

OostvaardersWold

Over de realisatie van 'nieuwe natuur' in Nederland



Eva Damen

Bachelorthesis Planologie
Opleiding Geografie, planologie en milieu
Radboud Universiteit Nijmegen
2012

OostvaardersWold

Over de realisatie van 'nieuwe natuur' in Nederland

Auteur: Ing. Eva Damen
Studentnummer: 4171713
Begeleider: Drs. Jaap Gersie

Opleiding Geografie, planologie en milieu
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis van de studierichting planologie. In deze bachelorthesis is onderzoek gedaan naar de realisatie van 'nieuwe natuur', natuurgebieden die na de grote bezuinigingen op het natuurbeleid van 2010-2011 in Nederland ontwikkeld worden. Het zal duidelijk zijn dat de ontwikkeling van deze 'nieuwe natuur' problematisch is nu de financiering niet meer zo vanzelfsprekend is als voorheen. Graag wilde ik onderzoek doen naar deze problematiek. Mijn interesse ligt al jaren bij natuur. Voordat ik aan mijn studie op de Radboud Universiteit begon, heb ik de opleiding bos- en natuurbeheer op Van Hall Larenstein afgerond. Daarna ben ik begonnen met het schakelprogramma voor de opleiding planologie van de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit schakeljaar rond ik nu af met het schrijven van deze thesis. De start van het onderzoek was niet altijd even makkelijk, maar nadat drs. Jaap Gersie mij het idee gaf om de realisatie van 'nieuwe natuur' te onderzoeken aan de hand van de casus 'OostvaardersWold', kon ik snel vorderingen maken.

Graag wil ik Herald van Heerde, communicatieadviseur OostvaardersWold binnen de provincie Flevoland, Martin Jansen, directeur van het Flevo-landschap en Nick de Snoo, districtshoofd Flevoland van Staatsbosbeheer, bedanken voor de informatie die zij mij gegeven hebben tijdens de interviews. Door de interviews heb ik veel inzicht verkregen over de loop van het beleidsproces van het OostvaardersWold. Ook wil ik drs. Jaap Gersie bedanken voor zijn betrokkenheid en de begeleiding van mijn onderzoek.

Eva Damen

Nijmegen, augustus 2012

Inhoud

Voorwoord	I
Inhoud	III
Samenvatting	V
1 Inleiding.....	1
1.1 Projectkader	1
1.2 Doelstelling.....	2
1.3 Vraagstelling.....	3
1.4 Werkwijze.....	4
1.5 Leeswijzer	4
2 Theoretisch kader	5
2.1 Keuze procesmanagement en meerstromenmodel.....	5
2.2 Procesmanagement	5
2.3 Meerstromenmodel	9
3 Methodologisch kader	13
3.1 Onderzoeksstrategie	13
3.2 Operationalisatie conceptuele modellen	13
3.3 Dataverzameling	16
3.4 Data-analyse.....	17
4 Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold	18
4.1 Verklaring en evaluatie beleidsproces OostvaardersWold: Procesmanagement	18
4.2 Verklaring en evaluatie beleidsproces OostvaardersWold: Meerstromenmodel.....	27
4.3 Vergelijking resultaten van procesmanagement en meerstromenmodel	32
5 Conclusies en reflectie	35
5.1 Conclusies.....	35
5.2 Reflectie	36
Referenties.....	39
Bijlagen.....	41
Bijlage 1: Tijdslijn beleidsproces OostvaardersWold	43
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen.....	45
Bijlage 3: Interviewgide provincie Flevoland	47
Bijlage 4: Interviewgide Flevo-landschap.....	49
Bijlage 5: Interviewgide Staatsbosbeheer.....	51

Samenvatting

In deze bachelorthesis is onderzoek gedaan naar het beleidsproces van het OostvaardersWold. Het OostvaardersWold zou een robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold (twee natuurgebieden in de provincie Flevoland) gaan vormen. Het zou een onderdeel worden van de Ecologische Hoofdstructuur. De Ecologische Hoofdstructuur werd aangelegd om de natuurgebieden in Nederland met elkaar en met natuurgebieden in het buitenland te verbinden.

In 2006 gaf het Rijk de opdracht aan de provincie om de robuuste verbinding OostvaardersWold te realiseren. Vanaf dat moment is aan de planvorming gewerkt. In 2010 veranderde dit echter; in het regeerakkoord werd opgenomen dat de robuuste verbindingen geschrapt zouden worden. Sindsdien is de toekomst van het OostvaardersWold onzeker. Er komt niet meer voldoende geld vanuit het Rijk om deze verbindingen te realiseren. Het OostvaardersWold is niet het enige natuurproject met dit soort problemen. Zonder het geld van het Rijk is het lastiger geworden om nieuwe natuur te ontwikkelen in Nederland. Om toch nog natuur van de grond te krijgen zullen deze beleidsprocessen mogelijk op een nieuwe manier aangepakt moeten worden. Omdat het van belang is om ondanks de moeilijkheden nieuwe natuur te blijven ontwikkelen, luidt de doelstelling van het onderzoek:

Bijdragen aan de realisatie van nieuwe natuur door het beleidsproces van het project 'OostvaardersWold' te evalueren.

Door te verklaren en vervolgens te evalueren wat de kwaliteit van het proces is, wordt vastgesteld welke problemen zich hebben voorgedaan en welke successen zijn behaald. Op basis hiervan kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan voor de toekomstige aanpak van natuurbeleidsprocessen.

Hoofdstuk 2 beschrijft de theorieën waarmee het beleidsproces van het OostvaardersWold is onderzocht. Omdat er sprake is van een overzichtelijk aantal actoren en hiermee een afgebakend proces, is het proces geëvalueerd met behulp van procesmanagement van de Bruijn en ten Heuvelhof (2008). Er is echter ook sprake geweest van 'onverwachte wendingen' op grotere schaal, bijvoorbeeld de financiële crisis en de veranderde visie van de overheid. Daarom is het proces niet alleen met behulp van procesmanagement geëvalueerd maar tevens met het meerstromenmodel van Kingdon.

Hoofdstuk 3 beschrijft het methodologisch kader. Het onderzoek is zowel een evaluatieonderzoek als een theoretietoetsend onderzoek. De theorieën helpen bij de evaluatie van het OostvaardersWold maar zijn tevens zelf getoetst op de geschiktheid bij het gebruik van de evaluatie van beleidsprocessen. Om de theorieën te kunnen gebruiken in het onderzoek zijn de kernbegrippen uit de theorieën geoperationaliseerd. Hieruit zijn weer indicatoren afgeleid waarmee het beleidsproces getoetst is.

In hoofdstuk 4 'Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold' komen alle verzamelde data samen. Het beleidsproces van het OostvaardersWold wordt hierin met behulp van procesmanagement en het meerstromenmodel geëvalueerd.

Volgens procesmanagement zijn voor een goed besluitvormingsproces vier kernelementen belangrijk: openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud. De vier kernelementen dienen in evenwicht te zijn. Uit de evaluatie blijkt dat bij het beleidsproces van het OostvaardersWold niet alle kernelementen goed in het proces zijn vertegenwoordigd. Het proces heeft een goede voortgang en voldoende inhoud gehad maar er zijn kernwaarden geschonden en er was geen volledige openheid. Bij openheid ligt de oorzaak vooral bij het feit dat er geen onafhankelijke procesmanager geweest is in het proces en omdat er deelbesluiten werden genomen tijdens het proces. Ook leek er duidelijkheid te zijn over het verloop van het proces maar doordat de robuuste verbindingen onverwacht uit het regeerakkoord zijn geschrapt, bleef daar weinig van over. De kernwaarden van de agrariërs en LTO Noord zijn geschonden. Zij wilden niet dat het OostvaardersWold gerealiseerd zou worden. Andere partijen hadden invloed op het proces en de mogelijkheid om uit het proces te stappen maar

de agrariërs hadden dit niet doordat er niet over de realisatie van de verbinding te onderhandelen viel en zij aan de gevolgen vastzaten. De kernwaarden zijn geschonden omdat voor het proces gestart was al vastlag dat het OostvaardersWold gerealiseerd zou worden.

Het meerstromenmodel van Kingdon bestaat uit drie stromen: de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom. De drie stromen komen samen in een beleidsraam, waarna beleidsveranderingen mogelijk zijn. Uit de evaluatie blijkt dat het beleidsraam zich op verschillende momenten heeft geopend maar zich te snel sloot waardoor de realisatie van het OostvaardersWold niet mogelijk was. Dit komt vooral door de gevolgen van de financiële crisis. De financiële crisis heeft op alle drie de stromen invloed gehad. De politieke stroom is beïnvloed door de financiële crisis uit de probleemstroom: door de financiële crisis besloot kabinet Rutte bezuinigingen door te voeren, onder andere op natuur. Politieke veranderingen op nationaal niveau hebben een grote rol gespeeld in het beleidsproces van het OostvaardersWold maar ook politieke veranderingen op provinciaal niveau hebben het proces beïnvloed. In de probleemstroom is de politiek op verschillende momenten de beleidsentrepreneur geweest maar ook andere partijen hebben deze rol gehad, zoals het Flevo-landschap, Staatsbosbeheer en het WNF. Uiteindelijk heeft de beleidsstroom zich niet op tijd bij de politieke stroom en de probleemstroom gevoegd. Omdat het beleidsalternatief nog niet bestond toen de kans er was om het OostvaardersWold te realiseren, kon er niet snel op de kans gereageerd worden. Toen het beleidsalternatief (Provinciaal Inpassingsplan) wel gereed was en de realisatiefase van start ging, wendde het Rijk de politieke stroom af en werd daarmee het beleidsraam gesloten. Wel is het mogelijk dat het beleidsraam zich eind 2012 weer opent door het open planproces dat nu wordt gestart.

In hoofdstuk 5 leiden de evaluaties uit hoofdstuk 4 tot de conclusies en de reflectie. Uit het onderzoek blijkt dat de theorieën elkaar hebben aangevuld bij de evaluatie van het OostvaardersWold. Er zijn verschillende uitkomsten uit de theorieën gekomen. Het beleidsproces van het OostvaardersWold bleek kenmerken van beide theorieën te hebben waardoor de uitkomsten van beide theorieën elkaar bleken aan te vullen. Samen geven de theorieën een completer beeld van het proces omdat het proces van procesmanagement plaatsvindt onder de invloed (de omgeving) van het meerstromenmodel. Bij het proces van het OostvaardersWold lijkt de invloed echter ook andersom te hebben gewerkt. Het verzet van de boeren (op de schaal van procesmanagement) lijkt invloed te hebben gehad op het besluit om de robuuste verbindingen weg te bezuinigen in het regeerakkoord uit 2010 (op de schaal van het meerstromenmodel). Deze veronderstelling verdient nader onderzoek.

Ook ligt er een kans voor vervolgonderzoek bij het versterken van de theorieën. Procesmanagement bleek nu niet bestand te zijn tegen de veranderingen die volgens het meerstromenmodel plaatsvonden. Mogelijk kunnen de theorieën gecombineerd worden waardoor procesmanagement robuuster wordt en/of het meerstromenmodel beter gestuurd kan worden. Er kan bijvoorbeeld worden onderzocht of de rollen van de procesmanager en de beleidsentrepreneur gecombineerd kunnen worden.

Het onderzoek beoogde een praktisch en theoretisch doel. Er zijn echter geen praktische aanbevelingen uit het onderzoek gekomen. Uit de interviews kwamen praktische aanbevelingen maar deze pasten niet in de uitkomsten van dit onderzoek omdat deze niet aan procesmanagement of aan het meerstromenmodel gerelateerd konden worden. Zo stelde dhr. Martin Jansen (persoonlijke communicatie, 14 mei 2012) dat het mogelijk is om in de toekomst nog nieuwe natuur te realiseren. Natuur ontwikkelt zich vanzelf. Door er geld in te steken gaat de ontwikkeling sneller maar het is goedkoper om te wachten. Door dure inrichtingsmaatregelen achterwege te laten of op de langere baan te schuiven kunnen de kosten lager gehouden worden. Ook bieden nieuwe samenwerkingen mogelijkheden, zoals de samenwerking tussen het WNF, het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer. Op deze manier kan er ook in de toekomst nog nieuwe natuur in Nederland ontwikkeld worden.

1 Inleiding

1.1 Projectkader

Dit onderzoek gaat over het beleidsproces van het OostvaardersWold. Het beleidsproces van het OostvaardersWold is gestart in de periode 2004-2006. In deze tijd hechtte het Rijk veel waarde aan de realisatie van natuurverbindingen. De Ecologische Hoofdstructuur was in aanleg en zou de natuurgebieden in Nederland met elkaar en met natuurgebieden in het buitenland verbinden. Het OostvaardersWold zou als robuuste verbinding een onderdeel van deze Ecologische Hoofdstructuur worden.

In 2006 kwam vanuit het Rijk de opdracht om een robuuste verbinding te realiseren. De robuuste verbinding is opgenomen in de Nota Ruimte 2006 (Provincie Flevoland, n.d.a). Hiermee ging de initiatiefase van start. Het Ministerie van LNV gaf aan dat de verbinding voor 2018 gerealiseerd diende te worden maar wanneer mogelijk nog eerder. De provincie Flevoland zou voor het project 240 miljoen euro ontvangen. Naar aanleiding van deze opdracht vanuit het Rijk, heeft de provincie flink geïnvesteerd in de planvorming en de start van de realisatie van de verbinding. In het Startdocument Middengebied ("Project Middengebied" Provincie Flevoland, 2005), is de aanzet gegeven tot de planvorming rondom de robuuste verbinding. Hierin is te lezen dat vanuit de Nota Ruimte was aangegeven dat de robuuste verbinding de ruimtelijke samenhang en de ecologische kwaliteit diende te verbeteren door een verbinding te vormen tussen het Horsterwold en de Oostvaardersplassen. Op deze manier zouden de Oostvaardersplassen via het OostvaardersWold en het Horsterwold verbonden zijn met de Veluwe en Duitsland. Door de verbinding, die een oppervlakte van 1.843 hectare zou krijgen, zou een natuur- en recreatiegebied van 15.000 hectare ontstaan.

Vervolgens ging de planvormingsfase van start. In 2006 werd de locatie voor het OostvaardersWold vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland. In dit plan geeft de provincie aan dat de robuustheid, samenhang en specifieke kwaliteiten van de natuur op dat moment nog te gering zijn. De ambitie is om dit te verbeteren en het OostvaardersWold is hierbij aangegeven als speerpuntgebied. Ook geeft de provincie in het Omgevingsplan aan dat het OostvaardersWold ruimte geeft voor verplichte natuurcompensatie voor ruimtelijke ontwikkelingen op andere locaties (Provincie Flevoland, 2006). In 2008 is de Verordening Groenblauwe Zone vastgesteld. Hierin is voorgeschreven hoe de inrichting van het gebied juridisch moest worden vastgelegd in een bestemmingsplan (Provincie Flevoland, n.d.b). Hierop volgend is in de structuurvisie (Provincie Flevoland, 2009) de inrichting van de verbinding op hoofdlijnen ontworpen. Bij het ontwerp van de inrichting op hoofdlijnen was het maatschappelijk draagvlak belangrijk omdat de aanleg van het OostvaardersWold een grote impact had op de inwoners (en de agrariërs) van Zuidelijk Flevoland. Er zijn bijeenkomsten geweest met bewoners waar ideeën uit zijn gekomen en deze zijn getoetst m.b.v. een enquête. Tevens is in de structuurvisie te lezen dat de inpassings- en bestemmingsplannen uiterlijk in januari 2011 klaar dienden te zijn en dat er dan tevens een passende plek op een andere locatie zou zijn gevonden voor de agrariërs uit het gebied en hun gezinnen. Vanaf dat moment zou het OostvaardersWold daadwerkelijk gerealiseerd worden. Met het Ministerie van LNV was op dat moment afgesproken dat OostvaardersWold in 2014 gerealiseerd zou zijn.

De realisatiefase kon nu van start gaan. De laatste voorbereidingen voor de daadwerkelijke realisatie werden getroffen; er werd een plan van aanpak gemaakt voor de uitvoering en het OostvaardersWold werd vastgelegd in het bestemmingsplan 'het Provinciaal Inpassingsplan, project OostvaardersWold'. Op dat moment vond echter de grote omslag in de 'natuurwereld' plaats. Dankzij de financiële crisis werd het kabinet gedwongen om te bezuinigen. In het regeerakkoord dat in 2010 werd vastgesteld, stond dat het Rijk zou stoppen met het realiseren van robuuste verbindingen, waaronder het OostvaardersWold (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012). Waar de natuur voorheen voornamelijk afhankelijk was van overheidssteun, kon het daar nu niet meer geheel op voortbestaan. Met de bezuinigingen heeft het Rijk ook afgezien van de plannen voor OostvaardersWold. De provincie zou het beloofde geld niet meer ontvangen.

Ondanks deze tegenslag wilde Flevoland de ontwikkelingen doorzetten. De provincie heeft geprobeerd

om het plan zonder de overheid door te zetten. Flevoland had een samenwerkingsverband met Staatsbosbeheer, het WNF en het Flevo-landschap. Deze organisaties presenteerden in november 2011 een plan om OostvaardersWold toch te ontwikkelen zonder de steun van het Rijk maar met behulp van private investeerders (Lapajian, 2012). Ondanks de vaststelling van Staatsbosbeheer, het WNF en het Flevo-landschap dat er genoeg investeerders waren om OostvaardersWold te realiseren, stelde de Raad van State op 7 maart 2012 vast dat de provincie Flevoland onvoldoende heeft aangetoond dat er genoeg financiën zijn voor de realisatie van OostvaardersWold. Het inpassingsplan is daarom vernietigd (Van der Wateren, 2012). Tegelijk is Staatsbosbeheer door de samenwerking met de provincie tegen de besluiten uit het regeerakkoord ingegaan. De organisatie bleef meewerken aan de plannen waarmee OostvaardersWold toch gerealiseerd zou worden, terwijl in het regeerakkoord was besloten te stoppen met het project. Staatssecretaris Bleker heeft aangegeven dat Staatsbosbeheer niet tegen een regeerakkoord in kan gaan: 'we zijn één Rijksoverheid'. Hierop heeft Staatsbosbeheer zich moeten terugtrekken uit het project (Van der Wateren, 2012). Daarnaast heeft de provincie Flevoland geprobeerd om via de bestuursrechter het Rijk alsnog te dwingen het geld over te dragen. De bestuursrechter heeft op 23 maart echter bepaald dat het Rijk 61 miljoen euro, waarvan er 61 miljoen voor het OostvaardersWold bestemd zijn, moet overdragen aan de provincie. Het Rijk hoeft het aanvullende bedrag niet meer aan de provincie te betalen (Provincie Flevoland, 2012). Ondanks de vernietiging van het Inpassingsplan en de uitspraak van de bestuursrechter hoeft het OostvaardersWold nog niet definitief van de baan te zijn (Van der Wateren, 2012).

Staatssecretaris Bleker heeft aangegeven dat de realisatie van het OostvaardersWold nu overgelaten wordt aan de provincie. Door de decentralisatie die in het natuurbeheer plaatsvindt, ligt verantwoordelijkheid voor de toekomst van het OostvaardersWold nu bij de provincie, niet meer bij het Rijk. De provincie heeft besloten een open planproces te starten. Het open planproces dient aan het eind van 2012 resultaat op te leveren. De mogelijkheden liggen nu open; het is mogelijk dat het OostvaardersWold in de toekomst gerealiseerd wordt maar ook dat er een andere uitkomst uit het open planproces komt.

Inmiddels is duidelijk geworden dat met de komst van de financiële crisis en de komst van kabinet Rutte en het regeerakkoord uit 2010, een nieuwe periode voor de natuur in Nederland is aangebroken. De overheid vermindert de steun voor de realisatie en het beheer van natuur en in de verantwoordelijkheid voor de natuur vindt een decentralisatie van de overheid richting de provincies plaats. Dit levert problemen op bij de ontwikkeling van 'nieuwe natuur'. Onder deze veranderende omstandigheden waarbij o.a. minder geld beschikbaar is, is het moeilijker om nog natuur te realiseren. In dit onderzoek is 'nieuwe natuur' de natuur die onder deze nieuwe en veranderende omstandigheden ontwikkeld wordt. Het OostvaardersWold is niet het enige natuurproject waarbij tegen deze problemen is/zal worden aangelopen. Om onder de nieuwe omstandigheden toch nog nieuwe natuur te kunnen ontwikkelen in Nederland, zullen deze beleidsprocessen mogelijk op een nieuwe manier aangepakt moeten worden. De bestudering van het beleidsproces van het OostvaardersWold kan kansen opleveren voor het succesvol realiseren van deze 'nieuwe natuur' in Nederland.

1.2 Doelstelling

Omdat het van belang is om ondanks de moeilijkheden die door de omslag in het natuurbeleid veroorzaakt zijn nieuwe natuur te ontwikkelen, luidt de doelstelling van het onderzoek:

Bijdragen aan de realisatie van nieuwe natuur door het beleidsproces van het project 'OostvaardersWold' te evalueren.

Door het beleidsproces van het OostvaardersWold te evalueren, kan worden vastgesteld welke problemen zich hebben voorgedaan en welke successen zijn behaald. Om tot een evaluatie van het beleidsproces te komen, is een verklaring van de loop van het beleidsproces nodig. Daarvoor worden twee theorieën gebruikt: procesmanagement en het meerstromenmodel. Beide theorieën verklaren het succes van beleid met succesfactoren. Het ontbreken van succesfactoren in een beleidsproces leidt tot falen. Op basis van de evaluatie kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan voor de toekomstige aanpak van natuurbeleidsprocessen.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft maatschappelijk belang doordat het bijdraagt aan de ontwikkeling van nieuwe natuur in Nederland. Het is van groot maatschappelijk belang om de natuur in Nederland te behouden en om nieuwe natuur te blijven ontwikkelen. Zo is de natuur in Nederland van invloed op de volksgezondheid: uit onderzoeken blijkt dat natuur onder andere zorgt voor de verbetering van de luchtkwaliteit en zorgt voor stressreductie (de Vries, Maas, Kramer, 2009). De natuur in Nederland is daarnaast onder andere van belang vanwege het behoud van zeldzame soorten en vanwege de bijdrage aan het internationale netwerk van natuurgebieden die de migratie van soorten mogelijk maakt. Met andere woorden: het is van groot (maatschappelijk) belang dat de natuur in Nederland behouden en verbeterd wordt en dat er, ook onder deze omstandigheden, nieuwe natuur wordt ontwikkeld. Dit onderzoek zal daar een bijdrage aan leveren.

Wetenschappelijke relevantie

Twee theorieën zullen leidend zijn bij het bereiken van de doelstelling: Procesmanagement en het meerstromenmodel. Beide theorieën verklaren het succes van beleid met succesfactoren. Het ontbreken van succesfactoren in een beleidsproces leidt tot falen. Door de loop van het beleidsproces te verklaren, wordt het tegelijkertijd geëvalueerd (het ontbreken van succesfactoren leidt volgens de theorieën immers tot falen en daarmee heeft de verklaring meteen een waardeoordeel, wat de evaluatie vormt). Het beleidsproces van het OostvaardersWold wordt verklaard door in kaart te brengen of succesfactoren wel of niet in het beleidsproces zijn voorgekomen. Bij procesmanagement wordt uitgegaan van de beheersbaarheid van een proces, waarbij wel rekening wordt gehouden met onzekerheden. Bij het meerstromenmodel van Kingdon worden processen juist als iets onbeheersbaars gezien, waarbij op bepaalde momenten wel kan worden ingesprongen om kansen samen te laten komen en te benutten. Door de twee theorieën bij dezelfde casus te gebruiken, wordt meer inzicht verkregen over de 'geschiktheid' van beide theorieën bij de evaluatie van soortgelijke beleidsprocessen: het kan blijken dat de theorieën elkaar aanvullen of dat bepaalde concepten uit een theorie de andere theorie 'compleet' maken. De theorieën staan verder uitgewerkt onder hoofdstuk 2 'Theoretisch kader'.

1.3 Vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek wordt bereikt met behulp van twee centrale vragen en bijbehorende deelvragen. Om het beleidsproces van het OostvaardersWold te kunnen evalueren is eerst een verklaring van de loop van het beleidsproces nodig. Daarvoor is centrale vraag 1 met bijbehorende deelvragen opgesteld. Met behulp van centrale vraag 2 met bijbehorende deelvragen, wordt het beleidsproces geëvalueerd.

Centrale vraag 1

Hoe kan de loop van het beleidsproces van het OostvaardersWold verklaard worden met behulp van procesmanagement en het meerstromenmodel?

Deelvraag 1.1:

Welke indicatoren zijn uit de twee theorieën af te leiden om het beleidsproces te verklaren en evalueren?

Deelvraag 1.2:

Hoe is het beleidsproces van het OostvaardersWold verlopen?

Deelvraag 1.3:

Hoe en in hoeverre is de loop van het beleidsproces beide theorieën te verklaren?

Centrale vraag 2

Welke mogelijkheden bieden de evaluaties van het proces met behulp van procesmanagement en het meerstromenmodel om soortgelijke beleidsprocessen in de toekomst beter te laten verlopen?

Centrale vraag 3:

Zijn er door de verschillen tussen het beleidsproces en de theorieën te verklaren, tekortkomingen van de theorieën op te merken?

- In hoeverre kunnen de theorieën elkaar aanvullen om beleidsprocessen in de toekomst beter te laten verlopen?

1.4 Werkwijze

Het OostvaardersWold is de case waarmee onderzocht wordt op welke manier nieuwe natuur-beleidsprocessen mogelijk beter kunnen verlopen. Omdat het om een enkelvoudige casestudy gaat, wordt de case diepgaand onderzocht. Het onderzoek is zowel een evaluatieonderzoek als een theorie toetsend onderzoek. In het onderzoek worden twee theorieën gebruikt: procesmanagement en het meerstromenmodel. De theorieën helpen bij de evaluatie maar worden tevens zelf getoetst op de geschiktheid bij het gebruik van de evaluatie van beleidsprocessen. Om de theorieën gericht in het onderzoek te kunnen gebruiken is een operationalisatie van de centrale begrippen nodig. Operationaliseren wil zeggen dat de begrippen waarneembaar worden gemaakt met indicatoren (Verschuren & Doorewaard, 2010). Met deze indicatoren wordt het beleidsproces van het OostvaardersWold verklaard en geëvalueerd. Het beleidsproces wordt daarvoor eerst in kaart gebracht met behulp van een bureauonderzoek en vervolgens met interviews. De verzamelde data komt samen in het hoofdstuk 4 'Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold'. In dit hoofdstuk wordt het beleidsproces beschreven aan de hand de indicatoren uit de theorieën en met behulp van de informatie uit de interviews en het bureauonderzoek. De werkwijze van het onderzoek is verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 'methodologisch kader'.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 de beschrijving van het theoretisch kader dat bij het uitvoeren van het onderzoek gebruikt is. Hierin wordt in de eerste paragraaf de keuze van de theorieën toegelicht. In paragraaf 2.2 wordt procesmanagement toegelicht. In paragraaf 2.3 wordt het meerstromenmodel toegelicht. In hoofdstuk 3 'Methodologisch kader' is te lezen hoe het onderzoek is uitgevoerd. Paragraaf 3.1 beschrijft de onderzoeksstrategie. In paragraaf 3.2 worden de theorieën uit hoofdstuk 2 geoperationaliseerd. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.3 de dataverzameling en in paragraaf 3.4 staat beschreven hoe deze data wordt geanalyseerd. In hoofdstuk 4 'Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold' wordt het beleidsproces van het OostvaardersWold geëvalueerd met behulp van de in hoofdstuk 2 beschreven theorieën en de in hoofdstuk 3 beschreven methode. In paragraaf 4.1 is de evaluatie met behulp van procesmanagement uitgevoerd en in paragraaf 4.2 met het meerstromenmodel. In paragraaf 4.3 worden de resultaten vergeleken. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de conclusie en de reflectie.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staan de in dit onderzoek gebruikte theorieën beschreven. Met deze theorieën worden twee kaders gevormd waarmee het beleidsproces van het OostvaardersWold verklaard en geëvalueerd wordt. Beide theorieën geven inzicht in beleidsprocessen. Er is gekozen voor beleidsverklarende theorieën omdat dit onderzoek over het beleidsproces van het OostvaardersWold gaat. In paragraaf 2.1 staat uitgelegd waarom voor deze twee theorieën is gekozen. In paragraaf 2.2 is de uitwerking van procesmanagement te lezen. In paragraaf 2.3 is de uitwerking van het meerstromenmodel te lezen.

2.1 Keuze procesmanagement en meerstromenmodel

Het beleidsproces van het OostvaardersWold is een relatief 'afgebakend' proces; er is een beperkt aantal actoren. De provincie is gestart met de plannen in opdracht van het Rijk. Daarvoor is de provincie een samenwerking aangegaan met een aantal andere organisaties (gemeenten, waterschap, Staatsbosbeheer, Flevo-landschap). Daarnaast zijn er nog een aantal andere betrokkenen; het WNF die de plannen van de provincie steunt en daartegenover de agrariërs in het gebied die tegen de plannen voor OostvaardersWold zijn. Sinds de omslag in het natuurbeleid is ook het Rijk tegen de realisatie van het OostvaardersWold.

Omdat er sprake is van een overzichtelijk aantal actoren en hiermee een afgebakend proces, wordt het proces geëvalueerd met behulp van procesmanagement. Er is echter ook sprake geweest van 'onverwachte wendingen' op grotere schaal; bijvoorbeeld de financiële crisis en de veranderde visie van de overheid. Daarom zal het proces niet alleen met behulp van procesmanagement geëvalueerd worden maar tevens met het meerstromenmodel.

In paragraaf 2.2 is te lezen wat procesmanagement precies inhoudt. In paragraaf 2.2 staat het meerstromenmodel uitgewerkt. Bij beide paragrafen is eerst een inleiding over de theorie te lezen, vervolgens de kernelementen/stromen en tot slot de conceptuele modellen waarbij de relatie tussen de theorie en de casus wordt gelegd.

2.2 Procesmanagement

De wijze waarop een proces wordt ontworpen en uitgevoerd kan van grote invloed zijn op de uitkomsten van een proces. Bij het ontwerpen van een proces komen volgens de Bruin, ten Heuvelhof en in 't Veld, vier kernelementen aan bod. Dit zijn openheid, bescherming kernwaarden, voortgang en inhoud. Voor een goed besluitvormingsproces zijn alle vier de kernelementen belangrijk (de Bruijn et al., 2008). Evenwicht is het concept waarin alle vier de kernelementen samenkomen. Aan alle vier de kernelementen dient aandacht te worden besteed en een goed evenwicht tussen de vier kernelementen is van belang. Een verstoord evenwicht kan leiden tot bijvoorbeeld stroperigheid van het proces (doordat de voortgang van het proces ondergeschoven is door een teveel aan openheid) of tot een proces met een 'grijs' resultaat (er is een compromis tussen de partijen bereikt die ten koste is gegaan van de inhoud).

De vier kernelementen van procesmanagement staan hierop volgend beschreven (de Bruijn et al., 2008). Er is tevens beschreven hoe de kernelementen gebruikt worden om het beleidsproces van het OostvaardersWold te evalueren.

2.2.1 Openheid

Volgens de Bruijn et al. houdt openheid in dat niet alleen de initiatiefnemer, maar ook andere actoren, de besluitvorming richting geven. Er zijn drie ontwerpprincipes die bijdragen aan een open besluitvorming:

1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.

Wat bepaalt welke partijen relevant zijn? Er zijn verschillende typen partijen. Er zijn partijen met productiemacht en partijen met blokkademacht. De partijen met productiemacht hebben de middelen om een project te realiseren. Partijen met blokkademacht kunnen een initiatief tegenhouden. Daarnaast zijn er partijen

die een initiatief steunen, die zich ertegen verzetten en 'neutrale' partijen. Er zijn grote en kleine partijen.

Het is belangrijk om de verschillende partijen te betrekken; niet alleen grote partijen met productiemacht. Het is juist ook belangrijk om kleinere partijen en partijen met blokkademacht te betrekken. Door alle typen partijen te betrekken kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een partij met blokkademacht het proces gaat tegenwerken.

De partijen die betrokken worden dienen de verschillende belangen te representeren. Niet alle partijen dienen betrokken te worden, als de belangen maar wel vertegenwoordigd zijn.

Ook is het mogelijk om de partijen binnen verschillende fasen te introduceren in het proces of partijen bepaalde rollen te geven (bijvoorbeeld de rol van advies geven of betrokken zijn bij de besluitvorming).

Morele overwegingen kunnen daarnaast nog een motief zijn om bepaalde partijen in een proces te betrekken (zoals de vogelbescherming bij de G8).

2. Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.

Bij de start van het proces zijn procesmatige keuzes van belang. Later in het proces zullen de inhoudelijke keuzes aan bod komen. Deze mogen het proces bij de start niet tegenwerken of de inhoud al te veel vastleggen.

3. Transparantie van proces en procesmanagement.

Transparantie van het proces is belangrijk voor het onderling vertrouwen tussen de partijen en ter voorkoming van conflict. Voor de partijen dient duidelijk te zijn hoe het proces zal verlopen, hoe de belangen worden beschermd, welke regels er voor de besluitvorming zijn en welke partijen bij het proces betrokken zijn.

De *procesmanager* is hierbij belangrijk. Deze heeft de rol van onafhankelijke facilitator die zich bezighoudt met het proces. De procesmanager dient zich niet bezig te houden met de inhoud: inhoudelijke uitspraken zouden de onpartijdigheid van de procesmanager kunnen beschadigen.

2.2.2 Kernwaarden

Bij de bescherming van de kernwaarden worden de belangen van partijen in acht genomen. Bij een proces met meerdere actoren brengen de verschillende actoren verschillende belangen in waar rekening mee gehouden dient te worden.

Er zijn vier ontwerpprincipes die bijdragen aan de bescherming van de kernwaarden.

1. De kernwaarden van partijen worden beschermd.

Bij het toetreden van partijen in een proces, mag het niet zo zijn dat zij zich hiermee al aan bepaalde resultaten verbinden. Zij moeten de kans krijgen om de besluitvorming te beïnvloeden. Kernwaarden van een partij zijn waarden die niet alleen binnen het proces bestaan: kernwaarden staan voor de organisatie en deze waarden mogen niet geschonden worden in het proces.

2. Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.

Partijen verbinden zich met het proces, niet met een bepaald eindresultaat. Dit geeft veiligheid voor de partijen; als de partijen zich bij de start van een proces verbinden met een nog onbekend eindresultaat, bestaat het gevaar dat de kernwaarden in het geding komen. Wanneer alleen afspraken worden gemaakt over het proces, wordt dit voorkomen.

3. Commitments aan deelbesluiten kunnen door partijen worden uitgesteld.

Dit wil zeggen dat partijen zich pas aan het eind van het proces aan het resultaat hoeven te verbinden. Tijdens een proces kunnen deelbesluiten worden gemaakt (bij het OostvaardersWold zou de bepaling van de locatie van de verbinding bijvoorbeeld een deelbesluit geweest kunnen zijn en vervolgens de invulling ervan ect.). Als

partijen zich al aan deelbesluiten zouden moeten committeren, kan dat leiden tot (het gevoel van) een 'point of no return': deelbesluiten die op een bepaald punt alleen nog maar tot een bepaald (voor bepaalde partijen ongewenst) eindresultaat kunnen leiden. Om de kernwaarden van de partijen te beschermen is het daarom belangrijk dat partijen zich pas aan het eind van het proces verbinden aan het resultaat en niet aan deelbesluiten.

4. Het proces kent exit-regels.

Exit-regels zijn regels waarmee partijen tussentijds het proces kunnen verlaten. Deze regels verlagen de drempel tot het participeren voor partijen. De exit-regels verkleinen de risico's voor de partijen; zij kunnen het proces verlaten nog voor er sprake is van definitieve besluitvorming. Door het proces zo aantrekkelijk mogelijk te maken, wordt de kans verkleind dat partijen van deze regels gebruik maken.

2.2.3 Voortgang

Daarnaast is er nog de voortgang van een project. Wanneer een proces zeer open wordt gehouden en hierbij de kernwaarden in acht worden genomen, kan het gebeuren dat er wel overlegd wordt maar niet tot besluitvorming wordt overgegaan. Om een proces tot een goed einde te brengen is de voortgang van belang.

1. Het proces kent vooruitzichten op winst.

Een belangrijke 'prikkel' tot voortgang is winst. Het moet voor partijen aantrekkelijk zijn om aan het proces mee te werken en dat is het geval als er winst te behalen is. Partijen zullen met dat vooruitzicht gemotiveerd zijn om mee te werken aan de voortgang. Deze winst moet echter niet te snel uitbetaald worden; partijen die hun winst vroeg in het proces behaald hebben, hebben minder belang om het proces verder tot een goed einde te brengen.

2. Er zijn quick wins.

Omdat het lang kan duren voor een proces tot een goed einde is gebracht, kan het zijn dat het te lang duurt voordat partijen winst behalen en daardoor minder gemotiveerd raken. Daarvoor zijn quick wins een oplossing: het tussentijds uitbetalen van enige winst.

3. Het proces kent een zware personele bezetting.

Met zware personele bezetting wordt zware bemensing bedoeld: mensen met een hoge positie binnen de organisatie. De deelname van mensen met een hoge positie geeft het proces meer aanzien. Ook hebben deze mensen meer mogelijkheden om zelfstandig deel te nemen aan het proces en wel zeggenschap te hebben over besluiten die de eigen organisatie aangaan. Mensen met een lagere positie binnen de eigen organisatie moeten vaak terugkoppelen binnen de organisatie en dat komt de voortgang niet ten goede. Ook kan een zware vertegenwoordiger afstand nemen van de eigen achterban (de Bruijn et al., 2008).

4. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.

Het samenbrengen van verschillende typen partijen, mogelijk met tegengestelde belangen, geeft risico's voor conflicten die schadelijk zijn voor het proces. Voor de procesarchitect zijn er mogelijkheden om conflicten te 'managen'. Conflicten kunnen een positief effect op een proces hebben doordat er meer informatie door naar boven kan komen en er een beter zicht verkregen wordt op de tegenstellingen. Conflicten in projectgroepen of werkgroepen geven relatief weinig risico; de stuurgroep blijft er op deze manier buiten.

5. Command and control wordt als aanjager van het proces benut.

Door te 'dreigen' met command and control, kunnen partijen 'gedwongen' worden om tot een overeenkomst te komen. Als veel weerstand wordt verwacht bij een besluit kunnen er procesafspraken worden gemaakt i.p.v.

een inhoudelijk besluit. Partijen moeten onderling consensus bereiken. Lukt dit niet, zal van bovenaf een besluit genomen worden. Hierdoor is er meer kans op het bereiken van een overeenkomst tussen de partijen. Lukt dit niet, is er (door de kans die is gegeven) meer kans dat het besluit van bovenaf geaccepteerd wordt (de Bruijn et al., 2008).

2.2.4 Inhoud

Een goed einde van een proces dient tevens voldoende inhoud te hebben.

1. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.

volgens de Bruijn et al. (2008) mag de inhoud de loop van het proces niet bepalen. Het proces mag echter ook niet te ver afraaken van de inhoud; het proces moet wel ergens over gaan. De procesarchitect moet daarom voor voldoende inhoud zorgen. Relevante inhoud moet aan bod komen. Door het proces open te houden kunnen de partijen informatie uitwisselen. Daarnaast dienen deskundigen tot het proces toegelaten te worden. Deskundigen kunnen aangeven welke inzichten juist zijn en nieuwe inzichten in het proces brengen. Ook is het betrekken van deskundigen in het proces belangrijk om belanghebbenden de kans te geven deskundigen te bevragen.

2. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

Bij de start van het proces is er al inhoud aanwezig maar deze is op dat moment zeer breed/ gevarieerd. Op deze manier worden ideeën niet bij voorbaat 'buitengesloten'. Later in het proces zullen hier een aantal variaties van overblijven.

2.2.5 Procesmanager

De procesmanager is al genoemd bij de openheid. De procesmanager zorgt ervoor dat het proces goed verloopt: dat partijen zich aan de afspraak houden, dat de partijen gehoord worden, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat de partijen zich aan de spelregels houden etc. (de Bruijn et al., 2008, p.4). De procesmanager dient niet aan de inhoud te komen, alleen als onpartijdige bemiddelaar tussen de partijen die het proces gaande houdt.

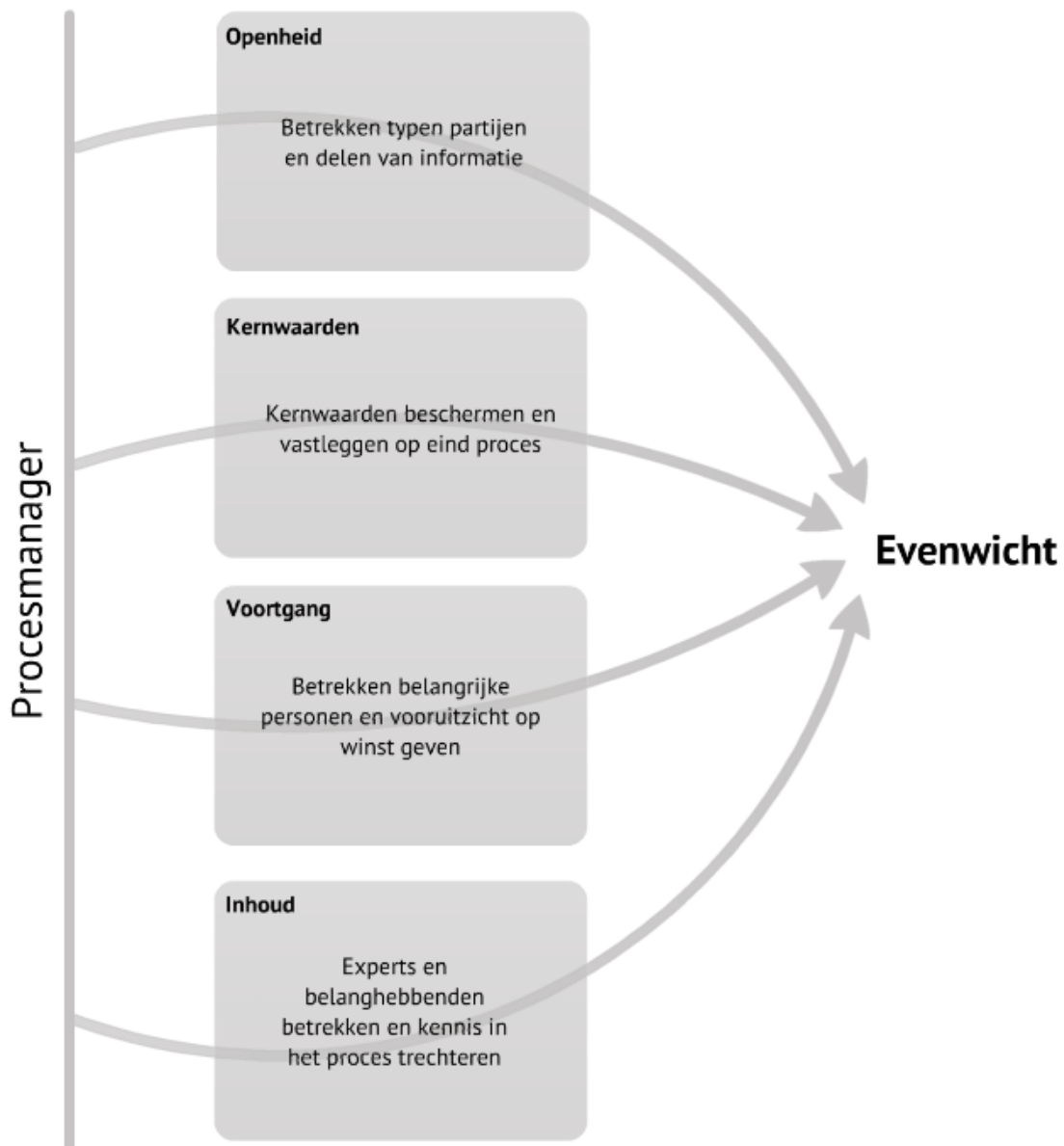
2.2.6 Evenwicht tussen elementen

Nu alle vier de kernelementen apart zijn bekeken is het belangrijk om te zien dat zij samen dienen te komen. Voor een goed besluitvormingsproces zijn volgens de Bruijn et al. (2008) alle vier de kernelementen belangrijk. Omdat de kernelementen elkaar tegen kunnen werken, is evenwicht gewenst. De inhoud mag niet ten koste gaan van de kernwaarden en de openheid dient niet ten koste te gaan van de vooruitgang. Als een proces wordt ontworpen met de kernelementen zoals deze in de voorgaande subparagrafen beschreven zijn, kan een evenwicht bereikt worden en hiermee een goed einde van een proces. Een einde van een proces dat niet stroperig (zonder vooruitgang) is verlopen, waarbij de goede actoren betrokken zijn, waarvan de kernwaarden niet geschonden zijn en waarbij de uitkomst voldoende inhoud heeft.

2.2.7 Conceptueel model

De uitwerking van de kernelementen en de uitleg van het belang van het evenwicht tussen de kernelementen, heeft geleid tot het conceptueel model dat in figuur 1 te zien is.

In de grijze kaders zijn de vier kernelementen (kernbegrippen in het conceptueel model) weergegeven met in kernwoorden weergegeven waar het kernelement over gaat. Aan de rechterzijde is te zien dat een procesmanager de kernelementen via de pijlen kan samenbrengen tot een evenwicht.



Figuur 1: Conceptueel model procesmanagement

De kernbegrippen (openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud) uit het conceptueel model worden in hoofdstuk 3 (Methodologisch kader) geoperationaliseerd tot indicatoren waarmee het proces verklaard en geëvalueerd wordt. Ook wordt beschreven hoe het evenwicht geëvalueerd wordt.

2.3 Meerstromenmodel

Het meerstromenmodel van Kingdon is een model volgens de 'chaosbenadering' (van Gestel, 2009). Hiermee wordt bedoeld dat niet wordt uitgegaan van een beheersbaar proces maar van een complex proces waarbij toeval een grote rol speelt en waarbij veel variabelen (de factoren binnen de hierop volgend uitgelegde drie stromen) aanwezig zijn. Hierbij is timing en het samenkomen van kansen op bepaalde momenten een uitgangspunt (van Gestel, 2009). Het samenkomen van kansen op bepaalde momenten die leiden tot een beleidsverandering, wordt een beleidsraam genoemd. Het model bestaat zoals gezegd uit drie stromen; namelijk de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom. Deze stromen ontwikkelen zich grotendeels onafhankelijk van elkaar (van Gestel, 2009). De inhoud is nog niet voorspelbaar (Journink, 2009). Het kan gebeuren dat door gunstige omstandigheden deze drie stromen samenkomen of samen worden gebracht met behulp van een entrepreneur: dit is de vorming van een beleidsraam. Het beleidsraam is

daarmee het concept waarin alle stromen samenkomen. Het samenkomen van de stromen leidt tot inhoud. (Jeurnink, 2009). Op dat moment is beleidsverandering, of uitvoering van een project mogelijk (van Gestel, 2009).

Kingdon onderscheidt niet alleen stromen maar ook fasen. Het begint met de agendavorming. Doordat de stromen samenkomen en daarmee het beleidsraam zich heeft geopend, staat het onderwerp op de beleidsagenda. Hier moet vervolgens snel op gereageerd worden voor het beleidsraam zich weer sluit. In deze fase gaat het om de inhoud van het onderwerp: de besluitvormingsagenda, de keuze van een beleidsalternatief (Hoogerwerf & Herweijer, 2008).

In de volgende subparagrafen staan de stromen apart van elkaar beschreven, vervolgens staat in subparagraaf 2.2.4 de samenkomst van de stromen beschreven en in de laatste subparagraaf (2.2.5) is het conceptueel model te vinden.

2.3.1 Beleidsstroom

De beleidsstroom draait om de keuze tussen beleidsalternatieven. Deze stroom wordt beïnvloed door deskundigen, in de ambtelijke en wetenschappelijke wereld (Buijtendijk, 2008). Volgens Kingdon ontwikkelt de beleidsstroom zich onafhankelijk van de andere stromen. Beleidsalternatieven worden vaak al gevormd voordat iets als probleem gezien wordt. Het kan gebeuren dat buiten de invloed van de beleidsstroom een onderwerp op de beleidsagenda komt en op deze manier met de beleidsstroom een beleidsraam kan vormen. Snel reageren op een geopend beleidsraam is van belang omdat een beleidsraam zich ook weer kan sluiten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Wanneer beleidsalternatieven al klaar liggen voor het beleidsraam zich geopend heeft, is een snelle reactie mogelijk. Het beleidsvoorstel kan dan worden verbonden aan het probleem wat op dat moment de agenda vormt. Op deze manier kan het beleidsalternatief op de besluitvormingsagenda komen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Een netwerk van deskundigen staat sterker dan een vernipperd netwerk van deskundigen bij het op de agenda krijgen van een beleidsalternatief.

Een beleidsalternatief moet aan drie voorwaarden voldoen: het moet technisch uitvoerbaar zijn, het moet passen binnen de normen en waarden van de maatschappij en het moet anticiperen op de toekomst, vooral financieel gezien (Buijtendijk, 2008).

2.3.2 Probleemstroom

De probleemstroom is belangrijk voor de agendavorming. Een onderwerp komt vaak pas op de agenda als zich er een probleem voordoet. Een voorbeeld hiervan is biodiversiteit: de biodiversiteit gaat sterk achteruit. Doordat dit een probleem is, is er aandacht voor het onderwerp gekomen. Hierbij is wel van belang dat het probleem onder de aandacht wordt gebracht: er moet probleemerkening ontstaan (Jeurnink, 2009). De probleemstroom is dus niet alleen afhankelijk van toeval: een goede formulering van het probleem en het onder de aandacht brengen kunnen helpen bij het op de agenda krijgen van het probleem. Dit wordt gedaan door de policy entrepreneur of de beleidskoppelaar (Buijtendijk, 2008).

Problemen kunnen tevens ineens in de aandacht komen door een ramp of crisis. Dit wordt door Kingdon een 'focusing event' genoemd (Buijtendijk, 2008, p23). Een voorbeeld: door de overstromingen in Nederland in de jaren '90 is het waterprobleem binnen korte tijd een belangrijk onderwerp geworden. De media kan hier ook een rol in spelen: de media kan ervoor zorgen dat een probleem in de aandacht komt.

2.3.3 Politieke stroom

Politieke veranderingen kunnen van grote invloed zijn op een proces. Door veranderingen binnen de politiek kan een onderwerp op de agenda komen maar politieke veranderingen kunnen ook negatief uitpakken voor een proces. Het Nederlandse natuurbeheer is hier een goed voorbeeld van. Door de politiek is de natuur op de agenda gekomen, er is jarenlang veel aandacht en geld voor geweest. Nu de omstandigheden veranderd zijn, is er binnen de politiek besloten om minder geld naar natuur te laten gaan.

Politieke veranderingen kunnen veroorzaakt worden op lokaal niveau, bijvoorbeeld door gemeenteverkiezingen of de wisseling van een gemeenteraad (van Koperen, 2007) maar ook door veranderingen in de nationale politiek, zoals de aanstelling van een nieuw kabinet.

2.3.4 Beleidsentrepreneur

Zoals al in de introductie van het meerstromenmodel (paragraaf 2.2) genoemd is, kan een beleidsentrepreneur een rol spelen bij het samenbrengen van de stromen. In subparagraaf 2.2.5 zal verder worden ingegaan op andere manieren waarop stromen kunnen samenkomen, in deze subparagraaf wordt de beleidsentrepreneur besproken. De beleidsentrepreneur is betrokken bij de agendavorming (probleemstroom), hij speelt een rol bij het vormen van het beleidsraam. De entrepreneur stuurt met behulp van communicatie, onderhandeling en politieke vaardigheden de stromen naar elkaar. Door oplossingen aan problemen te koppelen en betrokken te zijn bij politiek belangrijke momenten en deze te koppelen aan beleidsproblemen, kan de entrepreneur invloed uitoefenen en daarmee bijdragen aan het ontstaan van een beleidsraam (van Koperen, 2007, p.22). De beleidsentrepreneur kan vanuit verschillende organisaties komen. De entrepreneur is een betrokkene die gerespecteerd wordt, gedreven is en tijd, energie, reputatie en geld in de promotie van een bepaald onderwerp steekt (van Koperen, 2007, p.22).

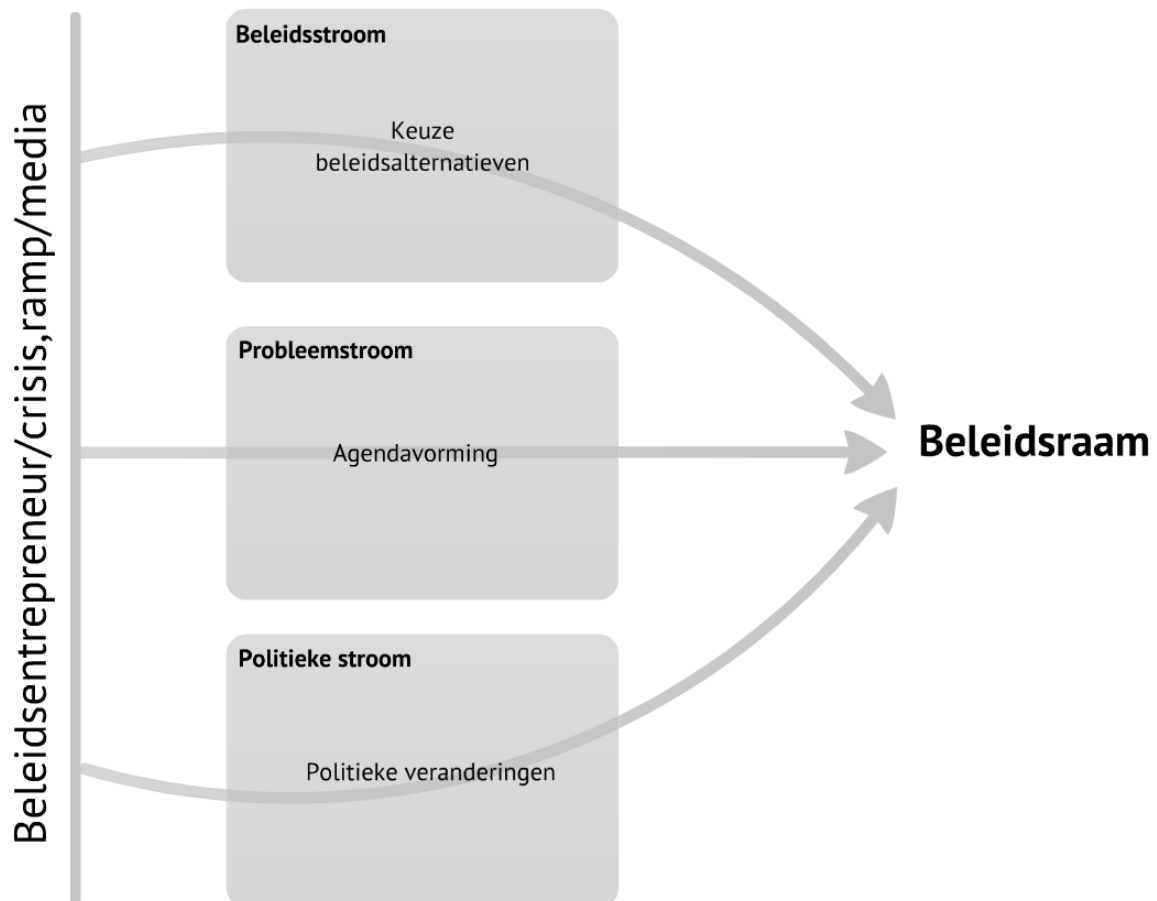
2.3.5 Beleidsraam

Bij het samenkomen van de stromen vormt zich een beleidsraam. Deze maakt beleidsverandering mogelijk. In bovenstaande subparagrafen is al vermeldt hoe de stromen 'van richting kunnen veranderen'. Samengevat: deskundigen beïnvloeden de beleidsstroom. Een crisis, ramp of een *beleidsentrepreneur* kan in de probleemstroom een probleem op de agenda brengen. Politieke veranderingen kunnen tevens een onderwerp op de agenda brengen. Met andere woorden: iedere stroom is van belang voor een beleidsverandering, in iedere stroom moet er iets gebeuren om het samenkomen te bereiken. Of een beleidsraam geopend is of niet, is geen feit maar hangt af van de perceptie van actoren en zij kunnen daarover van mening verschillen (van Koperen, 2007, p.21)

Een beleidsraam staat tijdelijk open: als de kans van het geopende beleidsraam niet benut wordt, zal het zich door de doorontwikkende stromen sluiten. Het beleidsraam kan zich bijvoorbeeld sluiten doordat er geen geschikt beleidsalternatief klaarligt (beleidsstroom), er geen actie is ondernomen of doordat er bijvoorbeeld cruciale personen uit de politieke stroom verdwijnen (van Koperen, 2007). Actoren spelen volgens Kingdon een grote rol binnen het proces, in de verschillende stromen. Actoren binnen de politiek hebben een grote invloed op de agendavorming. Deskundigen hebben een grote invloed op de keuze van beleidsalternatieven. De rol van de media is volgens Kingdon niet groot maar zeker niet te verwaarlozen. De media kan ervoor zorgen dat een probleem meer in de aandacht komt (agendavorming). Ook hebben de media invloed op de politiek doordat de politiek sterk verweven is met de publieke opinie. (Buijtendijk, 2008).

2.3.6 Conceptueel model

De uitwerkingen van de drie stromen en de beschrijving van de entrepreneur en het openen van een beleidsraam heeft geleid tot het conceptueel model dat in figuur 2 te zien is (volgende pagina). In de grijze kaders zijn de drie stromen weergegeven met in kernwoorden weergegeven waar de stroom over gaat. Aan de rechterzijde is te zien dat een beleidsentrepreneur, een crisis of een ramp de stromen via de pijlen kan samenbrengen tot het beleidsraam.



Figuur 2: Conceptueel model meerstromenmodel

De kernbegrippen (beleidsstroom, probleemstroom en politieke stroom) uit het conceptueel model worden in hoofdstuk 3 (Methodologisch kader) geoperationaliseerd tot indicatoren waarmee het proces verklaard en geëvalueerd wordt. Ook wordt beschreven hoe het beleidsraam geëvalueerd wordt.

3 Methodologisch kader

In het methodologisch kader is te lezen hoe het onderzoek is opgezet. In paragraaf 3.1 is de onderzoeksstrategie beschreven, in paragraaf 3.2 de operationalisatie van de begrippen uit het theoretisch kader, in paragraaf 3.3 de dataverzameling.

3.1 Onderzoeksstrategie

Het OostvaardersWold is de case waarmee onderzocht wordt op welke manier nieuwe natuur-beleidsprocessen mogelijk beter kunnen verlopen. Het OostvaardersWold is de enige case in dit onderzoek. Hiervoor is gekozen omdat de case op deze manier diepgaand onderzocht kon worden. Triangulatie is hierbij belangrijk: omdat alleen het OostvaardersWold onderzocht is, is deze case vanuit meerdere invalshoeken bekeken (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Het onderzoek is zowel een evaluatieonderzoek als een theorie toetsend onderzoek. Het beleidsproces van het OostvaardersWold is de case die geëvalueerd is met behulp van twee theorieën. De theorieën helpen bij de evaluatie maar worden tevens zelf getoetst op de geschiktheid bij het gebruik van de evaluatie van beleidsprocessen. Door dezelfde case met behulp van twee theorieën te evalueren, kunnen de resultaten vergeleken worden en worden de verschillen in het gebruik van de twee theorieën duidelijk. Het kan zijn dat bij één theorie bepaalde cruciale uitkomsten missen die wel bij de evaluatie met behulp van de andere theorie duidelijk zijn geworden. Mogelijk kunnen de theorieën elkaar aanvullen, of blijkt één van de twee theorieën geschikter voor de evaluatie van een soortgelijk beleidsproces.

3.2 Operationalisatie conceptuele modellen

In hoofdstuk 2 (Theoretisch kader), zijn de twee theorieën te vinden die het kader vormen waarmee de case is onderzocht. Om de theorieën gericht in het onderzoek te kunnen gebruiken is een operationalisatie van de centrale begrippen nodig. Operationaliseren wil zeggen dat de begrippen waarneembaar worden gemaakt met indicatoren (Verschuren & Doorewaard, 2010). Op deze manier kunnen de centrale begrippen gebruikt worden bij de evaluatie van het beleidsproces van het OostvaardersWold. Hoofdstuk twee heeft geleid tot twee conceptuele modellen waar de centrale begrippen uit de theorieën te vinden zijn. Bij procesmanagement zijn dat de vier kernelementen en bij het meerstromenmodel zijn dat de drie stromen. Deze centrale begrippen zijn in de volgende twee sub-paragrafen uitgewerkt tot indicatoren.

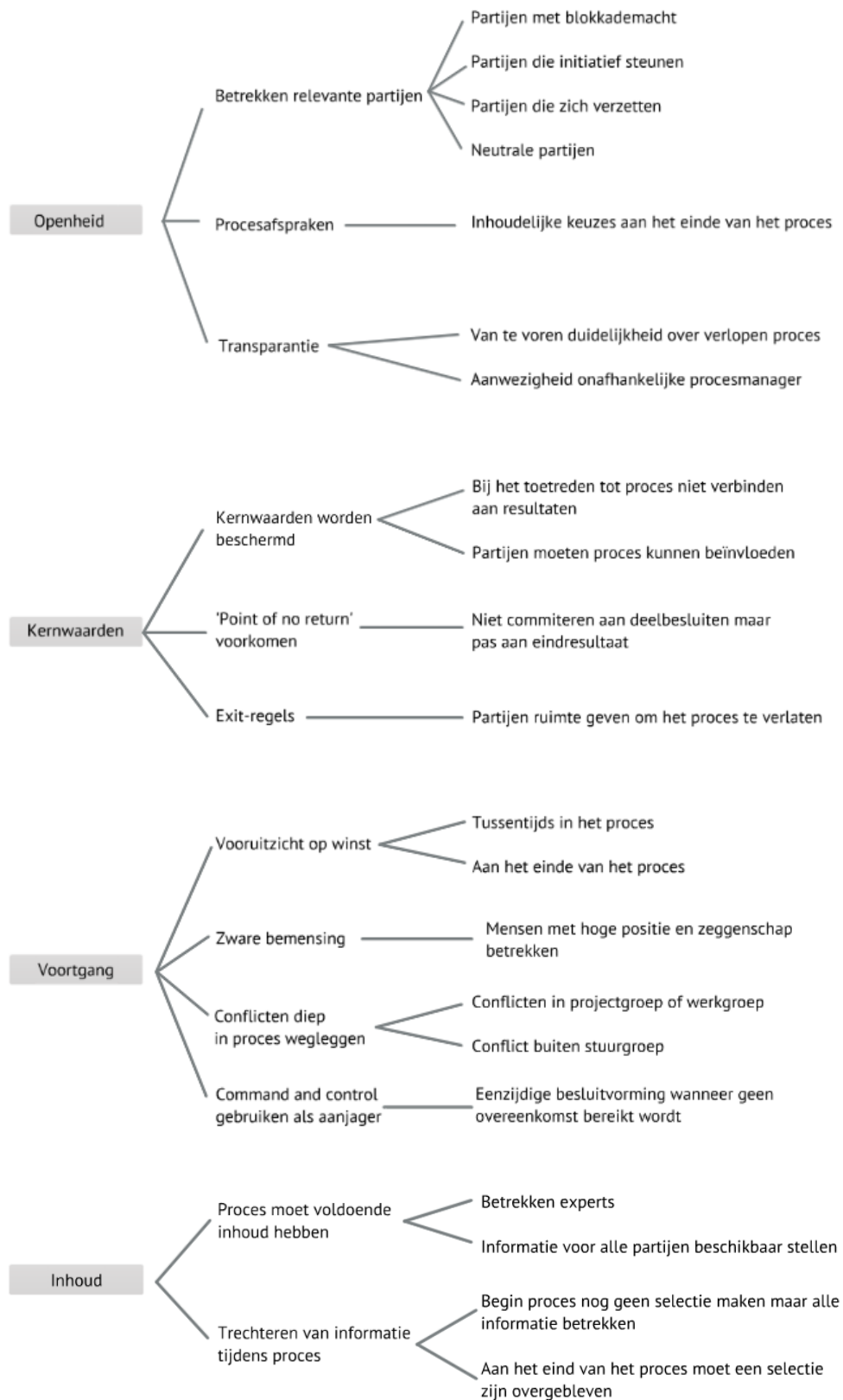
3.2.1 Operationalisatie procesmanagement

In figuur 3 (volgende pagina) is de uitwerking van de centrale begrippen uit procesmanagement te zien. Links in de grijze kaders zijn de centrale begrippen weergegeven, deze worden vervolgens gesplitst en rechts zijn de indicatoren weergegeven. Zoals te zien is in figuur 3, heeft het begrip 'openheid' geleid tot zeven indicatoren. Met behulp van deze indicatoren is de mate van openheid van het proces van het OostvaardersWold te bepalen. Door te bekijken welke partijen zijn betrokken, wanneer inhoudelijke keuzes zijn gemaakt, of van te voren duidelijk was hoe het proces zou verlopen en of er een procesmanager betrokken was, is de mate van openheid te bepalen.

Vanuit het begrip 'kernwaarden' zijn vier indicatoren voortgekomen (figuur 3). Door bij het OostvaardersWold te bekijken of partijen aan het proces konden participeren zonder zich aan resultaten vast te leggen, en te bekijken of de partijen de kans hebben gekregen om het proces te beïnvloeden of te verlaten, is te verklaren of/hoe kernwaarden zijn geschonden tijdens het proces van het OostvaardersWold.

De voortgang van het beleidsproces is te toetsen met behulp van zes indicatoren. Hier zal in de evaluatie oppervlakkig op in worden gegaan. Het proces is relatief snel gegaan, vergeleken met andere projecten waarbij natuur gerealiseerd wordt.

Vanuit het kernelement 'inhoud' zijn vier indicatoren voortgekomen. Met deze indicatoren wordt gekeken of het proces voldoende inhoud heeft gehad en hoe deze inhoud in het proces is betrokken.



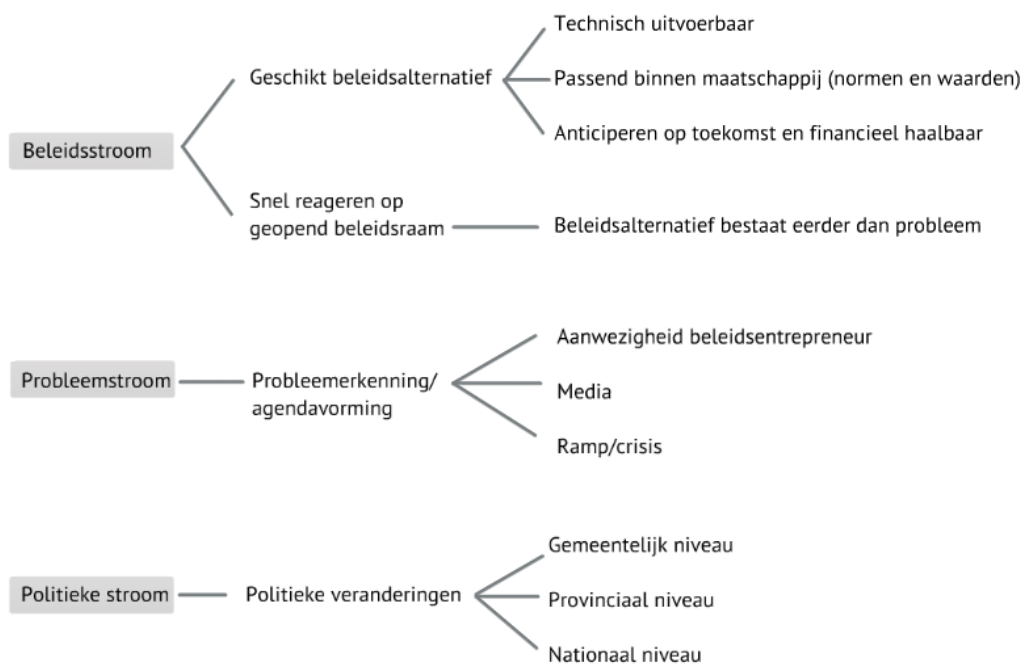
Figuur 3 Operationalisering conceptueel model procesmanagement

Evenwicht

het begrip 'evenwicht' is niet verder geoperationaliseerd. Voor een goed besluitvormingsproces zijn alle vier de kernelementen belangrijk (Bruijn et al. 2008). De kernelementen kunnen elkaar tegenwerken (openheid kan bijvoorbeeld ten koste gaan van evenwicht of andersom). Door de resultaten van de evaluatie van de kernelementen met elkaar te vergelijken, is af te leiden in hoeverre er sprake was van een evenwicht in het proces of van het onderbelicht blijven van kernelement(en).

3.2.2 Operationalisatie meerstromenmodel

In figuur 4 is de uitwerking van de centrale begrippen uit het meerstromenmodel te zien. Links in de grijze kaders zijn de centrale begrippen weergegeven, deze worden vervolgens gesplitst en rechts zijn de indicatoren weergegeven.



Figuur 4 Operationalisering conceptueel model meerstromenmodel

In figuur 4 is te zien dat uit de beleidsstroom vier indicatoren zijn voortgekomen: een beleidsalternatief moet technisch uitvoerbaar zijn, passen binnen de maatschappij en geschikt zijn voor de toekomst en financieel haalbaar zijn. Vaak ligt een beleidsalternatief al klaar voor het probleem op de agenda is gekomen. Er kan dan snel gereageerd worden op het geopende beleidsraam. In dit onderzoek wordt met behulp van de vier indicatoren bekeken hoe de beleidsstroom zich vanaf het jaar 2006 (vanaf het moment dat de provincie de verbinding moest realiseren) ontwikkeld heeft.

Uit de probleemstroom zijn drie indicatoren voortgekomen. Zoals in hoofdstuk 2 al te lezen was, is de probleemstroom belangrijk voor de agendavorming. Door de drie indicatoren binnen het beleidsproces van het OostvaardersWold te bekijken, is te verklaren hoe de robuuste verbinding op de beleidsagenda is gekomen. Is er mogelijk een beleidsentrepreneur binnen het proces aan te wijzen? Heeft de media een rol gespeeld in de agendavorming? Of heeft zich een ramp of crisis voorgedaan waardoor het onderwerp aandacht kreeg?

Uit de politieke stroom zijn drie indicatoren voortgekomen. Politieke veranderingen kunnen de

oorzaak zijn van het openen of het sluiten van een beleidsraam. Deze veranderingen kunnen hebben plaatsgevonden in de politiek op gemeentelijk niveau, provinciaal niveau en/of landelijk niveau.

Beleidsraam

Het beleidsraam is niet verder geoperationaliseerd. De drie stromen vormen namelijk samen het beleidsraam zoals te lezen is in hoofdstuk 2. Voor er beleidsverandering kan plaatsvinden moet het beleidsraam zich openen. Bij het OostvaardersWold is er een beleidsraam geweest: op het moment dat de Rijksoverheid Flevoland de opdracht gaf om een robuuste verbinding te realiseren, opende zich de mogelijkheid voor deze beleidsverandering. Toch is het OostvaardersWold er niet gekomen. Door de indicatoren te bekijken is te zien wanneer het beleidsraam zich geopend heeft en wanneer het gesloten is en wat de verklaring hiervan is.

3.3 Dataverzameling

Om te beginnen is door middel van literatuuronderzoek meer informatie verkregen over de loop van het beleidsproces en de gebruikte theorieën. Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Dit houdt in dat er een open observatie is: tekstbronnen worden open bekeken. Vervolgens zijn er meerdere interviews gehouden, bij verschillende actoren, om vanuit verschillende invalshoeken meer inzicht in het beleidsproces te krijgen. Hierbij werden open vragen gesteld (het antwoord werd niet van tevoren afgebakend).

3.3.1 Bureauonderzoek

Het onderzoek is gestart met bureauonderzoek. Op internet is meer informatie verkregen over het beleidsproces van het OostvaardersWold. Op de website van de provincie Flevoland is veel informatie te vinden over het beleidsproces (tijdlijn per fase, inhoudelijke rapportages, stuurgroepverslagen). In nieuwsartikelen is tevens informatie te vinden over het beleidsproces doordat het OostvaardersWold veel in de aandacht is geweest. De ontwikkelingen zijn voor dit onderzoek gevolgd tot juli 2012. Daarna is aan de afronding van het rapport gewerkt waardoor de ontwikkelingen in augustus 2012 niet meegenomen zijn. Tegelijkertijd zijn de gekozen theorieën uitgewerkt met behulp van literatuur. Voor procesmanagement is één bron gebruikt: het boek 'Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming' van de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld, uit 2008. De theorie is hier uitgebreid in beschreven waardoor niet meer bronnen nodig waren. Voor het meerstromenmodel zijn meerdere bronnen gebruikt: er is veel onderzoek gedaan met behulp van het meerstromenmodel en in deze onderzoeken is daarom veel informatie te vinden over het model.

3.3.2 Interviews

Interviews zijn een belangrijke informatiebron geweest tijdens het onderzoek. De interviews hebben de informatie die op internet is verkregen aangevuld en verhelderd. Omdat dit onderzoek over het beleidsproces van het OostvaardersWold gaat en niet om inhoudelijke aspecten van de robuuste verbinding, is met deze insteek bepaald welke organisaties en personen daarin zijn benaderd (in bijlage 2 is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen). In dit onderzoek wordt de provincie Flevoland als belangrijke actor gezien omdat de provincie de taak had de robuuste verbinding te realiseren. Daarom is ervoor gekozen om een interview met de provincie te houden. Het interview is gehouden met dhr. Herald van Heerde. Hij is vanaf het begin van het proces betrokken geweest als communicatieadviseur. Daarnaast is Staatsbosbeheer tevens vanaf het begin betrokken in het proces en daarom heeft ook een interview met Nick de Snoo, districtshoofd van Staatsbosbeheer Flevoland, plaatsgevonden. Op internet is daarnaast informatie te vinden over een bijzondere samenwerking tussen drie partijen: het eerder genoemde Staatsbosbeheer, het Flevo-landschap en het WNF. Deze samenwerking is opgestart nadat bleek dat het Rijk het OostvaardersWold niet meer wilde realiseren. Vanuit de informatie op internet werd niet duidelijk op welke manier de samenwerking is ontstaan en omdat deze samenwerking tussen verschillende natuurorganisaties bijzonder is, is ervoor gekozen om tevens een interview met deze organisatie te houden. Het interview is gehouden met Martin Jansen, de directeur van het Flevo-landschap. De interviews zijn gehouden met behulp van interviewguides. Deze zijn te vinden in bijlage 3,

4 en 5. De vragen in de interviewguides zijn geclusterd: de vragen zijn op onderwerp gesorteerd en op chronologische volgorde gesteld.

3.4 Data-analyse

De verzamelde data komen samen in het hoofdstuk 4 'Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold'. In dit hoofdstuk wordt het beleidsproces beschreven aan de hand van de kernbegrippen en de daaruit voortkomende indicatoren (uit paragraaf 3.2) en met behulp van de informatie uit de interviews en internet. Zoals beschreven, heeft procesmanagement vier kernelementen die samen in een proces in evenwicht dienen te zijn. De vier kernelementen en het concept 'evenwicht' worden in aparte subparagrafen geëvalueerd. Deze subparagrafen vormen samen de paragraaf waarin procesmanagement geëvalueerd is.

Het meerstromenmodel heeft drie stromen die een beleidsraam vormen. Hiervoor geldt tevens dat de drie stromen en het concept 'beleidsraam' in vier aparte subparagrafen worden geëvalueerd, welke samen de evaluerende paragraaf voor het meerstromenmodel vormen.

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de in paragraaf 3.2 beschreven indicatoren. Aan het eind van iedere subparagraaf staat de evaluatie in tabelvorm weergegeven. Iedere indicator krijgt een waardering. De waardering wordt gegeven voor de mate waarin een indicator is vertegenwoordigd in het proces (met andere woorden: in hoeverre de indicator een succes- of faalfactor is geweest in het proces volgens procesmanagement en het meerstromenmodel). In tabel 1 is te zien welke waarderingen gegeven worden aan de indicatoren.

Waardering indicator	Betekenis
+	In het proces vertegenwoordigd
-	Niet op een positieve manier in het proces vertegenwoordigd
+/-	Een combinatie van positief en negatief in het proces vertegenwoordigd
0	Niet in het proces vertegenwoordigd

Tabel 1: Indicatoren

Voor ieder kernelement en iedere stroom is een tabel met indicatoren en bijbehorende waarderingen opgesteld. Voor het concept 'evenwicht' zijn de tabellen van de kernelementen samengevoegd. Ook voor het concept 'beleidsraam' zijn de tabellen van de drie stromen samengevoegd. De waarderingen zijn hierbij met kleur aangegeven zodat in één oogopslag te zien is waar de succes- en faalfactoren in het proces zijn voorgekomen.

Tenslotte wordt hoofdstuk 4 afgesloten met paragraaf 4.3, waarin de evaluaties van beide theorieën vergeleken zijn. Hiervoor zijn de tabellen van de concepten 'evenwicht' en 'beleidsraam' samengevat weergegeven. Hierin staan 'de gemiddelden' van de indicatoren per kernelement en stroom weergegeven. De gemiddelden zijn schattingen, deze zijn bepaald door per kernelement en stroom te bekijken welke waarden overheersend waren.

De waarderingen in de tabellen zijn afgeleid uit de tekstuele evaluatie van de kernelementen en stromen. Er is gekozen voor vier verschillende waarderingen (tabel 1). De '+' geeft aan dat de indicator in het proces is vertegenwoordigd, de '-' geeft aan dat de indicator op een negatieve manier in het proces is vertegenwoordigd en de '0' geeft aan dat de indicator niet in het proces is vertegenwoordigd. Daarnaast kan de waardering '+/-' een indicator aanmerken die op een positieve en negatieve manier in het proces is vertegenwoordigd. De waarderingen in de tabellen zijn geen 'harde' gegevens maar door de tekstuele onderbouwing wel duidelijk. Er kan niet gerekend worden met de gegevens. De tabellen dienen als ondersteuning van de tekst.

4 Analyse succes- en faalfactoren OostvaardersWold

In dit hoofdstuk wordt het beleidsproces van het OostvaardersWold verklaard en geëvalueerd met behulp van de indicatoren die uit de operationalisatie van de centrale begrippen uit theorieën zijn voortgekomen. In paragraaf 4.1 wordt het beleidsproces met behulp van procesmanagement verklaard en geëvalueerd. In paragraaf 4.2 gebeurt dit met behulp van de geoperationaliseerde begrippen vanuit het meerstromenmodel. In paragraaf 4.3 worden de resultaten uit paragraaf 4.1 en 4.2 vergeleken.

Omdat de casus is verklaard aan de hand van de geoperationaliseerde centrale begrippen, wordt deze volgorde aangehouden in plaats van een chronologische volgorde. Daarom is in bijlage 1 een tijdlijn met de initiatiefase, de planvormingsfase, de realisatiefase, de gebeurtenissen en een aantal rapportages weergegeven (zoals het proces al te lezen was in hoofdstuk 1, projectkader). Zo is overzichtelijk te zien hoe het proces verlopen is en kan de uitleg van de indicatoren beter geplaatst worden.

4.1 Verklaring en evaluatie beleidsproces OostvaardersWold: Procesmanagement

In deze paragraaf wordt het beleidsproces van het OostvaardersWold met behulp van de geoperationaliseerde centrale begrippen vanuit procesmanagement verklaard en geëvalueerd. In hoofdstuk 2 (theoretisch kader) is uiteengezet dat procesmanagement uit vier kernelementen bestaat: openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud. In de volgende subparagrafen wordt het beleidsproces aan de hand van deze vier kernelementen met bijbehorende geoperationaliseerde begrippen verklaard. Aan het eind van iedere subparagraaf is een evaluatie te vinden die wordt weergegeven in een tabel. In de laatste subparagraaf is te lezen in hoeverre deze kernelementen in evenwicht zijn geweest bij het beleidsproces.

4.1.1 Openheid

Vanaf het begin van het proces heeft de provincie samengewerkt met verschillende partijen die het initiatief steunden. Dat de OostvaardersWold moest worden gerealiseerd was duidelijk maar hoe deze eruit zou komen te zien nog niet. Hierbij zijn diverse partijen met verschillende benaderingen betrokken. Er lijkt een beeld te zijn ontstaan dat partijen niet betrokken zijn (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012) maar de provincie heeft wel aan het betrekken van partijen gewerkt. In deze subparagraaf is de openheid van het proces van het OostvaardersWold geëvalueerd en verklaard aan de hand van de zeven indicatoren die zijn voortgekomen uit de operationalisatie (hoofdstuk 3, methodologisch kader).

Betrekken relevante partijen: blokkademacht

Er waren geen partijen die een blokkademacht konden hebben. De provincie moest de verbinding van het Rijk realiseren, het leek vanaf het begin een feit te zijn dat de verbinding er zou komen en dat zou niet geblokkeerd kunnen worden. Het Rijk is tijdelijk wel een blokkademacht geweest maar nu er een decentralisatie plaatsvindt heeft de Staatssecretaris aangegeven dat de provincie vrij is in de realisatie van het OostvaardersWold (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012).

Betrekken relevante partijen: initiatief steunen

Er waren meerdere partijen die de realisatie van het OostvaardersWold steunden. De belangrijkste zijn hieronder genoemd:

- Staatsbosbeheer is vanaf het begin betrokken omdat deze organisatie de verbinding na de realisatie zou beheren. De Oostvaardersplassen en het Horsterwold worden al beheerd door Staatsbosbeheer, het was daarom een logische keuze om Staatsbosbeheer de verbinding tussen deze gebieden tevens te laten beheren. Staatsbosbeheer is vanaf het begin intensief betrokken geweest bij het proces (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Staatsbosbeheer heeft daarbij ook naar de eigen opgaven gekeken om te zien of deze geïntegreerd konden worden in het OostvaardersWold. Het ging hierbij bijvoorbeeld om een overeenkomst tussen de gemeente Almere en Staatsbosbeheer: Staatsbosbeheer zou de natuurcompensatie regelen voor de huizenbouw in Almere. Het

OostvaardersWold zou een bijzonder gebied worden, dichtbij de stad. Staatsbosbeheer vond het vanaf het begin belangrijk om betrokken te zijn, niet pas wanneer het gebied gerealiseerd zou zijn en het beheer kon beginnen (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). In 2008 is Staatsbosbeheer toegevoegd aan de stuurgroep, met een adviserende rol (Provincie Flevoland, 2012b).

- Het Flevo-landschap is vanaf het begin van het proces betrokken omdat deze organisatie subsidies aan kon vragen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Staatsbosbeheer). In het begin ging het puur om de grondverwerving (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012). Het Flevo-landschap wilde wel beheerder worden maar Staatsbosbeheer zou deze taak krijgen. Het Flevo-landschap had echter al gebieden in beheer die binnen het gebied van het toekomstige OostvaardersWold lagen. Het Flevo-landschap zou moeten stoppen met het beheer van deze gebieden en in compensatie daarvoor zou de organisatie het beheer krijgen over andere gebieden die buiten het OostvaardersWold lagen. Vervolgens heeft het Flevo-landschap 450 hectare aan gebieden voor de robuuste verbinding aangekocht (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012).
- Het grootste deel van de gronden van de toekomstige verbinding, lagen in de gemeente Zeewolde. Het OostvaardersWold was echter een gemeentegrensoverschrijdend project met een regionaal/nationaal belang waar een integrale benadering voor nodig was. Daarom is ervoor gekozen om de provincie de rol van gebiedsregisseur te geven in de planvormingsfase. De gemeente heeft geen leidende rol gekregen binnen het proces maar wel een meedenkende en meewerkende rol. De gemeente Zeewolde gaf in 2007 al aan tevreden te zijn over het proces en de samenwerking met de provincie, gemeente Almere, het Waterschap en andere partijen die betrokken zijn bij het OostvaardersWold (gemeente Zeewolde, 2007).

De samenwerkingen die hierboven zijn beschreven, hebben plaatsgevonden in de initiatie- en planfase. Zoals in de tijdlijn in bijlage 1 is te zien, is er na het regeerakkoord uit 2010 een nieuwe samenwerking ontstaan tussen het Flevo-landschap, het WNF en Staatsbosbeheer. In januari 2011 kwamen deze drie partijen door toeval samen: zij waren allemaal aanwezig op de nieuwjaarsreceptie in het paleis op de Dam in Amsterdam. Er is toen over het OostvaardersWold gesproken. De week daarna heeft de directeur van het Flevo-landschap het WNF en Staatsbosbeheer benaderd en is de samenwerking begonnen (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012).. Het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer hadden zoals beschreven al belangen bij het OostvaardersWold maar het Flevo-landschap zou door deze samenwerking ook een aandeel in het beheer krijgen. Het WNF wilde graag aan een Nederlands project met internationale betekenis meewerken en dat was het OostvaardersWold. Het WNF wilde laten zien dat Nederland een deltaland met internationale betekenis is. Het plan voor het OostvaardersWold lag al klaar (was toen nog niet vernietigd door de Raad van State) en het WNF had de mogelijkheid om het project financieel te steunen (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012).

Relevante partijen: verzet

Dat er geen blokkerende partijen waren, betekent niet dat er geen partijen waren die verzet gaven. Flevoland is een agrarische provincie. Het stuitte bij agrariërs en LTO Noord (Land en tuinbouworganisatie, deze behartigt de belangen van agrariërs) op verzet dat agrarische gronden omgezet zouden worden naar natuurgronden. In het begin van het proces was nog niet besloten waar de verbinding exact zou komen. Er werd een zoekgebied aangewezen en de agrariërs die daar woonden zaten daarom in onzekerheid over hun bedrijf. Op een gegeven moment is de locatie wel vastgesteld. Een groot deel van de agrariërs heeft het bedrijf aan de provincie verkocht maar er was ook een deel van de agrariërs die de bedrijven niet opgaven. Niet alleen de agrariërs die een bedrijf binnen het zoekgebied en uiteindelijk de verbinding hadden, waren tegen te de plannen; ook agrariërs die buiten de zone zaten boden verzet. Om natuur te realiseren was bijvoorbeeld een aanpassing in de waterstand nodig die buiten de verbinding ook invloed zou hebben. Ook waren agrariërs aan de oostkant van de verbinding bang voor inwaaiend onkruid vanuit het natuurgebied.

De provincie heeft tijdens het proces samengewerkt met de agrariërs en LTO Noord. LTO Noord heeft

vanaf het begin van het proces in de maatschappelijke denktank en later de klankbordgroep gezeten. Ook is er een landbouwadviseur ingeschakeld om de communicatie met de agrariërs goed te houden. De communicatie met de agrariërs en de agrarische organisaties is geïntensiveerd. Wel werd opgemerkt dat er altijd agrariërs tegen het OostvaardersWold zullen blijven, ook bij een betere communicatie. De communicatie was van belang voor het wederzijds begrip (Flevoland, 2012b).

Relevante partijen : neutraal

Er is in dit onderzoek voor gekozen om de bewoners als neutrale partij te zien omdat deze groep geen rechtstreeks belang had (zoals de agrariërs met een bedrijf in het gebied bijvoorbeeld wel een rechtstreeks belang hadden). Het OostvaardersWold zou een belangrijk natuurgebied worden voor de bewoners van de gemeente Almere. De gemeente Almere gaat in de komende decennia groeien: er zullen 60.000 nieuwe woningen komen en de stad zal rond de 350.000 inwoners krijgen (Almere, 2012). De toekomstige bewoners van Almere hebben belang bij het OostvaardersWold maar hebben nu nog geen stem. Om toch tot een belangenafweging te komen, is ervoor gekozen om de toekomstige bewoners en de rest van de samenleving voor 4000 huidige bewoners te laten vertegenwoordigen. Hier is een afvaardiging van 30 mensen uitgekomen. Deze groep bestond uit een 'dwarsdoorsnede' van de bevolking. Een derde van de groep kwam uit de agrarische sector. Daarmee waren de agrariërs uit de omgeving in deze groep ook vertegenwoordigd (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012).

Inhoudelijke keuzes aan het einde van het proces

Naast het betrekken van verschillende typen partijen is het tevens belangrijk om stil te staan bij de inhoudelijke keuzes die gemaakt zijn tijdens het proces. Volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (2008), dienen inhoudelijke keuzes aan het eind van het proces gemaakt te worden. Bij het OostvaardersWold zijn inhoudelijke keuzes op verschillende momenten in het proces gemaakt, niet alleen op het einde van het proces. Vanaf het begin was een inhoudelijk punt al duidelijk: de verbinding moest er komen. De locatie van de verbinding werd later in het proces gekozen en hoe de verbinding eruit zou komen te zien ook. Er zijn dus niet alleen aan het einde van het proces inhoudelijke keuzes gemaakt maar op verschillende momenten tijdens het proces. Na de omslag van het kabinet is niet meer duidelijk wat er van de inhoudelijke keuzes over zal blijven. Op dit moment (juni 2012) kan het inhoudelijk alle kanten op (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012) waardoor het er nu naar uitziet dat inhoudelijke keuzes wel aan het eind van het proces gemaakt zullen worden.

Van te voren duidelijkheid over verlopen proces

Voor de openheid van een proces dient van te voren duidelijkheid te zijn over het verloop van het proces (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2008). Bij het OostvaardersWold was vanaf het begin duidelijk hoe het proces zou verlopen (tot aan de vaststelling van het regeerakkoord en de vernietiging van het Provinciaal Inpassingsplan). De provincie heeft een programmaleider aangesteld. Deze persoon had een achtergrond in infrastructuurprojecten waar vaak strak en planmatig gewerkt werd. Op deze manier is het proces van het OostvaardersWold ook opgesteld. Van te voren is een planning gemaakt wanneer er wat zou gebeuren met een strakke planning (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Na de omslag in het natuurbeheer (het regeerakkoord uit 2010) is een tijd veel onduidelijkheid geweest over hoe het proces verder zou verlopen. Inmiddels is dat wel weer duidelijk: er komt een open planproces dat in november 2012 resultaat zal opleveren.

Aanwezigheid onafhankelijke procesmanager

Er is een onafhankelijke voorzitter in het proces voorgekomen. De klankbordgroep heeft onder leiding van een onafhankelijk voorzitter gefunctioneerd (Provincie Flevoland, 2012b). Bij de stuurgroep was de provincie Flevoland zelf echter de voorzitter omdat zij gebiedsregisseur was (niet onafhankelijk). Er is ook een programmaleider geweest die het proces gepland heeft (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Deze programmaleider heeft het proces niet inhoudelijk geleid. Er is geen onafhankelijke procesmanager voorgekomen die het hele proces (inhoudelijk) heeft begeleid.

Evaluatie openheid

In tabel 2 is weergegeven hoe de indicatoren die zijn voortgekomen uit de operationalisatie van het kernbegrip 'openheid', zijn vertegenwoordigd in het proces. Uit de voorgaande verklaringen in deze subparagraaf over het verloop van het proces, blijkt dat in het begin van het proces niet kon worden voorzien dat het Rijk een partij met blokkademacht kon zijn. De provincie heeft tot en met de planvormingsfase samengewerkt met het Rijk, toen het nog een medestander (opdrachtgever) was. Omdat er maar kort een (onvoorziene) blokkademacht in het proces is geweest, is deze indicator neutraal gemerkt bij het proces van het OostvaardersWold (tabel 2). Partijen die het initiatief steunen, zich tegen het initiatief verzetten en neutrale partijen zijn door de provincie bij het beleidsproces betrokken (deze zijn in de tabel aangegeven met een '+'). Inhoudelijke keuzes zijn niet alleen aan het eind van het proces gemaakt waardoor het proces van het OostvaardersWold hierbij niet aan de criteria van procesmanagement voldoet. Het was echter niet mogelijk om alle inhoudelijke keuzes pas aan het eind van het proces te maken: er moest bijvoorbeeld op een gegeven moment een locatie vastgesteld worden om verder te kunnen. Door de tussentijdse besluiten hebben de actoren wel meer duidelijkheid gekregen dan wanneer deze pas aan het eind van het proces gemaakt worden dus het is in dit proces niet negatief. In de tabel is het wel met een '-' aangegeven omdat het proces niet aan deze indicator heeft voldaan. Tijdens het proces leek er duidelijkheid te bestaan over de loop van het proces (de provincie had een duidelijke planning), tot in het regeerakkoord van de robuuste verbindingen werd afgezien. Daarom is deze indicator met een '+/-' in de tabel aangemerkt. Er was in de klankbordgroep een onafhankelijke procesmanager betrokken maar in de rest van het proces niet: daarom is ervoor gekozen om deze indicator neutraal aan te merken in het proces van het OostvaardersWold.

Openheid	Waardering
Betrekken relevante partijen: blokkademacht	0
Betrekken relevante partijen: initiatief steunen	+
Relevante partijen: verzet	+
Relevante partijen: neutraal	+
Inhoudelijke keuzes aan het einde van het proces	-
Van te voren duidelijkheid over verlopen proces	+/-
Aanwezigheid onafhankelijke procesmanager	0

Tabel 2: Evaluatie openheid procesmanagement

4.1.2 Kernwaarden

Zoals uit de operationalisatie van de kernbegrippen (hoofdstuk 3, methoden) is gebleken, is de bescherming van de kernwaarden te toetsen aan de hand van vier indicatoren. Hieronder is beschreven hoe de indicatoren in het proces van het OostvaardersWold zijn vertegenwoordigd.

Bij het toetreden tot proces niet verbinden aan resultaten

Vanaf het begin van het proces was het (zoals beschreven) duidelijk dat de verbinding er moest komen. Partijen konden daar niks aan veranderen bij het toetreden aan het proces maar ook als zij niet waren toegetreden tot het proces was dit het geval geweest. De partijen konden meewerken aan het proces maar de verbinding zou er komen. Na de vernietiging van het Provinciaal Inpassingsplan bleek de verbinding er mogelijk niet meer te komen. Bij de samenwerking die toen is opgestart door het Flevo-landschap, het WNF en Staatsbosbeheer, verbonden de partijen zich bij het toetreden tot deze samenwerking niet aan een resultaat. De mogelijkheden tot het alsnog realiseren van de verbinding werden onderzocht maar geen van de partijen is bij het toetreden een verplichting aangegaan.

Partijen moeten proces kunnen beïnvloeden

Ondanks dat de verbinding er hoe dan leek te komen en de partijen dit niet konden veranderen, waren er wel degelijk mogelijkheden om het proces inhoudelijk te beïnvloeden.

De samenleving heeft een invloed op de planvorming gehad. In 2007 is een traject van inwonersparticipatie opgestart (Flevoland, 2012b). Zoals eerder beschreven (in de subparagraaf 'Openheid'), zijn de toekomstige bewoners van Almere in de planvormingsfase vertegenwoordigd door 4000 huidige bewoners van Almere. Uit de 4000 bewoners is een afvaardiging van 30 mensen geselecteerd. Een derde van de groep bestond uit agrariërs. Deze 30 personen hebben tijdens bijeenkomsten in kleine groepen ontwerpen gemaakt voor een toekomstig OostvaardersWold. Opvallend hierbij was, dat er geen ontwerp was waarin de grote grazers (uit de robuuste verbinding) helemaal niet voorkwamen, terwijl een derde van de groep uit agrariërs bestond. Uit de ontwerpen zijn zeven stellingen voortgekomen. Deze zijn door middel van een enquête weer voorgelegd aan een grotere groep. Dit heeft geleid tot het Eindrapport Inwonersparticipatie (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012). De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn verwerkt in het ontwerp voor het gebied (Flevoland, 2012b, p 14). Op deze manier heeft de samenleving het proces kunnen beïnvloeden.

De agrariërs hebben deels invloed gehad op het proces. De provincie heeft keuzes gemaakt voor de agrarische bedrijven die in het gebied van de verbinding lagen. Deze agrariërs konden geen invloed uitoefenen op het proces. Dit gevoel speelde duidelijk bij LTO Noord. In 2006 gaf Mark Gelink (provinciaal bestuurder van LTO Noord) aan dat het leek alsof de uitkomst van het overleg in de maatschappelijke denktank al vastlag. De robuuste zone OostvaardersWold diende volgens hem niet opgenomen te worden in het Omgevingsplan en niet aangelegd te worden. Volgens hem en OBA (belangengroep van agrarische ondernemers) werd er geen rekening gehouden met de landbouwbelangen (LTO Noord, 2006).

Wel is er aan de oostkant van de verbinding een zoekgebied aangewezen. In dat gebied hebben de agrariërs wel veel invloed op het proces gehad (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Er is met de agrariërs overlegd. Als er overeenstemming bereikt werd, konden de gronden van het bedrijf in de verbinding worden opgenomen. Wanneer er geen overeenstemming werd bereikt, werden de gronden van het bedrijf buiten de verbinding gehouden. Een deel van de gronden is daardoor opgenomen in de verbinding en een deel van de gronden niet. Dat is te zien aan de vorm van het grondgebied van het OostvaardersWold: aan de oostkant is een 'onlogisch' ogende begrenzing te zien (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Een deel van de agrariërs heeft hiermee veel invloed gehad op het proces maar daar tegenover staat wel dat in de agrariërs in de vastgestelde verbinding geen keuze hadden. De provincie gaf aan dat zij met iedereen wilde overleggen maar dat de verbinding er uiteindelijk wel moest komen (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012).

Niet committeren aan deelbesluiten maar pas aan eindresultaat

In het proces is op meerdere momenten sprake geweest van deelbesluiten. Dat kan niet anders bij een project met een dergelijke omvang: om voortgang te maken moeten er deelbesluiten genomen worden. Zo is uit de tijdlijn in bijlage 1 bijvoorbeeld af te lezen dat in 2006 al de ligging van het OostvaardersWold is vastgesteld in het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2006). Het ontwerp van het OostvaardersWold is in 2009 op hoofdlijnen vastgelegd in de Structuurvisie Flevoland (Provincie Flevoland, 2009). Op deze manier zijn er tijdens het gehele proces deelbesluiten genomen.

Partijen ruimte geven om het proces te verlaten

Bij het verlaten van het proces gaat het name om partijen die tijdens de samenwerking niet meer aan het eindresultaat willen meewerken. Bij het OostvaardersWold heeft LTO Noord zich op verschillende momenten uit het proces teruggetrokken. In de initiatiefase is LTO Noord uit de denktank gestapt (zie tijdlijn in bijlage 1). Vervolgens is de organisatie toegetreden tot de klankbordgroep maar is hier later uitgestapt. Zoals eerder te lezen was, is LTO Noord in 2006 de denktank uitgestapt omdat de organisatie het gevoel had dat de uitkomst van het proces al vastlag en dat de organisatie hier geen invloed meer op kon hebben (LTO Noord, 2006). De tweede keer dat LTO het proces uitstapte was dat naar aanleiding van de Wro van 1 juli 2008. Hierin zat een instrument dat de provincie meteen gebruikte: planologische bescherming. Hierdoor mogen bedrijven niet meer uitbreiden. De provincie heeft het instrument gebruikt om te voorkomen dat de bedrijven die zij zou overkopen, in de tussenliggende tijd nog zouden uitbreiden. Door uit te breiden terwijl er een verbinding

gepland is, wordt het bedrijf meer waard terwijl al duidelijk is dat de provincie het zal overkopen. Dat is volgens de provincie onttrekking van geld aan de samenleving en daarom is dat met het nieuwe instrument voorkomen (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012). Voor LTO Noord was dit de reden dat zij voor de tweede keer uit het proces stapte.

Niet alleen LTO Noord is uit het proces gestapt; ook partijen die het OostvaardersWold steunden, hebben het op bepaalde momenten (tijdelijk) proces (moeten) verlaten. Bij de samenwerking tussen het WNF, Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap na de vaststelling van het regeerakkoord, zijn het WNF en Staatsbosbeheer er op bepaalde momenten (tijdelijk) uitgestapt. Voor Staatsbosbeheer was het een logische stap om de samenwerking aan te gaan omdat de organisatie al het gehele proces betrokken was en de verbinding zou beheren. Er is toen discussie gekomen of Staatsbosbeheer door kon gaan met de samenwerking omdat de organisatie deels door het Rijk gefinancierd wordt (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Hierdoor heeft Staatsbosbeheer tijdelijk het proces moeten verlaten. Nu de provincie een open planproces aan het voorbereiden is (juni 2012), staat alles weer open en mag Staatsbosbeheer de samenwerking weer aangaan (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012).

WNF is begonnen aan de samenwerking omdat het OostvaardersWold aan een aantal voorwaarden leek te voldoen. Het WNF wilde meewerken mits er het plan planologisch klaarlag en de gronden aangekocht waren. Op het moment van de start van de samenwerking voldeed het OostvaardersWold aan deze voorwaarden. Financieel waren er problemen door het nieuwe regeerakkoord maar daar kon het WNF mee helpen. De Raad van State heeft echter het Provinciaal Inpassingsplan vernietigd. Dat betekende dat er geen plan meer klaarlag en het project niet meer voldeed aan de voorwaarden van het WNF. Ook wilde het WNF zich niet in politiek vaarwater begeven (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012) waardoor de organisatie zich voorlopig uit het proces heeft teruggetrokken.

Evaluatie Kernwaarden

In tabel 3 is weergegeven hoe de indicatoren die zijn voortgekomen uit de operationalisatie van het kernbegrip 'kernwaarden', zijn vertegenwoordigd in het proces. Uit deze subparagraaf is duidelijk geworden dat al vanaf het begin niet meer voorkomen kon worden dat de kernwaarden van de agrariërs en LTO Noord geschonden zouden worden (zoals tevens te zien is in tabel 3). Dat komt doordat het niet was te voorkomen dat de agrarische bedrijven negatieve effecten zouden ondervinden van de realisatie van de robuuste verbinding.

In tabel 3 is te zien dat bij de indicator 'bij het toetreden tot proces niet verbinden aan resultaten' is aangegeven dat deze neutraal in het proces is terug te vinden. Hier is voor gekozen omdat partijen vastzaten aan de realisatie van de verbinding: of de partij zou toetreden tot het proces of niet, dat lag al vast. Het wel of niet toetreden tot het proces zou daar niks aan veranderen.

De invloed van partijen op het proces is in de tabel met een '+/-' aangegeven. Hier is voor gekozen omdat het erg tegengesteld is terug te vinden: de meeste partijen hebben veel invloed op het proces kunnen uitoefenen maar daar staat tegenover dat de agrariërs die met hun bedrijf in de toekomstige verbinding lagen, helemaal geen invloed hadden. Zij zouden geen toekomst hebben in het gebied. De grote invloed die bepaalde partijen hadden en de grote gevolgen van het OostvaardersWold voor de agrariërs (die hierin geen invloed hadden), geven een gemiddeld (maar in werkelijkheid geen) 'neutraal' resultaat.

Ondanks dat volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (2008) de kernwaarden geschonden kunnen worden door het nemen van deelbesluiten, lijken de deelbesluiten in het proces van het OostvaardersWold niet negatief te hebben uitgepakt. Bij procesmanagement wordt uitgegaan van een proces waarbij in het begin nog geen inhoudelijke besluiten zijn genomen. Bij het OostvaardersWold was juist vanaf het begin al duidelijk dat de verbinding er moest komen en daarmee werden bijvoorbeeld al de kernwaarden van LTO Noord en de agrariërs in het gebied geschonden. Door de deelbesluiten hebben de agrariërs minder lang in onzekerheid gezeten. Omdat het volgens procesmanagement wel negatieve gevolgen kan hebben voor de kernwaarden, is het in de tabel aangegeven met een '-'.

Partijen hadden de ruimte om het proces te verlaten. De agrariërs en LTO Noord konden het proces tevens verlaten maar bleven wel aan de gevolgen vastzitten. Daarom is deze indicator in tabel 3 aangemerkt met een '+/-'.

Kernwaarden	Waardering
Bij het toetreden tot proces niet verbinden aan resultaten	0
Partijen moeten proces kunnen beïnvloeden	+/-
Niet committeren aan deelbesluiten maar pas aan eindresultaat	-
Partijen ruimte geven om het proces te verlaten	+/-

Tabel 3: Evaluatie kernwaarden procesmanagement

4.1.3 Voortgang

Het proces van het OostvaardersWold heeft een opmerkelijk snelle voortgang gehad. De meeste natuurprojecten gaan geleidelijk. De provincie heeft in het begin van het proces besloten dat dat niet het geval zou zijn bij het OostvaardersWold. Er is gekozen voor een scherpe projectplanning. Er is een programmaleider aangesteld met een achtergrond in infrastructuurprojecten, waarbij een scherpe planning gebruikelijk is. De provincie ging voortvarend met het project aan de slag (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Onder de volgende kopjes is te lezen hoe de indicatoren die vanuit het kernbegrip 'voortgang' zijn voortgekomen, terug te zien zijn in het proces.

Tussentijds vooruitzicht op winst

Hier is aan voldaan in het proces van het OostvaardersWold. Er zijn regelmatig tussentijds rapportages naar buiten gebracht. Hierdoor kon iedereen (partijen die aan het proces participeerden maar ook 'buitenstaanders' en de media zien dat er vooruitgang geboekt werd.

Vooruitzicht op winst aan het einde van het proces

Gedurende het proces was er een duidelijk vooruitzicht op winst (dat leek er te zijn): namelijk het vooruitzicht op een robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold met daarin andere functies zoals recreatie en waterberging. Tot aan de vernietiging van het Provinciaal Inpassingsplan was dit het vooruitzicht en is er met een grote snelheid aan het project gewerkt.

Conflicten in werkgroep of projectgroep

In de initiatiefase van het proces is er een klankbordgroep opgericht (de voorloper hiervan was de maatschappelijke denktank). In de klankbordgroep zaten vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer, LTO Noord, Flevo-landschap, ANWB, Kamer van Koophandel en marktpartijen (Provincie Flevoland, 2012b). Maatschappelijke organisaties konden hierin hun visie en advies geven voor het OostvaardersWold (Provincie Flevoland, 2012b). Er werden in de klankbordgroep geen besluiten genomen.

De conflicten die er zijn geweest zijn vooral met de agrariërs en LTO Noord geweest. Deze partij zat in de maatschappelijke denktank en later in de klankbordgroep. Omdat er in de klankbordgroep geen besluiten werden genomen, kwam het proces niet in gevaar.

Conflicten buiten stuurgroep

In de initiatiefase werd de stuurgroep Middengebied opgericht. In de planvormingsfase (zie tijdlijn in bijlage 1) werd dit de stuurgroep OostvaardersWold (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012) waarvan de provincie de voorzitter was. In de stuurgroep zaten vertegenwoordigers van de gemeenten Zeewolde, Almere en Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en het ministerie van LNV. In 2008 is Staatsbosbeheer toegevoegd (Provincie Flevoland, 2012b). Zij waren de gezamenlijke opdrachtgever (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012).

Zoals in het voorgaande kopje te lezen was, hebben de meeste conflicten plaatsgevonden tussen de agrariërs en LTO Noord met de provincie. De agrariërs en LTO Noord zaten niet in de stuurgroep en daarmee zijn veel conflicten buiten de stuurgroep gebleven.

Eenzijdige besluitvorming wanneer geen overeenkomst bereikt wordt

Zoals eerder te lezen was, heeft de provincie veel partijen betrokken en partijen hebben het proces kunnen beïnvloeden. Wel is altijd duidelijk geweest dat de provincie de voorzitter van de stuurgroep was en het doel van de robuuste verbinding gehaald moest worden.

Evaluatie voortgang

In tabel 4 is te zien dat alle indicatoren van het kernbegrip 'voortgang' zijn terug te vinden in het proces. Dit verklaart de voortgang van het proces. Het proces heeft een (voor een natuurproject) opvallende voortgang gehad, tot aan de vernietiging van het Inpassingsplan. De meeste natuurprojecten verlopen langzaam maar bij het OostvaardersWold is er voortvarend gewerkt en constant vooruitgang geboekt door alle tussentijdse rapportages en plannen.

<i>Voortgang</i>	Waardering
Tussentijds vooruitzicht op winst	+
Vooruitzicht op winst aan het einde van het proces	+
Conflicten in werkgroep of projectgroep	+
Conflicten buiten stuurgroep	+
Eenzijdige besluitvorming wanneer geen overeenkomst bereikt wordt	+

Tabel 4: Evaluatie voortgang procesmanagement

4.1.4 Inhoud

In deze subparagraaf is te lezen in welke mate het proces inhoud heeft gehad. Dit is te toetsen aan de hand van vier indicatoren. Belangrijk is of er experts zijn betrokken bij het proces, of de informatie beschikbaar was voor andere partijen en of er uiteindelijk een selectie van de informatie is overgebleven.

Betrekken experts

Tijdens het proces is veel kennis van experts betrokken. Alterra heeft bijvoorbeeld veel onderzoek verricht op het natuurlak. Op verschillende vlakken is veel onderzoek verricht waarvoor experts betrokken zijn. Over de onderzoeken is meer te lezen onder het kopje 'begin proces nog geen selectie maken maar alle informatie betrekken'.

Informatie voor alle partijen beschikbaar stellen

Vanaf het begin van het proces is duidelijk geweest dat het delen van informatie belangrijk was. In 2007 werd benadrukt dat heldere en brede informatievoorziening naar partners, belanghebbenden en inwoners over de voortgang van het proces van belang was (Lysias Advies BV, 2007). Onderzoeksrapporten waren op internet te vinden en nu is de documentatie van het hele proces is uitgebreid op de site van de provincie terug te vinden (onderzoeken maar bijvoorbeeld ook verslagen van stuurgroepvergaderingen). Volgens de communicatieadviseur vanuit de provincie is goede documentatie belangrijk voor de beheersbaarheid van een proces. Het is een proces van meerdere jaren geweest waarbij met een goede documentatie terug is te vinden waarom bepaalde afspraken zo zijn gemaakt en wat vroegere opvattingen waren (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012).

Begin proces nog geen selectie maken maar alle informatie betrekken

In de initiatiefase en planvormingsfase zijn veel onderzoeken verricht. Er is onderzoek gedaan op archeologisch en cultuurhistorisch vlak, op economisch vlak, naar werkgelegenheid en duurzaamheid, naar infrastructuur en verkeer, naar landbouw, naar natuur en EHS, naar financiële zaken, naar recreatie, naar water, bodem en lucht, naar wind en naar beheer en uitvoering. Voor de landbouw is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar onkruidverspreiding en de invloed van de groenblauwe zone op omliggende gebieden en vice versa (hierbij

gaat het onder andere over schade door wild en het inpassen van het waterbeheer). Binnen het onderwerp ‘natuur en EHS’ is onder andere onderzoek gedaan naar grote grazers en publiek, faunapassages, robuuste verbindingen en wilde hoefdieren, etc. Zo is er nog veel meer onderzoek verricht op verschillende vlakken.

Aan het eind van het proces moet een selectie van informatie zijn overgebleven

De onderzoeken die tijdens de initiatiefase en de planvormingsfase zijn verricht, hebben geleid tot de structuurvisie. De provincie Flevoland heeft ervoor gekozen om deze gedetailleerd uit te werken. Hier is voor gekozen omdat er weerstand bij de agrariërs werd verwacht en met een inhoudelijk goed onderbouwde structuurvisie was de provincie goed voorbereid (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012). Met andere woorden: in het begin is er veel inhoudelijk onderzoek gedaan, vervolgens is dit samengebracht tot een structuurvisie, welke uiteindelijk heeft geleid tot het Provinciaal Inpassingsplan. Nu het Provinciaal Inpassingsplan is vernietigd en er weer een open planproces gestart wordt (zie tijdlijn, bijlage 1), kan er uiteindelijk iets anders uit het proces komen dan in het Provinciaal Inpassingsplan stond maar de kennis die door de onderzoeken uit de planvormingsfase is geleverd, is opnieuw in het proces te gebruiken.

Volgens de communicatieadviseur van het OostvaardersWold (vanuit de provincie) was het tijdens het proces moeilijk om alle kennis en onderzoeken mee te nemen naar het einde van het proces. Het is belangrijk om blijvend draagvlak te laten zien maar er zit een lange tijd tussen de onderzoeken (die in de initiatiefase en de planvormingsfase verricht zijn) en het eind van het proces dat maakt het moeilijk om doorlopend draagvlak te laten zien ondanks bezwaren (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012).

Evaluatie inhoud

In tabel 5 is te zien hoe de indicatoren van het kernbegrip ‘inhoud’ terug te vinden zijn in het proces. In de tabel is duidelijk af te lezen dat het proces een goede inhoud heeft gehad. Er zijn experts bij het proces betrokken en de informatie was voor alle partijen beschikbaar. In het begin van het proces is er veel onderzoek verricht en dit heeft uiteindelijk geleid tot het Provinciaal Inpassingplan (in het begin is er veel informatie betrokken en in het Provinciaal Inpassingsplan is hier een selectie van overgebleven).

<i>Inhoud</i>	Waardering
Betrekken experts	+
Informatie voor alle partijen beschikbaar stellen	+
Begin proces nog geen selectie maken maar alle informatie betrekken	+
Aan het eind van het proces moet een selectie van informatie zijn overgebleven	+

Tabel 5: Evaluatie inhoud procesmanagement

4.1.5 Evaluatie evenwicht kernelementen

In deze subparagraaf komen de evaluaties van de kernelementen samen. Voor een goed besluitvormingsproces zijn volgens de Bruijn et al. (2008) alle vier de kernelementen belangrijk. Evenwicht tussen de kernelementen is hierbij gewenst. In de voorgaande paragraaf zijn per kernelement tabellen opgesteld. De (geschatte) gemiddelden hiervan zijn in tabel 6 (volgende pagina) weergegeven. In de tabel is te zien in hoeverre de kernelementen verantwoord zijn het proces. Uit de evaluaties van de kernelementen is duidelijk geworden dat het proces een goede voortgang heeft gehad en dat het proces een goede inhoud had. In tabel 6 is verder te zien dat het proces niet geheel aan de indicatoren van de kernelementen openheid en kernwaarden heeft voldaan. Bij openheid ligt het er vooral aan dat er geen onafhankelijke procesmanager geweest is in het proces en omdat er deelbesluiten werden genomen tijdens het proces. Ook leek er duidelijkheid te zijn over het verloop van het proces maar doordat de robuuste verbindingen onverwacht uit het regeerakkoord zijn geschrapt, was er geen duidelijkheid meer. Bij de kernwaarden ligt het vooral aan het schenden van de kernwaarden van de agrariërs en LTO Noord. Andere partijen hadden invloed op het proces en de mogelijkheid om uit het proces te stappen maar de agrariërs hadden dit niet doordat er niet over de realisatie van de verbinding te onderhandelen viel en zij aan de gevolgen vastzaten.

De kernelementen waren hierdoor niet geheel in evenwicht. De verschillende kernelementen kunnen invloed op elkaar hebben: het kan bijvoorbeeld gebeuren dat de kernelementen in het geding komen doordat er veel ingezet wordt op voortgang. Dit lijkt echter niet de oorzaak te zijn van het in het geding komen van de kernwaarden. Deze zijn geschonden doordat voordat het proces gestart was, al vastlag dat het OostvaardersWold gerealiseerd zou worden.

Kernelement met indicatoren	Waardering
<i>Openheid</i>	
Betrekken relevante partijen: blokkademacht	0
Betrekken relevante partijen: initiatief steunen	+
Relevante partijen: verzet	+
Relevante partijen: neutraal	+
Inhoudelijke keuzes aan het einde van het proces	-
Van te voren duidelijkheid over verlopen proces	+/-
Aanwezigheid onafhankelijke procesmanager	0
<i>Kernwaarden</i>	
Bij het toetreden tot proces niet verbinden aan resultaten	0
Partijen moeten proces kunnen beïnvloeden	+/-
Niet committeren aan deelbesluiten maar pas aan eindresultaat	-
Partijen ruimte geven om het proces te verlaten	+/-
<i>Voortgang</i>	
Tussentijds vooruitzicht op winst	+
Vooruitzicht op winst aan het einde van het proces	+
Conflicten in werkgroep of projectgroep	+
Conflicten buiten stuurgroep	+
Eenzijdige besluitvorming wanneer geen overeenkomst bereikt wordt	+
<i>Inhoud</i>	
Betrekken experts	+
Informatie voor alle partijen beschikbaar stellen	+
Begin proces nog geen selectie maken maar alle informatie betrekken	+
Aan het eind van het proces moet een selectie van informatie zijn overgebleven	+

Tabel 6: Evaluatie evenwicht procesmanagement

4.2 Verklaring en evaluatie beleidsproces OostvaardersWold: Meerstromenmodel

In deze paragraaf wordt het beleidsproces van het OostvaardersWold met behulp van de geoperationaliseerde centrale begrippen vanuit het meerstromenmodel verklaard en geëvalueerd. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 (theoretisch kader) bestaat het meerstromenmodel uit drie stromen: de politieke stroom, de probleemstroom en de beleidsstroom. In de volgende subparagrafen wordt het beleidsproces aan de hand van deze drie stromen met bijbehorende geoperationaliseerde begrippen geëvalueerd. Aan het eind van iedere subparagraaf is een evaluatie te lezen die is weergegeven in een tabel. In de laatste subparagraaf is te lezen in hoeverre de stromen zijn samengekomen en hebben geleid tot een beleidsraam.

4.2.1 Politieke stroom

Zoals uit de operationalisatie van de kernbegrippen (hoofdstuk 3, methodologisch kader) is gebleken, is de politieke stroom te toetsen aan de hand van drie indicatoren. Hieronder is beschreven hoe de indicatoren in het proces van het OostvaardersWold zijn vertegenwoordigd.

Politieke veranderingen op gemeentelijk niveau

Het OostvaardersWold was een gemeentegrensoverschrijdend project met een regionaal/nationaal belang (gemeente Zeewolde, 2007). Politieke veranderingen op gemeentelijk niveau hebben daardoor weinig invloed op het proces gehad.

Politieke veranderingen op provinciaal niveau

De politieke veranderingen op provinciaal niveau hebben invloed gehad op de politieke stroom. Bij de start van het proces was de provincie Flevoland vooral gericht op landbouw (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). Het was niet de wens van de provincie om ecologische doelstellingen te realiseren. Toch kwam de opdracht van het Rijk om ecologische doelstellingen te realiseren in de vorm van een robuuste verbinding. De provincie heeft vervolgens bekeken hoe deze opdracht nuttig gemaakt kon worden voor Flevoland. Doordat de robuuste verbinding mogelijk te combineren was met andere opgaven zoals een oplossing vinden voor de wateroverlast en natuurcompensatie, is de provincie positiever geworden over de robuuste verbinding (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). De provincie en het Rijk hebben de daarop volgende jaren op één lijn gezeten wat betreft de robuuste verbinding het OostvaardersWold. Dit veranderde met de komst van het regeerakkoord in 2010. Het Rijk zag af van de robuuste verbindingen en daarmee van het OostvaardersWold. De provincie wilde het OostvaardersWold echter wel realiseren omdat zij inmiddels veel belang had gekregen bij de robuuste verbinding. Staatsbosbeheer, het WNF en het Flevo-landschap leken met de samenwerking die zij in januari 2011 opstartten, de verbinding mogelijk te maken. Op dat moment werd echter het Provinciaal Inpassingsplan vernietigd door de Raad van State doordat de financiële onderbouwing niet voldoende was. De provincie had na de vernietiging twee weken om een nieuwe motivatie te geven voor de financiële onderbouwing. Het draagvlak was echter inmiddels weg bij de provincie waardoor de Provinciale staten de ruimte niet heeft gekregen (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012).

De provincie bereidt nu (juli 2012) een open planproces voor. De bedoeling is dat het project meer buiten de politiek gebracht wordt. De provincie heeft een aantal randvoorwaarden voor het open planproces gesteld: het mag bijvoorbeeld de bewoners van de provincie Flevoland niet meer geld gaan kosten. Zo zijn er meerdere randvoorwaarden. Aan het eind van 2012 zal er resultaat zijn van het open planproces.

Politieke veranderingen op nationaal niveau

De veranderingen in de landelijke politiek hebben voor de grootste veranderingen gezorgd. Het Rijk ging van opdrachtgever naar de actor die de verbinding wilde tegenhouden. In 2006 gaf het Rijk de opdracht in de Nota Ruimte. Het Rijk was van mening dat soorten en gebieden minder kwetsbaar zijn als deze verbonden zijn (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012) en de Ecologische Hoofdstructuur moest daar voor zorgen. De robuuste verbinding in de Nota Ruimte was daar onderdeel van.

In 2010 veranderde dit. Kabinet Rutte kwam met een nieuw regeerakkoord. Hierin werd afgezien van de robuuste verbindingen, waaronder het OostvaardersWold. Staatssecretaris Bleker wilde de gronden die aangekocht waren voor de verbinding verkopen. De gronden waren echter niet in bezit van de provincie Flevoland maar van het Flevo-landschap. Formeel kon het Rijk het Flevo-landschap niet dwingen om de gronden te verkopen (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012). Het Rijk zou het OostvaardersWold echter niet meer financieel steunen. Staatsbosbeheer mocht zich van Staatssecretaris niet meer bemoeien met het proces. Met het nieuwe regeerbeleid is echter nog iets veranderd: er vindt een decentralisatie in het natuurbeheer plaats. De verantwoordelijkheid verschuift van Rijk naar provincie en gemeente. Staatssecretaris Bleker heeft laten weten dat Staatsbosbeheer vrij is in het participeren in het proces van het OostvaardersWold. Ook wordt de provincie nu vrijgelaten in de bepaling van de toekomst van het OostvaardersWold (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012).

Evaluatie politieke stroom

In tabel 7 is de evaluatie van de politieke stroom weergegeven. In deze subparagraaf was te lezen dat politieke veranderingen op gemeentelijk niveau geen invloed hebben gehad op de politieke stroom. De politieke veranderingen op provinciaal en nationaal niveau hebben wel invloed gehad op de politieke stroom in het

beleidsproces van het OostvaardersWold. De politieke stroom op provinciaal niveau is in het begin richting het OostvaardersWold veranderd, er is vervolgens een tijd onzekerheid geweest en nu lijkt de stroom weer richting het OostvaardersWold te staan maar tevens richting andere mogelijkheden. Omdat de provinciale politiek geprobeerd heeft om het OostvaardersWold te realiseren, is deze indicator in tabel 7 aangemerkt met een '+’.

In het begin van het proces stuurde de nationale politiek de stroom richting beleidsverandering. Door de opdracht van het Rijk leek beleidsverandering mogelijk te zijn: de landbouwgeoriënteerde provincie Flevoland kreeg de opdracht voor een ecologische robuuste verbinding. Deze richting is een aantal jaar hetzelfde gebleven, tot het regeerakkoord van kabinet Rutte: de richting van de politieke stroom werd afgebogen waardoor het OostvaardersWold niet meer gerealiseerd kon worden. Door de decentralisatie lijkt de politieke stroom weer een mogelijkheid te bieden voor het OostvaardersWold. Doordat de landelijke politiek het OostvaardersWold wilde realiseren maar vervolgens het plan blokkeerde, is deze indicator met '+/-' aangemerkt in tabel 7.

Politieke stroom	Waardering
Politieke veranderingen op gemeentelijk niveau	0
Politieke veranderingen op provinciaal niveau	+
Politieke veranderingen op nationaal niveau	+/-

Tabel 7: Evaluatie politieke stroom meerstromenmodel

4.2.2 Probleemstroom

Zoals in hoofdstuk 2 (theoretisch kader) te lezen was, zorgt de probleemstroom voor de agendavorming. Een onderwerp kan op verschillende (gecombineerde) manieren op de agenda komen. In deze subparagraaf is beschreven hoe het OostvaardersWold op de agenda is gekomen. Er zijn meerdere momenten geweest waarop agendavorming heeft plaatsgevonden in het beleidsproces van het OostvaardersWold. Voordat er sprake was van de realisatie van een robuuste verbinding, kwam het onderwerp 'verbinden van natuurgebieden' op de agenda (onder andere in de politiek). Het Rijk heeft (zoals beschreven in het kader in de inleiding) besloten dat er een robuuste verbinding moest komen om de Oostvaardersplassen met het Horsterwold te verbinden en daarmee ook met de Veluwe en Duitsland. Op dat moment stond het OostvaardersWold op de agenda. Later is door veranderde omstandigheden het OostvaardersWold in de politiek van de agenda verdwenen (wegbezuinigd) maar heeft een nieuwe samenwerking tussen het WNF, Staatsbosbeheer en het Flevo-landschap ervoor gezorgd dat het OostvaardersWold terug op de agenda kwam.

Aanwezigheid beleidsentrepreneur

Er is op meerdere momenten een beleidsentrepreneur geweest die de stromen probeerde samen te krijgen. Zoals in de inleiding van deze subparagraaf te lezen was, is de landelijke politiek een beleidsentrepreneur geweest. Doordat het Rijk de opdracht aan de provincie gaf om een robuuste verbinding te realiseren kwam het onderwerp op de agenda. Later in het proces, toen de landelijke politiek zich terugtrok, was de directeur van het Flevo-landschap (dhr. M. Jansen) degene die de samenwerking tussen Staatsbosbeheer, het WNF en het Flevo-landschap startte en hiermee het onderwerp terug op de agenda bracht (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012). De provincie is tijdens het proces een beleidsentrepreneur geweest door de planvorming van het OostvaardersWold.

Media

Het OostvaardersWold is veel in de media geweest tijdens het gehele proces. De media heeft echter niet veel invloed op de agendavorming gehad en op de ontwikkeling van het proces (N. de Snoo, persoonlijke communicatie, 11 juni 2012). De media kan de politiek beïnvloeden. Zij staan namelijk allebei voor de publieke opinie. Daardoor kan de media in bepaalde situaties zorgen voor een invloed richting politiek. Bij het OostvaardersWold is dit niet het geval geweest.

Ramp/crisis

Er heeft geen ramp of crisis plaatsgevonden waardoor het onderwerp op de agenda is gekomen. Het probleem is niet door een bepaalde gebeurtenis plotseling op de agenda gekomen. De agendavorming is geleidelijk gegaan. In 1990 sprak het Rijk voor het eerst over een nationaal netwerk van aaneengesloten natuurgebieden dat zou worden gevormd door robuuste ecologische verbindingen (Provincie Flevoland, 2012). In 2006 werd duidelijk dat er tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold een verbinding nodig was die deel uit zou gaan maken van deze Ecologische Hoofdstructuur.

De probleemstroom is in 2010 wel beïnvloed door een crisis, namelijk de financiële crisis. Kabinet Rutte besloot in het regeerakkoord de robuuste verbindingen te schrappen. Door de financiële crisis werd het noodzakelijk om te bezuinigen en er werd besloten dat de Ecologische Hoofdstructuur met de robuuste verbindingen een bezuinigingspost zou worden. Omdat niet alleen het Rijk gevolgen van de financiële crisis heeft maar ook natuurbeharende organisaties en particulieren, is het niet meer mogelijk om de oorspronkelijke plannen (Provinciaal Inpassingsplan) voor het OostvaardersWold, uit te voeren.

Evaluatie probleemstroom

Uit deze paragraaf is gebleken dat de probleemstroom niet is beïnvloed door de media. In tabel 8 is deze indicator daarom aangemerkt met een '0'. Er is op verschillende momenten in het proces een beleidsentrepreneur geweest. Daarom is deze indicator aangemerkt met een '+'. De financiële crisis heeft de probleemstroom sterk beïnvloed maar omdat het niet positief was voor het OostvaardersWold, is deze indicator met een '-' aangemerkt. De richting van de probleemstroom is door de financiële crisis van het OostvaardersWold afgewend en heeft de mogelijkheden voor realisatie tijdelijk geblokkeerd en op dit moment verminderd.

Probleemstroom	Waardering
Aanwezigheid beleidsentrepreneur	+
Media	0
Ramp/crisis	-

Tabel 8: Evaluatie probleemstroom meerstromenmodel

4.2.3 Beleidsstroom

De beleidsstroom is te toetsen aan de hand van vier indicatoren. Hieronder is beschreven hoe de indicatoren in het proces van het OostvaardersWold zijn vertegenwoordigd.

Technisch uitvoerbaar beleidsalternatief

De omvorming van landbouwgrond naar natuur is eerder gebeurd, het is geen nieuw 'probleem'. De aanleg van het OostvaardersWold op de landbouwgronden was daarmee technisch haalbaar. Er is wel veel inhoudelijk onderzoek geweest aan het begin van het proces.

Beleidsalternatief passend binnen maatschappij (normen en waarden)

Natuur was een 'hot item' eind jaren '90 en begin 2000 dus de realisatie van de verbinding paste hier helemaal binnen. De omstandigheden zijn echter veranderd met de komst van de financiële crisis en het regeerakkoord van kabinet Rutte. Ecologische doelstellingen hebben niet langer dezelfde prioriteit.

Anticiperen op toekomst en financieel haalbaar beleidsalternatief

Ja, er werd geanticipeerd op de toekomst, namelijk de klimaatverandering (waterproblemen) en het mogelijk maken van migratie van plant- en diersoorten (door de klimaatverandering is het belangrijker geworden dat plant- en diersoorten kunnen migreren). Door de Ecologische Hoofdstructuur zouden soorten kunnen migreren binnen Nederland maar ook internationaal door het Natura 2000 netwerk. Toen het Rijk de opdracht aan de provincie gaf, was het financieel haalbaar om de verbinding te realiseren. In die tijd had het Rijk nog voldoende financiële middelen om zulke grote projecten te kunnen financieren. Tegenwoordig ligt dat anders waardoor het beleidsalternatief dat bij het vroegere budget is opgesteld, nu niet meer financieel haalbaar is. Er is echter

een nieuw beleidsalternatief gemaakt door de eerder genoemde samenwerking tussen het Flevo-landschap, het WNF en Staatsbosbeheer maar hier was geen draagvlak meer voor binnen de provinciale politiek (M. Jansen, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012).

Beleidsalternatief bestaat eerder dan probleem

Het beleidsalternatief bestond niet eerder dan het probleem: eerst was er het ‘probleem’, namelijk dat de natuurgebieden versnipperden en daar oplossingen voor werden gezocht. De EHS is toen bedacht. Daar lagen nog geen beleidsalternatieven voor klaar. Pas toen het Rijk de opdracht voor de realisatie van een robuuste verbinding aan de provincie gaf, zijn zij begonnen met planvorming. De provincie had zelf niet de wens om een robuuste verbinding aan te leggen dus nadat zij de opdracht had gekregen, is bekeken hoe dit ook nuttig gemaakt kon worden voor de provincie zelf. Er is niet alleen naar de verbindingfunctie gekeken maar onder andere ook recreatie (onder andere voor het uitbreidende Almere), natuurcompensatie, oplossing wateroverlast zijn bij de planvorming betrokken (H. van Heerde, persoonlijke communicatie, 11 mei 2012).

Evaluatie beleidsstroom

In tabel 9 is de evaluatie van de beleidsstroom te zien. Er zijn twee indicatoren met een ‘+’ aangemerkt. Het Provinciaal Inpassingsplan was een technisch uitvoerbaar beleidsalternatief. Het was een beleidsalternatief dat paste binnen de maatschappij. Deze twee indicatoren hebben binnen de beleidsstroom richting het OostvaardersWold gestaan. Er zijn twee indicatoren die binnen de beleidsstroom niet altijd richting het OostvaardersWold hebben gestaan. Het beleidsalternatief dat er was, anticeerde eerst wel op de toekomst maar na het regeerakkoord van kabinet Rutte niet meer op de financiële toekomst. Daarom is deze indicator in tabel 9 aangemerkt met een ‘+/-’. De laatste indicator is met een ‘-’ aangemerkt. Op het moment (juli 2012) is er geen beleidsalternatief. Daarmee bestaan het beleidsalternatief niet eerder dan het probleem.

<i>Beleidsstroom</i>	Waardering
Technisch uitvoerbaar beleidsalternatief	+
Beleidsalternatief passend binnen maatschappij (normen en waarden)	+
Anticiperen op toekomst en financieel haalbaar beleidsalternatief	+/-
Beleidsalternatief bestaat eerder dan probleem	-

Tabel 9: Evaluatie beleidsstroom meerstromenmodel

4.2.4 Evaluatie beleidsraam

Zoals beschreven in hoofdstuk 2(theoretisch kader), wordt het beleidsraam door de samenkomende stromen gevormd. In de voorgaande subparagrafen zijn de stromen apart geëvalueerd. In deze subparagraaf komen de evaluaties samen en wordt daarmee het beleidsraam geëvalueerd. In tabel 10 zijn de waarderingen van de indicatoren van de stromen weergegeven (hiervoor zijn de tabellen van de stromen samengevoegd).

Het beleidsraam heeft zich op verschillende momenten (deels) geopend. Het Rijk heeft de eerste kans gebracht doordat het Rijk als beleidsentrepreneur de politieke stroom en de probleemstroom koppelde door de noodzaak van een robuuste verbinding op de politieke agenda te brengen (hiervoor is de ‘+’ bij de indicator ‘politieke veranderingen op nationaal niveau’ gegeven in tabel 10). Het Rijk heeft toen de opdracht gegeven op tevens de beleidsstroom aan de andere stromen te koppelen zodat het OostvaardersWold gerealiseerd kon worden. Er werd gewerkt aan een geschikt beleidsalternatief maar voor deze uitgevoerd kon worden, veranderde het Rijk de politieke stroom van richting. Met andere woorden: omdat het beleidsalternatief nog niet bestond toen de kans er was om het OostvaardersWold te realiseren, kon er niet snel op de kans gereageerd worden. Toen het beleidsalternatief (Provinciaal Inpassingsplan) wel gereed was en de realisatiefase van start ging, wendde het Rijk de politieke stroom af en werd daarmee het beleidsraam gesloten (daarom is er in tabel 10 een ‘-’ te zien bij de indicator ‘beleidsalternatief bestaat eerder dan probleem’).

Stromen met indicatoren	Waardering
<i>Politieke stroom</i>	
Politieke veranderingen op gemeentelijk niveau	0
Politieke veranderingen op provinciaal niveau	+
Politieke veranderingen op nationaal niveau	+/-
<i>Probleemstroom</i>	
Aanwezigheid beleidsentrepreneur	+
Media	0
Ramp/crisis	-
<i>Beleidsstroom</i>	
Technisch uitvoerbaar beleidsalternatief	+
Beleidsalternatief passend binnen maatschappij (normen en waarden)	+
Anticiperen op toekomst en financieel haalbaar beleidsalternatief	+/-
Beleidsalternatief bestaat eerder dan probleem	-

Tabel 10: Evaluatie beleidsraam meerstromenmodel

Door de samenwerking tussen het WNF, het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer, leek het beleidsraam zich weer te openen. Door de vernietiging van het Provinciaal Inpassingsplan door de Raad van State, werd het raam echter weer gesloten. Het beleidsalternatief bleek niet genoeg financieel onderbouwd te zijn. Er kon een nieuwe onderbouwing gegeven worden maar dat werd door de provinciale politiek geblokkeerd. Inmiddels heeft Staatssecretaris Bleker laten weten dat het OostvaardersWold nu aan de provincie wordt overgelaten, in lijn met de decentralisatie die plaatsvindt in het natuurbeleid. De mogelijkheid voor de realisatie van het OostvaardersWold staat nu weer open. De politieke stroom beweegt zich hiermee op het moment weer richting het beleidsraam voor het OostvaardersWold. Er wordt nu door de provincie een open planproces gestart. Als hier een geschikt beleidsalternatief uitkomt, kan het zo zijn dat het beleidsraam aan het eind van 2012 weer geopend is.

Samenvattend: De gevolgen van de financiële crisis zijn in iedere stroom terug te zien. De politieke stroom is beïnvloed door de financiële crisis uit de probleemstroom. Politieke veranderingen op nationaal niveau hebben een grote rol gespeeld in het beleidsproces van het OostvaardersWold maar ook politieke veranderingen op provinciaal niveau hebben het proces beïnvloed (zoals in tabel 10 te zien is). Deze invloed is tevens terug te zien in de probleemstroom in de vorm van een beleidsentrepreneur. De politiek is op verschillende momenten de beleidsentrepreneur geweest maar ook andere partijen hebben deze rol gehad, zoals het Flevo-landschap, Staatsbosbeheer en het WNF. De beleidsstroom heeft zich niet op tijd bij de politieke stroom en de probleemstroom gevoegd. In tabel 10 is te zien dat dit komt doordat het beleidsalternatief niet eerder bestond dan het probleem.

4.3 Vergelijking resultaten van procesmanagement en meerstromenmodel

Een vergelijking van de evaluaties van het OostvaardersWold van de beide toegepaste theorieën is het belangrijkste aspect van dit onderzoek. Dit gebeurt in deze paragraaf aan de hand van de voorgaande paragrafen maar tevens met behulp van tabel 11 en 12. In tabel 11 en 12 zijn de (geschatte) gemiddelden van de indicatoren per kernelement/stroom weergegeven (de gemiddelden van de indicatoren zoals deze staan weergegeven tabel 6 en 10). Hierdoor is in één oogopslag te zien in welk kernelement/stroom het beleidsproces van het OostvaardersWold niet is overeengekomen met de theorie.

In tabel 11 is te zien dat bij de evaluatie met behulp van procesmanagement naar voren is gekomen dat de openheid niet optimaal is geweest en dat er kernwaarden in het geding zijn gekomen. Bij het meerstromenmodel vallen andere punten op. Uit de evaluatie met behulp van het meerstromenmodel is duidelijk geworden dat politieke veranderingen een grote invloed hebben gehad op de vorming van het beleidsraam en het dichtgaan daarvan (tabel 12).

<i>Evenwicht</i>	Gemiddelde waardering
Openheid gemiddeld	+/0
Kernwaarden gemiddeld	+/-/0
Voortgang gemiddeld	+
Inhoud gemiddeld	+

Tabel 11: Gemiddelde per kernelement van procesmanagement

<i>Beleidsraam</i>	Gemiddelde waardering
Politieke stroom	+
Probleemstroom	+/-
Beleidsstroom	+/-

Tabel 12: Gemiddelde per stroom van meerstromenmodel

Kortom, bij het gebruik van de twee theorieën komen verschillende resultaten naar voren. Deze zijn te verklaren door de verschillen tussen de theorieën. Deze zitten bijvoorbeeld in de mate waarin de theorie ingaat op de grote lijnen of juist de details en het verschil in de rol van de procesmanager tegenover de beleidsentrepreneur.

Bij de evaluatie valt over het algemeen op dat procesmanagement gedetailleerder en op een kleinere schaal op het proces ingaat dan het meerstromenmodel. Deels is dit uit de tabellen af te leiden: De indicatoren uit procesmanagement gaan meer in op details uit het proces. De indicatoren uit het meerstromenmodel gaan meer in op grotere lijnen en gebeurtenissen.

Procesmanagement en het meerstromenmodel benaderen het beleidsproces op verschillende manieren. Procesmanagement gaat in op methodes die gebruikt zijn tijdens het proces. Er wordt bijvoorbeeld bekeken op welke manier bepaalde typen partijen zijn toegetreden tot het proces, op welke manier informatie is gedeeld etc. Hierdoor komt bij de evaluatie met procesmanagement sterk naar voren dat de kernwaarden van actoren tijdens het proces niet altijd gewaarborgd zijn. Het meerstromenmodel gaat niet op deze zaken in en hoe dit beter had gekund. Het meerstromenmodel gaat meer over de omgeving waarin procesmanagement plaatsvindt. Bij het meerstromenmodel komen bijvoorbeeld de politieke veranderingen die tijdens het proces hebben plaatsgevonden sterk naar voren.

Bij procesmanagement begeleidt de procesmanager het proces en zorgt dat de kernelementen in evenwicht komen zodat het proces op een goede manier verloopt. Bij het meerstromenmodel brengt de beleidsentrepreneur de stromen samen. Dit doet de entrepreneur niet door het proces te begeleiden maar door een probleem op de agenda te brengen, waarna het proces zich verder ontwikkelt en de stromen mogelijk samenkomen tot een beleidsraam.

De vraag is: zijn er door de verschillen tussen het beleidsproces en de theorieën te verklaren, tekortkomingen van de theorieën op te merken (bij het gebruik ervan bij het proces van het OostvaardersWold)? In hoeverre kunnen de theorieën elkaar aanvullen om beleidsprocessen zoals het OostvaardersWold in de toekomst beter te laten verlopen? Uit de evaluatie blijkt dat het proces van het OostvaardersWold kenmerken heeft van beide theorieën. Voor het gebruik van het meerstromenmodel is het beleidsproces van het OostvaardersWold eigenlijk te kort (de theorie is te gebruiken voor processen die zich over een langere periode hebben ontwikkeld) maar er hebben zich wel dergelijke grote veranderingen voorgedaan dat deze met het meerstromenmodel goed te verklaren zijn. Het proces van het OostvaardersWold heeft kenmerken gehad van procesmanagement en heeft zich afgespeeld binnen de grote veranderingen van het meerstromenmodel. Mogelijk hebben de veranderingen op de schaal van procesmanagement voor landelijke veranderingen op schaal van het meerstromenmodel gezorgd. Beide theorieën apart verklaren niet het gehele proces van het OostvaardersWold maar samen evalueren zij de grote en gedetailleerde lijnen van het proces en de wisselwerking tussen het proces zelf en de veranderingen op landelijke schaal. Ja, de theorieën kunnen elkaar aanvullen om beleidsprocessen zoals het OostvaardersWold in de toekomst beter te

verklaren en evalueren. Dit kan bijvoorbeeld door een beleidsproces met beide theorieën te verklaren en vervolgens de uitkomsten met elkaar te vervlechten. Op deze manier kan het proces gedetailleerd gepland worden waarbij ook de grote lijn in beeld blijft en op kansen ingespeeld wordt. Of de theorieën gecombineerd ook kunnen zorgen voor een beter verloop van natuurbeleidsprocessen in de toekomst, is niet duidelijk. De faalfactoren die uit de evaluatie naar voren kwamen zijn in de toekomst niet goed te voorkomen omdat bijvoorbeeld de financiële crisis en het regeerakkoord van kabinet Rutte in 2010 niet te voorzien waren. Ook was niet te voorkomen dat het proces bij de start al een inhoudelijk einddoel had; daarvoor werd het proces juist gestart.

5 Conclusies en reflectie

Dit hoofdstuk vormt een afsluiting van het onderzoek naar het beleidsproces van het OostvaardersWold. In paragraaf 5.1 staan de conclusies op de drie centrale vragen van het onderzoek. Paragraaf 5.2 geeft een reflectie op de gebruikte theorieën, de methode en op de uitkomst.

5.1 Conclusies

In dit onderzoek zijn drie centrale vragen leidend geweest. De eerste centrale vraag luidt:

Hoe kan de loop van het beleidsproces van het OostvaardersWold verklaard worden met behulp van procesmanagement en het meerstromenmodel?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn indicatoren vanuit procesmanagement en het meerstromenmodel gebruikt. De indicatoren procesmanagement zijn afgeleid uit vier kernelementen: openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud. De indicatoren van het meerstromenmodel zijn afgeleid uit drie stromen: de politieke stroom, de probleemstroom en de beleidsstroom.

Uit de verklaring van het beleidsproces met behulp van procesmanagement is gebleken dat het beleidsproces op een aantal punten afwijkt van de theorie. De indicatoren vanuit het kernelement 'openheid', waren niet op de manier zoals deze in de theorie beschreven zijn terug te vinden in het proces. Er was geen onafhankelijke procesmanager aanwezig in het proces en er werden tijdens het proces deelbesluiten genomen in plaats van aan het einde van het proces. Ook leek er duidelijkheid te zijn over het verloop van het proces maar doordat de robuuste verbindingen onverwacht uit het regeerakkoord zijn geschrappt, was er geen duidelijkheid meer. Het ontbreken van deze indicatoren hangt samen met de in het proces ontbrekende indicatoren vanuit het kernelement 'kernwaarden'. In het proces zijn de kernwaarden van de agrariërs in het gebied en LTO Noord geschonden. Partijen dienen volgens procesmanagement invloed te hebben op het proces en zij dienen de mogelijkheid te hebben om uit het proces te stappen. De agrariërs hadden dit niet doordat er niet over de realisatie van de verbinding te onderhandelen viel en zij aan de gevolgen vastzaten.

Uit de verklaring van het beleidsproces van het OostvaardersWold met behulp van het meerstromenmodel is tevens gebleken dat het beleidsproces op een aantal punten afwijkt van de theorie. Uit de politieke stroom blijkt dat politieke veranderingen op gemeentelijk niveau geen effect hebben gehad op het beleidsproces van het OostvaardersWold. Politieke veranderingen op politiek niveau en vooral op nationaal niveau hebben grote invloed op het proces gehad. In de probleemstroom heeft het Rijk een grote rol als beleidsentrepreneur gespeeld doordat zij de opdracht heeft gegeven voor de realisatie van het OostvaardersWold. Daarnaast heeft de financiële crisis een grote rol gespeeld en daarmee ook weer de politieke stroom beïnvloed. Uit de verklaring van de beleidsstroom bleek dat het beleidsprobleem eerder bestond dan het beleidsalternatief.

De tweede centrale vraag luidt:

Welke mogelijkheden bieden de theorieën om soortgelijke beleidsprocessen in de toekomst beter te laten verlopen?

Uit de evaluatie van het beleidsproces van het OostvaardersWold met behulp van procesmanagement blijkt dat er faalfactoren binnen het proces zijn geweest. Uit de verklaring van het proces met behulp van de indicatoren vanuit procesmanagement blijkt dat de kernwaarden van de agrariërs en LTO Noord zijn geschonden doordat zij niet voldoende invloed hadden op het proces. Ook was er geen gehele openheid doordat er voor het proces begon al een einddoel was vastgesteld. Dit kan duiden op een faalfactor binnen het proces van het OostvaardersWold. Deze faalfactor had echter niet voorkomen kunnen worden. Er is tijdens het proces veel aandacht besteed aan de communicatie met de agrariërs. Het doel van het beleidsproces was juist het realiseren van het OostvaardersWold. De open benadering van procesmanagement, waarbij het eindresultaat aan het begin van het proces nog niet vast hoort te liggen, was daarom niet haalbaar bij het OostvaardersWold.

Ook het meerstromenmodel biedt meer inzicht in het beleidsproces maar levert geen duidelijke mogelijkheden tot verbetering op. De komst van de financiële crisis en het regeerakkoord van kabinet Rutte uit 2010 konden niet worden voorzien. Uit de verklaring van het proces aan de hand van het meerstromenmodel bleek dat het feit dat het beleidsprobleem er eerder was dan het beleidsalternatief, een faalfactor te zijn. Volgens het meerstromenmodel bestaat het beleidsalternatief eerst, dan komt het beleidsprobleem en daar kan dan meteen op worden ingespeeld met het klaarliggende beleidsalternatief. De provincie had echter niet eerder een beleidsalternatief klaar kunnen hebben: er was al met een (voor een natuurproject) bijzondere voortvarendheid gewerkt aan de planvorming van het OostvaardersWold.

Uit het onderzoek blijkt wel dat de theorieën elkaar hebben aangevuld. Er zijn verschillende uitkomsten uit de theorieën gekomen. Met procesmanagement zijn gedetailleerdere punten naar voren gekomen. Deze zijn bij de evaluatie met behulp van het meerstromenmodel niet naar voren gekomen. Het meerstromenmodel bracht faalfactoren op grotere schaal (landelijk niveau) naar voren die met procesmanagement minder duidelijk gevonden werden. Het beleidsproces van het OostvaardersWold bleek kenmerken van beide theorieën te hebben waardoor de uitkomsten van beide theorieën elkaar bleken aan te vullen. Samen geven de theorieën een completer beeld van het proces doordat met procesmanagement het proces werd geëvalueerd en met het meerstromenmodel de effecten van de veranderende omstandigheden waarin het proces plaatsvond werden geëvalueerd.

De derde centrale vraag luidt:

Zijn er door de verschillen tussen het beleidsproces en de theorieën te verklaren, tekortkomingen van de theorieën op te merken?

Er zijn niet zozeer tekortkomingen aan de theorieën op te merken maar wel is duidelijk geworden dat de theorieën elkaar kunnen aanvullen. Het meerstromenmodel helpt bij het evalueren van veranderingen op landelijk niveau en procesmanagement bij het evalueren van beleidsprocessen op kleinere schaal. De theorieën staan met elkaar in verband: een proces dat met behulp van procesmanagement wordt geleid, wordt beïnvloed door de grote veranderingen die met het meerstromenmodel te analyseren zijn. Het proces van procesmanagement vindt plaats onder de invloed (de omgeving) van het meerstromenmodel. Bij het proces van het OostvaardersWold lijkt de invloed echter ook andersom te hebben gewerkt. De uitspraken die nu volgen zijn echter slechts aannames. Het OostvaardersWold heeft landelijke bekendheid gekregen, mede door het verzet van agrariërs in het gebied. Tegelijkertijd vonden er politieke veranderingen plaats waardoor de focus van de landelijke politiek van richting veranderde: voorheen was natuur een belangrijk agendapunt, nu leek te focus naar landbouw te verschuiven. Het verzet van de boeren (op de schaal van procesmanagement) lijkt invloed te hebben gehad op het besluit om de robuuste verbindingen weg te bezuinigen in het regeerakkoord uit 2010 (op de schaal van het meerstromenmodel). Dit zijn echter aannames, om eventueel tot harde uitspraken te komen is vervolgonderzoek nodig.

5.2 Reflectie

Er was veel informatie beschikbaar over het proces van het OostvaardersWold. Ook uit de interviews is veel informatie gehaald. Een interview met LTO Noord had kunnen bijdragen aan een nog breder beeld van het proces. Nu is dat vooral vanuit de partijen bekeken die bezig waren met de realisatie.

Reflectie procesmanagement

De theorie heeft een ander uitgangspunt dan het proces van het OostvaardersWold had. Bij procesmanagement ligt er aan het begin van een proces inhoudelijk niks vast. Partijen moeten invloed kunnen hebben op de uitkomst van een proces. Bij het OostvaardersWold werd er tijdens het proces juist naar een bekend einddoel gewerkt. Hoe dit einddoel (OostvaardersWold) exact inhoudelijk ingevuld zou worden was nog niet duidelijk maar dat de robuuste verbinding er zou komen lag wel vast. Dit punt komt tijdens de evaluatie steeds terug. Dit hoeft niet alleen te duiden op faalfactoren in het proces, het kan er ook op duiden dat de theorie niet geheel geschikt is voor de evaluatie van het proces. Ook was er sprake van veranderingen

die invloed hadden op het proces. Procesmanagement is een geschikte theorie als er geen sprake is van veranderingen van buitenaf (zoals politieke veranderingen bij het OostvaardersWold).

Reflectie meerstromenmodel

Volgens het meerstromenmodel bewegen de verschillende stromen zich onafhankelijk van elkaar. In het beleidsproces van het OostvaardersWold is echter een samenhang tussen de veranderingen binnen verschillende stromen op te merken. De financiële crisis heeft behalve de probleemstroom tevens de politieke stroom beïnvloed en heeft er ook voor gezorgd dat de beleidsstroom niet op tijd bij het beleidsraam was. De theorie en de praktijk kwamen op dit punt niet overeen. Het kan ook zo zijn dat de financiële crisis onterecht in de probleemstroom is geplaatst. De financiële crisis heeft een negatieve invloed gehad op de agendavorming van het OostvaardersWold en hoort daarom mogelijk niet in de probleemstroom thuis. De grote invloed is echter wel cruciaal geweest in het beleidsproces van het OostvaardersWold.

Reflectie op de methode, Vervolgonderzoek, Generaliseerbaarheid

Zoals beschreven is er gebruik gemaakt van waarderingen om aan te geven in welke mate de indicatoren in het proces vertegenwoordigd zijn. De gegeven waarderingen zijn geen 'harde' gegevens maar met de tekstuele onderbouwing is de keuze voor een bepaalde waardering helder. Herhaling van het onderzoek zal daarom waarschijnlijk vergelijkbare resultaten geven. Bij eventueel vervolgonderzoek of vergelijkbaar onderzoek kan deze methode opnieuw gebruikt worden.

Uit het onderzoek is gekomen dat procesmanagement en het meerstromenmodel elkaar kunnen aanvullen. Op welke manier de twee theorieën elkaar kunnen versterken is echter niet uit het onderzoek gekomen, hier ligt een mogelijkheid voor vervolgonderzoek. Procesmanagement bleek nu niet bestand te zijn tegen de veranderingen die volgens het meerstromenmodel plaatsvonden. Mogelijk kunnen de theorieën gecombineerd worden waardoor procesmanagement robuuster wordt of waardoor het meerstromenmodel beter gestuurd kan worden. Er kan bijvoorbeeld onderzocht worden of de rol van de procesmanager en de beleidsentrepreneur samen te brengen is.

Ook is beschreven dat gebeurtenissen uit procesmanagement mogelijk het verloop van een proces op schaal van het meerstromenmodel kunnen beïnvloeden. De aannames kunnen in dit onderzoek niet hard gemaakt worden. Vervolgonderzoek biedt de mogelijkheid om hier meer duidelijkheid over te krijgen.

Reflectie uitkomst

Het onderzoek beoogde een praktisch en theoretisch doel. Er zijn echter geen praktische aanbevelingen uit het onderzoek gekomen. Er is wel een theoretische bijdrage uit het onderzoek gekomen: procesmanagement en het meerstromenmodel vullen elkaar aan bij de evaluatie van het OostvaardersWold. Veranderingen vanuit het meerstromenmodel hebben invloed op het proces van procesmanagement maar mogelijk werkt deze invloed tevens andersom: mogelijk heeft het proces van het OostvaardersWold invloed gehad op de landelijke politieke veranderingen.

Uit de interviews kwamen praktische aanbevelingen maar deze pasten niet thuis in de uitkomsten van dit onderzoek omdat deze niet vanuit procesmanagement of het meerstromenmodel voortkwamen. Zo stelde dhr. Martin Jansen (persoonlijke communicatie, 14 mei 2012) dat het mogelijk is om in de toekomst nog nieuwe natuur te realiseren. Natuur ontwikkelt zich vanzelf. Door er geld in te steken gaat de ontwikkeling sneller maar het is goedkoper om te wachten. De OostvaardersPlassen zijn bijvoorbeeld vanzelf ontstaan. Door bij de realisatie van het OostvaardersWold grote kostenposten weg te laten of op de langere baan te schuiven (zoals wildviaducten) en de natuur meer haar gang te laten gaan, kunnen de kosten lager gehouden worden. Ook bieden nieuwe samenwerkingen mogelijkheden, zoals de samenwerking tussen het WNF, het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer. Op deze manier kan er ook in de toekomst nog nieuwe natuur in Nederland ontwikkeld worden.

Referenties

Buijtendijk, M. (2008) *Voorbij Kingdon*, Masterscriptie NIFV/NSOB, Haarlem

De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., in 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service: Den Haag

De Vries, S., Maas, J., Kramer, H. (2009) *Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn*. Wageningen UR

Gemeente Almere, 3 juni 2012, vinddatum 20 juni 2012, op <http://almere20.almere.nl/>

Gemeente Zeewolde, 29 oktober 2007, *Zeewolde positief kritisch ten opzichte van Oostvaarderswold en uitbreiding Almere*, vinddatum 19 juni 2012, op <http://www.ezpress.eu/nieuws/3077/Zeewolde-positief-kritisch-ten-opzichte-van-Oostvaarderswold-en-uitbreiding-Almere>

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008) *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer: Alphen aan den Rijn

Jeurnink, M. (2009) *Over stromen van water en wonen in gebiedsontwikkeling*. Erasmus Universiteit Rotterdam/TU Delft/Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Lapajian, B., 9 maart 2012, *Oostvaarderswold nog niet van de baan*, vinddatum 18 maart 2012, op <http://www.erasmusjournalisten.nl/index.php/2012/03/09/oostvaarderswold-nog-niet-van-de-baan/>

LTO Noord, 9 oktober 2006, *Oostvaarderswold een groot toneelstuk*, vinddatum 21 juni 2012, op <http://oostvaarderswold.flevoland.us/>

Lysias Advies BV (2007) *Plan van Aanpak: Gebiedsontwikkeling OostvaardersWold, Planvormingsfase*. Amersfoort

Provincie Flevoland. (2006). *Omgevingsplan Flevoland 2006*. Provincie Flevoland: Lelystad

Provincie Flevoland. (2005) *Project Middengebied*. Provincie Flevoland: Lelystad

Provincie Flevoland. (2009). *Structuurvisie OostvaardersWold*. Provincie Flevoland: Lelystad

Provincie Flevoland. (n.d.a) vinddatum 18 maart 2012, op <http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/gebiedsontwikkeling/oostvaarderswold/>

Provincie Flevoland. (n.d.b) vinddatum 30 maart 2012, op <http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/oostvaarderswold/documentatie-oostvaarders/>

Provincie Flevoland (23 maart 2012a) vinddatum 1 april 2012, op <http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/oostvaarderswold/nieuwsberichten/bestuursrechter-kiest-voor/>

Provincie Flevoland (2012b) *Analyse en scenario's OostvaardersWold*, Provincie Flevoland: Lelystad

Van Gestel, N. (2009) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press

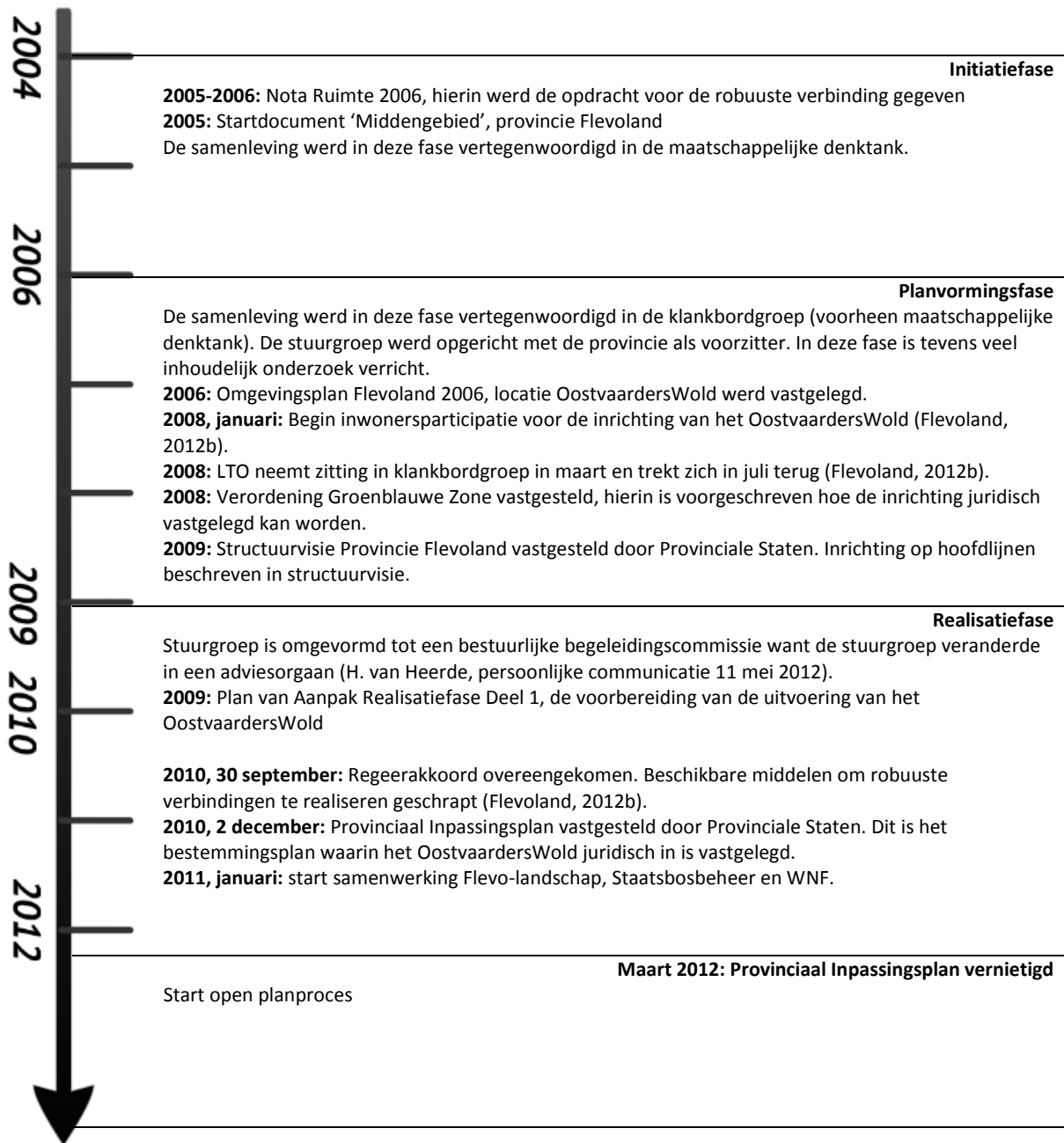
Van Koperen, T.M. (2007) *Integraal gezondheidsbeleid: Beïnvloedende factoren en de rol van de beleidsentrepreneur*. Universiteit Maastricht

Van der Wateren, E. (7 maart 2012) *Blekers strijd om Oostvaarderswold te schrappen nog niet gestreden*,
vinddatum 18 maart 2012, op

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/3221728/2012/03/07/Blekers-strijd-om-Oostvaarderswold-te-schrappen-nog-niet-gestreden.dhtml>

Bijlagen

Bijlage 1: Tijdslijn beleidsproces OostvaardersWold



Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

<i>Organisatie</i>	<i>Persoon</i>	<i>Functie</i>
Provincie Flevoland	Herald van Heerde	Communicatieadviseur OostvaardersWold
Flevo-landschap	Martin Jansen	Directeur
Staatsbosbeheer	Nick de Snoo	Regiomanager Flevoland

Bijlage 3: Interviewguide provincie Flevoland

Interviewguide 11 mei 2012

Provincie Flevoland, Herald van Heerde, communicatieadviseur

Intro

(doelstelling, korte uitleg onderzoek)

Initiatiefase 2004-2006

- Wanneer bent u zelf betrokken geraakt bij het proces?
- Betrekken van partijen
 - o Hoe is dat gegaan?
 - o In het begin meteen partijen betrokken?
 - o Soort partijen: samenwerking of informeren? Blokkerende partijen betrokken? Neutrale partijen? Welke rol hebben partijen gekregen (adviseren, betrokken bij besluitvorming)
- Stuurgroep opgericht
 - o Welke mensen zaten daarin?
- Inwoners gebied worden geïnformeerd

Planvormingsfase 2006-2009

- Inwoners en agrariërs werden meer betrokken, hoe is dit gedaan? Waren agrariërs een mogelijk blokkerende partij (of niet door onteigeningen)?
- Kregen agrariërs de kans om de besluitvorming te beïnvloeden? LTO had toen geen vertrouwen in de financiering, hoe kwam dit?

Realisatiefase 2009-2012

- Risicomanagement, wat hield dat in?
- Hoe heeft de provincie gereageerd toen bleek dat de financiën van de overheid mogelijk niet meer beschikbaar zouden zijn?

Omslag in het natuurbeheer, toezegging Rijk werd ingetrokken, er kwam een samenwerking met Staatsbosbeheer, het WNF en het Flevo-landschap.

Toekomst

- Nieuw kabinet, mogelijke invloeden?
- Staatsbosbeheer heeft zich nu helemaal moeten terugtrekken, blijft dit zo?
- Hoe zit het nu met de boeren in het gebied? Hebben zij nog veel onzekerheid? Hoe gaat de provincie daarmee om?
- Hoe is de verhouding nu met het Rijk?

Nog extra informatie aan te bevelen?

Bijlage 4: Interviewguide Flevo-landschap

Interviewguide 14 mei 2012

Flevo-landschap, Martin Jansen, directeur

Intro

(doelstelling, korte uitleg onderzoek)

Eerste moment betrokkenheid?

- Flevo-landschap heeft het afgelopen jaar samengewerkt met WNF, Flevoland (en SBB). Was er daarvoor ook al samenwerking?
- Flevo-landschap heeft 450 ha grond in het plangebied, zou het beheer samen met SBB gebeuren?

Opstarten samenwerking nieuw plan:

- Oorzaak, aanleiding, initiatiefnemer
- Waarom is het Flevo-landschap de samenwerking aangegaan? SBB zou het beheer uitvoeren, welk belang had het Flevo-landschap?
- Welke partijen betrokken (naast Provincie Flevoland, Flevo-landschap en WNF)

Nieuwe mogelijkheden financiering OostvaardersWold

- Wat was op hoofdlijnen het plan? Ging het om de financiering van het oorspronkelijke plan?
- Door veranderd natuurbeleid zijn financiële aanpassingen nodig, op welke manier ziet Flevo-landschap dat bij het OostvaardersWold?
- Stap voor stap het gebied ontwikkelen

Toekomst

- Staatsbosbeheer heeft zich nu moeten terugtrekken, blijft dit zo?
- WNF heeft zich nu ook teruggetrokken
- Nieuw kabinet, mogelijke invloeden?

Nog extra informatie aan te bevelen?

Bijlage 5: Interviewguide Staatsbosbeheer

Interviewguide 12 juni 2012

Staatsbosbeheer, Nick van der Snoo, districtshoofd Flevoland

Intro

(doelstelling, korte uitleg onderzoek)

Start proces

- Eerste moment betrokkenheid?
- Staatsbosbeheer zou gebied gaan beheren, was dit vanaf het begin duidelijk?
- Welke rol heeft Staatsbosbeheer daardoor gekregen? Meegepraat over hoe de verbinding eruit zou komen te zien?
- Had Staatsbosbeheer zelf al de wens om de twee gebieden te verbinden?

Betrekken partijen

- Was meteen duidelijk hoe het proces zou verlopen?
- Eerst veel onderzoek gedaan, daarna bewoners en agrariërs betrokken
- Zijn er andere partijen eerder betrokken?
- Was Staatsbosbeheer 1 van de actoren of meer leidend?
- Zijn alle partijen betrokken of waren er partijen met te weinig inspraak?
- Was er een onafhankelijke procesmanager?

Heeft de media een grote rol gespeeld?

Samenwerking nieuw plan

- Flevo-landschap was initiatiefnemer
- Staatsbosbeheer mag nu van Bleker geen inspraak meer hebben, of nu weer wel met het open planproces?
- Hoe zou de toekomst eruit kunnen zien? Er komt nu een open planproces, hoe zit dat?
- Kaders en doelen?
- Wie zijn alle partijen? Behoort Staatsbosbeheer daar nu ook weer bij?