

Meervoudig ruimtegebruik en beleidsinstrumenten

- Een onderzoek naar het stimuleren van klimaatdaptatie -



17 januari 2011

Meervoudig ruimtegebruik en beleidsinstrumenten

- Een onderzoek naar het stimuleren van klimaatadaptatie -

Auteur: Anne Marlijn Kalweit
Studentnummer: 326080

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Governance en Management van Complexe Systemen
Begeleider en eerste lezer: Dr. M.W. van Buuren
Tweede lezer: Dr. Ir. J. Eshuis

Onderzoek uitgevoerd op basis van een stage bij Deltares
Afdeling: integrale gebiedsontwikkeling
Begeleider: Gerald Jan Ellen

Datum: 17 januari 2011

Woord vooraf

Dit onderzoek is geschreven in het kader van mijn masteropleiding Governance & Management van Complexe Systemen, van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Gedurende deze periode heb ik stage gelopen bij Deltares, een kennisinstituut voor watermanagement. Via Deltares ben ik in aanraking gekomen met de problematiek rondom meervoudig ruimtegebruik en heb ik geparticipeerd in de projectgroep 'multifunctioneel landgebruik in droge rurale gebieden', alwaar ik een goede aansluiting vond met mijn scriptieonderwerp.

Na enkele weken zwoegen over het onderzoeksobject, dat ik liefst zo breed mogelijk maakte omdat het 'allemaal interessant was', had ik mijn onderzoeksopzet, vele malen kleiner dan bij aanvang, eindelijk op papier. Vervolgens werd wekenlang alle mogelijke theorie doorgelezen, om vervolgens tot de casusselectie te komen. Ik heb met verschillende mensen gesproken die enthousiast met de verschillende projecten bezig waren en dit enthousiasme op mij hebben overgebracht. Met name het kijkje op locatie bij de drie casussen heeft mijn beeld van meervoudig ruimtegebruik verlevendigd. Ik heb me laten vertellen dat ook ik, mede door deze interessante gesprekspartners, op mijn beurt anderen voor dit vakgebied heb laten interesseren.

Het resultaat van alle informatie die ik middels deze interviews maar ook middels documentstudie heb ingewonnen is gebundeld in dit rapport. Hiervoor heb ik van tijd tot tijd hard moeten werken. Met name om het onderzoek niet te breed te trekken, maar ook om ervoor te zorgen dat ik niet te nauwkeurig aan de slag zou gaan. Maar niet alleen ik, ook anderen hebben zich ingezet om mij in dit traject te begeleiden. Zonder hen zou dit rapport, zoals het er nu ligt, niet tot stand zijn gekomen. Aan al deze mensen wil ik graag een woord van dank richten.

Allereerst wil ik graag mijn begeleiders bedanken, zowel op de universiteit als bij Deltares, omdat zij mij niet alleen bij aanvang hebben geholpen met het richting geven aan mijn onderzoek, maar ook gedurende het onderzoek hebben geholpen met opmerkingen, tips en bemoedigende woorden.

Ik ben meneer Van Buuren dankbaar dat hij altijd begripvol was wanneer ik niet direct zijn advies opvolgde (met name met betrekking tot het te nauwkeurig uitwerken van punten) maar ik pas na een aantal eigenwijze pogingen hierop uitkwam. Het was prettig dat u altijd tijd voor me had wanneer ik weer een aantal vragen op papier had staan. Hartelijk dank voor uw inhoudelijk inbreng, ideeën, bekritiseringen en motivatie die u mij heeft meegegeven.

Daarnaast ben ik mijn begeleider vanuit Deltares, meneer Ellen, zeer dankbaar voor alle moeite die hij voor mij heeft gedaan. Hartelijk dank voor uw inhoudelijke inbreng, visie op het onderwerp, ondersteuning en motivatie. Dit is voor mij heel waardevol geweest. Daarnaast dank ik Deltares voor de geboden faciliteiten.

Meneer Eshuis, ook u wil ik graag bedanken voor uw feedback en snelle reactie. Uw kritische blik heeft mij met andere ogen laten kijken naar mijn eigen scriptie. Dank hiervoor.

Daarnaast bedank ik graag alle respondenten, zonder hen had ik nooit de waardevolle informatie gehad die ik nu in mijn scriptie heb kunnen verwerken. Mijn speciale dank gaat hierbij uit naar Piet Huiskens, die mij meerdere malen uitgebreid te woord heeft gestaan en ontzettend veel waardevolle informatie heeft aangedragen. Verder wil ik nog mijn collega's van Deltares en de projectgroep van Kennis voor Klimaat bedanken. Ook ben ik bijzonder dankbaar voor de hulp van Stefan, die mij telkens geholpen heeft wanneer ik vastliep en behoefte had aan een frisse blik.

Daarnaast bedank ik graag mijn ouders, zus en vrienden voor het geduld dat ze met mij hebben gehad en voor hun oppeppende woorden. Als laatste, maar zeker niet als onbelangrijkste, bedank ik graag Willem, die er altijd voor mij was, al was het maar om een lekkere maaltijd voor me te koken in drukke tijden.

Samenvatting

Dit onderzoek naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten heeft tot doel inzichtelijk te maken welke beleidsinstrumenten effectief kunnen worden ingezet in meervoudig ruimtegebruikprojecten. Hierbij zijn drie verschillende variabelen onderzocht: karakteristieken van beleidsinstrumenten, omgevingskarakteristieken en de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Beide karakteristieken passen bij elkaar wanneer het instrument effectief is gebleken.

Om de herkenning en karakterisering van beleidsinstrumenten mogelijk te maken is in het theoretisch kader een nieuwe categorisering ontwikkeld. Hierbij worden juridische, economische, enkelzijdig communicatieve en interactief communicatieve instrumenten van elkaar onderscheiden. Daarnaast worden verschaffende en ontnemende (rechten versus verboden), conditionele en onconditionele (subsidie versus belasting) en directe en indirecte (subsidie versus innovatievoucher) karakteristieken van elkaar gedifferentieerd. Verder zijn een drietal te onderzoeken omgevingskarakteristieken vastgesteld: de mate van consensus, de mate van zekerheid van kennis en het aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren.

De effectiviteit van beleidsinstrumenten is onderzocht aan de hand van drie casussen: casus dakpark in Rotterdam, casus groene daken, eveneens in Rotterdam, en als laatste casus Waalblok in gemeente Westland. Elke casus is nauwkeurig uitgeschreven in een zogenaamd rondemodel. Dit model geeft een chronologische weergave van de gebeurtenissen. Elke nieuwe ronde opent met een initiatief of een beleidsvoornemen en wat dient als een 'trigger' (Koppenjan & Klijn, 2004). De ronde vervolgt met een discussie of onderhandeling tussen partijen en sluit met een cruciale beslissing.

Met behulp van in totaal zestien interviews en documentstudie zijn gegevens vergaard, aan de hand waarvan de te onderzoeken beleidsinstrumenten zijn vastgesteld. De effectiviteit van de onderzochte beleidsinstrumenten is op twee manieren vastgesteld. Primair door de respondenten zelf en vervolgens is deze beoordeling getoetst met behulp van het rondemodel. De omgevingskarakteristieken, waarlangs de beleidsinstrumenten worden vergeleken, zijn per ronde vastgesteld. Vervolgens zijn van de te onderzoeken beleidsinstrumenten de karakteristieken vastgesteld, met behulp van de bovengenoemde categorisering.

Een aantal belangrijke conclusies kunnen per aard van de beleidsinstrumenten getrokken worden. Zo is één van de juridische instrumenten niet effectief gebleken. Dit kan samenhangen met de indirectheid van het instrument, het ontnemende karakter in combinatie met de omgevingskarakteristieken. De overige combinaties van karakteristieken zijn wel effectief gebleken.

Alle economische instrumenten betroffen subsidies. Nagenoeg al deze subsidies zijn effectief ingezet in een omgeving van veel consensus. De ineffectiviteit van het niet effectieve instrument hangt hoogstwaarschijnlijk samen met de lage mate van zekerheid van kennis en het hoge aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren.

Communicatieve instrumenten worden nagenoeg allemaal ingezet in een omgeving van weinig zekerheid van kennis. Ook de drie onderzoeksinstrumenten behoren hiertoe. Deze onderzoeksinstrumenten die in dit onderzoek zijn onderzocht zijn echter alle drie niet effectief gebleken. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat indirecte over het algemeen ingezet worden in situaties van veel consensus en directe instrumenten bij weinig consensus.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel- en vraagstelling	3
1.3 Relevantie.....	4
1.4 Casuselectie	4
1.5 Leeswijzer	5
2. Theoretisch kader.....	6
2.1 Meervoudig ruimtegebruik	6
2.2 Beleidsinstrumenten	7
2.2.1 Definitie beleidsinstrument.....	7
2.2.2 Categorisering beleidsinstrumenten	8
2.3 Beoordelen beleidsinstrumenten	13
2.3.1 Karakteristieken van beleidsinstrumenten	14
2.3.2 Omgevingskarakteristieken.....	14
2.3.3 Effectiviteit	16
3. Methodologie.....	17
3.1 Operationalisering	17
3.1.1 Karakteristieken van beleidsinstrumenten	17
3.1.2 Omgevingskarakteristieken.....	18
3.1.3 Effectiviteit beleidsinstrumenten.....	20
3.2 Methoden en technieken	21
3.2.1 Dataverzamelingsmethoden	21
3.2.2 Respondentselectie	22
3.2.3 Betrouwbaarheid	22
3.2.4 Validiteit	23
3.2.5 Resultaten en analyse	25
4. Resultaten in een rondemodel	26
4.1 Dakpark.....	26
4.1.1 Overzichtstabel rondemodel.....	27
4.1.2 Toelichting rondemodel	28
4.1.3 Toelichting Beleidsinstrumenten	37
4.2 Groene Daken.....	43
4.2.1 Overzichtstabel rondemodel.....	44
4.2.2 Toelichting rondemodel	44
4.2.3 Beleidsinstrumenten	48
4.3 Waalblok.....	51
4.3.1 Overzichtstabel rondemodel.....	52
4.3.2 Toelichting rondemodel	53
4.3.3 Toelichting beleidsinstrumenten	59
5. Analyse omgevingskarakteristieken	64
5.1 Dakpark.....	64
5.1.1 Karakteristieken beleidsissue	64
5.1.2 Karakteristieken doelgroep	66
5.1.3 Overzichtstabel	66
5.2 Groene daken	67
5.2.1 Karakteristieken beleidsissue	67
5.2.2 Karakteristieken doelgroep	68

5.2.3	Overzichtstabel	68
5.3	Waalblok.....	69
5.3.1	Karakteristieken beleidsissue.....	69
5.3.2	Karakteristieken doelgroep	70
5.3.3	Overzichtstabel	71
6.	Analyse beleidsinstrumenten	72
6.1	Dakpark.....	72
6.1.1	Effectiviteit van beleidsinstrumenten	72
6.1.2	Waarden van karakteristieken instrument	74
6.2	Groene daken	75
6.2.1	Effectiviteit van beleidsinstrumenten	75
6.2.2	Waarden/karakteristieken instrument	77
6.3	Waalblok.....	78
6.3.1	Effectiviteit van beleidsinstrumenten	78
6.3.2	Waarden/karakteristieken instrument	80
7.	Analyse koppelen karakteristieken.....	82
7.1	Juridisch	83
7.2	Economisch.....	85
7.3	Communicatief	87
7.4	Algemene waarnemingen.....	89
8.	Conclusie en discussie	91
8.1	Conclusies.....	91
8.2	Theoretische reflectie.....	92
8.3	Discussie	93
8.4	Aanvullend onderzoek.....	94
8.5	Aanbevelingen	95
Literatuur		97
Bijlage		
Bijlage 1	Factoren die beleidsinstrumenten beïnvloeden.....	
Bijlage 2	Interviewhandleiding.....	
Bijlage 3	Betrokken actoren en sectoren per ronde	
Bijlage 4	Respondentenlijst.....	105
Bijlage 5	Overzicht effectiviteit per omgevingskarakteristiek.....	106

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Klimaatverandering

Sinds 1950 is de gemiddelde temperatuur op aarde met ruim 0,7 graden Celsius toegenomen (ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009). Ook in de toekomst zal het klimaat blijven veranderen (KNMI, 2006). Zo zet de opwarming van de aarde door waardoor zachte winters en warme zomers vaker voorkomen. Winters worden gemiddeld natter en de extreme neerslaghoeveelheden nemen toe. Ook de hevigheid van extreme regenbuien in de zomer neemt toe, maar het aantal regendagen neemt juist af. Bovendien blijft de zeespiegel stijgen (KNMI, 2006). Onduidelijk is echter in welke mate deze veranderingen zullen optreden. Zo voorspelt de Deltacommissie (2008) een snellere zeespiegelstijging dan het KNMI (2006).

In onder andere Noord-Brabant heeft men reeds te maken met de gevolgen van klimaatverandering. De droge rurale gebieden – hoge zandgronden –, waartoe het grootste deel van Noord-Brabant behoort, houden maar weinig water vast. Dit en de lage hoeveelheid neerslag zorgen ervoor dat meer dan 60% van het landbouwareaal berekend dient te worden. Dit kan vele consequenties hebben. Zo kan de afvoer van beken en kanalen verder afnemen, wat kan resulteren in droogval. Dit kan weer leiden tot verdroging van natuurgebieden. Bovendien kunnen door de stijging van concentraties bestrijdingsmiddelen in de bodem waterkwaliteitsproblemen ontstaan (Provincie Noord-Brabant, Provincie Limburg, Staatsbosbeheer, RWS Noord-Brabant, ZLTO, LLTB, Brabantwater, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap De Dommel, Waterschap Peel en Maasvallei & Waterschap Aa en Maas, 2009). Naast verdroging neemt de kans op extreme neerslag toe. Dit kan resulteren in piekafvoeren waarop het Noord-Brabantse watersysteem niet berekend is, hierdoor kan wateroverlast ontstaan. Aanpassing aan klimaatverandering is dus onvermijdelijk.

“De zandgronden van Zuidoost-Nederland lopen (...) op langere termijn het risico zo droog te worden dat landbouw niet meer rendabel is en dat natuurgebieden verdwijnen.” (Provincie Noord-Brabant e.a., 2009)

Vele klimaatadaptatiemethoden nemen een grote hoeveelheid land in beslag – zoals een waterbergingsgebied –. Het onderzoeksprogramma ‘Kennis voor klimaat’ tracht via samenwerking tussen de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven en wetenschappers, toegepaste kennis te ontwikkelen om tijdig beslissingen voor de lange termijn af te stemmen op de gevolgen van klimaatverandering (Kennis voor Klimaat, 2008). Één van de hotspots van Kennis voor Klimaat is: ‘Droge rurale gebieden’. Het doel van deze hotspot is het ontwikkelen van kennis met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering voor de gebiedsontwikkeling (Kennis voor Klimaat, 2010).

“Nederlandse overheden en bedrijven zullen hun beslissingen [in gebiedsontwikkeling] voor de lange termijn moeten afstemmen op de gevolgen van klimaatverandering.” (Kennis voor Klimaat, 2010).

Ruimtegebrek

Niet alleen klimaatverandering zorgt voor een toename van de ruimteclaim, ook de economische groei, de bevolkingsgroei en de huishoudenverdunding zullen een forse toename van de ruimteclaim veroorzaken.

“Alle [toekomst]scenario’s [van het CPB] voorzien in een toenemende urbanisatie. Tegelijk zijn forse ruimteclaims te verwachten voor waterberging, recreatie en landschappelijke kwaliteit. Ook de vraag naar natuurontwikkeling en biodiversiteit zal in de vorm van bijvoorbeeld bosbouw en de realisering van de

Ecologische Hoofdstructuur veel ruimte vergen. De mobiliteitsbehoefte, de woon-werk-afstanden en het daarmee gepaard gaande energieverbruik zullen blijven toenemen en ruimte claimen.”, aldus Habiforum (2001).

De enige tegentrend van deze toenemende ruimteclaim is het vrijkomen van agrarische gronden (Habiforum 2001). Of deze tegentrend kan opboksen tegen de toenemende ruimteclaim is onduidelijk. Genoemde ontwikkelingen hebben tot de politieke conclusie geleid dat er in Nederland, planologisch gezien, een gebrek aan ruimte bestaat (Van der Heijden & Slob, 2005). Volgens Van Ark (in Van der Heijden & Slob, 2005) is de oorzaak van deze ruimtelijke problematiek de Nederlandse planningscultuur. De werkwijze en planningsinstrumenten zijn namelijk gebaseerd op een sectorale benadering van ruimtelijke vraagstukken wat een integrale benadering in de weg staat (Van Ark in Van der Heijden & Slob, 2005). Meervoudig ruimtegebruik is dan ook een mogelijk antwoord op het ruimtegebrek.

Meervoudig ruimtegebruik

Meervoudig ruimtegebruik kan er voor zorgen dat ruimte beter benut wordt en dus ruimtetekort wordt verminderd. Hierbij kan de leefomgeving worden verbeterd. Zo kan een betere verdeling tussen functies – bijvoorbeeld: natuur en bebouwing – worden gerealiseerd en blijft meer gebied over dat niet bebouwd hoeft te worden (Van der Heijden & Slob, 2005).

Meervoudig ruimtegebruik kent een viertal dimensies: 1. Intensivering van het ruimtegebruik – efficiencyverbetering –, 2. Verweving van ruimtegebruik – meerdere functies –, 3. Verdieping – ondergrondse en bovengrondse ruimte – en 4. Relaties in de tijd – volgtijdelijk gebruik van dezelfde ruimte – (Van der Heijden en Slob, 2005). Zo kan in droge perioden – ’s zomers – de grond gebruikt worden voor de landbouw en in natte perioden – ’s winters – als waterberging. Op deze wijze wordt hetzelfde stuk grond dus voor meerdere doeleinden benut.

Het expertisenetwerk ‘Habiforum’ heeft van 1999 tot 2009 gewerkt aan innovatieve en duurzame oplossingen voor complexe ruimtelijke vraagstukken. Habiforum trachtte het morsen van ruimte zoveel als mogelijk tegen te gaan door het beschikbaar stellen van kennis (Habiforum, 2010).

Het realiseren van meervoudig ruimtegebruik is niet eenvoudig. Een kenmerk van meervoudig ruimtegebruik is het grote aantal betrokken actoren, waaronder overheden. Sommigen van hen steunen dergelijke initiatieven en anderen zien liever dat een op scheiding gericht beleid gevoerd wordt (Teisman, 2001). Om meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren is het daarom van belang groot draagvlak te creëren. Tabel 1.1 geeft een indicatie van stimulansen tot en tegenwerkingen tegen meervoudig ruimtegebruik.

Soort organisatie	Stimulans	Tegenwerking
Overheden	Gezamenlijke ambities tot meervoudige ontwikkeling	Sectorale wetgeving en beheersinstrumenten
Private ondernemers	Verhoogt rendement van ruimtelijke investering	Open ruimte voor toekomstige uitbreiding
Burgers	Vergemakkelijkt dagelijkse activiteitenketen	Eigen eisen –veilig, gezond en leefbaar – staan primair
In onderlinge interactie	Combinatie vermindert conflict tussen claims	Combinatie vermindert kwaliteit van eigen gebruik

Tabel 1.1: Indicaties voor stimulansen tot en tegenwerking tegen meervoudig ruimtegebruik. Bron: Teisman, 2001.

Beleidsinstrumenten

Zoals in tabel 1.1 te zien is, zijn naast stimulansen ook veel tegenwerkingen bij het realiseren van meervoudig ruimtegebruik. Hierdoor gaat de ontwikkeling van meervoudig ruimtegebruik niet van een leien dakje. Dit is ook in de empirie te zien. Veel meervoudig ruimtegebruik projecten worden uiteindelijk vertraagd of niet gerealiseerd. Wanneer overheden meervoudig ruimtegebruik willen bevorderen is het dus van belang

meervoudig ruimtegebruik (actief) te stimuleren. Dit kunnen zij doen met behulp van beleidsinstrumenten. Op dit moment is er in de theorie veel aandacht voor het concept meervoudig ruimtegebruik, terwijl deze beleidsinstrumenten onderbelicht blijven, zie paragraaf 1.3. Er is dan ook behoefte aan kennis over beleidsinstrumenten die meervoudig ruimtegebruik kunnen bevorderen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Naar aanleiding van de hierboven beschreven achtergrond/inleiding is het probleem vastgesteld, waarna de doelstelling van dit onderzoek is geformuleerd. Vervolgens is de onderzoeksvraag opgesteld en zijn deelvragen vastgesteld.

Doelstelling

Dit onderzoek tracht de effectiviteit van beleidsinstrumenten bij het realiseren van meervoudig ruimtegebruik te achterhalen. Hiervoor wordt vastgesteld welke – kenmerken van – beleidsinstrumenten passen bij – kenmerken van – het beleidsissue en de doelgroep. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt: *“Inzicht verkrijgen in beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik door de passendheid van de kenmerken van beleidsinstrumenten bij de kenmerken van de omgeving te onderzoeken.”*

Dit toegepast onderzoek dient een tweeledig doel. Allereerst is het onderzoek descriptief: kenmerken van beleidsinstrumenten en kenmerken van de beleidsissue en de doelgroep worden onderzocht. Ten tweede bestaat een prescriptief doel, waarbij aanbevelingen worden gedaan over de in te zetten beleidsinstrumenten bij meervoudig ruimtegebruik projecten.

Vraagstelling

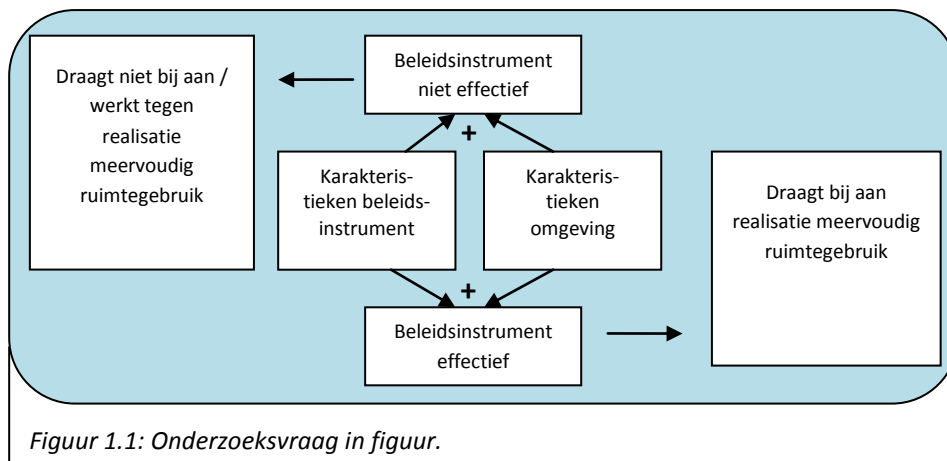
De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *“Welke beleidsinstrumenten kunnen onder welke omgevingskarakteristieken effectief bijdragen aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik in Nederland?”*

Deelvragen

Dit onderzoek legt de nadruk op kenmerken die de effectiviteit van beleidsinstrumenten beïnvloeden. Om bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen opgesteld. Figuur 2 geeft de deelvragen in een figuur weer.

Deelvragen:

1. Welke karakteristieken van beleidsinstrumenten kunnen onderscheiden worden?
2. Welke omgevingskarakteristieken kunnen de effectiviteit van beleidsinstrumenten in meervoudig ruimtegebruikprojecten beïnvloeden?
3. Welke waarden kunnen aan de omgevingskarakteristieken van de verschillende rondes van de drie casussen worden toegekend?
4. Hoe kunnen de ingezette beleidsinstrumenten gekarakteriseerd worden?
5. Zijn de beleidsinstrumenten effectief ingezet?
6. Welke beleidsinstrumenten zijn onder welke omstandigheden ingezet, en waarom?
7. Is er een verband te herkennen tussen de effectiviteit van beleidsinstrumenten, de karakteristieken van beleidsinstrumenten en de karakteristieken van de omgeving?



1.3 Relevantie

Dat meervoudig ruimtegebruik een belangrijke rol kan - gaan - spelen in Nederland blijkt uit de hiervoor omschreven achtergrondschets, zie paragraaf 1.1. Het is dan ook van belang kennis te nemen van de mogelijkheden om meervoudig ruimtegebruik te realiseren. Daarvoor moet meervoudig ruimtegebruik allereerst onder de aandacht worden gebracht en dient het ten tweede als oplossing te overtuigen. Hiervoor kunnen beleidsinstrumenten worden ingezet.

Er heeft reeds veel onderzoek plaatsgevonden naar beleidsinstrumenten. Zo heeft Van der Doelen (1989) onderzoek gedaan naar beleidsinstrumenten en energiebesparing. En heeft Bakker (1985) een verkenning gedaan naar de theorie en praktijk van beleidsinstrumenten. Ook bestaat reeds kennis over factoren die van belang zijn voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten (Peters & Van Nispen, 1998). Dit onderzoek is echter vrij algemeen, en blijft op een hoog abstractieniveau. Bovendien is de passendheid en daarmee effectiviteit van beleidsinstrumenten in de context van meervoudig ruimtegebruik tot dusver nog niet onderzocht. Daarnaast zijn deze onderzoeken dusdanig oud dat nieuw ontstane beleidsinstrumenten – nog – niet in de theorie zijn opgenomen. Dit onderzoek kan dan ook een bestuurskundige kennisbijdrage leveren.

Door onderzoek te verrichten naar de passendheid van kenmerken van beleidsinstrumenten bij de kenmerken van de omgeving kunnen in de toekomst eenvoudiger beter passende beleidsinstrumenten ingezet worden. Bij een dergelijke hoeveelheid aan actoren kan dit tijdswinst opleveren, maar het kan ook de onderlinge verhouding tussen actoren verbeteren. Dit betekent dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan het verbeteren en versnellen van het beleidsproces.

1.4 Casusselectie

Om de effectiviteit van beleidsinstrumenten te kunnen vaststellen is het van belang instrumenten in hun 'natuurlijke situatie' – lees: onder hun omgevingskarakteristieken – te onderzoeken. De casussen waarin instrumenten zijn ingezet zijn dan ook van groot belang voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Bij deze casussen gaat het om projecten van meervoudig ruimtegebruik. Om de externe validiteit – generaliseerbaarheid – van de resultaten te kunnen verhogen is het empirisch materiaal in dit onderzoek vergaard uit drie casussen. Hierbij wordt gerealiseerd dat generaliseren op basis van casussen niet eenvoudig is vanwege de uniciteit van de gevallen. Toch wordt getracht met behulp van de resultaten uit de drie casussen tabel 7.1 – zie de analyse koppelen karakteristieken – in te vullen, waarin de passendheid van kenmerken van beleidsinstrumenten bij de kenmerken van de omgeving – beleidsissue en doelgroep – wordt vastgesteld.

Om zoveel mogelijk waarden (van omgevingskarakteristieken) voor te laten komen is ervoor gekozen de casussen te variëren op het aantal functies dat in de casus gecombineerd worden. Over het algemeen kan gesteld worden dat projecten complexer worden naarmate meer functies gecombineerd worden, omdat dan

meer actoren en sectoren betrokken worden. De casussen zijn geselecteerd op basis van de volgende vooraf vastgestelde selectiecriteria:

1. In de casussen dient sprake te zijn van meervoudig ruimtegebruik als verdieping – ondergrondse en bovengrondse ruimte –. Overige vormen van meervoudig ruimtegebruik zijn niet meegenomen om de overige variabelen zoveel als mogelijk gelijk te houden. Op deze wijze wordt de externe validiteit verhoogd.
2. Het besluit tot daadwerkelijke uitvoering dient ten minste genomen te zijn.
3. Ten minste één private partij en één publieke partij dienen betrokken te zijn bij het project. In dit onderzoek draait het immers om beleidsinstrumenten die overheden kunnen inzetten op private partijen en andere overheden.
4. De casussen dienen behapbaar te zijn. Onderzoek moet binnen de vastgestelde termijn uitgevoerd kunnen worden.
5. De drie casussen dienen gezamenlijk een zo groot mogelijke diversiteit aan waarden van omgevingskarakteristieken – het beleidsissue en de doelgroep – te omvatten, zie het theoretisch kader. Omdat de waarden van deze karakteristieken voor aanvang van het onderzoek niet bekend zijn is getracht de diversiteit op een andere wijze te borgen. Door casussen te selecteren op het aantal functies dat gecombineerd worden, wordt de kans op diversiteit in waarden vergroot, zoals hierboven reeds kort toegelicht.

Keuze drie casussen

De projectgroep van de hotspot ‘Droge rurale gebieden’ van het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat heeft een inventarisatie gemaakt van vormen van meervoudig ruimtegebruik. Deze inventarisatie heeft als basis gediend voor de selectie van de drie casussen in dit onderzoek. Met behulp van experts op het gebied van meervoudig ruimtegebruik en van bovenstaande selectiecriteria zijn de volgende drie casussen geselecteerd: ‘Groene Daken’, ‘Dakpark’ en ‘Waalblok’. Voor een toelichting op de casussen zie het hoofdstuk resultaten in een rondemodell, hoofdstuk 4.

Alle drie de casussen voldoen uiteraard aan bovengenoemde selectiecriteria. Het laatste selectie criterium dat van groot belang is om de diversiteit van de casussen te waarborgen, benodigd casussen met verschillende aantallen te combineren functies. Casus groene daken is klein van formaat en combineert relatief weinig functies. Zo worden bij casus groene daken wonen, waterberging en luchtzuivering gecombineerd. Casus Waalblok combineert – met het 4b-concept – met name waterfuncties: waterberging, waterzuivering, beregening en tuinbouw. Ook wat betreft het aantal betrokken actoren overtreft het casus groene daken. Casus dakpark combineert het grootste aantal functies: waterveiligheid, waterberging, bedrijvenruimten, parkeren, groen (een park) en luchtzuivering. Bovendien zijn bij casus dakpark het grootste aantal actoren betrokken.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk twee) vervolgt met een theoretisch verkenning dat het theoretisch kader weergeeft waarin het onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk drie geeft vervolgens de methodologie weer waarin de operationalisering (§ 3.1) en de methoden en technieken (§ 3.2) zijn toegelicht. Het onderzoek vervolgt in hoofdstuk vier met de resultaten die uit de zestien interviews en documentstudie zijn voorgekomen. Deze resultaten zijn per casus weergegeven in een rondemodell vervolgens is een toelichting op de beleidsinstrumenten gegeven. De hoofdstukken vijf, zes en zeven vormen tezamen de analyse. Hoofdstuk vijf gaat daarbij in op de omgevingskarakteristieken waarin de beleidsinstrumenten zijn ingezet. Hoofdstuk zes geeft de karakteristieken van beleidsinstrumenten en de effectiviteit van deze instrumenten weer en hoofdstuk zeven geeft de daadwerkelijk analyse. Ten slotte geeft hoofdstuk acht de conclusie en discussie van dit onderzoek weer, waarbij de conclusies, theoretische reflectie, discussie, aanvullend onderzoek en aanbevelingen achtereenvolgens aan bod komen.

2 Theoretisch kader

Dit onderzoek legt de nadruk op beleidsinstrumenten die de realisatie van meervoudig ruimtegebruik trachten mogelijk te maken. Paragraaf één geeft de in dit onderzoek gehanteerde definitie van meervoudig ruimtegebruik en de kenmerken die typerend zijn voor meervoudig ruimtegebruik. In paragraaf twee is de definitie van het begrip: 'beleidsinstrument' gegeven. Vervolgens is op basis van de categorisering van Van der Doelen (in Bekkers, 2007) en de instrumententheorie van Klok (1993) een categorisering van beleidsinstrumenten ontworpen. In paragraaf drie komt de beoordeling van beleidsinstrumenten aan de orde. Hierbij worden aan de hand van de verfijnde traditionele benadering van Bagchus (1998) de karakteristieken van beleidsinstrumenten, omgevingskarakteristieken en de effectiviteit van beleidsinstrumenten toegelicht.

2.1 Meervoudig ruimtegebruik

Zoals in de achtergrond en inleiding beschreven is meervoudig ruimtegebruik een methode van klimaatadaptatie en een methode om het ruimtetekort op te lossen. Volgens Teisman (2001) is meervoudig ruimtegebruik: "Het tot stand brengen van bouw- en gebruiksvormen van de bestaande fysieke ruimte die (deels) tegemoet komen aan de groeiende behoeften (in aantal en/of omvang) van burgers en bedrijven aan consumptie en productie, zonder dat eenzijdige functieverdringing optreedt." Deze definitie is tamelijk breed. In dit onderzoek wordt dan ook gebruik gemaakt van de definitie van Habiforum (2000): het meerdere malen benutten van ruimte, waarbij vier dimensies onderscheiden kunnen worden:

- Intensivering van ruimtegebruik. Dit betekent dat beschikbare vierkante meters efficiënter worden gebruikt;
- Meerdere functies kunnen verweven worden;
- Gebruik maken van zowel ondergrondse, als bovengrondse ruimte;
- Volgtijdelijk en flexibel gebruik maken van dezelfde ruimte (Van der Heijden & Slob, 2005; Habiforum, 2000).

In dit onderzoek worden echter slechts casussen onderzocht waarop de eerste dimensie van toepassing is. Reden hiervoor is dat wanneer slechts één dimensie benut wordt, de casussen beter vergelijkbaar zijn, en daarmee de externe validiteit vergroot wordt.

Kenmerken van meervoudig ruimtegebruik

Meervoudig ruimtegebruik wordt gekenmerkt door een aantal karakteristieken die tevens kunnen belemmeren in de realisatie van meervoudig ruimtegebruik. Allereerst wordt door meervoudig ruimtegebruik een aantal functies gecombineerd, waardoor verschillende sectoren belang hebben bij éénzelfde project. Meervoudig ruimtegebruik kan dan ook gekarakteriseerd worden door het grote aantal betrokken actoren uit vele sectoren. Deze actoren zijn veelal wederzijds afhankelijk. Dit grote aantal actoren kan het besluitvormingsproces belemmeren. Een tweede karakteristiek van meervoudig ruimtegebruik is de bestuurlijke dichtheid (Teisman, 2001). Wanneer meerdere sectoren belang hebben bij het project betekent dit uiteraard ook dat ambtelijk en bestuurlijk verschillende overheidssectoren bij het project betrokken zijn. Daarnaast zijn veelal verschillende overheidslagen bij meervoudig ruimtegebruikprojecten betrokken. Meervoudig ruimtegebruik roept volgens Teisman (2001) dan ook bestuurlijke dichtheid op. Een derde karakteristiek is dat meervoudig ruimtegebruik op dit moment nog erg innovatief is. Dit heeft als consequentie dat op verschillende vlakken nog (te) weinig kennis beschikbaar is. Een vierde karakteristiek is dat meervoudig ruimtegebruik moeilijk juridisch realiseerbaar is (Van der Heijden & Slob, 2005). Het recht vormt op meerdere wijzen een belemmering voor meervoudig ruimtegebruik. Zo heeft het recht zichzelf enkelvoudig (sectoraal) ontwikkeld, waardoor het niet goed in staat is om te gaan met meervoudigheid. Daarnaast zijn bepaalde praktijken gegroeid in het omgaan met het recht die een barrière zijn gaan vormen, zoals de hardheid van regels. "Interventies gericht op bescherming van

zwakke waarden tegen economische sterkere ruimteclaim belemmeren vaak de zoektocht naar en realisatie van creatieve verving van beide waarden. Dergelijke interventies zetten een rem op meervoudig ruimtegebruik.”, aldus Teisman (2001). Bovendien kunnen juridische procedures soms zo tijdrovend en kostbaar zijn dat ze een drempel vormen voor het realiseren van meervoudig ruimtegebruik (Van der Heijden & Slob, 2005:7). Het veranderen van het enkelvoudige recht kan hier een oplossing vormen. Een vijfde karakteristiek is de veelal lastige financieringsconstructies die meervoudig ruimtegebruik mogelijk moeten maken. De belangrijkste oorzaak hiervan is de sectorale benadering van ruimtelijke vraagstukken. Zo besteden overheidsinstanties slechts financiële middelen binnen hun eigen sector. Dit betekent dus dat sectoren tot een overeenstemming dienen te komen over de kostenverdeling. De verschillende overheidslagen kunnen daarbij een extra complicerende factor zijn. Bovendien zijn veelal private partijen betrokken, die eveneens een bepaald deel dienen te financieren. Het is niet eenvoudig tot een kostenverdeling te komen, omdat bij meervoudig ruimtegebruik altijd niet helder is wie wat dient te financieren.

2.2 Beleidsinstrumenten

De realisatie van meervoudig ruimtegebruik kan gerealiseerd worden met behulp van beleidsinstrumenten. Deze instrumenten dienen in te spelen op en rekening te houden met bovenstaande karakteristieken van meervoudig ruimtegebruik.

2.2.1 Definitie beleidsinstrument

Het fenomeen ‘beleidsinstrument’ is een veelbesproken onderwerp geweest in de jaren ’80 en ’90. De laatste jaren is echter weinig over dit onderwerp gepubliceerd. Hierdoor is de bestaande theorie over beleidsinstrumenten nauwelijks aangepast aan de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de samenleving. Het begrip beleidsinstrument wordt in de wetenschap op velerlei wijzen gedefinieerd. De grootste onenigheid bestaat over de afbakening van het begrip en daarmee over de verhouding tussen beleidsinstrumenten, middelen en beleid. Zijn beleidsinstrumenten een deelverzameling uit het geheel aan middelen of zijn zij synoniem aan elkaar (Bakker, 1985)? En wat is het verschil tussen beleid en beleidsinstrument?

Fenger en Klok (2003) en Hoogerwerf (in Bocher, 2005) spreken in hun instrumenttheorie van al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken. Het kan daarbij om meerdere doeleinden gaan (Bressers & Klok, 2003). Daarnaast geven zij aan beleidsinstrumenten als de meest concrete verschijningsvorm van het overheidsbeleid te beschouwen. Beleidsinstrumenten zijn in hun definitie dan ook het synoniem van middelen. Bekkers (2007) deelt vanuit de rationele benadering eenzelfde soort definitie: “beleidsinstrumenten worden gezien als het gereedschap van de beleidsmaker”. Het is een middel dat gericht is op de beïnvloeding van het keuzegedrag van actoren, zodat deze hun gedrag meer aanpassen aan de doelstellingen van het beleid. Hieraan gaat sturing vooraf, waarbij hulpbronnen worden gemobiliseerd en op grond daarvan instrumenten worden ingezet. Ook Bekkers hanteert hiermee een ruime opvatting van het begrip. De Bruijn en Hufen (1998) hanteren eenzelfde definitie als Fenger en Klok (2003) en Bekkers (2007). Daarnaast geven zij aan dat beleidsinstrumenten zowel gedefinieerd kunnen worden als object als activiteit. Een voorbeeld van beleidsinstrumenten als object zijn wetten. Ringeling (in Bakker, 1983) definieert beleidsinstrumenten als activiteit als volgt: “een verzameling van beleidsactiviteiten die overeenkomstige kenmerken vertonen en die gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen.” Een nadeel van de definitie van beleidsinstrumenten als activiteit is dat een grijs gebied bestaat tussen ‘beleid’ en ‘instrument’. Hierdoor wordt het fenomeen beleidsinstrument ondefinieerbaar. Beleidsinstrumenten als object hebben als nadeel dat ze een onvolledig beeld zouden kunnen geven van het dynamische karakter van instrumenten (De Bruijn en Hufen, 1998). Ringeling onderscheidt, in tegenstelling tot Needham (in Bakker, 1983), naast beleidsinstrumenten met een formeel karakter ook informele invloedsmiddelen, zoals onderhandeling, overreding, list en bedrog. Deze informele instrumenten worden in de definitie van

beleidsinstrumenten als object niet meegenomen. Bovendien onderscheidt Ringeling met zijn definitie interne en externe instrumenten. Interne instrumenten beschrijft hij als instrumenten die zich richten op sturing van het bestuurlijk systeem. Externe instrumenten richten zich daarentegen op sturing en verandering van maatschappelijke processen of situaties (De Bruijn en Hufen, 1998). Deze instrumenten noemt Geelhoed (in Bakker 1985) beleidsinstrumenten in directe zin. Fenger & Klok (2003) spreken daarentegen van directe beleidsinstrumenten wanneer deze direct leiden tot de beoogde situatie, waarmee zij doelen op overheidsproductie en overheidsvoorzieningen. Indirecte beleidsinstrumenten realiseren volgens hen de beoogde situatie door middel van beïnvloeding van het gedrag van burgers, bedrijven of particuliere organisaties. In dit onderzoek wordt van indirecte beleidsinstrumenten gesproken wanneer het beleidsinstrument gericht is op zelfsturing of op het beïnvloeden van activiteiten van andere actoren dan de doelgroep die relevant zijn voor de doelgroep. Van directe beleidsinstrumenten wordt gesproken wanneer het gedrag van de doelgroep direct wordt beïnvloedt (volgens de definitie van Fenger & Klok zowel de directe als indirecte beleidsinstrumenten).

Wanneer de opvatting van het begrip beleidsinstrument maar breed genoeg is kan volgens Ringeling (in Bakker, 1985 en in De Bruijn en Hufen, 1998) het gehele overheidsapparaat als zodanig worden beschouwd. Bakker (1985) spreekt dan ook over een abstract containerbegrip.

Definitie in dit onderzoek

Beleidsinstrumenten kunnen dus zowel in brede als in smalle zin opgevat worden. Om te voorkomen dat het begrip het gehele overheidsapparaat omvat, is het van belang een zo eenduidig en concreet mogelijke definitie van beleidsinstrumenten te hanteren. Om nieuwe, innovatieve instrumenten niet over het hoofd te zien, is het echter van belang ruimte te laten in de definitie. Deze twee punten zijn moeilijk verenigbaar. Wanneer de definitie concreet en helder afgebakend is, is per definitie minder ruimte om andersoortige (innovatieve) instrumenten te ontdekken. Andersom kan met een te brede definitie van beleidsinstrumenten nagenoeg alles tot beleidsinstrument betiteld worden, wat de betrouwbaarheid en validiteit van de conclusies aantast. Er is in dit onderzoek dan ook gekozen voor een middenweg, waarbij het begrip op een viertal wijzen wordt begrensd.

Beleidsinstrumenten zijn:

- een object of activiteit;
- formeel;
- extern georiënteerd, gezien het draait om beïnvloeding van maatschappelijke processen;
- direct of indirect.

De definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd luidt als volgt: *“Een beleidsinstrument is een (verzameling van) formeel, extern beleidsobject of beleidsactiviteit(en) die ingezet kan/kunnen worden door de overheid en gericht is/zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen (gedrag) en zo tracht(en) meervoudig ruimtegebruik te realiseren.”*

Een nadelige consequentie van deze definitie is dat het mogelijk is dat ‘instrumenten’ onderzocht worden die eigenlijk als interventie bestempeld dienen te worden, omdat de definitie te ruim is. Dit heeft tot gevolg dat instrumenten veel van elkaar kunnen verschillen, zodat appels met peren vergeleken worden. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat geen innovatieve instrumenten meegenomen worden als instrument, omdat de definitie daarvoor te smal is.

2.2.2 Categorisering beleidsinstrumenten

Het indelen van beleidsinstrumenten in verschillende typen is volgens Fenger & Klok (2003) gebruikelijk, omdat een zeer grote verscheidenheid aan beleidsinstrumenten bestaat. Een categorisering van beleidsinstrumenten maakt, net als een definiëring van beleidsinstrumenten, de herkenning en vaststelling van beleidsinstrumenten eenvoudiger. Bovendien is een categorisering van beleidsinstrumenten tevens een karakterisering van

beleidsinstrumenten. Dergelijke karakterisering is noodzakelijk voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, zie paragraaf 1.3.

Verschillende categorisering van beleidsinstrumenten zijn bekend. Zo hebben Virtanen en Van 't Verlaat (1999) doelen en beleidsinstrumenten voor urbaan landbeleid onderzocht. Hood (in Bekkers, 2007) heeft een categorisering gemaakt op basis van beleidsinstrumenten als machtsmiddel. En De Bruijn en Ten Heuvelhof hebben een categorisering gemaakt voor beleidsinstrumenten in het algemeen. Wellicht de bekendste categorisering is afkomstig van Van der Doelen (Bekkers, 2007). Hij heeft in 1989 een categorisering van beleidsinstrumenten ontworpen waarin verschillende sturingsmodellen zijn opgenomen.

Kritiek op categorisering

Er bestaat veel kritiek op het categoriseren van beleidsinstrumenten. Één van de grootste kritiekpunten is dat classificaties bepaalde beleidsinstrumenten eenvoudigweg niet benoemen. Zo worden informele instrumenten veelal niet meegenomen in de classificaties (Klok, 1993; De Bruijn & Hufen, 1998). Een tweede probleem is dat de indelingen veelal een gesloten karakter hebben, waardoor het moeilijk is om plaats in te ruimen voor nieuwe, innovatieve instrumenten (Klok, 1993). Ten derde kunnen sommige beleidsinstrumenten in meerdere categorieën ingedeeld worden, wat een consistente indeling bemoeilijkt (Peters & Van Nispen, 1998).

De Bruijn & Hufen (1998:27) merken op dat: "(..) het lijkt erop dat een overtuigende categorisering van beleidsinstrumenten die kan dienen als een basisstructuur voor de ontwikkeling van een theorie niet bestaat." Klok (1993) is eenzelfde mening toegedaan en geeft aan dat: "(..) het voor bestudering van en de discussie over beleidsinstrumenten zinvoller is om concrete instrumenten te karakteriseren in termen van een (..) verzameling van tactieken, dan te proberen om dergelijk complexe fenomenen in hokjes te proppen waar ze dan toch eigenlijk niet in passen."

Geconcludeerd kan worden dat op dit moment weliswaar een aantal categorisering van beleidsinstrumenten bestaan, maar deze (nog) niet van grote toegevoegde waarde zijn.

Ondanks deze kritiek wordt in dit onderzoek toch gebruik gemaakt van een categorisering. Zoals reeds aangegeven is het gebruik van een categorisering immers van groot belang voor de herkenning van beleidsinstrumenten in de casussen. Daarnaast geeft het tegelijkertijd een karakterisering van instrumenten, een noodzakelijk onderdeel van dit onderzoek. Dit onderzoek maakt gebruik van de (aangepaste) categorisering van Van der Doelen (in Bekkers, 2007). De indeling van de sturingsmodellen van deze categorisering is strak afgebakend en geeft daarmee meer duidelijkheid. Deze categorisering wordt hieronder toegelicht.

Categorisering Van der Doelen

Van der Doelen (in Bekkers, 2007) onderscheidt drie categorieën sturingsmodellen: juridisch, economisch en communicatief (zie tabel 2.2). Juridische beleidsinstrumenten kunnen gezien worden als 'de zweep'. Deze instrumenten maken nieuwe gedragalternatieven mogelijk of maken bestaande onmogelijk. Deze juridische instrumenten worden veelal bijgestaan door economische beleidsinstrumenten. Deze economische beleidsinstrumenten, 'de peen', beïnvloeden eigenschappen van gedragalternatieven. Zij maken deze aantrekkelijker of onaantrekkelijker voor de betreffende doelgroep. De laatste categorie betreft communicatieve beleidsinstrumenten. Deze worden ook wel 'de preek' genoemd en trachten informatie van gedragalternatieven en de eigenschappen daarvan te beïnvloeden (Bressers, Pullen & Schuddeboom 1990).

Sturingsmodel\Aspect	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend (direct)	Gebod, verbod	Prijsregulatie	Voorlichting
Constituerend (direct)	Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele werken	Onderwijs, onderzoek
Individueel	Vergunning	Heffing	Advies
Algemeen	Wet	Prijsregulering	Massamedia
Beperkend	Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend	Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Tabel 2.1: Soorten beleidsinstrumenten geordend naar verschillende aspecten en sturingsmodellen (Van der Doelen, in Bekkers, 2007).

Deze drie categorieën zijn vervolgens onderverdeeld in zes aspecten (zoals te zien is in tabel 2.1): dirigerend & constituerend, individueel & algemeen en beperkend & verruimend. Het dirigerend aspect geeft aan dat het gedrag van actoren wordt beïnvloed zodat de actoren bijdragen aan de realisatie van een bepaald doel. Het constituerende aspect geeft aan dat de overheid zelf bepaalde taken ter hand neemt om een bepaald doel te realiseren. Het individuele en het algemene aspect geven aan dat het beleidsinstrument gericht is op respectievelijk één specifieke actor of een veelheid aan actoren. De laatste tweedeling geeft aan of het beleidsinstrument bepaald gedrag bestraft (beperkend) of juist stimuleert (verruimend) (Van der Doelen in Bekkers, 2007).

De opdeling in aspecten geeft de mogelijke werkwijze van beleidsinstrumenten weer. Een kritiekpunt op deze categorisering - naast de reeds genoemde algemene kritiek op categorisering - is dat één beleidsinstrument meerdere werkwijzen kan hebben. Zo kan een beleidsinstrument zowel dirigerend als beperkend zijn of zowel individueel als verruimend. De categorisering van Van der Doelen (1989) geeft dan ook geen mogelijke combinaties van aspecten weer.

Volgens de definitie van Fenger & Klok (2003) staat het dirigerende aspect gelijk aan indirecte beleidsinstrumenten en komt het constituerende aspect overeen met directe beleidsinstrumenten. In dit onderzoek wordt echter gebruik gemaakt van een andere definiëring van directe en indirecte beleidsinstrumenten wat betekent dat deze categorisering slechts directe beleidsinstrumenten meeneemt. Een kritiekpunt is dan ook dat beleidsinstrumenten die gericht zijn op zelfsturing of op het beïnvloeden van activiteiten van andere actoren dan de doelgroep die relevant zijn voor de doelgroep, in de categorisering van Van der Doelen (in Bekkers, 2007) niet zijn opgenomen.

Om bovengenoemde redenen is er dan ook voor gekozen de indeling in sturingsmodellen te behouden en aan te vullen en de indeling in aspecten te wijzigen. Voor een nieuwe indeling in aspecten is gebruik gemaakt van de instrumenttheorie van Fenger en Klok (2003).

Categorisering Klok

Volgens de reeds beschreven definitie van beleidsinstrumenten beogen beleidsinstrumenten maatschappelijke processen te beïnvloeden. Beleidsinstrumenten zijn dan ook gericht op het beïnvloeden van gedrag. Voor iedere vorm van gedrag is een hulpbron of motivatie noodzakelijk (Klok, 1993). Klok onderscheidt zeven hulpbronnen: fysieke goederen, vaardige mensen, informatie, tijd, geld, rechtsregels en consensus of vertrouwen. De methode waarop deze hulpbronnen verkregen of ontnomen kunnen worden, vormt de basis voor deze categorisering.

Klok (1993) onderscheidt een zestal van dergelijke methoden. De eerste methode is 'verschaffing van hulpbronnen'. Wanneer actoren een bepaalde hulpbron nodig hebben om een gewenste activiteit te kunnen uitvoeren, kan deze hulpbron door de overheid verschaft worden. Een voorbeeld hiervan is het verschaffen van kennis over de bodemkwaliteit van een bepaald gebied. Een tweede methode is 'ontneming van

hulpbronnen'. Wanneer actoren ongewenste activiteiten vertonen, kan één van de, voor de actor noodzakelijke, hulpbronnen ontnomen worden. Zo kan bij ongewenst rijgedrag het voertuig, een fysieke hulpbron, of het rijbewijs, een recht, afgenomen worden.

De derde methode is 'conditionele verschaffing van hulpbronnen'. De hulpbron wordt verschaft op voorwaarde dat de gewenste activiteit verricht wordt. Een voorbeeld hiervan is subsidie. Tegenovergesteld hieraan is de vierde methode 'conditionele ontneming van hulpbronnen'. Hulpbronnen worden ontnomen wanneer een ongewenste activiteit uitgevoerd wordt. Voorbeelden hiervan zijn heffingen en boetes.

Bij alle bovenstaande methoden worden hulpbronnen direct aan de doelgroep verschaft of ontnomen, hierbij verwacht men dat direct gedragsverandering (het doel) plaatsvindt. Gesproken wordt dan ook van directe beleidsinstrumenten.

De vijfde methode is 'zelfontneming of zelfverschaffing van hulpbronnen'. Hierbij probeert men ervoor te zorgen dat een actor zelf zijn hulpbronnen verzamelt. Gewenste activiteit worden dan ook indirect door een hulpbron beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen door te informeren. De actor onderneemt dan zelf de stap door bijvoorbeeld een manager aan te stellen.

Ook de laatste methode 'ontneming of verschaffing van hulpbronnen door anderen' is een indirecte methode om de doelgroep aan te zetten tot het verrichten van een bepaalde activiteit. Hierbij wordt getracht activiteiten te beïnvloeden van andere actoren dan de doelgroep, die relevant zijn voor de hulpbronnen van de uiteindelijke doelgroep. Een voorbeeld hiervan is het informeren van een brancheorganisatie, die vervolgens haar leden informeert, waarna deze doelgroep een bepaalde activiteit verricht. Een voordeel van deze methode is dat de brancheorganisatie de doelgroep kent en dat de doelgroep een hoge mate van vertrouwen in de organisatie heeft. Hiermee is zij beter in staat in te spelen op de doelgroep (Klok,1993).

De twee bovenstaande methoden zijn indirecte methoden. Hierbij worden hulpbronnen over het algemeen niet direct aan hun doelgroep verschaft of van hen ontnomen. Het voornaamste is dat niet direct gedragsverandering plaatsvindt.

Overeenkomsten beide categorisering

De zes methoden die Klok (1993) onderscheidt vertonen overeenkomsten met de aspecten die Van der Doelen (in Bekkers, 2007) onderscheidt, zie tabel 2.2. Het verschaffen van hulpbronnen – uit de theorie van Klok – komt hierbij overeen met het verruimende aspect wat Van der Doelen gebruikt. Ontnemende instrumenten kunnen gezien worden als beperkende instrumenten, waarbij hulpbronnen ontnomen worden. Conditionele instrumenten zijn instrumenten die voorwaarden kennen, en dus individueel worden ingezet, zoals vergunningen. Onconditionele instrumenten zijn daarentegen algemeen, en worden niet individueel, maar algemeen ingezet. Indirecte instrumenten – volgens de definitie van Klok – zijn niet in de theorie van Van der Doelen opgenomen.

Methoden Klok	Aspecten Van der Doelen
Verschaffing hulpbronnen	Algemeen, Verruimend
Conditionele verschaffing hulpbronnen	Individueel, Verruimend
Conditionele ontneming hulpbronnen	Individueel, Beperkend
Ontneming hulpbronnen	Algemeen, Beperkend
Zelfontneming /zelfverschaffing hulpbronnen (zelfsturing)	-
Ontneming of verschaffing hulpbronnen door anderen	-

Tabel 2.2: Overeenkomsten Methoden van beleidsinstrumenten van Klok (1993) en Aspecten Van der Doelen (in Bekkers, 2007).

Combinatie categorisering

		Juridisch	Economisch	Communicatief	
				Enkelzijdig	Interactief
Directe beleidsinstrumenten	Verschaffen van hulpbronnen	Rechten - Verdrag - Grondwet (art 14) - Bestemmingsplan - Structuurplan - Zakelijke rechten <ul style="list-style-type: none"> o Erfpacht o Recht van opstal o Appartementsrecht o Erfdienstbaarheid 	Subsidie - Infrastructurele werken - Privatisering Deelneming - Publiek private samenwerking	- Gebiedsagenda	- Onderzoek (gezamenlijk) - Participatieproces - Reframen - Joint fact finding - Gezamenlijke beeldvorming - Gezamenlijke besluitvorming
	Conditionele verschaffing hulpbronnen	Rechten - Overeenkomst <ul style="list-style-type: none"> o Publiek Private Samenwerking o Masterplan o Ontwerpplan o Gebieds- en intentie overeenkomst - Verhandelbare rechten - Vergunning - Vrijstelling	Subsidie - Productsubsidie - Productiesubsidie - Voordelige leningen - Compensatie - Garantie <ul style="list-style-type: none"> o Prijsgarantie o Afnamegarantie - Innovatievoucher Belasting - Heffingskorting - Verhandelbare rechten Deelneming - Publiek private samenwerking	- MKBA	- Onderzoek (gezamenlijk) - Participatieproces - Gebieds- en intentie-overeenkomst - MKBA - Allianties <ul style="list-style-type: none"> o Publiek Private Samenwerking o Twinning
	Conditionele ontneming hulpbronnen	Geboden - Overeenkomst - Onteigening - Certificering	Belasting - Accijnzen - Verhandelbare rechten Sanctie - Sanctie / boete (prestatiegebonden) - Onteigening	-	-
	Ontneming hulpbronnen	Verboden - Verdrag - Grondwet - Bestemmingsplan - Structuurplan Geboden - Gedoogplicht - Onteigening - Zakelijke rechten <ul style="list-style-type: none"> o Erfpacht o Recht van opstal o Appartementsrecht o Erfdienstbaarheid - Meldingsplicht	Belasting - Heffing - Doorbelasten / beprijzen van voorheen gratis goederen en diensten Sanctie - Onteigening (gedwongen verkoop)	-	-
Indirecte beleidsinstrumenten	Zelfontneming /zelfverschaffing hulpbronnen (zelfsturing)	Rechten - Wettelijke facilitering zelfregulering	-	- Advies - Propaganda - Onderwijs - Onderzoek - Lobby - Massamedia - Reclame - Issue selling	- Informatiebijeenkomst
	Ontneming of verschaffing hulpbronnen door anderen	-	Subsidie - Innovatievoucher	- Advies - Propaganda - Onderwijs - Onderzoek - Lobby - Massamedia - Reclame - Issue selling	- Informatiebijeenkomst - Participatieproces

Tabel 2.3: Categorisering van beleidsinstrumenten voor meervoudig ruimtegebruik projecten. Op basis van de categorisering van beleidsinstrumenten van Van der Doelen (in Bekkers, 2007) en methoden van beleidsinstrumenten van Klok (1993).

Zoals aangegeven kent de categorisering van Van der Doelen strak afgebakende sturingsmodellen. De categorisering geeft echter geen mogelijke combinaties van aspecten weer (zie tabel 2.2), zoals de categorisering van Klok dat doet. Zoals reeds aangegeven wordt in dit onderzoek de categorisering van Van der Doelen (in Bekkers, 2007) dan ook gecombineerd met de methoden van beleidsinstrumenten van Klok (1993). Daarnaast is het sturingsmodel communicatief opgedeeld in éénrichting communicatie en interactieve communicatie. Deze opdeling is gemaakt omdat een onderscheid wordt verwacht in effectiviteit van beide typen communicatieve instrumenten. Hierbij kent de categorie interactieve communicatie de meeste relatief nieuwe beleidsinstrumenten. Volgens Teisman (2001) is de oorzaak van dit groeiende aantal interactieve communicatieve instrumenten “dat naarmate meer functies tegelijkertijd in beschouwing genomen worden, de noodzaak groeit om partijen die deze functies representeren tegelijkertijd in besluitvorming te laten participeren en vervolgens met elkaar te laten interacteren.” Bovendien gaan besturen er sinds het eind van de twintigste eeuw minder van uit dat gedrag door middel van recht te dirigeren is. Naast klassieke juridische beleidsinstrumenten worden dan ook meer economische en communicatieve instrumenten ingezet (Van der Heijden & Slob, 2005).

Tabel 2.3, hierboven weergegeven, geeft deze combinatie van beide zojuist genoemde categorisering weer. In deze tabel zijn beleidsinstrumenten uit de gebiedsontwikkeling opgenomen die voldoen aan de eerder gegeven definitie van beleidsinstrumenten. De beleidsinstrumenten zijn gecategoriseerd vanuit de zienswijze van de doelgroep van het instrument. Hierbij is niet getracht volledig te zijn. Een aantal cellen zijn ongevuld, omdat beleidsinstrumenten met de betreffende combinaties van karakteristieken in gebiedsontwikkeling niet gebruikelijk zijn. Er zijn geen juridische instrumenten gevonden in de gebiedsontwikkeling waarbij hulpbronnen verschaft of ontnomen worden door anderen. Daarnaast zijn geen economische zelfverschaffende of zelfontnemende instrumenten in gebiedsontwikkelingsprojecten herkend en zijn ontnemende communicatieve instrumenten in Nederland in de gebiedsontwikkeling niet gebruikelijk.

2.3 Beoordelen beleidsinstrumenten

De wijze waarop men naar beleidsinstrumenten kijkt is van groot belang voor de beoordeling van beleidsinstrumenten. De verfijnde traditionele benadering is zo'n zienswijze (Bagchus, 1998). Deze benadering gaat ervan uit dat naast de karakteristieken van beleidsinstrumenten de context eveneens de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan beïnvloeden (Bagchus, 1998). Bagchus (1998) onderkent vier categorieën factoren die de effectiviteit van beleidsinstrumenten kunnen beïnvloeden:

1. Karakteristieken van het beleidsinstrument;
2. Karakteristieken van het beleidsissue;
3. Karakteristieken van de doelgroep;
4. Contextuele factoren (Bagchus, 1998).

Deze paragraaf geeft allereerst karakteristieken van beleidsinstrumenten weer die de effectiviteit ervan kunnen beïnvloeden. Ook de keuze van de te onderzoeken karakteristieken wordt hierin toegelicht. De tweede subparagraaf geeft per categorie van factoren de belangrijkste karakteristieken weer die de effectiviteit van beleidsinstrumenten kunnen beïnvloeden. Ook hier is een keuze van te onderzoeken karakteristieken gemaakt. In subparagraaf drie is vervolgens toegelicht op welke wijze de verfijnde traditionele benadering in dit onderzoek is toegepast om te komen tot een beoordeling van beleidsinstrumenten.

2.3.1 Karakteristieken van beleidsinstrumenten

De kenmerken waarop de categorisering van beleidsinstrumenten in tabel 2.3 berust kunnen aangemerkt worden als belangrijke karakteristieken van beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumenten kunnen dan ook allereerst gekarakteriseerd worden door middel van het sturingsmodel (Van der Doelen, in Bekkers, 2007). Zo kan een beleidsinstrument juridisch, economisch, éénrichting communicatief of interactief communicatief van aard zijn. Een tweede karakteristiek van beleidsinstrumenten is het mechanisme. Een instrument kan immers verschaffend of ontnemend gedrag vertonen. Een derde karakteristiek is de conditionaliteit, instrumenten kunnen conditioneel of onconditioneel zijn. En de laatste karakteristiek die is opgenomen in tabel 2.3 is de directheid van instrumenten. Instrumenten kunnen dan ook direct of indirect worden benoemd.

Daarnaast bestaan nog vele andere kenmerken van beleidsinstrumenten. Zonder te trachten volledig te zijn, worden hier een aantal mogelijke kenmerken gegeven. Allereerst is de flexibiliteit van beleidsinstrumenten van groot belang (Bressers et al., 1990; Lips, 1991). Wanneer een beleidsinstrument zich eenvoudig laat aanpassen aan veranderende omstandigheden is het goed mogelijk dat deze effectiever is dan een beleidsinstrument dat minder flexibel is. Een tweede karakteristiek is de tijdelijkheid van beleidsinstrumenten (Bagchus, 1998). Zo kunnen communicatieve beleidsinstrumenten eenvoudiger gewijzigd worden dan juridische beleidsinstrumenten. Een derde karakteristiek van beleidsinstrumenten is de symbolische waarde ervan. Een beleidsinstrument kan voor een bepaalde actor veel betekenen, terwijl het niet bijdraagt aan de daadwerkelijke effectiviteit (Bagchus, 1998). Een vierde karakteristiek van beleidsinstrumenten is het politieke karakter dat een beleidsinstrument kan hebben. Dit kan de effectiviteit vergroten omdat een bepaalde doelgroep dezelfde politieke voorkeur heeft, maar het kan eveneens de tegenovergestelde effect hebben.

2.3.2 Omgevingskarakteristieken

Beleidsissue

De eerste karakteristiek van het beleidsissue is de mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek. Een tweede eigenschap van het beleidsissue is de mate van zekerheid van kennis over een bepaald issue. Deze beide karakteristieken gecombineerd resulteren in vier typologieën van beleidsproblemen (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003), zie tabel 2.4: getemde problemen, (on)tembare kennisproblemen, (on)tembare normatieve problemen en ontembare problemen. De typologie van de problematiek (de complexiteit) heeft uiteraard gevolgen voor de effectiviteit die beleidsinstrumenten kunnen hebben. Zo zijn ontembare problemen nauwelijks oplosbaar. Dit betekent dat beleidsinstrumenten die hierop gericht zijn nauwelijks effectief kunnen zijn. Getemde problemen kunnen daarentegen veelal snel opgelost worden. Beleidsinstrumenten kunnen dan ook vaak effectief worden genoemd (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003). Een nadeel hiervan is dat wanneer veel zekerheid van kennis bestaat, men geen drang voelt om te innoveren. Om meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren dient dus enige mate van onzekerheid te bestaan om zo innovativiteit te kunnen stimuleren (Van der Heijden & Slob, 2005).

Naast de mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek is ook de mate van consensus over de oplossing van de problematiek van groot belang voor de effectiviteit van het in te zetten beleidsinstrument. Wanneer consensus bestaat over de aard van de problematiek betekent dit niet dat ook de oplossing door vele partijen gedragen wordt. Ten slotte is de mate waarin het issue gedepoliteerd is van belang voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Wanneer een issue gepoliteerd is kunnen immers gemakkelijker conflicten ontstaan (Bagchus, 1998).

		Zekerheid van kennis	
		Veel	Weinig
Consensus over problematiek	Veel	Getemde problemen	(On)tembare kennisproblemen
	Weinig	(On)tembare normatieve problemen	Ontembare problemen

Tabel 2.4: Typologie van beleidsproblemen. Bron: Fenger & Klok (2003)

Karakteristieken van de doelgroep

Ook de karakteristieken van de doelgroep kunnen volgens de institutionele benadering van groot belang zijn voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten (Bagchus, 1998).

Zonder volledig te willen zijn worden hieronder een aantal factoren van karakteristieken van de doelgroep weergegeven. Een eerste karakteristiek van de doelgroep is het aantal betrokken actoren. Een bepaald beleidsinstrument kan effectiever zijn bij meer of minder actoren. Het aantal betrokken sectoren is een tweede karakteristiek van beleidsinstrumenten. Een derde karakteristiek is het belang van de doelgroep. Zo kan een doelgroep een persoonlijk belang hebben of een algemeen/maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Ten vierde kan de mate waarin gedeelde betekenissen, moraal, waarden en ideeën bestaan de effectiviteit (Bagchus, 1998) van beleidsinstrumenten beïnvloeden. Wanneer de doelgroep andere betekenissen, moraal, waarden en ideeën heeft dan het beleidsinstrument op inspeelt, kan het zo zijn dat de effectiviteit van het beleidsinstrument beïnvloedt wordt. Een vijfde factor dat de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan beïnvloeden is de wijze waarop de doelgroep informatie uitwisselt en communiceert (Klok, 1993). Zo kan het beleidsinstrument voorlichting bij een bepaalde doelgroep effectief zijn, terwijl het bij een andere doelgroep ineffectief genoemd kan worden. De laatste factor is logica van passendheid. Doelgroepen worden niet alleen gedreven door rationaliteit, ook gewoonte en regels spelen een grote rol. Deze standaardreactie kan de effectiviteit van beleidsinstrumenten beïnvloeden. Fenger en Klok (2003) spreken over de mens als subjectief-rationele actor.

Contextuele factoren

Ook contextuele factoren zijn van groot belang voor de keuze van beleidsinstrumenten (Bagchus, 1998). Allereerst bestaan politieke randvoorwaarden (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003). Bepaalde beleidsinstrumenten komen in een bepaalde context beter aan dan andere, vanwege deze politieke randvoorwaarden. Een tweede factor waarmee bij de keuze van een beleidsinstrument rekening gehouden dient te worden zijn maatschappelijke randvoorwaarden (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003). Een beleidsinstrument dient te passen binnen de maatschappelijke randvoorwaarden. De maatschappij dient een bepaald beleidsinstrument dan ook te accepteren, wanneer zij dit niet doet is het beleidsinstrument niet effectief. Een derde punt is dat beleidsinstrumenten binnen de normatieve randvoorwaarden dienen te vallen (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003). Naast deze drie genoemde randvoorwaarden is de methode van procedures als vierde factor van belang. Zo is de manier van belonen een voorbeeld van een procedure die de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan beïnvloeden (Bagchus, 1998). Als vijfde factor kunnen fysieke goederen genoemd worden (Klok, 1993). Wanneer behoefte is aan bepaalde fysieke goederen en deze niet verschaft kunnen worden, kan dit de effectiviteit van beleidsinstrumenten beïnvloeden. Zo zijn voor het beleidsinstrument 'infrastructuurwerken' (Van der Doelen, in Bekkers, 2007) fysieke goederen, bijvoorbeeld grond, noodzakelijk. Zonder deze fysieke goederen is het beleidsinstrument niet effectief. Een zesde factor is geld (Klok, 1993). Wanneer geen financiële middelen voorhanden zijn om subsidies te verlenen, wordt eveneens de effectiviteit van beleidsinstrumenten beïnvloedt. Wanneer met het verlenen van deze subsidies bepaalde rechtsregels (factor zeven) geschonden worden (Klok, 1993), wordt de effectiviteit ook beïnvloedt. Een achtste factor is vaardige mensen. Zonder docenten is het beleidsinstrument onderwijs immers niet

mogelijk (Klok, 1993). Als laatste factor geldt tijd (Klok, 1993). Om een bepaald beleidsinstrument in te kunnen zetten is tijd nodig. Wanneer deze tijd er niet is, kan dit eveneens de effectiviteit van het beleidsinstrument aantasten.

Keuze categorieën omgevingskarakteristieken

Alle hierboven genoemde categorieën zijn van belang voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten, maar om dit onderzoek uitvoerbaar te houden is ervoor gekozen slechts twee categorieën omgevingskarakteristieken te onderzoeken. De categorieën die onderzocht worden zijn: karakteristieken van het beleidsissue en karakteristieken van de doelgroep. Hiervoor is gekozen omdat de hierboven toegelichte kenmerken van meervoudig ruimtegebruik met name zichtbaar zijn in de karakteristieken van het beleidsissue en de doelgroep. Karakteristieken van de context verschillen veelal weinig in meervoudig ruimtegebruikprojecten met ander gebiedsontwikkelingsprojecten. In de operationalisering is toegelicht welke karakteristieken zijn onderzocht.

2.3.3 Effectiviteit

Effectiviteit is niet de enige maatstaf om beleidsinstrumenten te kunnen beoordelen. Ook doelmatigheid en efficiëntie zijn van groot belang voor de beoordeling van beleidsinstrumenten. Zo kunnen volgens Bressers et al. (1990) neveneffecten in het proces van beleidsvorming ertoe bijdragen dat een instrument niet doelmatig is. Van Nispen en Ringeling (1998:214) wijzen erop dat effectiviteit de waarden die het karakter van de publieke sector karakteriseert niet in acht neemt. "(...) by using effectiveness as an unique, dominating value, we easily lose the value-loaded character of the public sector from sight."

Met de verfijnde traditionele benadering is er toch voor gekozen slechts de effectiviteit van beleidsinstrumenten te onderzoeken. Reden hiervoor is dat het onderzoek op deze wijze behapbaar blijft. Zo is de jongere (modernere) institutionele benadering die zich niet beperkt tot de effectiviteit van beleidsinstrumenten – legt de nadruk op het proces – in dit onderzoek niet toegepast omdat deze benadering te omvangrijk is, en daarmee de behapbaarheid niet ten goede komt. Volgens de eerder toegelichte, verfijnde traditionele benadering is een beleidsinstrument effectief, wanneer een optimale passendheid bestaat tussen enerzijds karakteristieken van beleidsinstrumenten en anderzijds karakteristieken van het beleidsissue en karakteristieken van de doelgroep (omgevingskarakteristieken) (Bagchus, 1998). Om aan te kunnen tonen wanneer gesproken kan worden van een optimale passendheid en dus effectiviteit van beleidsinstrumenten dient de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten in de drie casussen onderzocht te worden. Het vaststellen van deze effectiviteit wordt echter bemoeilijkt door de multicausaliteit van de effectiviteit van individuele beleidsinstrumenten.

"Effectiveness doesn't necessarily mean goal attainment and visa versa (...) It is very hard to isolate the impact of the application of instruments and the interrelation of all kinds of processes in society" (Van Nispen & Ringeling, 1998:212).

Zoals reeds in de paragraaf 2.2 is toegelicht zijn beleidsinstrumenten gericht op het beïnvloeden van gedrag. Volgens Bressers et al. (1990) is effectiviteit gericht op de mate van de beoogde gedragsverandering die te danken is aan het beleid. In dit onderzoek wordt dan ook gesproken van effectieve beleidsinstrumenten wanneer het beleidsinstrument heeft bijgedragen aan de beoogde gedragsverandering en daarmee aan de voortgang van het project. Hoe dit wordt vastgesteld is toegelicht in de operationalisering.

Effectief beleidsinstrument: een beleidsinstrument is effectief wanneer het heeft geresulteerd in (bijgedragen aan) de beoogde gedragsverandering en daarmee heeft bijgedragen aan de voortgang van het project.

3 Methodologie

Dit kwalitatief onderzoek is inductief van aard. Getracht wordt theoretische veronderstellingen af te leiden uit empirische onderzoeksgegevens om tot nieuwe theorievorming te komen (Van Thiel, 2007). Dit hoofdstuk geeft aan op welke wijze getracht wordt tot nieuwe theorievorming te komen. Allereerst wordt in paragraaf één dan ook de operationalisering van dit onderzoek gepresenteerd. De tweede paragraaf geeft vervolgens inzicht in de methoden en technieken die in dit onderzoek zijn ingezet.

3.1 Operationalisering

De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan door vele omstandigheden beïnvloed worden. In dit onderzoek worden, zoals in het theoretisch kader beschreven, de volgende variabelen onderzocht:

1. karakteristieken van beleidsinstrumenten;
2. omgevingskarakteristieken (van het beleidsissue en van de doelgroep);
3. effectiviteit van beleidsinstrumenten.

Wanneer een beleidsinstrument effectief is kan volgens dit onderzoek geconcludeerd worden dat de betreffende karakteristieken van het beleidsinstrument passen bij de omgevingskarakteristieken (van het beleidsissue en de doelgroep).

Allereerst worden de karakteristieken van beleidsinstrumenten geoperationaliseerd. Vervolgens de omgevingskarakteristieken waarna de effectiviteit van beleidsinstrumenten geoperationaliseerd wordt.

Hiervoor is telkens eerst een keuze gemaakt van de te onderzoeken karakteristieken. Bij het maken van deze keuze is gerealiseerd dat het kiezen van slechts een aantal factoren een versimpelde weergave van het geheel geeft. Het geeft dan ook geen volledig beeld van het complexe, dynamische systeem. In dit onderzoek zijn vier karakteristieken van beleidsinstrumenten en drie omgevingskarakteristieken (twee karakteristieken van het beleidsissue en één omgevingskarakteristiek van de doelgroep) onderzocht. Gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek uitgevoerd dient te worden is het niet mogelijk meer kenmerken mee te nemen. Vervolgens is aangegeven welke waarden deze karakteristieken kunnen aannemen, en op welke wijze deze meetbaar gemaakt kunnen worden.

3.1.1 Karakteristieken van beleidsinstrumenten

Karakteristieken van beleidsinstrumenten zijn van groot belang voor dit onderzoek. Zo geeft Vermeulen aan: "(..) de sleutel voor de verklaring van de beperkte effectiviteit [van beleidsinstrumenten ligt] in belangrijke mate (..) bij de intrinsieke kenmerken van het instrument." (Vermeulen in Bressers, 1990:70). De te onderzoeken karakteristieken van beleidsinstrumenten zijn reeds middels de categorisering van beleidsinstrumenten in het theoretisch kader vastgesteld. De eerste karakteristiek geeft de aard van het beleidsinstrument weer. Mogelijke waarden die de karakteristiek kan aannemen zijn juridisch, economisch, enkelzijdig communicatief en interactief communicatief. De tweede karakteristiek van beleidsinstrumenten dat onderzocht wordt is het mechanisme van instrumenten. Ook deze karakteristiek is in grote mate van belang voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten. De waarden die de karakteristiek kan aannemen zijn verschaffen en ontnemen van hulpbronnen. De derde karakteristiek van beleidsinstrumenten is de conditionaliteit van beleidsinstrumenten. Dit geeft aan of beleidsinstrumenten conditioneel of onconditioneel zijn. De vierde en laatste karakteristiek zegt iets over de directheid van beleidsinstrumenten. Deze karakteristiek kan de twee waarden: direct en indirect aannemen. Van alle bovengenoemde waarden zijn in het theoretisch kader definities gegeven, die de karakteristieken nader beschrijven. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de waarden die de karakteristieken in dit onderzoek kunnen aannemen.

Karakteristieken van beleidsinstrumenten				
Karakteristiek	Mogelijke waarden			
<i>Aard</i>	Juridisch	Economisch	Enkelzijdige communicatief	Interactieve communicatief
<i>Mechanisme</i>	Verschaffen		Ontnemen	
<i>Voorwaardelijkheid</i>	Conditioneel		Onconditioneel	
<i>Directheid</i>	Direct		Indirect	

Tabel 3.1: Waarden van karakteristieken van beleidsinstrumenten.

Bovenstaande waarden komen niet zelfstandig voor, maar in combinaties. Alle instrumenten hebben immers een aard en mechanisme en kennen een vorm van voorwaardelijkheid en directheid. Instrumenten worden dan ook niet op die wijze ontrafeld, maar combinaties van waarden worden onderzocht. Tabel 2.3 in het theoretisch kader geeft per mogelijke combinatie van deze waarden de beleidsinstrumenten weer die in Nederland in gebiedsontwikkelingsprojecten ingezet kunnen worden. Met behulp van deze tabel worden de waarden van karakteristieken van de te onderzoeken beleidsinstrumenten dan ook vastgesteld. De waarden van instrumenten worden dan ook op deze wijze ‘meetbaar’ gemaakt.

3.1.2 Omgevingskarakteristieken

Karakteristieken beleidsissue

Twee karakteristieken van het beleidsissue zijn onderzocht: de mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek en de zekerheid van kennis. Voor deze karakteristieken is gekozen, omdat zij de effectiviteit van beleidsinstrumenten in hoge mate beïnvloeden. Zoals in het theoretisch kader beschreven kunnen deze twee karakteristieken tezamen vier typologieën van beleidsproblemen aantonen (Fenger & Klok, 2003). Het is interessant te kunnen vaststellen welke beleidsinstrumenten het best ingezet kunnen worden in de verschillende typologieën van beleidsproblemen.

Binnen horizontaal management is volgens Van Ast (2003) consensus een indicator voor succesvol beleid. Bij zekerheid van kennis gaat het om zekerheid over technische constructies, financieringsconstructies, juridische constructies, maar ook om de zekerheid over de organisatie van het kennisproces. In sommige gevallen wordt kennis niet geaccepteerd: “Kennisvorming wordt niet zonder meer geaccepteerd als legitieme en bruikbare input voor besluitvorming” (Van Buuren e.a., 2010:176). Spanningsvelden die dit veroorzaken zijn volgens Van Buuren, Edelenbos en Klijn (2010) tegenstrijdige kennis, spanning tussen expertkennis en lekenkennis en het samenkomen van verschillende disciplines die moeten samenwerken. Het is dus van belang te weten in hoeverre kennis zeker is en dus geaccepteerd wordt.

Beide karakteristieken kunnen meerdere waarden aannemen, zie tabel 3.2. In dit onderzoek is er voor gekozen slechts twee waarden van elke karakteristiek te onderzoeken, omdat meer waarden niet ten goede komt aan de overzichtelijkheid waarop de resultaten gepresenteerd worden. Uiteraard geeft dit wel een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid. De waarden waarin de mate van consensus over de grootte en aard van de problematiek zich kan uiten zijn: veel consensus en weinig consensus. De karakteristiek ‘zekerheid van kennis’ kan de twee waarden veel zekerheid van kennis en weinig zekerheid van kennis aannemen.

Karakteristieken doelgroep

De karakteristiek van de doelgroep die onderzocht is, is het aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren. Het is van groot belang dit instrument te onderzoeken, omdat meervoudig ruimtegebruik, zoals in het theoretisch kader aangegeven, veelal te maken heeft met veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren. Het is dan ook interessant te zien welke kenmerken beleidsinstrumenten dienen te hebben om effectief om te kunnen gaan met een hoeveelheid aan actoren en sectoren. Hierbij maakt de combinatie van het aantal actoren en het aantal sectoren de karakteristiek extra interessant.

Het aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren kan in dit onderzoek drie waarden

aannemen: veel betrokken actoren uit veel sectoren, veel betrokken actoren uit weinig sectoren en weinig betrokken actoren uit weinig sectoren. Er is bewust voor gekozen weinig betrokken actoren uit veel sectoren niet als waarde mee te nemen, omdat dit zich niet snel zal voordoen. Wanneer er veel sectoren betrokken zijn, zijn immers per definitie veel actoren betrokken. Om te voorkomen dat, voor het proces, onbelangrijke actoren worden meegeteld, zijn slechts de actoren die door respondenten van belang geacht worden voor het besluitvormingsproces in de telling meegenomen. De sectoren die onderscheiden worden zijn terug te vinden in bijlage 3.

Omgevingskarakteristieken			
Karakteristiek	Mogelijke waarden		
<i>Mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek.</i>	Veel consensus	Weinig consensus	
<i>Zekerheid van kennis</i> - <i>Financieringsconstructies</i> - <i>Juridische constructies</i> - <i>Technische constructies</i>	Veel zekerheid	Weinig zekerheid	
<i>Aantal betrokken actoren uit aantal verschillende sectoren</i>	Veel betrokken actoren uit veel sectoren	Veel betrokken actoren uit weinig sectoren	Weinig betrokken actoren uit weinig sectoren

Tabel 3.2: Waarden van omgevingskarakteristieken

Onderstaande tabel (tabel 3.4) geeft de waarnemingen weer die bij de betreffende waarden horen aan de hand waarvan de waarden van de omgevingskarakteristieken meetbaar gemaakt kunnen worden.

Waarnemingen van waarden van karakteristieken van beleidsinstrumenten	
	Mogelijke waarden
Mate van consensus	Veel consensus over de grootte en de aard van de problematiek en de oplossing van de problematiek
	Weinig consensus over de grootte en de aard van de problematiek en de oplossing van de problematiek
Mate van zekerheid van	Veel zekerheid van kennis over de problematiek en de oplossing van de problematiek

Er is sprake van veel consensus wanneer, op basis van de gesprekken met respondenten vastgesteld kan worden dat, over maximaal één van de volgende punten betreffende de grootte en aard van de problematiek en de oplossing ervan een lichte onderhandeling of discussie heeft plaatsgevonden in de betreffende ronde:

- Belangen
- Technische vraagstukken en constructies
- Juridische vraagstukken en constructies
- Financiële vraagstukken en constructies
- Proces van het project

Hierbij wordt van een lichte onderhandeling of discussie gesproken wanneer respondenten spreken van de normale gang van zaken. Hierbij wordt dan ook uitgegaan van de interpretatie van respondenten.

Er is sprake van weinig consensus wanneer, op basis van de gesprekken met respondenten vastgesteld kan worden dat, over de volgende punten betreffende de grootte en aard van de problematiek en de oplossing ervan ten minste één zware of ten minste twee lichte onderhandelingen of discussies hebben plaatsgevonden in de betreffende ronde:

- Belangen
- Technische vraagstukken en constructies
- Juridische vraagstukken en constructies
- Financiële vraagstukken en constructies
- Proces van het project

Hierbij wordt van een zware onderhandeling of discussie gesproken wanneer respondenten de onderhandeling of discussie als zwaar of op een vergelijkbare wijze aanduiden. Van een lichte onderhandeling of discussie gesproken wanneer respondenten spreken van de normale gang van zaken. Hierbij wordt dan ook uitgegaan van de interpretatie van respondenten.

Gesproken wordt van veel zekerheid van kennis wanneer, op basis van de gesprekken met respondenten, over maximaal één van de volgende punten betreffende de oorzaken en de oplossing van de problematiek, gesproken kan worden van lichte tegenstrijdige kennis, spanning tussen expert- en lekenkennis, spanning in de samenkomst van kennis uit verschillende samenwerkende disciplines (Van Buuren et al., 2010):

		<ul style="list-style-type: none"> - Technische vraagstukken en constructies - Juridische vraagstukken en constructies - Financiële vraagstukken en constructies - Proces van het project <p>Hierbij wordt van lichte tegenstrijdige kennis etc. gesproken wanneer respondenten dit aangeven. Hierbij wordt dan ook uitgegaan van de interpretatie van respondenten.</p>
	Weinig zekerheid van kennis over de problematiek en de oplossing van de problematiek	<p>Gesproken wordt van weinig zekerheid van kennis wanneer over ten minste één van de volgende punten betreffende de oorzaken en de oplossing van de problematiek, kan worden gesproken van sterke tegenstrijdige kennis, spanning tussen expert- en lekenkennis, spanning in de samenkomst van kennis uit verschillende samenwerkende disciplines, of wanneer over van twee of meer van de volgende punten gesproken wordt van lichte tegenstrijdige kennis etc. (Van Buuren et al., 2010):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Technische vraagstukken en constructies - Juridische vraagstukken en constructies - Financiële vraagstukken en constructies - Proces van het project <p>Hierbij wordt van sterke tegenstrijdige kennis etc. gesproken wanneer respondenten dit aangeven. Hierbij wordt dan ook uitgegaan van de interpretatie van respondenten.</p>
Aantal actoren uit aantal sectoren	Veel betrokken actoren uit veel sectoren	In dit onderzoek wordt gesproken van veel betrokken actoren uit veel sectoren wanneer ten minste zes actoren, die respondenten van belang achten, betrokken zijn die ten minste vijf sectoren vertegenwoordigen.
	Veel betrokken actoren uit weinig sectoren	Er zijn ten minste zes actoren, die respondenten van belang achten, betrokken die minder dan vijf sectoren vertegenwoordigen.
	Weinig betrokken actoren uit weinig sectoren	Er is in dit onderzoek sprake van weinig betrokken actoren wanneer minder dan zes actoren, die respondenten van belang achten, betrokken zijn die minder dan vijf sectoren vertegenwoordigen.

Tabel 3.4: Indicatoren van de waarden van omgevingskarakteristieken

3.1.3 Effectiviteit beleidsinstrumenten

De effectiviteit van beleidsinstrumenten wordt met behulp van drie interpretatieve methoden vastgesteld. Allereerst beoordelen respondenten de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Zoals in het theoretisch kader aangegeven wordt hierbij gesproken van effectieve beleidsinstrumenten wanneer deze hebben geresulteerd in de beoogde gedragsveranderingen en daarmee hebben bijgedragen aan de voortgang van het project. Hierbij is de beoogde gedragsverandering vooraf door de onderzoeker vastgesteld, zodat de respondenten over dezelfde beoogde gedragsverandering spreken en de beoordeling door verschillende respondenten op eenzelfde wijze geschiedt. Wanneer deze gedragsverandering niet bereikt is, geeft dit aan dat het beleidsinstrument niet heeft bijgedragen aan de voortgang van het project, en daarmee als 'niet effectief' beoordeeld dient te worden. Wanneer de gedragsverandering wel bereikt is beoordeelt de respondent de bijdrage hiervan aan de voortgang van het project. De gemiddelde uitkomst van alle uiteindelijke beoordelingen van respondenten zijn vervolgens gecontroleerd met behulp van de hieronder genoemde overige twee methoden.

Ten tweede worden de beoordelingen van beleidsinstrumenten door respondenten tegen het voor elke casus uitgeschreven rondemodell gehouden. Deze rondemodellen geven een chronologisch beeld van de initiatieven, belangrijke beslissingen, interacties, mate van consensus en de zekerheid van kennis en betrokken actoren. De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan dan ook 'gecontroleerd' worden door de effecten van beleidsinstrumenten vast te stellen door genoemde kenmerken vóór- en nadat het beleidsinstrument is ingezet met elkaar te vergelijken. Zo kan de mate van consensus bijvoorbeeld groter zijn nadat een bepaald instrument is ingezet dan voordat dit instrument is ingezet. Dit kan de effectiviteitbeoordeling van respondenten bekrachtigen of ontkrachten.

Wanneer ook na deze controle onzekerheid bestaat over de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan de onderzoeker voorgaande beoordelingen op interpretatieve wijze bekrachtigen of ontkrachten. Dit gebeurt slechts wanneer voorgaande beoordelingen geen uitsluitel gaven over de effectiviteit van de beleidsinstrumenten.

Wanneer van alle drie de casussen zowel de waarden van de karakteristieken van de beleidsinstrumenten als de waarden van de omgevingskarakteristieken als de effectiviteit van beleidsinstrumenten zijn vastgesteld, worden deze gegevens samengevoegd in de analyse.

3.2 Methoden en technieken

Deze paragraaf geeft inzicht in welke methoden en technieken zijn ingezet in dit onderzoek. Allereerst zijn daarbij in de eerste subparagraaf de dataverzamelmethode: documentstudie en interviews toegelicht. Vervolgens is in subparagraaf twee in de respondentenselectie aangegeven op welke wijze respondenten geselecteerd zijn. Subparagraaf drie gaat vervolgens in op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, waarna de wijze waarop de resultaten en analyse in dit onderzoek gepresenteerd worden in subparagraaf vier kort aan bod komt.

3.2.1 Dataverzamelmethode

Er wordt gebruik gemaakt van zowel primair als secundair bestaand materiaal. Het primaire materiaal wordt voornamelijk vergaard door middel van interviews, en het secundaire materiaal door middel van documentstudie. Beide onderzoeksmethoden worden niet volgtijdelijk ingezet, maar lopen 'door elkaar'. In dit onderzoek is de belangrijkste data, en eveneens het overgrote deel van de data, verkregen middels interviews.

Documentstudie

In dit onderzoek is voor meerdere doeleinden gebruik gemaakt van documentstudie. Zo is de documentstudie – tezamen met een aantal inleidende gesprekken – allereerst ingezet bij de casusselectie. Met behulp van documentstudie – en gesprekken met experts – is vastgesteld welke meervoudig ruimtegebruikcasussen gerealiseerd zijn, waarop drie casussen geselecteerd zijn. Ten tweede is gebruik gemaakt van de documentstudie voor de eerste invulling van de drie rondemodellen, zie de inleiding van het analysehoofdstuk rondemodellen, hoofdstuk 4. De invulling van het rondemodel is grotendeels voorafgaand aan de interviews uitgevoerd, zodat deze gedurende de interviews konden worden uitgebreid, bijgesteld en aangescherpt. De documentstudie is dan ook gebruikt om inzicht te krijgen in de processen die in de verschillende casussen aan de orde zijn geweest. Ten derde is deze invulling van dit rondemodel noodzakelijk om de onderzoeker van de nodige achtergrondinformatie te voorzien om als voorbereide gesprekspartner de interviews in te gaan. Documentstudie kan dan ook gezien worden als een voorbereiding op de interviews. Ten vierde kan documentstudie benut worden als aanvullende informatie op interviews die toelichting benodigen. Tot slot is in dit onderzoek gebruik gemaakt van documentstudie om informatie verkregen uit interviews te kunnen verifiëren met data uit de documentstudie.

Dit onderzoek tracht op een tweetal wijzen documenten te verzamelen. Allereerst worden stukken via respondenten vergaard. Dit heeft als voordeel dat veelal slechts interessante documenten aangereikt worden. Ook stukken die op andere wijzen verkregen zijn, zijn in dit onderzoek uiteraard ook benut. Hierbij gaat het om rapporten, voorlichtingsmateriaal, presentaties, websites etc.

Interview

De eerste gesprekken met respondenten hebben plaatsgevonden vóór aanvang van de daadwerkelijke interviewreeks. Deze gesprekken waren onderdeel van de casusselectie en hebben daaraan in belangrijke mate

bijgedragen. De eerste interviews van iedere casus zijn gebruikt als een oriëntatiegesprek en waren dan ook open van structuur. Het doel hiervan was de data verkregen middels documentstudie voor het invullen van het rondemodell te verifiëren en tevens nieuwe informatie daaraan toe te voegen. De eerste interviews van elke casus waren dan ook gericht op het in kaart brengen van gebeurtenissen, de betrokken partijen en het karakter van de interacties. Daarnaast is in de eerste interviews zoveel als mogelijk een verkenning gedaan naar ingezette beleidsinstrumenten.

De overige interviews hebben als voornaamste doel te achterhalen welke beleidsinstrumenten in het proces zijn ingezet en van welke waarden (van omgevingskarakteristieken) gesproken kan worden in welke ronde. Deze interviews hebben een semi-gestructureerd karakter. Dit betekent dat interviews plaatsvinden aan de hand van een vooraf opgestelde interviewhandleiding. Deze handleiding bevat een aantal kernbegrippen die in ieder geval aan de orde moeten komen (zie bijlage 2: Interviewhandleiding). Deze kernbegrippen zijn de beleidsinstrumenten, de effectiviteit van deze instrumenten en de omgevingskarakteristieken. In de interviewhandleiding zijn voor ieder kernbegrip een aantal voorbeeldvragen opgenomen, zodat de interviews soepel kunnen verlopen. Op de antwoorden van respondenten wordt getracht nader ingegaan. Op deze manier worden de onderdelen uit de interviewhandleiding wel behandeld, maar wordt tevens ruimte gelaten voor andere onderwerpen die de respondenten willen bespreken.

Indien respondenten akkoord gaan worden geluidsopnames van de interviews gemaakt. Dit heeft twee voordelen. Allereerst kan de onderzoeker zich op deze manier beter richten op het interview, omdat het maken van aantekeningen niet noodzakelijk is. Ten tweede is de letterlijke beoordeling van de effectiviteit van beleidsinstrumenten door respondenten voor dit onderzoek van belang. De geluidsopnames van alle interviews zijn dan ook woordelijk uitgeschreven in een transcript. Een ander voordeel hiervan is dat geen 'member check' dient plaats te vinden, zodat respondenten hun antwoorden na afloop van het interview niet kunnen bijstellen. Daarnaast wordt tijdens de interviews een logboek bijgehouden waarin de onderzoeker bevindingen noteert die niet met behulp van de opname achterhaald kunnen worden.

3.2.2 *Respondentselectie*

Zoals reeds in de casusselectie (paragraaf 1.4) beschreven zijn in dit onderzoek drie casussen onderzocht. Met betrekking tot de twee grootste casussen – het dakpark en Waalblok – hebben ieder zes interviews plaatsgevonden. Voor casus groene daken zijn slechts vier interviews afgenomen. Reden hiertoe is dat deze casus vele malen kleiner is dan beide eerstgenoemde casussen, zodat minder actoren betrokken zijn.

De respondentselectie is gebaseerd op een representatieve selectie. Bij elke casus was het van belang dat zowel de (overheids)partijen die de beleidsinstrumenten hebben ingezet als de doelgroepen van de beleidsinstrumenten werden geïnterviewd. Het uitgangspunt was dan ook dat met ten minste één actor per tot de kern behorende sector gesproken zou worden.

Zoals reeds toegelicht is het eerste interview van iedere casus gebruikt als een oriëntatiegesprek. Deze interviews zijn bij verschillende actoren afgenomen die reeds bij aanvang van het project betrokken zijn. Door een sleutelpersoon in deze organisaties te verzoeken de belangrijkste actoren te benoemen die van belang kunnen zijn voor dit onderzoek is op eenvoudige wijze gebruik gemaakt van hun kennis om zo de juiste respondenten te selecteren. Dit snowballsampl wordt tevens toegepast in volgende interviews om op deze manier zorgvuldig respondenten te kunnen selecteren. In bijlage 4 is een lijst opgenomen van de respondenten die zijn geïnterviewd.

3.2.3 *Betrouwbaarheid*

Het is voor de uitkomsten van dit onderzoek van groot belang dat het onderzoek op een betrouwbare manier tot stand komt. Het onderzoek dient dan ook nauwkeurig en consistent te worden uitgevoerd.

Nauwkeurigheid

De meetinstrumenten die zijn ingezet om de beoogde variabelen/karakteristieken te meten dienen zo nauwkeurig mogelijk te zijn. Daarbij is het belangrijk dat een duidelijk onderscheid bestaat tussen de verschillende waarden van karakteristieken (Van Thiel, 2007). In de operationalisering in dit hoofdstuk zijn de verschillende waarden dan ook ‘meetbaar’ gemaakt door indicatoren van deze waarden te benoemen. Middels interviews en documentstudie is getracht deze indicatoren van waarden te achterhalen. Een interviewhandleiding, waarin de indicatoren van waarden zijn opgenomen, heeft hierbij geholpen.

Zoals aangegeven, zijn na instemming van respondenten, van alle interviews geluidsopnames gemaakt. De letterlijke beoordeling van de effectiviteit van beleidsinstrumenten die respondenten hebben gegeven is voor dit onderzoek immers van groot belang. De opnames maken deze nauwkeurigheid mogelijk.

Ook de gedetailleerde rondenmodellen dragen bij aan de nauwkeurigheid van dit onderzoek. Door niet alleen de belangrijkste, maar ook de op het eerste oog minder belangrijke gegevens in het rondenmodel op te nemen wordt een nauwkeuriger beeld geschetst van de betreffende casus. Hierdoor worden de omgevingskarakteristieken niet slechts per casus, maar per ronde vastgesteld. Hierdoor kunnen nauwkeurigere conclusies getrokken worden.

Consistentie

Van consistentie kan gesproken worden wanneer onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting leidt tot dezelfde bevindingen (Van Thiel, 2007). De vraag luidt dan ook: “Is het onderzoek repliceerbaar?”

Gesteld kan worden dat kwalitatief onderzoek minder eenvoudig repliceerbaar is dan kwantitatief onderzoek. In dit onderzoek wordt dan ook geen gebruik gemaakt van cijfers, maar van beoordelingen van respondenten. Hierbij gaat het niet alleen om beoordelingen van de effectiviteit van beleidsinstrumenten, maar ook om de invulling van de rondenmodellen. Elke respondent heeft zijn eigen waarheid die kan veranderen naarmate de gegevens waarop hij zijn mening baseert veranderen. Gesprekken met respondenten kunnen onder dezelfde omstandigheden en bij eenzelfde meting dan ook leiden tot andere bevindingen. Dit punt wat kan leiden tot inconsistentie wordt echter aanzienlijk verminderd doordat een groot aantal respondenten geïnterviewd is.

Hierdoor neemt de kans dat bepaalde gebeurtenissen, waarop bevindingen gebaseerd zijn, niet genoemd worden af. Bovendien heeft voor elke casus ten minste één nauw betrokken respondent het rondenmodel gecontroleerd en akkoord bevonden. Ook dit draagt bij aan de consistentie van het onderzoek.

Zoals aangegeven beoordeelt allereerst de respondent de effectiviteit van het beleidsinstrument. Om ervoor te zorgen dat alle respondenten het instrument op eenzelfde wijze beoordelen is door de onderzoeker het uitgangspunt: subdoel en het hoofddoel van het instrument vastgelegd. Dit vergroot uiteraard de consistentie. Vervolgens wordt respondenten gevraagd of het subdoel van het instrument is bereikt en of het instrument hieraan heeft bijgedragen. Ten slotte beoordelen respondenten of de realisatie van het subdoel heeft bijgedragen aan de realisatie van het hoofddoel. Deze beoordelingen zijn uiteraard op interpretatieve wijze vastgesteld. Om toch betrouwbare beoordelingen te genereren zijn deze beoordelingen van respondenten door middel van een dubbele controle getoetst. Dit is toegelicht in paragraaf 3.1.3.

Ook een heldere en logische systematiek draagt bij aan de repliceerbaarheid van het onderzoek, aldus Van Thiel (2007). In dit onderzoek worden alle drie de casussen dan ook op eenzelfde wijze onderzocht. Voor alle drie de casussen geldt dezelfde operationalisering, die zo concreet mogelijk is gemaakt, zodat vervolgonderzoek op exact dezelfde wijze uitgevoerd kan worden. Paragraaf 3.2.5 geeft de stappen aan die in de resultaten en analyse van dit onderzoek zijn doorlopen.

3.2.4 Validiteit

Naast de betrouwbaarheid is ook de validiteit van groot belang voor dit onderzoek. Zowel de interne als de externe validiteit komt in deze subparagraaf aan de orde.

Interne validiteit

De interne validiteit betreft de aannemelijkheid en geldigheid van uitkomsten. “Wordt daadwerkelijk gemeten wat men beoogt te meten?” (Van Thiel, 2007). De operationalisering van dit onderzoek geeft aan wat daadwerkelijk gemeten dient te worden om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Deze operationalisering is gedurende het gehele onderzoek in acht genomen. Zo is de interviewhandeling gebaseerd op deze operationalisering.

Met betrekking tot de omgevingskarakteristieken worden alle gebeurtenissen die door respondenten genoemd zijn chronologisch in kaart gebracht, zodat vastgesteld kan worden van welke waarden sprake is. Voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten ligt dit minder eenvoudig. In de eerste instantie wordt hierbij uitgegaan van de beoordelingen van respondenten. Deze beoordelingen zijn gebaseerd op hun interpretaties en zijn daarmee subjectief van aard. Doordat de onderzoeker, zoals hierboven reeds toegelicht, sub- en hoofdoelen van het instrument heeft vastgesteld beoordelen respondenten instrumenten op grond van dezelfde doelen. Dit wil echter niet zeggen dat de punten die zij aanwijzen waaruit volgens hen de effectiviteit van instrumenten af te leiden is, ook daadwerkelijk veroorzaakt worden door het betreffende beleidsinstrument. Een dergelijk causaal verband kan immers nooit volledig aan het beleidsinstrument worden toegekend, omdat hier meerdere oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen. Er kan dan ook niet volledig uitgesloten worden dat iets anders gemeten wordt dan de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Om toch een vorm van zekerheid in te bouwen hebben twee controles op de effectiviteit van beleidsinstrumenten plaatsgevonden. Zo is de door respondenten beoordeelde effectiviteit van beleidsinstrumenten tegen het licht van de rondemodellen gehouden. De onderzoeker heeft dan ook nagetrokken of daadwerkelijk een verschil bestaat in omgevingskenmerken voor en na de inzet van het beleidsinstrumenten. Zoals aangegeven kunnen hier meerdere oorzaken aan ten grondslag liggen. Voor meer toelichting over de beoordeling van de effectiviteit van beleidsinstrumenten zie paragraaf 3.1.3.

Gedurende het onderzoek is daarnaast telkens teruggeblikt op de onderzoeksvraag en de deelvragen die dit onderzoek tracht te beantwoorden. Op deze wijze wordt geprobeerd het daadwerkelijke doel van dit onderzoek voor ogen te houden.

Ook met betrekking tot interviews worden verschillende maatregelen genomen om de interne validiteit van het onderzoek zo veel als mogelijk te waarborgen. Zo wordt bij de semi-gestructureerde interviews gebruik gemaakt van een interviewhandleiding waarin de belangrijkste topics die aan de orde dienen te komen zijn vastgesteld. Ook een aantal voorbeeldvragen zijn in de handleiding opgenomen. Deze voorbeeldvragen voorkomen dat de interviewer ambigue of suggestieve vragen stelt. Ten slotte wordt getracht sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen door controlevragen te stellen, waarbij vragen op een iets andere manier geformuleerd zijn. Dit is met name van groot belang geweest voor de beoordeling van de effectiviteit van beleidsinstrumenten door respondenten.

De onderzoeker heeft de onderzoeksmethoden en bevindingen geregeld met andere onderzoekers besproken. Deze kritische blik heeft de validiteit van dit onderzoek verhoogd. In de discussie in paragraaf 8.3 wordt nogmaals kort ingegaan op validiteit van dit onderzoek.

Externe validiteit

Casestudyonderzoeken maken veelal gebruik van een gering aantal onderzoekseenheden, wat met name de validiteit van een onderzoek sterk aantast (Van Thiel, 2007).

Om toch te kunnen generaliseren zijn in dit onderzoek dan ook een aantal methoden toegepast die de externe validiteit van het onderzoek helpen vergroten. Allereerst zijn drie heterogene casussen van meervoudig ruimtegebruik onderzocht. Deze casussen verschillen met name in grootte, wat mogelijk verband houdt met de mate van consensus, de zekerheid van kennis, het aantal betrokken actoren uit het aantal betrokken sectoren en de aard van het belang van de doelgroep. Hierdoor kunnen beleidsinstrumenten onder verschillende omgevingskarakteristieken onderzocht worden. Door het aantal casussen te vergroten wordt generaliseren mogelijk. Ten tweede zijn in totaal zestien verschillende beleidsinstrumenten onderzocht. Ook hier geldt dat hoe meer instrumenten onderzocht zijn hoe hoger de externe validiteit.

Wanneer van alle drie de casussen zowel de waarden van de karakteristieken van de beleidsinstrumenten als de waarden van de omgevingskarakteristieken als de effectiviteit van beleidsinstrumenten zijn vastgesteld, worden deze gegevens samengevoegd in een tabel. Deze tabel geeft vervolgens een overzicht van de effectiviteit van beleidsinstrumenten onder bepaalde omgevingskarakteristieken. Op grond van deze gegevens kan vervolgens voorzichtig gegeneraliseerd worden naar andere meervoudig ruimtegebruikcasussen.

3.2.5 Resultaten en analyse

Hoofdstuk vier geeft de resultaten van zowel de interviews als de documentstudie weer. Deze resultaten worden gepresenteerd aan de hand van het rondemodell van Teisman (2005). Voor een toelichting op het rondemodell zie de inleiding in hoofdstuk 4. Allereerst zijn belangrijke gebeurtenissen en omgevingskarakteristieken per casus chronologisch toegelicht, waarna de beoordeling van respondenten op de effectiviteit van de gekozen beleidsinstrumenten per instrument is uitgewerkt.

In hoofdstuk vijf, zes en zeven worden de in hoofdstuk vier gepresenteerde gegevens geanalyseerd. Hoofdstuk vijf analyseert per casus de vier omgevingskarakteristieken, waarna de waarde van elke omgevingskarakteristiek per ronde is vastgesteld. In hoofdstuk zes is vervolgens de effectiviteit van beleidsinstrumenten geanalyseerd en vastgesteld, waarna de karakteristieken van de beleidsinstrumenten zijn onderzocht. Het laatste analysehoofdstuk verbindt de gegevens uit beide voorgaande analyse hoofdstukken vervolgens in een tabel. Deze tabel is vervolgens geanalyseerd, waarna hieruit conclusies getrokken zijn.

4. Resultaten in een rondemodel

Dit hoofdstuk geeft de ongeanalyseerde resultaten uit de interviews en documentstudie weer van de drie onderzochte casussen: het Dakpark, Groene daken en het Waalblok. De geschiedenis van de projecten is per casus chronologisch beschreven en opgedeeld in verschillende rondes (Teisman, 2005). Elke ronde opent met een initiatief of een beleidsvoornemen dat door één van de actoren is aangekaart, en wat dient als een ‘trigger’ voor andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Hierop volgt een discussie of onderhandeling tussen partijen over wat gedaan dient te worden. Vervolgens zoeken partijen naar wederzijdse aanpassing of gezamenlijk gedragen oplossingen. Elke ronde eindigt vervolgens met een cruciale beslissing. Deze geeft een oplossing voor de vraag die in de betreffende ronde centraal stond (Koppenjan & Klijn, 2004). Iedere ronde wordt dan ook gekarakteriseerd door (andere) onderwerpen die aan de orde komen.

Per ronde zijn voor zover mogelijk de initiatieven of beleidsvoornemens en de belangrijke beslissingen beschreven. Daarnaast is een karakterisering van de interacties gegeven, zijn de consensus en de zekerheid van kennis weergegeven, de betrokken actoren uit het aantal sectoren en hun niveau van belang toegelicht en tot slot zijn de ingezette beleidsinstrumenten per ronde gegeven.

Door deze opsplitsing in rondes kunnen de omgevingskarakteristieken (het beleidsissue en de doelgroep) nauwkeuriger worden vastgesteld en kunnen (karakteristieken van) beleidsinstrumenten zorgvuldiger aan de omgevingskarakteristieken gekoppeld worden. Bovendien wordt door middel van dit model bekeken welke beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan de afsluiting van de ronde, en daarmee aan de voortgang van het proces. Bij iedere casus worden deze belangrijkste of interessantste interventies per ronde onderzocht. Eventueel kan een extra instrument onderzocht worden wanneer dit instrument eveneens van groot belang is geweest voor de voortgang van het proces. Ook komt het voor dat geen van de ingezette instrumenten in een ronde onderzocht worden.

Dit hoofdstuk geeft per paragraaf, waarin de drie verschillende casussen achtereenvolgens aan bod komen, allereerst een inleiding in de casus, waarin het concept wordt toegelicht. Vervolgens geeft de overzichtstabel een korte samenvatting van het rondemodel. Deze wordt daaropvolgend in zover mogelijk chronologisch toegelicht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van citaten van respondenten. Ten slotte is een korte toelichting gegeven op de belangrijkste en interessantste ingezette beleidsinstrumenten en geven de citaten van respondenten inzicht in de effectiviteit ervan.

4.1 Dakpark

Het project Dakpark speelt zich af op het voormalig rangeerterrein tussen het Marconiplein en het Hudsonplein aan de Vierhavensstraat in west Rotterdam. Doordat havenactiviteiten afnemen evenals het vervoer per spoor ontstond een discussie over de bestemming van het almaar verpauperende gebied. Verschillende actoren



Figuur 4.1: Omgeving Dakpark Rotterdam



Figuur 4.2: Concept Dakpark Rotterdam

legden totaal verschillende claims op het gebied. Zo bestond de claim vanuit het Havenbedrijf om daar havengerelateerde bedrijven te plaatsen en een jarenoude claim vanuit de aangrenzende wijk Bospolder Tussendijken om een groene bestemming van het terrein, zie figuur 4.1. Op de traditionele wijze van gebiedsontwikkeling konden niet alle claims gerealiseerd worden. Meervoudig ruimtegebruik werd daarom beschouwd als dé oplossing. In de loop der jaren is het dakpark op papier verworven tot een gebouw waarin verschillende functies, zoals een winkelboulevard, een parkeergarage, een heus park en een kering samenkomen, zie figuur 4.2. Op deze manier wordt niet slechts één claim op het gebied gerealiseerd, maar meerdere. Daarnaast draagt het project bij aan klimaatadaptatie en heeft het ook nog eens opwaardering van de wijk Bospolder Tussendijken tot gevolg.

4.1.1 Overzichtstabel rondenmodel

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2
Tijdperiode	Jaren '80 en '90	1998-2000	2000-2002
Initiatief of beleidsvoornemen	Politiek belooft dichtheid in wijk te compenseren met groen.	1998 DS+V ontwikkelt meervoudig ruimtegebruik als oplossing.	2000 Bureau de Werkplaats start participatieproces.
Belangrijke beslissingen/ gebeurtenissen	1998 Deelgemeente Delfshaven besluit dat spooreplacement voor 80% groene bestemming krijgt.	1999 Besluit delen havenactiviteiten te behouden. 2000 Besluit tot haalbaarheidsstudie naar dubbel grondgebruik vanuit Parklane.	2000 Gemeente betreft burgers. 2001 Haalbaarheidsstudie blijkt positief. 2001 Bouwpartner gekozen. 2001 IPSV subsidie ontvangen. 2002 Ondertekening convenant.
Karakterisering van interacties	Onduidelijke politieke agenda. Discussie over bestemming spooreplacement. Lobby bewoners richting politiek.	Overeenstemming publieke partijen en bewoners bestemming. Discussie haalbaarheid. Weinig vertrouwen.	Groeiend vertrouwen bij alle partijen door relatief open proces van draagvlakcreatie.
Consensus	Partijen hebben verschillende ideeën en behoeften.	Bewoners hebben gevoel dat voor alles 'geknokt' moet worden.	Partijen staan achter meervoudig ruimtegebruik. Bewoners zijn blij dat stem wordt gehoord.
Zekerheid van kennis	-	Onzekerheid over haalbaarheid van meervoudig grondgebruik.	Discrepancie lekenkennis en expertkennis mbt terminologie.
Betrokken actoren en sectoren	Plaatselijke publieke partijen, ProRail, Havenbedrijf en bewonersorganisatie.	Plaatselijke publieke partijen, ProRail, Havenbedrijf, bewonersorganisatie en Parkontwikkelingsmaatschappij.	Plaatselijke publieke partijen, ProRail, Havenbedrijf, Dura Vermeer, de Werkplaats, bewonersorganisatie en VROM.
Ingezette beleidsinstrumenten	Bestemmingsplan	Haalbaarheidsstudie meervoudig ruimtegebruik	Participatieproces, supervisor, IPSV subsidie, convenant.

	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Tijdperiode	2003-2006	2007- begin 2008	Eind 2008-2010
Initiatief of beleidsvoornemen	Havens verplaatsen richting tweede Maasvlakte.	Hoogheemraadschap verleent keurvergunning.	Laatste sporen uit het plan verwijderd.
Belangrijke beslissingen/ gebeurtenissen	2003 Bewoners keuren masterplan goed. 2003 Masterplan vastgesteld 2004 Bouwplannen ingediend 2004 Onderzoek reduceren sporenaantal 2006 DPO 2007 Provincie/stadsregio keurt programma goed	2007 Definitief ontwerp 2007 Financiële verdeelsleutel verfijnd. 2008 Aanvraag vergunningen 2008 Risico-inschattingen veiligheidsnormen dijk. 2008 Wethouder akkoord met de voorwaarden keurvergunning.	2008 Bestemmingsplan vastgesteld 2008 Minister niet akkoord spooronttrekking 2008 Minister toch akkoord spooronttrekking 2009 Beroepsprocedure 2009 Start bouw 2010 Uitspraak beroepsprocedure
Karakterisering van interacties	Lange inhoudelijke discussie opgeven spoorontsluiting. Discussie huisvestingsprogramma. Zware onderhandelingen financiële verdeelsleutel.	Discussie voorwaarden keurvergunning, met uiteindelijke consensus. Vervolgens weinig externe communicatie.	Lange procedures kosten spoorverwijdering.
Consensus	Wankelend vertrouwen door randvoorwaarden en uitstel. Uiteindelijk consensus programma. Hoogheemraadschap niet enthousiast.	Langdurig proces verfijnen financiële verdeelsleutel en komen tot consensus mbt keurvergunning.	Vertraging bouw door economische crisis. Levert spanning op.
Zekerheid van kennis	Onzekerheid juridische constructie. Onzekerheid	Risico inschattingen voor dijkverhoging. Ontwerp financiële	Kennistekort mbt juridische spooronttrekkingsprocedure.

	spooronttrekking. Vraag of sprake was van voldoende marktruimte. Onzekerheid technische constructies, steeds nieuwe problemen.	verdeelsleutel. Onzekerheid financiële en juridische grens verantwoordelijkheden. Onzekerheid technische constructies, steeds nieuwe problemen.	
Betrokken actoren en sectoren	Plaatselijke publieke partijen, Provincie, Stadsregio, VROM, ProRail, Hoogheemraadschap, Dura Vermeer, Eneco, de Werkplaats, bewonersorganisatie, landschapsarchitect en supervisor.	Plaatselijke publieke partijen, Provincie, VROM, Hoogheemraadschap, Dura Vermeer, de Werkplaats, bewonersorganisatie, ProRail en landschapsarchitect.	Plaatselijke publieke partijen, Provincie, VROM, Hoogheemraadschap, Dura Vermeer, de Werkplaats, bewonersorganisatie, ProRail en landschapsarchitect.
Ingezette beleidsinstrumenten	DPO(distributie planologisch onderzoek), Onderzoek sporenaantal, Masterplan en Participatieproces.	Excessieve kosten, Juridische constructie: recht van opstal, artikel 19 WRO, bouwvergunningen, onderzoek veiligheidsnormen dijk, keurvergunning, participatieproces en garantie	Participatieproces.

Tabel 4.1: Overzicht rondenmodel dakpark. Plaatselijke publieke partijen zijn: Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken, Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, Deelgemeente Delfshaven en Centrale gemeente Rotterdam. Voor een uitgebreide lijst zie bijlage 3.

4.1.2 Toelichting rondenmodel

Voorronde

"[In de jaren] '80 en '90 is door de politiek beloofd dat [de dichtheid in de wijk] gecompenseerd zou worden door een groot park op [het voormalig] rangeerterrein (...)."

"Er ontstond [naast openbaar groen echter ook] een claim om economische functies te ontwikkelen (...)."

Ontstaan problematiek

Bewoners van de wijk Bospolder Tussendijken hebben behoefte aan groencompensatie.

Negatieve ontwikkelingen in de wijk vinden plaats.

Door verminderde havenactiviteiten wordt ook de claim op het spoor kleiner.

Het spooreplacement tussen het Hudsonplein en het Marconiplein aan de Vierhavensstraat in Rotterdam heeft in de eerste helft van de vorige eeuw als scheiding gefunctioneerd tussen de woonwijk, de Schippersbuurt, en de bedrijfsactiviteiten rond de havens (De Werkplaats, 2000). Drie ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die van groot belang zijn geweest voor de ontwikkeling van dit gebied.

Allereerst hebben bewoners van de wijk behoefte aan groen: "Tijdens de stadswisseling in de jaren '80 is gekozen om de huidige stedenbouwkundige structuur te handhaven. Dichtheid, binnenterreinen en weinig openbare ruimten.", aldus een woordvoerder van Bureau de Werkplaats. "Bospolder Tussendijken is één van de wijken in Rotterdam met een hoge bevolkingsdichtheid en het minste groen." (De Werkplaats, 2000). Daarnaast hebben ontwikkelingen plaatsgevonden in de wijk: "Wat ging ontstaan was een verpauperde wijk met leegstand en een onduidelijke politieke agenda. Met schrijnende gevallen, zelfs in de Tweede Kamer zijn er in die tijd vragen over gesteld. De Keileweg had met olifantenpaden zijn uitstraling richting die Schippersbuurt. Drugsoverlast, ellende, criminaliteit, prostitutie, het heel zootje bij mekaar. (...) Dus de bewoners pikten dat niet meer.", aldus de Werkplaats.

De derde ontwikkeling betreft de havenactiviteiten in het gebied. "Eind jaren '90 was er een opvatting in het Gemeentebestuur toch delen van havenactiviteiten in de haven te behouden, vanwege werkgelegenheid, maar ook wegens imago. [Het gebied zou] dan ook haven gerelateerd blijven functioneren. En dat fruit zou dan via het spoor naar het achterland vervoerd worden. (...) [Die] haven maakte [echter] een ontwikkeling door, namelijk schaalvergroting richting de tweede maasvlakte (...). Dus die hele bestuurlijk beslissing om (...) dat op gang te brengen, donderde in elkaar. [Daarnaast werden] die boten die de sinaasappels aanvoeren (...) steeds groter, die kunnen op een gegeven moment niet meer over de wendingstuw (in die haven terecht)", aldus de

respondent. Hierdoor werd het aantal bedrijven dat van het spoor gebruik maakte kleiner, aldus een woordvoerder van Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat het aantal sporen verminderd kan worden, wat mogelijkheden biedt.

Belangen en claims

Het Havenbedrijf wil havengerelateerde bedrijvigheid realiseren op het voormalig rangeerterrein.
Bewoners zien graag een groene bestemming van het gebied.
De Nederlandse Spoorwegen willen hun sporen nog niet opgeven.

“Toen ProRail in 1998 te kennen gaf het spooreplacement Vierhavensstrip sterk te willen reduceren, ontstonden al snel meerdere claims voor de herontwikkeling van dit gebied. Er ontstond zowel een claim om economische functies te ontwikkelen als om openbaar groen toe te voegen.” (Gemeente Rotterdam, 2004). Het Havenbedrijf was eigenaar van het rangeerterrein en was van mening dat: “als er geen sporen hoeven te zijn, dan gaan we er gewoon bedrijven neerzetten [en er havengerelateerde bedrijvigheid realiseren].” Een woordvoerder van Bureau de Werkplaats gaat verder: “En het havenbedrijf moest ook echt mee, want als ze dat niet wilden dan zou het ook niets worden.”

De bewoners wilden echter een groene bestemming van het gebied. “Bewoners wilden [al sinds de jaren ‘80] meer groen in hun omgeving, deze wens zit diep in het collectieve geheugen van bewoners.”, aldus de woordvoerder van Bureau de Werkplaats. De Nederlandse Spoorwegen vond het opgeven van de sporen te voorbarig en ging [daarmee] niet akkoord (De Werkplaats, 2000).

Aankaarten problematiek

De bewonersorganisatie zet een wijkpark op de politieke agenda, de deelgemeente stemt hiermee in.

De bewonersorganisatie Bospolder Tussendijken probeert sinds de jaren ‘80 de realisering van een wijkpark op het spooreplacement op de politieke agenda te zetten (De Werkplaats, 2000). “(..) in de jaren ‘90 bestond (nog) geen consensus (..), er was een onduidelijke politieke agenda en een discussie over groen compensatie.”, aldus een andere woordvoerder van Bureau de Werkplaats.

In 1998 besloot de deelgemeente Delfshaven dat het spooreplacement een voor 80% groene bestemming dient te krijgen. Vervolgens is “de grond uiteindelijk verkocht aan het OBR, maar wel met het verhaal dat de gemeente er bedrijven in gaat stoppen. Dat was wel een belangrijke voorwaarde.”

Ronde 1

“Het was in die periode toch nog wel spannend welk belang overeind zou blijven.”
“Als de bewoners niets hadden gedaan was die 80 % groen niet eens overeind gebleven.”
“(..) Toen hebben ze een hele tijd, zeker twee jaar gepuzzeld of dat droombeeld te verenigen zou zijn op dat gebied.”
“Dat (..) dubbel grondgebruik. Ja (..), daar hadden we natuurlijk wel even onze scepsis over, dat we dachten van (..) zou dat wel lukken.”

Werken aan een oplossing

Bestaande oplossingen bieden geen mogelijkheden om functies te combineren.
De gemeente zet eerste stap in het betrekken van bewoners.

Door de beslissing van deelgemeente Delfshaven was “de vrijgekomen ruimte (..) ook voor de gemeente aanleiding opnieuw naar de mogelijke functies van het gebied te kijken.” (De Werkplaats, 2000). “(..) Toen hebben ze een hele tijd, zeker twee jaar gepuzzeld of [de droombeelden] te verenigen zou zijn op dat gebied.” Op de traditionele wijze van gebiedsontwikkeling was het niet mogelijk alle droombeelden van alle partijen op dat gebied te realiseren: “Eerst waren er modellen [bedacht] waarbij alles naast elkaar lag. Maar de bewoners bleven hun troef gewoon maar vasthouden, die hebben daarover geen compromissen willen sluiten.”, aldus een woordvoerder van de bewonersorganisatie. In deze fase was er volgens verschillende respondenten dan ook geen sprake van consensus. Een andere respondent vulde aan: “Het naast elkaar leggen van die bedrijven en dat park leverde naar ons idee ook te weinig op.”, aldus een woordvoerder van dS+V.

Eind jaren '90 hebben de bewoners zich georganiseerd, en richtten zij min of meer met een knipoog een Park Ontwikkelings Maatschappij (POM) op om hun claim te realiseren, aldus een woordvoerder van Bureau de Werkplaats. In deze periode heeft de gemeente contact opgenomen met Piet Huiskens: "(..) of Piet Huiskens een keertje een bijeenkomst (..) wilde voorzitten. Dat was nog spannend, want toen waren [bewoners] nog echt tegen. (..) Dat vond ik een belangrijk moment. (..) De bewoners hebben toen actie gevoerd en daar moest de gemeente wel wat mee.", aldus de woordvoerder van de Werkplaats. "Als de bewoners niets hadden gedaan was die 80 % groen niet eens overeind gebleven. Dus ze moesten wel strijden. (..) Met dit proces werd gestroomlijnd, nog steeds was je het niet met elkaar eens en was het vertrouwen er in het begin ook niet echt, ja dat moet je allemaal opbouwen, maar dit proces heeft er wel heel erg bij geholpen." De gemeente realiseerde zich dat burgers erbij betrokken dienden te worden: "Je moet ook echt de bewoners mee hebben, je kunt dat als gemeente niet tegen de bewoners in doen." Bij bewoners bestond in die periode echter het gevoel: "(..) dat in Bospolder Tussendijken voor alles 'geknokt' moet worden." (De Werkplaats, 2000). Ook een andere respondent is eenzelfde mening toegedaan: "Rond 1998 tot 2000 is wat vroeg om te zeggen dat er sprake was van overeenstemming tussen partijen en bewoners over de bestemming. Men moest elkaar gaan leren kennen. (..) in die periode was het toch nog wel spannend welk belang overeind zou blijven.", aldus een respondent.

Ontstaan oplossing

Meervoudig ruimtegebruik wordt gezien als oplossing waarbij alle claims gerealiseerd kunnen worden.
Bewoners waren veelal sceptisch over een dergelijk dakpark.

"En toen is het idee geboren om het te gaan stapelen. (..) De bedrijven komen eraan en de bewoners willen een park, dat kun je over elkaar heen leggen.", aldus een woordvoerder van dS+V. In 1998 is dS+V dan ook met het idee gekomen meervoudig ruimtegebruik in te zetten als oplossing om beide claims te kunnen realiseren. "Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een plan met bedrijvenruimten waarachter een expeditiestraat zit, en daaroverheen gaat het park en de bestaande dijk wordt er bij in gepast. (..) Het idee was aanvankelijk dat er ook nog twee sporen in zouden komen, en die waren bedoeld voor de haven die daar ligt.", aldus dS+V. Er bestond echter ook scepsis over deze dubbel grondgebruik: "Dat (..) dubbel grondgebruik. Ja goed, daar hadden we natuurlijk wel even onze scepsis over, dat we dachten van (..) zou dat wel lukken, kunnen er wel bomen op dat dak. (..)", aldus de bewonersorganisatie. Deze respondent gaf aan dat dan ook sprake was van een spanning tussen lekenkennis en expertkennis.

Onderzoek naar oplossing

Een haalbaarheidsstudie vanuit de Parklane wordt ingezet.

De Vierhavensstraat is onderdeel van een belangrijke stedelijke in- en uitvalsroute in het westen van Rotterdam, de Parklane. De gemeente Rotterdam heeft bestuurlijk ingezet op een structurele verbetering van deze verkeerskundige route, waarbij de Vierhavensstraat wordt geherstructureerd. Het aankomende dakpark is dus onderdeel van de Parklane. Het is dan ook van belang dat ontwikkelingen in het gebied gekoppeld worden aan de ontwikkelingen van Parklane (dS+V, 2006). Daarom is in 2000 besloten vanuit de Parklane een haalbaarheidsstudie naar dubbel grondgebruik te doen (Gemeente Rotterdam, 2004).

Ronde 2

"(..) toen het proces werd opgezet, had iedereen nog andere belangen, maar werd het rustiger omdat je wist [dat] we met elkaar in een proces [zitten] en we met elkaar in gesprek zijn."

"Gaandeweg zie je steeds nieuwe mensen erbij komen. (..) Dus dat was wel leuk. De inspraak was ook wel erg groot hoor."

"Als je [dakpark] voor de eerste keer hoort denk je het is een groen dak."

Betrekken (belangrijke) actoren

De gemeente geeft opdracht aan Bureau de Werkplaats om een participatieproces te starten.
Enkele bewoners ageerden tegen de plannen van meervoudig ruimtegebruik.
Het Hoogheemraadschap van Delfland wordt betrokken bij het project.

Zoals in de vorige ronde aangegeven realiseerde de gemeente Rotterdam zich dat het van groot belang was de bewoners bij het project te betrekken. In 2000 heeft het OBR dan ook opdracht te geven aan 'Bureau de Werkplaats' om een inhoudelijke uitwisseling en reflectie met bewoners te organiseren. "Bureau de Werkplaats heeft van het begin af aan gepoogd om het eigendom richting de bewoners en de omgeving als kernopdracht te zien. Met als aanname, dat als dat gebeurt, dan weet je ook voor wie je het maakt, en weet je ook dat er (..) een soort liefde ontstaat, een soort hechtheid. Dat er ook in de beheer en gebruikssituatie een soort sociaal netwerk omheen zit.", aldus een woordvoerder van Bureau de Werkplaats. "[Toen de werkplaats werd opgericht bestond het gevoel: we gaan dit met zijn allen oppakken.] Voorheen was het tegen elkaar in en toen kwam het meer samen met, [omdat aanvankelijk iedereen iets anders wilde] en omdat ze dachten dat het zonder hen niet zo zou gebeuren. Dus daarom waren die bewoners [voorheen] heel boos. En toen het proces werd opgezet, had iedereen wel nog andere belangen, maar werd het rustiger omdat men wist we zitten met elkaar in een proces en we zijn met elkaar in gesprek.", aldus dezelfde woordvoerder. Bureau de Werkplaats start begin 2000 met het opstellen van een 'Programma van Eisen' (PVE). Om te kunnen komen tot een door de buurt gedragen PVE heeft van april tot september 2000 een interactief planproces plaatsgevonden dat tezamen met de bewonersorganisatie Bospolder Tussendijken is georganiseerd (De Werkplaats, 2000). "We hebben daarvoor huizenbezoek gedaan, we hebben scholen, moskeen opgezocht. (..) En dat sloeg aan.", aldus de woordvoerder van de Werkplaats. Naast bijeenkomsten met bewonersgroepen zijn er twee excursies en twee mini ateliers georganiseerd en is een video gemaakt over het verloop van het proces en de inbreng van bewoners daarbij. Verschillende bewonersgroepen hebben gedurende dit proces aangegeven zeer blij te zijn dat hun stem wordt gehoord (De Werkplaats, 2000). Er ontstond in die periode volgens verschillende respondenten steeds meer vertrouwen. "De inspraak was ook wel erg groot hoor.", aldus een woordvoerder van de bewonersorganisatie. In dit proces was volgens een woordvoerder van de bewonersorganisatie sprake van een spanning tussen lekenkennis en expertkennis. "[Er is sprake geweest van tegenstrijdige begripvorming met betrekking tot] het begrip dakpark. Als je het de eerste keer hoort denk je het is een groen dak, en daar zou je al genoeg mee kunnen nemen. [Er bestond dus een verschil tussen wat bewoners en de gemeente onder dakpark verstonden.]" Op 5 oktober 2000 zijn de uitkomsten van het proces gepresenteerd. De rapportage met de bevindingen van de bewoners 'het programma van wensen' is aangeboden aan bewoners, de deelgemeente Delfshaven en wethouder Kombrink van de gemeente Rotterdam (De Werkplaats, 2000). Er waren ook mensen betrokken in deze fase die trachtten meervoudig ruimtegebruik tegen te werken, aldus een woordvoerder van de bewonersorganisatie: "Er was iemand heel hard aan het ageren tegen meervoudig ruimtegebruik wegens grondvervuiling. (..) Dus dat was even een minpuntje, dat er iemand bij zit die dan toch probeert de boel tegen te houden. (..) En dat was wel even heavy. Ze is bewoner uit een hele andere wijk, dus ze had eigenlijk helemaal niets te maken met Bospolder Tussendijken. (..) En dat vonden wij een beetje storend. (..) Er werd van alles geroepen, nou dat was heel schokkend. [Toen heeft Dura Vermeer een bodemonderzoek gedaan], maarja daar is niks uitgekomen. Alleen olievervuiling." In datzelfde jaar werd het Hoogheemraadschap van Delfland betrokken bij de planvorming. Zij heeft sinds die tijd regelmatig contact gehad met de gemeente Rotterdam in relatie tot de primaire waterkering langs de Hudsonstraat. Als beheerder van de waterkering is het hoogheemraadschap verantwoordelijk voor de veiligheid en de duurzaamheid van de waterkering (dS+V, 2005). Later in het proces raakt zij meer betrokken.

Uitkomsten onderzoek

- Meervoudig ruimtegebruik is mogelijk onder drie voorwaarden.
1. Een publiek private projectorganisatie wordt gerealiseerd.
 2. Het ministerie van VROM verleend € 12 miljoen subsidie.
 3. Bewoners zijn formeel betrokken.

Begin 2001 wordt de haalbaarheidsstudie naar dubbel grondgebruik die vanuit Parklane was ingesteld voorgelegd aan het centraal en deelgemeentelijk bestuur. De conclusie van het onderzoek luidde dat dubbel grondgebruik technisch haalbaar was, maar niet zonder de vorming van een publiek-private projectorganisatie, subsidies en actieve betrokkenheid van de bewoners van de aangrenzende wijken bij de ontwikkeling van het dakpark (Gemeente Rotterdam, 2004). Op deze drie aspecten werd van begin 2001 tot begin 2002 dan ook sterk gestuurd (Gemeente Rotterdam, 2004).

Begin 2001 is met de vorming van een publiek-private projectorganisatie aan de eerste voorwaarde voldaan. Met behulp van een prijsvraag heeft de gemeente Rotterdam in april 2006 uit 6 marktconsortia Dura Vermeer als private partner geselecteerd (Gemeente Rotterdam, 2004). "Daar hebben wij, de Werkplaats, ook een soort jurering in gehad, samen met bewoners.", aldus Bureau de Werkplaats.

In november 2001 werd aan de tweede voorwaarde voldaan. Het ministerie van VROM maakte bekend € 12 miljoen IPSV-subsidie beschikbaar te hebben gesteld voor de organisatie van het planproces (Gemeente Rotterdam, 2004). Het project was volgens een respondent niet goed te financieren, zodat de Rijksoverheid heeft gezegd: "We geven jullie subsidie met een aantal voorwaarden.", aldus een woordvoerder van dS+V.

In juli 2002 kregen bewoners een formele positie door de ondertekening van een convenant, de derde voorwaarde volgens het onderzoek. Het centraal- en deelgemeentelijk bestuur ondertekende evenals de bewoners, Dura Vermeer en het OBR, waarmee posities formeel bekrachtigd werden (Gemeente Rotterdam, 2004). "De acht geboden [die bewoners opgesteld hebben] staan [ook] in dat convenant."

Ronde 3

"Dat hoogheemraadschap is ook altijd een hele lastige partij gebleken."

"Dan was het weer dit dan weer dat. [Maar het algemene gevoel was dat er steeds weer iets kon gebeuren waarvan je dacht ojee.] Dat was over het hele traject, maar (...) hoe concreter het werd, hoe meer onzekerheid ontstond."

"En toen dachten we (...) nu dondert het hele plan in elkaar. Want er is een belangrijke opgave die verdwijnt. En waarom zou je dan nog een dakpark [maken] als er geen terreinen onder kwijt moeten."

"(...) hoe mooier de functies die hier gemaakt worden hoe hoger de grondopbrengst."

Uitwerking oplossing

Supervisor aangesteld.

Voorontwerp bestemmingsplan in procedure gebracht.

Stedenbouwkundig plan en beheer- en onderhoudsplan ingediend.

Activiteiten participatieproces van belang.

Eind 2002 werd een adviserend landschapsarchitect, Sant & Co, gekozen. Ook werd voor het gehele project een supervisor (Wytse Patijn van bureau Kuijper Compagnons) aangesteld (Gemeente Rotterdam, 2004). Een respondent zegt daarover het volgende: "Nou er is zelfs een supervisor aangesteld om het ontwerp weer op poten te laten krijgen. (...) Hij heeft het hele ontwerpproces weer opnieuw moeten managen. Dus er zijn (...) wel periodes geweest, richting dakparkontwerp, waar verschillende stromingen weer tot één gebracht moesten worden.", aldus een woordvoerder van de Werkplaats.

Vervolgens is in maart 2003 het voorontwerp van het bestemmingsplan in procedure gebracht en in oktober is daarvoor de inspraak gestart (Gemeente Rotterdam, 2005). Op 3 april 2003 hebben de bewoners in een slotbijeenkomst vastgesteld dat de door hen opgestelde 'Acht Geboden' in voldoende mate aanwezig waren in het masterplanontwerp. En op 15 mei overhandigden de bewoners dan ook een positief advies over het masterplan aan het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Delfshaven (Gemeente Rotterdam, 2004) en in juli 2003 hebben de Raad en het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente het masterplan vastgesteld.

Ondertussen werd in het najaar van 2005 een stedenbouwkundig plan en een beheer- en onderhoudsplan ingediend. Hierin werden voorheen genoemde punten, zoals juridische en financiële constructies, verder uitgewerkt (KuijperCompagnons, OBR, Dura Vermeer Vastgoed, Gemeentewerken, Buro Sant en Co en Butzelaar Van Son, 2005). Daarnaast werd in 2005 vanuit bureau de Werkplaats een project van creatief beheer gestart, het proefpark. Op een braakliggend terrein werd een parallel traject gestart waarvan de essentie was te experimenteren met het combineren van veiligheid met openbare ruimte.

Ondertussen heeft Bureau de Werkplaats haar activiteiten om burgers in het proces te laten participeren verder voortgezet. Zo heeft zij in deze periode met bewoners een excursie gedaan naar Parijs om daar de buitenruimte te onderzoeken, aldus een respondent. “Puur onderzoek met bewoners van wat betekent dubbel grondgebruik, wat betekent buitenruimte en groen. Hoe zie je dat in de stedelijke omgeving.”, aldus de woordvoerder van de Werkplaats. Daarnaast vindt in 2006 eens in de zes weken het dakpark café plaats voor belangstellenden. “Op een informele wijze vindt daar het debat plaats tussen beslissers en bewoners over de plannen. Op cruciale momenten blijkt dat in dit project korte lijnen tussen beslissers en bewoners effectief te zijn.” (ministerie van VROM, 2010).

Onderhandelingen en discussies

Onderhandelingen met het hoogheemraadschap over de keurvergunning.
Onzekerheid over te handhaven juridische constructie.
Zware onderhandelingen over de financiële verdeelsleutel.

Gedurende de verfijning van de oplossing hebben verschillende onderhandelingen en discussies plaatsgevonden. Zo is de gemeente met het opstellen van het masterplan tegen diverse problemen aangelopen. Zo was het hoogheemraadschap niet erg enthousiast over de ideeën, aldus een woordvoerder van dS+V: “Dat hoogheemraadschap is (..) een hele lastige partij gebleken.”. “Want”, zo gaat hij verder, “we bouwen in de beschermingszone, (..) en dat is belangrijk voor een dijk. (..) [Het] hoogheemraadschap [heeft het recht te] zeggen: in mijn beschermingszone wordt niet gebouwd. (..) Dus ze hadden een hele belangrijke rol in dit project. Ze hebben allerlei eisen gesteld aan bijvoorbeeld de manier van funderen. (..) Maar soms [waren de eisen] niet duidelijk. (..) [Als je] ze een plan liet zien, dan zeiden ze van nou, dit vind ik toch niet zo’n goed plan, ik zou hier een beetje meer zo doen. Ja en waarom dan? Ja dat voelt beter. Nu chargeer ik wel een beetje hoor.” Een voormalig projectleider geeft het volgende aan met betrekking tot de samenwerking met het hoogheemraadschap: “(..) er is heel lang gesproken gewoon om die keurvergunning voor te bereiden, en over de voorwaarden en dergelijke. (..) Maar daar zijn dus wel heel veel voorgesprekken over geweest. Het hoogheemraadschap stond er niet heel erg om te springen. Maar ze zijn wel in de gesprekken meegegaan, maar ik bedoel ze zouden liever gewoon helemaal niks willen.”

Daarnaast bestond onzekerheid over de juridische constructie die gehandhaafd dient te worden. In het masterplan zijn twee modellen opgenomen als mogelijke wijze van uitgifte van de strip. “Al die juristen waren (..) met elkaar aan het bekvechten hoe het juridisch geregeld moest worden.”, aldus dS+V.

Ook vonden in deze periode zware onderhandelingen plaats over de financiële verdeelsleutel. Naast de gemeente en Dura Vermeer zijn hiervoor het hoogheemraadschap en Eneco benaderd. “Bij het hoogheemraadschap hebben we (..) geprobeerd: er bestaat nu de kans de dijk gelijk op te hogen, (..) dus zullen we het maar gelijk goed doen? Nee! Of, misschien ligt die dijk wel beter hier, dan daar, zullen we er eens naar kijken? Nee! En misschien ligt die dijk ook wel beter hier, maar als dat verhaal opgaat, (..) dan moeten zij ook ineens meebetalen. En zij zijn heel simpel: wij willen niet meebetalen.”, aldus dS+V. Dat geldt ook voor Eneco die een stadsverwarmingleiding in de dijk heeft liggen, zo gaat de respondent door: “(..) je probeert nog wel eens nieuw voor oud. Maar het werkte niet. Dus beide partijen hebben gezegd: voor ons hoeft er geen park te komen, en geen bedrijven, dus mag het zo blijven als het is en onze situatie mag niet verslechteren. En vervolgens kwamen ze met ongelooflijk veel eisen. En dat werkte (..) kosten verhogend.”

Aanvullend onderzoek

Onderzoek naar verscheidene technische constructies.
Besloten wordt na spoorreductieonderzoek alle sporen te verwijderen.

Bij het opstellen van het masterplan ontstonden geregeld problemen bij technische constructies. Er kwam telkens een ander onderwerp in de spotlights, omdat je te maken had met een complexe opgave, aldus een woordvoerder van de Werkplaats. Naarmate het project concreter werd, ontstonden steeds meer technische onzekerheden, wat weer uitgezocht diende te worden.

Ondertussen is een discussie gaande over het reduceren van het sporenaantal doordat de haven richting

tweede Maasvlakte ging. “Het beperkte gebruik van de sporen van het emplacement en de spoorbogen naar de Fruitport toe heeft vanaf de aanvang van de planvorming de discussie gevoed omtrent nut en noodzaak van handhaving van de sporen. (...) Enerzijds is sprake van investeringen in Fruitport, anderzijds is gebleken dat deze bedrijven niet of nauwelijks nog gebruik maken van de ontsluiting per spoor.” (Gemeente Rotterdam, 2004). Het opgeven van een spoorontsluiting vinden partijen echter een grote stap die, eenmaal genomen, niet meer terug te draaien is. Bij het vaststellen van het masterplan was nog sprake van het behoud van vier sporen. In 2004 is onderzoek gedaan naar de vraag of het aantal rangeersporen tot nul gereduceerd konden worden. Na een lange inhoudelijke discussie is besloten alle sporen te verwijderen.

Onderhandeling en discussie

Spoorverwijdering zorgt voor onrust.
Discussie over huisvestingsprogramma.

De beslissing alle sporen te verwijderen zorgde voor veel onrust: “Op een gegeven moment werd het een stuk niemandsland, want die haven had geen interesse meer (...). En toen die sporen in elkaar donderden, toen die functies van de haven weggingen dachten ze, ja maar nou pikken ze het weer als bedrijventerrein in.”, aldus een woordvoerder van de Werkplaats. Een andere respondent van de Werkplaats was in die periode ook sceptisch over de vraag of het dakpark er nog wel zou komen: “En toen dachten we (...) nu dondert het hele plan in elkaar. Want er is een belangrijke opgave die verdwijnt. En waarom zou je dan nog een dakpark [maken] als er geen terreinen onder kwijt moeten. [Men was bang] (...) dat men weer opnieuw moest beginnen. (...) En toen het op een gegeven moment steeds langer werd uitgesteld krijg je toch wel scepsis van gaat het nog wel door? (...) [Er ontstond een] wankelend vertrouwen in de voortgang van het traject vanwege de gewijzigde randvoorwaarde en uitstel.” “Niet alleen bij bewoners, maar ook bij de politiek.” Maar Dura Vermeer zag toch de potentie van dat gebied vanuit een andere invalshoek. Dat was namelijk de link op de stad zelf en wilde het concept in stand houden, aldus de respondent.

Vervolgens kwam dan ook de vraag wat voor bedrijven er nu in het pand mogen worden gehuisvest. Aanvankelijk bestond het programma uit havengerelateerde bedrijvigheid, maar door het wegtrekken van de haven en daarmee de sporen stond het soort bedrijvigheid weer open. “(...) er kwam dus een gevecht van wat mag je daar allemaal doen. (...) Dat is nou eigenlijk het gevecht geweest dat al die jaren heeft gespeeld. Want hoe mooier de functies die hier gemaakt worden hoe hoger de grondopbrengst.”, aldus de Werkplaats. “Gesprekken met provincie hierover zijn moeizaam gegaan. En we hebben dus een aantal gesprekken gehad, waarin we de provincie en de stadsregio moesten overtuigen dat het programma wat we wilden, perifere detailhandel, en wat dus Dura Vermeer wilde, dat dat niet concurrerend zou zijn voor andere winkelgebieden.”, aldus OBR.

Aanvullend onderzoek

De provincie keurt het huisvestingsprogramma na een onderzoek naar marktruimte goed.

In 2006 heeft Dura Vermeer dan ook een Distributie Planologisch Onderzoek (DPO) laten uitvoeren om aan te tonen dat er voldoende ruimte in de markt is voor perifere detailhandel. “[in het rapport wordt] aangetoond dat er dus voldoende ruimte is in de markt. En die rapporten, die hebben uiteindelijk de provincie en de stadsregio overtuigd. Maar het is wel een moeizaam proces geweest.”, aldus een voormalig projectleider. In 2007 keurt de stadsregio/provincie het programma goed.

Ronde 4

“Verassend was, (..) dat er opeens onverwachte voorwaarden [aan de keurvergunning] bleken te zitten, waar we allemaal niet blij mee waren.”

“[Over de financiële verdeelsleutel] is veel ruzie geweest en die kun je vinden in het traject tussen privaat en overheid.”

“Je leefde in het traject ongeveer per half jaar. Er was telkens de vraag wanneer gaat het nou gebeuren?”

“[De gemeente heeft] ook het risico [betreffende de keurvergunning] overgenomen wat bij de ontwikkelaar lag. (..) Ik vond dat best wel ver gaan, maar de wethouder [en het college gingen ermee akkoord].

Onderhandelingen en discussies

Onverwachte voorwaarden keurvergunning.

Onderhandelingen financiële en juridische grens van verantwoordelijkheden.

Overeenstemming over het recht van opstal als juridische basis.

Na een lang proces verleent het Hoogheemraadschap Delfland in december 2007 een keurvergunning voor zowel het gebouw als het park (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, dS+V & Gemeentewerken, 2008). Deze vergunning had echter een aantal onverwachte voorwaarden: “En het enige verassende is, (..) dat er opeens onverwachte voorwaarden aan bleken te zitten, waar we allemaal niet blij mee waren. (..) Er zaten voorwaarden in dat alle risico’s bij de gebouweigenaar werden gelegd. Dus zowel de gemeente moest een keurvergunning aanvragen als de gebouwwontwikkelaar, dus Dura Vermeer. En toen kregen we de voorwaarden dat als er in de toekomst ooit een dijkverhoging of een dijkverzwaring nodig zou zijn, dat dan het gebouw, desnoods afgebroken zou moeten worden of dat alles gedaan zou worden om die dijkverhoging of verzwaring mogelijk te maken en dat was dus nooit aan de orde geweest van te voren. Voor de ontwikkelaar was dat gewoon onacceptabel, want zij gaan hun gebouw weer verkopen aan een belegger. En daarmee hadden zij geen enkele zekerheid meer.”, aldus een voormalig projectleider.

Daarnaast bestond volgens een respondent onzekerheid over de financiële en juridische grens van verantwoordelijkheden van publieke en private partijen. De financiële onderhandeling, die sinds de vorige ronde speelde, werden in deze fase verder opgepakt en de verdeelsleutel verfijnd. “Daarover is veel ruzie geweest en die kun je vinden in dat traject tussen privaat en overheid.”, aldus een woordvoerder van de Werkplaats. “Nou daar hebben we op zich wel goede afspraken over gemaakt, het heeft ook wel weer lang geduurd.”, aldus het OBR. Een respondent legt de werkwijze als volgt uit: “Excessieve kosten hebben ze daarvoor verzonnen. Ze hebben tegen de ontwikkelaar gezegd: stel er kwam geen park op hoe zou je het dan gaan maken? (..) De extra kosten om een park erop te kunnen leggen komen voor rekening van de gemeente.”, aldus een woordvoerder van dS+V. “[Vervolgens] is ook overeenstemming bereikt over de methodiek, namelijk dat we een fictief gebouw zouden berekenen zonder die elementen en daarnaast het huidige gebouw..”

Ondertussen vindt sinds 2003 een discussie plaats over de juridische constructie die toegepast moet worden om publiek private samenwerking juridisch mogelijk te maken. In de eerste instantie werd gesproken van appartementsrecht. Uiteindelijk zijn juristen tot overeenstemming gekomen dat het recht van opstal een betere basis biedt.

Aanvullend onderzoek

Wethouder stemt na risico-inschattingen voor dijkverhoging in met de voorwaarden van de keurvergunning.

Onderzoek naar technische constructies door blunders bij andere projecten.

Er bestaat nog steeds onzekerheid bij de gemeente en Dura Vermeer over de keurvergunning die is verleend. Begin 2008 zijn risico inschattingen en berekeningen met betrekking tot het verhogen van de veiligheidsnormen van de dijk gemaakt om te weten te komen of de dijk binnen 50 jaar zal moeten worden verhoogd. De uitkomsten waren tamelijk positief: “De risico’s achten we niet heel erg groot, gezien de huidige kennis die we hebben verwachten we dat de kans niet groot is [dat de dijk binnen 50 jaar verhoogd zal moeten worden], want hij is hoger dan je volgens de veiligheidsnormen. (..) Dus toen hebben wij als gemeente gezegd: ja we slikken het.”, aldus een voormalig projectleider. In 2008 gaat de wethouder van Rotterdam dan ook akkoord met de voorwaarden van de keurvergunning. “(..) wethouder Bolsius heeft gezegd van nou dan nemen

wij gewoon het risico op ons. En wat nog belangrijker is dat wij ook het risico hebben overgenomen wat bij de ontwikkelaar lag. Ik vond dat best wel ver gaan, maar de wethouder die had zoiets van oké, en ook het college was ermee akkoord gegaan.”, aldus het OBR.

Daarnaast bestond er nog meer onzekerheid over technische constructies: “In die periode speelde (..) ook de Blunderput [onder het museumpark in Rotterdam], een parkeergarage die onder water stond. (..) Hierdoor werd het hier dus heel kritisch bekeken, en ging men alles narekenen.”, aldus een woordvoerder van de Werkplaats. “Vooral over de laatste periode, hoe concreter het werd, hoe meer onzekerheid omdat er meer uitgezocht en gerekend moest worden.”

Verfijnen oplossing

Het definitieve ontwerp is vastgesteld.
Er is vrijstelling verleend op het bestemmingsplan dat nog in procedure is.
Vervolgens wordt het voor bewoners stil.

Ondertussen was in 2007 het definitieve ontwerp vastgesteld, zodat in 2008 verschillende aanvragen voor bouwvergunningen konden worden ingediend. In februari van datzelfde jaar besloot het College van Burgemeester & Wethouders dat vrijstelling verleend mag worden voor het bouwplan. Ook de Provincie Zuid-Holland verleende in die maand de specifieke verklaring van geen bezwaar. Dit betekent dat vrijstelling wordt verleend om te kunnen starten met de bouw van Parkboulevard, vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan dat in procedure is (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam et al., 2008).

Ondertussen gebeurde er voor bewoners niet zoveel: “voor de bewoners lag het gewoon stil, maar achter de schermen werd hard gewerkt. Het werd ook steeds uitgesteld. (..) Mijn inschatting was dat al die dingen sneller zouden gaan. (..) We hebben twee jaar lang eigenlijk tijd lopen rekken. Wel een vervelende periode hoor. Je zoekt dan naar momenten. Je leefde in het traject ongeveer per half jaar. Er was telkens de vraag wanneer gaat het nou gebeuren?”, aldus een woordvoerder van de Werkplaats.

Ronde 5

“Ik heb zelf achteraf de indruk dat zij die procedure nooit goed in beeld hebben gehad. Die duurde gewoon langer dan dat ze hadden gedacht, en daar hadden wij dus ook niet heel goed zicht op. Dat is bij ons dan misschien ook wel een gebrek aan kennis geweest. Dat is ook weer zo’n specifieke kennis om sporen te verwijderen.”

“Door de crisis denk ik dat [Dura Vermeer] wat scherper is gaan kijken. (..) Ik denk, in een andere tijd hadden ze dat risico [om te bouwen] misschien iets eerder genomen, en waren ze gewoon eerder gestart.” “[Het duurde zo lang] dat je dacht van nu moeten ze op een gegeven moment wel starten, nu moeten ze gewoon doorzetten.”

Uitvoering

De spooronttrekkingprocedure verloopt moeizaam.
Verschillende supermarkten starten een beroepsprocedure tegen het bestemmingplan en verliezen deze.
Dura Vermeer wil wegens de crisis ten minste 70% voorverhuurd hebben, wat vertraging in de bouw tot gevolg heeft.

Halverwege 2008 wil men starten met het verwijderen van de sporen. Om dit te kunnen doen moet ProRail allereerst een spooronttrekkingsprocedure volgen om te bepalen wie de kosten op zich moet nemen. “[Er was een] overeenkomst gesloten tussen Havenbedrijf en ProRail over het weghalen van de sporen, en dat is een havenspoorovereenkomst geweest. Dat is een heel oud document, wat verschillende versies (..) kende en heel groot en omvangrijk was. (..) Het was niet meer duidelijk wat de laatste versie was en die hadden wij ook helemaal niet. Maar dat was bepalend voor de afspraken die wij met ProRail konden maken. Want dat ging er gewoon om wie uiteindelijk de kosten op zich zou nemen.”, aldus een voormalig projectleider. “(..) ik heb zelf achteraf de indruk dat zij die procedure nooit goed in beeld hebben gehad. De procedure duurde langer dan dat ze hadden gedacht, en daar hadden wij dus ook niet heel goed zicht op. Dat is bij ons dan misschien ook wel een gebrek aan kennis geweest. (..) En toen uiteindelijk was er bij ProRail een positief besluit, van akkoord.” Vervolgens bleek eind 2008 het positieve besluit van ProRail eigenlijk meer een positief advies te zijn. “(..) het ministerie, dus de minister van V&W, die moest toen uiteindelijk nog het besluit nemen. En die ging

niet akkoord [met de spooronttrekking], en dat kwam als een verassing naar boven. Ze gingen niet akkoord, omdat er voor ProRail dus kosten aan verbonden zouden zijn. En het ministerie was van mening dat die kosten eigenlijk op het bordje van de Gemeente, casu quo het havenbedrijf zouden moeten liggen. Dat had te maken met de havenspoorovereenkomst die jaren geleden over alle sporen in heel Rotterdam gesloten”, aldus een woordvoerder van het OBR. Uiteindelijk bleek de minister dus het besluit te moeten nemen. Uiteindelijk is de minister in 2008, na interventie van de wethouder van Verkeer van Rotterdam, toch akkoord gegaan met de spooronttrekking.

In 2009 is een beroepsprocedure gestart tegen het bestemmingsplan door verschillende supermarkten. “Ja die gingen dwarsliggen, omdat ze daar een grote supermarkt wilden neerzetten.” De rechter heeft Dura Vermeer in 2010 in zijn gelijk gesteld.

Het hiervoor beschreven proces heeft een forse vertraging opgeleverd. Deze vertraging loopt echter nog verder op vanwege de economische crisis. Dura Vermeer geeft aan slechts te willen starten met de bouw als voor die tijd 70% van de bedrijfsruimtes zijn verhuurd (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, dS+V & Gemeentewerken, 2006). “(..) toen de crisis kwam, toen was het eigenlijk zover dat Dura zou kunnen beginnen [met bouwen]. Door de crisis denk ik dat ze wat scherper zijn gaan kijken. (..) Ik denk, in een andere tijd hadden ze dat risico misschien iets eerder genomen, en waren ze gewoon eerder gestart.”, aldus een woordvoerder van de Werkplaats. De vertraging die door laatstgenoemde ontwikkelingen is veroorzaakt levert ergernissen op bij actoren, aldus een respondent. “Dat je dacht van nu moeten ze op een gegeven moment wel starten, nu moeten ze gewoon doorzetten.”, aldus de voormalig projectleider.

Op 14 september 2009 is de eerste paal de grond in geslagen. Verwacht wordt dat het dakpark in 2011 opgeleverd zal worden.

4.1.3 Toelichting Beleidsinstrumenten

Met behulp van gesprekken met respondenten en het hierboven beschreven rondemodel kunnen verschillende beleidsinstrumenten worden onderscheiden. Dit zijn op chronologische wijze de volgende instrumenten: bestemmingsplan, haalbaarheidsstudie, participatieproces, supervisor, IPSV subsidie, convenant, DPO, Onderzoek sporenaantal, masterplan, recht van opstal, artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening, bouwvergunningen, onderzoek veiligheidsnormen dijk, keurvergunning en garantie. Al deze instrumenten voldoen aan de definiëring van beleidsinstrumenten zoals deze in het theoretisch kader is opgenomen. Deze instrumenten zijn immers allemaal formeel externe beleidsobjecten of -activiteiten die ingezet zijn door de overheid en gericht zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen om zo meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren.

Keuze beleidsinstrumenten

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de hierboven genoemde ingezette beleidsinstrumenten per ronde. Zoals aangegeven worden hiervan in dit onderzoek slechts een aantal onderzocht. In deze casus is in de voorronde een besluit genomen waarmee de bestemming van het gebied, en dus het bestemmingsplan is gewijzigd. Dit instrument heeft bijgedragen aan de afsluiting van een langdurige ronde en luidde daarmee een nieuwe ronde in. Dit instrument wordt in deze paragraaf dan ook verder beschreven.

Ronde één diende om een oplossing te vinden om de verschillende claims die op het gebied rustte te kunnen realiseren. Hierbij is een haalbaarheidsstudie gedaan naar meervoudig ruimtegebruik. Tevens heeft men getracht het project te linken aan een ander project, de Parklane. Omdat men met verdere uitwerkingen van het project niet heeft gewacht tot de resultaten van de haalbaarheidsstudie bekend waren, wordt dit instrument in dit onderzoek niet verder onderzocht. Het heeft immers niet bijgedragen aan voortgang van het proces.

In de tweede ronde zijn vele instrumenten/interventies ingezet. Zo is een participatieproces gestart, wat begon met een interactief planproces, wat in de rondes drie tot en met vijf is doorgezet. Daarnaast is een supervisor aangesteld om het proces te waarborgen, IPSV-subsidie verleend door het ministerie van VROM en een

convenant ondertekend door alle betrokken partijen. In deze ronde heeft het convenant een afsluitende functie gehad, en daarmee een nieuwe ronde ingeluid. Dit instrument wordt dan ook onderzocht. Daarnaast hebben het participatieproces, en de IPSV subsidie volgens verschillende respondenten een belangrijke rol gespeeld en worden dan ook eveneens onderzocht.

Ronde drie wordt gekenmerkt door discussies over spoorontsluiting, het huisvestingsprogramma en onzekerheid over juridische en financiële constructies. Ook in deze ronde zijn verschillende instrumenten toegepast. Het participatieproces is wederom ingezet, daarnaast is een distributie planologisch onderzoek (DPO), een onderzoek naar het sporenaantal heeft plaatsgevonden en een masterplan, stedenbouwkundig plan en beheer- en onderhoudsplan zijn ingezet. Het DPO is in deze ronde van belang geweest om de lange discussie over het huisvestingsprogramma te kunnen afsluiten. Omdat het echter geen direct verband heeft met de realisatie van meervoudig ruimtegebruik is dit instrument niet meegenomen. Het is voor de realisatie van meervoudig ruimtegebruik immers niet van belang wat voor bedrijven in het pand gehuisvest worden. Het masterplan wordt in dit onderzoek wel meegenomen, omdat respondenten zich hierover verschillend hebben uitgelaten, wat het tot een interessant instrument maakt om te onderzoeken.

Ronde vier wordt gekenmerkt door de verkregen keurvergunning en het verfijnen van de financiële verdeelsleutel en de juridische constructie. In deze ronde zijn naast het participatieproces verschillende interventies / beleidsinstrumenten ingezet. Zo is om te kunnen komen tot een goede financiële verdeelsleutel gebruik gemaakt van excessieve kosten en om de constructie juridisch mogelijk te maken is gebruik gemaakt van het recht van opstal. Beide instrumenten worden in dit onderzoek meegenomen, omdat zij een direct verband hebben met de realisatie van meervoudig ruimtegebruik. Daarnaast zijn verschillende bouwvergunningen aangevraagd en verleend, is een keurvergunning verleend door het hoogheemraadschap, heeft de gemeente Rotterdam garantie gegeven aan het hoogheemraadschap en heeft een kort onderzoek plaatsgevonden naar het verhogen van de veiligheidsnormen van de dijk. Laatstgenoemde instrumenten worden niet onderzocht.

In de laatste ronde heeft slechts het participatieproces een rol gespeeld. Omdat dit proces in ronde twee reeds wordt onderzocht, worden uit ronde vijf geen instrumenten meegenomen.

Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan bepaalt wat er in een gemeente met de ruimte gebeurt, dus wat voor bestemming of functie de grond krijgt. De gemeenteraad stelt dit in een bestemmingsplan vast (Rijksoverheid, 2010). In casus het dakpark is in de voorronde door deelgemeente Delfshaven het besluit genomen dat het spooreplacement een voor 80% groene bestemming dient te krijgen. In 1998 is dan ook besloten het bestemmingsplan te wijzigen.

Meerdere respondenten hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van het bestemmingsplan: “Er wordt ook een bestemmingsplan gemaakt in zo’n proces, ja dat moet gewoon dat is onherroepelijk. Het hoort erbij. Dat is gewoon de wet, want het krijgt een hele andere bestemming dan het had. Het nieuwe bestemmingsplan is nog in behandeling, die is nog niet onherroepelijk en er wordt ook al gebouwd.” “(..) een bestemmingsplan is gewoon noodzakelijk, ja. Dus dat moet.” “Het bestemmingsplan is een hele belangrijke geweest. (..) Het is natuurlijk een juridisch stuk, en een bestemmingsplan is een toetsingskader. Dus je moet zelf een idee hebben en beginnen en dat wordt er getoetst op het bestemmingsplan. Het is niet zo dat het bestemmingsplan een plan is. Nee het is een juridisch stuk, waar jouw bouwplan, jouw initiatief, op wordt gelegd en dan wordt gekeken of het voldoet aan de randvoorwaarden. Het essentieel, (..) natuurlijk. Alleen bewoners realiseren zich dat niet hoor, dat is een andere wereld.”

IPSV Subsidie

In november 2001 stelde het ministerie van VROM € 12 miljoen IPSV-subsidie beschikbaar voor de organisatie van het planproces (Gemeente Rotterdam, 2004). “En die wordt eigenlijk alleen besteed aan het hele

planproces, omdat het veel ingewikkelder is. Het is eigenlijk voor het eerst dat dat op die manier gebeurt.” Een andere respondent gaf aan dat het project ook wel duurder was dan normale projecten: “Ik denk dat het tien keer zo duur is als normaal het geval is. Normaal gesproken is ongeveer 10% van de kosten architectenkosten. Dat is hier zeker wel twintig, misschien wel dertig procent. Dat is veel meer. Vervolgens komen er nog de participatiekosten bovenop. Omdat dit vanuit het project niet goed te financieren was, heeft de Rijksoverheid gezegd: we vinden het een goed plan. We staan achter dubbel grondgebruik en we willen ook wel weten hoe dat werkt. Jullie zijn een van de eersten die dat doen, en we begrijpen dat het daarom extra geld kost, want daar heeft dat echt mee te maken. We geven jullie gewoon wat extra geld, we geven een bepaalde subsidie, maar we hebben wel een voorwaarde, en dat is dat jullie veel aan participatie doen.”, aldus een respondent.

Alle respondenten hebben de subsidie aangehaald en zijn er op ingegaan. “Subsidie van de Rijksoverheid is absoluut noodzakelijk geweest. Zonder die subsidie was het project niet tot stand gekomen. Het ging ook om een heel fors bedrag.” Op de vraag of het project gerealiseerd zou zijn zonder de IPSV-subsidie antwoord een respondent als volgt: “Nou, dat denk ik niet. Dat kan haast niet. Uit particuliere middelen kun je dat nooit halen. Nee, dan krijg je zoiets nooit voor mekaar (..) Nee, financieel is dat dan niet te behappen. Want dat is zoiets kostbaars.” Een andere respondent antwoord op dezelfde vraag: “Ik denk het niet. Ik denk dat de subsidie juist die extra ambitieruimte heeft gegeven. Dat weet ik eigenlijk wel zeker. Er zou wel iets gekomen zijn wat je ook met een dakpark zou hebben kunnen duiden. Dat geloof ik wel. Maar niet met die ambitie en ook niet in de diepte. Nee. Dat is wel grappig hoor, dat die Rijkssubsidie daar dan ook op letten. We hebben ze ook wel eens hier gehad, dus wij kunnen juist die dimensies die verbreding ook opzoeken, in communicatie en ambitieniveau. Nee, de subsidie van het Rijk durf ik te stellen is gewoon voorwaardelijk geweest voor de realisatie van het dakpark.” Een andere respondent geeft aan de subsidie effectief te vinden, niet in de minste plaats vanwege de voorwaarden van de subsidie: “de subsidie vanuit de rijksoverheid was voor ons heel belangrijk, omdat daar ook de randvoorwaarden ontstonden, dat er bewonerparticipatie zou zijn. Dat weet ik nog wel, dat ik me afvroeg als de subsidie er niet zou zijn geweest hadden ze dan ook nog zo hun best gedaan de bewoners erbij te betrekken. Er stonden ook allerlei voorwaarden in dat bewoners budget kregen om een second opinion aan te vragen.” Een andere respondent is eenzelfde mening toegedaan. Op de vraag of zonder subsidie sprake was geweest van eenzelfde participatieproces antwoord een respondent als volgt: “Nou, dat betwijfel ik. Want er zijn natuurlijk wel projecten [in Rotterdam] gaande zonder betrokkenheid van bewoners. Ik geloof het niet. Het is een eis van ons als bewoners geweest. En dat is gewoon door VROM overgenomen. En dat hebben ze als eis ook meegenomen in hun subsidiebeleid.”

Convenant / projectovereenkomst / intentieovereenkomst

In juli 2002 ondertekenden het centraal- en deelgemeentelijk bestuur, Dura Vermeer, OBR en bewoners een convenant. “In zo’n overeenkomst worden de samenwerkingsvoorwaarden vastgelegd.”, aldus een respondent. “[Een convenant] begint met een intentieovereenkomst, maar uiteindelijk moet er gewoon een knetterharde overeenkomst gesloten worden, met grondprijzen en dat soort dingen. En als je ziet hoelang dat geduurd heeft.” Met de ondertekening van het convenant kregen burgers een formele positie in het proces.

Ook dit instrument hebben alle respondenten aangehaald: “Het convenant tekenen was (..) heel effectief, omdat daar de wensen van bewoners inzaten. Dat was ook een hele belangrijke. (..) het convenant was echt heel belangrijk. (..) Ik vond het convenant belangrijker [dan de intentieovereenkomst]. Maar dat heeft er ook mee te maken gehad dat daar de inhoudelijke borging in opgenomen was van bewoners, daarom was het belangrijk. Dan heb je even een moment van hier staan we achter. (..) Het gaat erom dat agenda's niet tussentijds zouden wisselen. In al die stukken staat inhoudelijk borging, daarom zijn ze belangrijk, en omdat ze door de politiek vastgesteld worden.”, aldus een respondent. Een andere respondent is eenzelfde mening toegedaan: “Ja, je moet [het vaststellen] met een convenant, het kan niet anders. Want anders staat het zo op losse schroeven. En ik vind dat je er bij een convenant goed voor inzet. En mensen zijn verplicht om zich aan het convenant te houden. Dus zo’n convenant heeft altijd zin. (..) Kijk de ambtenaar of de wethouder en de

deelraadsvoorzitter die hebben dat convenant ondertekend, dus dat houdt in dat het eerst opvolgend college zich ook weer moet committeren aan dat convenant, dat kan niet anders. (...) [Anders] kan een volgend college zeggen van ja, hallo daar doen we niet aan mee, want dat kost bijvoorbeeld veel te veel geld. Dus als je een convenant in handen hebt, heb je een instrument waar ze niet omheen kunnen.” Op de vraag of het project ook van de grond was gekomen zonder convenant antwoordde deze respondent het volgende: “Dat is de vraag, maar ik ben er haast heilig van overtuigd, dat dat dan niet gelukt was. Zulke grote projecten moet je altijd met convenanten gepaard laten gaan. Anders staat het op losse schroeven en dan kan iedereen zich er van af trekken. En als je een convenant hebt. Die ondertekend is zowel door de bouwer als door de stad en de deelgemeenten en een bewoner die het ondertekend heeft, ja dan heb je wat in handen. Dan heb je een instrument in handen.”

Een derde respondent vraagt zich daarentegen af wat de waarde is van een convenant: “(...) waarom wil men dat doen, al die partijen en handtekeningen eronder? Dat heb ik me (...) altijd afgevraagd, wat is nou de waarde van zo’n convenant. Het gaan gewoon een la in. Maar je kunt elkaar er daarna wel weer op aanspreken, maar iedereen heeft zijn eigen invulling. Dat is wel interessant. Ja [intentieovereenkomsten], dat zijn rituelen. (...) Wat daar de waarde nou van is, dat weet ik nooit zo goed. Maar het heeft altijd een verbindende functie, je kunt mekaar er weer op aanspreken. (...) En dat kan niet vrijblijvend. (...) Dan maak je zo’n convenant. (...) Ik vind het altijd hele belangrijke momenten. Maar je haalt het pas weer uit de kast als er ruzie is. [Dus zonder convenant was het ook gelukt] denk ik, maar je hebt het ook nodig. (...) Het wetboek sla je ook alleen open als je iets gedaan hebt en dan vraag je: had het nou gemogen of niet. (...) [Het is nodig] zodat ze mensen doelgericht kunnen aanspreken en dat er ook budgetten zijn, anders kunnen ze niet opereren. Een vierde respondent was van mening dat de overeenkomst eerder gesloten had moeten worden: “(...) en wat het lastige is, we hadden een projectovereenkomst willen afsluiten en daarin spreek je met elkaar af hoe je met elkaar samenwerkt en hoe je verder werkt en die projectovereenkomst heeft heel lang geduurd voordat die tot stand kwam. En daardoor werd die ook weer door de tijd ingehaald. Doordat op een gegeven moment weer dingen bekend waren. Het was beter geweest als die gewoon eerder vastgesteld had kunnen worden en dan was die misschien iets globaler geweest, maar nu het duurde langer en langer, dus dan denk ik dat had misschien wel wat effectiever gekund. [Een] projectovereenkomst is ook gewoon een noodzakelijk iets. Ja je hebt gewoon een overeenkomst met de partijen nodig waarin je de samenwerkingsvoorwaarden met elkaar vastlegt. Alleen wat ik wel zeg, het was beter geweest als die eerder [was gesloten]. We hebben heel lang met de conceptovereenkomst gewerkt (...). Uiteindelijk is het allemaal prima gegaan zo hoor, dat wel. [Zonder zo’n overeenkomst was het project niet van de grond gekomen.] Nee je moet iets van een overeenkomst met elkaar hebben waarin je met elkaar voorwaarden vastlegt, waaronder je afscheid van elkaar kunt nemen, maar ook waarin je doelen vastlegt. Ja dat is heel belangrijk.”

Participatieproces (manager)

In 2000 heeft het OBR opdracht gegeven aan ‘Bureau de Werkplaats’ het participatieproces op te zetten en zo een inhoudelijke uitwisseling en reflectie met bewoners te organiseren. Dit participatieproces loopt van 2000 tot heden. In dit onderzoek wordt slechts het participatieproces onderzocht dat heeft plaatsgevonden van 2000 tot 2002, zodat het instrument behapbaar is voor onderzoek. Het participatieproces was tevens een voorwaarde voor de in 2001 van VROM verkregen IPSV-subsidie.

Dit participatieproces begon met een interactief planproces, dat van april 2000 tot september van datzelfde jaar heeft plaatsgevonden. Bureau de Werkplaats startte toen tezamen met de bewonersorganisatie Bospolder Tussendijken met het opstellen van een door de buurt gedragen ‘Programma van Eisen’ (PVE) (De Werkplaats, 2000). Hiervoor hebben verschillende interventies plaatsgevonden. Zo zijn verschillende bijeenkomsten met verschillende bewonersgroepen georganiseerd. Daarnaast hebben twee excursies plaatsgevonden, waarbij één excursie naar een wijkpark en één excursie naar reeds gerealiseerde vormen van meervoudig ruimtegebruik. Ook hebben twee mini ateliers plaatsgevonden, waarbij bewoners en professionals informatie, ideeën en belangen hebben uitgewisseld over de inrichting van het park en de relatie tussen wonen en werken.

Vervolgens is een video gemaakt, wat een idee geeft van de wensen en behoeften van bewoners. En ten slotte is het proces afgesloten met de presentatie van de uitkomsten van dit proces.

Respondenten hebben zich uitgesproken over het gehele participatieproces, en niet slechts over het participatieproces dat heeft plaatsgevonden tussen 2000 en 2002. Hierdoor kunnen deze bevindingen door elkaar lopen. “Het participatieproces is denk ik (..) een hele belangrijke geweest. (..) De hele betrokkenheid van de bewoners (..). Want dat was ook een belangrijke om zo’n subsidie binnen te krijgen. Maar ook omdat op een gegeven moment, het proces heeft toch wel een aantal moeizame punten [heeft] gekend, maar omdat het voor de bewoners zo belangrijk was, en omdat de bewoners er altijd bij betrokken zijn, was het voor mezelf ook gewoon een motivatie van, je weet waar je het voor doet. En niet alleen voor jezelf, maar ook voor anderen. En dat is ook gewoon een hele belangrijke. En ook richting wethouder kon je zeggen, ja er zijn gewoon bepaalde toezeggingen gedaan richting bewoners.”, aldus een voormalig projectleider.

Een tweede respondent is eenzelfde mening toegedaan. Op de vraag in hoeverre het participatieproces heeft bijgedragen aan de realisatie van het project antwoordde de respondent: “Voor de volle 100 % natuurlijk. (..) Zonder participatieproces had er een heel ander park gelegen.”

Een derde respondent geeft het volgende aan: “Er is een ongelooflijk goed participatieproces opgestart, en daar speelt de werkplaats een hele belangrijke rol in. (..) Al die excursies hebben echt effect gehad. (..) En de bewoners hebben een ongelooflijk zware stem, haast eigenlijk wel het laatste woord. Dat is op zich ook helemaal niet verkeerd. Eigenlijk wel heel goed. (..) Die hebben allemaal een plan gemaakt, en daar is uiteindelijk een keuze uit gemaakt. De definitieve keuze is door de politiek gemaakt. Alleen de bewoners zijn daar ook weer bij geraadpleegd, zij hadden een hele stevige stem daarin.”, aldus een woordvoerder van dS+V.

Een andere respondent is het hiermee eens: “Openheid. Mensen van het begin af aan betrekken, naar ze luisteren en ook wat met die ideeën doen. Dat heeft hier heel goed uitgepakt. Het werkte ook heel goed voor ons. (..) We hebben hier één keer in de paar maanden een dakparkcafé, dan komen er 40/50 bewoners. Er is altijd iemand van ons bij (..) om vragen te beantwoorden, toelichting te geven. (..) Hierdoor creëer je betrokkenheid. Sociaal toezicht ontstaat. Er komt leven in, cohesie.”

Een laatste respondent is zeer uitgebreid ingegaan op het participatieproces: “Zonder die bewonersclub (..) zou ook de spanningsboog tussen politiek en investeerder wel eens wat minder ambitieus hebben kunnen uitpakken. Zij zijn probleemeigenaar van dat park en van het groen en van de ambitie daarachter. De politiek beroept zich daar ook altijd weer op. (..) Mensen moeten serieus genomen worden door ze aan politieke tafels te ontvangen. (..) Ik durf de stelling aan dat er dan in essentie mogelijkerwijs een oplossing was gekomen met de rug naar de wijk. (..) Dus het participatietraject vind ik voorwaardelijk. (..) [Participatie wordt] op een gegeven moment ook als noodzaak gezien, ja dat park had in 2005 al klaar moeten zijn. Dat kon je toen niet voorzien, maar al die tijd van wat er maar allemaal in die omgeving gebeurde, maakte de noodzaak van die communicatie/participatie eigenlijk steeds noodzakelijker. [Als je dat niet gedaan had], dan gaan ze actie voeren of ze gaan de pers inschakelen of ze gaan naar een wethouder, of er wordt rotzooi getrapt. [Dus het is] vrij cruciaal! [Zonder dat hiervoor een bureau ingezet zou zijn] zou het lastig worden! Zonder onze rol, en ook zonder onze energie en onze ideeën dan zou het natuurlijk ook anders uitgezien hebben. Sterker nog dan zou ik ook de vraag hebben of het wel doorgegaan zou zijn. Vooral in het overtuigen van de politiek, het overtuigen van zo’n ontwerpploueg. Het weer enthousiast krijgen, ja het weer genereren van energie.”, aldus een woordvoerder van Bureau de Werkplaats.

Masterplan

In de planontwikkelingsfase, in 2003, is het masterplan vastgesteld. Hierin worden de eerste plannen geconcretiseerd, zowel met betrekking tot het technisch ontwerp als de juridische en financiële constructie

Respondenten hebben een verschillende mening met betrekking tot de effectiviteit van het masterplan. Volgens de eerste respondent is het masterplan gewoon een fase in de planontwikkeling: “(..) dat is denk ik ook wel een noodzakelijke fase, gewoon [de manier] hoe wij werken. (..) Je begint met een heel globaal plan en dat

wordt specifiek en specifiek. (...) dat masterplan is ook (...) gepresenteerd om subsidie binnen te krijgen. Dus je moet natuurlijk wel een plan kunnen tonen, en op basis van zo'n masterplan is op een gegeven moment ook door de gemeente gezegd, we gaan door of niet. Dat is ook als je projectmatig werkt, dat je gewoon verschillende fases hebt in je project, waarin je verschillende producten oplevert. Zo'n product geeft ook aan van waar sta je met elkaar. [Zonder masterplan] (...) ja dan had je misschien een ander soort plan met een ander soort naam. [Dus er zou absoluut een soort masterplan moeten zijn]. Dus het is wel noodzakelijk eigenlijk. Ja, want het is een periode geweest, waarin verkend is wat de mogelijkheden zijn, wat de kosten zijn en wat de ambities zijn met elkaar. Dus dat hoort er wel bij." Een andere respondent geeft aan: "ja voor ons was het masterplan belangrijk, vanwege de ijkpunten. Vaststelling in de deelraad en vaststelling in de gemeenteraad. Omdat je dan ankerpunten hebt waarop je kunt terugvallen. Ja het masterplan en het stedenbouwkundig plan zijn een hele belangrijke. Omdat iedereen ja zegt. En daar kun je heel sterk op terugvallen. Dat er niet een eigenwijze stedenbouwkunde komt die met zijn eigen plan komt. (...) Want bij Dura heeft wel altijd dezelfde persoon gezeten, maar bij de gemeente bijvoorbeeld niet. (...) Een andere respondent geeft aan dat het borgen van het tussenstation het subdoel is. "(...) want dat geeft nu nog steeds positie. Dus ook het gezamenlijk vast te stellen, met politieke instanties maar ook met elkaar. Dat was waar iedereen 'ja' tegen moest zeggen. Dat werkt vanuit twee kanten."

Een vierde respondent heeft een andere mening met betrekking tot het masterplan: "Ik vraag me af hoe handig dat [masterplan] geweest is, daar heeft ongelooflijk veel tijd in gezeten. En praktisch is daar volgens mij helemaal niet zoveel van overgebleven. Dat is een vrij abstract plan, maar wel met heel veel tekenwerk en schrijfwerk. Dat was een dik, stevig document. En ik vraag me af hoe handig dat hierin geweest is. Ik kan me voorstellen dat we dat gewoon overgeslagen hadden, (...) omdat als je ziet wat er van het masterplan uiteindelijk overblijft is dat maar minimaal. (...) Je begint altijd met zo'n masterplan, dan een stedenbouwkundig programma van eisen, stedenbouwkundig plan en dan krijg je een inrichtingsplan. En soms kun je toch echt wel zeggen dat je er eentje uit kan halen, omdat die gewoon niet echt toevoegt. En dat masterplan heeft heel veel tijd gekost. Het is dus ook ontzettend duur geweest, volgens mij hadden we die over kunnen slaan. Er ontstond wel een soort focus uit. De belangrijkste uitspraak uit de masterplanfase is geweest dat de sporen er helemaal uit gingen. Dat had je ook wel door middel van een ander soort plan kunnen doen. Dat had ook in het stedenbouwkundig programma van eisen bepaald kunnen worden. Dus het plan heeft ontzettend veel tijd gekost en je kunt je afvragen wat het heeft opgeleverd. (...) dat vind ik twijfelachtig. Misschien denken anderen daar anders over."

Juridische constructie: recht van opstal

Van 2003 tot 2006 zijn verschillende juridische constructies aan de orde geweest om zowel publiek private samenwerking mogelijk te maken als meervoudig ruimtegebruik. "Voor het park op het gebouw heeft Dura Vermeer de gemeente recht van opstal verleend. Het kost altijd even om de constructie te bedenken. Deskundigen van adviesbureaus adviseerden Dura Vermeer hierin, maar ook de gemeente." Zo zijn er verschillende juridische vormen mogelijk: "Je kunt bijvoorbeeld zeggen dat je in een vereniging van eigenaren gaat zitten. [Dan heb je het over appartementsrecht]. Daar gingen ze in de eerste instantie ook voor. Ze hebben dan ook een gezamenlijk statuut. Daar zijn heel veel contracten voor geschreven. Op een gegeven moment kwam er ergens een arrest aanzetten en bleek dat dat toch niet zo handig meer was. Toen heeft men dat weer helemaal uit elkaar gegooid, toen is het recht van opstal geworden. (...) Die dingen hebben heel veel tijd gekost, en vervolgens zijn ze ook nog een paar keer ongelooflijk op hun kop gegaan, en dat is nog niet uitontwikkeld denk ik. Ik denk dat het volgende dakpark echt weer een andere juridische constructie zal krijgen."

Drie respondenten hebben aangegeven geen zicht te hebben op juridische constructies die ingezet zijn: "Daar heb ik geen zicht op gehad. Maar ik denk dat je dat als bewoner ook niet moet willen weten. Want dat gaat toch boven je pet. Je bent daar niet toe in staat om dat te overzien." Een andere respondent is van mening dat een juridisch constructie noodzakelijk is, en dat het zijn doel bereikt "Ja, je moet gewoon een juridische constructie

met elkaar hebben om dat meervoudig ruimtegebruik ook vast te leggen inderdaad. Ja dat klopt. En ik wil niet zeggen dat appartementsrechten niet kunnen, maar dat hangt gewoon van de specifieke omstandigheden af, en aan alles zitten voor- en nadelen. Kijk bij zo'n appartementsrecht zijn in de wet al veel zaken geregeld, een vereniging van eigenaren heb je dan, en wat er wettelijk is vastgelegd over hoe die in verhouding tot elkaar staan en welke dingen ze wel moeten doen en welke dingen ze niet hoeven te doen. En wij hebben een aantal van die onderdelen overgenomen ook uiteindelijk opgenomen over het recht van opstal. Gewoon omdat het toch handig was dat je een bepaald kader hebt. [Dat is absoluut noodzakelijk geweest.]”

4.2 Groene Daken

“In de studie ‘Rotterdam Waterstad 2035’ is aangetoond dat op het maaiveld onvoldoende ruimte voor piekberging aanwezig is.” (dS+V & Gemeentewerken, 2006). Omdat nog steeds gebouwd wordt geldt de stelregel dat “nieuw te verhard gebied moet worden gecompenseerd door extra open water van tenminste 10 procent van het te verhard oppervlak.” (dS+V & Gemeentewerken, 2006). De ruimte voor open water is echter schaars. In dichtstedelijk gebied, zoals het centrum van Rotterdam, moet men dus op een andersoortige manier omgaan met piekberging. De gemeente Rotterdam is dan ook gestart met het innovatieve programma: ‘groene daken’, zie figuur 4.3. Er bestaan twee verschillende vormen: intensieve- en extensieve groene daken. Extensieve groene daken bestaan uit een dunne laag substraat met gras, kruiden, mos en/of sedum als vegetatie en zijn onderhoudsarm, zie figuur 4.4. Intensieve groene daken hebben een dikkere laag substraat. De



Figuur 4.3: Groene daken Rotterdam



Figuur 4.4: Concept Groen dak

vegetatie is divers: gras en lage planten, maar ook struiken en bomen kunnen aanwezig zijn (dS+V & Gemeentewerken, 2006). De casus in dit onderzoek betreft extensieve groene daken.

“Het doel van een groen dak is het regenwater daar waar het valt op te vangen en vertraagd af te voeren naar het systeem [en daarmee het watersysteem van de stad te ontlasten]”, aldus een respondent. Daarnaast bestaan nog een aantal andere voordelen: het verminderen van energieverbruik, zowel in de zomer als in de winter, het isoleren van geluid, het verminderen van opwarming van de stad en daarmee hittestress, het verminderen van fijnstof, het toevoegen van meer groen in de bebouwde omgeving waardoor de ecologische waarde en de belevingswaarde omhoog gaan en de levensduur van een groen dak is langer. Op deze manier worden dus publieke en private belangen gecombineerd en ontstaat meervoudig ruimtegebruik.

4.2.1 Overzichtstabel rondenmodel

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Tijdperiode	2006-2008	Eind 2008-2009	2010
Initiatief of beleidsvoornemen	Gemeente zet project verbetering leefomgeving op.	2008 Gemeente vraagt offertes aan, lang proces.	Bewoner benadert zelf dakdekker, aanleiding zomerse hitte.
Belangrijke beslissingen/ gebeurtenissen	2006 Bewoner initieert groene daken 2007 Reactie gemeente 2007 Groep van 20 pers. heeft besloten zich te laten informeren 2008 Informatiebijeenkomst 2008 Presentatie subsidieregeling 2008 Dakonderzoek	2009 Waterschappen sluiten aan bij subsidieregeling 2009 Gemeente presenteert offertes. 2009 Offertes te duur. Op zoek naar andere organisatie. 2009 Uitstel realisatie	2010 Bewoner vraagt subsidie aan 2010 Gemeente verleent subsidie 2010 Bewoner realiseert groen dak
Karakterisering van interacties	Open proces met inbreng nieuwe kennis en ideeën. Discussie waarde dakonderzoek.	Discussie dure offertes.	Onderhandeling financiën en voorwaarden subsidie
Consensus	Groep enthousiast over groene daken.	Onenigheid over het kostenplaatje	Alle betrokken partijen voorstander groene daken
Zekerheid van kennis	Spanning expertkennis en lekenkennis. Technische onzekerheid dakconstructies.	Discrepancie verwachte en daadwerkelijke kosten.	-
Betrokken actoren en sectoren	Gemeente Rotterdam, hoogheemraadschap, bewoners en onderzoeksbureau.	Gemeente Rotterdam, hoogheemraadschap, bewoners en dakdekkersbedrijven.	Gemeente Rotterdam, hoogheemraadschap, bewoner en dakdekkersbedrijf.
Ingezette beleidsinstrumenten	Informatiebijeenkomst gemeente, subsidie gemeente, dakonderzoek en communicatieplan.	Communicatieplan, subsidie gemeente en waterschappen.	Subsidie gemeente en waterschappen.

Tabel 4.2: Overzicht rondenmodel groene daken.

4.2.2 Toelichting rondenmodel

Ronde 1

“Ik dacht dat ik met een grasmaaier elke week het dak op moest om te maaien. Want het heet in de volksmond een grasdak.
“(..) dan zat ik daar in zo’n vergadering, en dan zat daar zo’n eikel voor € 100 per uur. En die zei oké, ik heb hier het rapport en daar staat dat met enige zekerheid is aan te nemen dat de constructie dit wel kan opvangen. Ik zeg maar geeft u mij ook de garantie dat als het instort ik u daarop aan kan spreken. Nee, dat kon niet. Ik zeg ja maar jullie maken een rapport, dat kost waarschijnlijk € 2000, [waarvoor doe je dat onderzoek dan?] Ja zegt hij, maar dan moet ik nader onderzoek doen.
“(..) je hebt iets van een garantstelling nodig. Dan pas zullen mensen echt meegaan. (..) er is gewoon onzekerheid.”

Ontstaan problematiek en oplossing

Het eerste Rotterdamse Waterplan kaart het ruimtetekort voor piekwaterberging aan als probleem en geeft groene daken als mogelijke oplossing hiervoor.

In het eerste Rotterdamse Waterplan, wat van 2000 tot 2005 liep (Gemeente Rotterdam, de hoogheemraadschappen van Schieland en de Krimpenerwaard en van Delfland en het Waterschap Hollandse Delta, 2010), is het ruimtetekort voor piekwaterberging in het centrum van Rotterdam aangedragen als probleem naar aanleiding van het veranderende klimaat. In dit plan zijn ‘groene daken’ als mogelijke oplossing hiervan aangedragen. Dit idee is overgenomen in het Waterplan 2. “Parallel aan het traject van Waterplan 2, is men een soort studietraject begonnen van Groene Daken.”, aldus een woordvoerder van Gemeentewerken. Over de grootte en de aard van de problematiek bestaat volgens alle respondenten consensus. “[Over] het waterplan 2 bestaat een enorme consensus. (..) Men realiseert zich ook dat [we de problemen met wateroverlast] in het centrum niet allemaal kunnen oplossen met watergraven. Je kunt in het centrum niet nog een Westersingel neerleggen, daar heb je de ruimte niet voor. [Daar] is iedereen het mee eens. Over de oplossing bestaat eveneens veel consensus. Groene daken worden niet gezien als de oplossing van het probleem, omdat het te kleinschalig is. “Dus de consensus was dat het een bijdrage levert aan de problematiek. En dat met name daar waar de problematiek al helemaal lastig is dat het daar dan wel een redelijk instrument

zou kunnen zijn.”, aldus de woordvoerder van Gemeentewerken. Een andere reden is dat de overheid weinig zekerheid heeft over het aantal vierkante meter groen dak in Rotterdam, omdat deze daken in bezit zijn van particulieren. De voordelen voor huizenbezitters zorgen er echter voor dat het programma groene daken voldoende draagvlak heeft, aldus de reeds aangehaalde bewoner.

Aankaarten problematiek en oplossing

Stichting boulevard draagt groene daken aan als oplossing voor de verbetering van de luchtkwaliteit.

Stichting Boulevard, een informele bewonersorganisatie van de Mathenesserlaan en de Heemraadsingel, is al 15 jaar bezig met het verbeteren van de leefkwaliteit van de buitenruimte. De gemeente Rotterdam heeft in 2006 met de campagne ‘Zelf aan de slag’ burgers opgeroepen om met projectvoorstellen te komen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Een bewoner heeft toen, vanuit de werkgroep buitenruimte van stichting Boulevard, het voorstel gedaan voor het promoten van groene daken op reeds bestaande bouw in het centrum van Rotterdam. De reactie van de gemeente op het ingezonden projectvoorstel van de campagne ‘Zelf aan de slag’ liet lang op zich wachten. “Ze konden er niet zoveel mee”, aldus de bewoner. “(..) vier of vijf maanden later kreeg ik een brief van leuk idee, maar dat is allemaal te ingewikkeld, want je wil eigenlijk dat de gemeente iets gaat doen (..).”

Betrekken belangrijke actoren

Stichting boulevard en de gemeente Rotterdam organiseren een informatiebijeenkomst.
De informatiebijeenkomst was noodzakelijk om bewoners te enthousiasmeren.

Samen met bewoners en leden van stichting Boulevard zet de gemeente vervolgens een communicatietraject in gang. “(..) we hebben een folder gemaakt, en we hebben ook best wel gelobbyd en sommige mensen persoonlijk benaderd.” Hieruit kwam een groep van 20 personen voort die zich graag wilde laten informeren. In 2008 vond een informatiebijeenkomst plaats. “Iedereen was enthousiast, [en benieuwd] van nou wat kost dat dan. Nou dat zou dan ongeveer tussen de 60 en 70 euro per m² zijn (..), waarvan dan € 25 weer terug kwam via subsidie, dus dan had je voor € 40 een groen dak. Terwijl normaal ben je € 50 kwijt om een nieuw dak te leggen.”, vertelt een andere bewoner. Deze bewoners wilden gezamenlijk een offerte aanvragen om op die manier een kwantumkorting af te dwingen. Met hen is de gemeente Rotterdam een pilotproject gestart, waarvan de gemeente de trekker is.

Deze informatiebijeenkomst zorgde voor een open proces met inbreng van nieuwe kennis en ideeën. Het was voor bewoners dan ook van belang, omdat dat heeft verduidelijkt wat een groen dak is en wat de voordelen ervan zijn. Zo gaf een bewoner het volgende aan: “Ik dacht dat ik met een grasmaaier elke week het dak op moest om te maaien. Want het heet in de volksmond een grasdak. Ik dacht dat zal wel flink isoleren, dat zal wel veel schelen aan stookkosten in de winter, en dat blijkt dan helemaal niet het geval te zijn.” De informatiebijeenkomst heeft dan ook het verschil in lekenkennis en expertkennis verkleind of zelfs helemaal weggenomen. Volgens een respondent is er voldoende kennis bij geleerden maar of die kennis voldoende ontsloten is, daar kun je vragen bij stellen, aldus een woordvoerder van Gemeentewerken.

Onderzoek naar oplossing

Een maatschappelijke kosten en baten analyse heeft ertoe geleid dat de gemeente Rotterdam een subsidieregeling heeft vastgesteld.

Eind 2007 heeft de gemeente een maatschappelijke kosten- en baten analyse (MKBA) laten uitvoeren “om te kijken wat die groene daken nou opleveren en kunnen we en moeten we wellicht als gemeente daar een bijdrage aan leveren.”, aldus een woordvoerder van Gemeentewerken. Er werd voorheen weliswaar reeds gesproken over een subsidieregeling, maar medio 2008 is de subsidie pas daadwerkelijk in werking gesteld. “Wat (..) positief gewerkt heeft denk ik, om die subsidieregeling van de grond te trekken is dat de politiek wel wat wilde. Dus wethouder Lucas Bolsius was hartstikke voor. En dat helpt natuurlijk wel mee.” De gemeente subsidieert maximaal € 25 per vierkante meter.

Aanvullend onderzoek

Het noodzakelijke dakonderzoek geeft geen garantie dat de dakconstructie voldoende is.

Gedurende de informatiebijeenkomst ontstond de vraag of alle afzonderlijke panden bouwkundig gezien het gewicht wel konden dragen. De gemeente heeft hiervoor in 2008 een onderzoeksbureau in de arm genomen. Dit is door de gemeente bekostigd. Dit bureau moest per dak onderzoeken of de constructie voldoende was voor de realisatie van een groen dak. “Dat ging allemaal uitermate traag.”, zo vertelt een bewoner. Vervolgens werd het onderzoek gepresenteerd. “Dat onderzoek was niet echt heel erg gedegen. Bij sommige panden hebben ze wel heel goed gekeken en bij andere panden niet. (..) we dachten dat we een gedegen technisch rapport zouden krijgen. Maar dat bleek dus niet zo te zijn.”, aldus een bewoner. Een andere bewoner gaf het volgende aan: “(..) dan zat ik daar in zo’n vergadering, en dan zat daar zo’n eikel voor € 100 per uur. En die zei oké, ik heb hier het rapport en daar staat dat met enige zekerheid is aan te nemen dat de constructie dit wel kan opvangen. Ik zeg maar geeft u mij ook de garantie dat als het instort ik u daarop aan kan spreken. Nee, dat kon niet. Ik zeg ja maar jullie maken een rapport, dat kost waarschijnlijk € 2000, [waarvoor doe je dat onderzoek dan?] Ja zegt hij, maar dan moet ik nader onderzoek doen. Ik zeg van nou maar wat heeft u dan nu gedaan? Ja dat was echt komisch. (..) Het rapport sloot niet uit dat als je het dak erop legt, je het dan op een gegeven moment op je hoofd had. Dan moest je maar weer aanvullend onderzoek doen.” Er ontstond dan ook een discussie over de waarde van het dakonderzoek.

“(..) Onder bewoners ontstond dan ook onzekerheid over de technische constructie. “De groep die uiteindelijk over bleef wilde zich in principe ook wel verbinden aan het aanleggen. Alleen we hebben het allemaal wel afhankelijk gesteld van dat technisch onderzoek of het [technisch] überhaupt wel mogelijk was (..) en de kosten. (..) En die twee dingen samen, het bleek dus dat het moeilijk was om een soort zekerheid te krijgen dat het wel goed zou gaan.” Een andere respondent gaf het volgende aan: “(..) je hebt iets van een garantstelling nodig. Dan pas zullen mensen echt meegaan. (..) er is gewoon onzekerheid.”, aldus een bewoner. Bewoners vinden het wel goed dat de gemeente dakonderzoek bekostigt: “Ik vind het hartstikke goed van de gemeente dat die regeling [van dakonderzoek] er is (..). Alleen voor bestaande bouw ligt het gewoon ingewikkeld.”

Ronde 2

“En al die mensen moesten weer bij elkaar geroepen worden, dus we waren een jaar verder toen eindelijk de offertes op tafel lagen.”
“Uiteindelijk h[eeft het hoogheemraadschap] zich met veel gedoe een beetje aangesloten bij [de subsidieregeling]. Nou ik had ook zoiets van dat hoogheemraadschap had er ook veel eerder erbij gesleurd moeten worden.”
“(..) we kwamen er toch ook wel achter dat de aannemer die moet (..) ook wat [met het dakonderzoek] kunnen en willen.”
“(..) als ik op het hele verhaal terugkijk, dan denk ik van nou, wat de gemeente gewoon echt beter had kunnen doen, was gewoon veel sneller werken.”

Uitwerking oplossing

De gemeente Rotterdam vraagt offertes aan voor het aanleggen van groene daken. Dit is een traag proces.
De waterschappen sluiten zich aan bij de subsidieregeling.

Eind oktober 2008, een half jaar na de informatiebijeenkomst, vraagt de gemeente offertes aan bij dakdekkers, zodat men in het voorjaar de daken kon vergroenen. Volgens bewoners heeft het lang geduurd voordat offertes aangevraagd werden en vervolgens heeft het eveneens lang geduurd voordat alle partijen samen naar de offertes hebben gekeken.

In 2009 hebben de waterschappen zich aangesloten bij de subsidieregeling. “Dus waar eerst alleen maar 25 euro van de gemeente gesubsidieerd werd dragen nu de waterschappen ook 5 euro per vierkante meter bij. Voor zolang ze dat nog gaan doen, in verband met de crisis en bezuinigingen. Dit zijn wel de eerste dingen waarin gesneden wordt.”, aldus een woordvoerder van de gemeente. Een bewoner is van mening dat dit al eerder had moeten gebeuren: “Uiteindelijk hebben ze zich er met veel gedoe een beetje bij aangesloten. Nou ik had ook zoiets van dat hoogheemraadschap had er ook veel eerder bij gesleurd moeten worden.”

Onderhandelingen

Bewoners vonden de offertes die de gemeente aandroeg te duur.
Vervolgens werden nieuwe offertes aangevraagd en werd nogmaals een informatiebijeenkomst georganiseerd.
Geconcludeerd werd dat de offertes zo hoog lagen vanwege het ongedegen technische dakonderzoek.

In 2009 presenteert de gemeente vervolgens de binnengekomen offertes en geeft aan te helpen met het beoordelen van deze offertes. Deze varieerden van € 85 per vierkante meter tot € 140 per vierkante meter. “Dus er komen sowieso al twee tientjes bij.”, aldus een bewoner. Dat viel dus tegen. “En hoe kwam dat, natuurlijk omdat het voor de gemeente was. Want ja dan is altijd alles al duurder. (..) Maar iedereen had zoiets ja jemig, ik ga niet € 100 per vierkante meter betalen want dan krijg ik € 30 terug en dan kost het me nog [steeds € 70 per vierkante meter].” Een andere bewoner gaf het volgende aan: “(..) die bewoners waren heel erg afgeschrokken, als iemand dan ineens zegt ja het kost € 135 per vierkante meter, nou dan zeg je ook, houd die € 30 subsidie dan maar.” De eerder geciteerde bewoner gaf bovendien aan dat het eerder verrichtte dakonderzoek van groot belang was voor de hoogte van de offertes: “(..) we kwamen er toch ook wel achter dat de aannemer die moet (..) dan ook wat [met het dakonderzoek] kunnen en willen. (..) Want die aannemers waren ook zo duur omdat ze allerlei veiligheidseisen gingen stellen, maar ook omdat ze alleen maar garant wilden staan, dus dat ze 10 jaar garantie geven, als ze er zeker van waren dat [het dak het houdt]. (..) Dus wat gingen zij zeggen, ja wij willen alleen die dakbedekking erop leggen als we de ondergrond helemaal nieuw mogen maken. [En dat loopt in de kosten.] Dus dat was nog wel even een struikelblok.”

Er ontstond dan ook een discussie over de offertes en in 2009 wordt besloten dat de offertes te duur zijn. Vervolgens zei iemand dat kan allemaal veel goedkoper. “(..) Nou en toen hebben we nog een keer een ronde gedaan. En het was ook best wel lastig want mensen begonnen toch heel erg te twijfelen. Van willen we dit nu wel?”, aldus een bewoner. In 2009 hebben bewoners tezamen met de gemeente voor de tweede keer offertes aangevraagd. “En toen hebben we weer gezamenlijk een informatieavond belegd.”, vertelt een bewoner. Omdat geen gedegen onderzoek is gedaan naar de technische constructie bestond onzekerheid bij dakdekkers, die liever niet garant wilden staan. “(..) die durven niet in te stappen eigenlijk. Kijk het mooiste zou zijn geweest, en daar had de gemeente misschien nog meer op kunnen aansturen met een soort van publiek private samenwerking in dit project. En dat hebben ze niet gedaan. En daar zou je misschien verder mee gekomen zijn.”

Uitstel uitvoering

De gezamenlijke realisatie van de groene daken is stukgelopen.

“In november 2009 hebben we de offertes besproken en geconcludeerd dat ze nog steeds veel te duur waren en dat gemeenschappelijk optreden niet te doen is.”, aldus een bewoner. De realisatie van deze groene daken is dan ook stuk gelopen op zowel het ontoereikende dakonderzoek als op de kosten. “En dat werd hen te veel geld. Dus zij zijn afgehaakt.” Bovendien krijgen mensen door de tijd heen andere prioriteiten. “Na twee jaar is er dan nog niets gedaan en dan is de interesse misschien ook een beetje weg. (..)”, zo vertelt een bewoner. “(..) als ik op het hele verhaal terugkijk, dan denk ik van nou, wat de gemeente gewoon echt beter had kunnen doen, was gewoon veel sneller werken [en afronden]. Ik heb me daar soms wel over verbaasd, hoe dingen dan kunnen gaan. (..) Een project moet een kop en een staart hebben. En zeker als je iets samen met bewoners (..) wilt doen, [anders] haken mensen natuurlijk gewoon gigantisch af.”, aldus een bewoner.

Ronde 3

“En ik ben nou toevallig de eerste (..) omdat ik dat geleuter allemaal zo zat was.”
“(..) het duurde vaak ook wel weer heel erg lang. En nu ook weer. De gemeente reageert nu al sinds een hele tijd niet meer.”

Onderhandelingen

Een bewoner benadert zelf een dakdekker, waarbij de offertes vele malen lager liggen.
Juridisch lagen er wat onzekerheden, omdat het monumentale panden betrof.

Begin 2010 besluit een bewoner zelf een dakdekker te benaderen. “(..) een belangrijke reden hiervoor [is dat], hier onder het dak de slaapkamers van mijn kinderen en van mezelf zitten, en (..) als het buiten echt tussen de 20 en 30 graden Celsius is dan is het binnen echt niet meer te slapen.”, aldus de bewoner. “Uiteindelijk heb ik bij mijn eigen aannemer gevraagd van wat is een goed bedrijf om dat te doen. En dat was HBO dakbedekking. Dus die zijn langsgekomen en die kwamen met een offerte dat ongeveer uitkwam op € 60 per m2 voor die twee daken. Dus ik rapporteerde dat weer terug naar die groep.”

“En op een gegeven moment ging ik hier verbouwen en toen heb ik geroepen (..) van nou ik stel me wel als eerste schaaap beschikbaar en ik vertel wel hoe het afloopt.”, aldus de bewoner. In deze ronde bestond nog steeds onzekerheid over de vraag of de constructie geschikt was voor de aanleg van een groen dak. Hier is geen verdiepend onderzoek meer naar gedaan. De bewoner gaf aan dat hij inmiddels dusdanig op de hoogte was van de technische constructie dat hij zelf een offerte kon beoordelen, en dat er dan ook geen sprake was van kennistekort.

Juridisch ontstonden er wel wat problemen. Een woordvoerder van de gemeente zegt hierover het volgende: “Nou, er zitten nog wel eens [problemen] bij welstandscommissies en bij monumentale panden. Daar wil nog wel eens gedoe zijn, of bij het beschermd stadsgezicht.”

Uitvoering oplossing

De bewoner ontvangt subsidie en realiseert het groene dak.

In 2010 heeft de bewoner een nieuwe en voor hem aantrekkelijkere offerte naar de gemeente gestuurd om vast te stellen of hij met die offerte recht heeft op subsidie. “En toen het dak er eigenlijk al op lag, kreeg ik daar antwoord op. (..) dat is gewoon een probleem bij die gemeente, dat werkt allemaal zo ontzettend traag. [Maar] ik had geen lekkend dak, dus ik kon kiezen wanneer ik dat wilde doen. En dat is ook waarom dat bij die andere [bewoners] zo lang duurt.” Vervolgens heeft de bewoner in datzelfde jaar de subsidie aangevraagd en gekregen. “Dat ging vrij snel (..) Toen kwam ik er later achter dat het moment waarop de subsidie verstrekt wordt tot aan [dat] wordt begonnen met het maken van het dak, daar moet dertien weken tussenzitten. (..) dat doen ze waarschijnlijk omdat ze dan, dat weet ik niet eigenlijk. Dat staat in de voorwaarden, in het besluit van burgemeester en wethouder.” De bewoner realiseert nog datzelfde jaar een groen dak. “En ik ben nou toevallig de eerste (..) omdat ik dat geleuter allemaal zo zat was”, aldus de bewoner.

Vervolgtraject

Enkele bewoners willen nog steeds een groen dak realiseren, maar de communicatie met de gemeente verloopt stroef.

Een aantal bewoners van de oorspronkelijke groep willen nog steeds een groen dak realiseren. Een bewoner is echter van mening dat de communicatie met de gemeente stroef verloopt: “(..) het duurde vaak ook wel weer heel erg lang. [Er is] nooit meer teruggekoppeld. Ja dan moet je dat niet zeggen, dat je dat gaat doen. (..) En dan op een gegeven moment heb ik er ook gewoon genoeg van. Dan denk ik van laat maar zitten. En dat is weer die staart hè, van het afhechten. Gewoon zorgen dat je ook met elkaar kunt zeggen van [we hebben het geprobeerd, maar het heeft niet gewerkt.]”

Voor nieuw geïnteresseerden organiseert de gemeente sinds 6 juni 2010 iedere eerste zondag van de maand op het groene dak van het Groothandelsgebouw in Rotterdam een infodak. Hier kunnen bewoners binnenlopen voor informatie en uitleg over het groene daken programma.

4.2.3 Beleidsinstrumenten

Ook bij casus groene daken zijn verschillende beleidsinstrumenten onderscheiden: informatiebijeenkomsten van de gemeente en Stichting Boulevard, subsidie van de gemeente en de waterschappen, dakonderzoek, (enkelzijdig) communicatieplan (posters ed.) en informatiebijeenkomsten op het Groothandelsgebouw in Rotterdam. Al deze instrumenten voldoen aan de in het theoretisch kader vastgestelde definitie van beleidsinstrumenten. De instrumenten zijn dan ook allemaal formeel externe beleidsobjecten of -activiteiten

die ingezet zijn door de overheid en gericht zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen om zo meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren.

Keuze beleidsinstrumenten

Gedurende dit project zijn door de verschillende betrokken overheden verschillende beleidsinstrumenten ingezet om zo groene daken te realiseren, zoals hierboven te lezen. Zo heeft de gemeente Rotterdam in 2008 een informatiebijeenkomst georganiseerd voor bewoners van Stichting 'Boulevard' die interesse hadden in het realiseren van een groen dak op hun eigen pand. In datzelfde jaar heeft de gemeente een subsidieregeling voor groene daken vastgesteld. Vervolgens heeft de gemeente Rotterdam bij de geïnteresseerde bewoners een dakonderzoek laten uitvoeren door een externe organisatie om de technische mogelijkheden vast te stellen. Daarnaast is de gemeente gestart met het opstellen van een communicatieplan om op deze manier zo veel als mogelijk burgers te informeren. De eerste ronde heeft dan ook in het teken gestaan van kennisvergaring en verspreiding. Alle vier de instrumenten die in deze ronde zijn ingezet worden onderzocht, omdat ze van groot belang waren voor de voortgang van het project.

De tweede ronde stond in het teken van de aangevraagde uitvoeringsoffertes. In deze periode heeft het communicatieplan zich verder ontwikkeld. Zoals aangegeven is dit beleidsinstrument in dit onderzoek eveneens onderzocht. Daarnaast wordt in deze ronde nogmaals de subsidie onderzocht, dit omdat nogal wat verandering heeft plaatsgevonden in de effectiviteit van dit instrument.

In de derde en laatste ronde draait het om een individuele bewoner die zijn plan doorzet en daadwerkelijk een groen dak realiseert. Hierbij maakt hij dan ook gebruik van de verstrekte subsidie van de overheid. De subsidie wordt dan ook eveneens in deze laatste ronde onderzocht. Daarnaast wordt vanaf de zomer 2010 iedere eerste zondag van de maand een 'infodak' gehouden op het Groene dak van het Groothandelsgebouw in Rotterdam. Dit instrument wordt niet onderzocht, omdat het geen invloed meer heeft gehad op de onderzochte casus, omdat deze al voor deze tijd tot realisatie is overgegaan.

Informatiebijeenkomst

In 2007 besluit een groep van 20 personen van stichting 'Boulevard' zich door de gemeente te laten informeren over de mogelijkheden voor het aanleggen van groene daken op hun panden in de binnenstad van Rotterdam. Een woordvoerder van de gemeente heeft samen met de trekker van dit project van stichting 'Boulevard' een informatiebijeenkomst georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst, die plaatsvond in 2008, is uitgelegd wat groene daken zijn en welke voordelen ze bieden, "om zo de drempel weg te nemen". Daarnaast is het financiële plaatje, met de mogelijkheid tot subsidiëring toegelicht.

Verschillende respondenten hebben zich uitgesproken over deze informatiebijeenkomst. Een bewoner geeft aan dat de bijeenkomst geholpen heeft om duidelijk te maken wat een groen dak is en hoe het werkt. "Ik dacht [voorheen] dat ik met een grasmaaier elke week het dak op moest om te maaien." Dezelfde bewoner geeft aan dat de voordelen en neveneffecten, waar de informatiebijeenkomst op ingaat, "maken dat het programma voldoende draagvlak heeft. Als het alleen maar vanuit water zou zijn, dan zou dit nooit echt geland zijn." Een andere bewoner is van mening dat de bijeenkomst nuttig is geweest. "Dat is hartstikke leuk. Dat helpt natuurlijk gewoon. [Ook om te enthousiasmeren]. (..) Ja dat help zeker." Een woordvoerder van de gemeente geeft aan dat de bijeenkomst behoort tot een opeenstapeling van communicatieve instrumenten die gezamenlijk bijdragen aan het hoofdoel. "Het is leuk. [Het draagt bij, maar is niet de directe reden voor het realiseren van een groen dak.]" Over de noodzaak van de informatiebijeenkomst voor de specifieke casus zegt de gemeentewoordvoerder het volgende: "(..) [de bewoner] heeft sowieso die informatie nodig gehad".

Dakonderzoek

In 2008 heeft de gemeente Rotterdam een externe organisatie opdracht gegeven om bij geïnteresseerde bewoners dakonderzoek te verrichten. Dit dakonderzoek moest uitwijzen of de constructie geschikt was voor

de aanleg van een extensief groen dak, en daarmee zekerheid geven. De kosten hiervan werden door de gemeente gedragen.

Beide bewoners hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van het uitgevoerde dakonderzoek. Zoals in het rondemodell te lezen is, heeft de eerste bewoner aangegeven dat het dakonderzoek geen garantie geeft, daarvoor dient nader onderzoek plaats te vinden. Zonder garantie is het onderzoek echter niets waard." Een andere bewoner geeft hierover het volgende aan: "[Het onderzoek wat de gemeente heeft laten doen] was niet echt heel erg gedegen. Bij sommige panden hebben ze wel heel goed gekeken en bij andere panden niet. Die hebben gewoon voor iedereen hetzelfde berekend." De bewoner gaat verder: "[Dus dat heeft niet veel toegevoegd] en we kwamen er toch ook wel achter, [dat] de aannemer daar ook wat mee moet kunnen en willen. Want dat was ook het probleem, die aannemers waren ook zo duur omdat ze allerlei veiligheidseisen gingen stellen, maar ook omdat ze alleen maar garant wilden staan, dus dat ze 10 jaar garantie geven, als ze er zeker van waren dat het dak het zou houden. [Dus als er een goed rapport zou liggen]." "De groep die uiteindelijk over bleef wilde zich in principe wel verbinden aan het aanleggen. Alleen we hebben het allemaal wel afhankelijk gesteld van de kosten en het technisch onderzoek of het überhaupt wel mogelijk was op je pand. (...) En die twee dingen samen, het bleef dus moeilijk om een soort zekerheid te krijgen dat het wel goed zou gaan."

Communicatieplan

Met de start van het Programma Groene Daken heeft de gemeente Rotterdam door middel van communicatieve beleidsinstrumenten getracht het programma onder de aandacht te brengen in specifieke stadsdelen. In dit onderzoek wordt met het communicatieplan bedoeld op alle niet specifieke communicatieve instrumenten die de gemeente heeft ingezet. Zo heeft de gemeente een informatiepunt duurzaamheid, een website voor groene daken, maar ook posters en folders om groene daken te promoten. "Dat is bewustwording creëren."

Verschillende respondenten hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van de verschillende ingezette communicatieve beleidsinstrumenten. Zo geeft een woordvoerder van de gemeente het volgende aan: "We proberen al dat soort informatie zoveel als mogelijk beschikbaar te stellen, via internet bijvoorbeeld, via de groene dakensite. (...) Ik wil niet zeggen dat iedereen nu al op de hoogte is van het groene daken programma, maar men kan zich ervan op de hoogte laten stellen." "Ik vind dat de [communicatie-instrumenten] wel redelijk goed werken. Het zorgt in ieder geval voor laagdrempeligheid. Het subdoel van de communicatie-instrumenten, het informeren en verleiden, is bereikt, maar is het nou helemaal cruciaal? In z'n geheel met al die informatievoorziening wel. Het is dus effectief. (...) Het kan wel beter hoor, ik bedoel het is niet zo dat dit nu helemaal optimaal loopt." Een woordvoerder van het Waterschap Hollandse Delta ziet externe factoren als problematisch voor het vaststellen van de effectiviteit van communicatieve beleidsinstrumenten: "[De effectiviteit] is nu lastig [te bepalen], want op een gegeven moment is die communicatie neergezet en toen kreeg je inderdaad dat het eigenlijk slechter ging met de economie. En dan [is het de vraag] waardoor het dan niet zo goed werkt. Komt dat doordat de communicatie niet goed was of omdat iedereen toch zijn hand op de knip houdt." Een bewoner geeft aan deze generieke communicatie-instrumenten niet te kennen. Zo heeft hij de website nooit gezien. "Ik ben dan echt iemand die er dan op de informele manier mee in aanraking komt." Een andere bewoner geeft aan geen kijk te hebben op de effectiviteit van generieke communicatie-instrumenten. "Nee. Ik weet wel dat mensen, als ze die poster zagen en vaag wisten dat we hier in het gebied ermee bezig waren dan ook weer contact met ons opnamen."

Subsidie

Medio 2008 presenteert de gemeente Rotterdam de subsidieregeling voor groene daken. Dit betekent dat de gemeente maximaal 25 Euro per vierkante meter bijdraagt aan de realisatie van een groen dak. In 2009 hebben drie waterschappen (Hollandse Delta, Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard en

Dit is een innovatief waterbeheersysteem waarbij bergen, bufferen, bereiden en begieten gecombineerd worden (Waterkader Haaglanden, 2010). Aan de claim van het vergroten van de waterbergingscapaciteit van de polder wordt bijgedragen door water onder kassen te bergen. Daarbij is de combinatie met een gietwatervoorziening van groot belang om het concept voor tuinders interessant te maken. Ook in deze casus wordt meervoudig ruimtegebruik dan ook gezien als de oplossing voor een complexe problematiek.

4.3.1 Overzichtstabel rondenmodel

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2
Tijdsperiode	2003-2006	2006-2007	2007- begin 2008
Initiatief of beleidsvoornemen	Herstructurering glastuinbouw en nieuw beleid (NBW) zelfvoorzienendheid in waterbergingscapaciteit.	Herstructurering en waterberging moeten gecombineerd worden.	Bij traditionele waterberging wordt 9% van polder gebruikt voor open waterberging.
Belangrijke beslissingen/ gebeurtenissen	2003 Nationaal Bestuursakkoord Water. 2005 Waterkader Haaglanden. 2006 Verkennende gesprekken.	2006 Gebiedsbijeenkomsten. 2007 Oprichting projectgroep.	2007 Onderzoek kennispartijen. 2007 Onderzoeksuitkomsten verschijnen. 2007 Overeenstemming keuze 4B-concept. 2007 FES-subsidie. 2008 Oprichting Stuurgroep.
Karakterisering van interacties	Eerste verkenningen naar opgaven in gebied.	Gelijkwaardig en gezamenlijk optrekken.	Botsende verwachtingen tijdsschema's in kennisproces met uiteindelijke consensus. Gezamenlijke zoektocht projectgroep. Meenemen achterbannen.
Consensus	Consensus aard en grootte problematiek door overstromingen 1999 tot 2002.	Consensus koppelen herstructurering en waterberging. Wederzijdse afhankelijkheid.	Eensgezindheid onwenselijkheid traditionele waterberging. Consensus 4B-concept. Verschillende verwachtingen doel kennistrject. Onvrede tuinders door vertraging. Breed draagvlak onder tuinders moeilijk. Discussie effectiviteit binnen hoogheemraadschap.
Zekerheid van kennis	Zekerheid gebiedsbestemming. Zekerheid noodzaak waterberging.	-	Onduidelijkheid over wijze waarop waterberging vormgegeven kan worden. Weinig kennis technische constructies. Onzekerheid effectiviteit en haalbaarheid 4B-concept. Spanning lekenkennis en expertkennis.
Betrokken actoren en sectoren	Hoogheemraadschap, Gemeente Westland, LTO en Waterkader Haaglanden.	Hoogheemraadschap, Gemeente Westland en LTO.	Hoogheemraadschap, Gemeente Westland, LTO, Waterkader Haaglanden, tuinders, ministeries van EZ en financiën en vier kennispartijen.
Ingezette beleidsinstrumenten	Verkenning naar opgaven.	Issue selling	FES subsidie, subsidie Waterkader Haaglanden en diverse onderzoeken.

	Ronde 3	Ronde 4
Tijdsperiode	2008 – begin 2009	2009 - 2010
Initiatief of beleidsvoornemen	Tijdsdruk vanuit tuinders.	Tijdsdruk vanuit tuinders.
Belangrijke beslissingen/ gebeurtenissen	2008 Opstellen overeenkomst 2009 Overeenkomst ondertekend	2009 Oprichting Stichting Waalblok 2009 Opening kelder onder kas
Karakterisering van interacties	Concretisering plannen, waarbij tijdsdruk toeneemt en discussie feller wordt. Overeenkomst over 1 ^e b, overige b's worden niet genoemd.	Afhankelijkheid partijen versnelt proces. Overige tuinders overhalen. Discussies over mogelijkheden gietwatervoorziening.

Consensus	Discussie over de financiële verdeelsleutel. Onderhandelingen met afzonderlijke tuinders. Hoogheemraad onzeker over oplossing, uiteindelijk consensus.	Tuinder wil kelder gebruiken voor gietwater. Hoogheemraadschap wil deze leeg houden voor piekbuien. Een aantal tuinders willen niet deelnemen.
Zekerheid van kennis	Hoogheemraad onzeker over technische oplossing. Onzekerheid over juridische constructies.	Gebruik kelder voor gietwater is juridische niet mogelijk. Onzekerheid voor mogelijkheden tijdig leegpompen kelder. Onzekerheid over de realisatie van de overige 3 b's.
Betrokken actoren en sectoren	Hoogheemraadschap, Gemeente Westland, LTO, Waterkader Haaglanden, tuinders en ministeries van EZ en financiën.	Hoogheemraadschap, Gemeente Westland, LTO, Waterkader Haaglanden, tuinders en ministeries van EZ en financiën.
Ingezette beleidsinstrumenten	Intentie/gebiedsovereenkomst, MKBA en extra onderzoek hoogheemraadschap.	Stichting Waalblok.

Tabel 4.3: Overzicht rondenmodel Waalblok. Bron: op basis van Van Buuren et al. (2010).

4.3.2 Toelichting rondenmodel

Voorronde

“Er was een herstructurering, er is kapitaal in de omgeving. Hoe gaan we nou zorgen dat we dat water daar zo goed als mogelijk invlechten.”

Ontstaan problematiek

De glastuinbouw moet na onzekerheid over functieverandering van het gebied Waalblok herstructureren en moderniseren. De waterbergingscapaciteit is onvoldoende in het Westland.

Lange tijd bestond er onzekerheid of het gebied Waalblok een functieverandering zou ondergaan van glastuinbouwgebied naar woningbouw- en recreatiegebied (Programmabureau Waterkader Haaglanden, 2009). “Er lagen natuurlijk hele andere plannen hier in het gebied, men kwam van een situatie van onzekerheid en wat er nog voor tuinbouw aan het gebied zou overblijven.”, aldus de hoogheemraad. Een andere woordvoerder van het hoogheemraadschap gaf aan dat deze discussie veel onrust heeft gegeven. Tijdens dit proces speelde nog een ander probleem in het Westland. “Westland heeft in 1999, 2000, 2001 en 2002 wateroverlast gehad. In 1999 werden we absoluut verrast en toen zeiden ze dat het een bui is van eens in de 100, misschien 200 jaar. En die bui kwam nog drie jaar achter elkaar. Dus dat gaf in een aantal gebieden heel veel problemen (..) ook bij tuinders.”, aldus de wethouder van gemeente Westland. Bovendien was vanuit het Nationaal Bestuursakkoord Water vastgesteld dat gebieden een bepaalde waterbergingscapaciteit dienden te hebben, en deze was in Waalblok onvoldoende. Een woordvoerder van een van de betrokken kennispartijen lichtte toe dat men er in het gebied over eens was dat de waterbergingscapaciteit vergroot moesten worden. “Je gaat uit van de landelijke normering, en dan stel je dat [extra waterbergingscapaciteit] nodig is, dat wordt niet door actoren nagerekend. (..) dus over die technische achtergrond is nooit discussie.”

De plannen tot functieverandering hebben de initiatieven van ondernemers om hun bedrijf te herstructureren en te vernieuwen vertraagd. Toen deze plannen van de baan waren, betekende dit dat de glastuinbouwbedrijven in het Waalblok konden transformeren tot een duurzaam glastuinbouwgebied (Programmabureau Waterkader Haaglanden, 2009). “En dat verklaart dan inderdaad waarom je dan, als die duidelijkheid zich aandient, je dan ook meteen doorpakt met dit soort projecten.”, zo vertelt de hoogheemraad.

Aankaarten problematiek

Waalblok wordt vastgesteld als proeftuin van Waterkader Haaglanden.

In 2005 wordt het Waterkader Haaglanden opgericht, waarin gezocht werd naar combinaties van waterberging met andere functies (Van Buuren et al., 2010). Een van de proeftuinen van dit Waterkader is de polder

Waalblok. Een woordvoerder van een kennispartij verwoordde de doelstelling ervan als volgt: “Er was een herstructurering, er is kapitaal in de omgeving. Hoe gaan we nou zorgen dat we dat water daar zo goed als mogelijk invlechten.” In 2006 zijn verkennende gesprekken gestart tussen de direct betrokken partijen: het Hoogheemraadschap van Delfland, de Land- en tuinbouworganisatie en de Gemeente Westland. Zij besloten om samen verder te kijken naar de mogelijkheden om genoemde combinatie mogelijk te maken (Van Buuren et al., 2010).

Ronde 1

“Wij zijn kwekers, wij houden van kassen en wij willen niet weg hierzo. Dus wij hebben gezegd van: je verzint maar wat anders (..)”

“(..) als zij een beslissing maakten en wij waren het er niet mee eens dan gingen ze gewoon weer terug. En dan werd er niets gedaan. Ze hadden ons gewoon nodig. En dat scheelt. En doordat ze ons nodig hadden, hebben wij alles veel makkelijker kunnen doen.”

Belangen en claims

Tuinders zien het belang van het vergroten van de waterbergingscapaciteit, maar willen niet uit het gebied wegtrekken. Partijen opereren op voet van gelijkwaardigheid.

In 2006 vinden verschillende gebiedsbijeenkomsten plaats met tuinders om zo hun wensen voor het gebied te kunnen achterhalen. Voor het combineren van waterberging en herstructurering hebben tuinders wel belangstelling (Van Buuren et al., 2010). “In de eerste instantie hebben wij gezegd van wij willen daar wel in meedenken”, aldus een tuinder. Immers, toen tuinders gevraagd werd land af te staan voor de realisatie van waterberging in de vorm van een meer luidde hun reactie als volgt: “Wij zijn kwekers, wij houden van kassen en wij willen niet weg hierzo. Dus wij hebben gezegd van: je verzint maar wat anders (..)” De wethouder van Westland geeft aan dat het linken aan het klimaat daarom van groot belang is. Bovendien hebben tuinders zelf al meerdere malen schade ondervonden van wateroverlast (Van Buuren et al., 2010) en erkennen zij dat het voor de toekomst een noodzakelijke ontwikkeling is aldus een respondent.

Volgens Van Buuren et al. (2010) valt in deze ronde op dat partijen op voet van gelijkwaardigheid opereren, doordat ze in gelijke mate afhankelijk zijn van elkaar. Een respondent zei daarover: “als zij een beslissing maakten en wij waren het er niet mee eens dan gingen ze gewoon weer terug. Ze hadden ons gewoon nodig. En dat scheelt. En doordat ze ons nodig hadden, hebben wij alles veel gemakkelijker kunnen doen.”, aldus een tuinder. In januari verenigen het hoogheemraadschap, de gemeente en de land- en tuinbouworganisatie zich in een projectgroep. Volgens een respondent wordt het dan een kwestie van “(..) hoe gaan we dit doen en wie betaalt.”

Ronde 2

“(..) zeker overheden hebben de neiging alles dicht te rekenen, maar je kunt ook stuk rekenen.”

“Dat is het grote probleem bij kennisinstellingen, op een gegeven moment zitten ze op een abstractieniveau en ze vergeten wel eens de aansluiting met de praktijk en in visies en studies kan ik niet wonen zeg ik altijd.”

“[Kennispartijen] hebben een ambitieniveau dat ze op een gegeven moment ook de hele kunstmest eruit wilden winnen. [En dat dan weer] gaan vermarkten en toen kreeg je een businessidee dat naar mijn idee gewoon onhaalbaar was.

Ontstaan oplossing

Een mogelijke oplossing waarbij verschillende functies gecombineerd worden is aangedragen: het 4b-concept.

De gemeente Westland ontvangt een FES-subsidie voor de ontwikkeling van dit concept, waarmee de gemeente projectleider wordt.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van traditionele vormen van waterberging, moet mogelijk 9% van de polder gebruikt worden voor open waterberging. Onder partijen bestaat in deze ronde volgens Van Buuren et al. (2010) eensgezindheid dat deze traditionele oplossingen onwenselijk zijn vanwege de grote hoeveelheid ruimtegebruik. Er bestaat echter nog veel onduidelijkheid over de wijze waarop het kan worden vormgegeven. Aqua-Terra Nova heeft hiervoor het 4B-concept ontwikkeld, waarbij waterberging gecombineerd wordt met bufferen, bereiden en begieten. Met name de combinatie van waterberging met een eigen

gietwatervoorziening maakt het concept aantrekkelijk voor tuinders (Van Buuren et al., 2010).

De projectgroep, inmiddels aangevuld met twee tuinders, heeft in 2007 een aanvraag ingediend voor een zogenaamde Fonds Economische Structuurversterking (FES) bijdrage. Deze aanvraag heeft geleid tot een subsidie van 4,5 miljoen euro voor de ontwikkeling van het totale 4B-concept (Gemeente Westland, 2009). Daarnaast was vanuit het Waterkader Haaglanden geld beschikbaar gesteld voor onderzoek naar de verschillende inrichtingsvarianten (Van Buuren et al., 2010).

Door het accepteren van de FES-gelden heeft gemeente Westland eveneens geaccepteerd projecteigenaar te worden (Gemeente Westland, 2009). Daarop zijn meerdere respondenten ingegaan. Zo gaf de wethouder aan: “(..) nou ben ik maar heel duidelijk dat je zo’n project nooit door de gemeente moet laten doen, qua projectleiding. Laat ik het anders zeggen, je moet zorgen dat je zo dicht mogelijk bij de praktijk blijft. Dit zijn natuurlijk innovatieve projecten, dat hoort eigenlijk niet bij de corebusiness van de gemeente.” De hoogheemraad gaf het volgende aan: “(..) de gemeente had misschien iemand in moeten zetten bij zo’n innovatief project, die ook wat harder liep. Ik denk dat daar ook wel een stukje van het feit dat het nu wat trager loopt in zit.”

Onderzoek naar oplossing

Kennispartijen onderzoeken het concept maar hebben andere verwachtingen van dit proces dan overige betrokken partijen. Het ambitieniveau van kennispartijen lag erg hoog, zodat het niet meer realistisch was. Ook juridisch en financieel bestonden een aantal onzekerheden waarna onderzoek verricht moest worden.

In 2007 wordt een kennistrace opgezet, waaraan vier kennispartijen deelnemen: TNO, Delft Hydraulics (Deltares), Wageningen UR-Bleiswijk en Aqua-Terra Nova. Dit kennistrace is volgens de wethouder “een uitgebreide onderzoeksfase” geweest. Hij gaf aan dat “zeker overheden hebben de neiging alles dicht te rekenen, maar je kunt ook stuk rekenen.” Uiteindelijk bleek dat partijen andere verwachtingen hadden van het doel van het kennistrace (Van Buuren et al., 2010). Zo gaf dezelfde respondent aan: “Dat is het grote probleem bij kennisinstellingen, op een gegeven moment zitten ze op een abstractieniveau en ze vergeten wel eens de aansluiting met de praktijk en in visies en studies kan ik niet wonen zeg ik altijd.” Kennispartijen hadden zich als doel gesteld kennis te ontwikkelen terwijl de overige partijen een beslissingsondersteunend advies voor ogen hadden (Van Buuren et al., 2010).

De wethouder vertelde het volgende over de kennispartijen: “(..) ze hebben een ambitieniveau dat ze op een gegeven moment ook de hele kunstmest eruit wilden winnen. [En dat dan weer] gaan vermarkten en toen kreeg je een businessidee dat naar mijn idee gewoon onhaalbaar was.” Een tuinder zei daar het volgende over: “(..) ze gingen dat water daar zuiveren en de meststoffen eruit trekken. Ja dat gaat allemaal niet. Dat konden wij eigenlijk ook allemaal vertellen. Maar ja, zij wisten hoe het moest. Maar achteraf toch niet.”

Daarnaast gaf een woordvoerder van het hoogheemraadschap aan dat het effectiever zou zijn als de neerslag direct van de daken de kelder in zou lopen, zonder eerst de sloot in te gaan. “Maar juridisch ligt dat dan weer lastig. Want dat kunnen wij niet verankeren in de legger, dat is het kadaster van alle waterwerken van Delfland.” De hoogheemraad zegt hierover: “(..) dat moet je onderzoeken of dat juridisch kan.”

Een ander punt dat onderzocht diende te worden was of de waterbergingskelder in droge perioden gebruikt kan worden als gietwaterkelder. Zo gaf een tuinder het volgende aan: “Wij willen eigenlijk ernaartoe dat die kelder vol komt met water, en als je een bui aan ziet komen, dan kun je hem aanzetten en binnen 12 uur is de [kelder] leeg.” De hoogheemraad zegt over dit zelfde onderwerp daarentegen: Het kan (..) technisch niet, (..) want we kunnen onvoldoende voorspellen wanneer hoeveel neerslag valt. En of we dus tijdig die kelder leeg krijgen.”

Ook met betrekking tot de kosten van het 4B concept bestond onzekerheid. “[Aqua-Terra Nova] heeft een heel plan gemaakt (..). En ja dat plan klopte gewoon niet helemaal. (..) zij hadden wel gezegd van nou zoveel gaat het kosten, maar ze hadden geen meetinstrument.

Betrekken belangrijke actoren

De afzonderlijke tuinders waren niet eenvoudig mee te krijgen.

Tegelijkertijd met dit kennistraject wordt de projectgroep in een gezamenlijke zoektocht naar draagvlak geconfronteerd met afzonderlijke achterbannen die niet gemakkelijk mee te krijgen zijn. (Van Buuren et al., 2010). “Hier achter zitten tuinders, die waren het er niet mee eens. (..) De mensen wisten dingen maar half en snaptten het niet helemaal.”, aldus een tuinder. Volgens de wethouder waren de twee betrokken tuinders van groot belang: “Dat zijn twee vertegenwoordigers vanuit het tuinbouwbedrijfsleven (..) die waren op een gegeven moment de spreekbuizen, (..) die hebben een ongelooflijk cruciale rol gespeeld.”

Uitkomsten onderzoek

Besloten wordt, na onderzoek, dat het 4B concept de meest wenselijke oplossing is.
De hoogheemraad blijft echter sceptisch over deze oplossing.

Eind 2007 worden de resultaten van het onderzoek met een behoorlijke vertraging gepresenteerd. Deze vertraging leidt bij tuinders die willen doorpakken tot onvrede (Van Buuren et al., 2010). Uiteindelijk neemt de projectgroep nog in 2007 het besluit dat het 4b concept de meest wenselijke oplossing is. Bij het hoogheemraadschap blijft echter discussie over de robuustheid van het 4B concept. De hoogheemraad beschouwd de waterberging onder kassen als aanvulling op de open waterberging die hij desondanks wil vergroten. Dit is voor de gemeente Westland en de betrokken tuinders een grote teleurstelling (Van Buuren et al., 2010). Een tuinder vertelt het volgende over de relatie tussen het Westland en Delfland: “(..) dat waren degenen die konden niet met elkaar. Ze zaten elke keer niet op één lijn.” In het begin van 2008 heeft men een compromis gevonden, aldus Van Buuren et al. (2010). Middels het ophogen van gronden wordt de open waterberging vergroot en daarnaast men wil piekwaterberging onder kassen realiseren.

In januari 2008 wordt vervolgens de Stuurgroep Waalblok opgericht, waarin naast de projectgroep provincie Zuid-Holland, Waterkader Haaglanden en partijen die betrokken zijn bij de herstructurering van Westland zitting nemen (Van Buuren e.a., 2010).

Ronde 3

“(..) toen kwam de jurist van het hoogheemraadschap. Die kwam uit Amsterdam. En die man had het over de V&D. (..) En wij hadden zoiets van ga maar weer terug met je huiswerk, want [jij hebt het over andere warenhuizen].”

“Wie moet er nu voor [de overige B's] voor de exploitatiekosten opdraaien (..). Er zijn geen goede afspraken daarover [gemaakt]. En [dat is] heel begrijpelijk dat dat zo gelopen is.”

Uitwerking oplossing

Een tuinder geeft aan bereid te zijn de kelder onder zijn kas te plaatsen.
Gestart wordt met het opstellen van de intentieovereenkomst, een lang proces.

Begin 2008 vinden gesprekken plaats met tuinders om te achterhalen wie bereid is de kelder onder zijn kas te laten plaatsen. “Je moet die mensen overtuigen, je moet partijen vinden. Ik ben uitermate content dat de heer Vreugdenhil zijn nek heeft uitgestoken. Want, je moet het maar doen. Maar goed in zo'n fase ben je daar natuurlijk van afhankelijk, als iemand daartoe bereid is en de man spreekt ook het vertrouwen uit, ja dan moet je zo'n kans absoluut nemen.”, aldus de wethouder.

Begin 2008 beginnen juristen van de gemeente Westland met het opstellen van een intentieovereenkomst, om alle afspraken vast te kunnen leggen. Dit proces verloopt zeer traag (Van Buuren e.a., 2010). Omdat het opstellen van de intentieovereenkomst lang duurt, heeft de projectgroep aan het hoogheemraadschap gevraagd deze taak op zich te nemen. Het volgende fragment is van een tuinder en betreft de jurist van Delfland: “(..) toen kwam de jurist van het hoogheemraadschap. Die kwam uit Amsterdam. En die man had het over de V&D. (..) En wij hadden zoiets van ga maar weer terug met je huiswerk, want [jij hebt het over andere warenhuizen]. Hij kwam hier en hij was nog nooit in een kas geweest en zo'n man moet stukken gaan schrijven.

Daar begon de eerste irritatie naar de jurist van Delfland.” De juristen van Westland zijn het niet eens met deze taakoverdracht, waardoor het besluit weer snel wordt teruggedraaid (Van Buuren e.a., 2010).

Aanvullend onderzoek

Het hoogheerraadschap is nog steeds niet zeker over het 4B concept en voert nogmaals een onderzoek uit. Een discussie tussen de gemeente en het hoogheerraadschap over de financiële verdeelsleutel ontstaat, waarna een MKBA wordt ingezet.

De hoogheerraad is ondertussen toch weer ontevreden met de keuze voor het 4B concept en gaat tegen de projectgroep in door met een aantal tuinders in gesprek te gaan. Dit zorgt voor onvrede binnen de projectgroep omdat de afgeronde discussie dan weer op tafel komt (Van Buuren e.a., 2010). Het hoogheerraadschap voert nogmaals een onderzoek uit naar de mogelijke varianten, waaruit wederom blijkt dat het 4B concept toch het gunstigst is. De hoogheerraad gaat halverwege 2008 dan ook wederom akkoord (Van Buuren e.a., 2010).

Vervolgens ontstond tussen de gemeente en het hoogheerraadschap een discussie over de kostenverdeling van het project. “De verkiezingen kwamen eraan dus niemand wilde zijn handen eraan branden. (..) Dus dat loopt gewoon (..) niet.” Dit proces kwam onder behoorlijke tijdsdruk te staan, omdat tuinders harde deadlines hebben voor de herstructurering (Van Buuren e.a., 2010). Om toch tot een kostenverdeling te kunnen komen is een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) uitgevoerd door Bue Economy. “Die MKBA hebben ze gedaan om aan te kunnen tonen wat de maatschappelijk effecten voor de (..) organisaties waren, om op basis daarvan het draagvlak te creëren en ook de vertaalslag te maken vanuit die MKBA naar de financiële bijdrage.”, aldus de wethouder.

Onderhandelingen en discussies

Tuinders worden nog steeds overgehaald deel te nemen. Door de toenemende tijdsdruk wordt in de overeenkomst slechts gefocust op de eerste b. Op 5 januari werd deze ondertekend.

Er vinden nog steeds gesprekken plaats met tuinders om hen te overtuigen om deel te nemen aan de intentieovereenkomst (Van Buuren e.a., 2010). “Bij de gebiedsovereenkomst was ook de wethouder van Westland aanwezig. Gewoon om de mensen een extra stimulans te geven, zo van jongens we staan met zijn allen dezelfde kant op te kijken en we gaan ervoor en dat is goed geweest. Dat is echt een goede man.”, zo vertelt een tuinder.

De tijdsdruk neemt intussen verder toe door twee redenen. Allereerst wilde de betreffende tuinder op tijd starten met de herstructurering om zo geen omzet mis te lopen: “Je kunt wel zeggen dat het beslissingsmoment, dus die 5 januari, die hebben wij echt opgevoerd, want wij wilden gaan bouwen, wij hadden land aangekocht. En wij hebben echt gezegd van wil je dat het gaat gebeuren? Op 5 januari wordt er getekend en anders gewoon niet meer.” De tweede reden voor de toenemende tijdsdruk was dat men de intentieovereenkomst nog door het zittende bestuur van het hoogheerraadschap wilde laten tekenen.

Mede door deze tijdsdruk wordt er in de overeenkomst steeds meer gefocust op de eerste b: (water)berging. De hoogheerraad geeft aan: “(..) eigenlijk onder druk van de gelegenheid die er was dat de tuinder bij wie de kelder terecht komt de boel helemaal gesloopt had, dat onder die tijdsdruk de hele focus op die eerste B gericht werd.”

Op 5 januari 2009 wordt uiteindelijk net op tijd de intentieovereenkomst getekend door de projectgroep en de tuinders in de buurt, aldus een tuinder: “Al die mensen, al is het niet zo snel gegaan, die mensen hebben met de kerst doorgewerkt bij het hoogheerraadschap. (..) Dus eigenlijk elk persootje heeft gewoon op zijn plek gezeten met alles.” Door middel van de intentieovereenkomst is vastgesteld dat de helft van de kelder wordt betaald met behulp van de FES-subsidie en dat de andere helft wordt betaald door bijdragen van het hoogheerraadschap en de tuinders.

Ronde 4

“Achteraf gezien [hadden er ook afspraken moeten worden gemaakt in de overeenkomst] over het vervolgtraject (..) en de financiering, (..) van alle b's van het concept.”

“Het waterschap [zit] heel erg ingewikkeld. Dat vind ik ook een lastige factor, en daar heb ik ook kritiek op. We zijn volop bezig om hen te houden aan hun deel.”

Onderhandelingen en discussies

Niet alle tuinders nemen enthousiast deel.

Begin 2009 wordt de Stichting Waalblok opgericht. “Dat heeft wel even geduurd voordat men daar uit was, met de individuele tuinders. In de vorm van (..) een stichting van tuinders die dan naar rato van het glasoppervlak van hun bedrijf een bijdrage doen aan het realiseren van die eerste B die over waterberging gaat.”, aldus de hoogheemraad. De stichting is een financieringsconstructie om de realisatie van de eerste B mogelijk te maken. De wethouder geeft aan: “(..) je ziet dan dat niet iedere tuinder meedoet, nou daar zit een vuiltje, want je hebt altijd freeriders. Er zit een grote freerider die niet meedoet. (..) En dan hebben wij op een gegeven moment een gat zitten van dertigduizend euro.” Ook de hoogheemraad voorziet mogelijk problemen doordat een aantal tuinders niet deelnemen: “(..) ik zie ze nog wel eens meegaan in een innovatief proces en zodra het erop aankomt zeggen ho, ik krijg niet alle tuinders mee, dus ik blijf er toch gereserveerd tegenover staan. (..) Ik heb daar niet zo'n goed gevoel bij, ga nou even door en ga ervoor staan. (..) Dat vind ik lastig.”

Uitvoering oplossing

De eerste b is in 2009 gerealiseerd.

De tuinder op wiens grond de kelder gerealiseerd zou worden heeft de kelder zelf gekocht. “Als je tegen een overheidsinstantie zegt: koop maar een kelder, dan zeggen ze wat kost het, en dan zeggen ze oké. Wij, als kweker zeggen, ja maar wat kost het echt. En dat scheelt echt [in kosten].” In het voorjaar van 2009 is de bouw van de kelder gestart. Daarbij was volgens de tuinder geen sprake van een tekort aan technische kennis: “[Het bedrijf die het] heeft aangelegd, die heeft er 1.000 jaar garantie opgegeven. Die zegt: dat ding gaat niet meer weg. Die blijft op zijn plek. En al die leidingen die er in liggen en zo, daar is gewoon goed over nagedacht.” In juni 2009 heeft de opening van de kelder plaatsgevonden, en is dan ook de eerste B van het 4B concept gerealiseerd.

Vervolgtraject

Er is nog steeds onzekerheid over het meervoudig inzetten van de kelder.

Bovendien zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de uitwerking van de overige 3 B's. Men is het er wel over eens dat deze gerealiseerd dienen te worden.

Er bestaat nog veel discussie over het combineren van de waterbergingskelder en de gietwaterkelder, en daarmee het daadwerkelijk meervoudig inzetten van de kelder. Zo geeft de wethouder aan: “(..) kijk eens naar die waterberging kelder, daar vind ik een afbreukrisico inzitten. Hij is bedoeld om in piekperiodes het water op te vangen, maar je moet hem zo technische inrichten dat men niet 10 jaar hoeft te wachten tot dat die een keer volloopt. Volgens mij moet je ook gewoon een keer gaan kijken of die kelder niet gewoon als gietwaterkelder gebruikt kan worden en [daarbij] goed het weer in de gaten houden en [de kelder] op tijd leegpompen.” De tuinder geeft aan: “Wij moesten de kelder leeg houden. (..) Wij willen eigenlijk dat wij gewoon water kunnen opvangen in die hele kelder. En dat je dan [op tijd] weg kunt pompen. Maar dat je wel vol zit als de zomer begint en dat de collega's hierzo gewoon water kunnen krijgen als het nodig is.”

Ook bestaat nog veel discussie over de manier waarop overige 3B's gerealiseerd dienen te worden. Dit komt met name doordat de intentieovereenkomst niet ingaat op de laatste 3B's. Zo geeft de hoogheemraad aan: “Achteraf gezien [hadden er ook afspraken moeten worden gemaakt] over het vervolgtraject (..) en de financiering, (..) van alle b's van het concept. Want het is onvermijdelijk als je een proces zo inricht dat één van de partijen al vroeg zijn winst kan verzilveren, - het hoogheemraadschap - dan zit er een onevenwichtigheid in

het proces.” Er bestaat met name discussie over een investering die het hoogheemraadschap moet doen: “Dus je gaat wel meebetalen aan iets, terwijl je inkomsten gaat missen en je hebt je investeringen in je rioolgemaal wel gedaan. Vanuit Delfland vind ik dat wij er wel goed inzitten, maar we begrijpen wel waarom zij zo redeneren.”, aldus het hoogheemraadschap. De wethouder is een andere mening toegedaan: “Het waterschap [zit] er erg ingewikkeld in. Dat vind ik ook een lastige factor, en daar heb ik ook kritiek op. We zijn volop bezig om hen te houden aan hun deel. Want zij hebben er ook belang bij.”

Op de vraag of de overige 3B's ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden antwoordde respondenten verschillend. Zo zei de hoogheemraad: “(..) er is absolute consensus dat dit project gezien wordt als een haalbaar project.” Een andere woordvoerder van het hoogheemraadschap was sceptischer: “(..) als je ondanks die subsidie nog een gat in je businesscase hebt, ja dan komt op een gegeven moment de vraag op van een goed idee, een heel mooi plan, een innovatief concept, maar waar is (..) de markt, waar zijn private financiers. En als ze dan uitblijven is het dan echt zo'n goed idee? Dus of het helemaal gaat lukken met de rest van het concept in de vorm van die gietwaterfabriek, ja dat is even de vraag.” De wethouder gaf het volgende aan: “Nu ben ik ook overtuigd dat het een haalbaar plan is, (..) hier geloof ik in. Het is een ongelooflijk goed plan. Het moet gewoon slagen. Het gehele 4B concept dient uiterlijk 31 december 2012 gerealiseerd te zijn om de gehele FES-subsidie uitgekeerd te krijgen.

4.3.3 Toelichting beleidsinstrumenten

Verschillende beleidsinstrumenten kunnen worden onderscheiden in casus Waalblok: verkenning naar de opgaven, issue selling, FES subsidie, subsidie van Waterkader Haaglanden, intentie- / gebiedsovereenkomst, MKBA, onderzoek door het hoogheemraadschap en stichting Waalblok. Ook deze instrumenten voldoen allen aan de definitie van beleidsinstrumenten, zoals in het theoretisch kader is vastgesteld, en zijn formeel externe beleidsobjecten of -activiteiten die ingezet zijn door de overheid en gericht zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen om zo meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren.

Keuze beleidsinstrumenten

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven wordt per ronde slechts het belangrijkste beleidsinstrument dat bijgedragen heeft aan de overgang naar de volgende ronde, onderzocht. In deze casus is in de voorronde van het proces slechts een verkenning naar de opgaven genoemd. Deze interventie wordt in dit onderzoek niet nader onderzocht, omdat respondenten hierover weinig informatie hebben aangedragen en zodoende te weinig informatie beschikbaar is.

In de eerste ronde wordt gestuurd op de koppeling van de herstructurering van het gebied met de vergroting van de waterberging en met de klimaatveranderingen. Deze koppeling kan gezien worden als een interventie en was van groot belang voor het verloop van de ronde, maar de koppeling wordt niet gezien als beleidsinstrument en daarmee niet nader onderzocht.

De tweede ronde kenmerkt zich met name door het kennistraject en daarmee de onderzoeken die hebben plaatsgevonden. In deze ronde is echter nog een ander beleidsinstrument ingezet dat onderzoekswaardig is: de FES-subsidie. De overige instrumenten: de subsidie van Waterkader Haaglanden en het communicatieproces worden niet onderzocht. Reden hiertoe is dat de in dit onderzoek geen ruimte bestaat alle instrumenten te onderzoeken.

Voor de derde ronde zijn eveneens twee instrumenten van belang geweest die de ronde hebben gekenmerkt, zowel de intentieovereenkomst als het MKBA worden in dit onderzoek dan ook nader onderzocht. Beide instrumenten waren in sterke mate het onderwerp van gesprek in deze ronde. Het extra onderzoek dat het hoogheemraadschap heeft uitgevoerd en het communicatieproces dat door de projectgroep is ingezet heeft de rondevordering in mindere mate beïnvloed, en wordt dan ook niet onderzocht.

In de vierde en laatste ronde was het van belang een juridische constructie te realiseren om het project financieel mogelijk te kunnen maken. Hiervoor is Stichting Waalblok opgericht, dit is het laatste instrument van deze casus dat onderzocht is.

Subsidie

De projectgroep heeft in 2007 een aanvraag ingediend voor een zogenaamde Fonds Economische Structuurversterking (FES) bijdrage (Gemeente Westland, 2009), wat gefinancierd wordt uit een deel van de aardgasbaten. In december 2007 is dan ook een subsidie van €4,5 miljoen toegekend voor de ontwikkeling van het 4B-concept in de polders Waalblok, Lange Stucken en Raaphost Tiend (Aqua-Terra Nova, 2010). Hiervan wordt maximaal zeven ton geïnvesteerd in de realisatie van de eerste B, waterberging. De andere helft van de kelders wordt betaald door bijdragen van het hoogheemraadschap en de tuinders (Van Buuren e.a., 2010). De overige 3B's kunnen rekenen op een subsidie van maximaal € 3,7 miljoen. Op 5 februari 2009 hebben de gemeente en de provincie de daadwerkelijke uitvoeringsovereenkomst gesloten waarin de subsidie voor Waalblok beschikbaar is gesteld. De subsidie is verstrekt met de voorwaarde dat het gehele project uiterlijk 31 december 2012 gerealiseerd is (Gemeente Westland, 2009).

Nagenoeg alle respondenten hebben zich uitgelaten over de FES-subsidie die de gemeente Westland heeft binnengehaald. Op de vraag of het project zonder subsidie mogelijk was geweest antwoordde een tuinder: "Nee. (...) Het was echt noodzakelijk. Sowieso om iedereen achter elkaar te krijgen." Dezelfde tuinder geeft aan dat ook echt het gehele 4B concept gerealiseerd moet worden: "(...) anders kunnen ze misschien nog zeggen van we willen een gedeelte [van de subsidie] terug." De wethouder van gemeente Westland is van gelijke mening over de noodzakelijkheid van de FES-subsidie: "(...) de FES subsidie, die was gewoon cruciaal om het een en ander in beeld te brengen. (...) Zonder FES-subsidie was het niet tot stand gekomen. (...) dat is gewoon effectief. Daar is geen discussie over." Volgens deze respondent is de FES-subsidie tezamen met een ander beleidsinstrument het belangrijkste instrument geweest om dit project te kunnen realiseren. De hoogheemraad antwoordde op de vraag of het project zonder subsidie mogelijk was geweest het volgende: "Zonder subsidie was het niet van de kant te duwen. Niet in deze vorm, dan was gekozen voor de traditionele manier van open waterberging. Die kelder is duidelijk doordat de subsidie mogelijk was gerealiseerd. Het is een heel innovatief iets, om onder een kas een kelder te maken, er is wel eens meer bij tuinders over gedacht, maar dan ging het toch vaak om het geld dat het niet gebeurde, want het is heel duur. Om er een keer een te realiseren met een subsidie is natuurlijk (...) heel belangrijk, want dan kun je ook laten zien of het werkt (...). Dus dat is wel belangrijk. [Dus de realisatie van de kelder heeft ook zeker een voorbeeldfunctie.]"

Een andere woordvoerder van het hoogheemraadschap is een andere mening toegedaan: "(...) als je ondanks die subsidie nog een gat in je businesscase hebt, ja dan komt op een gegeven moment de vraag op van een goed idee, een heel mooi plan, een innovatief concept, maar waar is (...) de markt, waar zijn private financiers. En als ze dan uitblijven is het dan echt zo'n goed idee?" Deze mening wordt door een volgende respondent gedeeld. Deze stelde zichzelf de vraag dat als iets nuttig is te combineren, en het gebeurt niet vanzelf, waarom gebeurt het dan niet? "(...) Zo'n subsidie geeft vaak (...) een prikkel in het project. Want ja, dan is er geld en dan moet er wat uitgezocht worden. [Maar wat] je ook zou kunnen zeggen [is dat] het niet is gebeurd dus dan is het blijkbaar niet nuttig."

Onderzoek

Op verschillende momenten in dit project heeft onderzoek plaatsgevonden. In dit onderzoek wordt echter slechts gekeken naar het onderzoek dat tijdens het kennistraject heeft plaatsgevonden in ronde 2, van februari 2007 tot november 2007. "De casus Waalblok kenmerkt zich (...) door feitenvorming in een specifieke fase van het proces. Het grootste deel van het onderzoek naar de meest wenselijke herstructureringsvariant is geconcentreerd in een tamelijk vroege fase van het gebiedsproces. Later wordt nog wel onderzoek gedaan naar twee aanvullende aspecten, namelijk het grondwateraspect en de financieel-economische implicaties.", aldus Van Buuren e.a. (2010). Vier partijen waren betrokken bij het onderzoek: Deltares, TNO, Aqua-Terra Nova en Wageningen UR-Bleiswijk. Deze onderzoekers zijn bij Waalblok betrokken geraakt door de activiteiten van

Waterkader Haaglanden.

Respondenten kijken op verschillende wijze tegen het onderzoek aan. De wethouder is van mening dat de bijdrage van het kennistraject valt te betwisten: “Soms heb ik wel eens het idee dat er te veel gestudeerd wordt. (...) Ik heb wel eens het idee dat men er wel heel lang over gedaan heeft om alleen al te studeren vanuit een bepaald abstractieniveau, vanuit een bepaald ambitieniveau. Je moet het veel eerder terugbrengen naar de basis. (...) Puur vanuit gevoel zeg ik van nah, [het is effectief geweest, maar het had minder gekund.]” Van Buuren en Eshuis (2009) verwoorden dit doeltreffend: “De opdrachtgever had sterk het gevoel dat kennispartijen niet goed in staat waren hun kennis toepasbaar te maken voor het gebied.”

Het hoogheemraadschap wilde nou juist alle scenario's doorrekenen om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen waarbij niets op voorhand uitgesloten was. Een uitgebreid onderzoek was daarvoor van belang. “Alhoewel de projectleider van Delfland namens het gehele projectteam trekker was van het onderzoek, en zij ook nadrukkelijk het onderzoek aanstuurde met het doel het algemeen belang in het gebied te dienen, bleef bij sommigen de indruk bestaan dat het ging om een Delflands onderzoek. (...) Toch bleven de gemeente en tuinders het onderzoek wat minder belangrijk vinden dan Delfland.” (Van Buuren & Eshuis, 2009). De onderzoekers Van Buuren en Eshuis (2009) geven het volgende aan met betrekking tot de doelen van het kennistraject en de mate waarin deze bereikt zijn: “De ambitie achter het kennisproces was zeer te prijzen. Het had niet alleen de doelstelling om een interdisciplinair onderzoek te organiseren, waarbij op een integrale wijze naar het watersysteem en het gebruik ervan werd gekeken. Het was ook bedoeld om alle partijen in het gebied mee te nemen in een grondige analyse van het gebied, de mogelijke oplossingen en de voor- en de nadelen van deze oplossingen. In deze ambitie is het onderzoek slechts gedeeltelijk geslaagd. Met name waar het ging om het gezamenlijk benoemen van de criteria aan de hand waarvan de verschillende alternatieve scenario's moesten worden getoetst en vergeleken, bleek dat er weinig input is gekomen vanuit het gebied.”

“Achteraf zijn zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer tevreden met het resultaat. De kennispartijen zijn erin geslaagd om kennis vanuit zeer verschillende disciplines bij elkaar te brengen en deze op een zinvolle wijze te vertalen naar uiteenlopende scenario's. Overigens moet daarbij wel worden opgemerkt dat ambtenaren van de gemeente Westland en het Hoogheemraadschap Delfland een majeure inspanning hebben moeten leveren om de resultaten samen te vatten in begrijpelijke taal en de lange lijst scenario's en criteria samen te vatten tot 6 opties.”, aldus Van Buuren & Eshuis (2009).

Maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA)

Begin 2008 ontstaat discussie over de financiële verdeelsleutel. “Het hoogheemraadschap wil geen gronden aankopen, de tuinders willen de grond niet voor niets leveren en de gemeente wil eigenlijk ook niet betalen.”, aldus Van Buuren e.a. (2010). Om toch deze kostenverdeling te kunnen maken is een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) uitgevoerd door Bue Economy. “Die MKBA hebben ze uitgevoerd om aan te kunnen tonen wat de maatschappelijk effecten voor de (...) organisaties waren, om op basis daarvan het draagvlak te creëren en ook de vertaalslag te maken vanuit die MKBA naar de financiële bijdrage.”, aldus de wethouder.

Verschillende respondenten hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van de maatschappelijke kosten en baten analyse. De wethouder geeft het volgende aan: “[Het MKBA] is wel nuttig geweest, het hoort erbij, het is een onderdeel [van het proces], maar het blijft vrij abstract. Ik heb veel liever, jongens, het is (...) belangrijk, dus gewoon doen. Dat is natuurlijk ook vaak iets van de overheid, dan moet er een maatschappelijke kosten/baten analyse gemaakt worden. Hoe gaan we het objectiveren. (...) Maar daar ben ik dan gewoon te veel ondernemer voor. We hebben een probleem, we vinden het belangrijk, hoe komen we nu tot een verdeelsleutel. Je kunt [de daadwerkelijke bijdrage] betwisten, die is beperkt. Hij heeft wel wat inzicht gegeven, maar is beperkt.”

De hoogheemraad is een andere mening toegedaan: “Dat is een moeizame discussie hè, wie moet daar nou voor opdraaien en waarom. Het idee van breng nou eens de maatschappelijke kosten en baten van dat

gietwaterconcept in beeld, wat zijn de kosten en de baten en bij wie komen ze terecht. En dan kun je met meer grond onder de voeten als het ware de discussie voeren van als je dat weet, nou dan moet jij zoveel betalen en jij zoveel. En wel daar en daarom, want jij bespaart je dit of dat. (...) en dat is ook gebeurd. En daar rolt dan uit dat de Delflandse positie in wezen bevestigd wordt. (...) Ik heb het vorig jaar voorgesteld, maar dan wel zodanig dat de vraag en degene die het doet, dat we dat eerst met elkaar doorspraken, zodat het een gezamenlijk opdracht is en dat het een gezamenlijke keuze is dat we het gaan doen, zodat over de uitkomsten daarvan (...) geen gezeur zou kunnen ontstaan. Ja, de uitkomst is niet voor iedereen heel bevredigend. Maar goed. En het probleem blijft.” Een andere woordvoerder van het hoogheemraadschap geeft aan dat de MKBA voor hen wel erg van belang is geweest, maar wellicht voor andere partijen minder, omdat de uitkomsten bij hen in minder goede aarde vallen. Eigenlijk heb je niet zoveel aan MKBA’s aldus een woordvoerder van een kennispartij: “ze moeten dit wel een beetje opblazen, want anders gebeurt het niet en ze vinden toch dat het moet gebeuren. Dat heb je bij veel kosten en baten analyses ook. Dus daar heb je eigenlijk ook niet zoveel aan. (...) Wat zijn nou de maatschappelijke baten en (...) hoe weeg je nou de extra inspanning van een waterschap af om een nieuwe maatregel juridisch te verankeren. Die extra kosten tegen de extra baten van een particuliere ondernemer, dat is natuurlijk eigenlijk ook al niet te doen.”

Van Buuren e.a. (2010) schrijft het volgende over de MKBA in casus Waalblok: “In de case Waalblok zien we dat gezaghebbend onderzoek in zo’n situatie juist een belangrijke rol speelt in het tot stand komen van de uiteindelijke consensus over de kostenverdeling. Het door Blue Economy uitgevoerde onderzoek naar de uiteindelijke verdeelsleutel om de kosten van waterberging te objectiveren en daarna ook gezaghebbend tot uitspraken te komen over de vraag wie waarvoor moet opdraaien, speelt een belangrijke rol in het bereiken van overeenstemming tussen tuinders en hoogheemraadschap. Daar waar eerst de posities ver uit elkaar liggen, leidt dit onderzoek ertoe dat voor beide partijen meer zicht ontstaat in de kosten en baten en daarmee ook een meer gedeeld inzicht in een rechtvaardige verdeling. Dat helpt enorm bij het opstellen van een gebiedscontract.”

Intentieovereenkomst

Op 5 januari 2009 is de intentieovereenkomst getekend door de projectgroep, bestaande uit de gemeente Westland, het Hoogheemraadschap Delfland, LTO en de tuinders in de buurt. Deze intentieovereenkomst is het resultaat van het vele overleg dat heeft plaatsgevonden, aldus een respondent. Door middel van de intentieovereenkomst is vastgesteld dat de helft van de kelders wordt betaald met behulp van de FES-subsidie en dat de andere helft wordt betaald door bijdragen van het hoogheemraadschap en de tuinders (Van Buuren e.a., 2010).

Verschillende respondenten gaven aan de intentieovereenkomst te zien als een effectief instrument. Zo ook een tuinder: “Zonder die [intentieovereenkomst] had het niet kunnen gebeuren. Nee. Iedereen moest tekenen en we hadden zelf ook zoiets van iedereen tekent en met de rest wordt gewoon gesproken.” De wethouder was eveneens van mening dat de intentieovereenkomst van groot belang was: “Ik denk wel dat een intentieovereenkomst iets is, je moet van de vrijblijvendheid af. Dus op basis daarvan, dat je met elkaar de intentie uitspreekt, we gaan die kant op. Dan kun je partijen er ook op aanspreken. Ik zeg niet dat het dan helemaal dwingend is, dat is weer een ander proces. Voor ondernemers is het een vrijwillig proces. Maar je moet wel een gemeenschappelijke richting hebben. Anders wordt het niets. Zo’n startdocument, zo’n intentieovereenkomst ik denk dat dat altijd goed is. Dat is ook een publicitair moment.”

De hoogheemraad is sceptischer: “Maar uiteindelijk werd het resultaat van al dat overleg wel vastgelegd, dus in die zin werd er een mijlpaal neergezet in de vorm van die gebiedsovereenkomst, om alle afspraken die tot dan toe gemaakt waren om die in ieder geval vast te leggen. (...). Die ging met name over de kelder en de kostenverdeling van de kelder. (...) Het 4b concept wordt daarin wel genoemd, en partijen vinden dat allemaal een nuttig en belangrijk concept, maar het is natuurlijk vrijblijvend. En vervolgens ging de hele overeenkomst over de eerste b, de berging te realisering via de kelder, de slootverbreding en de pijlverhoging, en de

kostenverdeling die daarbij hoort. En allerlei andere afspraken. (..) [de intentieovereenkomst was nuttig voor de realisatie van de eerste B] dat ging ook om behoorlijke bedragen van partijen, het vroeg ook veel van die stichting van de tuinders, om de tuinders allemaal te laten tekenen en vervolgens ook te laten betalen. Het ging toch wel om tienduizenden euro's per bedrijf. Bij elkaar is de bijdrage van de tuinders denk ik iets van 3,5 tot 4 ton geweest." De projectleider van de gemeente Westland deelt deze mening: "[de intentieovereenkomst was nuttig voor de realisatie van de eerste B], anders was die kelder niet van de grond gekomen nee."

Een tuinder heeft zich als volgt uitgelaten over de wijze waarop het tot de intentieovereenkomst is gekomen: "Al die mensen, al is het niet zo snel gegaan, die mensen hebben met de kerst doorgewerkt bij het hoogheemraadschap. Dus eigenlijk elk persootje heeft gewoon op zijn plek gezeten met alles." Van Buuren & Eshuis gaan ook in op het proces dat zich voorafgaand aan het tekenen van de intentieovereenkomst heeft afgespeeld: "Het opstellen van de gebiedsovereenkomst heeft relatief lang geduurd. De gemeente Westland, die het opstellen van de gebiedsovereenkomst trok, boekte gedurende enkele perioden weinig voortgang. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. Allereerst was er lange tijd onduidelijkheid over de vraag wat een gebiedsovereenkomst moest inhouden en welk detailniveau gewenst was. De betrokken partijen verschilden daarover van mening en zeker in het begin werd gestreefd naar teveel detaillering waarover vervolgens geen overeenstemming kon worden bereikt. Daarnaast werd duidelijk dat er tijdens het gebiedsproces wel op allerlei punten overeenstemming was bereikt, maar dat voor het opstellen van een overeenkomst overeenstemming bereikt moet worden over lastige details. Deze details komen juist dan aan het licht. Bij het opstellen van de overeenkomst moeten alle partijen 'met de billen bloot' en juist dan komen de meest lastige controverses alsnog aan het licht."

Stichting Waalblok

Begin 2009 is de Stichting Waalblok opgericht, met daarin de tuinders die de intentieovereenkomst hebben getekend. Deze stichting is een juridisch instrument om de financiering van de kelder onder de kas van een van de tuinders mogelijk te maken. Tuinders worden geacht deel te nemen aan de stichting en op deze wijze mee te betalen aan het project.

De gesproken tuinder maakt deel uit van de stichting: "Stichting Waalblok [ben ik] met [nog twee anderen]. En wij zijn de stichting. En dan zijn er nog drie die ons in de gaten moeten houden. Maar dat moet dan allemaal. Maar die zijn bevoegd om in de stukken te kijken en dergelijke. Dat is de stichting Waalblok." De wethouder geeft het volgende aan: "Je hebt natuurlijk eerst dat contract van de Stichting. Voordat je daar alle partijen de goede richting op het, dat heeft ook best veel moeite gekost. Het is gewoon een stichting, ik kijk altijd gewoon naar de juridische titel van in- en uittreden, hoe heb je je risico's geborgen, aansprakelijkheden. [We zijn gewoon gezamenlijk op dat idee gekomen.] Dat is gewoon met elkaar. Je zegt gewoon, in dat soort situaties heb je vaak de keuze voor een BV of kies je voor een coöperatie of kies je voor een stichting. Nou juridisch en fiscaal kwam een stichting er als beste uit. En dan moet je daar niet te ingewikkeld overdoen." De wethouder gaat als volgt in op de effectiviteit van de stichting: "Ze hebben gewoon een paar maanden met elkaar van concept heen en weer geschoven. Nou uiteindelijk is men daar gewoon goed uitgekomen, heel goed uitgekomen. Dus dat is ook gewoon effectief geweest. En altijd zijn er punten waarvan je zegt, dat kan sneller enzovoort. Maar het is gewoon geregeld."

5. Analyse omgevingskarakteristieken

Dit hoofdstuk analyseert de resultaten zoals gepresenteerd in het voorgaande hoofdstuk en gaat daarbij in op de drie omgevingskarakteristieken: mate van consensus, mate van zekerheid van kennis en het aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren. Deze factoren zijn voor elke ronde vastgesteld.

Per paragraaf, waarin de drie verschillende casussen achtereenvolgens aan bod komen, zijn allereerst de waarden van de twee karakteristieken van het beleidsissue per ronde vastgesteld en toegelicht en vervolgens de waarden van de twee karakteristieken van de doelgroep. De waarden hiervan worden met behulp van de interviews op interpretatieve wijze vastgesteld en vormen een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, omdat slechts twee mogelijke waarden worden vastgesteld. Elke paragraaf wordt vervolgens afgesloten met een overzichtstabel die een korte samenvatting geeft van de omgevingsfactoren.

5.1 Dakpark

5.1.1 Karakteristieken beleidsissue

Allereerst wordt in deze subparagraaf de mate van consensus per ronde vastgesteld. Hiervoor wordt een opdeling gemaakt in consensus over de grootte en de aard van de problematiek en de oplossing ervan. Vervolgens wordt ingegaan op de mate van zekerheid van kennis. Dit is, voor zover mogelijk, opgedeeld in technische, juridische en financiële zekerheid van kennis.

Mate van consensus

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Grootte en aard problematiek	Belangen	-	-	-	-	-
Oplossing problematiek	Belangen	Belangen Technisch	-	Belangen Technisch Juridisch Financieel	Belangen Financieel	-

Tabel 5.1: Mate van consensus bij casus het Dakpark.

In de voorronde hebben nagenoeg alle partijen andere belangen bij het spooreplacement. In deze voorronde bestaat dan ook discussie over belangen die gerealiseerd dienen te worden, waarbij zowel de grootte en de aard van de problematiek als de oplossing ervan van belang zijn. In de voorronde is dan ook sprake van weinig consensus.

In de eerste ronde neemt het vertrouwen van bewoners langzaam aan toe. Onder publieke partijen en de bewoners bestond ondertussen eensgezindheid over de groene bestemming, maar het Havenbedrijf was hier geen voorstander van. Volgens een respondent was het in die fase toch nog spannend welk belang overeind zou blijven. Door alle belangen in één concept te verenigen is de mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek van minder groot belang geworden. Over het algemeen genomen is de consensus in deze fase toegenomen door de introductie van meervoudig ruimtegebruik, maar omdat hier onzekerheid over bestaat blijft men vasthouden aan de oude belangen.

In de tweede ronde worden burgers betrokken middels een participatieproces. Bewoners zijn blij dat hun stem gehoord wordt en hun vertrouwen in het project neemt verder toe. De positieve uitkomst van de haalbaarheidsstudie heeft ertoe bijgedragen dat ook het vertrouwen van alle andere partijen almaar groeit. Met het ondertekenen van het convenant worden de belangen van betrokken partijen geborgen. Er bestaat in deze fase dan ook een grote mate van consensus over de oplossing van de (verschillende) problematieken.

In de derde ronde ontstond onzekerheid over het huisvestingsprogramma doordat de havens langzaam richting de tweede Maasvlakte bleken te verhuizen. Hierdoor veranderende de randvoorwaarden waardoor een wankelend vertrouwen en angst bij bewoners ontstond. Daarnaast is lange tijd discussie geweest over juridische spoorreductie, en is het hoogheemraadschap niet enthousiast over de plannen, wat financiële consequenties heeft. In de derde ronde van dit proces bestaat dan ook weinig consensus met betrekking tot de concretere invulling van de oplossing van de problematiek.

Wanneer het Hoogheemraadschap van Delfland uiteindelijk een keurvergunning verleent, stelt zij hieraan een aantal onacceptabele voorwaarden, zodat de wethouder hiervoor een oplossing moet zoeken. Het hoogheemraadschap heeft in deze ronde dan ook behoorlijk tegengewerkt. Ook het verfijnen van de financiële verdeelsleutel heeft in deze ronde discussie opgeleverd, maar beide waren dusdanig dat de consensus over de oplossing slechts minimaal is aangetast. Ook deze fase wordt dan ook gekenmerkt door een grote mate van consensus.

In de laatste is de minister uiteindelijk akkoord gegaan met de spooronttrekking zoals deze door de gemeente was voorgesteld. Deze procedure heeft niet geleid tot een vermindering van de consensus. Ook de beroepsprocedure die door verschillende supermarkten is gestart tegen het bestemmingplan heeft de mate van consensus niet aangetast. In de laatste ronde is dan ook sprake van consensus.

Mate van zekerheid van kennis

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Onzekerheid	-	Technisch Juridisch Financieel	Technisch	Juridisch Technisch	Technisch Juridisch Financieel	Juridisch Technisch Proces

Tabel 5.2: Mate van zekerheid van kennis bij casus het Dakpark.

De voorronde werd gekarakteriseerd door een belangenstrijd tussen verschillende partijen. Er was in deze periode nog geen sprake van een mogelijk kennistekort. In de voorronde kan dan ook gesproken worden van veel zekerheid van kennis.

In 1998 droeg dS+V meervoudig ruimtegebruik aan als mogelijke oplossing om alle claims op het gebied te kunnen realiseren. Bij verschillende partijen ontstond de vraag of het technisch realiseerbaar was. Naast onzekerheid van kennis bij experts was dan ook sprake van een spanning tussen in technische lekenkennis en expertkennis. Ook werden mogelijke complicaties voor de juridische en financiële constructie gezien, vanwege de omvangrijke publiek private samenwerking die noodzakelijk was. Er is dan ook sprake van weinig zekerheid van kennis.

In de derde ronde bestaat eveneens een grote discrepantie in technische lekenkennis en expertkennis. Door het organiseren van excursies en bijeenkomsten is deze spanning echter grotendeels weggenomen. De haalbaarheidsstudie heeft zekerheid gegeven over technische constructies, maar ook juridische en financiële constructies. In de tweede ronde kan dan ook gesproken worden van veel zekerheid van kennis.

In de derde ronde ontstond een discussie onder juristen over wat de beste juridische constructie was. Ook ontstond een vraag of sprake was van voldoende marktruimte voor perifere detailhandel, waarna een Distributie Planologisch Onderzoek is uitgevoerd. Ten slotte kwamen, naarmate de plannen verder (in detail) werden uitgewerkt, steeds nieuwe problemen voor technische constructies naar voren. Hierbij kwam telkens een ander onderwerp onder de aandacht, hoe concreter het werd hoe meer onzekerheid er ontstond. In de derde ronde was dan ook sprake van weinig zekerheid over met name technische en juridische constructies.

In de vierde ronde heeft de gemeente Rotterdam te maken gehad met weinig zekerheid van technische kennis met betrekking tot de dijkverhoging. Daarnaast bestond in deze vierde ronde onzekerheid over de juridische en financiële grens van verantwoordelijkheden van publieke en private partijen, wat lange en zware discussies tot gevolg heeft gehad. Ten slotte ontstonden steeds weer nieuwe onzekerheden over technische constructies. Ook andere projecten, zoals de Blunderput in Rotterdam speelden hierbij een rol. In de vierde ronde was dan ook sprake van onzekerheid van kennis, zowel technisch als juridisch als financieel.

De vijfde en laatste ronde werd gekenmerkt door onzekerheid over het proces van de juridische

spooronttrekkingsprocedure. Daarnaast is ook in deze ronde van het project weer sprake geweest van onzekerheid met betrekking tot technische constructies. Zoals al eerder aangegeven ontstonden naarmate het project concreter werd steeds nieuwe technische problemen. Ook in deze laatste ronde is dan ook sprake geweest van weinig zekerheid, met name met betrekking tot juridische en technische constructies.

5.1.2 Karakteristieken doelgroep

Aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren

Door de tijd heen zijn verschillende partijen betrokken geweest bij de ontwikkeling van het dakpark. Bijlage 3 geeft een overzicht van alle partijen die betrokken zijn geweest en de sector waartoe zij, volgens dit onderzoek, behoren. Door de tijd heen zijn 17 partijen betrokken geweest die volgens respondenten van belang waren voor de besluitvorming van het project. Voor een overzicht van betrokken actoren per ronde zie eveneens bijlage 3. Deze 17 partijen zijn verdeeld over tien sectoren, waarbij publieke en private sectoren gescheiden zijn. Tabel 5.3 geeft een overzicht van het aantal betrokken partijen en het aantal verschillende sectoren waartoe zij behoren per ronde weer.

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Aantal betrokken actoren	4	9	11	15	14	14
Aantal betrokken sectoren	3	4	7	10	9	9

Tabel 5.3: Aantallen actoren en sectoren per ronde bij casus het Dakpark.

Zoals te zien is in tabel 5.3 zijn gedurende het project grofweg steeds meer partijen betrokken geraakt met een hoogtepunt in de derde ronde. Het aantal sectoren waartoe deze actoren behoren ontwikkelt zich min of meer op eenzelfde wijze. In de voorronde kan met slechts vier betrokken actoren uit drie verschillende sectoren gesproken worden van weinig betrokken actoren uit weinig sectoren. Het aantal betrokken actoren neemt in de eerste ronde fors toe, het aantal sectoren blijft daarbij achter. In de eerste ronde wordt dan ook gesproken van veel betrokken actoren uit weinig verschillende sectoren. In de tweede en derde ronde neemt naast het aantal betrokken actoren ook het aantal betrokken sectoren gestaag toe. In deze ronde is dan ook sprake van veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren. In ronde vier en vijf neemt zowel het aantal betrokken actoren als het aantal verschillende sectoren waartoe zij behoren met één af. Dit heeft geen consequenties voor de classificering, er wordt dan ook nog steeds gesproken van veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren. Hieruit kunnen verschillende conclusies getrokken worden, maar dit onderzoek zal hier niet nader op in gaan.

5.1.3 Overzichtstabel

Onderstaande tabel 5.5 geeft in een tabel een samenvatting van de uitkomsten van de vier hierboven toegelichte factoren (mate van consensus, mate van zekerheid van kennis, aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren en het belang van de doelgroep) van casus dakpark weer.

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Mate van consensus	Weinig	Weinig	Veel	Weinig	Veel	Veel
Zekerheid van kennis	Veel	Weinig	Veel	Weinig	Weinig	Weinig
Aantal betrokken actoren uit aantal verschillende sectoren	Weinig	Veel	Veel	Veel	Veel	Veel
	Weinig	Weinig	Veel	Veel	Veel	Veel

Tabel 5.5: Overzichtstabel omgevingsfactoren per ronde bij casus het Dakpark.

5.2 Groene daken

5.2.1 Karakteristieken beleidsissue

Ook deze paragraaf stelt allereerst de mate van consensus en de mate van zekerheid van kennis per ronde vast.

Mate van consensus

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Grootte en aard problematiek	-	-	-
Oplossing problematiek	-	Financieel	-

Tabel 5.6: *Mate van consensus bij casus groene daken.*

In het eerste Rotterdamse Waterplan, wat van 2000 tot 2005 liep, werd het ruimtetekort voor piekberging in het centrum van Rotterdam vastgesteld. Alle betrokken partijen waren het hiermee eens over de grootte en de aard van de problematiek. Deze consensus houdt ook in de volgende twee ronden stand. Waterplan 1 noemde als mogelijke oplossing voor deze problematiek ‘groene daken’, wat is overgenomen en verder ontwikkeld in Waterplan 2. Groene daken werden niet gezien als dé oplossing van het probleem, omdat het te kleinschalig is, maar het levert een bijdrage. De eerste ronde wordt dan ook gekarakteriseerd door een grote mate van consensus over de grootte en de aard van de problematiek en de oplossing.

Gedurende de tweede ronde speelt met name een discussie over de kosten van de aanleg van een groen dak. De gemeente Rotterdam heeft in 2008 offertes aangevraagd, maar deze blijken hoger uit te vallen dan verwacht. Bewoners zijn het hier niet mee eens en willen nieuwe offertes aanvragen. Er ontstaat dan ook een lichte discussie over de hoge offertes, waardoor de realisatie van groene daken uitgesteld wordt door bewoners. Partijen zijn het er in deze ronde nog steeds over eens dat groene daken een goede oplossing zijn, men vraagt echter wel af of het financieel haalbaar is. Ook in deze ronde dient dan ook gesproken te worden van veel consensus over de oplossing en de grootte en aard van de problematiek.

In de derde en laatste ronde heeft één van de bewoners een betaalbare dakdekker gevonden en daadwerkelijk een groen dak gerealiseerd. Alle betrokken partijen hebben zich positief uitgesproken over dit groene dak, zo ook bewoners die uitkijken op dit groene dak. Ook deze laatste ronde wordt dan ook gekarakteriseerd door een grote mate van consensus over de oplossing en de grootte en aard van de problematiek.

Mate van zekerheid van kennis

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Onzekerheid	Technisch	Technisch Financieel	Technisch

Tabel 5.7: *Mate van zekerheid van kennis bij casus groene daken.*

De meeste bewoners die interesse hadden in de aanleg van een groen dak beschikten over weinig technische kennis van groene daken. Bij geleerden bestaat wel voldoende kennis, het is dan ook de vraag of deze kennis voldoende ontsloten is, zodat sprake was van een spanning tussen lekenkennis en expertkennis. Vervolgens ontstond technische onzekerheid over de vraag of de constructies van de bestaande bouw geschikt waren voor de aanleg van een groen dak. Zelfs naar aanleiding van dakonderzoek kon niet met zekerheid gesteld worden of de constructies geschikt waren. Deze eerste ronde wordt dan ook gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid van technische kennis.

In de tweede ronde was nog steeds sprake van onzekerheid over technische kennis met betrekking tot de bouwconstructie. Daarnaast zijn de offertes hoger uitgevallen dan verwacht, wat samenhangt met de technische onzekerheid. Omdat hierover geen zekerheid gegeven kon worden wilden bouwbedrijven de

ondergrond geheel vernieuwen, wat de kosten uiteraard doet stijgen. In de tweede ronde bestond dan ook weinig zekerheid van kennis, zowel financieel als technisch.

Zoals gezegd heeft in 2010 één van de bewoners daadwerkelijk een groen dak gerealiseerd. Er ontstonden nog steeds technische onzekerheden, maar met de aanleg zijn de financiële onzekerheden voor hem uiteraard weggenomen. In deze ronde wordt dan ook gesproken van veel zekerheid van kennis.

5.2.2 Karakteristieken doelgroep

Aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren

Ook bij de casus 'groene daken' zijn in de loop der tijd verschillende partijen betrokken geweest. In bijlage 3 is, net als bij de casus dakpark, een overzicht van alle betrokken actoren en de sectoren waartoe zij behoren en een overzicht van de betrokken actoren per ronde opgenomen. In totaal zijn in deze casus acht verschillende actoren benoemd die van belang zijn geweest voor het verloop van het project. Deze acht actoren vertegenwoordigen gezamenlijk zes verschillende sectoren.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Aantal betrokken actoren	4	6	6
Aantal betrokken sectoren	4	4	4

Tabel 5.8: Aantallen actoren en sectoren per ronde bij casus groene daken.

Tabel 5.8 geeft het aantal betrokken actoren en het aantal verschillende sectoren waartoe zij behoren per ronde weer. Zoals te zien blijft het aantal verschillende betrokken sectoren gedurende het project gelijk op vier. Het aantal betrokken actoren loopt in ronde twee op van vier naar zes actoren en blijft in ronde drie vervolgens gelijk. Daarmee kan de eerste ronde geclassificeerd worden als weinig betrokken actoren uit weinig verschillende sectoren. Ronde twee en drie worden in dit onderzoek daarentegen gezien als ronden waarin veel actoren betrokken zijn uit weinig verschillende sectoren.

5.2.3 Overzichtstabel

Een samenvatting van de uitkomsten van de vier hierboven toegelichte factoren (mate van consensus, mate van zekerheid van kennis, aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren en het belang van de doelgroep) van casus groene daken is in onderstaande tabel 5.10 weergegeven.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
Mate van consensus	Veel	Veel	Veel
Zekerheid van kennis	Weinig	Weinig	Veel
Aantal betrokken actoren	Weinig	Veel	Veel
uit aantal verschillende sectoren	Weinig	Weinig	Weinig

Tabel 5.10: Overzichtstabel omgevingsfactoren per ronde bij casus groene daken.

5.3 Waalblok

5.3.1 Karakteristieken beleidsissue

Mate van consensus

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Grootte en aard problematiek	-	-	-	-	-
Oplossing problematiek	-	-	Technisch Financieel Proces	Financieel Technisch	Financieel Technisch Juridisch

Tabel 5.11: Mate van consensus bij casus Waalblok.

In het gebied Waalblok bestaat een historisch waterbergingstekort, het gebied voldoet dan ook niet aan de waterbergingscapaciteitseisen van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Van 1999 tot en met 2002 heeft het gebied bovendien verschillende keren te maken gehad met wateroverlast door overstromingen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat onder betrokken partijen, waaronder tuinders, overeenstemming ontstaat over de grootte en de aard van de problematiek. Deze consensus zet zich ook in de volgende rondes voort. In de voorronde bestaat dan ook veel consensus over de grootte en de aard van de problematiek. Er is nog geen sprake van een oplossing, zodat hierover geen discussie is ontstaan.

In de tweede ronde ontstaat een momentum om de problematiek aan te pakken door het koppelen van de waterberging aan de herstructurering, waardoor eenvoudiger consensus ontstaat. Bovendien zorgt wederzijdse afhankelijkheid ervoor dat partijen gelijkwaardig en gezamenlijk optrekken en sneller geneigd zijn om te komen tot consensus. Ook in deze ronde is dan ook sprake van consensus over de grootte en de aard van de problematiek en wordt nog niet gesproken over een mogelijke oplossing.

Bij aanvang van de tweede ronde bestaat eensgezindheid over de onwenselijkheid van traditionele waterberging. Er wordt een kennisproces in gang gezet waarbij mogelijke oplossingen onderzocht worden. Verschillende partijen hebben echter verschillende verwachtingen van het doel van dit proces, maar ook tijdschema's botsen. Uiteindelijk ontstond hierover wel consensus. Daarnaast bestaat onder tuinders weinig consensus over de oplossing van de problematiek, omdat zij hieraan financieel dienen bij te dragen. Daarnaast ontstaat een discussie binnen het hoogheemraadschap over de effectiviteit en haalbaarheid van de oplossing. Begin 2008 heeft men een compromis gevonden. In deze ronde is dan ook sprake van weinig consensus met betrekking tot financiële en technische constructies, maar ook met betrekking tot het proces.

In de derde ronde ontstond een discussie over de financiële verdeelsleutel waaraan niemand zijn handen wilde branden. Deze discussie kwam onder hoge tijdsdruk te staan, waarbij de discussie steeds feller werd. Uiteindelijk is men hierover tot consensus gekomen. Daarnaast twijfelt de hoogheemraad in deze ronde toch weer aan de keuze voor het 4b concept, na onderzoek stemt hij vervolgens toch weer in. Ten slotte kan bij de ondertekening van de gebiedsovereenkomst gesproken worden van consensus over een deel van de oplossing, omdat hierin slechts de eerste B aan de orde is gekomen. Al met al dient in deze ronde gesproken te worden van weinig consensus.

De laatste ronde kenmerkt zich door Stichting Waalblok die tuinders naar rato van het glasoppervlak dat in hun bezit is een bijdrage wil laten doen aan de realisatie van de waterberging. Een aantal tuinders hebben hieraan geen bijdrage willen leveren, zodat geen volledige consensus bestaat over de financiële verdeelsleutel. Daarnaast levert de overeenkomst die in de derde ronde is getekend veel discussie op over technische, juridische en financiële constructies, omdat niets is vastgesteld met betrekking tot de overige b's. In de vierde en laatste ronde is dan ook nog steeds sprake van weinig consensus over de oplossing.

Mate van zekerheid van kennis

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Onzekerheid	-	-	Technisch Juridisch Financieel	Technisch Juridisch Financieel	Technisch Juridisch Financieel

Tabel 5.12: Mate van zekerheid van kennis bij casus Waalblok.

In de voorronde bestond veel zekerheid over de noodzaak waterbergingscapaciteit te realiseren, zowel bij overheden als bij tuinders. Er kan dan ook gesteld worden dat in de voorronde sprake was van zekerheid van technische kennis.

De eerste ronde karakteriseert zich door het maken van de koppeling van de twee ontwikkelingen: herstructurering en de realisatie van waterbergingscapaciteit. Ook in deze ronde zijn nog geen mogelijke oplossingen aan de orde, en daarmee bestaat ook geen concrete onzekerheid van kennis.

Aanvankelijk bestond veel onduidelijkheid en onzekerheid over de wijze waarop waterberging vormgegeven kan worden, zodat een kennistraject is gestart. De kennis die ontwikkeld is door kennispartijen is echter weinig praktijk gericht en partijen zijn dan ook sceptisch over de realiseerbaarheid van het concept, omdat te weinig technische zekerheid van kennis bestaat. Ook was sprake van een spanning tussen lekenkennis en expertkennis met betrekking tot technische constructies. Daarnaast wil de tuinder, onder wiens kas de kelder is aangelegd, de kelder graag gebruiken als gietwatervoorziening. Hierover bestaat zowel technische als juridische onzekerheid van kennis. Daarnaast bestaat in deze ronde onzekerheid over de financiële consequenties. Al met al kan dan ook gesteld worden dat in de tweede ronde sprake was van weinig zekerheid van technische, juridische en financiële kennis.

In de derde ronde was net als in de voorgaande ronde sprake van onzekerheid van financiële kennis, omdat geen goede financiële verdeelsleutel voor handen was. Daarnaast is in de hoogheemraad onzekerheid over de technische haalbaarheid van het 4b concept. Er kan dan ook gesteld worden dat sprake is van onzekerheid van technische kennis. Daarnaast dient een juridische gebiedsovereenkomst opgezet te worden, wat complicaties met zich mee heeft gebracht. Ook in deze ronde kan dan ook gesproken worden van onzekerheid van kennis over zowel technische als juridische en financiële constructies.

In de vierde ronde bestond aanvankelijk onzekerheid over de juridische methode waarop de financiële zaken tussen tuinders onderling georganiseerd dienden te worden. Uiteindelijk is dit gebeurd met behulp van een stichting. Ook in deze ronde bestaat technische en juridische onzekerheid over het gebruik van de kelder als gietwatervoorziening. Daarnaast bestaat nog veel onzekerheid met betrekking tot de uitwerking van de overige 3b's. Zowel technisch, als juridisch en financieel staat er nog weinig vastgelegd voor de overige functies van het 4b-concept. Ook in de laatste ronde kan dan ook gesproken worden van een hoge mate van onzekerheid van zowel technische als juridische als financiële kennis.

5.3.2 Karakteristieken doelgroep

Aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren

In bijlage 3 zijn, ook voor casus Waalblok, zowel het overzicht van alle betrokken actoren en de sector waartoe zij behoren als een overzicht van de verschillende betrokken actoren per ronde opgenomen. In deze casus zijn elf actoren betrokken die volgens respondenten van belang zijn geweest voor de verloop van het project. Deze actoren vertegenwoordigen slechts zes sectoren. Het aantal betrokken actoren en het aantal verschillende sectoren waartoe zij behoren is te zien in tabel 5.13.

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Aantal betrokken actoren	4	3	10	6	6
Aantal betrokken sectoren	4	3	5	4	4

Tabel 5.13: Aantallen actoren en sectoren per ronde

Gedurende de verschillende ronden van het project zijn verschillende hoeveelheden actoren betrokken. In deze casus is wat betreft het aantal betrokken actoren en sectoren een minder duidelijke lijn te herkennen dan in de andere twee casussen. In de voorronde en in de eerste ronde zijn respectievelijk vier actoren betrokken uit eveneens vier verschillende sectoren en drie actoren uit drie verschillende sectoren. Beide ronden worden dan ook geclassificeerd als weinig betrokken actoren uit weinig verschillende sectoren. In de tweede ronde neemt het aantal betrokken actoren buitengewoon snel toe tot tien actoren uit vijf verschillende sectoren. In deze ronde wordt dan ook gesproken van veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren. In de derde en vierde ronde neemt het aantal betrokken actoren vervolgens weer af tot zes, zodat vier verschillende sectoren betrokken zijn. Deze laatste twee ronden worden dan ook geclassificeerd als veel betrokken actoren uit weinig verschillende sectoren.

5.3.3 Overzichtstabel

Een samenvatting van de uitkomsten van de vier hierboven toegelichte factoren (mate van consensus, mate van zekerheid van kennis, aantal betrokken actoren uit het aantal verschillende sectoren en het belang van de doelgroep) van casus Waalblok is in onderstaande tabel weergegeven.

	Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
Mate van consensus	Veel	Veel	Weinig	Weinig	Weinig
Zekerheid van kennis	Veel	Veel	Weinig	Weinig	Weinig
Aantal betrokken actoren	Weinig	Weinig	Veel	Veel	Veel
uit aantal verschillende sectoren	Weinig	Weinig	Veel	Weinig	Weinig

Tabel 5.15: Overzichtstabel omgevingsfactoren per ronde

6. Analyse beleidsinstrumenten

Dit hoofdstuk geeft per casus allereerst de effectiviteit van beleidsinstrumenten weer. Deze effectiviteit wordt vastgesteld met behulp van beoordelingen van respondenten en de logica van het rondemodel. Alle respondenten hebben een ander blikveld en andere belangen en ideeën, zodat respondenten beleidsinstrumenten verschillend kunnen beoordelen. De verschillen in beoordeling worden in dit hoofdstuk kort toegelicht. Daarnaast hebben niet alle respondenten zich over elk beleidsinstrument uitgelaten, dit omdat niet alle respondenten bij elk beleidsinstrument betrokken zijn geweest. Vervolgens worden per casus de waarden en karakteristieken van beleidsinstrumenten vastgesteld.

6.1 Dakpark

In het hoofdstuk resultaten is de keuze gemaakt voor de verschillende beleidsinstrumenten die onderzocht worden. Voor casus het dakpark zijn dat het bestemmingsplan, IPSV subsidie, convenant, participatieproces, masterplan, excessieve kosten en het recht van opstal.

6.1.1 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Respondenten zijn in dit onderzoek gevraagd de effectiviteit van beleidsinstrumenten te beoordelen. Onderstaande tabel 6.1 geeft per beleidsinstrument een overzicht van het aantal respondenten dat het betreffende instrument als: effectief en niet effectief heeft beoordeeld. De beoordelingen worden vervolgens per beleidsinstrument toegelicht.

Beleidsinstrument	Effectief	Niet effectief	Uiteindelijke beoordeling
Participatieproces	6	-	Effectief
IPSV Subsidie	5	-	Effectief
Bestemmingsplan	4	-	Effectief
Recht van opstal	3	-	Effectief
Masterplan	3	1	Effectief
Convenant	3	2	Effectief

Tabel 6.1: Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Participatieproces

Over het participatieproces bestaat tezamen met de IPSV subsidie veruit de meeste overeenstemming in de effectiviteitsbeoordeling. Alle respondenten hebben zich uitgelaten over dit beleidsinstrument en zijn van mening dat het instrument zeer effectief is geweest. Een belangrijk effect van het participatieproces is volgens respondenten dat partijen zich betrokken voelen en dat cohesie is ontstaan. Dit is van groot belang voor de realisatie van meervoudig ruimtegebruik. Daarnaast zijn een aantal respondenten zijn van mening dat een belangrijk effect van het participatieproces is dat men de IPSV subsidie heeft ontvangen, wat op zijn beurt weer bijdraagt aan de realisatie van dit project. Interessant is te zien dat dit instrument vanuit alle (onderzochte) blikvelden als effectief wordt beschouwd. Zo zijn niet alleen bewoners positief over het participatieproces, maar ook het OBR, dS+V en Dura Vermeer (voor wie meer bewonersparticipatie over het algemeen meer werk betekent) hebben zich positief uitgelaten over het participatieproces. Een kanttekening is echter wel te plaatsen, zo wordt burgerparticipatie gezien als iets waar iedereen per definitie al voor is. Aangeven dat dit niet het geval is, is dan ook geen maatschappelijk gewenst antwoord en zal daarom wellicht weinig gebeuren.

Het rondemodel bevestigt dit beeld. Nadat het participatieproces is ingezet is een convenant ondertekend door verschillende partijen, waaronder de bewonersorganisatie. Hieruit is af te leiden dat het effect van het participatieproces leidt tot een groeiend vertrouwen van partijen en van het draagvlak. Beide kunnen van groot belang zijn voor de realisatie van meervoudig ruimtegebruik. Bij weinig vertrouwen en draagvlak kunnen

burgers en overige partijen immers tegen het project inwerken om de realisatie ervan uit te stellen of te voorkomen. Al met al kan het participatieproces als effectief beschouwd worden.

IPSV Subsidie

Alle respondenten zijn van mening dat de IPSV subsidie van de Rijksoverheid uitermate effectief is geweest. Zij geven aan dat het project zonder de subsidie niet tot stand gekomen was. De subsidie heeft volgens hen als effect gehad dat het project financieel mogelijk is gemaakt, maar ook dat extra ambitieruimte is ontstaan om de verbreding te kunnen opzoeken. Hierdoor was het mogelijk om aan verschillende behoeften van partijen te voldoen. Het beleidsinstrument heeft dan ook indirect bijgedragen aan draagvlakrealisatie, wat weer van groot belang was voor de realisatie van meervoudig ruimtegebruik.

Deze effectiviteit, zoals door respondenten geschetst, kan met behulp van het rondemodell worden bevestigd. Naast bovengenoemde punten van respondenten kunnen nog een aantal andere punten de effectiviteit aantonen. Zo wordt ook in de haalbaarheidsstudie geconcludeerd dat het project slechts mogelijk is met behulp van onder andere subsidie. Daarnaast heeft het instrument als effect dat een klein jaar na het verlenen van de subsidie een convenant getekend wordt en men begon met de uitwerkingen van het project. Dit toont aan dat de subsidie noodzakelijk was om te kunnen starten met de daadwerkelijke uitwerking van het project. Bovendien heeft de inzet van de subsidie als effect gehad dat zowel de mate van consensus als de mate van zekerheid van kennis van ronde één op ronde twee gestegen is van weinig naar veel. Door de subsidie wordt het mogelijk verschillende belangen te verenigen, zodat de mate van consensus met betrekking tot belangen toeneemt. Ook de mate van zekerheid van kennis met betrekking tot financiële constructies is naar aanleiding van de subsidie afgenomen. De stijging van beide karakteristieken vergroot de kans op realisatie van meervoudig ruimtegebruik. In ronde drie dalen deze indicatoren weliswaar weer, maar hiervoor is een andere aanleiding aan te wijzen. In dit onderzoek kan dan ook worden vastgesteld dat de IPSV subsidie effectief is ingezet.

Bestemmingsplan

Alle ondervraagde respondenten die zich hebben uitgelaten over het bestemmingsplan geven aan dat het instrument effectief is geweest. Het wijzigen van het bestemmingsplan maakt de realisatie van gebiedsontwikkeling immers juridisch mogelijk. Een aantal van de respondenten geven echter wel aan dat het bestemmingsplan voor hen minder belangrijk was dan bijvoorbeeld het masterplan en het convenant.

Deze beoordeling van respondenten kan door middel van het rondemodell bevestigd worden. Nadat besloten is het bestemmingsplan te wijzigen, komt het project na vijftien jaar immers daadwerkelijk op gang. Datzelfde jaar nog wordt een oplossing voor de problematiek ontwikkeld. Het effect van het wijzigen van het bestemmingsplan is dan ook dat het project uit de inertie gehaald wordt. Het draagt hiermee dan ook bij aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik.

Recht van opstal

Slechts drie respondenten hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van de juridische constructie 'recht van opstal'. De overige drie respondenten hebben aangegeven niet betrokken te zijn geweest bij dit proces en daarmee geen beeld te hebben van de effectiviteit van de juridische constructie. Van de respondenten die het beleidsinstrument wel beoordeeld hebben, hebben twee respondenten aangegeven het beleidsinstrument wel degelijk effectief te vinden. Het recht van opstal heeft het project immers juridisch mogelijk gemaakt. Het instrument heeft als effect dat meervoudig ruimtegebruik vastgelegd kan worden. Daarnaast is één respondent van mening dat de juridische constructie nog niet uitontwikkeld is en het beleidsinstrument daarmee effectiever kan zijn.

Uit het rondemodell blijkt dat een lange discussie heeft plaatsgevonden over de beste methode om het dakpark juridisch mogelijk te maken. Nadat uiteindelijk gekozen is voor dit beleidsinstrument is de juridische constructie geen onderwerp van discussie meer geweest, er is immers zekerheid van kennis met betrekking tot

de juridische constructie. Het effect van het inzetten van dit beleidsinstrument is dan ook dat het project juridisch mogelijk is geworden. Hiermee heeft dit instrument een bijdrage geleverd aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik.

Masterplan

Het masterplan wordt door de meeste respondenten gezien als een effectief beleidsinstrument. Volgens deze respondenten zijn masterplannen niet alleen noodzakelijk om tot een goed plan te komen, maar vormen zij ook ankerpunten waarop teruggevallen kan worden doordat specifieke punten worden vastgesteld. Het effect van het masterplan is dan ook dat partijen onder andere weten waar ze staan en wat de gezamenlijke ambities zijn. Een andere respondent geeft aan dat wat van het masterplan overblijft minimaal is. Volgens hem heeft het masterplan veel tijd gekost en had het er in dit geval tussenuit gehaald kunnen worden. Het is begrijpelijk dat er een afwijking in de beoordeling van dit beleidsinstrument zit. De woordvoerder van dS+V weet immers hoeveel tijd en werk het opstellen van het masterplan heeft gekost en hoeveel ervan daadwerkelijk is overgebleven, omdat hij zelf heeft bijgedragen aan het opstellen van het plan. Niet voor alle partijen is het proces van het komen tot het masterplan even zichtbaar geweest. Dit kan ertoe bijdragen dat zij een beter beeld hebben van de daadwerkelijke bijdrage van het masterplan. Partijen leggen bij het beoordelen van het masterplan dan ook op verschillende punten de nadruk.

Het project is in het masterplan technisch, maar ook juridisch en financieel verder uitgewerkt. Dergelijke uitwerkingen zijn noodzakelijk om een project te kunnen realiseren. Hierbij maakt het niet uit of het om een masterplan of een stedenbouwkundig plan gaat, maar gaat het er om dat een dergelijk ontwerpplan gemaakt wordt. De effecten en daarmee de effectiviteit van het beleidsinstrument kan met behulp van het rondemodell echter niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld, zodat voor dit beleidsinstrument slechts uitgegaan wordt van de beoordelingen van de respondenten. Er wordt dan ook gesteld dat dit beleidsinstrument effectief is.

Convenant

Respondenten hebben het convenant uiteenlopend beoordeeld. Twee van de vijf respondenten is van mening dat het convenant niet effectief is geweest. De respondenten die het instrument wel als effectief beoordelen zien het convenant als een vastlegging van eerder gemaakte afspraken. Voor hen geldt het convenant als een middel om andere partijen op eerder gemaakte afspraken te kunnen wijzen. Dit zorgt er dan ook voor dat meervoudig ruimtegebruik weer een stapje dichterbij komt, omdat partijen moeilijk onder hun afspraken uit kunnen komen. Partijen die het instrument als minder effectief hebben ervaren geven aan dat het beter was geweest als het convenant eerder was vastgesteld, dan had het volgens hen meer impact gehad. Ook zij zien het nut van een convenant in, maar door de wijze waarop dit convenant in dit project tot stand is gekomen, dient het volgens hen als niet effectief beoordeeld te worden.

Aan de hand van het rondemodell kan vastgesteld worden dat het convenant redelijk effectief is geweest. Het effect van het convenant is dan ook partijen gezamenlijk aan de slag gaan om hun gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken en niet slechts hun eigen doelstellingen. Een jaar na de ondertekening van het convenant is het masterplan dan ook vastgesteld, wat erop duidt dat het convenant heeft bijgedragen aan de vaststelling van het project. De beoordeling van respondenten met betrekking tot de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan dan ook bevestigd worden door middel van het rondemodell. Het convenant wordt dan ook als effectief beoordeeld.

6.1.2 Waarden van karakteristieken instrument

Zoals aangegeven worden in dit onderzoek verschillende karakteristieken van beleidsinstrumenten onderscheiden. Onderstaande tabel (tabel 6.2) geeft met kruisjes weer waartoe de verschillende beleidsinstrumenten behoren. Niet alle karakteristieken van alle instrumenten worden toegelicht, omdat dit eenvoudigweg te veel is. Slechts de minst voor zich sprekende karakteristieken worden dan ook toegelicht.

	Aard				Mechanisme		Conditio-naliteit		Directheid	
	Juridisch	Economisch	Enkelzijdig communicatief	Interactief communicatief	Verschaffen	Ontnemen	Conditioneel	Onconditioneel	Direct	Indirect
Participatieproces				X	X			X	X	X
IPSV Subsidie		X			X		X		X	
Bestemmingsplan	X				X	X		X	X	
Recht van opstal	X				X			X	X	
Masterplan	X				X			X	X	
Convenant	X			X	X	X	X		X	

Tabel 6.2: Waarden van karakteristieken van instrumenten

Het participatieproces is in deze casus onconditioneel, het is tenslotte een voorwaarde voor het ontvangen van de IPSV subsidie. Er worden dan ook geen voorwaarden gesteld aan de deelname aan het participatieproces. Daarnaast is het proces zowel direct als indirect van aard, bewoners worden immers direct geïnformeerd, maar er wordt ook gebruik gemaakt van de bewonersorganisatie om burgers te informeren. De IPSV subsidie is een conditioneel beleidsinstrument, deze wordt slechts verleend op een aantal voorwaarden. Zo dient bijvoorbeeld een participatieproces te worden gestart. Daarnaast is de subsidie een direct beleidsinstrument, het wordt niet via anderen dan de doelgroep verleend of aan zichzelf verschaft. Het bestemmingsplan is een juridisch beleidsinstrument dat zowel verschaft als ontnemt. Het kan immers bepaalde rechten realiseren, zo zorgt het bestemmingsplan ervoor dat men het recht krijgt op de locatie andere functies dan de spoorfunctie te ontwikkelen. Men ontnemt daarmee echter ook meteen het recht tot de spoorfunctie en eventuele andere functies. Het recht van opstal is een juridisch beleidsinstrument, onconditioneel van aard. Er zijn wel voorwaarden verbonden aan het inzetten van het recht van opstal, maar door de overheid worden geen voorwaarden gesteld aan het verlenen van deze hulpbron. Het masterplan is een juridisch beleidsinstrument waarin zaken worden vastgesteld, maar waarmee ook informatie wordt verschaft. Het is onconditioneel, er worden immers geen voorwaarden gesteld aan het opstellen van een masterplan. Een benoemenswaardige karakteristiek van het convenant is dat het zowel een interactief communicatief als een juridisch beleidsinstrument is. Het komen tot het convenant is immers een interactief communicatief proces. Nadat het convenant is ondertekend, kan men zich erop beroepen, en is het dan ook een juridisch beleidsinstrument. Daarnaast kan het convenant zowel hulpbronnen verschaffen als ontnemen. Het verschaft immers consensus en vertrouwen, maar ontnemt tevens de vrijheid (het recht) om ergens niet aan deel te nemen, en daarmee kan het bijvoorbeeld tijd en geld kosten.

6.2 Groene daken

Voor de casus groene daken zijn vier beleidsinstrumenten onderzocht. Hierbij gaat het om de informatiebijeenkoms, het dakonderzoek, het communicatieplan en de subsidie.

6.2.1 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Zoals reeds bij het dakpark aangegeven zijn respondenten in dit onderzoek gevraagd de effectiviteit van beleidsinstrumenten te beoordelen. Tabel 6.3 geeft per beleidsinstrument een overzicht van het aantal respondenten dat het betreffende instrument als: effectief en niet effectief heeft beoordeeld. Beleidsinstrumenten kunnen echter ook door de tijd heen veranderen, zoals het geval is met subsidie. Dit

beleidsinstrument wordt in dit onderzoek dan ook door de tijd heen onderzocht, beoordelingen van respondenten worden daarbij geanalyseerd. De beoordelingen worden vervolgens per beleidsinstrument toegelicht.

Beleidsinstrument	Effectief	Niet effectief	Uiteindelijke beoordeling
Informatiebijeenkomst	3	-	Effectief
Communicatieplan	3	1	Effectief
Subsidie	3 (1 ^e en 3 ^e ronde)	1 (2 ^e ronde)	Effectief en niet effectief
Dakonderzoek	-	2	Niet effectief

6.3: Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Informatiebijeenkomst

Slechts drie van de vier respondenten hebben de effectiviteit van de informatiebijeenkomst die de gemeente Rotterdam heeft gegeven beoordeeld. Reden hiertoe is dat de vierde respondent, een woordvoerder van Waterschap de Hollandse Delta, niet bij dit proces betrokken was. Alle drie de respondenten hebben aangegeven deze bijeenkomst als effectief te hebben ervaren, maar niet als cruciaal, omdat informatie eveneens op andere wijze verkregen kan worden. Het effect van de informatiebijeenkomst was volgens respondenten dat bewoners beter geïnformeerd waren en verschillende van hen geïnteresseerd werden in de aanleg van een groen dak. Naar aanleiding van de informatiebijeenkomst is een gezamenlijke offerteaanvraag gedaan voor de aanleg van groene daken. De informatiebijeenkomst heeft dan ook bijgedragen aan het dichterbij brengen van meervoudig ruimtegebruik.

Uit het rondenmodel blijkt eveneens dat de informatiebijeenkomst effectief was. Na de inzet van het instrument bestaat onder de voorgelichte groep immers meer kennis over de aanleg van groene daken. Hierdoor is met name de discrepantie in lekenkennis en expertkennis verkleind. Doordat partijen meer kennis hebben, zijn zij beter op de hoogte van voor- en nadelen van de aanleg van een groen dak, waardoor in dit geval de realisatie van meervoudig ruimtegebruik dichterbij komt.

Communicatieplan

Alle vier de respondenten hebben zich uitgelaten over het communicatieplan. De meningen hierover zijn verdeeld. Zo zijn twee respondenten van mening dat het beleidsinstrument effectief is, maar dat het niet cruciaal is, één respondent vindt het effectief mits de economie voldoende goed is en één respondent is van mening dat het communicatieplan niet effectief is. Bovendien geven twee van deze respondenten aan dat het effectiever zou zijn mensen direct te benaderen in plaats van indirect. Het effect van het communicatieplan is dat meer actoren op de hoogte zijn van de mogelijkheden van groene daken en het groene daken programma (en daarmee de subsidie). Net als de informatiebijeenkomst brengt dit de realisatie van groene daken dichterbij. Gemiddeld genomen kan dan ook gesteld worden dat respondenten van mening zijn dat het communicatieplan valt onder de noemer 'effectief'.

In het rondenmodel kan geen bevestiging of ontkenning van de effectiviteit van het communicatieplan ontdekt worden. Reden hiervoor is dat de groep geïnteresseerden reeds voordat het communicatieplan ingezet werd geïnteresseerd was in de realisatie van een groen dak. Gesproken wordt dan ook van een effectief beleidsinstrument.

Subsidie

Alle respondenten hebben zich uitgelaten over de effectiviteit van het beleidsinstrument subsidie. Één respondent, de woordvoerder van het waterschap, heeft aangegeven dit beleidsinstrument effectief te vinden. Daarbij is niet gekeken naar de hoogte van de offertes voor de realisatie van groene daken. Drie respondenten hebben aangegeven subsidie effectief te vinden mits de realisatie van groene daken tegen normale kosten uitgevoerd kan worden. Één van deze respondenten was van mening dat deze kosten dermate hoog lagen dat

het instrument niet effectief is geweest. Uit de interviews en het rondemodel blijkt echter dat de effectiviteit van de subsidie over de tijd heen is veranderd. Bij aanvang (ronde één) was het instrument zeer effectief. Vele partijen wilden een groen dak aanleggen. Nadat echter bleek dat de offertes hoger lagen dan verwacht, en de subsidie dus relatief lager, nam de effectiviteit van de subsidie af (ronde twee). Vervolgens is in de derde ronde een groen dak gerealiseerd doordat een goedkopere offerte is afgegeven. Er kan dan ook gesteld worden dat de subsidie in de eerste ronde effectief was, in de tweede ronde niet effectief en vervolgens in de derde ronde wel weer effectief was. In de derde ronde was het effect van de subsidie immer de aanleg van een groen dak.

Dakonderzoek

Met betrekking tot het dakonderzoek, dat in opdracht van de gemeente Rotterdam is uitgevoerd, hebben slechts twee respondenten zich uitgelaten. Beide respondenten waren bewoners, die van mening zijn dat het dakonderzoek niet effectief is geweest. Het effect van het dakonderzoek is immers niet dat actoren een groen dak aanleggen, maar dat zij naar aanleiding van het dakonderzoek te weinig zekerheid van kennis hebben om een groen dak aan te kunnen laten leggen. Het dakonderzoek heeft de realisatie van meervoudig ruimtegebruik dan ook slechts verder weggebracht. Wanneer dit onderzoek zou zijn ingezet in combinatie met het beleidsinstrument 'garantie' had het volgens beide respondenten wel effectief kunnen zijn. Reden hiertoe is dat een onderzoek dat geen garantie afgeeft dat de dakconstructie het groene dak kan dragen, zinloos is. Zowel voor de bewoner als voor de dakdekker. Laatstgenoemde moet vervolgens zelf nog een onderzoek verrichten of de prijzen laten stijgen om toch de gebruikelijke garantie te kunnen geven. Hierbij dient echter wel vermeldt te worden dat dit slechts geldt voor reeds bestaande bouw.

Ook hier bevestigt het rondemodel de beoordelingen van respondenten. Zo is uit het rondemodel af te lezen dat in de opvolgende ronde (ronde twee) sprake is van een discussie over dure offertes. Nadat in 2008 offertes zijn aangevraagd en deze te duur bleken, heeft men in 2009 nogmaals offertes aangevraagd. Deze discussies waren in ronde één (voor de inzet van het dakonderzoek) nog niet aan de orde. Zowel uit gesprekken met respondenten als uit het rondemodel blijkt dan ook het dakonderzoek niet effectief is geweest.

6.2.2 Waarden/karakteristieken instrument

Ook in deze paragraaf is net als in de vorige paragraaf een tabel (tabel 6.4) weergegeven waaruit de verschillende karakteristieken van beleidsinstrumenten eenvoudig afgelezen kunnen worden. Niet alle karakteristieken zijn toegelicht, slechts de karakteristieken die uitleg behoeven zijn toegelicht.

	Categorie				Verschaffen	Ontnemen	Conditio- naliteit		Directheid	
	Juridisch	Economisch	Enkelzijdig communicatief	Interactief communicatief			Conditioneel	Onconditioneel	Direct	Indirect
Informatiebijeenkomst				X	X		X		X	
Communicatieplan			X		X		X		X	
Subsidie		X			X		X	X		
Dakonderzoek			X		X		X		X	

Tabel 6.4: Waarden van karakteristieken van instrumenten

De informatiebijeenkomst die door de gemeente Rotterdam georganiseerd is voor bewoners verschaft informatie. Wanneer het beleidsinstrument de categorie communicatie betreft is het nagenoeg per definitie een verschaffend instrument. De informatiebijeenkomst is indirect van aard, bezoekers (bewoners) worden met behulp van deze informatie immers gestimuleerd zelfsturend te zijn. Ook worden andere bewoners bereikt

doordat de informatiebijeenkomst georganiseerd is via Stichting Boulevard. Het communicatieplan is eveneens indirect van aard. Dit instrument is er eveneens op gericht partijen aan te zetten tot zelfsturing. De subsidie is een conditioneel beleidsinstrument, er worden immers voorwaarden gesteld aan het verschaffen van deze subsidie. Wanneer dit beleidsinstrument wordt ingezet, wordt daarmee direct het hoofddoel bereikt. De subsidie is dus een direct beleidsinstrument. Het dakonderzoek kan gekarakteriseerd worden als enkelzijdig communicatief, omdat wordt vastgesteld en gecommuniceerd of de dakconstructie voldoende goed is en wat de mogelijkheden zijn. Het dakonderzoek is conditioneel van aard, het wordt immers niet bij iedereen zonder voorwaarden uitgevoerd. Zo dient men over een plat dak te beschikken en het pand dient gelegen te zijn in het centrum van Rotterdam. Ook het dakonderzoek is een indirect beleidsinstrument, partijen worden immers gestimuleerd tot zelfsturing.

6.3 Waalblok

Voor casus Waalblok worden, zoals in het hoofdstuk resultaten reeds toegelicht, de volgende beleidsinstrumenten onderzocht: subsidie, onderzoek, MKBA, intentieovereenkomst en stichting Waalblok. Deze komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan bod.

6.3.1 Effectiviteit van beleidsinstrumenten

Onderstaande tabel 6.5 geeft per beleidsinstrument een overzicht van het aantal respondenten dat het betreffende instrument heeft beoordeeld. In casus Waalblok is naast de beoordeling van respondenten ook de beoordeling van de auteurs van 'Gebiedsontwikkeling in woelig water' in dit onderzoek. De beoordelingen worden per beleidsinstrument toegelicht.

Beleidsinstrument	Effectief	Niet effectief	Uiteindelijke beoordeling
FES-Subsidie	5	-	Effectief
Intentieovereenkomst	4	-	Effectief
Onderzoek	4	2	Niet effectief
Stichting Waalblok	2	2	Niet effectief
MKBA	1	4	Niet effectief

Tabel 6.5: Effectiviteit van beleidsinstrumenten

FES-Subsidie

Alle respondenten beschouwen de ingezette subsidie als effectief. Een wethouder van gemeente Westland heeft aangegeven dat geen discussie bestaat over de effectiviteit van subsidie. De subsidie was immers noodzakelijk om het innovatieve project financieel mogelijk te kunnen maken, en brengt de realisatie van meervoudig ruimtegebruik dan ook dichterbij. Twee andere respondenten hebben aangegeven dat de subsidie weliswaar effectief is om dit project te kunnen realiseren, maar dat het niet houdbaar is voor vervolgprojecten. Hiervoor is het volgens hen noodzakelijk de markt mee te laten financieren.

Het rondemodel bevestigt de beoordeling van respondenten dat de subsidie effectief is. Nadat de subsidie is verleend is men gestart met het opstellen van een gebiedsovereenkomst. Zonder subsidie had het hoogstwaarschijnlijk niet zover kunnen komen. Het effect van de subsidie is dan ook dat het project financieel haarbaar is geworden. Al met al wordt gesteld dat de FES-subsidie in dit onderzoek effectief was.

Intentieovereenkomst en gebiedsovereenkomst

Drie respondenten zijn van mening dat de intentie- en gebiedsovereenkomst effectief waren. Zij geven aan dat de beleidsinstrumenten van belang zijn voor het maken van afspraken. Wanneer een intentie- en of gebiedsovereenkomst getekend is kunnen partijen elkaar aanspreken op elkaars daden en verdwijnt daarmee de vrijblijvendheid. Zonder intentieovereenkomst zou de eerste b (waterberging) volgens hen waarschijnlijk

niet gerealiseerd zijn. Het effect van de overeenkomst is dan ook dat zekerheid ontstaat over de inzet van partijen, wat van belang is voor de realisatie van project. Een andere respondent is van mening dat het beleidsinstrument weliswaar effectief is geweest voor de realisatie van de eerste b, maar niet voor de overige 3 b's. Omdat over de laatste 3 b's geen afspraken zijn gemaakt in de overeenkomsten verloopt het proces van deze b's minder soepel. Volgens deze respondent is het beleidsinstrument dus wel effectief geweest, maar slechts voor het eerste deel van het proces.

Het rondemodel laat zien dat nadat de overeenkomst is ondertekend het proces ineens in een rap tempo verloopt. Hetzelfde jaar nog wordt de kelder immers geopend. Het laat echter ook zien dat de overige 3 b's zich niet in eenzelfde tempo mee-ontwikkelen. In dit onderzoek wordt dan ook gesteld dat de intentie- en gebiedsovereenkomst effectief waren voor de realisatie van de eerste b.

Onderzoek

Een vertegenwoordiger van een kennispartij is van mening dat het onderzoek effectief is geweest. De meeste respondenten zijn echter van mening dat het onderzoek beoordeeld dient te worden als 'effectief mits'. Hiervoor geven zij verschillende redenen. Zo geeft de wethouder van gemeente Westland aan dat het onderzoek wel degelijk noodzakelijk is geweest om kennis te genereren en het zodoende de mate van zekerheid van kennis vergroot, maar dat het ook in mindere mate had gekund. Een andere respondent geeft aan dat het onderzoek effectief is geweest, het heeft immers in belangrijke kennis geresulteerd, maar dat er nog veel onzekerheden liggen in de praktijk die ook opgelost dienen te worden. Daarnaast zijn er twee respondenten die van mening zijn dat het beleidsinstrument niet effectief was, maar dit wel had kunnen zijn. Van Buuren e.a. (2010) geeft aan dat de ambitie van het kennisproces zeer te prijzen was, maar dat het kennispartijen niet is gelukt gebiedspartijen te betrekken. De opdrachtgever had dan ook sterk het gevoel dat kennispartijen niet goed in staat waren hun kennis toepasbaar te maken voor het gebied. Onderzoek was dan ook niet effectief tenzij kennispartijen de toepasbaarheid van hun kennis in het gebied hadden vergroot.

Uit het rondemodel kan afgelezen worden dat nadat de resultaten van het onderzoek verschenen zijn, nog steeds onduidelijkheid en onzekerheid bestaat met betrekking tot technische, juridische en financiële constructies. Het hoogheemraadschap is in de derde ronde dan ook nog steeds onzeker over de genoemde oplossing. Er blijkt echter eveneens dat het instrument wel heeft bijgedragen aan het genereren van kennis, het concept is immers verder uitgewerkt, maar dat is onvoldoende om het instrument effectief te kunnen noemen. Zoals te lezen zijn een aantal punten van dit instrument dan ook wel effectief te noemen en een aantal punten zijn niet effectief. Om de resultaten hanteerbaar te houden is er (in het theoretisch kader) voor gekozen de effectiviteit van beleidsinstrumenten slechts twee mogelijke waarden te laten aannemen. Dit kan een wat ongenueanceerd beeld geven, zodat het van belang is het gehele verhaal niet uit het oog te verliezen. Uit het rondemodel blijkt dat het onderzoek meer uitgaat naar niet effectief dan naar wel effectief. De beoordeling aan de hand van het rondemodel gaat daarmee dan ook tegen de beoordelingen van de meerderheid van de respondenten in. Dit beleidsinstrument is dan ook beoordeeld als 'niet effectief', maar dient daarbij wel, zoals aangegeven genuanceerd te worden.

Stichting Waalblok

Twee respondenten hebben aangegeven Stichting Waalblok een effectief instrument te vinden. Volgens één van hen heeft het een tijdje geduurd voordat de juiste constructie gevonden was, maar uiteindelijk is het instrument effectief geweest. Het effect van de stichting was volgens hen dat een groot aantal actoren financieel hebben bijgedragen, waardoor de realisatie van meervoudig ruimtegebruik financieel mogelijk is geworden. Twee vertegenwoordigers van het Hoogheemraadschap Delfland zijn daarentegen van mening dat een stichting een effectief beleidsinstrument zou zijn geweest als tuinders beter op de hoogte waren geweest van wat er in het gebied speelde. Een van de respondenten gaf aan dat niet alle tuinders zonder problemen wilden meebetalen. Volgens hem is het effect van de stichting geweest dat een aantal actoren niet financieel hebben bijgedragen aan de realisatie van het project en daarmee de stichting niet effectief heeft bijgedragen

aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik.

Het rondenmodel bevestigt inderdaad dat de stichting samen met de subsidie het project financieel heeft mogelijk gemaakt. Daarnaast geeft het rondenmodel echter ook aan dat een aantal tuinders niet financieel wilden bijdragen aan de realisatie van de kelder onder de kas, zodat hierover veel discussie heeft plaatsgevonden. Omdat de stichting niet het effect heeft wat het trachte te hebben, wordt de stichting in dit onderzoek als ‘niet effectief’ gezien. Zoals hiervoor bij onderzoek reeds aangegeven geeft een tweedeling in effectiviteit een tamelijk ongenueanceerd beeld. Het is daarom van belang in de analyse en de conclusie het hiervoor geschetste beeld niet uit het oog te verliezen.

Maatschappelijke kosten en baten analyse

Van Buuren e.a. (2010) is van mening dat de MKBA een belangrijke rol speelt in het bereiken van overeenstemming tussen tuinders en het hoogheemraadschap over de financiële verdeelsleutel. “Daar waar eerst de posities ver uit elkaar liggen, leidt dit [MKBA] ertoe dat voor beide partijen meer zicht ontstaat in de kosten en baten en daarmee ook een meer gedeeld inzicht in een rechtvaardige verdeling. Dat helpt enorm bij het opstellen van een gebiedscontract.” Hij is dan ook van mening dat het effect van de MKBA is dat een rechtvaardige verdeling in kosten en baten ontstaat. Drie andere respondenten beoordelen de MKBA als ‘niet effectief tenzij’. Volgens de wethouder van gemeente Westland heeft de MKBA wel wat inzichten gegeven, maar deze zijn beperkt en vallen deze te betwisten. De hoogheemraad van het Hoogheemraadschap Delfland is van mening dat de MKBA wel van belang is, maar dat het instrument in deze casus weinig effectief is, omdat men niets met de uitkomsten doet. Daarnaast heeft een vertegenwoordiger van een kennispartij het beleidsinstrument beoordeeld als ‘niet effectief’, omdat het volgens hem bijna onmogelijk is de extra kosten tegen de extra baten af te wegen. Daar is weinig zekerheid over, zodat weinig consensus bestaat over de uitkomsten.

Het rondenmodel laat zien dat in de ronde nadat de MKBA is ingezet nog steeds discussies plaatsvinden met betrekking tot de financiële verdeelsleutel. Het beoogde effect van het beleidsinstrument om een geaccepteerde verdeelsleutel te maken is daarmee niet gelukt. Het rondenmodel bevestigt daarmee de beoordelingen van respondenten dat de MKBA niet effectief is geweest.

6.3.2 Waarden/karakteristieken instrument

	Aard				Mechanis- me		Conditio- naliteit		Directheid	
	Juridisch	Economisch	Enkelzijdig communicatief	Interactief communicatief	Verschaffen	Ontnemen	Conditioneel	Onconditioneel	Direct	Indirect
FES-Subsidie		X			X		X		X	
Intentie- en gebiedsovereenkomst	X			X	X	X	X		X	
Onderzoek				X	X			X	X	
Stichting Waalblok	X					X	X			X
MKBA			X		X		X		X	

Tabel 6.6: Waarden van karakteristieken van instrumenten

De FES-subsidie is een direct beleidsinstrument, is net als de overige ingezette subsidies economisch, verschaffend, conditioneel en direct van aard. De intentie- en gebiedsovereenkomst zijn zowel juridische als interactief communicatieve beleidsinstrumenten. Reden hiertoe is dat partijen allereerst gezamenlijk een overeenkomst opstellen en dit vervolgens allen ondertekenen. Het komen tot de overeenkomst is een

interactief communicatief proces. Nadat de overeenkomst ondertekend is, kan men zich op de overeenkomst beroepen, en is het dan ook een juridisch beleidsinstrument. Daarnaast kan een overeenkomst zowel hulpbronnen verschaffen als ontnemen. Het verschaft immers consensus en vertrouwen, maar ontnemt tevens de vrijheid (het recht) om ergens niet aan deel te nemen, en daarmee kan het bijvoorbeeld tijd en geld kosten. Het onderzoek wat door de vier kennispartijen is uitgevoerd was ingezet als een interactief communicatief beleidsinstrument. Men wilde tezamen met de gebiedpartijen belangrijke aspecten die onderzocht dienden te worden benoemen. Daarnaast is het onderzoek onconditioneel, er zijn geen voorwaarden verbonden aan het inzetten van dit beleidsinstrument. Stichting Waalblok is een juridische methode om tuinders mee te laten betalen aan het project, het beleidsinstrument ontnemt dan ook financiële middelen. Dit is niet onconditioneel van aard, tuinders dienen hier immers mee in te stemmen. Men kan dus niet onvoorwaardelijk hulpbronnen ontnemen. Daarnaast is het beleidsinstrument indirect van aard, hulpbronnen worden ontnomen via een stichting van tuinders, en niet door de overheid zelf. De maatschappelijke kosten en baten analyse is conditioneel van aard, de voorwaarde van het instrument is immers dat de financiële verdeelsleutel die uit het MKBA voorkomt door alle partijen geaccepteerd wordt. In dit onderzoek is dat echter niet gebeurd. Het MKBA is dan ook een direct beleidsinstrument, omdat het niet via anderen of via zelfverschaffing of zelfontneming plaatsvindt.

7 Analyse koppelen karakteristieken

In dit hoofdstuk worden de omgevingskarakteristieken die in hoofdstuk vijf per casus en per ronde zijn toegelicht gekoppeld aan de karakteristieken van de onderzochte beleidsinstrumenten en de effectiviteit daarvan die in het voorgaande hoofdstuk zijn uitgewerkt. Het doel hiervan is vast te stellen welke combinatie van karakteristieken – en dus beleidsinstrumenten – passen bij welke omgevingskarakteristieken, dus welk beleidsinstrument het beste ingezet kan worden onder bepaalde omstandigheden.

In paragraaf één tot en met drie worden achtereenvolgens juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten geanalyseerd. Elke paragraaf geeft allereerst een tabel weer waarin de effectiviteit van individuele beleidsinstrumenten per omgevingskarakteristiek is weergegeven. Vervolgens is een verband gelegd tussen de omgevingskarakteristieken, de effectiviteit van beleidsinstrumenten en de karakteristieken van beleidsinstrumenten. Beide eerstgenoemde variabelen zijn opgenomen in de zojuist toegelichte tabel. Onderstaande tabel, 7.1, geeft een overzicht van de karakteristieken van de onderzochte beleidsinstrumenten, volgens de categorisering van beleidsinstrumenten, zoals in tabel 2.3 in het theoretisch kader gepresenteerd. Door beide genoemde tabellen naast elkaar te leggen kunnen waarnemingen worden gedaan. Omdat het om drie verschillende variabelen gaat, en de beleidsinstrumenten daarbij niet uit het oog verloren mogen worden, is het niet mogelijk deze overzichtelijk in één tabel te presenteren. Vervolgens worden de belangrijkste waarnemingen aangereikt, waarop theoretisch gereflecteerd wordt.

Paragraaf vier geeft vervolgens overkoepelende waarnemingen weer van de voorgaande drie paragrafen. Hierbij wordt gekeken naar waarnemingen die per aard van het instrument (juridisch, economisch of communicatief) overeenkomsten of juist verschillen vertonen.

		Juridisch	Economisch	Communicatief	
				Enkelzijdig	Interactief
Directe beleidsinstrumenten	Verschaffen van hulpbronnen	- Bestemmingsplan (dp) - Recht van opstal (dp) - Masterplan (dp)			- Participatieproces (dp) - Onderzoek (wb)
	Conditionele verschaffing hulpbronnen	- Convenant (dp) - Gebiedsovereenkomst (wb)	- IPSV subsidie (dp) - Subsidie (gd) - FES subsidie (wb)	- MKBA (wb)	- Convenant (dp) - Gebiedsovereenkomst (wb)
	Conditionele ontneming hulpbronnen	- Convenant (dp) - Gebiedsovereenkomst (wb)			
	Ontneming hulpbronnen	- Bestemmingsplan (dp)			
Indirecte beleidsinstrumenten	Verschaffen van hulpbronnen			- Communicatieplan (gd)	- Informatiebijeenkomst (gd) - Participatieproces (dp)
	Conditionele verschaffing hulpbronnen			- Dakonderzoek (gd)	
	Conditionele ontneming hulpbronnen				
	Ontneming hulpbronnen	- Stichting Waalblok (wb)			

Tabel 7.1: Overzichtstabel van karakteristieken van beleidsinstrumenten (in categorisering). Afkortingen: dp=dakpark, gd= groen daken en wb=Waalblok.

7.1 Juridisch

Belangrijkste waarnemingen

- Slechts één juridisch instrument is niet als effectief beoordeeld
- Verschaffende juridische beleidsinstrumenten zijn ingezet bij veel consensus en ontnemende juridische instrumenten bij weinig consensus.
- Ontnemende juridische instrumenten zijn over het algemeen niet effectief in een situatie van weinig zekerheid van kennis.
- Convenanten zijn geschikt voor situaties van weinig consensus.
- Indirecte juridische instrumenten zijn niet effectief in een situatie van weinig consensus.

In totaal zijn in dit onderzoek zes juridische beleidsinstrumenten onderzocht. Slechts één van deze instrumenten is niet effectief gebleken: stichting Waalblok. Het convenant dat is ingezet in casus het dakpark en de gebiedsovereenkomst uit casus Waalblok zijn naast juridisch eveneens interactief communicatief van aard, en worden dan ook tevens in paragraaf 7.3, communicatieve instrumenten, behandeld. Onderstaande tabel 7.2 geeft een overzicht van de effectiviteit van juridische beleidsinstrumenten per omgevingskarakteristiek. Met behulp van deze en de in de inleiding gepresenteerde tabel worden waarnemingen gedaan met betrekking tot de onderzochte juridische beleidsinstrumenten.

	Consensus		Zekerheid van kennis		Aantal actoren uit aantal sectoren		
	Veel consensus	Weinig consensus	Veel zekerheid van kennis	Weinig zekerheid van kennis	Veel actoren veel sectoren	Veel actoren weinig sectoren	Weinig actoren weinig sectoren
Gebiedsovereenkomst Waalblok		X		X		X	
Dakpark Bestemmingsplan		X	X				X
Dakpark Recht van opstal	X			X	X		
Dakpark Masterplan	X		X		X		
Convenant Dakpark	X		X		X		
Waalblok Stichting Waalblok		O		O		O	

Tabel 7.2: Effectiviteit juridische beleidsinstrumenten per omgevingskarakteristiek. Naast de uiteindelijke beoordeling (zie legenda) zoveel als mogelijk geordend op de beoordelingen van respondenten. Van boven: door alle respondenten als effectief beoordeeld, naar beneden: het grootste aantal niet effectieve beoordelingen.

Legenda: X=effectief O=niet effectief

Mate van consensus

Met behulp van bovenstaande tabellen kan gesteld worden dat over het algemeen verschaffende juridische beleidsinstrumenten effectief zijn ingezet in een omgeving van veel consensus, zoals het recht van opstal. Slechts één instrument is ingezet dat slechts ontnemend is: Stichting Waalblok. Dit instrument is ingezet bij weinig consensus en is in bepaalde opzichten niet effectief gebleken. Ten slotte zijn instrumenten die zowel verschaffend als ontnemend zijn, effectief ingezet bij zowel veel als weinig consensus, zoals het convenant in casus dakpark en de gebiedsovereenkomst uit casus Waalblok.

Bressers (1998) geeft aan dat wanneer sprake is van veel cohesie de grootste zorg van autoriteiten bestaat uit

het ondersteunen van doelgroepen bij hun inspanningen om hun eigen doelen te realiseren. Bij veel consensus is het volgens hem dan ook slechts effectief hulpbronnen te verschaffen en bij weinig consensus kunnen hulpbronnen ontnomen worden. Dit gebeurt ook in de empirie, het ontnemende instrument is hier echter minder effectief ingezet bij weinig consensus. Zoals te lezen in het voorgaande hoofdstuk heeft dit instrument wel het gewenste effect gehad, maar in onvoldoende mate. De theorie wordt met behulp van de empirie dan ook grotendeels bevestigd. Daarnaast worden volgens Bressers (1998) geen 'verplichtende' en dus onconditionele instrumenten ingezet wanneer sprake is van veel consensus, omdat dit de cohesie kan ondermijnen. Zowel het masterplan als het recht van opstal zijn echter onconditionele instrumenten die effectief zijn ingezet in een omgeving van veel consensus. Deze instrumenten worden door actoren echter niet als verplichtend gezien, maar als mogelijkheid om het project te realiseren.

Zekerheid van kennis

In een omgeving van veel zekerheid van kennis zijn verschaffende instrumenten en instrumenten die zowel verschaffen als ontnemen, zoals het bestemmingsplan, effectief ingezet. Bij weinig zekerheid van kennis is daarnaast een ontnemend instrument ingezet, Stichting Waalblok.

Bressers (1998) geeft aan dat wanneer sprake is van weinig consensus geen instrumenten verschaft, maar ontnomen dienen te worden. Wanneer sprake is van weinig zekerheid van kennis, is het echter niet legitiem dergelijke 'zware' ontnemende juridische instrumenten in te zetten. Juridische instrumenten zijn immers niet flexibel zodat ze niet eenvoudig aangepast kunnen worden wanneer kennis verandert. Dit wordt empirisch bevestigd, (weliswaar met enige onzekerheid) doordat het ontnemende instrument dat is ingezet bij weinig zekerheid van kennis niet effectief is gebleken. Op dit punt komt de theorie van Bressers (1998) dan ook niet overeen met de empirie.

Aantal betrokken actoren

Juridische instrumenten zijn in vijf van de zes gevallen ingezet in een omgeving van veel betrokken actoren, hiervan is slechts één instrument als niet of minder effectief beoordeeld. Bij drie van de effectieve instrumenten ging het daarbij ook nog eens om veel verschillende sectoren.

Juridische instrumenten worden dan ook voornamelijk effectief ingezet bij grote doelgroepen. Bij kleine gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij weinig actoren uit weinig sectoren betrokken zijn, zijn juridische instrumenten veelal niet nodig. Partijen kunnen er in een dergelijke situatie onderling wel uit kunnen komen. Het gebruik van juridische instrumenten zou in dergelijke gevallen slechts de cohesie kunnen ondermijnen (Bressers, 1998).

Conditionaliteit

De gebiedsovereenkomst uit casus Waalblok en het convenant uit het dakpark zijn beide effectief ingezet. Wanneer echter nauwkeuriger wordt gekeken, wordt duidelijk dat respondenten overduidelijk positiever waren over de gebiedsovereenkomst dan over het convenant. Deze beide instrumenten bezitten exact dezelfde karakteristieken, maar zijn ingezet in een, op alle drie de omgevingskarakteristieken afwijkende omgeving. De gebiedsovereenkomst is ingezet bij weinig consensus, weinig zekerheid van kennis en veel actoren uit weinig sectoren. Het convenant is daarentegen ingezet bij veel consensus, veel zekerheid van kennis en veel actoren en veel sectoren.

Bressers (1998) geeft aan dat convenanten inderdaad geschikt zijn voor situaties van zwakke cohesie. In het geval van veel cohesie zijn intensieve onderhandelingen volgens hem niet noodzakelijk, omdat bij veel consensus over het algemeen hulpbronnen conditioneel worden verschaft. De theorie komt dan ook overeen met de empirische waarnemingen.

Directheid

Slechts één onderzocht juridisch instrument is indirect van aard: Stichting Waalblok. Dit instrument is bovendien als enige instrument ontnemend van aard en is als niet of minder effectief beoordeeld.

Bressers (1998) zegt over de directheid van instrumenten en de omstandigheden waarin het is ingezet het volgende: "Zelfs in geval van sterke cohesie zullen beleidsmakers het overlaten van de volledige verantwoordelijkheid voor implementatie aan lagere autoriteiten of instituties buiten het netwerk afweren." Volgens de theorie van Bressers was het dan ook verstandiger geweest de verantwoordelijkheid zelf in de hand te houden. Daarnaast geeft Bressers (1998) aan dat bij weinig consensus inderdaad veelal ontnemende instrumenten worden ingezet, zodat hulpbronnen niet slechts ingezet kunnen worden om eigen doelen te realiseren. Of het ontnemen van hulpbronnen echter ook past bij een omgeving van weinig zekerheid van kennis valt te betwisten. Met behulp van de empirie kan immers aangetoond worden dat het ontnemen van hulpbronnen bij weinig zekerheid van kennis en met behulp van juridische instrumenten onverstandig is, omdat een dergelijk zwaar instrument onder weinig zekerheid van kennis niet legitiem is. Er kunnen dan ook verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan de ineffectiviteit van het beleidsinstrument, maar de indirectheid ervan kan als grootste oorzaak aangewezen worden.

7.2 Economisch

Belangrijkste waarnemingen

- Slechts één van de vijf onderzochte economische instrumenten was niet effectief.
- Subsidie is in vier van de vijf gevallen ingezet in een situatie van veel consensus.
- Weinig zekerheid van kennis en veel betrokken sectoren kunnen een instrument mogelijkwijs ineffectief maken.
- In een situatie van veel consensus is een direct, conditioneel, verschaffend economisch instrument effectief.

	Consensus		Zekerheid van kennis		Aantal actoren uit aantal sectoren		
	Veel consensus	Weinig consensus	Veel zekerheid van kennis	Weinig zekerheid van kennis	Veel actoren veel sectoren	Veel actoren weinig sectoren	Weinig actoren weinig sectoren
Subsidie Dakpark	X		X		X		
Subsidie Waalblok		X		X	X		
Subsidie Groene daken ronde 1	X			X			X
Subsidie Groene daken ronde 3	X		X			X	
Subsidie Groene daken ronde 2	O			O		O	

Tabel 7.3: Effectiviteit economische beleidsinstrumenten per omgevingskarakteristiek. Naast de uiteindelijke beoordeling (zie legenda) zoveel als mogelijk geordend op de beoordelingen van respondenten. Van boven: door alle respondenten als effectief beoordeeld, naar beneden: het grootste aantal niet effectieve beoordelingen.

Legenda: X=effectief O=niet effectief

Alle economische instrumenten betreffen subsidies die allemaal dezelfde karakteristieken van beleidsinstrumenten bezitten. In alle drie de casussen is subsidie ingezet. Omdat de effectiviteit van de subsidie uit casus groene daken over de tijd heen is veranderd, is dit instrument over drie verschillende rondes

onderzocht. In totaal wordt dus gesproken van vijf instrumenten hoewel dit in werkelijkheid slechts drie verschillende instrumenten zijn. Slechts één van de vijf onderzochte economische instrumenten was niet effectief.

Mate van consensus

Subsidie is in de meeste gevallen effectief ingezet in een omgeving van veel consensus. Het enige instrument dat is ingezet bij weinig consensus en bovendien effectief was is de subsidie in casus Waalblok. Deze subsidie is daarnaast ingezet bij weinig zekerheid van kennis en is dan ook bedoeld als onderzoeks- / innovatiegeld, om kennis te genereren. Deze kennis dient uiteindelijk om de mate van consensus te vergroten.

Bressers (1998) geeft aan dat wanneer sprake is van veel cohesie, de overheid zal trachten het gedrag te beïnvloeden door middel van een beloning. Het ontnemen van hulpbronnen zou de doelgroep immers tegenwerken in het bereiken van hun doelstellingen. Alle onderzochte economische instrumenten betreffen subsidies, die uiteraard verschaffend zijn. Nagenoeg al deze subsidies zijn effectief ingezet in een omgeving van veel consensus. Ook hier geldt dan ook dat waarnemingen overeenkomen met de theorie.

Zekerheid van kennis

De enige ineffectieve subsidie die is onderzocht is de in ronde twee ingezette subsidie uit casus groene daken. Deze subsidie was effectief in ronde één en in ronde drie, maar niet in ronde twee. Het instrument wijkt slechts op één omgevingskarakteristiek van de in ronde één ingezette subsidie af. Zo waren in de eerste ronde slechts weinig actoren uit weinig sectoren betrokken en is dit in de tweede ronde toegenomen naar veel actoren uit weinig sectoren. Daarnaast bevindt het instrument in ronde twee zich in een situatie van weinig zekerheid van kennis en in ronde drie in een omgeving van veel zekerheid van kennis.

Subsidie heeft de voorkeur ingezet te worden in een omgeving van veel zekerheid van kennis. Bij weinig zekerheid van kennis zijn dergelijke overheidsuitgaven immers moeilijker te legitimeren. Een uitzondering hierop dient gemaakt te worden wanneer het gaat om subsidies die bijdragen aan innovatie en kennisontwikkeling. Daarnaast kan voorzichtig verondersteld worden dat naarmate meer actoren uit meer sectoren betrokken zijn, de complexiteit van het project wordt vergroot. Wanneer bij casus groene daken meer sectoren in beeld komen neemt de complexiteit toe. Bovendien neemt de mate van zekerheid van kennis alleen maar verder af doordat experts betrokken worden die geen kennisbijdrage kunnen leveren. Een lage mate van zekerheid van kennis en een groot aantal betrokken sectoren kunnen mogelijk de effectiviteit van economische instrumenten doen verminderen.

Mechanisme

Alle drie de onderzochte economische instrumenten hebben dezelfde karakteristieken. Het zijn direct, conditioneel verschaffende instrumenten. In de drie verschillende casussen zijn geen ontnemende (zoals belasting) onconditionele (zoals privatisering) of indirecte (zoals een innovatievoucher) economische instrumenten aangetroffen.

Zoals in tabel 2.3, in het theoretisch kader, te zien bestaan vele andere instrumenten met veel verschillende karakteristieken. Toch zijn slechts conditionele subsidies ingezet. Zoals bij de mate van consensus reeds aangegeven, kan dit ermee te maken hebben dat de onderzochte instrumenten in nagenoeg alle gevallen zijn ingezet in een omgeving van veel consensus. Volgens Bressers (1998) passen verschaffende instrumenten het beste bij een dergelijke situatie. Ontnemende instrumenten zouden de doelgroep immers tegenwerken in het bereiken van hun doelstellingen en innovatie niet bevorderen. Daarnaast is het bij veel consensus van belang conditionele instrumenten in te zetten, omdat doelgroepen op deze manier de mogelijkheid hebben wel of niet deel te nemen aan het beleid (1998). Het gevaar van het ondermijnen van de cohesie is dan klein, omdat leden van de doelgroep zelf kunnen bepalen of zij deelnemen. Dit geldt met name voor de ingezette subsidie in casus groene daken. Daarnaast zijn de mogelijkheden in het indirect verschaffen van instrumenten ontoereikend om een dergelijk project te kunnen realiseren, zoals te zien in tabel 2.3, zodat conditioneel verschaffende

hulpbronnen resteren. Bovendien is het goed mogelijk dat economische instrumenten in dergelijke innovatieve gebiedsontwikkelingsprojecten altijd conditioneel verschaffend van aard zijn.

7.3 Communicatief

Belangrijkste waarnemingen

- Maar liefst drie van de communicatieve instrumenten waren niet effectief, waarvan twee enkelzijdig communicatief zijn.
- Bij weinig consensus zijn over het algemeen directe communicatieve instrumenten ingezet en bij veel consensus zijn indirecte instrumenten ingezet.
- Nagenoeg alle communicatieve instrumenten (enkelzijdig en interactief) zijn ingezet in een situatie van weinig zekerheid van kennis.
- Geen van de drie ingezette onderzoeksinstrumenten zijn effectief gebleken.
- Geen ontnemende communicatieve instrumenten zijn ingezet.

	Consensus		Zekerheid van kennis		Aantal actoren uit aantal sectoren		
	Veel consensus	Weinig consensus	Veel zekerheid van kennis	Weinig zekerheid van kennis	Veel actoren veel sectoren	Veel actoren weinig sectoren	Weinig actoren weinig sectoren
Groene daken Communicatieplan	X			X		X	
Groene daken Dakonderzoek	O			O			O
Waalblok MKBA		O		O	O		
Dakpark Participatie-proces		X		X		X	
Gebiedsovereenkomst Waalblok		X		X		X	
Groene daken Informatie-bijeenkomst	X			X			X
Convenant Dakpark	X		X		X		
Waalblok Onderzoek/kennistraject		O		O	O		

Tabel 7.4: Effectiviteit communicatieve beleidsinstrumenten per omgevingskarakteristiek. Naast de uiteindelijke beoordeling (zie legenda) zoveel als mogelijk geordend op de beoordelingen van respondenten. Van boven: door alle respondenten als effectief beoordeeld, naar beneden: het grootste aantal niet effectieve beoordelingen.

Legenda: X=effectief O=niet effectief

In totaal zijn in dit onderzoek acht juridische beleidsinstrumenten onderzocht, waarvan er maar liefst drie als niet effectief zijn beoordeeld. Deze beoordeling als niet effectief wordt hierbij echter wel genuanceerd. In tabel 7.4 worden de enkelzijdig communicatieve instrumenten, die zich boven de streep begeven, onderscheiden van interactief communicatieve instrumenten, die zich onder de streep bevinden.

Mate van consensus

Van de acht onderzochte communicatieve beleidsinstrumenten zijn er vier ingezet in een omgeving van weinig consensus en vier in een situatie van veel consensus. Er zijn echter meer instrumenten als effectief benoemd die zijn ingezet bij veel consensus. De beoordeling van de ineffectieve instrumenten dient echter genuanceerd te worden. Deze is immers niet zo zwart wit als deze hier geschetst wordt. Ook ineffectieve instrumenten hebben bepaalde gewenste effecten gehad. Desondanks kan gesteld worden dat communicatieve instrumenten effectiever zijn in een omgeving van veel consensus.

Daarnaast zijn alle vier de instrumenten die ingezet zijn bij weinig consensus: het MKBA, het participatieproces, de gebiedsovereenkomst en het onderzoek directe instrumenten. De instrumenten die ingezet zijn in een situatie van veel consensus (met één uitzondering): het communicatieplan, het dakonderzoek en de informatiebijeenkomst zijn indirecte instrumenten. Bressers (1998) geeft aan dat wanneer sprake is van weinig cohesie overheden de verantwoordelijkheden zelf in de hand willen houden, en daarom directe instrumenten zullen inzetten. Wanneer sprake is van veel cohesie zijn overheden sneller geneigd indirecte instrumenten in te zetten, maar hebben zij nog steeds moeite met het afstaan van verantwoordelijkheden. De empirie geeft hetzelfde beeld weer als de theorie. Over het algemeen kan dan ook gesteld worden dat bij weinig consensus veelal directe communicatieve instrumenten ingezet worden en bij veel consensus indirecte communicatieve instrumenten.

Zekerheid van kennis

Op één (effectief) instrument na (het covenant) zijn alle enkelzijdig en interactief communicatieve instrumenten ingezet in een situatie van weinig zekerheid van kennis. Drie van deze instrumenten zijn als niet effectief beoordeeld. Alle drie deze instrumenten zijn onderzoeksinstrumenten die gericht zijn op het genereren van kennis. De ineffectiviteit van deze onderzoeksinstrumenten zal hieronder, bij aard, nader toegelicht worden.

Dat de onderzoeksinstrumenten zijn ingezet in een omgeving van weinig zekerheid van kennis is begrijpelijk, ze trachten immers kennis te genereren, maar voor de overige communicatieve instrumenten kan geen verhelderende theoretische verklaring gevonden worden. Desalniettemin lijkt het erop dat communicatieve instrumenten vaker en effectief ingezet worden in situaties van weinig zekerheid van kennis dan in situaties van veel zekerheid van kennis (onderzoeksinstrumenten uitgezonderd).

Aantal betrokken actoren en sectoren

Alle indirecte communicatieve instrumenten, zowel enkelzijdig als interactief communicatief, zijn ingezet in een omgeving van weinig betrokken sectoren. Voorbeelden hiervan zijn het dakonderzoek van casus groene daken en het participatieproces van casus dakpark. Alle directe communicatieve instrumenten zijn daarentegen ingezet bij veel actoren, zoals het masterplan van casus dakpark en het MKBA van casus Waalblok. Er lijkt dan ook een verband te bestaan tussen het de directheid van het ingezette instrument en het aantal betrokken actoren en sectoren.

Aard

De drie onderzochte onderzoeksinstrumenten: het dakonderzoek, het MKBA en het kennistraject van casus Waalblok zijn alledrie niet effectief gebleken. Zoals reeds eerder aangegeven dient dit genuanceerd te worden. Alle onderzochte instrumenten hebben immers bepaalde gewenste effecten gehad, maar deze waren in sommige gevallen minder groot dan verwacht, zodat het instrument als niet effectief is beoordeeld. Dit betekent dan ook niet dat de ineffectieve instrumenten niet hebben bijgedragen aan de voortgang van het project.

De omgevingskarakteristieken wijken te veel van elkaar af om een verklaring te kunnen geven van de ineffectiviteit van de drie onderzoeksinstrumenten. Wel kan met behulp van het rondommodel aangegeven worden dat het dakonderzoek niet effectief is gebleken, omdat het instrument de zekerheid van kennis niet

heeft vergroot. Het MKBA was niet effectief omdat het de consensus niet heeft kunnen laten toenemen en de ineffectiviteit van het kennistraject in casus Waalblok is veroorzaakt door te hoge ambities, te weinig zekerheid van kennis en weinig consensus met betrekking tot het kennistraject.

Mechanisme

Zoals reeds in tabel 2.3 in het theoretisch kader aangegeven zijn inderdaad geen ontnemende communicatieve instrumenten ingezet in de drie onderzochte gebiedsontwikkelingsprojecten. Op basis van dit empirische materiaal kan dan ook gesteld worden dat dergelijke instrumenten niet worden toegepast in de Nederlandse gebiedsontwikkelingscultuur.

7.4 Algemene waarnemingen

- Ontnemende instrumenten dienen slechts ingezet te worden in situaties van weinig consensus.
- Meer instrumenten die ingezet zijn in een situatie van veel consensus zijn effectief dan instrumenten die ingezet zijn in een omgeving van weinig consensus.
- Alle instrumenten die ingezet zijn bij veel zekerheid van kennis zijn effectief gebleken.
- Er zijn weinig ontnemende instrumenten ingezet. Deze waren allemaal juridisch van aard.
- Er kan geen verband worden aangetoond tussen de conditionaliteit van instrumenten en de mate van consensus

Een aantal algemene waarnemingen kunnen worden gedaan die voor elke aard van beleidsinstrumenten gelden. Daarnaast kunnen een aantal waarnemingen worden gedaan die nou juist per aard van het beleidsinstrument verschillen. Deze waarnemingen zijn gedaan met behulp van de overzichtstabel van karakteristieken van beleidsinstrumenten (tabel 7.1), de waarnemingen uit de voorgaande drie paragrafen en bijlage vijf waarin een overzichtstabel is opgenomen van omgevingskarakteristieken van alle onderzochte beleidsinstrumenten.

Mate van consensus

Nagenoeg alle economische instrumenten zijn ingezet in een situatie van veel consensus. Zowel bij juridische als bij communicatieve instrumenten is dit niet het geval en worden nagenoeg even veel instrumenten ingezet in situaties van veel als weinig consensus. Daarnaast zijn zowel bij economische als bij communicatieve instrumenten slechts verschaffende instrumenten ingezet (zoals subsidie en een communicatieplan), en bij juridische instrumenten zijn zowel verschaffende als ontnemende instrumenten gebruikt (zoals het bestemmingsplan).

Dit is theoretisch verklaarbaar omdat verschaffende instrumenten van schaarse hulpbronnen (zoals financiële middelen) bij voorkeur ingezet worden bij veel consensus (Bressers, 1998). Communicatieve hulpbronnen, die minder schaars zijn, worden daarentegen verschaft bij zowel veel als weinig consensus. De juridische instrumenten die zijn ingezet bij weinig consensus hadden allemaal een ontnemend karakter en de instrumenten die zijn ingezet bij veel consensus een verschaffend karakter. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat verschaffende instrumenten (zoals het masterplan) ingezet worden bij veel consensus en ontnemende instrumenten (zoals Stichting Waalblok) bij weinig consensus. Een uitzondering hierop zijn communicatieve instrumenten, die slechts verschaffend kunnen zijn.

In totaal zijn tien instrumenten ingezet in een situatie van veel consensus. Hiervan zijn er twee niet effectief gebleken. Van de zeven instrumenten die zijn ingezet in een omgeving van weinig consensus zijn daarentegen drie instrumenten als niet effectief beoordeeld. Hieruit kan worden waargenomen dat bijna één op de twee instrumenten die zijn ingezet bij weinig consensus niet effectief zijn gebleken in tegenstelling tot één op de vijf instrumenten bij veel consensus. Deze waarneming is gebaseerd op te weinig resultaten zodat het hierbij slechts om een voorzichtige waarneming kan gaan. Het lijkt er echter op dat instrumenten vaker effectief ingezet worden onder veel dan onder weinig consensus.

Zekerheid van kennis

In totaal is minder dan één derde van de onderzochte instrumenten ingezet in een omgeving van veel zekerheid van kennis. Op één instrument na, zijn alle communicatieve instrumenten ingezet in een omgeving van weinig zekerheid van kennis. Er zijn daarentegen nagenoeg evenveel juridische en economische instrumenten ingezet bij veel zekerheid van kennis als bij weinig zekerheid van kennis. Alle instrumenten die zijn ingezet bij veel zekerheid van kennis zijn effectief gebleken.

Meervoudig ruimtegebruikprojecten zijn over het algemeen zeer innovatief, zodat in veel gevallen weinig zekerheid van kennis bestaat. Wanneer wel veel zekerheid van kennis bestaat vergroot dat de kans dat een instrument ineffectief wordt ingezet. Bij veel zekerheid van kennis bestaat immers meer kennis met betrekking tot het project, maar ook met betrekking tot de wijze waarop het gerealiseerd kan worden.

Aantal betrokken actoren uit het aantal sectoren

Alle indirecte instrumenten (dit zijn zowel juridische als communicatieve instrumenten) zijn ingezet bij omstandigheden van weinig verschillende sectoren. Er kan dan ook gesteld worden dat indirecte instrumenten in meervoudig ruimtegebruikprojecten (zoals een participatieproces) slechts ingezet worden bij veel actoren uit weinig sectoren of weinig actoren uit weinig sectoren. Directe instrumenten worden daarentegen voornamelijk ingezet in een omgeving van veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren.

Mechanisme

Nagenoeg alle instrumenten die in de drie casussen zijn onderzocht zijn verschaffend van aard. Slechts één instrument is ontnemend (Stichting Waalblok) en drie instrumenten zijn zowel verschaffend als ontnemend. Deze vier ontnemende instrumenten zijn allemaal juridisch van aard.

Dat zo weinig ontnemende instrumenten zijn ingezet in innovatieve gebiedsontwikkelingsprojecten is theoretisch verklaarbaar. De overheid wil dergelijke projecten immers stimuleren en door hulpbronnen af te nemen wordt de doelgroep over het algemeen slechts geblokkeerd in het bereiken van haar eigen doelen (Bressers, 1998). Hiermee worden de overheidsdoelen echter niet (geheel) bereikt.

Conditionaliteit

Van de veertien verschaffende instrumenten is de helft conditioneel van aard (zoals subsidie). Daarnaast is van de vier ontnemende instrumenten eveneens de helft conditioneel te noemen (zoals het covenant). De onconditionele instrumenten zijn zowel juridisch als communicatief van aard. En er zijn dan ook geen onconditionele economische instrumenten (zoals onteigening) ingezet.

Bij geen van de drie verschillende typen beleidsinstrumenten kan een verband gevonden worden tussen de conditionaliteit en de mate van consensus en de mate van zekerheid van kennis. Bressers (1998) geeft echter aan dat wanneer de doelstellingen van de overheid over het algemeen overeenkomen met de doelstellingen van de doelgroep, het typisch is de doelgroep vrij te laten om deel te nemen aan het beleid, en dus conditionele instrumenten in te zetten. Dit kan echter niet worden bevestigd met behulp van de empirische waarnemingen.

8 Conclusie en discussie

Dit hoofdstuk geeft allereerst de belangrijkste conclusies weer. De tweede paragraaf geeft vervolgens de witte vlekken in de gebruikte theorie weer in de theoretische reflectie. De daaropvolgende paragraaf (8.1) geeft in de discussie de belangrijke kanttekeningen weer die gemaakt dienen te worden, waarna de laatste paragraaf ingaat op eventueel aanvullend onderzoek.

8.1 Conclusies

De volgende hoofdvraag staat in dit onderzoek centraal: “Welke beleidsinstrumenten kunnen onder welke omgevingskarakteristieken effectief bijdragen aan de realisatie van meervoudig ruimtegebruik in Nederland?” Hieronder zijn de belangrijkste conclusies per aard van het beleidsinstrument toegelicht die aan het licht kwamen door de tabellen 7.1 tot en met 7.4 te onderzoeken. In de aanbevelingen wordt vervolgens per omgevingskarakteristiek aangegeven welke instrumenten wel en niet onder de betreffende karakteristieken ingezet kunnen worden.

Conclusies juridische beleidsinstrumenten

Juridische instrumenten zijn over het algemeen effectief. Daarbij is het wel van belang dat het instrument in een bepaalde situatie bepaalde karakteristieken bezit of nou juist niet bezit. Zo worden verschaffende instrumenten veelal effectief ingezet in een omgeving van veel consensus. Reden hiertoe is dat de overheid bij veel consensus zal trachten de doelgroepen te ondersteunen in het realiseren van haar doelstellingen door haar te belonen (Bressers, 1998). Ontnemende juridische instrumenten (zoals een bestemmingsplan) zijn daarentegen slechts ingezet in situaties van weinig consensus. In tegenstelling tot wat Bressers aangeeft is het enige instrument met dergelijke ontnemende karakteristieken, Stichting Waalblok) in een situatie van weinig consensus niet effectief gebleken. De ineffectiviteit van dit instrument kan echter ook samenhangen met de indirectheid van het beleidsinstrument. Doelgroepen kunnen bij weinig consensus met behulp van indirecte instrumenten immers trachten hun eigen doelstellingen te verwezenlijken in plaats van die van de overheid (Bressers, 1998).

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat juridische instrumenten veelal ingezet worden bij projecten met veel betrokken actoren (uit veel verschillende sectoren). Juridische instrumenten zijn immers veelal niet noodzakelijk in situaties van weinig betrokken actoren.

Conclusies economische beleidsinstrumenten

Ook economische instrumenten zijn in de meeste gevallen effectief. Slechts één van de vijf onderzochte subsidies is niet effectief gebleken. Subsidie, dat conditioneel verschaffende karakteristieken bezit, wordt nagenoeg altijd effectief ingezet in een situatie van veel consensus. Wanneer veel consensus bestaat is het immers van belang de doelgroep te ondersteunen in de realisatie van haar doelstellingen (Bressers, 1998). In een situatie van weinig consensus kan het daarentegen onverstandig zijn voor de overheid financiële hulpbronnen te verlenen, omdat de doelgroep hiermee andere doeleinden kan trachten te realiseren dan de overheidsdoelstellingen. In dit onderzoek zijn geen ontnemende economische instrumenten ingezet. Het is mogelijk dat dergelijke instrumenten niet voorkomen in innovatieve gebiedsontwikkelingsprojecten.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de mate van zekerheid van kennis en het aantal betrokken actoren uit het aantal sectoren gezamenlijk de effectiviteit van een economisch instrument kunnen beïnvloeden. Naarmate minder actoren betrokken zijn uit minder sectoren en meer zekerheid van kennis bestaat wordt de effectiviteit van beleidsinstrumenten vergroot.

Conclusies enkelzijdig en interactief communicatieve instrumenten

Enkelzijdig communicatieve instrumenten zijn in maar liefst twee van de drie gevallen niet effectief gebleken. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de 'niet effectieve instrumenten' wel bepaalde beoogde effecten bereikt hebben, maar niet in de beoogde mate. Van de vijf onderzochte interactief communicatieve instrumenten is daarentegen slechts één instrument als niet effectief beoordeeld, het onderzoek van casus Waalblok. Deze drie niet effectieve instrumenten betreffen alle drie onderzoeken die niet geslaagd zijn in hun doel: het vergroten van de zekerheid van kennis, of het vergroten van de mate van consensus. Dit wil echter niet zeggen dat zij geen bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het project.

Geconcludeerd kan worden dat indirecte communicatieve instrumenten (zowel enkelzijdig als interactief) over het algemeen ingezet worden in situaties van veel consensus en directe instrumenten bij weinig consensus. Reden hiervoor is dat bij weinig consensus overheden verantwoordelijkheden graag zelf in de hand willen houden, en dit doen zij door directe instrumenten in te zetten (Bressers, 1998).

Tot slot worden nagenoeg alle communicatieve instrumenten ingezet in situaties van weinig zekerheid van kennis. In het geval van onderzoek en kennisoverdracht is dit een logische bevinding, voor overige communicatieve instrumenten kan geen theoretische verklaring gevonden worden.

Algemene conclusies

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat slechts weinig ontnemende instrumenten ingezet worden in gebiedsontwikkelingsprojecten van meervoudig ruimtegebruik. Reden hiertoe is dat de overheid dergelijk projecten wil stimuleren en door hulpbronnen te ontnemen worden doelgroepen veelal slechts geblokkeerd in het realiseren van hun eigen doelstellingen, maar worden overheidsdoelstellingen niet gerealiseerd. De ontnemende instrumenten die zijn ingezet zijn allemaal juridisch van aard en zijn slechts ingezet bij weinig consensus.

De meeste instrumenten zijn ingezet in een situatie van weinig zekerheid van kennis. Bij innovatieve gebiedsontwikkelingsprojecten is immers veelal sprake van veel onzekerheid. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat meer instrumenten die zijn ingezet in een omgeving van veel zekerheid van kennis effectief zijn dan instrumenten die zijn ingezet in een omgeving van weinig zekerheid van kennis, er bestaat dan immers meer kennis met betrekking tot de wijze waarop het project gerealiseerd kan worden.

8.2 Theoretische reflectie

In de jaren '80 en '90 is veel onderzoek gedaan naar beleidsinstrumenten. Sindsdien is dit onderwerp langzaam uit de aandacht verdwenen, terwijl het belang tot onderzoek naar beleidsinstrumenten eigenlijk alleen maar groter werd. Naast veranderende gebiedsontwikkelingsprojecten (van enkelvoudig naar meervoudig ruimtegebruik) kunnen beleidsinstrumenten immers ook door de tijd heen andere vormen aannemen. Van der Doelen (in Bekkers, 2007) heeft in zijn categorisering van beleidsinstrumenten naast juridische en economische slechts enkelzijdige communicatieve beleidsinstrumenten opgenomen. Door de tijd heen is echter gebleken dat ook een interactieve vorm van communicatieve instrumenten bestaat die een eigen plaats verdient naast enkelzijdige communicatieve instrumenten. Dit onderzoek heeft dan ook getracht deze witte vlek rond deze 'nieuwe' vorm van instrumenten in te kleuren door de categorisering van beleidsinstrumenten uit te breiden en aan te passen door het gebruik van andere variabelen op de verticale as (zie tabel 2.3 in paragraaf 2.2.2). De nieuwe tabel geeft een verfijnder beeld van de mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten en hun karakteristieken. Uiteraard kan deze categorisering nog verder uitgebreid worden met meer of andere variabelen. Hierbij zou de categorisering bijvoorbeeld het doel van het instrument centraal kunnen stellen. De gemaakte keuzes van te onderzoeken variabelen van beleidsinstrumenten worden met de kennis van vandaag nog steeds als goed beschouwd.

Naast deze nieuwe categorisering van beleidsinstrumenten begeeft dit onderzoek zich op een nieuw terrein. Beleidsinstrumenten in de context van meervoudig ruimtegebruik waren immers nog niet onderzocht. Ook in deze zin heeft dit onderzoek dan ook bijgedragen aan het inkleuren van een voorheen witte vlek.

In dit onderzoek is de effectiviteit van beleidsinstrumenten onder bepaalde omgevingskarakteristieken onderzocht. Hierbij is de effectiviteit in bepaalde gevallen vastgesteld met behulp van veranderende omgevingskarakteristieken, zo kan een verhoogde mate van consensus duiden op een effectief participatieproces. Omgevingskarakteristieken kunnen dan ook effect hebben op de effectiviteit van beleidsinstrumenten, maar de beleidsinstrumenten kunnen ook weer effect hebben op de omgevingskarakteristieken. Uit dit onderzoek is gebleken dat sommige instrumenten welliswaar weinig directe effecten hebben, maar deze instrumenten wel indirect de omgevingsfactoren beïnvloeden. Hiermee leveren zij dan ook toch een belangrijke bijdrage aan het proces zonder daadwerkelijk effectief te zijn. Een voorbeeld hiervan is het MKBA dat is ingezet in casus Waalblok. Dit instrument is als niet effectief beoordeeld, maar heeft wel (deels) bijgedragen aan meer consensus en meer zekerheid van kennis. Instrumenten hoeven dan ook niet per definitie hun doel te bereiken om bij te kunnen dragen aan de voortgang van het proces.

8.3 Discussie

Sterke punten

Naast de witte vlekken die dit onderzoek tracht 'in te kleuren', zoals in de theoretische reflectie beschreven, kunnen ook een aantal sterke punten op niet theoretische onderwerpen vastgesteld worden. In dit onderzoek zijn beleidsinstrumenten uit drie verschillende meervoudig ruimtegebruik casussen onderzocht. Dit grote aantal casussen vergroot uiteraard de betrouwbaarheid van uitkomsten. Ook het grote aantal onderzochte beleidsinstrumenten uit deze casussen draagt hieraan bij. Om daadwerkelijk goed te kunnen generaliseren zijn echter (nog) meer beleidsinstrumenten gewenst. Dit is hieronder (in de uitdagingen) nader toegelicht.

Een ander sterk punt van dit onderzoek zijn de uitgeschreven rondemodellen. Met behulp van een zestiental interviews en daarnaast documenten die respondenten hebben aangedragen zijn de rondes die zich in de drie casussen hebben voorgedaan vastgesteld. Dit proces heeft op zeer nauwkeurige wijze plaatsgevonden, de rondes zijn dan ook zeer uitgebreid uitgewerkt. Dit proces heeft enige tijd gekost, maar doordat de beschrijving dermate nauwkeurig was, konden deze modellen naast het gebruik voor de vaststelling van de mate van consensus en zekerheid van kennis, tevens gebruikt worden om de effectiviteit van beleidsinstrumenten te bekrachtigen of ontkrachten. Wanneer omgevingskarakteristieken bekend zijn van voor en na de inzet van het betreffende beleidsinstrument kan in sommige gevallen immers vastgesteld worden of het instrument hierin een rol heeft gespeeld. Uiteraard zijn goede argumenten nodig om de beoordeling van respondenten tegen te spreken. Dit gebeurt dan ook slechts wanneer hier goede argumenten voor zijn. Deze controle op de effectiviteit van instrumenten vergroot uiteraard de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

Daarnaast zijn mogelijkheden en keuzes in dit onderzoek goed afgewogen. Telkens is vastgesteld wat de mogelijkheden zijn en vervolgens is een beargumenteerde keuze gemaakt. Om de leesbaarheid van deze rapportage te vergroten zijn niet alle keuzes in dit rapport even zichtbaar gemaakt. Deze grondige afwegingen hebben uiteraard veel tijd in beslag genomen, deels is deze werkwijze positief gebleken en in sommige gevallen is later alsnog een andere keuze gemaakt. Uiteraard zijn er ook een aantal keuzes gemaakt, waarvan pas na afloop van het onderzoek gezegd kan worden dat een verkeerde keuze is gemaakt. Deze punten worden hieronder toegelicht. Over het algemeen kan echter gesteld worden dit proces goed verlopen is.

Uitdagingen

Zoals zojuist reeds enkele malen aangehaald kent dit onderzoek uiteraard ook een aantal uitdagingen, die in dit onderzoek zo veel als mogelijk zijn omgezet in positieve punten. Deze worden hieronder toegelicht.

De definitie van beleidsinstrumenten (in gebiedsontwikkeling), zoals in dit onderzoek opgenomen, is gebaseerd op definities van verschillende onderzoekers. Bij aanvang van dit onderzoek is het niet eenvoudig gebleken een passende definitie hiervoor vast te stellen. De definitie van 'beleidsinstrumenten' is met opzet zo breed gehouden om voldoende ruimte te behouden om mogelijke innovatieve instrumenten te kunnen ontdekken. Dit werd echter bemoeilijkt door een grijs gebied gelegen tussen interventies en instrumenten. Het 'breed houden' van de definitie kan er immers toe leiden dat tevens (een aantal) ruim op te vatten interventies als beleidsinstrument worden gedefinieerd, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek kan aantasten. Uiteindelijk zijn in dit onderzoek weinig innovatieve instrumenten vastgesteld, zodat dit de betrouwbaarheid niet heeft aangetast. Met de kennis vergaard middels dit onderzoek kan dan ook gesteld worden dat wanneer men op zoek is naar innovatieve beleidsinstrumenten men op een andere wijze dient te definiëren.

De beoordeling van de effectiviteit van beleidsinstrumenten is een grotere uitdaging gebleken dan bij aanvang van dit onderzoek verwacht. Allereerst hebben niet alle respondenten de effectiviteit van alle onderzochte beleidsinstrumenten beoordeeld. Dit heeft twee redenen. Zo waren bij aanvang van de eerste interviews de te onderzoeken instrumenten nog niet bekend, omdat deze keuze is voortgekomen uit de gesprekken. Daarnaast waren sommige respondenten niet betrokken bij de inzet van een bepaald instrument, zodat zij de effectiviteit hiervan niet konden beoordelen. Door enkele respondenten nogmaals te benaderen is dit opgelost.

Een tweede reden van de uitdaging is dat respondenten de effectiviteit van instrumenten niet op eenzelfde wijze beoordelen, wat nadelig is voor de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten. In dit onderzoek is dan ook getracht deze beoordeling zoveel als mogelijk op eenzelfde wijze te laten plaatsvinden door respondenten allereerst te laten bepalen of de (vooraf door de onderzoeker vastgestelde) beoogde gedragsverandering heeft plaatsgevonden, zodat alle respondenten van eenzelfde gedragsverandering uitgingen. Vervolgens heeft de respondent de bijdrage van deze gedragsverandering aan de voortgang van het project beoordeeld.

Ten slotte is het mogelijk dat respondenten een beleidsinstrumenten op een bepaalde wijze beoordelen, omdat zij een bepaald beeld hebben van het gehele project. Het is dan ook mogelijk dat beleidsinstrumenten in een project dat goed verlopen is, door respondenten eerder als effectief wordt beoordeeld dan wanneer het project met veel tegenslagen verlopen is. Respondenten kunnen dan ook een bias hebben. Deze bias wordt getracht tegen te gaan door de beoordelingen van respondenten tegen het licht van de uitgeschreven rondomodellen te houden. Op deze wijze kunnen de beoordelingen van respondenten bekrachtigd of ontkracht worden.

8.4 Aanvullend onderzoek

Verdiepend onderzoek

Een aantal van de resultaten die dit onderzoek presenteert zijn minder betrouwbaar vanwege het lage aantal onderzochte beleidsinstrumenten. Wanneer verdiepend onderzoek plaatsvindt is het dan ook verstandig een grotere hoeveelheid beleidsinstrumenten te onderzoeken. In dit onderzoek zijn met name weinig beleidsinstrumenten met de karakteristieken: enkelzijdig communicatief, interactief communicatief, ontnemend en indirect onderzocht. Daarnaast waren casussen met weinig betrokken actoren uit weinig verschillende sectoren ondervertegenwoordigd. Uiteraard geldt ook voor de overige karakteristieken dat hoe groter het aantal onderzochte instrumenten is, hoe groter de betrouwbaarheid ervan is.

In dit onderzoek is het verband tussen vier karakteristieken van beleidsinstrumenten en vier omgevingskarakteristieken vastgesteld. Ook het onderlinge verband tussen de karakteristieken is zoveel als mogelijk onderzocht. Omdat echter een grote hoeveelheid van combinaties mogelijk zijn, zijn slechts de

opvallendse resultaten uitgewerkt. Nader onderzoek naar deze verbanden is dan ook gewenst. Uiteraard is het bij bovenstaande mogelijkheden tot verdieping van dit onderzoek verstandig de gemaakte opmerkingen in de theoretische reflectie en de discussie in acht te nemen.

Verbreidend onderzoek

Naast verdiepend kan uiteraard ook verbreedend vervolgonderzoek plaatsvinden. Naast genoemde karakteristieken van beleidsinstrumenten kunnen vele andere karakteristieken van instrumenten onderzocht worden. Zoals reeds in de theoretische reflectie genoemd, kan hierbij bijvoorbeeld meer nadruk gelegd worden op het doel van het instrument. Ook naast de vier omgevingskarakteristieken kunnen andere karakteristieken van de omgeving worden onderzocht. Bijlage één geeft een kleine greep uit de mogelijke omgevingsvariabelen die onderzocht kunnen worden. Dergelijk onderzoek is uiteraard van grote toegevoegde waarde, omdat de effectiviteit van instrumenten in meervoudig ruimtegebruik van meer variabelen afhankelijk is dan de vier in dit onderzoek meegenomen variabelen.

Bij aanvang van dit onderzoek bestond de intentie beleidsinstrumenten die de realisatie van meervoudig ruimtegebruik mogelijk maken te ‘koppelen’ aan het verbinden van korte- en lange termijn belangen, waarbij klimaatbestendigheid eveneens van groot belang is.

8.5 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn erop gericht beleidsinstrumenten effectief in te zetten in innovatieve gebiedsontwikkelingsprojecten en op deze wijze meervoudig ruimtegebruik te realiseren. Deze aanbevelingen zijn gericht aan overheden op alle niveaus, maar zijn in het bijzonder van belang voor organisaties op gemeentelijk niveau.

Allereerst is het aanbevolen de omgevingskarakteristieken van een project in kaart te brengen alvorens een beleidsinstrument wordt ingezet. Hierbij gaat het om de mate van consensus, zekerheid van kennis, het aantal betrokken actoren uit het aantal sectoren en het belang van de doelgroep. Wanneer deze karakteristieken zijn bepaald kan, met behulp van onderstaande aanbevelingen worden vastgesteld welke combinatie van karakteristieken van beleidsinstrumenten passen bij de combinatie van omgevingskarakteristieken. Vervolgens kan dan worden vastgesteld welke instrumenten de betreffende karakteristieken bezitten. Hiervoor kan tabel 2.3 in het theoretisch kader geraadpleegd worden. Deze tabel geeft een overzicht van beleidsinstrumenten per combinatie van karakteristieken (categorisering van beleidsinstrumenten).

Onderstaande aanbevelingen geven aan welke karakteristieken van beleidsinstrumenten passen bij de omgevingskarakteristieken. Deze aanbevelingen zijn per omgevingskarakteristieken geordend.

Mate van consensus

Wanneer sprake is van veel consensus is het verstandig verschaffende instrumenten in te zetten. Dit kunnen zowel juridische, economische als communicatieve instrumenten zijn. Ontnemende instrumenten zouden in een dergelijke situatie de cohesie kunnen ondermijnen (Bressers, 1998). Daarnaast kunnen bij veel consensus effectief indirecte instrumenten worden ingezet. Hierbij gaat het met name om interactief communicatieve instrumenten. Wanneer veel consensus bestaat kan de verantwoordelijkheid in veel gevallen immers overgedragen worden aan organisaties die op een lager niveau werkzaam zijn. Ook conditioneel verschaffende economische instrumenten zijn effectief in situaties van veel consensus. Hierbij is het in veel gevallen echter wel eveneens van belang dat veel zekerheid van kennis bestaat.

Ook bij weinig consensus is het van belang zo min mogelijk ontnemende instrumenten toe te passen in meervoudig ruimtegebruik projecten. Wanneer toch een ontnemend instrument ingezet dient te worden bieden juridische instrumenten mogelijk een oplossing. Daarnaast is het van belang bij weinig consensus slechts directe instrumenten in te zetten. Bij indirecte instrumenten en weinig consensus zouden doelgroepen

de hulpbronnen immers kunnen gebruiken om hun eigen doelstellingen te verwezenlijken en niet die van de overheid.

Zekerheid van kennis

Onder omstandigheden van veel zekerheid van kennis kunnen nagenoeg alle combinaties van karakteristieken van beleidsinstrumenten ingezet worden: zowel verschaffend als ontnemend, zowel conditioneel als onconditioneel en zowel direct als indirect. Bovendien kunnen zowel juridische als economische als communicatieve instrumenten ingezet worden. Alle instrumenten die ingezet zijn bij veel zekerheid van kennis zijn dan ook effectief gebleken.

Bij weinig zekerheid van kennis is het, in meervoudig ruimtegebruikprojecten, verstandig om verschaffende instrumenten in te zetten. Ontnemende instrumenten zijn immers tamelijk 'zwaar', en wanneer sprake is van weinig zekerheid van kennis is het mogelijk dat dergelijke instrumenten niet legitiem zijn. Voor verschillende verschaffende instrumenten is een bepaalde mate van zekerheid van kennis echter wel noodzakelijk. Zo wordt subsidie veelal slechts ingezet bij veel zekerheid van kennis, tenzij sprake is van onderzoeks- of innovatiegeld. Daarnaast is het mogelijk dat instrumenten die bij weinig zekerheid van kennis zijn ingezet als minder effectief worden ervaren dan instrumenten die zijn ingezet bij veel zekerheid van kennis. Dit omdat de effectiviteit van het instrument in veel gevallen gekoppeld is aan de realisatie van het project, wat veelal 'beter' verloopt bij veel zekerheid van kennis dan bij weinig zekerheid van kennis. Daarnaast worden in geval van weinig zekerheid van kennis in veel gevallen communicatieve instrumenten, zowel enkelzijdig als interactief, ingezet.

Aantal betrokken actoren uit het aantal sectoren

Met betrekking tot het aantal betrokken actoren kunnen slechts weinig aanbevelingen gedaan worden, omdat eveneens weinig constatering is gedaan. Wanneer sprake is van veel betrokken actoren uit veel verschillende sectoren is het verstandig directe juridische of economische instrumenten in te zetten. Bij veel en weinig actoren uit weinig verschillende sectoren kunnen daarentegen zowel directe juridische, economische en communicatieve instrumenten ingezet worden als indirect communicatieve instrumenten.

Overige aanbevelingen

Gedurende het onderzoek zijn naar aanleiding van uitspraken van respondenten nog een aantal 'nevenaانبewelingen' geformuleerd, die de onderzoeker de lezer niet wilde onthouden.

Allereerst is het volgens verschillende respondenten van belang dat organisaties één aanspreekpunt hebben en deze niet telkens verandert. Een respondent gaf aan: "Niet organisaties, maar mensen bouwen [immers] een band met elkaar op." Wanneer deze mensen de betreffende organisatie verlaten kan de relatie tussen actoren en organisaties dan ook een deuk opleveren.

Ten tweede is meervoudig ruimtegebruik in alle drie de casussen gekoppeld aan klimaatverandering. Een dergelijke koppeling kan ervoor zorgen dat meervoudig ruimtegebruik hoger op de agenda komt te staan bij bestuurders. "Iedereen wil immers klimaatbestendige activiteiten ontplooiën." Het inzetten van het jargon 'klimaatbestendigheid' kan de welwillendheid van bestuurders en de snelheid van het proces dan ook vergroten.

Ten slotte is het volgens een respondent verstandig dat overheden dilemma's en daarmee onzekerheden van kennis met actoren delen. Een respondenten verwoorde het heel treffend: "Durf je dilemma's gemeenschappelijk te maken. Dit betekent ook tussentijds onzekerheden en faalfactoren laten zien. Je zult er versteld van staan hoe goed het werkt. Hoe opener je daar over bent, hoe meer de andere partij daarmee verder kan."

Literatuur

Boeken en hoofdstukken

Bagchus, R. (1998). The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments. In: B.G. Peters & F.K.M. van der Nispen. (red.). *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Bakker. (1983). *Titel onbekend*.

Bakker, W.E. (1985). *Beleidsinstrumenten: verkenning van theorie en praktijk*. Utrecht.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Uitgeverij Lemma.

Bocher, E. (2005). *De beleidsinstrumenten van de Europese sociale politiek een vergelijkende analyse*. Brussel.

Bressers, J. Th. A., Pullen, H. & Schuddeboom, J. (1990). *Toetsing van beleidsinstrumenten: een aanzet tot een bestuurskundig toetsingskader met een toepassing op verkeer en vervoer en de cadmiumproblematiek*. Enschede.

Bressers, J. Th. A. (1998). The choice of policy instruments in policy networks. In: B.G. Peters & F.K.M. van der Nispen. (red.). *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Bressers, J. Th. A. & Klok, J.-P. (2003). *De inhoud van het beleid*. In Hoogerwerf, A. Herwijer, M. (red.). (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Bruijn, H.A. de & Hufen, A.M. (1998). The traditional approach to policy instruments. In: B.G. Peters & F.K.M. van der Nispen. (red.). (1998). *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Buuren, M.W. van & Eshuis, J. (2009). *Van concept naar contract. Waterberging, herstructurering en innovatie in proeftuin Waalblok*. Rotterdam.

Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen sdaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag, Uitgeverij Lemma.

Doelen, F.C.J. van der. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede.

Fenger, H.J.M. & Klok, P.-J. (2003). *Beleidsinstrumenten*. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.). (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. (pp. 223-241). Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Heijden, G.M.A. van der & Slob, A. (2005). *Meervoudig ruimtegebruik, Enkelvoudig Recht. De spanningsvolle relatie tussen recht en innovatie*. Amsterdam/Delft, Eburon.

Klok, P.-J. (1993). *Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen*. In: J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A. Korsten (red.). (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen, Van Gorcum.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainty in networks; a network approach to problem solving and decision making*. Londen, Routledge.

Lips, M. (1991). *Marketing in het openbaar bestuur: uit de kunst?: een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden van marketing als beleidsinstrument bij de uitvoering van kunstbeleid door schouwburgen*. Rotterdam.

Nispen, F.K.M. van & Ringeling, A. (1998). *On instruments and instrumentality: a critical assessment*. In: B.G. Peters & F.K.M. van der Nispen. (red.). (1998). *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Teisman, G.R., Klijn, E.H. & Oosten, W.J. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijke procesmanagement; studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Delft, Eburon.

Teisman, G. (2005). *Publiek management of de grens van chaos en orde*. Academic Services.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.

Virtanen, P.V. & Verlaet, J. van 't. (1999). *Urban land policy: goals and instruments*.

Rapporten en artikelen

Ast, J.A. van. (2003). *Trends towards interactive water management; developments in international river basin management*. Rotterdam.

Deltacommissie. (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*.

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (2005). *Ontwerp bestemmingsplan Vierhavensstraat en omgeving*. Rotterdam.

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting en Gemeentewerken. (2006). *Rotterdam groen van boven*. Rotterdam.

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting. (2006). *Koepelnota Welstand Rotterdam. Welstandsparagraaf 'de Strip'*. Rotterdam.

Gemeente Westland. (2009). *Projectopdracht 4b concept water*. Westland.

Habiforum. (2000). *Kapstok voor kennis*. Dordrecht.

Habiforum. (2001). *Meervoudig ruimtegebruik: kansen en belemmeringen*. Gouda.

Kennis voor Klimaat. (2008). *Dutch Research program Knowledge for Climate 2008-2013*. Wageningen.

KNMI. (2006). *Klimaat in de 21^e eeuw – vier scenario's voor Nederland*. Nijkerk, Drukkerij van de Ridder.

KuiperCompagnons, OBR, Dura Vermeer Vastgoed, dS+V, Gemeentewerken, Buro Sant en Co en Butzelaar Van Son. (2005). *Stedenbouwkundig plan Vierhavensstrip Rotterdam*. Rotterdam.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2009). *Nationaal Waterplan*. Thieme, Deventer.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, dS+V & Gemeentewerken. (2006). *Nieuwsbrief Vierhavensstrip. Nr. 3. 2006*. Rotterdam.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, dS+V & Gemeentewerken. (2008). *Nieuwsbrief Vierhavensstrip. Nr. 6. 2008*. Rotterdam.

Programmabureau Waterkader Haaglanden. (2009). *Onderzoeksagenda Waterkader Haaglanden*. Den Haag.

Provincie Noord-Brabant, Provincie Limburg, Staatsbosbeheer, RWS Noord-Brabant, ZLTO, LLTB, Brabantwater, Waterschap Brabantse Delta, Waterschap De Dommel, Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschap Aa en Maas. (2009). *Een Deltaplan hoge zandgronden?*

Werkplaats, de. (2000). *Een dakpark voor Delfshaven. De agenda van bewoners*. Rotterdam.

Brieven

Burgemeester en wethouders gemeente Rotterdam. (2004). *Masterplan Vierhavensstrip*. 1 september 2004.

Burgemeester en wethouders gemeente Rotterdam. (2005). 15 juli 2005.

Websites

Aqua-Terra Nova. [<http://www.aquaterranova.nl/4B-concept.php>] 1 oktober 2010.

Gemeente Rotterdam, de hoogheemraadschappen van Schieland en de Krimpenerwaard en van Delfland en het Waterschap Hollandse Delta. [<http://www.waterplan.rotterdam.nl>] 14 oktober 2010.

Habiforum. [www.habiforum.nl] 22 april 2010.

Kennis voor Klimaat. [<http://kennisvoorklimaat.klimaatonderzoeknederland.nl>] 16 maart 2010.

Ministerie van VROM. [<http://www.project.vrom.nl>] 5 oktober 2010.

Rijksoverheid. [<http://www.rijksoverheid.nl>] 6 oktober 2010.

Waterkader Haaglanden. [<http://www.waterkaderhaaglanden.nl>]. 8 november 2010.

Bijlage 1 Factoren die beleidsinstrumenten beïnvloeden

De effectiviteit van beleidsinstrumenten (Peters & Van Nispen, 1998:50) wordt naast de in dit rapport genoemde karakteristieken bepaald door:

1. De karakteristieken van beleidsinstrumenten:
 - a) Flexibiliteit van beleidsinstrument
 - b) Tijdelijkheid
 - c) Symbolische waarde
 - d) Politieke insteek beleidsinstrumenten
 - e) Dirigerende of constituerende gedrag
 - f) Beïnvloedt individuele of algemene gedrag
 - g) Beperkende of verruimende karakter
2. Het beleidsissue
 - a) Uitvoerbaarheid en haalbaarheid
 - b) Mate van politisering issue
3. Contextuele factoren
 - a) Politieke randvoorwaarden
 - b) Maatschappelijke randvoorwaarden
 - c) Normatieve randvoorwaarden
 - d) Policy community
 - e) Procedures
4. De karakteristieken van de doelgroep
 - a) Gedeelde betekenissen, moraal, waarden en ideeën.
 - b) Gedreven door de logica van passendheid
5. Karakteristieken van het proces van vorming (historie)
 - a) Onderlinge relatie niet op het spel zetten door instrument
 - b) Ervaring met beleidsinstrument
 - c) Padafhankelijkheid
 - d) Gedrag: gewoonte, standaardreactie
 - e) Routine
 - f) Continuering beleidsproces → instemmen met niet effectiefste beleidsinstrument
 - g) Vertrouwen
 - c) Intensiteit interacties

Bijlage 2 Interviewhandleiding

MFL: 1. intensivering ruimtegebruik (efficiency), 2. verweving ruimtegebruik, 3. verdieping, 4. tijdelijk
Dit onderzoek tracht te achterhalen welke beleidsinstrumenten de initiatie van meervoudig ruimtegebruik kunnen bevorderen. Daartoe worden een viertal karakteristieken van beleidsinstrumenten en een viertal omgevingskarakteristieken onderzocht. Deze laatste vier zijn opgedeeld in twee karakteristieken van het beleidsissue en twee karakteristieken van de doelgroep (van het beleidsinstrument).

Algemeen inleidend

1. Opname interview?
2. Uw functie? Taken?

Belangrijke gebeurtenissen/besluiten

3. Geschiedenis project. Wat waren de belangrijkste gebeurtenissen/besluiten? Jaartallen?

Beleidsissue

4. Op welke punten is geen consensus geweest (grootte en de aard van de problematiek en de oplossing)? Waarom? Welke partijen in verwickeld? Wanneer? Jaartal?
5. Is dat veranderd? In de loop der tijd wel consensus over ontstaan? Hoe komt dat? Wanneer? Jaartal?
6. Is in het proces sprake geweest van tegenstrijdige informatie (kennis)over zowel de problematiek als de oplossing? Spanning tussen verschillende disciplines? Waarover? Wanneer? Jaartal?
 - Oorzaken problematiek
 - Oplossing problematiek
 - Technische constructies
 - Financiële constructies
 - Juridische constructies
7. Is sprake geweest van spanning tussen expertkennis en lekenkennis? Dus niet dat expertkennis gewoon verder reikt, maar dat er fundamentele verschillen in zitten? (bv. Burgers niet wisten wat ze moesten verwachten bij dakpark, alleen wat gras en paadjes) Waarover? Wanneer? Jaartal?
8. Heeft deze onzekerheid van kennis/informatie volgens u de realisatie van het project bemoeilijkt?

Doelgroep

9. Welke partijen zijn in welke fase bij dit project betrokken (geweest), waarom? Welke sectoren? Jaartal?
10. Welke partijen zijn niet betrokken en hadden wel betrokken willen / moeten worden in welke fase? Waarom niet betrokken? Heeft dit de effectiviteit beïnvloedt? Positief of negatief?
11. Hoe liggen de belangen van de verschillende actoren bij het project? Persoonlijk of maatschappelijk belang? Wel / geen belang?

Beleidsinstrumenten

Definitie beleidsinstrument:

Een beleidsinstrument is een verzameling van formele, (externe) beleidsactiviteiten die ingezet kunnen worden door de overheid en gericht zijn op de beïnvloeding van maatschappelijke processen (gedrag) en zo trachten meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken.

12. Hoe trachten de afzonderlijke overheden het gedrag van partijen te beïnvloeden / veranderen om het dakpark (meervoudig ruimtegebruik) te realiseren?
 - Juridisch
 - Economisch
 - Communicatief

- enkelzijdig
- interactief

13. Wanneer zijn deze instrumenten ingezet?

Effectiviteit beleidsinstrumenten

Er is sprake van multicausaliteit. Onduidelijk of beleidsinstrument ook daadwerkelijk de oorzaak van gedragsverandering is.

Beleidsinstrument is effectief wanneer het heeft geresulteerd in (bijgedragen aan) de beoogde gedragsverandering (subdoel) en daarmee heeft bijgedragen aan het beoogde hoofddoel (meervoudig ruimtegebruik).

14. Wat zijn de subdoelen van elk beleidsinstrument geweest? En zijn deze bereikt?
15. Zou het hoofddoel zijn bereikt zonder elk individueel beleidsinstrument?
16. Volgens mijn definitie zijn ... beleidsinstrumenten effectief en ... niet effectief. Zou u dit zelf van tevoren ook aangegeven hebben?
17. Kan ik concluderen dat in deze casus dat beleidsinstrument daadwerkelijk effectief / niet effectief was?
18. Welke beleidsinstrumenten waren volgens u het belangrijkste?

Afsluiting

19. Hebt u nog documenten waarvan u denkt dat ze interessant kunnen zijn voor mijn scriptie? Met name voor het invullen van het rondommodel (geschiedenisoverzichtje).
20. Welke personen zou ik nog kunnen benaderen? (Rik de Nooijer (dS+V), Wytse Algra (Dura Vermeer)) Arienne de Muynck (projectleider)? OBR? Waterschap? Gegevens?
21. Wilt u mijn scriptie ontvangen wanneer deze afgerond is? Rond December.
22. Hebt u een visitekaartje met uw gegevens?
23. Mag ik u nogmaals benaderen wanneer dit noodzakelijk blijkt?

Bijlage 3 Betrokken actoren en sectoren per ronde

Dakpark

Actoren	Sector
ProRail	Transport
Havenbedrijf	Transport
Eneco	Energie
Werkplaats	Procesbegeleiding (extern)
Bewonersorganisatie	Consumenten
POM	Consumenten
Dura Vermeer	Bouwsector
Landschapsarchitect Sand & Co	Bouwsector
OBR	Overheid (Bouw)
dS+V	Overheid (Bouw)
Gemeentewerken	Overheid (Bouw)
Hoogheemraadschap	Overheid (Water)
Provincie	Overheid (Toetsing)
Stadsregio	Overheid (Toetsing)
Het Rijk (VROM)	Overheid (Subsidie)
Deelgemeente Delfshaven	Overheid (Politiek)
Centrale gemeente Rotterdam	Overheid (Politiek)

Bijlage 3.1

Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
- Deelgemeente Delfshaven - ProRail - Havenbedrijf - Bewonersorganisatie	- Deelgemeente Delfshaven - ProRail - Havenbedrijf - Bewonersorganisatie - Parkontwikkelingsmaatschappij - dS+V - Gemeentewerken - Centrale gemeente Rotterdam - OBR	- Deelgemeente Delfshaven - ProRail - Havenbedrijf - Bewonersorganisatie - dS+V - Gemeentewerken Rotterdam - OBR - Dura Vermeer - De Werkplaats - Het Rijk (VROM)	- Provincie, - ProRail, - Hoogheemraadschap, - Eneco - Dura Vermeer, - de Werkplaats, - bewonersorganisatie, - Landschapsarchitect Sand & Co - Het Rijk (VROM) - dS+V - Gemeentewerken - Deelgemeente Delfshaven - Centrale gemeente Rotterdam - OBR - Stadsregio - Supervisor	- Provincie, - Hoogheemraadschap, - Dura Vermeer, - de Werkplaats, - bewonersorganisatie, - ProRail - Landschapsarchitect Sand & Co - Stadsregio - Het Rijk (VROM) - dS+V - Gemeentewerken - Deelgemeente Delfshaven - Centrale gemeente Rotterdam - OBR	- Provincie, - Hoogheemraadschap, - Dura Vermeer, - de Werkplaats, - bewonersorganisatie, - ProRail - Landschapsarchitect Sand & Co - Stadsregio - Het Rijk (VROM) - dS+V - Gemeentewerken - Deelgemeente Delfshaven - Centrale gemeente Rotterdam - OBR

Bijlage 3.2

Groene Daken

Actoren	Sector
Dakdekker	Bouwsector
Onderzoeksbureau	Kennispartij
Bewonersorganisatie	Consumenten
Centrale gemeente Rotterdam	Overheid (Politiek)
Gemeentewerken	Overheid (Bouw)
Waterschap Hollandse Delta	Overheid (Water)
Hoogheemraadschap Delfland	Overheid (Water)
Hoogheemraadschap Schieland & Krimpenerwaard	Overheid (Water)

Bijlage 3.3

Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3
- Centrale gemeente Rotterdam	- Gemeentewerken	- Gemeentewerken
- Gemeentewerken	- Waterschap HD	- Waterschap HD
- Onderzoeksbureau	- Hoogheemraadschap Delfland	- Hoogheemraadschap Delfland
- Bewonersorganisatie	- Hoogheemraadschap S&K	- Hoogheemraadschap S&K
	- Bewonersorganisatie	- Bewonersorganisatie
	- Dakdekker	- Dakdekker

Bijlage 3.4

Waalblok

Actoren	Sector
LTO	Consumenten
Tuinders	Consumenten
Deltares	Kennispartij
Aqua-terra Nova	Kennispartij
WUR	Kennispartij
TNO	Kennispartij
Gemeente Westland	Overheid (Politiek)
Gemeente Westland (Planontwikkeling)	Overheid (Bouw)
Hoogheemraadschap Delfland	Overheid (Water)
Rijksoverheid (EZ en Financiën)	Overheid (Subsidie)
Waterkader Haaglanden	Overheid (Subsidie)

Bijlage 3.5

Voorronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4
- Hoogheemraadschap Delfland	- Hoogheemraadschap Delfland	- Hoogheemraadschap Delfland	- Hoogheemraadschap Delfland	- Hoogheemraadschap Delfland
- Gemeente Westland	- Gemeente Westland	- Gemeente Westland	- Gemeente Westland	- Gemeente Westland
- LTO	- LTO	- LTO	- LTO	- LTO
- Waterkader Haaglanden		- Tuinders	- Tuinders	- Tuinders
		- Rijksoverheid EZ en Financiën	- Rijksoverheid EZ en Financiën	- Rijksoverheid EZ en Financiën
		- Waterkader Haaglanden	- Waterkader Haaglanden	- Waterkader Haaglanden
		- Deltares		
		- Aqua-terra Nova		
		- WUR		
		- TNO		

Bijlage 3.6

Bijlage 4 Respondentenlijst

Onderstaande respondenten zijn voor dit onderzoek geïnterviewd.

	Naam	Functie / organisatie
	Dakpark	
1	Rik de Nooijer	dS+V
2	Piet Huiskens	Bureau de Werkplaats
3	Els Desmet	Bureau de Werkplaats
4	Arienne de Muynck	Voormalig projectleider (OBR)
5	Wytse Algra	Dura Vermeer
6	Janette Trompert	Bewonersorganisatie
	Groene daken	
7	Daniel Goedbloed	Projectleider Gemeentewerken
8	Angelique Boel	Stichting Boulevard / bewoner
9	Fons Burger	Bewoner
10	Diane Beltgens	Waterschap Hollandse Delta
	Waalblok	
11	Theo Duijvestijn	Gemeente Westland
12	Arie van den Berg	Hoogheemraad Delfland
13	Roeland Schmidt	Projectleider Hoogheemraadschap Delfland
14	Ad van Marion	Gemeente Westland
15	Elgard van Leeuwen	Kennisinstituut Deltares
16	Gerrit Vreugdenhil	Kweker

Bijlage 5 Overzicht effectiviteit per omgevingskarakteristiek

	Consensus		Zekerheid van kennis		Aantal actoren uit aantal sectoren		
	Veel consensus	Weinig consensus	Veel zekerheid van kennis	Weinig zekerheid van kennis	Veel actoren veel sectoren	Veel actoren weinig sectoren	Weinig actoren weinig sectoren
Gebiedsovereenkomst Waalblok		X		X		X	
Dakpark Bestemmingsplan		X	X				X
Dakpark Recht van opstal	X			X	X		
Dakpark Masterplan	X		X		X		
Convenant Dakpark	X		X		X		
Waalblok Stichting Waalblok		O		O		O	
Subsidie Dakpark	X		X		X		
Subsidie Waalblok		X		X	X		
Subsidie Groene daken ronde 1	X			X			X
Subsidie Groene daken ronde 3	X		X			X	
Subsidie Groene daken ronde 2	O			O		O	
Groene daken Communicatieplan	X			X		X	
Groene daken Dakonderzoek	O			O			O
Waalblok MKBA		O		O	O		
Dakpark Participatie-proces		X		X		X	
Gebiedsovereenkomst Waalblok		X		X		X	
Groene daken Informatie-bijeenkomst	X			X			X
Convenant Dakpark	X		X		X		
Waalblok Onderzoek		O		O	O		

