

Afstudeerscriptie

Sturen met kennis

Doorwerking van kennis uit lokale en regionale praktijken
in de ruimtelijke beleidsvorming
bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu



Jacqueline Vrolijk

Erasmusuniversiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

en

Ministerie van VROM
Ruimte/ Nationale Ruimtelijke Ordening/ Recht, Instrumenten en Strategie
Augustus 2009

Afstudeerscriptie

Sturen met kennis

Doorwerking van kennis uit lokale en regionale praktijken
in de ruimtelijke beleidsvorming
bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Jacqueline Vrolijk

Erasmusuniversiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

en

Ministerie van VROM
Ruimte/ Nationale Ruimtelijke Ordening/ Recht, Instrumenten en Strategie

Augustus 2009

Begeleiding Erasmusuniversiteit
Prof.dr.ing. G.R. Teisman
Prof.dr. J. Edelenbos

Afbeelding Fresco van Rafaël Santi, De school van Athene, uit 1511 Sixtijnse Kapel, Rome

Voorwoord

Dit verslag is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de studie bestuurskunde aan de Erasmusuniversiteit.

Met deze scriptie komt een einde aan een lange periode, waarin ik in verschillende rondes heb gestudeerd. Ook mijn afstuderen had "momentum" nodig. Het momentum bestond voor mij uit:

de ruimte, de tijd en het vertrouwen dat ik van Henriette de Savornin Lohman, mijn clustermanager, kreeg om een onderzoek uit te voeren;
het briefje van de Erasmusuniversiteit dat mijn cijferlijst na september 2009 haar waarde zou verliezen;
en het gesprek met Nicolet de Sahetapy die mij op het goede moment weer moed insprak.

Ik werd verder geholpen door mijn collega's Naima Boutachekourt-Khabazi, die mijn stukken doorlas en Saskia Ferf-Jentink die naar mijn verhaal luisterde;
door Joost, die als architect en ontwerper als geen ander weet hoe lastig een creatief proces kan zijn;
door de mensen bij VROM die ondanks hun drukke agenda's toch tijd wilden vrijmaken voor een mooi gesprek;
en door de gesprekken met Geert Teisman en Jurian Edelenbos die mij in verwarring brachten én inspireerden.

Ik wil hen allen bijzonder danken.

Maar bovenal wil ik mijn allerliefste Joost, Marije en Stijn bedanken voor de zorg, de onvoorwaardelijke steun en de adviezen die ik van hen kreeg.

Den Haag, augustus 2009
Jacqueline Vrolijk

II Inhoudsopgave

I	Voorwoord	3
II	Inhoudsopgave	5
III	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
2	Theoretische verkenning	13
2.1	Verkenning van kennis, leren en innoveren	13
2.2	Verkenning van kennis als capaciteit	20
2.3	Verkenning van governancecapaciteit	21
2.4	Samenvatting	24
3	Analysemodel en methode van onderzoek	25
3.1	Samenhang tussen kennis en beleidsvorming	25
3.2	Drie niveaus van kennis- en beleidsvorming	27
3.3	Methode van onderzoek	29
4	Doorwerking van kennis in de praktijk	33
4.1	Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling	33
4.2	Nota Ruimte Budgetprogramma	41
4.3	Pilots bedrijventerreinen	59
4.4	Toetsing hypothesen	54
5	Conclusies en Aanbevelingen	59
5.1	Doorwerking van kennis uit lokale en regionale praktijken	60
5.2	Aanbevelingen	61
	Geraadpleegde literatuur	63
	Lijst van geïnterviewde personen	69
	Kabinetten en beleidsperiodes	71

III Samenvatting

Binnen het ministerie van VROM neemt de aandacht voor kennis als beleidsinstrument de laatste jaren toe. De nationale ruimtelijke ordening staat de komende decennia voor grote opgaven, zoals het zoeken van duurzame ruimtelijke oplossingen voor de gevolgen van klimaatverandering, groei en krimp van de bevolkingsomvang, of behoud van het landschap en de natuur. Daarvoor is kennis nodig, die verspreid is over veel verschillende partijen van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties tot burgers en bedrijven.

Binnen VROM/Ruimte werkt een kennisteam aan een infrastructuur die de voorwaarden kan bieden voor een goede uitwisseling en ontwikkeling van kennis voor beleid.

In het verleden bleek kennis uit lokale en regionale praktijken niet goed door te werken in nationale beleidsvorming. Het kennisteam was benieuwd hoe deze doorwerking verbeterd kan worden.

Daarom wordt in dit onderzoek de vraag beantwoord hoe kennis uit lokale en regionale praktijken doorwerkt in beleidsvorming op het centrale niveau van het ministerie van VROM. Het doel is om zonodig de relatie tussen kennisontwikkeling in de decentrale praktijk en centrale beleidsvorming te versterken, zodat de beleidscapaciteit van VROM/Ruimte wordt vergroot.

Uit de theoretische verkenning blijkt dat kennis doorwerkt in beleid via leerprocessen op de niveaus van actoren, structuren en beleidsparadigma's. Wanneer deze leerprocessen met elkaar en met gebeurtenissen in de omgeving verbonden raken, ontstaat "momentum". Momentum vormt de start van een periode van "openheid" in het beleidsproces, waarin ook nieuwe kennis kan doorwerken, zo is de veronderstelling.

Deze veronderstelling wordt onderzocht in drie cases bij het ministerie van VROM:

De Voorbeeldplannen Gebiedsontwikkeling, de Nota Ruimte Budget projecten en de pilots Ruimtelijke Kwaliteit bedrijventerreinen.

De cases worden onderzocht binnen de bredere context van maatschappelijke, politieke en beleidsmatige ontwikkelingen rondom het ruimtelijke beleid. Aan de hand van (combinaties van) belangrijke gebeurtenissen worden verschillende "rondes" van openheid en geslotenheid in het beleidsproces onderscheiden. Vervolgens worden binnen deze periodes, op basis van een analysemodel, leerprocessen en -effecten op de drie onderscheiden niveaus in kaart gebracht.

Kennis blijkt in de onderzochte cases door te werken in beleid op het moment dat er interactie is tussen de leerprocessen en momentum zorgt voor openheid. Kennis werkt niet door in beleid in periodes van geslotenheid. Er ontstaat wel een "pool" van kennis binnen de organisatie, die gebruikt kan worden op het moment dat een periode van openheid zich aandient en de kennisbehoefte vanuit beleid groot is. Om deze "pool" van kennis meer duurzaam te laten worden, wordt aanbevolen om binnen projecten leerdoelen en leeracties te formuleren voor de duur van het project, en voorafgaand aan het stoppen van projecten de overdracht van kennis naar collega's buiten projecten te organiseren door middel van verschillende instrumenten voor kennismanagement. Steun vanuit strategische niveau voor kennisontwikkeling vergroot de doorwerking van kennis van individuele actoren in structuren en processen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De nationale ruimtelijke ordening staat de komende decennia voor een aantal grote opgaven, waaronder het zoeken van duurzame ruimtelijke oplossingen voor de gevolgen van klimaatverandering, de veranderende energiehuishouding, behoud van landschap en natuur, en groei en krimp van de bevolkingsomvang in verschillende gebieden. Deze opgaven zijn complex en vragen in een veranderende en dynamische samenleving om nieuw ruimtelijk beleid en nieuwe vormen van sturing of governance.

Daarvoor is kennis nodig over de wijze waarop men met verandering om kan gaan en hoe op toekomstige ontwikkelingen kan worden ingespeeld (Puylaert, 2008). Deze kennis is weliswaar beschikbaar, maar verspreid over verschillende organisaties, variërend van rijksorganisaties, provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven.

Overheden zijn daardoor voor het bereiken van hun doelen in toenemende mate afhankelijk van de kennis en het gezag van anderen. (Teisman 2005, WRR 2006, Van Buuren 2008)

Toenemend belang van kennis als beleidsinstrument

Op rijksniveau bestaat een toenemende aandacht voor kennis als beleidsinstrument. In verschillende beleidstrajecten in het ruimtelijk domein (verstedelijking, klimaatadaptatie, duurzame gebiedsontwikkeling) worden kennisontwikkeling, –uitwisseling en innovatie expliciet genoemd als onderdeel van de verder te ontwikkelen “instrumentenmix”. Kennisuitwisseling wordt bijvoorbeeld gezien als een van de instrumenten waarmee beleidsonderwerpen van rijkszijde kunnen worden geagendeerd en waarmee de prioriteitstelling van decentrale overheden, bedrijven en burgers kan worden beïnvloed. Kennisontwikkeling en –uitwisseling worden ook gezien als middel waarmee de capaciteiten – het geheel van kennis en kunde - van rijk, provincies, gemeenten en andere betrokkenen kunnen worden vergroot (Puylaert 2008).

Inzet van kennis als beleidsinstrument is niet nieuw in de ruimtelijke ordening. In het ruimtelijk beleidsveld is sinds de jaren '80 ervaring opgedaan met verschillende generaties voorbeeldprojecten. In deze projecten stonden het stimuleren van innovatie en het uitwisselen van kennis tussen decentrale projecten en rijksbeleid centraal. Uit onderzoek destijds blijkt dat de leerervaringen vooral werden gebruikt op lokaal en regionaal niveau, maar nauwelijks doorwerkten in de beleidsontwikkeling op rijksniveau (Meertens 1993, Kolpron 1995 en 2006, Ecorys 2005). In het huidige ruimtelijke beleidsprogramma Mooi Nederland van minister Cramer, maakt een kennis- en leerprogramma expliciet deel uit van de zogenaamde instrumentenmix. De aandacht voor kennismanagement en het inrichten van een kennisinfrastructuur ten behoeve van een goede kennisontwikkeling in relatie met beleid nemen dan ook toe.

1.2 Probleemstelling

Bij het ministerie van VROM wordt door de directie Nationale Ruimtelijke Ordening in een kennisteam gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de kennisorganisatie. Het goed organiseren van kennis voor de nationale ruimtelijke ordening wordt als een noodzaak gezien, “gelet op de complexiteit van de vraagstukken, het toenemend aantal belanghebbende partijen en het groeiende aanbod van informatie” (NRO concept-kennisontwikkelingsprogramma 2009). Voor het organiseren van kennis zijn als principes geformuleerd: de uitwisseling en coördinatie van interne en externe kennis, reflectie in beleidsprojecten, agenderen van (strategische) vraagstukken en de borging en toepassing van kennis. (ibid.) Daarbij gaat het niet alleen om wetenschappelijke kennis, maar in belangrijke mate ook om kennis en ervaring uit de praktijk van ruimtelijke ordening op decentraal niveau.

Een van de vragen van het kennisteam is hoe de uitwisseling van interne en externe kennis verbeterd kan worden, binnen en buiten projecten. Daarbij gaat het in het bijzonder om uitwisseling van kennis met de "uitvoeringspraktijk". Besloten is daarom een onderzoek uit te voeren naar de ervaringen bij VROM met kennisuitwisseling. Het onderzoek kan inzichten opleveren voor de inrichting van de kennisorganisatie en de wijze van kennisuitwisseling bij VROM/Ruimte.

De **centrale vraag** in dit onderzoek wordt:

Hoe werkt kennis uit lokale en regionale praktijken door in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM?

Het **doel van het onderzoek** is om inzicht te verkrijgen in en aanbevelingen te doen voor de wijze waarop de relatie tussen kennisontwikkeling in de decentrale praktijk en centrale beleidsvorming kan worden versterkt, zodat de beleidscapaciteit van VROM/Ruimte wordt vergroot.

Om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden, zijn **deelvragen** geformuleerd:

1. Hoe werkt kennis in theorie door in beleid en beleidsvorming en welke factoren zijn hierop van invloed?
2. Hoe kan de doorwerking van kennis in de empirie worden onderzocht?
3. Hoe werkt kennis uit lokale en regionale gebiedspraktijken in de empirie door in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM?
4. Hoe kan de doorwerking van kennis in beleid worden versterkt?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de theorie omtrent de relatie tussen kennis en beleid verkend. Doorwerking van kennis wordt in de literatuur soms opgevat als een leerproces en soms als een innovatieproces. Daarom wordt de theorie rondom kennis, leren én innovatie verkend. Kennis in relatie met beleid wordt ook wel geconceptualiseerd als "capaciteit" en "governancecapaciteit". Met de inzichten uit deze benadering wordt de theoretische verkenning afgesloten.

In hoofdstuk 3 worden de inzichten uit de theorie in een analysemodel samengebracht. Dit model vormt de "bril" waarmee in dit onderzoek de werkelijkheid bekeken gaat worden. Vervolgens wordt het model verder geoperationaliseerd, wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke methode daarbij is gebruikt.

De empirie wordt onderzocht in drie cases:

- de case "Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling"
 - de case "Nota Ruimte Budgetprojecten"
 - de case "Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen"
- Deze cases worden in hoofdstuk 4 beschreven en geanalyseerd.

Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

Beantwoording deelvraag 1:
Hoe werkt kennis in theorie door in beleid en
beleidsvorming en welke factoren zijn hierop
van invloed?

Verkenning van de theorie rondom kennis,
leren én innovatie.
Verkenning van “kennis als capaciteit” en
“governancecapaciteit”

Hoofdstuk 3

Beantwoording deelvraag 2:
Hoe kan de doorwerking van kennis in
de empirie worden onderzocht?

Analysemodel en methode van
onderzoek

Hoofdstuk 4

Onderzoek naar de doorwerking van
kennis in de praktijk van VROM
Deelvraag 3:
Hoe werkt kennis uit lokale en regionale
gebiedspraktijken in de empirie door in
beleidsvorming op het centrale niveau
van VROM?

Beschrijving en analyse van:

- de case “Voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling”
- de case “Nota Ruimte Budgetprojecten”
- de case “Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen”

Hoofdstuk 5

Beantwoording hoofdvraag en
deelvraag 4:

Conclusies:

Hoe werkt kennis uit lokale en
regionale praktijken door in
beleidsvorming op het centrale
niveau van VROM?

Aanbevelingen:

Hoe kan de doorwerking van
kennis in beleid worden versterkt?

2 Theoretische verkenning

De centrale vraag is hoe kennis uit lokale en regionale praktijken doorwerkt in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM.

Doorwerking van kennis wordt in de literatuur soms opgevat als een leerproces en soms als een innovatieproces. Daarom wordt de theorie rondom kennis, leren én innovatie verkend in paragraaf 2.1.

Kennis in relatie met beleid wordt ook wel geconceptualiseerd als “capaciteit” en “governancecapaciteit”. Deze concepten worden beschreven in paragraaf 2.2 en 2.3, waarna de gevonden inzichten worden samengevat in paragraaf 2.4.

2.1 Verkenning van de theorievorming over kennis, leren en innovatie

Wat is kennis?

Er bestaat een groot aantal verschillende definities van kennis, variërend van het episteme van Aristoteles (Hendriks 2006), dat is het weten of wetenschappelijke kennis, tot heel praktische kennis gekoppeld aan het handelen. Van Buuren onderscheidt drie filosofische tradities in de westerse wetenschappen en koppelt daaraan drie kennisvormen. Het positivisme gaat uit van objectieve kenbaarheid van de werkelijkheid, waarbij de wetenschappelijke methode leidt tot ware en bewezen kennis. Kennis is in deze opvatting objectieve feitelijke informatie over de werkelijkheid. Het sociaalconstructivisme stelt dat er geen kennis los van (inter)subjectieve waarneming en betekenisverlening kan bestaan. Dit leidt tot kennis als sociaal geconstrueerde beelden waarmee de werkelijkheid geïnterpreteerd wordt. Het pragmatisme tenslotte gaat uit van de veronderstelling dat de werkelijkheid alleen te kennen is via het handelen van mensen. De kennisvorm die hierbij past is kennis als competentie, ofwel kennis als persoonlijke of collectieve bekwaamheid. (Van Buuren 2006)

Kennis wordt vaak onderscheiden van gegevens en informatie. Gegevens zijn symbolen die nog niet zijn geïnterpreteerd. Informatie is een combinatie van gegevens waaraan betekenis is toegekend. Kennis is dan de combinatie van inzichten, ervaringen en procedures die richting geven aan het denken, doen en communiceren van individuen en organisaties (Huijsman en De Wit, 2000). Kennis wordt in deze definitie verbonden met individuen en organisaties en wordt gezien als het product van een sociaal interactieproces.

Volgens Hendriks (2006) heeft kennis geen onafhankelijk bestaan. Dat wil zeggen dat kennis naar zijn inhoud moeilijk te scheiden is van het proces waarin het tot stand komt. Een natuurwet kan niet de draagkracht van een brug voorspellen. Dat kan alleen degene die de wet toepast en zij gebruikt daarbij niet alleen de kennis van de wet zelf, maar ook haar ervaring en vaardigheden in het toepassen van de natuurwetenschappelijke inzichten. Belangrijk is in dit verband ook het onderscheid dat Polanyi maakt tussen de “tacit” en “explicit” dimensies van kennis (Szulanski 1996, Nonaka en Takeuchi 1997, Hendriks 2006). Tacit knowing is het persoonsgebonden, subjectieve, en vaak via fysieke ervaring verkregen deel van kennis. Het expliciete deel van kennis kan in “codes” zoals taal worden gevat en opgeschreven. Maar om expliciet gemaakte kennis te kunnen begrijpen en gebruiken is altijd impliciete kennis nodig. Kennis is volgens deze opvatting altijd persoonlijk. Bovendien heeft de impliciete dimensie van kennis als gevolg dat kennis lastig is over te dragen en te delen tussen individuen.

Organisaties en kennis

Volgens Nonaka en Takeuchi (1997) is kenniscreatie een dagelijkse activiteit van organisaties. Organisaties creëren voortdurend nieuw kennis door dagelijkse herziening van zienswijzen, kaders en veronderstellingen. Zij veronderstellen dat menselijke kennis wordt gecreëerd en vergroot door middel van een proces van doorgaande sociale interactie tussen persoonsgebonden en expliciete kennis. (Nonaka en Takeuchi 1997). Kennis

beweegt door organisaties van het individuele niveau naar het niveau van de organisatie als geheel. Persoonsgebonden kennis wordt overgedragen of gedeeld door "learning-by-doing", bijvoorbeeld in de vorm van on-the-job-training. Wanneer persoonsgebonden kennis in gezamenlijk werksituaties wordt gecombineerd met expliciete kennis uit verslagen, nota's, beleidsbrieven, werkbezoeken, artikelen, vergaderingen, gegevensbestanden, telefoongesprekken, e-mails en congressen, ontstaat nieuwe (systeem)kennis. Tijdens werkprocessen gaat nieuwe systeemkennis deel uitmaken van de persoonsgebonden kennis. Voor het op gang brengen van zo'n organisatorische kennispiraal, moet de opeenstapeling van persoonsgebonden kennis op individueel niveau worden overgebracht op andere leden van de organisatie, waardoor een nieuwe spiraal van kenniscreatie ontstaat. (ibid.) In deze visie is de mogelijkheid van voortdurende interactie tussen expliciete en impliciete kennis een belangrijke factor voor doorwerking van kennis op het niveau van organisaties.

Huysman en van den Hooff concluderen uit onderzoek dat kennisdelen een spontaan en emergent proces is dat vooral in het informele circuit plaatsvindt. Omdat de hiërarchische organisatie niet goed is ingericht op het stimuleren van spontane processen vinden lokale improvisaties buiten het gezichtsveld van het management plaats. Hierdoor kan de organisatie niet leren van de lokale processen, wat op de langere termijn leidt tot rigiditeit. (Hooff en Huysman 2006)

Processen van kennisdeling vinden vaak onverwachts en in het informele circuit plaats. Hooff en Huysman concluderen dat de rol van management interventies zeer gering is. Het management kan kennisdeling niet top down sturen, maar wel stimuleren en faciliteren door voorwaarden te scheppen voor een kennisvriendelijke organisatiecultuur, bijvoorbeeld door het stimuleren en steunen van interpersoonlijke groepsinteracties (ibid.). Over het algemeen zijn mensen in werksituaties niet bewust bezig met kennisontwikkeling en leren. Ze zijn bezig met het uitvoeren van een taak, met het realiseren van een project en met het vinden van vele kleine en grote oplossingen voor problemen. (Verdonschot 2009)

Kennis is dus het product van sociale interactie. Kennis is naar zijn aard persoonlijk en is daarom lastig over te dragen en te delen via "onpersoonlijke" kennisdragers alleen. Daarvoor is uitwisseling nodig tussen de meer impliciete en expliciete vormen van kennis van mensen. Door deze uitwisseling tijdens werkprocessen gaat nieuwe kennis deel uitmaken van de zogenaamde systeemkennis op het niveau van organisaties. Kennisontwikkeling is vooral een spontaan proces dat niet van bovenaf te sturen is.

In veel theorieën over kennis wordt aangenomen dat kennis vanzelf gaat "stromen" wanneer mensen bij elkaar worden gebracht. De vraag waarom dat gebeurt wordt niet echt beantwoord. "Doorwerking van kennis" in de zin van het actief gebruiken ervan is in essentie een leerproces. De vraag is hoe dat proces op gang komt, ofwel wat de motivatie is om te leren. In de volgende paragraaf wordt daarom de theorie over leren verkend, waarbij aandacht wordt besteed aan het leren van individuen en van organisaties.

Individueel leren

Ieder mens creëert zijn eigen beelden van de werkelijkheid, op basis van individuele ervaringen, waarden, aannamen en preferenties. (Lahey, 1983) De beelden of perspectieven die zo ontstaan vormen de basis voor het handelen. Verondersteld wordt dat er verschillende hiërarchisch te ordenen niveaus kunnen worden onderscheiden, waarvan het geheel aan waarden het meest fundamentele niveau vormt (In 't Veld en Van der Knaap 1995). Waarden zijn de morele ethische grondslagen die bepalend zijn voor de wijze waarop een individu de wereld ervaart. Zij zijn het meest "gestold", dat wil zeggen dat een verandering ervan meer emotionele inspanning vereist dan de lagere "minder gestolde beelden" waarin de handelingstheorieën zijn vervat. Wanneer iemand wordt geconfronteerd met een nieuw perspectief dat niet past in zijn beeld van de werkelijkheid, maar dat wel als betekenisvol wordt ervaren, ontstaat spanning.

Deze spanning vormt de motivatie voor een leerproces, dat wil zeggen dat het nieuwe perspectief wordt ingepast in het eigen beeld van de werkelijkheid of dat het eigen beeld wordt aangepast aan de nieuwe informatie. Het nieuwe perspectief kan ook worden genegeerd of verworpen. (Lahey, 1983: 298).

Leren gebeurt in interactie met anderen. Door middel van taal en communicatie confronteren individuen elkaar met de eigen subjectieve werkelijkheidsdefinities of perspectieven. De gedachtewerelden van verschillende individuen kunnen steeds dichterbij elkaar komen, zodat een gedeelde werkelijkheid ontstaat, waarin individuele werkelijkheidsdefinities in hoge mate overeenkomen (In 't Veld en Van der Knaap 1995:25). Op basis van deze gedeelde werkelijkheid kan elk individu vervolgens zijn gedrag afstemmen op dat van de ander.

Interactie tussen mensen heeft altijd een cognitieve en een sociale of relationele dimensie. Niet alleen de inhoud van de boodschap, maar ook de waarneming of perceptie van de verhouding tussen de betrokkenen worden in interactie voortdurend ge(re)construeerd of opnieuw gewaardeerd. Deze mogelijkheid tot reflectie op de oorspronkelijke denkbeelden en voorafgaand gedrag is een voorwaarde voor leren en organiseren. (Weick 1979, Termeer 1993)

Dit betekent dat afstemming van het gedrag op basis van de aan het communicatieproces ontleende kennis, sterk afhankelijk van de aard van de relatie. De gezaghebbendheid van betrokkenen en het onderlinge vertrouwen speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de acceptatie van andere perspectieven.

De constructie van een gedeelde werkelijkheid vereist ook overeenstemming over de manier van omgaan met elkaar of een set interactieregels. Zonder zulke regels is geen communicatie mogelijk. Uit het onderzoek van Termeer blijkt dat een verandering op het niveau van waarden alleen mogelijk is wanneer ook de formele en informele omgangsregels veranderen. (Termeer 1993)

Confrontatie met diversiteit is een voorwaarde voor leren en dus voor verandering.

Wanneer individuen alleen communiceren met individuen die precies dezelfde werkelijkheidsdefinities en interactieregels hanteren, bestaat er geen aanleiding tot reflectie op de eigen interpretaties. Confrontatie met diversiteit is dat wel. Het kan daarbij gaan om andere individuen of actoren, andere perspectieven en andere omgangsregels zijn. Het betreft dus zowel de cognitieve als de sociale kant.

Confrontatie leidt niet automatisch tot aanpassing of verandering. Daarvoor is het nodig dat de discongruentie wordt waargenomen als problematisch wordt ervaren en er bereidheid is tot reflectie en aanpassing.

Uit de studie van Termeer blijkt dat acceptatie van "derden" of diversiteit (andere actoren, werkelijkheidsdefinities en interactieregels) een belangrijke voorwaarde is, wil confrontatie het gewenste effect hebben. Acceptatie is in hoge mate afhankelijk van vertrouwen en van de mate van gezaghebbendheid van derden voor de betrokken actoren. Actoren met een vooraanstaande positie, dat wil zeggen met toegeschreven invloed en gezag, spelen een belangrijke rol bij de acceptatie van andere werkelijkheidsdefinities en interactieregels. Ten tweede is de verwantschap tussen derde werkelijkheidsdefinities en geldende definities van belang (Termeer 199: 292 e.v.). Het andere perspectief moet herkend kunnen worden als relevant voor de doelen en manieren van doen van de organisatie en moet kunnen worden verbonden met bestaande perspectieven in de organisatie

Tot slot blijkt een meer structurele verandering van werkelijkheidsdefinities (second order) alleen mogelijk te zijn na de ontwikkeling van nieuwe (formele en informele) interactieregels, zoals de ontwikkeling van een bepaalde vergadercultuur. Het gaat om regels over wie wel en niet worden betrokken in het overleg, welke rol er van individuen en organisaties wordt verwacht en geaccepteerd, wie komt naar wie, hoe wordt omgegaan met onderhandeling en conflicten, maar ook waar wordt er vergaderd en hoe lang. De ontwikkeling van interactieregels is vaak een onbewust proces, aldus Termeer. "Op een gegeven moment merken de betrokken actoren dat ze overeenstemming hebben bereikt over de belangrijkste

regels van de onderhandeling en gaat men vanzelf meer aandacht besteden aan inhoudelijke zaken.” (ibid: 286)

Organisaties en leren

Kunnen organisaties leren? Ja, aldus in 't Veld en Van der Knaap. Organisaties bestaan uit groepen mensen die samen een geïnstitutionaliseerd sociaal verband vormen. Organisaties kunnen leren in zoverre haar leden of groepen van leden leren. De structuur en cultuur van organisaties zijn de kristallisatie van leerervaringen en communicatiepatronen van haar leden. Alleen in die zin zijn organisaties meer dan de samenstellende delen (Koppenjan en Hufen 1991).

De organisatiestructuur die de activiteiten van een organisatie bepaalt is dezelfde structuur die ontstaat door regelmatige patronen van onderling verbonden gedrag, of interactiepatronen tussen individuen. Elke organisatie is in belangrijke mate gericht op het bereiken van een gedeeld beeld van wat de juiste perspectieven, structuren en procedures zijn. (Weick 1979). Dit gedeelde beeld is gebaseerd op het geheel aan normen, strategieën en aannamen dat de leden van de organisatie delen. Dit geheel vormt de sociaal-cognitieve basis voor het handelen van de organisatie en haar leden. Argyris en Schön spreken, aldus In 't Veld en Van der Knaap van een “theory of action”. Dat is een handelingstheorie die het mogelijk maakt dat een individu op geroutineerde wijze kan handelen en dit handelen volgtijdelijk kan beoordelen op haar toegevoegde waarde aan de doelrealisering van de organisatie In 't Veld en Van der Knaap 1995:119).

Voor het leren op het niveau van organisaties is het essentieel dat de gedeelde werkelijkheidsdefinities ter discussie kunnen worden gesteld. Daarvoor is communicatie en interactie essentieel. Kenmerk van organisationeel leren is dat gezocht wordt naar een verbetering van organisationele handelwijzen en van de sociaal-cognitieve grondslagen van deze handelwijzen (waarden, normen, aannamen en doelen. (In 't Veld en Van der Knaap 1995: 120)

Organisationeel leren vindt plaats wanneer handelwijzen verbeteren óf wanneer de doeleinden zelf worden gewijzigd. In 't Veld c.s. spreken in navolging van Argyris en Schön van single- en double-loop leren In 't Veld en Van der Knaap 1995: 121). Van single-loop leren is sprake wanneer handelingstheorieën worden aangepast. Het gaat dan om het verbeteren van interne processen. Het geheel aan organisatie-waarden, normen en doelen wordt niet aangepast. Bij double-loop leerprocessen wordt bekeken of de aan de handelingsstrategieën ten grondslag liggende waarden, normen en doelen nog wel valide zijn¹. (Koppenjan en Hufen1991: 175)

In het proces van sociale verandering doen zich momenten van stabilisatie voor, wanneer werkelijkheidsdefinities en interactieregels tijdelijk worden vastgezet. Stabilisatie is een noodzakelijke voorwaarde voor communicatie. Want wanneer alle aspecten van de (overeengekomen) werkelijkheid voortdurend veranderen of ter discussie worden gesteld, is communicatie feitelijk onmogelijk. (Termeer 1993: 261)

Het vastzetten van werkelijkheidsdefinities en interactieregels kan er echter toe leiden dat actoren niet meer bereid zijn te reflecteren. Op dat moment worden werkelijkheidsdefinities onveranderbaar en niet-onderhandelbaar verklaard en is de weg naar verandering geblokkeerd. Er wordt dan gesproken van fixatie of geslotenheid.

Theoretisch zijn er drie mogelijke momenten voor het optreden van verandering en van stabilisatie te onderscheiden: Dat zijn het moment van het ervaren of waarnemen van discongruentie, het moment van het als problematisch ervaren en het moment van het willen reflecteren. Geslotenheid bestaat wanneer een organisatie niet ontvankelijk is voor

¹ Er wordt nog een derde vorm van leren onderscheiden, namelijk het deuteroleren. Het is een complexe geavanceerde vorm, waarbij het gaat om het leren zelf. In deuteroleren worden geprobeerd organisaties zodanig te herstructureren, dat zij in staat zijn zichzelf, als vanzelf, voortdurend te transformeren (Koppenjan en Hufen1991: 175)

verandering, doordat een nieuw perspectief niet *kan* worden waargenomen (inability to perceive) en wanneer de organisatie een nieuw perspectief niet waar *wil* nemen (unwillingness to perceive) (vgl. Schaap en Van Twist in Kickert 1997: 67).

Leren kan dus worden gedefinieerd als het in interactie creëren en reconstrueren van werkelijkheidsdefinities (of perspectieven) en regels voor interactie. De door individuen ervaren spanning tussen de eigen beelden van de werkelijkheid en nieuwe perspectieven vormt de motivatie voor leren.

Confrontatie met diversiteit, acceptatie en de bereidheid om te reflecteren zijn voorwaarden voor leren. Of er vervolgens iets met het geleerde wordt gedaan, of er naar het geleerde wordt gehandeld is afhankelijk van de bereidheid tot aanpassing of verandering.

Organisaties kunnen leren, wanneer de organisatieleden leren. Leerervaringen kristalliseren zich in een gemeenschappelijk organisatorisch perspectief (normen, waarden en doelen), in de organisatiestructuur en in gemeenschappelijke regels over welke perspectieven en procedures de juiste zijn. Dit geheel vormt de basis voor het handelen.

Organisationeel leren wordt beïnvloed door openheid of geslotenheid voor verandering en de bereidheid om te reflecteren. (Kickert, Klijn en Koppenjan 1997)

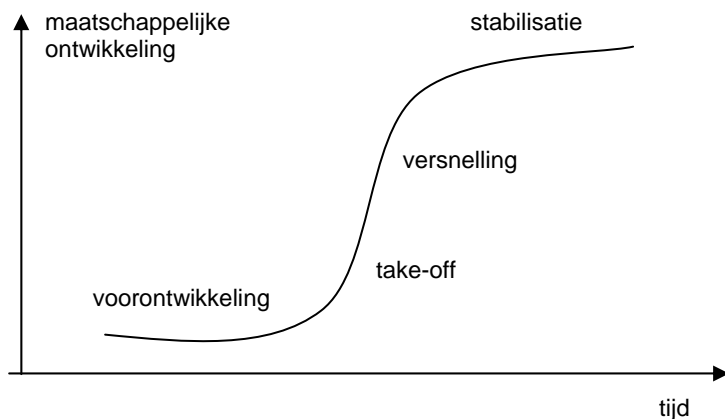
Innovatie als leerproces

Kennisontwikkeling en leerprocessen worden ook uitvoerig bestudeerd in relatie met het fenomeen "innovatie". Rotmans bestudeert innovatieprocessen op het niveau van de maatschappij als geheel, waarbij innovatieprocessen op verschillende conceptuele schaalniveaus (van micro naar macro) met elkaar in verband worden gebracht. (Rotmans 2003, 2005, 2008)

Een transitie wordt door Rotmans gedefinieerd als een duurzame maatschappelijke verandering die zich in verschillende fasen voltrekt en die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie en natuur, cultuur en technologie, instituties, politiek en bestuur, op macro-, meso- en microniveau. Het betekent een fundamentele omslag in denken en doen. Deze doet zich voor wanneer (systeem)innovaties op verschillende maatschappelijke terreinen samenkomen en elkaar versterken.

Transities lijken zich geleidelijk over een periode van tenminste één generatie (25-30 jaar) te voltrekken, maar op korte termijn verloopt het proces schoksgewijs. Transities vergen vooral een lange tijd omdat bestaande grenzen, instituties en verhoudingen moeten worden doorbroken. Voorbeelden van transities zijn demografische transities, de overgang van een industriële naar een diensten en kennisintensieve economie met systeeminnovaties in economische sectoren als landbouw, chemische industrie en verkeer en vervoer. (Rotmans 2003)

Een innovatieproces kan worden ingedeeld in vier opeenvolgende fasen: een fase van voorontwikkeling waarin het evenwicht tussen systeem en zijn omgeving manco's vertoont, maar het systeem nog niet zichtbaar verandert; de "take-off" fase waarin een structureel veranderingsproces op gang komt; een versnellingsfase waarin structurele veranderingen zichtbaar worden; de stabilisatiefase waarin een nieuw dynamisch evenwicht tussen het systeem en zijn omgeving wordt bereikt. (Rotmans 2003)



(Rotmans 2003:17)

Naast het onderscheid in ontwikkelingsfasen is het onderscheid in schaalniveaus belangrijk. Op *macroniveau* gaat het om trage langdurige veranderingen op het terrein van politiek, cultuur, wereldbeelden en paradigma's. Het macroniveau is bijvoorbeeld dat van de verstedelijking, internationale concurrentie, vergrijzing, klimaatverandering en verrommeling (Minnesma en Rotmans 2007)

Het *mesoniveau* is dat van de zogenaamde regimes. Dat zijn stelsels van dominante praktijken, regels, werkwijzen en belangen, die worden gedeeld door machtspartijen. Een regime omvat een hechte constellatie die moeilijk is te wijzigen. Op dit niveau bestaat veel weerstand en verzet tegen vernieuwing omdat bestaande organisaties en netwerken het bestaande in stand willen houden. Het regime in het ruimtelijke beleidssysteem bestaat bijvoorbeeld uit ministeries, provincies, gemeenten, marktpartijen en bestuurlijke platforms. Op het microniveau opereren *niches*² en niche-spelers op kleine schaal buiten de bestaande machtskaders. Hier kunnen zich nieuwe alternatieven en ideeën ontwikkelen die afwijken van het bestaande, van het regime, zoals nieuwe technologieën of nieuwe vormen van cultuur en bestuur. Niches in de ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling en innovatieve experimenten. (Rotmans 2008)

Schaalniveau		bijvoorbeeld
Macro	Het maatschappelijke "landschap" van politiek, cultuur, waarden en paradigma's	Verstedelijking, vergrijzing, klimaatverandering
Meso	"Regimes" van dominante praktijken, regels, werkwijzen en belangen, die worden gedeeld door machtspartijen	Ministeries, provincies, gemeenten, marktpartijen, bestuurlijke platforms
Micro	"Niches" met nieuwe alternatieven en ideeën die afwijken van bestaande regimes, zoals nieuwe technologieën of nieuwe vormen van cultuur en bestuur	Ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling, pilots en experimenten

Niches spelen een belangrijke rol in het innovatiemodel van Rotmans, omdat vernieuwing vanuit de niches ontstaat. Volgens Rotmans zijn verschillende patronen mogelijk: Niches kunnen elkaar vinden, clusteren, versterken en zo opschalen tot een nicheregime. Een

² Een niche is een begrip uit de in de ecologie. Het heeft de betekenis van een reeks voorwaarden die het habitat van dieren bepalen. Het is dus geen plaats. Het wordt ook wel gebruikt in de economie in de betekenis van een kleine gespecialiseerde markt voor een bepaalde groep producten of diensten.

regime kan van binnenuit veranderen via de ontwikkeling van een niche binnen het regime. Of er doen zich acute veranderingen voor op macroniveau, bijvoorbeeld ten gevolge van rampen en calamiteiten, die "inslaan" in het regime en tot een regimeverandering leiden. (Rotmans 2003, 2005, 2008)

Het is de vraag waarom regimes innovaties overnemen? Ofwel hoe werkt de innovatieve kennis door naar het niveau van een organisatie als geheel? Het voorkomen van innovatieve ideeën op zich is niet voldoende. Vanuit het perspectief van de gebruiker gebruikers moeten innovaties volgens Nauta:

- relatief voordeel opleveren:, dat wil zeggen voordelen hebben boven de bestaande praktijk;
- inpasbaar zijn binnen de heersende gewoonten en opvattingen van de beoogde gebruikersgroep;
- implementeerbaar zijn vanuit het perspectief van de gebruiker;
- testbaar zijn: er moet geëxperimenteerd kunnen worden voordat tot invoering wordt overgegaan
- zichtbaar zijn: de mate waarin de uitkomsten van de innovatie zichtbaar zijn (Nauta 2009)

Dus innovaties moeten in ieder geval herkenbare meerwaarde hebben boven de bestaande praktijken en implementeerbaar zijn .

De meeste weerstand tegen verandering is te vinden op het niveau van regimes. Daar bevinden zich de machtspelers die bestaande praktijken willen behouden. De vraag is dan ook welke rol macht speelt in de uitwisseling tussen niches en regimes.

Innovatie- en machtsnetwerken

Nooteboom onderzoekt hoe nieuwe ideeën over duurzame ontwikkeling (beleidsinnovatie) worden overgenomen in brede kring en besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de relatie tussen vernieuwings- en machtsnetwerken, in de zin van de bestaande hiërarchische structuren die kunnen besluiten over de inzet van middelen. (Nooteboom, 2006)

De les van de politieke theorie is, aldus Nooteboom, dat politieke leiders zich in een comfortabele (machts)positie moeten bevinden voordat zij verandering kunnen sturen. Maar voor het sturen van verandering in complexe situaties is samenwerking met andere politieke leiders noodzakelijk. Dit levert een paradox op want "Under complex conditions ...many leaders must work together, whilst they are also competitors for power. A comfortable position suggests inertia rather than change.". (Nooteboom 2006/53) Dit betekent dat verandering niet snel vanuit machtsnetwerken geïnitieerd zal worden.

In de context van machtsnetwerken ontwikkelen zich "machtsvrije" groepen van beleidsmakers en publieke en private leiders die persoonlijk gemotiveerd zijn om te investeren in het ontwikkelen van nieuwe ideeën over duurzaamheid. Zij zijn in staat om "dubbel te denken" dat wil zeggen dat zij innovatieve ideeën en voorstellen ontwikkelen die in het eigen formele beleid nog niet geaccepteerd zijn en het beleid mogelijk zelfs ondermijnen.

Deze zogenaamde adaptieve netwerken maken gebruik van de spanning in het bestaande machtsnetwerk, bijvoorbeeld ten gevolge van de worsteling met ongestructureerde problemen waar het machtsnetwerk maar lastig grip op kan krijgen.

Adaptieve netwerken kunnen voorstellen doen en inspiratie bieden. Voorstellen worden geaccepteerd wanneer de tijd rijp is. Wanneer een voorstel wordt geaccepteerd door het machtsnetwerk, bijvoorbeeld in de vorm van een veranderde probleemdefinitie, kan dit leiden tot een keten van gebeurtenissen die veranderingen in het grotere systeem teweeg brengt.

Interacties in adaptieve netwerken zijn niet gebaseerd op het gebruik van formele macht maar op het ontwikkelen en verspreiden van ideeën. Om resultaat te bereiken moeten de ideeën contrasteren met de ideeën in de machtsnetwerken en tegelijkertijd het machtsnetwerk daarmee "infecteren". Adaptieve netwerken zijn effectief (invloedrijk)

wanneer ze gebruik maken van de spanning binnen en tussen het machtsnetwerk, (milieu, sociaal, economisch etc) bijvoorbeeld tussen de afrekencomponent, ofwel de op controle en beheersing gerichte component in beleid en de doelzoekende component

Er vindt een verandering plaats wanneer beleidsmakers voorstellen doen die door het machtsnetwerk worden geaccepteerd. Daardoor verandert het machtsnetwerk, ontstaat nieuwe spanning en een nieuwe cyclus van innovatie.

De invloed van adaptieve netwerken hangt af van intern vertrouwen (in elkaar), vertrouwen in een blijvend ontvankelijke machtscontext en inzicht in de invloed van het innovatieve netwerk in machtsnetwerken. Daarvoor is een verbinding nodig tussen beide netwerken in de vorm van overlap of linking pins, vaak gevormd door personen op hoge machtsposities.

Doorwerking van kennis in beleid wordt door sommige auteurs geconceptualiseerd als een leerproces dat leidt tot de vorming van capaciteit op verschillende schaalniveaus (vgl. Van Buuren 2006, Innes en Booher 2003). Governancecapaciteit is een overkoepelende vorm. Op beide concepten gaan we hieronder nader in.

2.2 Verkenning van het concept kennis als capaciteit

Het interactieve leerproces dat tijdens het proces van beleidsvorming plaatsheeft, kent verschillende "schaalniveaus": dat van individuele actoren, organisaties en instituties. (zie ook het schema hieronder). Het geheel van kennis en kunde dat tijdens leerprocessen wordt ontwikkeld, wordt door Innes en Booher geconceptualiseerd in het begrip "capaciteit" (Innes en Booher 2003).

Capaciteit is het geheel van gestolde kennis en kunde waarover een individu, organisatie of (delen van) de maatschappij kan beschikken, inclusief het vermogen om er gebruik van te kunnen maken. Deze capaciteit is gebaseerd op verschillende bronnen op individueel, organisatorisch, en institutioneel niveau (vgl. Van Buuren 2006:26 e.v., Innes en Booher 2003).

Bronnen van capaciteit

Soort	Beoordelingscriterium	Kernelementen
Actorgebonden:	Vaardige actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Ervaringen van de in het proces betrokken individuele personen en organisaties met eerdere vergelijkbare processen • Attitudes van participanten ten aanzien van het proces en de doelen ervan • Specifieke competenties of vaardigheden van participanten in het beleidsnetwerk
Organisatorisch	Aanpassingsvermogen en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Vermogen om te reageren op verandering • Om gebruik te maken van de kennis van organisatieleden • Om samen te werken • Bezit van een communicatienetwerk
Relationeel	Goede relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Vermogen om informatie te delen, om gedeelde beelden te ontwikkelen en om tot collectieve actie te komen • Vertrouwen tussen actoren; vruchtbare relaties en een positief samenwerkingsklimaat met gedeelde normen • Gedeelde visie en diversiteit in waarden • Vruchtbare, heldere en geaccepteerde taakverdeling

Institutioneel	Bruikbare arrangementen voor samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Wederzijdse herkenning en erkenning • Beschikbare fora en andere institutionele voorzieningen (organisaties) • Formele afspraken, procedures en kaders
----------------	---	--

Bron: Innes en Booher 2003 en Van Buuren 2006:52

Innes en Booher onderscheiden ook een overkoepelende vorm, namelijk governancecapaciteit. Governancecapaciteit speelt een cruciale rol in collectieve besluitvormingsprocessen. Het geeft het vermogen weer om gezamenlijk oplossingen te vinden voor maatschappelijke opgaven en daarbij tegenstrijdige wensen en ambities te verzoenen, hulpbronnen en actoren te mobiliseren en beslissingen in te bedden in formele besluitvormingsarrangementen (consolidatie). Healey definieert governancecapaciteit als de mate waarin actoren en netwerken in een bepaald gebied de capaciteit creëren om collectief te handelen (González en Healey 2005, Healey 2006).

In dit onderzoek zijn wij vooral geïnteresseerd in "capaciteit" op het niveau van één actor, namelijk een onderdeel van het ministerie van VROM. Daarvoor is het concept "beleidschapaciteit" relevant. Peters definieert beleidschapaciteit als de capaciteit van een beleidssysteem om wensen te vertalen in beleid en om kennis aan te wenden in het proces van beleidsvorming ("B.G Peters op cit. In Van Buuren 2006:51).

Wanneer we de benadering van capaciteit hanteren, kunnen we concluderen dat kennis doorwerkt in beleidsvorming via de ontwikkeling van capaciteiten. Deze verschillende te ontwikkelen capaciteiten dragen bij aan beleidschapaciteit, ofwel het vermogen om "goed beleid" te maken door middel van een effectief interactief leerproces. Het resultaat van dit leerproces bestaat uit de consolidatie van kennis en kunde in de beslissingen en beslistmomenten en in de consolidatie van kennis en kunde in de capaciteit van personen, organisaties en instituties. Het resultaat is af te meten aan een verandering in capaciteit, bijvoorbeeld van vaardigheden op individueel niveau, vertrouwen en het aangaan van samenwerkingsrelaties, en nieuwe organisatorische arrangementen om interactie te vergemakkelijken (Van Buuren 2005:53).

Tot slot van deze theoretische verkenning maken we nog een uitstapje naar de institutionele benadering van governanceprocessen en leren van Healey. Healey ontwikkelt een model waarin zichtbaar wordt hoe "bronnen van capaciteit" in een dynamisch proces van governance op de verschillende niveaus worden gemobiliseerd en geconsolideerd. In haar model speelt de interactie tussen de niveaus en "exogene dynamiek" een belangrijke rol, omdat in deze interactie "moments of opportunity" ontstaan, die vergelijkbaar zijn met de "kansen op besluitvorming" van Kingdon en March.

2.3 Verkenning van governancecapaciteit

Patsy Healey onderzoekt de wijze waarop "governancecapaciteit" op lokaal niveau ontstaat en getransformeerd wordt. Zij definieert governance als "the organisation of collective action" en gebruikt de term voor alle vormen van collectieve actie gericht op de publieke sfeer, dat wil zeggen van formeel bestuur tot lobbygroepen, zelfbestuur en actiegroepen. Governancecapacity heeft betrekking op de mate waarin actoren en netwerken in een bepaald gebied de capaciteit creëren om collectief te handelen. (González en Healey 2005, Healey 2006)

Deze governanceprocessen zijn in hoge mate complex door de betrokkenheid van een veelheid van bestuurslagen, beleidssectoren, de organisaties van de representatieve democratie, en een hele waaier van individuele actoren en sociale netwerken, die bedrijven en burgers verbinden met de formele arena's van het bestuur (Healey 2006).

Innovaties kunnen aldus Healey transformatieve potentie krijgen, dat wil zeggen duurzame verandering van governance mogelijk maken, wanneer ze op meerdere niveaus doorwerken. Innovaties moeten de capaciteit hebben om te “reizen” van de ene arena naar de andere en van het ene bewustzijnsniveau naar het andere.

Healey onderscheidt drie niveaus: dat van de specifieke “episodes”³ of gebeurtenissen en projecten, het niveau van processen en praktijken en het niveau van de waarden of culturen.

Deze niveaus zijn geen aparte realiteiten maar – in de termen van Healey – “wederzijds constituerende momenten” van governance en van het alledaagse “doing government”. Dat wil zeggen dat het om verschillende aspecten van governance gaat, die elkaar wederzijds beïnvloeden en vormen. De reden voor de onderscheiding is dat de niveaus verschillende tijdsdimensies en “driving forces” kennen.

Het niveau van de specifieke gebeurtenissen of projecten betreft de zichtbare wereld van mensen en posities. Op dit niveau interacteren individuen in arena’s. Hier worden ideeën besproken, strategieën uitgespeeld en besluiten genomen en doen nieuwe actoren, middelen of ideeën hun entree. Door de betrokkenheid bij deze episodes leren mensen de discoursen, praktijken en waarden die zijn ingebed in governance processen .

Het volgende niveau is het niveau van de governance processen die van invloed zijn op de praktijken in arena's. Dit niveau verschaft actoren de middelen (ideeën, regels en geld) en de voorwaarden voor vernieuwing. Op dit niveau worden conflicten over beleid en praktijken of manieren van doen zichtbaar.

Het derde niveau is dat van de instituties, ofwel het geheel van normen, regels en praktijken dat het handelen van mensen in interactie met anderen structureert, waarop mensen hun handelen baseren en waardoor betekenis, waarden en kennis gevormd worden. (Healey 2006) Healey noemt het de culturele inbedding van institutionele praktijken. Het gaat hier over de institutionalisering van discoursen en routines in het meer omvattende institutionele landschap. Het is bijvoorbeeld het niveau waarop bewegingen in beleid zichtbaar worden van aandacht voor economie naar aandacht voor milieu en duurzaamheid.

Analytische niveaus van governance

Niveau	Dimensie
Specifieke episodes	<i>Actoren:</i> sleutelspelers, posities, rollen, strategieën en belangen <i>Arena's:</i> institutionele “sites” <i>Interactieve praktijken:</i> communicatieve instrumenten zoals metaforen en verhalen
Governance processen	Netwerken en coalities Selectie(processen) van stakeholders <i>Discoursen:</i> Issues, problemen, oplossingen en belangen <i>Praktijken:</i> routines en handelingsrepertoires Specificatie van wetten en regels, formele competenties en middelen
Governance culturen	Geaccepteerde governancemethoden Ingebedde culturele waarden Formele en informele structuren voor beleidsdiscoursen en praktijken

González en Healey 2005:2060

Healey veronderstelt dat innovaties⁴ pas transformerende potentie krijgen, wanneer ze van het niveau van specifieke gebeurtenissen bewegen naar het niveau van

³ Een episode (Grieks epeisódion, uit ep(i), "erbij, ernaast" en eísodos, "binnenkomst") is een op zichzelf staande gebeurtenis binnen een groter geheel

governanceprocessen en geïnstitutionaliseerd worden in praktijken. Ofwel: significante transformaties moeten op zijn minst het niveau van de governance processen beïnvloeden en een vorm van resonantie hebben met de culturele veronderstellingen, om zo legitimiteit en duurzaamheid te verkrijgen ofwel te institutionaliseren. (Healey 2006:306)

Het sneeuwbaaleffect van individuele leerprocessen is niet voldoende om beweging op het niveau van processen te laten ontstaan.

Innovatieve initiatieven in bijvoorbeeld gebiedsgerichte aanpakken hebben te maken met weerstanden ingebed in de processen en cultuur van de dominante economische krachten, politieke opvattingen en ideologieën. De politiek/bestuurlijke praktijken van overheden zijn moeilijk te veranderen door hun interne complexiteit en ingebedde macht. Ze zijn door de jaren heen gevormd en houden bewust of onbewust vast aan de gebruikelijke manieren van doen.

Wanneer deze routines worden uitgedaagd zorgt dit voor strijd, contradictie en dynamiek. Deze dynamiek vormt een "endogene" kracht binnen en tussen de verschillende niveaus.

Daarnaast is sprake van exogene krachten vanuit de omgeving ofwel het macroniveau die "momentum" kunnen geven aan de ontstane dynamiek en zo transformatieve processen kunnen versterken. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer op nationaal niveau een beweging in waarden ontstaat, zoals een veranderende balans tussen economie en milieu of tussen autoriteit en legitimiteit. Deze veranderingen in waarden op macroniveau verschaffen initiatieven op lokaal niveau enige macht binnen de lokale governance processen. Momentum komt dan voort uit de interactie van de ervaringen uit verschillende episodes, met brede maatschappelijke verschuivingen in waarden en met de interne "learning capacity" van dominante governance actoren.

Endogene en exogene dynamiek zorgt tezamen dat er ruimte voor alternatieve praktijken ontstaat, of zoals González en Healey dat beschrijven: "... innovative political conditions arise in a context of a widening and diverse gap between state and civil society. Innovations which manage to insert themselves in such a 'crack' may, in favourable conditions come to have considerable power to transform governance relations. Endogenous and exogenous forces are therefore not separate, encountering each other in specific institutional sites. They are mutually interacting and, over time and space, co-constituting." (González en Healey 2005:2065)

Lokale initiatieven kunnen voldoende macht verwerven om de machtsbalans van dominante culturen te verschuiven, wanneer ze allianties ontwikkelen door de schaalniveaus heen. Hiermee kunnen ze exogene krachten verbinden met niet-traditionele lokale initiatieven en zo in een zogenaamde "schaarbeweging" verandering forceren in de ingebedde governance cultuur. (ibid.)

Sleutelindividuen spelen in dit geheel een belangrijke rol doordat zij actief verbindingen maken over de grenzen van arena's, culturen en frames heen en doordat zij vaak zogenaamde "bypasses" langs formele structuren kunnen maken. (González en Healey 2005:2065)

Zo worden uitdagingen gecreëerd voor mensen die gewoon zijn aan relatief vaste manieren van doen en moeten zij zich aanpassen aan nieuwe situaties.

" In such contexts human beings are skilled innovators/improvisers and adapters to changing contexts over which they have limited control, but which yet they shape. They learn as they act and from experience, and hence have the potential to act as creative transformers." (ibid.)

⁴ bijvoorbeeld nieuwe discoursen, allocatiepraktijken of de formatie van nieuwe arena's

Initiatieven met innovatiepotentie moeten activiteiten gericht op korte termijn doelen combineren met strategische activiteiten gericht op de governance cultuur en de dynamiek op meerdere schaalniveaus. Tegelijkertijd moeten zij de manieren van doen van lopende governance processen leren.

2.4 Samenvatting

Wanneer we deze inzichten uit de voorgaande paragrafen combineren, ontstaat het volgende beeld.

Kennis is in essentie persoonsgebonden en dus altijd gekoppeld aan mensen.

Het kan de vorm hebben van feitelijke of wetenschappelijk kennis, maar ook van ervaring en kunde. De verschillende vormen van kennis komen samen in het concept capaciteit.

Kennis wordt ontwikkeld in een interactief leerproces. De motivatie voor leren ontstaat door confrontatie met andere individuen en actoren. Daarbij spelen vertrouwen, gezaghebbendheid van de "kennisbron", en verwantschap tussen de nieuwe of andere kennis en bestaande perspectieven een belangrijke rol.

Tegelijkertijd is het kennisdelen of leren ook een spontaan en vaak toevallig proces, dat bevorderd wordt door een cultuur waarin het delen van kennis en leren worden gewaardeerd.

Het individuele leren en kennisontwikkeling vormt de basis voor het leren op het niveau van organisaties. Op dat niveau ontwikkelen zich gezamenlijke waarden, doelen en handelwijzen, structuren en procedures. Deze maken het mogelijk dat een individu op geroutineerde wijze kan handelen en het handelen en nieuwe perspectieven kan beoordelen op de toegevoegde waarde voor de organisatie.

Organisaties kunnen meer of minder open zijn voor verandering en leren. Perioden van stabiliteit en dynamiek wisselen elkaar af. Voortdurende verandering maakt het bereiken van een gedeeld perspectief onmogelijk. Een organisatie kan ook voor langere tijd gesloten zijn voor verandering, wanneer het organisatieperspectief onveranderbaar is verklaard.

Initiatieven voor vernieuwing ontstaan vanuit niches op microniveau, binnen of buiten de bestaande machtskaders of mesoniveau. De interacties in niches zijn niet gebaseerd op het gebruik van formele machtsmiddelen, maar op het ontwikkelen en verspreiden van ideeën. Tegelijkertijd kan de innovatie alleen maar verder worden gebracht door actoren met voldoende formele macht op het mesoniveau.

De natuurlijke weerstand tegen verandering ligt op mesoniveau waar dominante praktijken en regels gedeeld worden door groepen actoren. Innovatieve ideeën hebben effect in het machtsnetwerk, wanneer ten eerste de ideeën contrasteren maar ook voldoende verwachting hebben met bestaande ideeën. En ten tweede wanneer er gebruik wordt gemaakt van spanning binnen het machtsnetwerk tussen verschillende perspectieven of doelen. Innovaties worden pas overgenomen wanneer de tijd rijp is. Dat is bijvoorbeeld afhankelijk van ontwikkelingen op macroniveau, of van calamiteiten, die een aanzet kunnen geven voor versnelling van verandering. Gezaghebbende beleidsmakers met een persoonlijke interesse spelen een belangrijke rol in de noodzakelijke sociale en conceptuele verbindingen tussen adaptieve netwerken en machtsnetwerken.

In de "governancerelaties" die Healey op lokaal niveau onderzoekt blijkt innovatieve kennis een verandering in de dominante beleidsarena te kunnen bewerkstelligen, wanneer krachten van buiten verbonden raken met dynamiek binnen de beleidsorganisatie en er "momentum" ontstaat. Volgens Healey moet de innovatieve kennis op zijn minst het niveau van de beleidsprocessen en structuren beïnvloeden en een zekere "resonantie" hebben met de dominante waarden in bijvoorbeeld beleidsparadigma's om een zekere duurzaamheid te verkrijgen.

3 Analysemodel en methode van onderzoek: de betekenis van kennis in relatie met beleidsvorming

De eerste vraag in dit hoofdstuk is, hoe onderzocht kan worden op welke wijze kennis uit lokale en regionale praktijken en projecten (van gebiedsontwikkeling) doorwerkt in beleidsvorming op centraal niveau. Met andere woorden, met welke analytische bril wordt in dit onderzoek naar de werkelijkheid gekeken en hoe wordt deze analytische bril geoperationaliseerd in een te onderzoeken werkelijkheid.

De centrale concepten uit de vraagstelling zijn beleidsvorming, kennis en doorwerking van kennis. Deze concepten worden gedefinieerd en in paragraaf 3.1 met elkaar in verband gebracht.

In paragraaf 3.2 wordt de relatie tussen kennis en beleid uitgewerkt op drie samenhangende niveaus: dat van actoren, structuren en beleidsparadigma's en worden veronderstellingen geformuleerd over de wijze waarop kennis op deze niveaus doorwerkt.

In paragraaf 3.3 wordt het analysemodel verder geoperationaliseerd.

Tot slot worden de methode van onderzoek en de selectie van cases uiteengezet in paragraaf 3.4.

3.1 Definitie en samenhang tussen kennis en beleidsvorming

Beleid

Beleid wordt hier gedefinieerd als het uiteindelijke resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming van veel actoren over een specifiek maatschappelijk onderwerp, gericht op de sturing van een maatschappelijke ontwikkeling (Rosenthal c.s. 1996:80).

Het specifieke maatschappelijke onderwerp waar het in deze studie over gaat, is de ruimtelijke inrichting en ontwikkeling van (gebieden) in Nederland. Bij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland is een groot aantal maatschappelijke, private en publieke actoren betrokken, waar het ministerie van VROM één van is. VROM is verantwoordelijk voor de vormgeving van het nationale ruimtelijke beleid en in het bijzonder voor de afstemming van een veelheid van belangen rondom milieu, natuur, landschap, wonen, werken, water, verkeer en vervoer en recreatie.

Het resultaat van de gemeenschappelijke besluitvorming is onder meer te vinden in de verschillende nationale ruimtelijke beleidsnota's, zoals de Nota Ruimte, en de daaraan gekoppelde regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de regels in de AmvB Ruimte⁶. In deze nota's zijn de gemeenschappelijk overeengekomen ambities en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden opgenomen.

Het begrip actor staat voor een handelingseenheid. Het kan een organisatie, maar ook een coalitie of onderdeel van een organisatie zijn, zoals een individu, afdeling of bureau, die zich door een zekere eenheid van handelen als beïnvloedende partij opstelt (Teisman 1998). Binnen het ministerie van VROM treedt soms de minister op als actor, bijvoorbeeld in overleg met de Tweede Kamer en soms een interdepartementale groep directeurs, bijvoorbeeld in de besluitvorming over de allocatie van financiële middelen naar grote ruimtelijke projecten.

Beleidsvorming in rondes

De term "beleidsvorming" heeft in dit onderzoek betrekking op het gehele beleidsproces. Beleidsvorming wordt hier opgevat als een doorgaand interactief proces van besluitvorming waarbij in verschillende rondes over een specifiek onderwerp wordt geleerd (vgl. Teisman 1997).

⁶ De AmvB Ruimte is de werktitel voor een algemene maatregel van bestuur, conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin de wettelijke regels en vereisten aan het ruimtelijk beleid van nationale, provinciale en gemeentelijke overheden zijn opgenomen. De AmvB is nog in ontwikkeling.

Rondes worden gemarkeerd door beslismomenten, waarin gezaghebbende uitspraken worden gedaan over wat wel en niet gaat gebeuren met een bepaald beleidsonderwerp. Deze uitspraken kunnen de vorm hebben van politieke uitspraken en collectieve afspraken tussen actoren en zijn vaak gevat in beleidsdocumenten. Een beslismoment vormt vervolgens de aanzet voor een nieuwe beleidsronde, die kan variëren in samenstelling, agenda en proces (ibid.).

Teisman vergelijkt beleidsprocessen met een spel waarin verschillende actoren in opeenvolgende spelrondes steeds opnieuw hun strategieën op elkaar afstemmen. Het verloop van het proces is daardoor grillig en onvoorspelbaar. Actoren leren in tijdens dit spel interactie met elkaar, onder meer over elkaars ambities en inzet van middelen.

Het rondenmodel wordt in bestuurskundig onderzoek vaak gebruikt om besluitvormingsprocessen in kaart te brengen. In dit onderzoek wordt het in aangepaste vorm gehanteerd. Dit wordt in paragraaf 3.3 uiteengezet.

Kennis

Kennis wordt in deze studie opgevat als capaciteit die meerdere verschillende kennisbronnen combineert (zie ook Innes en Booher 2003, Van Buuren 2006 in hoofdstuk 2). Kennisbronnen bestaan niet alleen uit expliciet gemaakte kennis in studies en rapporten, maar ook uit in interactie geconstrueerde beelden of perspectieven, ervaringskennis en vaardigheden. Kennis heeft daarmee zowel een impliciete als een expliciete dimensie. We definiëren kennis als het geheel van kennis en kunde waarover een individu of organisatie kan beschikken, inclusief het vermogen om er gebruik van te maken.

De samenhang tussen kennis en beleidsvorming

Kennis werkt op twee manieren door in beleidsvorming (vgl. Van Buuren 2006:52).

Ten eerste werkt kennis als capaciteit via interactieve leerprocessen door in de inhoud van besluiten en beslisdocumenten, zoals afspraken en overeenkomsten.

Onder een leerproces verstaan we het proces waarin in interactie kennis als capaciteit ontwikkeld wordt. De begrippen kennis en capaciteit worden in deze studie door elkaar gebruikt voor hetzelfde concept.

Nota's en brieven aan de Tweede Kamer vormen bijvoorbeeld een belangrijke weergave van de beleidsvoornemens en van veranderingen daarin of van beleidsresultaten en dus van de kennis die de minister en de ambtelijke top op dat moment willen uitdragen. Maar ook in projectplannen, interne beleidsnotities en verslagen wordt kennis uit verschillende bronnen en beleidsprocessen bijeengebracht en verder ontwikkeld. Voorafgaand aan interdepartementale en interbestuurlijke besluitvorming vinden allerlei bijeenkomsten plaats waarin kennis uit onderzoeksrapporten en adviezen, kennis en ervaring van ambtelijke experts op verschillende terreinen, en percepties van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak samenkomen.

Ten tweede wordt kennis via een interactief leerproces onderdeel van het geheel van kennis en kunde of capaciteit van personen en actoren, van hun ervaring en hun perspectief. Het wordt onderdeel van organisatieprocessen en structuren, omdat het bijvoorbeeld deel uit gaat maken van agenda's, plannings, prioriteiten en relaties. En het wordt onderdeel van de waarden vervat in zogenaamde beleidsparadigma's. Het gaat dus om interactie en beweging op drie niveaus: het niveau van actoren, van structuren en van beleidsparadigma's.

In hoofdstuk 2 hebben we kunnen zien dat de voorwaarden voor doorwerking van kennis te maken hebben met interactie in leerprocessen op verschillende niveaus, maar ook met interactie *tussen* de niveaus.

Het "sneeuwbal-effect" van individuele leerprocessen alleen is niet voldoende om verandering op het niveau van processen en structuur te laten ontstaan (zie paragraaf 2.3). Innovatieve initiatieven en kennis vanuit lokale praktijken stuit op weerstanden ingebed in de processen, routines en structuur die door de jaren heen gevormd zijn en die vaak niet

ontvankelijk zijn voor verandering. Wanneer deze routines worden uitgedaagd ontstaat interne dynamiek.

Wanneer op het niveau van de beleidsparadigma's een beweging in waarden ontstaat, bijvoorbeeld door politiek en maatschappelijk debat of door gebeurtenissen in de omgeving zoals crises en calamiteiten, wordt de interne dynamiek versterkt en kan ruimte ontstaan voor verandering. Dit wordt ook wel "momentum" genoemd. Momentum komt voort uit de interactie tussen interne leerprocessen op het niveau van actoren en brede maatschappelijke verschuivingen in waarden. Momentum maakt een nieuwe ronde in het beleidsvormingsproces mogelijk.

De centrale veronderstelling is dat:

Kennis uit lokale en regionale praktijk van gebiedsontwikkeling doorwerkt in beleidsvorming op nationaal niveau door interactie tussen leerprocessen op het niveau van actoren, structuren en beleidsparadigma's enerzijds en ontwikkelingen vanuit de omgeving anderzijds ofwel "momentum".

Hieronder worden de drie niveaus verder geoperationaliseerd en wordt de centrale veronderstelling uiteengelegd in meer gedetailleerde hypothesen.

3.2 Drie niveaus van kennis- en beleidsvorming

We hebben in hoofdstuk 2 geconstateerd dat kennis via interactieve leerprocessen doorwerkt op verschillende schaalniveaus van individuen (microniveau), organisaties en netwerken van organisaties (mesoniveau) en van de maatschappij als geheel (macroniveau)

In dit onderzoek ligt de focus primair op het niveau van één organisatie, of een onderdeel daarvan, namelijk van de portefeuille Ruimte in het ministerie van VROM.

We onderscheiden op het niveau van VROM de volgende 3 niveaus van kennis- en beleidsvorming: (1) actoren (2) beleidsstructuur, en (3) beleidsparadigma's

Drie niveaus van kennis en beleidsvorming

Actoren	Ontmoetingen van personen als vertegenwoordiger van organisatie of onderdeel daarvan, in situaties gekoppeld aan specifieke beleidsonderwerpen
Beleidsstructuur	Het geheel van organisatorische voorwaarden die doorwerking van kennis en leren mogelijk maakt, zoals regels, procedures, structuren, werkwijzen en vaste cycli zoals begrotingscycli.
Beleidsparadigma	Het perspectief op het maatschappelijk doel waaraan de organisatie bijdraagt en de wijze waarop een organisatie een bijdrage wil leveren, ofwel de sturingsfilosofie, als basis voor de inhoudelijke beleidsvorming.

Actoren

Op het niveau van de actoren ontmoeten personen elkaar, als vertegenwoordigers van een organisatie, een organisatieonderdeel, een beroepsgroep of een netwerk. Zij ontmoeten elkaar in situaties gekoppeld aan specifieke beleidsonderwerpen, zoals projecten en programma's en daarbinnen in vergaderingen, workshops en werkbezoeken.

Op dit niveau doen nieuwe actoren hun entree en worden nieuwe alternatieven en ideeën ontwikkeld, die afwijken van het bestaande. Het kan gaan om nieuwe concepten of benaderingen, nieuwe of andere manieren van doen, nieuwe verhoudingen en rollen.

Mensen zijn primair bezig met het uitvoeren van een taak of het realiseren van een project en in dat kader met het vinden van vele kleine en grote oplossingen voor problemen.

Kennis wordt ontwikkeld in een interactief leerproces tussen mensen door confrontatie met diversiteit, dat wil zeggen andere actoren, andere perspectieven en andere omgangsregels.

Gezaghebbendheid van de kennis of de kennisbron zijn van belang voor de perceptie van de meerwaarde van de kennis. Motivatie in de vorm van persoonlijke interesse en kennisbehoefte maakt dat mensen bereid zijn te reflecteren op de nieuwe kennis. Voor het leren op het niveau van actoren zijn dus factoren als *confrontatie*, *motivatie* in de vorm van persoonlijke interesse en kennisbehoefte en *gezaghebbendheid* van de kennis(bron) van belang.

De motivatie voor het leerproces wordt vooral gevonden in de uitvoering van iemands taak. Confrontatie met diversiteit wordt mogelijk wanneer er een verbinding bestaat met de praktijk waarin nieuwe of andere kennis wordt ontwikkeld. In dit geval met de lokale en regionale praktijk van gebiedsprojecten.

Hypothese 1

De veronderstelling is dat actoren leren wanneer zij een verbinding hebben met de decentrale praktijk en wanneer zij vanuit de aard van hun taak gemotiveerd zijn om via deze verbinding kennis te ontwikkelen.

Beleidsstructuur

Op het niveau van de beleidsstructuur wordt het geheel van organisatorische voorwaarden gevormd die doorwerking van kennis en leren mogelijk maakt, zoals regels, procedures, werkwijzen en vaste cycli zoals begrotingscycli.

Hier worden de middelen verdeeld en het beleid inhoudelijk vorm gegeven. Doelen, ambities en prioriteiten bepalen bijvoorbeeld op welke beleidsonderwerpen de organisatie mensen, tijd en geld in zet. Rondom specifieke beleidsonderwerpen komen regels, procedures, werkwijzen, prioriteiten, mensen en middelen samen in beleidsarena's. Dat zijn meer en minder tijdelijke structuren als projecten, programma's, of organisatieonderdelen die gericht zijn op beleidsvorming.

Hypothese 2

De veronderstelling is dat kennis kan doorwerken vanuit lokale en regionale praktijken wanneer ten eerste in de kennisinfrastructuur van de organisatie een verbinding bestaat tussen de decentrale praktijk en de centrale beleidsvormingsprocessen en ten tweede wanneer door middel van de prioriteitstelling en verdeling van organisatiemiddelen het belang van kennisontwikkeling wordt uitgedragen.

Beleidsparadigma's

In de literatuur wordt het conceptuele niveau waarop (beleids)waarden en normen tot uitdrukking komen verschillend gedefinieerd, variërend van het landschap (Rotmans) tot (governance)cultuur (Healey 2005, 2006). We gebruiken voor het niveau van waarden in relatie met beleidsvorming het concept "beleidsparadigma". Een paradigma kan worden gedefinieerd als een gedeeld samenhangend stelsel van theorieën of perspectieven op de werkelijkheid (zie paragraaf 2.1). Het niveau van de beleidsparadigma's van een (beleids)organisatie omvat in deze studie het perspectief op het maatschappelijk doel waaraan de organisatie bijdraagt en de wijze waarop een organisatie een bijdrage wil leveren, ofwel de sturingsfilosofie. Dit beeld vormt de basis voor de inhoudelijke beleidsvorming. Het beleidsparadigma valideert nieuwe perspectieven en ideeën en legitimeert de allocatie van middelen binnen beleidsorganisaties, bijvoorbeeld via prioriteitstelling.

Op dit niveau en wisselen periodes van openheid en geslotenheid elkaar af. Openheid betekent dat een organisatie ontvankelijk is voor verandering, Dit gebeurt wanneer er beweging in het beleidsparadigma ontstaat, bijvoorbeeld door politieke en maatschappelijke veranderingen of door plotselinge gebeurtenissen zoals crises en calamiteiten.

Hypothese 3

De veronderstelling is dat kennis doorwerkt in beleidsvorming wanneer door een verandering in het beleidsparadigma een periode van openheid voor verandering ontstaat.

We hebben beschreven welke variabelen in theorie van belang zijn bij de doorwerking van kennis in beleidsvorming. In de tabel hieronder worden deze variabelen verder geoperationaliseerd. Deze tabel dient als basis voor het onderzoek in de empirie.

Tabel: Operationalisering van variabelen voor de analyse van leerprocessen op drie niveaus

Niveaus	Variabele	Operationalisatie
Actoren	Confrontatie met anderen	Al dan niet hebben van contacten met het lokale/regionale niveau
	Eigenschappen kennisbron	Soort kennis Verwantschap Gezaghebbendheid
	Motivatie	Aard van de taken Prioriteit Persoonlijke interesse
Beleidsstructuur	Prioriteiten en middelen	Doelen en ambities en positie
	Kennisinfrastructuur	Verbindingen VROM – decentrale praktijk Verbindingen VROM – rijksniveau Verbindingen binnen VROM
Beleidsparadigma	Momentum	Koppeling in de tijd tussen belangrijke gebeurtenissen in de maatschappij en politiek en gebeurtenissen binnen VROM
	Openheid	Al dan niet opname van nieuwe ideeën in beleid
	Dynamiek	Koerswijzing in beleid
Leereffecten		
Actorniveau	Consolidatie in individuele capaciteit	
Beleidsstructuur	Consolidatie in arrangementen, regels en middelen, routines of werkwijzen	
Beleidsparadigma	Consolidatie in beleidsinhoud en/of sturingsfilosofie	

3.3 Methode van onderzoek

Dit onderzoek is een praktijkgericht onderzoek, vergelijkbaar met de situatie van een case-op-zich (Swanborn 2008). Het doel van een praktijkgericht onderzoek is om bruikbare handelingsvoorschriften te geven ofwel om aanbevelingen te doen voor verbetering van die praktijk. (Van Strien)

Case-studies worden aldus Swanborn gekenmerkt door een intensieve benadering. Het gaat om de bestudering van een sociaal verschijnsel door middel van het kiezen van:

- een of enkele voorbeelden (dragere of eenheden);
- die bestudeerd worden in de natuurlijke omgeving;
- gedurende een bepaalde periode;
- waarbij diverse databronnen worden gebruikt;

- de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring van stabiliteit en verandering in tal van variabelen;
- en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven.

(vrij naar Swanborn 2008:22 ev)

Sociaal verschijnsel

Het sociale verschijnsel dat in dit onderzoek bestudeerd wordt, is de doorwerking van kennis uit de decentrale gebiedsontwikkelingspraktijk in het ruimtelijke beleid van het ministerie van VROM

De te bestuderen eenheid is het ministerie van VROM, dat wil zeggen dat de doorwerking van decentrale kennis in beleidsontwikkeling wordt bestudeerd bij het ministerie van VROM.

Cases

Er is gekozen voor drie voorbeelden of cases:

1. de case "Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling"
2. de case "Nota Ruimte Budget projecten"
3. de case "Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen"

De cases zijn gekozen, omdat het de meest recente voorbeelden zijn waarin het Ministerie van VROM een relatie is aangegaan met een of meer concrete gebiedsontwikkelingsprojecten op lokaal of regionaal niveau.

Alle cases hebben als secundair doel om leerervaringen met een nieuwe manier van werken op te doen deze kennis te verspreiden, zodanig dat alle betrokken partijen, waaronder het rijk de kennis kunnen gebruiken.

Periode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli- augustus 2009.

VROM heeft de Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling gevolgd in de periode 2004-2005. Het VROM-project is daarna afgerond. Het programma Nota Ruimtebudget met de daaraan gekoppelde projecten en de pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen zijn van recenter datum en lopen nog steeds.

Rondenmodel

De veronderstelling is dat kennis in beleidsvorming doorwerkt wanneer behalve leerprocessen op de drie onderscheiden niveaus ook een verbinding ontstaat tussen de drie te bestuderen niveaus, ofwel momentum. Om leerprocessen op drie niveaus te kunnen koppelen aan het momentum, is gekozen voor het structureren van de gebeurtenissen in rondes. (zie ook paragraaf 3.1 en Teisman 1998) Rondes worden gemarkeerd door "momentum". Dat zijn door betrokkenen als cruciaal ervaren momenten in (de aanloop naar) een beleidsvormingsproces die een nieuwe ronde inluiden en waarin verschuivingen in beleidsparadigma en structuren zichtbaar worden.

Per case worden dus momenten onderscheiden, die in de interviews als cruciale momenten van verandering zijn aangeduid. Voorafgaand aan in de rondes tussen deze momenten, worden in chronologische volgorde de gebeurtenissen beschreven die de aanloop naar het momentum en een nieuwe ronde inluiden.

Analyse

Op basis van het analyseschema en de hypothesen in paragraaf 2.3 worden de cases geanalyseerd. Per case worden leerprocessen en leereffecten op de drie onderscheiden niveaus van actoren, beleidsstructuur en beleidsparadigma beschreven. Deze processen worden vervolgens met elkaar en met het ontstaan van momentum in verband gebracht, waarna geconcludeerd wordt of in de onderzochte werkelijkheid leerprocessen op drie niveaus in combinatie met een periode openheid leiden tot doorwerking van kennis.

Dataverzameling

In casestudies kunnen meerdere technieken voor dataverzameling worden gebruikt. Een voorwaarde voor de confrontatie van theorie en praktijk is de beschikbaarheid van voldoende gegevens en het gebruik van meer dan één methode of techniek om de betrouwbaarheid en daarmee de kwaliteit van het onderzoek te vergroten. In deze studie is gekozen voor het interview en documentanalyse als onderzoekstechnieken, waarbij de analysetabel als startpunt dient. De onderzoeker is zelf werkzaam bij het ministerie van VROM. Dit betekent dat de eigen ervaringen en waarnemingen als achtergrondinformatie hebben gediend. Alle waarnemingen die in dit onderzoek zijn beschreven zijn echter direct gebaseerd op of gestaafd met documentenanalyse en interviews.

Bij de documentanalyse is gebruik gemaakt van officiële beleidsdocumenten, zoals nota's en brieven aan de Tweede Kamer en van verslagen en interne beleidsnotities. Deze documenten laten een deel van de werkelijkheid zien. Daarom is de documentanalyse aangevuld met kwalitatieve interviews met sleutelpersonen bij het ministerie van VROM. In deze interviews is gebruik gemaakt van een lijst met gespreksonderwerpen. Het overzicht van geïnterviewde personen is te vinden in de bijlage.

4 Doorwerking van kennis in de praktijk

De vraag waarop we in dit hoofdstuk een antwoord zoeken is hoe kennis uit lokale en regionale gebiedspraktijken in de empirie doorwerkt in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM.

Drie cases uit de “praktijk” van het ministerie van VROM worden op basis van het analysemodel uit hoofdstuk 3 beschreven en geanalyseerd:

In paragraaf 4.1 de Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling;

In paragraaf 4.2 de Nota Ruimtebudget projecten;

In paragraaf 4.3 de Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen.

Per case worden de belangrijkste rondes en gebeurtenissen op een rij gezet, waarna een analyse plaatsvindt van de leerprocessen en leereffecten op het niveau van actoren, structuren en beleidsparadigma's. In paragraaf 4.4 worden vervolgens de in hoofdstuk 3 geformuleerde hypothesen getoetst aan de praktijk.

4.1 Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling

4.1.1 Introductie van de case

In 2004 wordt binnen het Directoraat Generaal Ruimte van het ministerie van VROM (VROM/Ruimte) een interdepartementaal en interbestuurlijk Implementatieprogramma Gebiedsontwikkeling gestart. Het programma heeft als doel om integrale gebiedsontwikkeling als manier van werken te stimuleren door het verder ontwikkelen en stroomlijnen van regelgeving en door het opbouwen en verspreiden van kennis en vaardigheden.

Een onderdeel van het programma, gericht op kennisontwikkeling, wordt gevormd door de Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling.

Provincies selecteren 14 projecten die de potentie hebben om uit te groeien tot toonaangevende voorbeeld van gebiedsontwikkeling. Het gaat bijvoorbeeld om de Blauwe Stad in Groningen, de Oude Rijnzone bij Leiden en Klavertje Vier in Venlo.

Deze projecten worden gedurende 2 jaar gevolgd en gestimuleerd om kennis en ervaringen uit te wisselen, zodat alle betrokkenen inclusief het rijk van de ervaringen kunnen leren (VROM 2005 interne rapportage). Voor advisering aan projectleiders, provinciale en lokale bestuurders en de minister, wordt een onafhankelijke commissie in het leven geroepen, de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder voorzitterschap van Riek Bakker (Commissie Bakker), een gezaghebbend stedenbouwkundig adviseur en hoogleraar aan de TU Eindhoven.

Het project wordt in 2005 afgerond met een interne rapportage voor VROM, een rapportage met aanbevelingen van de Commissie Bakker en een brief aan de Tweede Kamer met een reactie van de minister van VROM.

4.1.2 Rondes en gebeurtenissen

Ronde		Periode	start	einde
1 ^e	Maatschappelijk debat	1998 – 2002	WRR rapport ontwikkelingspolitiek	Val Paars 2
2 ^e	Actieve betrokkenheid VROM bij praktijk	2002 - 2005	Start project ontwikkelingsplanologie	VROM reactie op Cie Bakker
3 ^e	Decentrale kennisinfrastructuur	2005 - 2006	Agenda Gebiedsontwikkeling	Einde adviestaak Riek Bakker

Ronde 1 Maatschappelijk en politiek debat vernieuwing ruimtelijk beleid 1998 - 2002

WRR en het maatschappelijk debat

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) introduceert in 1998 het begrip "ontwikkelingspolitiek" (WRR 1998) en vormt daarmee een belangrijke inspiratiebron voor het debat over de vernieuwing van het ruimtelijk beleid, voorafgaand aan de Vijfde Nota. De WRR pleit voor een heroriëntatie van het ruimtelijke beleid, een andere verhouding tussen publieke en private partijen en voor een meer actieve ontwikkelingsgerichte benadering op regionaal niveau. Deze nieuwe benadering moet in de plaats komen van de centraal aangestuurde toelatingsplanologie.

Rond de eeuwwisseling ontstaat een levendig debat over ruimtelijke ordening en de kwaliteit van de ruimte. Onder invloed van maatschappelijke, economische en demografische ontwikkelingen neemt de ruimtebehoefte voor wonen, werken infrastructuur, recreatie en natuur flink toe. De welvaart neemt toe en de samenleving verandert onder invloed van innovaties in de informatie en communicatietechnologie. Het autobezit stijgt en mensen willen grotere huizen, met tuin en parkeerplek voor minstens 2 auto's. 1998 is het natste jaar van de eeuw. Enkele jaren daarvoor worden polders geëvacueerd, omdat de waterstanden in de rivieren extreem hoog zijn. Het bedrijfsleven beklagt zich over het gebrek aan ruimte, het gebrek strategie voor het tijdig scheppen van ruimte daadkracht, en het teveel aan regels en beperkende randvoorwaarden.

Nieuwe ruimtelijke beleidsnota?

Bij VROM wordt nagedacht over vernieuwing van het ruimtelijk beleid en een nieuwe beleidsnota. Moet het een integrale nota voor de Leefomgeving worden, waarin ook milieu en wonen zijn meegenomen of wordt het alleen een verhaal van Ruimte? Het belang van ontwikkelingsplanologie wordt op ambtelijk niveau erkend, maar over de rol van het rijk en betrokkenheid van de markt is discussie.

Beperkte aandacht voor ontwikkelingsplanologie in Vijfde Nota

Inmiddels is een nieuw Paars kabinet aangetreden met PvdA-minister Pronk op VROM. Minister Pronk schrijft een startnota, als opmaat voor een nieuwe nota ruimtelijke ordening. Hij kondigt daarin aan het concept ruimtelijke ontwikkelingspolitiek verder te zullen uitwerken in een nieuwe ruimtelijke beleidsnota (VROM 1999:66).

Buiten de rijksoverheid wordt het belang van ontwikkelingsplanologie al geruime tijd erkend. Onder Paars II (1998-2002) staan weliswaar de lichten op groen voor Ontwikkelingsplanologie, maar minister Pronk ziet er, ondanks de aankondiging in de startnota, weinig heil in. Het concept wordt volgens een van de geïnterviewden niet gewaardeerd door een deel van de PvdA en dus komt er slechts een korte passage over ontwikkelingsplanologie in de Vijfde Nota terecht.

De Vijfde Nota, PKB deel 1, wordt onder de titel "ruimte maken, ruimte delen" in 2000 door de Ministerraad vastgesteld. In de Vijfde Nota ligt de nadruk op het selectief maar krachtig sturen van de rijksoverheid. De gebiedsgerichte uitwerking van het beleid wordt als een zaak voor provincies, gemeenten en kaderwetgebieden gezien (VROM 2001:260/261).

Politiek debat over rol rijk

Het idee van ontwikkelingspolitiek of -planologie wordt door de Sociaal Economische Raad en andere instanties⁷ verder uitgewerkt in reacties op de Vijfde Nota. In de reacties wordt het accent gelegd op ontwikkelingsplanologie op het regionale schaalniveau. Het rijk moet zich beperken tot het vaststellen van een nationale ruimtelijke hoofdstructuur en de kaders voor planvorming op regionaal niveau.

De parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening onder leiding van Adri Duyvestein wenst wel een stevige rol voor het rijk te behouden en de "marktpositie" van de

⁷ O.a. van de VROMraad, de Sociaal Economische Raad, de Planbureaus, Raad voor het Landelijk Gebied en ANWB, Natuurmonumenten, VNO-NCW (VROM 2003:12, VROM 2002)

ruimtelijke ordening ten opzichte van de andere beleidsterreinen te versterken. De provincies verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) willen het voortouw nemen bij de regionale gebiedsontwikkeling.

Ronde 2 VROM betrokkenheid bij lokale en regionale (voorbeeld)projecten 2002 - 2005

Het tweede Paarse kabinet valt in april 2002 over het Srebrenica-rapport, vlak voordat de Vijfde Nota ka worden aangenomen. Het is het begin van een politiek en maatschappelijk roerige periode. De Lijst Pim Fortuyn is in opkomst en boekt een grote verkiezingszege nadat Pim Fortuyn enkele dagen daarvoor is vermoord. Het eerste kabinet Balkenende wordt gevormd met een VVD-minister Henk Kamp op VROM. Maar dit kabinet valt al na enkele maanden over de LPF-crisis.

In mei 2003 wordt Sybilla Dekker van de VVD minister van VROM.

Ruimte voor verandering

Met de komst van minister Dekker ontstaat ruimte voor het verder brengen van ontwikkelingsplanologie. "Alle lichten staan op dat moment op groen", volgens de geïnterviewden: Het ruimtelijk planningsstelsel is al aan het veranderen: het grondbeleid staat ter discussie, de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt herzien en er is een nieuwe beleidsnota in de maak. Er is politieke steun, ook binnen de PvdA, onder invloed van boegbeelden zoals Max Norder en Friso de Zeeuw. Er is druk vanuit de markt om ruimte voor ontwikkeling te scheppen. Het positieve advies van de Sociaal-Economische Raad laat draagvlak onder marktpartijen zien. En provincies zien de ontwikkeling als kans om hun rol en positie in het veranderende krachtenveld te versterken.

Directeur-Generaal start intern project gericht op ontwikkeling kennis en draagvlak

De directeur-generaal Ruimte Ineke Bakker maakt gebruik van de ontstane ruimte door een intern studieproject "Ontwikkelingsplanologie" te starten onder leiding van prof. dr. Hans van der Cammen.

Ineke Bakker wil weten wat het concept in de praktijk kan betekenen en wat de rol van het rijk kan zijn. Binnen DGR is nog niet iedereen overtuigd van de noodzaak van het op rijksniveau uitwerken van ontwikkelingsplanologie, maar de directeur-generaal zet door.

Het project is gericht op het ontwikkelen van kennis en draagvlak, binnen en buiten VROM. Er worden vraaggesprekken, werkbezoeken, bijeenkomsten, lezingen, masterclasses, workshops en debatten georganiseerd met alle belangrijke stakeholders op rijks- en decentraal niveau, en met maatschappelijke en private organisaties.

VROM-intern wordt veel aandacht besteed aan het laten "landen" van ontwikkelingsplanologie" in de lijnorganisatie, o.a. via speciale overleggen en voorlichtingsbijeenkomsten. Tegelijkertijd wordt samengewerkt met de VROM-interne projectgroep die de Nota Ruimte voorbereid. Op rijksniveau wordt via advisering van de Rijksplanologische Commissie⁸ interdepartementaal draagvlak gecreëerd.

Het project wordt afgesloten met een interne rapportage waarin aanbevolen wordt om voorwaarden te scheppen voor regionale gebiedsontwikkeling in regelgeving en financiering, in de bestuurspraktijk door prioriteitstelling en bundeling van geldstromen en door het verder werken aan de opbouw van kennis en kunde bij provincies, waterschappen en gemeenten. DGR zal daarvoor een interdepartementaal implementatieprogramma maken.

⁸ het ambtelijk voorportaal van de ministerraad

Nota Ruimte stelt integrale gebiedsontwikkeling centraal.

Op 27 april 2004 wordt de Nota Ruimte⁹ aan het Parlement gezonden en in 2006 goedgekeurd. Het tweede kabinet Balkenende heeft de reacties en adviezen op de Vijfde Nota heroverwogen en betreft nadrukkelijk het WRR-advies bij haar standpunten. Waar het motto van de Vijfde Nota nog is "selectief en krachtig" start de Nota Ruimte met een hoofdstuk over sturingsfilosofie, waarin de eerste zin vertelt dat deze nota ruimte voor ontwikkeling centraal stelt en uitgaat van het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het concept ontwikkelingsplanologie krijgt een meer op de praktijk gebaseerde vertaling in het concept "gebiedsgerichte integrale ontwikkeling" met de overheid als partner van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers.

Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling

Het advies van de projectgroep Ontwikkelingsplanologie wordt opgevolgd met de opzet van het Implementatieprogramma Gebiedsontwikkeling in 2004. Het programma heeft als doel om integrale gebiedsontwikkeling als manier van werken te stimuleren door het verder ontwikkelen en stroomlijnen van regelgeving en door het opbouwen en verspreiden van kennis en vaardigheden.

Een onderdeel van het programma gericht op kennisontwikkeling, wordt gevormd door de Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling. Daarvoor worden door provincies 14 projecten geselecteerd, verspreid over het land, die de potentie hebben om uit te groeien tot toonaangevende voorbeeld van gebiedsontwikkeling¹⁰. Deze projecten worden gedurende 2 jaar gevolgd en gestimuleerd om kennis en ervaringen uit te wisselen, zodat alle betrokkenen inclusief het rijk van de ervaringen kunnen leren (VROM 2005 interne rapportage).

Voor advisering aan de projectleiders, provinciale en lokale bestuurders en de minister, wordt een onafhankelijke commissie in het leven geroepen, de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder voorzitterschap van Riek Bakker (Adviescommissie Bakker), een gezaghebbend stedenbouwkundig adviseur en hoogleraar aan de TU Eindhoven.

Betrokkenheid van de VROM-projectgroep bij voorbeeldprojecten

In de eerste fase worden alle projecten bezocht door en geanalyseerd door de VROM-programmamanager en een vertegenwoordiger van de desbetreffende provincie. Aan projectleiders wordt gevraagd aan welke kennis en deskundigheid behoefte is en waar VROM ondersteuning kan bieden. Uit deze ronde komen vijf thema's voor kennisontwikkeling naar voren: PPS-ontwikkelconstructies, ontwerpondersteuning, regionaal kostenverhaal en verevening, procesarchitectuur en procedureondersteuning.

De ondersteuning vanuit VROM varieert van het meefinancieren van onderzoek, het inschakelen van adviseurs met een specifieke expertise, het organiseren van reflectie, ontwerpessies en intervisie, begeleiding door een contactpersoon van VROM, tot het verspreiden van kennis in algemene zin via conferenties, workshops, gezamenlijke bijeenkomsten van projectleiders en Masterclasses voor bestuurders.

Op basis van kennisvragen worden onderzoeken uitgevoerd naar de praktijkervaringen bij de voorbeeldprojecten, bijvoorbeeld met de afstemming van bestuurlijke en juridische procedures. Het onderzoek moet oplossingen opleveren waar ander projecten van kunnen leren.

De verzamelde kennis en ervaring wordt uitvoering gedocumenteerd, geanalyseerd, samengevat en op een VROM-site geplaatst.

⁹ De Vijfde Nota wordt gezien als basis van de Nota Ruimte, waarin naast de Vijfde Nota ook de nota's van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Verkeer en Waterstaat zijn geïntegreerd.

¹⁰ Het gaat onder meer om de Blauwe Stad in Groningen, de Oude Rijnzone bij Leiden en Klavertje Vier in Venlo.

Betrokkenheid van de onafhankelijke Adviescommissie Bakker

De projecten krijgen niet alleen bezoek van de VROM-projectgroep, maar ook van de Adviescommissie Bakker. De commissie adviseert vooral op bestuurlijk niveau over de aanpak van gebiedsontwikkeling. Zij bezoekt alle projecten, organiseert bijeenkomsten voor gedeputeerden en projectleiders en voert gesprekken met private partijen, maatschappelijke organisaties, colleges van Gedeputeerde Staten, rijksdirecteuren en de ministerraad. De commissie sluit af met een eindrapportage waarin ondermeer de afzonderlijke adviezen aan projecten zijn opgenomen. Het rijk wordt geadviseerd om de rijksbetrokkenheid bij projecten van nationaal belang te versterken, instrumenten tijdig beschikbaar te hebben en de kennisinfrastructuur uit te breiden en te intensiveren. (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005b)

Het project Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling wordt in 2005 afgerond met een interne rapportage voor VROM, een rapportage met aanbevelingen van de Commissie Bakker en een brief aan de Tweede Kamer met een reactie van de minister van VROM. De minister onderschrijft de conclusies en kondigt aan dat de financiële middelen die zijn gereserveerd voor de uitvoering van de Nota Ruimte, met voorrang voor gebiedsontwikkelingsprojecten van nationaal belang met een complexe ruimtelijke opgave zullen worden bestemd.

De minister schrijft verder aan de Kamer dat met NIROV en Habiforum programma's zullen worden opgezet, gericht op versterking van kennis. De minister heeft met marktpartijen het initiatief genomen voor de instelling van een praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

Riek Bakker wordt gevraagd om nog enkele maanden beschikbaar te blijven voor het geven van incidenteel advies.

VROM/Ruimte is vanaf dat moment niet meer actief betrokken bij de voorbeeldprojecten. En daarmee eindigt de 2^e ronde.

Ronde 3 Decentrale kennisinfrastructuur en beëindiging actieve rol VROM 2005-2006

De actieve bemoeienis van VROM met de voorbeeldprojecten is geëindigd. Er wordt een kennisinfrastructuur voor gebiedsontwikkeling opgezet, dat wil zeggen dat verschillende activiteiten van o.a. het IPO, de VNG, Neprom, NIROV, Habiforum en de verschillende departementen bijeen worden gebracht in een gezamenlijke Agenda Gebiedsontwikkeling.

4.1.3 Analyse

Niveau van actoren

Confrontatie met anderen

Gedurende een periode van twee jaar wordt via de organisatie van bijeenkomsten, congressen en werkbezoeken, o.a. van de minister, direct contact onderhouden met regionale projectleiders van gebiedsprojecten.

De VROM-programmamanager bezoekt zelf alle voorbeeldprojecten voor zijn rapportage.

Eigenschappen van de kennisbron

VROM heeft de experts die ondersteuning moeten leveren extern ingehuurd via adviesbureaus. Deze experts worden door de regionale projectleiders niet als "van VROM" en niet altijd als deskundig ervaren. Ze hebben niet genoeg gezag en staan te ver van de praktijk, waardoor ze niet gemakkelijk bij de projecten binnen komen en het "rendement" wisselend is. Dat wil zeggen dat de rapporten van de deskundigen noch voor VROM, noch voor de praktijkprojecten voldoende meerwaarde hebben. De adviezen vanuit het parallelle traject van de Adviescommissie Bakker hebben wel gezag.

Motivatie

Het doel van het VROM-project wordt door betrokkenen primair als het stimuleren van kennisontwikkeling bij provincies en gemeenten gezien. Communicatie is in de ogen van betrokkenen belangrijk. "Het is de bedoeling om gebiedsontwikkeling door VROM te laten promoten, waarna het zich buiten VROM verder kan ontwikkelen."

In die lijn is alle aandacht daarnaast gericht op de voortgang van de voorbeeldprojecten. Na twee jaar moeten projecten kwalitatief beter zijn geworden, en zichtbaar succes kunnen laten zien. Daar wordt hard aan gewerkt.

Interessant is dat vooral in de fase vóór het onderzochte project "Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling", namelijk de fase waarin een intern kennisproject loopt, de persoonlijke gedrevenheid en interesse van een individuele actor op strategisch niveau, zorgt voor kennisontwikkeling binnen VROM/Ruimte.

Leereffect

In de fase voorafgaand aan de Voorbeeldprojecten speelt de persoonlijke gedrevenheid en interesse van een individuele actor op strategisch niveau een belangrijke rol in het leren bij VROM/Ruimte.

De direct betrokkenen leren op individueel niveau in het contact met decentrale projecten, dat wil zeggen dat zij kennis ontwikkelen over de praktijk. Daarnaast leren betrokkenen vooral over de aanpak en uitvoering van het VROM-project. Deze kennis wordt in het beleidsproces toegepast, bijvoorbeeld in de vorm van voorstellen en advisering aan het management en de minister.

Een van de lessen en adviezen aan het rijk die uit de persoonlijke contacten van de VROM-programmamanager naar voren komt, is het organiseren van een integrale aanpak in de eigen rijksorganisatie, dat wil zeggen dat de departementen vooraf afspraken zouden moeten maken wie in welke rol en met welke middelen bij regionale projecten aan tafel zit. Voorgesteld wordt een rijksagenda gebiedsprojecten te maken.

Het primaire doel is echter kennisoverdracht aan provincies. Daarom zijn de kennisactiviteiten ook primair extern gericht en niet op (collega's bij) VROM.

Niveau van structuur en werkprocessen

Prioriteiten en middelen

Het project wordt sterk gesteund door de ambtelijke top van DGR en door de minister. Het past ook bij de minister als persoon die – volgens een van de betrokkenen – sterk naar buiten gericht is.

Het project wordt binnen de "lijn" georganiseerd. Dat wil zeggen niet als aparte projectorganisatie.

Het positioneren van VROM ten opzichte van andere actoren speelt een minder grote rol. Dat betekent dat andere actoren mee kunnen profiteren van het succes van gebiedsontwikkeling, hetgeen bijdraagt aan het succes van gebiedsontwikkeling, volgens een van de actoren.

(Kennis)infrastructuur

A. Verbinding van VROM met de decentrale praktijk

De activiteiten zijn primair gericht op provincies.

De Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling zijn ingebed in een breder implementatieprogramma gebiedsontwikkeling, waarin cursussen worden ontwikkeld en bijeenkomsten georganiseerd:

NIROV-programma gebiedsontwikkeling (cursussen, excursies en expertmeetings), NIROV-Masterclasses (ism IPO, VNG en Neprom) voor gedeputeerden gericht op rol provincies en samenwerking markt en overheid, en voor regionaal en lokaal projectmanagement

Programma voor de kennisuitwisseling van projecten bestaande uit een startconferentie, intervisiebijeenkomsten, themabijeenkomsten en een slotconferentie

Alle bijeenkomsten worden goed bezocht en hoog gewaardeerd

B. Verbinding op rijksniveau

De activiteiten zijn secundair gericht op de andere departementen. Er is bijvoorbeeld een interdepartementale groep die zich met PPS bezig houdt. Andere departementen zijn via de gebruikelijke overleggen betrokken, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Nota Ruimte, of in het kader van een gezamenlijke bijdrage aan cursussen en masterclasses.

C. Verbindingen binnen VROM niveau

Op structureel niveau vormt de projectstructuur ten tijde van het Implementatieprogramma een infrastructuur voor kennisuitwisseling binnen één directie van VROM/Ruimte, die weliswaar niet gericht is op collega's daarbuiten, maar wel te vinden is. Met het beëindigen van het programma valt de infrastructuur weg en is er geen kennisuitwisseling onder de noemer gebiedsontwikkeling, anders dan de mogelijkheid om een cursus te volgen. Dit wordt als een gemis ervaren. In de eerdere fase van het kennisproject is de ontwikkelde kennis wel succesvol overgedragen aan een bredere groep collega's.

Leereffect

De ontwikkelde kennis en expertise wordt geconsolideerd:

- via kennisinstellingen in een groot aantal cursussen, bijvoorbeeld in de praktijkleerstoel aan de TU-Delft en op een informatieportal op internet,
- in het besluit om het toekomstige Nota Ruimtebudget voor complexe gebiedsontwikkelingsprojecten te bestemmen.

De kennis en expertise raakt gefragmenteerd:

- doordat de projectstructuur wegvalt. Er bestaat een team dat tijdelijk werkt aan de voorbeeldprojecten. Wanneer het project ophoudt, is de verzamelde kennis en expertise alleen nog terug te vinden via cursussen, documenten, internetsites of via de personen die destijds bij de projecten betrokken waren, dat wil zeggen via persoonlijke netwerken.
- De kennis en expertise is gefragmenteerd over andere prioriteiten en beleidsthema's.
- De extra capaciteit en aandacht is weggevallen, met het wegvallen van de prioriteit binnen VROM voor Gebiedsontwikkeling als specifiek beleidsonderwerp. Dit heeft gevolgen voor het werk van accountmanagers bij VROM die verantwoordelijk zijn voor het doorvertalen van het ruimtelijke beleid naar provincies en gemeenten. Zij kunnen geen gebruik maken van een "pool" van experts.

Niveau van het beleidsparadigma

Momentum, openheid en verandering

Het besef dat het ruimtelijk beleid en de instrumenten aan vernieuwing toe zijn, wordt aan het einde van de vorige eeuw steeds sterker. Met het verschijnen van het gezaghebbende WRR-advies "ontwikkelingspolitiek" krijgt een van de mogelijke oplossingsrichtingen ook een naam. Ontwikkelingspolitiek of ontwikkelingsplanologie wordt overigens door sommigen ook gezien als een werkwijze die in lokale beleidspraktijken al veel langer wordt toegepast. Binnen VROM/DGR wil men met het concept aan de slag: er bestaat behoefte aan inzicht in de betekenis van het concept voor de rol van VROM.

Op het moment dat een nieuwe minister van VVD-huize aantreedt, ontstaat "momentum" in de zin dat verschillende ontwikkelingslijnen en gebeurtenissen tezamen zorgen voor "openheid" van VROM voor de verder uitwerking van een nieuw beleidsparadigma. Het moment wordt aangegrepen door een belangrijke strategische actor binnen VROM/Ruimte om een kennisproject te starten. Er zijn nieuwe nota's en wetten (Wro, grondbeleid) in de maak, die zoeken naar nadere invulling, er is draagvlak op politiek niveau en onder belangrijke stakeholders zoals marktpartijen en provincies en er is een belangrijke topambtenaar die actief steun verleent.

Het concept wordt in het eerste deel van 2^e ronde uitgewerkt in een intern kennistraject, dat tevens in belangrijke mate gericht is op draagvlakontwikkeling bij VROM. Uiteindelijk krijgt ontwikkelingsplanologie een belangrijke plek in de nieuwe ruimtelijke nota en wordt een implementatie en kennisprogramma gestart.

Leereffect

Kennis uit de praktijk van de gebiedsontwikkelingsprojecten heeft binnen de periode van het onderzochte project niet geleid tot een belangrijke beleidsverandering. Deze verandering had al eerder plaatsgevonden.

Prioritering van het Nota Ruimte Budget voor gebiedsontwikkeling wordt weliswaar in een brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer verbonden met het advies van de commissie Bakker. Maar dit is in lijn met de traditie van sleutelprojecten die ten tijde van de VINEX is ingezet. Het is daarom de vraag of dit als leereffect ten gevolge van de lessen uit gebiedsprojecten is te benoemen. De koppeling van budget aan projecten is niet nieuw, maar de "titel" van integrale gebiedsontwikkeling in relatie met investeringen is dat wel. Het gezag van de adviescommissie heeft hieraan bijgedragen.

Daarmee wordt de basis gelegd voor een nieuwe ronde ondersteuning van gebiedsprojecten.

4.1.4 Conclusie doorwerking

De veronderstelling is dat kennis uit de lokale en regionale praktijk doorwerkt in rijksbeleidvorming via leerprocessen op drie niveaus, wanneer door "momentum" een periode van openheid voor nieuwe kennis ontstaat.

Op individueel niveau draagt de interactie met de regionale praktijk direct bij aan de individuele capaciteiten. De individuele kennis kan door de desbetreffende persoon direct ingezet worden in de adviezen en beleidsvoorstellen die hij of zij voorbereid.

Op structureel niveau vormt de tijdelijke projectstructuur ten tijde van het Implementatieprogramma een infrastructuur voor kennisuitwisseling die primair naar buiten gericht is, dat wil zeggen op contacten met provincies. Het primaire doel is kennisoverdracht naar provincies en niet zelf leren. Met het beëindigen van het programma is er geen infrastructuur meer en raakt de kennis gefragmenteerd. De kennisinfrastructuur wordt "gedecentraliseerd".

In de eerdere fase van het kennisproject is de ontwikkelde kennis wel succesvol geconsolideerd in de organisatiestructuren en processen: het vormde de aanleiding voor het Implementatieprogramma. Daar heeft de prioriteit als gevolg van de inzet van een sleutelpersoon op een strategische positie een rol bij gespeeld.

De prioritering van financiële middelen voor integrale gebiedsontwikkeling is gekoppeld aan het advies van de Commissie Bakker. Daarmee wordt wel de basis gelegd voor een nieuwe ronde waarin VROM/Ruimte zich verbindt met regionale gebiedsontwikkelingsprojecten. Het gezag van de commissie heeft hieraan bijgedragen.

Op het niveau van het beleidsparadigma heeft de verandering al eerder plaatsgevonden. Het momentum en de openheid van VROM/Ruimte voor verandering in beleidsparadigma is vooral zichtbaar in de eerste fase van de 2^e periode, na het aantreden van de nieuwe minister, het starten van het studieproject en op het moment dat de Nota Ruimte geschreven wordt. De ontwikkelde kennis in het studieproject ontwikkelingsplanologie werkt succesvol door in de beleidsvorming, i.c. in de Nota Ruimte. Het studieproject werkt bewust aan draagvlak en dus aan kennisontwikkeling binnen VROM.

Bij de start van de Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling is VROM/Ruimte aan de slag met "implementatie" en is de organisatie niet meer ontvankelijk voor nieuwe kennis en inzichten.

4.2 Nota Ruimte Budget projecten

4.2.1 Introductie van de case

Voor de uitvoering van de Nota Ruimte is geld beschikbaar uit het Fonds Economische Structuurversterking (een fonds dat gevuld wordt met de opbrengsten van aardgas)

Het geld wordt ingezet in een aantal complexe ruimtelijke projecten om zo integrale gebiedsontwikkeling een impuls te geven. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn de Noordelijke IJ-oever in Amsterdam, de Nieuwe Hollandse Waterlinie in Utrecht, de Spoorzone Den Bosch, Klavertje Vier in Tilburg en Stadshavens in Rotterdam.

In 2007 start bij VROM Ruimte het Programma Nota Ruimte Budget dat er op gericht is het geld op de juiste wijze te besteden, dat wil zeggen over de juiste gebiedsontwikkelingsprojecten te verdelen.

In totaal zijn er zo'n 23 projecten geselecteerd. Sommigen hebben inmiddels een bedrag uit het NBR gekregen, anderen moeten nog een aantal stappen in de procedure doorlopen voordat het uitzicht op een financiële bijdrage zeker is.

4.2.2 Rondes en gebeurtenissen

Ronde	Periode	Start	Einde	
1 ^e	Prioritering van middelen	2004 - 2006	Reservering budget uit het FES	Goedkeuring procedure door ministerraad
2 ^e	Programma Nota Ruimte Budget	2007 - 2009	Selectie gebiedsprojecten	Ontwikkeling kennisstrategie
3 ^e	Strategieverbreding	2009 - heden	?	

Ronde 1 Prioritering van middelen

2004 - 2006

FES middelen voor uitvoering Nota Ruimte

In september 2004 wordt door het kabinet besloten om geld uit het Fonds Economische Structuurversterking te reserveren voor de uitvoering van de Nota Ruimte voor de periode 2011-2014 (mede in reactie op advies van de Cie Bakker). Uiteindelijk is er 750 miljoen euro beschikbaar voor integrale gebiedsontwikkeling.

Binnen VROM/DGR wordt op dat moment al geruime tijd gewerkt aan het realiseren van een eigen structureel budget voor uitvoering van ruimtelijke doelen.

Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn vaak dermate complex en vragen zulke omvangrijke investeringen, dat rijksbetrokkenheid gerechtvaardigd en noodzakelijk is, zo is de redenering. Een financiële impuls voor gebiedsontwikkeling bovenop de sectorale middelen is nodig om de complexe opgaven integraal, kwalitatief hoogstaand en duurzaam op te kunnen pakken (VROM 2006/hoger plan, Berenschot 2009).

Speciale procedure voor allocatie financiële middelen

Wanneer de Nota Ruimte in januari 2006 in werking treedt, kan gestart worden met de voorbereidingen voor de allocatie van de middelen uit het FES-budget. De besteding van deze middelen is aan speciale criteria gebonden. Dat wil zeggen dat deze middelen het karakter van een investering hebben en dan ook "rendement" moeten opleveren. Het ministerie van Financiën is zeer kritisch over het effect van ruimtelijke investeringen. Het besluit van de ministerraad in oktober 2007, waarmee de procedure voor allocatie wordt goedgekeurd is dan ook een mijlpaal. Dit kabinet wil in verband met de verkiezingen eind 2006 niet over specifieke projecten besluiten.

Daarmee eindigt de eerste ronde.

Ronde 2 Programma Nota Ruimte Budget (NRB) 2007 - 2009

Projecten dragen bij aan Nota Ruimte doelen én nieuwe prioriteiten

In de zomer van 2007 informeert minister Cramer de Tweede Kamer over de geselecteerde gebieden en projecten¹¹.

Gedurende het traject van reservering van budget naar daadwerkelijk budget vinden verschuivingen in de doelen plaats. Aanvankelijk ligt de nadruk op realisering van doelen uit de Nota Ruimte en staat ruimtelijke kwaliteit en integrale gebiedsontwikkeling voorop. Het nieuwe kabinet voegt daar de eigen prioriteiten uit het beleidsprogramma toe. Dat betekent dat de projecten ook moeten bijdragen aan realisatie van woningbouw of bedrijventerreinen via binnenstedelijke herstructurering, ontwikkeling van groen en recreatie, en vergroting van de klimaatbestendigheid. Bovendien wordt versnelling van de uitvoering met behulp van rijksmiddelen steeds belangrijker.

Procedure

Alle projecten moeten "de procedure" doorlopen, van een verkenningsfase waarin een maatschappelijke kosten batenanalyse(MKBA) moet zijn opgesteld en goedgekeurd, een uitwerkingsfase waarin een businesscase moet worden gemaakt en een besluitvormings- en uitvoeringsfase. Op basis van de uitkomsten van de procedure neemt de ministerraad een definitief besluit over de hoogte van de rijksbijdrage aan het project.

Programmaorganisatie

Binnen VROM wordt een omvangrijke programmaorganisatie opgetuigd, die opdracht krijgt om het geld op effectieve en efficiënte wijze te besteden. De programmaorganisatie wordt gevormd door een directeurenoverleg, een interdepartementale werkgroep, een programmateam en enkele aanvullende overlegstructuren op VROM en interdepartementaal niveau.

Het programmateam heeft als doel om binnen de huidige kabinetsperiode voor minstens 16 gebiedsprojecten het proces naar een besluit over de rijksbijdrage te hebben afgerond. Dat betekent dat het programmateam zorgt voor een goed verloop van de procedure. Voor de grotere projecten, zoals de Schaalsprong Almere en Brainport/A2 zone, worden speciale projectteams ingericht die kunnen beschikken over financieel-technische expertise en programmamanagementervaring. Deze teams zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de procedure en vormen de verbinding met de regio. De zogenaamde rijksprojecttrekkers werken nauw samen met de projectleiders uit de regio, die verantwoordelijk zijn voor de voortgang van het project.

Het programmateam zorgt voor de verbinding tussen gebiedsprojecten met andere rijksprogramma's bij VROM en het ministerie van V&W.

Het programmateam zal worden ontbonden wanneer de laatste beschikking is afgegeven, uiterlijk in 2011. Dat betekent dat al in 2009 de omvang van het programmateam gaat afnemen.

NRB-projecten en kennisontwikkeling

Kennisontwikkeling over integrale gebiedsontwikkeling is geen expliciet doel van het programma Nota Ruimte Budget, maar wordt wel in de communicatiestrategie opgenomen. In het projectplan wordt ook een reservering gemaakt voor toekomstige kennisactiviteiten. Er worden bijvoorbeeld werkbezoeken georganiseerd aan gebiedsprojecten, waaraan rijksmedewerkers en medewerkers van gebiedsprojecten kunnen meedoen.

¹¹ In Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere gaat het onder meer om de schaalsprong Almere, in de A4 corridor Leiden-Rotterdam-Antwerpen bijvoorbeeld om Stadshavens Rotterdam, Den Haag internationaal en Zuidplaspolder. Verder worden projecten geselecteerd in het Groene Hart en Veenweiden gebied, de Corridor Brainport Eindhoven en greenport Venlo, het kust en rivierengebied en enkele projecten in Den Bosch, Groningen, Apeldoorn en Maastricht.

Habiforum wordt ingeschakeld om de aanpak van het thema duurzaamheid te onderzoeken bij een van de gebiedsprojecten en de kennis te delen met andere projecten. Door een slechte opdrachtverlening wordt dit geen succes. Het rapport wordt bij VROM niet goed ontvangen, omdat het niet tegemoetkomt aan de inmiddels veranderde doelen van de opdrachtgever.

Er wordt ook een tussenevaluatie uitgevoerd (Berenschot, 2009), die waardevolle lessen voor rijk en regio oplevert. Voor het rijk o.a. over de onduidelijke functie van de MKBA in de procedure en de dubbele rol die rijksprojecttrekkers soms hebben ten opzichte van de gebiedsprojecten. Het rijk zou ook meer structureel iets kunnen doen aan het uitwisselen van kennis en ervaring tussen projecten.

De lessen en aanbevelingen uit de evaluatie leiden niet tot veranderingen met betrekking tot MKBA of een discussie daarover in het 5-directeurenoverleg (5-D). Het 5-D ziet het als zijn taak de middelen te verdelen en staat niet open voor verandering, aldus een van de geïnterviewden.

Verandering van strategie en aanpak

Eind 2008 vertrekt de programmamanager en wordt voor een beperkte periode een interimmanager aangetrokken. De werkdruk zal de komende 2 jaar afnemen omdat de meeste projecten de procedure hebben doorlopen. De interimmanager stelt daarom voor om de strategie en werkwijze te verbreden, dat wil zeggen om meer aandacht te besteden aan onderzoek naar de effecten van de rijksbijdrage. Het is lastig gebleken de effecten te meten. Dat is een risico voor de minister en een risico voor de kans op toekomstig budget. Een andere reden is dat de kennis en ervaring opgedaan op inhoudelijk, procesmatig en procedureel in het programma goed benut zou moeten worden binnen en mogelijk ook buiten VROM. Er wordt geconstateerd dat kennisontwikkeling op dit moment niet optimaal verloopt, het kost veel tijd en energie en levert relatief weinig op. (Ministerie VROM 2009a, 2009b)

Inmiddels neemt de aandacht voor kennis ook op strategische niveau van VROM toe. De voorstellen voor aanpassing van de "kennisorganisatie van VROM Ruimte krijgen een plek in de reorganisatieplannen en er worden kennisteams en kenniscoördinatoren in de verschillende directies aangesteld.

Het programma Mooi Nederland is actief met de ontwikkeling van een kennis- en leertraject voor het Innovatieprogramma.

Ronde 3 Strategieverbreding?

2009 - heden

Besloten wordt binnen VROM om een kennis- en leertraject op te zetten, gekoppeld aan de Nota Ruimte Budgetprojecten en in samenwerking met het kennis en leerprogramma van Mooi Nederland. Er wordt uit het programmabudget geld vrijgemaakt om Communities of Practice op te zetten (Ministerie VROM 2009a, 2009b).

Er wordt gezocht naar een "kennismakelaar" die deel gaat uitmaken van het Programmateam. Eerst moeten echter de allerlaatste projecten nog in de Ministerraad gebracht worden. Dat zal naar verwachting eind oktober gebeuren.

4.2.3 Analyse

Niveau van actoren

Confrontatie met anderen

In het Programma NRB is sprake van een intensief contact tussen rijks- en regioprojectleiders, dat over het algemeen als constructief wordt ervaren.

Het proces richting het definitieve besluit om een financiële bijdrage te verlenen aan de gebiedsontwikkelingsprojecten was bij uitstek een proces van "learning by doing", zoals uitgebreid in de Tussenevaluatie beschreven is (Berenschot 2009):

"Met sommige procedurestappen, met name de MKBA en businesscase, was nog nauwelijks tot geen ervaring opgedaan bij integrale gebiedsopgaven. De projecten hielpen juist bij het scherp krijgen van de werking van deze procedurestappen.

Daarmee waren de eerste projecten voor het Rijk als het ware leidend voorwerp om de procedure scherp te krijgen. “

Eigenschappen van de kennisbron

In de wederzijdse relatie tussen rijk en regio speelt een rol dat het rijk met verschillende “petten” aan tafel zit, die van het faciliteren en ondersteunen en van toetsen. Dat levert soms verwarring op. Door het proces van “learning by doing” is er soms ook onduidelijkheid over wat wanneer moet gebeuren. Desondanks zijn de betrokkenen over het algemeen positief over de wederzijdse relatie. De projectbezoeken dragen bij aan wederzijds begrip. Uit één van de bijeenkomsten met rijks- en regioprojectleiders in het kader van de tussenevaluatie blijkt een grote mate van openheid in de onderlinge relatie.

Motivatie

Het programma Nota Ruimte Budget wordt wel een “projectenmachine” genoemd. De druk op het programmateam om projecten tijdig door de procedure te krijgen is groot. De minister wil positieve resultaten kunnen laten zien. Bovendien voert de politiek in 2009 (Motie van Heugten/Van Geel) de druk op om de uitvoering van projecten met rijksmiddelen te versnellen.

Betrokkenen geven aan dat zij graag aan de slag willen met kennismanagement, mede om reden van verdieping van hun eigen werkzaamheden. Er is veel kennis en ervaring opgedaan, die niet verloren mag gaan.

Daarover worden in begin 2009 divers notities en voorstellen geschreven. Er is op dat moment echter een gebrek aan capaciteit en een immer hoge werkdruk doordat de ambitie om alle projecten door de procedure te hebben inmiddels als deadline eind 2009 heeft gekregen, aldus een van de geïnterviewden.

Leereffect

Wat is er geleerd? Op individueel niveau is er geleerd over interdepartementale samenwerking, integraliteit en gezamenlijke meerwaarde. Door het Nota Ruimte Budget moeten departementen gezamenlijk nadenken over de vraag waar integrale meerwaarde gecreëerd kan worden. Dat vraagt een verandering van perspectief van het denken vanuit een sectoraal belang naar het denken in gezamenlijke meerwaarde.

Er is geleerd over procesmanagement in een complexe situatie, er is geleerd over de toepassing en verdere ontwikkeling van een relatief nieuw instrument, de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. En er is op individueel niveau door de intensieve contacten vooral heel specifieke kennis over projecten verkregen, bijvoorbeeld over de wijze waarop een concept als Cradle to Cradle kan bijdragen aan duurzame gebiedsontwikkeling (Ministerie VROM 2009a).

Niveau van structuur en werkprocessen

Prioriteiten en middelen

(Kennis)infrastructuur

a Verbinding VROM met decentrale praktijk

Behalve het intensieve contact tussen rijks- en regioprojectleiders in het kader van de allocatieprocedure en de voortgang van het project, worden regelmatig werkbezoeken georganiseerd en vinden soms themabijeenkomsten en werkconferenties plaats, waarin het doel is om van elkaar te leren.

b Verbinding op rijksniveau

Op rijksniveau wordt de verbinding verzorgd door het programmateam. Het 5-directeurenoverleg bezoekt 2-maandelijks een van de projecten. Meer in algemene zin worden informatiebulletins, brochures en rapportages breed verspreid.

De onderlinge samenwerking tussen departementen verloopt intensiever dan gebruikelijk en wordt positief gewaardeerd. De interdepartementale

projectstructuren rond de projecten in de regio hebben geholpen bij het opbouwen van vertrouwen tussen departementen, zo blijkt uit de tussenevaluatie (ibid.)

c Verbinding binnen VROM

De verbindingen binnen VROM worden vooral gevormd door incidentele informatiebijeenkomsten en presentaties, naast de communicatie door middel van brochures en rapportages.

Begin 2009 worden binnen VROM contacten gelegd met het kennis- en leerprogramma Mooi Nederland en ontstaat het idee om samen te werken.

Leereffect

De uitvoering van het Nota Ruimte Budget programma heeft volgens de tussenevaluatie effect op de rijkssamenwerking en op de agendering van integraliteit (gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid).

De communicatie over de regionale projecten levert binnen het rijk veel kennis op over de projecten in het bijzonder en over integrale gebiedsontwikkeling in de regionale praktijk in het algemeen. Er wordt op het niveau van het project geleerd over (nieuwe) beleidsinhoud (bv. Cradle to Cradle), proces (samenwerking) en procedure (MKBA). Deze kennis en ervaring is een opbrengst van het programma, in het bijzonder van de relatie tussen VROM en de gebiedsprojecten. (Ministerie VROM 2009a)

Andersom wordt door het rijk over het proces richting regio overigens minder goed gecommuniceerd¹².

Bovenal is er veel ervaring opgedaan met het managen en coördineren van een ingewikkeld proces op rijksniveau en met een nieuw instrument als de MKBA.

Er bestaat binnen en rondom het programmateam een "kennisnetwerk" van rijks- en regionale projecttrekkers, planeconomen en kenniswerkers die gezamenlijk over waardevolle kennis beschikken. In die zin is er kennis geconsolideerd in het netwerk.

Niveau van het Beleidsparadigma

Momentum, openheid en verandering

Het Nota Ruimte Budget Programma vindt zijn oorsprong in drie ontwikkelingen in het verre en minder verre verleden: de traditie van financiële deelname in nationale sleutelprojecten (zoals de Kop van Zuid in Rotterdam, het Céramique terrein in Maastricht en de omgeving van Den Haag Centraal) (jaren '90), de wens van VROM/Ruimte om een eigen budget voor uitvoering te hebben waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden gestimuleerd en het besluit van het kabinet in 2005 om de gereserveerde middelen voor de uitvoering van de Nota Ruimte te bestemmen voor integrale gebiedsontwikkeling (zie ook de case voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling).

De doeleinden van het programma wisselen in de loop der tijd. Het doel van versnelling van de uitvoering van projecten wordt in de loop der tijd sterker, mede door druk vanuit de politiek (o.a. Motie van Heugten/van Geel)

Op rijksniveau staat het goed doorlopen van de procedure voorop en daar zijn alle inspanningen en dus ook de inzet van alle middelen vanuit het projectteam op gericht. Dit betekent dat de organisatie (rijksbreed) gesloten is voor nieuwe kennis of verandering.

De voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling hebben laten zien dat gebiedsontwikkeling in de praktijk werkt (TK 2006-2007, 29435, nr192). Belangrijke veranderingen in regelgeving zoals de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de grondexploitatie wet zijn bijna klaar. Nu komt het aan op "uitvoering".

¹² Dit proces wordt door de regio als een black box ervaren. Enkele regionale betrokkenen lezen de tussenevaluatie als een "spannend boek", omdat ze daarin voor het eerst een goed kijkje in de keuken van het rijk krijgen, zo blijkt tijdens een van de bijeenkomsten.

De lessen uit de evaluatie en de (individuele) ervaringen met de MKBA leiden niet tot een aanpassing in de procedure of in de sturingsfilosofie.

Naar aanleiding van de Tussenevaluatie, de komst van een interim-projectmanager en de toegenomen aandacht voor kennisontwikkeling op managementniveau en binnen Mooi Nederland, begint begin 2009 de aandacht voor kennismanagement ook bij het NRB programma toe te nemen. Binnen het programmateam ontstaat bij sommigen de wens om meer te zijn dan een "projectenmachine" en om de waardevolle opbrengst van het programma in de vorm van kennis ook voor de toekomst te behouden.

Leereffect

De ontwikkelde kennis binnen het NRB programma heeft in de onderzochte periode niet geleid tot een verandering in beleidsinhoud. In combinatie met een toenemende VROM-interne aandacht voor kennis op zowel strategisch niveau als op individueel niveau, ontstaat de kans op consolidatie van kennis in de organisatiestructuur en werkprocessen ook nadat het NRB-programma stopt. Er is echter aan één voorwaarde nog niet voldaan: het heeft nog onvoldoende prioriteit. Er wordt nog niet voldoende capaciteit in de vorm van mensen, middelen en tijd vrijgemaakt om ook daadwerkelijk met kennismanagement aan de slag te gaan. Eind 2009 zou de capaciteit wel beschikbaar zijn.

4.2.4 Conclusie doorwerking

In de case NRB zien we dat er intensief contact bestaat en intensief wordt geleerd op individueel niveau. Kennis wordt geconsolideerd in de tijdelijke programmastructuur en processen, maar niet in een verandering in beleidsparadigma en in een duurzame consolidatie in een kennisinfrastructuur op de langere termijn.

De organisatie is in de onderzochte periode niet ontvankelijk voor nieuwe kennis en voor verandering. Binnen de organisatie van VROM/Ruimte ontstaat wel dynamiek in de vorm van een reorganisatie, de ontwikkeling van kennis- en leertrajecten op andere plekken en aandacht voor kennismanagement in het algemeen. Dit zal mogelijk leiden tot een nieuwe periode van openheid en een meer duurzame verankering van de opgedane kennis en kunde in de organisatiestructuur en processen in de toekomst, ook nadat het NRB-programma is opgehouden. Er is echter nog geen "momentum" ontstaan, waardoor prioriteiten daadwerkelijk zijn veranderd.

4.3 Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen

4.3.1 Introductie van de case

In deze case wordt het specifieke geval van één pilot "Het Uitgifteprotocol bedrijventerreinen van de gemeente Os" onderzocht binnen de bredere context van de ontwikkeling van het ruimtelijke beleid voor bedrijventerreinen.

In april 2008 selecteren de ministers Cramer (Ruimte en Milieu) en Van der Hoeven (EZ) vijf pilotprojecten die als voorbeeld en proeftuin zullen fungeren voor het vinden van oplossingen voor het vergroten van ruimtelijke kwaliteit op bedrijventerreinen. De gemeente Oss is één van de geselecteerde pilots¹³ De gemeente Oss laat zich bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen leiden door het in 2002 ontwikkelde Uitgifteprotocol bedrijventerreinen.

De pilots moeten een leereffect hebben voor zowel rijk, provincies, regio's als gemeenten. Behalve het leereffect is het de bedoeling dat de pilots dienen ter inspiratie voor anderen en dus een voorbeeldfunctie vervullen. Daarnaast wordt aangekondigd dat een kenniscentrum zal worden opgezet dat alle speciale kennis verzamelt, die nodig is voor de herstructurering van bedrijventerreinen en ruimtelijke kwaliteit.

¹³ De pilots zijn Overijssel Sterrensysteem, Oss en provincie Noord-Brabant, Herstructurering De Mars in Zutphen, Groningen-Assen en de gemeente Zaanstad.

Eind oktober 2008 wordt in een overleg tussen de ministers van VROM, EZ, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuurlijk afsprakenkader bedrijventerreinen vastgesteld. Het afsprakenkader is de opmaat voor een convenant waarin onderdelen van het afsprakenkader verder worden uitgewerkt. In het afsprakenkader wordt het Uitgifteprotocol expliciet genoemd als mogelijk instrument voor gemeenten. Het rijk en de provincies zullen het gebruik van het Uitgifteprotocol, als middel voor het bereiken van kwaliteit, stimuleren. Gemeenten zullen ernaar streven om voor alle bedrijventerreinen een Uitgifteprotocollen op te stellen.

4.3.2 Rondes en gebeurtenissen

Ronde	Periode	start	einde	
1 ^e	Aanloop discussie verrommeling	2000 - 2006	-	Minister Winsemius pakt discussie op
2 ^e	VROM en EZ ontwikkelen nieuw beleid	2007 - 2008	Ronde tafelgesprek minister Cramer met stakeholders	Overeenstemming VROM, EZ, IPO, VNG over Bestuurlijk afsprakenkader
3 ^e	Convenant bedrijventerreinen	2009 - heden	Convenant bedrijventerreinen	?

Ronde 1 Aanloop discussie verrommeling 2000 - 2006

Werken zaak van marktpartijen

Eind vorige eeuw wordt regelmatig geconstateerd dat bedrijventerreinen verouderen, dat de kwaliteit afneemt en dat de spreiding toeneemt, maar dat de bestuurlijke aandacht voor het probleem ontbreekt. De aandacht ligt vooral bij de behoefte aan werklocaties en de aanleg van nieuwe terreinen. Ten tijde van de VINEX is het motto: elk nieuw bedrijf op de juiste plek. De veronderstelling is dat "werken" vooral een zaak van marktpartijen is. Het creëren van werkgelegenheid heeft prioriteit en daarmee het creëren van voldoende ruimte voor bedrijven. Het beleid met betrekking tot bedrijventerreinen ligt primair bij het ministerie van Economische Zaken.

Parallel met het verschijnen van de Nota Ruimte, de Natuurbalans 2006 en het rapport "Werklandschappen" van de VROMraad in 2006 komt een maatschappelijke discussie over verrommeling van het landschap op gang.

Werklandschappen

Aanleiding voor de studie van de VROMraad is de toenemende maatschappelijke kritiek, de veranderende marktvrage en een veranderende opgave voor bedrijventerreinen.

Door de economische ontwikkeling naar een diensteneconomie is er minder behoefte aan grootschalige monofunctionele bedrijven en ontstaat de vraag naar een ander type locaties. Bedrijventerreinen worden volgens de VROMraad snel gemaakt, geconsumeerd en afgeschreven. De kwaliteit is daardoor vaak laag en het terrein weinig duurzaam. Door het grote aanbod van steeds weer nieuwe bedrijventerreinen, tegen relatief lage prijzen, - ondermeer omdat gemeenten met elkaar concurreren - is het gemakkelijker voor bedrijven om een nieuw kavel te kopen dan om te investeren in het bestaande gebouw en het omliggende terrein.

Tegelijkertijd signaleert de VROMraad "inertie" in de beleidsontwikkeling op rijksniveau. Ondanks de kritiek, en de veranderende vraag en opgave is het beleid nauwelijks veranderd.

Advies aan VROM

De VROMraad brengt een advies uit, gericht aan de minister van VROM, omdat de opgave verbonden is met een duurzame inrichting van Nederland op de lange termijn, het

beleidsterrein van VROM. Het advies richt zich daarnaast op lokale en regionale marktpartijen en overheden en aan de staatssecretaris van Economische Zaken, als coördinerend bewindspersoon.

Het doel van het advies is verdieping en verbreding van de discussie over de ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen. Dat wil zeggen dat de VROMraad het begrip bedrijventerreinen wil herdefiniëren op zo'n manier dat nieuwe oplossingen mogelijk worden.

Oplossingen moeten worden gezocht in een integrale aanpak op regionaal niveau. Het rijk moet voorwaarden scheppen, de provincies moeten de regie nemen en gemeenten moeten op regionaal niveau gaan samenwerken. Voor het rijk betekent dit, naast het aanpakken van de systematiek voor planning en programmering en aanvullende financiering, het maken van afspraken met provincies over de toepassing van de zogenaamde SER-ladder.

Het beleid ten aanzien van bedrijvigheid is vooral zaak van het ministerie van Economische Zaken (EZ). EZ beschikt over de financiële middelen. Voor EZ staat economische groei staat voorop. Maar EZ is vooral zichtbaar als subsidiegever. De ontwikkeling van bedrijventerreinen is een zaak van gemeenten, in het bijzonder van de afdeling economische zaken.

Campagne Natuur en Milieu spreekt minister Winsemius aan

Het Milieu en Natuurplanbureau brengt in september 2006 de Natuurbalans uit waarin over een periode van 10 jaar wordt teruggekeken en wordt geconcludeerd dat het Nederlandse landschap steeds verder verstedelijkt en minder open wordt. Vooral de toename van bedrijventerreinen tast het open karakter van het landschap aan: bedrijventerreinen belemmeren het uitzicht, waardoor gebieden als rommelig en vol worden ervaren (Milieu en Natuur Planbureau, 2006).

De Stichting Natuur en Milieu start in december van dat jaar samen met Milieudefensie een campagne "zuinig op ruimte", tegen het volbouwen van de omgeving met onder andere bedrijventerreinen. Mensen kunnen voorbeelden aanmelden van leegstand, verrommeling en ongewenste nieuwe bedrijventerreinen, kassen en woningbouw in de open ruimte. Minister Winsemius pakt het onderwerp op en doet als eerste een melding op de campagnesite Zuinig op ruimte. Hij schrijft een artikel op de opiniepagina van Trouw en pleit voor terughoudendheid met de bouw van nieuwe terreinen¹⁴.

Minister Winsemius laat echter in de kabinetsreactie begin 2007 naar aanleiding van het rapport Werklandschappen weten dat - in de lijn met de sturingsfilosofie "decentraal wat kan, centraal wat moet" - de decentrale overheden aan zet zijn. Hij kondigt als concrete actie alleen nader onderzoek aan. Het kabinet vindt verdere besluitvorming, vooral over de financiële aspecten een zaak van het volgende kabinet (TK 2006-2007, 20 800 IX, nr 75).

Ronde 2 VROM en EZ ontwikkelen gezamenlijk nieuw beleid 2007 – 2008

Minister Cramer adopteert bedrijventerreinen in het ruimtelijk beleid

Wanneer in februari 2007 het nieuwe kabinet aantreedt met minister Cramer als minister voor Milieu en Ruimte, "ligt het onderwerp bedrijventerreinen al voor haar klaar", aldus een van de geïnterviewden. VROM/Ruimte vindt inmiddels op ambtelijk niveau dat er iets mee gedaan moet worden. In het Coalitieakkoord is het onderwerp nog geen "issue". Het beleid voor bedrijventerreinen ligt formeel bij het ministerie van EZ. In het beleidsprogramma van het kabinet wordt het onderwerp al wel onder de noemer van een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland geagendeerd (Ministerie AZ 2007), maar de ambtenaren van het ministerie van EZ zijn afhoudend.

De nieuwe minister op VROM is echter op zoek naar aansprekende beleidsonderwerpen, waarmee zij aan de slag kan en vooruitgang kan boeken. Binnen VROM/Ruimte wordt daarom gestart met een project waarbinnen alle kennis rondom de problematiek van

¹⁴ opiniepagina van Trouw 23 januari 2007

bedrijventerreinen geïnventariseerd wordt. VROM wil weten wat het ruimtelijke aspect van het probleem is en welke cijfers daarbij horen. Met deze kennis wil VROM ook draagvlak verwerven bij EZ voor een ruimtelijke aanpak. Dat leidt op ambtelijk niveau tot "lastige gesprekken", aldus een van de geïnterviewden. Ondertussen neemt de druk vanuit de politiek en vanuit de markt toe.

In maart 2007 schrijft minister Cramer in een brief over de prioriteiten van het nieuwe kabinet dat - gezien de recente discussie over verrommeling o.m. tengevolge van de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen langs de snelweg - nieuwe accenten in het beleid worden gelegd.

In deze brief wordt expliciet de relatie gelegd tussen verrommeling en bedrijventerreinen. VROM zal een programma Mooi Nederland starten, als ruimtelijke uitwerking van de pijler duurzame leefomgeving, waarin prioriteit wordt gegeven aan het tegengaan van verrommeling van het landschap, o.a. door het formuleren van spelregels voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Met deze brief wordt de betrokkenheid van VROM bij het onderwerp "politiek manifest", aldus een van de geïnterviewden.

Op het moment dat Minister Cramer aangeeft er mee aan de slag te willen en minister van der Hoeven ook positief reageert, kunnen VROM en EZ gezamenlijk aan de slag.

Draagvlak onder belangrijke stakeholders

In mei wordt een gedenkwaardige bijeenkomst in de vorm van een rondetafelgesprek georganiseerd met de ministers Cramer, Van der Hoeven, bestuurders van regionale ontwikkelingsmaatschappijen, gemeenten, provincies, en andere stakeholders zoals Bouwend Nederland, MKB Nederland, een projectontwikkelaar en de Stichting Natuur en Milieu.

Het doel is om vrijuit te praten over het bedrijventerreinenbeleid in de toekomst. Tijdens de bijeenkomst blijkt dat de deelnemers de probleemstelling delen en het in grote lijnen met elkaar eens zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft de noodzaak van een integrale benadering ervan, een regierol van provincies op regionaal niveau en mogelijke oplossingen in de vorm van het gebruik van de SER-ladder.

Deze bijeenkomst en de uitkomst ervan in de vorm van draagvlak voor de beleidsvoorstellen geeft extra *momentum* aan de verdere beleidsontwikkeling, aldus een van de geïnterviewden.

Contouren van nieuw beleid

De contouren van het nieuwe beleid bedrijventerreinen worden verder opgepakt in de zogenaamde "junibrief", waarin minister Cramer samen met minister van der Hoeven de strategie voor de aanpak van de problematiek rondom bedrijventerreinen schetst. De ministers kondigen aan dat een consequente toepassing van de SER-ladder¹⁵ wenselijk wordt geacht. Met provincies zal worden besproken hoe zij de SER-ladder in het vervolg zullen toepassen (TK 2006-2007, 30 800XI en 29 435, nr 113, juni 2007).

Werd het gebruik van de SER-ladder in de Nota Ruimte nog als een suggestie meegegeven, met de opmerking dat het gebruik ervan niet dwingend is voor de beleidskeuzen. In deze brief wordt duidelijk dat gebruik ervan min of meer als verplicht wordt gezien.

De junibrief wordt gevolgd door een gezamenlijke brief aan de Kamer in december, waarin mede naar aanleiding van de resultaten van een drietal onderzoeken een agenda voor de aanpak van bedrijventerreinen wordt gepresenteerd.

Uit de onderzoeken blijkt dat

- provincies heel verschillend omgaan met de planningsopgave,
- dat regionale regie en samenwerking beperkt zijn,
- dat de instrumenten er zijn, maar de bereidheid om deze toe te passen ontbreekt,

¹⁵ De SER-ladder houdt in dat overheden eerst nagaan of er ruimte gevonden kan worden door herstructurering of intensivering. Pas in laatste instantie wordt overwogen om nieuwe terreinen buiten de grenzen van de stad (bestaand bebouwd gebied) aan te leggen.

- dat marktpartijen bereid zijn te investeren,
 - dat de rol van gemeenten relatief groot is en
 - dat de SER-ladder nauwelijks wordt toegepast en de afwegingskaders te vaag zijn.
- Daarom staan onder meer een betere regionale afstemming, consequente toepassing van de SER-ladder, en van de versnelling herstructurering op de agenda.

Taskforce en pilots

Ook wordt er een taskforce onder leiding van de heer Noordanus¹⁶ ingesteld die als opdracht krijgt om te adviseren over de aanpak van herstructurering. De aanbevelingen zullen in de praktijk in een aantal pilots worden getoetst. Omdat het kabinet streeft naar verbetering van de kwaliteit van de ruimtelijke inpassing van bedrijventerreinen zullen ook pilots worden opgezet rondom het thema ruimtelijke kwaliteit.

Samenwerkingsafspraken met IPO en VNG

VROM, EZ, LNV, IPO en VNG maken eind december 2007 samenwerkingsafspraken over de uitvoering van het ruimtelijk beleid, waaronder bedrijventerreinen. Over de verschillende verantwoordelijkheden is nog discussie. Gemeenten vinden dat aanpak van de problematiek zaak van gemeenten en lokale bedrijven is, al dan niet in regionaal verband, maar zien niets in een regierol van provincies. Provincies zien in de ideeën over versterking van de regie op regionaal niveau een kans om de eigen positie te versterken.

In april 2008 wordt de Kamer geïnformeerd over de selectie van de pilots ruimtelijke kwaliteit. Het zijn "het sterrensysteem Overijssel", Herstructurering bedrijventerrein De Mars in Zutphen", "regionale afstemming in de Regio Groningen-Assen", "binnenstedelijke herstructurering in Zaanstad" en "het Uitgifteprotocol van Oss (VROM 2008a).

Ook wordt aangegeven dat er overeenstemming is bereikt met IPO, VNG, EZ over het gebruik van de SER-ladder als instrument om optimale benutting van de ruimte te bereiken. Het standpunt wordt ook gedragen door het bedrijfsleven. De SER-ladder zal daarom worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur ofwel de AmvB Ruimte.

Pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen

De geselecteerde pilots hebben als doel om inzicht te krijgen in mogelijke oplossingen voor het verbeteren van de kwaliteit en de ruimtelijke inpassing van bedrijventerreinen, aldus VROM (VROM 2008b).

De pilots hebben ook als doel om op korte termijn successen te kunnen laten zien, aldus een van de geïnterviewden. Het kost tijd voordat de resultaten van het nieuwe ruimtelijke beleid voor bedrijventerreinen zichtbaar worden. Omdat het een politiek belangrijk dossier is voor minister Cramer, is zichtbaar resultaat belangrijk. Deze eerste serie pilots heeft dus een sterk communicatief aspect.

De pilots herstructurering die in een later fase van start zullen gaan hebben meer een leerdoel, aldus een van de betrokkenen, in de zin dat in deze pilots het op lokaal en regionaal niveau vinden van innovatieve oplossingen centraal staat. VROM geeft aan deze pilots ook "thema's" mee, waarmee tevens de rijksbeleidsdoelen op lokaal/regionaal niveau worden doorgegeven.

Binnen VROM/Ruimte zorgt een accountmanagers voor de coördinatie rondom de pilots en worden voor elke pilot "projecttrekkers" aangesteld. Met de pilots worden afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie, onder meer ten behoeve van het kennis en leerprogramma Mooi Nederland en het verlenen van medewerking aan onderzoek en communicatieactiviteiten.

Een van de betrokkenen bij Mooi Nederland bezoekt de pilots om kennis- en leervragen te inventariseren.

¹⁶ De heer Noordanus is ex-wethouder van de gemeente Den Haag, bestuursvoorzitter AM vastgoedontwikkeling en voorzitter van de Neprom

Uitgifteprotocol Oss

In één van de pilots, de gemeente Oss, wordt met succes gewerkt met een Uitgifteprotocol voor bedrijventerreinen (zie ook 4.3.1). De provincie Brabant wil de systematiek breder toepasbaar maken, dat wil zeggen voor andere gemeenten en voor bedrijventerreinen op regionaal niveau.

Het protocol is een methode om tot een zorgvuldiger gronduitgifte (op kavelniveau) te komen, waarbij de gronduitgifte als zodanig geen doel is, maar duurzaamheid, efficiënt ruimtegebruik én bevordering van de werkgelegenheid. De methode wordt met succes toegepast en heeft geleid tot een ruimtewinst van 30%. Het protocol is in feite een praktische toepassing op gemeentelijk niveau van de zogenaamde SER-ladder, die tijdens de ontwikkeling van het Uitgifteprotocol nog niet bekend was. De gemeente Oss wint met het Uitgifteprotocol de Bedrijventerreinen de Innovatie Award 2008.

Aanloop naar Convenant

Ondertussen verschijnt het eindadvies van de Taskforce Herstructurering, dat door het kabinet positief wordt ontvangen. Het kabinet kondigt in een reactie aan een convenant af te zullen sluiten met provincies en gemeenten over het nieuwe beleid. Met streeft naar overeenstemming over intenties in een eerste afsprakenkader en vervolgens ondertekening van het Convenant in juni 2009.

Er wordt een ambtelijke werkgroep samengesteld met vertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten die het afsprakenkader en convenant zullen voorbereiden. In dit team wordt kennis en ervaring uitgewisseld en goede voorbeelden besproken. De opdracht is om de SER-ladder als instrument in de afspraken mee te nemen. Uit onderzoek en eigen ervaring blijkt het instrument in de praktijk nog verder uitgewerkt te moeten worden, voordat het kan worden toegepast. Het Uitgifteprotocol biedt daarvoor een oplossing. Reden om het gebruik van het instrument als suggestie op te nemen in het afsprakenkader en later in het Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020.

Ronde 3 Convenant Bedrijventerreinen, 2009 - heden

In juni 2009 is het convenant bedrijventerreinen gereed voor raadpleging van de achterban van IPO en VNG. In het convenant wordt afgesproken dat gemeenten binnen 2 jaar gaan samenwerken in economische of bestuurlijk logische regio's. Als er geen samenwerking tot stand komt zullen provincies ingrijpen. Met betrekking tot de kwaliteit van bedrijventerreinen wordt afgesproken dat gemeenten ernaar zullen streven om voor alle bedrijventerreinen een uitgifteprotocol op te stellen.

Ondertussen willen de provincies de aanbevelingen van de Taskforce nog verder uitwerken. Voor dat doel wordt een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin van Friesland, de heer Jorritsma. Deze zal zich buigen over een uitvoeringsstrategie, in het bijzonder over mogelijke bestuurlijke arrangementen voor regionale samenwerking, rolverdeling tussen rijk en provincies en over de financiële structuur voor herstructurering.

4.3.3 Analyse

Niveau van actoren

Confrontatie met anderen

Er is slechts incidenteel contact tussen de VROM-trekker en de regionale of lokale projectleiders. De pilots worden bezocht door verschillende mensen van VROM. In de onderzochte case wordt door VROM meebetaald aan een onderzoek van de provincie naar bredere toepasbaarheid van het protocol. VROM is vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Sinds de afspraak is gemaakt dat de pilots worden opgenomen in het kennis- en leertraject Mooi Nederland worden de pilots ook bezocht door een vertegenwoordiger van dat programma die de kennis- en leerbehoefte vanuit de pilot inventariseert.

Eigenschappen van de kennisbron

In de aanloopfase naar nieuw beleid speelt de gezaghebbendheid van het rapport van de VROM-raad een rol in de agendering van het onderwerp.

In een latere fase – wanneer men op zoek is naar concrete voorbeelden van instrumenten – speelt mee dat de gemeente Oss een prijs wint met het Uitgifteprotocol. Het protocol en in het bijzonder de lokale verantwoordelijke projectleider zijn beroemd in “bedrijventerreinenland”, aldus een van de betrokkenen. Het protocol wordt de loop der jaren ook toegepast door andere gemeenten en gepromoot door sommige provincies. De systematiek van het protocol is in feite een praktische vertaling van de SER-ladder en sluit dus goed aan op de verdere ontwikkeling van dat beleidsconcept.

Motivatie

Het nieuwe bedrijventerreinenbeleid heeft een hoge prioriteit. Weliswaar zijn de contouren van het beleid bekend, maar de specifieke invulling ervan nog niet. Er bestaat een grote behoefte aan nieuwe instrumenten en aan succesvolle voorbeelden die op korte termijn laten zien dat ze effect hebben.

Het protocol sluit aan op het nieuw te ontwikkelen beleid. Een van de geïnterviewden die deelneemt aan het team dat het afsprakenkader en het convenant schrijft, kent het uit zijn vroegere werkkring.

Sommige betrokkenen bij dit onderwerp zijn individueel gemotiveerd om de geleerde lessen uit hun betrokkenheid bij pilots en andere projecten te delen via notities en gesprekken met collega's. Deze manier van werken is echter geen gemeengoed. Verschillende geïnterviewden geven aan graag meer tijd te willen hebben voor reflectie. Maar de werkdruk is door gebrek aan mensen op dat moment vrij hoog.

Wanneer een project wordt gestart voor de ontwikkeling van het kennis- en leerprogramma Mooi Nederland, wordt kennis een onderwerp, dat uitstraalt naar heel VROM/Ruimte. Dat is mede te danken aan de vernieuwende werkwijze, het tempo, de ambities en het bijzonder grote enthousiasme van deze kleine groep mensen.

Leereffect

Op individueel niveau wordt vooral kennis ontwikkeld in een studieproject in het begin van de tweede ronde en later in het contact met pilotprojecten. De individuele kennis uit pilots wordt niet breed gedeeld, maar komt wel terecht in bestuurlijke afspraken, omdat er een sterke verwantschap bestaat tussen de kennis uit de lokale/regionale praktijk en een specifiek beleidsonderdeel.

Niveau van structuur en werkprocessen

Prioriteiten en middelen

Het onderwerp bedrijventerreinen heeft maatschappelijke aandacht en politieke en bestuurlijke prioriteit. Het wordt daarom opgenomen in een aparte programmastructuur “Mooi Nederland” binnen VROM met een eigen team en eigen middelen.

(Kennis)infrastructuur

a Verbinding VROM met decentrale praktijk

De eerste serie pilots wordt getrokken door verschillende mensen van verschillende onderdelen van Ruimte. Een van de geïnterviewden ziet het als zijn taak om de kennis beschikbaar te krijgen en manieren te verzinnen om dat te regelen. Er is op dat moment nog geen afspraak over om dat voor elke pilot op dezelfde manier te doen.

Kennis uit regionale en lokale praktijken wordt verder vooral via het reguliere overleg met provincies in het kader van de voorbereiding van het convenant verkregen.

Rondom het maken van het afsprakenkader en convenant was een ambtelijke werkgroep geformeerd met mensen van EZ, VROM, IPO en de VNG. Die gedurende een periode van enkele maanden zeer frequent bij elkaar kwamen en waarin de kennis van betrokken is gecombineerd. Het is aldus een van de geïnterviewden een goede balans van de ingebrachte competenties geworden.

b Verbinding op rijksniveau

Er is sinds het gezamenlijk optrekken van VROM en EZ regelmatig contact tussen de regio-accounts van de beide ministeries, onder andere in het team dat de bestuurlijke afspraken voorbereidt.

c Verbinding binnen VROM

Zoals hierboven al aangegeven is er een aparte programmastructuur Mooi Nederland voor de verschillende beleidsprioriteiten, waaronder bedrijventerreinen. Buiten het programma zijn ook mensen betrokken bij de pilots. Het is afhankelijk van de individuele werkwijze of de eigen ervaring en kennis wordt gedeeld, zowel binnen als buiten het programma Mooi Nederland.

Met de komst van een aparte groep mensen die binnen Mooi Nederland het kennis- en leerprogramma gaan opzetten, beginnen de contouren van een nieuwe werkwijze specifiek gericht op kennisontwikkeling en kennisdeling zich af te tekenen en ontstaat er meer "structuur".

Leereffect

De ontwikkelde kennis in de aanloop naar nieuw beleid en vanuit de pilots wordt vooral op individueel niveau en binnen de programmastructuur van Mooi Nederland geconsolideerd. De kennis uit een van de pilots werkt specifiek door in bestuurlijke afspraken. Op het niveau van VROM/Ruimte wordt de kennis aanvankelijk niet breed gedeeld. Er is geen ruimte en geen tijd voor. Er ontstaat beweging wanneer onder de paraplu van het programma Mooi Nederland een kennis- en leertraject wordt ontwikkeld, waar de pilots onder kunnen worden gebracht. Dit biedt een structuur voor kennisuitwisseling.

Niveau van het Beleidsparadigma

Momentum, openheid en verandering

Aan het begin van de huidige kabinetsperiode ontstaat "momentum" voor een verandering van het ruimtelijk beleid voor bedrijventerreinen. Er is al langer een maatschappelijke discussie gaande, natuur en milieuorganisaties starten een campagne, de contouren van een oplossingsrichting zijn in zicht dankzij het VROMraadrapport en de nieuwe minister zoekt naar beleidsonderwerpen waarin zij een rol van betekenis kan spelen. Wanneer tijdens een rondtafelbijeenkomst blijkt dat alle belangrijke partijen op dat moment de probleemdefinitie en de nieuwe beleidsrichting steunen, zijn alle voorwaarden aanwezig voor een beleidsverandering.

Zo is er ook openheid voor de doorwerking van kennis in beleid, in de vorm van een specifieke toepassing van de SER-ladder, uit de lokale praktijk.

Leereffect

Er bestaat aanvankelijk nauwelijks een kennisinfrastructuur die een verbinding maakt met de omgeving van het programmaonderdeel bedrijventerreinen binnen Mooi Nederland. Dus de kennis wordt wel geconsolideerd in het afsprakenkader, maar niet op andere wijze. Het gaat ook niet zozeer om nieuwe kennis bruikbaar voor VROMRuimte, maar om kennis bruikbaar voor de lokale en regionale praktijken. VROM geeft de kennis als voorbeeld door via afsprakenkader en convenant.

De pilots herstructurering die later starten hebben eveneens een leerdoel. Tegen de tijd dat deze pilots resultaat gaan opleveren is het de vraag of er nog een kennisbehoefte binnen het beleid bestaat. Er is op dat moment een kennisinfrastructuur ontstaan in de vorm van het kennis- en leertraject die de ontwikkelde kennis en ervaring in de pilots kan borgen.

Conclusie doorwerking

De veronderstelling is dat kennis uit de lokale en regionale praktijk doorwerkt in rijksbeleidvorming via leerprocessen op drie niveaus, wanneer door "momentum" een periode van openheid voor nieuwe kennis ontstaat.

In deze case zien we dat interactie met de lokale praktijk bijdraagt aan individuele capaciteiten, en dat andersom de individuele ervaringen belangrijk kunnen zijn bij de doorwerking. In dit concrete geval bijvoorbeeld door de ervaring van individuele leden van het team dat de bestuurlijke afspraken voorbereidt.

Op structureel niveau is er aanvankelijk weinig onderling contact en geen gemeenschappelijke werkwijze binnen VROM/Ruimte. De kennisinfrastructuur ontstaat pas later. De kennis wordt niet geconsolideerd in de structuur en is verspreid over enkele individuele actoren binnen VROM/Ruimte.

Maar ook zonder structuur werkt de kennis door naar het niveau van afspraken.

In de onderzochte periode van beleidsverandering is een grote behoefte aan nieuwe kennis, maar vooral ook aan voorbeelden van nieuwe toepassingen, die passen binnen de contouren van het nieuwe beleidskader. Door deze kennisbehoefte wordt kennis als het ware "aangezogen". Daarbij lijkt het in eerste instantie nog niet zozeer om "kennisontwikkeling" of de waarde van de kennis te gaan, maar vooral om het kunnen laten zien van mooie voorbeelden in de praktijk.

4.4 Toetsing van hypothesen

In dit hoofdstuk is gekeken of en hoe kennis doorwerkt vanuit de lokale en regionale praktijk in rijksbeleidvorming. Nu kunnen de hypothesen die aan het einde van hoofdstuk 3 zijn opgesteld, worden getoetst aan de praktijk.

De centrale veronderstelling is dat:

Kennis uit lokale en regionale praktijk van gebiedsontwikkeling doorwerkt in beleidsvorming op nationaal niveau door interactie tussen leerprocessen op het niveau van actoren, structuren en beleidsparadigma's enerzijds en ontwikkelingen vanuit de omgeving anderzijds

Deze veronderstelling is uitgewerkt in drie onderdelen, die we eerst zullen bespreken.

Hypothese 1

De veronderstelling is dat actoren leren wanneer zij een verbinding hebben met de decentrale praktijk en wanneer zij vanuit de aard van hun taak gemotiveerd zijn om via deze verbinding kennis te ontwikkelen.

In de onderzochte cases is te zien dat in alle gevallen op individueel niveau wordt geleerd in contacten met de decentrale praktijk, door en tijdens de uitvoering van taken.

De motivatie is in de eerste twee cases primair het realiseren van een project of programma.

In het programma NRB, waar door de werkdruk het ontwikkelen van kennis de minste prioriteit lijkt te hebben, is het contact met de regio het meest intensief en wordt veel geleerd.

In de eerste twee cases speelt een rol dat de (benadering) van ruimtelijke processen nieuw is, namelijk integrale gebiedsontwikkeling, en dat ervaring wordt opgedaan met nieuwe instrumenten (MKBA) en nieuwe procedures (allocatie NRB).

Bovendien speelt in een eerdere fase de betrokkenheid van een sleutelpersoon op een strategische positie mee.

In het project waarin leren formeel het meest expliciete doel is, de pilots ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen, is veel minder contact met de lokale praktijk en lijkt de reikwijdte van het geleerde uit de pilot geringer te zijn dan in de andere cases. Dat heeft mogelijk te maken met aard van de kennisbron: één pilot op lokaal schaalniveau. Of met de motivatie: in deze pilots wordt vooral gezocht direct beschikbare voorbeelden. Maar daarover kan dit onderzoek geen uitsluitsel geven.

Motivatie vanuit de aard van de taak is wel van invloed op de doorwerking in het beleidsproces, dus naar het niveau van structuren en processen: Mensen zijn gemotiveerd vanuit de aard van hun taak om de in de praktijk gevonden en ervaren kennis te gebruiken in het beleidsproces waar zij *zelf* aan deelnemen. Dat wil zeggen dat de kennis wordt verwerkt in beleidsvoorstellen en -adviezen aan het management en de minister.

De aandacht en persoonlijke interesse van sleutelpersonen in een strategische positie draagt ook bij aan de individuele motivatie voor het gebruik en de doorwerking van kennis uit de praktijk.

Gezaghebbendheid van de kennisbron speelt eveneens een rol bij de doorwerking van kennis. Dat is vooral te zien in de cases waarin onafhankelijke en gezaghebbende personen en instanties advies uitbrengen of worden gevraagd om te adviseren. In de onderzochte cases lijken adviezen door te werken in de beleidsvorming wanneer er sprake is van een periode van openheid, waarin nieuw beleid wordt ontwikkeld en een grote kennisbehoefte bestaat, in de zin van nieuwe benaderingen van maatschappelijke problemen en nieuwe mogelijke oplossingen. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de case waarin integrale gebiedsontwikkeling als alternatief voor eendimensionale projectontwikkeling in opkomst is. En in de case waarin een nieuw beleid voor bedrijventerreinen wordt ontwikkeld.

Uit de analyse van deze drie cases kan geconcludeerd worden dat de aard van de taak geen indicatie is voor het al dan niet leren op individueel niveau. Mensen leren in de onderzochte cases altijd tijdens de uitvoering van hun taken.

De hypothese wordt gedeeltelijk bevestigd: Er wordt veel geleerd in de case waarin het contact met de lokale en regionale praktijk het meest intensief is en waarin ervaring wordt opgedaan met een relatief nieuwe situatie, instrument en een nieuwe procedure.

Confrontatie in de zin van contact is belangrijk.

In de case waarin het contact incidenteel is, werkt kennis vooral door op het niveau van de structuur en processen.

Hypothese 2

De veronderstelling is dat kennis kan doorwerken vanuit lokale en regionale praktijken wanneer ten eerste in de kennisinfrastructuur van de organisatie een verbinding bestaat tussen de decentrale praktijk en de centrale beleidsvormingsprocessen en ten tweede wanneer door middel van de prioriteitstelling en verdeling van organisatiemiddelen het belang van kennisontwikkeling wordt uitgedragen.

Het gaat dus om verbinding met de lokale praktijk, en prioriteit en middelen voor kennisontwikkeling.

In de eerste case zijn twee fases te onderscheiden, die van het interne kennisproject en die van de extern gerichte voorbeeldprojecten. In beide gevallen is er prioriteit en zijn er mensen en middelen in een projectorganisatie of programma beschikbaar, die kennisontwikkeling als doel hebben. In de fase van het kennisproject is het project extern maar ook sterk op intern verwerven van draagvlak gericht. De kennis, ontwikkeld in deze fase in een relatief onzichtbaar project, werkt tot op heden door in het beleid en vormt de basis voor de Voorbeeldprojecten.

In de case Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling is zichtbaar hoe vooral in de eerste fase van de betreffende ronde, de persoonlijke interesse van een sleutelfiguur op strategisch niveau van belang is voor de doorwerking van kennis binnen de organisatie.

De Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling zijn in hoge mate extern gericht. Er worden frequente relaties onderhouden met de lokale en regionale projecten. Bovendien werkt vrijwel parallel een gezaghebbende onafhankelijke adviescommissie. Echter, de in dit project ontwikkelde kennis beklift niet in de structuur en in de processen van de organisatie.

Het beleidsproces is in deze fase ook al gesloten. Zodra het programma ophoudt, raakt de kennis gefragmenteerd in de organisatie van VROM-Ruimte¹⁷.

In de tweede case wordt het belang van kennisontwikkeling niet uitgedragen. Alle middelen zijn gericht op het realiseren van het doel: tijdig op de juiste wijze en aan de juiste projecten financiële middelen beschikbaar stellen. De organisatiestructuur fungeert als "projectenmachine". In deze case wordt bijzonder veel geleerd en wordt kennis geconsolideerd in een kennisnetwerk van diverse experts. Verwacht wordt dat dit geheel van kennis en kunde of de capaciteit van het specifieke netwerk verdwijnt zodra de programmaorganisatie ophoudt te bestaan.

In de laatste case is formeel sprake van prioriteit en middelen voor kennisontwikkeling, maar is het contact met de lokale praktijk incidenteel en niet gevat binnen een procedure of vaste werkwijze. De kennis werkt door in bestuurlijke afspraken, maar beklijft niet in de organisatiestructuur en processen. Mogelijk is het daarvoor te vroeg, of is er in de onderzochte case alleen formeel sprake van prioriteit voor kennisontwikkeling.

De pilots worden opgenomen in het kennis- en leertraject van Mooi Nederland dat in september 2009 van start gaat. De vraag is of de verkregen kennis dan ook binnen VROM/Ruimte een bredere doorwerking krijgt.

Uit de bevindingen in de onderzochte cases blijkt dat verbindingen met de lokale en regionale praktijk van belang zijn. Prioriteit en middelen voor kennisontwikkeling in eerste instantie niet.

In de eerste case is een verbinding met de decentrale praktijk en is er in prioriteiten en middelen aandacht voor kennisontwikkeling, maar beklijft de kennis niet in de structuur en processen. De kennis raakt gefragmenteerd, zodra het project ophoudt te bestaan.

In de tweede case is er een intensieve verbinding met de decentrale praktijk, maar geen of nauwelijks aandacht voor kennis in prioriteiten en middelen. Er ontstaat een tijdelijke "pool" van kennis en kunde, die dreigt te verdwijnen wanneer het programma ophoudt te bestaan.

In de case bedrijventerreinen is de verbinding met de lokale praktijk niet sterk. Er is incidenteel contact. Ook de verbindingen binnen VROM zijn niet sterk. Er is geen duidelijke procedure of gedeelde werkwijze. In deze case heeft kennisontwikkeling formeel prioriteit en zijn daar ook middelen voor beschikbaar. Ondanks de zwakke structuur, werkt kennis direct door in (de instrumentering van) het beleid.

Ook hypothese 2 wordt slechts gedeeltelijk bevestigd. Prioriteit en middelen voor doorwerking van kennis moet niet alleen gepaard gaan met verbindingen met de praktijk. Het bestaan van verbindingen binnen VROM/Ruimte, in de vorm van een meer "duurzame" infrastructuur voor doorwerking van kennis, blijkt ook belangrijk. Wanneer de ze er niet is dreigt de kennis en kunde te verdwijnen of gefragmenteerd te raken. Zonder interne kennisinfrastructuur kan kennis doorwerken in de beleidsvorming, zoals in de case bedrijventerreinen te zien is. De verklaring hiervoor is te vinden op het volgende niveau: het niveau van het beleidsparadigma.

Hypothese 3

De veronderstelling is dat kennis doorwerkt in beleidsvorming wanneer door een verandering in het beleidsparadigma een periode van openheid ontstaat.

Nadat een periode van openheid is ontstaan leidt kennis uit de regionale praktijk in de eerste case tot het bestemmen van financiële middelen specifiek voor integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Ten tijde van de Voorbeeldprojecten heeft de beleidsverandering al plaatsgevonden en is het beleidsproces ook al gesloten. In de tweede case is er sprake van geslotenheid in het beleidsproces en een focus op uitvoering. De kennis werkt niet door in het beleidsproces, in de zin van een aanpassing van

¹⁷ Overigens blijken de adviezen van de Cie Bakker wel door te werken in de projecten, mede omdat de Cie een tweede maal op bezoek komt om te kijken of de adviezen iets hebben opgeleverd

beleid, maar vormt zolang de tijdelijke organisatiestructuur blijft bestaan een tijdelijke "pool" van kennis en ervaring.

In de derde case is er openheid in het beleidsproces, die gepaard gaat met een sterke behoefte aan kennis over nieuwe instrumenten of een verdere vertaling van nieuwe instrumenten voor toepassing in de praktijk. Daardoor leidt een voorbeeld van een nieuwe toepassing van een relatief bekend instrument tot een snelle doorwerking in beleid, in de vorm van een afsprakenkader en een (concept)convenant.

In de onderzochte cases blijkt de hypothese door de bevindingen te worden bevestigd.

Centrale hypothese

Tot slot kunnen we nu de centrale veronderstelling bespreken, die luidt dat:

Kennis uit lokale en regionale praktijk van gebiedsontwikkeling doorwerkt in beleidsvorming op nationaal niveau door interactie tussen leerprocessen op het niveau van actoren, structuren en beleidsparadigma's enerzijds en ontwikkelingen vanuit de omgeving anderzijds, ofwel momentum.

In alle onderzochte cases vormt "momentum" de start van een periode van openheid waarin ruimte is voor doorwerking van kennis in beleid.

De case bedrijventerreinen laat zien dat er in een situatie van openheid een sterke behoefte is aan kennis over nieuwe manieren van kijken en doen. De kennisbehoefte is dan zo sterk, dat kennis direct door kan werken, ook al ontbreekt het aan een infrastructuur voor doorwerking van kennis.

In periodes van geslotenheid werkt kennis niet door in beleid, maar kan wel een "pool" van kennis binnen de organisatie ontstaan.

De verwachting is dat deze kennis doorwerkt op het moment dat er een nieuwe periode van openheid aanbreekt. Voorwaarde daarvoor is dat de kennis op dat moment verbonden kan worden met prioritaire beleidsprocessen en dat de kennis nog binnen de organisatie aanwezig is. Daarvoor is een meer permanente verbinding in structuur en werkproces tussen "kennisontwikkeling" en "beleidsprocessen" nodig.

Op de vormgeving van zo'n mogelijke structuur gaan we in het laatste hoofdstuk in.

5 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is de doorwerking van kennis onderzocht in theorie en praktijk. In dit laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken over de wijze waarop kennis uit lokale en regionale praktijken doorwerkt in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM (*de centrale vraag*).

In paragraaf 5.1 worden de bevindingen uit de theorie en de praktijk vergeleken. De resultaten geven indicaties voor de wijze waarop de doorwerking van kennis in beleid kan worden versterkt. In paragraaf 5.2 worden tenslotte de aanbevelingen beschreven, waarmee tevens de laatste deelvraag (*deelvraag 4*) wordt beantwoord.

5.1 Doorwerking van kennis uit lokale en regionale praktijken in de beleidsvorming van VROM/Ruimte.

De theorie

Kennis is in dit onderzoek opgevat als het geheel van kennis en kunde waarover een individu of organisatie kan beschikken, inclusief het vermogen om er gebruik van te maken. We hebben verondersteld dat kennis via leerprocessen op drie niveaus doorwerkt in capaciteiten, namelijk via het niveau van actoren, beleidsstructuren en beleidsparadigma's. Voor doorwerking in beleidsvorming is interactie tussen deze niveaus én interactie met ontwikkelingen vanuit de omgeving nodig, ook wel "momentum" genoemd.

Deze centrale veronderstelling is uitgewerkt in drie deelhypothesen op het niveau van actoren, beleidsstructuren en beleidsparadigma's:

1. Actoren leren wanneer zij een verbinding hebben met de decentrale praktijk en wanneer zij vanuit de aard van hun taak gemotiveerd zijn om via deze verbinding kennis te ontwikkelen.
2. Kennis kan doorwerken vanuit lokale en regionale praktijken, wanneer ten eerste in de kennisinfrastructuur van de organisatie een verbinding bestaat tussen de decentrale praktijk en de centrale beleidsvormingsprocessen en wanneer ten tweede door middel van de prioriteitstelling en verdeling van organisatiemiddelen het belang van kennisontwikkeling wordt uitgedragen.
3. Kennis werkt door in beleidsvorming wanneer door een verandering in het beleidsparadigma een periode van openheid ontstaat.

De praktijk

Leerprocessen op het niveau van actoren: verbinding met de decentrale praktijk en steun vanuit strategisch niveau

Uit het onderzoek blijkt dat op individueel niveau in alle gevallen wordt geleerd in het contact met de decentrale praktijk. Dit leren gebeurt door en tijdens de uitvoering van taken.

De kennis uit contacten met de decentrale praktijk werkt door in de individuele capaciteiten van mensen, ongeacht de aard van hun taken en onafhankelijk van het specifieke doel in een project. Of dat nu kennisontwikkeling is of het efficiënt alloceren van financiële middelen.

Wanneer de contacten relatief intensief zijn en kennis en ervaring wordt opgedaan met nieuwe processen of instrumenten, wordt veel geleerd.

Deze kennis blijft echter sterk gekoppeld aan personen en aan tijdelijke werkverbanden. Dat wil zeggen dat de ontwikkelde kennis op de langere duur niet doorwerkt in meer permanente structuren en werkprocessen.

Wanneer individuele actoren op strategische posities in de organisatie belang hechten aan kennisontwikkeling en dit uitdragen, blijkt dit de interactie tussen leerprocessen op verschillende niveaus te vergroten. Kennis werkt door in structuren en processen, omdat het bijvoorbeeld de aanleiding vormt voor een nieuw beleidsprogramma.

Op het niveau van individuele actoren is dus voor doorwerking van kennis een verbinding met de decentrale praktijk en steun vanuit het strategische niveau van belang.

Leerprocessen op het niveau van beleidsstructuren: verbindingen op het niveau van VROM
Verondersteld is dat voor doorwerking van kennis, in de kennisinfrastructuur een verbinding met de decentrale praktijk moet bestaan en het belang van kennisontwikkeling via de prioriteiten en verdeling van middelen wordt uitgedragen.

Uit het onderzoek blijken (tijdelijke) werkverbanden zoals projecten en programma's te fungeren als infrastructuur voor de doorwerking van kennis uit de decentrale praktijk. Maar zij hebben dat niet primair als doel. Voor zover kennisuitwisseling als doelstelling wordt meegenomen, wordt dit meestal vormgegeven als "kennisoverdracht" en zijn de middelen gericht op "het stimuleren van kennisontwikkeling" bij *anderen*: "van binnen naar buiten". Er bestaat dus ook geen formele structuur voor het doorgeven van lessen uit de praktijk naar beleid: "van buiten naar binnen".

Wel kan in tijdelijke werkverbanden een "pool" van kennis en kenniswerkers op een specifiek beleidsonderwerp ontstaan. Wanneer deze werkverbanden ophouden te bestaan, "verdwijnt" het geheel van kennis en kunde. Het raakt gefragmenteerd en is niet gemakkelijk meer te vinden.

Voor de doorwerking van kennis op het structurele niveau blijkt niet alleen een verbinding met de decentrale praktijk van belang te zijn. De ontwikkeling van verbindingen *binnen* VROM, in de vorm van een kennisinfrastructuur met een meer permanent karakter, met steun van het strategische niveau is evenzeer belangrijk.

Zo kan namelijk de "pool" van kennis en kunde, ontwikkeld in tijdelijke werkverbanden, voor een langere periode beschikbaar blijven.

Leerprocessen op het niveau van het beleidsparadigma

Op het niveau van het beleidsparadigma wisselen periodes van openheid en geslotenheid elkaar af, zo werd eerder gesteld. Openheid betekent dat een organisatie ontvankelijk is voor verandering, Dit gebeurt wanneer er beweging in het beleidsparadigma ontstaat, bijvoorbeeld door politieke en maatschappelijke veranderingen of door plotselinge gebeurtenissen zoals crises en calamiteiten.

Kennis werkt door in beleidsvorming wanneer door een verandering in het beleidsparadigma een periode van openheid ontstaat, zo is verondersteld.

Openheid in het proces van beleidsvorming doet zich voor wanneer "de beleidsnota" nog niet geschreven is, of de "bestuurlijke afspraken" nog niet zijn gemaakt. Momentum luidt een periode van openheid in, wanneer de maatschappij, de politieke omgeving, het gangbare beleidsparadigma, en de organisatie-interne structuur en routines in beweging zijn. Binnen beleidsprocessen is in zo'n situatie sprake van een grote behoefte aan kennis over nieuwe manier van kijken en doen. De kans op doorwerking van kennis uit de lokale en regionale praktijken in beleidsvorming is dan groot.

In situaties waarin sprake is van *geslotenheid* in het proces van beleidsvorming, wordt wel geleerd, maar werkt de kennis niet door in het beleidsproces, in de zin van een aanpassing van beleid. De kennis werkt - zolang de tijdelijke organisatiestructuur blijft bestaan - door in een tijdelijke "pool" van kennis en ervaring, die verdwijnt wanneer het tijdelijke werkverband ophoudt te bestaan.

Conclusies doorwerking

De vraag was hoe kennis uit lokale en regionale praktijken doorwerkt in beleidsvorming op het centrale niveau van VROM.

We hebben in de praktijk van VROM gezien dat kennis doorwerkt via interactie tussen leerprocessen op en tussen de niveaus van actoren, beleidsstructuur en beleidsparadigma.

Op het niveau van individuele actoren is voor doorwerking van kennis een verbinding met de decentrale praktijk en steun vanuit het strategische niveau van belang. Wanneer individuele actoren op strategische posities in de organisatie belang hechten aan

kennisontwikkeling en dit uitdragen, vergroot dit de kans op doorwerking van kennis in structuren en processen

Voor de doorwerking van kennis op het structurele niveau blijkt niet alleen een verbinding met de decentrale praktijk van belang te zijn. Vooral ook de ontwikkeling van verbindingen binnen VROM, in de vorm van een kennisinfrastructuur met een meer permanent karakter, spelen een belangrijke rol.

"Momentum" vormt in alle onderzochte cases de start van een periode van openheid, waarin ruimte is voor doorwerking van kennis in beleid.

In periodes van geslotenheid werkt kennis niet door in beleid, maar ontstaat wel een tijdelijke "pool" van kennis binnen de organisatie.

Wanneer deze tijdelijke "pool" van kennis en kunde voor een langere periode beschikbaar blijft en verbonden wordt met prioritaire beleidsprocessen, kan de kennis en kunde doorwerken op het moment dat er een nieuwe periode van openheid aanbreekt.

5.2 Aanbevelingen voor de versterking van doorwerking van kennis uit lokale en regionale praktijken in de beleidsvorming van VROM/Ruimte

Voor een goede ruimtelijke beleidsvorming bij VROM wordt doorwerking van kennis en ervaring uit de decentrale praktijk van belang geacht. De vraag is hoe deze relatie kan worden versterkt.

Momentum blijkt een belangrijke factor te zijn bij de doorwerking van kennis. Momentum kan niet gestuurd worden, maar het vermogen om gebruik te maken van momentum, kan binnen VROM-Ruimte wel worden vergroot.

Een organisatie die doorwerking van kennis uit de decentrale praktijk belangrijk vindt, zou de interactie tussen leerprocessen op het niveau van individuele actoren, beleidsstructuur en beleidsparadigma moeten faciliteren door te zorgen voor:

- verbindingen met de decentrale praktijk,
- steun op strategisch niveau
- en een duurzame interne kennisinfrastructuur die de "pools" van kennis in tijdelijke werkverbanden verbindt met beleid.

Kennisinfrastructuur voor doorwerking van kennis

Leerdoelen en leeracties binnen projecten

Verbindingen met de praktijk bestaan in talloze "werkprocessen", waarin op individueel niveau wordt geleerd. Mensen leren tijdens hun werk, wanneer ze op zoek gaan naar allerlei oplossingen voor grote en kleine problemen.

Individueel ontwikkelde kennis en ervaring wordt echter niet "structureel" aan collega's doorgegeven die zich binnen en buiten de genzen van het eigen werkverband bevinden. Het is geen "vanzelfsprekende" routine, maar een incidenteel persoonlijk initiatief.

Steun van het strategische niveau vergroot de kans op doorwerking van kennis in structuren en processen, doordat het individuele actoren bewust maakt van de noodzaak van leren en van het doorgeven van het geleerde

Op het niveau van individuele actoren in projecten is het belangrijk dat de aandacht niet alleen gericht is op het stimuleren van kennisontwikkeling bij anderen, maar ook op het leren van lessen van anderen.

Als VROM/Ruimte een lerende organisatie wil zijn, is het van belang om binnen projecten en programma's leerdoelen te formuleren en daar acties aan te verbinden. Zo ontstaat binnen een project een kennisinfrastructuur, waardoor de binnen het project ontwikkelde of verkregen kennis niet alleen gekoppeld blijft aan individuen, maar voor de duur van het project ook geconsolideerd raakt in een structuur.

Leerdoelen en leeracties vanuit projecten verbinden met VROM/Ruimte-breed

Projecten zijn tijdelijke werkverbanden. Met het stoppen van een project rondom een beleidsprioriteit raakt de in het project geconsolideerde kennis en kunde gefragmenteerd. Kennis uit projecten moet daarom verbonden worden met en geconsolideerd in de omringende organisatie. Dat kan door het formuleren van doelen en acties voor overdracht van kennis vanuit het (stoppende) project naar de collega's buiten het project, bijvoorbeeld door het organiseren van masterclasses, successenworkshops, "recycling" van kennis.

Verbinding van kennisprojecten met beleid

In situaties van "openheid" in het beleidsvormingsproces is er een behoefte aan nieuwe kennis. De kans op doorwerking van kennis is dan groot. Projecten of programma's die zich exclusief richten op het uitwisselen van kennis zouden ook een goede verbinding met beleid moeten zoeken, zodat de ontwikkelde kennis kan doorwerken wanneer er openheid ontstaat in het beleidsproces.

Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005a). *De praktijk van gebiedsontwikkeling. Tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Groep BV
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005b). *Ontwikkelkracht! Eindrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort. Lysias Consulting Group BV
- Arcadis Heidemij Advies (1999). *Inhoudelijke evaluatie Voorbeeldprojectenprogramma 1998*. i.o.v. Ministerie van VROM
- Berenschot (2009). *Tusssevaluatie Nota Ruimtebudget. Eindrapportage*. i.o.v. Ministerie van VROM
- Buck Consultants International (2001.) *Stimulering herstructurering en intensivering. Quick scan*. i.o.v. Ministerie van VROM/RPD
- Buuren, Arwin van; (2006). *Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Den Haag: Lemma
- Buuren, Arwin van (2008). Vermorste kennis en de kwaliteit van publieke wilsvorming. *Bestuurskunde*, jrg 17, nr.2, 31-41
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten In 't Veld, R.J. (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1999). *Management in netwerken*, 2^e herziene druk, Utrecht: Lemma
- Cammen, Hans van der, Klerk, Len de (2003). *Ruimtelijke Ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk*. Utrecht: Het Spectrum
- Ecorys (2005). *IPSV: een programma met vele gezichten. Evaluatie InnovatieProgramma Stedelijke Vernieuwing*. i.o.v. Ministerie van VROM
- Erasmusuniversiteit (2005). *Handleiding Scriptie/Afstudeerproject Masteropleiding Bestuurskunde*. Rotterdam
- Gemeente Oss (2006). *Economisch beleidsplan 2006 – 2010*.
- González, Sara, Healey, Patsy (2005). A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity, *Urban Studies*, 42:11, 2055-2069
- Groen, J.A. de, Potze, ir. M.A.C., Jonge MPA, ir. L.C. de, Rutjens MPA, drs. J.W. (2005). De paradoxenbenadering in het Nederlandse innovatiebeleid. *Bestuurskunde* Jrg 14, 7/8, 41-49
- Hajer, Maarten, Sijmons, Dirk (red.) (2006). *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam: Nai Uitgevers
- Haskoning BV (2007). *Regionaal bedrijventerreinenbeleid. Een inventarisatie*. i.o.v. Ministeries EZ en VROM
- Healey, Patsy (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14:3, 299-320
- Hendriks, prof.dr. Paul H.J. (2006). *Kennis aan banden. De Sociale Organisatie van Wetenschap in een Kennissamenleving*. Rede bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar aan de Radboud Universiteit, Nijmegen
- Hooff, Bart van den, Huysman, Marleen (2006). *Limits to managing knowledge sharing: engineering or emergence?*. Conference paper. University of Warwick
- Huysman, M., Wit, D. de (2000). *Kennis delen in de praktijk. Vergaren, uitwisselen en ontwikkelen van kennis met ICT*. Den Haag: Van Gorcum
- Huysman, prof.dr. Marleen; (2006). *Zin en onzin van Kennis Management*. Oratie voor de leerstoel Knowledge & Organisation aan de Vrije Universiteit, Amsterdam

Innes, professor Judith E., Booher, David E. (2003) *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Working Paper 2003-03, Berkeley: Institute of Urban and Regional Development University of California

Jonge, J.M. de Jonkhof, J.F. (2002). *Sturen door Stimuleren. Terugkijken en vooruitblikken*. Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte, i.o.v. Ministerie VROM/RPD

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. Koppenjan, J.F.M. (eds) (1999). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage

Knaap, Peter van der; 1997; *Lerende overheid, intelligent beleid. de lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*; Den Haag: Phaedrus

Kolpron Consultants (1995). *Evaluatie van het instrument Voorbeeldplannen*. i.o.v. Ministerie VROM/RPD

Kolpron Consultants (2000). *Eindrapport Evaluatie StIR*. i.o.v. Ministerie van VROM Koppenjan, J.F.M. Hufen, J.A.M. (1991). Autopoiesis, learning and governmental steering.

In: R.J. in 't Veld, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer, M.J.W. van Twist (red.) *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*. Dordrecht: Kluwer

Koppenjan, Joop, Klijn, Erik-Hans (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge

Meertens, Myriam, Drontman, Inge (1993). *Tussen idee en werkelijkheid. Knelpunten bij de realisering van Voorbeeldplannen Vierde Nota*. Delftse Universitaire Pers

Ministerie van Algemene Zaken (1999) Brief van minister Kok aan de voorzitter van de WRR, 9 februari 1999/99 M001180,

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken. Samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007 – 2011*. Den Haag

Ministerie van VROM (1999). *De ruimte van Nederland. Startnota Ruimtelijke Ordening 1999*. Den Haag

Ministerie van VROM (2000). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 PKB deel 1*. Den Haag

Ministerie van VROM (2002). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. PKB deel 2, Resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en Advies*. Den Haag

Ministerie van VROM (2003). *Van hindermacht naar ontwikkelkracht? Eindrapportage van de projectgroep Ontwikkelingsplanologie*. Den Haag

Ministerie van VROM(2004a). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. PKB deel 3*. Den Haag

Ministerie van VROM (2004b). *Nota Ruimte. Uitvoeringsagenda*. Den Haag

Ministerie van VROM (2005a). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*. Den Haag

Ministerie van VROM (2005c). *Eindrapportage programma voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling. Interne eindrapportage*. Den Haag

Ministerie van VROM (2005d). *Eindrapport Proceduremanagement. Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie*. Den Haag

Ministerie van VROM (2005e). *Procesarchitectuur. Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. (vormen van integrale gebiedsontwikkeling)*, Cooper Feldman

Ministerie VROM/DGR (2006a). *Discussienotitie Op een hoger Plan, Investeringsstrategie Nationaal Ruimtelijk Beleid. interne notitie*.

Ministerie VROM, (2006b). *Nota Ruimte. Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*. Den Haag

Ministerie VROM (2006c.) *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005*.

Onderzoeksrapport Deel III: VINEXinstrumenten.Onderzoek uitgevoerd door RIGO Amsterdam en OTB Delft

Ministerie VROM; (2006d). *Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005. Eindrapport*. Den Haag

Ministerie VROM (2007a). Verslag van het gesprek op donderdag 31 mei 2007 van minister van der Hoeven en minister Cramer met bestuurders van gemeenten, provincies, stakeholders en Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen.

Ministerie VROM (2007b). Plan van Aanpak Programma Nota Ruimte Budget, vastgesteld op 30 oktober 2007 door de directeur ReO en de programmamanager Nota Ruimte Budget Ministerie VROM; (2007c). Kennisjournaal. Samenvatting en analyse van publicaties over de r.o. on kranten en vaktijdschriften, nr. 4: Verrommeling. Wel of geen centrale aanpak

Ministerie VROM (2008a). Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer over de Voortgang van de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland en andere toezeggingen AO Nota Ruimte van 24 april 2008. Ministerie van VROM

Ministerie VROM (2008b). Mooi Nederland: werken aan kwaliteit. Pilots voor ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen. Informatieblad. www.vrom.nl/verrommeling

Ministerie van VROM (2008c). Bestuurlijk Afsprakenkader bedrijventerreinen 2010 – 2020. Besproken en vastgesteld in het bestuurlijk overleg d.d. 24 oktober 2008 tussen de ministers van EZ, VROM, IPO en VNG.

Ministerie VROM (2008d). *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen. Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Den Haag

Ministerie VROM (2009a). Strategie en aanpak Nota Ruimte Budget voor de tweede en derde helft van het programma. (interne notitie)

Ministerie VROM (2009b). Memo kennismanagement (NRB). (interne notitie)

Ministerie van VROM (2009c). Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020 ten behoeve van raadpleging van de achterban.

Nauta, Frans (2009). Verslag Mooi Nederland Workshop Innovatie op 23 april 2009

Nonaka, Ikujiro, Takeuchi, Hirotaka (1997). *De kenniscreërende onderneming. Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*. Schiedam: Scriptum

Nooteboom, S.G. (2006). *Adaptive Networks. The Governance for Sustainable Development*. Den Haag: Eburon.

NRO concept-kennisontwikkelingsprogramma 2009

Nowotny, Helga, Scott, Peter, Gibbons, Michael (2001). *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press

Prencipe, Andrea, Tell, Fredrik (2001). Inter-project learning: process and outcomes of knowledge codification in project-based firms. *Research Policy* 30, 1373-1394

Regeer, Barbara J. Bunders, Joske F.G (2007). *Kenniscocreatie: samenspel tussen wetenschap en praktijk*. Vrije Universiteit Amsterdam/RMNO Den Haag

RIGO Research en Advies (2003). *Evaluatie voorbeeldprojecten meervoudig ruimtegebruik*.

Evaluatie 10 voorbeeldprojecten IPSV. Onderzoek i.o.v. Ministerie van VROM

Rienstra en Römgens (2001-2004). Overzichtsartikel Leren in Projecten. CIBIT Adviseurs/Opleiders

RMNO (2004). *Kennis maken met de regio. Advies over de kennishuishouding voor ruimtelijke ontwikkeling*. Lemma

Rotmans, Jan (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Van Gorcum

Rotmans, Jan Derk Loorbach en Rutger van der Brugge (2005). *Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit*.

Beleidswetenschap 2005/2

Rotmans, prof.dr.ir. Jan, (2008) *Duurzaamheid van onderstroom naar draaggolf. Op de rand van een doorbraak*. Drift, Erasmusuniversiteit Rotterdam

Rooy, Peter van, Luin, Ab van, Dil, Emile (2006) *Nederland boven Water. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Habiforum/Nirov/VROM

Ruimtelijk Planbureau (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers

- Seidler-de Alwis, Hatmann, Evi (2008). The use of tacit knowledge within innovative companies: knowledge management in innovative enterprises. *Journal of knowledge management*, vol 12/1, 133-146
- Soekijad, Maura (2005). *Dare to share. Knowledge sharing professionals in co-opetitive networks*. TU Delft
- Sterkenburg, prof.dr.P.G.J. van (hoofdred.) (1990) *Van Dale Handwoordenboek Hedendaags Nederlands*. Utrecht
- Strien, Prof.dr.P.J. van (1986). *Praktijk als wetenschap. Methodologie van het sociaal-wetenschappelijk handelen*. Maastricht: Van Gorcum
- Swanborn, P.G. (1984) *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Derde druk. Meppel: Boom
- Swanborn, Peter G. (2008). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Vierde druk Meppel: Boom Onderwijs
- Szulanski Gabriel (1996) Exploring internal stickiness: impediments to the transfer of best practice within the firm. *Strategic Management Journal*, Vol 17 27-43
- Teisman, G.R.; (1998) *Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Derde druk. Den Haag
- Teisman G.R. (2005) *Publiek Management op de grens van chaos en orde; over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Academic Service
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den Haag: VUGA
- Termeer, prof.dr.ir. C.J.A.M., Wesseling, drs. H. Zouridis, mr.dr. S. (2005). De knop om... Innovatie in de publieke sector. *Bestuurskunde*. 14, 7/8, 9-13
- Termeer, prof.dr.ir. C.J.A.M., Zouridis, mr.dr. S. (2005). Innovatie in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*. 14, 7/8, 13-23
- Tweede Kamer 1999-2000, 27210 nrs 1-2 Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening.
- Tweede Kamer 2005-2006, 29 435 nr. 157, 23 december 2005, Brief van de minister van VROM aan de voorzitter Tweede Kamer. Aanbieding eindrapport Adviescommissie gebiedsontwikkeling
- Tweede Kamer 2006-2007, 30 800 D nr.6, 16 oktober 2006, Brief van de minister van VROM over de procedure Nota Ruimte Budget
- Tweede Kamer 2006-2007, 20 800 IX, nr 75, 19 januari 2007, Brief van de minister van VROM en staatsecretaris van EZ aan de Tweede Kamer over beleid bedrijventerreinen.
- Tweede Kamer 2006-2007, 29 435 nr. 192, 2 juli 2007, Brief van de minister van VROM over prioritering en besteding van het Nota Ruimte Budget
- Tweede Kamer 2006-2007, Brief van de minister van VROM aan de TK over de prioriteiten Milieu en Ruimte DGM/SB2007029313, maart 2007
- Tweede Kamer 2006-2007, 30 800XI en 29 435, nr 113, Brief van de ministers van VROM en EZ, juni 2007
- Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 XI en 29 435, nr. 73, Brief van de ministers van VROM en EZ, december 2007
- Tweede Kamer 2008-2009 29 435, nr 219 Brief van de minister van VROM
- Twijnstra en Gudde (1999) *Evaluatie StIR*
- Veeneklaas, F.R., Donders, J.L.M, Salverda, I.E. (2006). *Verrommeling in Nederland. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Rapport nr. 6*, Wageningen
- Veld, R.J. in't, Knaap P. van der (1995). *Dynamische bestuurskunde: informatie en sturing in publieke dynamiek, perspectieven voor het leervermogen van overheid*, Rotterdam: Vakgroep Bestuurskunde Erasmusuniversiteit
- Veld, prof.dr.R.J.in 't; (red) (2000). *Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*. Utrecht: Lemma

Veld, R.J. in 't, Schaap, L., Termeer, C.J.A.M. Twist, M.J.W. van (ed) (1991), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Dordrecht: Kluwer
Veld, prof.dr. R.J. in 't, (2005). Ordelijke chaos noodzaak voor innovatie. *Bestuurskunde*. 14, 7/8, 24-33

Verschuren, P. (1986). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het Spectrum
VROM-raad (2006) *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies 053, Den Haag

Wever, Sigrid de; (2005). Kennis uitwisselen via netwerken: mythe of realiteit. *MAB, maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie* . 79; 6, 312-320
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: University Press
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu

Zeeuw, Prof.mr. Friso de, Puylaert, ir. Henk, Werksma, drs. Henk (2009). *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. Stichting kennis gebiedsontwikkeling TU Delft

Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie	onderwerp
Toon van de Pas	Vml projectleider	Voorbeeldprojecten Vierde Nota en Stir
Chris Kuijpers	Directeur Generaal Portefeuille Ruimte	
Ineke Bakker	Directeur Generaal Ruimte	Ontwikkelingsplanologie
Hans van der Cammen	Adviseur	Projectleider Ontwikkelingsplanologie
Niek van der Heiden	Senior beleidsmedewerker	Project Ontwikkelingsplanologie
Stef Meijs	Programmamanager	StIR en Agenda Gebiedsontwikkeling
Corine van Wijk	Senior. accountmanager	Agenda Gebiedsontwikkeling
Emile Dil	Programmamanager	Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling en MIRT
Fenna Gutter	Projectsecretaris	Nota Ruimte Budget
Vincent van der Werff	Programmamanager	Nota Ruimtebudget
Lucie Terwel	Interim Programmamanager	Nota Ruimte Budget
Frans Timmerman	Senior Accountmanager	Pilots bedrijventerreinen en Convenant
Kees Hansma	Senior Accountmanager	Bedrijventerreinen/NRB
Simon Brijder	Senior Beleidsmedewerker	Mooi Nederland/Bedrijventerreinen
Zjèf Budé	Senior Beleidsmedewerker	Mooi Nederland/Bedrijventerreinen en TOP directie Gebiedsontwikkeling
Edward Stigter	Programmadirecteur	Mooi Nederland
David van Zelm van Eldik	Programmamanager	Mooi Nederland/ Kennis en Leertraject
Willemijne Moes	Projectmanager	Mooi Nederland/ Kennis en Leertraject
Margit Koesoemo Joedo	Senior Beleidsmedewerker	Stir en Mooi Nederland/ Innovatieregeling
Hanna Lára Pálsdottir	Kenniscoördinator	Kennisorganisatie dNRO

Kabinetten en Nota's ruimtelijk beleid

periode	Kabinetten en nota's		Ministers en stas
Nov 1989 – mei 1994	Kabinet Lubbers III (CDA, PvdA)		Minister Hans Alders (PvdA) en Enneus Heerma (CDA)
1988 – 1993	Vierde Nota		
Augustus 1994 – mei 1998	1e Kabinet Kok (Paars 1) (PvdA, VVD, D66)		minister Margaretha de Boer (PvdA), stas Dick Tommel
1993 1996	<i>Vierde Nota Extra (VINEX)</i> <i>Start scenariodiscussie NL 2030</i>		
Augustus 1998 – april 2002	2 ^e Kabinet Kok (Paars 2)	Kabinet dient op 16 april 2002 zijn ontslag in naar aanleiding van de Srebrenica-crisi, wordt demissionair en krijgt op 22 juli ontslag In mei 2002 boekt de lijst LPF een grote verkiezingszege nadat Pim Fortuyn enkele dagen daarvoor is vermoord.	minister Pronk (PvdA), Johan Remkes (VVD)
1999 2001	<i>Startnota ruimtelijke ordening als opmaat voor Vijfde Nota</i> <i>Vijfde Nota deel 1 t/m 3</i> <i>Kabinet valt voordat de Vijfde Nota kan worden aangenomen</i>		
Juli 2002 – oktober 2003	1 ^e Kabinet Balkenende (CDA, LPF, VVD)	Kabinet valt over LPF-crisis	Minister Henk Kamp (VVD), stas Pieter van Geel (CDA)
Mei 2003 – juni 2006	2 ^e Kabinet Balkenende (CDA, VVD, D66)	Functioneren van Minister Verdonk (Ayaan-crisis) leidt tot de val van Balkenende II	minister Sybilla Dekker (VVD), stas Pieter van Geel
2004 2006	<i>Nota Ruimte, deel 3</i> <i>Minister Dekker presenteert een nieuwe nota als vervolg op de Vijfde Nota</i> <i>In januari 2006 stemt de Eerste Kamer in met de Nota Ruimte, deel 4</i>		
Juli 2006 – november 2006	Kabinet Balkenende III (CDA en VVD)	Overgangskabinet naar de verkiezingen minister Dekker treedt af in september 2007	Minister Sybilla Dekker tot sept 2006, Pieter Winsemius volgt haar op, stas
Februari 2007 - heden	Kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, ChristenUnie)		Minister Jacqueline Cramer (PvdA), minister Ella Vogelaar (PvdA) wordt in november 2008 opgevolgd door Eberhard van der Laan