

# Heiderijk Nijmegen-Mook

---

Een analyse van het beleidsproces rond de heideontwikkeling tussen  
Nijmegen en Mook

Roel Poppink



Bachelorthesis Planologie  
Opleiding geografie, planologie en milieu (GPM)  
Radboud Universiteit Nijmegen  
2012



# **Heiderijk Nijmegen-Mook**

Een analyse van het beleidsproces rond de heideontwikkeling tussen Nijmegen en Mook

Auteur: Roel Poppink (s4167260)  
Begeleider: drs. J. Gersie

Bachelorthesis Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Opleiding geografie, planologie en milieu (GPM)  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Juli 2012



# Voorwoord

Deze bachelorthesis is door mij geschreven als onderdeel en afsluiting van de pre-master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik kwam van Hogeschool van Hall Larenstein, waar ik ben afgestudeerd in de opleiding Bos- en Natuurbeheer en ik wilde graag verder studeren. Uiteindelijk kwam ik, samen en dankzij medestudent Hylke Jelsma, terecht bij een voorlichting over de (pre-)master Planologie van de Radboud Universiteit. Dit sprak ons beiden erg aan en uiteindelijk zijn we met drie studenten van Larenstein de pre-master gaan volgen. Op een gegeven moment moesten we een keuze maken met betrekking tot het onderwerp waarover onze bachelorthesis zou gaan. Een van de onderwerpen waaruit gekozen kon worden was natuurbeheer. Voor mij was de keuze snel gemaakt. Ik had vier jaar langs les gehad en stages gelopen waarbij alles draaide om bos- en natuurbeheer. Hier had ik dus al kennis van en hier lagen mijn interesses.

Alles verliep echter niet even soepel. Mijn eerste onderwerp was het ganzenprobleem in Nederland. Verschillende maatschappelijke partijen proberen gezamenlijk een oplossing te vinden voor de problemen die de grote aantallen ganzen in ons land veroorzaken. Hiertoe was al een poging gedaan in het zogenaamde 'ganzenakkoord', maar dit was om een aantal redenen geen succes te noemen. Ik wilde analyseren waar het in het proces fout was gegaan en wat er de volgende keer beter zou kunnen. Echter bleek tijdens het vooronderzoek dat het onderwerp politiek te gevoelig lag om in korte tijd informatie van de betrokken partijen los te krijgen. Gezien de strakke deadline heb ik samen met drs. Jaap Gersie, mijn begeleider, besloten een andere project te zoeken. Jaap Gersie kwam met het idee om het heideontwikkelingsproject Heiderijk Nijmegen-Mook te gaan analyseren, waarvoor ik hem erg dankbaar ben. Verder wil ik hem ook hartelijk bedanken voor alle tijd en moeite die hij heeft aan mij heeft besteed. Ook de mensen die ik heb mogen interviewen, en zonder wie dit onderzoek niet gelukt was, wil ik bij deze bedanken. Tot slot wens ik de lezer veel leesplezier toe.

Roel Poppink

Winterswijk, juli 2012



# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	I
Inhoudsopgave .....	III
Samenvatting.....	V
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergronden en probleemstelling .....	1
1.2 Doelstelling .....	2
1.3 Procesmanagement als theoretisch perspectief.....	2
1.4 Vraagstelling + onderzoeksmodel .....	3
1.5 Werkwijze .....	5
1.6 Opbouw .....	5
<b>2 Heiderijk: de complicaties .....</b>	<b>6</b>
2.1 Natuurbeleidsproblemen .....	6
2.2 Heiderijk als natuurbeleidsprobleem .....	6
2.3 Heiderijk en de doelstelling van dit onderzoek.....	7
<b>3 Theorie .....</b>	<b>8</b>
3.1 Procesmanagement.....	8
3.1.1 Openheid.....	8
3.1.2 Bescherming kernwaarden .....	10
3.1.3 Voortgang.....	11
3.1.4 Inhoud .....	12
3.2 Procesmanagement in dit onderzoek: een conceptueel model .....	12
<b>4 Methodologie.....</b>	<b>16</b>
4.1 Onderzoeksstrategie.....	16
4.2 Operationalisatie .....	17
4.3 Data-verzameling.....	19
4.4 Data-analyse .....	19
<b>5 Analyse Case.....</b>	<b>20</b>
5.1 PMT-analyse Heiderijk.....	20
5.1.1 Openheid.....	20
5.1.2 Bescherming kernwaarden .....	22

5.1.3	Voortgang.....	24
5.1.4	Inhoud .....	25
5.2	Mogelijke relaties kernelementen .....	27
5.3	Conclusie analyse.....	30
6	Conclusie, aanbevelingen en reflectie .....	31
6.1	Conclusie deelvragen en hoofdvraag .....	31
6.2	Aanbevelingen .....	33
6.3	Reflectie theorie en onderzoeksmethode.....	34
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden .....	36
	Bijlage 2: Interviewgide.....	37



# Samenvatting

De natuurbeleidsvoering is in Nederland al jaren aan verandering onderhevig. Een belangrijke trend die daarbij zichtbaar is, is een verschuiving van een centrale sturing naar een meer decentrale sturing. Provincies namen sinds de jaren '90, met de invoering van het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS), steeds meer verantwoordelijkheden over van het Rijk en moesten daarbij samenwerking zoeken met andere overheden en marktpartijen. Het natuurbeleid was altijd vooral gebaseerd op biologische en ecologische wetenschappelijke kennis. Door de meer decentrale beleidsvoering begonnen ook andere visies een rol te spelen. Deze visies vragen ook vaak aandacht voor andere functies van natuur, bijvoorbeeld recreatie (zie hoofdstuk 1).

Omdat er veel tegengestelde visies en belangen zijn en partijen er bij natuurbeleidsprojecten samen uit moeten komen wordt er veel onderhandeld. Deze onderhandelingen verlopen echter niet altijd even soepel. Soms ontstaat er zelfs zoveel onenigheid dat een natuurbeleidsproject stil wordt gelegd. Dit was ook bij het project 'Heiderijk Nijmegen-Mook' het geval. Heiderijk is een project waarbij in een groot bosgebied tussen Nijmegen en Mook delen van het bos worden gekapt om op die plaats heide te ontwikkelen. De reden voor deze heideontwikkeling is om bepaalde diersoorten die er leven en die gebonden zijn aan heide meer kansen te geven. Echter was niet iedereen het eens met de boskap. Er werden actiegroepen opgericht, de media werd erbij gehaald en uiteindelijk is het project helemaal stil komen te liggen (zie hoofdstuk 2).

Omdat natuurbeleidsprojecten in Nederland wel vaker moeizaam verlopen is in dit onderzoek besloten om het besluitvormingsproces van Heiderijk te evalueren. Er wordt onderzocht waarom het zo uit de hand is gelopen en of dit had kunnen worden voorkomen. Met de resultaten van deze evaluatie wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan een succesvoller verloop van toekomstige natuurbeleidsprojecten.

Om de evaluatie uit te voeren is gebruik gemaakt van de theorie Procesmanagement. Procesmanagement is een benadering ontworpen door de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld (2008) en gaat er vanuit dat ieder besluitvormingsproces is opgebouwd uit vier zogenaamde kernelementen: 'openheid', 'bescherming van kernwaarden', 'voortgang' en 'inhoud'. Wat deze kernelementen inhouden wordt kort besproken in paragraaf 1.3 en uitgebreider uitgelegd in hoofdstuk 3. De centrale vraag en deelvragen van dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de Procesmanagement-benadering:

*Hoe kan de gang van zaken rond de besluitvorming van het project Heiderijk verklaard worden vanuit Procesmanagement?*

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld.

1. *Welke actoren participeerden in het proces?*

Om een eerste indruk te krijgen van het proces is het handig om een analyse te maken van de betrokken actoren.

De volgende deelvragen (2 t/m 5) hebben betrekking op de kernelementen uit Procesmanagement en op het proces van de totstandkoming van de genomen besluiten.

2. *In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de openheid?*

3. *In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de bescherming van de kernwaarden?*
4. *In hoeverre is de gang van zaken te verklaren met de manier waarop de voortgang van het proces geregeld was?*
5. *In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de inhoud?*

Vraag 6 heeft een iets afwijkende functie. Deze vraag heeft betrekking op de relaties tussen de vier kernelementen. De kernelementen staan niet geheel los van elkaar. Ze oefenen soms invloed op elkaar uit, echter deze relaties zijn nooit goed in beeld gebracht. In dit onderzoek wordt hiertoe een poging gedaan.

6. *Hoe beïnvloeden de kernelementen elkaar in het project Heiderijk?*

Om vraag 6 te beantwoorden is een conceptueel model ontwikkeld dat de mogelijke relaties tussen de kernelementen in beeld brengt. Tevens worden in dit model relaties gesuggereerd. Deze kunnen positief of negatief zijn (zie hoofdstuk 3). De kernelementen zelf zijn elk weer opgebouwd uit een aantal ontwerpprincipes. Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen zijn deze gehanteerd als evaluatiecriteria. Deze zijn, na operationalisatie van belangrijke begrippen, verwerkt in interviewguides (zie hoofdstuk 4).

Er is een aantal interessante ontdekkingen gedaan aan de hand van de evaluatie. Heiderijk bleek op alle vier kernelementen vrij goed te scoren. Het kernelement voortgang scoorde het laagst en dit had vooral te maken met de afwezigheid van enige vorm van 'command and control'. Er was wel een procesmanager maar hij had niet de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om beslissingen te nemen en knopen voor andere partijen door te hakken, wanneer dit nodig zou zijn. Mogelijk heeft het besluitvormingsproces daarom zo lang geduurd. In 2003 kwam als aanzet het herstelplan op tafel en in 2009 werd pas begonnen met de uitvoering.

Met het kernelement openheid was het ook goed gesteld in Heiderijk. Alle relevante partijen waren betrokken. Aangezien er ook gemeenten betrokken waren, zijn er naast natuurbelangen ook andere belangen afgewogen (bijvoorbeeld recreatie). Daarnaast waren er geen geheimen en waren alle documenten openbaar. Er werden zelfs extra documenten gepubliceerd. De transparantie was goed.

De bescherming van de kernwaarden van deelnemende partijen was eigenlijk overbodig. De partijen die deelnamen aan de besluitvorming hadden allemaal ongeveer hetzelfde doel voor ogen. Ze voelden zich daarom niet bedreigd door elkaar en stonden samen achter hetzelfde plan. Het waren echter een (klein) aantal mensen van buitenaf die weerstand boden en die nog meer weerstand veroorzaakten door onder andere de media erbij te halen.

Ook qua inhoud kwam het besluitvormingsproces Heiderijk niet tekort. Deelnemende partijen als Natuurmonumenten, Staatbosbeheer en Bureau Natuurbalans Limes-Divergens hebben een grote kennis in huis op het gebied van natuurontwikkeling en -beheer.

De resultaten met betrekking tot de relaties tussen de kernelementen zijn minder bevredigend. Er is overschat wat er aan uitspraken gedaan kan worden met een enkelvoudige casestudy. Omdat de mogelijke relaties getoetst worden aan maar één case is

de externe geldigheid niet erg groot. Het zou wel erg interessant zijn om dit verder te onderzoeken, aangezien deze relaties nog nergens duidelijk beschreven staan. In hoofdstuk 6 wordt dan ook het idee geopperd om dit concept als basis te gebruiken voor een vervolgstudie.

Naar aanleiding van de resultaten wordt er in paragraaf 6.1 antwoord gegeven op de deelvragen en op de hoofdvraag. De conclusie die getrokken wordt is dat Procesmanagement weliswaar een aantal interessante invalshoeken heeft opgeleverd bij Heiderijk, maar dat de oorzaak van de vele weerstand er niet mee gevangen kan worden. Wellicht is de benadering minder geschikt voor projecten met zulke grote, externe weerstand en zou een andere beter zijn.

Toch kunnen er een aantal lessen getrokken worden uit deze evaluatie. In paragraaf 6.2 worden aanbevelingen gedaan voor een beter verloop van toekomstige natuurbelidsprocessen. Zo wordt bijvoorbeeld geadviseerd om erg veel tijd en energie in voorlichting van omwonenden te steken. Niet alleen om ze te informeren, maar ook om ze het gevoel te geven dat ze erbij betrokken worden. Verder kan het handig zijn om te zorgen dat men een 'crisisplan' achter de hand heeft. Bij Heiderijk had men dat niet. Hierdoor waren de betrokken partijen overdonderd door de vele weerstand, wat heeft geleid tot stillegging van het project. Echter impliceert het achter de hand hebben van een crisisplan wel dat er rekening gehouden wordt met mogelijke weerstand. Indien men van te voren verwacht dat er een kans is dat partijen weerstand gaan bieden is het misschien beter om deze partijen te betrekken. Het kost vaak wat meer tijd, maar kan achteraf soms ook veel vertragingen voorkomen.

Daarnaast wordt geadviseerd om toch een bepaalde vorm van 'command and control' toe te passen. Alleen al de mogelijkheid van een procesmanager om voor een ander beslissingen te nemen zal partijen aansporen om sneller dingen te beslissen. Dit zal de voortgang ten goede komen.

In paragraaf 6.3 wordt er kritisch gereflecteerd op de theorie en de onderzoeksmethode. Zoals gezegd is gebleken dat Procesmanagement niet dé verklaring heeft geleverd voor alle problemen rondom Heiderijk, alhoewel er wel interessante invalshoeken naar voren zijn gekomen. Tot slot wordt hier ook de suggestie gedaan voor een vervolgonderzoek naar de relaties tussen de kernelementen van Procesmanagement. Grote kans dat dit bijvoorbeeld met een multiple casestudy meer vruchten afwerpt.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergronden en probleemstelling

De wijze waarop in Nederland natuurbeleid wordt gevoerd heeft sinds de jaren '90, met de invoering van het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS), veel veranderingen ondergaan. Deze veranderingen hebben onder andere betrekking op de partijen die een rol spelen bij de beleidsvoering. Eerst bepaalde hoofdzakelijk het Rijk wat er ging gebeuren (centrale beleidsvoering) en dit moest uitgevoerd worden door lagere overheden en andere maatschappelijke partijen. Deze centrale aanpak werd door de jaren heen meer en meer gedecentraliseerd. Provincies namen verantwoordelijkheden over van het Rijk en moesten daarbij samenwerking zoeken met andere overheden, natuurorganisaties, marktpartijen en burgers. De klassieke top-down sturing werd meer en meer een decentrale beleidsvoering gericht op samenwerking (Boonstra, Buunk, Pleijte, 2006, p. 7).

Een groter aantal partijen kreeg inspraak. Dit resulteert automatisch in een groter aantal visies op natuur die een rol spelen. Elke partij had een eigen visie over hoe er met de natuur in Nederland omgegaan moet worden. De kans op tegenstrijdigheden in deze visies is groot en in de praktijk blijken ze regelmatig haaks op elkaar te staan.

Het natuurbeleid, dat vooral gebaseerd was op (ecologische en biologische) wetenschappelijke kennis, richtte zich voor de decentralisatie hoofdzakelijk op de intrinsieke waarde van de natuur. De natuur had waarde om zichzelf, los van allerlei menselijke belangen. Deze bio-ecologische kijk is nu nog steeds een belangrijke basis voor de voering van het natuurbeleid, maar er is een verschuiving waarneembaar van de functies die men aan natuur hecht. De belevingswaarde van natuur begon een steeds grotere rol te spelen. Natuur ter vermaak. Mensen moesten kunnen recreëren en genieten van bossen en natuurgebieden.

Omdat er naar samenwerking gestreefd wordt zal er onderhandeld moeten worden. Natuurbeleidsprocessen hebben vele raakvlakken met andere sectoren, zoals landbouw, recreatie en water. Welke partijen aanschuiven aan de onderhandeltafel is van meerdere factoren afhankelijk en dit zal per project bepaald moeten worden. Vooral nu, in economisch slechtere tijden, is natuur vaak een van de eerste dingen waarop bezuinigd wordt. Zowel overheden als andere partijen zijn hierbij vaak genoodzaakt om naar innovatieve oplossingen te zoeken. Samenwerking wordt een nog hogere noodzaak.

In de praktijk blijkt dikwijls dat de verschillende manieren van denken over natuur vaak problematische gevolgen heeft. De verschillende opvattingen die partijen hebben, hebben regelmatig een ernstig vertragende werking op de vorming van het natuurbeleid en geven ook in ruimtelijk opzicht een spanningsveld.

In dit kader zal met dit onderzoek aan de hand van een evaluatie van een concreet natuurbeleidsproces dat op sommige punten niet soepel is veropen, wordt geprobeerd de oorzaak van de stroefheden te achterhalen. Wellicht kunnen met de uitkomsten hiervan ook uitspraken gedaan worden over andere natuurbeleidsprocessen en kan er hopelijk een steentje bijgedragen worden aan de succesvolle uitvoering hiervan.

## 1.2 Doelstelling

Zoals in paragraaf 1.1 is beschreven wordt geprobeerd met dit onderzoek bij te dragen aan een succesvollere uitvoering van natuurbeleidsprocessen. Om dit te bereiken wordt een concreet natuurbeleidsproces geëvalueerd. Dit natuurbeleidsproces is een heideontwikkelingsproject in de buurt van Nijmegen.

Om een evaluatie te doen heeft men evaluatiecriteria nodig. In dit onderzoek worden deze afgeleid van *Procesmanagement*, dit is een benadering ontworpen door de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld. Voor een korte uitleg van Procesmanagement wordt verwezen naar paragraaf 1.3 en in hoofdstuk 3 wordt de benadering uitgebreid behandeld.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt omschreven:

*Een bijdrage leveren aan de succesvolle uitvoering van natuurbeleidsprojecten door het besluitvormingsproces van het project Heiderijk Nijmegen-Mook te evalueren.*

### *Maatschappelijke relevantie*

In het natuurbeleid is samenwerking langzamerhand een sleutelbegrip geworden. De bezuinigingen op natuur versterken de noodzaak om samen te werken en naar innovatieve oplossingen te zoeken nog eens extra. Publieke en private partijen zitten daarom regelmatig bij elkaar aan tafel. Echter vanwege de soms grote belangentegenstellingen verlopen de onderhandelingen niet altijd even soepel. Uit de resultaten van dit onderzoek kan lering getrokken worden of Procesmanagement een geschikte benadering is om natuurbeleidsprojecten te analyseren. Indien het antwoord hierop ja is zou Procesmanagement bij het ontwerpen en managen van toekomstige natuurbeleidsprojecten als een soort leidraad kunnen functioneren.

## 1.3 Procesmanagement als theoretisch perspectief

Procesmanagement( in de rest van dit onderzoek **PMT**) is een benadering ontworpen door de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld. PMT gaat ervan uit dat in een besluitvormingsproces de volgende vier elementen altijd in een bepaalde mate aanwezig zijn: *openheid, bescherming van de kernwaarden van partijen, voortgang en inhoud*. Indien een proces niet goed verloopt dan is de aanname dat de oorzaak te vinden is in een of meer kernelementen. Omdat bij het project Heiderijk zoveel weerstand is ontstaan dat alles zelfs stil is gelegd, is PMT een interessante benadering om op deze case toe te passen.

Voor een uitgebreide uitleg van deze zogenaamde 'kernelementen' wordt u verwezen naar hoofdstuk 3 maar om de vraagstelling in paragraaf 1.4 beter te begrijpen volgt hier alvast een korte inleiding van de vier kernelementen.

*Openheid*: de openheid van een proces gaat over het aantal en het soort partijen dat betrokken wordt. Daarnaast gaat het over de mate waarin inhoudelijke besluiten worden omgezet in procesmatige afspraken. Ook de transparantie van het proces is een belangrijk maatstaaf voor de openheid.

*Bescherming van de kernwaarden van partijen*: elke partij die deelneemt aan een proces staat voor iets. Dit kernelement gaat niet zozeer over hoe een partij in een specifieke proces staat maar over de algemene waarden waar zo'n partij voor staat. Een partij wil

vanzelfsprekend niet geschaad worden in deze 'kernwaarden' en daarom is de bescherming daarvan belangrijk.

*Voortgang:* om een beetje snelheid en voortgang in het proces te krijgen kunnen er een aantal maatregelen worden genomen om deze voortgang gunstig te beïnvloeden.

*Inhoud:* uiteindelijk heeft het hele proces tot doel om tot een inhoudelijk goede oplossing te komen. Het kernelement inhoud zorgt ervoor dat dit niet uit het oog wordt verloren.

De manier waarop er met deze zogenaamde 'kernelementen' in een proces wordt omgegaan is volgens PMT van invloed op het slagen dan wel falen van het proces.

#### *Wetenschappelijke relevantie*

Het toepassen van PMT als analysekader voor het besluitvormingsproces van natuurproject Heiderijk maakt het onderzoek wetenschappelijk relevant, aangezien deze benadering nooit eerder op dit terrein is toegepast.

Daarnaast wordt geprobeerd wat toe te voegen aan de theorie. Er wordt nadrukkelijk gekeken naar de relaties tussen de kernelementen. Het is bekend dat de kernelementen niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn. Soms oefenen ze invloed op elkaar uit. Hoe deze relaties precies zijn is nog nooit ergens duidelijk omschreven. In dit onderzoek wordt daartoe een poging gedaan. Het conceptueel model en de uitwerking daarvan slaan op deze relaties. Heiderijk wordt als case gebruikt om te kijken of de aannames die gedaan worden in de praktijk te herkennen zijn.

## **1.4 Vraagstelling + onderzoeksmodel**

Om de doelstelling te verklaren is de volgende centrale vraag ontworpen:

*Hoe kan de gang van zaken rond de besluitvorming van het project Heiderijk verklaard worden vanuit Procesmanagement?*

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld.

### *7. Welke actoren participeerden in het proces?*

Om een eerste indruk te krijgen van het proces is het handig om een analyse te maken van de betrokken actoren.

De volgende deelvragen (2 t/m 5) hebben betrekking op de kernelementen uit Procesmanagement en op het proces van de totstandkoming van de genomen besluiten.

### *8. In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de openheid?*

### *9. In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de bescherming van de kernwaarden?*

### *10. In hoeverre is de gang van zaken te verklaren met de manier waarop de voortgang van het proces geregeld was?*

### *11. In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de inhoud?*

Vraag 6 heeft een iets afwijkende functie. Deze vraag heeft betrekking op de relaties tussen de vier kernelementen. De kernelementen staan niet geheel los van elkaar. Ze oefenen soms

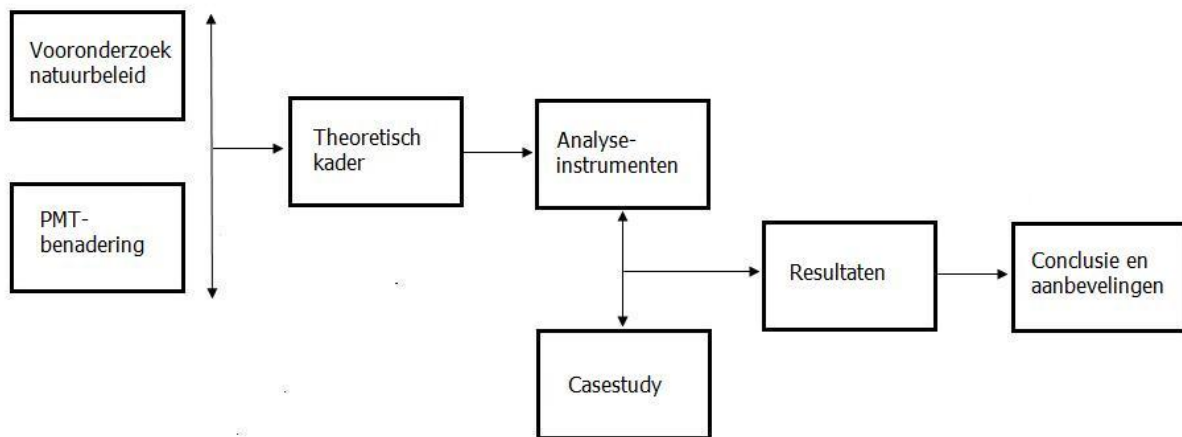
invloed op elkaar uit, echter deze relaties zijn nooit goed in beeld gebracht. In dit onderzoek wordt hiertoe een poging gedaan.

*12. Hoe beïnvloeden de kernelementen elkaar?*

Ten slotte hebben vraag 7 en 8 een afsluitende functie. Wat levert de analyse op aan informatie? Welke conclusies kunnen er getrokken worden en kunnen op basis hiervan aanbevelingen worden gedaan om natuurbeidsprojecten succesvoller te laten verlopen?

*13. Welke verklarende conclusies kunnen er uit de analyse worden getrokken?*

*14. Welke aanbevelingen voor het succesvol verloop van dergelijke natuurbeidsprojecten kunnen uit deze conclusies worden afgeleid?*



*Figuur 1 Onderzoeksmodel*

In figuur 1 ziet u een onderzoeksmodel. Het onderzoek vangt aan met een vooronderzoek naar het natuurbeleid en tegelijkertijd een studie naar de benadering van Procesmanagement. Door deze twee met elkaar te combineren wordt een theoretisch kader ontwikkeld. Uit dit theoretisch kader worden analyse-instrumenten afgeleid en deze worden toegepast op de casestudy. Dit levert resultaten op. Op basis van deze resultaten zullen conclusies worden getrokken en indien mogelijk aanbevelingen worden gedaan om natuurbeidsprojecten succesvoller te laten verlopen.



## **1.5 Werkwijze**

De onderzoeksstrategie die in dit onderzoek gehanteerd wordt is een enkelvoudige casestudy. Er is dus sprake van een enkelvoudige onderzoekseenheid waar diep op ingegaan wordt (zie ook paragraaf 4.1). Deze case wordt geëvalueerd met behulp evaluatiecriteria die afgeleid zijn uit de benadering van Procesmanagement. Om deze evaluatiecriteria bruikbaar te maken in interviewguides worden belangrijke begrippen geoperationaliseerd (zie ook paragraaf 4.2). Uiteindelijk is het doel tweeledig. Ten eerste wordt met de resultaten van de interviews geprobeerd aan de hand van PMT een oorzaak te vinden voor het moeizame verloop van het proces door het proces te toetsen aan de hand van evaluatiecriteria (zie paragraaf 5.1). Daarnaast worden ook de relaties tussen de kernelementen onderzocht en getoetst. Hiertoe is een conceptueel model ontworpen (en uitgewerkt) die relaties suggereert. Deze worden ook aan de case getoetst (paragraaf 5.2).

## **1.6 Opbouw**

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de casus kort beschreven. Hier wordt eerst ingegaan op natuurbeleidsproblemen in het algemeen en vervolgens specifiek op de problemen met betrekking op het natuurproject Heiderijk. Hoofdstuk 3 is een hoofdstuk over de theorie. PMT wordt hier uitvoerig uitgelegd. Daarna in hoofdstuk 4 wordt uitgelegd welke hoe er in dit onderzoek van PMT gebruik wordt gemaakt en welke functie de benadering hier vervult. Dit is hier tevens in een conceptueel model weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt dan de case Heiderijk geanalyseerd. Ten slotte vindt u in hoofdstuk 6 de getrokken conclusies en de aanbevelingen.

## **2 Heiderijk: de complicaties**

In hoofdstuk 1 is uitgelegd dat dit onderzoek een enkelvoudige casestudy is. In dit hoofdstuk wordt behandeld welke case bestudeerd wordt, waarom de case geschikt wordt geacht voor dit onderzoek en wat de link met de doelstelling is. In paragraaf 2.1 wordt eerst wat verteld over natuurbeleidsproblemen in het algemeen in Nederland. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens concreet ingegaan op de casus Heiderijk en tot slot wordt in paragraaf 2.3 Heiderijk gekoppeld aan de doelstelling van dit onderzoek.

### **2.1 Natuurbeleidsproblemen**

Dat de natuur in Nederland onder druk staat is bekend. Een groot deel is door steden, dorpen en wegen versnipperd, door de landbouw en andere menselijke activiteiten vervuild en door “recreanten” verontrust. Toch is er nog veel dat de moeite waard is om te behouden en te versterken.

Om de natuur te beschermen en te ontwikkelen moeten plannen worden gemaakt en uitgevoerd. Dit noemen we het natuurbeleid. Sinds 1990, met de invoering van het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zijn er volgens Brouwer & Dirx (2008) drie ontwikkelingen in het natuurbeleid:

Natuur kan ontwikkeld worden en is maakbaar: op basis van ecologische en biologische kennis kan natuur gemaakt worden. Vermaatschappelijking en vermarkting: de verhouding tussen de overheid en de samenleving is verschoven, burgers, natuurorganisaties en marktpartijen hebben hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het natuurbeleid.

Natuurbeleid moet integraal, decentraal en afrekenbaar zijn: dus regionale uitvoering, in samenwerking met andere sectoren (landbouw, recreatie, water, milieu). Het Rijk stuurt daarbij alleen op hoofdlijnen.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben een grote invloed op de natuurbeleidsproblemen van vandaag de dag. De regie van de aanpak van natuurbeleidsproblemen ligt, met het invoeren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007, vooral bij de provincies. Omdat ze de gemaakte afspraken met het Rijk moeten nakomen zijn provincies zijn vaak de opdrachtgevers voor bepaalde projecten ten behoeve van natuurontwikkeling. Aangezien er naar samenwerking gestreefd wordt ontstaan er samenwerkingsverbanden. Partijen hebben vaak verschillende visies en daarom wordt er veel onderhandeld.

### **2.2 Heiderijk als natuurbeleidsprobleem**

Het project ‘Heiderijk Nijmegen-Mook’ had als doel om de heide tussen Nijmegen en Mook te herstellen. Van de heide, een cultuurlandschap dat verdwijnt zonder menselijk beheer, was in dit gebied, op een aantal locaties na, niet veel meer over. Ondanks dat heide een cultuurlandschap is, zijn veel bijzondere diersoorten afhankelijk van deze biotoop. Soorten die als voorbeeld genoemd worden zijn nachtzwaluw, zadelsprinkhaan, roodborsttapuit, gladde slang en zandhagedis.

Om de heidegebieden te vergroten en te verbinden zal bos gekapt moeten worden. Natuurbalans-Limes Divergens heeft daarvoor in 2003, in opdracht van de provincie Gelderland, de provincie Limburg en het ministerie van LNV, een herstelplan opgesteld.

Hierbij werd een leefgebiedenbenadering gehanteerd, een nu gebruikelijke benadering vanwege het integrale karakter.

Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, gemeente Nijmegen, Prorail werkten samen, met de Bosgroepen als projecttrekker. Projectfinanciers waren de genoemde provincies en het ministerie.

Het totale plangebied besloeg 3000 hectare. De doelstelling was dat 300 hectare daarvan uiteindelijk heide zou zijn. 110 hectare was al heide (Mookerschans, Mookerheide, Heumenseschans, Heumensoord). De werkzaamheden waren verdeeld in fasen. De eerste fase was in maart 2010 afgerond, er was toen 16,8 hectare bos gekapt, 38 hectare opslag verwijderd en 29 hectare bos gedund. Daarnaast was er 13,5 hectare geplagd (bovenlaag grond verwijderen). Het verwijderde bos moest elders herplant worden. 83 hectare leefgebied was aangelegd in fase 1, 107 hectare moest nog volgen.

Echter was niet iedereen het hiermee eens. Er kwam veel protest van lokale bevolking en er werden twee actiegroepen genaamd 'red het bos' en 'red ons bos' opgericht. Het was een heftig en fel protest waarbij emoties soms een grote rol speelden. Argumenten die aangedragen werden waren bijvoorbeeld dat bos een natuurlandschap is dat geen onderhoud behoeft en een heidelandschap doorlopend wel. Daarnaast werd aangehaald, dat de doelsoorten waar het herstelplan zich op richt hier niet eens hun natuurlijke leefgebied hebben, zoals de zadelsprinkhaan zijn natuurlijke leefgebied heeft rond de Middellandse zee (Paul Baken, woordvoerder Red het bos, 2011). De activisten van Red het bos vonden dat werkzaamheden niet volgens de vergunning uitgevoerd werden en maakten bezwaar bij het ministerie. Het rapport dat hieruit kwam is niets mee gebeurd.

Het project zou lopen tot 2017, dan zouden de andere fasen ook afgerond zijn. Echter door het grote protest is het uitvoering van fase 1 stil komen te liggen. Nu wordt geëvalueerd hoe het aangelegde leefgebied zich ontwikkelt. Volgens Fons Mandigers, woordvoerder van Natuurmonumenten is dit boven alle verwachtingen. De heide komt goed op en de diersoorten waar men in het herstelplan op doelde doen het goed.

## **2.3 Heiderijk en de doelstelling van dit onderzoek**

De doelstelling van dit onderzoek, beschreven in paragraaf 1.2 is een bijdrage leveren aan de succesvolle uitvoering van natuurbeleidsprojecten door het besluitvormingsproces van het project Heiderijk Nijmegen-Mook te evalueren. In deze paragraaf wordt behandeld waarom project Heiderijk geschikt werd geacht voor dit onderzoek.

Er zijn meerdere afwegingen die hebben geleid tot de keuze om het project Heiderijk te analyseren. Als eerste is het duidelijk dat het project op sommige punten problematisch is veropen. Tijdens de uitvoering van het project is er erg veel weerstand gekomen van een aantal mensen. De media werd erbij gehaald en volgens dhr. Woesthuis (Staatsbosbeheer) werden in de gemeente Mook en Middelaar de bewoners zelfs in het politieke stembokje gevraagd of ze het eens of oneens waren met Heiderijk. De uitkomst van deze vraag was dat de bewoners vonden dat er gestopt moest worden met het project. Vanwege de weerstand is uiteindelijk ook besloten om het project, na uitvoering van fase 1 (tijdelijk?), stil te leggen. De gebieden waar heide ontwikkeld wordt, worden wel beheerd en er vindt monitoring plaats (om te volgen hoe het gaat met de diersoorten waarvoor de maatregelen zijn uitgevoerd).

## 3 Theorie

Sommige maatschappelijke problemen, zoals natuurbeleidsproblemen, zijn erg complex. Een oplossing ligt daarbij niet direct voor de hand. Vanwege de vele betrokken actoren, met vaak erg verschillende visies op de juiste aanpak en uitkomst van het probleem, zijn er inhoudelijk tal van onenigheden. Anders was er ook geen probleem geweest. Om toch tot een inhoudelijke oplossing te komen kan het verstandig zijn dat men zich meer op de proceskant van een probleem richt. Het gaat erom dat de oplossing voortvloeit uit een zogenaamd 'juist' proces. De term 'juistheid' van een proces wordt door Herbert Simon (1976) geïntroduceerd, indien een proces op een juiste manier verloopt zal dit volgens hem resulteren in goede inhoudelijke oplossingen.

### 3.1 Procesmanagement

Ook in PMT wordt erkend dat voor inhoudelijke problemen niet altijd de beste inhoudelijke oplossing gevonden kan worden. Wanneer men een proces goed vormgeeft en daarbij een aantal nader te behandelen procesaspecten goed doorloopt komen er 'vanzelf' inhoudelijke resultaten uit. De term vanzelf moet hierbij niet te letterlijk worden genomen, het is alsnog vaak niet gemakkelijk om met alle partijen op één lijn te komen. Volgens De Bruijn et al (2008) zijn er vier belangrijke 'kernelementen' waarmee een proces ontworpen, gestuurd en tot een goed einde gebracht kan worden. Meer van het ene kernelement houdt soms een beperking in van een ander kernelement. Maximalisatie van alle kernelementen is daarom niet het doel, er moet gestreefd worden naar een goede verhouding. Hieronder worden de vier kernelementen toegelicht. Aan het eind van iedere toelichting wordt per kernelement een opsomming gegeven van de ontwerpprincipes. Dit zijn als het ware de bouwstenen van de kernelementen.

#### 3.1.1 Openheid

Het kernelement openheid heeft betrekking op de initiatiefnemer. Indien een initiatiefnemer een open houding aanneemt heeft dit invloed op welke actoren aan het proces meedoen. Deze actoren krijgen daarna kans om de agenda en de besluitvorming mede vorm te geven.

Een proces met een gebrek aan openheid wordt door actoren vaak ervaren alsof de initiatiefnemer geen macht uit handen wil geven en zichzelf daardoor niet echt invloed uitoefenen op de besluitvorming.

Om in een proces openheid te creëren is het als eerste van belang dat alle relevante partijen betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Meteen rijst de vraag: wat zijn dan relevante partijen? Partijen zijn allereerst in de volgende drie categorieën onder te verdelen:

1. Partijen met productiemacht en blokkademacht.
2. Partijen die een initiatief *steunen*, partijen die zich ertegen *verzetten* en partijen die nog *geen standpunt* hebben ingenomen.
3. Grote en kleine partijen.

Vaak kunnen niet alle partijen die belang hebben bij een bepaald besluitvormingsproces daarbij betrokken worden. Hierdoor zou de besluitvorming veel te veel vertraagd worden. Om te bepalen welke partijen betrokken moeten worden zijn de volgende drie overwegingen belangrijk.

1. Het totaal van de partijen moet een goede representatie zijn van de partijen die belang hebben bij de besluitvorming. Elk afzonderlijk belang moet door bijvoorbeeld één of twee partijen behartigd worden.
2. Het proces kent verschillende fasen. Er kan besloten worden om in verschillende fasen verschillende partijen te betrekken. Deze partijen kunnen ook een verschillende rol vervullen, bepaalde partijen zijn bijvoorbeeld betrokken bij de besluitvorming, andere partijen functioneren alleen als adviseur.
3. Er moet er niet alleen naar machtsposities gekeken worden, maar ook morele overwegingen kunnen een grote rol spelen om bepaalde partijen te betrekken. Er wordt rekening gehouden met zwakke partijen die weinig macht hebben, maar wel geraakt kunnen worden door de besluitvorming.

Naast het betrekken van de relevante partijen zorgt de transformatie van inhoudelijke keuzes tot procesmatige afspraken ook voor meer openheid. Het is de bedoeling dat voorafgaand aan het proces wel de inhoudelijke onderwerpen worden geïnventariseerd, maar dat daarover geen keuzes worden gemaakt. Als in plaats hiervan alleen procesmatige afspraken worden gemaakt levert dat meerdere voordelen op. Ten eerste biedt het alle deelnemende partijen meer ruimte: het proces wordt geen val waarin ze uiteindelijk toch een bepaalde richting op worden gedreven. Ten tweede leiden de procesafspraken ertoe dat partijen bij elkaar aan tafel gaan zitten. Dit kost vaak minder en levert meer op dan een 'strijd' zonder afspraken tussen de partijen.

Ten slotte heeft de initiatiefnemer, wanneer deze het spel goed speelt, ook een grotere kans om iets van zijn belangen te realiseren dan wanneer er geen medewerking (en wel tegenwerking) is van andere partijen.

Ten slotte moet voor alle partijen duidelijkheid zijn omtrent de procesgang, de manier waarop hun belangen worden beschermd en wie er allemaal bij het proces betrokken zijn. Met andere woorden: het proces moet transparant zijn. Transparantie zorgt voor minder onderling wantrouwen en daarom ook voor minder conflicten. Ook de procesmanager moet met zijn optreden transparant zijn en zich uiteraard richten op het proces en niet op de inhoud.

#### **Ontwerpprincipes**

1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.
2. Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.
3. Transparantie van proces en procesmanagement.

### 3.1.2 Bescherming kernwaarden

Kernwaarden, in PMT ook wel ‘core values’ genoemd, zijn de kernbelangen die iedere actor in het proces inbrengt. Deze kernwaarden moeten daarom beschermd worden. Wat de uitkomst van het proces ook zal zijn, geen enkele actor mag aangetast worden in zijn kernwaarden. Gebrek aan de bescherming van de kernwaarden kan ertoe leiden dat actoren zich onveilig voelen en het proces wordt er onaantrekkelijk door.

Omdat meerdere partijen de kans wordt gegeven om invloed op het proces en de besluitvorming uit te oefenen kunnen de uitkomsten voor de ene partij gunstiger uitpakken dan voor de andere. Alle partijen hebben bepaalde kernwaarden (niet te verwarren met, maar overstijgend aan het standpunt dat een partij inneemt tijdens een besluitvormingsproces). Om ervoor te zorgen dat het proces een veilige omgeving voor de partijen wordt en zij niet ongewild tot bepaalde keuzes worden gedwongen moeten deze kernwaarden beschermd worden.

Partijen kunnen zich committeren aan procesafspraken en aan het resultaat van een proces. Partijen vragen of ze zich willen committeren aan het resultaat kan verleidelijk zijn, omdat een initiatiefnemer vaak veel tijd in een procesontwerp steekt en de kans anders bestaat dat partijen uiteindelijk alsnog hun eigen weg gaan. Dan is alle moeite voor niets geweest. Toch is dit, ten behoeve van de bescherming van de kernwaarden van partijen, ongewenst. Er kan alleen commitment aan het proces worden gevraagd. Hierdoor ontstaat voor partijen veiligheid en ruimte. Juist hierdoor ontstaat tijdens het proces commitment aan het resultaat.

In een besluitvormingsproces zijn er allerlei deelbesluiten. Commitment aan deze deelbesluiten kan vanuit het perspectief van de initiatiefnemer gewenst zijn, omdat het zo lijkt of er sprake van voortgang is. Vanuit andere partijen kan dit echter leiden tot wantrouwen en verzet. Het gevoel kan ontstaan dat ze op een gegeven moment niet meer terug kunnen. Om deze reden moeten commitments aan deelbesluiten uitgesteld kunnen worden tot het eind. Niets ligt vast totdat het proces is voltooid.

Tijdens het proces moeten partijen die zich er niet meer in thuis voelen het proces kunnen verlaten. Deze zogenaamde exit-regels maken de drempel om tot een proces toe te treden voor partijen lager. Daarnaast wordt ook het risico dat partijen lopen verlaagd. Dat deze exit-regels betekent natuurlijk niet dat ze gebruikt moeten worden. De initiatiefnemer en de procesmanager moeten er tijdens het proces alles aan doen om te voorkomen dat partijen voortijdig afhaken.

#### **Ontwerpprincipes**

- 2 De centrale waarden van een partij worden beschermd.
- 3 Commitment aan het proces, niet aan het resultaat.
- 4 Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.
- 5 Het proces kent exit-regels.

### 3.1.3 Voortgang

Openheid en bescherming van de kernwaarden alleen zullen tot onderhandelingen leiden, maar deze onderhandelingen kunnen erg traag en stroperig worden. Om tot een snelle besluitvorming te komen zullen er ook prikkels voor voortgang ingebouwd moeten worden bij een ontwerp voor een proces. Daarvoor zijn er meerdere mogelijkheden.

Het proces kent vooruitzichten op winst. Partijen moeten de overtuiging hebben dat een snelle en voortvarende afronding van het proces winstgevend is voor hen. Deze winst moet niet te vroeg worden 'uitbetaald' want dan is er geen prikkel meer voor partijen om zich in te zetten voor een goed verloop van het proces. De winst moet dus vooral aan het einde van het proces te halen zijn.

Toch moet ook enige winst als zogenaamde 'quick wins' worden uitbetaald. Als alle winst pas op het laatst komt kunnen partijen het idee krijgen dat het proces vastloopt.

Een andere manier om voortgang in een proces te krijgen is door ervoor te zorgen dat de mensen die participeren in het proces in hun eigen organisaties een hoge positie innemen en/of daar gezag hebben. Deze 'zware bemensing' heeft drie voordelen. Ten eerste is dit bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces. Daarnaast kan een zware vertegenwoordiging van de organisaties meer zelf beslissen. Een commitment kan daardoor veel sneller worden gemaakt. Het derde argument is dat mensen die hogere posities in een organisatie bekleden desnoods enige afstand van de achterban kan nemen. Soms moeten partijen nou eenmaal iets inleveren.

Vaak is er in een proces sprake van veel tegengestelde belangen, er moet daarom voorkomen worden dat een proces door conflicten uit elkaar scheurt. Een manier om dit te voorkomen is een proces een gelaagde structuur te geven. Bijvoorbeeld een stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur. Centrale besluiten worden in de stuurgroep genomen, projectgroepen bereiden deze voor en sommige dagelijkse bezigheden kunnen weer worden uitbesteed aan een werkgroep. Zo'n structuur biedt de mogelijkheid om conflicten te doseren. In projectgroepen en werkgroepen kunnen conflicten ontstaan die niet al te veel gevaar opleveren voor de vertegenwoordigers van de stuurgroepen onderling. De stuurgroepen kunnen de conflicten wel meenemen in hun besluitvorming.

Als laatste mogelijkheid om het proces te versnellen zijn bepaalde vormen van 'command and control'. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een waarschuwing dat wanneer er geen consensus bereikt wordt tussen de partijen, er voor hen wordt besloten wat er gaat gebeuren. Deze dreiging kan een prikkel zijn voor partijen om zich coöperatief op te stellen.

#### **Ontwerpprincipes**

8. Het proces kent vooruitzichten op winst.
9. Er zijn quick wins.
10. Het proces kent een zware personele bezetting.
11. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.
12. Command en control wordt als aanjager van het proces benut.

### 3.1.4 Inhoud

Door alle aandacht te richten op het proces kan de inhoud uit het oog worden verloren. Erg belangrijk is daarom dat men hier wel rekening mee houdt. De inhoudelijke kwaliteit mag namelijk niet lijden onder een procesmatige aanpak. Openheid versterkt wel de inhoud, omdat een groot aantal partijen ook betekent dat er veel invalshoeken zijn. Daarnaast moeten naast belanghebbenden ook externe experts een rol hebben in het proces. Zij kunnen de nieuwste inzichten met zich meebrengen en met hun deskundigheid de inhoud verrijken. Daarnaast kunnen zij mededelen op welke data de wetenschappelijke onderzoeken die aangehaald worden gebaseerd zijn.

Een andere manier om inhoud te garanderen is ervoor te zorgen dat er in het proces van een inhoudelijke variëteit naar selectie wordt gestreefd. In het begin kunnen er veel inzichten en zienswijzen aan de orde komen, hieruit worden er na verloop van tijd een aantal geselecteerd. Hiermee zorgt men ervoor dat er geen belangrijke inzichten over het hoofd worden gezien.

#### Ontwerpprincipes

13. Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.
14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.

## 3.2 Procesmanagement in dit onderzoek: een conceptueel model

De in totaal 14 ontwerpprincipes waaruit de vier kernelementen zijn opgebouwd, kunnen worden omgezet in evaluatiecriteria, die weer verwerkt kunnen worden in interviews. Zo kan bijvoorbeeld aan relevante partijen gevraagd worden of er exit-regels waren, of er vooruitzichten op winst waren en hoe er omgegaan werd met conflicten (zie voor een uitleg van de ontwerpprincipes paragraaf 3.1).

Voorals indien een proces niet soepel verlopen is, kan het nuttig zijn om aan de hand van deze kernelementen een evaluatie te doen. Hieruit kan lering getrokken worden waar er in het proces fouten zijn gemaakt en wat er beter had gekund. De 14 ontwerpprincipes worden dus als evaluatiecriteria gehanteerd (paragraaf 5.1).

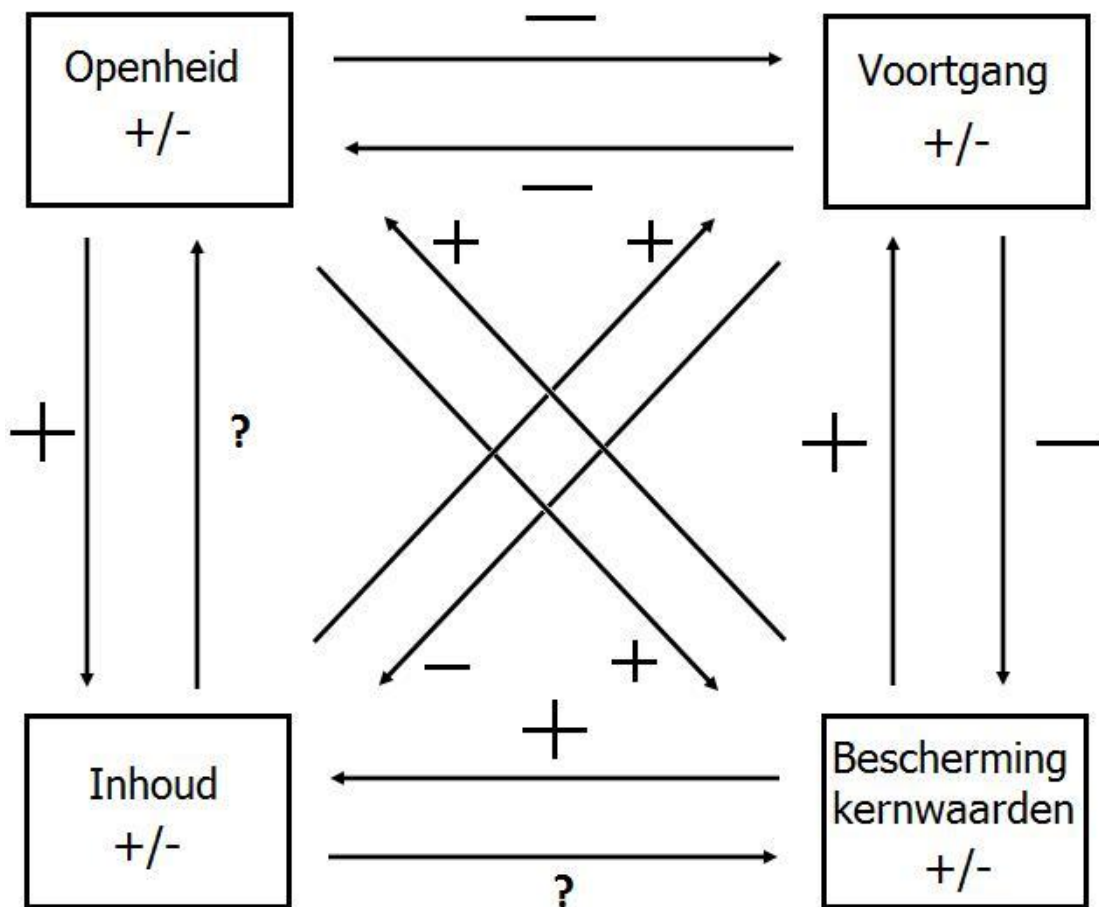
Zoals gezegd bestaan de vier kernelementen elk uit een aantal ontwerpprincipes. Hieruit zijn de kernelementen van PMT als het ware opgebouwd. De kernelementen zelf zijn echter niet geheel onafhankelijk. Ze oefenen soms invloed op elkaar uit.

Omdat de relaties tussen deze kernelementen van PMT nooit goed in beeld zijn gebracht wordt in dit onderzoek hiertoe een poging gedaan. In Figuur 2 wordt een conceptueel model weergegeven. Het geheel geeft een besluitvormingsproces aan. De vier kernelementen zijn in de hokjes weergegeven. Deze kunnen + of – zijn. Dus goed of slecht. De pijlen geven de invloed van het ene kernelement op de andere weer.



Het model moet zo gelezen worden dat het kernelement waar de pijl vandaan komt positief is, wat is dan de invloed op het andere kernelement? Dit is af te lezen aan de + dan wel – naast de pijl. (Voorbeeld: wanneer het kernelement 'Openheid' positief is in het proces dan heeft dit een negatieve invloed op het kernelement 'Voortgang'). Het uitgangspunt is dus altijd dat het kernelement waar de pijl vandaan komt positief is. Het +/-/? behorend bij de pijl geeft dan de gesuggereerde relatie met het andere kernelement weer.

Zoals in het conceptueel model is te zien zijn er in principe 12 relaties mogelijk tussen de kernelementen(de pijlen). Dit zijn de mogelijke relaties. Deze relaties kunnen positief, negatief of onbekend zijn.



Figuur 2 Conceptueel model

In figuur 3 is het conceptuele model verder uitgewerkt en wordt een beschrijving gegeven van elke mogelijke relatie tussen de kernelementen. Er wordt uitgelegd waarom het vermoeden is dat de relatie positief, negatief of onbekend is.

Mogelijke relaties tussen kernelementen	Afkorting	Relatie aanwezig	Beschrijving relatie
Openheid-Voortgang	OP-VO	-	De mate van openheid kan een negatieve werking hebben op de voortgang. Immers, hoe meer partijen bij het proces betrokken worden, hoe meer visies er in overweging genomen moeten worden en hoe meer discussie er kan ontstaan. Hier moet echter wel bij opgemerkt worden dat deze openheid ervoor kan zorgen dat er achteraf minder bezwaren komen van partijen die niet bij het proces betrokken werden.
Openheid-Bescherming kernwaarden	OP-BK	+	De kernwaarden van partijen worden het best beschermd als de partijen betrokken worden in het proces. Een grotere openheid geeft dus een grotere bescherming van de kernwaarden.
Openheid-Inhoud	OP-IN	+	De openheid heeft een positieve invloed op de inhoud. Het grotere aantal partijen leidt tot meer kennis en meer invalshoeken in het proces.
Voortgang-Openheid	VO-OP	-	Een hoge voortgang kan negatief uitpakken voor de openheid. Als het snel gaat kan de transparantie er namelijk onder lijden.
Voortgang-Inhoud	VO-IN	-	Indien de besluitvorming erg snel gaat kan de inhoud hieronder lijden. Belangrijke informatie kan over het hoofd gezien worden en beslissingen kunnen niet voldoende worden afgewogen.
Voortgang-Bescherming kernwaarden	VO-BK	-	Net als bij de inhoud kan ook de bescherming van de kernwaarden van partijen onder een snelle voorgang lijden. Kernwaarden van partijen bij een snelle besluitvorming onvoldoende in acht worden genomen.
Bescherming kernwaarden-Inhoud	BK-IN	+	Er wordt verwacht dat een goede bescherming van de kernwaarden zal leiden tot een betere inhoud. Wanneer partijen zich namelijk veilig voelen in een proces, zullen ze eerder actief deelnemen en met informatie komen.

Bescherming kernwaarden-Openheid	BK-OP	+	Wanneer de kernwaarden goed beschermd worden zullen partijen zich veiliger voelen en naar verwachting een meer open houding aannemen. Hierdoor zal de transparantie toenemen.
Bescherming kernwaarden-Voortgang	BK-VO	+	Wanneer de kernwaarden eenmaal goed beschermd zijn, en als een soort randvoorwaarden van het proces zijn vastgesteld, schept dit duidelijkheid. Hierdoor komt een juiste uitkomst sneller in beeld.
Inhoud-Openheid	IN-OP	?	Er wordt niet verwacht dat deze relatie bestaat.
Inhoud-Voortgang	IN-VO	+	Wanneer de inhoud duidelijk en zeker is kunnen er sneller besluiten worden genomen.
Inhoud-Bescherming kernwaarden	IN-BK	?	Er wordt niet verwacht dat deze relatie bestaat.

*Figuur 3 Relaties kernelementen*

Zoals te zien is wordt er in figuur 3 bij 6 van de 12 mogelijke relaties verwacht dat ze aanwezig en positief zijn (groen gekleurd vak met een + erin). Bij 4 mogelijke relaties wordt verwacht dat ze aanwezig en negatief zijn en bij de overige 2 is er geen vermoeden van het bestaan van een relatie.

In hoofdstuk 5 van dit onderzoek wordt getoetst of deze vermoedens van relaties in het proces Heiderijk te herkennen zijn.

## 4 Methodologie

In het vorige hoofdstuk is de theorie van Procesmanagement uiteengezet en is kort behandeld op welke manier PMT een rol speelt in dit onderzoek. Vervolgens is er een conceptueel model ontworpen (en verder uitgewerkt) dat op deze theorie gebaseerd is.

In dit hoofdstuk zal nauwkeurig worden toegelicht op welke manier de theorie in dit onderzoek een rol gaat spelen en hoe het onderzoek aangepakt en opgezet is.

Paragraaf 4.1 gaat in op de onderzoeksstrategie die gehanteerd wordt. In paragraaf 4.2 worden belangrijke begrippen uit de genoemde ontwerpprincipes van PMT geoperationaliseerd. Deze ontwerpprincipes en de operationalisatie van belangrijke begrippen daarin vormen de basis voor de interviewguides die gehanteerd worden bij interviews met betrokken personen. De resultaten van de interviews worden gebruikt als toetssteen voor het conceptueel model. Paragraaf 4.3 gaat in op de dataverzameling en paragraaf 4.4 op de analyse van deze data.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is een exploratief, praktijkgericht evaluatieonderzoek. Exploratief omdat er een conceptueel model is ontwikkeld dat samenhangen tussen de kernelementen van Procesmanagement suggereert die nog niet eerder op deze manier zijn beschreven. De mogelijke relaties worden in figuur 3 verder uitgewerkt. In hoofdstuk 5 (paragraaf 5.2) wordt aan de hand van case Heiderijk getoetst of de relaties tussen de kernelementen ook in de praktijk te herkennen zijn.

Naast het exploratieve karakter is dit onderzoek praktijkgericht, omdat geprobeerd wordt een bijdrage te leveren aan de oplossing van natuurbeleidsproblemen. Er wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van één zogenaamde 'case' waar diep op ingegaan wordt, namelijk het project Heiderijk. Daarom is het een enkelvoudige casestudy. Een kenmerk van een casestudy is dat er een diepgaand en integraal inzicht wordt verkregen van één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.183). Verschuren en Doorewaard (2007) noemen voor- en nadelen van een casestudy. Een belangrijk voordeel is dat de resultaten eerder worden gewaardeerd door 'het veld' dan bijvoorbeeld een survey of een experiment. Als nadeel komt naar voren dat bij een enkelvoudige casestudy wel in het achterhoofd moet worden gehouden dat de uitkomsten van het onderzoek gebaseerd zijn op één case. De externe geldigheid kan daarom onder druk staan.

## 4.2 Operationalisatie

De ontwerpprincipes uit PMT worden in dit onderzoek als evaluatiecriteria gehanteerd. Voordat deze ontwerpprincipes hiervoor bruikbaar zijn moeten eerst belangrijke begrippen worden geoperationaliseerd. Door de ontwerpprincipes om te zetten in zogenaamde indicatoren (waarneembare zaken) kunnen deze gebruikt worden in interviewvragen. In Figuur 4 staan per ontwerpprincipe een of meerdere indicatoren. Het deel van de ontwerpprincipes dat geoperationaliseerd is, is geel gemaakt.

Ontwerpprincipes	Indicatoren
<b>Openheid</b>	<b>Openheid</b>
Alle <b>relevante</b> partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dient een of meerdere belangen m.b.t. het proces.</li> <li>- Partij heeft of een machtspositie of wordt als zwakkere partij die geraakt kan worden uit morele overwegingen erbij betrokken.</li> </ul>
Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot <b>procesmatige afspraken</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afspraken met betrekking tot bijeenkomsten, deadlines, manier van samenwerking e.d.</li> </ul>
<b>Transparantie</b> van proces en procesmanagement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen geheimen.</li> <li>- Alle documenten openbaar.</li> <li>- Goede voorlichting naar de buitenwereld.</li> </ul>
<b>Bescherming kernwaarden</b>	<b>Bescherming kernwaarden</b>
De <b>centrale waarden</b> van een partij worden beschermd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waarden van een partij overstijgend aan de manier waarop de partij in een bepaald proces staat worden beschermd.</li> </ul>
<b>Commitment</b> aan het proces, niet aan het resultaat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Letterlijk: verplichting. Een partij stapt in het proces en verplicht zich hieraan, zonder dat de uitkomst vast staat.</li> </ul>
<b>Commitments</b> kunnen door partijen worden uitgesteld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een partij kan in een proces stappen voor een bepaalde periode met de mogelijkheid om er nog uit te stappen. Pas later moet men zich te committeren.</li> </ul>
Het proces kent <b>exit-regels</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien een partij eruit wil stappen zijn hiervoor mogelijkheden.</li> </ul>
<b>Voortgang</b>	<b>Voortgang</b>
Het proces kent <b>vooruitzichten op winst</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er moet 'iets te halen' zijn voor een partij.</li> <li>- Een partij moet voordeel aan het proces hebben.</li> </ul>
Er zijn <b>quick wins</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er moet op snelle termijn een (kleine) winst te behalen zijn als</li> </ul>

	prikkel.
Het proces kent een zware personele bezetting.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De mensen van de verschillende partijen bekleden een hoge functie binnen de eigen partij.</li> <li>- Er zijn veel mensen per partij met het proces bezig.</li> </ul>
Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflicten over meerdere niveaus binnen het proces verdelen.</li> </ul>
Command en control wordt als aanjager van het proces benut.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een partij die de leiding heeft en beslissingen kan nemen voor de andere partijen indien nodig.</li> </ul>
<b>Inhoud</b>	<b>Inhoud</b>
Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er moeten naast belanghebbenden ook externe experts inhoudelijk advies geven.</li> </ul>
Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eerst veel mogelijkheden door partijen aangedragen. Hierop wordt steeds meer geselecteerd.</li> </ul>

*Figuur 4: Operationalisatie tabel*

### **4.3 Data-verzameling**

Het onderzoek vangt aan met een literatuurstudie. De literatuurstudie vindt hoofdzakelijk in het begin van het onderzoek plaats. Ter oriëntatie op de case en voor het verzamelen van basiskennis. Op deze manier worden ook de betrokken partijen in beeld gebracht. Deze partijen zijn zoveel mogelijk benaderd en geïnterviewd om vanuit zoveel mogelijk invalshoeken de case te bekijken.

De data-verzameling van dit onderzoek vindt dus voor het belangrijkste deel plaats door middel van interviews met betrokken partijen: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, gemeente Nijmegen, Bureau Natuurbalans-Limes Divergens, een lid van de klankbordgroep (zie bijlage 2). Helaas wilde één belangrijke partij zich echter niet laten interviewen. Dit was de actiegroep Red ons bos. Van de actiegroep is wel een email ontvangen met uitgebreide motivering waarom zij niet wilden meewerken. Helaas kon nu alleen veel informatie niet achterhaald worden. Voor de partijen die zich wel wilden laten interviewen zijn interviewguides ontworpen. Deze interviewguides zijn gebaseerd op de ontwerpprincipes van PMT die gehanteerd zijn als evaluatiecriteria.

### **4.4 Data-analyse**

De verkregen data is veel groter dan de informatie die voor dit onderzoek noodzakelijk is. De bruikbare informatie wordt hier uit gefilterd door gebruik te maken van de ontwerpprincipes van PMT die worden gehanteerd als evaluatiecriteria. Dit gebeurt in paragraaf 5.1. Alhoewel de interviewguides al wel gebaseerd zijn op de ontwerpprincipes is er nog steeds veel restinformatie.

Om de toestand van de kernelementen in Heiderijk enigszins overzichtelijk weer te geven is er gebruik gemaakt van vier figuren (1 figuur per kernelement) waarin rapportcijfers worden toegekend aan de ontwerpprincipes. De cijfers 1 t/m 10 kunnen gegeven worden, waarbij het cijfer 1 zeer slecht betekent en het cijfer 10 zeer goed. Uiteraard zijn deze cijfers niet waterdicht. Het is goed mogelijk dat een 6 in dit onderzoek in een ander onderzoek een 5 of een 7 wordt. De figuren dienen daarom ook enkel ter indicatie. De bijbehorende tekst kan als onderbouwing voor het gegeven cijfer worden gezien. Per kernelement wordt een korte conclusie gegeven als afsluiting van de evaluatie.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 het nieuw ontworpen conceptueel model inclusief uitwerking getoetst aan Heiderijk. Het is interessant om na te gaan of er iets van de vermoedde relaties tussen de kernelementen aanwezig is in dit praktijkvoorbeeld van een natuurbeleidsproces. Voor de toetsing van deze gesuggereerde relaties wordt hetzelfde bronmateriaal gebruikt als voor de PMT-analyse, namelijk de antwoorden van de geïnterviewde personen.

## 5 Analyse Case

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Eerst wordt in paragraaf 5.1 de case Heiderijk geanalyseerd met behulp van Procesmanagement. Het operationalisatieschema uit paragraaf 4.2 (figuur 4) zorgt voor een verduidelijking van een aantal relevante begrippen die voorkomen in de evaluatiecriteria van PMT. Paragraaf 5.1 is opgedeeld in vier subparagrafen die elk een kernelement vertegenwoordigen. Deze subparagrafen zijn weer opgebouwd uit een tekstuele analyse en een schema. Het schema geeft cijfers (1 t/m 10) aan de indicatoren. Het gemiddelde cijfer van deze indicatoren is het cijfer van het kernelement uit PMT. Hoe lager het cijfer, hoe slechter het kernelement aanwezig is in de case. De tekstuele uitleg kan worden gezien als onderbouwing van het schema.

Paragraaf 5.2 gaat in op de relaties tussen de kernelementen. Hier wordt getoetst of de gesuggereerde relaties uit het conceptueel model (figuur 2) herkend worden in deze case.

### 5.1 PMT-analyse Heiderijk

#### 5.1.1 Openheid

*Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.*

Bij de besluitvorming van het project Heiderijk waren 9 partijen betrokken. De vier grondeigenaren: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Gemeente Nijmegen (eerst ook nog de gemeente Mook en Middelaar, maar zij hebben hun gronden verkocht aan Natuurmonumenten en zijn sindsdien niet meer betrokken) en Prorail. De initiatiefnemer Bureau Natuurbalans-Limes Divergens die in 2003 het herstelplan opstelde en na de uitvoering de ontwikkelingen monitoren. De overkoepelende organisatie Bosgroepen die de projectleiding had. En de opdrachtgevers/financiers van het project: Provincie Gelderland, Provincie Limburg en het Ministerie van LNV.

De vraag is of bovenstaande partijen *alle* relevante partijen zijn, of dat er nog meer partijen bij het proces betrokken hadden moeten worden. In paragraaf 3.1 wordt besproken wat een partij volgens PMT relevant maakt. Een belangrijke afweging daarbij is dat de partijen die betrokken worden een goede representatie zijn van het totale aantal belangen dat meespeelt.

In Heiderijk is het natuurbelang door genoeg partijen vertegenwoordigd (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer), maar het recreatiebelang minder. Er is namelijk nergens een partij die puur de belangen van de recreanten en omwonenden vertegenwoordigt. Echter is wel de gemeente Nijmegen betrokken en een gemeente vertegenwoordigt de belangen van alle inwoners, op die manier zou dus ook het recreatiebelang in het proces vertegenwoordigd moeten zijn.

Uit gesprekken met de partijen Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Gemeente Nijmegen blijkt dat er vooraf meerdere informatieavonden en excursies geweest, maar hier kwamen vooral mensen die geïnteresseerd waren in de natuur op af en minder de "gewone" recreanten en burgers. Pas toen er echt gekapt werd ontstond er een soort schrikreactie en kwam er protest. Volgens dhr. Mandigers (Natuurmonumenten) is zo iets volgens hem niet te voorkomen met opdrachten in een dergelijke projectvorm, waarbij een bepaald resultaat bereikt moet zijn op van te voren bepaalde deadlines, in verband met subsidies. Dhr.



Mandigers zou daarom liever voor de weg der geleidelijkheid kiezen om op die manier de schrikreactie van burgers te voorkomen.

Mvr. Hendriks (gemeente Nijmegen) deelde deze mening grotendeels en geeft ook de voorkeur aan kleinschaligere ingrepen. Daarnaast zou de gemeente de volgende keer proberen de burgers beter in te stellen op, en te informeren over de werkzaamheden die plaats gaan vinden. Mvr. Hendriks deelde ook duidelijk mee dat ze er niet voor zou kiezen om de volgende keer meer partijen in het besluitvormingsproces op te nemen. Hierdoor zou er alleen maar meer overleg nodig zijn en zou het nog moeilijker worden om tot overeenstemming te komen.

Volgens PMT kan het nuttig zijn om in verschillende fasen verschillende partijen te betrekken en deze ook verschillende rollen te laten vervullen. Van verschillende fasen was bij Heiderijk wel sprake maar de het waren dezelfde partijen die van begin tot eind betrokken bleven. Deze partijen vervulden soms wel verschillende rollen. Zo waren Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer naast grondbezitter met hun ervaring en kennis natuurlijk ook adviseur op het gebied van natuurontwikkeling en natuurbeheer. Voor de gemeente Nijmegen gold ook dat zij naast grondeigenaar de belangen van de burgers en de recreanten in het hoofd hielden.

Een derde overweging die volgens PMT bij de keuze van partijen een rol moet spelen is dat er niet alleen naar machtsposities (in dit geval bijvoorbeeld de grondeigenaren) gekeken moet worden, maar dat ook zwakkere partijen uit morele overwegingen worden betrokken. Hier zijn de recreanten/burgers de zwakkere partij, maar er waren gemeentes betrokken. Zij behartigen de belangen van hun inwoners en kijken daarom ook naar andere belangen dan het natuurbelang.

*Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken.*

Deze transformatie wordt in PMT om twee redenen aanbevolen. Ten eerste omdat het proces geen 'fuik' wordt voor partijen. Ze worden niet een bepaalde (ongewenste) kant op gedreven, omdat er nog geen inhoudelijke keuzes zijn gemaakt. Daarnaast zorgt het ervoor dat partijen tenminste bij elkaar aan tafel komen te zitten. Dit levert over het algemeen meer op dan een 'strijd' zonder afspraken tussen partijen.

Bij Heiderijk is hier eigenlijk geen sprake van, omdat de streefdoelen vooraf al voor een belangrijk deel al vaststonden. De partijen die wisten dit, verschilden hierover niet van mening en probeerden alleen om er samen een zo'n goed mogelijke invulling aan te geven. Inhoudelijke keuzes hoefden dus niet getransformeerd te worden, omdat ze voor een deel al gemaakt waren en omdat de partijen geen grote meningsverschillen hadden.

Er waren af en toe wel kleine inhoudelijke onenigheden. Mvr. Hendriks (gemeente Nijmegen) noemt als voorbeeld het toekomstige beheer van de heide. De gemeente had op de heide die al bestond een kudde schapen die de heide begraasden en die op die manier de heide vrij van boomopslag hielden. Zij waren tevreden over die manier van de instandhouding van de heide, maar Natuurmonumenten was op dat moment geen voorstander van begrazing door schapen. Maar na overleg zijn de partijen hier gewoon uitgekomen.

### *Transparantie van proces en procesmanagement.*

De transparantie was volgens betrokken partijen waarmee gesproken is 100%. Er waren geen geheimen en alle documenten waren openbaar. Volgens dhr. Mandigers (Natuurmonumenten) zijn er zelfs extra documenten gepubliceerd om inzage te geven in welke maatregelen er genomen zouden worden en wat daarmee beoogd werd. Echter gaven sommigen aan deze documenten, zoals de later opgerichte actiegroep Red Ons Bos een andere interpretatie waardoor er een verdraaid beeld ontstond. Toen het uiteindelijk via de media gespeeld werd was het te laat. Menselijke emoties speelden daarbij een belangrijke rol.

### **Conclusie Openheid**

De openheid van het proces Heiderijk is volgens de evaluatiecriteria afgeleid van PMT redelijk goed tot goed te noemen. Alle relevante partijen waren betrokken, in die zin dat alle belangen vertegenwoordigd waren. De gemeente Nijmegen vertegenwoordigt de belangen van al haar inwoners, dus ook het recreatiebelang zou daarmee vertegenwoordigd moeten zijn. Daarnaast waren er geen geheimen, alle documenten waren openbaar en er zijn zelfs extra documenten gepubliceerd om mensen van informatie te voorzien. Het enige echte punt van kritiek is de voorlichting naar de buitenwereld. Onder andere de gemeente Nijmegen en Staatsbosbeheer verklaren dat ze dit de volgende keer anders zouden doen. Toch is bij bijna alle partijen waarmee gesproken is de twijfel of deze oproer wel te voorkomen was geweest. Het idee dat heerst is dat mensen pas in actie komen als ze de resultaten tijdens en na de uitvoering van de werkzaamheden zien. Ze kunnen daarvan schrikken en emoties gaan een rol spelen. Toch zouden de partijen volgende keer meer aandacht besteden aan het informeren van bewoners.

<b>Indicatoren openheid</b>	<b>Cijfer (1-10)</b>
Alle relevante partijen zijn betrokken.	8
Partijen hebben of een machtspositie of wordt als zwakkere partij die geraakt kan worden uit morele overwegingen erbij betrokken.	8
Er zijn afspraken gemaakt met betrekking tot bijeenkomsten, deadlines, manier van samenwerking e.d.	7
Geen geheimen. Alle documenten zijn openbaar.	9
Er is een goede voorlichting naar de buitenwereld.	4
<b>Cijfer openheid</b>	<b>7,2</b>

*Figuur 5 waardering kernelement openheid*

### **5.1.2 Bescherming kernwaarden**

*De centrale waarden van een partij worden beschermd.*

Omdat alle deelnemende partijen redelijk op één lijn zaten was er van een bedreiging van kernwaarden (waarden van een partij, waar een partij voor staat) eigenlijk geen sprake. Volgens de deelnemende partijen waren er geen onenigheden die zo groot waren dat partijen hun principes en waarden in gevaar zagen. Indien een partij zou vermoeden dat ze aangetast zou worden in haar kernwaarden dan zou ze überhaupt niet zijn toegetreden tot het proces.

Om deze reden zouden extra maatregelen om de kernwaarden van partijen te beschermen overbodig zijn. Ze zijn dan ook nergens in het proces terug te vinden.

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

Iedere deelnemer committeerde zich aan het project, waarbij het (nog niet concrete) einddoel al vaststond. Op die manier werd er wel in een bepaalde mate aan het resultaat gecommitteerd. De uiteindelijke doelstellingen stonden immers al vast. Echter tijdens het proces moesten deze doelen nog uitgewerkt worden. Exacte locatie, oppervlakte en manier van realisatie stonden nog niet vast.

*Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld.*

Dit ontwerpprincipe was niet aanwezig in het proces. De partijen committeerden zich in het begin en waren daarna aan elkaar verbonden. Beslissingen werden gezamenlijk genomen.

*Het proces kent exit-regels.*

Tijdens het proces was er volgens dhr. Mandigers (Natuurmonumenten) maar één geldige reden voor partijen om met het project te stoppen en dat was wanneer er grondbezit verkocht werd. De gemeente Mook en Middelaar waren eigenaar van het 'Mookerbos'. Dit bos hebben zij later verkocht aan Natuurmonumenten en sinds toen waren zij ook geen deelnemer meer aan het project. Andere mogelijkheden om ermee te stoppen hadden de partijen niet.

### **Conclusie bescherming kernwaarden**

Er kan geconcludeerd worden dat de bescherming van de kernwaarden van partijen redelijk was. Aangezien er niet veel noodzaak tot bescherming was – de deelnemende partijen zaten erg op één lijn en hadden hetzelfde doel voor ogen – is er geen ruime aandacht aan beschermende maatregelen besteed. Dit zou eerder zijn gebeurd bij partijen met grotere tegenstellingen. Wat wel een minpunt genoemd kan worden is de moeilijkheid om uit het proces te stappen. Partijen die deelnamen hebben zich bij de start van het project aan elkaar geconformeerd en konden vanaf toen niet meer terug. De enige geldige reden om uit het proces te stappen was wanneer een partij het grondbezit verkocht (gebeurd bij de gemeente Mook en Middelaar die hun grond verkochten aan Natuurmonumenten).

	<b>Cijfer (1 - 10)</b>
<b>Indicatoren bescherming kernwaarden</b>	
Waarden van een partij, overstijgend aan de manier waarop de partij in een bepaald proces staat, worden beschermd.	9
Een partij stapt in het proces en verplicht zich hieraan, zonder dat de uitkomst vast staat.	7
Een partij kan in een proces stappen voor een bepaalde periode met de mogelijkheid om er nog uit te stappen. Pas later moet men zich te committeren.	Nvt.
Indien een partij eruit wil stappen zijn hiervoor mogelijkheden.	5
<b>Cijfer bescherming kernwaarden</b>	<b>7,0</b>

*Figuur 6 waardering kernelement bescherming kernwaarden*

### 5.1.3 Voortgang

*Het proces kent vooruitzichten op winst.*

Het eindresultaat van het project lag voor een groot deel van te voren vast. Er zou heide ontwikkeld worden om als leefgebied te dienen voor verschillende diersoorten (de doelsoorten). Alle betrokken partijen zagen hier winst in, anders hadden ze simpelweg niet geparticipeerd in het proces. Op welke manier, waar en hoeveel heide er ontwikkeld zou worden moest nog duidelijk worden. Volgens dhr. Woesthuis (Staatsbosbeheer), die vanaf het begin van het project betrokken was, was het voor Staatsbosbeheer een randvoorwaarde dat alle partijen betrokken waren. Het hele plan draaide om het vergroten en *verbinden* van de heideterreinen. Als een partij als NS (toen nog NS, nu Prorail) niet mee zou doen zou het plan aan kracht verliezen, omdat deze terreinen een belangrijke verbindende functie moesten vervullen.

*Er zijn quick wins*

De zogenaamde “quick wins” zijn winsten die partijen op korte termijn kunnen behalen. Dit snelle, positieve resultaat moet voor partijen als prikkel dienen om actief deel te nemen aan het proces en er niet vroegtijdig mee te stoppen. Aangezien bij Heiderijk de partijen zich aan elkaar gecommitteerd hadden, en dus niet meer uit het proces konden stappen, was deze prikkel eigenlijk overbodig. Zover bekend zijn er dan ook geen quick winst aanwezig in het proces.

*Het proces kent een zware personele bezetting*

Wanneer men onder zware personele bezetting verstaat dat het proces bemand is met mensen die een hoge functie bekleden binnen hun eigen organisatie (definitie PMT), dan heeft Heiderijk niet een bijzonder zware personele bezetting gehad. Hooggeplaatste personen hebben over het algemeen als voordeel dat ze zelf meer mogen beslissen, zonder dit constant te overleggen en dit bevordert de voortgang. Heiderijk was een locatiegebonden project, en er werden geen hele grote tegenstellingen tussen de partijen verwacht. Het gezag en de vrijheden van hooggeplaatste personen waren dus overbodig. Ook voor de uitstraling en het gezag naar buiten is een zware bemensing voordelig, maar in de ‘natuurwereld’ had Heiderijk voldoende gezag. Volgens dhr. Mandigers (Natuurmonumenten) stonden alle ‘natuurclubs’ uit de omgeving achter Heiderijk, sommigen waren wel wat kritisch, maar niemand was er op tegen. Alleen vanuit een paar omwonenden kwam protest.

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

De conflicten binnen de partijen waren zo klein dat ze gemakkelijk opgelost konden worden. Echter de conflicten die later ontstonden tussen o.a. de actiegroep Red ons Bos en de partijen van Heiderijk werden voor een deel in de media uitgevochten. Dit was dus niet diep in het proces maar ver buiten het proces en daardoor is uiteindelijk het proces ook na fase 1 stil komen te liggen. Men had er binnen het proces geen invloed meer op. Volgens alle betrokken partijen waarmee gesproken is was hier niet op gerekend. Er was geen crisisplan achter de hand.

*Command en control wordt als aanjager van het proces benut.*

De procesmanager van Heiderijk was de heer Leon Ruesen van de Bosgroep Midden Nederland. Volgens de heer Dhr. Woesthuis (Staatsbosbeheer) was de rol die de procesmanager speelde de bedoelingen van de stuurgroep te vertalen aan de projectgroep. Van command en control is er geen sprake geweest. Het waren de deelnemende partijen die samen keuzes maakten en knopen doorhakten.

### **Conclusie voortgang**

Aan de hand van de indicatoren die afgeleid zijn van PMT kan het kernelement 'voortgang' als matig/redelijk gekwalificeerd worden. Voor alle deelnemende partijen was er vooruitzicht op winst, echter waren er geen zogenaamde 'quick wins'. Het was een project dat pas op langere termijn zijn vruchten zou afwerpen (gebruikelijk bij natuurontwikkelingsprojecten). Het was een locatiegebonden project, daarom was het niet noodzakelijk om er een 'zware' personele bezetting op te zetten. Het was geen landelijke discussie. Per partij waren er wel meerdere mensen met het project bezig, wat gunstig is voor de voortgang. Iets wat misschien nadelig voor de voortgang is geweest, is een gebrek aan een vorm van 'command en control'. Er was geen partij die op zo'n manier de leiding had dat zij keuzes kon maken en knopen kon doorhakken voor andere partijen. De bosgroepen leverden een procesmanager, deze had als taak om de bedoelingen van de stuurgroep over te brengen aan de projectgroep. Aan de hand van PMT zou dan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat het aan leiding ontbrak.

	<b>Cijfer (1-10)</b>
<b>Indicatoren voortgang</b>	
Er moet 'iets te halen' zijn voor een partij. Er moeten vooruitzichten zijn op winst.	8
Er moet op snelle termijn een (kleine) winst te behalen zijn als prikkel om mee te doen.	n.v.t.
De mensen van de verschillende partijen bekleden een hoge functie binnen de eigen partij.	6
Er zijn veel mensen per partij met het proces bezig.	7
Conflicten, indien aanwezig, zijn over meerdere niveaus binnen het proces verdelen.	n.v.t.
Er is een partij die de leiding heeft en beslissingen kan nemen voor de andere partijen indien nodig.	4
<b>Cijfer voortgang</b>	<b>6,3</b>

*Figuur 7 waardering kernelement voortgang*

### **5.1.4 Inhoud**

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

In Heiderijk kwam de inhoudelijke kennis voor een groot deel van de belanghebbenden zelf. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hebben enorm veel kennis in huis op het gebied van ecologie en beheer van natuurgebieden. Dit gold ook voor het kappen van bos en het laten ontstaan van heide. Het is daarom vanzelfsprekend dat zij deze kennis in hun eigen gebieden toepassen. Ook de gemeente Nijmegen had al ervaring met het beheer van heideterreinen.

Externe inhoudelijke input kwam van Bureau Natuurbalans-Limes Divergens. Zij hebben als aanzet een samenvatting gemaakt van wat de verschillende partijen wilden en waren later als adviseur betrokken bij het proces. Echter waren zij geen direct belanghebbende, ze hadden geen grondbezit in het gebied. Ook de Bosgroepen fungeerde als onafhankelijke partij. Zij waren de overkoepelende organisatie en hebben veel kennis in huis, vooral hun kennis op het gebied van subsidies binnenhalen en dergelijke zaken kwam goed van pas.

Op deze manier was er in een bepaalde mate wel sprake van een scheiding interne en externe inhoudelijke input. De inhoudelijke inzichten waren wel allemaal vooral gericht op (ecologisch) natuurbeheer en minder op bijvoorbeeld recreatie. De inhoudelijke input was dus wel vrij eenzijdig, zonder grote tegenstellingen. Dit betekent dat de mogelijkheden die in het begin aangedragen werden, en waaruit geselecteerd kon worden, misschien breder hadden kunnen zijn.

In 2011 is er vanwege de vele weerstand tegen het project een klankbordgroep opgericht waarin allerlei vertegenwoordiger plaatsnamen (natuur- en milieu vertegenwoordigers, recreanten, omwonenden). Volgens dhr. Mandigers (Natuurmonumenten) bestond de groep in het begin uit 60 personen en komen er daar nu nog maar zo'n 20 van opdagen. De rest haakt af. Volgens hem is dit begrijpelijk, omdat dit hun vakgebied niet is. Natuurbeheer is een vakgebied waar opleidingen voor nodig zijn.

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

Dit principe is in Heiderijk duidelijk waarneembaar. Het begon bij een vaag idee dat er meer heide moest komen om bepaalde diersoorten meer kansen te bieden. De partijen sloegen de handen ineen en het proces ving aan. De minimale oppervlakte werd eerst bepaald, daarna moesten de locaties en de manier van realisatie bepaald worden. Het plan werd steeds concreter, uit potentiële gebieden werd geselecteerd, er werden vormen van beheer gekozen. Kortom er was veel sprake van selectie.

### **Conclusie inhoud**

Qua inhoudelijke inzichten kwam Heiderijk niets tekort. Deelnemende partijen als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben een grote kennis in huis op het gebied van natuurbeheer en –ontwikkeling en hebben dit ook toegepast. Dit geldt ook voor andere betrokken partijen als Bureau Natuurbalans-Limes Divergens en de Bosgroepen. De gemeente Nijmegen had ook al ervaring met het beheer van Heide. Er kan dus gerust gezegd worden dat de partijen wisten waar ze mee bezig waren en niet zomaar wat deden.

<b>Indicatoren inhoud</b>	<b>Cijfer (1 -10)</b>
Er moeten naast belanghebbenden ook externe experts inhoudelijk advies geven.	7,5
Eerst worden er veel mogelijkheden door partijen aangedragen. Hierop wordt steeds meer geselecteerd.	7,5
<b>Cijfer inhoud</b>	<b>7,5</b>

*Figuur 8 waardering kernelement inhoud*

## 5.2 Mogelijke relaties kernelementen

In het conceptueel model (figuur 2) zijn relaties gesuggereerd tussen de kernelementen. Hieronder wordt per mogelijke relatie besproken in hoeverre deze met behulp van het proces Heiderijk onderbouwd dan wel ontkracht kan worden. Of de verwachtingen ook kloppen kan natuurlijk niet aan de hand van alleen de case Heiderijk gezegd worden. Het zijn hieronder daarom enkel kleine indicaties.

### *Openheid-Voortgang*

Er staat een min-teken bij de pijl van openheid naar voortgang. De verwachting is dus dat een grote openheid een negatieve invloed heeft op de voortgang van een proces. De openheid vertraagt het proces.

Bij het proces Heiderijk is dit duidelijk ook het geval geweest. Vanwege de openheid en de transparantie van het proces en de openbaarheid van de documenten konden de actiegroepen aan argumenten komen tegen het project. Hierdoor is er zoveel weerstaand gekweekt dat het project (tijdelijk?) stil is gelegd na uitvoering van fase 1. In 2015 is er een evaluatie en dan wordt er gekeken of er nog een vervolg komt. Waarschijnlijk was het met minder niet te voorkomen, omdat bij dergelijke grootschalige ingrepen waar burgers en recreanten mee geconfronteerd worden de openheid juist draagkracht kweekt bij de bevolking. Het is een investering en lukt dus niet altijd. De relatie tussen openheid en alle vertragingen die daarmee zijn opgelopen zijn in Heiderijk duidelijk zichtbaar.

### *Openheid-Bescherming kernwaarden*

Bij de mogelijke relatie openheid-bescherming kernwaarden staat een plus-teken bij. Er wordt verwacht dat een grote openheid leidt tot een grotere bescherming van de kernwaarden van de partijen, omdat het betrekken van partijen betekent dat er ze in ieder geval niet zo snel uit het oog verloren worden. Er wordt rekening met ze gehouden en hun kernwaarden worden beschermd.

Bij het project Heiderijk was de openheid over het algemeen goed, de bescherming van de kernwaarden van de deelnemende partijen ook, alhoewel de noodzaak tot bescherming niet echt nodig was aangezien alle deelnemende partijen wel ongeveer hetzelfde doel voor ogen hadden. De problemen kwamen juist uit onverwachte hoek, van omwonenden die het er niet mee eens waren. Het is echter de vraag of een grotere openheid (nog meer voorlichting) dit had kunnen voorkomen.

De relatie Openheid-Bescherming kernwaarden kan niet echt duidelijk herkend worden in Heiderijk, omdat er geen maatregelen genomen zijn om de kernwaarden van partijen te beschermen. Er waren tussen de deelnemende partijen geen grote tegenstellingen.

### *Openheid-Inhoud*

De aanname is dat een grote openheid leidt tot een betere inhoud, omdat een groter aantal partijen zorgt voor meer kennis en invalshoeken in het proces en dus een rijkere inhoud. Deze relatie kan aan de hand van case Heiderijk bevestigd worden. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten waren vooral de partijen met de kennis en ervaring op het gebied van natuurontwikkeling. De gemeente Nijmegen had hier ook ervaring mee. De Bosgroepen was juist een partij met veel kennis en ervaring op het gebied van subsidies binnenhalen. Zij waren daarom ook de overkoepelende organisatie. Door kennis en ervaringen te koppelen konden de partijen gezamenlijk een sterk team vormen.

### *Voortgang-Openheid*

De aanname is dat de voortgang een negatieve werking heeft op de openheid, omdat een snelle voortgang ervoor zorgt dat bijvoorbeeld kleine partijen niet worden betrokken (kost extra tijd), er minder voorlichtingen naar buiten zijn en het proces minder transparant wordt.

Helaas is in Heiderijk deze relatie niet te onderzoeken, omdat er totaal geen sprake was van een snelle voortgang. Het proces heeft vele jaren geduurd (in 2003 is het herstelplan geschreven, in 2009 is pas met de uitvoering begonnen) en is daarom niet bruikbaar om deze relatie te onderzoeken.

### *Voortgang-Inhoud*

De verwachting is dat een grote voortgang ten koste gaat van de inhoud. Belangrijke informatie kan over het hoofd worden gezien. Door minder partijen te betrekken kunnen sommige informatiebronnen niet worden ontsloten.

Vanwege de traagheid van het besluitvormingsproces is deze relatie echter niet te onderzoeken. De voortgang was niet groot dus de inhoud kan niet geleden hebben onder een snelle voortgang.

### *Voortgang-Bescherming kernwaarden*

Ook voor de bescherming van de kernwaarden van partijen wordt verwacht dat de voortgang een negatieve invloed heeft. Als een proces erg snel voltrokken wordt kunnen partijen geschaad worden in hun kernwaarden. Daar kan dan te weinig rekening mee worden gehouden.

Deze gesuggereerde relatie is met deze case niet te onderzoeken, omdat er geen sprake is geweest van een snelle voortgang.

### *Bescherming kernwaarden-Inhoud*

De verwachting is dat de bescherming van de kernwaarden een positieve invloed heeft op de inhoud. De reden hiervoor is dat wanneer de partijen in hun kernwaarden beschermd worden zij zich veilig voelen. Wanneer partijen zich veilig voelen kan een actievere houding in het proces worden verwacht en dit betekent ook dat er meer informatie naar voren zal komen.

Bij Heiderijk voelden alle deelnemende partijen zich al veilig, omdat ze allemaal ongeveer hetzelfde doel voor ogen hadden. De inhoudelijke input die van de partijen kwam was dan ook goed.

### *Bescherming kernwaarden-Openheid*

Verwacht wordt dat ook op de openheid de bescherming van kernwaarden een positieve invloed heeft. Wanneer partijen zich niet bedreigd voelen in hun kernwaarden, zullen zij ook eerder andere partijen in het proces tolereren en niet als een gevaar ervaren. Daarnaast zullen partijen die zich veilig voelen een transparantere houding naar buiten toe aannemen. In Heiderijk voelden partijen zich veilig, of dit van invloed is geweest op het aantal partijen dat deelnam is niet te zeggen, maar er was wel grote transparantie naar buiten toe.



### *Bescherming kernwaarden-Voortgang*

De bescherming van de kernwaarden heeft volgens de verwachting een gunstige invloed op de voortgang, omdat wanneer de kernwaarden van alle partijen beschermd zijn, dit duidelijkheid schept. Door ervoor te zorgen dat niemand in zijn kernwaarden wordt aangetast worden deze maatregelen een soort randvoorwaarden van het proces. Er zijn duidelijke grenzen waar geen lange onderhandelingen meer voor nodig zijn.

Bij Heiderijk is deze relatie niet te onderzoeken, omdat er geen sprake was van voortgang. Het is een traag lopend besluitvormingsproces geweest.

### *Inhoud-Openheid*

De verwachting was dat deze relatie niet bestond. Een grote inhoud zal niet leiden tot een grotere openheid. Deze relatie is ook in Heiderijk niet herkend. De inhoud was groot, de openheid ook vrij groot, maar van het verband inhoud-openheid was geen sprake.

### *Inhoud-Voortgang*

De aanname is dat een goede inhoud op de voortgang een positieve invloed heeft. Wanneer de feiten duidelijk op tafel liggen zullen deze dienen als argumenten voor en tegen bepaalde keuzes. Er is in ieder geval duidelijk, dit zal de voortgang positief beïnvloeden.

Er was wel een goede inhoud, maar geen voortgang. Er kunnen daarom geen uitspraken over deze relatie gedaan worden. De slechte voortgang heeft waarschijnlijk een andere oorzaak.

### *Inhoud-Bescherming kernwaarden*

Er wordt verwacht dat deze relatie niet bestaat. Er zijn geen aanwijzingen dat een goede inhoud leidt tot een betere bescherming van de kernwaarden van partijen.

Bij Heiderijk was een goede inhoud, een bescherming van de kernwaarden van partijen was niet nodig, omdat er geen partijen waren die zich niet veilig voelden in het proces. Iedereen wilde samenwerken om hetzelfde doel te bereiken. Er is bij Heiderijk niets dat doet vermoeden dat deze relatie bestaat.

### 5.3 Conclusie analyse

Uit de analyse in paragraaf 5.1 blijkt dat het in Heiderijk vrij goed gesteld is met de vier kernelementen. Er worden redelijke tot goede cijfers aan de kernelementen gehecht: Openheid 7,2; Bescherming kernwaarden 7,0; voortgang 6,3 en inhoud 7,5.

Openheid scoort vooral wel goed, omdat het een erg transparant proces was. Alle documenten waren openbaar, er waren geen geheimen. De voorlichting naar de buitenwereld had beter gekund, dit haalt het cijfer redelijk naar beneden. Verder waren in principe alle relevante partijen wel betrokken (alle belangen waren vertegenwoordigd). Echter voelden sommigen (omwonenden) zich misschien niet genoeg betrokken. De bescherming van de kernwaarden van deelnemende partijen was goed. De partijen hadden samen één doel en bedreigden daarom elkaar waarden niet. Echter dit zijn de kernwaarden van betrokken partijen. Misschien had er wat meer buiten het proces gekeken moeten worden.

Met de voortgang was het qua maatregelen nog niet eens zo slecht gesteld, echter verliep het proces wel erg traag. Na vele jaren werd pas begonnen met de uitvoeringswerkzaamheden. Wellicht is een gebrek aan een vorm van 'command and control' hier gedeeltelijk de oorzaak van. De procesmanager van Heiderijk was niet bevoegd om voor andere partijen beslissingen te nemen. Zijn taak was het vertalen van de bedoelingen van de stuurgroep. De partijen beslisten samen wat er ging gebeuren. Een procesmanager meer mogelijkheden geven kan het proces versnellen. Indien partijen zich er bewust van zijn dat de beslissing ook voor hun genomen kan worden, zal dit sneller aansporen tot het zelf nemen van de beslissing.

De inhoud was goed in het proces. De deelnemende partijen hadden veel inhoudelijke kennis en ervaring in huis op het gebied van natuurontwikkeling en natuurbeheer.

De resultaten in paragraaf 5.2 waren enigszins teleurstellend. Er is overschat wat er op grond van een enkelvoudige casestudy gezegd kan worden over de theorie. Er kan daarom niet teveel waarde gehecht worden aan de uitspraken die gedaan zijn over de relaties. Het zou wel erg interessant zijn om deze relaties in een vervolgonderzoek beter onder de loep te nemen. Het conceptueel model zou een basis kunnen vormen voor bijvoorbeeld een toekomstige multiple casestudy.

## 6 Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In hoofdstuk 5 staan in de eerste paragraaf de resultaten van de evaluatie van Heiderijk. De case is met behulp van Procesmanagement geëvalueerd. In de tweede paragraaf zijn de mogelijke relaties tussen de vier kernelementen van Procesmanagement getoetst aan Heiderijk. In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken en wordt met behulp van de resultaten antwoord gegeven op de deelvragen en op de hoofdvraag (paragraaf 6.1). Vervolgens worden aanbevelingen gedaan hoe natuurbeleidsprocessen in Nederland succesvoller zouden kunnen verlopen (paragraaf 6.2). Tenslotte wordt gereflecteerd op de theorie en op de methodische aanpak van dit onderzoek. Hier worden ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek (paragraaf 6.3).

### 6.1 Conclusie deelvragen en hoofdvraag

*Deelvraag 1: Welke actoren participeerden in het proces?*

Er waren 9 partijen die aan het proces Heiderijk deelnamen. De vier grondeigenaren: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Gemeente Nijmegen (eerst ook nog de gemeente Mook en Middelaar, maar zij hebben hun gronden verkocht aan Natuurmonumenten en zijn sindsdien niet meer betrokken) en Prorail (was in het begin nog NS). De initiatiefnemer Bureau Natuurbalans-Limes Divergens die in 2003 het herstelplan opstelde en na de uitvoering de ontwikkelingen monitoren. De overkoepelende organisatie Bosgroepen die de projectleiding had. En de opdrachtgevers/financiers van het project: Provincie Gelderland, Provincie Limburg en het Ministerie van LNV.

Veel later, na de vele weerstand, is er een klankbord in het leven geroepen. Hiervoor werd een onafhankelijke voorzitter ingehuurd. In het begin bezochten rond de 60 mensen de klankbordgroepbijeenkomsten, later haakte een groot gedeelte af en kwamen er maar rond de 20 mensen meer.

*Deelvraag 2: In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de openheid?*

Uit de evaluatie blijkt dat het met de openheid van het proces Heiderijk wel redelijk tot goed gesteld was. Er waren geen geheimen en de documenten waren openbaar. Er zijn zelfs extra documenten gepubliceerd om het publiek voor te lichten. De relevante partijen waren allen betrokken en er waren voorlichtingsavonden en cursussen naar omwonenden en burgers toe. Toch had aan de voorlichting meer gedaan kunnen worden. Ook de gemeente Nijmegen zou de volgende keer nog meer energie steken in de voorlichting naar de bewoners. De meeste betrokken partijen waren echter sceptisch of dit veel uit zou halen. De weerstand kwam in beginsel maar van een paar mensen, die fel tegen waren. Ook met voorlichting zouden deze personen waarschijnlijk niet van mening veranderd zijn.

*Deelvraag 3: In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de bescherming van de kernwaarden?*

Met de bescherming van de kernwaarden van partijen is in principe niets van de gang van zaken met betrekking tot Heiderijk te verklaren. Omdat alle participerende partijen zo erg op één lijn zaten en ze allemaal ongeveer hetzelfde doel voor ogen hadden waren beschermende maatregelen voor de kernwaarden van de partijen overbodig. Het was buiten het besluitvormingsproces waar personen zich in hun waarde voelden aangetast. Toch kan

de oorzaak niet in de bescherming van kernwaarden gevonden worden, omdat er ook gemeentes in het proces betrokken waren. Gemeentes horen de belangen van hun inwoners te beschermen. Daar is ook ruim aandacht aan besteed. Echter er kwam alsnog weerstand.

*Deelvraag 4: In hoeverre is de gang van zaken te verklaren met de manier waarop de voortgang van het proces geregeld was?*

Gemiddeld genomen, door de bril van Procesmanagement gekeken, was het met de voortgangsmatregelen in het proces niet slecht gesteld. Partijen hadden allen vooruitzicht op winst (alhoewel niet op korte termijn) en partijen hadden vaak meerdere personen die zich met het project bezig hielden. Wat hier wel als duidelijk minpunt aangemerkt kan worden is de afwezigheid van een echte leider. Iemand die knopen door kan hakken en als het moet keuzes kan maken om besluiteloosheid en eindeloos onderhandelen te voorkomen. Er was wel een procesmanager, maar deze had niet de verantwoordelijkheid om dit te doen. Zijn taak was enkel het vertalen van wat de partijen allen wilden. De partijen waren samen degene die beslisten. Een mooi uitgangspunt, maar misschien ook de reden voor de lange tijd die het besluitvormingsproces in beslag heeft genomen (in 2003 kwam als 'voorzet' het herstelplan op tafel, in 2009 begonnen de eerste uitvoeringswerkzaamheden).

*Deelvraag 5: In hoeverre is de gang van zaken te verklaren op grond van de inhoud?*

Qua inhoudelijke kennis en ervaring was er geen gebrek. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Bureau Natuurbalans-Limes Divergens en de Bosgroepen hebben allemaal een grote kennis in huis op het gebied van natuurontwikkeling en natuurbeheer. Ook de gemeente Nijmegen had al ervaring met het beheer van heideterreinen. Volgens Procesmanagement is het aan te raden om inhoudelijk advies niet alleen van belanghebbenden te krijgen maar ook van externe expert. Bureau Natuurbalans-Limes Divergens had net als de Bosgroepen geen grondbezit. Zij kunnen dus wat dat betreft niet als belanghebbende aangemerkt worden, maar zijn wel experts.

*Deelvraag 6: Hoe beïnvloeden de kernelementen elkaar?*

Deze vraag is moeilijker te beantwoorden dan van te voren verondersteld werd. Dat er relaties tussen de kernelementen bestaan is zonder meer een feit. Het is echter zeer moeilijk om aan de hand van een enkelvoudige casestudy hierover uitspraken te doen. In paragraaf 6.3 zal daarom worden de suggestie worden gedaan om hier vervolgonderzoek naar te doen. Wat in ieder geval geconcludeerd kan worden is dat de openheid van heiderijk de voortgang tegengewerkt heeft. De openheid van de documenten verschaften de tegenpartij informatie die zij tegen het project konden gebruiken. Echter zonder deze openheid zou er misschien nog wel meer weerstand zijn gekomen, of sneller. Ook heeft de openheid geleid tot een rijkere inhoud. De vele partijen hadden gezamenlijk een schat aan kennis en ervaring op het gebied van natuurontwikkeling en natuurontwikkeling.

***Hoofdvraag: Hoe kan de gang van zaken rond de besluitvorming van het project Heiderijk verklaard worden vanuit Procesmanagement?***

Het antwoord op deze vraag is dat de gang van zaken rond de besluitvorming van het project Heiderijk voor een groot deel *niet* vanuit Procesmanagement verklaard kan worden. Een mogelijke oorzaak voor de trage besluitvorming is te vinden in het kernelement voortgang. Er was namelijk nauwelijks sprake van 'command and control'. Er was geen leidende partij.

In het kernelement openheid kan niet echt een oorzaak aanwezen worden voor de grote weerstand die ontstond na aanvang van de uitvoeringswerkzaamheden. Het waren maar een paar personen die alle weerstand teweeg hebben gebracht. Vrijwel alle betrokken partijen betwijfelden of dit te voorkomen was met meer voorlichting en meer openheid. Pas wanneer de echte werkzaamheden aanvangen komen mensen in actie.

De bescherming van de kernwaarden slaat in Procesmanagement op de partijen die betrokken zijn bij het proces, dus de deelnemende partijen. Deze zaten allemaal op één lijn en hadden voor een groot deel hetzelfde doel voor ogen. Geen enkele partij voelde zich daarom bedreigd in zijn kernwaarden. Beschermende maatregelen waarom daarom in het proces niet nodig. Dit kernelement biedt geen verklaring voor de weerstand. Het waren buitenstaanders die de weerstand veroorzaakten.

Ook het kernelement inhoud scoorde goed in het project Heiderijk. Er was veel kennis en ervaring aanwezig bij de partijen. De partijen wisten waar ze mee bezig waren en deden niet zomaar wat.

Uiteindelijk moet geconcludeerd worden dat een aantal zaken uit het besluitvormingsproces van Heiderijk verklaard zijn met Procesmanagement, maar dat de echte oorzaak voor de grote weerstand er niet geheel door verklaard kan worden.

Er waren een aantal personen fel tegen de kap van bos en de ontwikkeling van heide. Door de media erbij te halen en het spel slim te spelen hebben zij een hoop extra weerstand weten te ontwikkelen. Zo erg, dat het project erdoor is stil komen te liggen. In 2015 wordt beslist of het project een vervolg krijg.

## **6.2 Aanbevelingen**

Uit de evaluatie kunnen een aantal lessen worden getrokken voor toekomstige natuurbeleidsprocessen. Hierbij wordt wederom opgemerkt dat het maar om één enkele case gaat dus dat de externe geldigheid soms betwijfeld kan worden. Echter zouden de volgende aanbevelingen gedaan kunnen worden.

- Besteed erg veel energie en aandacht aan de voorlichting van omwonenden. Het gaat niet alleen om de voorlichting maar het is ook belangrijk dat zij zich gehoord en niet buitengesloten voelen. Desalniettemin waren veel betrokken partijen van Heiderijk van mening dat ook met een intensievere voorlichting deze weerstand niet te voorkomen was.
- Zorg voor een crisisplan. Bij Heiderijk waren ze overdonderd door de vele weerstand. Ze wisten niet zo goed hoe ze ermee om moesten gaan. Ze hadden geen plan achter de hand. Een klein aantal mensen die tegen het plan zijn kunnen een grote weerstand veroorzaken. De media kan betrokken worden, andere mensen vangen wat van de weerstand op, en vormen ook een negatieve mening. Hier moet men op voorbereid zijn. Echter wanneer van te voren vermoed wordt dat bepaalde partijen of personen mogelijk weerstand gaan bieden is het natuurlijk het overwegen waard om deze partijen bij het proces te betrekken zodat een crisisplan niet nodig zal zijn.

- Zorg voor een goede procesmanager en geef deze ook verantwoordelijkheid. Natuurlijk is het een nobel streven om gezamenlijk alles te beslissen en te bepalen, maar dit mag niet eindeloos ten koste van de voortgang gaan. Er wordt niet beweerd dat bij Heiderijk alle vertraging hieraan te wijten was, maar een projectmanager die in sommige gevallen knopen kan doorhakken voor andere partijen – aanwezigheid van een bepaalde vorm van command and control – kan de gang van zaken erg versnellen. Alleen al de aanwezigheid van de mogelijkheid van de procesmanager om dingen te bepalen zal andere partijen aansporen om sneller beslissingen te nemen.

### 6.3 Reflectie theorie en onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op de theorie en de onderzoeksmethode van dit onderzoek. Er wordt afgesloten met suggesties voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van Procesmanagement, een benadering ontworpen door de Bruijn, ten Heuvelhof en in 't Veld. De benadering gaat ervan uit dat in principe elk besluitvormingsproces is opgebouwd uit de vier kernelementen 'openheid', 'bescherming kernwaarden', 'voortgang' en 'inhoud'. Deze kernelementen bestaan elk weer uit een aantal ontwerpprincipes. Wanneer er in een proces dingen misgaan zou dit terug te voeren moeten zijn op de ontwerpprincipes.

Met deze gedachte zijn in dit onderzoek de ontwerpprincipes als evaluatiecriteria gebruikt. Aan de hand hiervan zijn interviewguides gemaakt en zijn betrokken partijen geïnterviewd. Uit de analyse van de resultaten bleek echter dat de oorzaak van de problemen niet duidelijk terug te voeren was tot een bepaald kernelement of een bepaald ontwerpprincipe. Alhoewel het een erg interessante theorie is betekent dit dat het niet in alle gevallen bruikbaar is. Mijn idee is dat in processen als Heiderijk, met extreem grote externe weerstand, de benadering niet passend is en er wellicht beter voor een andere benadering gekozen kan worden. Het lijkt alsof Procesmanagement teveel naar binnen kijkt (intern) en te weinig naar buiten (extern). Er wordt te weinig rekening gehouden met invloeden van buitenaf.

In dit onderzoek zijn ook de mogelijke relaties tussen de kernelementen onderzocht. Het is bekend dat er relaties zijn, maar deze zijn nergens duidelijk beschreven. Hiertoe is in dit onderzoek een poging gedaan. Er is een conceptueel model gemaakt waarin de mogelijke relaties zijn geschetst en waarbij is aangegeven of de verwachting is dat ze bestaan. Indien dit verwacht wordt is ook aangegeven of de relatie positief of negatief is. In een volgend figuur is een motivatie gegeven voor de verwachtingen. Het was de bedoeling om deze verwachtingen vervolgens te testen aan Heiderijk. Echter hierbij is onderschat wat er met een enkelvoudige casestudy bereikt kan worden. Ik denk dat het erg interessant is om deze relaties verder te onderzoeken, maar dat de resultaten van de poging in dit onderzoek weinig waarde hebben, omdat ze maar aan één case getest zijn.

Omdat ik denk dat het onderzoeken van de relaties tussen de kernelementen een erg interessant concept is zou ik andere onderzoekers kunnen adviseren om hier verder onderzoek naar te doen. Het conceptueel model in dit onderzoek zou dan als basis kunnen dienen voor bijvoorbeeld een meervoudige casestudy naar de relaties tussen de kernelementen.

## Referentielijst

Boonstra, F.G., Buunk, W.W., Pleijte, M. (2006). *Governance of Nature: de invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold en de Cotswolds*. Wageningen: Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Brouwer, F.M. & G.H.P. Dirx (red.) 2008, *Natuur en landschap in het landelijk gebied: kennis voor beleid*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

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

Kamphorst, D.A., Selnes, T.A., Pleijte, M. (2008). *Sturing op natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk gebied*. Wageningen : Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Krekels, R.F.M., Van Hoof, P.H., Felix, R.P.W.H. (2003). *Eindrapport Natuurbalans 2003. Herstel van de heide tussen Nijmegen en Mook*. Nijmegen: Bureau Natuurbalans-Limes Divergens.

Ruesen, L. (2010). *Factsheet Uitvoering Heiderijk 2009-2010*. Nijmegen: Heiderijk Nijmegen Mok.

Simon, H. (1976).

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (4e druk)*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Foto voorpagina: <http://www.natuurbericht.nl/?id=4888> (juni 2012)

## Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Naam	Organisatie/rol
Fons Mandigers	Natuurmonumenten
Harry Woesthuis	Staatsbosbeheer
Gerda Hendriks	Gemeente Nijmegen
René Krekels	Bureau Natuurbalans-Limes Divergens
Marcel Kamp	Lid Klankbordgroep

Tevens is er contact geweest met de actiegroep Red ons bos (Paul Baken en Margriet Timmermans)(zie paragraaf 4.3).



## Bijlage 2: Interviewguide

Introductie.

Vragen.

1. Ziet u het project Heiderijk als een succes of een mislukking, en waarom?
2. Fase 1 is uitgevoerd. Hoe gaat het op dit moment met de dier- en plantensoorten waarvoor deze maatregelen met name hebben plaatsgevonden, in het gebied?
3. Hoe verliep tijdens het project de samenwerking tussen Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Gemeente Nijmegen, en Prorail? Waren alle partijen tevreden?
4. Waren er nog bepaalde conflicten tussen bovenstaande partijen?
5. Waren alle relevante partijen volgens u (voldoende) betrokken bij het proces?
6. Provincie Gelderland, Limburg en het MIN. Van LNV waren de opdrachtgever. Hebben zij verder nog een rol in de (inhoudelijke) besluitvorming gespeeld door bijvoorbeeld randvoorwaarden te stellen?
7. In hoeverre was het proces transparant ten opzichte van overige belanghebbenden (bijv. burgers)?
8. Fase 1 is nu afgerond en het project ligt stil. Indien er geen protest was gekomen, zoals bijvoorbeeld van de actiegroep 'Red het bos', waren volgens u dan de andere fasen wel uitgevoerd?
9. Hadden de deelnemende partijen toen ze aan het project begonnen later nog de kans om eruit te stappen, indien ze dit gewild hadden?
10. Hoe zat het met de 'personele bezetting' van het project. Waren het veel mensen die zich ermee bezig hielden?

Ten slotte:

11. Heeft u (digitaal) nog documenten, rapporten, kaarten van het project, die ik zou mogen gebruiken?
12. Weet u nog mensen die hierbij betrokken zijn/waren en die mij misschien ook zouden kunnen helpen?