

EEN ONDERZOEK NAAR DE VERTRAGINGEN
TIJDENS DE BELEIDSIMPLEMENTATIEFASE VAN
RUIMTE VOOR DE RIVIER PROJECTEN

AUTEUR	: BART VAN DER BRUGGEN
STUDENTNR.	: S0850500
OPLEIDING	: MASTER PLANOLOGIE
ONDERWIJSINSTELLING	: RADBOUD UNIVERSITEIT NIJMEGEN
FACULTEIT	: MANAGEMENTWETENSCHAPPEN
BEGELEIDER	: DHR. DR. S.V. MEIJERINK
DATUM	: 03-10-2011

Voorwoord

In het kader van mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen is dit afstudeer onderzoek tot stand gekomen. Het onderzoek heeft betrekking op de vertragingen die zich voordoen binnen de implementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten. De doelstelling die daarbij vooraf is opgesteld, is; de oorzaken van eventuele vertragingen inzichtelijk maken zodat hier in de toekomst op ingespeeld kan worden.

Ook het schrijven van deze thesis ging gepaard met de nodige up's en down's; ondanks de vele waarschuwingen vooraf heb ook ik ze ervaren, maar het schijnt er nu eenmaal bij te horen! Uiteindelijk zijn alle 'tegenslagen' overwonnen getuige het eindresultaat dat nu voor u ligt. Deze thesis was echter nooit tot stand gekomen zonder de steun van een aantal mensen. Graag wil ik daarom als eerste van de gelegenheid gebruik maken om mijn afstudeerbegeleider dhr. Dr. Sander Meijerink te bedanken. Zijn immer terechte kritische blik heeft er voor gezorgd dat ik keer op keer onze scriptiebespreking weer vol vertrouwen verliet. Tevens wil ik graag de tweede lezer, dhr. Dr. Mark Wiering bedanken. Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle geïnterviewden. Hun bijdrage aan mijn afstudeeronderzoek waardeert ik oprecht.

Naast de inhoudelijke begeleiding, gaat er ook grote dank uit naar de steun van familie en vrienden. In het bijzonder wil ik mijn ouders hartelijk danken voor de steun, en de mogelijkheid die ze me hebben gegeven om na het MBO en het HBO ook nog de Universiteit af te ronden. Daarnaast wil ik mijn twee neefjes Tim en Daan en mijn nichtje Saar bedanken. Wat was het heerlijk om als afleiding even lekker met ze te gaan fietsen of ze de fles te geven om daarna weer met frisse moed verder te gaan. Als laatste, maar niet als minste, wil ik mijn twee broers en schoonzussen, vrienden en vriendinnen, mijn twee huisgenoten en mijn chauffeur Colin Jacobs bedanken voor hun welgemeende interesse in mijn onderzoek.

Bart van der Bruggen

Boxtel, oktober 2011

Samenvatting

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de vertragingen die zich voor kunnen doen binnen de beleidsimplementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten. Deze vertraging kan er toe leiden dat de Ruimte voor de Rivier maatregelen niet op tijd worden uitgevoerd en dat de bijbehorende veiligheidsdoelstelling van 2015 misschien niet wordt gehaald, waardoor Nederland niet veilig is tegen hoog water. Er zijn uiteenlopende redenen waarom projecten vertraging oplopen tijdens de implementatiefase. In dit onderzoek wordt de vertraging vastgesteld (meetbaar gemaakt) aan de hand van de tijdsplanning van de initiatiefnemer. Deze tijdsplanning is naar alle waarschijnlijkheid realistisch opgesteld door de initiatiefnemer, maar kan door allerlei factoren vertragen. Het kan hierbij gaan om factoren waar de initiatiefnemer invloed op heeft, maar ook om factoren binnen de besluitvorming waar andere partijen invloed op uit kunnen oefenen. De doelstelling die bij dit onderzoek opgesteld is, is tweeledig en bestaat uit een kennis- en een handelingsdoel. Het Kennisdoel is de oorzaken van de vertragingen analyseren en inzicht krijgen in de oplossingen om Ruimte voor de Rivier projecten te versnellen. Het handelingsdoel is: aanbevelingen geven over hoe uitvoerende instanties in de toekomst in kunnen spelen op de vertragingen die zich binnen de projecten voordoen.

In het theoretisch kader komt naar voren dat de Ruimte voor de Rivier projecten onder de noemer Technisch Complexe Projecten (TCP) kunnen worden geschaard. Een TCP is een project dat gekenmerkt wordt door hun grote omvang, ondeelbaarheid, innovatie, lange doorlooptijd en bestuurlijke complexiteit waardoor ze vaak vertraging oplopen. Vervolgens is gekeken welke benadering het meest geschikt is voor de analyse van deze TCP. Uit een inventarisatie van de implementatieliteratuur bleek dat de netwerkbenadering daarbij meer geschikt was dan de hiërarchische benadering. Deze netwerkbenadering benoemt een aantal factoren waardoor de implementatiefase kan vertragen, namelijk; conflicterende percepties, conflicterende doelstellingen, gebrek aan middelen, mate van een coöperatieve strategie en gebrek aan vertrouwen. Het gebrek aan middelen wordt daarbij nog verder onderverdeeld in de factoren, namelijk; financiële dekking, de productiemacht, autoriteit/legitimiteit en kennis. Om deze vertragingfactoren te toetsen zijn een viertal Ruimte voor de Rivierprojecten geselecteerd om als casestudie te fungeren. Deze cases zijn geselecteerd aan de hand van een quick-scan waarbij op verschillende criteria werd gelet zodat de cases vergelijkbaar zijn. Uit deze scan zijn vier uiterwaardvergravingen geselecteerd waarvan twee projecten hebben te maken met (ernstige) vertraging en twee volgens planning zijn verlopen. Het gaat om de cases: 'Ruimte voor de Lek', 'Stadsblokken-Meinerswijk', 'Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard' en 'Bedrijventerrein Avelingen'. Doormiddel van empirisch onderzoek (gestandaardiseerde interviews met respondenten) is gekeken of de vertragingen zich ook daadwerkelijk in de praktijk voordoen en hoe hier vervolgens tot op heden mee wordt omgegaan. Binnen de hypothese die daarbij is opgesteld, wordt er vanuit gegaan dat de vertragingfactoren zich niet voordoen bij de projecten die volgens planning zijn verlopen, en wel bij de projecten waar de planning met een X aantal maanden is vertraagd. Daarnaast

wordt er onderscheid gemaakt tussen de ‘herkenbaarheid’ en het ‘ervaren’ van de vertragsfactoren. Wanneer de vertragsfactor wordt ‘ervaren’, houdt dit in dat er ook werkelijk vertraging is ontstaan door toedoen van deze vertragsfactor. Wanneer een vertragsfactor wordt ‘herkend’, betekent dat voor dit onderzoek, dat de respondent begrijpt dat de desbetreffende factor eventueel voor vertraging kan zorgen, maar dat deze factor bij hun project geen rol van betekenis heeft gespeeld.

In het analysehoofdstuk van dit onderzoek, zijn de cases afzonderlijk van elkaar uitgewerkt. Achtereenvolgens zijn per case; de huidige gebiedsbeschrijving, de toekomstige gebiedsbeschrijving en de besluitvorming en planning uitgewerkt. De documentanalyse en de gehouden interviews gelden daarbij als belangrijkste input van dit hoofdstuk. Tijdens deze interviews zijn stellingen voorgelegd en open vragen gesteld. Aan de hand van deze stellingen en open vragen zijn per case de verschillende vertragsfactoren uitgewerkt. Bij de niet vertraagde cases werd gekeken of respondenten de vertragsfactoren herkenden, en bij de vertraagde cases werd gekeken of ze de vertraagde factoren herkenden en daarnaast nog of ze deze factor ook daadwerkelijk hebben ervaren tijdens de besluitvorming. Uit de interviews bleek dat de respondenten naast de vertragsfactoren, voortkomend uit het netwerkperspectief, nog overige vertragsfactoren hebben ervaren. Uit deze overige factoren zijn twee hoofdgroepen van vertraging te onderscheiden, namelijk; Planning & Ambitie en Proces- & Projectmanagement.

Om een conclusie te trekken van de vertragsfactoren is er eveneens onderscheid gemaakt tussen het herkennen en ervaren van vertragsfactoren. Hieruit blijkt dat de respondenten van de vertraagde en niet vertraagde projecten in grote mate dezelfde vertragsfactoren wel of niet herkennen. Zo worden ‘gebrek aan kennis’, ‘vergunningverlening’, ‘grondposities’ en ‘gebrek aan vertrouwen’ het minst herkend door de respondenten uit de vertraagde en niet vertraagde projecten. Naast de factoren die niet worden herkend, zijn er nog drie factoren die door beide groepen respondenten wel worden herkend tijdens de beleidsimplementatie. Hierbij gaat het om de factoren; ‘gebrek aan financiële dekking’, ‘mate van coöperatieve strategie’ en ‘conflicterende doelstellingen’. Een factor die opvalt is ‘conflicterende percepties’. Deze factor wordt alleen herkend door respondenten uit vertraagde projecten. Nu duidelijk is welke vertragsfactoren worden herkend, is het van groot belang welke factoren ook daadwerkelijk worden ervaren tijdens de beleidsimplementatie. Hieruit blijkt dat de respondenten van de vertraagde projecten de vertragsfactoren ‘conflicterende doelstellingen en percepties’, ‘verschillende oplossingen’ en ‘mate van coöperatieve strategie’ daadwerkelijk als vertragend ervaren. ‘Gebrek aan financiële dekking’ wordt dus wel herkend als vertraging maar niet ervaren. Bij ‘financiële dekking’ komt dit vooral doordat de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) de 33 Ruimte voor de Rivier projecten aan elkaar heeft gekoppeld, hierdoor konden ze tussen de verschillende projecten schuiven met budgetten. De reden dat ‘conflicterende percepties en doelstellingen’ wel werd herkend, komt met name door de dubbele doelstelling die de PDR heeft opgesteld. Het idee van een dubbele doelstelling klonk voorafgaand aan de Ruimte voor de Rivier projecten interessant. Hier heeft de PDR de gemeenten ook enthousiast mee gemaakt. De koppeling tussen de doelstellingen is de effectiviteit van het programma niet altijd ten goede gekomen. De reden dat ‘verschillende oplossingen’ als vertragend wordt ervaren heeft vooral te maken met het feit dat

deze vertragsfactor nauw samenhangt met het ‘gebrek aan financiële dekking’. De overeenkomst zit hem daarbij vooral in de invloed die de PDR op het project heeft. Er waren over het algemeen wel meerdere oplossingen, maar hierbij ging het vaak om een duurdere en goedkopere oplossing van de maatregel. Aangezien de maatregel door de PDR werd betaald, hadden zij ook veel invloed op welke manier de maatregel genomen zou worden. Vaak werd er dan gekozen voor een middenweg waar zowel de PDR als de overige partijen zich in konden vinden. De vertragsfactor ‘mate van coöperatieve strategie’ geldt eigenlijk als neutrale factor. Vaak werd aangegeven dat er wel momenten in de besluitvorming waren die als minder coöperatief werden ervaren, maar dit had te weinig invloed op het algehele proces om het als relevante vertragsfactor te zien.

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Onderwerp van het onderzoek: Vertragingen tijdens de implementatiefase van Ruimte voor Rivier projecten	10
1.3	Probleemstelling	12
1.4	Opzet en methode van het onderzoek	13
2	Theorieën over de vertragingen binnen de implementatiefase	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Leeswijzer	15
2.3	Implementatie van beleid	15
2.4	Technisch Complexe Projecten (TCP)	16
2.4.1	Kenmerken en dimensies van Technisch Complexe Projecten	17
2.5	Implementatie vraagstukken	20
2.5.1	Top-down versus bottom-up benadering	20
2.5.2	Vertragingen binnen de klassieke implementatie	23
2.5.3	Vertragingen binnen het netwerkperspectief	25
2.6	De keuze voor de netwerkbenadering	30
2.7	Conclusie: vertragingfactoren die worden meegenomen in dit onderzoek	31
3	Onderzoeksstrategie en methode	32
3.1	Inleiding	32
3.2	Onderzoeksstrategie	32
3.3	Datamateriaal en analyse	33
3.3.1	Validiteit en betrouwbaarheid	34
3.4	Operationalisatie	34
4	Ruimte voor de Rivier	41
4.1	Achtergrond	41
4.2	Het globale besluitvormingstraject	42
4.3	Case selectie	43
4.4	Case beschrijvingen	46
5	Empirisch onderzoek	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Ruimte voor de Lek	48
5.2.1	Huidige gebiedsbeschrijving	48
5.2.2	Toekomstige gebiedsbeschrijving	49
5.2.3	Besluitvorming en planning	49
5.2.4	Vertragingfactoren binnen ruimte voor de Lek	53
5.2.5	Probleemstelling, conflicterende doelstellingen en percepties	53
5.2.6	Gebrek aan middelen	56
5.2.7	De mate van coöperatieve strategie	59

5.2.8 Gebrek aan vertrouwen	60
5.3 Stadsblokken-Meinerswijk	61
5.3.1 Huidige gebiedsbeschrijving	61
5.3.2 Toekomstige gebiedsbeschrijving	62
5.3.3 Besluitvorming en planning	63
5.3.4 Vertragingsfactoren binnen Stadsblokken-Meinerswijk	67
5.3.5 Probleemstelling, conflicterende doelstellingen en percepties	67
5.3.6 Gebrek aan middelen	71
5.3.7 De mate van coöperatieve strategie	74
5.3.8 Gebrek aan vertrouwen	75
5.4 Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard	76
5.4.1 Huidige gebiedsbeschrijving	76
5.4.2 Toekomstige gebiedsbeschrijving	77
5.4.3 Besluitvorming en planning	78
5.4.4 Vertragingsfactoren binnen Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard	81
5.4.5 Probleemstelling, conflicterende doelstellingen en percepties	81
5.4.6 Gebrek aan middelen	83
5.4.7 De mate van coöperatieve strategie	85
5.4.8 Gebrek aan vertrouwen	86
5.5 Bedrijventerrein Avelingen	87
5.5.1 Huidige gebiedsbeschrijving	87
5.5.2 Toekomstige gebiedsbeschrijving	88
5.5.3 Besluitvorming en planning	88
5.5.4 Vertragingsfactoren binnen bedrijventerrein Avelingen	91
5.5.5 Probleemstelling, conflicterende doelstellingen en percepties	91
5.5.6 Gebrek aan middelen	92
5.5.7 De mate van coöperatieve strategie	94
5.5.8 Gebrek aan vertrouwen	94
5.6 Overige vertragingsfactoren aangedragen door respondenten	95
5.6.1 Planning & ambitie	95
5.6.2 Proces- & Projectmanagement	96
6 Conclusie en Aanbevelingen	98
6.1 Conclusie	98
6.2 Aanbevelingen	103
6.3 Reflectie	104
6.3.1 Reflectie op de theorie	104
6.3.2 Reflectie op de methode	106
Literatuurlijst	107
Bijlagen	111
bijlage 1: Proces van grondverwerving	111
bijlage 2: Quick-scan	112
bijlage 3: Lijst met respondenten	113
bijlage 4: Interview	114
bijlage 5: PKB Ruimte voor de Rivier in vogelvlucht	118
bijlage 6: Antwoorden respondenten op stellingen over Vertragingsfactoren	119

HOOFDSTUK

1 Inleiding

1.1 ACHTERGROND

Op 7 juli 2006 heeft het kabinet een beleid vastgesteld met daarin een pakket maatregelen die zijn opgenomen om de rivieren meer ruimte te geven: de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2007). Hiermee krijgt het Nederlandse rivierengebied uiterlijk in 2015 een betere bescherming tegen hoogwater. Naast veiligheid investeert het programma Ruimte voor de Rivier in ruimtelijke kwaliteit: het rivierengebied wordt mooier en aantrekkelijker gemaakt en biedt meer ruimte aan natuur en recreatie (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2010). De ‘veiligheidsgarantie’ die voor 2015 gewaarborgd moet zijn brengt echter een complex proces met zich mee. Vooral het planfase proces is hierbij een omvangrijke component. Achtereenvolgens worden daarbij de startfase, ontwerpfase, beoordelingsfase, opstellingsfase en de besluitvormingsfase doorlopen die als voorbereiding op de realisatiefase gelden. Om tijdens deze fases niet teveel vertraging op te lopen zijn er strakke planningen opgesteld met daarin harde deadlines (Ministerie van V&W et. al. 2002). Ondanks deze strakke planning doen zich vertragingen voor die vaak hogere kosten met zich meebrengen. Hierdoor concluderen sommige partijen dat er weinig is geleerd van andere grote projecten zoals de Hoge snelheidslijn (HSL), de Betuwelijn en de Noord-Zuidlijn die nog lopende of al gerealiseerd zijn (ChristenUnie, 2009).

Noord-Zuidlijn en tram IJburg vertraagd door rijksbeleid

De aanleg van de Noord-Zuidlijn en de sneltram naar IJburg lopen ernstige vertraging op. Uit de gister verschenen Rijksbegroting blijkt dat het kabinet de komende vier jaar geen geld beschikbaar wil stellen om de twee belangrijke lijnen te realiseren.

Aanleg HSL achter op schema

Het is erg onzeker of de hogesnelheidslijn (HSL) naar België op de geplande datum klaar is. Dat schrijft minister van Verkeer Camiel Eurlings (CDA) dinsdag aan de Tweede Kamer. Eurlings wil ‘geen zekerheden geven wanneer die er simpelweg niet zijn’. De HSL moet de Benelux trein vervangen.

Bron: Volkskrant 17 september 1997, Trouw 15 mei 2007

De Ruimte voor de Rivier projecten zijn, net als de Noord-Zuidlijn en de HSL, zeer complexe projecten (in hoofdstuk 2 zal dit nader worden toegelicht). Deze projecten worden daarom onder de noemer technisch-complexe projecten (TCP) geschaard. Een ander punt dat deze projecten gemeen hebben is dat ze allen de PKB-procedure (hebben) doorlopen. Een TCP is een project dat gekenmerkt wordt door hun grote omvang, ondeelbaarheid, innovatie, een lange doorlooptijd en bestuurlijke complexiteit waardoor ze vaak vertraging oplopen. De kenmerken van een TCP zijn in grote mate vergelijkbaar met het project Ruimte voor de Rivier. Met deze aanname kunnen de resultaten van eerder onderzoek rondom TCP gebruikt worden voor dit onderzoek. De uiteindelijke conclusies uit dit onderzoek zouden daarmee ook interessant kunnen zijn voor andere TCP, wat de doelgroep doet vergroten.

De belangrijkste redenen waarom vertraging moet worden tegengegaan is dat de uitvoering van een TCP doorgaans grote overschrijding van budgetten en tijdslimieten vertonen. Overschrijdingen van 100 tot 300% zijn daarbij geen uitzondering' (Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten, W. van Zanten, 1996 p. 244). Zodoende heeft het Ministerie van Verkeer&Waterstaat sterk te maken met een zogenaamde 'burden of the past': het feit dat vergelijkbare projecten in het verleden niet altijd binnen het afgesproken budget en de overeengekomen tijdsduur zijn verlopen, en het feit dat lagere overheden niet altijd even gunstig denken over de houding van V&W in dit soort projecten. De argwaan van de mensen wordt hierin bevestigd. Onder aanvoering van de ministeries V&W, VROM en LNV is in 2001 een start gemaakt met de planfase van de verschillende Ruimte voor de Rivier projecten. Nu, medio 2011, hebben veel van deze projecten al een vertraging opgelopen van soms wel meer dan een jaar (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2010). De vertraging zou er toe kunnen leiden dat de maatregelen niet op tijd worden uitgevoerd en dat dus de bijbehorende veiligheidsdoelstelling van 2015 misschien niet wordt gehaald. Dat zal betekenen dat Nederland niet veilig is tegen hoog water en het vertrouwen in de overheid zal dalen. Het is dus van groot belang om inzichtelijk te krijgen waar binnen het proces deze vertraging zich voor doet. Voor dit onderzoek wordt echter niet ingegaan op de factoren die leiden tot overschrijding van budgetten van de TCP, maar het richt zich alleen op de vertragsfactoren die leiden tot overschrijding van de tijdslimieten.

1.2 ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK: VERTRAGINGEN TIJDENS DE IMPLEMENTATIEFASE VAN RUIMTE VOOR RIVIER PROJECTEN

Zoals in de aanleiding van het onderzoek al naar voren is gekomen moeten, volgens het vastgestelde beleid, de Ruimte voor de Rivier projecten vóór 2015 gerealiseerd zijn. Als het beleid eenmaal is vastgesteld begint de implementatiefase. Organisaties willen hun beleid graag zodanig verankeren dat de uitvoering van het beleid ook daadwerkelijk plaatsvindt. Tegelijkertijd kan het in de praktijk soms verstandig zijn om van beleid af te wijken, bijvoorbeeld omdat er nieuwe inzichten zijn, of omdat problemen voorzien worden die je beter kunt vermijden (O'toole, 2000).

Om inzichtelijk te houden hoe de implementatiefase van de verschillende Ruimte voor de Rivier projecten verloopt, wordt ieder half jaar een voortgangsrapportage opgesteld. Hierin wordt beschreven in welke fase het project zich bevindt en of zich nog vertragingen hebben voorgedaan. Uit de voortgangsrapportages die zijn opgesteld door de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier en de oriënterende interviews die zijn afgenomen met projectleiders van ARCADIS, blijkt dat er verschillende redenen zijn waarom de projecten vertraging oplopen. De genoemde redenen hiervoor zijn: onvoldoende

financiële dekking, moeizame faseovergang van planstudie naar realisatie, groot aantal zienswijzen, grondverwerving, meerdere doelstellingen willen realiseren, vergunningverlening, veranderde regelgeving en onvoldoende draagvlak. Ook werd complexe besluitvorming aangedragen als reden voor vertraging, maar deze vertraging geldt meer als verzamelnaam van de anderen genoemde redenen.

Bovenstaande vertragingen doen zich allen voor tijdens de implementatiefase. Tijdens deze fase wordt het overheidsbeleid uitgevoerd. Om te onderzoeken of en hoe het mogelijk is om vertraging in het vervolg bij soortgelijke complexe projecten te voorkomen, is het van belang om te weten wat de implementatiefase precies inhoudt, hoe de vertragingen ontstaan en wat daar in het vervolg aan gedaan kan worden.

Alvorens te bepalen of er een vertraging is opgetreden, is het zaak de vertraging meetbaar te maken. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn er drie manieren om een vertraging hierin te meten (WRR, 1994, pp.34-36), namelijk:

1. Overschrijding van wettelijke termijnen

Vertragingen ten opzichte van wettelijk vastgestelde proceduredtijden zijn min of meer objectief vast te stellen. Toch zijn er bezwaren verbonden aan deze benaderingswijze. Door vertraging alleen te beschouwen vanuit deze invalshoek, blijft een groot deel van het besluitvormingsproces van een norm verstoken; wettelijke termijnen zijn slechts op een relatief klein gedeelte van het totale besluitvormingsproces van toepassing. Voorts is het nuttig deze normen zelf aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Door ze als uitgangspunt te nemen, worden ze aan mogelijke kritiek onttrokken.

2. Overschrijding van de tijdsplanning van de initiatiefnemer

Door de tijdsplanning van de initiatiefnemer als uitgangspunt te nemen wordt het perspectief van één partij tot norm verheven. Deze norm is eenzijdig en veelal sterk subjectief. Het tijdschema kan bijvoorbeeld op onrealistische uitgangspunten gebaseerd zijn als gevolg van politieke pressie. Voorts baseert de initiatiefnemer zijn planning voor een deel op bestaande wettelijke termijnen.

3. Overschrijding van een gemiddeld tijdsverloop

De gemiddelde duur van besluitvorming kan worden berekend met behulp van de gegevens van andere onderzochte projecten of op basis van bestaande gegevens. Een groot voordeel van deze benadering is het feit dat het de mogelijkheid biedt het verloop van het gehele besluitvormingsproces te normeren. Het gevaar bestaat echter dat deze aanpak resulteert in het vergelijken van 'appels met peren'. Projecten hebben vaak een min of meer uniek karakter, zodat bestaande kengetallen over de gemiddelde tijdsduur niet voor handen zijn. Een tweede bezwaar van deze benadering is dat op deze manier de bestaande praktijk, die juist als problematisch wordt ervaren, tot norm wordt verheven.

Als uitgangspunt van dit onderzoek wordt de vertraging vastgesteld (meetbaar gemaakt) aan de hand van de tijdsplanning van de initiatiefnemer. Deze tijdsplanning is naar alle waarschijnlijkheid realistisch opgesteld door de initiatiefnemer, maar kan door allerlei factoren vertragen. Het kan hierbij gaan om factoren waar de initiatiefnemer invloed op heeft, maar ook om factoren binnen de besluitvorming waar andere partijen invloed op uit kunnen oefenen. Ook hierdoor kan dan vertraging op de tijdsplanning van de

initiatiefnemer ontstaan. In hoofdstuk 2 en 3 zal dieper in worden gegaan op de verschillende vertragingfactoren die zich voor kunnen doen binnen de implementatiefase.

1.3 PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek zal getracht worden een beter beeld te krijgen van de vertragingen die zich voordoen tijdens de beleidsimplementatie van Ruimte voor de Rivier projecten. Daarbij wordt gekeken welke factoren die vertragingen verklaren. Ook zal worden gezocht naar aanknopingspunten en mogelijke oplossingen om de vertraging binnen de implementatiefase van de Ruimte voor de Rivier projecten tegen te gaan.

De *doelstelling* van dit onderzoek die hierbij wordt opgesteld is tweeledig, namelijk een kennis- en een handelingsdoel;

Kennisdoel

Inzicht verkrijgen in de implementatiefase van de Ruimte voor de Rivier projecten en daarbij de oorzaken van de vertragingen analyseren. Daarnaast inzicht verkrijgen in mogelijke oplossingen om projecten waar nodig te versnellen.

Handelingsdoel

Aanbevelingen doen hoe uitvoerende instanties in de toekomst in kunnen spelen op de vertragingen die er zich in Ruimte voor de Rivier project voordoen.

De doelstelling en de bijbehorende randvoorwaarden van het onderzoek, leiden tot de volgende hoofdvraag:

Hoe verloopt de implementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten, en wat zijn de oorzaken van eventuele vertragingen? Zijn er daarnaast oplossingen om de vertragingen tegen te gaan en de implementatiefase te versnellen?

De hoofdvraag van dit onderzoek wordt onderverdeeld in drie deelvragen. De hoofdvraag kan pas beantwoord worden nadat er een antwoord is op de drie deelvragen.

1. Welke verklaringen biedt de literatuur voor de vertragingen die zich voordoen tijdens de beleidsimplementatie fase?
2. Welke gevonden factoren van vertraging komen voor in de praktijk en welke niet?
3. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen er aan de hand van het literatuur onderzoek en de Casestudies worden gedaan om vertragingen bij Ruimte voor de Rivier projecten in de toekomst te voorkomen?

1.4 OPZET EN METHODE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek van deze scriptie is aan de hand van de deelvragen op te splitsen in drie verschillende delen. Om een antwoord te krijgen op deze deelvragen, zal zowel empirisch als niet-empirisch onderzoek worden verricht. De verschillende delen zijn:

1. Literatuuronderzoek naar de beleidsimplementatie

In hoofdstuk 2 worden de theoretische inzichten uiteengezet, die in het onderzoek gebruikt worden. Deze inzichten moeten een antwoord geven op de eerste deelvraag. Allereerst wordt uitgewerkt wat er nu precies met de beleidsimplementatiefase wordt bedoeld. Voor dit onderzoek worden de vertragingen binnen de beleidsimplementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten nader onderzocht. Deze Ruimte voor de Rivier projecten worden onder de noemer Technisch Complexe Projecten (TCP) geschaard. De eigenschappen waar TCP mee te maken hebben, zijn het best te benoemen en te verklaren door gebruik te maken van de *netwerkenadering*. Om een goed beeld te krijgen van de netwerkenadering (bottom-up), wordt deze afgezet tegen de hiërarchische benadering (top-down). Deze benaderingen worden gebruikt om te kijken naar besluitvorming. Binnen de implementatiefase van de top-down en bottom-up benaderingen kan zich door verschillende factoren vertraging voordoen. De vertragingfactoren van de twee benaderingen worden toegelicht, waarna kort wordt samengevat welke vertragingfactoren mee worden genomen in het verdere onderzoek.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze van onderzoek en de operationalisatie van de vertragingfactoren. Daarnaast worden de methoden voor onderzoek en de technieken voor dataverzameling beschreven.

2. Empirisch onderzoek: de casussen

Na het theoretisch kader en de methodologie, volgt in hoofdstuk 4 een algemeen hoofdstuk over het programma Ruimte voor de Rivier. Hierin komen de aanleiding, de afgeronde besluitvorming en de gekozen casestudies aan bod.

In hoofdstuk 5 wordt doormiddel van empirisch onderzoek gekeken of de vertragingen zich ook daadwerkelijk voordoen in de praktijk en hoe hier tot op heden mee wordt omgegaan. Dit empirisch onderzoek zal gedaan worden aan de hand van vier vergelijkbare cases. Twee van deze cases hebben tijdens de beleidsimplementatie vertraging opgelopen, en twee zijn er volgens planning verlopen. De cases zijn met name te vergelijken met elkaar doordat het bij alle vier de cases om een Ruimte voor de Rivier project gaat en ze een uiterwaardvergraving als maatregel hebben. De benodigde informatie van deze casussen wordt verworven uit geschreven bronnen zoals beleidsnota's, rapporten en interviews met respondenten die betrokken zijn bij de besluitvorming van Ruimte voor de Rivier projecten. Aan de hand van deze informatiebronnen wordt een analyse gemaakt, waarbij wordt getracht de vertragingfactoren in de besluitvorming te traceren en inzichtelijk te maken. Dit zal uiteindelijk leiden tot de beantwoording van deelvraag 2.

3. Conclusie en aanbevelingen

In het derde deel van dit onderzoek (hoofdstuk 6) wordt teruggeblikt op het onderzoek, waarna conclusies worden geformuleerd. Tenslotte worden enkele aanbevelingen gedaan om vertragingen bij Ruimte voor de Rivier projecten in de toekomst te voorkomen.

Hieronder wordt de schematische onderzoeksopzet weergegeven.



Afbeelding 1:
Schematische
onderzoeksopzet

HOOFDSTUK 2

Theorieën over de vertragingen binnen de implementatiefase

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader nader beschreven. Deze theorie is nodig om een analysekader te maken voor het empirisch onderzoek. Dit theoretisch kader zal zich vooral richten op *vertragingen* (stagnaties) die zich voordoen binnen de implementatiefase. Er is voor de theorieën over beleidsimplementatie gekozen, omdat het in dit onderzoek gaat om de uitvoering (implementatie) van het Ruimte voor de Rivier beleid. In eerste instantie heeft een breed literatuuronderzoek plaatsgevonden. Hierin is uiteengezet wat de implementatiefase precies inhoudt, waarna specifieke keuzes gemaakt zijn binnen dit thema. Er zal in het vervolg van dit hoofdstuk meer duidelijkheid ontstaan hoe de keuzes tot stand zijn gekomen.

2.2 LEESWIJZER

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten uiteengezet die in het onderzoek gebruikt worden. In de eerste paragraaf wordt uitgewerkt wat er met de beleidsimplementatiefase wordt bedoeld. Voor dit onderzoek worden de vertragingen binnen de beleidsimplementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten nader onderzocht. Deze Ruimte voor de Rivier projecten worden onder de noemer Technisch Complexe Projecten (TCP) geschaard. Vervolgens wordt toegelicht waarom deze projecten als technisch complex worden ervaren en wordt ingegaan op de kenmerken en dimensies van deze TCP. Voor dit onderzoek worden er in eerste instantie twee perspectieven beschreven over hoe de besluitvorming van Ruimte voor de Rivier projecten kan verlopen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de hiërarchische benadering (top-down) en de netwerkbenadering (bottom-up). Beide benaderingen hebben te maken met verschillende factoren die kunnen zorgen voor vertraging binnen de besluitvorming. Uiteindelijk wordt voor het verdere onderzoek gekozen voor de netwerkbenadering om de besluitvorming van een TCP te benoemen en te verklaren. In een korte conclusie wordt beschreven waarom voor deze benadering is gekozen en welke vertragingfactoren aan de hand van deze benadering leidend zijn voor het verdere onderzoek.

2.3 IMPLEMENTATIE VAN BELEID

Als het gaat over implementatie van beleid wordt de uitvoering van het beleid bedoeld (ook wel beleidsimplementatie). Het betekent iets uitvoeren, of invoeren, iets voor elkaar krijgen (Pressman en Wildavsky, 1973). Implementatie wordt volgens Pressman en Wildavsky altijd voorafgegaan door 'beleid'

en wordt gezien als één van de fases van het hele beleidsproces. 'Eerst heb je of maak je beleid, dan komt de uitvoering'. Hoogerwerf definieert 'beleid' als 'een streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken' (Hoogerwerf, A., 1978, p.19). Uitvoering van beleid (implementatie), definieert hij als: 'het toepassen van de gekozen middelen ter bereiking van de gekozen doeleinden' (Hoogerwerf, A., 1978, p.124). Pressman en Wildavsky definiëren implementatie op hun beurt als: 'the ability to forge subsequent links in the causal chain so as to obtain the desired results'. Deze definitie is naar mijn idee beter, omdat deze de complexiteit van implementatie aangeeft. Het is niet alleen het simpelweg toepassen van "middelen", maar een vermogen om de ene benodigde schakel na de andere te leggen, zodat het uiteindelijke doel bereikt kan worden.

Voor de geschiedenis van de implementatie gaan we terug naar de jaren '70. In dit decennium werd zichtbaar dat er een kentering plaats vond waarbij de voortgang van besluitvorming een punt van toenemende zorg werd. Doordat er steeds meer economische activiteiten plaats vonden op één en dezelfde ruimte, de bevolkingsdichtheid sterk toenam en de welvaart sterk steeg leidde dit tot negatieve externe effecten, zoals overlast voor derden en aantasting van natuur en milieu. De behoefte aan bescherming van particuliere en publieke belangen heeft geleid tot een dicht net van wet- en regelgeving, in het kader waarvan de mogelijke effecten van een project bij voorbaat zorgvuldig moeten worden getoetst en afgewogen. De verwezenlijking van een project werd daardoor sterk afhankelijk van de medewerking en instemming van een groot aantal verschillende (overheids-) instanties.

2.4

TECHNISCH COMPLEXE PROJECTEN (TCP)

Voor dit onderzoek wordt de implementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten onderzocht. Deze projecten vallen zoals in paragraaf 1.1 al kort is toegelicht onder de noemer TCP. De reden dat deze projecten onder dezelfde noemer worden geschaard is vooral omdat ze allemaal te maken hebben met dynamiek, verschillende partijen met afwijkende belangen en onderlinge afhankelijkheden. Deze projecten worden vaak omschreven als 'megaprojecten', en onderscheiden zich met name van 'normale' projecten door een opvallend technische component. Wanneer over TCP gesproken wordt, wordt vaak ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, bestuurlijke projecten, automatiseringsprojecten, civiel- of militairtechnologische projecten, projecten op het terrein van de energievoorziening of infrastructurele werken bedoeld. Uit het volgende citaat blijkt echter dat de programmadirectie wel uitgaat van TCP, daarom is in het "Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP) een start gemaakt met het probabilistisch plannen van de tijdkritische en bestuurlijke of technisch complexe maatregelen" (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2009, p.13). In hoofdstuk 4, dat een algemeen hoofdstuk over de Ruimte voor de Rivier betreft, wordt hier dieper op ingegaan.

In 1991 was kabinet Lubbers een van de eerste die in Nederland de TCP onder de aandacht bracht. Dit kabinet kreeg in de gaten dat er flinke tijdwinst was te behalen bij de implementatiefase van grote infrastructurele werken. In datzelfde jaar gaf Lubbers nog de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de opdracht, om advies uit te brengen over deze projecten. In 1994 verscheen het rapport getiteld 'Besluiten over grote projecten' (WRR, 1994). Hierin kwamen verschillende factoren naar voren die de voortgang van grote projecten vertraagde. De factoren zijn volgens het WRR grofweg onder te verdelen in operationele, regulatieve en financiële factoren. De operationele factoren betreffen de tekortkomingen van het in werking zijnde politiek-bestuurlijke systeem en een niet-optimale werkwijze van

overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie van de besluitvorming. Voorbeelden hiervan zijn politieke besluiteloosheid, gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoefte, problemen in het projectmanagement etc. De regulatieve factoren betreffen de toepasbaarheid van de regelgeving. Complexe ruimtelijke projecten hebben vaak heel specialistische wensen en behoeften, waar bestaande regelgeving niet altijd op aansluit. (WRR, 1994, p. 37-47)

Een TCP komt steeds vaker tot stand in een open, complexe omgeving. De organisatie die de uitvoering ter hand neemt is in deze netwerkmachtige situatie afhankelijk van andere actoren. Dit maakt gezamenlijke implementatie onvermijdelijk. Tijdens de uitvoering wordt het management geconfronteerd met de beperkte beleidsruimte die er na het politieke besluit nog bestaat en de eisen uit de omgeving waarbinnen het project moet worden gerealiseerd. Daarnaast lijken de kenmerken van een TCP, om een andere vorm van management te vragen, als de kenmerken van een dynamische en complexe omgeving. Indien de uitvoeringsorganisatie zich geen rekenschap geeft van deze situatie, en zijn management hier niet op inricht, kan de uitvoering geblokkeerd raken door onder andere protestacties, juridische procedures en non-coöperatie van andere overheidsorganisaties. De uitvoering van een TCP lijkt hierdoor garant te staan voor spanningen, die kunnen leiden tot overschrijding van budget en doorlooptijd, of tot een verlies aan kwaliteit.

2.4.1 KENMERKEN EN DIMENSIES VAN TECHNISCH COMPLEXE PROJECTEN

Volgens Hertogh (1997) is er geen eenduidige definitie te geven van een complex project. Hij vindt het daarom interessanter om te kijken naar de kenmerken die maken dat het project als complex wordt gezien. Wanneer naar onderstaande kenmerken wordt gekeken, valt het meteen op dat deze sterk overeenkomen met de vertragingen die staan genoemd in paragraaf 1.2. In zijn boek 'Belangen bij complexe infrastructurele projecten' onderscheidt hij tien kenmerken, namelijk (Hertogh, 1997 p.17-28);

Grote invloed op de omgeving

Projecten die zich richten op infrastructuur en gebiedsontwikkeling, doorkruisen grote stukken land of worden op grote locaties aangelegd. Dit heeft gevolgen voor de directe omgeving, waardoor ingrijpende veranderingen in bestaande ruimtelijke, economische en maatschappelijke verhoudingen ontstaan. Bovendien wordt met de nieuwe bestemming veelal langdurige en onomkeerbare claims op het toekomstige gebruik gelegd.

Statische voorziening in een dynamische omgeving

De projecten hebben een betrekkelijk statisch karakter met een technische levensduur van tientallen jaren. Dit kan op gespannen voet staan met een meer dynamische omgeving met snel veranderende inzichten, behoeften en wensen.

Het project staat niet alleen

Een complex project staat niet alleen. Besluitvormers hebben te maken met meerdere projecten die invloed op elkaar kunnen hebben en die in een ideale situatie in samenhang worden beoordeeld. Enkele

voorbeelden daarvan zijn; er sprake is van een koppeling tussen verschillende projecten, het vervullen van een symboolfunctie of dat het project voor geheel andere doeleinden wordt gebruikt.

Meerdere doelen

Dit kenmerk sluit aan bij het voorgaande kenmerk. Bij complexe projecten kan onderscheid gemaakt worden tussen projectinterne en projectexterne doelen. Projectinterne doelen hebben alleen betrekking op de primaire functies van het onderhavige project, zoals de aanleg van een snelweg. De projectexterne doelen hebben betrekking op de neveneffecten van het project, zoals het versterken van de concurrentiepositie of het opdoen van technologische kennis. Deze doelen worden echter zelden expliciet geformuleerd.

Complementaire invalshoeken

Door belanghebbenden kunnen projecten vanuit verschillende invalshoeken worden gezien. Hierdoor ontstaan er verschillende percepties ten aanzien van het project. Deze percepties bestaan uit: maatschappij, vervoer/transport, uitbaten, aanleggen en techniek. Wanneer alle actoren zich realiseren dat al deze invalshoeken relevant zijn, is er sprake van een verantwoorde aanpak van het project.

Een groot aantal actoren

Het grote aantal actoren (met elk hun eigen belangen) willen graag tijdig bij het project betrokken worden, serieus genomen worden en willen hun belangen behartigd zien. Het geheel van actoren is gedurende het proces aan verandering onderhevig. Tussen actoren bestaan netwerken, wederzijdse afhankelijkheden en samenwerkingsvormen, die zelf aan verandering onderhevig zijn. Dit maakt dat de stellingname van actoren mede door de onderlinge verbanden wordt bepaald.

Ongelijke verdeling van lusten en lasten

De lusten en lasten zijn bij complexe projecten zelden gelijk over de belanghebbenden verdeeld. Lasten betreffen vaak 'single issues', zoals een agrarisch bedrijf dat moet verdwijnen voor een aan te leggen nevengeul. Lusten zijn meer gespreid over partijen, moeilijker kwantificeerbaar en vaak pas op langere termijn waarneembaar. Voorbeeld is de stijgende werkgelegenheid bij een uitbreiding van de Rotterdamse haven.

Geen rechtlijnig of omkeerbaar proces

Doordat er sprake is van een veelheid aan processen, blijkt er zelden sprake te zijn van een rechtlijnig, stapsgewijs proces. Het is vaak een constant iteratief proces, met continue feedback- en feedforward-activiteiten in alle fasen, zodat er zelden een 'point of no return' is aan te geven. Ondanks het interactieve karakter kan toch een sequentieel proces van fasering worden aangegeven.

Lange doorlooptijd

De realisatie van dergelijke projecten heeft een lange doorlooptijd. Met de voorbereiding en uitvoering is al gauw een termijn van tien tot vijftien jaar gemoeid. In deze periode kunnen behoeften en eisen veranderen, waaronder wet- en regelgeving.

Politiek gevoelig

Bij complexe grote projecten staat veel op het spel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de projecten politiek een zeer gevoelig onderwerp kunnen vormen. De landelijk of provinciale politiek bemoeit zich doorgaans tot in detail met de projecten. Bovendien is het een politiek gebruik om beslissingen uit te stellen door de uitkomsten van onderzoeksrapporten af te wachten.

De Bruijn, De Jong, Korsten & Van Zanten (1996) vinden dat een project als technisch-complex kan worden gezien wanneer het voldoet aan drie dimensies. Zij maken daarbij onderscheid in drie vormen van complexiteit. Ten eerste zijn het technische projecten, waardoor er sprake is van technische complexiteit. Ten tweede zijn het projecten met een grote maatschappelijke relevantie, wat sociale complexiteit tot gevolg heeft. Ten derde hebben de projecten te maken met bestuurlijke complexiteit.

Technische complexiteit

TCP hebben alle een opvallend technische component. Er wordt gebruik gemaakt van nieuwe technieken en materialen. Nieuw betekent dat men onbekend is met het gebruik ervan en dit brengt de nodige risico's met zich mee. De projecten zijn daardoor onderhevig aan technische onzekerheid en technische dynamiek. Technische onzekerheid ontstaat, omdat de werking van nieuwe technieken en materialen niet met zekerheid is vast te stellen. De technische dynamiek wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van technische mogelijkheden tijdens het project, die van invloed kunnen zijn op het verloop ervan. Beide hangen samen met de uniciteit van het project. De mate van technologische complexiteit neemt daarbij toe als uniciteit samengaat met nieuwe geavanceerde technologie.

Sociale complexiteit

De sociale complexiteit manifesteert zich in de aanwezigheid van een groot aantal betrokken actoren met divergerende belangen die allen hun wensen en eisen ten aanzien van het project willen realiseren. De hoeveelheid en tegenstrijdigheid in belangen vergroten de sociale complexiteit. Het aantal betrokken actoren wisselt per projectfase en niet alle partijen beschikken over gelijke informatie. Een bijzonder aspect is de risicoproblematiek. Bij grote projecten wordt intensief gezocht naar risico's die het project bedreigen en de beheersing daarvan, zoals milieu-, gezondheids- en/of veiligheidsrisico's. Risico-inschatting gebeurt niet alleen door deskundigen, maar ook door burgers en anderen. Er ontstaan meerdere risicopercepties ten aanzien van het project.

Organisatorische complexiteit

Projecten moeten in organisatorisch opzicht beheersbaar zijn. De organisatorische complexiteit ontstaat als er bijvoorbeeld sprake is van een groeiende koppeling van taken of een opeenstapeling van kwaliteitseisen. 'Onderzoek toont aan dat de organisatorische complexiteit toeneemt naarmate het project ambitieuzer is, grootschaliger is, de doorlooptijd langer is, de projectorganisatie gebrekkiger is en de tijdsdruk groter is' (De Bruijn, et. al. 1996 p.39). Het gevolg is dat de organisatie met meer onzekerheden en dynamiek te maken krijgt en het moeilijker is om de betrokken actoren te sturen en wensen op elkaar af te stemmen.

Voor dit onderzoek worden de kenmerkende eigenschappen van TCP gecategoriseerd aan de hand van de drie dimensies van De Bruijn et. al. (1996). Er is voor deze indeling gekozen omdat deze gezien kan

worden als ‘overkoepelend’. Dit houdt in dat de kenmerken van Hertogh kunnen worden onderverdeeld aan de hand van deze drie dimensies.

2.5 IMPLEMENTATIE VRAAGSTUKKEN

Zoals in paragraaf 2.4 al werd uitgewerkt, hebben TCP te maken met dynamiek, verschillende partijen met afwijkende belangen en onderlinge afhankelijkheden. In de leeswijzer kwam al naar voren dat deze begrippen het best te benoemen en te verklaren zijn door gebruik te maken van de *netwerkenadering* (De Bruijn, De Jong, Korsten & Van Zanten, 1996). Om een goed beeld te krijgen van de netwerkenadering, wordt deze afgezet tegen de hiërarchische benadering. Deze benaderingen worden gebruikt om te kijken naar besluitvorming. Beide benaderingen hebben te maken met machtsverhoudingen. Machtsverhoudingen worden duidelijk aan de hand van de machtsmiddelen waarover een actor beschikt. Voorbeelden van machtsmiddelen zijn; bevoegdheid, kennis, geld of grond. Bij een hiërarchische benadering zijn de machtsmiddelen die invloed uitoefenen op de besluitvorming grotendeels in handen van één actor. Als deze machtsmiddelen zijn onderverdeeld tussen de betrokken partijen, dan is er sprake van een netwerk. Een willekeurige partij heeft dan minder invloed op andere partij. Het type relatie beïnvloedt de manier waarop de besluitvorming verloopt. Zo kan een partij zijn beslissingen opleggen (top-down benadering), of kunnen partijen samen tot overeenstemming komen (bottom-up).

2.5.1 TOP-DOWN VERSUS BOTTOM-UP BENADERING

Het academische debat over de theorievorming van de implementatie is een lange tijd gegaan tussen de ‘top-down’ en ‘bottom-up’ benadering. Beide benaderingen trachten het implementatieproces op een bepaalde manier te conceptualiseren. De beide benaderingen vertrekken echter vanuit zeer verschillende uitgangspunten van het beleidsproces.

De top-down benadering gaat uit van een strikte scheiding tussen het formuleren van beleid en het uitvoeren ervan. Daarmee reflecteert de benadering het ‘klassieke’, rationele model van het beleidsproces waarin beleidsvorming en implementatie als afzonderlijke fasen zijn opgenomen. Verder sluit de top-down benadering aan bij een hiërarchisch perspectief op het openbaar bestuur. Het beleid wordt vastgesteld door de hogere overheden waarna lagergeschakelde (overheid) actoren het beleid gaan uitvoeren. Implementatie via de Top-down hiërarchie vereist daarom een duidelijk onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken actoren waarbij het afwijken van het beleid aan strikte grenzen is verbonden (Schofield, 2001).

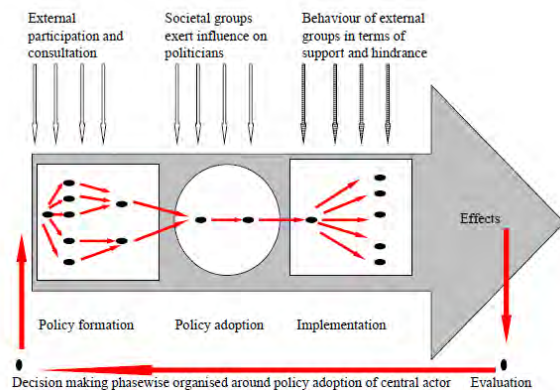
Op basis van deze uitgangspunten trachten de aanhangers van de top-down benadering verklaringen te bieden voor (on)succesvolle uitvoering van een bepaald beleid. Sabatier (1986, p-22-33) schetst een beeld van de opzet van een top-down benadering. Hij stelt dat de onderzoeker een beleidsbeslissing van een (centrale) overheid als startpunt voor zijn onderzoek neemt voor zijn studie. Vervolgens stelt hij de vraag in hoeverre de doelstellingen uit het beleid zijn behaald. De logische vervolgvraag daarbij is dan welke factoren bepalend zijn geweest voor het goede/slechte verloop van de implementatie.

De fundamentele fout die in top-down modellen wordt gemaakt, is volgens Hjern en Hull (1982), en andere bottom-uppers, dat ze beginnen vanuit het perspectief van de (centrale)

besluitvormer en dus de neiging hebben om andere actoren te verwaarlozen. Dit kan in een later stadium zorgen voor vertraging binnen de besluitvorming. Een tweede, daarmee samenhangend kritiekpunt op top-down modellen, is dat ze moeilijk te gebruiken zijn in situaties waar er geen dominant beleid leidend is, maar een veelvoud van overheidsrichtlijnen en actoren aanwezig zijn en dus niemand de hiërarchische leiding kan nemen.

Het *fasenmodel* van Hoogerwerf (Afbeelding 2, Teisman, 2000, p.942) wordt gebruikt om de besluitvorming binnen de top-down benadering te reconstrueren. In dit model komt naar voren dat de besluitvorming binnen de hiërarchisch modellen (top-down) bestaat uit een gefaseerde reeks stappen op weg naar het besluit en ten behoeve van de uitvoering ervan (Teisman, 1992). Het verloopt onder invloed van een hiërarchisch bovengeschatte actor, rationeel en volgtijdelijk. Besluitvorming volgt het traject van de probleemformulering, de vaststelling van doelstellingen, het uiteenleggen van het probleem in deelproblemen, het verzamelen van informatie, het nemen van een besluit, het uitvoeren ervan en tenslotte de evaluatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.44). Het fasenmodel dankt zijn naam aan de typering van de beleidsprocessen. Bij het fasenmodel wordt uitgegaan van één centrale actor (de beleidsbepaler). Andere actoren zijn wel betrokken bij het proces van beleidsbepaling en uitvoering, maar de beleidsbepaler bepaalt het hoe, wanneer, waarom en wie van het gehele proces. Vooraf is met andere woorden bekend wat er in welke fase gebeurt, welke middelen worden ingezet, welke actoren betrokken zijn en voor welk probleem welke oplossing voorhanden is.

Afbeelding 2:
fasenmodel van
Hoogerwerf (Teisman,
2000, p.942)



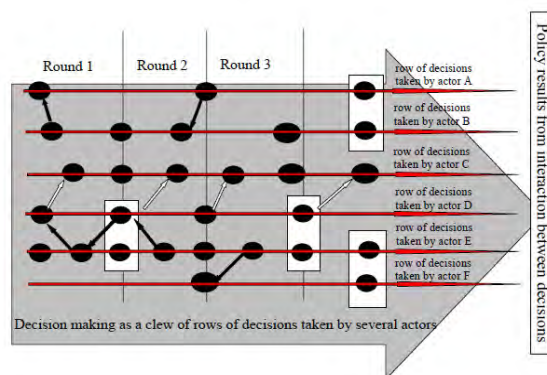
Binnen de hiërarchische modellen (in fasen) is het beeld dus helder. Samenvattend verloopt de besluitvorming rationeel en gefaseerd. Het proces start met de probleemformulering en de vaststelling van de doelstellingen, om vervolgens deelproblemen op te stellen. Het idee is dat dit besluit inhoudelijk zo sterk is, dat de implementatie ervan geen problemen op zal leveren. Als dat wel zo is, dan is het besluit een gepasseerd station, wat niet meer is te herroepen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

De bottom-up benadering is een reactie op de top-down benadering die met name in de beginfase van het implementatieonderzoek domineerde. 'Bottom-uppers' bekritiseerden de top-down benadering voor haar focus op de rol van de centrale beleidsmaker en het geloof in het rationele, hiërarchische model van het beleidsproces. Implementatie wordt op die manier benaderd als een puur administratief, beheersbaar en controleerbaar proces dat logisch volgt uit de beleidsvormingsfase. Een dergelijke

benadering besteedt volgens de aanhangers van de bottom-up benadering te weinig aandacht aan de aanwezigheid van andere actoren en de discretie die zij formeel (wettelijk) dan wel informeel (in de praktijk), hebben om het beleid en de uitvoering daarvan op enige wijze naar hun hand te zetten.

Sabatier (1986, p.22-33) schetst een beeld van een stereotiep bottom-up implementatieonderzoek. Een dergelijk onderzoek start met het in kaart brengen van de betrokken actoren bij implementatie. Hierbij wordt ingezoomd op hun doelen, strategieën, middelen en contacten. Aan de hand van het laatste aspect kan een netwerk van actoren in kaart worden gebracht. Hierdoor worden centrale en lokale actoren in verband gebracht met elkaar en kunnen, met behulp van een beeld van de ander genoemde aspecten, uitspraken worden gedaan over het verloop van het implementatieproces. De bottom-up benadering komt dus neer op een overall focus, die zich richt op de strategische interacties tussen actoren in een beleidsnetwerk. Binnen dit beleidsnetwerk zijn overheden en actoren wederzijds afhankelijk van elkaar. Dit houdt in dat de overheid voor de realisering van doeleinden afhankelijk is van de medewerking van de te sturen actor en de actoren ook weer afhankelijk zijn van de overheid (de Bruijn et al. 1991). Daarnaast gaat het hier niet alleen om samenwerking tussen overheid en de particuliere sector, maar ook tussen overheden onderling. Dit verhoogt de complexiteit, want de overheid zal zich als sturende actor flexibeler op moeten stellen tegenover andere actoren, omdat de overheid zelf ook één van de actoren binnen het netwerk is.

Het rondenmodel van Teisman (Afbeelding 3, Teisman, 2000, p.945) wordt gebruikt om de besluitvorming van de bottom-up benadering te reconstrueren. Teisman gaat er vanuit dat beleidsprocessen zijn opgebouwd uit een reeks van beslissingen, genomen door diverse partijen. Beleid wordt in het rondenmodel gedefinieerd als 'het resultaat van een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren' (Teisman, 1992 p.945). Het rondenmodel maakt een indeling aan de hand van de beslissingen. Het beleid komt tot stand in verschillende rollenspellen. Hierbij bestaat vooraf structurering in de vorm van regels en verdeling van middelen, maar alle betrokkenen staan vrij om initiatieven te nemen of voorstellen van anderen aan te passen of over te nemen. Interactie tussen de diverse actoren bepalen het resultaat van het beleidsproces. In de schematische weergaven wordt duidelijk, dat een reeks van beslissingen (zwarte ronden stippen in afbeelding 3), van verschillende actoren uiteindelijk in een bepaald beleid resulteren. Het is belangrijk dat het verschil tussen het fasen en rondenmodel helder is. In het fasenmodel is het script al geschreven, in het rondenmodel worden vele scripts geschreven, herschreven, weggegooid en weer opgepakt: het echte script schrijft uiteindelijk zichzelf.



Afbeelding 3: Het Rondenmodel van Teisman (Teisman, 2000, p.945)

In afbeelding 4 (de Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.30) wordt ter verduidelijking nog even de top-down benadering afgezet tegen de bottom-up benadering. In het schema is te zien dat de bottom-up benadering zich niet kenmerkt door uniformiteit maar door pluriformiteit (of variëteit). Er is geen sprake van boven- en ondergeschiktheid, maar van wederzijdse afhankelijkheden. In plaats van openheid doet geslotenheid zich voor. Met openheid wordt bedoeld dat de aan te sturen actoren open staan voor interventies van een sturende actor. Zij zijn gericht op of ontvankelijk voor de stuursignalen die een bovengeschatte actor afgeeft. Het kenmerk van geslotenheid is dat de actoren hebben te maken met wederzijdse afhankelijkheid. Doordat ze zelf over middelen beschikken betekent dit dat de actoren minder gevoelig zijn voor stuursignalen van andere actoren. De actoren weten immers dat zij beschikken over middelen die voor andere actoren van belang zijn. Als één van de actoren in een netwerk dus bijvoorbeeld een project wil realiseren kan hij dit niet alleen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Top-down heeft te maken met stabiliteit, hiermee wordt bedoeld dat er geen organisaties bij komen, er verdwijnen er geen, de onderlinge verhoudingen wijzigen zich niet en de omgeving van de actoren kent geen of weinig dynamiek. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999) Met dynamiek waar de bottom-up mee te maken heeft wordt bedoeld dat het netwerk altijd in beweging is. Actoren stromen in en uit binnen het netwerk, waardoor de percepties en wederzijdse afhankelijkheden ook constant veranderen. De posities van actoren in een netwerk wisselen daardoor ook voortdurend. Men kan aanvankelijk geen rol spelen, om later in het proces van cruciaal belang te zijn. Dit vraagt keer op keer om een nieuwe afweging over hoe om te gaan met de actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Afbeelding 4: Top-down versus Bottom-up benadering (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.30)

Top-down benadering	Bottom-up benadering
Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Boven- en ondergeschiktheid	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit	Dynamiek
Fasenmodel	Rondenmodel

2.5.2 VERTRAGINGEN BINNEN DE KLASSIEKE IMPLEMENTATIE

De eersten die expliciet aandacht schonken aan het in beeld brengen van de implementatiefase waren Pressman en Wildavsky. In hun boek *Implementation* uit 1973 onderzochten zij de implementatie van een nationaal beleid dat de werkgelegenheid in de VS moest stimuleren. Daarbij maken zij onderscheid in verschillende factoren die voor vertraging kunnen zorgen. De eerste factor die aan bod komt, is het creëren van politiek draagvlak (Pressman en Wildavsky, 1973). Het gaat hierbij om draagvlak binnen de eigen organisatie, het veld waarop het beleid effect heeft en de daaraan verwante stakeholders. Zonder voldoende draagvlak onder al deze groepen zal er veel weerstand komen op het beleidsproces en kunnen er ernstige vertragingen ontstaan. Een tweede vertragsingsfactor die in het boek aan bod komt is de complexiteit (Pressman en Wildavsky, 1973). Hoe eenvoudiger het proces en hoe minder ingewikkeld de beslissingen, des te efficiënter de beleidsimplementatie is. Deze theorie wordt de 'complexity of joint action' genoemd. Daarmee doelen zij op het feit dat er per afzonderlijk project tientallen beslissingsmomenten kunnen

worden onderscheiden die niet alleen de voortgang (mogelijke kans op vertraging) van het proces belemmeren, maar ook in veel gevallen tot beslissingen leiden die niet met elkaar overeenkomen als gevolg van de diversiteit van de betrokkenen en hun belangen. Een andere belangrijke factor voor het slagen van beleid is de budgettaire factor (Pressman en Wildavsky, 1973). Vaak wordt er geklaagd dat er niet voldoende geld beschikbaar is om het beleid naar behoren uit te voeren. Dit kan volgens Pressman en Wildavsky een belangrijke reden zijn voor het mislukken of het vertragen van de beleidsimplementatie. Het kan ook zo zijn dat de budgettaire procedures zo in elkaar zitten dat er te weinig speelruimte is, te weinig flexibiliteit, om de financiën in te zetten waar ze het meest effectief kunnen zijn. Een vierde factor die in de casus van Pressman en Wildavsky voor een vertragende rol kan zorgen, is het ontbreken van duidelijke afspraken. Het kan zijn dat er te vage afspraken worden gemaakt, of verantwoordelijkheden worden aangegaan, waardoor de opdrachtgever iets in gedachten heeft, maar de opdrachtnemer het gevoel heeft de ruimte te hebben dit op een hele andere manier in te vullen. Het opstellen van onrealistische doelen is de laatste factor die Pressman en Wildavsky aandragen die kan zorgen voor vertraging. Hiermee doelen ze met name op de meetbaarheid en of de doelen wel op zijn gesteld aan de hand van eerdere bevindingen. Vooraf moet rekening worden gehouden met het feit of de verwachtingen van het doel niet te hoog gespannen zijn en of het realistisch is om iets in een bepaald tijdsbestek te realiseren.

In navolging van deze boodschap van Pressman en Wildavsky ontstond veel aandacht voor implementatie. Talloze studies (veelal casestudies) werden uitgevoerd waarin gedetailleerde beschrijvingen werden gegeven van de uitvoering van beleid. Het beeld van implementatie als een complex en dynamisch proces dat Pressman en Wildavsky al eerder hadden geschetst, werd in deze studies versterkt en aangevuld. Daarbij werden talloze factoren geïdentificeerd die vertraging binnen de implementatie kunnen veroorzaken.

Goggin (1986, pp. 328) betitelde de eerste studies na Pressman en Wildavsky als de eerste generatie van implementatieonderzoek. Dit onderzoek was volgens hem vooral van waarde doordat het een eerste inzicht bood in het complexe en dynamische karakter van implementatie. Het onderzoek van de eerste generatie werd echter wel bekritiseerd omdat de studies te veel case-specifiek zouden zijn en niet toepasbaar voor andere cases. In navolging van deze kritiek ontstond volgens Goggin een tweede generatie van implementatieonderzoek. Dit onderzoek bouwde voort op de eerste generatie door middel van de casestudies die waren uitgevoerd door de eerste generatie aan elkaar te koppelen. Op deze manier ontstond er theorievorming die een stevige basis vormde. Uit de literatuur kan echter geconstateerd worden dat ook deze tweede generatie geen eenduidigheid heeft kunnen schetsen ten aanzien van de theorievorming.

Een van de eerste Nederlanders die tot de tweede generatie behoorde en zich bezig hield met deze kwestie was A. Hoogerwerf (1978). In zijn boek 'Overheidsbeleid' beschrijft hij de oorzaken waarom een bepaald beleid bij de uitvoering faalt en hoe dit verbeterd zou kunnen worden. In zijn boek wordt in plaats van vertraging binnen de implementatie, gesproken over falende uitvoering van beleid. Hoogerwerf bouwt voort op de bevindingen van Pressman en Wildavsky. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier oorzaken voor het falen, namelijk: beleidsinhoud, informatie, steun en verdeling van bestuurlijke goederen. De vier oorzaken worden weer onderverdeeld in enkele hoofdpunten die de uitvoering van het beleid bemoeilijken. Deze hoofdpunten worden hieronder kort opgesomd en toegelicht. Om de koppeling tussen Hoogerwerf en Pressman en Wildavsky duidelijk te maken, wordt waar mogelijk achter de oorzaken de benaming van de laatst genoemden tussen haakjes toegevoegd.

Beleidsinhoud (Complexiteit):

- *Inhoudelijke vaagheid van het beleid:* Uitvoerders wordt onvoldoende houvast geboden wat de kans op divergerende interpretaties van het beleid vergroot.
- *Gebrek aan interne en externe consistentie:* Bij interne inconsistentie conflicteren de elementen van een beleid. Externe inconsistentie treedt op wanneer het uit te voeren beleid conflicteert met ander beleid.
- *Complexe regelgeving:* Soms bevat de wetgeving zoveel mazen dat doormiddel van inspraak projecten ernstig kunnen vertragen.
- *Gebrek aan hulpbronnen:* Hierbij moet gedacht worden aan tijd, geld en mankracht.

Informatie (Duidelijkheid van afspraken):

- *Storingen in de communicatiestructuur:* direct betrokken actoren moeten over de desbetreffende informatie beschikken om hun rol te kunnen vervullen.
- *Gebrek aan informatie bij de beleidsobjecten* ¹: Burgers zijn onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden die hun door de overheid worden geboden of van verplichtingen die ze moeten nakomen.
- *Gebrek aan informatie:* Zowel bij de beleidsobjecten als bij de uitvoerders is er een onvolledig of onjuist beeld ontstaan van de inhoud van het uit te voeren beleid.

Steun (Draagvlak):

- *Onvoldoende steun voor het beleid:* Uitvoerders van het beleid geven niet voldoende steun, wat de uitvoering erg in de weg kan staan.
- *Onvoldoende bereidheid tot medewerking:* Zaken die hierbij een rol spelen zijn; de eigen belangen en doeleinden, de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit, de ernst van het probleem, historische achtergronden, tradities en routinepraktijken en opvattingen over organisatie van de uitvoering.

Verdeling van bestuurlijke goederen:

- *Mate van differentiatie van taken en bevoegdheden:* Horizontale differentiatie van taken en bevoegdheden kan het ontstaan van coördinatie problemen veroorzaken en verticale differentiatie vergroot juist de kans op controleproblemen
- *Mate waarin de uitvoering is gedecentraliseerd:* Bij een sterke gedecentraliseerde uitvoeringstructuur zijn de mogelijkheden om de uitvoering centraal (bij) te sturen gering
- *Mate van bezwaren tegen de inhoud van het beleid:* naarmate de betrokken actoren over meer hulpbronnen beschikken kunnen zij vertragende en blokkerende macht uitoefenen

2.5.3 VERTRAGINGEN BINNEN HET NETWERKPERSPECTIEF

In plaats van de in vorige paragraaf genoemde factoren van vertragingen die Hoogerwerf, Goggin en Pressman en Wildavsky aandragen, gaat het in deze paragraaf over de vertragingen binnen het netwerkperspectief. Deze beleidsnetwerken werden al benoemd door Hoogerwerf, die aangaf dat deze

beleidsnetwerken zijn geschetst als een alternatief concept voor de traditionele gedachten met betrekking tot beleid. Dit kan dus worden gezien als de derde generatie van implementatieonderzoek. Een netwerk ontstaat uit de behoefte om een bepaalde doelstelling te bereiken of voor het vinden van een oplossing voor een groot maatschappelijk vraagstuk (Koppenjan en Klijn, 2004 p.p. 69- 70).

Netwerk besluitvorming kenmerkt zich door een veelheid aan actoren die aan het proces deelnemen en de lange doorlooptijd die daarmee gemoeid is. De doorlooptijd van de besluitvorming duurt dan vaak wel langer, maar doordat er veel actoren zijn betrokken bij deze besluitvorming en dus al hun inbreng hebben kunnen geven op de plannen, is het draagvlak vergroot en gaat de implementatiefase vaak sneller. Desalniettemin brengt deze benadering ook vertragingen met zich mee. Besluitvorming waar vele actoren aan deelnemen kan leiden tot onopgeloste problemen, bekend als ‘non – decision making’ (Koppenjan en Klijn, 2004, p.62). Door de verschillen in belangen, doelstellingen en percepties tussen de betrokken actoren kan een eenduidige oplossing lang op zich laten wachten en dat maakt de besluitvorming vaak complex. De betrokken actoren kunnen individuen zijn, groepen of organisaties zowel in publieke als private domein. Het feit dat alle actoren tastbare en niet-tastbare middelen tot hun beschikking hebben, die zij individueel kunnen gebruiken en inzetten, geeft hun macht om het proces van samenwerken en besluitvorming te versnellen of juist te vertragen (Kräwinkel, 1997). De relatie tussen de actoren is er een van wederzijdse afhankelijkheid. Ze zijn afhankelijk van elkaar en van elkaars middelen en hulpbronnen zoals kennis, geld, bevoegdheden en personeel voor het realiseren van hun doelstellingen. Door die afhankelijkheid worden ze gedwongen tot onderlinge interactie (Koppenjan en Klijn, 2004). Om doelstellingen te bereiken zal er dus samenwerking plaats moeten vinden. Hierdoor ontstaat een tegenstrijdige situatie: door samenwerking wordt het aanpakken van het probleem namelijk alleen maar complexer omdat actoren van elkaar afhankelijk zijn.

Iedere actor in het netwerk heeft weer zijn eigen doelstellingen, percepties, middelen en strategieën en proberen deze actief te realiseren. Percepties zijn beelden die een actor van de werkelijkheid heeft. Actoren hebben soms heel verschillende beelden van de werkelijkheid. Door kennis te krijgen van de doelstellingen, percepties, middelen en strategieën kan men een uitspraak doen over verhoudingen tussen de verschillende partijen (Koppenjan en Klijn, 2004, p.31). In een netwerk zijn actoren altijd afhankelijk van andere actoren om hun eigen belangen te behartigen. Een gevolg hiervan is dat actoren strategieën gaan ontwikkelen. Strategieën zijn handelingen of voornemens tot handelingen met als enige intentie andere actoren te beïnvloeden om zo een bepaald doel te bereiken. Actoren die strategisch handelen zullen als het uitkomt een verschil maken tussen wat ze zelf denken en wat ze anderen willen doen geloven (Edwards en Schaap, 2000).

Er wordt door Koppenjan en Klijn (2004) onderscheid gemaakt tussen twee hoofdgroepen die zorgen voor stagnatie, namelijk bestuurlijke- en procedurele stagnaties. Met stagnatie wordt vertraging in het toekomstige besluitvormingsproces bedoeld. Onder de bestuurlijke stagnaties vallen machtsverhoudingen, conflicterende percepties, conflicterende doelstellingen, gebrek aan vertrouwen, afhankelijkheden en verschillende strategieën. De procedurele vertragingen bestaan uit lacunes in vigerende wet- en regelgeving en conflicterende procedurele logica's en motivaties. Zoals in paragraaf 1.2 al werd

¹ Degenen op wie het beleid gericht is

toegelicht, worden de stagnaties die voortkomen uit de vigerende wet en regelgeving niet meegenomen in dit verdere onderzoek.

Bestuurlijke stagnaties:

Machtsverhoudingen: Het is belangrijk om te bestuderen wat de machtsverhoudingen zijn, en wat de rol is van de betrokken actoren. Er zijn twee soorten macht te onderscheiden; realisatiemacht en hindermacht. Realisatiemacht houdt in of een actor in staat is om iets op de politieke agenda te krijgen en daarmee het beleid helpt te ontwikkelen. Hiervoor moeten hindernissen, die zich misschien voordoen in het proces, overwonnen worden. Deze hindernissen bestaan vaak uit tegengestelde doelen en belangen (Koppenjan en Klijn, 2004 p.47). Bij hindermacht is een actor in staat om beleid tegen te werken, ofwel hindernissen neer te zetten die door middel van de realisatiemacht overwonnen moeten worden. Er zijn verschillende voorbeelden van hindernissen neerleggen. Voorbeelden zijn het ontkennen van het probleem, of zoveel mogelijk medestanders mobiliseren om tegen het beleid te gaan stemmen (Koppenjan en Klijn, 2004 p.47).

Conflicterende percepties: Een netwerk bestaat per definitie uit een aantal actoren die met elkaar een bepaald probleem trachten op te lossen. Doordat er veel interactie plaatsvindt, kunnen de actoren uiteenlopende beelden, waarnemingen of opvattingen hebben over het vraagstuk dat er ligt. Deze beelden en waarnemingen worden aangeduid als 'percepties'. Perceptie is een belangrijke factor binnen een netwerk en kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan zowel het versoepelen als het verstoren van het proces. Percepties binnen een netwerk kunnen niet alleen verschillend, maar ook gelijkwaardig zijn. In de theorie wordt dit soort percepties 'gedeelde percepties' genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004 p.72). Actoren kunnen bij aanvang van het proces bepaalde verwachtingen van elkaar hebben. Hierbij gaat het vooral om het 'vertrouwen' in en de intenties van de andere actoren. Een mogelijke keerzijde van deze vertrouwenskwesitie is dat nieuwe actoren die niet vanaf het begin van het proces aanwezig waren, zich moeilijk kunnen aansluiten bij het bestaande netwerk. Er kan sprake zijn van een 'gesloten netwerk'. Dit houdt in dat de nieuwe actoren zich niet flexibel opstellen en zorgen voor stagnatie.

Conflicterende doelstellingen: De betrokken actoren bij een besluitvormingsproces proberen vaak via de inzet van verschillende strategieën hun belangen te behartigen. Deze actoren kunnen soms gedeelde belangen hebben, maar vaak zijn ze tegenstrijdig. De belangen worden gevoed vanuit de percepties en de doelstellingen die zij in het proces proberen te bereiken. Doelstellingen zijn vaak direct en zijn te herleiden uit de motieven van de betrokken actor. Echter, betrokken actoren bij besluitvormingsprocessen kunnen ook indirecte doelstellingen of subdoelen hebben. Dat wil zeggen dat actoren de oplossing van een vraagstuk dusdanig gaan benaderen dat andere vraagstukken daarmee ook worden opgelost. Gezamenlijke doelstelling(en) tussen een aantal actoren binnen het

besluitvormingsproces kunnen de onderlinge relaties tussen deze actoren versterken. Verschillen in doelstellingen kunnen het besluitvormingsproces echter negatief beïnvloeden en stagnatie veroorzaken. Dit gebeurt alleen als actoren er onderling niet uitkomen en ook geen middenweg kunnen vinden. Doelstellingen hebben direct verband met de oplossing en waar stagnaties optreden, zullen de oplossingen verder uit het zicht blijven.

Gebrek aan vertrouwen: Vertrouwen wordt vaak gezien als basis van iedere samenwerking. Vertrouwen wordt binnen het publiekrecht beschouwd als één van de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij vertrouwen geldt dat 'een actor gelooft dat de andere actor(en) afziet van opportunistisch gedrag zelfs als de

gelegenheid daartoe zich voordoet' (Koppenjan en Klijn, 2004 p. 83). De actor gaat er vooraf van uit dat andere actoren zijn of haar belangen respecteren. Actoren binnen een netwerk dienen voldoende te investeren in hun onderlinge vertrouwen, dit is echter vaak een investering die veel tijd en energie vergt. Een blijk van goede wil en een zorgvuldige manier van omgaan met de belangen van andere actoren kan een optimale sfeer creëren voor vruchtbare samenwerking binnen het netwerk. De wijze waarop gecommuniceerd wordt binnen het netwerk kan invloed uitoefenen op het vertrouwen onderling. Het maakt de zoektocht naar de gewenste oplossing makkelijker, wanneer er tussen de actoren open en transparante communicatie plaatsvindt. Onvolledige en niet-transparante informatie-uitwisseling kan het vertrouwen in de oplossing doen afnemen. Van vertrouwen wordt niet alleen verwacht dat deze een positieve invloed heeft op de samenwerking, maar het is ook een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van innovaties (Koppenjan en Klijn, 2004 p. 83). De aanwezigheid van vertrouwen tussen de actoren kan de onzekerheid verminderen, maar nooit volledig wegnemen. Dat verklaart ook de veel genoemde behoefte aan vertrouwen, want uit zichzelf ontstaat dat vaak alleen in een omgeving waar een beperkte mate van onzekerheid aanwezig is. Hiërarchische verhoudingen spelen een belangrijke rol bij het vertrouwen tussen de betrokken actoren. Deze zullen altijd met veel argwaan kijken naar de actor die van zijn of haar hiërarchische positie wil profiteren ten koste van andere actoren. Ook hier kan een gebrek aan vertrouwen leiden tot stagnatie in het besluitvormingsproces. Er zijn drie vormen van vertrouwen te onderscheiden, (Goedee & Entken, 2006, p.16) namelijk;

- Vertrouwen op basis van berekening: organisaties zijn voornamelijk uit op het behartigen van het eigen belang;
- Vertrouwen op basis van begrip: actoren (hebben) elkaar leren kennen en de gezamenlijke acties nemen een voorspelbaar karakter aan;
- Vertrouwen op basis van een emotionele band: deze vorm van vertrouwen ontstaat wanneer er na verloop van tijd een band ontstaat tussen (twee of meer) actoren.

Afhankelijkheden: Bij een besluitvormingsproces is het gebruikelijk dat de betrokken actoren hun beschikbare middelen aanwenden om hun doelen te bereiken. Daarom is het voor iedere procesmanager van belang inzicht te krijgen in de middelen waarover de verschillende actoren beschikken. Met dit inzicht kunnen de afhankelijkheden en daarmee de sterkte van de positie van iedere actor worden bepaald. Deze factor hangt dus nauw samen met de vertragingsfactor 'machtsverhoudingen'. Actoren die bijvoorbeeld een zwakke positie hebben, zullen proberen om via interactie, allianties te sluiten met sterkere actoren waardoor hun positie aanzienlijk kan worden verbeterd. Deze interactie dwingt de betrokken actoren tot een strategische manier van handelen. Het delen en ruilen van hulpmiddelen tussen de betrokken actoren zorgt voor onderlinge dynamiek en een duurzamere relatie gedurende het gehele proces. Hulpbronnen ('resources') zijn alle middelen waarover actoren beschikken bij het beïnvloeden van beleidsprocessen. De hulpmiddelen waarover de betrokken actoren bij een besluitvormingsproces zouden kunnen beschikken zijn divers (Koppenjan en Klijn, 2004). Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Financiële dekking: geld kan een belangrijk middel om complexe problemen op te lossen. Geld genereert niet alleen mogelijkheden om problemen op te lossen, maar ook om de (extra) organisatiekosten te dekken die samenhangen met complexe besluitvormingsprocessen.

- Grondposities, belangrijk in het kader van bijvoorbeeld de eigendomsverhoudingen.
- Competenties, nodig in het kader van autoriteit en formaliteit om beslissingen te mogen nemen.
- Kennis, onder andere nodig om gedegen onderzoek te kunnen doen naar de aard van de problematiek en de oplossingen hiervoor.
- Legitimiteit, belangrijk om draagvlak en gewicht te geven aan bepaalde beslissingen in het proces.

Naarmate actoren meer de beschikking hebben over deze middelen, kunnen ze deze vaker inzetten en daarmee het besluitvormingsproces intensiever naar hun hand zetten en eventueel vertragen. In de loop van het besluitvormingsproces gebruiken de verschillende actoren strategieën om hun afhankelijkheid te wijzigen. Aan de hand van het aantal middelen dat een actor ter beschikking heeft, kan worden bepaald of een actor een cruciale rol speelt in het besluitvormingsproces.

Verschillende strategieën: Partijen in netwerken gedragen zich strategisch om hun eigen doelen te realiseren. Gedurende het gehele samenwerkingsproces kunnen actoren hiervoor diverse strategieën aanwenden. Actoren evalueren hun strategie aan de hand van de gedragingen van andere actoren en de uitkomsten die zijn bereikt. In interactie komen nieuwe middelen, nieuwe relaties en nieuwe doelen naar voren die voor actoren interessant kunnen zijn. Om deze nieuwe doelen te behalen worden eerder gekozen strategieën aangepast (Teisman, 1992, p.87). Het is vooral de onzekerheid en onduidelijkheid over elkaars strategieën waardoor vertraging kan ontstaan (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze onduidelijkheid en onzekerheid ontstaat vooral door de verschillende belangen en percepties van de actoren die in grote mate het gedrag van de actoren in het netwerk bepaald. Om dit beter te kunnen verklaren is een analyse essentieel. De analyse die hiervoor wordt gebruikt, komt aan bod in hoofdstuk 3.

Koppenjan en Klijn (2004, p.49) beschrijven in hun boek vijf strategieën die actoren kunnen aanwenden. De karakteristieke combinaties van de verschillende strategieën hebben een stimulerende of beperkende invloed op het besluitvormingsproces. Hieronder worden de vijf strategieën opgesomd. De eerste drie genoemde strategieën belemmeren de besluitvorming, de overige twee bevorderen deze juist.

1. Go-alone strategieën; één actor probeert zijn oplossing te realiseren ondanks zijn afhankelijkheden met als eventueel gevolg tegenwerking van of het blokkeren van zijn oplossing door de andere actoren.
2. Conflicterende strategieën; Deze strategie houdt in dat actoren bepaalde oplossingen of beleidsmaatregelen proberen te voorkomen of tegen te houden. Het gaat hierbij vooral om oplossingen of beleidsmaatregelen die gewenst zijn door één actor.
3. Vermijdende strategieën; actoren zijn niet werkelijk tegen een bepaalde oplossing maar nemen een passieve houding aan of vermijden het conflict.
4. Coöperatieve strategieën; actoren onderkennen hun wederzijdse afhankelijkheden en proberen andere actoren voor hun oplossingen te winnen om een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen in het onderhandelingsproces.
5. Faciliterende strategieën; Wanneer deze strategie wordt gehanteerd dan wordt er ingezien dat het noodzakelijk is samen te werken met alle actoren om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen. Centraal bij deze strategie staat het overbruggen van conflicten.

Procedurele stagnaties:

Conflicterende procedurele logica's en motivaties: "Voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid kent Nederland talloze procedures. Voornamelijk bij ruimtelijke projecten is er zelfs sprake van toename in procedures. Er blijkt een onuitroeibare neiging om ruimtelijke besluitvorming verder te procedureren" (Edelenbos, 2005). Deze toename kan worden gezien als een weerspiegeling van het flinke aantal, en soms vergaande wetten en regels die ons land kent op dit gebied. De verscheidenheid van deze wetten en regels wordt vertaald in procedures die ieder hun eigen logica, en wijze van aanpak en volgorde hebben.

De huidige wettelijke procedures vormen over het algemeen een aanzienlijke stagnatie voor oplossingen in ruimtelijke ordeningsprojecten.

2.6**DE KEUZE VOOR DE NETWERKBENADERING**

In de bovenstaande (sub)paragrafen is uitgewerkt hoe de besluitvorming bij de verschillende benaderingen verloopt, wat de kenmerken zijn en welke vertragingen zich voor zouden kunnen doen bij de verschillende benaderingen. In deze subparagraaf wordt kort geconcludeerd waarom de netwerkbenadering uiteindelijk meer geschikt is voor de analyse van de implementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten dan de hiërarchische benadering.

O'toole (2000) concludeert op basis van een inventarisatie van de implementatieliteratuur dat tegenwoordig zowel de waarde van de hiërarchische benadering als de netwerkbenadering erkend wordt. Vergelijkend onderzoek van een groot aantal implementatieprocessen heeft aangetoond dat zowel de hiërarchische benadering als de netwerkbenadering verklarende krachten bezitten. Echter doen zich bij de TCP zowel binnen als tussen organisaties talloze verschijnselen voor die vanuit een hiërarchisch perspectief niet kunnen worden benoemd, laat staan verklaard (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Een TCP heeft door de complexe omgeving waarin het zich afspeelt, met enkele specifieke kenmerken te maken. Er is namelijk sprake van dynamiek, van verschillende partijen met afwijkende belangen, van onderlinge afhankelijkheden en van complexe sturing. Dit zijn kenmerken die niet zijn terug te vinden in de hiërarchische benadering omdat deze uitgaat van boven- en ondergeschiktheid, uniformiteit en stabiliteit. Hierdoor is dit model minder geschikt voor de analyse van de implementatie.

Het beeld van een netwerkperspectief blijkt daarom meer realistisch. Tijdens de implementatie van de TCP worden conflicterende doelen van verschillende actoren zichtbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen omzeild zijn, dienen tijdens de implementatie alsnog te worden gemaakt. De plannen van diverse partijen moeten aan elkaar worden gekoppeld. Dit vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen. De implementatie is dan het beste te zien als beleidsimplementatie, -ontwikkeling en -aanpassing tegelijkertijd. Een indeling in fasen zoals bij het hiërarchische model gebeurt heeft dan nog maar weinig nut (Teisman, 1992). De implementatie wordt dan ook gezien als een nieuwe ronde in het rondenmodel. Een ronde kan geïnitieerd worden door verschillende actoren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een actor die een project wil realiseren, maar net zo goed door de tegenstander van dit project. Per ronde kan een actor binnen het netwerk dus beslissen of zij deelnemen aan de ronde, en als dit het geval is of zij ook akkoord gaan met de uitkomst van die ronde. Is dit niet zo, dan kunnen ook zij weer een nieuwe ronde initiëren. Elke ronde kent zo zijn winnaars en verliezers. De actoren in een netwerk

kunnen zelf beslissen wanneer zij het proces instappen of uittreden, en in elke ronde zal deze afweging gemaakt dienen te worden. Het onderscheid dat eerder in dit onderzoek is gemaakt tussen het fasen en ronden model is daarom van groot belang: in het fasenmodel is het script namelijk al geschreven, in het rondenmodel worden meerdere scripts geschreven, herschreven, weggegooid en weer opgepakt: het echte script schrijft uiteindelijk zichzelf (De Bruijn, De Jong, Korsten en Van Zanten, 1996).

2.7

CONCLUSIE: VERTRAGINGSFACTOREN DIE WORDEN MEEGENOMEN IN DIT ONDERZOEK

Problemen binnen de besluitvorming van de netwerkbenadering komen vaak tot stand, doordat actoren min of meer worden gedwongen om samen te werken in een netwerk. Het is de bedoeling dat men tot een oplossing en een gemeenschappelijk referentiekader komt, en om dit te bereiken worden er daarom regels en procedures opgesteld (Koppenjan en Klijn, 2004). 'Referentiekaders zijn de normen en waarden die door eerdere ervaringen, ideeën en interesses zijn gevormd' (Koppenjan en Klijn, 2004 p.29). Doordat de actoren de regels binnen deze kaders kunnen breken, is vertrouwen van groot belang binnen de samenwerking. Vertrouwen is daarom één van de basiscondities voor de vorming en het voortbestaan van een netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004). *Vertrouwen* zorgt voor stabiliteit binnen de relatie, en is daarom de eerste factor die mee wordt genomen binnen dit onderzoek die kan leiden tot vertraging. Niet alleen vertrouwen is van belang voor samenwerking, ook *het gebrek aan middelen* vormt een basis voor samenwerking. Het gebrek aan middelen ontstaat wanneer een actor voor de oplossing van een probleem middelen nodig heeft die niet in zijn of haar bezit zijn. Actoren die in bezit zijn van de meeste middelen (financiële dekking, grondposities, autoriteit/legitimiteit en kennis) zijn vaak het beste in staat om het verloop van de besluitvorming in de voor hen gewenste richting te sturen. Gebrek aan middelen is daarbij de tweede vertragende factor die mee wordt genomen in dit onderzoek. Anderen factoren die mee worden genomen in dit onderzoek, komen voort uit een probleem. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende actoren hun eigen *doelstellingen en percepties* hebben ten aanzien van het probleem. Dit komt vooral door de verschillende interesses van de actoren en uit verschillende organisaties komen die ieder weer hun eigen cultuur, opvattingen en regels hebben. Dit wordt ook wel institutionele onzekerheid genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004 p. 7). Naast de institutionele onzekerheid wordt in dit onderzoek als laatste ook nog de strategische onzekerheid als vertragingfactor meegenomen. De strategische onzekerheid ontstaat omdat actoren verschillende percepties ten aanzien van hun gezamenlijk belang hebben. Doordat ze ook verschillende percepties van het probleem kunnen hebben, kunnen ze ook een andere strategie hanteren. Binnen dit onderzoek wordt daarom gekeken in welke mate de betrokken partijen *de coöperatieve strategie hanteren* (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze zes hierboven genoemde vertragingfactoren, kunnen zich allemaal voordoen binnen de besluitvorming van de netwerkbenadering en bepalen in grote mate het gedrag van de actoren binnen het netwerk.

De vertragingfactoren zullen verder worden behandeld in het volgende hoofdstuk, waarin de operationalisatie van de vertragingfactoren plaatsvindt.

HOOFDSTUK 3 Onderzoeksstrategie en methode

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk staat in het teken van de onderzoeksstrategie en -methoden. In de eerste paragraaf wordt er aandacht besteed aan de onderzoeksstrategie van dit onderzoek. Er is daarbij voor de casestudie strategie gekozen. Wanneer is toegelicht wat deze strategie inhoudt, wordt aan de hand van drie stappen toegelicht op welke wijze de case selectie heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt beschreven hoe de benodigde data verkregen gaat worden. Hierbij is het van belang dat de onderzoeksgegevens valide en betrouwbaar zijn (paragraaf 3.3). In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de genoemde vertragingfactoren uit paragraaf 2.7 geoperationaliseerd.

3.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Aangezien deelvraag 1 reeds beantwoord is, zal in deze paragraaf te kennen worden gegeven hoe een antwoord gaat worden verkregen op deelvraag 2 en 3 van dit onderzoek. Hierbij wordt onderzocht of de gevonden vertragingen zich ook daadwerkelijk voordoen in de praktijk. Dit wordt onderzocht aan de hand van de casestudie strategie. De casestudie betreft doorgaans een onderzoek naar een complexe situatie. De besluitvormingssituatie van een TCP is hier een goed voorbeeld van. Bij de casestudie wordt een huidig verschijnsel in zijn 'real-life' context onderzocht (Hakvoort, 1996, p.90). Deze strategie brengt voor- en nadelen met zich mee. Eén van de voordelen van de casestudie is dat er een diepgaand inzicht wordt verkregen in de onderzoeksprojecten. Dit houdt in dat het onderzoek meer de diepte dan de breedte ingaat. Een ander voordeel is dat de casestudie als strategie erg wendbaar is vergeleken met andere strategieën waar meer structurering voor nodig is. Een nadeel van de casestudie is echter de soms beperkte geldigheid van de resultaten buiten de onderzochte case. Dat nadeel is eigen aan een praktijkgericht onderzoek (Hakvoort, 1996). Om dit nadeel zoveel mogelijk te beperken wordt gewerkt vanuit de bestaande literatuur en de conclusies die op basis van de literatuur zijn getrokken.

De casestudie strategie houdt in dat een klein aantal praktijksituaties wordt bestudeerd en dat aan de hand daarvan uitspraken worden gedaan over de probleemstelling van het onderzoek (Hakvoort, 1996). Om de casestudie daarbij zo goed mogelijk te laten verlopen is het van belang dat de onderzoeksprocedure zo open mogelijk is, waarbij contact met de werkelijkheid van groot belang is (Hakvoort, 1996, p.128). Voor dit onderzoek worden meerdere casestudies uitgevoerd waardoor er sprake is van multiple casestudie.

De selectie van de cases wordt gedaan aan de hand van de voortgangsrapportages die zijn opgesteld voor de Ruimte voor de Rivier projecten. Naar aanleiding daarvan zullen twee projecten worden

gekozen waarbij het proces nagenoeg zonder vertraging verloopt, en twee projecten die te maken hebben met ernstige vertraging. Aan de hand van deze vier cases kan er een vergelijking worden gemaakt waarom de implementatie wel of niet volgens planning is verlopen.

De selectie van de cases is aan de hand van de volgende 3 stappen verlopen.

- Stap 1: Quick-scan van alle projecten uitgevoerd doormiddel van het doorlopen van de voortgangsrapportages.
- Stap 2: Selectie gemaakt van projecten met bijbehorende maatregel die vertraging op hebben gelopen.
- Stap 3: Vier projecten geselecteerd waar dezelfde maatregel wordt uitgevoerd, waarbij er twee projecten hebben te maken met (ernstige) vertraging, en twee die volgens planning verlopen.

De Quick-scan is te vinden in bijlage 2. Stap 2 en 3 van de case selectie worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

3.3 DATAMATERIAAL EN ANALYSE

Voor het casestudie onderzoek worden meerdere technieken van dataverzameling gebruikt. Dit wordt ook wel aangeduid met triangulatie. In de eerste plaats heeft er een afstudeerstage plaatsgevonden binnen een Ruimte voor de Rivier project. Binnen dit project is deelgenomen aan de dagelijkse gang van zaken binnen de uitvoeringsorganisatie. Tijdens en na deze stage is er een documentanalyse verricht. Hierbij moet gedacht worden aan het doornemen/onderzoeken van vakliteratuur, nota's, rapporten, contracten, overeenkomsten, verslagen van vergaderingen, informatiemateriaal en interne en externe correspondentie.

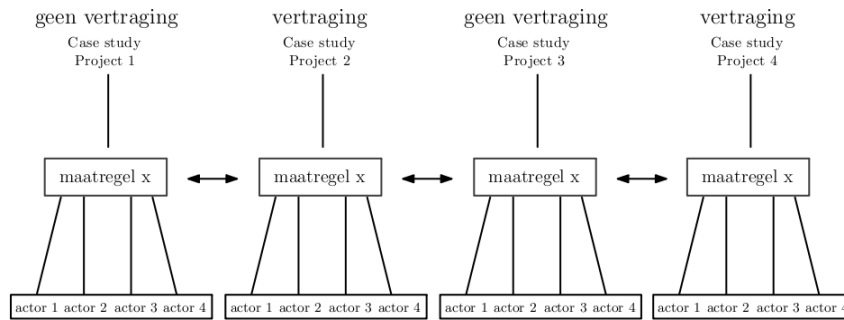
Afbeelding 5:
Overzicht van
geraadpleegde
bronnen voor dit
onderzoek

Soort bronnen	Concrete bron
Schriftelijke bronnen (zie literatuurlijst)	• Vakliteratuur (boeken, papers) • Beleidsnota's • Rapporten, contracten, overeenkomsten, verslagen van vergaderingen • Krantenartikelen
Respondenten	• Het afnemen van interviews met betrokken actoren binnen de cases
Overige bronnen	• Internet

Na het doorlopen van de drie stappen wordt er een afweging gemaakt, welke Ruimte voor de Rivier projecten interessant zijn voor dit onderzoek om een casestudie aan te wijden. Doormiddel van empirisch onderzoek (interviews met respondenten), wordt gekeken of de vertragingen zich ook daadwerkelijk in de praktijk voordoen en hoe hier vervolgens tot op heden mee wordt omgegaan.

De potentiële respondenten van dit onderzoek komen voort uit de gesprekken met de initiatiefnemers van de desbetreffende Ruimte voor de Rivier projecten. Deze initiatiefnemers weten welke partijen een belangrijke rol spelen of hebben gespeeld binnen de besluitvorming. Hierbij wordt gepoogd om minimaal vier interviews per case af te leggen om een goed beeld te krijgen van hoe de besluitvorming is verlopen. De vragen en stellingen die zijn voorgelegd aan de respondenten zijn terug te vinden in bijlage 4. In onderstaand schema is te zien hoe de data verzameld gaat worden en hoe deze met elkaar worden vergeleken.

Afbeelding 6:
Schema
verzameling
datamateriaal



3.3.1 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

De validiteit is vooral een probleem als een abstract en complex begrip moet worden gemeten (Baarda en De Goede, 2001). Er wordt daarom gepoogd om bronnen triangulatie toe te passen zodat het onderzoek minder afhankelijk is van toevalligheden. Deze triangulatie is nodig omdat het bij dit onderzoek alleen gaat om kwalitatieve data in tegenstelling tot kwantitatieve data die statistisch zijn te toetsen. Voor de beantwoording van de deelvragen wordt dus gebruik gemaakt van meerdere bronnen zoals interviews met respondenten, beleidsnota's en rapporten.

Om de betrouwbaarheid te verhogen is het van belang dat op een aantal punten wordt gelet, namelijk; dat er een protocol wordt opgesteld waarin wordt aangegeven welke gegevens verzameld gaan worden en dat van elk interview een gespreksverslag wordt opgesteld (Hakvoort, 1996, p.176). Zoals beschreven eerder in dit hoofdstuk, zal het empirisch onderzoek bestaan uit interviews met actoren. Om de betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen, zal gebruik worden gemaakt van gestandaardiseerde interviews. "Bij deze vorm verloopt het interview aan de hand van een vooraf gestructureerde vragenlijst. Zowel de formulering van de vragen als de volgorde van de vragen in de vragenlijst staat vast; zodoende krijgen alle respondenten in principe dezelfde vragen voorgelegd" (Hakvoort, 1996, p.134). Door een vaste volgorde te hanteren, worden de respondenten onbevooroordeeld gevraagd naar hun mening.

Om ervoor te zorgen dat de respondenten vrijuit antwoorden kunnen geven, zullen de interviews plaatsvinden 1-op-1 in een afgesloten ruimte. De respondenten worden voor het interview op hun gemak gesteld en er wordt van te voren geschetst dat:

- Het interview wordt opgenomen
- Er vertrouwelijk met de informatie zal worden omgegaan
- Er een mogelijkheid tot inzien van de uitwerking is
- De uitwerking wordt opgenomen in de bijlage van de scriptie

3.4 OPERATIONALISATIE

In deze paragraaf worden de belangrijke begrippen die voort zijn gekomen uit paragraaf 2.7 van het theoretisch kader geoperationaliseerd. Allereerst wordt het algemene begrip vertraging geoperationaliseerd, daarna komen de specifieke factoren die voor vertraging kunnen zorgen binnen de netwerkimplementatie aan bod. In het theoretisch kader zijn deze factoren van vertragingen al afgewogen en toegelicht. In deze paragraaf wordt beschreven hoe deze vertragingen kunnen worden gesignaleerd en welke actoren daar eventueel bij betrokken zijn. De vertragingfactoren die worden gedefinieerd en geoperationaliseerd zijn:

conflicterende percepties, conflicterende doelstellingen, gebrek aan middelen, de mate van een coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen.

Zoals gezegd wordt in eerste instantie het begrip vertraging geoperationaliseerd. Zoals in paragraaf 1.2 al is toegelicht, onderscheid het WRR drie manieren om vertragingen te meten. In dit onderzoek wordt echter alleen de overschrijding van de tijdsplanning van de initiatiefnemer onderzocht.

Vertraging kan herleid worden naar verschillende factoren van vertraging, zoals conflicterende percepties, conflicterende doelstellingen gebrek aan middelen, de mate van een coöperatieve strategie en niet onbelangrijk, het gebrek aan vertrouwen tussen de betrokken partijen. Dit kan een serieus obstakel vormen in de weg naar het bereiken van een overeenstemming. Vertragingsfactoren zijn geen objectief gegeven, maar zijn subjectief en sociaal geconstrueerd. Partijen die aan besluitvorming deelnemen, kunnen gezamenlijk vertragingsfactoren ook herkennen en erkennen. Echter, de betrokken partijen kunnen vertraging op verschillende manieren beleven en ervaren. Voor de ene partij is het obstakel een feit, maar voor de andere partij kan dit een beeld zijn en hoeft het dus niet perse een feit te zijn. Wat de één beschouwt als het zorgvuldig doorlopen van een proces, kan de ander beschouwen als onwenselijke traagheid. De posities die verschillende partijen innemen, al dan niet hiërarchisch, en de houding van partijen spelen hierin een belangrijke rol.

Afbeelding 7:
Operationalisatie
eigenschapbegrip
vertraging

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Vertraging: Definitie: Overschrijding van de tijdsplanning van de initiatiefnemer.	Aantal maanden waarin de planning van de initiatiefnemer overschreden wordt.

Vertragingen ontstaan door verschillende factoren. Om deze factoren op een juiste wijze te kunnen hanteren worden ook deze geoperationaliseerd. Allereerst worden de vertragingsfactoren 'conflicterende percepties' en 'conflicterende doelstellingen' van de relevante actoren in kaart gebracht.

Omdat deze twee vertragingsfactoren nauw met elkaar samenhangen, wordt eerst de relatie tussen deze twee begrippen beschreven. Een perceptie betreft de visie van actoren. Het betreft de manier waarop actoren de wereld zien. Met welke bril naar een bepaald probleem of probleemoplossing wordt gekeken. Een doelstelling is de beschrijving van de gewenste toestand die de actor wil bereiken. Percepties worden beïnvloed door de institutionele context waarin actoren handelen. De samenhang tussen deze twee begrippen komt doordat actoren op basis van percepties, strategieën hanteren om bepaalde doelstellingen te bereiken. Verschillen in percepties tussen actoren kunnen bestaan over de verwachte of bestaande probleemsituatie, de mogelijke situatie of de gewenste situatie (Koppenjan en Klijn, 2004, p.31).

Ruimte voor de Rivier projecten hebben te maken met diverse actoren. Elke actor heeft weer zijn eigen perceptie (visie) op het project. De percepties van samenwerkende actoren kunnen sterk verschillen. De perceptie wordt beïnvloed door de omgeving en de achterban van de actor. Allereerst wordt gekeken welke problemen de verschillende respondenten ervaren binnen het project, en vervolgens worden de probleempercepties en mogelijke oplossingen voor het probleem in beeld gebracht. Als laatste wordt gekeken welke percepties conflicteren. Wanneer die drie punten helder zijn, kan worden bepaald wat de percepties zijn van de betrokken actoren en hoe deze eventueel voor vertraging kunnen zorgen (Koppenjan

en Klijn, 2004).

Afbeelding 8:
Operationalisatie
eigenschapbegrip
conflicterende
percepties

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Conflicterende percepties: Definitie: Werkelijkheiddefinities van actoren over de problematiek, de oplossingen, betrokken actoren en hun ernst en betekenis	• Wat is het algemene probleem? • Welke actoren zijn betrokken bij het probleem? • Wat zijn de probleempercepties van de betrokken actoren? • Wat zijn de percepties voor de oplossing van het probleem? • Welke percepties conflicteren elkaar?

Bij de indicator 'conflicterende doelstellingen' wordt in eerste instantie gekeken naar de doelen die actoren hebben geformuleerd bij de betreffende casus. Vervolgens worden de doelstellingen van actoren in kaart gebracht en wordt gekeken in welke mate deze overeenkomen of verschillen van elkaar. Het is belangrijk om te kijken naar de verschillen en overeenkomsten, omdat op deze wijze kan worden bepaald of een vertraging ontstaat doordat er verschillende doelen worden nagestreefd.

Afbeelding 9:
Operationalisatie
eigenschapbegrip
conflicterende
doelstellingen

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Conflicterende doelstellingen: Definitie: Een doelstelling is de beschrijving van datgene wat men wil bereiken in een bepaalde periode.	• Wat wil de actor bereiken? • Op welke termijn wil de actor dit bereiken? • Welke doelstellingen conflicteren met elkaar

De volgende vertragsfactor die geoperationaliseerd gaat worden is het 'gebrek aan middelen'. Actoren kunnen over tastbare en niet-tastbare middelen beschikken. Voorbeelden van tastbare middelen zijn: financiële dekking en grondposities. Voorbeelden van niet-tastbare middelen zijn voor dit onderzoek: Autoriteit/legitimiteit en kennis (Kräwinkel, 1997, p.p.63-64).

Om problemen binnen de besluitvorming aan te pakken zijn vaak combinaties van middelen nodig. In een netwerk zijn deze middelen niet meer in bezit van één actor. Wanneer er wel sprake is van één actor die over alle belangrijke middelen beschikt voor de aanpak van een probleem, dan kan deze actor binnen een netwerk aan anderen zijn wil opleggen. Dit komt zoals gezegd echter nauwelijks voor binnen netwerken. Wanneer actoren in een netwerk over bepaalde middelen beschikken, kunnen zij de relaties met andere actoren binnen het netwerk beïnvloeden. (Kräwinkel, 1997, p.19).

Naarmate actoren meer de beschikking hebben over tastbare en niet-tastbare middelen, kunnen ze deze vaker inzetten en daarmee het besluitvormingsproces intensiever naar hun hand zetten en eventueel vertragen. Voor dit onderzoek worden achtereenvolgens de volgende middelen geoperationaliseerd: financiële dekking, de productiemacht, autoriteit/legitimiteit en kennis. Daarbij wordt gekeken welke rol het betreffende middel heeft gespeeld en of het middel binnen het besluitvormingsproces voor vertraging heeft gezorgd

Bij het eerste middel wordt ingegaan op de financiële dekking voorafgaand aan het project. Aan de hand van deze financiële dekking wordt bepaald of een gebrek aan financiën voor vertraging heeft gezorgd.

Afbeelding 10:
Gebrek aan
middelen: financiële
dekking

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Financiële dekking: Definitie: Alle financiën die voor de dekking van het project zorgen.	• Was er bij de start van het project voldoende financiële dekking? • Wie zorgde voor de financiële dekking bij de totstandkoming van het project? • Zijn er gaande weg het project financiële tegenvallers ontstaan?

Het tweede middel dat wordt geoperationaliseerd zijn de grondposities. Bij de grondposities, wordt gekeken welke eigenaren invloed uit hebben geoefend op het besluitvormingsproces van het project.

Afbeelding 11:
Gebrek aan
middelen:
grondposities

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Grondposities: Definitie: Het grondeigendom in het projectgebied per actor	• Hoe zijn de gronden verdeeld binnen het projectgebied? • Zijn de grondeigenaren betrokken bij de besluitvorming? • Hebben de grondeigenaren veel invloed uitgeoefend op de besluitvorming, en hoe hebben ze dit gedaan?

Het derde middel is autoriteit/legitimiteit. Dit middel is een breed begrip, waardoor er in dit onderzoek voor is gekozen om een klein onderdeel van dit middel te operationaliseren, namelijk de vergunningverlening. Omdat autoriteit/legitimiteit een te algemene benaming is voor het onderdeel vergunningverlening, is er voor gekozen om het derde middel vanaf dit punt van het onderzoek te veranderen in 'Wettelijke macht'. Bij het middel wettelijke macht, wordt gekeken of de projectorganisatie de verschillende vergunningverleningen goed heeft ingepland.

Afbeelding 12:
Gebrek aan
middelen:
wettelijke macht

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Wettelijke macht: Definitie: Opgelegd beleid en regels vanuit de overheid waar men zich aan moet houden.	• Welke rol hebben de vergunningverleningen gespeeld bij de besluitvorming van het project? • Op welke manier hebben de vergunningprocedures voor vertraging gezorgd binnen de besluitvorming

Het vierde en laatste middel dat wordt geoperationaliseerd is het gebrek aan kennis.

Afbeelding 13:
Gebrek aan
middelen: gebrek
aan kennis

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Gebrek aan kennis: Definitie: Alle kennis die ontbrak om het project tot een goed einde te leiden	• Wat heeft de projectorganisatie ondernomen om over voldoende kennis te beschikken? • Op welke gebieden schoot de kennis met name tekort? • Was dit gebrek aan kennis te wijten aan de projectorganisatie?

Om in netwerken bepaalde doelstellingen te halen is het van belang te weten welke strategieën de andere actoren erop nahouden ten opzichte van de eigen strategieën. Om ervoor te zorgen dat een actor haar eigen doelen bereikt noemen Koppenjan en Klijn (2004) hiertoe een vijftal strategieën: Go-alone, conflicteren, vermijdend, coöperatief of faciliterend. Een actor kan door zich strategisch te gedragen zijn eigen belangen proberen te koppelen aan de belangen van andere actoren. Hierdoor worden zijn eigen belangen eerder gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door conflicterend of coöperatief gedrag. 'Probleemoplossingen binnen de

besluitvorming vindt plaats in rondes' (Koppenjan en Klijn, 2004, p.50). Per ronde kan een actor weer een andere strategie aannemen die hem op dat moment het beste lijkt.

Voor dit onderzoek wordt gekeken in welke mate de betrokken actoren binnen de besluitvorming coöperatief zijn ingesteld en welke actoren bewust deze strategie proberen te belemmeren.

Afbeelding 14:
Operationalisatie
eigenschapbegrip
strategie (Koppenjan
en Klijn, 2004, p.49)

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Coöperatieve strategie: Definitie: 'actoren onderkennen hun wederzijdse afhankelijkheden en proberen andere actoren voor hun oplossingen te winnen om een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen in het onderhandelingsproces.' (Koppenjan en Klijn, 2004, p.49).	• In welke mate zijn de betrokken actoren binnen de besluitvorming coöperatief ingesteld? • Welke actoren belemmeren de besluitvorming, en hoe doen ze dit?

De laatste vertragingsfactor die geoperationaliseerd gaat worden is het 'gebrek aan vertrouwen'. Het opbouwen van de indicator 'vertrouwen' is gebaseerd op het creëren van een betrouwbaar organisatorisch systeem en het opbouwen van persoonlijke vertrouwensbanden. Vertrouwen kan onder andere gedefinieerd worden als: 'de bereidheid om zichzelf kwetsbaar op te stellen ten opzichte van de ander, wiens gedrag je niet in de hand hebt' (Goedee en Entken, 2006, p. 16). Een tweede definitie is, dat vertrouwen is gerelateerd aan onzekerheid. Wanneer er vertrouwen bestaat tussen de actoren, verkleint dit de onzekerheid en bevordert het de samenwerking. Daar waar er al een vorm van samenwerking bestaat, zorgt het ervoor dat dit verstevigd wordt (Koppenjan en Klijn, 2004). Een laatste definitie is 'een actor gelooft dat de andere actor(en) afziet van opportunistisch gedrag zelfs als de gelegenheid daartoe zich voordoet' (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 83). De actor gaat er in beginsel van uit dat andere actoren zijn of haar belangen respecteren. Actoren die binnen een netwerk opereren dienen voldoende te investeren in hun onderlinge vertrouwen. Het is vaak een investering die veel tijd en energie vergt. Een blijk van goede wil en een zorgvuldige manier van omgaan met de belangen van andere actoren kan een optimale sfeer creëren voor vruchtbare samenwerking binnen het netwerk. Verschillende partijen hebben verschillende belangen, vaak tegenstrijdig, waardoor wederzijds vertrouwen noodzakelijk is om te kunnen komen tot een goede samenwerking. Onderling vertrouwen leidt tot meerwaarde, omdat de partijen eerder geneigd zullen zijn om kennis te delen, tot consensus te komen en meer te investeren (tijd en geld) in het proces (Koppenjan & Klijn, 2004 p.p. 82-87). Wanneer er vertrouwen bestaat tussen de actoren, verkleint dit de onzekerheid en bevordert het de samenwerking. Daar waar er al een vorm van samenwerking bestaat, zorgt het ervoor dat dit verstevigd wordt (Koppenjan en Klijn, 2004). Zoals in paragraaf 2.5.3 al werd vermeld worden er drie vormen van vertrouwen onderscheiden (Goedee & Entken, 2006) namelijk,

- Vertrouwen op basis van berekening: organisaties zijn voornamelijk uit op het behartigen van het eigen belang;
- Vertrouwen op basis van begrip: actoren (hebben) elkaar leren kennen en de gezamenlijke acties nemen een voorspelbaar karakter aan;
- Vertrouwen op basis van een emotionele band: deze vorm van vertrouwen ontstaat wanneer er na verloop van tijd een band ontstaat tussen (twee of meer) actoren.

Voor dit onderzoek wordt de definitie van Nooteboom (2009) aangehouden, Hij definieert vertrouwen als: 'Men is kwetsbaar voor het handelen van een ander maar verwacht dat niettemin, om welke reden dan ook, het wel goed zal gaan (geen grote schade op zal leveren)' (Nooteboom, 2009, p.7). Wanneer het vertrouwen is geschaad kan dit leiden tot vertraging. Het is daarom van belang dat vertrouwen niet overgaat in wantrouwen.

Aan de hand van de vorm van vertrouwen kunnen de volgende vragen worden gesteld. Durven actoren zich kwetsbaar op te stellen ten opzichte van andere actoren? Staat men open voor ideeën van andere actoren?

Afbeelding 15:
Operationalisatie
eigenschapbegrip
gebrek aan
vertrouwen

Eigenschapbegrip	Indicatoren
Gebrek aan vertrouwen: Definitie: 'Men is kwetsbaar voor het handelen van een ander maar verwacht dat niettemin, om welke reden dan ook, het wel goed zal gaan (geen grote schade op zal leveren)' (Nooteboom, 2009)	• Durven actoren zich kwetsbaar op te stellen ten opzichte van andere actoren? • Staat men open voor ideeën van andere actoren? • Waaraan blijkt het vertrouwen van de projectorganisatie?

Ook de vertragsfactor 'vertrouwen' wordt in dit onderzoek gekoppeld aan de afhankelijkheden die er tussen de actoren bestaan. Wanneer men afhankelijk is van een bepaalde actor, zal er samenwerking plaats moeten vinden binnen de besluitvorming. Wanneer duidelijk is welke actoren afhankelijk zijn van elkaar, kan bepaald worden welke vorm van vertrouwen aan de basis staat van de samenwerking.

Als uitgangspunt van dit onderzoek wordt de vertraging vastgesteld aan de hand van de tijdsplanning van de initiatiefnemer. Deze tijdsplanning is naar alle waarschijnlijkheid realistisch opgesteld door de initiatiefnemer, maar kan door allerlei factoren vertragen. Het kan hierbij gaan om factoren waar de initiatiefnemer invloed op heeft, maar ook om factoren binnen de besluitvorming waar andere partijen invloed op uit kunnen oefenen. Ook hierdoor kan dan vertraging op de tijdsplanning van de initiatiefnemer ontstaan.

De hypothese van dit onderzoek (afbeelding 16) is, dat de vertragsfactoren zich niet voordoen bij de projecten die volgens planning zijn verlopen, en wel bij de projecten waar de planning met een X aantal maanden is vertraagd. Er wordt daarnaast nog wel onderscheid gemaakt tussen het herkennen en het ervaren van de vertragsfactoren. Wanneer de vertragsfactor wordt 'ervaren', houdt dit in dat er ook werkelijk vertraging is ontstaan door toedoen van deze vertragsfactor. Wanneer een vertragsfactor wordt herkend, betekent dat voor dit onderzoek, dat de respondent begrijpt dat de desbetreffende factor eventueel voor vertraging kan zorgen, maar dat deze factor bij hun project geen rol van betekenis heeft gespeeld. Doordat er vier casestudies worden uitgevoerd, ontstaat er uiteindelijk het volgende onderscheid.

Case	Vertraging	Factoren	Herkenning van vertragsfactoren	Afhankelijke variabele vertraging (ervaren van vertragsfactoren)
1-2	Ja	• Conflicterende percepties • Conflicterende doelstellingen • Verschillende oplossingen • Gebrek aan middelen -Gebrek aan financiële dekking -Grondposities in verschillende handen -Vergunningverlening verkeerd ingepland -Gebrek aan kennis • In mindere mate coöperatief ingesteld • Weinig vertrouwen	Ja	Ja
3-4	Nee	• Conflicterende percepties • Conflicterende doelstellingen • Verschillende oplossingen • Gebrek aan middelen -Gebrek aan financiële dekking -Grondposities in verschillende handen -Vergunningverlening verkeerd ingepland -Gebrek aan kennis • In mindere mate coöperatief ingesteld • Weinig vertrouwen	Ja	Nee

Afbeelding 16:
Hypothese vertraagde
en niet vertraagde
projecten

Bij de uitwerking van de verschillende cases wordt achtereenvolgens eerst gekeken naar de doelen en percepties die de actoren hadden bij het probleem. Vervolgens komen het gebrek aan middelen, de mate van coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen aan bod. Bij de uitwerking van de verschillende factoren die voor vertraging zorgen, wordt de paragraaf gestart en beëindigd met een stelling. De stellingen zijn voorgelegd tijdens de interviews met de respondenten en konden beantwoord worden aan de hand van de vijf punten op de Likert-schaal (Helemaal mee eens, mee eens, neutraal, niet mee eens, helemaal niet mee eens).

Bij de eerste stelling wordt telkens geanalyseerd in welke mate de respondenten de vertragsfactoren als potentiële vertragsfactoren herkennen, en bij de afsluitende stelling in welke mate die vertragsfactor ook daadwerkelijk een rol heeft gespeeld binnen de implementatiefase van het desbetreffende project. In het laatste hoofdstuk (Conclusies en Aanbevelingen) worden de vier cases samengevoegd en worden aan de hand van de stellingen en de uitwerkingen conclusies getrokken.

HOOFDSTUK

4 Ruimte voor de Rivier

In dit hoofdstuk wordt het programma Ruimte voor de Rivier gedetailleerd in beeld gebracht. Gestart wordt met de achtergrond, waarin kort de aanleiding en de doelstellingen van het programma worden beschreven. Wanneer de achtergrond duidelijk is, wordt globaal beschreven welke stappen binnen de besluitvorming er allemaal doorlopen dienen te worden om tot de uiteindelijke realisatie van het programma 'Ruimte voor de Rivier' te komen. Afsluitend van dit hoofdstuk wordt aan de hand van de stappen die zijn beschreven in paragraaf 3.2 toegewerkt naar de vier cases die worden uitgewerkt voor dit onderzoek. Daarbij is het van belang om nog te vermelden dat dit onderzoek pas van start gaat vanaf 19 december 2006, het moment dat de PKB 4 is vastgesteld door de Eerste Kamer. Vanaf dat moment zijn de te nemen maatregelen vastgelegd, worden de 39 projecten afzonderlijk van elkaar afgewerkt en gaat de implementatiefase van start. Deze implementatiefase komt pas ten einde wanneer er een projectbesluit is genomen en de daadwerkelijke uitvoering kan beginnen.

4.1 ACHTERGROND

Het hoogwater in de grote rivieren in 1993 en 1995 maakte duidelijk dat nieuwe beschermende maatregelen nodig waren om toekomstige overlast en risico's van hoogwater te beperken. Mede uit het oogpunt van de verwachte klimaatverandering en zeespiegelstijging besloot de Rijksoverheid om de duurzame bescherming tegen hoogwater hoge prioriteit te geven. Op korte termijn werden doormiddel van het Deltaplan Grote Rivieren de dijken versneld versterkt. Tegelijkertijd kwam men tijdens de verkenning van de problematiek tot de conclusie dat een duurzame bescherming op langere termijn niet louter kon bestaan uit alleen technische maatregelen, wat inhield dat het accent moest verschuiven van dijkverbetering naar rivierverruiming. De rivieren moeten ook de ruimte hebben om het water veilig en zonder overlast af te voeren. In het Basispakket van maatregelen heeft het kabinet daarom primair rivierverruimende maatregelen met potenties voor behoud en/of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Voor zover deze maatregelen passen binnen de gestelde technische en financiële randvoorwaarden, moeten deze voor uiterlijk 2015 kunnen zijn uitgevoerd (Ministerie van V&W, 2007).

Om tot een integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek in het rivierengebied te komen, had het kabinet de keuze tussen twee procedures, namelijk een Planologische kernbeslissing (PKB) en een Rijksprojectenprocedures (RPP). Nadat de juiste afwegingen waren gemaakt tussen het dilemma snelheid en draagvlak is in december 2000 gekozen voor een PKB. Bij een RPP is één departement betrokken en deze procedure neemt minder tijd in beslag dan een PKB-procedure. Hierdoor zou sneller tot uitvoering gekomen kunnen worden. De keuze voor een PKB betekende dat de besluitvorming werd opgedeeld in een aantal fasen (o.a. voorbereiding, inspraak, goedkeuring door Tweede en Eerste Kamer), dat er een

Milieueffectrapport (MER) en een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) moest worden opgesteld. Overigens waren er tevens sterke juridische argumenten om uiteindelijk voor het instrument PKB te kiezen. Door de integrale aanpak van de hoogwaterproblematiek werden ook de ministeries van VROM en LNV automatisch mede-initiatiefnemer, waardoor ook ruimtelijke kwaliteit onderdeel van de procedure werd. Door de integrale aanpak moest er daarom naast de veiligheidsdoelstelling ook een doelstelling worden opgesteld voor de ruimtelijke kwaliteit. Hieronder worden de vastgestelde doelstellingen weergegeven.

Hoofddoelstelling: Veiligheid

De hoofddoelstelling van het project is het uiterlijk in 2015 in overeenstemming brengen van het vereiste veiligheidsniveau in het rivierengebied rond de Rijntakken met de in 2001 verhoogde maatgevende rivierafvoer. De maatgevende afvoer bedraagt bij Lobith 16.000 m³/s voor de Rijn en 3.800 m³/s bij Borgharen voor de Maas. Voor het behalen van het wettelijke veiligheidsniveau dient een goede mix van ruimtelijke en technische maatregelen te worden geformuleerd. De maatregelen die op de korte termijn worden genomen, moeten passen binnen een langetermijnstrategie. Deze strategie richt zich op veiligheid in relatie tot een (hogere) maatgevende afvoer voor de Rijn van 18.000 m³/s en een Maasafvoer van 4.600 m³/s.

Tweede doelstelling: Ruimtelijke kwaliteit

De tweede doelstelling betreft het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het streven is het gebied aantrekkelijker en leefbaarder te maken. Daarbij gaat het onder meer om het combineren van aan water gerelateerde functies en andere ruimtelijke functies. Ook het realiseren van nieuwe natuur valt onder de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. De mate waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd, is afhankelijk van beschikbare financiën

Bron: Ministerie van V&W, PKB Ruimte voor de Rivier, 2007

4.2 HET GLOBALE BESLUITVORMINGSTRAJECT

Het besluitvormingstraject van het programma Ruimte voor de Rivier is al sinds 2000 in volle gang. Om uiteindelijk tot de uitvoering (implementatiefase) te komen moeten er achtereenvolgens zes stappen worden doorlopen, namelijk: de verkenningen, kabinetsbesluitbesluit, PKB-procedure, projectbesluiten, vergunningen en ontheffingen en de uitvoering.

Zoals in de vorige paragraaf al kort aan bod kwam hebben er in de aanloop naar het project Ruimte voor de Rivier twee vermeldenswaardige verkenningen plaatsgevonden, namelijk: de Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB) en de Integrale Verkenning Rijntakken (IVR). Deze verkenningen richtten zich zowel op de veiligheid als op de ruimtelijke kwaliteit, de randvoorwaarden, wenselijke maatregelen en ook de financiële randvoorwaarden (Hufen&Lotze, 2004).

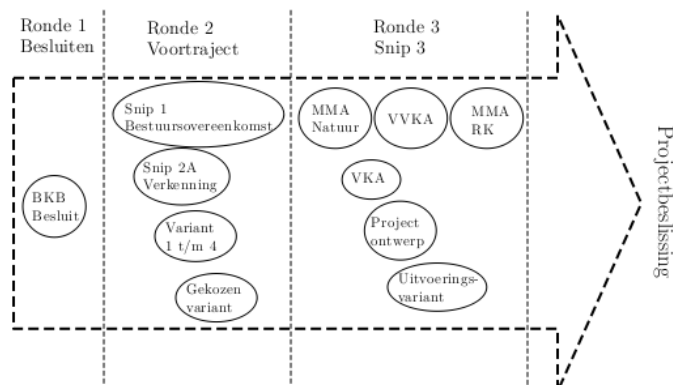
Zoals hierboven ook al is vermeld is er uiteindelijk gekozen voor een PKB waarvan het startsein in mei 2001 wordt gegeven. De PKB-procedure wordt onderverdeeld in vier delen en wordt daarnaast nog gekoppeld aan de m.e.r.-procedure. In het kader van de m.e.r.-procedure worden verschillende oplossingen genoemd, waarmee de doelstellingen bereikt kunnen worden, in kaart gebracht. De milieueffecten van deze

alternatieven zijn weer in beeld gebracht. De alternatieven en hun milieueffecten zijn gepresenteerd in een Milieueffectrapport (MER). Ook de milieueffecten van het maatregelenpakket dat in de PKB is gepresenteerd, zijn in het MER beschreven (Ministerie van V&W, 2007). In 2005 wordt PKB deel 1 gepubliceerd en is daarna onderwerp van inspraak, advies en bestuurlijk overleg. De ontvangen reacties en adviezen en de verslagen van het bestuurlijk overleg worden gebundeld in PKB deel 2. Aan de hand daarvan wordt de ontwerpbeslissing mogelijk bijgesteld en vervolgens als kabinetsstandpunt (PKB deel 3) voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Na goedkeuring wordt de beslissing definitief (PKB deel 4). Nadat de PKB ter inzage heeft gelegen is deze officieel van kracht. Inspraak op de PKB is vanaf dat moment niet meer mogelijk (Ministerie van V&W, 2007).

De planvorming is daarmee nog niet afgerond. Wanneer de PKB definitief is vastgesteld, worden er projectbesluiten genomen waarin de afzonderlijke maatregelen worden uitgewerkt tot inrichtingsplannen en ontwerpen. Hiervoor wordt op hoofdlijnen juridisch bindend beslist op welke wijze het project wordt gerealiseerd en vergund. Ook deze procedures kennen inspraakmomenten. Pas wanneer deze procedures zijn afgerond, kunnen de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Als laatste moet dan nog de besluitvorming wat betreft de totstandkoming van de uitvoeringsbesluiten afgerond worden. Daarbij gaat het om de diverse specifieke besluiten die nodig zijn om het project daadwerkelijk te realiseren, bijvoorbeeld de vergunningen voor de graaf- of bouwwerkzaamheden. In bijlage 5 is een overzicht te vinden met de belangrijkste stappen die zijn genomen om tot de vaststelling van de PKB te komen.

Om van PKB tot een projectbeslissing te komen, wordt de SNIP-procedure doorlopen. SNIP staat daarbij voor Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten. Omdat dit onderzoek pas van start gaat nadat de PKB is vastgesteld, is de SNIP-procedure leidend voor dit onderzoek. In onderstaand model (Afbeelding 17), wordt de SNIP-procedure weergegeven aan de hand van het rondenmodel.

Afbeelding 17:
SNIP-fases
weergegeven in
het rondenmodel



4.3 CASE SELECTIE

In totaal waren er 39 ruimte voor de rivier projecten, waarvan er in 2011 nog maar 33 zijn overgebleven. Bij deze projecten worden verschillende maatregelen genomen variërend van dijkteruglegging, dijkverbetering, uiterwaardvergraving, hoogwatergeul, kribverlaging, obstakelverwijdering, waterberging, zomerbedverdieping en ontpoldering. Omdat er in dit onderzoek wordt gepoogd om de vertraging die zich voordoen binnen de implementatiefase te verklaren is het van belang dat er vier cases worden uitgewerkt

waar een zelfde soort maatregel wordt uitgevoerd. Twee van deze projecten verlopen met (nagenoeg) geen vertraging, en de andere projecten hebben te maken met (ernstige) vertraging.

Om te bepalen op welke projecten een casestudie uitgevoerd gaat worden, doorlopen we de volgende stappen drie stappen:

- Stap 1: Quick-scan van alle projecten uitgevoerd doormiddel van het doorlopen van de voortgangsrapportages.
- Stap 2: Selectie gemaakt van projecten met bijbehorende maatregel die vertraging op hebben gelopen.
- Stap 3: vier projecten geselecteerd waar dezelfde maatregel wordt uitgevoerd, waarbij er twee projecten hebben te maken met (ernstige) vertraging, en twee die volgens planning verlopen.

In Bijlage 2 is een Quick-scan gemaakt van de oorspronkelijke 39 Ruimte voor de Rivier projecten. In deze scan wordt beschreven om wat voor maatregel het gaat, bij welke rivier deze maatregel wordt uitgevoerd, wie de initiatiefnemer is van het project, wat de projectnaam is en waar het project wordt uitgevoerd, de einddatum van de projectbeslissing volgens PKB deel 3 (einde van de planfase), de eventuele nieuwe datum na planningsmutaties of vertraging (bepaald aan de hand van de 17^e voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier, 2010), de opgelopen vertraging in maanden en de einddatum van de oplevering van de uitvoering.

Uit de Quick-scan kunnen een aantal dingen worden geconcludeerd. De eerste opvallende conclusie is dat een kleine 45% van de Ruimte voor de Rivier projecten vertraging heeft opgelopen. In 15 van de 17 gevallen gaat het daarbij om een vertraging van minimaal 18 maanden, en 9 van die projecten hebben zelfs al een vertraging opgelopen van minimaal 3 jaar. Daarnaast valt het op dat het bij 8 van de 17 projecten om een uiterwaardvergraving maatregel gaat. Bij 13 van de 17 gevallen gaat het om een vertraging in plaats van een planningsmutatie. De te nemen maatregelen met vertraging komen vooral voor bij het Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/ Lek of de IJssel. Als laatste valt het op dat 14 van de 17 projecten Rijkswaterstaat of een Waterschap als initiatiefnemer heeft.

Project	Maatregel	Rivier	Initiatiefnemer	Vertraging in Maanden
Suikerdam en Polderkade naar De Zandberg (Gendtse Waard)	Obstakel-verwijdering	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Minimaal 18
Millingerwaard	Uiterwaard-vergraving	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Minimaal 36
Lent	Dijkterug-legging	Boven-Rijn/Waal	Gemeente Nijmegen	Minimaal 36
Volkerak-Zoommeer	Waterberging	Benedenrivierengebied	Rijkswaterstaat	Minimaal 30
Stadsblokken/Meinerswijk	Uiterwaard-vergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Gemeente Arnhem	Minimaal 36
Doorwerthsche Waarden	Uiterwaard-vergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Minimaal 42
Middelwaard	Uiterwaard-vergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Minimaal 42
De Tollewaard	Uiterwaard-vergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Minimaal 42
Machinistenschool Elst	Obstakel-verwijdering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Minimaal 42
Ruimte voor de Lek *	Uiterwaard-vergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Provincie Utrecht	Minimaal 42
Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Rivierenland	Minimaal 42
Cortenoever	Dijkverlegging	IJssel	Waterschap Veluwe	Minimaal 21
Voorsterklei	Dijkverlegging	IJssel	Waterschap Veluwe	Minimaal 21
Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden	Uiterwaard-vergraving	IJssel	Waterschap Groot Salland	Minimaal 30
Veessen Wapenveld	Hoogwatergeul	IJssel	Waterschap Veluwe	Minimaal 21
Scheller en Oldener Buitenwaarden	Uiterwaard-vergraving	IJssel	Waterschap Groot Salland	Minimaal 3
Westenholte	Dijkverlegging	IJssel	Waterschap Groot Salland	Minimaal 6

Afbeelding 18:
Ruimte voor de
Rivier projecten met
vertraging (Quick-
scan, bijlage 2)

*Honswijkerwaarden, Stuweiland Hagestein, Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard

Nu de meest opvallende punten zijn beschreven uit de Quick-scan, wordt nu toegewerkt naar de keuze voor de cases. Aangezien er een vergelijking moet worden gemaakt tussen twee projecten waarbij de besluitvorming met vertraging is verlopen en twee projecten die volgens planning zijn verlopen, is het van belang dat de projecten zoveel mogelijk overeenkomen met elkaar. Om de factoren van vertragingen binnen een project te kunnen vergelijken en te zorgen dat de vergelijking het meest betrouwbaar is, is het van belang dat er vier cases worden uitgevoerd waarbij dezelfde maatregel wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt er geprobeerd om de projecten met de grootst opgelopen vertraging te onderzoeken. Er is een keuze gemaakt om de projecten die te maken hebben met een planningsmutatie niet mee te nemen in het verder onderzoek. Bij een planningsmutatie gaat het om een koppeling met een al lopend project. Er is dus bewust gekozen voor een koppeling en daarom wordt het dus niet gezien als vertraging.

Wanneer naar afbeelding 18 wordt gekeken, valt het zoals hierboven al vermeld, meteen op dat de meeste projecten met vertraging, hebben te maken met een uiterwaardvergraving. Daarnaast doen zich ook de grootste vertragingen voor bij deze maatregel. Het is niet mogelijk om vier cases te selecteren die te maken hebben met dezelfde initiatiefnemer en rivier. Er is daarom gekozen voor twee uiterwaarden projecten met vertraging die als initiatiefnemer een Gemeente of Provincie hebben. Daarnaast worden er twee projecten gekozen die niet te maken hebben met vertraging. Ook hier zijn de initiatiefnemers een Gemeente of Provincie.

De twee projecten met vertraging binnen de besluitvorming waar de casestudie op wordt uitgevoerd zijn; Stadsblokken-Meinerswijk (Gemeente Arnhem) en de Honswijkerwaarden, Stuweiland Hagestein, Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard, ook wel “Ruimte voor de Lek” genoemd (Provincie Utrecht). De projecten waar dezelfde maatregel wordt uitgevoerd zonder vertraging zijn; Bedrijventerrein Avelingen (Gemeente Gorinchem) en Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard (Provincie Overijssel). De projecten kunnen onderling goed met elkaar worden vergeleken doordat ze de volgende overeenkomsten hebben;

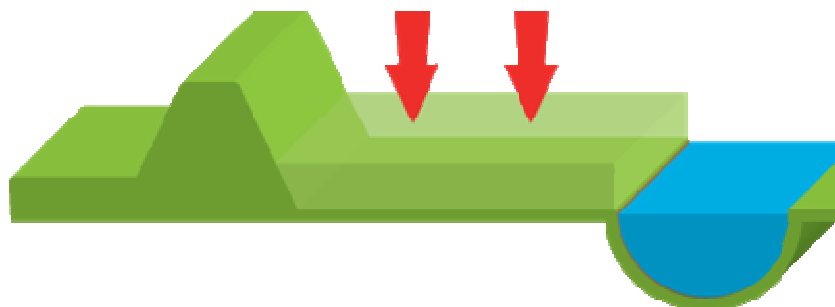
- Vertraging van minimaal 36 maanden
- Uiterwaardvergraving als maatregel
- Uitvoeringsdatum tussen 2012-2015
- Datum waarop het projectbesluit moet zijn goedgekeurd verschilt onderling maar anderhalf jaar.
- Gemeente of Provincie als initiatiefnemer

Het verschil tussen de projecten zit zodoende vooral in de rivier waar de maatregel wordt uitgevoerd.

4.4 CASE BESCHRIJVINGEN

Omdat bij alle vier de cases de zelfde maatregel wordt uitgevoerd, wordt eerst kort beschreven wat deze uiterwaardvergraving nu precies inhoudt (Afbeelding 19).

De uiterwaarden van een rivier maken onderdeel uit van het winterbed. Tijdens een hoogwater periode stromen deze waarden mee als waterafvoer en doen dienst als waterberging. Het water dat bij hoogwater de uiterwaard instroomt, heeft tussen de zomerkaden en winterdijk een lagere stroomsnelheid dan in de hoofdstroom. Hierdoor kunnen fijnere kleideeltjes neerslaan, waardoor de uiterwaarden in de loop der jaren steeds hoger zijn komen te liggen. Hiermee heeft de rivier zelf het doorstroomprofiel van het winterbed verkleind. Ook kan de verlaging gestalte krijgen door in de uiterwaard een geul aan te leggen, of een bestaande strang (oude rivierloop) uit te diepen. Daarnaast kan uiterwaardverlaging vaak worden gecombineerd met de winning van klei of zand'. Met uiterwaardvergraving zijn daarom grote waterstand effecten te bereiken (Ruimte voor de Rivier, 2011 site).



Afbeelding 19:
Weergave
uiterwaardvergraving
(Ruimte voor de
Rivier, 2011)

HOOFDSTUK 5

Empirisch onderzoek

5.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op de beschrijving van hoe de algemene besluitvorming van de Ruimte voor de Rivier projecten is verlopen sinds de vaststelling van de PKB eind 2006. Daarnaast zijn er door middel van een Quick-scan twee Ruimte voor de Rivier projecten geselecteerd die geen vertraging op hebben gelopen binnen de implementatiefase, en twee projecten die wel te maken hebben gehad met vertraging in deze fase. In dit hoofdstuk staat de analyse hiervan centraal en worden de cases afzonderlijk van elkaar uitgewerkt. Deze analyse is opgebouwd aan de hand van de vijf vertragingsfactoren die zijn besproken in het theoretisch kader van hoofdstuk 2 en verder zijn geoperationaliseerd in hoofdstuk 3. De onderbouwing die plaatsvindt bij de uitwerking van de cases komt met name voort uit de zeventien afgenomen interviews en de bestudeerde beleidsdocumenten.

In dit analysehoofdstuk worden de cases afzonderlijk van elkaar uitgewerkt. Bij deze uitwerking worden per case achtereenvolgens; de huidige gebiedsbeschrijving, de toekomstige gebiedsbeschrijving en de besluitvorming en planning uitgewerkt. De paragraaf over de besluitvorming en planning, wordt uitgewerkt aan de hand van de SNIP-procedure. Deze procedure houdt in dat op verschillende momenten binnen de planstudiefase een akkoord nodig is van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer & Waterstaat) die geldt als opdrachtgever van de Ruimte voor de Rivier projecten (ARCADIS,2011). Het akkoord dat nodig is van de Staatssecretaris komt voort uit een intern sturings- en besluitvormingsinstrument van het ministerie. Dit wordt de SNIP-procedure genoemd. De SNIP-procedure bevat beslismomenten in de verkenningsfase, planstudiefase (implementatiefase) en realisatiefase van een project. De Bestuursovereenkomst is te beschouwen als de Opdracht planstudie (SNIP 2). De planstudiefase omvat twee beslismomenten: de Variantkeuze (SNIP 2A) en de Projectbeslissing (SNIP 3).

Vervolgens komen de vertragingsfactoren aan bod. Bij de uitwerking van deze vertragingsfactoren wordt duidelijk welke rol deze factoren hebben gespeeld binnen de besluitvorming van het project en ontstaat een beter beeld over hoe de betrokken actoren in het proces staan. Daarnaast wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor bepaalde handelingen van actoren. In de laatste paragraaf van de laatste uitgewerkte casus, wordt kort toegelicht welke vertragingsfactoren de respondenten naast de door de onderzoeker aangedragen factoren nog meer hebben ervaren binnen de besluitvorming van het project. Deze overige vertragingsfactoren komen voort uit de afgelegde interviews en worden vanuit het inzicht van de onderzoeker onderverdeeld in nieuwe groepen van vertragingsfactoren. Deze overige vertragingsfactoren zijn niet case specifiek want deze zouden ook een rol gespeeld kunnen hebben in andere

cases. Vandaar dat er voor is gekozen om deze overige vertragingfactoren aangedragen door respondenten te clusteren in een aparte paragraaf.

In het laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken aan de hand van de in dit hoofdstuk behandelde vertragingfactoren. Daarnaast worden er aanbevelingen gegeven voor verder onderzoek. Als laatste vindt er een reflectie plaats waarin onder andere de vertragingfactoren die zijn aangedragen door de respondenten nog kort worden uitgewerkt.

5.2 RUIMTE VOOR DE LEK

De uiterwaardvergraving in de Honswijkerwaard, Hagenstein en Hagensteinse Uiterwaard, en Heerenwaard, in de praktijk 'Ruimte voor de Lek' genoemd, is één van de 39 maatregelen van het programma Ruimte voor de Rivier. Ruimte voor de Lek is een integraal project, waarin het verhogen van de rivierveiligheid en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied samenkomen. Daardoor zijn alle onderdelen en objecten in het project sterk met elkaar verbonden (ARCADIS, 2011).

Binnen het project Ruimte voor de Lek zijn vijf interviews gehouden met de verschillende partijen die betrokken zijn bij het project. Allereerst is er een interview afgenomen met de initiatiefnemer van het project. Dit was namens de Provincie Utrecht Dhr. Daan Martens. Vervolgens zijn interview afgenomen met Mevr. Monique Bouwman (PDR), Dhr. Martijn Broersma (Gemeente Nieuwegein), Mevr. Marinke Kruijt (Gemeente Vianen) en met Dhr. Paul Nijenhuis (Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden).

5.2.1 HUIDIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

De Lek tussen Hagestein en Vianen is een overgangsgebied. Doordat het een overgangsgebied is, houdt dit in dat het gebied geografisch zeer gevarieerd is. In het gebied is onderscheid te maken tussen een rivierengebied, een veenweidegebied en een zoetwatergetijden-gebied. Zowel de Lek zelf als de omgeving waar de Lek doorheen stroomt, verandert daardoor van oost naar west van karakter, waarbij de verschillende landschapstypen goed te onderscheiden zijn. Naast de verschillende landschapstypen heeft het gebied ook te maken met een gestuwd deel van de Lek, en met een getijde deel. De gestuwde Lek in het rivierenlandschap wordt gekenmerkt door een sterk meanderende hoofdgeul, brede uiterwaarden, brede oeverwallen met dorpen achter de dijk. De Getijde Lek in het veenweidegebied kent een smal winterbed en smalle oeverwallen (Provincie Utrecht, 2011).

Het grondeigendom in het gebied is versnipperd en wordt beheerd door particulieren. De particuliere grondeigenaren verpachten gronden aan lokale agrariërs die er veelal intensieve landbouw toepassen. Het gebied wordt beweide met melk- en jongvee. Naast de particulieren die de gronden verpachten, hebben Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en Staatsbosbeheer ook nog grond in handen in het projectgebied. De BBL verpacht de grond eveneens aan agrariërs waarbij het beheer is gericht op intensieve landbouw, of op natuurbehoud- en ontwikkeling. Staatsbosbeheer richt zich alleen op natuurbehoud- en ontwikkeling. Verder zijn eigendommen aanwezig van de Waterschappen, Rijkswaterstaat, de gemeente Vianen en de provincie Utrecht (Provincie Utrecht, 2011).

De aanwezige bebouwing is geconcentreerd rond de kernen Nieuwegein en Vianen en bevindt zich achter de dijk in het binnendijkse gebied. Buiten de kernen is langs de dijken lintbebouwing te onderscheiden. Het historische deel van Vianen is achter de dijk gevestigd. Buitendijks is de buitenstad van

Vianen gelegen in de wijken Mijnsheerwaard en de Pontwaard. De bebouwing van Nieuwegein is geconcentreerd in de wijken Lekboulevard, Hoog-Zandveld, Zandveld en Vreeswijk. Door het plangebied lopen de snelwegen A2 en A27 die worden gekenmerkt door de hoge vaste bruggen. Andere belangrijke infrastructuur in het gebied zijn de dijken. De dijken langs de Noord en Zuidzijde van de Lek worden veelal gebruikt door lokaal verkeer en voor ontsluiting van de aanliggende percelen. Daarnaast is de zuidelijke dijk een belangrijk recreatieve fietsroute. Ook ligt er ter hoogte van Vianen een pontveer die een belangrijke oversteekbeweging voor langzaam verkeer over de Lek vormt (Provincie Utrecht, 2011).

5.2.2 TOEKOMSTIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Door de Ruimte voor de Rivier maatregel, krijgt de Lek door de aanleg van oevergeulen meer ruimte in de uiterwaarden bij Nieuwegein, Vianen en Houten. Deze geulen komen zowel aan de noord- als zuidkant van de rivier. Naast de oevergeulen, wordt ook de toegangsdam naar het Stuweiland lager, zodat daar gemakkelijker water overheen kan stromen als het nodig is. Door de maatregel raakt het gebied beter bestand tegen de verwachte grotere hoeveelheden rivierwater. Naast de riviergeveiligheidsdoelstelling is er een duidelijke opgave voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Bij EHS-ontwikkeling is recreatieve toegankelijkheid en beleving van de natuur een belangrijke randvoorwaarde. Het gebied wordt dan ook gezien als stedelijk uitloopgebied. De provincie Utrecht ziet samen met de betrokken gemeenten, waterschappen en het Rijk kansen om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te vergroten door het ontwikkelen van natuur in combinatie met extensieve recreatie, zodat de natuur daadwerkelijk beleefd kan worden. In onderstaande afbeelding is de uiteindelijk gekozen variant te zien (afbeelding 20). Hoe men tot deze variant is gekomen is te lezen in subparagraaf 5.2.3.



Afbeelding 20:
Gekozen variant
(ARCADIS, 2011)

5.2.3 BESLUITVORMING EN PLANNING

Het project Ruimte voor de Lek speelt zich af bij Vianen en Nieuwegein. Het speciale aan dit Ruimte voor de Rivier project, is dat Rijkswaterstaat niet zelf met een plan is gekomen, maar dat ze voorafgaand aan de planstudie hebben gevraagd aan de gemeente Nieuwegein en Vianen of ze wilde nadenken wat ze daar nu

precies willen realiseren. Aanvankelijk vonden de gemeenten dit een goede kans om de planstudie tot zich te nemen en het gebied naar wens van beide gemeentes in te richten. Daar kwamen echter al vrij snel problemen bij kijken. De twee steden kijken vanaf de overkant van de rivier als het ware naar elkaar, en ze hebben dus beide een visie over de overkant. De twee gemeenten konden het uiteindelijk niet eens worden over de invulling van het plan, en uiteindelijk heeft de Provincie Utrecht de planstudiefase naar zich toegetrokken (Bouwman 2011). De Provincie Utrecht heeft er toen als nieuwe initiatiefnemer van het project voor gekozen om het project breder aan te grijpen om op die manier een bredere gebiedsinrichting te kunnen realiseren. Deze bredere gebiedsinrichting bracht logischerwijs ook meerdere doelstellingen met zich mee. De keuze voor deze bredere gebiedsinrichting zorgde er daarom voor dat er vertraagd een projectbeslissingsvoorstel (SNIP 3) wordt ingediend. Waar deze projectbeslissing voorheen in het derde kwartaal van 2008 zou worden genomen, werd dit (doordat er meerdere doelstellingen moesten worden gerealiseerd) verschoven naar het derde kwartaal van 2009 (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2008). Ook de nieuwe datum die was vastgesteld (derde kwartaal 2009) kon niet gehaald worden, waardoor de projectbeslissing in de 14^e voortgangsrapportage door dezelfde reden als de vorige keer werd opgeschoven naar het derde kwartaal van 2010 (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2009).

Bij de uitvoering van de planstudie heeft de Provincie er voor gekozen om de planstudie op projectmatige wijze uit te voeren. Binnen de planstudie is daarom nauw samengewerkt met de Gemeente Vianen, Nieuwegein, Houten, IJsselstein, het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Rivierenland. Deze partijen hebben samen sturing gegeven aan het project door een stuurgroep in het leven te roepen. Rijkswaterstaat directie Oost Nederland is als beheerder van de rivier ook betrokken geweest bij deze stuurgroep, evenals de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) (ARCADIS,2011). Naarmate deze planstudie vorderde kwam de initiatiefnemer er achter dat men wederom meer tijd nodig had. Nu ging het om de aanbesteding van de planstudie dat een onderdeel is voorafgaand aan de projectbeslissing. Door de vertraging van de planstudie zal de definitieve datum voor de projectbeslissing uiteindelijk worden vastgesteld op het tweede kwartaal van 2011 (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier,2010).

Wanneer er besluiten werden genomen binnen de stuurgroep, werden deze voorgelegd aan de Gemeenteraden, Provinciale Staten, de besturen van de Waterschappen en de directie van Rijkswaterstaat. Zoals in de inleiding al aan bod kwam, is hier op verschillende momenten binnen de planstudiefase een akkoord nodig van de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer & Waterstaat) die geldt als opdrachtgever van de Ruimte voor de Rivier projecten (ARCADIS,2011). Op dit moment zijn de SNIP 2 en SNIP2A voor dit project afgerond en bevindt het project zich aan de vooravond van het SNIP3 besluit dat in juli genomen gaat worden.

In de bestuurovereenkomst van 2007 tussen de provincie Utrecht en het Rijk is vastgelegd dat er drie varianten gedefinieerd moesten worden die het uitgangspunt vormen voor verdere planvorming. In het rapport "Ruimte voor de Lek, variantenstudie" worden drie varianten beschreven. De studie beschrijft een drietal oplossingsvarianten voor het realiseren van de dubbele doelstelling uit de PKB. De variantenstudie geeft een visie op het projectgebied weer, en geeft onderbouwing aan deze visie (Provincie Utrecht,2009). De variantenstudie vormt de basis voor een bestuurlijke notitie die als doel heeft de Stuurgroep in staat te stellen een voorkeur uit te spreken voor één van de drie varianten. De drie varianten zijn (Provincie Utrecht 2011):

- **Variant 1:** Beperkte uiterwaardvergraving.
Deze variant kent een beperkte uiterwaardvergraving in de vorm van een oevergeul bij Vianen, het verlagen van de dam bij het stuweiland Hagestein en het verlagen van de zomerkade in de Honswijkerwaarden. Het betreft hier een minimale verlaging tegen minimale kosten, waardoor het niet mogelijk is om realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in deze variant mee te nemen.
- **Variant 2:** Maximale uiterwaardvergraving en natuurontwikkeling in het gehele plangebied.
Evenals in variant 1 wordt uitgegaan van verlaging van de dam bij het stuweiland Hagestein en de zomerkade in de Honswijkerwaarden. Daarnaast is een aantal uiterwaardvergravingen voorgesteld bij Vianen (Vianense Waard), de Middelwaard, Bossenwaard en 't Waalse Waard. Bij deze variant ligt het accent op de realisatie van de rivierkundige maatregelen in samenhang met natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Daarnaast bevat deze variant tevens een uitgebreider basispakket voor recreatieve ontwikkeling dan variant 1.
- **Variant 3:** Maximale uiterwaardvergraving, natuurontwikkeling in het gehele plangebied en versterking ruimtelijke kwaliteit.
Bij deze variant ligt het accent op de realisatie van de rivierkundige maatregelen in samenhang met natuurontwikkeling in de uiterwaarden. Variant 3 biedt extra ruimtelijke kwaliteit in de vorm van een uitgebreider pakket aan recreatievoorzieningen en ontwikkeling van bebouwing in de uiterwaarden.

Op 10 oktober 2008 heeft de Stuurgroep haar voorkeur uitgesproken voor variant 3. Dit was de variant met het hoogste ambitieniveau. Een van de belangrijkste onderdelen in deze variant was de optie om in de uiterwaard van Nieuwegein woningbouw te ontwikkelen. Een van de redenen hiervoor is dat Nieuwegein als groeigemeenten wordt gezien en zij nog voor 2025 nog 56000 woningen moeten realiseren (Kruijt 2011). Ook de Provincie had dus baat bij het plan van de woningbouw. De Stuurgroep had dus gekozen voor variant 3, maar was alleen nog niet naar buiten getreden met deze keuze. Pas na ongeveer een jaar koos de stuurgroep ervoor om naar buiten te treden jegens de betrokken grondeigenaren, bewoners en belanghebbenden. Hierbij gaven ze vanuit de PKB aan welke doelstellingen er bereikt moesten worden, en dat ze vanuit dat oogpunt zijn gaan zoeken naar oplossingen en de uiteindelijke voorkeursvariant voor het gebied.

In grote lijn kon gesteld worden dat de plannen als geheel redelijk positief werden ontvangen, maar bij bewoners en belanghebbenden aldaar was er wel grote weerstand gericht op de woningbouw in de uiterwaarden bij Nieuwegein. Op de woningbouw in de uiterwaarden die zich voordeed in variant 3 is daarom een motie aangenomen door de gemeenteraad van Nieuwegein. "In de motie stond vermeld dat de raad zich grote zorgen maakt over de blijvende aantasting van een uniek stuk landschappelijk schoon door een groot aantal woningen en bijbehorende infrastructuur" (Provincie Utrecht, 2009 p.7). Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat na een vertraging van enkele maanden bestaande uit slepende discussies, de gemeente zelf weer de stekker uit dit plan heeft getrokken" (Bouwman, 2011).

Nu moest echter wel worden gekeken wat dit voor consequenties had voor de keuze die de Stuurgroep in oktober 2008 had gemaakt. De planscope werd gewijzigd en één van de belangrijkste elementen van het project vanuit de gemeente Nieuwegein kwam zodoende te vervallen. Wat daar bij

kwam kijken was dat het rendement van de woningbouw nodig was voor het realiseren van een aantal aanvullende ruimtelijke wensen van de regio. Er is daarom besloten dat er een nieuwe variant (variant 4) ontwikkeld moest worden, waarin de nieuwe inzichten verwerkt werden. Deze variant is dus gebaseerd op variant 3

Variant 4:

Deze variant komt in grote lijn voort uit variant 3. Alleen wordt echter de woningbouw in de uiterwaard bij Nieuwegein weggelaten. In deze variant wordt de relatie stad en rivier meer benaderd vanuit de stedelijk recreatieve wensen die er zijn en niet vanuit de wens om bebouwing toe te voegen. Variant 4 biedt extra ruimtelijke kwaliteit in de vorm van een uitgebreider pakket aan maatregelen om de recreatieve kwaliteit van de uiterwaarden te vergroten.

Gekozen variant

Naar aanleiding van het SNIP2A besluit van de Staatssecretaris is variant 4 ingrijpend aangepast. Op hoofdlijnen bestaat de 'gekozen variant' uit de aanleg van drie oevergeulen in het gebied. Deze geulen zorgen ervoor dat de Lek meer bergingsruimte krijgt en dat de hoogwatergolf versneld wordt afgevoerd. Daarnaast wordt de toegangsdam verlaagd naar het stuweiland Hagestein (Ossenwaard). Doordat deze dam bij hoog water een minder groot obstakel vormt, wordt ook de doorstroming van de rivier bevorderd.

In onderstaand schema wordt samenvattend nog even de initiatiefnemer, de betrokken actoren, de rivier waar de maatregel wordt toegepast, de huidige projectbeslissingsdatum, de vertraging op de projectbeslissing en de huidige planning weergegeven.

Project	Ruimte voor de Lek
Initiatiefnemer	Provincie Utrecht
Belangrijkste betrokken actoren	• Rijkswaterstaat • Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) • Gemeente Vianen • Gemeente Nieuwegein • Gemeente Houten • Gemeente IJsselstein • Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden • Waterschap Rivierenland
Rivier	Lek
Huidige projectbeslissing	1-7-2008
Vertraging	Minimaal 42 maanden
Huidige Planning	• PKB besluit: december 2006 • Bestuursovereenkomst: januari 2007 • Variantkeuze: augustus 2009 • Projectbeslissing: juli 2011

Afbeelding 21:
Feiten Ruimte voor de Lek
(Rijkswaterstaat, 2011)

De Gemeente Houten en IJsselstein worden verder niet meegenomen in dit onderzoek. Dit vooral omdat zij een te kleine bijdrage geleverd hebben binnen de besluitvorming.

5.2.4 VERTRAGINGSFACTOREN BINNEN RUIMTE VOOR DE LEK

In de volgende paragrafen worden de vertragsfactoren binnen ruimte voor de Lek uitgewerkt. Eerst wordt gekeken naar de doelen en percepties die de actoren hadden bij het probleem. Vervolgens komen achtereenvolgens het gebrek aan middelen, de mate van het hanteren van een coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen aan bod.

5.2.5 PROBLEEMSTELLING, CONFLICTERENDE DOELSTELLINGEN EN PERCEPTIES

Om het project beter te begrijpen, was het voorafgaand aan het interview van belang om er achter te komen wat het algemene probleem was van het desbetreffende Ruimte voor de Rivier project. Dit probleem komt bij de verschillende respondenten natuurlijk niet exact overeen, maar voor het project Ruimte voor de Lek kan geconcludeerd worden dat de verschillende partijen het probleem nagenoeg hetzelfde formuleerden, namelijk: *“Het is voor het Ruimte voor de Lek project een regionale uitdaging om de veiligheid voor de rivier en de dijken te realiseren. Dat in samenhang met de ruimtelijke kwaliteit”* (Martens, 2011).

Nu bovenstaand probleem duidelijk is, kan over worden gegaan op de stellingen met de daarbij behorende open vragen.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XXXXX			

Alle geïnterviewde respondenten gaven aan dat de doelstelling gericht op de waterveiligheid voor iedere actor hetzelfde is, namelijk de waterstanddaling van 8cm behalen. Er zaten echter wel verschillen in de manier waarop ze de waterstanddaling wilden bereiken. Het ging dus om de percepties bij een bepaald probleem. De tweede algemene doelstelling bij de Ruimte voor de Rivier projecten is gericht op de ruimtelijke kwaliteit. Deze hoofddoelstelling neemt echter wel weer vele subdoelen met zich mee. Deze subdoelen zorgen op hun beurt ook weer voor conflicterende percepties.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXX			

Allereerst worden de subdoelen bij het hoofddoel van de waterveiligheid in een tabel weergegeven. Deze worden daaronder toegelicht. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan met de subdoelen gericht op de ruimtelijke kwaliteit.

Algemene doelstelling: Het behalen van het waterveiligheidsniveau met een daling van 8cm	
Actor	Subdoelstelling
PDR	Binnen de budgettering blijven
Provincie Utrecht	- Planning van 2015 halen - Natuurdoeleinden EHS en ILG
Rijkswaterstaat Oost Nederland	Beheerbaar houden van het gebied
Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden	Dijkveiligheid garanderen
Waterschap Rivierenland	Dijkveiligheid garanderen
Gemeente Nieuwegein	Voorkomen van kwel
Gemeente Vianen	- Voorkomen van kwel - De bevolking moet wat aan de rivier hebben

Zoals hierboven al is vermeld is waterveiligheid voor de Provincie Utrecht, Rijkswaterstaat en de PDR het belangrijkste doel waar zij zich op richten bij de Ruimte voor de Rivier projecten. De overige actoren zijn zich bewust van de gevaren van de rivier de Lek, maar hebben bij dit algemene doel vaak nog wel eigen subdoelen en percepties gericht op deze waterveiligheid, maar deze tastte die doelstelling niet aan. "Het is dus niet zozeer het algemene probleem dat voor strubbelingen zorgt binnen de besluitvorming, maar meer de percepties gericht op het algemene probleem. Voor de waterschappen is dat bijvoorbeeld de perceptie ten aanzien van de dijkveiligheid. Het gaat dus wel om hetzelfde probleem, maar daarnaast ook over het belang dat een ieder heeft bij dit probleem" (Martens, 2011). Ook de gemeente Vianen is zich dermate bewust van het probleem. Zij hebben echter weer als perceptie op het algemene probleem dat er geen kweltoename mag zijn. "Wij hebben als gemeente Vianen ook door dat er iets moet gebeuren in onze uiterwaarden om het veiligheidsniveau te halen. Wij kunnen het echter niet aan onze burgers verkopen, dat door een aanpassing in de uiterwaard de kruipruimtes van hun huizen ineens ieder jaar onder water staan in plaats van eens in de tien jaar. De gevolgen voor schimmel en dergelijke zijn dan niet te overzien." (Kruijt, 2011) De discussies die zich voordoen binnen de Stuurgroep gaan dus niet over de waterveiligheid, maar wel over hoe deze waterveiligheidsdoelstelling bereikt moet worden (Martens, 2011).

Algemene doelstelling: Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit	
Actor	Subdoelstelling
PDR	Binnen de budgettering blijven
Provincie Utrecht	Planning van 2015 halen
Rijkswaterstaat Oost Nederland	/
Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden	Ingrepen gericht op de ruimtelijke kwaliteit mogen geen gevolgen hebben voor de waterveiligheid
Waterschap Rivierenland	Ingrepen gericht op de ruimtelijke kwaliteit mogen geen gevolgen hebben voor de waterveiligheid

Gemeente Nieuwegein	• Woningbouw • Uitlaatgebied • Uitbreiding van passantenplaatsen in de jachthaven • Rijkswaterstaat gebouwtje gebruiken voor horeca
Gemeente Vianen	• Inwoners toegang tot de uiterwaarden • Fietsverbinding naar Stuweiland • Meer parkeerplaatsen • Rondje pondje • Camper parkeerplaats • Haventje

Bij de doelstelling ‘verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit’ zijn echter wel direct conflicterende percepties te onderscheiden. Hierbij valt het vooral op, dat de gemeenten bij aanvang van het plan hoog inzetten bij de invulling van het plan. Rijkswaterstaat zegt over deze percepties: “Ze zien het plan dus als een mooie kans om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, maar hebben zelf nagenoeg niet de financiën om het te bekostigen (Bouwman, 2011). Een goed voorbeeld daarbij is de gemeente Nieuwegein. Deze gemeente is een groeigemeente en vond de Ruimte voor de Rivier maatregel in de uiterwaarden daarom een mooie kans om aan de vraag naar extra woningbouw te voldoen. Deze perceptie gericht op de ruimtelijke kwaliteit werd echter niet voor rekening genomen door Rijkswaterstaat, dus na slepende discussies heeft de gemeente uiteindelijk zelf weer de stekker uit dit plan getrokken” (Bouwman, 2011). De Provincie heeft hier ook een grote rol in gespeeld, omdat zij de planning in gevaar zagen komen. “De ruimtelijke kwaliteit wordt binnen dit project vaak aan de kant geschoven om de planning van 2015 te halen. De reden hiervan is dat de veiligheidsdoelstelling af en toe wordt gegijzeld door ruimtelijke kwaliteit, en die veiligheidsdoelstelling is uiteindelijk toch het belangrijkste” (Martens, 2011)

Wat betreft de ruimtelijke kwaliteit gaf de PDR vaak bij de gemeenten aan, dat er geen financiële dekking was voor door hun ingebrachte ruimtelijke kwaliteitsdoelen. PDR onderbouwde dit door aan te geven dat zij het niet aan de minister konden verkopen dat het plan duurder zou worden doordat er bijvoorbeeld een parkeerplaats aangelegd moest worden. Dit had volgens de PDR niets met ruimtelijke kwaliteit te maken, want het zou niet eens mooi zijn op die plek (Bouwman, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat partijen verschillende probleempercepties en doelstellingen hadden.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXX	X			

Wanneer wordt gekeken naar bovenstaande tabel, kan worden geconcludeerd dat de respondenten de verschillende probleempercepties en doelstellingen als vertragend hebben ervaren. Hoewel er wel één gezamenlijk probleem was, hebben de verschillende doelstellingen gericht op de ruimtelijke kwaliteit voor vertraging gezorgd.

Doordat ruimte voor de Lek had te maken met verschillende doelstellingen, spreekt het voor zich dat er ook verschillende oplossingen waren voor het probleem.

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XX		XX	

De PDR gaf daarbij aan dat er veel concessies zijn gedaan om tot een gezamenlijke oplossing van het probleem te komen. Voorbeeld daarbij is de kwelproblematiek in Vianen. Zoals al eerder aangegeven, had Vianen geen probleem met de rivier maatregel, het mocht alleen niet voor meer kwel zorgen. “Door dit standpunt is Rijkswaterstaat bijna een jaar lang bezig geweest met deskundigen en politieke partijen, over wat nou precies het effect van de geul in de uiterwaarden op de stadswijk zou zijn. Is de toename van de kwel wel of niet aanvaardbaar voor de bewoners, en is het gebruikte model om het kwel te bepalen wel goed? Hier zijn dus hele discussies over geweest met Deltaris, Waterdienst, Rijkswaterstaat en klankbordgroepen om te beoordelen of het gebruikte model wel goed is” (Bouwman, 2011). Volgens het waterschap ging het niet echt om verschillende oplossingen. “Bij de Ruimte voor de Rivier maatregelen zijn vooral vanuit het project of vanuit het adviesbureau oplossingen gekomen en niet zozeer vanuit de partijen. Er zijn wel veel randvoorwaarden en wensen opgesteld, maar dit heeft niet echt geleid tot andere oplossingen” (Nijenhuis, 2011). Uiteindelijk heeft dit dus geleid tot een oplossing waar alle partijen zich in konden vinden. De zomerkade wordt anders gelegd. Hierbij blijft er maar een klein puntje van het gebied over dat bij hoog water onder water zal komen te staan. “Dat is dus de concessie. Het geeft dus iets meer verhoging in de wijk, maar dat kan het waterschap afvangen door een beetje extra te bemalen. De geul wordt dus wel gerealiseerd en de wijk heeft iets meer overlast” (Bouwman, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er verschillende oplossingsrichtingen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXX			XX	

De antwoorden van deze stelling liggen wat verder uiteen. Wel valt het op, dat de initiatiefnemer van het project de verschillende oplossingen niet als vertragend heeft ervaren, terwijl de betrokken gemeenten en de PDR dit wel als zeer vertragend hebben ervaren.

5.2.6 GEBREK AAN MIDDELEN

Bij de vertragsingsfactor ‘gebrek aan middelen’ worden er vier groepen middelen onderscheiden, namelijk: financiële dekking, grondposities, wettelijke macht en kennis. Een uitleg van deze middelen is terug te vinden in het theoretisch kader (p.26-27).

In deze paragraaf wordt per middel uitgewerkt, welke rol dit middel heeft gespeeld bij de besluitvorming. Het eerste middel dat wordt toegelicht is de financiële dekking.

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXX	XX			

Zoals te zien, zijn alle respondenten er van overtuigd dat financiële dekking wel degelijk van essentieel belang is bij het realiseren van dit project. Volgens de PDR schrijven de betrokken partijen echter wel naar

een vooraf bepaald budget toe. “De staatssecretaris heeft bepaald dat voor 14 miljoen de 8 cm maatregel gerealiseerd moet worden” (Bouwman, 2011), Aan de hand van dit bedrag werden verschillende varianten beschreven. “Er waren op een gegeven moment vier varianten, variërend van een hele dure tot een hele goedkope. Ze wisten van tevoren al dat de dure variant het nooit ging worden, maar dit was voor hun een uitgangspunt om er zoveel mogelijk uit te slepen. Politiek dus een slim spelletje” (Bouwman en Martens, 2011). Volgens de gemeenten is er genoeg geld voor het plan. “We hebben deeltjes van het project moeten laten vallen, omdat het te duur is. De financiële steun vanuit de Provincie is voldoende. Iedere gemeente legt zijn eigen deel bij voor het realiseren van de eigen ruimtelijke puntjes. Vanuit Vianen hebben we geen geld, dus als er dingen vervallen omdat andere partijen niet voor je willen betalen kunnen wij niets anders doen dan accepteren” (Kruijt, 2011). “Er was voor de gekozen variant dus vooraf wel voldoende financiële dekking vanuit Rijkswaterstaat, maar de gemeente kwamen voor hun ingebrachte ruimtelijke ordeningsdoelstellingen geld tekort, waardoor ze dus niet al hun doelstellingen hebben kunnen realiseren” (Nijenhuis, 2011). “Uiteindelijk heeft er dus consensus plaats moeten vinden tussen de betrokken partijen” (Bouwman, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan financiële middelen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XXX	XX

Zoals te zien, zijn alle respondenten het niet eens met de stelling. De PDR gaf daarbij aan, dat de waterveiligheidsdoelstelling volledig door hun wordt gedekt. Wat betreft de ruimtelijke kwaliteit ligt dat anders. De gemeenten willen veel, maar kunnen de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zelf niet bekostigen. Naar mate de realisatie datum steeds dichterbij kwam, werden deze ruimtelijke kwaliteit doelstellingen naar beneden bijgesteld.

Het tweede middel waar het onderzoek zich op richt zijn de grondposities.

Stelling: De grondverwerving speelde een belangrijke rol omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XXXX	X	

De respondenten geven aan dat het project nog maar net in deze fase zit, en geven vandaar een neutraal antwoord. “Het gaat op dit moment ‘goed’ tot ‘redelijk goed’, maar er hoeft maar een boer te zijn die niet wil schikken en dan volgt hier een heel ander antwoord” (Bouwman, 2011). Vanuit de Provincie Utrecht als initiatiefnemer is echter al wat meer bekend over deze fase. Zij geven aan dat er twee kanten zitten aan deze grondverwerving. “Aan de ene kant zijn de grondeigenaren (voornamelijk agrariërs) blij dat het plan eindelijk wordt doorgepakt, omdat ze al geruime tijd worden bestookt om hun grond te verkopen. Een andere groep is een aantal eigenaren die samen willen werken om zelf te realiseren. Hier heeft het proces niet om gevraagd, maar het geeft wel een andere dimensie aan de uitvoering. Het kan dus zijn dat de manier van zelfrealisatie versnellend werkt en dat je op die manier onteigening ontloopt” (Martens, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat de grondposities in verschillende handen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	XX	XX

Volgens de PDR kan er nagenoeg geen vertraging optreden doordat de grondposities in verschillende handen zijn. “In de grondverwerving is de onteigening meegenomen, wanneer het nodig blijkt, hebben ze in de planning nog een heel jaar om eventueel te onteigenen. Er kan natuurlijk ook geschakeld aan de uitvoering begonnen worden zodat niet alles stil komt te liggen” (Bouwman, 2011).

Het derde middel dat wordt uitgewerkt is de wettelijke macht. Bij dit middel wordt binnen dit onderzoek gekeken of de verschillende vergunningen goed zijn ingepland. Dit is van belang om onnodig oponthoud door bijvoorbeeld de vele inspraak momenten te voorkomen.

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	XX	XX

De meeste respondenten zijn het ook hier niet mee eens. Die vergunningaanvraag is namelijk een onderdeel dat pas in de realisatiefase aan bod komt. “De inschatting van deze vergunningaanvragen valt echter wel in de planstudiefase, maar je ziet pas in de realisatiefase of de inschatting goed is geweest” (Martens, 2011). Naast het goed inplannen van de vergunningen, gaven de respondenten ook aan dat draagvlak in deze fase van groot belang is. Het is daarbij van belang om de bewoners van het plangebied betrokken te houden bij het project. Hierbij moet gedacht worden aan tijdig communiceren, informeren en de bewoners mee laten denken over het plan. Wanneer iedereen goed op de hoogte is, krijg je in de vergunningfase niet dat mensen nog met nieuwe opmerkingen of aanmerkingen gaan komen en dus ook geen zienswijze indienen. Dit is dus je voorbereiding om daarna vlot door de vergunningen te gaan” (Bouwman, Martens, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door stoeve vergunningverlening.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XXX	X	X

De meeste respondenten konden deze stelling nog niet beantwoorden omdat ze geen zicht op de situatie hadden. De PDR en de Provincie hebben dit echter wel, en zij gaven daarbij aan, dat alle mogelijke procedures zijn ingepland, inclusief de Raad van State. “Komen deze procedures er niet, dan hebben we een meevaller op de planning” (Bouwman, Martens, 2011).

Het vierde en laatste middel dat onderzocht gaat worden is het gebrek aan kennis.

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XXXXX	

Er is een projectteam opgericht om over voldoende kennis te beschikken. “Dat team bestaat uit een projectleider die als het ware boven een driehoek staat. De driehoek bestaat uit omgevingsmanagement, technisch management, contract management en daarnaast heb je nog een juridisch medewerker en een communicatie medewerker. Dat team zorgt dus voor de kennis. Daarnaast is bij de initiatiefnemer ‘Provincie Utrecht’ aangegeven, wat voor verwachting we hebben van het project en wat voor mensen er nodig zijn om deze functie in te kunnen vullen. Daar hebben zij dus een projectteam op afgestemd” (Bouwman, 2011). “Je hebt dus een projectteam bij elkaar, waarbij je tijdens het project merkt dat er onderwerpen zijn die wat meer aandacht vergen. Soms heb je dan expertise van buitenaf nodig. Wat hier wel heel erg mee samenhangt, is hoeveel je zelf moet weten als projectteam. Wij hebben al onze rapporten uitgezet met alle 70 betrokken partners en er zelf ook naar gekeken. Je moet ook niet willen dat je alle expertise zelf in huis hebt” (Martens, 2011) ARCADIS was bijvoorbeeld het bureau dat alle onderzoeken verwerkte en onderzocht.

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XX	XX

Vanuit het PDR werd zelfs gesuggereerd dat het project eerder vertraging oploopt door een overschot aan kennis. Een voorbeeld daarbij is de kwelproblematiek. “Deltaris richtte zich met name op dit probleem, maar de gemeente en het Waterschap hadden ook deskundigheid wat betreft dat kwel. Helaas is het zo dat waterbeheerders in Nederland niet echt met elkaar samenwerken, en je ziet gewoon dat het Waterschap een ander model gebruikt dan Deltares. De verschillen hierbij zijn, dat het Waterschap het model vooral gebruikt bij berekening van de dijken, en dit is een heel ander type dan dat Deltares gebruikt. Zij gebruiken het om de waterstanden en de houdbaarheid van die uiterwaarden te berekenen, je hebt dan twee totale verschillende doelen bij hetzelfde probleem. Dus het ene model is op de meter nauwkeurig, terwijl ons model op de km nauwkeurig is. Dan krijg je interpretatie verschillen. Het is dus geen gebrek aan kennis, maar vaak een discussie onder deskundigen wie er nu gelijk heeft” (Bouwman, 2011).

5.2.7 DE MATE VAN COÖPERATIEVE STRATEGIE

De derde vertragingsfactor die in dit onderzoek wordt uitgewerkt, is de mate waarin een coöperatieve strategie wordt gehanteerd. Binnen dit onderzoek wordt gekeken in welke mate de actoren coöperatief zijn ingesteld en welke partijen een belemmering vormen bij deze strategie.

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXX		X	

Met name de gemeenten probeerden hun eigen koers te varen. Belemmeren is dan een groot woord, want het hoort nou eenmaal bij het besluitvormingsspelletje. “Je zit daar allemaal met je eigen ambitie en je zit dus voor je eigen toko te werken. Wat je eigenlijk zou willen is dat alle partners hun eigen ambities pakken, maar ook naar andere luisteren en kijken of je elkaar daarin kan versterken. Het is niet zo dat ze met

oogkleppen op zaten, maar het viel wel op dat ze bijna geen opmerkingen hadden over andere gemeenten” (Martens, 2011). Ze zagen het plan dus niet als geheel, maar vonden het alleen belangrijk wat er op hun eigen grondgebied gebeurde. “Bij de klankbordgroep gebeurde dit wel. Daar zijn de afgevaardigden erg breed en open gaan kijken naar de beste oplossing voor het projectgebied. Deze klankbordgroep zag het dan ook echt als een meerwaarde dat ze over het gehele gebiedsproces na mochten denken” (Martens, 2011). Ook vanuit de gemeente gaven ze aan dat het niet altijd geheel coöperatief was. “Je hebt wel eens meningsverschillen, maar ik denk niet dat het belemmerend was in de zin van vertraging” (Broersma, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er een niet coöperatieve strategie werd gehanteerd.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XX		XXX	

Ook hier liggen de antwoorden van de respondenten ver uiteen. Met name de gemeenten probeerden hun eigen koers te varen waardoor de besluitvorming er voor de initiatiefnemer van het project niet makkelijker op werd.

5.2.8 GEBREK AAN VERTROUWEN

De laatste vertragingfactor die wordt uitgewerkt is die van ‘gebrek aan vertrouwen’. Hierbij wordt vooral gekeken of er onderling vertrouwen is tussen de betrokken actoren.

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	XXX	X

“Het belangrijkste bij vertrouwen, was dat we elkaar als projectgroep recht in de ogen konden kijken” (Broersma, 2011). Daarbij is het wel van belang dat men op de hoogte is van elkaars belangen. “Wij als PDR snappen heel goed dat andere partijen vaak het onderste uit de kan willen halen, vandaar dat we regelmatig benen op tafel gesprekken (bot-gesprekken) hielden. Tijdens deze gesprekken werd niet genotuleerd en konden partijen gewoon aangeven waarom ze bepaalde stappen hebben ondernomen. Het feit dat iedereen hier open durfde te praten geeft wel aan dat er veel vertrouwen was onderling” (Bouwman, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan vertrouwen.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XXX	X

“We hebben wat vertrouwen betreft ook best onze dieptepunten gehad. Met de provincie hebben we regelmatig als kemphanen tegenover elkaar gestaan en elkaar tot het uiterste gedreven, maar het is nooit geweest dat er geen vertrouwen meer was zodat het een gevaar zou opleveren voor het project” (Kruijt, 2011).

5.3 STADSBLOKKEN-MEINERSWIJK

Stadsblokken-Meinerswijk is een uiterwaardengebied in het hart van Arnhem. Het ligt tegenover het centrum van Arnhem, aan de zuidelijke oever van de Neder-Rijn en is ongeveer 450 hectare groot. Het is een gevarieerd gebied met bijzondere natuurwaarden, zichtbare en onzichtbare resten uit het verleden en diverse woonplekken. Bij hoogwaterstand komt ongeveer tweederde deel van het totale gebied onder water te staan (Gemeente Arnhem, 2011).

Binnen het project Stadsblokken-Meinerswijk zijn vijf interviews gehouden met de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij het project. Allereerst is er een interview afgenomen met de initiatiefnemer van het project. Dit was met een oud medewerker van de Gemeente Arnhem Dhr. Ton Hermanussen. Vervolgens zijn interview afgenomen met Mevr. Daisy Vliegendorp-Goedhart (PDR), Dhr. Daan Willems (Waterschap Rivierenland), Dhr. Sjonnie Eggink (Bewonersplatform) en met Dhr. Eddy Goes (Phanos vastgoedbeheer).

5.3.1 HUIDIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Het karakter van Stadsblokken wordt voornamelijk bepaald door de aanwezigheid van water, landbouw (grasland) en natuur. Voorheen bevonden zich ook nog de functies scheepsbouw en steenfabricage in het gebied, maar deze behoren inmiddels tot het verleden, hoewel ze nog wel zichtbaar zijn. In Stadsblokken ligt nog steeds een kleine haven met woonboten en een oude sleepelling die herinnert aan de ASM (Arnhemse Stoomsleepelling Maatschappij). In Stadsblokken bevinden zich daarnaast nog twee havens waar woonboten liggen en een werf. Een groot deel van Stadsblokken is in de loop van de jaren een beetje verslonst. Het gebied is daardoor minder toegankelijk geworden voor de recreanten en wordt sindsdien voor een deel ervaren als een sociaal onveilige plek.

Meinerswijk is gelegen in het westelijke deel van het plangebied en staat een aantal dagen per jaar voor een gedeelte onder water. Het natuurgebied dat zich in het centrum van Meinerswijk bevindt, is ontstaan rond de kleiwinningsputten- en plassen die zijn ontstaan door toedoen van de voormalige steenfabrieken. Het gebied maakt deel uit van een 'natuurlijk lint' dat dwars door Nederland loopt. Grazers lopen hier vrij rond en mede daardoor groeien in het gebied veel zeldzame plantensoorten. De grote plas in het noorden (Plas van Bruil) is ontstaan door zandwinning voor de wegenbouw en wordt tegenwoordig gebruikt voor waterrecreatie (Gemeente Arnhem, 2011).

Het gebied Stadsblokken-Meinerswijk is zo'n 300 ha groot. Hiervan is circa 100 ha water en 200 ha land. Hoe groen en natuurlijk het gebied ook oogt, op sommige plekken is de grond ernstig verontreinigd. Dit komt onder meer door de voormalige stortplaatsen en door het slib van de rivier dat bij hoogwater wordt aangevoerd. Ook zit er nog munitie in de grond, overblijfselen uit de strijd die is geleverd tijdens de Tweede Wereldoorlog. De meeste grond was tot 2006 in handen van vier grote grondeigenaren en verder van particulieren en Rijkswaterstaat. Alle partijen bezaten kleine stukken grond waardoor tot 2006 het herinrichten van gebied een erg stroef proces bleek. Vastgoedontwikkelaar Phanos kreeg in 2005 interesse voor het gebied en kreeg het idee om het gebied verder te ontwikkelen. De eerste stap hiervoor maakte ze in 2006, en die stap bestond uit het opkopen van grote en kleine stukken grond in het gebied.

De aankoop van de gronden en de mogelijke gevolgen hiervan zorgden ervoor dat de gemeente actief ging kijken wat de mogelijkheden waren voor het gebied. Problemen daarbij waren, dat het gebied

toen al was aangewezen als PKB Ruimte voor de Rivier, en dat het gebied in 2005 van Rijkswaterstaat al de EMAB-status had gekregen. EMAB staat daarbij voor Experimenteren Met Aangepast Bouwen. Het doel van EMAB, was de ruimtelijke kwaliteit in het gebied verbeteren en tevens meer ruimte voor de rivier creëren. Er moest namelijk ter compensatie van de bebouwing extra ruimte gecreëerd worden voor de rivier. Omdat het om experimenteel bouwen ging, werd er verwacht dat er bijvoorbeeld geen VINEX-wijk werd gerealiseerd. Daarnaast valt een groot deel van het gebied onder de EHS (Ecologische Hoofdstructuur). Om deze gronden te kunnen betrekken bij de gebiedsinrichting van de verschillende scenario's is een inschatting gemaakt van de economische waarde van deze gronden op basis van de huidige bestemmingen. Hierover meer bij de uitwerking van de vertragsfactor verschillende doelstellingen (Hermanussen, 2011).

De bebouwing in het gebied is schaars, en vrij origineel. De meeste huizen zijn rond de honderd jaar oud. Aan het uiterlijk van de bebouwing is de afgelopen eeuw niet veel veranderd. De bewoners van de Praets en 't Heuveltje (+/- 75 mensen) vormen een hechte gemeenschap. Doordat het gebied schaars bebouwd is, trekken veel Arnhemmers naar deze groene oase om te recreëren. Wat de verdere infrastructuur betreft, zijn de toegangswegen erg smal maar voldoen op dit moment aan de behoefte. Daarnaast lopen door het gebied nog de Nelson Mandelabrug en is de afrit van de brug/Eldensedijk een veelgebruikte sluiproute.

5.3.2 TOEKOMSTIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Ter plaatse van Meinerswijk is voor een correctie van de afvoerverdeling een geringe uiterwaardvergraving noodzakelijk. Het gaat hierbij om een uiterwaardvergraving die een correctie realiseert van 7 cm. De waterstanddaling die hierdoor optreedt op de Neder-Rijn/Lek, zorgt ervoor dat meer water vanaf de IJsselkop naar de Neder-Rijn stroomt. De dijken zijn ter plaatse, op een kleine ingreep in op de Westervoortse Dijk na, geschikt voor het keren van een waterstand behorend bij 16.000 m³/s bij Lobith. Door zijn ligging in het hart van Arnhem en aan de rivier is het als stedelijk uitloopgebied uitermate geschikt, waarbij tevens de gewenste koppeling tussen Arnhem-noord en -zuid gemaakt kan worden (Ruimte voor de Rivier, 2007).

Voor het gebied is nog geen definitieve variant gekozen, daarom wordt op deze plek in het onderzoek op afbeelding 22 de toekomstige gebiedsvisie weergegeven.



Afbeelding 22:
Gebiedsvisie
Stadsblokken-
Meinerswijk
(Gemeente Arnhem,
2011)

5.3.3 BESLUITVORMING EN PLANNING

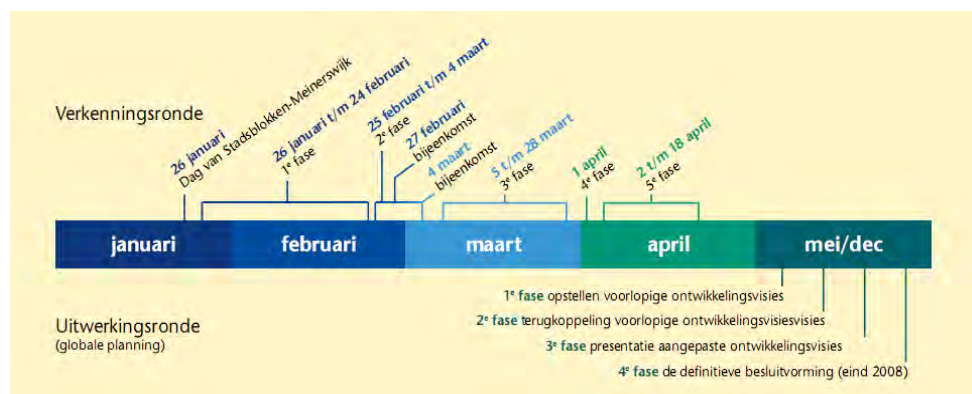
Stadsblokken-Meinerswijk is al enkele decennia een gebied waar wat aan gedaan moet worden volgens burgers en de gemeente Arnhem. Op de website van Ruimte voor de Rivier wordt aangegeven dat het gebied landschappelijk verrommeld is en niet optimaal gebruikt wordt (Ruimte voor de Rivier, 2009). De wens van de gemeente was toen om van Meinerswijk een parkeiland te maken waardoor er een ruimtelijke samenhang zou ontstaan (Arnhem, 2009). Eerdere plannen die er al hadden gespeeld tot dan toe waren onder andere Plan Ooievaar en het idee om de Floriade er 2012 in het gebied te organiseren. Aangezien de PKB Ruimte voor de Rivier toch echt voor 2015 in het gebied gerealiseerd moet zijn, moest de gemeente vanaf toen stappen gaan maken, de datum van de projectbeslissing was toen immers al verschoven van het derde kwartaal van 2008 naar het derde kwartaal van 2011 (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2008). Wanneer ze dit namelijk niet zouden doen, zou Rijkswaterstaat alleen de nodige maatregelen treffen om tot een waterstandverlaging te komen zoals dat in de PKB was vastgesteld. Hier was de gemeente zich goed van op de hoogte, want in het raadsvoorstel van 26 november 2007 stond: “Als er in 2008 geen zicht

ontstaat op een haalbaar integraal plan, zal het ministerie van V&W het planproces overnemen. Dit betekent hoogstwaarschijnlijk dat er alleen een plan gemaakt wordt dat primair gericht is op de rivierkundige opgave. Vanaf dat moment zijn we de regie over het plan kwijt en het door ons gewenste integrale karakter van de planvorming” (Arnhem, 2007). Dit wilde de gemeente Arnhem absoluut voorkomen en is daarom in 2008 begonnen met het ontwikkelen van visies over de Stadsblokken-Meinerswijk.

Naast dat de gemeente snel aan de slag moest om tot de visies te komen, was het project ook nog aangesteld als koploperproject. Een koploper project hield in dat het project al vooruitlopend op de vaststelling van de definitieve PKB start met de uitwerking (de planstudie). Staatssecretaris Schulz: "In de PKB dienen we een zorgvuldige besluitvorming te doorlopen, dit kost tijd. Echter als blijkt dat een project in alle alternatieven voorkomt, kosteneffectief is en veel draagvlak heeft, moeten we als Rijk kunnen doorpakken en starten met de realisatie van Ruimte voor de Rivier. Ook bewoners, die zich zeer constructief en actief hebben opgesteld, verdienen deze duidelijkheid"(Urban water, 2006). "Wij wilden het project in 2015 gerealiseerd hebben, maar we kregen van de PDR te horen dat het nog wel sneller kon. Als je namelijk alle 33 maatregelen in 2015 klaar wil hebben dan kom je in de problemen en loop je groot risico, dus is er van een aantal maatregelen gezegd dat deze in 2014 af moeten, waardoor er wat speling is" (Vliegthart-Goedhart, 2011).

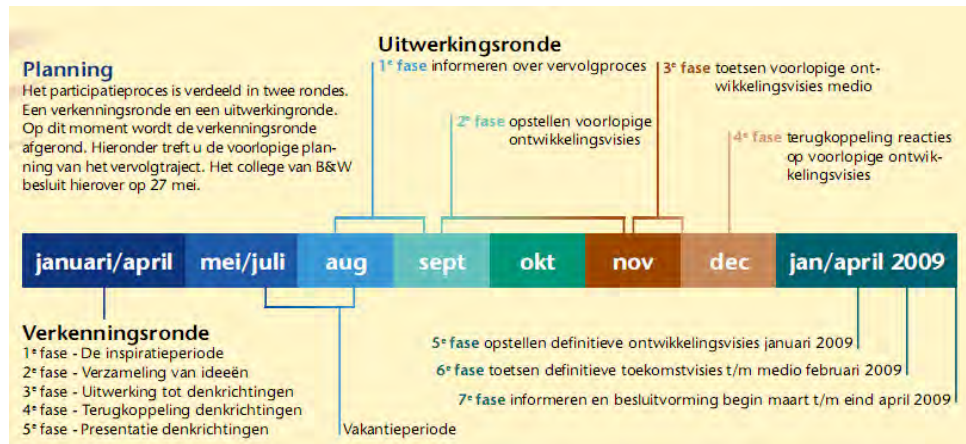
In oktober 2007 hebben de burgemeester en wethouders de startnotitie vastgesteld om via een open planproces de stad te betrekken bij de invulling van het gebied Stadsblokken-Meinerswijk. In deze startnotitie was het participatieproces al vastgelegd. Dit hield in dat de gemeente blanco het proces in zou gaan en dat iedereen mee na mocht denken over de invulling van het plan. De gemeente is in januari 2008 een proces gestart dat een jaar in beslag zou nemen, dit proces bestond uit een Verkennings- en Uitwerkingsronde. In afbeelding 23 staat de planning van het participatieproces Stadsblokken-Meinerswijk (PSM) zoals die in de tweede informatiebrief gepresenteerd werd (PSM, 2008). In de Verkenningsronde, mocht iedereen meedenken over de toekomstige invulling van het gebied. In deze periode wilde de gemeente graag de ideeën horen die het gebied voor de hele stad aantrekkelijker konden maken. Al deze ideeën werden gebundeld tot denkrichtingen en besproken met het gemeentebestuur (gemeente Arnhem, 2009).

Afbeelding 23:
Globale planning
Verkenings- en
Uitwerkingsronde
(PSM, 2008a)



In de nieuwsbrief van mei 2008 is er in de planning al een uitloop van vier maanden meegenomen. De vakantieperiode liep iets uit, waardoor ze in december 2008 pas zijn verdergegaan met de Uitwerkingsronde (PSM, 2008b).

Afbeelding 24:
Globale planning
Verkenings- en
Uitwerkingsronde
(PSM, 2008b)



Tijdens de voorbereiding op het tweede deel van het proces; de Uitwerkingsronde, heeft het college in september 2008 besloten om eerst heldere kaders/uitgangspunten voor de gebiedsvisie(s) vast te stellen en ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad van Arnhem. Daarna kon de uitwerking tot een gebiedsvisie worden opgestart. Met dat gegeven is het tweede deel, de Uitwerkingsronde pas in december 2008 van start gedaan. De uitwerkingsronde bestond uit twee delen; het onderzoeken en formuleren van de 'bouwstenen' en vervolgens het samenstellen van scenario's. De bouwstenen zijn elementen waarmee een deel van het gebied zou kunnen worden ingevuld. De vier bouwstenen waren Water, Natuur en landschap, Cultuurhistorie en Duurzaamheid. Deze bouwstenen werden tijdens de participatiebijeenkomsten verder uitgewerkt. Vervolgens werden de verschillende bouwstenen samengevoegd en ontstonden er al redelijk gedetailleerdere scenario's.

Uiteindelijk werden er drie Scenario's ontwikkeld, namelijk; het Rijnpark Scenario, het Culturele Ruigte Scenario en het Stadstuinen Scenario. Elk Scenario was daarbij een mogelijke integrale gebiedsinvulling en voldeed daarmee aan de vooraf gestelde opgaven en ambities van de PDR Ruimte voor de Rivier. De scenario's zijn;

- **Rijnpark Scenario**

"Thema is natuur en recreatie. Uitgangspunten hierin zijn toegankelijkheid en beleefbaarheid van het gebied. De uiterwaarden van de Rijn zijn een park voor de stad. Het noordelijk deel wordt een landschapspark, met open velden en bomen. Het zuidelijk deel wordt een verruigd natuurpark. Water heeft in dit Scenario vrij spel. De plassen worden aaneengeschakeld, met eilandjes erin. De plas van Bruil krijgt een open, doorvaarbare verbinding met de rivier" (PSM, 2009, p.2).

- **Culturele Ruigte Scenario**

"Thema is natuur, kunst en cultuur. De verruiging van het uiterwaardenlandschap krijgt in dit Scenario volop de kans. Het gebied krijgt een stoer en robuust karakter. Het ruige natuurlandschap wordt bepaald door veel moeras, de dynamiek van het water en aangeplante eiken in Stadsblokken. De plassen blijven gescheiden en er is veel ruimte voor natuurrecreatie. Grazers zorgen in het hele gebied voor natuurlijk beheer" (PSM, 2009, p.2).

- **Stadstuinen Scenario**

Thema is stadstuinen in natuur. Dit Scenario biedt bijzondere kamers en nieuwe natuur. In Meinerswijk wordt een verruigd uiterwaardenpark gecreëerd, dat vooral natuurliefhebbers zal aanspreken. In het gebied

wordt de geschiedenis van het gebied door lijnen van oude rivierlopen en cultuurhistorie zichtbaar gemaakt. In Stadsblokken gebeurt dit door nieuwe onderbegroeiing en in Meinerswijk door moerasstroken. De plassen blijven van elkaar gescheiden. Er treedt spontaan verruiging op, maar door intensieve begrazing blijft het gebied meer open dan bij Culturele Ruigte (PSM, 2009, p.2).

In december 2010 kiest Rijkswaterstaat er in samenspraak met de gemeente Arnhem voor om de planstudie en de uitvoering van de PKB-maatregel op zich te nemen. Vanaf dat moment is Rijkswaterstaat begonnen met de uitwerking van een voorkeursvariant. In enkele bijeenkomsten is het publiek over deze plannen voorgelicht. De gemeente Arnhem werkt daarnaast parallel aan een gebiedsvisie, waarin de rivierverruimende maatregel zal worden ingebed. Daarbij mogen de gemeentelijke plannen geen vertragend effect hebben op de tijdige realisatie van de waterstanddaling van 7 cm. Uiteindelijk wordt in februari 2011 de concept-gebiedsvisie (zie afbeelding 22) en het Voorkeursalternatief voor de Ruimte voor de Rivier voor Stadsblokken-Meinerswijk gezamenlijk gepresenteerd. De concept-gebiedsvisie en de rivierkundige maatregel in het kader van Ruimte voor de Rivier zijn in nauwe onderlinge samenhang uitgewerkt. Basis hiervoor vormden het uitgebreide participatieproces en de in 2009 afgeronde scenario's voor de ontwikkeling van de uiterwaard bij Meinerswijk. (Bureau B+B, 2011)

In onderstaand schema wordt samenvattend nog even de initiatiefnemer, de betrokken actoren, de rivier waar de maatregel wordt toegepast, de huidige projectbeslissingsdatum, de vertraging op de projectbeslissing en de huidige planning weergegeven.

Project	Stadsblokken -Meinerswijk
Initiatiefnemer	Gemeente Arnhem
Belangrijkste betrokken actoren	• Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) • Provincie Gelderland • Gemeente Arnhem • Waterschap Rivierenland • Staatsbosbeheer • Phanos • Bewonersplatform
Rivier	Pannerdensch kanaal/ Neder-Rijn / Lek
Projectbeslissing	1-7-2008
Vertraging	Minimaal 36 maanden
Planning	• Maart 2011: Voorkeursalternatief wordt voorgelegd • April 2011: Besluit gemeenteraad Arnhem over gebiedsvisie • December 2011: Besluit over voorkeursalternatief • 2012: Start voorbereidende werkzaamheden • 2013: Start werkzaamheden • 2015: Project afgerond

Afbeelding 25:
Feiten
Stadsblokken-
Meinerswijk
(Rijkswaterstaat,
2011)

5.3.4 VERTRAGINGSFACTOREN BINNEN STADSBLOKKEN-MEINERSWIJK

In de volgende paragrafen worden de vertragsfactoren binnen Stadsblokken-Meinerswijk uitgewerkt. Eerst wordt gekeken naar de doelen en percepties die de actoren hadden bij het probleem. Vervolgens komen achtereenvolgens het gebrek aan middelen, de mate van het hanteren van een coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen aan bod.

5.3.5 PROBLEEMSTELLING, CONFLICTERENDE DOELSTELLINGEN EN PERCEPTIES

Om het project beter te kunnen begrijpen, was het voorafgaand aan de interviews van belang om er achter te komen wat de respondenten zagen als het probleem van het desbetreffende Ruimte voor de Rivier project.

Het grootste probleem dat naar voren kwam en waar de gemeente al vanaf begin af aan mee te maken had, was dat ze het plan en de financiering voor de uitbreiding van de binnenstad al rond hadden voordat ze te maken kregen met de Ruimte voor de Rivier maatregel. Het gebied was zwaar verontreinigd, maar de sanering hiervan zou binnen het plan gefinancierd kunnen worden door het realiseren van woningen. Door de beleidslijn Ruimte voor de Rivier, mocht er echter geen grootschalige woningbouw meer plaatsvinden en bleek de grond zodoende niets meer waard te zijn. Voor de gemeente Arnhem betekende dit dus ook dat er geen financiering meer was om het gebied te saneren (Hermanussen, 2011). De vastgoedontwikkelaar Phanos had voordat de beleidslijn werd ingevoerd, al grondposities ingenomen en ging er aan de hand van het bestemmingsplan en de EMAB-status vanuit dat op de duur aangekochte grond woningen gerealiseerd mochten worden. “Omdat de gemeente Arnhem al fors had geïnvesteerd in de planvorming van het gebied, lag er aan de start van het Ruimte voor de Rivier project al een claim naar het Rijk toe, omdat de mogelijkheid tot stadsuitbreiding was stilgelegd. Naast de claim van de gemeente Arnhem jegens het Rijk, liep er ook een claim van de grondeigenaren naar de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem werd op hun beurt weer verweten dat ze sneller hadden moeten werken, zodat het bestemmingsplan er wel op tijd door was gekomen en de woningen er al hadden gestaan” (Hermanussen, 2011). Kortom, niet echt een goede uitgangspositie om met het Ruimte voor de Rivier project van start te gaan.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXX			

Dit probleem speelde zich echter al af voordat in 2006 de PKB werd vastgesteld. Aangezien dit onderzoek begint nadat deze PKB werd vastgesteld, zijn er daarnaast nog andere relevante problemen voor deze case. Opvallend is, dat de respondenten bij dit project, het probleem allen op een andere manier definieerden. Vanuit de PDR was er het probleem dat de gemeente als initiatiefnemer het project niet oppakte zoals de PDR had gewenst. “De gemeente voelt zich niet verantwoordelijk voor het Ruimte voor de Rivier project en wil het daarom niet oppakken en de risico’s niet dragen.” (Vliegthart, 2011). Vanuit het waterschap werd aangegeven dat hun probleem vooral gericht was op de waterproblematiek. “De doelstelling van rivierverlaging is volgens mij wel voor iedereen wel helder, maar heeft het voor iedereen verschillende effecten, en die effecten moet naar gekeken worden want hier heeft iedere partij een ander

probleem.”(Willems, 2011) De probleemdefinitie vanuit de gemeente Arnhem en die van het bewonersplatform is hetzelfde. Het probleem zit hem met name bij de integrale gebiedsopgave met daarbij het hanteren van een open proces” (Hermanussen, Eggink, 2011)

Nu bovenstaand probleem duidelijk is, kan over worden gegaan op de stellingen met de daarbij behorende open vragen.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XX	XX		X	

De doelstelling van rivierverlaging is ook bij dit project voor iedereen wel helder. Voordeel hierbij is, dat de rivierkundige maatregel uitgevoerd kan worden op gronden die al in handen zijn van de gemeente (Willems, 2011). De tweede algemene doelstelling bij de Ruimte voor de Rivier projecten is gericht op de ruimtelijke kwaliteit. Deze hoofddoelstelling neemt echter wel weer vele subdoelen met zich mee. Allereerst worden de subdoelen van de waterveiligheid in een tabel weergegeven. Deze worden daaronder toegelicht. Vervolgens wordt het zelfde gedaan met de subdoelen gericht op de ruimtelijke kwaliteit.

Algemene doelstelling: Het behalen van het waterveiligheidsniveau met een daling van 7cm	
Actor	Subdoelstelling
Rijkswaterstaat	Binnen de budgettering blijven
Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR)	- Planning van 2015 halen - Binnen de budgettering blijven
Provincie Gelderland	Realiseren van de EHS
Gemeente Arnhem	Het gebied ontwikkelen volgens hun visie
Waterschap Rivierenland	Dijkveiligheid garanderen
Staatsbosbeheer	Natuur, extensieve recreatie en cultuurhistorie combineren met water
Phanos	Medewerking verlenen aan de rivierveiligheid maatregel
Bewonersplatform	Door de maatregel moeten de cultuurhistorische waarden wel behouden blijven

Zoals hierboven al werd vermeld is ook bij dit project de waterveiligheid het belangrijkste doel waar de projectorganisatie zich op richt. Naast de PDR zijn ook de overige actoren zich bewust van het gevaar van rivier de Rijn, waardoor de maatregel redelijk makkelijk uit te voeren is. Echter omdat de gemeente Arnhem naast de waterveiligheidsdoelstelling nog andere grote ambities had in het gebied, is de gemeente Arnhem initiatiefnemer geworden. "De gemeente Arnhem had de ambities om van Stadsblokken-Meinerswijk een uitbreiding van het centrum in de binnenstad te realiseren. Dit was bestemmingsplantechnisch al gereed, maar werd vrijwel meteen onderuit gehaald toen de beleidslijn Ruimte voor de Rivier werd ingevoerd. Door dit nieuwe beleid, kon de gemeente zijn plannen opnieuw gaan herzien, en waren ze min of meer weer terug bij af " (Hermanussen, 2011).

Nu deze stadsuitbreiding niet meer door ging, moesten ze met andere ideeën komen voor het gebied, en zijn ze gestart met een open planproces waarbij iedereen zijn eigen ideeën kon aandragen. Iedere betrokken partij had natuurlijk zijn eigen doelstellingen en belangen in het gebied, die in veel gevallen met elkaar conflicteerden. In onderstaand schema worden de subdoelen bij het hoofddoel ruimtelijke kwaliteit van de belangrijkste actoren in het gebied weergegeven. Onder het schema worden deze doelstellingen weer verder toegelicht.

Algemene doelstelling: Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit	
Actor	Subdoelstelling
Rijkswaterstaat	• Geen bebouwing projecteren in de toekomstige stroombaan van het hoogwater.
Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR)	• Planning van 2015 halen • Binnen de budgettering blijven
Provincie Gelderland	• Realiseren van de EHS
Gemeente Arnhem	• Het gebied ontwikkelen volgens hun visie, dus de EHS en de watermaatregel
Waterschap Rivierenland	• Dijkveiligheid garanderen
Staatsbosbeheer	Creëren van: • Natuur • Extensieve recreatie • Cultuurhistorie
Phanos	• D.m.v. de EMAB-status woningbouw realiseren
Bewonersplatform	• Kwaliteitsverbetering van de recreatie • Gebied open en groen houden • Horeca of een bezoekerscentrum onder brengen in de al reeds bebouwde gebieden

Vastgoedontwikkelaar Phanos zag in, dat de uiterwaard in Arnhem een unieke kans was om met de speciale status die het gebied had, de bebouwing te stimuleren. Daarnaast ging het hier volgens Phanos al jaren om een verrommeld en vervuild gebied waar de gemeente telkens maar niets voor elkaar kreeg (Arnhem, 2008). Phanos zag de PKB daarbij ook nog eens als stok achter de deur om de plannen op tijd uit te voeren, want als de gemeente namelijk niet op tijd iets zou ondernemen in het gebied, dan zou Rijkswaterstaat het initiatief van de gemeente overnemen. Rijkswaterstaat zou dan alleen de benodigde vergravingen uit gaan voeren om tot de waterstandverlaging van 7cm te komen. Die verrommeling heeft namelijk geen eerste prioriteit, maar de waterveiligheid moet wel gegarandeerd worden voor 2015.

Ondanks dat alle vorige plannen van de gemeente Arnhem ineens kwamen te vervallen toen het beleid Ruimte voor de Rivier leidend werd, was dit ook wel weer een goede kans om het gebied opnieuw in te richten, want door het nieuwe beleid, zat alle wetgeving immers in een keer mee (Hermanussen, 2011). Niet alleen de gemeente zag vanaf dat moment mogelijkheden voor het gebied, ook Phanos begreep dat er in dit gebied wat te behalen was. Phanos ging de geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planning van de gemeente Arnhem onderzoeken, en kwam daarbij al snel tot de conclusie dat dit niet hun sterkste kant was. Dit wetende kocht Phanos in 2006 zo'n 140 hectare grond op van verschillende kleinere grondeigenaren en particulieren en werd daardoor ineens de grootste grondeigenaar van het gebied.

Hiermee kwam er dus voor de gemeente een partij bij die hele andere doelstellingen had met het gebied, want het doel van Phanos was om behalve ruimte voor natuur en recreatie te creëren, ook een deel van het gebied (met behulp van de EMAB-status) te bebouwen.

“Phanos had niet alleen andere doelstellingen dan de ambtenaren, ook het grootste deel van de inwoners van Arnhem vond dat het gebied groen moest blijven en niet volgebouwd.” (Eggink, 2011). Daarnaast speelt ook mee, dat veel van de overige actoren en bewoners van de stad het idee hadden dat de vastgoedontwikkelaar alleen de maximale omzet wilde halen uit het gebied. “Phanos kreeg dit natuurlijk ook mee en speelde hier ook op in. Ze zochten daarbij een partner in Staatsbosbeheer, omdat ze rondom dat cultureel erfgoed iets wilden regelen. Staatsbosbeheer vond Phanos om hun beurt wel weer interessant omdat zij voor de financiering konden zorgen. Zoals net vermeld, zet Phanos dus ook wel degelijk in op natuur en recreatie, maar willen zij uiteindelijk alles bekostigen met zoveel mogelijk bouwvolume in het gebied” (Hermanussen, 2011).

Er zijn dus meerdere belangrijke actoren in het gebied met verschillende doelstellingen, maar uiteindelijk zijn de gemeente Arnhem en Phanos wel de hoofdrolspelers binnen het geheel.

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat partijen verschillende probleempercepties en doelstellingen hadden.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XX	XXX			

Het project is volgens de respondenten vertraagd doordat partijen verschillende doelstellingen hadden. Dit komt volgens Phanos vooral door het open planproces. “Vooraf is er door de gemeente, Staatsbosbeheer en Phanos aangegeven dat alle opties open zijn voor de inrichting van het gebied. Wat nooit meegewogen is, is dat er nooit rekening is gehouden met de belangen van de partijen en vooral ook niet met ons belang. Het feit dat wij geïnvesteerd hebben in de gronden, betekent dat wij een belang bij de ontwikkeling van het gebied hebben. Dat is vanaf januari 2008, toen het participatie proces gestart is, nooit meegenomen (Goes, 2011). De gemeente hanteerde dan wel een open planproces, maar hierin voelde vooral Phanos zich nooit echt betrokken.

Zoals hierboven is toegelicht had Stadsblokken-Meinerswijk in grote mate te maken met verschillende doelstellingen percepties. In de onderstaande paragraaf wordt uitgewerkt of er ook verschillende oplossingen waren voor het probleem.

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	X	X	XX	

“De discussie over de oplossing van het waterveiligheidsprobleem is er nooit geweest. Er moest een geul en een dijk komen. Het was meer het toekennen van overige functies die daar in de toekomst moesten komen” (Eggink, 2011). Wat betreft de ruimtelijke ordening waren er weer meerder oplossingen. “Het Kenmerkende probleem daarbij was het open planproces van de gemeente Arnhem. Iedere actor had in dit open planproces al zijn eigen plan en dus oplossing voor het gebied uitgewerkt. Zodoende was het erg lastig om tot consensus te komen. Het zou beter zijn geweest als we vooraf bij elkaar waren gekomen om een

gezamenlijk plan te maken, in plaats van afzonderlijke plannen tot één plan smeden” (Hermanussen, 2011). Ook speelt nog mee dat iedereen elkaar nodig heeft qua bevoegdheid en status voor de ontwikkeling. Dit moet in zo’n open planproces allemaal boven tafel komen, dus ook wie nu daadwerkelijk betrokken en belanghebbend is. Daarbij is het voor de initiatiefnemer en in mindere mate ook voor de overige actoren, belangrijk om te weten wat ieders macht is. “Phanos is dus grondeigenaar, maar Rijkswaterstaat is bevoegd gezag. Het is dus heel tegenstrijdig. Phanos heeft het geld en wil iets ontwikkelen wat niet mag, en wij als gemeente hebben een heel hoog eisenpakket voor het gebied, maar hebben geen geld. Doordat Rijkswaterstaat twee doelstellingen had, raakten er vanzelf meerdere partijen betrokken. Vooraf de rollen en posities vaststellen is dus in het vervolg er belangrijk” (Hermanussen, 2011) Er kan hierdoor worden gesteld dat de vertraging vooral is ontstaan doordat de gemeente in het begin het gehele gebied wilde betrekken. “Daarom is vanaf het begin ook het hele gebied ter discussie gekomen, ook op de punten waar voorheen al overeenstemming was” (Eggink, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er verschillende oplossingsrichtingen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	X	X	XX	

Hierbij liggen de antwoorden zeer uiteen. De respondenten zijn het eens met de oplossing voor de waterveiligheid, maar voor de oplossing van de ruimtelijke kwaliteit is tot op heden geen oplossing gevonden. Wanneer de gemeente Arnhem vanuit het open planproces een besluit heeft genomen over de invulling van het gebied, zullen ze echter alsnog met Phanos om tafel moeten. Zo niet, zal er weinig gebeuren op een groot deel van de gronden in het projectgebied.

5.3.6 GEBREK AAN MIDDELEN

Bij de vertragingsfactor ‘gebrek aan middelen’ worden er vier groepen middelen onderscheiden, namelijk: financiële dekking, grondposities, wettelijke macht en kennis. Een uitleg van deze middelen is terug te vinden in het theoretisch kader (p.26-27).

Het eerste middel dat wordt toegelicht is financiële dekking.

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXX	X			

Zoals in hoofdstuk 4 al naar voren kwam, zorgt de PDR voor de financiering van het Ruimte voor de Rivier project. Het gaat daarbij met name over het bekostigen van de riviermaatregel. “Ook voor de riviermaatregel waren meerdere oplossingen, waarbij de ene variant wat duurder is dan de ander. Omdat de PDR als enige dit gedeelte financiert is er gekozen voor een variant die binnen de kaders past en zodoende te bekostigen is. Wanneer het gaat over het bekostigen van de ruimtelijke kwaliteit, hangt het ervan af of de PDR wil meefinancieren. Gemeenten willen wat betreft deze doelstelling het onderste uit de kan halen, maar ook hier zijn kaders opgesteld” (Vliegenthart, 2011). Uiteindelijk betalen ze een flink deel mee om de EHS gerealiseerd te krijgen, maar blijft de gemeente nog wel met een gat zitten” (Hermanussen,

2011). Als initiatiefnemer kwam de gemeente Arnhem er zodoende al vrij snel achter dat er geen financiële dekking was voor de ruimtelijke kwaliteit. “Het projectproces was te open, en daarom gingen we eerst kijken hoe het gebied ingericht zou gaan worden en vervolgens pas hoe we de financiën daarbij in orde konden krijgen. Voor alle dingen die wij als gemeente in het projectgebied wilde doen, hadden we eigenlijk een potje nodig. In het bevindingsrapport kon je daarom alles inbrengen, waarna de gemeente in het tweede deel van het participatieproces pas ging kijken hoe we de verschillende ideeën eventueel konden bekostigen” (Hermanussen, 2011). Phanos heeft echter al in een vroeg stadium aangegeven dat zij wel een potje hebben om het gehele gebied te kunnen realiseren en financieren volgens hun visie. “Vanaf het eerste moment dat wij onze visie gepresenteerd hebben, hebben we gezegd dat we de volle 300 hectare kunnen realiseren zonder hulp van derden. Wij kunnen alles zelf dekken, waardoor we geen financiële hulp nodig hebben van de gemeente” (Goes, 2011). Dit klinkt natuurlijk aantrekkelijk, maar dan zullen de gemeente Arnhem en Phanos dichter naar elkaar toe moeten komen wat betreft de ruimtelijke kwaliteit.

Ook in deze case gaf de PDR aan dat het zonde zou zijn wanneer we toch ruimtelijke veranderingen zouden toepassen, we de gemeenten geen kans zouden geven om tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Ze moeten dit dan echter wel op een realistische manier doen. Het is niet zo dat wij een zak met geld hebben, zeker niet in deze financieel moeilijke tijden” (Vliegthart, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan financiële middelen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X	X	XX	X

Er kan worden geconcludeerd dat de riviermaatregel vanaf het begin af aan kosten dekkend is geweest. De invulling van de ruimtelijke kwaliteit is een moeilijker verhaal. De gemeente heeft door het open planproces verschillende ideeën vergaard voor de invulling van het plan, maar is nog niet bezig geweest met het rond krijgen van de financiering. Daarnaast is het nog een probleem dat ze een plan aan het ontwikkelen zijn op gronden die niet in hun bezit zijn. “Als de gemeente iets met die gronden wil, dan moeten ze om hun doelen te bereiken, wel met ons om tafel. Het lijkt wel of ze daar bij het open planproces geen rekening mee houden, terwijl dit ons toch redelijk essentieel lijkt (Goes, 2011)”

Het tweede middel waar dit onderzoek zich op richt zijn de grondposities.

Stelling: De grondverwerving speelde een belangrijke rol omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X		XX	XX	

“Voor het realiseren van de waterveiligheidsdoelstelling speelt grondverwerving geen rol”. Deze doelstelling kan namelijk gerealiseerd worden op gronden die al in het bezit zijn van de gemeente Arnhem” (Vliegthart, 2011). Een klein deel is in het bezit van Phanos, maar hierover is Rijkswaterstaat het al eens geworden met Phanos. Voor de overige gronden is het een ander verhaal” (Hermanussen, 2011). Phanos heeft vele grondposities in handen en probeert zodoende veel invloed uit te oefenen op het planproces, ze

hebben echter tot dusverre niet veel gekregen. Phanos mocht meedenken over de gebiedsvisie, maar probeerde ondermeer ook de bewoners te paaien, door mooie presentaties te houden over hun eigen visies. “Uiteindelijk hebben ze zich ‘boers’ opgesteld en gezegd dat zij de eigenaren zijn, dus dat zij zouden bepalen wat er gebeurt. Dat is niet helemaal waar natuurlijk” (Eggink, 2011). “Er wordt daarom nu geprobeerd om de gronden die in het bezit zijn van Phanos niet bij het Ruimte voor de Rivier project te betrekken. Het loopt dus niet echt vertraging op doordat het grondbezit in andere handen is, maar het wordt gewoon omzeild door het grondeigendom dat in handen is van Phanos er niet bij te betrekken” (Willems, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat de grondposities in verschillende handen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XXX	X	X	

Ook bij dit project kan er volgens de PDR nagenoeg geen vertraging optreden doordat de grondposities in verschillende handen zijn. “In de grondverwerving is de onteigening meegenomen, wanneer het nodig blijkt (waar ze vooralsnog niet vanuit gaan), hebben ze in de planning nog een heel jaar om eventueel te onteigenen” (Vliegthart, 2011). Er kan natuurlijk ook geschakeld aan de uitvoering begonnen worden zodat niet alles stil komt te liggen.

Het derde middel dat wordt uitgewerkt is de wettelijke macht. Bij dit middel wordt binnen dit onderzoek gekeken of de verschillende vergunningen goed zijn ingepland. Dit is van belang om onnodig oponthoud door bijvoorbeeld de vele inspraak momenten te voorkomen.

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XX	XXX	

De meeste respondenten zijn het hier niet mee eens. Die vergunningaanvraag is namelijk een onderdeel dat pas in de realisatiefase aan bod komt. “We zitten echter nog niet in de uitvoeringsfase, maar ik denk dat dit geen rol gaat spelen” (Eggink, 2011). Naast het goed inplannen van de vergunningen, gaven de respondenten aan dat het creëren van draagvlak in deze fase van groot belang is. Het is daarbij van belang op de bewoners van het plangebied betrokken te houden bij het project.

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door stroeve vergunningverlening.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XXXX	X	

Een conclusie bij deze stelling is vooralsnog niet te geven en zal pas in de realisatiefase aan het licht komen.

Het vierde en laatste middel dat onderzocht gaat worden is het gebrek aan kennis.

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X	X	X	XX

Bij het analyseren van de interviews bleek al snel dat de respondenten veelal een andere kijk hadden op dit middel. Doordat ze zelf bij het project betrokken zijn (geweest), gaat het immers ook over de eigen kennis. Ze gaven daarbij aan, dat je nooit over alle kennis van het project kunt beschikken, en dat er wanneer het nodig blijkt te zijn, toch gewoon mensen van buitenaf in worden gehuurd. Dat onderdeel gaat echter alleen over de inhoudelijke kennis van het project. “Waar het wel degelijk aan kennis ontbrak, was de manier van hoe je nu zo’n complex en open proces organiseert. Dit was voor de gemeente helemaal nieuw” (Eggink, 2011). “Ook de kennis van integrale gebiedsontwikkeling was er toen nog niet, dus dit bemoeilijkte het project ook nog eens. Om kennis op te doen van het open planproces, hebben de gemeente Arnhem en Rijkswaterstaat daarom mee gedaan met een Urban water project. Dat heeft positief effect gehad op de manier waarop je met elkaar samenwerkt. In dit traject hebben we toen ook een team geregeld die ons kon helpen bij het participatieproces” (Hermanussen, 2011). Als laatste gaven de betrokken respondenten aan, dat in er in het project veel verloop heeft plaatsgevonden. Dit kwam vooral doordat personen vonden dat ze niet hun eigen draai aan het project konden geven. “Hierdoor kreeg je vaak een nieuwe start, waardoor er veel herhaald werd en het een beetje stil kwam te staan in het proces. De laatste stap nemen was moeilijk. Ook angst bij de ambtenaren dat ze het niet politiek correct konden doen, was erg lastig.” (Eggink, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X	X	X	XX

Ook gebrek aan kennis heeft volgens de respondenten nauwelijks een rol gespeeld bij de vertraging die er in dit project is ontstaan. De enige uitzondering hierop, is de kennis over de manier waarop je een open planproces moet doorlopen. Met name bij Phanos leidde dit tot onbegrip.

5.3.7 DE MATE VAN COÖPERATIEVE STRATEGIE

De derde vertragingsfactor die in dit onderzoek wordt uitgewerkt, is de mate waarin een coöperatieve strategie wordt gehanteerd. Binnen dit onderzoek wordt gekeken in welke mate de actoren coöperatief zijn ingesteld en welke partijen een belemmering vormen bij deze strategie.

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XXX	X	X	

Het open planproces dat de gemeente Arnhem hanteerde, wordt door de meeste respondenten als coöperatief ervaren. “Iedereen heeft een eigen belang voor ogen natuurlijk, maar er is daarbij wel een wederzijds inzicht in elkaars belangen en er worden denk ik daarom ook geen spelletjes gespeeld” (Willems, 2011). Dit geldt echter met uitzondering van hoe sommige respondenten de strategie van Phanos ervaren. “Je zag dat ze in de vergadering hun eigen standpunten bleven herhalen. Ze hebben lang goede hoop gehad,

maar ze zijn in 2009 uiteindelijk toch afgeserveerd omdat ze met hun gronden nagenoeg niet bij de waterveiligheidsdoelstelling waren betrokken. Toch blijven ze hoop houden op een goede afloop waarbij ze, hetzij in mindere mate, proberen nieuwe dingen in te brengen” (Eggink, 2011). Phanos heeft de strategie van de gemeente niet als coöperatief ervaren, maar was dan ook geen onderdeel van de projectorganisatie. “Wij hebben niets met de besluitvorming te maken. Wij zitten wat dat betreft op een rare positie. Voor ons belang is de besluitvorming van de gemeente iets waar wij niet gelukkig van worden en hierbij gaat het dan met name over de bevindingenrapportage van 2006. Wij zitten niet in de projectorganisatie maar in de adviesgroep” (Goes, 2011). Dat Phanos in de adviesgroep zat, was een groot voordeel van de gemeente. “De partijen waren namelijk onderverdeeld in een adviesgroep en een stuurgroep. Phanos heeft net als het bewonersplatform een adviesrol. Zij konden dus van alles vinden, maar ze zaten niet in de stuurgroep. We schreven hun mening op en stuurde dat net als van de andere adviseurs op naar de raad. De stuurgroep bestond uit de Gemeente, PDR, provincie en Staatsbosbeheer” (Hermanussen, 2011).

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er een niet coöperatieve strategie werd gehanteerd.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XX		XX	

Doordat Phanos geen onderdeel uitmaakte van de stuurgroep, hadden ze minder invloed op het proces dan waar ze vooraf op hadden gehoopt. De partijen binnen de stuurgroep hanteerden over het algemeen een coöperatieve strategie, maar de partijen die in de adviesgroep zaten probeerden door hun eigen inbreng zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de stuurgroep. Opvallend daarbij is dat dit vanuit Phanos richting de gemeente (en andersom) lang niet altijd vanuit de coöperatieve gedachte werd gedaan.

5.3.8

GEBREK AAN VERTROUWEN

De laatste vertragingsfactor die wordt uitgewerkt is die van ‘gebrek aan vertrouwen’. Hierbij wordt vooral gekeken of er onderling vertrouwen is tussen de betrokken actoren.

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	XXXX	

“In het begin waren er conflicten, omdat er geen begrip was voor elkanders standpunt. Naarmate het is gelukt om andere partijen duidelijk te maken dat Stadsblokken-Meinerswijk midden in de stad ligt en het een belangrijk gebied was voor de stad met daarin cultureel erfgoed is het kwartje gevallen. “Je kunt niet zomaar dingen gaan afgraven in een gebied. Wat positief heeft bijgedragen is dat we een goed team hadden. We hadden wederzijds begrip en respect en accepteerde elkaars positie. Burgerparticipatie heeft daar een grote rol gespeeld om mee te denken over het project. Het vertrouwen bij de burgers hebben we daarom vooral gewonnen doordat we open het planproces ingingen. Door ze echt mee te laten denken over het gebied ging het gebied ook meer voor hun betekenen” (Hermanussen, 2011). Wat betreft Phanos, is de kans klein dat het ooit nog goed komt met het vertrouwen. “De standpunten van Phanos en de gemeente liggen te ver uit elkaar, en ze blijven elkaar tot op heden dingen verwijten” (Vliegthart, 2011). Phanos denkt heel anders over het aanwezige vertrouwen. “De gemeente heeft weinig aandacht gegeven aan de

grondeigenaren en heeft puur zijn eigen ding willen doen. Daarbij nemen andere mensen besluiten over ons eigendom, zonder overleg met ons, dat wekt dus wantrouwen op" (Goes, 2011)

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan vertrouwen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XXXX	

Uit bovenstaande antwoorden kan opgemaakt worden dat er binnen de stuurgroep veel vertrouwen was in elkaar. Vanuit de adviesgroepen blijkt dit vertrouwen er echter niet altijd te zijn. Vertrouwen tussen de gemeente en Phanos is er al lang niet meer, en dit voorspelt zoals het er nu uitziet niet veel goeds voor de toekomst, waar het gaat over de invulling van het gebied.

5.4 BOLWERKSPLAS, WORP EN OSSENWAARD

Rond de IJssel in Deventer wordt een groot gebied opnieuw ingericht. In het plan Ruimte voor de Rivier gaat het in dit gebied om twee losse projecten, maar het wordt vaak gezien als één project. Het eerste project is Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard en is gelegen in het westen van het centrum van Deventer tot aan de jachthaven ten noorden van Deventer. Het tweede project heet de Keizerswaarden, Stobbenwaarden en de Olsterwaarden. Dit gebied loopt ten noorden van de jachthaven over een lengte van zo'n drie kilometer. Voor dit onderzoek wordt maar één van de twee projecten behandeld, namelijk Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard. Doordat het project een gezamenlijke projectorganisatie heeft zal het echter af en toe moeilijk zijn om de twee projecten gescheiden te houden. Tijdens de interviews bleek het ook voor de respondenten niet altijd even makkelijk om de twee projecten gescheiden te houden.

Binnen het project Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard zijn vijf interviews gehouden met de verschillende partijen die betrokken zijn bij het project. Allereerst is er een interview afgenomen met de initiatiefnemer van het project. Dit was namens de gemeente Deventer Dhr. Ivor Visser. Vervolgens zijn interview afgenomen met Dhr. Erin Hoogenboom (PDR), Dhr. Robert Mater (Provincie Overijssel), Dhr. Wim van Vilsteren (Waterschap Veluwe/RvdR Deventer) en Dhr. Rob te Wierik (Stichting IJssellandschap).

5.4.1 HUIDIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Het gebied Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard ligt op de westoever van de IJssel, recht tegenover de historische binnenstad van Deventer. Samen met het Worpplantsoen en het IJsselhotel is dit een beschermd stadsgezicht, met hoge landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. Veel Deventenaren gebruiken de uiterwaarden om te recreëren. (Provincie Overijssel, 2010) Het projectgebied is aangewezen als Natura 2000 gebied, met uitzondering van een strook langs de Worp. Het natuurgebied de Ossenwaard is een vogelrichtlijngebied en maakt tevens deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het gebied wordt door vogels gebruikt als foerageergebied, broed- en rustplaats en bevat tevens een diversiteit aan andere flora en fauna (Provincie Overijssel, 2010)

In natuurgebied De Ossenwaard lopen ook Konickpaarden en Galloway runderen die ervoor zorgen dat het landschap open blijft en er niet al teveel bomen en struiken gaan groeien. Een groot deel van het gebied in de uiterwaarden is eigendom van Stichting IJssellandschap. Deze Stichting heeft als missie "het creëren van ruimte voor innovatie, gericht op natuur, duurzame landbouw, ondernemerschap en

recreatie" (Stichting IJssellandschap, 2011). De grondeigenaar is dus meer gericht op het behouden en het stimuleren van zoveel mogelijk natuur

Het Worpplantsoen in de Worp heeft een formele status als 'Gemeentelijk Monument' en wordt gebruikt als park. Hier bevindt zich ook het IJsselhotel en de stadscamping. Dit gebied heeft tevens de status als 'beschermd stadsgezicht'. Er wordt daarom op toegezien door de gemeente dat dit gebied zoveel mogelijk haar originele status behoudt. Daarnaast bevinden zich bij de Worp een aantal kleine strandjes en wordt het Worpplantsoen vooral in de zomer veel gebruikt om te picknicken en soms voor het houden van concerten. Ook ligt er nog een voetgangerspand over de IJssel die aanmeert bij het IJsselhotel. Dit pandje wordt vooral gebruikt door stadsmensen die hun hond uit willen laten.

5.4.2 TOEKOMSTIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Omdat het gebied uit drie onderdelen bestaat, worden ze alle drie apart beschreven.

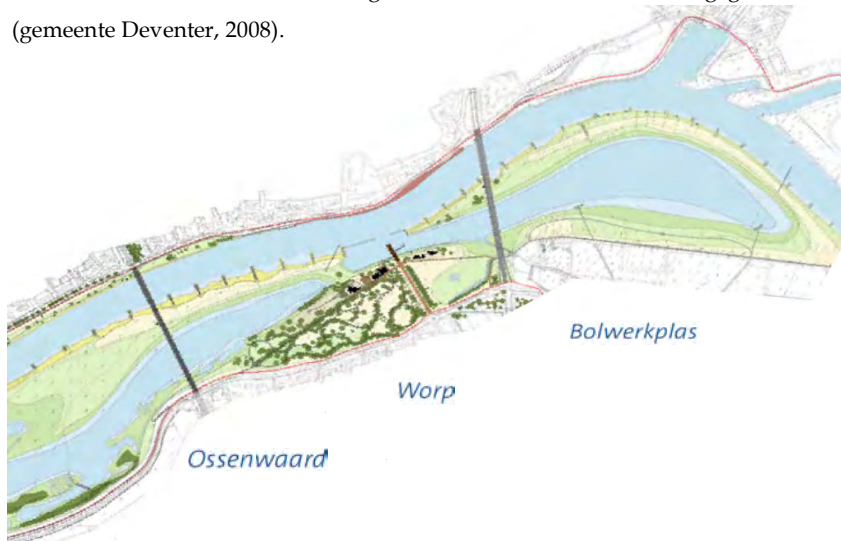
De Ossenwaard krijgt in de uiterwaarden een lange nevengeul die een geheel vormt met de bestaande wateren. In de vernieuwde geul in de Ossenwaard zijn bestaande geulen opgenomen. Dit geldt zowel voor de geul in het noordelijk deel als de kleine wateren aan de rand van het Worpplantsoen. De bij eerdere natuurontwikkeling gecreëerde wateren sluiten aan op de vernieuwde geul zodat er een waterrijk gebied ontstaat. Het westelijk deel van de Ossenwaard zal net als nu veel opgaande begroeiing hebben in de vorm van zachthoutoibos. Begrazing ontbreekt en kap is niet nodig omdat dit deel buiten de belangrijkste stroomlijnen van het water ligt. Binnen dit terrein worden paden en bruggetjes gerealiseerd, zodat hier een wandeling in aansluiting op het Worpplantsoen kan worden gemaakt. Het deel ten oosten van de geul is een voornamelijk open, grazig en licht ruig terrein. Dit deel wordt opengehouden door middel van begrazing en eventueel kap. Dit is noodzakelijk en zal ten goede komen aan de doorstroming. In het deel ten zuiden van de brug zal de toplaag van de bodem worden verwijderd, waardoor er een zandondergrond wordt gecreëerd. Hierdoor zal er opnieuw zand worden afgezet waardoor er een zandplaat ontstaat die aantrekkelijk is voor overrecreatie (Gemeente Deventer, 2011).

Voor het Worpplantsoen worden twee nieuwe geulen gerealiseerd. De eerste geul mondt uit aan de noordzijde van de Ossenwaard en de andere in de IJssel bij het IJsselhotel. Op de laatst genoemde plek wordt een relatief groen front van het Worpplantsoen aan de uiterwaarden en de IJssel gemaakt. Dit in contrast met het stedelijke waterfront van Deventer aan de overkant van de IJssel. Voor de rest blijven de gebouwen en camping die zich in het plantsoen bevinden intact en zodoende behoudt het gebied haar huidige inrichting en functies. Aan de noordoostzijde van het Worpplantsoen zal ten behoeve van een betere geleiding van uitstromend hoogwater een lange laagte worden gecreëerd. De aanpassing zal zorgvuldig worden gedaan, en er zal worden gepoogd om de huidige situatie met daarin de oude bomen zoveel mogelijk te behouden. Het Worpfront is een openbare ruimte die is ingericht om het stadsfront van Deventer te beleven. Het Worpfront kent een rustige en groene uitstraling. Het park loopt door tot aan het water. Voor de rest bestaat het uit een grastalud met daaronder een kademuur. Deze muur is noodzakelijk om een voldoende doorstroombroef en een voldoende stevige oever op deze krappe plek te realiseren (Gemeente Deventer, 2011).

Het gebied van de Bolwerksplas is te karakteriseren als open en rustig. De Bolwerkplas wordt sterk vergroot, ondieper gemaakt en omgevormd tot een brede geul met flauwe oevers. Het terrein om de plas wordt begraasd zodat de vegetatie niet te houtig wordt en te begrazen blijft. Door het kort te houden, levert

het een bijdrage aan de doorstroming en het open beeld van het gebied. Tussen de geul en IJssel wordt de landtong enigszins verlaagd waardoor de rivier op die plek zand zal afzetten waardoor er een zandplaat/strand gevormd zal worden. De landtong zal verder dienen als een stuk grazig struingebied dat te bereiken is via een trap aan de Wilhelminabrug en de drempel langs de IJssel (Gemeente Deventer, 2011).

In onderstaande afbeelding is het voorkeuralternatief weergegeven dat in juli 2008 is vastgesteld (gemeente Deventer, 2008).



Afbeelding 26:
Voorkeursalternatief
Bolwerksplas, Worp
en Ossenwaard
(gemeente
Deventer & provincie
Overijssel 2009)

5.4.3 BESLUITVORMING EN PLANNING

Nadat de PKB eind 2006 werd vastgesteld, werd op 25 januari 2007 door de Staatssecretaris, de wethouder van Deventer en de gedeputeerde van de provincie Overijssel de bestuursovereenkomst voor het uiterwaardenproject getekend. Hiermee werd de gemeente initiatiefnemer van het project Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard. In deze overeenkomst stond beschreven wie bepaalde taken en plichten omtrent de uitwerking en uitvoer van de plannen op zich nam en werden al specifieke voornemens opgenomen (Provincie Overijssel, 2007a).

Vervolgens werd er een onderzoek gestart naar de bodem, hydrologie, archeologie en flora en fauna waarna het ruimtelijke kwaliteitskader gepresenteerd waarin alle kwaliteitskaders stonden vermeld die deels waren overgenomen uit het eerder overeengekomen bestuursakkoord. Hierin werd ook het advies van het landelijke Q-team verwerkt. Behalve dit landelijke Q-team is er ook een lokaal Q-team samengesteld. Dit team bestond uit zes Deventer experts op gebied van ruimtelijke kwaliteit en de inrichting van het landelijk gebied. Naast de Q-teams was er ook nog een klankbordgroep waarin de verschillende maatschappelijke partijen waren verenigd. Deze groep bracht ook advies uit over de besluiten die de stuurgroep moest nemen (Provincie Overijssel, 2007b).

In juni 2007 vond er een tweede uiterwaardavond plaats waarbij geïnteresseerden werden geïnformeerd over de plannen en het ruimtelijke kwaliteitskader. Hierin werd toegelicht dat de plannen tot stand kwamen in samenwerking met het lokale Q-team en de klankbordgroep. Na deze bijeenkomst zijn de gemeente Deventer en de Provincie Overijssel van start gegaan met het opstellen van een startnotitie. Het doel van deze notitie is dat de kenmerkende bouwstenen van het gebied worden omschreven. Naast deze bouwstenen, werd daar ook het planningsproces en de agenda van het verdere verloop van het project in

opgenomen. Als laatste werd in deze notitie ook de toetsstenen voor de te ontwikkelen alternatieven in opgenomen (Provincie Overijssel, 2007c).

Nadat deze startnotitie was opgesteld werd deze in oktober 2007 toegelicht aan burgers, betrokken partijen en geïnteresseerde. Van sommige partijen werd expliciet om hun reactie gevraagd, en andere partijen konden uit eigen overweging reageren. Hieruit kwamen een kleine 40 reacties naar voren die zijn doorgestuurd naar de landelijke Commissie voor de Milieu Effect Rapportage. Deze Commissie heeft de reacties omgezet in adviesrichtlijnen voor de startnotitie, waarna de richtlijnen voor het MER definitief werd vastgesteld.

Hierna zijn de gemeente en Provincie begonnen met het ontwerp van drie verschillende alternatieven waarbij regelmatig om advies werd gevraagd bij het Q-team en de klankbordgroep. Deze drie alternatieven werden op een aparte bijeenkomst eerst besproken met grondeigenaren en grondgebruikers waarna ze niet veel later werden voorgelegd aan bewoners en geïnteresseerden. Met de reacties hierop stelden de gemeente en Provincie een alternatievenstudie op met daarin de drie inrichtingsalternatieven inclusief de effecten die deze alternatieven met zich mee konden brengen. De opgestelde alternatieven zijn daarbij van toepassing op de Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard, maar ook op de Keizers- en Stobbenwaarden. De alternatieven luiden (Provincie Overijssel, 2008a);

- **Alternatief A:**

Dit alternatief biedt de rivier maximaal de ruimte om zijn weg te zoeken in het landschap, uiteraard binnen de voorwaarden die zijn gesteld voor veiligheid en scheepvaart. De hank kent veel variatie in loop, waterstand en natuurontwikkeling. De bestaande geulen verdwijnen en maken plaats voor nieuwe. Bij de Worp is gekozen om het IJsselhotel op een eiland in de geul te leggen. De Bolwerksplas wordt hier kleiner en ondieper. Recreatief zal vooral de avontuurlijke natuurliefhebber zich thuis voelen in dit gebied. Het gebied krijgt een relatief ruig karakter, en er worden geen paden of vlonders aangelegd. De oevers blijven beschikbaar voor vissers. In hogere deel van de Keizers- en Stobbenwaarden bij het toekomstige landgoed Keizersrande is ruimte voor zeldzaam hardhout- ooibos.

- **Alternatief B:**

In dit alternatief wordt het beschermd stadsgezicht bij de Worp het meest ontzien. Er komt een 300 meter lange tunnelbak onder de grond. De Zandweerdplas wordt verkleind, waardoor de watersportverenigingen verhuizen naar de zuidelijker gelegen Veenoordplas. Het strand bij de Zandweerdplas blijft gehandhaafd. De diepe hanken versterken het contrast met de hoger gelegen delen in de Keizers- en Stobbenwaarden. De karakteristieke Munikkenhank (een reeds aanwezige geul) kan worden gespaard. De Hengforderwaard blijft hier zoals hij nu is. Grote delen van de uiterwaarden blijven agrarisch in gebruik. Voor vissers en wandelaars worden extra paden en trappen vanaf de bruggenhoofden aangelegd. In dit alternatief is de beoogde natuurderij prominent aanwezig in het uiterwaardenlandschap. In de Ossenwaard en op de schiereilanden tussen de hanken krijgt de natuur de ruimte.

- **Alternatief C:**

Dit alternatief bouwt voort op de het bestaande landschap met hanken dat nu al in het gebied aanwezig is. Er komt een aantal nieuwe geulen, waarin de al aanwezige Munnikenhank en de Hengforderwaard worden

geïntegreerd. Ter hoogte van de Worp komt een nieuwe hank, die bij het IJsselhotel al dan niet visueel met de IJssel is verbonden. Op deze locatie wordt mogelijk een aanlegsteiger voor de pleziervaart gerealiseerd. Het beschermd stadsgezicht “De Worp” zal door de hoeveelheid water van karakter veranderen. De Zandweerdplas wordt vergroot, en blijft geschikt voor watersport. De voorzieningen voor watersportverenigingen verschuiven in noordelijke richting, ter hoogte van de rioolwaterzuivering. De uiterwaarden blijven toegankelijk voor wandelaars en vissers, al is het minder dan in alternatief B. Door de moeilijke toegankelijkheid krijgt de natuur meer ruimte in de Ossenwaard, Hengforderwaard en de schiereilanden in de Keizers- en Stobbenwaarden. In dit alternatief wordt de Bolwerksplas vergroot.

In het voorjaar van 2008 hebben de voorkeursalternatieven ter inzage gelegen, waarbij geïnteresseerden voor de laatste keer hun mening konden geven. Nadat deze reacties zijn samengevat en becommentarieerd hebben de Gedeputeerde staten van Overijssel en de burgemeesters en wethouders van Deventer het voorkeursalternatief gekozen voor de uitvoering van de nevengeulen. Deze keuze is uiteindelijk gemaakt op basis van verschillende adviezen en inspraakreacties. Het voorkeursalternatief werd in juli 2008 als onderdeel van de SNIP-procedure ter goedkeuring naar de Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat gestuurd. Dit ministerie nam uiteindelijk het besluit welk alternatief verder uitgewerkt moest worden. De gemeente en Provincie integreerden dit alternatief vervolgens met de MER, waarna ook dit inrichtingsplan op zijn beurt weer moest worden goedgekeurd door het betreffende ministerie (Provincie Overijssel, 2008b).

De volgende stap was om in samenwerking met het Q-team en de klankbordgroep de details in het voorkeursalternatief verder uit te werken. Dit gebeurde aan de hand van een aantal ontwerpessies. Uiteindelijk werd het voorkeursalternatief in december 2008 goedgekeurd door de Staatssecretaris (Provincie Overijssel, 2008c)

In december 2009 hebben de Gedeputeerde staten van de provincie Overijssel en Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer hun inrichtingsplan als advies naar staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat gestuurd. Het advies was daarbij voorzien van studies die het plan en de concepten van het bestemmingsplan met bijbehorende vergunningaanvragen onderbouwen (Provincie Overijssel, 2008d)

Project	Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard
Initiatiefnemer	Gemeente Deventer
Belangrijkste betrokken actoren	• Rijkswaterstaat • PDR • Provincie Overijssel • Gemeente Deventer • Waterschap Groot Salland / Veluwe • Stichting IJssellandschap • Staatsbosbeheer • Q-team
Rivier	IJssel
Vertraging op	N.V.T

Afbeelding 27: Feiten Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard (Rijkswaterstaat, 2011)

projectbeslissing	
Planning	• Juli 2008: Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat geeft oordeel over voorkeursalternatief • Oktober 2008: Uitwerking voorkeursalternatief • Januari 2009: Definitieve planontwerp en voorontwerp bestemmingsplan gereed • 2009-2011: Definitieve besluiten, vergunningprocedures, bestemmingsplan • 2012-2014: Uitvoering

5.4.4 VERTRAGINGSFACTOREN BINNEN BOLWERKSPLAS, WORP EN OSSENWAARD

In de volgende paragrafen worden de vertragsfactoren binnen Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard uitgewerkt. Eerst wordt gekeken naar de doelen en percepties die de actoren hadden bij het probleem. Vervolgens komen achtereenvolgens het gebrek aan middelen, de mate van het hanteren van een coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen aan bod.

5.4.5 PROBLEEMSTELLING, CONFLICTERENDE DOELSTELLINGEN EN PERCEPTIES

Om het project beter te begrijpen, was het voorafgaand aan het interview van belang om er achter te komen wat de verschillende respondenten het probleem vinden van het desbetreffende Ruimte voor de Rivier project. De verschillende respondenten geven allen aan, dat het probleem zit in de veiligheid. “Het probleem is dat de veiligheid op de langere termijn niet gewaarborgd kan worden als we niet ingrijpen door middel van een uiterwaardvergraving. Het probleem is dus veiligheid, maar meteen daarna is het probleem ook hoe je dat ruimtelijk inpast (Hoogenboom, 2011). Van Vilsteren, Te Wierik en Mater (2011) definiëren het probleem nagenoeg allen hetzelfde, namelijk “De uitdaging om te kijken hoe je binnen de maatgevende taakstelling vanuit het Rijk met de verschillende partijen tot een gedragen plan komt”. Er is een respondent die het probleem niet in de waterveiligheid ziet, maar in de veelheid aan actoren. “Er zijn zo veel partijen die belangen hebben, dat je al weet dat het voor problemen kan gaan zorgen.”

Nu bovenstaand probleem duidelijk is, kan over worden gegaan op de stellingen met de daarbij behorende open vragen.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XXX	X

De doelstelling van riviervlaging is ook bij dit project voor iedereen helder, maar heeft voor iedereen verschillende effecten. Daarbij gaat het voornamelijk over de effecten die de maatregel op de bestaande gronden heeft. “Er is een duidelijke opgave voor het gebied, namelijk de hoogwaterstand verlagen en tevens de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. De probleemperceptie is in feite dat wij ons beter moeten wapenen tegen de waterproblematiek. Vanuit die optiek hebben de verschillende actoren een gelijke probleemperceptie. Alleen de ernst van die perceptie verschilt per actor” (Vilsteren, 2011) Voor Stichting IJssellandschap is het

bijvoorbeeld een beheerprobleem. “Wij zien het hoogwaterprobleem, maar daar hebben wij niet zoveel last van. Het is meer een beheersprobleem. Het probleem is daarnaast dat wij opgelegd krijgen hoe we het moeten beheren”(Te Wierik, 2011).

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXX			

Allereerst worden de subdoelen bij het hoofddoel waterveiligheid in een tabel weergegeven. Deze worden daaronder toegelicht. Vervolgens wordt het zelfde gedaan met de doelstellingen van de actoren gericht op de ruimtelijke kwaliteit.

Algemene doelstelling: Het behalen van het waterveiligheidsniveau met een daling van 19cm

Actor	Subdoelstelling
Rijkswaterstaat	Binnen de budgettering blijven
PDR	Binnen de budgettering blijven
Provincie Overijssel	Ruimtelijke kwaliteit waarborgen
Gemeente Deventer	Ruimtelijke kwaliteit waarborgen
Waterschap Groot Salland/Veluwe	Riviergeveiligheid garanderen
Stichting IJssellandschap	Het gebied moet beheersbaar blijven
Staatsbosbeheer	Het gebied moet beheersbaar blijven
Q-team	Kwaliteit waarborgen

Deze case heeft te maken met een beperkt aantal doelstellingen die de verschillende actoren hebben binnen het project. Ze geven als antwoord op bovenstaande stelling dan wel aan dat het project heeft te maken met verschillende doelstellingen, maar in de praktijk liggen deze doelstellingen niet ver uit elkaar. Dit is ook terug te zien in bovenstaand schema. Het zijn over het algemeen meer aanvullende dan nieuwe doelstellingen.

Algemene doelstelling: Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit

Actor	Subdoelstelling
Rijkswaterstaat	Binnen de budgettering blijven
PDR	Binnen de budgettering blijven
Provincie Overijssel	De riviermaatregel mag geen invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit
Gemeente Deventer	Ruimtelijke kwaliteit waarborgen

Waterschap Groot Salland/Veluwe	• Toetsen van de dijkveiligheid en de partijen inlichten
Stichting IJssellandschap	• Het gebied moet beheersbaar blijven • Het bestaansrecht van de boeren handhaven • Natuurderij realiseren
Staatsbosbeheer	• Het gebied moet beheersbaar blijven
Q-team	• Toetsen aan de hand van opgestelde kwaliteitseisen

Wanneer naar bovenstaand schema wordt gekeken, valt het op, dat de doelstellingen gericht op de ruimtelijke kwaliteit veelal gelijk zijn aan die van de waterveiligheid. Bij de nieuwe inrichting van het gebied gaat er op de bestaande gronden namelijk ook niet veel veranderen. Dit is met name te wijten aan de grondpositie van de stichting IJssellandschap. Doordat zij vanaf begin af aan open staan voor de maatregel, heeft dit tot nagenoeg geen problemen geleid. Het is niet zo dat zij geen visie hebben op het plan, juist het tegenovergestelde, maar dit kan tot dusverre altijd gecombineerd worden met de waterveiligheidsdoelstelling.

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat partijen verschillende probleempercepties en doelstellingen hadden.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XX		XXX	

Ondanks dat er bij het project Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard weinig uiteenlopende doelstellingen waren, waren er wel verschillende oplossingen om de waterveiligheidsdoelstelling te realiseren.

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XX	XX		X	

“De verschillende oplossingen voor het probleem waren van kleine aard. Een voorbeeld daarvan is de problematiek rondom de rederijen. Deze rederijen wilden op dezelfde plek blijven liggen waar ze nu liggen, terwijl dit niet past binnen de te nemen maatregel. Zij zullen dus verplaatst moeten worden. Dat heeft dus tot problemen geleid. We zijn dus een heel intensief traject ingegaan met die partij, maar uiteindelijk konden we het niet eens worden” (Hoogenboom, 2011). Binnen de projectorganisatie hebben zich verder weinig problemen voorgedaan. “Uiteindelijk is de gemeente de partij die het beslist. Er zijn dan wel veel verschillende kleine problemen geweest, maar dit waren maar kleine onderdelen van het gehele plan. Ik denk dat de uiteindelijke oplossing van het project voor alle partijen de juiste was” (Te Wierik, 2011).

5.4.6

GEBREK AAN MIDDELEN

Bij de vertragingfactor ‘gebrek aan middelen’ worden er vier groepen middelen onderscheiden, namelijk: financiële dekking, grondposities, wettelijke macht en kennis. Een uitleg van deze middelen is terug te vinden in het theoretisch kader (p.26-27). Het eerste middel dat wordt toegelicht is financiële dekking.

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXXX				

“Voor dit project stond er een budget van 90 miljoen waarbij dit bedrag alleen nog maar naar beneden is bijgesteld. Sprake van financiële tegenvallers is er dus nooit geweest” (Vilsteren, 2011). “Er is vanuit het Rijk een bepaald budget meegegeven, waarbinnen de opdracht moest worden uitgewerkt. Daarbij ga je steeds dieper op het detailniveau van je plan in, waardoor je de budgetten steeds kunt aanscherpen. Het is dan ook gebleken dat we steeds binnen de raming de opdrachten hebben kunnen maken. Volgens de provincie waren er zelfs bijna geen financiële tegenvallers. “Bijna alles is betaald door het Rijk, dus ook de doelstellingen van de gemeente en de provincie gericht op de ruimtelijke kwaliteit. Wij als organisatie hebben vanaf het begin geprobeerd om zoveel mogelijk kwaliteit te realiseren die zoveel mogelijk zou worden gefinancierd vanuit het Ruimte voor de Rivier project.” (Mater, 2011)

Het tweede middel waar dit onderzoek zich op richt zijn de grondposities.

Stelling: De grondverwerving speelde een belangrijke rol omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XXXX	X

“De belangrijkste factor waardoor dit project volgens planning verloopt, is dat de gronden in het bezit zijn van Stichting IJssellandschap, Staatsbosbeheer en de gemeente, en dat deze daarnaast ook volop mee willen werken aan het plan” (Vilsteren, 2011). Vanuit de PDR is het daarnaast ook belangrijk dat als een project wordt opgeleverd het project ook door iemand wordt beheerd. Hier waren we met de Stichting IJssellandschap snel uit. Toen hebben we ook uitgesproken dat het meegenomen zou zijn wanneer we elkaar ook nog zouden kunnen versterken. Zij wilden daar graag hun natuurterrein realiseren. Wij wilden daar in de uiterwaarden een nevengeul aanleggen. Hier zijn we onderling snel uitgekomen. Veel vertraging bij andere projecten heeft te maken met de moeizame onderhandeling op het gebied van vastgoed, en dat hadden we hier dus niet” (Hoogenboom, 2011) Als je namelijk een grootgrondbezitter had gehad die tegen was, had het heel anders kunnen verlopen.

Het derde middel dat wordt uitgewerkt is de wettelijke macht. Bij dit middel wordt binnen dit onderzoek gekeken of de verschillende vergunningen goed zijn ingepland. Dit is van belang om onnodig oponthoud door bijvoorbeeld de vele inspraakmomenten te voorkomen.

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XX	XX

“De burgers van Deventer stonden achter het plan. Er is heel veel gecommuniceerd. Niet alleen via de klankbordgroep, maar ook via inloopbijeenkomsten. Door deze goede communicatie was het draagvlak groot en zijn er zelfs vergunningen verleend waar helemaal geen bezwaren tegen zijn gemaakt” (Visser, 2011). Wat binnen dit project als moeizaam is ervaren, was dat de interpretatie van regels erg star was. Er is dan wel geen vertraging ontstaan, maar als projectorganisatie hebben wij wel veel tijd en geld moeten steken in het benaderen van advocaten. Het ging daarbij vooral om hoe de projectorganisatie de vergunningen moet interpreteren en hoe de inspraakreacties beoordeeld moesten worden” (Vilsteren, 2011). Waar bij de andere projecten het vergunningentraject nog niet lopende was, zijn bij dit project alle hoofdvergunningen al binnen. Dit betekent dat de aannemer van start kan gaan en alles helemaal goed is ingepland.

Het vierde en laatste middel dat onderzocht gaat worden is het gebrek aan kennis.

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		XXXX	

Om over voldoende kennis te beschikken over het project is er ook bij dit project veel kennis van buitenaf ingehuurd. Deze expertise was niet alleen gericht op het technisch inhoudelijk vlak, maar ook op het vergunningvlak en de ruimtelijke ordeningsprocedure. Daarnaast was het ook nodig om een vaste jurist op het project te zetten. Bij vergunningverlening gaat het vaak om details waar veel discussie uit voort kan komen. Hierbij is interpretatie van de wet van groot belang, en dat is iets waar de projectorganisatie onvoldoende kennis van had. (Hoogenboom, 2011). Iets anders waar de organisatie veel kennis uit heeft gehaald, is het interactief communiceren met de bevolking. De kennis over het mee- en tegenwerken van een project is ook essentieel voor het slagen van het project” (Vilsteren, 2011). Hoewel het inhuren van expertise van buitenaf als noodzakelijk werd gezien voor het welslagen van het project, werd dit niet altijd door alle partijen binnen de organisatie als even prettig ervaren. “Wat voor ons als stichting IJssellandschap als lastig werd ervaren, was dat je met een kleine organisatie tussen techneuten en vakspecialisten komt te zitten. De gemeente en Rijkswaterstaat huren op lastige momenten kennis in die er voor zorgen dat het goed komt. Wij als stichting hebben met hetzelfde proces te maken, maar hebben niet het geld om mensen in te huren. Wij hadden zelf niet gevraagd om deze maatregel. We kregen dit project ook maar op ons dak gegoooid, maar hebben het wel als een kans gezien. Met name op het natuurlijke vlak hadden wij door middel van inhuur van expertise meer kunnen bereiken” (Te Wierik, 2011).

5.4.7 DE MATE VAN COÖPERATIEVE STRATEGIE

De derde vertragingsfactor die in dit onderzoek wordt uitgewerkt, is de mate waarin een coöperatieve strategie wordt gehanteerd. Binnen dit onderzoek wordt gekeken in welke mate de actoren coöperatief zijn ingesteld en welke partijen een belemmering vormen bij deze strategie.

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XX	XX	X		

De projectorganisatie wordt bijna eenduidig als coöperatief gezien. “Wel viel het op dat Rijkswaterstaat en waterschap Groot Salland er vaak teveel vanuit hun eigen belang zaten in plaats van aan het doel van het project te werken” (Mater, 2011). Wel werd nog benadrukt dat de vergunningverlener dan niet tot de projectorganisatie wordt gerekend. Dit omdat Rijkswaterstaat vaak een dubbele pet op heeft. Soms zijn ze als rivierbeheerder betrokken en draaien ze gewoon mee in een ontwerpproces, en vervolgens is de vergunningverlener uit dezelfde organisatie het er niet mee eens” (Hoogenboom, 2011). Dit komt omdat je er vaak vanuit gaat, dat je met een bepaald iemand van de organisatie zaken hebt gedaan, en je er dan automatisch vanuit gaat dat twee mensen binnen de zelfde organisatie het met elkaar eens zijn, maar dat blijkt dus niet altijd zo te zijn. “Wat dus vertraging oplevert is dat men het gevoel heeft dat men op een lijn zit met de vergunningverlening in het vooroverleg en dat je vervolgens de vergunning gaat aanvragen en blijkt dat het niet kan. We proberen dus steeds om de vergunningverleners te committeren aan het project en ze het gevoel te geven dat je het samen mogelijk moet maken” (Hoogenboom, 2011). Ondanks bovenstaande opmerkingen, kan geconcludeerd worden dat de projectorganisatie coöperatief was ingesteld. “De samenwerking tussen de gemeente, projectorganisatie, stichting en PDR is altijd goed verlopen. We proberen altijd in goed overleg met elkaar de zaken tot stand te brengen” (Vilsteren, 2011).

5.4.8 GEBREK AAN VERTROUWEN

De laatste vertragingsfactor die wordt uitgewerkt is die van ‘gebrek aan vertrouwen’. Daarbij wordt vooral gekeken of ze onderling vertrouwen hebben over het project en of ze vertrouwen hebben in de goede afloop van het project.

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XXXX	X

“Het belangrijkste aan vertrouwen, is de transparantie waarmee men praat over de problemen en de risico’s die zich voordoen. In dit project kwam het nauwelijks voor dat er dubbele agenda’s werden gehanteerd” (Hoogenboom, 2011). Als organisatie weten we elkaar te vinden. Als er problemen zijn gaan we het gesprek aan met de desbetreffende partijen en dat wordt ook gewaardeerd (Vilsteren, 2011). Er waren bijvoorbeeld een paar partijen (die niet tot de projectorganisatie behoren) die niet zo transparant waren. Deze partijen speelden hun spel via de gemeenteraad. Aan de ene kant is dat natuurlijk prima, want daar is dat politieke proces ook voor bedoeld, maar het gaat daarbij wel om de integriteit van de gemeenteraad. Ook bij de ontvankelijkheid van politieke partijen bij individuele belangen kun je bij zo’n project vraagtekens zetten. Dat is in de planvorming het meest schimmige onderdeel. Mensen in de directe omgeving van het plangebied proberen raadsleden te winnen voor hun ideeën. Dit is van invloed op de projectorganisatie, omdat je daardoor moeite krijgt om mensen te vertrouwen, omdat je weet dat alles wat je zegt tegen je gebruikt kan worden” (Hoogenboom, 2011).

5.5 BEDRIJVENTERREIN AVELINGEN

Het bedrijventerrein Avelingen bij Gorinchem is een van de maatregelen die is opgenomen in het programma Ruimte voor de Rivier. Reden hiervoor is dat de aanwezige bebouwing in Gorinchem en Sleeuwijk voor een lokale versmalling van de rivier zorgt. Specifiek gaat het om de bebouwing in het buitendijkse bedrijventerrein Avelingen. Deze buitendijkse bebouwing (en dus rivierversmalling) zorgt voor opstuwing. Om het water meer ruimte te geven wordt de uiterwaard ter hoogte van het bedrijventerrein vergraven tot nevengeul. Hierdoor stroomt er tijdens hoge rivierafvoeren meer water door het winterbed van de Merwede dan in de huidige situatie, wat leidt tot een waterstanddaling bij Gorinchem (Wittenveen&Bos, 2011).

Binnen het project Bedrijventerrein Avelingen zijn twee interviews gehouden. Allereerst is er een interview afgenomen met Dhr. Hans Brouwer (PDR). Vervolgens is er een interview afgenomen met de initiatiefnemer van het project. Dit was namens de gemeente Gorinchem Dhr. Arjan van der Wiel. Er zijn maar twee interviews afgenomen binnen deze case, omdat beide respondenten aangaven dat dit de enige twee actoren zijn die nauw zijn betrokken bij de besluitvorming van dit project.

5.5.1 HUIDIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Het gehele plangebied ligt ten zuiden van de kern Gorinchem en ten noorden van de Boven-Merwede. Het plangebied “Bedrijventerrein Avelingen” is een samenvoeging van twee bedrijventerreinen. Het gaat daarbij om de terreinen Avelingen-Oost en Avelingen-West. De bedrijfsactiviteiten lopen uiteen van kleine kantoorfuncties tot grote bedrijvencomplexen. Karakteristiek voor Gorinchem is de scheepsbouw en watergebonden industrie. In dit plangebied bevindt zich daarnaast de scheepswerfindustrie in Avelingen-West, dit is van oudsher een belangrijke werkgevende tak in de gemeente.

Het deelgebied Avelingen-West ligt ten westen van de A27 tussen het Kanaal van Steenenhoek en de Boven Merwede. Het terrein kenmerkt zich door een gesloten karakter. De ruimtelijke kwaliteit van het bedrijventerrein wordt ontleend aan de situering langs de Boven-Merwede en de brug met de A27. Het terrein heeft daarnaast een duidelijk gezicht vanaf de Merwede en vormt vanaf de rivier een herkenningspunt voor de stad Gorinchem. Aan de oost- en westzijde is het terrein afgeschermd door hoog opgaand groen en aan de zuidzijde van het deelgebied zijn uiterwaarden gelegen, grenzend aan het industrieterrein. De uiterwaarden bestaan hoofdzakelijk uit grasland. (BRO, 2010)

Avelingen-Oost is een bedrijventerrein van circa 25 hectare en ligt tussen de A27 en de vesting Gorinchem. Avelingen-Oost is ook gelegen langs de Boven-Merwede en is toegankelijk voor short-sea schepen. Daarnaast heeft het bedrijventerrein nog de beschikking over drie insteekhavens. Ook dit terrein heeft een duidelijk gezicht vanaf de Merwede en vormt vanaf de rivier een herkenningspunt voor de stad Gorinchem de rivier. De kwaliteit van de openbare ruimte en van de private opstallen en terreinen is wisselend. Groen is in het deelgebied weinig aanwezig. Alleen langs de A27 bevindt zich een groene rand. Aan de zuidzijde van het deelgebied zijn de uiterwaarden gelegen bestaande uit hoofdzakelijk grasland. Cultuurhistorisch is het gebied eigenlijk alleen interessant wanneer gekeken wordt naar elementen die nog te herkennen zijn van vroeger, zoals de restanten van de voormalige Baileybrug. (BRO, 2010)

5.5.2 TOEKOMSTIGE GEBIEDSBESCHRIJVING

Voor wat betreft de ontwikkeling van het terrein is aansluiting gezocht bij de plannen van het Rijk en wordt het Ruimte voor de Rivier project Avelingen uitgevoerd. Dit project houdt onder meer in dat delen van de uiterwaarden worden afgegraven en dat daarmee meer ruimte wordt geboden aan de rivier. De Gemeente Gorinchem heeft met het vergraven van de uiterwaard tevens de ambitie om het watergebonden karakter van het bedrijventerrein Avelingen te versterken. Dit kan gepaard gaan met een herstructurerings- en verplaatsingsopgave van de bestaande bedrijvigheid. Bovendien kan er een langskade worden gerealiseerd met als doel de watergebondenheid van het bedrijfsterrein uit te bouwen, waarbij de aanwezige overslagmogelijkheden worden gefaciliteerd. (Gemeente Gorinchem, Ecorys & Robert de Koning, 2006)



Afbeelding 28:
Inrichtingsplan
bedrijventerrein
Avelingen
(Wittenveen&Bos et
al. (2008)

5.5.3 BESLUITVORMING EN PLANNING

Bedrijventerrein Avelingen zag in 2001 kansen zich te ontwikkelen tot een nat bedrijventerrein. Deze constatering werd gedaan in het kader van een studie naar de toekomst van bedrijventerrein Avelingen. Om die kansen te kunnen benutten was herstructurering van het terrein aan de orde. “Vervolgens werd deze locatie in 2005 door het kabinet aangewezen als koploper project en zagen wij als gemeente de kans om deze twee projecten te combineren” (Van der Wiel, 2011). In het regioadvies aan het kabinet was de locatie reeds voorgedragen als een gebied waar de dubbele doelstelling van de PKB goed uitgevoerd kon worden. Door een combinatie van de herstructurering van het bedrijventerrein met de rivierverruimingsmaatregelen kon de ruimtelijke kwaliteit ter plekke een impuls krijgen, met name de economische kwaliteit en het vervoer over water. De aanstelling als koploperproject betekende dat nog voor de finale vaststelling van PKB deel 4, gestart kon gaan worden met de uitwerking van de maatregel in een planstudie en dat hiervoor middelen beschikbaar werden gesteld. Door dit koploperschap kon daarnaast mogelijk versnelling van de realisatie worden bereikt.

In een bestuursovereenkomst met het ministerie van V&W en de gemeente Gorinchem werden afspraken vastgelegd over de opzet, inhoud, uitvoering en financiering van de planstudie. De gemeente Gorinchem nam de leiding en werd daardoor initiatiefnemer van het project. Doordat de gemeente in 2001 al was begonnen, lagen er al drie alternatieven klaar die de gemeente in samenwerking met de aanwezige bedrijven al had gemaakt. Deze drie alternatieven zijn later overgenomen door de PDR waardoor er een flinke tijdwinst werd geboekt.

De drie alternatieven (varianten) hadden allen dezelfde uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn dus de doelstellingen van de gemeente Gorinchem in samenwerking met de bedrijven op het bedrijventerrein: (Gemeente Gorinchem et al. 2006)

- Handhaving van de huidige bedrijven in het gebied. Hoewel niet alle bedrijven een directe binding hebben met het water, wordt geen actief verplaatsingsbeleid voorgestaan;
- Verruiming van de rivier door de aanleg van een periodiek meestromende parallelle geul door de voorlanden van bedrijventerrein Avelingen;
- Om te voorkomen dat de stroming in de Merwede bij laag water te veel vertraagd, moet een belemmering in de vorm van een drempel worden gerealiseerd;
- Versterking van de bereikbaarheid vanaf het bedrijventerrein door realisering van kaden;
- Herstructurering in het gebied door het dempen van de niet meer in gebruik zijnde, te kleine, insteekhavens;
- Binnen de mogelijkheden van de opgave zoveel mogelijk handhaven van de ecologische verbingszone langs het terrein en voor versterking van ecologische verbindingen. Mogelijkheden binnen en buiten het terrein integreren in deze planvorming;
- Extra verstorende gevolgen als gevolg van waterstroming voor
- De huidige voorraadhaven van Damen Shipyards voorkomen en mogelijke alternatieven hiervoor bieden;
- Handhaving van de pijlers van de Merwedeburg. Planvorming voor alternatieven komen in het kader van de A27-planstudie in beeld.
- Ontwikkelingskansen bieden voor de industrieel logistieke invulling en de toevoeging van hoogwaardiger functies in het gebied.

Naar aanleiding van deze uitgangspunten werden drie alternatieven opgesteld, namelijk (gemeente Gorinchem, 2006):

1. Ruimte voor Avelingen

In deze variant is de instroomopening van de geul 100 meter breed en zo dicht mogelijk tegen de langsdam gesitueerd. De ruimte die overblijft tussen de geul en bedrijven, wordt aan het bedrijventerrein toegevoegd. Met name Avelingen-West heeft profijt van deze strategie, want hierdoor ontstaat er een ± 40 meter breed uitlopende landstrook. Daarnaast biedt deze variant mogelijkheden voor de aanleg van een wegverbinding tussen Avelingen Oost en West.

2. Ruimte voor de nevengeul

Door de 120 meter brede geul kan meer water afgevoerd worden en kunnen schepen makkelijker manoeuvreren. De huidige grens tussen het bedrijventerrein en uiterwaard wordt dan de nieuwe land-watergrens. De langsdam loopt van minimale breedte aan de oostzijde uit tot ± 30 meter aan de westzijde.

De schepen van Damen liggen achter de onderwaterdrempel in de nevengeul. Door de relatief brede geul is het makkelijker om enkele wachtplaatsen voor schepen in de havengeul te realiseren.

3. Ruimte voor economie en natuur

Door de instroomopening van de havengeul 100 meter breed te maken en de bestaande grens tussen bedrijventerrein en uiterwaard als land-watergrens aan te houden, kan er een brede langsdam gerealiseerd worden. Deze strook heeft niet alleen een ecologische functie. Aan de westzijde liggen schepen van Damen Shipyards beschermt in deze brede langsdam. De bestaande zandvang in de invaartopening bij Damen Shipyards blijft door de brede langsdam intact. Het water uit de nevengeul kan bovendien vrijwel rechtdoor in de geul van natuurgebied Avelingen stromen, waardoor de effectiviteit van de waterafvoer groot is.

Het voorkeursalternatief 'Ruimte voor economie en natuur' uit de herstructureringsvisie dient uiteindelijk als basis voor de verdere planvorming en voor de MER. In dit alternatief zijn de voorlanden op het breedste punt circa 250 meter breed en het smalste punt beslaat maximaal 100 meter. Andere varianten die in de herstructureringsvisie aan de orde zijn geweest, waren daarom niet mogelijk gezien de ruimtelijke beperkingen van het gebied en de taakstelling voor de waterstanddaling zoals deze was gegeven in de PKB. In 2009 is het MER samen met het (voorontwerp-)bestemmingsplan ter inzage gelegd voor inspraak en advisering door de wettelijke adviseurs. Tevens is het MER ter advisering voorgelegd aan de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie-mer). Op basis van de inspraak en adviezen over het MER werd vervolgens het bestemmingsplan door de gemeente (al dan niet gewijzigd) vastgesteld. Vervolgens is op 10 december 2009 de projectbeslissing genomen waardoor de SNIP3 fase is afgerond. "We zitten nu inmiddels in de aanbestedingsfase. In deze fase zijn er verschillende partijen geselecteerd en die hebben op dit moment ingeschreven. Begin september wordt de aannemer die het mag gaan uitvoeren geselecteerd aan de hand van de 'Engineer and construct' vorm. In de loop van 2012 willen we dan daadwerkelijk starten met de maatregel en hopen we eind 2013 klaar te zijn met het project" (Van der Wiel, 2011).

Project	Bedrijventerrein Avelingen
Initiatiefnemer	Gemeente Gorinchem
Belangrijkste betrokken actoren	• Gemeente Gorinchem • PDR
Rivier	Merwede
Vertraging op projectbeslissing	N.V.T
Planning	• Maart 2006: Variantkeuze • 2009: Vaststelling bestemmingsplan en MER • December 2009: Projectbeslissing • September 2011: Afronding aanbestedingsfase • 2012-2013: Uitvoering

Afbeelding 29:
Feiten
Bedrijventerrein
Avelingen
(Rijkswaterstaat,
2011)

5.5.4 VERTRAGINGSFACTOREN BINNEN BEDRIJVENTERREIN AVELINGEN

In de volgende paragrafen worden de vertragsfactoren binnen het project bedrijventerrein Avelingen uitgewerkt. Eerst wordt gekeken naar de doelen en percepties die de actoren hadden bij het probleem. Vervolgens komen achtereenvolgens het gebrek aan middelen, de mate van het hanteren van een coöperatieve strategie en het gebrek aan vertrouwen aan bod.

5.5.5 PROBLEEMSTELLING, CONFLICTERENDE DOELSTELLINGEN EN PERCEPTIES

Om het project beter te begrijpen, was het voorafgaand aan het interview van belang om er achter te komen wat de verschillende respondenten het belangrijkste probleem vonden bij het desbetreffende Ruimte voor de Rivier project.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	X	

Typerend voor deze case is, dat de respondenten niet praten over problemen, maar over kansen. “Wij wilden als gemeente aan de slag met het bedrijventerrein Avelingen Oost. Daarna kwam het Ruimte voor de Rivier project en zagen wij een goede kans om deze twee projecten te combineren. Het probleem is daarnaast hoe we de waterstanddaling van 10,7 centimeter willen bereiken” (Van der Wiel&Brouwer, 2011).

Nu bovenstaand probleem (kans) duidelijk is, kan over worden gegaan op de stelling gericht op de doelstellingen.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XX	

Allereerst worden de subdoelen bij het hoofddoel van de waterveiligheid in een tabel weergegeven. Deze worden daaronder toegelicht. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan met de subdoelstellingen gericht op de ruimtelijke kwaliteit.

Algemene doelstelling: Het behalen van het waterveiligheidsniveau met een daling van 10,7cm	
Actor	Subdoelstelling
PDR	Binnen de budgettering blijven
Gemeente Gorinchem	Bedrijven met een watergebonden status een uitbreidingsmogelijkheid geven door aanpassen van het bestemmingsplan

De doelstelling van riviervlaging is ook bij dit project voor iedereen helder, maar heeft voor iedereen verschillende effecten. “Het is helder geweest dat het primair ging over de centimeters. De partijen waar het dan in de essentie om gaat zijn de gemeente en het Rijk. Daarnaast is er een beschrijving opgenomen als het

gaat over de verwachtingen ten opzichte van de ruimtelijke kwaliteit. Dit zorgde dat de gemeente een versterkte positie kon opnemen. Er zijn namelijk doelstellingen op verschillende niveaus” (Brouwer, 2011).

Algemene doelstelling: Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit	
Actor	Subdoelstelling
PDR	(De PDR past zich aan, aan de herstructureringsplannen van de gemeente en heeft dus geen subdoelen)
Gemeente Gorinchem	- Uitbreidingsmogelijkheden bieden aan de bedrijven in het buitendijkse gebied - Het gehele bedrijventerrein opnieuw herinrichten

De ruimtelijke kwaliteit is voor de PDR nooit echt een issue geweest. Doordat de gemeente zelf in 2001 al was begonnen met het herstructureringsplan van het bedrijventerrein wisten zij al precies hoe ze dit aan gingen pakken. Ook de waterveiligheid gekoppeld aan de ruimtelijke kwaliteit was al in grote mate meegenomen in dit plan. Dit is ook de reden geweest dat de gemeente Gorinchem initiatiefnemer is geworden van het plan, en dat de PDR min of meer alleen een toetsende partij was. Doordat er maar twee partijen betrokken zijn bij het project en de belangen van die twee partijen redelijk op een lijn lagen heeft dit dus nooit echt tot dusdanige problemen binnen de besluitvorming geleid. Dit geldt eigenlijk ook voor de oplossingen.

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XX	

“Er waren niet echt verschillende oplossingen voor het probleem. Doordat wij al in een vergevorderd stadium waren met bedrijventerrein Avelingen Oost kon de PDR hier relatief makkelijk bij aansluiten. Voor de oplossing van de waterstanddaling was eigenlijk de enige mogelijkheid om de uiterwaarden te vergraven en zodoende een nevengeul te creëren”(van der Wiel, 2011).

5.5.6 GEBREK AAN MIDDELEN

Bij de vertragingsfactor ‘gebrek aan middelen’ worden er vier groepen middelen onderscheiden, namelijk: financiële dekking, grondposities, wettelijke macht en kennis. Een uitleg van deze middelen is terug te vinden in het theoretisch kader (p.26-27). Het eerste middel dat wordt toegelicht is financiële dekking.

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	X			

De financiën zijn nooit een probleem geweest voor dit project. Dit komt ook weer doordat de gemeente zelf al voor de financiering van de ruimtelijke kwaliteit had gezorgd. Wat betreft de waterveiligheidsdoelstelling is de PDR duidelijk. “Hier valt het ruim binnen het budget. Het belangrijkste in projecten is tijd, geld en doelbereik. Als een project over het budget gaat, kunnen wij het oplossen met een overschot van een ander

Ruimte voor de Rivier project. Dat is het voordeel van een programma. Daarom heb je in de PKB een heel globaal ontwerp met ramingen zodat je altijd nog kunt schuiven met budgetten” (Brouwer, 2011).

Het tweede middel waar dit onderzoek zich op richt zijn de grondposities.

Stelling: De grondverwerving speelde een belangrijke rol omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	X	

Ook wat betreft de grondverwerving zijn er nagenoeg geen problemen. “Het merendeel van de benodigde gronden voor het project (met name uiterwaarden) is al in handen van de centrale overheid (Domeinen). Deze uiterwaardgronden werden gepacht door boeren om er vee te laten grazen. De verpachters zijn tijdig aan de slag gegaan met de pachtcontracten om er zodoende uit te komen met de pachters. Wij als gemeente hebben ons niet hoeven bemoeien met deze grondverwerving, want dit werd allemaal gedaan door de PDR” (van der Wiel, 2011). De PDR gaat er van uit dat de grondverwerving niet voor al teveel problemen gaat zorgen, maar houdt daarbij wel rekening met een paar punten. “Grondverwerving duurt altijd langer dan dat je wilt. Er zijn namelijk altijd personen die het willen rekken, omdat ze denken dat er geld te verdienen valt. Echter wanneer je een goed plan hebt zoals bij dit project, plan je een moment in om niet meer te onderhandelen maar over te gaan tot wettelijk onteigenen. Dit hebben wij ook in dit project staan. Dit is dus de stok achter de deur. In de meeste gevallen kom je er toch nog net uit voordat de onteigening begint. Want met onteigening wordt de verkopende partij er meestal niet beter van. Het bedrag mag trouwens sowieso niet te hoog zijn, want dan krijgen we met Brussel te maken. De onteigeningsprocedure is dus al meegenomen in de planning zodat we daardoor niet uitlopen” (Brouwer, 2011).

Het derde middel dat wordt uitgewerkt is de wettelijke macht. Bij dit middel wordt binnen dit onderzoek gekeken of de verschillende vergunningen goed zijn ingepland. Dit is van belang om onnodig oponthoudt door bijvoorbeeld de vele inspraak momenten te voorkomen.

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		X	X	

Het vierde en laatste middel dat onderzocht gaat worden is het gebrek aan kennis.

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X		X	

Net als bij de andere case wordt ook hier aangegeven dat er veel kennis wordt ingehuurd. Vanuit de PDR wordt dit dan ook als een probleem ervaren. “Waar het zou helpen is dat de gemeente mensen had, die zelf kritisch konden kijken naar diegene die ingehuurd werden. Ik heb veel vertrouwen in Peter Beerlage

(externe projectleider), maar er is geen sparringpartner binnen de gemeente die kritisch naar hem kan kijken” (Brouwer, 2011). De gemeente is het hier ook mee eens, maar ziet dit niet als een gebrek aan kennis. Zij vragen zich dan ook af of zij deze kennis wel in huis moeten hebben. “Het gaat hierbij dan met name over de capaciteit van de gemeente Gorinchem. De planvorming om uiteindelijk te komen tot een projectbeslissing door RWS is door de gemeente uitgevoerd met als projectleider Peter Beerlage. Dit was een omvangrijk geheel dat wij als gemeente nooit alleen hadden gekund” (van der Wiel, 2011).

5.5.7 DE MATE VAN COÖPERATIEVE STRATEGIE

De derde vertragsfactor die in dit onderzoek wordt uitgewerkt, is de mate waarin een coöperatieve strategie wordt gehanteerd. Binnen dit onderzoek wordt gekeken in welke mate de actoren coöperatief zijn ingesteld en welke partijen een belemmering vormen bij deze strategie.

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	X			

Beide partijen geven aan coöperatief te werk te zijn gegaan. “Het rijk en gemeente zijn volledig coöperatief ingesteld. Wij spreken elkaar op dingen aan, hebben vertrouwen en hebben plezier om iets te willen bereiken. Met name het plezier om iets samen te bereiken is erg belangrijk. We stellen meestal met alle instanties een samenwerkingsovereenkomst op, zodat we ook weten wat we van elkaar kunnen verwachten (Brouwer, 2011). “Doordat ons herstructureringsplan er al lag en de PDR zich hierbij aan sloot, is het ook niet verre van verrassend dat de projectorganisatie coöperatief was ingesteld. We zitten er vanaf begin af aan ook nagenoeg met het zelfde doel” (van der Wiel, 2011).

5.5.8 GEBREK AAN VERTROUWEN

De laatste vertragsfactor die wordt uitgewerkt is die van ‘gebrek aan vertrouwen’. Hierbij wordt vooral gekeken of er onderling vertrouwen is tussen de betrokken actoren.

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
			XX	

Ook al geven beide respondenten hetzelfde antwoord, toch liggen de meningen daarbij ver uit elkaar. De PDR heeft nooit aan het vertrouwen tussen de twee partijen getwijfeld, maar wel of de gemeente als initiatiefnemer het plan kon uitvoeren. “De programmadirecteur en ik hebben heus wel momenten gehad dat we dachten dat we het project weg moesten halen bij de gemeente. Wij gaan nu maandelijks gesprekken aan met de verantwoordelijk directeur van de gemeente, dit zal iedereen ten goede komen. Hoewel de gemeente natuurlijk op de hoogte is van hoe de PDR over de gemeente als initiatiefnemer denkt, hebben zij er altijd vertrouwen in gehad dat ze het plan als initiatiefnemer konden uitvoeren. “Vanuit de PDR is er denk ik vertrouwen in ons omdat wij als gemeente de planstudie en uitvoeringsfase (hebben) mogen uitvoeren. Daarnaast hadden wij voor het Bedrijventerrein Avelingen Oost al drie alternatieven liggen. Deze

alternatieven zijn overgenomen door de PDR, dit is iets waar ook vertrouwen uit blijkt” (van der Wiel, 2011).

5.6 OVERIGE VERTRAGINGSFACTOREN AANGEDRAGEN DOOR RESPONDENTEN

In de vier uitgewerkte cases van dit onderzoek werd onderzocht of de respondenten de vertragsingsfactoren vanuit het netwerkperspectief herkenden. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de overige vertragsingsfactoren die de respondenten naast de vertragingen vanuit het netwerkperspectief hebben ervaren. Deze overige vertragsingsfactoren komen voort uit de afgelegde interviews en worden vanuit het inzicht van de onderzoeker onderverdeeld in nieuwe groepen van vertragsingsfactoren. Deze overige vertragsingsfactoren zijn niet case specifiek want deze zouden ook een rol hebben kunnen gespeeld in andere cases. Vandaar dat er voor is gekozen om deze overige vertragsingsfactoren aangedragen door respondenten te clusteren in een aparte paragraaf. Op deze manier wordt voorkomen dat vertragsingsfactoren dubbel worden vermeld en is het makkelijker om groepen van vertraging te onderscheiden. Naast de vijf vertragsingsfactoren voortkomend uit het netwerkperspectief, kunnen uit de overige vertragsingsfactoren aangedragen door respondenten nog twee andere groepen van vertraging worden onderscheiden, namelijk de groep: Planning&Ambitie en Proces-&Projectmanagement.

Bij de uitwerking wordt allereerst de hoofdgroep kort ingeleid. Vervolgens wordt het citaat van de respondent waaruit de vertraging blijkt vermeld, waarna hier door de onderzoeker een vertragsingsfactor uit wordt gedefinieerd. Als laatste wordt er per citaat een korte uitleg gegeven over wat de respondent precies met het citaat bedoelde.

5.6.1 PLANNING & AMBITIE

Naar aanleiding van de gehouden interviews met de respondenten waren er al vrij snel twee nieuwe groepen van vertragsingsfactoren te onderscheiden. De eerste die daarbij aan de orde kwam, was die van Planning&Ambitie. De koppeling van deze benaming (planning en ambitie) hangt nauw met elkaar samen. Vaak is namelijk de planning te ambitieus, of zijn de ambities te hoog waardoor de planning in gevaar komt. Een koppeling tussen deze twee moet vooraf dus goed op elkaar zijn afgestemd. Wanneer wordt gekeken naar de cases, kan worden geconcludeerd dat de factor planning&ambitie in twee van de vier cases wordt genoemd als vertragsingsfactor.

De eerste factor die naar voren kwam tijdens de interviews was de **‘onrealistische planning’**. “Achter die planning zit een bepaalde ambitie en je kunt je afvragen hoe realistisch dat is. In de praktijk is het weerbarstiger dan je vooraf denkt. Je maakt een planning op basis van politiek bestuurlijke wensen en ambities en in de praktijk blijkt dat weerbarstiger te zijn” (Martens, 2011). Dit citaat gaat in op de planning van de PDR. Als initiatiefnemer van het project werd je eigenlijk opgezegd met een einddatum voor het project, zonder dat je daar als initiatiefnemer over na kon denken of invloed op uit kon oefenen. Het gevaar is dan, dat je naar een datum toe gaat werken, in plaats van dat je uitgaat van een begindatum. Bij een begindatum ga je vanaf dat punt rekenen hoeveel jaren en maanden je daadwerkelijk nodig hebt om het project binnen de opgestelde planning te realiseren. Vanuit de PKB is het dan ook niet realistisch om één planning te maken voor 33 projecten met als einddatum 2015.

De tweede factor die een grote rol heeft gespeeld binnen de besluitvorming van twee van de vier uitgevoerde cases is de **'te hoge ambitie'**. "De plannen die gepresenteerd werden, voldeden niet helemaal aan het verwachte ambitieniveau. Er zaten punten in die er vanuit gingen dat nieuwe inzichten tot nieuwe ontwerpen zouden leiden, maar dit was niet het geval (Martens, 2011). Ook bij deze tweede factor gericht op de planning en ambitie speelt de PDR een grote rol. Zij hadden een duidelijke ambitie namelijk de waterveiligheid vergroten. De gemeenten hadden echter vaak te hoge ambities die constant naar beneden bijgesteld moesten worden om binnen de budgettering te blijven. Dit botste constant met elkaar.

In de volgende paragraaf komt de tweede hoofdgroep aan bod die is aangedragen door de respondenten, namelijk proces- & projectmanagement.

5.6.2 PROCES- & PROJECTMANAGEMENT

De tweede hoofdgroep die door de onderzoeker is opgesteld aan de hand van de door respondenten aangedragen vertragsfactoren is Proces- & Projectmanagement. Hierbij wordt niet diep ingegaan op het verschil tussen deze twee vormen van management, maar wordt het gezien als verzamelnaam van een groep vertragsfactoren. Elke hieronder geciteerde vertragsfactor kan namelijk een andere rol spelen bij project of procesmanagement. Alle factoren die onder deze gezamenlijke noemer kunnen worden geschaard, kwamen aan bod in alle geselecteerde cases van dit onderzoek en worden daarom ook als zeer belangrijk geacht. Bij deze hoofdgroep kunnen er zes factoren onderscheiden worden.

De eerste factor die naar voren kwam uit de interviews is de **'onderschatting van het proces'**. "Bij dit project komt de vertraging vooral doordat er heel erg licht is gedacht over het proces. Er werd gedacht van we doen het even, we realiseren dat project en dan is het klaar." (Bouwman, 2011). Onderschatting is dan ook een veel genoemde factor binnen de verschillende cases. Deze factor hangt echter samen met veel andere factoren binnen de besluitvorming. Voor onderschatting moet zodoende altijd gewaakt worden. Wanneer je onderschatting signaleert is het vaak al te laat en moet er ergens in het proces een inhaalslag worden gemaakt om geen extra vertraging op te lopen.

Een andere factor die aan bod kwam, is **'het belang van een goede actoranalyse'**. Deze analyse is van belang doordat het hele politieke spel de laatste jaren sterk is veranderd. Een voorbeeld hiervan is dat een actoranalyse essentieel is, om te kunnen bepalen welke actoren nu werkelijk betrokken zijn en een rol opeisen" (Bouwman, 2011). Door een goede actoranalyse op te stellen, kun je al in een vroeg stadium binnen de besluitvorming bepalen welke partijen een rol van betekenis spelen of kunnen gaan spelen. Op die manier kun je de partijen die nauwelijks invloed uitoefenen links laten liggen en aandacht schenken aan partijen die wel belangen hebben bij het project.

Een derde factor voortkomend uit de interviews in het **'gebrek aan communicatie'**. Het gaat hier met namen om de communicatie tussen de partijen. Het was heel moeilijk om te communiceren met zoveel partijen te gelijk. Deels doordat de ontwerpers te veel luisteren puur wat er op dat moment wordt ingegeven vanuit de Provinciale projectgroep" (Kruijt, 2011). Goede communicatie is van groot belang binnen de besluitvorming. Iets dat nauw samenhangt met deze (gebrek aan) communicatie is het belang van het informeren. Door te communiceren en te informeren blijven de verschillende partijen op de hoogte en zodoende betrokken bij het project. Ook wanneer er al een tijdje niets gebeurt rondom het project, is het van groot belang dat mensen op de hoogte blijven. Doordat er veel partijen betrokken zijn is een projectwebsite

een goede optie om het gebrek aan communicatie tegen te gaan. Hier wordt veelal gebruik van gemaakt, maar hier staat uit ervaring van de onderzoeker nauwelijks relevante informatie op.

De vierde factor die de respondenten relevant achtte was de **'afbakening van het proces'**. "De coalitie kon het er niet over eens worden en er is toen besloten om een open proces te starten. De wethouder nam het letterlijk en vond dat alles kon en niets hoefde, behalve de Ruimte voor de Rivier" (Eggink, 2011). Door grenzen en gerichte doelen op te stellen voorafgaand aan het proces, heb je iets om naar toe te werken. Wanneer het hele proces open wordt gehouden, weet geen enkele partij waar het aan toe is en blijf je weerstand krijgen op de plannen. Afbakening hangt dus nauw samen met het "belang van een goede actoranalyse (ook een manier van afbakening).

De vijfde factor die naar voren kwam uit de interviews is het **'gebrek aan proceskennis'**. "Het sectoraal denken van een paar partijen die je allemaal nodig hebt, terwijl je het hebt over integrale gebiedsontwikkeling. Iedereen kon zich het permitteren om op zijn eigen stoel te blijven zitten" (Hermanussen, 2011). Deze factor conflicteert in kleine mate met "het belang van een goed actoranalyse". Het is dus mogelijk dat wanneer je een goede actoranalyse hebt gemaakt, je nog steeds met partijen te maken hebt die alleen hun eigen plaatje voor zich zien, zonder aan het grote geheel te denken.

De laatste factor is de **'politieke besluitenloosheid'**. "Het is over het algemeen de besluiteloosheid geweest (lang tegenaan gehikt) die voor vertraging heeft gezorgd. De gemeente was bang dat hetgeen dat besloten werd, niet uitvoerbaar was." (Eggink, 2011). Politieke besluitenloosheid komt bij alle projecten voor. Een goed voorbeeld daarbij is de periode rond de verkiezingen. Doordat partijen zetels willen winnen, gaan ze populair gedrag vertonen. Besluiten die op dat moment niet zo populair zijn bij de bevolking komen dan in gevaar. Politieke besluiteloosheid heeft in deze context ook te maken met 'gebrek aan kennis'.

Doordat bovenstaande vertragingfactoren, voort zijn gekomen uit de interviews, worden deze als zeer belangrijk geacht. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat deze vertragingen ook daadwerkelijk zijn ervaren binnen de beleidsimplementatie, en dus niet alleen herkend zijn als vertragingfactor (zie afbeelding 16). Over de herkenning en het daadwerkelijk ervaren van vertragingfactoren zal in het laatste hoofdstuk dieper worden ingegaan. Daarnaast wordt ervoor gekozen om deze twee nieuwe groepen van vertragingfactoren ook mee te nemen en verder uit te werken in de reflectie van dit onderzoek (paragraaf 6.3).

HOOFDSTUK

6 Conclusie en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek uitgewerkt en worden er een aantal aanbevelingen gedaan. De conclusie houdt de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag in. De eerste twee deelvragen hangen nauw met elkaar samen, waardoor er is gekozen om deze bij de beantwoording aan elkaar te koppelen. Bij de uitwerking van deze deelvraag, wordt aan de hand van afbeelding 16 uit hoofdstuk 3 aangegeven welke vertragsfactoren tijdens de verschillende cases door de respondenten zijn herkend en/of ervaren. Daarnaast wordt gekeken of er eventueel verbanden zijn tussen de wel en niet vertraagde projecten. Vervolgens worden de belangrijkste vertragsfactoren, die in de grafieken naar voren komen, verder uitgewerkt en toegelicht. Wanneer dit is gedaan, kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Door de vertragsfactoren, aangedragen door respondenten, en de vertragsfactoren, voortkomend uit het netwerkperspectief, te combineren kunnen aanbevelingen worden gedaan over hoe vertragingen bij Ruimte voor de Rivier projecten in de toekomst kunnen worden voorkomen. Wanneer de conclusies zijn getrokken en er aanbevelingen zijn gedaan zullen in een korte reflectie de twee vertragsfactoren die zijn aangedragen door respondenten worden uitgewerkt. Afsluitend zal er in diezelfde paragraaf ook nog een persoonlijke reflectie gegeven worden.

6.1 CONCLUSIE

In hoofdstuk twee van dit onderzoek is beschreven welke factoren, volgens de theorieën, voor vertraging kunnen zorgen. Deze factoren zijn geoperationaliseerd en voorgelegd aan de verschillende respondenten van de vier uitgevoerde cases. De resultaten uit het onderzoek betreft alle factoren die invloed uitoefenen op de tijdsplanning van de initiatiefnemer. Deze tijdsplanning is naar alle waarschijnlijkheid realistisch opgesteld door de initiatiefnemer, maar kan door allerlei factoren vertragen. Het kan hierbij gaan om factoren waar de initiatiefnemer invloed op heeft, maar ook om factoren binnen de besluitvorming waar andere partijen invloed op uit kunnen oefenen.

Om een conclusie te kunnen trekken over deze factoren, wordt er onderscheid gemaakt tussen 'herkenbaarheid' en het 'ervaren' van vertragsfactoren. Wanneer de vertragsfactor wordt 'ervaren', houdt dit in dat er ook daadwerkelijk vertraging is ontstaan door toedoen van deze vertragsfactor. Wanneer een vertragsfactor wordt 'herkend', betekend dat voor dit onderzoek dat de vertragsfactor als potentiële vertragsfactor wordt herkend, maar hoeft het niet zo te zijn dat de factor bij hun project een rol van betekenis heeft gespeeld. Aan de hand van dit onderscheid worden de conclusies getrokken (afbeelding 30 t/m 33).

Onderstaande tabel is als hypothese opgesteld in hoofdstuk 3. In onderstaande tabel (30 & 31) zijn de twee vertraagde en de twee niet vertraagde projecten van elkaar losgekoppeld. Dit is gedaan omdat de antwoorden als gemiddelden worden weergegeven. In eerste instantie wordt gekeken of de in hoofdstuk 3 opgestelde hypothese vanuit de theorie klopt. Hier wordt een antwoord op gegeven aan de hand van de eerste stelling die gericht was op de 'herkenbaarheid' van de vertragsingsfactor. Deze stellingen zijn voorgelegd aan alle zeventien respondenten van de vier cases (zie interviewbundel). Vervolgens wordt gekeken of de respondenten van de vertraagde projecten deze vertragsingsfactoren ook daadwerkelijk hebben 'ervaren'. In de laatste kolom wordt er een korte conclusie gegeven over de 'herkenbaarheid' en het 'ervaren' van de vertragsingsfactoren.

In onderstaande tabellen vormen de derde en de vijfde kolom de hypothese over de herkenning en ervaring van vertragsingsfactoren. In de vierde kolom wordt de gemiddelde 'herkenbaarheid' van vertragsingsfactoren weergegeven aan de hand van de uitkomsten van het interview. Daarbij gelden case 1&2 (10 respondenten) voor de vertraagde projecten, en case 3&4 (7 respondenten) voor de niet vertraagde projecten. Het cijfer dat in kolom zes staat, houdt het gemiddelde in van de twee vertraagde projecten gericht op het 'ervaren' van de vertragsingsfactor (eveneens 10 respondenten).

De gemiddelden zijn bepaald aan de hand van de gegeven antwoorden in de Likert-schaal (bijlage 6). Helemaal mee eens heeft een score van 2 gekregen, en helemaal niet mee eens een score van -2. Vervolgens zijn de antwoorden van de respondenten in de Likert-schaal vermenigvuldigd met de score variërend van 2 tot -2 en weer gedeeld door het aantal respondenten. Daarnaast zijn er kleuren weergegeven in de tabel. Rood staat voor niet herkend of ervaren, roze staat voor nauwelijks herkend of ervaren, groen staat voor herkend of ervaren en lichtgroen staat voor nauwelijks herkend of ervaren. Door middel van de kleuren kan in een oogopslag bepaald worden of de vooraf opgestelde hypothese juist is.

Case	Factoren	'Herkennen van vertragsingsfactor'		'Ervaren van vertragsingsfactor'		Conclusie
		Hypothese	Onderzoek	Hypothese	Onderzoek	
1&2	• Conflicterende percepties	Ja	+1,1	Ja	+1,6	Herkend / ervaren
	• Conflicterende doelstellingen	Ja	+1,1	Ja	+1,6	Herkend/ ervaren
	• Verschillende oplossingen	Ja	+0,3	Ja	+0,5	Nauwelijks herkend / nauwelijks ervaren
	• Gebrek aan middelen -Gebrek aan financiële dekking	Ja	+1,7	Ja	-1,0	Herkend/niet ervaren
	-Grondposities in verschillende handen	Ja	-0,1	Ja	-0,4	Nauwelijks herkend/ nauwelijks ervaren
	-Vergunningverlening verkeerd ingepland	Ja	-0,9	Ja	-0,4	Niet herkend/ nauwelijks ervaren
	-Gebrek aan kennis	Ja	-0,9	Ja	-0,9	Niet herkend / niet ervaren
	• In mindere mate coöperatief ingesteld	Ja	+0,6	Ja	+0,1	Herkend/ nauwelijks ervaren
	• Weinig vertrouwen	Ja	-0,9	Ja	-0,7	Niet herkend/ niet ervaren

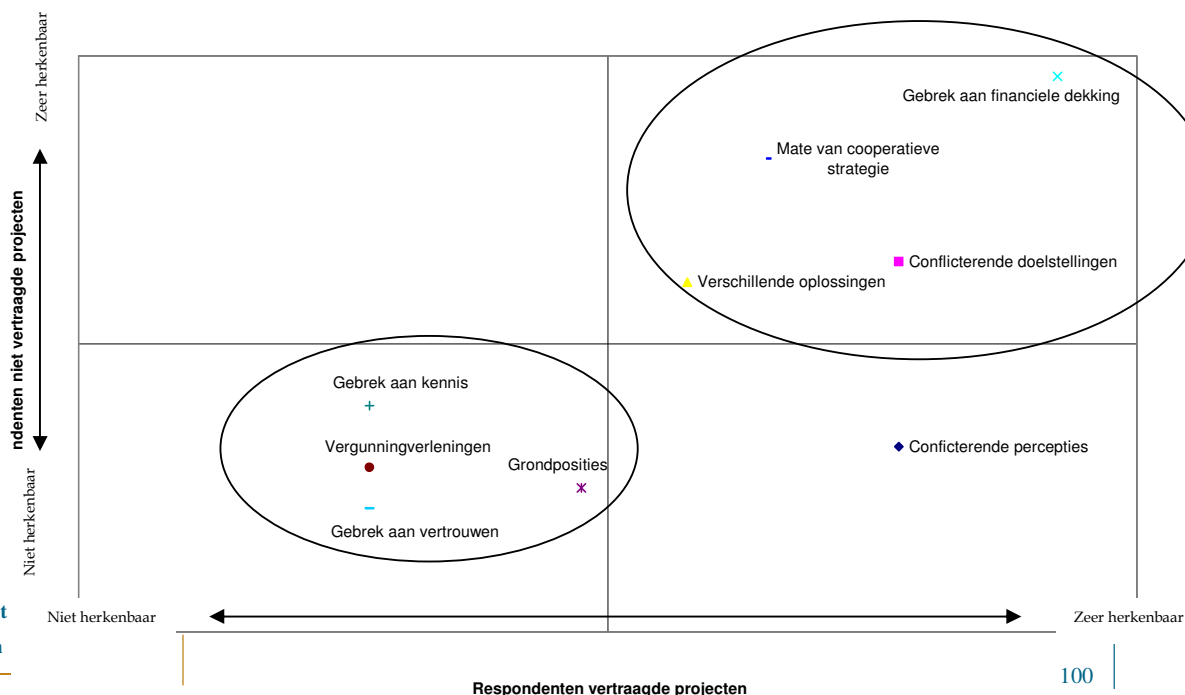
Afbeelding 30: Cijfers van herkenning en ervaring van vertragsingsfactoren bij vertraagde projecten

Afbeelding 31: Cijfers van herkenning van vertragsfactoren bij niet vertraagde projecten

Case	Factoren	'Herkennen van vertragsfactor'		'Ervaren van vertragsfactor'		Conclusie
		Hypothese	Onderzoek	Hypothese	Onderzoek	
3-4	• Conflicterende percepties	Ja	-0,7	Nee		Niet herkend
	• Conflicterende doelstellingen	Ja	+0,6	Nee		Herkend
	• Verschillende oplossingen	Ja	+0,4	Nee		Nauwelijks herkend
	• Gebrek aan middelen -Gebrek aan financiële dekking	Ja	+1,9	Nee		Helemaal herkend
	-Grondposities in verschillende handen	Ja	-1,0	Nee		Niet herkend
	-Vergunningverlening verkeerd ingepland	Ja	-0,9	Nee		Niet herkend
	-Gebrek aan kennis	Ja	-0,4	Nee		Nauwelijks herkend
	• In mindere mate coöperatief ingesteld	Ja	+1,3	Nee		Helemaal herkend
	• Gebrek aan vertrouwen	Ja	-1,1	Nee		Niet herkend

Door de cijfers uit kolom vier uit bovenstaande tabellen te gebruiken, kan aan de hand van een grafiek visueel worden weergegeven welke vertragsfactoren zowel door de vertraagde als de niet vertraagde projecten worden herkend. De grafiek moet als volgt worden gelezen: als een vertragsfactor linksboven in het vierkant staat, houdt dit in dat de vertragsfactor alleen wordt herkend door de niet vertraagde projecten. Wanneer de factor links onder staat, wordt deze niet of nauwelijks herkend door de respondenten van de vertraagde en niet vertraagde projecten. Wanneer de vertragsfactor rechtsboven in het vierkant staat, wordt deze herkend door de vertraagde en niet vertraagde projecten. Wanneer de vertragsfactor rechtsonder in het vierkant staat betekent dit dat de factor alleen wordt herkend door de vertraagde projecten.

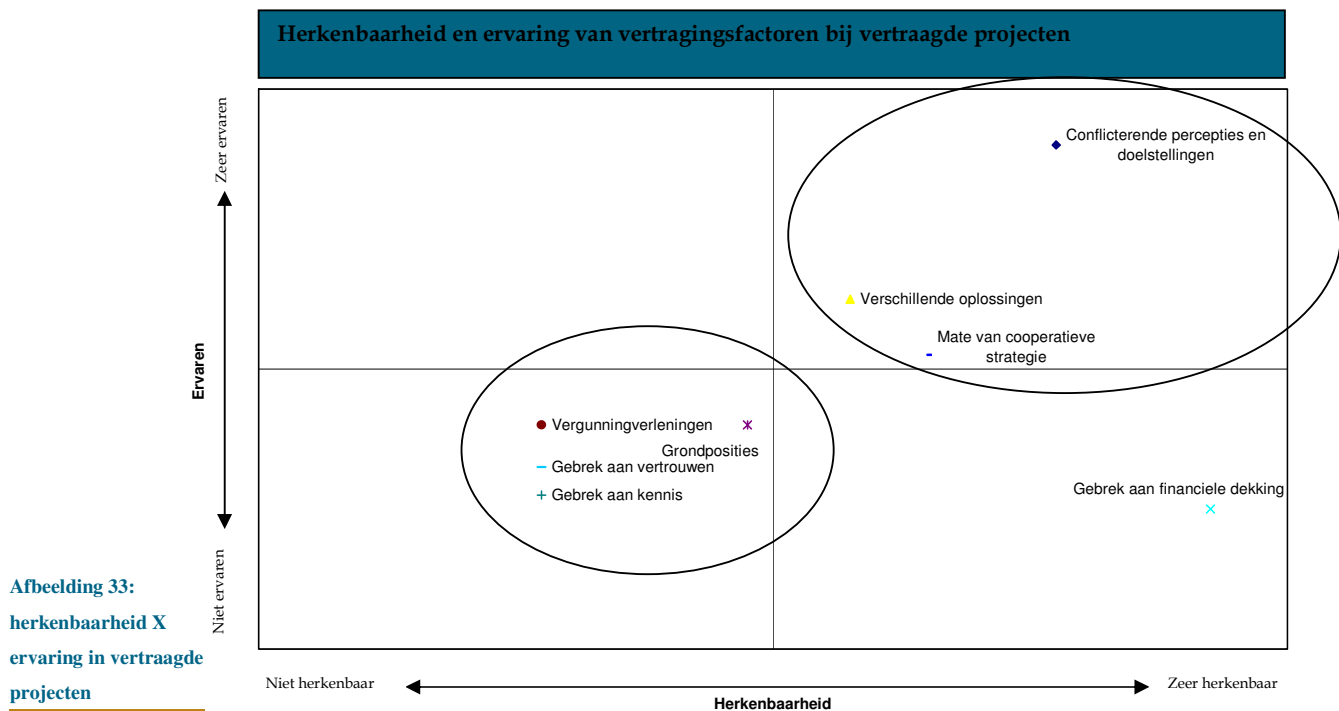
Herkenbaarheid vertragsfactoren (vertraagde x niet vertraagde projecten)



Afbeelding 32: Herkenning van vertragsfactoren bij vertraagde en niet vertraagde projecten

Uit de grafiek blijkt dat de respondenten van de vertraagde en niet vertraagde projecten het in grote mate eens zijn over welke vertragsfactoren wel of niet worden herkend. Zo wordt 'gebrek aan vertrouwen' het minst herkend door de respondenten uit de vertraagde en niet vertraagde projecten (kleine cirkel in de grafiek). Er zijn drie factoren die door beide groepen respondenten wel worden herkend tijdens de beleidsimplementatie, te weten 'gebrek aan financiële dekking', 'mate van coöperatieve strategie' en 'conflicterende doelstellingen' (grote cirkel in de grafiek). Een factor die opvalt is 'conflicterende percepties'. Deze factor wordt alleen herkend door respondenten uit vertraagde projecten. Er kan bij deze dus al worden geconcludeerd dat de vertragsfactoren 'gebrek aan kennis', 'vergunningverlening', 'grondposities' en 'gebrek aan vertrouwen' niet herkend worden binnen de beleidsimplementatie van de vier onderzochte Ruimte voor de Rivier projecten.

De eerder genoemde factoren die rechtsboven in afbeelding 32 staan (grote cirkel), worden zoals gezegd dus wel herkend door de respondenten. In afbeelding 33 wordt daarom gekeken welke herkende factoren ook daadwerkelijk zijn ervaren tijdens de beleidsimplementatie. Deze grafiek is net als afbeelding 32 opgebouwd aan de hand van de gegeven antwoorden op de Likert-schaal, deze bestaat echter alleen uit antwoorden van de respondenten van de vertraagde projecten.



Afbeelding 33:
herkenbaarheid X
ervaring in vertraagde
projecten

In afbeelding 32 zagen we 4 factoren die werden herkend door alle respondenten. Uit bovenstaande afbeelding blijkt dat drie van deze factoren (grote cirkel) dus zowel worden herkend als worden ervaren als vertraging. Hieronder wordt per factor kort toegelicht waarom ze wel of niet als vertragend worden

ervaren. Daarnaast volgt er ook een korte conclusie over de twee vertragsfactoren die zijn aangedragen door de respondenten.

- **Gebrek aan financiële dekking**

Bijna alle respondenten geven aan dat financiële dekking essentieel is voor de realisering van het project. Doordat de PDR echter de 33 Ruimte voor de Rivier projecten aan elkaar heeft gekoppeld doormiddel van een algemeen programma kunnen ze schuiven met budgetten. “Dit was ook de reden dat de PKB raming heel globaal was” (Brouwer, 2011). Financiële dekking gericht op de waterveiligheid heeft dus nooit een rol gespeeld. Financiële dekking gericht op de ruimtelijke kwaliteit is een ander verhaal. Hierbij bleek dat de betrokken gemeenten vaak hoog inzette op de ruimtelijke kwaliteit, maar wanneer dit niet werd bekostigd door de PDR, kwam deze ruimtelijke kwaliteit vaak te vervallen of werd deze lager ingezet. Feit is dat er bij de gemeenten te weinig vermogen is om de ruimtelijke kwaliteit te financieren. Dit heeft echter nergens vertragend gewerkt.

- **Conflicterende doelstellingen en percepties**

Tijdens de interviews met respondenten bleek al snel dat dit zeker één van de factoren was die voor vertraging zorgde. Dit komt met name door de dubbele doelstelling waarmee de PDR is begonnen aan het Ruimte voor de Rivier programma. Daarnaast kwam via de respondenten naar voren dat de waterveiligheidsdoelstelling bij geen enkele case voor vertraging zorgde. De vertraging zit hem dan ook in de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. Doordat de PDR ook een doelstelling had opgesteld die gericht was op de ruimtelijke kwaliteit, hebben ze bij de gemeenten te hoge verwachtingen verwekt. Hierdoor wilde de gemeenten vaak ruimtelijke kwaliteitsverbetering creëren waar de PDR niet aan mee wilde betalen. Vaak moesten de gemeenten na langdurige besluitvorming, concluderen dat deze ruimtelijke kwaliteit niet haalbaar was, en moesten ze deze alsnog laten vallen. Er waren ook gevallen dat de beslissingen omtrent de ruimtelijke kwaliteit te lang op zich liet wachten waardoor de PDR het initiatief heeft overgenomen om toch nog de waterveiligheidsdoelstelling van 2015 te kunnen halen.

Het idee van een dubbele doelstelling klonk voorafgaand aan de Ruimte voor de Rivier projecten interessant. De PDR heeft de gemeenten hier ook enthousiast mee gemaakt. De koppeling tussen de doelstellingen is de effectiviteit van het programma niet altijd ten goede gekomen. Daarnaast is het in veel gevallen teleurstellend dat er vanaf 2006 vergaderd is over ruimtelijke kwaliteit in het desbetreffende projectgebied terwijl van die kwaliteit in 2015 nog weinig zichtbaar zal zijn. De vraag is dan ook of ze deze ruimtelijke kwaliteit na 2015 nog wel in alle gevallen door gaan voeren. De dubbele doelstelling werd ook gehanteerd zodat het project niet twee keer op de schop hoefde, dit blijkt nu toch nog binnen de mogelijkheden te vallen, wat het draagvlak bij de bewoners niet zal vergroten.

- **Verschillende oplossingen**

De tweede factor die zowel is herkend als ervaren, zijn de ‘verschillende oplossingen’. Zoals is te zien in afbeelding 32, wordt deze vertragsfactor maar minimaal herkend. Wanneer naar afbeelding 33 wordt gekeken, blijkt dat deze vertragsfactor ook maar heel minimaal wordt ervaren. Dit komt doordat deze vertragsfactor nauw samenhangt met het ‘gebrek aan financiële dekking’. De overeenkomst zit hem daarbij vooral in de invloed die de PDR op het project heeft. Er waren over het algemeen wel meerdere oplossingen, maar hierbij ging het vaak om een duurdere en een goedkopere oplossing van de maatregel. Aangezien de maatregel door de PDR werd betaald, hadden zij ook veel invloed op welke manier de

maatregel genomen zou worden. Vaak werd er dan gekozen voor een middenweg waar zowel de PDR als de overige partijen zich in konden vinden.

- **Mate van coöperatieve strategie**

Ook de mate van coöperatieve strategie wordt herkend als verdragingsfactor, maar geldt eigenlijk meer als neutrale factor. Uit de interviews met respondenten blijkt dat de verschillende betrokken partijen zich bijna allemaal coöperatief vinden. Vaak werd aangegeven dat er wel momenten in de besluitvorming waren die minder coöperatief verliepen, maar dit had te weinig invloed op het algehele proces om het als vertraging te zien.

Naast de conclusie gericht op bovenstaande factoren voortkomend uit het netwerkperspectief, zijn er ook nog conclusies te trekken over de verdragingsfactoren die zijn aangedragen door de respondenten. Het gaat hier om de factoren 'Proces- & projectmanagement' en 'planning & Ambitie'.

- **Proces- & projectmanagement**

Zoals al eerder werd vermeld in paragraaf 5.6, kan de vorm van management ook van invloed zijn op de vertraging die zich voordoen binnen de beleidsimplementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten. De keuze voor proces- of projectmanagement brengt namelijk verschillende dilemma's met zich mee waardoor vertraging kan ontstaan. Het moeilijke aan deze verdragingsfactor is, dat de keuze voor een vorm van management niet 'goed' of 'fout' is. Iedere vorm van management heeft namelijk weer voor- en nadelen.

- **Planning & Ambitie**

Ook de verdragingsfactor planning & ambitie werd aangedragen door de respondenten. Bij deze verdragingsfactor gaat het met name om de combinatie tussen de planning en de ambitie van het project. De einddatum van de verschillende projecten stond namelijk al vast voordat de ambities opgesteld waren. Voor dit onderzoek is vertraging vastgesteld aan de hand van de planning van de initiatiefnemer. Er is echter niet onderzocht of deze planning wel realistisch was.

De laatste twee genoemde factoren zijn niet behandeld in het theoretisch kader van dit onderzoek, hierdoor kunnen er geen uitgebreide conclusie getrokken worden. In de reflectie (paragraaf 6.3) zal daarom tot slot nog dieper op deze twee verdragingsfactoren in worden gegaan.

6.2 AANBEVELINGEN

Nu het onderzoek is afgerond kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan.

De eerste aanbeveling is daarbij gericht op de dubbele doelstellingen die is opgesteld door de PDR. Uit dit onderzoek blijkt dat deze dubbele doelstelling voor de grootste vertraging heeft gezorgd. Het gaat hierbij niet om de doelstelling die gericht is op de waterveiligheid. In de uitgewerkte cases van dit onderzoek heeft die doelstelling niet voor problemen gezorgd. Wanneer wordt gekeken naar de doelstelling gericht op de ruimtelijke kwaliteit, deden er zich grotere problemen voor. Door deze tweede doelstelling werd het projectgebied vaak groter en bleken de projecten moeilijk af te bakenen. Doordat deze afbakening niet duidelijk was, raakten er ook partijen betrokken die nooit betrokken waren geweest wanneer er alleen van de waterveiligheidsdoelstelling was uitgegaan. Dit maakte het proces dus vaak onnodig lastig. Er zal dus gepoogd dienen te worden om het projectgebied niet onnodig groot te laten worden. Ruimtelijke kwaliteit kan dus in het vervolg wel meegenomen worden, maar het moet er niet voor zorgen dat het de besluitvorming dusdanig beïnvloed, dat het de hoofddoelstelling (waterveiligheid) in de weg staat.

De tweede aanbeveling is gericht op de oplossingen die er waren voor de verschillende Ruimte voor de Rivier projecten. Zoals in de conclusie werd aangegeven waren er over het algemeen drie varianten, variërend van een dure tot een goedkope variant. Het viel daarbij op, dat vaak voor de tussenliggende variant werd gekozen. De omliggende gemeente wilde over het algemeen de duurste variant realiseren en de PDR de goedkopere. De consensus was dus meestal de tussenliggende variant. Om toch de duurdere variant te kunnen realiseren, zouden de betrokken actoren het kunnen overwegen om een marktpartij te betrekken. Het project Stadsblokken-Meinerswijk met Phanos als marktpartij is daarbij een goed voorbeeld. Phanos geeft aan dat ze aan alle wensen gericht op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit kunnen voldoen, hier staat dan echter wel woningbouw tegenover.

De derde aanbeveling is gericht op de mate van het hanteren van een coöperatieve strategie. Bijna alle respondenten dachten van zichzelf dat ze over het algemeen een coöperatieve strategie hanteerde. Daarnaast gaven ze wel aan dat er zich partijen binnen de besluitvorming bevonden die in mindere mate coöperatief waren ingesteld. Dit zou verholpen kunnen worden door vooraf duidelijk te maken waar de problemen liggen per betrokken partij. Zodoende kan ook vooraf worden bepaald waar er zich problemen voor zouden kunnen doen binnen de besluitvorming. Wanneer de verschillende actoren elkaars problemen weten en begrijpen kan hier op een coöperatieve manier mee worden omgegaan en zou het proces makkelijker doorlopen kunnen worden.

De vierde en laatste aanbeveling is gericht op het gebrek aan kennis bij de initiatiefnemers van de verschillende Ruimte voor de Rivier projecten. Bij dit onderzoek is ervoor gekozen om twee projecten te onderzoeken met als initiatiefnemer de gemeente, en twee projecten met de provincie als initiatiefnemer. Tijdens de interviews bleek echter al snel dat de gemeente wel graag als initiatiefnemer wil fungeren, maar hier niet altijd de capaciteit voor heeft. Doordat het gaat om een project van een aantal jaren, kiezen ze er niet voor om iemand (met veel kennis op dit gebied) een vaste aanstelling te geven, maar huren ze kennis in bij adviesbureaus. Na verloop van tijd wordt zo'n project echter veel te technisch en complex. Hierdoor raakt de gemeente als initiatiefnemer het overzicht kwijt en verliest het ingehuurd adviesbureau een belangrijke overlegpartner om de belangen van de gemeente op een juiste manier te behartigen. De overweging om als initiatiefnemer te fungeren zal daarom voorafgaand aan zo'n zelfde soort project sterk overwogen dienen te worden.

6.3 REFLECTIE

In deze paragraaf wordt de reflectie uitgewerkt. Dit wordt gedaan aan de hand van een reflectie op de theorie en een reflectie op de methode. Bij de reflectie op de theorie zullen zoals hierboven vermeld, ook de twee vertragingfactoren die zijn aangedragen door de respondenten verder worden toegelicht en uitgewerkt.

6.3.1 REFLECTIE OP DE THEORIE

Het eerste punt waar aandacht aan wordt geschonken in deze reflectie, is de keuze om met de beleidsnetwerken aan de slag te gaan in plaats van de hiërarchische benadering. Wanneer naar de conclusie wordt gekeken, blijkt dat maar vier van de negen factoren voortkomend uit het netwerkperspectief daadwerkelijk worden herkend, en maar drie van de negen worden ervaren binnen de besluitvorming van

de Ruimte voor de Rivier projecten. Dit houdt dus in dat zes factoren niet worden ervaren. De vraag is dus of de beleidsnetwerken wel de juiste theorie is geweest om de Ruimte voor de Rivier projecten te onderzoeken. Dit punt van reflectie hangt daarom ook nauw samen met de overige vertragingfactoren die zijn aangedragen door de respondenten. Het gaat hier om de factoren 'Proces- & Projectmanagement' en 'Planning & ambitie'. Door deze in het vervolg mee te nemen, kan worden bepaald of deze vertragingfactoren ook in grote mate als vertragend zijn ervaren door de respondenten.

- **Proces- & projectmanagement**

In dit onderzoek werd door de respondenten aangedragen dat de vorm van management ook van invloed is op de vertraging die zich voor kan doen binnen de beleidsimplementatiefase van Ruimte voor de Rivier projecten. Er zijn verschillende soorten van management te onderscheiden, maar uit de interviews bleek dat de respondenten met name doelden op Project- en procesmanagement. Project- en procesmanagement verschillen in hun uitgangspunten nogal van elkaar. Projectmanagement is gericht op realisatie, terwijl procesmanagement zich meer richt op verrijking (Edelenbos, et. al. 2007). In de literatuur worden deze managementstijlen dan ook nadrukkelijk van elkaar gescheiden en tegenover elkaar geplaatst. Management is nodig om samenwerking op gang te brengen en te houden tussen partijen die andere belangen, waarden en perspectieven hebben. Naast de voordelen die deze managementstijlen met zich meebrengen, zorgen ze ook voor dilemma's.

Klijn et al.(2008) geven aan dat de managementstijl voortdurend voor dilemma's zorgt. Een dilemma wordt gezien als een moment dat er een keuze gemaakt moet worden tussen twee alternatieven, die allebei voor- en nadelen hebben. Een dilemma betreft een keuze tussen twee (of meer) alternatieven die onverzoenbaar zijn. Beide managementbenaderingen kennen andere strategieën ten aanzien van het managen van complexe projecten. Zoals in dit onderzoek al naar voren kwam, vraagt een technisch complex project als een Ruimte voor de Rivier project om duidelijke doelstellingen, maar is er tevens een vraag naar flexibiliteit om bepaalde zaken tussentijds verder uit te werken. De keuze die hier gemaakt moet worden is een management keuze die de vorm van een dilemma aan kan nemen (Klijn et al. 2008). Wanneer de projectmatige benadering tegenover de procesmatige benadering wordt gesteld, zijn er tal van managementkeuzen te onderscheiden. Deze dilemma's bestaan uit twee polen die in theoretisch opzicht tegenover elkaar staan (afbeelding 34).

Dilemma's bij Project- versus Procesmanagement	
Projectmanagement	Procesmanagement
• Beheersbaarheid	• Betrokkenheid
• Representativiteit	• variëteit
• Geslotenheid	• Openheid
• Daadkracht	• Draagvlak
• Conflicteren	• Communiceren
• Resultaatgericht	• Relatiegericht
• Intern gericht	• Extern gericht
• vasthoudend	• Flexibel
• Sturing op inhoud	• Sturing op proces

Afbeelding 34:
dilemma's bij project-
versus
procesmanagement
(Edelenbos et al. 2007)

Hoewel de twee stijlen van elkaar te onderscheiden zijn, zal verder onderzoek nodig zijn, om te kunnen bepalen of een bepaald dilemma voor vertraging heeft gezorgd.

- **Planning & Ambitie**

Als uitgangspunt van dit onderzoek is de vertraging vastgesteld (meetbaar gemaakt) aan de hand van de tijdsplanning van de initiatiefnemer. Deze tijdsplanning is naar alle waarschijnlijkheid realistisch opgesteld door de initiatiefnemer, maar kan door allerlei factoren vertragen. Daarbij is echter niet onderzocht of de initiatiefnemende partij naar de planning van de PDR (eind 2015) heeft toe moeten werken, of dat er voordat er met het project werd begonnen, ruim voldoende tijd was om de waterveiligheid te realiseren binnen de aangegeven tijd. De vraag die er dan ook rijst is, of de planning wel realistisch is voor de ambities die er voor de verschillende projecten zijn opgesteld.

6.3.2 REFLECTIE OP DE METHODE

In dit onderzoek is de casestudie strategie leidend geweest. Er is daarbij gekozen om vier cases uit te werken, waarbij er twee vertraagd waren, en twee volgens planning zijn verlopen. Omdat er maar vier cases zijn onderzocht moet er een kleine nuancering op de conclusies plaatsvinden. In de aanleiding van het onderzoek is aangegeven dat de Ruimte voor de Rivier projecten evenals de HSL en de Betuwelijn onder de Technisch Complexe Projecten (TCP) kunnen worden geschaard. Wanneer naar het onderzoek van Ernst ten Heuvelhof (Rozendal, 2011) wordt gekeken blijkt er een nuancering nodig te zijn. In dit onderzoek komt namelijk naar voren dat de Ruimte voor de Rivier projecten als geheel een uitzondering is op de overige TCP en nagenoeg wel volgens planning is verlopen. Ruimte voor de Rivier is dan misschien volgens de conclusies van ten Heuvelhof een uitzondering, maar dat wil niet zeggen dat de projecten helemaal niet met vertraging te maken hebben gehad. Feit is echter wel dat bijna alle 33 projecten voor december 2015 gerealiseerd zijn.

Het tweede punt van reflectie is gericht op de validatie en betrouwbaarheid van het onderzoek. Er zijn vier cases uitgevoerd, waarbij het gaat om vier uiterwaardvergravingen. Hierdoor zijn de conclusies van dit onderzoek misschien niet representatief voor alle maatregelen die genomen moeten worden binnen het Ruimte voor de Rivier programma. Daarnaast zijn er geen projecten onderzocht die als initiatiefnemer Rijkswaterstaat of het waterschap hadden. Conclusies gericht op de initiatiefnemers zijn dus niet van toepassing op deze partijen. Het laatste punt van reflectie gericht op de betrouwbaarheid heeft te maken met het aantal respondenten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Voorafgaand aan de cases is gepoogd om minimaal vier respondenten per case te interviewen. Dit is bij drie van de vier cases wel gelukt, en bij één helaas niet. Daarbij zijn per case wel de belangrijkste actoren geïnterviewd, maar dit wil niet zeggen dat er geen overige actoren zijn geweest die invloed hebben gehad op de besluitvorming.

Waar de onderzoeker tijdens het onderzoek daarnaast nog tegenaan liep, was dat de respondenten vaak niet wilden inzien dat het desbetreffende project vertraging op had gelopen. Opvallend daarbij was, dat veel respondenten vaak geen onderscheid maakten tussen de implementatiefase (planstudiefase) en de realisatiefase. De realisatiefase wordt nog steeds gezien als de fase waarin qua tijd nog veel goed gemaakt kan worden. Dit zou echter niet nodig hoeven te zijn wanneer de implementatiefase gewoon volgens planning zou zijn verlopen.

Literatuurlijst

- ARCADIS. (2011). *Ruimte voor de Lek: Adviesnota SNIP*. Provincie Utrecht. [Geraadpleegd op 10 juli 2011].
<http://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Statenvoorstellen/2011/23-mei/14:00/Statenvoorstel-Ruimte-voor-de-Lek--PS2011RGW01/PS2011RGW01-Bijlage-3-Statenvoorstel-vaststelling-projectontwerp-Ruimte-voor-de-Lek-bijlage-3.pdf>
- Baarda, D. B., & De Goede, M. P. M. (2001). *Basisboek methode en technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen, Nederland: Wolters-Noordhoff bv, derde herziene druk.
- BRO. (2010). *Bestemmingsplan Bedrijventerrein Avelingen-Schelluinsestraat: Gemeente Gorinchem*. BRO ruimte om in te leven. Boxtel. [Geraadpleegd op 29 september 2011].
http://ruimtelijkeplannen.gorinchem.nl/plans/NL.IMRO.0512.BP2010300000000104-/NL.IMRO.0512.BP2010300000000104-0001/t_NL.IMRO.0512.BP2010300000000104-0001_index.pdf
- Bruijn, J. A. de, & ten Heuvelhof, E. F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden, Nederland: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J. A. de, & ten Heuvelhof E. F. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht, Nederland: Lemma BV.
- Bruijn, J. A. de, ten Heuvelhof E. F., & in 't Veld, R. J. (2002). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag, Nederland: Academic Service.
- Bruijn, J. A. de, Jong, P. de, Korsten, A., & Zanten, W. van. (1996). *Grote projecten: Besluitvorming & management*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom H. D. Tjeenk Willink.
- Bureau B+B. (2011). *Op weg naar de gebiedsvisie Meinerswijk-Stadsblokken*. [Geraadpleegd op 10 juli 2011].
<http://bplusb.nl/blog/?p=1232>
- ChristenUnie. (2009). *Kostenoverschrijding: Trauma van alle tijden*. [Geraadpleegd op 16 mei 2010].
<http://www.perspectief.nu/k/nl/n23333/news/view/359710/341627/Kostenoverschrijdingen-trauma-van-alle-tijden.html>
- Edelenbos, J. (2005). *Meervoudig ruimtegebruik: Processuele en procedurele benadering van ruimtelijke ontwikkeling*. Delft, Nederland: Eburon.
- Edelenbos, J., Klijn, E. H., Kort, M., & Twist, M. van. (2007). *Project- versus Procesmanagement in PPS-projecten: Welke stijl levert het meeste op?* In: Bestuurskunde2007, nr.1, 2007, pp.66-79.
- Edwards, A. R., & Schaap, L. (2000). *Vaardigheden in de publieke sector*. Bussum, Nederland: Coutinho.
- Gemeente Arnhem. (2008). *Collegenota 15 mei 2008*. [Geraadpleegd op 26 juli 2011].
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- Gemeente Arnhem. (2011). *Stadsblokken-Meinerswijk*. [Geraadpleegd op 26 juli 2011].
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl/content.jsp?objectid=97319>
- Gemeente Deventer. (2011). *Ruimte voor de Rivier, Voorontwerp bestemmingsplan*. [Geraadpleegd op 30 juli 2011]. http://ruimtelijkeplannen.deventer.nl/plans/NL.IMRO.0150.D130-/NL.IMRO.0150.D130-VO01/t_NL.IMRO.0150.D130-VO01_index.html
- Gemeente Deventer & Provincie Overijssel. (2009). *Deventer, Ruimte voor de Rivier, inrichtingsplan: Samen werken aan een mooie en veilige IJssel*. Rotterdam, Nederland.

- Gemeente Gorinchem, Ecorys & Koning, R. van. (2006). *Herstructureringsvisie bedrijventerrein Avelingen*.
- Goedee, J., & Entken, A. (2006). *(Ont)keten: Implementeren van werken in ketens*. Den Haag, Nederland: Lemma BV.
- Goggin, M. L. (1986). "The "too few cases/too many variables": Problem in implementation research'. In: *Western Political Quarterly*, 39 (2), pp. 328-347.
- Graaf, H. van de, & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg, Nederland: Coutinho.
- Hakvoort, J. L. M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Rotterdam, Nederland: Eburon.
- Hertogh, M. J. C. M. (1997). *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*. 's-Gravenhage, Nederland: Delwell.
- Hoogerwerf, A. (1978). *'Overheidsbeleid'*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom, eerste druk.
- Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien*. Amsterdam, Nederland: Sijthoff.
- Klijn, E. H., Brueren, E. van, & Koppenjan, J. (2000). *Spelen met onzekerheid: Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft, Nederland: Eburon.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*, London & New York: Taylor & Francis Group.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., Kort, M. B., & Twist, M. J. W. van. (2008). *Facing management dilemma's in 18 complex environmental Public Private Partnership projects*. In: *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2), pp. 251-278.
- Koppenjan, J. F. M. (1998). *Besluitvorming over bestuurlijke reorganisaties: Ontwebben of onthaasten*, in: Frank Hendriks en Theo Toonen (red.) *Schikken en Plooien: De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, Nederland: 1998, pp. 199-217.
- Koppenjan, J. F. M., & Joldersma, F. (1997). *De aanleg van Rijksweg 73-Zuid*. In: *Bestuurskunde*, nr. 8, pp. 384-394.
- Korsten, A. F. A. (2008). *Discoursanalyse: Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*. [Geraadpleegd op 1 februari 2010].
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>
- Kräwinkel, M. (1997). *Nieuw voegwerk voor de wijk: Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*. Maastricht, Nederland: Shaker Publishing B.V.
- Messemaeckers van de Graaff, R. J., & Vrisou van Eck, N. (2010). *Integraal Programmabeheersplan HWBP*. [Geraadpleegd op 14 april 2011].
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. (2002). *Ruimte voor de Rivier een veiliger en mooier rivierengebied*. [Geraadpleegd op 18 april 2010]. www.ruimtevoorderivier.nl/media/10257/factsheet_nl.pdf
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. (2007). *PKB Ruimte voor de Rivier*. [Geraadpleegd op 24 maart 2011].
<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2007/07/03>
- Nooteboom, B. (2009). *Vertrouwen: Betekenis, bronnen en beperkingen*. KNAW Mededelingen 2009, Universiteit van Tilburg. [Geraadpleegd op 5 september 2011]
www.bartnooteboom.nl/site/img/klanten/250/KNAW%20vertrouwen.pdf

- O'Toole, L. Jr. (2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. In: Journal of Public Administration Research and Theory 10 (2), pp. 263-288.
- Prast H. M., Mosch R. H. J., & Raaij W. F. van. (2005). *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*. De Nederlandsche Bank/Universiteit van Tilburg.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). 'How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes'. University of California, United States of America: Berkley.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. (2007). *Eindrapportage PKB-fase Ruimte voor de Rivier*. [Geraadpleegd op 11 mei 2010].
<http://www.ruimtevoorderivier.nl/files/Files/Rapporten%20ed/Voortgangsrapportages/RvdR%20VGR%209%20bijlage5.pdf>
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. (2008). *12e Voortgangsrapportage*. [Geraadpleegd op 18 juli 2011].
<http://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30080-34-b1.pdf>
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. (2009). *14e Voortgangsrapportage*. [Geraadpleegd op 11 januari 2011]. http://m.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vviae0oeyh/vi948wjnnxyv/f=/blg21332.pdf
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. (2010). *15e Voortgangsrapportage*. [Geraadpleegd op 6 mei 2010].
<http://www.ruimtevoorderivier.nl/hoofdsite/menu/Nieuws?view=/hoofdsite/Nu+online+Voortgangsrapportage+15>
- Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier. (2007). *PKB Ruimte voor de Rivier, Nota van Toelichting*. Utrecht, Nederland: Verenigde Offset Bedrijven, Hardenberg
- Provincie Overijssel. (2007a). *2e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2007b). *3e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2007c). *4e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2008a). *7e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2008b). *9e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2008c). *10e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer

- Provincie Overijssel. (2008d). *12^e nieuwsbrief Ruimte voor de Rivier Deventer*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://www.overijssel.nl/algemene-onderdelen/zoeken/?zoeken_term=nieuwsbrief+nevengeulen+bij+deventer
- Provincie Overijssel. (2010). *Uiterwaard Deventer: Het project*. [Geraadpleegd op 10 juli 2010].
http://www.overijssel.nl/thema's/water/projecten/uitewaarden/het_project/
- Provincie Utrecht. (2009). *Ruimte voor de Lek, Variantenstudie, supplement: Variant 4*, DN Urbland. [Geraadpleegd op 10 juli 2011].
www.ruimtevoordelek.nl/publish/library/782/supp_1_inleiding.pdf
- Provincie Utrecht. (2011). *Inpassingsplan Ruimte voor de Lek: Toelichting*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
http://geo.provincie-utrecht.nl/publiek/ruimtelijkeplannen/NL.IMRO.9926.PIPRvdL-0005/t_NL.IMRO.9926.PIPRvdL-0005.pdf
- PSM. (2008a). *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr. 2*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PSM. (2008b). *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr. 4*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PSM. (2009). *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr. 7*. [Geraadpleegd op 15 juli 2011].
<http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- Rozendal, S. (2011). *Ernst ten Heuvelhof onderzoekt waarom grote projecten meestal langer duren en duurder uitvallen. De voornaamste oorzaak? Te veel kapiteins op het schip*. Nederland: Elsevier.
- Sabatier, P. A. (1986). 'Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis'. In: *Journal of Public Policy*, 6 (1), pp. 21-48.
- Schofield, J. (2001). 'Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research'. In: *International Journal of Management Reviews* 3, pp. 245-263.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage, Nederland: VUGA.
- Teisman, G. R. (2000). *Models for research into decision-making process: On phases, streams and decision-making rounds*. In: *Public Administration* Vol. 78 No. 4, pp. 937-956. Blackwell Publishers Ltd.
- Urban Water. (2006). *PKB Ruimte voor de Rivier* [Geraadpleegd op 11 juni 2011] <http://urbanwater.iu-info.de/246.0.html?&L=2>
- Vos, E. L. M. de. (2005). *Technisch-complexe projecten op de rails: Een case-study naar het management van de uitvoering in een complexe omgeving: het project RandstadRail*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wittenveen & Bos. (2011). *Ruimte voor de Rivier Avelingen*. [Geraadpleegd op 12 augustus 2011].
<http://www.witteveenbos.nl/nl/projecten-hydrodynamica-en-morfologie/project/241-ruimte-voor-de-rivier-avelingen/pagennr/1>
- Wittenveen & Bos., Koning, R., & Bureau Waardenburg. (2008) *Inrichtingsplan: Planstudie uiterwaardovergraving Avelingen*
- WRR. (1994). *Besluiten over grote projecten. Rapport aan de regering*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgeverij,

Bijlagen

BIJLAGE 1: PROCES VAN GRONDVERWERVING

Stap nr.	Naam stap	Termijn	Actor
1	Voorbereiding en onderzoek		Gemeente/initiatiefnemer
2	Inspraak m.b.t voorbereiding bestemmingsplan	4 weken	Een ieder
3	Vooroverleg met instanties o.a. Provincie	± 6 maanden	Gemeente / instanties
4	Behandeling reacties inspraak en vooroverleg in de gemeenteraad	± 3 maanden	Gemeenteraad
5	Terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan inclusief mogelijkheid tot indienen zienswijze	4 weken	Een ieder
6	Vaststelling bestemmingsplan inclusief hoorzitting bij zienswijze	± 4 maanden	Gemeenteraad
7	Start administratieve onteigeningsprocedure	18 maanden	B & W
8	Start rechtelijke onteigeningsprocedure	10 maanden	Koninklijk besluit
9	Terinzagelegging vastgesteld plan inclusief publicatie en toezending aan Gedeputeerde Staten	Binnen 4 weken na raadsbesluit	Gemeente
10	Terinzagelegging vastgesteld plan inclusief indienen bedenkingen bij Gedeputeerde Staten	4 weken	Ieder tegen wijziging bij vaststelling
11	Bekendmaking goedkeuringsbesluit inclusief horen advies Provinciale Planologische Commissie (PPC) en inclusief hoorzitting bij bedenkingen	6 maanden	Gedeputeerde Staten (Provincie)
12	Terinzagelegging goedkeuringsbesluit inclusief publicatie	Binnen 2 weken na bekendmaken	Gemeente
13	Terinzagelegging goedkeuringsbesluit + bestemmingsplan	6 weken	Gemeente
14	Beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	Binnen 6 weken na de terinzagelegging	Indieners van bedenkingen, verschoonbare belanghebbende
15	Beslissing door de Raad van State	12 maanden na beroepstermijn	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
16	Bestemmingsplan onherroepelijk inclusief terinzagelegging	4 weken	Gemeente

BIJLAGE 2: QUICK-SCAN

NR	Maatregel	RIVIER	Initiatiefnemer	Projectnaam	Projectbesluit uiterlijk volgens PKB deel3 (vastgesteld op????)	Nieuwe datum na planningsmutaties of vertraging (31-12-2010)	Opgelopen vertraging	Planning uitvoering korte termijn	VERTRAGING ja/nee
1	Obstakelverwijdering	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Suikerdam en Polderkade naar De Zandberg (Gendtse Waard)	1-1-2009	1-7-2010	Minimaal 18 maanden	2010-2015	ja
2	Uiterwaardvergraving	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Millingerwaard	1-1-2009	1-1-2012	Minimaal 36 maanden	2010-2015	ja
3	Dijkteruglegging	Boven-Rijn/Waal	Gemeente Nijmegen	Lent	1-7-2007	1-7-2010	Minimaal 36 maanden	2011-2015	ja
4	Kribverlaging	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Waalbochten	1-7-2011			2012-2015	nee
5	Kribverlaging	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Midden-Waal	1-7-2011			2012-2015	nee
6	Kribverlaging	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Fort Sint Andries	1-7-2011			2012-2015	nee
7	Kribverlaging	Boven-Rijn/Waal	Rijkswaterstaat	Beneden-Waal	1-7-2011			2012-2015	nee
8	Uiterwaardvergraving	Boven-Rijn/Waal	Waterschap Rivierenland	Munnikenland	1-1-2010			2010-2015	nee
9	Uiterwaardvergraving	Benedenrivierengebied	Gemeente Gorinchem	Bedrijventerrein Avelingen	1-7-2011			2013-2015	nee
10	Ontpoldering	Benedenrivierengebied	Rijkswaterstaat	Noordwaard	1-1-2009			2011-2014	nee
11	Ontpoldering	Benedenrivierengebied	Provincie Noord-Brabant	Overdiepsche Polder	1-1-2009			2011-2015	nee
12	Kadeverlaging	Benedenrivierengebied	Rijkswaterstaat	Biesbosch	1-1-2013	Maatregel is geschrapt			nee
13	Dijkverbetering	Benedenrivierengebied	Waterschap Brabantse Delta	Amer / Donge	1-1-2012			2014-2015	nee
14	Dijkverbetering	Benedenrivierengebied	Waterschap Rivierenland	Steurgat / Land van Altena	1-1-2012			2014-2015	nee
15	Dijkverbetering	Benedenrivierengebied	Waterschap Rivierenland	Bergsche Maas / Land van Altena	1-1-2012			2014-2015	nee
16	Dijkverbetering	Benedenrivierengebied	Waterschap Hollandsche Delta	Oude Maas / Hoeksche Waard	1-1-2012			2014-2015	nee
17	Dijkverbetering	Benedenrivierengebied	Waterschap Hollandsche Delta	Oude Maas / Voorne Putten	1-1-2012			2014-2015	nee
18	Waterberging	Benedenrivierengebied	Rijkswaterstaat	Volkerak-Zoommeer	1-7-2009	1-1-2012	Minimaal 30 maanden	2012-2014	ja
19	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Private partij	Huissensche Waarden	1-1-2009			2012-2015	nee
20	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Gemeente Arnhem	Meinerswijk	1-7-2008	1-7-2011	Minimaal 36 maanden	2012-2014	ja
21	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Doorwerthsche Waarden	1-7-2008	1-1-2012	Minimaal 42 maanden	2012-2014	ja
22	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Middelwaard	1-7-2008	1-1-2012	Minimaal 42 maanden	2012-2014	ja
23	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	De Tollewaard	1-7-2008	1-1-2012	Minimaal 42 maanden	2012-2014	ja
24	Obstakelverwijdering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Rijkswaterstaat	Machinistenschool Elst	1-7-2008	1-1-2012	Minimaal 42 maanden	2012-2014	ja
				Honswijkervaarden, Stuweiland Hagestein,					
25	Uiterwaardvergraving	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Provincie Utrecht	Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard	1-7-2008	1-4-2011	Minimaal 42 maanden	2012-2014	ja
26	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Vallei en Eem	Geldersche Vallei	1-1-2012			2014-2015	nee
27	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Gelderland	Neder-Rijn/Betuwe / Tieler- en Culemborgerwaard	1-1-2012			2014-2015	nee
28	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Rivierenland	Arnhemse- en Velpsebroek	1-1-2009			2012-2014	nee
29	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Rivierenland	Lek/Betuwe / Tieler- en Culemborgerwaarden	1-1-2012			2014-2015	nee
30	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Rivierenland	Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden	1-1-2008	1-7-2011	Minimaal 42 maanden	2010-2011	ja
31	Dijkverbetering	Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn/Lek	Waterschap Stichtse Rijnlanden	Lopiker- en Krimpenerwaard	Maatregel is geschrapt	Maatregel is geschrapt			nee
32	Dijkverlegging	IJssel	Waterschap Veluwe	Cortenoever	1-7-2009	1-4-2011	Minimaal 21 maanden	2011-2015	ja
33	Dijkverlegging	IJssel	Waterschap Veluwe	Voorsterklei	1-7-2009	1-4-2011	Minimaal 21 maanden	2011-2015	ja
34	Uiterwaardvergraving	IJssel	Provincie Overijssel/Waterschap Groot Salland	Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard	1-1-2010			2011-2015	nee
35	Uiterwaardvergraving	IJssel	Waterschap Groot Salland	Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden	1-7-2007	1-1-2010	Minimaal 30 maanden	2009-2015	ja
36	Hoogwatergeul	IJssel	Waterschap Veluwe	Veessen wapenveld	1-7-2009	1-4-2011	Minimaal 21 maanden	2011-2015	ja
37	Uiterwaardvergraving	IJssel	Waterschap Groot Salland	Scheller en Oldener Buitenwaarden	1-1-2008	1-4-2008	Minimaal 3 maanden	2010-2015	ja

BIJLAGE 3: LIJST MET RESPONDENTEN

Ruimte voor de Lek			
Naam	Organisatie	Functie	Datum
Daan Martens	Provincie Utrecht	Projectmanager	23-6-2011
Martijn Broersma	Gemeente Nieuwegein	Beleidsadviseur Ruimtelijke ordening	22-6-2011
Marinke Kruijt	Gemeente Vianen	Lid van de Ambtelijke begeleidingsgroep	27-6-2011
Monique Bouwman-Selier	PDR	Medewerker riviertakmanagement	6-6-2011
Paul Neijenhuis	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Beleidsmedewerker Waterkeringen	28-7-2011
Stadsblokken-Meinerswijk			
Daisy Vliegenthart	Rijkswaterstaat	Projectmanager & omgevingsmanager bij Rijkswaterstaat	28-6-2011
Daan Willems	Waterschap Rivierenland	Projectleider	9-6-2011
Sjonnie Eggink	Bewonersplatform Meinerswijk	Bewoner van de Praets	11-7-2011
Ton Hermanussen	Gemeente Arnhem	Procesmanager gebiedontwikkeling	15-7-2011
Eddy Goes	Phanos Vastgoed NV	Projectmanager	15-8-2011
Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard			
Erin Hoogenboom	Rijkswaterstaat	Riviertakmanager	9-6-2011
Wim van Vilsteren	Waterschap Veluwe	Stroomgebiedcoördinator en omgevingsmanager	21-6-2011
Rob te Wierik	Stichting IJssellandschap	Landgoedbeheerder	21-6-2011
Ivor Visser	Gemeente Deventer	Projectleider	15-7-2011
Robert Mater	Provincie Overijssel	Project coördinator	11-7-2011
Bedrijventerrein Avelingen			
Hans Brouwer	Rijkswaterstaat	Riviertakmanager	23-6-2011
Arjan van der Wiel	Gemeente Gorinchem	Beleidsmedewerker economische ontwikkeling afdeling Ruimtelijke en Economische ontwikkeling	23-8-2011

BIJLAGE 4: INTERVIEW**Aanvang met introductie**

- Voorstellen wie ik ben, welke opleiding ik volg en waarvoor het onderzoek is.
- Kort inhoudelijk het onderzoek toelichten en aangeven hoe lang het interview duurt (± 60 minuten).
- Informeren over het interview, de duur en de hoofdthema's die aan de orde komen.
- Afspraken maken over de verwerking van het interview, wijze van verslaglegging en mogelijkheid van inzien van het verslag
- Aangeven dat het gespreksverslag wordt opgenomen in de bijlage van de scriptie.
- Verzoeken of het gesprek mag worden opgenomen, en aangeven dat hier vertrouwelijk mee wordt opgegaan.

De vragenlijst is opgebouwd aan de hand van de vertragingsfactoren die zijn vastgesteld vanuit het netwerkperspectief. Eerst worden er een aantal open vragen gesteld. Dit deel zal dienen als het kwalitatieve deel van het interview. Daarna worden gerichte vragen gesteld over de gevonden vertragingsfactoren. Deze factoren zijn: conflicterende percepties/doelstellingen, gebrek aan middelen, het aannemen van verschillende strategieën en gebrek aan vertrouwen. Voorafgaand aan iedere vraag leg ik een stelling voor die de respondent moet beantwoorden aan de hand van vijf keuzes, namelijk: helemaal mee eens, mee eens, neutraal, niet mee eens, helemaal niet mee eens. Daarna volgt een open vraag. Wanneer de open vraag beantwoord is moet de respondent aangeven in welke mate een factor relevant is voor het desbetreffende project. Ook dit gebeurt weer aan de hand van de vijf keuzes.

Kwalitatieve open deel:

Wat is uw functie bij het ruimte voor de rivier project?

Aan de hand van onderstaande vragen inzichtelijk proberen te maken over hoe het proces sinds de vaststelling van de PKB in 2006 over het algemeen is verlopen.

- Kunt u beschrijven welke opvallende dingen er zijn gebeurt binnen de besluitvorming van dit project nadat de PKB in 2006 is vastgesteld (Eventueel stap voor stap)?
- Ik heb geconstateerd dat het project binnen de beleidsimplementatiefase (geen) vertraging op heeft gelopen, (waar denkt u dat dit aan te wijten is? Hoe is deze vertraging tot stand gekomen of te verklaren?

Vragen aan de hand van de vertragingsfactoren:

Conflicterende percepties/doelstellingen:

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

1.Hoe definieert u het probleem van dit Ruimte voor de Rivier project?

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

2.Hadden partijen verschillende doelstellingen bij dit probleem?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat partijen verschillende probleempercepties en doelstellingen hadden.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

3.Wat waren de verschillende oplossingen voor het probleem van dit Ruimte voor de Rivier project?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er verschillende oplossingsrichtingen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Gebrek aan middelen

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

4.Was er bij de start van het plan voldoende financiële dekking om het project te realiseren, of ontstonden er gaande weg het plan financiële tegenvallers?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan financiële middelen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Stelling: De grondverwerving duurde lang omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

5. Hebben de grondeigenaren veel invloed uitgeoefend op de besluitvorming van het project?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat de grondposities in verschillende handen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

6. Was de vergunningverlening sneller verlopen wanneer het draagvlak in de omgeving groter was geweest?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door stroeve vergunningverlening.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

7. Wat heeft de projectorganisatie allemaal ondernomen om over voldoende kennis te beschikken over het project?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Verschillende strategieën

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

8. In welke mate zijn de actoren die tot de projectorganisatie behoren coöperatief ingesteld? Zo niet, welke partijen belemmerde de besluitvorming?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er een niet coöperatieve strategie werd gehanteerd.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

Gebrek aan vertrouwen

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

9. Waaruit blijkt dat er vertrouwen is tussen de verschillende betrokken partijen?

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan vertrouwen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens

10. Is er nog iets anders dat u mij aan het eind van het interview mee wilt geven om de vertragingen te begrijpen?

11. Heeft u nog informatie over het project dat ik niet op het internet kan vinden maar wel belangrijk is voor mijn onderzoek? Zou u mij dit misschien toe kunnen sturen?

12. Zou ik u nogmaals mogen benaderen wanneer bij de uitwerking blijkt dat er nog enkele antwoorden/gegevens ontbreken?

Dank u wel voor uw tijd en het interview

BIJLAGE 5: PKB RUIMTE VOOR DE RIVIER IN VOGELVLUCHT**2000**

- Kabinetsstandpunt over aanpak hoogwater in het rivierengebied
- Wenselijkheid uitzetten nieuwe koers
- Voorkeur voor het creëren van meer ruimte voor de rivier

Mei 2001

- Kabinet geeft startsein voor het ontwikkelen van PKB Ruimte voor de Rivier
- Start opstellen Milieueffectrapportage (MER) en Kosten-Baten analyse

Mei 2002

- Oplevering startnotitie MER (met schetsproject en doelstellingen op hoofdlijnen)
- Ter inzage legging in bibliotheken, kantoren, waterschappen, Provincie- en gemeentehuizen
- Reacties van belanghebbende (Schriftelijk en via inspraakavonden)
- Beoordeling reacties door Commissie Milieueffectrapportage
- Advies Commissie Milieueffectrapportage voor richtlijnen voor het MER
- Vaststelling richtlijnen door het bevoegd gezag
- Ontwerpsessies maatregelen hoogwaterproblematiek met Provincies, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties
- Voorlichting aan en gelegenheid voor burgers om vragen te stellen
- Advies van regio's gezamenlijk over mogelijk te nemen maatregelen (op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat)

1 juni 2005-23 augustus 2005

- Oplevering PKB deel 1. Omschrijving oplossing kabinet voor de hoogwaterproblematiek inclusief visie op de lange termijn en toetsing van maatregelen korte termijn aan deze visie
- Oplevering Milieueffectrapportage en Kosten-Baten analyse
- Ter inzage legging PKB deel 1 en het MER
- Reacties van Provincies, gemeenten, belangengroepen en individuele burgers
- Bestuurlijk overleg betrokken bewindslieden en Provincies/gemeenten
- Oplevering PKB deel 2 (inclusief samenvatting van de ongeveer 3000 inspraakreacties)

Eind december 2005

- Oplevering PKB deel 3 (definitieve standpunt kabinet)
- Belangrijke aanpassingen ten opzichte van PKB deel 1
 - Bij Lienden uiterwaardmaatregelen in combinatie met dijkversterking ipv dijkverlegging
 - Nieuw pakket maatregelen voor Neder-Rijn/Lek

7 juli 2006

- Tweede Kamer gaat akkoord met PKB deel 3

19 december 2006

- Eerste kamer gaat akkoord met PKB deel 3

20 februari 2007

- Oplevering PKB deel 4

25 januari 2007 – 7 maart 2007

- Ter inzage legging definitieve PKB
- De PKB is officieel met ingang van 26 januari 2007 van kracht geworden

BIJLAGE 6: ANTWOORDEN RESPONDENTEN OP STELLINGEN OVER VERTRAGINGSFACTOREN

In onderstaande tabellen zijn de bovenste rij kruisjes de antwoorden van de respondenten van de vertraagde projecten en de onderste rij van de respondenten van de niet vertraagde projecten.

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende probleempercepties, d.w.z. dat ze het probleem anders definieerden				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXXXXXXX			
	X	X	XXXX	X

Stelling: De bij het project betrokken partijen hadden verschillende doelstellingen met het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXX	XXXXXX		X	
X	XXX X		XX	

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat partijen verschillende probleempercepties en doelstellingen hadden.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXXXX	XXXX			

Stelling: De bij het project betrokken partijen stelden verschillende oplossingen voor.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XX	XXX	X	XXXX	
XX	XX		XXX	

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er verschillende oplossingsrichtingen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXX	X	X	XXXX	

Stelling: Financiële dekking is essentieel voor de totstandkoming van het project.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
XXXXXXX	XXX			
XXXXXXX	X			

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan financiële middelen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X	X	XXXXX	XXX

Stelling: De grondverwerving duurde lang omdat grondeigenaren niet mee wilden werken aan het plan.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X		XXXXXX	XXX	
		X	XXXXX	X

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat de grondposities in verschillende handen waren.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XXX	XX	XXX	XX

Stelling: De projectorganisatie heeft de verschillende vergunningverleningen verkeerd ingepland.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XXX	XXXXX	XX
	X	X	XXX	X X

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door stroeve vergunningverlening.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XXXXXXXX	XX	X

Stelling: De projectorganisatie beschikte over onvoldoende kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	X	X	XXXXXX	XX
	XX		XX XXX	

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan kennis.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XX	X	XXX	XXXX

Stelling: De actoren in de projectorganisatie hanteerden tijdens de besluitvorming een coöperatieve strategie.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXXXX	X	XX	
XXX	XXX	X		

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) doordat er een niet coöperatieve strategie werd gehanteerd.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
X	XXXX		XXXXX	

Stelling: Er bestaat weinig vertrouwen tussen de bij het project betrokken partijen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
		XX	XXXXXXXX	X
			XX XXXX	X

Stelling: Er is vertraging in het project ontstaan, (mede) door een gebrek aan vertrouwen.				
Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
	XX		XXXXXXXX	X