²³ Veel van de oude glorie is derhalve verloren gegaan. Het Apeldoorns kanaal maakt een troosteloze indruk. Desalniettemin is het kanaal met zijn oevers, welke de stad Apeldoorn en de landelijke omgeving daaromheen op bijzondere wijze doorsnijdt, voor velen in potentie een van de mooiste plekken van Apeldoorn en omgeving. Dit is een van de redenen waarom het Apeldoorns kanaal de komende jaren flink onder handen genomen zal worden.¹²⁴

Buiten de culturele en historische betekenis die aan het Apeldoorns kanaal wordt verbonden, liggen nog diverse andere functies voor de bewuste waterweg in het verschiep. Denk hierbij aan een landschappelijke en ecologische functie en functies met betrekking tot recreatie (onder andere ook pleziervaart), waterbeheer en een grootschalige verbetering van de bebouwing in de zone rond het kanaal. In de tweede helft van de jaren negentig zijn de eerste stappen gezet om al deze aspecten met elkaar te combineren in een integraal project. In 1997 wordt het Apeldoorns kanaal als experiment opgenomen in het project Stad & Milieu. Het is daarbij de bedoeling dat milieu en ruimtelijke ordening met elkaar verweven worden, zo kan mogelijk het een met het ander bekostigd worden. In 1997 wordt tevens de stuurgroep Apeldoorns kanaal opgericht met als deelnemende partijen: de provincie Gelderland, de verschillende gemeenten rond het Apeldoorns kanaal, het Waterschap Veluwe, de recreatiegemeenschap Veluwe en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. In opdracht van deze stuurgroep is in april 2000 de 'Ontwikkelingsvisie Apeldoorns kanaal' uitgebracht. Daarin ging het vooral om een integraal ruimtelijk streefbeeld zoals het project Stad & Milieu beoogd.¹²⁵

¹²² Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 17

¹²³ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 17

¹²⁴ Bron: Website Gemeente Apeldoorn

¹²⁵ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 17-18

In reactie hierop komen de gemeente Apeldoorn, het Waterschap Veluwe en de Stichting het Apeldoorns kanaal met het initiatief tot het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen'. Hierin dienen in het bijzonder de consequenties van het opnieuw bevaarbaar maken van het kanaal in beeld gebracht te worden.¹²⁶ Het onderzoek voor deze haalbaarheidsstudie zal uiteindelijk uitgevoerd worden door Arcadis. De bij de haalbaarheidsstudie betrokken partijen worden financieel gesteund in hun initiatief door een Europese Subsidie. De aanvraag voor deze subsidie is gedaan in interregionaal Europees verband (Interreg) en heeft samenwerking tot gevolg met partijen uit Engeland, België en Ierland. In deze landen worden ook een aantal oude kanalen gerestaureerd en weer bevaarbaar gemaakt. De naam van dit gezamenlijke Europese project is 'Sustainable Canal Restoration'.¹²⁷

De opname van het Apeldoorns kanaal als experiment in het project Stad & Milieu, de 'Ontwikkelingsvisie Apeldoorns kanaal' en de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen', kunnen gezamenlijk worden gezien als het startpunt van de discussie over de toekomst van het Apeldoorns kanaal. In deze discussie komen talloze belangen om de hoek kijken. Net zoals bij het Grensmaasproject vinden in dit verband verscheidene partijen elkaar en bepalen tezamen de toekomst van het Apeldoorns kanaal. Wederom een interessant proces van interactieve beleidsvorming.

6.2 Methodologisch intermezzo

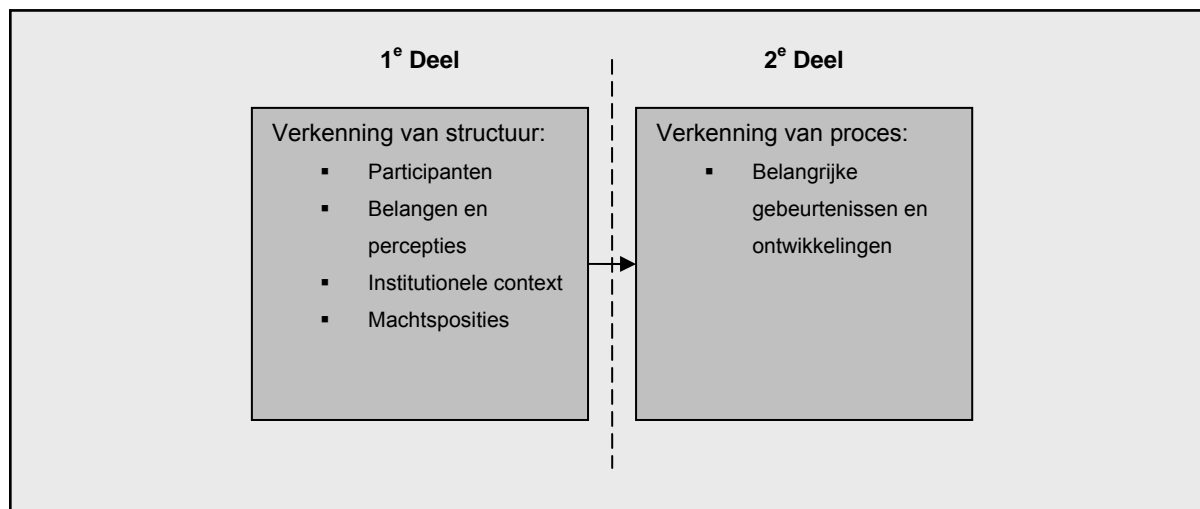
Voordat het analysekader uit hoofdstuk 4 wordt toegepast op het Apeldoorns kanaalproject, zal nu wederom kort stil gestaan worden bij de wijze waarop het onderzoek in dit hoofdstuk verder gestructureerd zal worden. In tegenstelling tot het Grensmaasproject is het Apeldoorns kanaalproject niet door de jaren heen geëvolueerd naar een project van interactieve beleidsvorming, maar heeft het een vrij duidelijk startpunt, respectievelijk de opname van het Apeldoorns kanaal als experiment in het project het project Stad & Milieu, de 'Ontwikkelingsvisie Apeldoorns kanaal' en de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen'. Het is daarom duidelijk vanaf welk punt in de tijd het onderzoek zal invallen. Om deze reden bestaat het onderzoek naar het Apeldoorns kanaalproject slechts uit twee delen.

In het eerste deel van het onderzoek zal een verkenning van de structuur van het Apeldoorns kanaalproject gemaakt worden (aan de hand van de structuurcomponent van het analysekader, zie hoofdstuk 4). Zo wordt inzicht verkregen in de participanten alsmede hun belangen, percepties, de institutionele context en hun machtsposities. Het tweede deel van het onderzoek zal het proces verkennen van het Apeldoorns kanaalproject vanaf het startpunt, dat zojuist is aangegeven, tot aan het moment waarop deze afstudeerscriptie is geschreven (dit wordt gedaan op basis van de procescomponent van het analysekader, zie hoofdstuk 4). Centraal hierbij staan de belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen welke zich tijdens het proces van interactieve beleidsvorming

¹²⁶ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 18

¹²⁷ Bron: Website Stichting Apeldoorns kanaal

hebben voorgedaan. In *Figuur 19* is de bovengenoemde onderzoeksstructuur weergegeven. Het maakt duidelijk hoe het komende hoofdstuk en het onderzoek daarin is opgebouwd.



Figuur 19: Onderzoeksstructuur Apeldoorns kanaalproject

6.3 Verkenning van de structuur

6.3.1 De participanten

Het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject kent een groot aantal participanten. Er zijn er meer dan 30, negen publieke partijen en 24 private partijen. In *Figuur 20* zijn alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject opgenomen. Ook hier zijn niet alle participanten een echte (autonome) actoreenheid. Sommige zijn voor het gemak onder eenzelfde noemer geplaatst, wanneer deze elk afzonderlijk, maar een beperkte rol vervullen in het interactieve beleidsvormingsproces.

Publieke participanten	
1	Gemeente Apeldoorn
2	Kamer van Koophandel Veluwe en Twente
3	Ministerie van Economische Zaken
4	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
5	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
6	Vijf gemeenten rond het Apeldoorns Kanaal: Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden
7	Provincie Gelderland
8	Rijksdienst voor de Monumentenzorg
9	Waterschap Veluwe
Private participanten	
10	ANWB
11	Arcadis
12	Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA)
13	Gelderse Milieufederatie (GMF)
14	Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme
15	Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie (GLTO)
16	HISWA

17	Interreg-partners <i>Partners uit het Europese project 'Sustainable Canal Restoration' (zie ook paragraaf 6.3.3, institutionele context).</i>
18	Koninklijk Nederlands Watersport Verbond
19	Landbouw Economisch Instituut (LEI)
20	Natuur- en Milieuplatform Apeldoorn <i>Bestaat uit vertegenwoordigers van de diverse natuur- en milieuorganisaties in Apeldoorn.</i>
21	Natuurmonumenten
22	Nuon
23	Projectontwikkelaars
24	Recreatiegemeenschap Veluwe
25	Stichting Apeldoornse Monumenten (SAM)
26	Stichting Apeldoorns kanaal
27	Stichting Recreatietoervaart Nederland
28	Stichting Veluwe Beken en Sprengen
29	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV)
30	TNO
31	VVV Apeldoorn
32	Waterbedrijf Gelderland
33	Verenigde Woningbouwcorporaties Apeldoorn

Figuur 20: De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject¹²⁸

6.3.2 De belangen en percepties

Ook de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject brengen natuurlijk, net zoals in het Grensmaasproject, elk een belang of een verzameling belangen met zich mee welke zij zullen verdedigen. Deze belangen van participanten houden verband met recreatie op het water, natuur en milieu, waterhuishouding, ruimtelijke ordening, facilitatie van het proces of economie, monumenten en toerisme.¹²⁹ Zo zijn er zes groepen van belangen te onderscheiden in het Apeldoorns kanaalproject, zie *Figuur 21*.

Op dezelfde wijze als in het Grensmaasproject gebeurd, gaan de percepties van de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject verder dan hun belangen. In *Bijlage 3* zijn voor alle participanten in het Apeldoorns kanaalproject hun belang(en) en de daarvan afgeleide algemene percepties te vinden. Het valt daarbij op dat alleen de participanten die waterhuishouding als belang hebben enigszins terughoudend zijn wat betreft het Apeldoorns kanaalproject in zijn totaliteit, daar ligt voor hen simpelweg geen prioriteit. Kennelijk zijn voor de andere participanten de eventuele negatieve aspecten van het Apeldoorns kanaalproject ondergeschikt of biedt het Apeldoorns kanaalproject hen waardevolle winstmogelijkheden. Mogelijk dat wat betreft het belang waterhuishouding een gevaar ligt voor het welslagen van het Apeldoorns kanaalproject als blijkt dat dit onder druk komt te staan.

¹²⁸ Aan de rangschikking van participanten dient geen belang te worden gehecht, deze is op alfabetische volgorde.

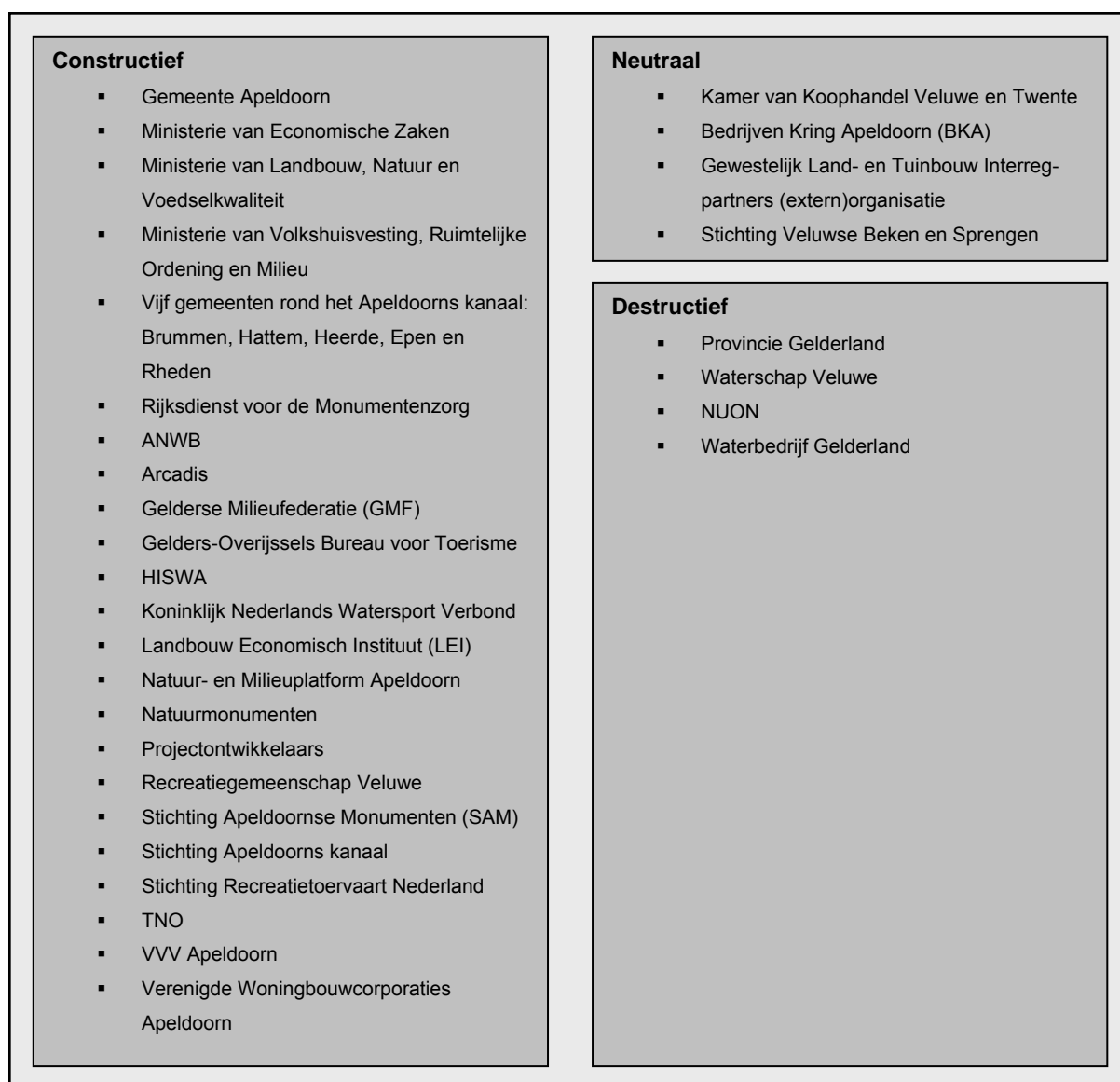
¹²⁹ In *Figuur 21* zijn deze drie belangen bij elkaar geplaatst.



Figuur 21: Belangen van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

Nu voor alle participanten de belangen en de daarvan afgeleide percepties bekend zijn, kan wat betreft de houding van participanten ten opzichte van het Apeldoorns kanaalproject onderscheid

gemaakt worden tussen constructieve, neutrale en destructieve percepties. In *Figuur 22* zijn de algemene percepties van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject op een dergelijke wijze ingedeeld.



Figuur 22: Algemene percepties van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

6.3.3 De institutionele context

Met betrekking tot de institutionele context van het Apeldoorns kanaalproject moet aandacht worden geschonken aan vijf bepalende aspecten. Het eerste aspect is dat van de stuurgroep Apeldoorns kanaal. Zoals in de introductie van dit hoofdstuk al naar voren gebracht, is deze in 1997 opgericht en bestaat het uit de verschillende gemeenten rond het Apeldoorns kanaal, de provincie Gelderland, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, het Waterschap Veluwe en de recreatiegemeenschap Veluwe. Omdat deze groep actoren een zeker verbond met elkaar zijn aangegaan welke hun onderlinge relaties tot op zeker hoogte reguleert (zij hebben zich in ieder geval in zeker zin aan elkaar

gecommitteerd), bepaalt dit aspect van de institutionele context overwegend de structuur van het Apeldoorns kanaalproject.

Al het bovenstaande geldt ook voor de provinciale stuurgroep die aanwezig is in het Apeldoorns kanaalproject. Hierin zetelen de zes kanaalgemeenten (Apeldoorn, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden), de provincie Gelderland, de Rijksdienst voor Monumentenzorg en het Waterschap Veluwe. Dit is het tweede bepalende aspect van de institutionele context.

Het derde bepalende aspect van de institutionele context wordt gevormd door het Europese subsidieprogramma Interreg. Dit subsidieprogramma richt zich op een harmonische en duurzame ontwikkeling van de Europese ruimte. Voor subsidie komen alleen creatieve en vernieuwende samenwerkingsprojecten op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen in aanmerking. Soms gaat het bij Interreg om grote projecten die invloed hebben op meerdere regio's of landen. In andere gevallen laten kleine, gezamenlijke initiatieven van partners een verfrissende aanpak zien of worden internationale netwerken gevormd waarin kennisuitwisseling centraal staat.¹³⁰ Het Apeldoorns kanaalproject is zowel te zien als een gezamenlijk initiatief van partners met een verfrissende aanpak als een spil in een internationaal netwerk waarin kennisuitwisseling omtrent de restauratie van kanalen centraal staat. Het is op deze basis dat de bij de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' betrokken partijen (de gemeente Apeldoorn, het Waterschap Veluwe en de Stichting het Apeldoorns kanaal) worden gesteund door een Europese subsidie en in dit verband dat zij niet alleen met elkaar verbonden zijn, maar ook partners hebben uit (andere) kanaalprojecten zoals 'British Waterways', 'Torfaen County' (Wales), 'Devon' (Engeland), De Waalse provincie Henegouwen, het Noord-Ierse bestuurlijke district 'Strabane' en de gemeente Utrecht.¹³¹ Het Europese subsidieprogramma Interreg reguleert zo de structuur van het netwerk waarbinnen het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns Kanaalproject valt te plaatsen.

Het vierde bepalende aspect van de institutionele context van het Apeldoorns kanaalproject is het project Stad & Milieu. Dit project is een initiatief van het ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Apeldoorns kanaal is één van de 25 experimenten van dit project. Het project Stad & milieu komt voort uit de constatering dat stedelijke vernieuwing op plekken met een zware milieubelasting (zoals in het geval van het Apeldoorns kanaal) niet altijd mogelijk is bij een strikte toepassing van de geldende milieunormen. Het project Stad & Milieu dient ervoor om te bezien of op dit soort plekken toch een hoge kwaliteit van stedelijke vernieuwing kan worden bereikt,¹³² door in gevallen waar de wettelijke kaders blijken te wringen onder voorwaarden daarvan af te wijken.¹³³ De zogenaamde Stad & Milieu-benadering geeft in drie stappen een oplossingsrichting aan waarlangs projecten ontwikkeld kunnen worden:

¹³⁰ Bron: Website Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)

¹³¹ Woestenburg, 2004: N.B.

¹³² Bron: Website Apeldoorn.org

¹³³ Bron: Website: provincie Zuid-Holland

- Integratie van milieu en ruimtelijke ordening in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces;
- Verkennen en benutten van de bestaande (wettelijke) mogelijkheden;
- Indien de eerste twee stappen niet de gewenste optimale (stedelijke) leefkwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik opleveren, kan onder voorwaarden worden afgeweken van wet- en regelgeving (milieunormen, alsmede procedurele en bevoegdheidsbepalingen).

Alle experimenten van het project Stad & Milieu zijn in meer of mindere mate interactieve beleidsvormingsprocessen, dit is één van de eisen om überhaupt als zodanig aangemerkt te kunnen worden. Juist omdat er soms strijdige belangen in deze experimenten van het project Stad & Milieu spelen, wordt het belangrijke gevonden dat alle belanghebbenden kunnen participeren en meedenken in het beleidsvormingsproces. Communicatie en samenwerking met belanghebbenden zijn sleutelbegrippen in het project Stad & Milieu.¹³⁴ Daarvoor is de stuurgroep kanaalzone Apeldoorn opgericht (niet te verwarren met de stuurgroep Apeldoorns kanaal). In deze stuurgroep zetelen onder andere het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieu, de provincie Gelderland, Waterschap Veluwe, de Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA), Natuur- en Milieuplatform Apeldoorn, diverse projectontwikkelaars, TNO, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en Verenigde Woningbouwcorporaties Apeldoorn.¹³⁵ Contact is er ook tussen vertegenwoordigers van de verschillende experimenten van het project Stad & Milieu. Zij houden elkaar op de hoogte over de voortgang, wisselen informatie uit en bespreken bepaalde thema's. Een situatie die vergelijkbaar is met die van de Interreg-partners.¹³⁶ Ook dit aspect van de institutionele context bepaalt overwegend de structuur het Apeldoorns kanaalproject.

Wat betreft de richting waarin het Apeldoorns kanaalproject zich ontwikkelt is het vijfde bepalende aspect van de institutionele context dwingender. Het vijfde bepalende aspect van de institutionele context is de rol van maatschappelijke kosten-batenanalyses. In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en met financiële steun van de provincie Gelderland en de gemeente Apeldoorn worden varianten van het Apeldoorns kanaal project, welke gaandeweg in het interactieve beleidsvormingsproces naar voren komen, door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) doorgerekend op hun maatschappelijk effecten (kosten en baten). Op deze wijze worden de gevolgen van bepaalde maatregelen en keuzes en de sterke en zwakke elementen daaruit, zichtbaar gemaakt aan de participanten in het beleidsvormingsproces. De maatschappelijke kosten-batenanalyses hebben als primair doel het proces van interactieve beleidsvoering te faciliteren. Het verdedigen van bepaalde varianten van het Apeldoorns kanaal project is van secundair belang.¹³⁷ De uitkomsten van de maatschappelijke kosten-batenanalyses hebben op zichzelf geen enkele bestuurlijke of politieke consequenties. De toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses in een interactief

¹³⁴ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), 2002: 3

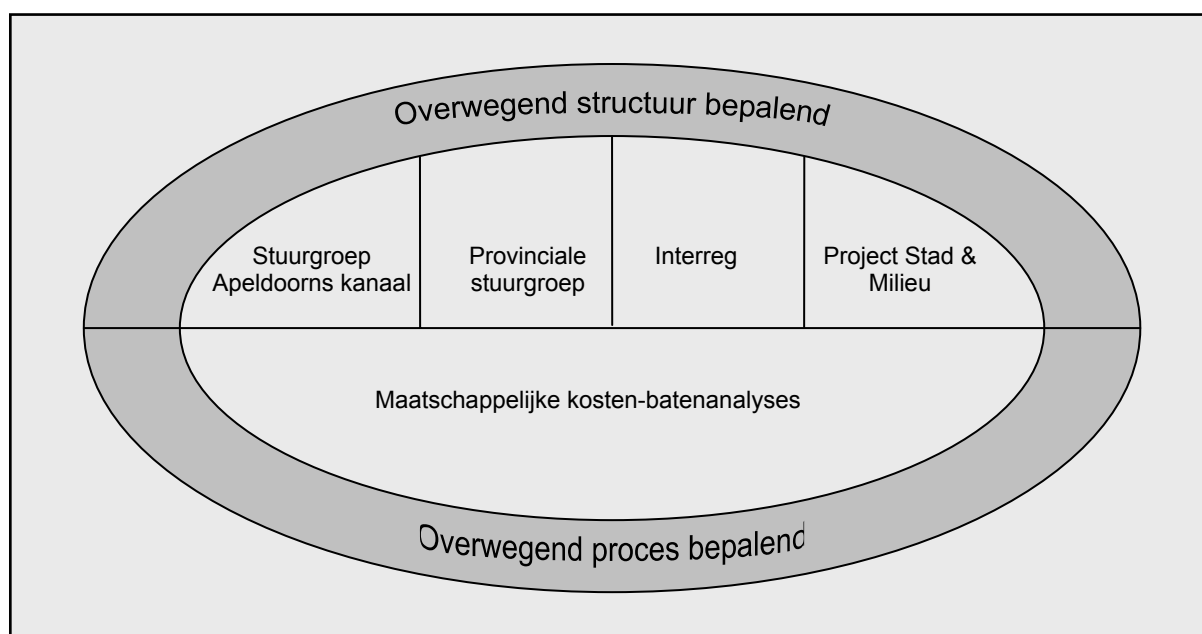
¹³⁵ Bron: Website Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

¹³⁶ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), 2002: 4

¹³⁷ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 9-14

beleidsvormingsproces is vrij uniek. In dit opzicht is het Apeldoorns kanaalproject baanbrekend. Dit aspect van de institutionele context bepaalt overwegend het proces van het Apeldoorns kanaalproject.

De institutionele context van het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject wordt zo gevormd door vier aspecten die overwegend de structuur bepalen (de stuurgroep Apeldoorns kanaal, de provinciale stuurgroep, Interreg (met daarin de bij de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' betrokken partijen) en het project Stad & Milieu (met daarin de stuurgroep kanaalzone Apeldoorn) en één aspect dat overwegend het proces zelf bepaald (de maatschappelijke kosten-batenanalyses). Het bovenstaande gegeven is weergegeven in *Figuur 23*. Merk daarbij op dat de institutionele context het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject niet zomaar reguleert. De bepalende aspecten zijn daarvoor onvoldoende op elkaar afgestemd. Het Apeldoorns kanaalproject is daardoor zeker niet ontdaan van zijn dynamiek en onvoorspelbaarheid.



Figuur 23: Weergave institutionele context Apeldoorns kanaalproject

6.3.4 De machtsposities

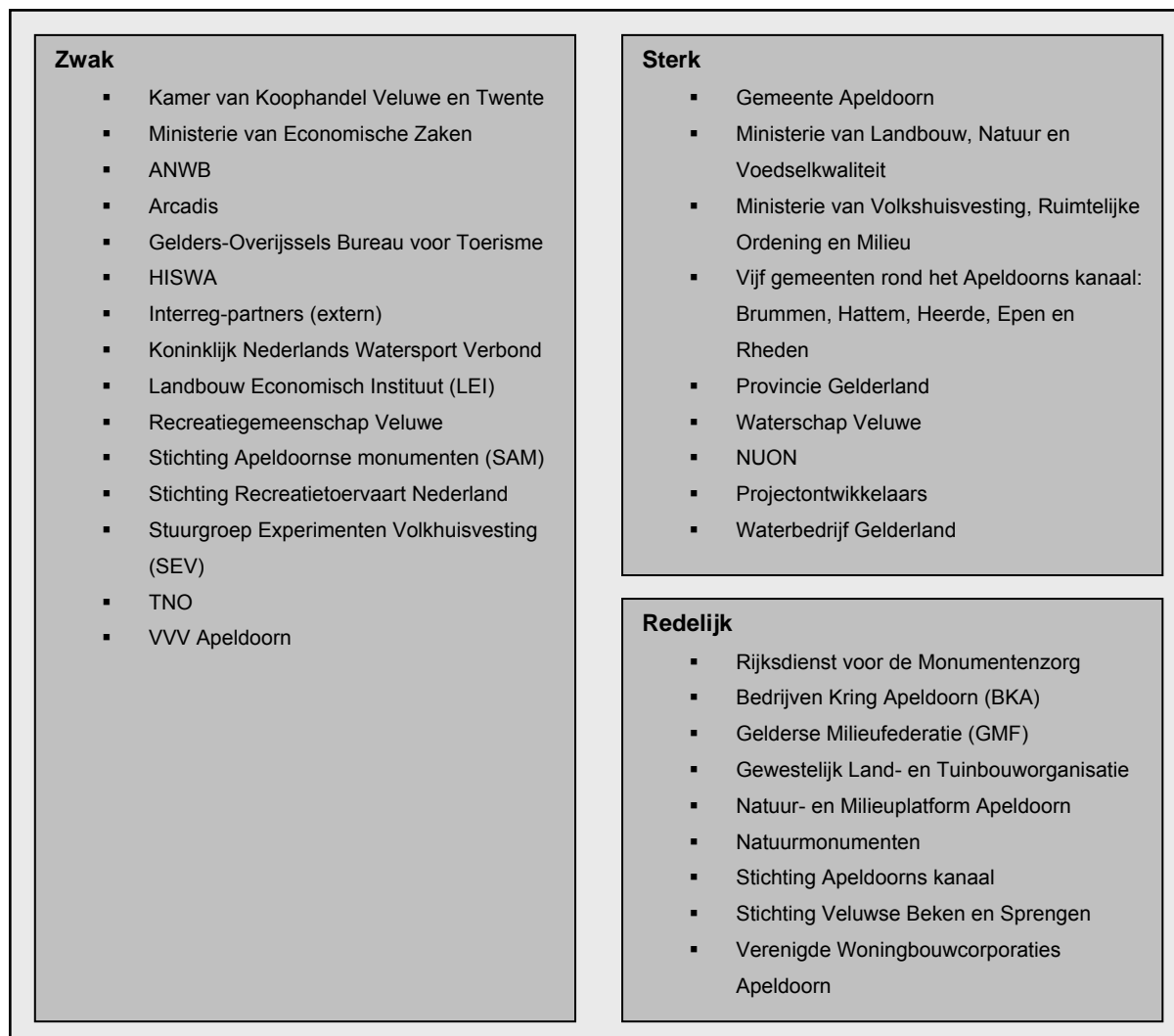
In *Figuur 24* is aangegeven welke middelen de participanten in het Apeldoorns kanaalproject tot hun beschikking hebben. Ook nu is het is natuurlijk weer mogelijk dat bepaalde participanten kunnen beschikken over meerdere middelen.



Figuur 24: Middelen van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

De machtspositie van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject worden ook bepaald door de mate waarin hun middelen van belang zijn voor het welslagen van het proces. In *Bijlage 4* zijn voor alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject niet alleen hun middelen weergegeven (en toegelicht), maar is ook hun machtspositie gecategoriseerd

naar zwak, redelijk of sterk (voorzien van een korte uitleg). Dit laatste is tevens vertaald naar *Figuur 25*.



Figuur 25: Posities van de participanten in het Grensmaasproject

6.4 Verkenning van het proces

6.4.1 Het proces in 2000

In januari 2000 zegt de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente *f* 25.000,- toe ten behoeve van de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen'.¹³⁸ Ook de ANWB levert een bijdrage aan deze haalbaarheidsstudie. Door middel van een ledenenquête onder 3.000 bewoners in de regio rond het Apeldoorns kanaal, peilt zij dat maar liefst 70% van de geënquêteerden vóór een bevaarbaar kanaal is.

In februari 2000 komen alle bij Interreg betrokken partijen voor het eerst bij elkaar voor een planningsbijeenkomst in Mons (België). De bijeenkomst behelsde de afstemming van de plannen, de

¹³⁸ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

bespreking van de stand van zaken bij de diverse projecten en uitwisseling van informatie.¹³⁹ In ditzelfde kader nemen in mei 2000 enkele leden van de Stichting Apeldoorns kanaal in Chester (Engeland) deel aan een workshop met diverse Interreg-partners. Tijdens deze workshop vindt uitwisseling plaats van kennis en informatie en worden problemen besproken over de lopende projecten. Tevens wordt een veldbezoek gebracht aan een aantal gerestaureerde en nog te restaureren Engelse kanalen.¹⁴⁰

De bij de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' betrokken partijen (de gemeente Apeldoorn, het Waterschap Veluwe en de Stichting het Apeldoorns kanaal) besluiten in juni 2000 tot het instellen van een Klankbordgroep. Het is de bedoeling dat deze Klankbordgroep tijdens het verrichten van het haalbaarheidsonderzoek enige malen geconsulteerd zal worden. Op de tweede bijeenkomst van de Klankbordgroep in september 2000 wordt duidelijk dat er over het algemeen geen overwegende bezwaren zijn tegen het opnieuw bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal voor recreatietoervaart. Daarbij moet dan wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan betreffende natuur, milieu, en waterhuishouding (waterkwantiteit en waterkwaliteit).¹⁴¹ Aan de Klankbordgroep nemen onder andere deel:

- Kamer van Koophandel Veluwe en Twente;
- Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- De vijf gemeenten rond het Apeldoorns Kanaal: Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden;
- De provincie Gelderland;
- De ANWB;
- De Gelderse Milieufederatie;
- Het Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme;
- De Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie (GLTO);
- HISWA;
- Het Koninklijk Nederlands Watersport Verbond;
- Natuurmonumenten;
- NUON;
- De Recreatiegemeenschap Veluwe;
- De Stichting Recreatietoervaart Nederland;
- De Stichting Veluwse Beken en Sprengen;
- VVV Apeldoorn;
- Het Waterbedrijf Gelderland.¹⁴²

¹³⁹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

¹⁴⁰ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

¹⁴¹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

¹⁴² Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

In November 2000 meldt de Apeldoornse courant: 'Boeren bezorgd over plan kanaal'. De Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie (GLTO) wil dat de boeren die in de omgeving van het Apeldoorns Kanaal wonen en werken geen belemmeringen ondervinden van de recreatieve plannen. De GLTO zegt in principe geen bezwaar tegen het versterken van de recreatieve functie van het Apeldoorns kanaal te hebben (men denkt hier zelfs van te kunnen profiteren),¹⁴³ maar dan moeten zij wel als belangrijke partij erkend worden. Kennelijk vond de GLTO dat hun stem in de Klankbordgroep onvoldoende gehoord werd en treden zij daarom naar buiten. In dezelfde maand presenteert de stichting Recreatietoervaart Nederland hun nieuwe 'Beleidsvisie Recreatietoervaart Nederland'. Hierin is het Apeldoorns Kanaal samen met nog tien andere projecten opgenomen als een kansrijke verbinding in het Nederlandse toervaartnet.¹⁴⁴

In November 2000 komt de Stichting Apeldoorns kanaal met de notitie 'Verontreiniging door de recreatioervaart'. In deze notitie zijn bijdragen verwerkt van de stichting Recreatietoervaart Nederland, de HISWA, het Koninklijk Nederlands Watersport Verbond en de ANWB. In de notitie wordt gesteld dat de recreatievaart jaarlijks minder dan 1% bijdraagt aan de vervuiling van het oppervlaktewater in Nederland. Bovendien zijn ontwikkelingen op het gebied van schonere en geluidsarme motoren in volle gang. Daarom en gezien het feit dat het wellicht nog een aantal jaren zal duren eer het Apeldoorns Kanaal weer bevaarbaar is, pleit de Stichting Apeldoorns kanaal ervoor om in de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' niet de nadruk te leggen op de vervuiling door recreatievaart. Het Apeldoorns kanaal heeft volgens hen meer te lijden onder de emissies van auto's, bromfietsen en andere diffuse bronnen (rioollozingen).¹⁴⁵

6.4.1 Het proces in 2001

In januari 2001 mengt de ondernemersorganisatie Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA) zich in het Apeldoorns kanaalproject. Zij hekelen de slechte financiële onderbouwing van de plannen tot dusver. Daarin zou een tekort zitten van honderden miljoenen euro's. De gemeente Apeldoorn erkend de matige financiële onderbouwing van het Apeldoorns kanaalproject tot dusver, maar wijst op rol die particuliere investeerders (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) zullen spelen in het Apeldoorns kanaalproject. Veel oude bedrijven zouden in de plannen voor het Apeldoorns kanaalproject plaats moeten maken voor woningbouw, groen, nieuwe wegen en moderne bedrijven. De BKA vreest wat dit betreft echter voor de toekomst van enkele moeilijk te verplaatsen bedrijven waar, door hun relatief hoge belasting voor milieu en omgeving, mogelijk geen plaats meer voor is in de Apeldoornse kanaalzone.¹⁴⁶ Ondertussen wordt door de gemeente Apeldoorn toegezegd dat er een bereikbaarheidsonderzoek komt voor bedrijven in het kader van het Apeldoorns kanaalproject. Zo

¹⁴³ Apeldoornse courant, 10 november 2000

¹⁴⁴ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

¹⁴⁵ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2000

¹⁴⁶ Apeldoornse courant, 12 januari 2001

wordt gepoogd enkele van de onzekerheden weg te nemen welke onder het bedrijfsleven in de Apeldoornse kanaalzone leven.¹⁴⁷

In februari 2001 stelt de stuurgroep kanaalzone Apeldoorn een plan in hoofdlijnen vast. Hierin wordt vormgegeven aan wonen, werken en recreëren in de Apeldoornse kanaalzone. In een periode van 20 jaar moeten 2.000 woningen worden gebouwd, parken en wegen worden aangelegd en bedrijven worden verplaatst.¹⁴⁸

In April 2001 blijkt tijdens de uitvoering van de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' dat de relatie tussen waterwinning en bevaarbaarheid in het Apeldoorns kanaalproject niet zonder problemen is. De afdeling Water van de provincie Gelderland neemt wat dit betreft een negatieve (deconstructieve) houding aan. Het Apeldoorns kanaalproject raakt in deze maand ook gekoppeld aan een ander (infrastructureel) project. In het project 'het Lint' is het de bedoeling dat een spoorlijn en provinciale weg in Dieren via tunnels onder de grond gaan. Het is echter de vraag waar de spoorlijn en provinciale weg weer bovengronds komen en wat, met het oog op de ligging, de consequenties voor een eventuele kruising met het Apeldoorns kanaal zullen zijn.¹⁴⁹

In mei 2001 is de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' gereed en wordt gepresenteerd in het Apeldoorns stadhuis. Uit de haalbaarheidsstudie blijkt dat het opnieuw bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal 175 miljoen gulden kost. Daarvan moet alleen al 130 miljoen gulden gereserveerd worden voor het herstellen van bruggen en sluizen. Het overige deel is nodig voor het verwijderen van de vervuilde waterbodem van het Apeldoorns kanaal, natuurontwikkeling en het aanleggen van aanmeerplaatsen. In de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' wordt uitgegaan van 6.000 boten die per jaar van het Apeldoorns kanaal gebruik zullen maken. In de zomer zullen dit er zo'n 50 per dag zijn. De directe bestedingen door de watersporters in het Apeldoorns kanaal en de aanpalende gebieden wordt door het Arcadis geraamd op 15 miljoen gulden per jaar.¹⁵⁰ Ondertussen wordt er ook een cultuurhistorisch onderzoek gedaan in opdracht van de Rijksdienst Monumentenzorg en loopt er een zogenaamde watersysteemverkenning door het Waterschap Veluwe. De uitkomsten van deze onderzoeken zullen samen met de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen' moeten leiden tot een samenhangende conclusie over wat er met het Apeldoorns kanaal mogelijk is. De ANWB voedt de discussie door te stellen dat wanneer de plannen voor de bevaarbaarheid van het kanaal doorgaan, het een goede zaak zou zijn als Apeldoorn een jachthaven zou krijgen. Hierdoor zou de stad levendiger moeten worden en dient de economie een nieuwe impuls te krijgen.¹⁵¹ Aan het eind van de maand zwelt echter ook de kritiek weer aan van de ondernemersorganisatie Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA). Zij worstelen met de vraag of zij steun moeten verlenen aan het Apeldoorns

¹⁴⁷ Apeldoornse courant, 16 januari 2001

¹⁴⁸ Apeldoornse courant, 10 februari 2001

¹⁴⁹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2001

¹⁵⁰ Apeldoornse courant, 4 mei 2001

¹⁵¹ Apeldoornse courant, 9 mei 2001

kanaalproject. Veel bedrijven moeten namelijk volgens het plan in hoofdlijnen, dat eerder door de stuurgroep kanaalzone Apeldoorn is vastgesteld (in februari 2001), plaats maken voor woningen en parken. En voor degenen die niet hoeven te wijken, is er de vrees om ingeklemd te worden tussen nieuwe wegen. Zo kunnen zij zich niet ontwikkelen. In de stuurgroep kanaalzone Apeldoorn kan de BKA zijn ei in ieder geval niet meer kwijt. Van het plan in hoofdlijnen is een concept-intentieverklaring afgeleid. De BKA moet nu beslissen of het deze zal tekenen.¹⁵²

In juli 2001 heeft de ondernemersorganisatie Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA) zijn besluit genomen en weigert de concept-intentieverklaring te tekenen. De gemeente Apeldoorn reageert op de actie en kritiek van de BKA. Zij vindt dat de bedrijven in de kanaalzone juist baat hebben bij de nieuwe wegen en daar geen overlast van zullen ondervinden. De bedrijven komen door de nieuwe wegen juist aan een comfortabele verbindingroute te zitten. De gemeente ziet ondanks de weigering van de BKA geen problemen voor de voortgang van het Apeldoorns kanaalproject. Zij willen zo snel mogelijk met de uitwerking van het Apeldoorns kanaalproject verder gaan.¹⁵³

In september 2001 blijkt dat het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu het Apeldoorns kanaalproject wil bestempelen als 'voorbeeldproject'. Het komt dan in hetzelfde rijtje te staan als de restauratie van het Rijksmuseum, de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn en de herinrichting van de Deltametropool (het Randstadgebied). Dit betekent mogelijk extra (financiële) steun voor het Apeldoorns kanaalproject.¹⁵⁴ In dezelfde maand geeft het Waterschap Veluwe te kennen dat de bevaarbaarheid voor motorboten van het Apeldoorns kanaal en waterwinning verenigbaar zijn en dit niet hoeft te conflicteren met natuurbelangen. De afdeling Water van de provincie Gelderland blijft zich hier echter nog tegen verzetten. Er komt goed nieuws over het project 'het Lint'. Men heeft daar besloten om alleen een korte spoortunnel aan te leggen. Deze zal het Apeldoorns kanaal niet kruisen zodat wat dit betreft geen nadelige gevolgen kunnen optreden. Eind september organiseert de Stichting Apeldoorns kanaal in samenwerking met de gemeente Apeldoorn een excursie voor bestuurders en raadsleden naar de Drentse Hoofdvaart (een project dat in enige mate vergelijkbaar is met het Apeldoorns kanaalproject), Noordwest-Overijssel en het zogenaamde Weerribben-gebied (nabij Steenwijk). Het is de bedoeling dat bestuurders en raadsleden zo met eigen ogen kunnen zien dat natuur en waterrecreatie heel goed samen kunnen gaan.¹⁵⁵ Dit lukt kennelijk, want de Wethouder van ruimtelijke ontwikkeling, bouwtoezicht en monumenten van de gemeente Apeldoorn verklaart openlijk, met verwijzing naar het Weerribben-gebied en volop gesteund door de raadsleden,¹⁵⁶ dat de vrees van natuur- en milieuorganisaties met betrekking tot de aantasting van natuurwaarden in het Apeldoorns kanaalproject ongegrond is. Dezelfde Apeldoornse wethouder zegt te hopen dat eind 2001 ook de andere gemeenten rond het Apeldoorns kanaal een definitieve mening

¹⁵² Apeldoornse courant, 30 mei 2001

¹⁵³ Apeldoornse courant, 12 juli 2001

¹⁵⁴ Apeldoornse courant, 1 september 2001

¹⁵⁵ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2001

¹⁵⁶ Apeldoornse courant, N.B.

vormen over het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. De gemeente Apeldoorn gaat in ieder geval voor die tijd alvast achter de nodige subsidies aan om de financiële onderbouwing rond te krijgen. Mogelijk moet 30 tot 40 procent van de Europese Unie komen en dient de rest (vooral) bijeen te worden gebracht door het ministerie van Economische Zaken, de provincie Gelderland, de zes kanaalgemeenten (Apeldoorns, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden) en de Stichting Toervaart Nederland.¹⁵⁷

In oktober 2001 meldt het Waterbedrijf Gelderland dat zij drinkwaterwinning en motorboten in het Apeldoorns kanaal absoluut niet verenigbaar vindt. Het gaat hen dan voornamelijk om het zuidelijke deel van het Apeldoorns kanaal. De stichting Apeldoorns kanaal is echter van mening dat er voor drinkwaterwinning (en opslag) andere alternatieven voorhanden zijn dan het Apeldoorns kanaal. Zo kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de Albaplas bij Beekbergen. De stichting Apeldoorns kanaal benadrukt nog eens dat de vervuiling van motorboten door sommige participanten in het Apeldoorns kanaalproject sterk overdreven wordt. Op 4 oktober 2001 vindt in het Apeldoornse stadhuis een vergadering plaats van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening. Een van de agendapunten is daarbij het bevaarbaar maken van het kanaal. Een grote meerderheid van de politieke partijen stemt (zoals verwacht) in met de plannen. Er worden echter wel een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de mogelijke negatieve effecten die het Apeldoorns kanaalproject zou kunnen hebben voor het verkeer in Apeldoorn. Zo blijft het voor enkele raadsleden onduidelijk hoe het met de doorstroming is gesteld wanneer de bruggen over het Apeldoorns kanaal voor de recreatievaart open staan.¹⁵⁸

In november 2001 krijgt het Waterbedrijf Gelderland bijval van NUON. Ook zij zijn tegen de combinatie van drinkwaterwinningen en motorboten op (het zuidelijke deel van) het Apeldoorns kanaal. Het bevaarbaar maken van het noordelijke deel van het Apeldoorns kanaal lijkt inmiddels wel mogelijk. Aan het eind van de maand november gaan de bij Interreg betrokken partijen (de gemeente Apeldoorn, het Waterschap Veluwe en de Stichting het Apeldoorns kanaal) een nieuwe fase in. Er worden in het kader van Interreg een aantal projecten ingediend en partners gevonden om een begin te maken met de daadwerkelijke uitvoering van de plannen voor het noordelijk deel van het Apeldoorns kanaal. Dit betreft de restauratie van drie sluizen en de ontwikkeling en bouw van een fluisterboot (elektrisch aangedreven kanaalboot). Dit is echter nog niet koud gedaan of het Waterschap Veluwe geeft te kennen het totale Apeldoorns kanaal (dus zowel het zuidelijke als het noordelijk deel) niet bevaarbaar te willen maken voor motorboten. Hun houding ten opzichte van het Apeldoorns kanaalproject is nu destructief te noemen. Er is binnen de gelederen van het Waterschap Veluwe onenigheid tussen het Dagelijks Bestuur, die de komst van motorboten (onder voorwaarden) wel zien zitten, en het Algemeen Bestuur van het Waterschap Veluwe. Het Algemeen bestuur heeft vooral zorgen met betrekking tot geluidsoverlast, waterverontreiniging, zwerfvuil, verkeersdruk door motorboten en de beschadiging van natuur. Tevens geloven verschillende leden van het Algemeen

¹⁵⁷ Apeldoornse courant, 28 september 2001

¹⁵⁸ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2001

Bestuur er niets van dat het Waterschap Veluwe, zoals het Dagelijks Bestuur beweert, niet aan de kosten van het bevaarbaar maken van het kanaal hoeft mee te betalen (zeker wanneer tekorten zullen ontstaan in de financiering van het Apeldoorns kanaalproject).¹⁵⁹ Het besluit over het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal in de provinciale stuurgroep wordt door deze ontwikkeling uitgesteld. Dit besluit dient als advies aan de provincie. De provinciale stuurgroep wil nu dat eerst duidelijk wordt omschreven wat de consequenties zijn van het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de stuurgroep nog in 2001 een definitief besluit zou nemen over de toekomst van het Apeldoorns Kanaal.¹⁶⁰ In November 2001 komen ook enkele bewoners uit de kanaalzone in actie. Zij protesteren bij de Raad van Staten tegen de bouwplannen (voornamelijk die van kantoren en woningen) in hun omgeving. Daar is in een door Gedeputeerde Staten goedgekeurd bestemmingsplan voorschot op genomen. Ongetwijfeld heeft de destructieve houding van bepaalde bewoners ten opzichte van het Apeldoorns kanaalproject een emotionele grondslag. Zo is er een familie die bezwaar aantekent omdat de naam van de straat waarin ze wonen in het bestemmingsplan niet goed geschreven is en vraagt een mevrouw om de vernietiging van het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan vanwege het feit dat zij nu juist van de grond die zij dreigt te moeten afstaan veel energie ontleent welke zij als praktiserend magniteuse nodig heeft om haar werkzaamheden te kunnen verrichten. De Gedeputeerde Staten erkennen overigens enkele onzorgvuldigheden in het bewuste bestemmingsplan en het daaraan verbonden goedkeuringsbesluit, maar denken niet dat iemand daardoor werkelijk wordt geschaad.¹⁶¹

6.4.2 Het proces in 2002

In 2002 zijn er inmiddels woningbouwprojecten gestart en betrekken niet veel later de eerste nieuwe bewoners hun woningen aan de oevers van het Apeldoorns kanaal. In het Apeldoorns kanaalproject moeten echter nog harde noten worden gekraakt. In april 2002 wordt officieel bekend dat het Landbouw Economisch Instituut (LEI) nader onderzoek zal verrichten naar de impact van de verschillende ontwikkelingsvarianten voor het Apeldoorns kanaal (zie paragraaf 6.6.3). Achter de schermen gaat het lobbywerk voor het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal onverdroten verder. Ook het Koninklijk Nederlands Watersport Verbond gaat zich intensiever met het bevaarbaar maken van het kanaal bezighouden.¹⁶² In april 2002 wordt ook duidelijk dat veel van de nieuwe kantoren en woningen langs de oevers van het Apeldoorns kanaal zullen beschikken over ondergrondse parkeerplaatsen. Het ondergronds parkeren verbant niet alleen veel 'blik' uit het straatbeeld, maar scheidt ook extra ruimte voor de aanleg van groen. De 'groene' identiteit van Apeldoorns kanaalproject wordt zo verder uitgebouwd.¹⁶³

¹⁵⁹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2001

¹⁶⁰ Apeldoornse courant, 8 november 2001

¹⁶¹ Apeldoornse courant, 7 november 2001

¹⁶² Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2002

¹⁶³ Apeldoornse courant, 5 april 2002

De problematiek rond het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal is ook in oktober 2002 nog actueel. Zo blijft de afdeling Water van de provincie Gelderland zich verzetten tegen het bevaarbaar maken van het zuidelijk deel van het Apeldoorns kanaal. Waterwinning en motorboten zijn volgens sommige bestuurders simpelweg niet verenigbaar. De stichting Apeldoorns kanaal suggereert om een aantal sprengen¹⁶⁴ van het Apeldoorns kanaal af te koppelen om zodoende de waterkwaliteit veilig te stellen. De waterproductie van de sprengen zou dan bijvoorbeeld naar de Albaplas bij Beekbergen geleid kunnen worden, welke als centraal drinkwaterreservoir zou kunnen dienen.¹⁶⁵

In november 2002 worden de in het kader van Interreg ingediende projecten, zoals deze door de bij Interreg betrokken partijen (de gemeente Apeldoorn, het Waterschap Veluwe en de Stichting het Apeldoorns kanaal) voor het eerst in november 2001 zijn ingediend, voor de tweede keer afgewezen. Zij komen niet in aanmerking voor een Europese subsidie. De zes kanaalgemeenten (Apeldoorn, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden) benadrukken inmiddels allemaal dat het hun doel is om het hele Apeldoorns Kanaal uiteindelijk bevaarbaar te maken voor recreatietoervaart. Ook de Recreatiegemeenschap Veluwe is hier een groot voorstander van. De huidige jachthaven Hattem zal ondertussen sterk uitgebreid worden. Een van de argumenten daarbij is het versterken van de poortfunctie van deze haven voor de (eventueel toekomstige) watersport op het Apeldoorns Kanaal. Er worden ook plannen ontwikkeld om de plas Kievitsveld in de gemeente Epen met het Apeldoorns Kanaal te verbinden en hier een jachthaven te realiseren.¹⁶⁶ Het lijken allemaal tactische zetten om de bevaarbaarheid van het Apeldoorns Kanaal zeker te stellen. Het Apeldoorns kanaalproject boekt in november 2002 ook succes. De plannen voor de herinrichting van het gebied rond het Apeldoorns kanaal winnen op het congres van de 'European Council of Town Planners' (een internationaal verband van planologen) een Europese prijs in de categorie waterfronten. Naast het Apeldoornse plan deed ook het Grensmaasproject mee aan deze wedstrijd. Beide projecten waren door een Nederlandse jury gekozen uit zestien Nederlandse inzendingen. De gemeente Apeldoorn reageert verheugd op de internationale waardering. Zij verklaren dat veranderingen in een binnenstad ingewikkeld zijn en het de kunst is om van zo'n ingewikkeld proces een plan te maken met eenvoudige lijnen.¹⁶⁷ Maar in hoeverre is dat hen nu daadwerkelijk gelukt? In ieder geval is er genoeg complexiteit aanwezig om het zicht op de eindstreep van het Apeldoorns kanaalproject vooralsnog te ontnemen. Dit wordt nog eens benadrukt wanneer het Waterschap Veluwe eind november aangeeft met een eigen beleidsvisie op het Apeldoorns kanaal te komen. De besluitvorming van de provinciale stuurgroep gaat het Waterschap Veluwe te traag. De gemeente Apeldoorn zou de motor van de provinciale stuurgroep moeten zijn, maar deze schiet volgens het Waterschap Veluwe tekort. In de zomer van 2002 is de laatste bijeenkomst van de stuurgroep geweest en sindsdien ligt alles min of meer stil.¹⁶⁸ Het zal het Waterschap Veluwe in de beleidsvisie vooral gaan om de kwalitatieve en

¹⁶⁴ Sprengen zijn kunstmatig aangelegde beken.

¹⁶⁵ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2002

¹⁶⁶ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2002

¹⁶⁷ Apeldoornse courant, 8 november 2002

¹⁶⁸ Apeldoornse courant, 28 november 2002

kwantitatieve aspecten omtrent de waterhuishouding van het Apeldoorns kanaal alsmede om de ecologie. Er zal een onderzoek worden gedaan naar de ecologische risico's van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal. Bovendien is de staat van onderhoud van sommige sluizen zodanig slecht, dat ook op dat gebied aandacht gewenst is. Het is de bedoeling dat de beleidsvisie in april 2003 aan het Algemeen Bestuur van het Waterschap Veluwe voorgelegd wordt.¹⁶⁹

6.4.3 Het proces in 2003

De tijd dringt ondertussen voor verschillende partijen in het Apeldoorns kanaalproject. De Stichting Apeldoornse Monumenten (SAM) pleit in februari 2003 voor een snelle aanpak van het Apeldoorns kanaal. De kades en andere overblijfselen uit het verleden dreigen ten onder te gaan. De SAM ziet het Apeldoorns kanaal allereerst als een industrieel en cultureel monument, dat als zodanig in stand moet worden gehouden. Daarbij willen zij weinig weten van plannen voor nog meer bouwprojecten bij het Apeldoorns kanaal zoals deze onder een deel van de gemeenteraad van Apeldoorn leven (met name bij de PvdA). In deze plannen zouden op sommige plekken dwars op het Apeldoorns kanaal havens gegraven moeten worden om aldaar woningbouw te groeperen. Deze creatieve aanpak zou volgens de bedenkers ervan niet met de culturele en historische betekenis van het Apeldoorns kanaal hoeven te conflicteren. Wat het behoud van de culturele en historische betekenis voor het Apeldoorns kanaal betreft, krijgt de SAM bijval van het Waterschap Veluwe.¹⁷⁰ Nu overigens definitief duidelijk is dat de in het kader van Interreg ingediende projecten geen Europese subsidie zullen krijgen gaat het Waterschap Veluwe de noodzakelijke restauratie van enkele sluizen maar uit eigen middelen bekostigen.¹⁷¹

In maart 2003 organiseert het Landbouw Economisch Instituut (LEI) ter facilitatie van het interactieve beleidsvormingsproces een workshop waarin de integrale realisatie van het Apeldoorns kanaalproject centraal staat en waarin tevens oog wordt gehouden voor de toeristische en economische effecten van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal. De deelnemers aan de workshop (welke uitgenodigd werden door het LEI) vertegenwoordigen zowel recreatieve belangen als belangen met betrekking tot natuur en milieu. Ondanks deze vaak tegengestelde belangen, bleek dat bij alle deelnemers de gezamenlijke wil en overeenstemming aanwezig was om er, zonder elkaar te blokkeren, samen uit te komen.¹⁷² Op basis van de workshop worden uiteindelijk twee inrichtingsvarianten gekozen waar maatschappelijke kosten-batenanalyses van gemaakt worden door het LEI. De eerste variant is een 'rode' variant. Hierin worden vooral ingrepen in het Apeldoorns kanaalproject gepland waarvan wordt aangenomen dat ze veel financiële baten opleveren. Het gaat hierbij vooral om recreatieve en toeristische voorzieningen, woningbouw en aan het kanaal gerelateerde bedrijvigheid. In deze inrichtingsvariant wordt het kanaal optimaal geschikt gemaakt voor (gemotoriseerde) recreatievaart. De tweede variant is een 'groene' variant. De herstructurering van het Apeldoorns kanaal staat daarbij vooral in het teken van

¹⁶⁹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2002

¹⁷⁰ Apeldoornse courant, 20 februari 2003

¹⁷¹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2003

¹⁷² Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2003

natuurontwikkeling en van het creëren en behouden van een optimale waterhuishouding. Het kanaal wordt slechts gerenoveerd met het oog op het culturele en historische belang daarvan. Er is alleen niet-gemotoriseerde en beperkte watersport toegestaan op het kanaal. In deze inrichtingsvariant gaat het vooral om het maatschappelijk rendement.¹⁷³ In maart 2003 vindt ook een vergadering plaats van de provinciale stuurgroep. De zes kanaalgemeenten (Apeldoorn, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden) nemen nog eens de tijd om hun gezamenlijke standpunt uit te leggen. Zij pleiten voor een integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaal. Zij erkennen daarbij de buitengewone functie van het Apeldoorns kanaal met betrekking tot de waterhuishouding doordat het kanaal gevoed wordt door Veluwe sprengen. Het water uit het Apeldoorns kanaal kan bovendien een belangrijke rol spelen in het zoeken naar alternatieven voor grondwaterwinning. De zes kanaalgemeenten vinden dat de verdere ontwikkeling van het Apeldoorns Kanaal moet passen in het evenwicht tussen de aspecten cultuurhistorie, recreatie, ecologie en drinkwaterwinning. De gemeenten kiezen echter ook voor een ontwikkelingskoers waarin het bevaarbaar maken van het kanaal over de gehele lengte leidraad is. Er zullen wat de zes kanaalgemeenten betreft extra milieueisen aan motorboten worden gesteld die waarborgen dat de boten een duurzaam karakter hebben en geen bedreiging vormen voor de waterkwaliteit in het Apeldoorns kanaal. Wanneer de provinciale stuurgroep zich akkoord verklaard zullen op basis van de uitkomsten van een nader onderzoek naar de daadwerkelijke kosten van het bevaarbaar maken van het Apeldoorns Kanaal, de verschillende partners afspraken moeten maken over hun financiële bijdrage in de realisering van het project. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, want we weten inmiddels dat de provincie Gelderland (afdeling Water) en het Algemeen Bestuur van het Waterschap Veluwe grote moeite hebben met de bevaarbaarheid van het Apeldoorns kanaal voor motorboten. De zes kanaalgemeenten besluiten daarom een sterke lobby te gaan voeren richting Provinciale Staten en het Waterschap Veluwe.¹⁷⁴

In juni 2003 blijkt echter dat een lobby niet zomaar vruchten zal afwerpen. De provincie Gelderland en het Waterschap Veluwe geven niet toe. Extra milieueisen voor motorboten ziet het Waterschap Veluwe bijvoorbeeld niet zitten. Zij zien zichzelf dan als politieagent boten controleren voordat ze het Apeldoorns kanaal opvaren, volgens hen een onrealistische en onwenselijke situatie.¹⁷⁵ De provincie Gelderland en het Waterschap Veluwe willen het zuidelijke deel van het Apeldoorns kanaal simpelweg niet toegankelijk maken voor motorboten. En om deze reden staat ook het nut van het bevaarbaar maken van het noordelijke deel van het Apeldoorns kanaal wat de provincie betreft ter discussie. Want wanneer alleen het noordelijke deel van het Apeldoorns kanaal bevaarbaar is ontstaat een doodlopende vaarroute. De aanpassingen aan bruggen en wegen zijn overigens ook niet gering. De provincie Gelderland vraagt zich gezien het huidige slechte economische tij af, of de zes kanaalgemeenten werkelijk in een onaantrekkelijke vaarroute willen investeren.¹⁷⁶ De provincie Gelderland verklaard zich in ieder geval niet bereid. Dit betekent overigens niet dat de provincie

¹⁷³ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 23-27

¹⁷⁴ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2003

¹⁷⁵ Apeldoornse courant, 17 juni 2003

¹⁷⁶ Apeldoornse courant, 7 juni 2003

negatief staat tegenover het Apeldoorns kanaalproject in zijn totaliteit. Het is in hun ogen jammer dat de discussie over de bevaarbaarheid de ontwikkelingen van het Apeldoorns Kanaal blokkeert. Zij willen het liefst dat zo snel mogelijk concrete resultaten worden geboekt op het gebied van ecologie, cultuurhistorie en bescherming van natuurgezichten.¹⁷⁷ De Wethouder van ruimtelijke ontwikkeling, bouwtoezicht en monumenten van de gemeente Apeldoorn is echter niet meteen uit het veld geslagen door de houding van de provincie Gelderland en het Waterschap Veluwe. Volgens haar hoeven de zes kanaalgemeenten niet in één keer al het geld op tafel te leggen. De Wethouder pleit ervoor om eerst maar eens te beginnen met het noordelijk gedeelte van het Apeldoorns kanaal bevaarbaar te maken, daarna is dan misschien de tijd rijp om over het zuidelijk gedeelte te praten.¹⁷⁸

In september 2003 laat dezelfde Wethouder van de gemeente Apeldoorn echter een ander geluid horen. Ze is hevig teleurgesteld nadat is gebleken dat het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland heeft gesteld dat het Apeldoorns kanaal niet moet worden opgenomen in het recreatieve toervaartnet.¹⁷⁹ Motorboten zijn strijdig met het provinciaal beleid om het zuidelijke deel van het Apeldoorns kanaal meer ecologisch te ontwikkelen en geschikt te laten zijn voor waterwinning. Verder wordt door de provincie nog eens gewezen op de enorme investeringen die het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal vergt.¹⁸⁰ Het voelt volgens de Wethouder alsof de partijen in de provinciale stuurgroep als een stelletje 'jodokussen' bij elkaar hebben gezeten. Desondanks blijft de Wethouder toch nog vasthouden aan het op termijn weer bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. De provincie Gelderland geeft in haar ogen een te negatief beeld van de investeringen die het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal vergt. Ze lijkt daarmee te vergeten dat de provincie een veel principiëler bezwaar heeft tegen het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal; ze willen het gewoon niet met het oog op de ecologische ontwikkeling en waterwinning.¹⁸¹ Nauwelijks een dag na het besluit van de Gedeputeerde Staten krijgt de gemeente Apeldoorn een subsidie van de Europese Unie van 650.000 euro voor herstel en inrichting van kades en oevers van het Apeldoorns kanaal. Ook de gemeente zelf draagt 650.000 euro bij zodat er in totaal 1,3 miljoen euro beschikbaar is. Voor een deel worden de kades van het Apeldoorns kanaal daarmee alvast weer geschikt gemaakt voor het aanleggen van boten.¹⁸²

In oktober 2003 sluit de gemeente Apeldoorn een overeenkomst met vier woningbouwcorporaties. Zij zullen over een periode van zeven jaar een miljard euro steken in Apeldoornse woningbouw. Een deel daarvan valt binnen de kanaalzone. Overigens steekt ook de gemeente zelf geld in de woningbouw langs het Apeldoorns kanaal. Zij denken tien miljoen euro te verdienen met de aanleg van een nieuw bedrijventerrein. Dit bedrijventerrein is bestemd voor bedrijven die in de kanaalzone plaats moeten

¹⁷⁷ Apeldoornse courant, 7 juni 2003²

¹⁷⁸ Apeldoornse courant, 7 juni 2003

¹⁷⁹ Apeldoornse courant, 13 september 2003

¹⁸⁰ Apeldoornse courant, 11 september 2003

¹⁸¹ Apeldoornse courant, 13 september 2003

¹⁸² Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2003

maken voor woningbouw.¹⁸³ Hopelijk is zo ook de ondernemersorganisatie Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA) tevreden.

In november 2003 blijkt dat Natuurmonumenten extra percelen in handen heeft gekregen in het gebied ten oosten van het Apeldoorns kanaal. Zij willen daar de natuur haar gang laten gaan. Natuurmonumenten wil het natuurgebied dat zo ontstaat graag toegankelijk maken voor publiek en denkt er daarom over om wandel- en fietspaden aan te leggen. Ook de recreatieve functie van de kanaalzone wordt zo versterkt.¹⁸⁴

In december 2003 komt het Landbouw Economisch Instituut (LEI) met het rapport 'Inrichtingsvarianten Apeldoorns kanaal: Toepassing van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse in een interactief proces'. Uit de uitkomsten van de studie blijkt dat de 'groene' variant een positief saldo van circa 22 miljoen euro oplevert en dat de 'rode' variant leidt tot een negatief saldo van circa 70 miljoen euro. De negatieve uitkomst van de 'rode' variant wordt vooral veroorzaakt door de enorme investeringen in infrastructuur. Deze kunnen maar ten dele gecompenseerd worden door baten. In de 'groene' variant zijn de investeringen veel lager omdat het Apeldoorns kanaal niet over de hele lengte bevaarbaar gemaakt hoeft te worden. Met betrekking tot de niet gekwantificeerde (maatschappelijke) effecten is de situatie wisselend. Bij de 'rode' variant staat tegenover kostenposten (emotionele schade voor agrariërs, minder rust, nadelige effecten voor het milieu en een mindere belevingswaarde van het landschap) enkele duidelijke baten (onder andere vergroting van de toeristische en recreatieve functie van het Apeldoorns kanaal en een vermogenswinst voor bestaande woningen door een aantrekkelijker kanaal). In de 'groene' variant zijn vrijwel geen ongekwantificeerde maatschappelijke kosten maar wel enkele duidelijke baten (onder andere extra rust, positieve effecten voor het milieu en een toegenomen belevingswaarde van het landschap). In het rapport van het LEI wordt ook de functie benadrukt die de maatschappelijke kosten-batenanalyses hebben voor het aftasten van bepaalde elementen uit het interactieve beleidsvormingsproces. Zo is duidelijk naar voren gekomen dat in de 'rode' variant ook natuurontwikkeling moet plaatsvinden en is het effect van woningbouw binnen het Apeldoorns kanaalproject goed zichtbaar geworden.¹⁸⁵ De bevindingen van het LEI hebben echter een minimaal effect op de discussie die gevoerd wordt tussen de participanten in het Apeldoorns kanaalproject.

6.4.4 Het proces in 2004

In januari 2004 noemen de ANWB, de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente, het Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme, en de Recreatiegemeenschap Veluwe de ontwikkeling van het Apeldoorns kanaal tot zogenaamd levend monument in de 'Agenda voor de Toekomst voor Recreatie en Toerisme op de Veluwe' als één van de acht prioritaire maatregelen. Een hernieuwde functie als waterweg is volgens hen de enige duurzame manier om de cultuurhistorische waarden veilig te stellen

¹⁸³ Apeldoornse courant, 8 oktober 2003

¹⁸⁴ Apeldoornse courant, 1 november 2003

¹⁸⁵ Landbouw Economisch Instituut (LEI), 2003: 46-48

en voor recreatie te benutten. De Stichting Recreatietoervaart Nederland is bereid grote werken, zoals de renovatie van sluzen, te subsidiëren. Het probleem is echter dat de provincie Gelderland de eventuele subsidieaanvragen eerst moet goedkeuren.¹⁸⁶

In Februari 2004 wordt er een nieuwe stuurgroep Apeldoorns kanaal opgericht. De provincie Gelderland maakt hier geen deel meer van uit, daar zij niet willen praten over het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. Het Waterschap Veluwe blijft nog wel deel uit maken van de stuurgroep Apeldoorns kanaal. De stuurgroep zou het Apeldoorns kanaal bevaarbaar willen maken voor boten met motoren welke niet aangedreven worden door fossiele brandstoffen.¹⁸⁷ Te denken valt dan aan motoren met een elektromotor. Ontwikkelingen op dit vlak zijn echter nog niet echt ver gevorderd.

In april 2004 lijkt de provincie Gelderland echter enigszins terug te komen op hun negatieve houding ten opzichte van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal. Uit het 'Reconstructieplan Veluwe' dat bij de provincie in ontwikkeling is en na de zomer zal worden vastgesteld, blijkt een lange termijnstrategie die erop is gericht is de oorspronkelijke vaarfunctie van het Apeldoorns kanaal te herstellen. Op korte termijn gaat het er in het 'Reconstructieplan Veluwe' om dat monumentale sluiscomplexen worden hersteld, er kleinschalige watersportactiviteiten komen en mogelijkheden voor fietsen en wandelen worden uitgebreid. Een bevaarbaar Apeldoorns kanaal, zal waarschijnlijk een kwestie lange adem blijven. Desalniettemin is de gemeente Apeldoorn door de bank genomen tevreden met het reconstructieplan. De provincie Gelderland lijkt de deur naar het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal immers op een kier te zetten. Problematisch in het 'Reconstructieplan Veluwe' is het feit dat het plan paal en perk wil stellen aan intensieve veehouderij in de buurt van natuurgevoelige gebieden. De Apeldoornse kanaalzone is ook zo'n natuurgevoelig gebied. De Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie (GLTO) komt daarom weer in actie om de belangen van hun leden te behartigen.¹⁸⁸

De stichting Apeldoorns kanaal grijpt de bovenstaande ontwikkeling in mei 2004 aan om een bevaarbaar Apeldoorns kanaal weer te promoten. Zij leggen nog eens alle voordelen daarvan uit en bestrijden de argumenten die daar tegenin gebracht kunnen worden. Zij wijzen ook op het grote maatschappelijke draagvlak dat in hun ogen aanwezig is voor het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal (gebaseerd op de ledenenquête van de ANWB), het standpunt van de zes kanaalgemeenten (Apeldoorn, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden) en dat van verschillende recreatieve en toeristische organisaties.¹⁸⁹

Om hun goede wil te tonen en hun belang op een positieve manier kracht bij te zetten steken in september 2004 een groep vrijwilligers van de ANWB hun handen uit de mouwen om een gedeelte

¹⁸⁶ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

¹⁸⁷ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

¹⁸⁸ Apeldoornse courant, 28 april 2004

¹⁸⁹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

van de oever van het Apeldoorns kanaal op te schonen en op te knappen. Zij werken daarmee samen met het Waterschap Veluwe. De ANWB wil met deze actie een aanzet geven om het Apeldoorns Kanaal in de toekomst weer bevaarbaar te maken.¹⁹⁰

Het Waterschap Veluwe doet in oktober 2004 bij de Stichting Recreatietoervaart Nederland een aanvraag voor een subsidie van 1,5 miljoen euro voor het herstel van vijf sluizen in het noordelijke gedeelte van het Apeldoorns kanaal. Het opmerkelijke is daarbij dat de Stichting Recreatietoervaart Nederland alleen subsidies verleent aan knelpunten en uitbreidingen in het nationale toerwaartnet. Dit betekent, dat het totale Apeldoorns kanaal opengesteld zou moeten worden voor motorboten.¹⁹¹ De Commissie van Advies van de Stichting Recreatietoervaart Nederland besluit in november 2004 dat het de restauratie van de sluizen in het noordelijke gedeelte van het Apeldoornse kanaal wel wil subsidiëren. De belangrijkste reden is voor hen daarbij het aspect veiligheid. Het Apeldoorns kanaal moet wat de Stichting Recreatietoervaart Nederland betreft dienen als parallelroute van de drukbevaren Gelderse IJssel. De voorwaarden welke volgens de Stichting Recreatietoervaart Nederland gesteld mogen worden zijn:

- De voortstuwing van motorboten mag niet geschieden door tweetakt motoren (benzine);
- Boten moeten zijn uitgerust met een vuilwatertank. Zo wordt er geen vuilwater geloosd in het Apeldoorns kanaal (overigens is daarvoor een nationale wetgeving in voorbereiding);
- Op het Apeldoorns Kanaal mag niet sneller worden gevaren dan zes kilometer per uur. Zo is de geluidsemisatie te verwaarlozen en worden oevers niet beschadigd door hekgolven.¹⁹²

Ook de provincie Gelderland geeft in december 2004 groen licht voor de renovatie van de sluizen in het noordelijke gedeelte van het Apeldoorns kanaal. Zij geven aan zich niet te verzetten tegen het bevaarbaar maken van het noordelijke deel van het Apeldoorns kanaal, maar zullen geen financiële medewerking verlenen. Wat het zuidelijke deel van het Apeldoorns kanaal betreft is de provincie Gelderland duidelijk. Dat zal de eerste tien jaar niet bevaarbaar worden gemaakt. Het wachten is wat de provincie Gelderland betreft op een alternatieve manier van drinkwaterwinning en schonere motorboten.¹⁹³

6.4.5 Het proces in 2005

In 2005 is het Apeldoorns kanaalproject in grote lijnen uitgekristalliseerd. De culturele en historische waarde van het Apeldoorns kanaal is zeker gesteld, een goede waterhuishouding is gegarandeerd, de landschappelijke en ecologische functies hebben vorm gekregen of zullen dit in de nabije toekomst krijgen, bouwplannen worden gemaakt of uitgewerkt en het Apeldoorn kanaal zal ook een recreatieve functie vervullen. Wel is er het besef alom dat pleziervaart op het gehele Apeldoorns kanaal de

¹⁹⁰ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

¹⁹¹ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

¹⁹² Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

¹⁹³ Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal, 2004

komende jaren nog niet gaat lukken. In elk geval zal het zuidelijke gedeelte van het Apeldoorns kanaal tot 2015 gesloten blijven voor motorboten. Toch wil de Wethouder van ruimtelijke ontwikkeling, bouwtoezicht en monumenten van de gemeente Apeldoorn het idee van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal levend houden. In juni 2005 houdt ze daarom pleidooi bij de provincie Gelderland om rekening te houden met het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. De Wethouder sprak tot de Gelderse politiek in het kader van de behandeling van een streekplan. Een volgende stap waarin de toekomst van het Apeldoorn kanaal mede bepaald zal worden.¹⁹⁴

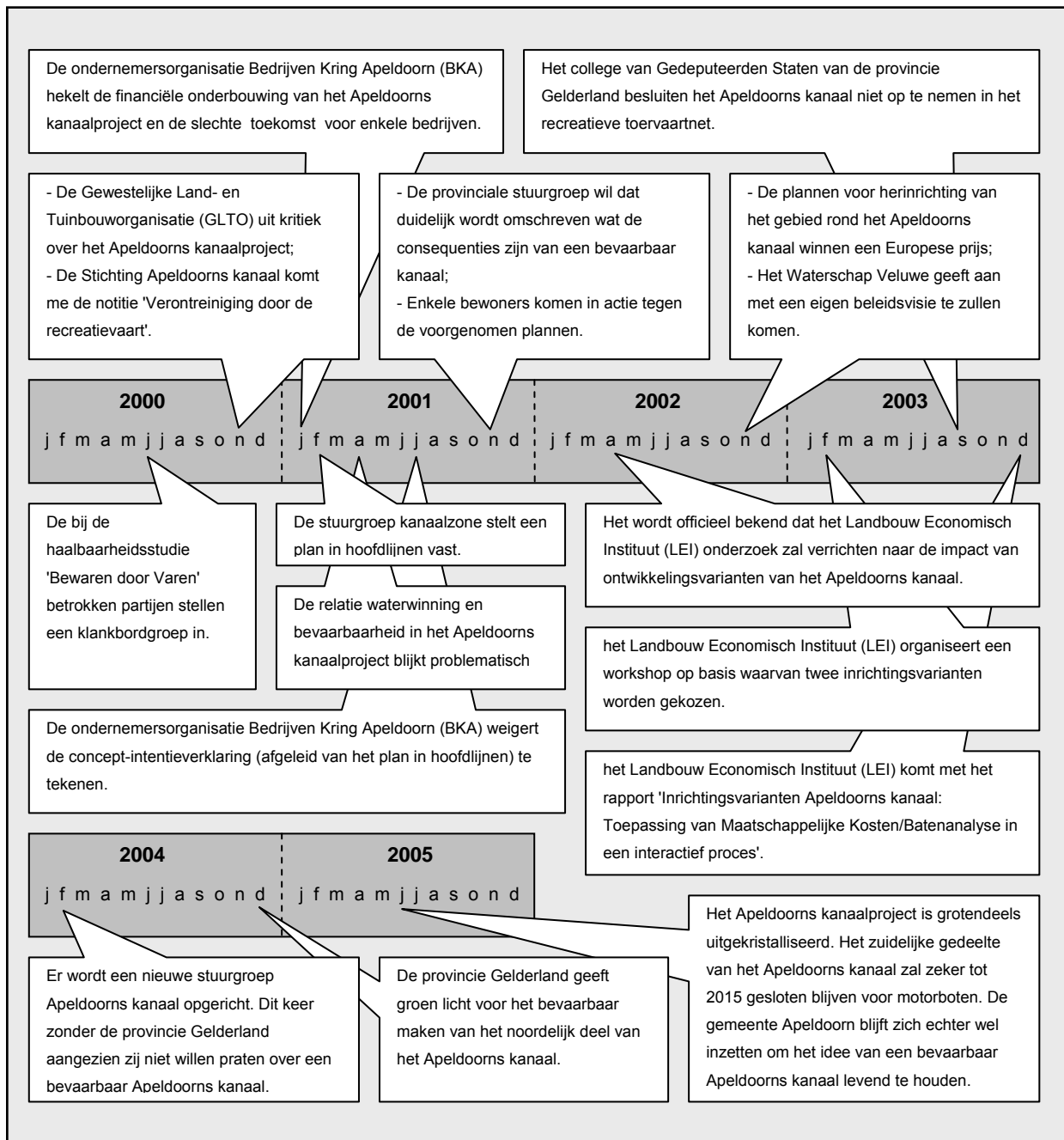
6.5 Ter afsluiting

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject. Allereerst is daarvoor een verkenning van de structuur gedaan. Het is gebleken dat het Apeldoorns kanaalproject een zeer groot aantal participanten kent met tegenstrijdige belangen en percepties. De institutionele context heeft de complexiteit van het Apeldoorns kanaalproject sterk vergroot. De machtsposities van participanten die ook door hun middelen (en het belang daarvan) worden bepaald, zorgen ervoor dat sommige participanten het Apeldoorns kanaalproject beter kunnen beïnvloeden dan anderen. In de verkenning van het proces is gebleken dat het Apeldoorns kanaalproject geen gemakkelijk verloop heeft gekend. Ook hier lijkt (net zoals bij het Grensmaasproject) een goede structuur voor interactie en discussie over de volle breedte van het Apeldoorns kanaalproject niet aanwezig, in dit geval wellicht veroorzaakt door de gefragmenteerde institutionele opbouw. Meer dan in het Grensmaasproject hebben de participanten in het Apeldoorns kanaalproject elkaar met (beleids)visies, studies en documenten bestookt.¹⁹⁵ In *Figuur 26* is een tijdslijn weergegeven waarin de belangrijkste aspecten van het procesverloop, zoals in dit deel van het hoofdstuk besproken, geplaatst zijn.

Op basis van hetgeen in dit hoofdstuk naar voren is gekomen zal in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk zeven) een analyse worden verricht waarbij spanningen, knelpunten en doorbraken centraal staan. Hier komt ook het Grensmaasproject weer aan bod.

¹⁹⁴ Apeldoornse courant, 18 juni 2005

¹⁹⁵ Men kan in dit verband dan ook zeker spreken over zogenaamde 'data wars'.



Figuur 26: Tijdslijn en de belangrijkste aspecten van het procesverloop van het Apeldoorns kanaalproject

7 Analyse

7.1 Het Grensmaasproject

7.1.1 Spanningen

Uit hetgeen in de verkenning van de structuur en het proces van het Grensmaasproject naar voren is gekomen (zie hoofdstuk 5) kunnen verscheidene spanningen afgeleid worden. Daarbij valt er één zogenaamde primaire spanning aan te wijzen. Dit is de spanning tussen het Grensmaasproject als interactief beleidsvormingsproces en het gegeven dat het Grensmaasproject tegelijkertijd elementen van Publiek-Private Samenwerking (PPS) bezit. Deze twee aspecten van het Grensmaasproject zijn niet goed met elkaar te verenigen. Het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject kent vele participanten met verschillende belangen en percepties. Deze kunnen alleen tot gezamenlijke overeenkomsten en besluiten komen wanneer zij (zoveel mogelijk) als gelijke tegenover elkaar staan en het proces zijn gang kan gaan. Het kerngezelschap (de PPS-kern) zorgt echter voor een asymmetrische structuur van het interactieve beleidsvormingsproces (zie paragraaf 6.3.3 over de organisationele constructie van het netwerk van participanten) en is opgesteld met een kader (budgetneutraliteit en creëren van draagvlak onder de bevolking) welke het proces in zekere zin aan banden legt. De publieke participanten uit het kerngezelschap (in de vorm van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincie Limburg en Rijkswaterstaat Maaswerken) hebben zichzelf duidelijk als de initiatiefnemers van het Grensmaasproject gezien, zich daarbij weliswaar bewust zijnde van de overige participanten, maar in de onrealistische veronderstelling dat zij op voorgestructureerde en strategische wijze invulling en leiding zouden kunnen geven aan het interactieve beleidsvormingsproces. De praktijk van het Grensmaasproject is hier echter veel te weerbarstig voor. De bovenstaande primaire spanning heeft op zijn beurt drie secundaire spanningen in het Grensmaasproject tot gevolg.

De eerste secundaire spanning is die tussen de eis tot budgetneutraliteit en het realiseren van verrijking en een duurzaam Grensmaasproject. Een eis als budgetneutraliteit kan voor een interactief beleidsvormingsproces op zich een goede zaak zijn, maar er moet gewaakt worden dat dit (aspect van een kader) zich ontwikkelt tot een betonnen randvoorwaarde. In het geval van het Grensmaasproject is dit met de budgetneutraliteit helaas het geval. Het lijkt erop dat alleen de publieke participanten uit het kerngezelschap de budgetneutraliteit van het Grensmaasproject, wat er ook gebeurt, willen behouden. Wellicht was het proces zonder de eis tot budgetneutraliteit anders gelopen en waren er betere resultaten geboekt (denk aan de gemeente Maastricht die mogelijk bereid is een financiële bijdrage te leveren aan het Grensmaasproject, zie *Bijlage 1*). De eis tot budgetneutraliteit kan zich ook vertalen in een verminderde duurzaamheid van het Grensmaasproject. Er kan namelijk met het oog op behoud van de budgetneutraliteit gekozen worden voor een 'tweederangs' variant van het Grensmaasproject, met bijvoorbeeld een beperkte bescherming tegen hoogwateroverlast of minder ruimte voor natuurontwikkeling.

De tweede secundaire spanning is die tussen de eis tot draagvlak onder de bevolking voor het Grensmaasproject en de asymmetrische structuur van het interactieve beleidsvormingsproces. Hoe kan er draagvlak worden gecreëerd onder de bevolking voor het Grensmaasproject wanneer zij slechts in beperkte mate inhoudelijke inbreng hebben in het interactieve beleidsvormingsproces? Hoe kan men verwachten dat zij zich kunnen vereenzelvigen met iets wat niet mede (of in ieder geval onvoldoende) door hen zelf gevormd is? Weten de participanten uit het kerngezelschap wat er leeft bij de bevolking en maken zij de juiste belangenafweging? Hoe verkoop je de uiteindelijk plannen aan de bevolking? Dit zijn vragen die in het huidige Grensmaasproject onbeantwoord blijven. Daar kan het oprichten van Gebiedscommissies (zie paragraaf 5.4.1) niet veel aan veranderen. Al is het alleen al omdat is gebleken dat de invloed daarvan niet al te groot is (zie paragraaf 5.4.2). Er is onvoldoende nagedacht over de problematiek die als gevolg van de gestelde eis tot draagvlak onder de bevolking en de gekozen structuur van het Grensmaasproject kan ontstaan.

De derde en laatste secundaire spanning is die tussen daadkrachtig handelen (wat vanuit het oogpunt van bescherming tegen hoogwateroverlast gewenst is) en de aard van het interactieve beleidsvormingsproces. Deze twee aspecten botsen in het huidige Grensmaasproject. Voor daadkrachtig handelen is in principe 'total control' of in ieder geval een vorm van hiërarchische ondergeschiktheid de beste oplossing. In de loop der tijd heeft zich echter (relatief ongemerkt) een interactief beleidsvormingsproces geëvolueerd. Toen daadkracht vereist werd, na de overstromingen in 1993 en 1995, was het Grensmaasproject al gevangen in een complex netwerk van participanten waar op een dergelijke wijze niet zomaar gehandeld kon worden. Daarbij komt dat door de asymmetrische structuur van het interactieve beleidsvormingsproces, onnodige weerstanden en risico's in het Grensmaasproject zijn geïntroduceerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de sterke machtspositie van de bevolking (die hen is toebedeeld). Dit alles heeft ertoe geleid dat het Grensmaasproject geen vlot proces kent.

7.1.2 Knelpunten

De in de vorige paragraaf behandelde spanningen dragen bij aan enkele knelpunten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject. Er zijn echter ook knelpunten aan te wijzen die niet direct veroorzaakt worden door deze spanningen, maar een andere oorzaak kennen. In totaal zijn er in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject vijf grote knelpunten aanwezig. Het eerste knelpunt is de budgetneutraliteit. Door de gewenste budgetneutraliteit van het Grensmaasproject moeten er tegenover de te maken kosten opbrengsten staan uit de grindwinning. Doordat de opbrengsten van de grindwinning begrensd zijn (op ongeveer 50 miljoen ton grind) kunnen hogere kosten of dalende opbrengsten van het Grensmaasproject alleen gecompenseerd worden door een extra financiële injectie (van de overheid) of een verkleining van het Grensmaasproject. Zowel het gevaar van stijgende kosten en dalende opbrengsten hebben zich in het proces van het Grensmaasproject voorgedaan. Het gevaar van stijgende kosten voor het Grensmaasproject werd veroorzaakt door de eventuele noodzaak tot aanvullende maatregelen (door veranderingen in het klimaat) en grotere financiële risico's. Het gevaar van vermindering van de opbrengsten uit de grindwinning werd veroorzaakt doordat de ontgrinders zich geconfronteerd zagen met de invoering

van de Flora- en Faunawet en extra kosten voor het verplaatsen of beëindigen van tientallen boerderijen. Deze gevaren lijken op dit moment afgewend. Er is echter een belangrijk gevaar welke de opbrengsten van de grindwinning in de toekomst nog kan bedreigen. Dit is de vraag naar grind. De nieuwe methode die Rijkswaterstaat heeft ontwikkeld voor de grindwinning uit de Noordzee wordt nu nog niet gebruikt, maar welke garanties zijn er dat dit voorlopig zo blijft? Voor hetzelfde geld ontwikkelt een Belgisch bedrijf opeens eenzelfde methode en kunnen Nederlandse betonproducenten opeens goedkoop Belgisch zeegrind aankopen. De veronderstelling dat het Grensmaasproject budgetneutraal gerealiseerd kan worden is dus zeker niet per definitie een constante factor.

Het tweede knelpunt in het Grensmaasproject is de lange looptijd van het interactieve beleidsvormingsproces. Er kan rustig gesteld worden dat alle participanten voorafgaand aan het proces hadden verwacht dat het Grensmaasproject nu wel onderhand gerealiseerd zou zijn of in ieder geval volop in de uitvoeringsfase zou verkeren. Niets is minder waar, het proces loopt nog en het is nog twijfelachtig of het eind in zicht is. Bescherming tegen hoogwateroverlast is sinds de winters van 1993 en 1995 de basis van het Grensmaasproject geworden, maar daar is nog niets van waargemaakt. De noodzaak tot actie is er niet minder om geworden, niets voorkomt op dit moment dat zulke wateroverlast volgende winter weer kan optreden.

Het derde knelpunt zijn de vervuilde dekgronden. De oplossing voor een probleem (dekgronden ter opvulling van de grindgaten) wordt hier zo zelf een probleem. Dit knelpunt is nog niet opgelost. Het kan mogelijk grote gevolgen hebben omdat het de budgetneutraliteit in gevaar kan brengen en de grindwinning ten opzichte van de bevolking en milieu- en natuurbeschermingsorganisaties (weer) in een kwaad daglicht zet. Zij willen niet dat in het landschap rond de Grensmaas grote gaten achterblijven na de grindwinningen en zullen zeker ook niet willen dat hier klakkeloos vervuilde grond in wordt gestort. Ook het draagvlak voor het Grensmaasproject onder de bevolking komt zo in gevaar.

Het vierde knelpunt is het Europees aanbesteden. Dit heeft voor grote vertraging en onzekerheid in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject gezorgd. De Europese Unie heeft zich pas met het Grensmaasproject bemoeid toen er al een hoop was geregeld. Wanneer het Grensmaasproject toch in zijn geheel Europees aanbesteed had moeten worden, was dit knelpunt waarschijnlijk een echte ramp geworden. Het zou dan nog vraag zijn of alles wat tot dan toe was bereikt nog enige waarde had. De positie en rol van de Europese Unie in het Grensmaasproject is door de Nederlandse overheden volledig over het hoofd gezien.

Het vijfde en laatste knelpunt is het draagvlak onder de bevolking. Dit knelpunt is relatief ongrijpbaar. Uit het proces is gebleken dat het draagvlak voor het Grensmaasproject in korte tijd kan omslaan (zo stond de Buurtraad Borgharen eerst positief tegenover het Grensmaasproject, terwijl het een paar maanden later achter een handtekeningactie stond die tegen het Grensmaasproject was gericht). De bevolking wil kennelijk wel de lusten maar niet de lasten van het project. En als het tegen de lasten in verzet komt, is het verontwaardigd dat het Grensmaasproject zo lang op zich laat wachten. De

bevolking lijkt niet te willen accepteren dat er buiten de positieve gevolgen ook negatieve gevolgen aan het Grensmaasproject kleven. Maar zijn deze op de wijze waarin het Grensmaasproject tegenstrijdige belangen (bescherming tegen hoogwateroverlast, grindwinning en natuurontwikkeling) met elkaar wil combineren niet allebei onlosmakelijk met het Grensmaasproject verbonden?

7.1.3 Doorbraken

Ondanks de spanningen en de knelpunten die daar gedeeltelijk uit voortvloeien, zijn er ook doorbraken aan te wijzen in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject. In totaal zijn er drie echte doorbraken. De eerste doorbraak is het compromis dat de Europese Commissie en de Nederlandse overheid met elkaar hebben gesloten met betrekking tot de Europese aanbestedingsafspraken. Het feit dat zij tot overeenstemming zijn gekomen en hebben besloten om een deel van de werken van het Grensmaasproject Europees aan te besteden, betekent dat een belangrijk knelpunt is weggewerkt. Alhoewel het nog enigszins twijfelachtig is of het bereikte compromis werkelijk voldoet aan de Europese regels kan deze doorbraak van groot belang zijn voor de toekomst van het Grensmaasproject.

De tweede doorbraak in het Grensmaasproject is het feit dat het Rijk garant is gaan staan voor de mogelijke schade op Belgisch grondgebied door verandering in grondwaterstand en de schaderegeling die is opgesteld voor de inwoners van dorpen langs het traject van de Grensmaas. Alhoewel deze doorbraak destijds overschaduwd is door de financiële risico's die aan het Grensmaasproject kleven en de juridische knelpunten rond de opslag van vervuilde dekgronden, is deze doorbraak weldegelijk van belang. De doorbraak verminderde immers onzekerheden en heeft daarmee een positieve bijdrage geleverd aan het Grensmaasproject.

De derde doorbraak is het ondertekenen van een uitvoeringsovereenkomst door de partijen uit het kerngezelschap en het vaststellen van het Provinciaal Omgevingsplan (POL) door de provincie Limburg geweest. Toen het er even op leek dat het Grensmaasproject volledig in het slop was geraakt, kwam deze doorbraak enigszins onverwachts. Deze doorbraak heeft meer zicht op de daadwerkelijke uitvoering van het Grensmaasproject gebracht. Het is een belangrijke stap die mogelijk het Grensmaasproject in een stroomversnelling kan brengen.

Spanningen in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject
Primaire spanning: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het Grensmaasproject als interactief beleidsvormingsproces versus het gegeven dat het Grensmaasproject tegelijkertijd elementen van PPS bezit Secundaire spanningen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ De eis tot budgetneutraliteit versus het realiseren van verrijking en een duurzaam Grensmaasproject ▪ De eis tot draagvlak onder de bevolking voor het Grensmaasproject versus de asymmetrische structuur van het interactieve beleidsvormingsproces ▪ Daadkrachtig handelen versus de aard van het interactieve beleidsvormingsproces
Knelpunten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De budgetneutraliteit ▪ De lange looptijd van het interactieve beleidsvormingsproces ▪ De vervuilde dekgronden ▪ Het Europees aanbesteden ▪ Het draagvlak onder de bevolking
Doorbraken in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het compromis tussen de Europese Commissie en de Nederlandse overheid met betrekking tot de Europese aanbestedingsafspraken ▪ Het feit dat het Rijk garant is gaan staan voor de mogelijke schade op Belgisch grondgebied door verandering in grondwaterstand en de schaderegeling die is opgesteld voor de inwoners van dorpen langs het traject van de Grensmaas ▪ Het ondertekenen van een uitvoeringsovereenkomst door de partijen uit het kerngezelschap en het vaststellen van het Provinciaal Omgevingsplan (POL) door de provincie Limburg

Figuur 27: Spanningen, knelpunten en doorbraken in het Grensmaasproject

7.2 Het Apeldoorns kanaalproject

7.2.1 Spanningen

Uit hetgeen in de verkenning van de structuur en het proces van het Apeldoorns kanaalproject naar voren is gekomen (zie hoofdstuk 6) kunnen twee spanningen afgeleid worden. In tegenstelling tot wat bij het Grensmaasproject het geval is, heeft het Apeldoorns kanaalproject geen primaire of secundaire spanningen. De twee spanningen staan los van elkaar. De eerste spanning is die tussen het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een integraal ruimtelijk streefbeeld en het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal. Een groot aantal participanten kiezen er op grond van hun belangen voor het Apeldoorns kanaalproject of wel op de eerste manier, dan wel op de tweede manier te zien. Maar de beide visies op het Apeldoorns kanaalproject zijn beperkt. Het één sluit het ander namelijk grotendeels uit. Er is slechts een beperkt aantal participanten (bijvoorbeeld de zes kanaalgemeenten) die het Apeldoorns kanaalproject zien op de wijze waarvoor het beste leent, als middel om alle belangen met elkaar te verbinden. De verschillende belangen staan dan als gelijke tegenover elkaar. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat bepaalde belangen niet de overhand kunnen krijgen in het interactief beleidsvormingsproces, maar het betekent wel dat dit gebeurd in de loop van het proces en niet op voorhand. De spanning tussen het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een integraal ruimtelijk streefbeeld en het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal is binnen het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject immer aanwezig

(geweest). Soms slechts op de achtergrond, in andere gevallen zeer prominent. Denk bijvoorbeeld eens aan het besluit van het waterschap Veluwe in november 2002 om met een eigen beleidsvisie op het Apeldoorns kanaal te komen of de oprichting van een nieuwe stuurgroep Apeldoorns kanaal in Februari 2004, omdat de provincie Gelderland niet wilde praten over het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. Dit zijn twee voorbeelden van hoe participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject er (bewust of onbewust) voor kiezen om zich van een beperkte visie te bedienen.

De tweede spanning in het Apeldoorns kanaalproject is die tussen de institutionele complexiteit en een effectief en efficiënt interactief beleidsvormingsproces. In deze afstudeerscriptie is reeds gesproken over de institutionele context van het Apeldoorns kanaalproject (zie paragraaf 6.3.3). De vijf bepalende aspecten die in dit verband behandeld zijn, zorgen er niet alleen voor dat de institutionele context vrij ondoorzichtig is. De rol en betekenis van de stuurgroep Apeldoorns kanaal, de provinciale stuurgroep, Interreg, het project Stad & Milieu en de Maatschappelijke kosten-batenanalyses strekt zich uit van de relaties die de participanten van het interactieve beleidsvormingsproces met elkaar onderhouden, de wijze waarop zij daar vorm aangeven tot en met de spelregels die daarbij in acht dienen te worden genomen. Men zal als participant in een dergelijk interactief beleidsvormingsproces niet zomaar opvattingen verkondigen of zich een houding aanmeten zonder zich daarbij af te vragen of dit past binnen de institutionele context. Meer structuur (minder fragmentatie) en een meer leidend proces zorgen binnen een interactief beleidsvormingsproces echter niet automatisch voor minder complexiteit. Het overzicht gaat gemakkelijk verloren en de toegenomen afhankelijkheden zorgen ervoor dat voorzichtig handelen vereist is en de gevolgen van dat handelen moeilijk te voorspellen zijn. Een effectief en efficiënt interactief beleidsvormingsproces komt zo al snel onder druk te staan.

7.2.2 Knelpunten

Het Apeldoorns kanaalproject kent verschillende knelpunten. Enkele daarvan worden (deels) veroorzaakt door de spanningen die in de vorige paragraaf behandeld zijn, in andere gevallen is dat niet het geval. In totaal zijn in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject vijf grote knelpunten aanwezig. Het eerste knelpunt is het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. Dit knelpunt heeft het Apeldoorns kanaalproject jarenlang in zijn greep gehouden. De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces konden het op dit punt maar moeilijk met elkaar eens worden. Het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal lijkt lijnrecht tegenover het waarborgen van een goede waterhuishouding van het Apeldoorns kanaal te staan. Op dit vlak zijn in het Apeldoorns kanaalproject door de jaren heen slechts minimale vorderingen geboekt. Desondanks is er, zoals we dadelijk (in paragraaf 7.2.3) zullen zien, uiteindelijk wel een doorbraak bereikt.

Het tweede knelpunt in het Apeldoorns kanaalproject is de lange looptijd van het interactieve beleidsvormingsproces. Net zoals in het geval van het Grensmaasproject hadden de participanten in het Apeldoorns kanaalproject voorafgaand aan het proces waarschijnlijk niet verwacht dat het

allemaal zo veel tijd in beslag zou nemen. Na jaren overleggen en onderhandelen loopt het proces nog steeds en is het eind nog niet in zicht. Wat betreft het Apeldoorns kanaalproject is de noodzaak tot actie wellicht niet zo dringend als in het geval van het Grensmaasproject, maar dit neemt niet weg dat het in bepaalde gevallen gewenst zou zijn geweest dat besluiten waren genomen en tot actie was overgegaan. Het is nu bijvoorbeeld zo dat de staat van onderhoud van sommige voorzieningen in het Apeldoorns kanaal slecht is en daar snel wat aan gedaan dient te worden.

Het derde knelpunt is de positie van de bedrijven. Zij hebben zich verzet tegen de verplaatsing van hun bedrijven en de geplande infrastructurele voorzieningen (deze zouden hen volgens eigen zeggen inklemmen). Dit knelpunt lijkt inmiddels naar de achtergrond verdreven, maar het was destijds problematisch, omdat het verplaatsen van bedrijven noodzakelijk was voor het kunnen realiseren van (bouw)plannen in de kanaalzone.

Het vierde en laatste knelpunt in het Apeldoorns kanaalproject is de matige financiële onderbouwing. Er is weinig aandacht in het Apeldoorns kanaalproject voor de bekostiging (realisatie) van de plannen voor de herinrichting van het Apeldoorns kanaal. Dit aspect is hoogstwaarschijnlijk naar de achtergrond verdreven, omdat de participanten veel inhoudelijke obstakels tijdens het proces tegen kwamen welke hun aandacht hebben opgeëist (met name het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal). Dat er wat de matige financiële onderbouwing betreft ook een doorbraak valt aan te wijzen (zie paragraaf 7.2.3), betekent nog niet dat alle problemen voor de toekomst afgewend zijn. Dit knelpunt zal in de nabije toekomst waarschijnlijk weer meer op de voorgrond treden wanneer het noordelijke deel van het Apeldoorns kanaal bevaarbaar wordt gemaakt en grote investeringen vereist zijn. Met name de bijdrage van private participanten is in dit verband nog erg onduidelijk.

Het vijfde en laatste knelpunt in het Apeldoorns kanaalproject is de rol die het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft gespeeld. Dit knelpunt heeft twee gezichten. Het is namelijk ook een potentiële doorbraak geweest. De faciliterende rol van het LEI had het Apeldoorns kanaalproject veel goed kunnen doen. De uiteindelijke waarde van het LEI is echter gering gebleven. Hier zijn twee oorzaken voor aan te wijzen. In de eerste plaats is de openheid van die het LEI aan het Apeldoorns kanaalproject heeft meegegeven (onbewust) beperkt gebleven. Zij hebben zelf de deelnemers uitgenodigd voor de door hen georganiseerde workshop (zie paragraaf 6.4.3), waar het wenselijk was dat de deelnemers zichzelf zouden mogen aanmelden. De uitkomsten van het daarop gebaseerde onderzoek hebben daarom geen neutraal karakter. Met name omdat het LEI een onafhankelijke positie diende in te nemen is dit een kwalijke zaak. De uiteindelijke waarde van het LEI is ook gering gebleven omdat de uitkomsten van het door hen verrichtte onderzoek een slechte koppeling heeft gehad met de besluitvorming in het Apeldoorns kanaalproject. De bevindingen omtrent de twee inrichtingsvarianten zijn eigenlijk niet opgepakt door de participanten in het interactieve beleidsvormingsproces. Hier had meer aandacht en sturing aan gegeven moeten worden. De faciliterende rol van het LEI is nu te beperkt gebleven.

7.2.3 Doorbraken

Ondanks de spanningen en de knelpunten die daar gedeeltelijk uit voortvloeien, zijn er ook (net zoals bij het Grensmaasproject) doorbraken aan te wijzen in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject. In totaal zijn er drie echte doorbraken. De eerste doorbraak is de overeenkomst die de gemeente Apeldoorn heeft gesloten met vier woningbouwcorporaties. Het feit dat de woningbouwcorporaties bereid zijn gevonden over een periode van zeven jaar een miljard euro te steken in Apeldoornse woningbouw, waarvan een deel valt binnen de kanaalzone, betekent dat het knelpunt van de matige financiële onderbouwing wat betreft een deel van de plannen voor het Apeldoorns kanaalproject omzeild is.

De tweede doorbraak in het Apeldoorns kanaalproject is de ontwikkeling van het 'Reconstructieplan Veluwe' door de provincie Gelderland waaruit een lange termijnstrategie blijkt die erop is gericht de oorspronkelijke vaarfunctie van het Apeldoorns kanaal te herstellen. Het feit dat de provincie Gelderland hiermee de deur naar het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal op een kier leek te zetten is een aanzet geweest om de impasse omtrent het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal te doorbreken. Later zal duidelijk worden in welke mate de provincie Gelderland zich zal blijven verzetten tegen het bevaarbaar maken van het zuidelijke deel van het Apeldoorns kanaal.

De derde doorbraak is het ontstaan van een breed besef en grote mate van acceptatie over wat er nu wel en niet mogelijk is met betrekking tot de bevaarbaarheid van het Apeldoorns kanaal. Na jaren van discussie is voor alle participanten in het interactieve beleidsvormingsproces eindelijk duidelijk geworden wat het Apeldoorns kanaalproject wat dat betreft in de nabije toekomst kan brengen. Dit gegeven kan ervoor zorgen dat de participanten zich op basis van een meer constructieve houding richten op de andere aspecten van het Apeldoorns kanaalproject. Zo kunnen wellicht spoedig andere doorbraken volgen.

Spanningen in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een integraal ruimtelijk streefbeeld versus het Apeldoorns kanaalproject als middel ter realisatie van een bevaarbaar Apeldoorns kanaal ▪ De institutionele complexiteit versus een effectief en efficiënt interactief beleidsvormingsproces
Knelpunten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal ▪ De lange looptijd van het interactieve beleidsvormingsproces ▪ De positie van de bedrijven (verkassen en ingeklemd tussen wegen) ▪ Matige financiële onderbouwing ▪ De rol die het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft gespeelt
Doorbraken in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De overeenkomst die de gemeente Apeldoorn heeft gesloten met vier woningbouwcorporaties ▪ De ontwikkeling van het 'Reconstructieplan Veluwe' door de provincie Gelderland ▪ Het ontstaan van breed besef en grote mate van acceptatie over wat er nu wel en niet mogelijk is met betrekking tot de bevaarbaarheid van het Apeldoorns kanaal

Figuur 28: Spanningen, knelpunten en doorbraken in het Apeldoorns kanaalproject

8 Conclusies

In deze afstudeerscriptie zijn tot nu toe de eerste twee sets van onderzoeksvragen behandeld. In dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag worden behandeld welke een koppeling maakt tussen theorie en praktijk. De mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming, zoals deze zich in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject hebben gemanifesteerd, zullen worden geïnventariseerd en er zal gekeken worden of daar nieuwe mogelijkheden en risico's aan toegevoegd kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen dan ook de feitelijke conclusies van deze afstudeerscriptie worden getrokken en zal al teruggegrepen worden op de probleemstelling:

Wat zijn de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming? Op welke wijze kunnen deze zich in de praktijk manifesteren en hoe kan men een proces van interactieve beleidsvorming verbeteren?

De mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming zijn in hoofdstuk 3.4 en hoofdstuk 3.5 besproken. Deze theoretische noties zijn overigens vergezeld van een identificatie van interactieve beleidsvorming (hoofdstuk 3.1), de achtergronden van interactieve beleidsvorming (hoofdstuk 3.2) en het bereik en de positionering van interactieve beleidsvorming (3.3). Op basis van een analysekader (hoofdstuk 4) is onderzoek gedaan naar twee projecten van interactieve beleidsvorming: het Grensmaasproject (hoofdstuk 5) en het Apeldoorns kanaalproject (hoofdstuk 6). Uit deze twee projecten zijn vervolgens spanningen, knelpunten en doorbraken afgeleid (hoofdstuk 7). Zoals net al aangegeven zal dit hoofdstuk in het teken staan van de wijze waarop de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming zich in de praktijk kunnen manifesteren (oftewel hoe dit in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject is gebeurd). Het laatste deel van de probleemstelling (de vraag hoe men een proces van interactieve beleidsvorming kan verbeteren) en de laatste set van onderzoeksvragen zal in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 9), door middel van aanbevelingen voor een zo goed mogelijk proces van interactieve beleidsvorming en hulp voor het besluit tot interactieve beleidsvorming, uitgewerkt worden.

8.1 Inventarisatie mogelijkheden interactieve beleidsvorming

8.1.1 Meer draagvlak en efficiency

De eerste potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming is die van meer draagvlak en efficiency. De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject hebben slechts in beperkte mate positieve opvattingen, houdingen en gedragingen ten opzichte van het gevormde beleid kunnen ontwikkelen. Tot op de dag van vandaag heersen er tussen de betrokken partijen meningsverschillen en is er geen grote overeenstemming bereikt. Men kan daarom niet stellen dat er een beleidsalternatief naar voren is gekomen dat door een

zo breed mogelijk gezelschap gedragen wordt, alhoewel dit mogelijk in de toekomst nog gebeurd. In ieder geval is de efficiency ten gevolge van de interactieve beleidsprocessen gering. De kosten lijken niet aantoonbaar of in bijzondere mate te zijn beperkt en de looptijd van het interactieve beleidsvormingsproces is zowel in het geval van het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject relatief lang. Wellicht dat de institutionele context van de twee projecten van interactieve beleidsvorming daar debet aan is. De asymmetrische structuur van het Grensmaasproject en de grote complexiteit van het Apeldoorns kanaalproject hebben de zoektocht naar oplossingen en het bereiken van overeenstemming niet vergemakkelijkt. Het is daarom niet onrealistisch te veronderstellen dat zonder interactief beleidsvormingsproces in de bewuste beleidsprojecten eerder besluiten waren genomen en tot actie was overgegaan. Of de tijd en energie die in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject is gestoken zich uiteindelijk terugbetaalt door een relatief snel en soepel verlopende uitvoeringsfase is nog onduidelijk. De eerste potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming is zowel in het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject in ieder geval niet goed benut.

8.1.2 Kwaliteit en effectiviteit door verrijking

De tweede potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming is die van kwaliteit en effectiviteit door verrijking. Ondanks het feit dat zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject zich kenmerken door de nodige spanningen en knelpunten, moet geconstateerd worden dat zij beide door hun pluriforme samenstelling (kennis, deskundigheid, informatie en percepties) creativiteit bevorderen en zodoende de uiteindelijke kwaliteit en effectiviteit van beleid kunnen vergroten (verrijking). Nieuwe mogelijkheden en oplossingen zijn zowel in het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject bedacht en ter discussie gesteld. Zo zijn tijdens de interactieve beleidsvormingsprocessen nieuwe beleidsalternatieven naar voren gekomen welke vooraf misschien ondenkbaar waren. Alhoewel niet zonder slag of stoot, is er wel recht gedaan aan de meerduidigheid en complexiteit van de beleidsproblemen in kwestie. Of de pluriforme samenstelling van de twee interactieve beleidsvormingsprocessen ook bij de implementatie van het beleid creativiteit bevorderen is nog onduidelijk. Desalniettemin is de tweede potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming in zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject reeds voor een groot deel benut.

8.1.3 Het vergroten van democratische legitimiteit

Het vergroten van de democratische legitimiteit van overheidsbeleid is de derde potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming. Hiervoor is een open en transparant proces van beleidsvorming echter een basisvoorwaarde. Alleen zo krijgen burgers de mogelijkheid om hun belangen en preferenties op een relatief directe wijze in beleid vertaald te krijgen. Door de organisationele constructie van het Grensmaasproject (zie paragraaf 5.4.3) wordt dit onvoldoende waar gemaakt. De aparte positie van het kerngezelschap beperkt een open en transparant interactief beleidsvormingsproces. In het Apeldoorns kanaalproject is de rol van de burger in het interactieve beleidsvormingsproces ook gering. Voor een deel valt dit echter te wijten aan henzelf. Zij hebben slechts in beperkte mate en relatief ongeorganiseerd deel genomen aan het interactieve

beleidsvormingsproces. Mogelijk dat er voor hen anders goede kansen waren om het beleid op een democratische wijze tot stand te laten komen. In het Grensmaasproject is de derde potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming niet benut. In het Apeldoorns kanaalproject kan hier geen duidelijke uitspraak over worden gedaan.

8.1.4 Integrale afstelling van beleid

Een integrale afstemming van beleid is de vierde potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming. In zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject is ontegenzeggelijk geprobeerd om afzonderlijke beleidssectoren met elkaar in contact te brengen en op elkaar af te stemmen. Bij het Grensmaasproject was het al snel duidelijk dat het daarbij om het verbinden van tegenstrijdige belangen zou gaan (vooral wat betreft de grindwinning ten opzichte van, anti-grindwinning, natuurontwikkeling en (meer in het algemeen) bescherming van natuur en milieu). In het Apeldoorns kanaalproject waren de tegenstellingen minder direct, maar is uiteindelijk het bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal tegenover het waarborgen van een goede waterhuishouding komen te staan. Het probleem met zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject is dat er wel geprobeerd is om te komen tot een integrale afstemming van beleid, maar dat dit tot op de dag van vandaag nog niet gelukt is. De vierde potentiële mogelijkheid van interactieve beleidsvorming is derhalve nog niet benut, maar ook nog niet verloren. Mogelijk dat een integrale afstemming van beleid in de (nabije) toekomst toch nog gerealiseerd kan worden.

		Bevestigd	Neutraal	Ontkrachtigd
Meer draagvlak en efficiency				
Grensmaasproject	Er is (nog) geen beleidsalternatief ontwikkeld met een groot draagvlak. De efficiency ten gevolge van het interactieve beleidsproces is gering.	•	•	•
Apeldoorns kanaalproject	<i>Zie Grensmaasproject.</i>	•	•	•
Kwaliteit en effectiviteit door verrijking				
Grensmaasproject	Door de pluriforme samenstelling van het interactieve beleidsvormingsproces wordt creativiteit bevorderd en kan zodoende de uiteindelijke kwaliteit en effectiviteit van beleid worden vergroot (verrijking). Er is recht gedaan aan de meerduidigheid en complexiteit van de beleidsproblemen in kwestie.	•	•	•
Apeldoorns kanaalproject	<i>Zie Grensmaasproject.</i>	•	•	•
Vergroten democratische legitimiteit				
Grensmaasproject	Door de organisationele constructie van het Grensmaasproject wordt het vergroten van de democratische legitimiteit van overheidsbeleid onvoldoende waar gemaakt. De aparte positie van het kerngezelschap beperkt een open en transparant interactief beleidsvormingsproces.	•	•	•
Apeldoorns kanaalproject	De rol van de burger in het interactieve beleidsvorming is ook gering. Voor een deel valt dit echter te wijten aan henzelf. Zij hebben slechts in beperkte mate en relatief ongeorganiseerd deelgenomen aan het interactieve beleidsvormingsproces. Mogelijk dat er voor hen anders goede kansen waren om het overheidsbeleid op een democratische wijze tot stand laten te laten komen.	•	•	•
Integrale afstemming van beleid				
Grensmaasproject	Er is geprobeerd om te komen tot een integrale afstemming van beleid, maar dat is tot op de dag van vandaag nog niet gelukt.	•	•	•
Apeldoorns kanaalproject	<i>Zie Grensmaasproject.</i>	•	•	•

Figuur 29: Inventarisatie van de vier potentiële mogelijkheden van interactieve beleidsvorming

8.2 Inventarisatie risico's interactieve beleidsvorming

8.2.1 Een traag en moeizaam beleidsvormingsproces

Het eerste potentiële risico van interactieve beleidsvorming is een traag en moeizaam beleidsvormingsproces. Het moet helaas geconcludeerd worden dat in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject het proces de tijd heeft verdreven. Het debat en de onderhandelingen hebben lang geduurd en vaak leek het alsof men er niks mee opschoot. Ook hier kan wellicht de institutionele context van de twee projecten van interactieve beleidsvorming aangewezen worden als oorzaak, want de asymmetrische structuur van het Grensmaasproject en de grote complexiteit van het Apeldoorns kanaalproject hebben de zoektocht naar oplossingen en het bereiken van overeenstemming immers niet vergemakkelijkt. In ieder geval hebben bepaalde partijen hun belangen fanatiek verdedigd en is door hen weinig bereidheid getoond tot het doen van concessies. Er zijn dan

ook tijdens beide processen van interactieve beleidsvorming onenigheden en meningsverschillen ontstaan tussen participanten welke een soepel procesverloop ernstig hebben belemmerd. Denk bijvoorbeeld aan het debat omtrent de grindwinning in het Grensmaasproject en aan het al dan niet bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal. Er zijn niet zozeer participanten geweest die geprobeerd hebben de totale beleidsvorming te blokkeren, maar er is door hen vaak wel alles aan gedaan om het proces in hun voordeel te doen verlopen. Een destructieve houding ten opzichte van een integrale oplossing (die recht doet aan de belangen van alle participanten) voor het beleidsproject in kwestie is daarbij niet geschuwd (neem als voorbeeld het besluit van het Waterschap Veluwe om te komen met een eigen beleidsvisie). Het eerste potentiële risico van interactieve beleidsvorming heeft zich in zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject gemanifesteerd.

8.2.2 Zwakke eindresultaten door compromis

Het tweede potentiële risico van interactieve beleidsvorming zijn zwakke eindresultaten door compromis. Alhoewel het proces in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaal de tijd heeft verdreven, kan niet gezegd worden dat het ook de inhoud heeft verdreven. Het eindresultaat van de twee interactieve beleidsvormingsprocessen doet niet zomaar recht aan de belangen van alle participanten. De participanten (of ten minste een belangrijk deel daarvan) hebben niet gemakkelijk water bij de wijn gedaan. Hierdoor is het proces moeilijk geweest, maar is geen grauw en grijs compromis ontstaan. Alhoewel een aantal belanghebbende in het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject zich duidelijk hebben laten leiden door emoties (bijvoorbeeld de bevolking), heeft dit niet geleid tot irrationele besluiten. Desondanks kan dit tweede potentiële risico van interactieve beleidsvorming niet verworpen worden omdat er nog geen volledig eindresultaat is om het definitieve oordeel over te vellen. De twee interactieve beleidsvormingsprocessen zijn immers nog niet afgelopen. Het tweede potentiële risico van interactieve beleidsvorming kan dus eigenlijk nog bevestigd, nog ontkrachtigd worden.

8.2.3 Gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid

Een gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid is het derde potentiële risico van interactieve beleidsvorming. Wat dit betreft hebben het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject een verschillend karakter. Door de organisationele constructie van het Grensmaasproject wordt het risico van gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid helaas waargemaakt. De aparte positie van het kerngezelschap zorgt ervoor dat er geen sprake is van een gelijkwaardigheid in het interactieve beleidsvormingsproces. Er is geen 'level playing field' aanwezig. De participanten in het interactieve beleidsvormingsproces van het Apeldoorns kanaalproject hebben een meer gelijkwaardige positie. Weliswaar hebben bepaalde participanten minder te 'bieden' dan anderen of juist meer op het spel staan om te verliezen en is er wat dat betreft dus sprake van een zekere ongelijkwaardigheid (op dezelfde wijze geldt dit overigens ook voor het Grensmaasproject), er is geen organisationele constructie die deze ongelijkwaardigheid verder versterkt. Wat betreft de representativiteit van de participanten valt met name de geringe rol van de bevolking in zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject op. Maar in tegenstelling tot in het Grensmaasproject is dit in het Apeldoorns kanaalproject een meer vrije keuze aangezien daar in principe een volwaardige rol voor

hen is weggelegd. Het derde potentiële risico van interactieve beleidsvorming is door het Grensmaasproject dus bevestigd waar dit voor het Apeldoorns kanaalproject enigszins discutabel is.

8.2.4 Een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici

Een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici is het vierde potentiële risico van interactieve beleidsvorming. Dit risico is vooral in het Grensmaasproject duidelijk naar voren gekomen. Daarin hebben bestuurders en politici door hun rol in het interactieve beleidsvormingsproces de binding met de bestuurlijke context waarbinnen zij opereren verloren. Het valt hen te verwijten dat zij geen oog hebben gehouden voor het mogelijk Europees moeten aanbesteden van het Grensmaasproject. Hier zijn afspraken over gemaakt en regels voor. Het bewust zijn en naleven daarvan valt onder de verantwoordelijkheid van bestuurders en politici. Zij hebben zich te veel met het Grensmaasproject laten meeslepen. In het Apeldoorns kanaalproject is een dergelijke dubbelzinnige rol van bestuurders en politici niet zo duidelijk aanwezig. Dit neemt niet weg dat zij (net zoals de bestuurders en politici in het Grensmaasproject) keuzes hebben gemaakt met betrekking tot de inhoud en het proces. Zo hebben de zes kanaalgemeenten (Apeldoorn, Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden), de provincie Gelderland en het Waterschap Veluwe zeer duidelijk inhoudelijke posities ingenomen. Begeleiding van het interactieve beleidsvormingsproces is daarmee voor hen op de achtergrond komen te staan. Of dit nu daadwerkelijk zo problematisch of onwenselijk is, is echter nog maar zeer de vraag.

		Bevestigd	Neutraal	Ontkrachtigd
Een traag en moeizaam beleidsvormingsproces				
Grensmaasproject	Het debat en de onderhandelingen hebben veel tijd in beslag genomen en vaak leek het alsof men er niks mee opschoot. Er zijn tijdens het proces van interactieve beleidsvorming onenigheden en meningsverschillen ontstaan tussen participanten welke een soepel procesverloop ernstig belemmerden.	●	●	●
Apeldoorns kanaalproject	<i>Zie Grensmaasproject.</i>	●	●	●
Zwakke eindresultaten door consensus				
Grensmaasproject	Het eindresultaat van het interactieve beleidsvormingsproces doet niet zomaar recht aan de belangen van alle participanten. De participanten (of ten minste een belangrijk deel daarvan) doen niet gemakkelijk water bij de wijn. Hierdoor is het proces moeilijk, maar ontstaat geen grauw en grijs compromis. Alhoewel een aantal belanghebbende in Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject zich duidelijk laten leiden door emoties (bijvoorbeeld de bevolking), leidt dit niet tot irrationele besluiten.	●	●	●
Apeldoorns kanaalproject	<i>Zie Grensmaasproject.</i>	●	●	●
Gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid				
Grensmaasproject	De aparte positie van het kerngezelschap zorgt ervoor dat er geen sprake is van een gelijkwaardigheid in het interactieve beleidsvormingsproces. Wat betreft de representativiteit van de participanten valt met name de geringe rol van de bevolking op. Dit is niet geheel een vrije keuze.	●	●	●
Apeldoorns kanaalproject	De participanten hebben een relatief gelijkwaardige positie. Er is geen organisationele constructie die de ongelijkwaardigheid verder versterkt. Wat betreft de representativiteit van de participanten valt met name de geringe rol van de bevolking op. Dit is een meer vrije keuze.	●	●	●
Dubbelzinnige rol bestuurders en politici				
Grensmaasproject	Bestuurders en politici hebben door hun rol in het interactieve beleidsvormingsproces de binding met de bestuurlijke context waarbinnen zij opereren verloren. Het valt hen te verwijten dat zij geen oog hebben gehouden voor het mogelijk Europees moeten aanbesteden van het Grensmaasproject. Zij hebben zich te veel met het Grensmaasproject laten meeslepen.	●	●	●
Apeldoorns kanaalproject	In het Apeldoorns kanaalproject is een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici niet zo duidelijk aanwezig. Dit neemt niet weg dat zij (net zoals de bestuurders en politici in het Grensmaasproject) keuzes hebben gemaakt met betrekking tot de inhoud en het proces. Zo hebben de zes kanaalgemeenten, de provincie Gelderland en het waterschap Veluwe zeer duidelijk inhoudelijke posities ingenomen. Begeleiding van het interactieve beleidsvormingsproces is daarmee voor hen op de achtergrond komen te staan.	●	●	●

Figuur 30: Inventarisatie van de vier potentiële risico's van interactieve beleidsvorming

8.3 Overige mogelijkheden en risico's interactieve beleidsvorming

8.3.1 Een te grote verwachting van een interactief beleidsvormingsproces

Uit het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject komen geen nieuwe mogelijkheden van interactieve beleidsvorming naar voren. Wel blijkt één belangrijk risico van interactieve beleidsvorming en dat is misschien wel het grootste risico van allemaal: een te grote verwachting van een interactief beleidsvormingsproces. De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming lijken gemakkelijk te hoog ingeschat te kunnen worden. Neem bijvoorbeeld het Grensmaasproject. In dit interactieve beleidsvormingsproces is er vanuit gegaan dat gekomen kan worden tot een integrale afstemming van beleid. Grindwinning, natuurontwikkeling en bescherming tegen hoogwateroverlast moesten met elkaar gecombineerd worden. Maar in hoeverre is een dergelijke combinatie daadwerkelijk realistisch en te rijmen met het creëren van draagvlak onder de bevolking? Het is niet gek om te veronderstellen dat een integrale afstemming van beleid in sommige gevallen zeer moeilijk, zo niet schier onmogelijk zal zijn. In andere gevallen is het wellicht mogelijk, maar zal het de mogelijkheid tot het stellen van andere eisen aan een interactief beleidsvormingsproces verder beperken. Een interactief beleidsvormingsproces is geen 'toverdoos' waar men een verzameling participanten met bijbehorende belangen, percepties, en machtsposities ingooit, om er vervolgens na een 'magisch' proces een passende beleidsoplossing uit te halen. De verwachtingen ten opzichte van een interactief beleidsvormingsproces moeten reëel zijn en de ogen mogen niet gesloten worden voor de risico's ervan. Interactieve beleidsvorming is een bestuurlijk concept met twee gezichten.

9 Aanbevelingen

9.1 De rol van procesontwerper en procesmanager

In de komende paragrafen zullen aanbevelingen worden gedaan voor een zo goede mogelijk proces van interactieve beleidsvorming. Het gaat er daarbij om de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming te benutten en de risico's te vermijden. Belangrijke vraag is wat of wie aan dit streven concreet inhoud en sturing moet geven. Het antwoord daarop is procesontwerp, procesmanagement, procesontwerper en procesmanager.

Om een interactief beleidsvormingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen is in eerste instantie een gedegen ontwerp van dat proces nodig. Een dergelijk procesontwerp is erop gericht de activiteiten en participatie binnen een interactief beleidsvormingsproces te structureren en zoveel mogelijk toe te werken naar een ideaaltype van interactieve beleidsvorming op basis van de elementen openheid, gelijkwaardigheid, debat en onderhandeling en invloed (zie paragraaf 3.1.2). Op deze manier kunnen ook de mogelijkheden en risico's van interactieve beleidsvorming die een zekere relatie hebben met de bovenstaande elementen, voorafgaand aan het proces zoveel mogelijk worden veiliggesteld en beperkt. Een belangrijke voorwaarde voor een goed procesontwerp is dat het voor alle participanten in een beleidsvormingsproces aantrekkelijk is. Omdat het moeilijk is dit eenzijdig vast te stellen, dienen de participanten in een interactief beleidsvormingsproces ook het procesontwerp te kunnen beïnvloeden. Het procesontwerp is dan zelf het resultaat van een proces. Dit lijkt inefficiënt, maar daar staat tegenover dat participanten op deze wijze alvast bekend kunnen raken met elkaar en dat zij de noodzaak van een interactief beleidsvormingsproces leren inzien.¹⁹⁶

Alhoewel de participanten in een interactief beleidsvormingsproces idealiter het procesontwerp kunnen beïnvloeden, betekent dit niet dat er niemand de leidende hand in heeft. Een procesontwerp wordt in beginsel nog altijd gemaakt door een procesontwerper. Dit zal in het geval van interactieve beleidsvorming hoogstwaarschijnlijk een overheidsorgaan of een verzameling overheden met bevoegdheid tot het nemen van een besluit in het desbetreffende beleidsproject zijn, dan wel een daardoor aangestelde persoon of instantie. Een belangrijke voorwaarde voor een procesontwerper is dat deze onafhankelijk is. Enige inhoudelijke deskundigheid is desondanks onontbeerlijk, anders zal een procesontwerper niet de goede keuzes kunnen maken en zullen deze keuzes niet serieus genomen worden door de participanten. Een procesontwerper kan echter ook te veel inhoudelijke kennis hebben. Wanneer een procesontwerper in staat is de oplossingen voor de (beleids)problemen die in een interactief beleidsvormingsproces aan de orde zullen komen zelf te bedenken, is zijn inhoudelijke kennis te groot en zal zijn onafhankelijke positie moeilijk houdbaar zijn.¹⁹⁷

¹⁹⁶ De Bruin et al., 2002: 67-70

¹⁹⁷ De Bruin et al., 2002: 186

Nadat een interactief beleidsvormingsproces voorzien is van een ontwerp kan het in praktijk gebracht worden. Een procesontwerp is echter niet 'self-executive'.¹⁹⁸ Tijdens een interactief beleidsvormingsproces is het belangrijk om het proces bij te sturen en in goede banen te leiden. Zo kan verzekerd worden dat wat men met het procesontwerp beoogde, ook tijdens de uitvoering ervan centraal staat en daadwerkelijk nagestreefd wordt. Dit is wordt procesmanagement genoemd.

Het managen van een interactief beleidsvormingsproces wordt gedaan door een procesmanager. In de praktijk is dit vaak dezelfde (verzameling van) overheidsorganisatie(s), persoon of instantie als de procesontwerper, maar het is ook denkbaar dat hiervoor een andere partij aangewezen wordt. Voor een procesmanager gelden min of meer dezelfde eisen als voor een procesontwerper. Meer als een procesontwerper zal een procesmanager echter om moeten kunnen gaan met dynamiek en complexiteit én hieraan actief sturing weten te geven.

De aanbevelingen die in de komende paragrafen gedaan zullen worden voor een zo goed mogelijk proces van interactieve beleidsvorming hebben zowel betrekking op activiteiten die verricht kunnen worden door de procesontwerper met het oog op het vervaardigen van een procesontwerp, als die van de procesmanager met het oog op procesmanagement.

9.2 De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming benutten

9.2.1 Het bereiken van meer draagvlak en efficiency

Voor het bereiken van meer draagvlak en efficiency is het zaak dat een interactief beleidsvormingsproces de mogelijkheid biedt aan participanten om positieve opvattingen, houdingen en gedragingen ten opzichte van het gevormde beleid te ontwikkelen. Procesontwerp en procesmanagement zal er daarom op gericht moeten zijn een gunstig procesklimaat te creëren voor participanten om naar elkaar toe te groeien. Dat betekent onder andere dat de overige mogelijkheden van interactieve beleidsvorming zoveel mogelijk dienen te worden benut en de risico's zoveel mogelijk moeten worden vermeden, want dan blijven de obstakels welke zich in een interactief beleidsvormingsproces kunnen opwerpen immers zoveel mogelijk achterwegen. Om deze reden is het bereiken van draagvlak en efficiency van alle mogelijkheden van interactieve beleidsvorming misschien wel de moeilijkste om aan te werken.

In het licht van het bereiken van draagvlak en efficiency kan het soms verstandig zijn om met de participanten in een interactief beleidsvormingsproces snel toe te werken naar een aantal (voorlopige) resultaten. Dit kunnen dan het beste onderwerpen zijn waarbij de tegenstellingen relatief klein zijn. Zo kunnen participanten positieve opvattingen, houdingen en gedragingen ontwikkelen en kan de steun voor een interactief beleidsvormingsproces en het daarin ontwikkelde beleid vergroot worden.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Klijn en Koppenjan, 1998: 10

¹⁹⁹ De Bruin et al., 2002: 156-160

9.2.2 Het bereiken van kwaliteit en effectiviteit door verrijking

Voor het bereiken van kwaliteit en effectiviteit door verrijking moet een interactief beleidsvormingsproces zijn pluriforme samenstelling benutten (kennis, deskundigheid, informatie en percepties). Een procesontwerp zal er daarom in de eerste plaats op gericht moeten zijn een dergelijke pluriforme samenstelling van een interactief beleidsvormingsproces te bewerkstelligen. Vervolgens zal door middel van een duidelijke structuur van het proces uiteen moeten worden gezet hoe gekomen kan worden tot het gezamenlijk ontwikkelen van mogelijkheden en oplossingen met een robuust, duurzaam en probleemoplossend karakter.²⁰⁰ Daarbij moeten verscheidene vragen worden beantwoord. Wanneer komen welke participanten bij elkaar? Hoelang mag een interactief beleidsvormingsproces duren? Wat zijn daarbij de spelregels? Onder spelregels worden de afspraken verstaan over de agenda van discussiepunten (welke onderwerpen komen wel of niet ter discussie), de inbreng en uitwisseling van informatie, de wijze van conflictbeheersing, de verantwoordingsprocedures en de verdeling van de proceskosten onder de participanten in een interactief beleidsvormingsproces.²⁰¹ Het proces kan ook gestructureerd worden door kaders te stellen aan een interactief beleidsvormingsproces waarbinnen inhoudelijk ideeën, plannen en uitkomsten van een interactief beleidsvormingsproces moeten passen. Zo blijven deze uitvoerbaar, haalbaar en binnen gewenste marges. Deze kaders moeten echter niet te nauw worden gemaakt. Wanneer de kaders tijdens een interactief beleidsvormingsproces negatieve effecten hebben voor het benutten van de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming en het vermijden van de risico's moeten zij bijgesteld worden.²⁰²

Wanneer er desondanks, op basis van de pluriforme samenstelling van een interactief beleidsvormingsproces en de gekozen processtructuur onvoldoende variëteit in de ideeën, plannen en handelingen (formulering van problemen en beleidsoplossingen) ontstaat dan kan een procesmanager daar een helpende hand in bieden. Deze kan bijvoorbeeld specifieke punten op de agenda zetten die volgens hem nadere uitwerking verdienen of participanten aanzetten om de beleidsproblemen in kwestie eens vanuit een andere invalshoek te bekijken. Dit alles met het oog op het bereiken van kwaliteit en effectiviteit door verrijking.

9.2.3 Het bereiken van het vergroten van democratische legitimiteit

Voor het bereiken van een grotere democratische legitimiteit moet een interactief beleidsvormingsproces open en transparant zijn. Partijen moeten vrij zijn om te participeren. Dit geldt niet alleen voor partijen die (blokkade)macht hebben of over bepaalde middelen (financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit) beschikken die essentieel zijn voor het realiseren van veranderingen in een beleidsproject.²⁰³ Het geldt ook voor hen die nagenoeg geen middelen (en dus een zwakke machtspositie) hebben, maar een belang op het spel hebben staan. In

²⁰⁰ Merk op dat het hier eigenlijk ook voor zowel het Grensmaasproject als het Apeldoorns kanaalproject aan schort.

²⁰¹ Edelenbos en Monnikhof (Red.), 2001: 149

²⁰² Klijn en Koppenjan, 1998: 25

²⁰³ Dit zijn weliswaar belangrijke partijen die men altijd zal moeten betrekken bij een interactief beleidsvormingsproces.

dergelijke gevallen zullen morele overwegingen om bepaalde partijen bij de beleidsvorming te betrekken een rol moeten spelen.²⁰⁴

Wat betreft de transparantie van een interactief beleidsvormingsproces moet het duidelijk zijn voor alle participanten hoe een interactief beleidsvormingsproces gestalte krijgt, welke partijen deelnemen, hoe hun belangen worden beschermd en welke regels gelden. Zo kunnen zij nagaan of een interactief beleidsvormingsproces integer is en of het hun voldoende kansen biedt.²⁰⁵ Voor aanvang van een interactief beleidsvormingsproces dient duidelijk te zijn welke invloed participanten zullen hebben. De status, spelregels en kaders van een interactief beleidsvormingsproces moeten bekend zijn en de koppeling met de bestuurlijke en politieke besluitvorming (waar uiteindelijk het eindresultaat van een interactief beleidsvormingsproces bekrachtigd zal moeten worden) moet duidelijk aangegeven zijn.²⁰⁶ Tijdens een interactief beleidsvormingsproces zal deze transparantie bijgehouden moeten worden. Dit betekent dat een procesmanager alle participanten op de hoogte moet houden van de behaalde resultaten, alsmede de planning en de structuur van een interactief beleidsvormingsproces. Tevens moet een procesmanager continu werken aan het waarmaken van de invloed die participanten voorafgaand aan een interactief beleidsvormingsproces is toegezegd. De status van een interactief beleidsvormingsproces, de spelregels, kaders en de koppeling met de bestuurlijke en politieke besluitvorming moeten gerespecteerd en behouden blijven. Wat betreft de status van een interactief beleidsvormingsproces is het beste wat een procesmanager kan doen een interactief beleidsvormingsproces tot een succes maken,²⁰⁷ zo wordt de status bewezen en versterkt. Tevens dient er vooral bij bestuurders en politici continu op het belang van een interactief beleidsvormingsproces gehamerd te blijven worden.

Ook (het optreden van) een procesmanager zelf moet transparant zijn. Een procesmanager moet ervoor zorgen dat zijn acties en uitspraken niet kunnen worden opgevat als een partijdige keuze. Een procesmanager zal zich terughoudend op moeten stellen. Het is voor de procesmanager zaak zorg te dragen voor een situatie waarin de conflicten opgelost worden door de participanten in een interactief beleidsvormingsproces, vertrouwen te genieten van hen en niet openlijk met hen in inhoudelijke discussies te treden.²⁰⁸ Wanneer hier op een juiste wijze invulling aan gegeven wordt, zal de bereikte transparantie er niet alleen voor zorgen dat het overheidsbeleid op een (meer) democratische wijze tot stand komt, maar ook een rol vervullen voor de procesmanager zelf. De procesmanager zal stijgen in aanzien en sterker staan tegenover de participanten in een interactief beleidsvormingsproces.²⁰⁹

²⁰⁴ De Bruin et al., 2002: 56

²⁰⁵ De Bruin et al., 2002: 57-58

²⁰⁶ Edelenbos et al., 2003: 4

²⁰⁷ Dit is natuurlijk makkelijker gezegd dan gedaan, maar hopelijk kunnen de aanbevelingen welke in dit hoofdstuk gegeven worden hierbij van dienst zijn.

²⁰⁸ De Bruin et al., 2002: 110-114

²⁰⁹ Klijn et al., 2000: 118

9.2.4 Het bereiken van integrale afstemming van beleid

Voor het bereiken van een integrale afstemming van beleid moeten beleidssectoren met elkaar in contact worden gebracht die zich met elkaar laten afstemmen. Het is dus in de eerste plaats belangrijk vooraf de mogelijkheden daartoe te onderzoeken voordat men in een interactief beleidsvormingsproces naar overkoepelende beleidsoplossingen probeert toe te werken. Wanneer de kansen aanwezig zijn voor het bereiken van een integrale afstemming van beleid zal men niet simpelweg moeten toewerken naar een compromis, maar naar een situatie waarin kwaliteit boven het doen van concessies staat. De verschillende beleidssectoren moeten op een optimale wijze op elkaar afgestemd worden. De participanten in een interactief beleidsvormingsproces moeten elk afzonderlijk zoveel mogelijk winst behalen. Een procesmanager zal daarvoor een 'win-win' situatie moeten creëren. Deze situatie, waaraan tijdens een interactief beleidsvormingsproces blijvend zal moeten worden gewerkt, vraagt om een bepaalde houding die de participanten moeten aannemen. Daarbij dienen een aantal condities nagestreefd te worden:

- De participanten moeten een gezamenlijk doel nastreven, maar het eigen belang niet uit het oog verliezen;
- De participanten moeten zich bewust zijn van hun eigen voorkeuren, maar moeten zich ook inleven in de voorkeuren van anderen;
- De participanten moeten bereid zijn hun eigen standpunten uit te dragen en te verdedigen, maar moeten ook bereid zijn deze in zekere mate los te laten;
- De participanten moeten elkaar vertrouwen (zodat men bereid is opvattingen naar voren te brengen, twijfels uit te spreken en belangen ter discussie te stellen), maar er moet tegelijkertijd ook voldoende ruimte zijn om elkaar uit te dagen en tegen te spreken.²¹⁰

Het bereiken van draagvlak en efficiency
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creëer een gunstig klimaat voor participanten om naar elkaar toe te groeien ▪ Werk met de participanten in een interactief beleidsvormingsproces toe naar een aantal (voorlopige) resultaten
Het bereiken van kwaliteit en effectiviteit door verrijking
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewerkstellig een pluriforme samenstelling van een interactief beleidsvormingsproces ▪ Zet door middel van een duidelijke structuur van het proces uiteen hoe gekomen kan worden tot het gezamenlijk ontwikkelen van mogelijkheden en oplossingen met een robuust, duurzaam en probleemoplossend karakter ▪ Zet als procesmanager specifieke punten op de agenda die nadere uitwerking verdienen of zet participanten aan om de beleidsproblemen in kwestie eens vanuit een andere invalshoek te bekijken
Het bereiken van een grotere democratische legitimiteit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Laat partijen vrij om te participeren, ook zij die nagenoeg geen middelen (en dus een zwakke machtspositie) hebben ▪ Creëer een transparant interactief beleidsvormingsproces ▪ Behoud als procesmanager de eigen transparantie
Het bereiken van integrale afstemming van beleid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderzoek vooraf de mogelijkheden voor het bereiken van een integrale afstemming van beleid ▪ Creëer een 'win-win' situatie

Figuur 31: De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming benutten

²¹⁰ De Wit et al., 2000: 155-156

9.3 De risico's van interactieve beleidsvorming vermijden

9.3.1 Het voorkomen van een traag en moeizaam beleidsvormingsproces

Om een traag en moeizaam beleidsvormingsproces te voorkomen zal een procesontwerper prikkels in een interactief beleidsvormingsproces moeten opnemen voor coöperatief gedrag. De belangrijkste prikkel is daarbij het vooruitzicht voor participanten op winst. Belangrijk is echter dat de 'winst' niet te vroeg wordt uitbetaald omdat daarmee de prikkel voor coöperatief gedrag verdwijnt. De winstmogelijkheden moeten dan ook in de staart van een interactief beleidsvormingsproces proces zo groot mogelijk zijn.²¹¹ Een procesontwerper kan ook er ook voor kiezen bepaalde onderwerpen niet over de volle breedte van een interactief beleidsvormingsproces aan bod te laten komen. Zo beperken eventuele conflicten zich tot een deel van een interactief beleidsvormingsproces en wordt de rust in zekere mate bewaard. Voorzichtigheid is wat dit betreft welgeboden. De institutionele context kan met een dergelijke gefragmenteerde structuur ook te complex worden (neem als voorbeeld het Apeldoorns kanaalproject).²¹²

Tijdens een interactief beleidsvormingsproces zal een procesmanager zich moeten richten op het gaande houden van de inhoudelijke discussie. Dit kan een procesmanager in eerste instantie bereiken door de vastgestelde structuur van de inhoudelijke discussie zoveel mogelijk na te leven. De procesmanager moet er dan zorg voor dragen dat de participanten op de afgesproken tijden bij elkaar komen, een interactief beleidsvormingsproces lang genoeg duurt, de spelregels nageleefd worden en de kaders die aan een interactief beleidsvormingsproces zijn gesteld worden gerespecteerd. Maar in een interactief beleidsvormingsproces liggen conflicten vrijwel altijd op de loer. Een procesmanager kan dit gevaar onder andere minimaliseren door er zorg voor te dragen dat de inhoudelijke discussie voldoende breed (variëteit in onderwerpen) is, opdat participanten voldoende kans hebben om naar oplossingen toe werken in plaats van naar problemen. Tevens kan een procesmanager de onderwerpen van een interactief beleidsvormingsproces op een wijze ter discussie laten komen welke conflicten minimaliseert. Door bijvoorbeeld onderwerpen waarin tegengestelde belangen vertegenwoordigd zijn, in een interactief beleidsvormingsproces vlak na elkaar of tegelijkertijd aan bod te laten komen zullen participanten eerder geneigd zijn rekening te houden met elkaars belangen.²¹³ Het is ook raadzaam de onderwerpen die aan bod komen niet steeds zo te kiezen dat zij eenzelfde coalitie van participanten tot gevolg hebben. De onderwerpen dienen in een volgorde aan bod te komen die de coalities niet te voorspelbaar maken en als gevolg daarvan een aantal keren wisselen. Zo ontstaan minder snel machtblokken in een interactief beleidsvormingsproces, dit komt de flexibiliteit en dynamiek van een interactief beleidsvormingsproces ten goede. De procesmanager kan de inhoudelijke discussie ook gaande houden door bepaalde discussiepunten voor te leggen aan experts (zie ook paragraaf 9.3.2) of conflicten te verplaatsen naar een plek diep in het proces. Wanneer de discussie desondanks toch vastloopt kan de procesmanager een interactief

²¹¹ De Bruin et al., 2002: 60-61

²¹² De Bruin et al., 2002: 62

²¹³ De Bruin et al., 2002: 148-151

beleidsvormingsproces vlot trekken door te wijzen op de mogelijkheid van het overheidsorgaan of de verzameling overheden met bevoegdheid tot het nemen van een besluit in het beleidsproject in kwestie, om hun besluitvormingsmacht te gebruiken. Een dergelijke dreiging van unilateraal handelen kan participanten aanzetten tot een meer constructieve houding.²¹⁴

Ook de omgeving van een interactief beleidsvormingsproces kan een rol spelen bij het voorkomen van een traag en moeizaam beleidsvormingsproces. Wanneer de omgeving hoge verwachtingen heeft van een interactief beleidsvormingsproces kan dit voor de participanten daarin een belangrijke prikkel zijn voor coöperatief gedrag. Het is dan voor elk van de participanten niet aantrekkelijk om vanuit de omgeving te worden afgeschilderd als de verantwoordelijke partij, wanneer een interactief beleidsvormingsproces uiteindelijk niet aan de hoge verwachtingen kan voldoen. Een procesmanager kan de relatie met de omgeving benutten door de participanten te wijzen op de verwachtingen van de omgeving en deze omgeving op de hoogte te houden van de voortgang van een interactief beleidsvormingsproces.²¹⁵

9.3.2 Het voorkomen van zwakke eindresultaten door compromis

Het voorkomen van zwakke eindresultaten door compromis begint al met het procesontwerp dat voor een interactief beleidsvormingsproces gemaakt wordt. Zo is het belangrijk om het aantal participanten in een interactief beleidsvormingsproces niet al te groot te laten zijn. Een te grote groep participanten maakt een interactief beleidsvormingsproces te ingewikkeld. In dergelijke gevallen is het de vraag of werkelijk recht wordt gedaan aan de verschillen tussen participanten. Het risico is dat men alleen nog kijkt naar categorieën van belangen en percepties in plaats van naar de afzonderlijke belangen en percepties van participanten. De proceskosten (tijd en complexiteit) zijn in dergelijke gevallen te hoog om met de specifieke belangen en perspectieven van participanten in een interactief beleidsvormingsproces aan de slag te gaan. De belangen van specifieke participanten delven dan gemakkelijk het onderspit of er ontstaat een situatie waarin participanten min of meer willekeurig gecompenseerd worden voor hun verliezen.²¹⁶

Tijdens een interactief beleidsvormingsproces kan een procesmanager gebruik maken van experts om zwakke eindresultaten door compromis te voorkomen. Experts kunnen wanneer goed ingepast in een interactief beleidsvormingsproces, standpunten of handelwijzen van participanten tegen het licht houden. Zo kunnen drogredenen ontmaskerd worden, kan inconsistentie getraceerd worden en kan zin van onzin worden gescheiden. Ook de inhoud van een interactief beleidsvormingsproces wordt dan vergroot.²¹⁷ In dit verband kan ook op de rol van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses worden gewezen. Alhoewel in het Apeldoorns kanaalproject onvoldoende benut, kan deze van grote waarde

²¹⁴ De Bruin et al., 2002: 160-167

²¹⁵ De Bruin et al., 2002: 156-160

²¹⁶ Woerkum en Aarts, 2002: 44

²¹⁷ De Bruin et al., 2002: 64-65

zijn. Op basis van bepaalde scenario's kunnen dan de effecten van beleidsalternatieven getoetst worden en de aansluiting worden gezocht met wat participanten willen.

9.3.3 Het voorkomen van gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid

Voor het voorkomen van een gebrekkige representativiteit zal men als procesontwerper de groep participanten in een interactief beleidsvormingsproces moeten afstemmen op de feitelijke samenstelling van belanghebbenden rond een beleidsproject. In de meest ideale situatie vergt dit weinig moeite doordat belanghebbende uit eigen initiatief bereid zijn te participeren in een interactief beleidsvormingsproces omdat dit aantrekkelijk voor hen is. Tijdens een interactief beleidsvormingsproces kan echter toch blijken dat bepaalde partijen niet aan het proces deelnemen terwijl dit eigenlijk wel wenselijk is. Een goede representativiteit komt dan alsnog in gevaar. Een procesmanager kan hierop reageren door het lopende proces aan te passen. Er worden dan nieuwe participanten in een interactief beleidsvormingsproces geïntroduceerd en nieuwe procesafspraken gemaakt. Een procesmanager kan er ook voor kiezen om bepaalde participanten in een beleidsvormingsproces de rol van 'account' geven. Zij vertegenwoordigen dan niet meer alleen hun eigen belang en brengen dan niet uitsluitend hun eigen opvattingen in het proces, maar doen dit ook voor externe partijen welke met hen een bepaalde verwantschap vertonen.^{218 219}

Ongelijkwaardigheid kan men voorkomen door de 'core values' van de participanten in een interactief beleidsvormingsproces te beschermen. Dit geldt vooral voor partijen die in potentie een ongelijkwaardige positie hebben ten opzichte van anderen doordat zij meer afhankelijk zijn van hen dan andersom, of voor partijen die met moeite zijn over te halen om aan een interactief beleidsvormingsproces mee te doen. Door partijen bescherming te bieden van hun 'core values' kunnen zij er zeker van zijn dat hun positie niet uitgebuit wordt. Een procesmanager zal een interactief beleidsvormingsproces zo moeten sturen dat bij alle partijen respect ontstaat voor elkaars 'core values'. Er moet echter gewaakt worden voor een situatie waarin partijen een te lichtvaardig beroep doen op hun 'core values' om zo hun eigen positie in een interactief beleidsvormingsproces te beschermen. 'Core values' kunnen namelijk ook op een opportunistische manier gebruikt worden. Ze vormen dan een excuus voor participanten om zich aan het resultaat van een proces te onttrekken. Respect van de participanten in een interactief beleidsvormingsproces voor elkaars 'core values' moet daarom gepaard gaan met prikkels om van deze 'core values' beperkt gebruik te maken. De procesmanager kan deze prikkels geven.²²⁰

Ongelijkwaardigheid kan ook voorkomen worden wanneer een procesontwerper een interactief beleidsvormingsproces van 'exit-regels' voorziet. Zo kan in het procesontwerp worden opgenomen dat de participanten na verloop van tijd kunnen bekijken of zij nog wel willen blijven deelnemen aan een

²¹⁸ Een dergelijke situatie is ook te zien in het Grensmaasproject als men kijkt naar de rol van Rijkswaterstaat Maaswerken en Natuurmonumenten. Het opmerkelijke daar is echter dat dit binnen een interactief beleidsvormingsproces is. Dit komt door de organisationele constructie van het Grensmaasproject (met het kerngezelschap).

²¹⁹ De Bruin et al., 2002: 101-102

²²⁰ De Bruin et al., 2002: 141

interactief beleidsvormingsproces. Zo kunnen diegene waarvan hun positie onder druk staat besluiten het proces te verlaten om het risico voor henzelf te beperken.²²¹ Partijen kunnen er dan zeker van zijn dat hun belangen niet zomaar uitgebuit worden. Al is het alleen maar omdat zij zo ook een middel in handen hebben welke hun positie versterkt, namelijk de dreiging om het proces te verlaten. Natuurlijk zal een procesmanager moeten voorkomen dat participanten gebruik maken van de aanwezige 'exit-regels' in een interactief beleidsvormingsproces. Deze zal daarom ook actief moeten werken aan een gelijkwaardige positie van de participanten. Dit betekent dat de machtspositie van participanten in een interactief beleidsvormingsproces niet een te grote rol mag spelen. De specifieke kenmerken en middelen van participanten mogen niet het proces in hun greep krijgen. De procesmanager moet ervoor waken dat ook participanten met beperkte capaciteiten, vaardigheden (kennis en communicatief) status (formeel en sociaal), beschikbare tijd, inspanning en zelfvertrouwen hun belangen kunnen verdedigen en hun opvattingen naar voren kunnen brengen. Dit hoort niet alleen voorbehouden te zijn voor een select gezelschap.

9.3.4 Het voorkomen van een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici

Om een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici te voorkomen zal in een procesontwerp duidelijk moet worden gemaakt wat hun functie en positie. Er zal gewaakt moeten worden voor onrealistische veronderstellingen omtrent het optreden en de belangen van bestuurders en politici. Met name wanneer de procesontwerper of procesmanager een overheidsorgaan is, ligt het risico van een dubbelzinnige rol van bestuurders en politici op de loer. Zij hebben dan dubbele belangen en een complexe relatie met de participanten in een interactief beleidsvormingsproces. In ieder geval moeten bestuurders en politici een consequente en duidelijke houding aannemen en zich inleven in de belangen van andere participanten. Wat betreft de keuze die bestuurders en politici eventueel moeten maken met betrekking tot de inhoud en het proces kan alleen het belang benadrukt worden van gezond verstand. Om deze reden is het in dergelijke situaties in ieder geval onontbeerlijk dat de kennis en ervaring van bestuurders en politici verder gaat dan de inhoud van het beleidsproject of het opereren in traditionele bestuurlijke arrangementen. Zij moeten om kunnen gaan met dynamiek en complexiteit in projecten van interactieve beleidsvorming.

De invloed die gegeven is aan participanten in een interactief beleidsvormingsproces mag de rol van bestuurders en politici echter ook niet te veel minimaliseren. Er moet een koppeling worden gemaakt tussen een interactief beleidsvormingsproces en de bestuurlijke en politieke besluitvorming. In eerste instantie moet de variëteit van de beleidsoplossingen die in een interactief beleidsvormingsproces ter discussie staan zo lang mogelijk behouden blijven. Voor bestuurders en politici moet echter ook ruimte worden gemaakt waarin zij hun afwegingen en selecties kunnen maken.²²² Het is dan wel van belang dat zij op basis van inhoudelijke gronden aangeven waarom bepaalde voorstellen uit een interactief beleidsvormingsproces wel of niet worden overgenomen.²²³ Een procesmanager moet het besluit

²²¹ De Bruin et al., 2002: 59-60

²²² Klijn en Koppenjan, 1998: 25-26

²²³ Edelenbos et al., 2003: 14

nemen wanneer de overgang gemaakt moet worden van de (zo lang mogelijk behouden) variëteit van de beleidsoplossingen, welke in een interactief beleidsvormingsproces ter discussie hebben gestaan, naar het moment waarop bestuurders en politici gebruik maken van hun ruimte om afwegingen en selecties te maken. De vraag die een procesmanager zich daarbij moet stellen is of de participanten in een interactief beleidvormingsproces nog tot nieuwe inzichten, overeenkomsten en oplossingen zullen komen. Zolang dit het geval is, loont het de moeite om het genereren van variëteit te continueren en nog niet over te gaan tot de fase waarin bestuurders en politici hun afwegingen en selecties zullen maken. Wanneer de tijd wel rijp is voor bestuurders en politici om hun afwegingen en selecties te maken, dient een procesmanager er zorg voor te dragen dat dit daadwerkelijk op basis van de in een interactief beleidsvormingsproces gegenereerde oplossingen gebeurt én dat bestuurders en politici hun afwegingen en selecties voldoende motiveren.²²⁴ Een vroegtijdige overgang naar het moment waarop bestuurders en politici gebruik maken van hun ruimte om afwegingen en selecties te maken kan de variëteit beperken en frustratie teweegbrengen bij de participanten in een interactief beleidvormingsproces. Bovendien kunnen dan gemakkelijk de verkeerde (beleids)oplossingen worden geselecteerd. Een te late overgang kan zorgen voor een afname van interesse en interactiemoeheid bij participanten in een interactief beleidsvormingsproces.²²⁵

Het voorkomen van een traag en moeizaam beleidsvormingsproces
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zorg voor prikkels in een interactief beleidsvormingsproces voor coöperatief gedrag ▪ Kies er eventueel voor bepaalde onderwerpen niet over de volle breedte van een interactief beleidsvormingsproces aan bod te laten komen (voorzichtigheid geboden!) ▪ Manage de invloed van de omgeving op een interactief beleidsvormingsproces
Het voorkomen van zwakke eindresultaten door compromis
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Laat het aantal participanten in een interactief beleidsvormingsproces niet te groot zijn ▪ Maak gebruik van experts
Het voorkomen van gebrekkige representativiteit en ongelijkwaardigheid
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stem de groep participanten in een interactief beleidsvormingsproces af op de feitelijke samenstelling van belanghebbenden rond een beleidsproject (eventueel tijdens het proces) ▪ Geef eventueel bepaalde participanten in een beleidsvormingsproces de rol van 'account' ▪ Bescherm de 'core values' van de participanten in een interactief beleidsvormingsproces (maar zorg ervoor dat er niet een te lichtvaardig beroep op wordt gedaan) ▪ Voorzie een interactief beleidsvormingsproces van 'exit-regels' ▪ Werk actief aan een gelijkwaardige positie van de participanten
Het voorkomen van een dubbelzinnige rol voor bestuurders en politici
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maak duidelijk wat de functie en positie van bestuurders en politici is ▪ Wees er zeker van dat bestuurders en politici om kunnen gaan met dynamiek en complexiteit in projecten van interactieve beleidsvorming ▪ Maak een goede koppeling tussen een interactief beleidsvormingsproces en de bestuurlijke en politieke besluitvorming

Figuur 32: De risico's van interactieve beleidsvorming vermijden

²²⁴ De Bruin et al., 2002: 182-185

²²⁵ Klijn et al., 2000: 125

9.4 Het besluit tot interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming heeft als bestuurlijk concept mogelijkheden en risico's, zoveel is inmiddels duidelijk. Het is echter denkbaar dat voor bepaalde gevallen de risico's de mogelijkheden zullen overstijgen. De vraag die dit vervolgens op kan roepen is wanneer men voor interactieve beleidsvorming moet kiezen en wanneer niet? Deze vraag is echter niet direct te beantwoorden. De mate waarin een mogelijkheid of risico van interactieve beleidsvorming in de uiteindelijke afweging mee moet spelen is namelijk niet voor te schrijven. Daar gaat een normatieve en situatieafhankelijke factor in schuil. Zo zal een ieder per geval een afweging maken waarin de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming afgezet worden tegen de risico's die daaraan verbonden zijn. Men kan op deze wijze besluiten een traag en moeizaam beleidsvormingsproces voor lief te nemen wanneer daardoor de zo gewenste integrale afstemming van beleid bereikt kan worden.

Het besluit tot interactieve beleidsvorming kan echter wel gestructureerd worden en van een breed perspectief worden voorzien door een aantal situatieafhankelijke variabelen in ogenschouw te nemen. In *Figuur 33* zijn deze in vragende vorm verwerkt. Een eerste set daarvan wijst bij een bevestigende beantwoording op een gunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming (en het mogelijk kunnen verwezenlijken van de mogelijkheden daarvan) en bij een ontkennende beantwoording op een negatief klimaat (en het mogelijk moeten ondervinden van de risico's van interactieve beleidsvorming). Bij een tweede set van situatieafhankelijke variabelen is dit precies andersom. Daar wijst een bevestigende beantwoording op een ongunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming en een ontkennende beantwoording op een positief klimaat. De uiteindelijke levensvatbaarheid van een interactief beleidsvormingsproces kan zo op basis van het beantwoorden van deze vragen enigszins worden ingeschat.

Wanneer de levensvatbaarheid van een interactief beleidsvormingsproces onvoldoende wordt bevonden kan besloten worden af te zien van interactieve beleidsvorming. Er kan dan bijvoorbeeld worden besloten om over te gaan tot centralistisch overheidsoptreden. Men moet zich daarbij echter wel de volgende vragen stellen:

- Kunnen eenzijdige besluiten draagvlak creëren onder belanghebbenden?;
- Zijn de beleidsproblemen in kwestie enigszins gestructureerd?;
- Is er voldoende informatie om eenzijdige besluiten te nemen?

Oftewel, men zal zich moeten afvragen of de overheid het alleen af kan (zie paragraaf 3.2.1). Als dit niet waarschijnlijk is, zit men met een dilemma. Moet men kiezen voor interactieve beleidsvorming of voor centralistisch overheidsoptreden? In dergelijke situaties kan men het dilemma misschien het beste ontwijken door ervoor te kiezen op de 'participatieladder' (zie paragraaf 3.3.3) geen uiterste positie te kiezen, maar één daar tussenin; men kiest dan voor 'raadplegen' of 'adviseren'. Zo kan de overheid zich bedienen van de kennis en inzichten van de belanghebbenden rond een beleidsproject,

kan het draagvlak voor beleidsoplossingen worden vergroot en kan tevens de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat en daadkracht behouden blijven.

		Ja	Nee
Situatieafhankelijke variabelen voor een gunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming			
1	Zijn de besluiten in het beleidsproject van groot maatschappelijk belang?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Is het belangrijk om draagvlak te krijgen onder belanghebbenden?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Kunnen belanghebbenden de juiste informatie krijgen om goede beslissingen te maken?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Zijn de (financiële) kosten voor het interactieve beleidsvormingsproces te rechtvaardigen? ²²⁶	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Kunnen belanghebbenden tot een acceptabele overeenstemming komen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6	Kunnen belanghebbenden binnen een redelijke termijn tot een acceptabele overeenstemming komen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Is er gelijkwaardigheid onder belanghebbenden?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8	Vallen de negatieve effecten van een eventuele gebrekkige gelijkwaardigheid onder belanghebbenden te minimaliseren?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9	Zijn politici bereid zich te binden aan het resultaat van het interactieve beleidsvormingsproces?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10	Kunnen de kaders (institutionele context) van een interactief beleidsvormingsproces ruim en flexibel genoeg worden gehouden?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Situatieafhankelijke variabelen voor een ongunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming			
11	Is er noodzaak tot daadkrachtig of snel handelen in het beleidsproject?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12	Is het waarschijnlijk dat er grote conflicten ontstaan tussen belanghebbenden over de beleidsoplossingen? ²²⁷	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13	Botst interactieve beleidsvorming als variant van directe democratie met de indirecte democratie?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figuur 33: Situatieafhankelijke variabelen voor interactieve beleidsvorming

²²⁶ De eerste vier situatieafhankelijke variabelen voor een gunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming zijn gedeeltelijk ontleent van Robbins [2000: 141-142].

²²⁷ Deze situatieafhankelijke variabele voor een ongunstig klimaat voor interactieve beleidsvorming is gedeeltelijk ontleent van Robbins [2000: 141-142].

10 Slotbeschouwing

Tot op dit moment zijn in deze afstudeerscriptie persoonlijke opvattingen niet aan bod gekomen. Een wetenschappelijke studie is daar in eerste instantie immers niet de plaats voor, anders zou deze nog maar weinig wetenschappelijk zijn. Desalniettemin kan een mens objectief onderzoek (willen) verrichten naar een onderwerp en zich daar tegelijkertijd een persoonlijke mening over vormen. Dit zijn twee zaken die naast elkaar kunnen bestaan, maar waarvan wanneer naar voren gebracht, altijd duidelijk de scheidslijn aangegeven dient te worden. Vanuit de wens om in deze afstudeerscriptie mijn eigen licht te laten schijnen over interactieve beleidsvorming leg ik de grens hier. Tot zover de 'wetenschap' van deze afstudeerscriptie, benedenstaand slechts enkele van mijn persoonlijke opvattingen.

De waarde van interactieve beleidsvorming valt niet te ontkennen. In bepaalde gevallen is er simpelweg geen plaats voor centralistisch overheidsoptreden (zie paragraaf 3.2.1). In andere gevallen kan interactieve beleidsvorming uit zichzelf tot waardevolle opbrengsten leiden. Deze ene achtergrond van interactieve beleidsvorming en de potentie van deze bestuursstijl geven het meer dan voldoende bestaansrecht. In deze afstudeerscriptie is echter gebleken dat er ook risico's aan interactieve beleidsvorming kunnen kleven. Wat het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject betreft wegen de daarin gemanifesteerde risico's voor mij zwaarder dan de waargemaakte mogelijkheden. Volgens mij hebben deze projecten van interactieve beleidsvorming niet alleen de grenzen van interactieve beleidsvorming opgezocht, maar deze hier en daar ook overschreden. In deze afstudeerscriptie zijn aanbevelingen gedaan om voor toekomstige projecten van interactieve beleidsvorming de mogelijkheden te benutten en de risico's zoveel mogelijk te vermijden. Bij het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject is hier in mijn ogen onvoldoende aan gewerkt. De structuur voor interactie en discussie acht ik onvoldoende.

Wat onlosmakelijk met interactieve beleidsvorming is verbonden, is de andere achtergrond ervan: de bestuurlijke cultuur (zie paragraaf 3.2.2). Een achtergrond die voor interactieve beleidsvorming kan pleiten, maar waarvan de daadwerkelijke betekenis wederom wordt bepaald door de waarde die men eraan hecht. In mijn optiek is deze waarde gering. Dat Nederland een rijke historie heeft van plooiën en schikken hoeft toch nog niet te betekenen dat de richting van onze bestuurlijke toekomst is bepaald? Niets verbiedt ons om de ingeslagen weg te verlaten wanneer deze niet de meest voor de hand liggende blijkt. Interactieve beleidsvorming laat zich in mijn ogen op geen enkele wijze rechtvaardigen door het verleden. Wat dit betreft telt alleen het heden en de toekomst. Helaas wordt daar nogal eens anders over gedacht of naar gehandeld. Wellicht is de bestuurlijke cultuur in Nederland ons soms meer tot last dan van nut.

Wat de aandacht voor het individu aangaat kan ik mij vinden in het streven om de burger meer zeggenschap te geven. Meer democratie is haast per definitie een goede zaak. Het is echter de vraag

of interactieve beleidsvorming in dit verband werkelijk zo'n goed middel is als het beloofd te zijn. Interactieve beleidsvorming betekent wellicht meer democratie, maar er wordt vaak niet bij stilgestaan dat het tegelijkertijd ook minder democratie kan betekenen. Als de indirecte democratie naar de achtergrond wordt verdreven gaat een belangrijke 'check and balance' verloren. Wie is er verantwoordelijk voor interactief beleid? Wie kan op het eindresultaat afgerekend worden? In het geval van interactieve beleidsvorming zijn dat in theorie alle participanten die deelnemen aan het proces, in de praktijk is het echter niemand of zullen het vooral bestuurders en politici zijn. Dat betekent dat de burger geen mogelijkheid heeft de makers van het beleid aansprakelijk te stellen voor hun daden of dat bestuurders en politici vaak als enige op onterechte gronden verantwoordelijk worden gehouden voor het interactief gevormde beleid en daar in ieder geval de grootste consequenties van zullen ondervinden. Een onwenselijke situatie, want deze is onrechtvaardig en ondemocratisch. Een democratie geeft het volk immers de kans zich naderhand over het gevoerde beleid en de beleidsmakers (via hiërarchische weg, met aan de top gekozen politici) uit te spreken door middel van verkiezingen. Zo bestuurt de bevolking het land, zij het op indirecte en globale wijze. Wat is de waarde van democratie als de autoriteit van bestuurders en politici keer op keer bewust op de helling wordt gezet, zoals in interactieve beleidsvormingsprocessen het geval? Zo kunnen de beloftes aan de burger niet waargemaakt worden. Hoezo meer democratie? Misschien moet democratie ook in de al bekende richting worden gezocht. Volgens mij is er nog een slag te slaan met de uitbouw en verfijning van de indirecte democratie. Hier moet meer energie in gestoken worden.

Als het gaat om de steeds groter wordende mondigheid van de burger ben ik van mening dat deze niet per definitie vertaald dient te worden naar een meer directe rol in de beleidsvorming. De burger schijnt vaak vooral te weten hoe de overheid het niet moet doen. Wanneer zij betrokken worden bij de beleidsvorming lijken de nieuwbakken coproductanten van beleid nogal eens minder begaafde schippers te zijn dan waarvoor zij zich voordeden toen zij nog aan wal stonden. De burger voelt zich slechts in variabele mate genegen of capabel in detail uit te leggen hoe het beste met maatschappelijke (beleids)problemen omgesprongen moet worden. En in hoeverre maken burgers bewuste keuzes in interactieve beleidsprocessen, worden zij niet te veel gevoed door de waan van de dag en gaan zij niet te veel af op hun onderbuik? Dit lijkt mij soms wel het geval.

Uit het bovenstaande blijkt een enigszins gereserveerde houding ten opzichte van interactieve beleidsvorming. Desalniettemin zie ik interactieve beleidsvorming als een interessante bestuursstijl met de nodige toepassingsmogelijkheden. Het is echter voor mij geen wondermiddel. De 'oude' bestuursstijlen zijn in mijn ogen zo slecht nog niet. In ieder geval is de veronderstelling dat een proces van interactieve beleidsvorming altijd en voor iedere situatie tot een goed eind te brengen is, net zo onrealistisch als de veronderstelling dat de overheid alles vanuit een centrale positie kan regelen. De kennis en kunde van de overheid schiet ook daarvoor te kort. Om deze reden pleit ik er in ieder geval voor om voor het ontwerpen en managen van interactieve beleidsvormingsprocessen gebruik te maken van specialisten op dat terrein.

Bijlagen

Bijlage 1: Belangen en percepties van de participanten in het Grensmaasproject

Publieke participanten	
1	<p>Belgische overheid</p> <p>Belang: Nadelige gevolgen (bijvoorbeeld met betrekking tot grondwaterstand) van het Grensmaasproject vermijden</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar er moet gewaakt worden voor eventuele nadelige effecten</p>
2	<p>Gemeente Maastricht</p> <p>Belang: Bescherming tegen hoogwateroverlast en in mindere mate natuurontwikkeling</p> <p>Perceptie: Snelle realisatie van het Grensmaasproject is gewenst, eigen bijdrage van gemeente is bespreekbaar</p>
3	<p>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</p> <p>Belang: Integrale realisatie Grensmaasproject (bescherming tegen hoogwater, natuurontwikkeling en grindwinning)</p> <p>Perceptie: Budgetneutrale realisatie Grensmaasproject met voldoende steun van de bevolking</p>
4	<p>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</p> <p>Belang: Integrale realisatie Grensmaasproject (bescherming tegen hoogwater, natuurontwikkeling en grindwinning)</p> <p>Perceptie: Budgetneutrale realisatie Grensmaasproject met voldoende steun van de bevolking</p>
5	<p>Provincie Limburg</p> <p>Belang: Integrale realisatie Grensmaasproject (bescherming tegen hoogwater, natuurontwikkeling en grindwinning)</p> <p>Perceptie: Budgetneutrale realisatie Grensmaasproject met voldoende steun van de bevolking</p>
6	<p>Rijkswaterstaat Maaswerken</p> <p>Belang: Integrale realisatie Grensmaasproject (bescherming tegen hoogwater, natuurontwikkeling en grindwinning) alsmede de burger bij het Grensmaasproject betrekken</p> <p>Perceptie: Verantwoord plan en uitvoering (technisch) van Grensmaasproject met voldoende steun van de bevolking</p>
7	<p>Waterschappen</p> <p>Belang: Waarborgen van een veilige, effectieve en efficiënte waterhuishouding</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar een goede waterhuishouding staat bovenaan</p>
Private participanten	
8	<p>Buurtraad Borgharen</p> <p>Belang: Behartiging van de belangen van de bewoners van Borgharen</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar er moet gewaakt worden voor eventuele nadelige effecten</p>
9	<p>Combinatie Regenboog VOF</p> <p>Belang: Behartiging van de belangen van de aannemers</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject moet mogelijkheden bieden voor rendabele werken</p>
10	<p>Diverse natuur- en milieubeschermingsorganisaties</p> <p>Belang: Bescherming van natuur en milieu</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject mag niet ten koste gaan van natuur en milieu</p>
11	<p>Dorpsraad Itteren</p> <p>Belang: Behartiging van de belangen van de bewoners van Itteren</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar er moet gewaakt worden voor eventuele nadelige effecten</p>
12	<p>Federatie van Oppervlaktedelfstoffen winnende Industrieën (FODI)</p> <p>Belang: Behartiging van de belangen van leden</p> <p>Perceptie: Grensmaasproject moet voldoende mogelijkheden bieden voor het winnen van oppervlaktedelfstoffen</p>

13	Federatief verband tegen ontgrindingen Belang: Voorkomen verdere ontgrinding in regio Grensmaas Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar grindwinning is niet gewenst
14	Natuurmonumenten Belang: Veiligstellen van natuur, landschap en cultuurhistorie Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar mag niet ten koste gaan van bovengenoemde belang
15	Limburgse landbouworganisatie (LLTB) Belang: Voorkomen verlies agrarische grond Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar mag niet ten koste gaan van agrarische grond
16	Panheelgroep Belang: Behartiging van de belangen van leden Perceptie: Grensmaasproject moet rendabele (in omvang en winstmarge) mogelijkheden bieden voor grindproductie
17	Samenwerkende Organisaties en Bewoners Grensmaas Belang: Behartiging van de belangen van leden Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar er moet gewaakt worden voor eventuele nadelige effecten
18	Vereniging Bewoners Overleg Maasvallei (BOM) Belang: Behartiging van de belangen van bewoners Maasvallei Perceptie: Grensmaasproject is een goede zaak, maar er moet gewaakt worden voor eventuele nadelige effecten

Bijlage 1: Belangen en percepties van de participanten in het Grensmaasproject

Bijlage 2: Machtsposities van de participanten in het Grensmaasproject

Kerngezelschap	
1	<p>Combinatie Regenboog VOF</p> <p>Middel(en): Capaciteit tot uitvoeren van de bouwwerkzaamheden voor het Grensmaasproject (productiemiddelen)</p> <p>Machtspositie: Sterk (lid kerngezelschap en beoogde uitvoerder van een groot deel van het Grensmaasproject)</p>
2	<p>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</p> <p>Middel(en): Verlenen van goedkeuring eindresultaat (competenties)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en goedkeuring is belangrijk, maar kan het zich niet veroorloven dat het Grensmaasproject niet door gaat)</p>
3	<p>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</p> <p>Middel(en): Verlenen van goedkeuring eindresultaat (competenties)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en goedkeuring is belangrijk, maar kan het zich niet veroorloven dat het Grensmaasproject niet door gaat)</p>
4	<p>Natuurmonumenten</p> <p>Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen, wat d raagvlak onder bevolking kan beïnvloeden (legitimiteit)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en draagvlak onder de bevolking is belangrijk, maar kan weinig bieden voor andere participanten)</p>
5	<p>Panheelgroep</p> <p>Middel(en): Grootgrondbezitter in regio Grensmaas en kan door ontgrindingen, productie en verkoop van grind het Grensmaasproject bekostigen (competenties, productiemiddelen en financiële middelen)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en de productie en verkoop van het gewonnen grind is belangrijk, maar kan het zich niet veroorloven dat het Grensmaasproject niet doorgaat)</p>
6	<p>Provincie Limburg</p> <p>Middel(en): Verlenen van goedkeuring eindresultaat (competenties)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en goedkeuring is belangrijk, maar kan het zich niet veroorloven dat het Grensmaasproject niet doorgaat)</p>
7	<p>Rijkswaterstaat Maaswerken</p> <p>Middel(en): Kennis voor uitvoering Grensmaasproject en kan door communicatie draagvlak onder bevolking beïnvloeden (kennis en legitimiteit)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (lid kerngezelschap en kennis en draagvlak onder bevolking is belangrijk, maar kan verder weinig 'tastbaars' bieden voor andere participanten)</p>
1^e Ring: Publieke participanten	
8	<p>Belgische overheid</p> <p>Middel(en): Verlenen toestemming werkzaamheden, omdat een deel daarvan op Belgisch grondgebied plaats zal vinden (competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (toestemming is van wezenlijk belang voor Grensmaasproject)</p>
9	<p>Gemeente Maastricht</p> <p>Middel(en): Kan door communicatie (dus ook propaganda) draagvlak onder bevolking beïnvloeden (legitimiteit)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)</p>
10	<p>Waterschappen</p> <p>Middel(en): Kennis op het gebied van waterhuishouding voor het Grensmaasproject (kennis)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (kennis is belangrijk, maar kan verder weinig 'tastbaars' bieden voor andere participanten)</p>

2^e Ring: Private participanten	
11	Buurtraad Borgharen Middel(en): Geeft direct invulling aan draagvlak onder bevolking (legitimiteit) Machtspositie: Sterk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)
12	Diverse natuur- en milieubeschermingsorganisaties Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen, wat d raagvlak onder bevolking kan beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (draagvlak onder de bevolking is belangrijk, maar moeten vooral vertrouwen op Natuurmonument als hun vertegenwoordiger)
13	Dorpsraad Itteren Middel(en): Geeft direct invulling aan draagvlak onder bevolking (legitimiteit) Machtspositie: Sterk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)
14	Federatie van Oppervlakedelfstoffen winnende Industrieën (FODI) Middel(en): Kan door communicatie (dus ook propaganda) belang benadrukken van het winnen van grind in het kader van de budgetneutraliteit (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (de productie en verkoop van het gewonnen grind door hun leden is belangrijk, maar kan het zich namens hun leden niet veroorloven dat het Grensmaasproject niet door gaat)
15	Federatief verband tegen ontgrindingen Middel(en): Kan door communicatie (dus ook propaganda) draagvlak onder bevolking beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)
16	Limburgse landbouworganisatie (LLTB) Middel(en): Kan door communicatie (dus ook propaganda) draagvlak onder bevolking beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Zwak (het is de vraag welke waarde de bevolking aan hun belang hecht en kan weinig bieden voor andere participanten)
17	Samenwerkende Organisaties en Bewoners Grensmaas Middel(en): Geeft direct invulling aan draagvlak onder bevolking (legitimiteit) Machtspositie: Sterk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)
18	Vereniging Bewoners Overleg Maasvallei (BOM) Middel(en): Geeft direct invulling aan draagvlak onder bevolking (legitimiteit) Machtspositie: Sterk (draagvlak onder bevolking is belangrijk)

Bijlage 2: Machtsposities van de participanten in het Grensmaasproject²²⁸

²²⁸ De opbouw van dit figuur (de rangschikking van participanten) is gebaseerd op de organisationele constructie van het netwerk van participanten, waar dus onderscheid gemaakt wordt tussen het kerngezelschap, de 1^e ring (van publieke participanten) en de 2^e ring (van private participanten).

Bijlage 3: Belangen en percepties van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

Publieke participanten	
1	Gemeente Apeldoorn Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
2	Kamer van Koophandel Veluwe en Twente Belang: Waarborgen ondernemingsvriendelijk klimaat in de Apeldoornse kanaalzone Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar dient geen nadelige gevolgen te hebben voor bedrijfsleven in de omgeving
3	Ministerie van Economische Zaken Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
4	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
5	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
6	Vijf gemeenten rond het Apeldoorns kanaal: Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
7	Provincie Gelderland Belang: Inpassen Apeldoorns kanaalproject binnen provinciale ontwikkelingsvisie Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag niet conflicteren met provinciale ontwikkelingsvisie
8	Rijksdienst voor de Monumentenzorg Belang: Bescherming (archeologische) monumenten en specifieke stads- of dorpsgezichten Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag geen nadelige effecten hebben voor monumenten of specifieke stads- of dorpsgezichten
9	Waterschap Veluwe Belang: Waarborgen van een veilige, effectieve en efficiënte waterhuishouding Perceptie: Het Apeldoorns kanaalproject mag geen nadelige effecten hebben voor de waterhuishouding
Private participanten	
10	ANWB Belang: Behartiging van de belangen van leden Perceptie: Meer mogelijkheden voor recreatie in kanaalzone en bevaarbaar maken Apeldoorns kanaal is wenselijk
11	Arcadis Belang: Onderzoeken van consequenties van het opnieuw bevaarbaar maken van het Apeldoorn kanaal Perceptie: Slechts de consequenties van het opnieuw bevaarbaar maken van het Apeldoorns kanaal zijn van belang
12	Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA) Belang: Behartiging van de belangen van het bedrijfsleven in Apeldoorn Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag geen nadelige effecten hebben voor het bedrijfsleven uit de kanaalzone
13	Gelderse Milieufederatie (GMF) Belang: Bescherming van natuur en milieu Perceptie: Apeldoorns kanaalproject mag een nadelige effecten hebben voor natuur en milieu

14	Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme Belang: Toerisme bevorderen in Gelderland en Overijssel Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor toerisme moeten benut worden
15	Gewestelijk Land- en Tuinbouworganisatie Belang: Behartiging van de belangen van leden Perceptie: Apeldoorns kanaalproject mag geen nadelige gevolgen hebben voor boeren uit de kanaalzone
16	HISWA Belang: Verdedigen en promoten van mogelijkheden voor watersport en recreatie op het water Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor recreatie op het water moeten benut worden
17	Interreg-partners (extern) Belang: Door samenwerking verrijking van projecten Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
18	Koninklijk Nederlands Watersport Verbond Belang: Verdedigen en promoten van mogelijkheden voor watersport Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor recreatie op het water moeten benut worden
19	Landbouw Economisch Instituut (LEI) Belang: Bepalen op welke wijze en in welke mate in een interactief beleidsvormingsproces maatschappelijke kosten-batenanalyses kunnen worden toegepast, faciliteren van de besluitvorming rond het Apeldoorns kanaalproject Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
20	Natuur- en Milieuplatform Apeldoorn Belang: Vertegenwoordigen van de verschillende natuur- en milieuorganisaties in Apeldoorn Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag niet ten koste gaan van bovengenoemde belangen
21	Natuurmonumenten Belang: Veiligstellen van natuur, landschap en cultuurhistorie Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag niet ten koste gaan van bovengenoemde belang
22	NUON Belang: Behartigen bedrijfsbelangen Perceptie: Het Apeldoorns kanaalproject mag niet ten kosten gaan van drinkwatervoorziening
23	Projectontwikkelaars Belang: behartiging bedrijfsbelangen Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is interessant wanneer het gepaard gaat met aantrekkelijke bouwprojecten
24	Recreatiegemeenschap Veluwe Belang: Exploitatie van dagrecreatieve voorzieningen voor een breed publiek Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor recreatie moeten benut worden
25	Stichting Apeldoornse Monumenten (SAM) Belang: Bescherming (archeologische) monumenten en specifieke stads- of dorpsgezichten in Apeldoorn Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, maar mag geen nadelige effecten hebben voor monumenten of specifieke stads- of dorpsgezichten in Apeldoorn
26	Stichting Apeldoorns kanaal Belang: Integrale ontwikkeling van het Apeldoorns kanaalproject, met nadruk op weer bevaarbaar maken en in oude historie herstellen Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkelt te worden
27	Stichting Recreatietoervaart Nederland Belang: Instandhouden, beheren en verbeteren van het basistoervaartnet in Nederland Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor recreatie op het water moeten benut worden

28	Stichting Veluwe Beken en Sprengen Belang: Streven naar het in stand houden en herstellen van de Veluwe sprengen, beken en vennen, alsmede de omgeving waarin deze voorkomen Perceptie: De sprengen, beken en vennen in de kanaalzone moeten behouden en hersteld worden
29	Stuurgroep Experimenten Volkhuysvesting (SEV) Belang: Ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen Perceptie: Apeldoorns kanaalproject dient in een zo breed mogelijk perspectief ontwikkeld te worden
30	TNO Belang: Wetenschappelijke kennis toepasbaar maken om innovatief vermogen te versterken Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, inhoudelijke onzekerheden kunnen opgevuld worden met kennis
31	VVV Apeldoorn Belang: Door middel van marketing, promotie en productontwikkeling een structurele bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van Apeldoorn Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden voor toerisme en recreatie moeten worden benut
32	Waterbedrijf Gelderland Belang: Waarborgen van schoon en voldoende drinkwater Perceptie: Het Apeldoorns kanaalproject mag niet ten kosten gaan van drinkwatervoorziening
33	Verenigde Woningbouwcorporaties Apeldoorn Belang: Voorzien in woonbehoeften Perceptie: Apeldoorns kanaalproject is een goede zaak, mogelijkheden bouw woningen moeten benut worden

Bijlage 3: Belangen en percepties van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

Bijlage 4: Machtsposities van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject

Publieke participanten	
1	<p>Gemeente Apeldoorn</p> <p>Middel(en): Verlenen van goedkeuring eindresultaat en gedeeltelijke financiering (competenties en financiële middelen)</p> <p>Machtspositie: Sterk (goedkeuring voor Apeldoorns kanaalproject is essentieel, maar de gemeente is voor de financiering van het project ook afhankelijk van derden)</p>
2	<p>Kamer van Koophandel Veluwe en Twente</p> <p>Middel(en): Inbrengen kennis en mogelijk vergroten van draagvlak onder het bedrijfsleven in de kanaalzone (kennis en legitimiteit)</p> <p>Machtspositie: Zwak (kan andere participanten weinig bieden)</p>
3	<p>Ministerie van Economische Zaken</p> <p>Middel(en): Gedeeltelijke financiering van project door subsidies (financiële middelen)</p> <p>Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)</p>
4	<p>Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</p> <p>Middel(en): Inbrengen kennis, gedeeltelijke financiering project en verlenen van goedkeuring eindresultaat (kennis, financiële middelen en competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (op veel vlakken actief in het Apeldoorns kanaalproject)</p>
5	<p>Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu</p> <p>Middel(en): Inbrengen kennis, gedeeltelijke financiering project en verlenen van goedkeuring eindresultaat (kennis, financiële middelen en competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (op veel vlakken actief in het Apeldoorns kanaalproject)</p>
6	<p>Vijf gemeenten rond het Apeldoorns kanaal: Brummen, Hattem, Heerde, Epen en Rheden</p> <p>Middel(en): Gedeeltelijke financiering project en verlenen goedkeuring eindresultaat (financiële middelen en competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (goedkeuring voor Apeldoorns kanaalproject is essentieel)</p>
7	<p>Provincie Gelderland</p> <p>Middel(en): Gedeeltelijke financiering project en verlenen goedkeuring eindresultaat (financiële middelen en competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (goedkeuring voor Apeldoorns kanaalproject is essentieel)</p>
8	<p>Rijksdienst voor de Monumentenzorg</p> <p>Middel(en): Verlenen van goedkeuring eindresultaat (competenties)</p> <p>Machtspositie: Redelijk (Apeldoorns kanaalproject heeft ongetwijfeld effecten voor monumenten of specifieke stads- of dorpsgezichten, maar de Rijksdienst voor de Monumentenzorg kan andere participanten weinig bieden)</p>
9	<p>Waterschap Veluwe</p> <p>Middel(en): Inbrengen kennis met betrekking tot waterhuishouding en verlenen van goedkeuring eindresultaat (kennis en competenties)</p> <p>Machtspositie: Sterk (Apeldoorns kanaalproject heeft ongetwijfeld effecten voor de waterhuishouding en het Waterschap Veluwe heeft hier dus een belangrijke rol bij)</p>
Private participanten	
10	<p>ANWB</p> <p>Middel(en): Kan draagvlak voor Apeldoorns kanaalproject via leden beïnvloeden is (legitimiteit)</p> <p>Machtspositie: Zwak (kan andere participanten weinig bieden)</p>

11	Arcadis Middel(en): Kunnen waardevolle kennis inbrengen in het Apeldoorns kanaalproject (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
12	Bedrijven Kring Apeldoorn (BKA) Middel(en): Kan draagvlak voor Apeldoorns kanaalproject onder het bedrijfsleven beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (het bedrijfsleven heeft in de huidige kanaalzone een positie die niet genegeerd kan worden)
13	Gelderse Milieufederatie (GMF) Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen, wat draagvlak onder bevolking kan beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (milieubelangen zullen niet gemakkelijk ter zijde kunnen worden geschoven)
14	Gelders-Overijssels Bureau voor Toerisme Middel(en): Kunnen kennis op het gebied van toerisme inbrengen (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
15	Gewestelijk Land- en Tuinbouworganisatie Middel(en): Kan draagvlak voor Apeldoorns kanaalproject onder de boeren in de kanaalzone beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (de boeren zullen zich hoogstwaarschijnlijk niet met een kluitje riet het veld in laten sturen)
16	HISWA Middel(en): Heeft kennis over benutten Apeldoorns kanaal als bevaarbaar recreatiekanaal (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
17	Interreg-partners (extern) Middel(en): Kunnen indirect kennis inbrengen in het Apeldoorns kanaalproject (kennis) Machtspositie: Zwak (zijn niet direct betrokken bij het proces)
18	Koninklijk Nederlands Watersport Verbond Middel(en): Heeft kennis over benutten Apeldoorns kanaal als bevaarbaar recreatiekanaal (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
19	Landbouw Economisch Instituut (LEI) Middel(en): Bepalen door hun faciliterende rol (door middel van de maatschappelijke kosten-batenanalyses) mede het draagvlak voor het Apeldoorns kanaalproject onder de participanten (legitimiteit) Machtspositie: Zwak (behoren geen inhoudelijke, of in ieder geval niet bewust en op onpartijdig wijze, richting te geven)
20	Natuur- en Milieuplatform Apeldoorn Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen, wat draagvlak onder bevolking kan beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (natuurbelangen zullen niet gemakkelijk ter zijde kunnen worden geschoven)
21	Natuurmonumenten Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen, wat draagvlak onder bevolking kan beïnvloeden (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (natuurbelangen zullen niet gemakkelijk ter zijde kunnen worden geschoven)
22	NUON Middel(en): Inbrengen kennis met betrekking tot waterhuishouding en verlenen van goedkeuring eindresultaat (kennis en competenties) Machtspositie: Sterk (goedkeuring voor Apeldoorns kanaalproject is essentieel)
23	Projectontwikkelaars Middel(en): Uitvoeren bouwplannen en grotendeels ook financiering Apeldoorns kanaalproject (productiemiddelen en financiële middelen) Machtspositie: Sterk (financiering van het Apeldoorns kanaalproject ligt voor een groot deel in hun handen)
24	Recreatiegemeenschap Veluwe Middel(en): Kunnen kennis op het gebied van recreatie inbrengen (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)

25	Stichting Apeldoornse Monumenten (SAM) Middel(en): Kunnen kennis op het gebied van (onderhoud) monumenten inbrengen (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
26	Stichting Apeldoorns kanaal Middel(en): Heeft zichzelf een relatief belangrijke positie toebedeeld als een van de initiatiefnemers van de haalbaarheidsstudie 'Bewaren door Varen', daardoor is hun steun voor het Apeldoorn kanaalproject gewichtig (legitimiteit) Machtspositie: Redelijk (feitelijk kunnen zij andere participanten weinig bieden)
27	Stichting Recreatietoervaart Nederland Middel(en): Heeft kennis over benutten Apeldoorns kanaal als bevaarbaar recreatiekanaal (kennis) Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
28	Stichting Veluwe Beken en Sprengen Middel(en): Kan 'groene' identiteit van Grensmaasproject bepalen (wat draagvlak onder bevolking kan beïnvloeden) en bezitten kennis over het in stand houden van de Veluwe beken en sprengen (legitimiteit en kennis) Machtspositie: Redelijk (natuur- en milieubelangen zullen niet gemakkelijk ter zijde kunnen worden geschoven)
29	Stuurgroep Experimenten Volkhuysvesting (SEV) Middel(en): Kunnen waardevolle kennis inbrengen in het Apeldoorns kanaalproject (kennis) Machtspositie: Zwak (kennis moet voorzien worden van waarde door andere actoren en SEV betekend verder weinig voor andere in het Apeldoorns kanaalproject)
30	TNO Middel(en): Kunnen waardevolle kennis inbrengen in het Apeldoorns kanaalproject (kennis) Machtspositie: Zwak (kennis moet voorzien worden van waarde door andere actoren en TNO betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
31	VVV Apeldoorn Middel(en): Kunnen kennis op het gebied van toerisme inbrengen Machtspositie: Zwak (betekent verder weinig voor anderen in het Apeldoorns kanaalproject)
32	Waterbedrijf Gelderland Middel(en): Inbrengen kennis met betrekking tot waterhuishouding en verlenen van goedkeuring eindresultaat (kennis en competenties) Machtspositie: Sterk (goedkeuring voor Apeldoorns kanaalproject is essentieel)
33	Verenigde Woningbouwcorporaties Apeldoorn Middel(en): Moeten de wil tonen om de te bouwen woningen te exploiteren en bepalen zodoende indirect de financiering van het Apeldoorns kanaalproject (financiële middelen) Machtspositie: Redelijk (financiering is belangrijk, maar hun lijn met het Apeldoorns kanaalproject is vrij indirect)

Bijlage 4: Machtsposities van de participanten in het Apeldoorns kanaalproject²²⁹

²²⁹ Het lijkt misschien interessant om de participanten te rangschikken volgens de structuur welke mede door de institutionele context wordt bepaald. Een dergelijke werkwijze is ook aangehouden voor het Grensmaasproject (zie *Bijlage 2*). Het grote probleem in het geval van het Apeldoorns kanaalproject is dat er dan dubbeltellingen zouden optreden en het overzicht gemakkelijk verloren gaat. Om deze reden is de rangschikking van participanten gehouden zoals hij was. Overigens laat het bovenstaande nogmaals zien dat de institutionele context van het Apeldoorns kanaalproject complex is.

Literatuur

Artikelen:

- Berveling. (1998). *Creativiteit versus representativiteit: een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk*. In Bestuurskunde: jaargang 7, nummer 7.
- Breed. (1995). *Bestuurdichtheid, de symptomen voorbij: naar een nieuwe besturingsfilosofie?* In Bestuurskunde: jaargang 4, nummer 1.
- Beukenkamp. (2002). *De Maas van morgen lijkt op die van vroeger*. In Geografie: december.
- Driessen, Glasbergen en Verdaas. (2001). *Interactive policy making: a model of management for public works*. In European journal of operational research: nummer 128.
- Edelenbos. (2001). *Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces*.
- Gunsteren (van). (1999). *Zwartepieten of selectief sturen? Over de logica van politieke verantwoording*.
- Heer (de) en Alphen (van). (1996). *Een project in het politieke spel: interactieve beleidsontwikkeling in de 'Voordelta'*. In Bestuurskunde: jaargang 5, nummer 3.
- Hendirks. (2002). *Representatieve politiek in de Netwerksamenleving*. In Bestuurskunde: jaargang 11, nummer 7.
- Klijn en Koppenjan. (1998). *Tussen representatieve en directe democratie*. In Bestuurskunde: jaargang 7, nummer 7.
- Peet. (2003). *Economisch succes en overlegcultuur: bedrijfsleven en overheid in Nederland in de 20ste eeuw*.
- Pröpper en Steenbeek. (1998). *Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's*. In Bestuurskunde: jaargang 7, nummer 7.
- Stokkum. (2003). *Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming*.
- Tops. (2000). *De cultuur van het lokaal bestuur*. In Bestuurskunde: jaargang 9, nummer 2.
- Teisman. (1995). *Het project Grensmaas*. In Bestuurskunde: jaargang 4, nummer 8.
- Woestenburg. (2004). *Te Koop: toerismekennis*. In weekblad voor Wageningen UR: jaargang 6, 9 september 2004.

Boeken:

- Andeweg en Irwin. (2002). *Governance and politics of the Netherlands*.
- Birkland. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*.
- Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal. (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*.
- Bruin (de), Heuvelhof (ten) en Veld (in 't). (2002). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*.
- Edelenbos, Monnikhof (Red.). (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*.
- Gomes (Red.). (1999). *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie*.
- Kingdom. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*.
- Klijn, Beuren (van) en Koppenjan. (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*.
- Koppenjan en Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*.
- Macionis & Plummer. (2002). *Sociology, a global introduction*.
- Robbins. (2000). *Leadership and creating trust*.
- Wit (de), Meyer en Breed. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*.
- Woerkum (van). (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*.

Publicaties:

- Edelenbos, Teisman en Reuding. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*.
- Edelenbos, Teisman en Reudink. (2003). *De 'LAT-relatie' tussen interactief beleid en beleidsvorming*.
- Klijn en Koppenjan. (1998). *Interactieve besluitvorming: de rol van politici en politieke organen*.
- Landbouw Economisch Instituut (LEI). (2003). *Inrichtingsvarianten van het Apeldoorns kanaal: toepassing van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse in een interactief proces*.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Actieprogramma 'Andere Overheid'*.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). (2000). *Stad & Milieu: de praktijk loont*.
- Woerkum en Aarts. (2002). *Over de waarde van pluriformiteit in interactieve beleidsprocessen: wat maakt het verschil?*

Kranten en tijdschriften:

- Apeldoornse courant. (10 november 2000). *Boeren bezorgd over plan kanaal*.
- Apeldoornse courant. (12 januari 2001). *Bedrijven kraken kanaalplan*.
- Apeldoornse courant. (16 januari 2001). *Onderzoek naar bereikbaarheid bedrijven in Kanaalzoneplan*.
- Apeldoornse courant. (10 februari 2001). *Plan voor attractievere kanaalzone is klaar*.
- Apeldoornse courant. (4 mei 2001). *Bevaarbaar maken van kanaal kost 175 miljoen*.
- Apeldoornse courant. (9 mei 2001). *Geen eenduidigheid over kanaal*.
- Apeldoornse courant. (30 mei 2001). *Forse kritiek bedrijven op kanaalplan*.
- Apeldoornse courant. (12 juli 2001). *Gemeente houdt vast aan nieuwe weg*.
- Apeldoornse courant. (1 september 2001). *Apeldoorns kanaal 'voorbeeld'*.
- Apeldoornse courant. (28 september 2001). *Besluit over kanaal rond december*.
- Apeldoornse courant. (Niet bekend). *Politiek: boten in kanaal*.
- Apeldoornse courant. (7 november 2001). *Verzet tegen bouw kanaal*.
- Apeldoornse courant. (8 november 2001). *Besluit over plan kanaal komt later*.
- Apeldoornse courant. (5 april 2002). *Auto's gaan ondergronds bij 't kanaal*.
- Apeldoornse courant. (8 november 2002). *Europese prijs voor Apeldoorn*.
- Apeldoornse courant. (28 november 2002). *Waterschap Veluwe komt met een eigen beleidsvisie op het Apeldoorns Kanaal*.
- Apeldoornse courant. (20 februari 2003). *Tijd knaagt aan kanaaloevers*.
- Apeldoornse courant. (7 juni 2003). *Provincie: geen geld voor kanaalplan*.
- Apeldoornse courant. (7 juni 2003). *Apeldoorn grote motor achter het kanaal*.

- Apeldoornse courant. (17 juni 2003). *Hoge waterkwaliteit moet blijven.*
- Apeldoornse courant. (13 september 2003). *Toch boten op Kanaal.*
- Apeldoornse courant. (11 september 2003). *Bevaren Kanaal van de baan.*
- Apeldoornse courant. (8 oktober 2003). *Tien miljoen in kanaalbouw.*
- Apeldoornse courant. (1 november 2003). *Weilanden worden natuur.*
- Apeldoornse courant. (28 april 2004). *Deur naar bevaarbaar kanaal op kier.*
- Apeldoornse courant. (18 juni 2005). *Tot en met 2015 geen bevaarbaar kanaal.*
- Dagblad De Limburger. (16 november 2002). *Limburgse grindproducenten willen zaken doen met natuur- en milieugroeperingen: "Natuur gebaat bij grindwinning".*
- Dagblad De Limburger. (21 november 2002). *Gedeputeerde van Limburg: "Afgraven stopt na Grensmaas".*
- Dagblad De Limburger. (16 januari 2003). *Bewoners van het Limburgse Borgharen zijn hoogwaterbeleid overheid goed zat.*
- Dagblad De Limburger. (3 februari 2003). *Grindsector: vertraging Grensmaas.*
- Dagblad De Limburger. (2 juni 2003). *Europa hekelt plannen Grensmaas.*
- Dagblad De Limburger. (28 juni 2003). *Actie tegen plannen Grensmaas.*
- Dagblad De Limburger. (29 juli 2003). *Ruim zeshonderd handtekeningen tegen Grensmaasplan.*
- Dagblad De Limburger. (6 juli 2004). *Deel Grensmaas openbaar aanbesteden.*
- Dagblad De Limburger. (22 november 2004). *Rijk niet klaar voor Grensmaas.*
- Dagblad De Limburger. (1 december 2004). *Dit jaar geen besluit meer over Grensmaas.*
- Dagblad De Limburger. (19 maart 2005). *Rijk dreigt Grensmaas af te blazen.*
- Financieel Dagblad (het). (22 januari 2002). *Nieuwe studie naar extra beveiliging Maas.*
- Limburgs Dagblad. (2 november 2002). *Twijfels over geld Grensmaas.*
- Limburgs Dagblad. (3 januari 2003). *Burgemeester: "Wateroverlast structureel probleem".*

Digitaal:

- Website Agriholland. [<http://www.agriholland.nl>].
- Website Apeldoorn.org. [<http://Apeldoorn.org>].
- Website Cobouw. [<http://www.cobouw.nl>].
- Website Europa decentraal. [<http://www.europadecentraal.nl>].
- Website Gemeente Apeldoorn. [<http://www.apeldoorn.nl>].
- Website Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (PPS). [<http://pps.minfin.nl>].
- Website Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). [<http://www.vrom.nl>].
- Website provincie Zuid-Holland. [<http://pzh.nl>].
- Website Rijkswaterstaat Maaswerken. [<http://www.pps.minfin.nl>].
- Website Stichting Apeldoorns kanaal. [<http://www.apeldoornskanaal.nl>].

Overig:

- Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal. (2000).
- Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal. (2001).
- Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal. (2002).
- Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal. (2003).
- Nieuwsbrief Stichting Apeldoorns kanaal. (2004).
- Persbericht provincie Limburg. (27 januari 2004). *Gezamenlijk voorstel over Grensmaasproject.*
- Persbericht Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1 juli 2005). *Definitief akkoord Grensmaasproject.*
- Verslag oprichtingsbijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject. (27 november 2002).
- Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject. (28 januari 2003).
- Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject. (13 november 2003).
- Verslag bijeenkomst Gebiedscommissies Grensmaasproject. (21 september 2004).

Interactieve beleidsvorming in integraal perspectief

De titel van deze afstudeerscriptie geeft aan over welke breedte het onderwerp 'interactieve beleidsvorming' behandeld zal worden. In deze afstudeerscriptie heeft zowel de theorie rond interactieve beleidsvorming een plaats als de praktische uitwerking daarvan. Dit laatste krijgt inhoud door middel van twee projecten van interactieve beleidsvorming (het Grensmaasproject en het Apeldoorns kanaalproject), die de grenzen van het bewuste bestuurlijke fenomeen opzoeken.

Er wordt in deze afstudeerscriptie gekeken welke mogelijkheden en risico's zich in interactieve beleidsvorming verschuilen en welke zich daarvan in de praktijk tonen. Door middel van aanbevelingen zal aangegeven worden hoe men een proces van interactieve beleidsvorming kan verbeteren, oftewel de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming benut en de risico's ervan vermijdt. Tot slot is in deze afstudeerscriptie ook ruimte gemaakt voor een persoonlijke beschouwing waarin een bijdrage wordt geleverd aan de discussie rond interactieve beleidsvorming.

De verschillende delen die men in deze afstudeerscriptie kan ontwaren hebben een samenstellende functie, maar ook een eigen gezicht. Men kan deze afstudeerscriptie daarom op verschillende manieren lezen. Niet alleen als een geheel, maar ook met specifieke aandacht voor het theoretisch gedeelte, één van de twee behandelde projecten van interactieve beleidsvorming of de aanbevelingen.

Met deze afstudeerscriptie voltooit de schrijver (Luuk Helleman) de laatste fase van zijn opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

