

Renkums Beekdal: van grijs naar groen

Over het anticiperen op faalfactoren van governance



Martijn den Hertog

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milie (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2012

Renkums Beekdal: van grijs naar groen

Over het anticiperen op faalfactoren van governance



Martijn den Hertog

s3016501

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milie (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleidster: Sietske Veenman

Juni 2012

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis welke kan worden beschouwd als de laatste en meest bepalende opdracht van de bachelorfase van mijn opleiding Planologie, die ik volg aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Het onderzoek gaat in op de manier waarop verschillende actoren anticiperen op faalfactoren van governance. Specifiek behandel ik daarbij de casus Renkums Beekdal. Mijn interesse voor het Renkums Beekdal vloeit in feite voort uit een bezoek aan het desbetreffende gebied in het eerste jaar van deze opleiding. Het proces dat voorafging aan de herinrichting van het terrein is mij altijd blijven fascineren en deze bachelorthesis bood mij de ideale gelegenheid om me er eens verder in te verdiepen. Het huidige politieke klimaat maakt de hele gang van zaken nog unieker dan het al was aangezien de kans op een vergelijkbaar project in de nabije toekomst als gevolg van de economische crisis bijzonder klein lijkt te zijn.

Het feit dat deze thesis is zoals hij nu is mag niet worden beschouwd als vanzelfsprekend. Daarvoor gaat mijn dank uit naar allen die mij tijdens dit proces hebben geholpen. Allereerst wil ik mijn begeleidster Sietske Veenman bedanken voor haar kritische doch stimulerende feedback. Daarnaast bedank ik mijn respondenten Harrie Alberts, Cees Kwakernaak, Harry Boersma, Bram Vreugdenhil en Wim Tinke voor de tijd en moeite die zij hebben vrijgemaakt om mij hierbij te helpen. Tenslotte rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen!

Martijn den Hertog

Juni 2012

Samenvatting

In deze case study wordt onderzoek gedaan naar de manier waarop actoren hebben geanticipeerd op valkuilen van governance, waarbij ik specifiek de casus Renkums Beekdal behandel. Het doel van dit onderzoek is om op basis hiervan aanbevelingen te doen voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen, waarbij sprake is van een transformatie van grijze naar groene structuur.

De afgelopen decennia heeft er een overgang van government naar governance plaatsgevonden. Deze overgang is ook duidelijk terug te zien in het natuurbeleid. Daar waar beleidsprocessen voorheen werden gedirigeerd door middel van hiërarchische sturing (*government*), is tegenwoordig netwerksturing (*governance*) de meest gebruikelijke sturingsvorm. Hoewel governance door de interactie tussen verschillende actoren kan leiden tot betere beleidsresultaten, zorgt het tegelijkertijd voor meer ingewikkelde beleidsprocessen, wat mede wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van uiteenlopende belangen die betrokkenen hebben.

In het Renkums Beekdal is een bedrijventerrein uitgeplaatst ten faveure van natuurontwikkeling. Dit project is te beschouwen als zeer uniek aangezien een dergelijke transformatie in Nederland nooit eerder plaatsvond. Het is duidelijk dat het verloop van dit proces niet vanzelfsprekend was. De multi-actor, multi-sector en multi-level aanwezigheid hebben gezorgd voor grote belangentegenstellingen. Desalniettemin zijn de initiatiefnemers erin geslaagd om een volwaardige ecologische verbindingszone te ontwikkelen op een locatie waar enkele jaren geleden economie de boventoon voerde. De casus Renkums Beekdal zal in dit onderzoek daarom worden behandeld als een soort van *best practice*.

Hoewel er in de wetenschappelijke literatuur veel geschreven is over het concept governance is er relatief weinig bekend over de factoren die kunnen leiden tot governance failure, de zogenaamde faalfactoren. Robert Jessop is een van de weinige wetenschappers die onderscheid maakt tussen concrete faalfactoren als oorzaak van governance failure. Op basis van deze theorie zijn voor dit onderzoek drie faalfactoren afgeleid.

De eerste faalfactor gaat over problemen die ontstaan als gevolg van multi-actor, multi-sector en multi-level aanwezigheid. De tweede faalfactor gaat in op problemen met het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleempceptie. Daarbij wordt onderscheid tussen een drietal processen: het creëren van mutual understanding, het bepalen van een dominant (beleids)perspectief en het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen tussen actoren. Tenslotte besteedt de derde en laatste faalfactor aandacht aan de manier waarop in de casus is omgegaan met problemen omtrent strategisch leren. Daarbij kan een viertal activiteiten worden onderscheiden: strategical activities, tactical activities, operational activities en reflexive activities.

Al in een vroeg stadium wordt de belangrijkste strategie in het beleidsproces het creëren van draagvlak. Hoewel GroenLinks, Provincie Gelderland en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voorstanders zijn van een herstel van het beekdal zijn zij in principe niet in staat iets uit te richten zonder de medewerking van Gemeente Renkum. De gemeente heeft enkele jaren daarvoor namelijk besloten om het bedrijventerrein te revitaliseren en was in principe niet bereid het vigerende beleid voor wat betreft terrein Beukenlaan te wijzigen. Hier is duidelijk sprake van een multi-level situatie waarbij de verschillende bestuurslagen niet over dezelfde belangen en doelstellingen beschikken. De provincie en LNV geven Alterra daarom de opdracht een haalbaarheidsstudie uit te voeren. Deze tactiek heeft uiteindelijk een belangrijke bijdrage geleverd aan de creatie van mutual understanding tussen gemeente, provincie en LNV. In een later stadium heeft dit geleid tot een nieuw dominant perspectief: van het economisch belang naar natuurontwikkeling.

Ondertussen werd er door GroenLinks een thema-avond georganiseerd om de lokale bevolking en de betrokken ondernemers op de hoogte te stellen van haar plannen. Door het vroegtijdig toelaten van participatie trachtte men ook hier mutual understanding te creëren. In een later stadium werden de ondernemers bijgestaan door Gemeente Renkum. Hoewel de gemeente aangaf uiteindelijk toch bereid te zijn mee te werken aan de plannen van LNV en de provincie, deed het toezeggingen aan de bedrijven over de continuïteit van hun bedrijf. In het kader van de draagvlakstrategie betekende dit een belangrijke tactische zet.

Omwille van effectieve en efficiënte communicatie tussen actoren werd er een stuurgroep in het leven geroepen, waarin het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), LNV, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum vertegenwoordigd waren. Hierdoor kon gemakkelijker worden geanticipeerd op problemen als gevolg van de multi-actor, -sector en -level aanwezigheid. Daarnaast bedacht de stuurgroep tactieken om draagvlak te creëren bij de departementsleiding van de betrokken ministeries, LNV en VROM zodat de financiering gerealiseerd kon worden. Dit was namelijk van groot belang omdat de economische haalbaarheid in de toekomst een belangrijk criterium kan zijn als men ooit bij de Raad van State dient te komen. Er werd hier dus vroegtijdig geanticipeerd op een mogelijke valkuil in de toekomst.

Een belangrijke strategical activity was het opstellen van de samenwerkingsconvenant door de stuurgroep. De artikel 13-vermelding en het feit dat het geld werd opgeslagen bij het Groenfonds verzekerden dat het project ook daadwerkelijk uitgevoerd zou worden. Daarnaast werden er afspraken gemaakt over de taakverdeling van de verschillende actoren in het resterende gedeelte van het proces. Dit heeft geleid tot het stabiliseren van de verwachtingen tussen actoren. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke probleempceptie lijkt hiermee voltooid.

Voor wat betreft de onderhandelingen met de bedrijven was het van strategisch belang dat niet de Dienst Landelijk Gebied (DLG), maar het Ministerie van Economische Zaken (EZ) de onderhandelingspartner van Vredestein was. In tegenstelling tot de DLG beschikte het ministerie namelijk wel over de kennis en expertise om te onderhandelen met de Raad van Bestuur van het rubberconcern. Men koos er bewust voor om als eerste met Vredestein te onderhandelen aangezien dit veruit het grootste bedrijf was op het terrein. Indien men er niet in was geslaagd om het bedrijf uit te plaatsen, dan had het project hoogstwaarschijnlijk geen doorgang gevonden.

Op basis van de analyse is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Allereerst is het van belang dat overheidsactoren in hun eigen beleid duidelijk onderbouwen dat zij in de toekomst op strategische plekken dan wel in het algemeen mogelijkheden zien voor de ontwikkeling van natuur. Ten tweede moet er reeds in een vroeg stadium worden geprobeerd draagvlak te creëren bij bepalende actoren. Een derde aanbeveling is dat 'gedupeerde' actoren, in dit geval de ondernemers, al in de eerste fases van het beleidsproces betrokken moeten worden bij het beleidsproces zodat mutual understanding kan worden gecreëerd. Dit vergemakkelijkt de onderlinge communicatie. En tenslotte is er nog een meer algemene aanbeveling geformuleerd op basis van verschillende acties die hebben plaatsgevonden in de casus. Men moet namelijk altijd proberen vroegtijdig te anticiperen op mogelijke problemen in de toekomst.

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	I	
<i>Samenvatting</i>	II	
1. Inleiding	1	
1.1 Projectkader	1	
1.2 Doelstelling	3	
1.3 Vraagstelling	3	
2. Theorie	4	
2.1 Het concept governance	4	
2.2 Bestaande literatuur	5	
2.3 Valkuilen van governance	7	
2.3.1 Governance failure	7	
2.3.2 Organisatie	8	
2.3.3 Perceptie	9	
2.3.4 Beleidsaanpak	11	
2.4 Conceptueel model	14	
3. Methodologie	16	
3.1 Onderzoeksstrategie	16	
3.2 Onderzoeksmethodologie		18
3.2.1 Interviews	18	
3.2.2 Data per deelvraag	20	
4. Empirie	22	
4.1 Betrokken actoren		22
4.2 Periode 1: Jaren '90 tot het voorjaar van 2000	24	
4.3 Periode 2: Het voorjaar van 2000 tot januari 2003	29	
4.4 Periode 3: Januari 2003 tot het heden	38	
5. Analyse	42	
5.1 Perceptie	42	
5.1.1: Jaren '90 tot het voorjaar van 2000	42	
5.1.2: Het voorjaar van 2000 tot januari 2003	44	
5.1.3: Januari 2003 tot het heden	46	
5.2 Beleidsaanpak	47	
5.2.1: Jaren '90 tot het voorjaar van 2000	47	
5.2.2: Het voorjaar van 2000 tot januari 2003	49	

5.2.3: Januari 2003 tot het heden	51
6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	54
6.1 Conclusie	54
6.1.1 Conclusie vraagstelling	54
6.1.2 Aanbevelingen	57
6.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek	58
6.3 Kritische reflectie	59
7. Bronnenlijst	61
7.1 Literatuur	61
7.2 Persoonlijke communicatie	63
I. Bijlagen	i

1. Inleiding.

1.1 Projectkader

Daar waar voorheen sprake was van 'traditioneel' hiërarchische sturing binnen het natuurbeleid, waarin de (Rijks)overheid over een centrale rol beschikte, is tegenwoordig netwerksturing de meest gebruikelijke sturingsvorm. Voor het natuurontwikkelingsvraagstuk betekent dit een strategie waarin wordt getracht het gehele complex van relevante actoren (individueel, groepen of organisaties) tot een gezamenlijke beleidsinspanning te bewegen (Cörvers, 2001, p. 13). Deze overgang van hiërarchische sturing naar netwerksturing definieert men ook wel als een overgang van government naar governance. 'De gedachte dat de overheid niet langer boven belangengroepen staat, maar midden tussen hen in, is ideologisch geladen. Zij past in het hedendaagse politieke marktdenken, dat de rol van de overheid wil verkleinen en die van de markt wil vergroten' (Van Tatenhove & Leroy, in Huitema & Hinssen, 1998, p. 25).

Deze nieuwe sturingsvorm leidt tot meer ingewikkelde beleidsprocessen ten behoeve van natuurontwikkeling, met name door de aanwezigheid van een groter aantal betrokken actoren, dat nu ook (serieus) kan participeren gedurende het beleidsproces. Zij hebben ieder eigen belangen, waardoor uiteenlopende gewenste eindsituaties bestaan. Ongeveer 15 jaar geleden deed zich eenzelfde situatie voor in het Gelderse dorpje Renkum, dat gelegen is aan de Rijn. Hier was echter sprake van een heel bijzonder natuurontwikkelingsproces. In natuurontwikkelingsgebieden ligt de nadruk op wijziging van het bestaande grondgebruik en herinrichting hiervan. Meestal betreft het een transformatie van een agrarische functie naar een natuurfunctie. In het Renkums Beekdal wordt echter nieuwe natuur aangelegd ten koste van een (verloederd) bedrijventerrein, waarbij de diverse bedrijven zijn verplaatst naar een andere locatie, zodat een nieuwe ecologische verbindingzone tussen de Rijn en de Veluwe kan worden gerealiseerd.

Hoewel er sprake was van een zeer intensief en complex beleidsproces waarbinnen grote belangtegenstellingen tussen de actoren aanwezig waren, kan men met recht spreken van een succesvolle uitkomst ervan. Daar waar onderhandelingen tussen agrariërs en andere actoren bij 'normale' natuurontwikkelingsprojecten geregeld vastlopen, zijn de betrokken partijen bij het Renkums Beekdal erin geslaagd om het 'uitzonderlijke' project daadwerkelijk te realiseren en daarnaast ook tegemoet te komen aan de wensen van andere betrokken actoren, waaronder ook de ondernemers die met hun bedrijven hebben moeten wijken voor de natuurontwikkeling. Met andere woorden heeft men goed geanticipeerd op de valkuilen van governance of hebben deze zelfs weten te vermijden. Daarom is de casus Renkums Beekdal gekozen als uitgangspunt binnen dit onderzoek. Aangezien dit het eerste en enige natuurontwikkelingsproces is waarbij sprake is van een transformatie van grijze

naar groene structuur is het onmogelijk om een vergelijkende casus in het onderzoek op te nemen.

Literatuur over natuurontwikkeling bestaat er in verschillende vormen. Naast schrijvers (zie bijvoorbeeld Cörvers, 2001) die zich met name op het beleidsmatige aspect van natuurontwikkeling richten, bestaan er ook diverse wetenschappelijke analyses die zich richten op de fysieke inrichting van natuurontwikkelingsgebieden. Binnen deze thesis zal het beleidsmatige aspect centraal staan.

‘Governance’ wordt als sturingsvorm vaak bestempeld als de oplossing voor de falende overheid en markt. Jessop (2000) daarentegen is één van de auteurs die naast het falen van de overheid en de markt, ook onderkent dat ‘governance’ onderhevig is aan ‘failure’. Hoewel het concept natuurontwikkeling inmiddels al weer een geruim aantal jaren geleden zijn intrede heeft gedaan is in de literatuur het verband met governance failure vooralsnog niet gelegd. Met het oog op de veelal stroperig verlopende governance-processen is het relevant te leren van cases waarbij het beleidsproces wel (redelijk) voorspoedig is verlopen. Aan de hand van deze thesis tracht ik een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp.

Aangezien er in Nederland op verschillende plaatsen sprake is van verloederde bedrijven- en industrieterreinen is het interessant en tevens relevant te onderzoeken of dergelijke transformaties in de toekomst vaker zouden kunnen plaatsvinden, om zodoende de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen. Hierbij is het onder andere van belang dat het beleidsproces goed georganiseerd is zodat, ondanks de grote belangentegenstellingen tussen de actoren, een gedegen eindresultaat kan worden bewerkstelligd. Hierbij zou het beleidsproces in de aanloop naar de realisatie van het Renkums Beekdal kunnen dienen als een soort van *best practice*. Deze casus is vooralsnog namelijk de enige waarin een (succesvolle) omzetting van zogenaamde grijze structuur naar groene structuur plaatsvindt.

Met het oog op meer van dergelijke transformaties in de toekomst is het relevant onderzoek te doen naar de wijze van anticiperen op valkuilen van governance door betrokken actoren bij het herstel van het Renkums Beekdal. Dit onderzoek zal dus niet gaan over de fysieke inrichting van natuur ten koste van bedrijventerreinen of over de mogelijkheden daartoe, maar zal zich puur richten op het beleidsmatige aspect,

In Paragraaf 1.2 en 1.3 zullen respectievelijk de doel- en vraagstelling worden gepresenteerd. In Hoofdstuk 2 wordt de theorie omtrent de faalfactoren van governance besproken met bijbehorende vertaalslag naar de empirie. Hoofdstuk 3 gaat in op de gehanteerde onderzoeksstrategie en –methoden. Vervolgens worden in Hoofdstuk 4 de relevant aspecten van het besluitvormingsproces van de casus Renkums Beekdal uiteengelegd. In Hoofdstuk 5 wordt de link gelegd tussen deze empirie en de in Hoofdstuk 2

gepresenteerde theorie. Tenslotte volgt er in Hoofdstuk 6 een conclusie waarbij een antwoord wordt gevormd op de vraagstelling. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen en wordt er kritisch gereflecteerd op de resultaten die in dit onderzoek zijn gepresenteerd.

1.2 Doelstelling

Onder andere vanwege de relatief beperkte beschikbare tijd voor dit onderzoek is het onmogelijk om alle factoren achter het succes van het Renkums Beekdal te analyseren. Dit onderzoek zal zich richten op de wijze waarop gedurende het beleidsproces van het Renkums Beekdal is geanticipeerd op de valkuilen van governance. Het is de bedoeling dat aan de hand van de analyseresultaten aanbevelingen worden opgesteld ten behoeve van mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen (waarbij specifiek sprake is van een transformatie van grijze naar groene structuur). Het doel van dit onderzoek kan dus als volgt worden geformuleerd:

Het leveren van een bijdrage aan beleidsprocessen bij toekomstige natuurontwikkelingsprojecten waarbij sprake is van een transformatie van grijze structuur naar groene structuur, door inzicht te geven in de wijze waarop is geanticipeerd op valkuilen van governance in de aanloop naar de realisatie van het Renkums Beekdal.

1.3 Vraagstelling

Onderstaande vraagstelling is het sturende element binnen dit onderzoek. Het antwoord hierop moet bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

Vraagstelling: op welke wijze heeft men gedurende het beleidsproces in de aanloop naar de realisatie van het Renkums Beekdal geanticipeerd op valkuilen van governance?

Om bovenstaande vraagstelling te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld. Hierin worden de verschillende deelonderwerpen uiteengezet.

- 1. Wat zijn de faalfactoren van governance ?*
- 2. Welke handelingen (acties, maatregelen, processen) zijn gedaan om te anticiperen op de faalfactoren van governance?*
- 3. In hoeverre hebben de faalfactoren (alsnog) hun invloed wel of niet uitgeoefend op het governance-proces?*
- 4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor toekomstige natuurontwikkelingsprocessen waarbij sprake is van een transformatie van grijze naar groene structuur?*

2. Theorie

In dit hoofdstuk zal de theorie omtrent valkuilen van governance worden besproken, aan de hand waarvan de empirie zal worden geanalyseerd. Binnen de literatuur is veel geschreven over de ontwikkeling van nieuwe natuur en ook specifiek over de casus Renkums Beekdal (Neefjes, Van Duinhoven & Bleumink, 2006; Brinkhuijsen, Westerink, Henkens, Molenaar & Wintjes, 2008; Kuindersma, Van Dam & Vreke, 2007). Vaak gaat het over de fysieke aspect van het project, daar waar dit onderzoek zich richt op het beleidsmatige aspect. Kuindersma, Van Dam en Vreke (2007) hebben de casus Renkums Beekdal opgenomen in hun studie. In dit onderzoek worden verschillende tegenstellingen tussen het natuurbeleid op nationaal en de besluitvorming op gebiedsniveau beschreven aan de hand van verschillende cases. Hun beschrijving van het beleidsproces heeft me geholpen meer inzicht te krijgen in de gang van omtrent de besluitvorming in de casus Renkums Beekdal. De beschrijving van de casus komt aan bod in Hoofdstuk 4. Daaraan voorafgaand zal een theoretisch kader moeten worden geconstrueerd aan de hand waarvan deze empirie in Hoofdstuk 5 kan worden geanalyseerd.

Allereerst zal in paragraaf 2.1 een korte beschrijving worden gegeven van het concept governance. Vervolgens richt paragraaf 2.2 zich op de reeds bestaande literatuur over valkuilen van governance. In paragraaf 2.3 wordt het daadwerkelijke theoretisch kader voor dit onderzoek gevormd, waarbij de valkuilen van governance kunnen worden beschouwd als het centrale concept. Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met paragraaf 2.4 waarin het conceptueel model zal worden gepresenteerd.

2.1 Het concept governance

Enkele decennia terug ontstond in de maatschappij steeds meer vraag naar een nieuwe sturingsvorm die het falen van de overheid (en ook van de markt) kon opvangen. Om tegemoet te komen aan beperkingen van government als sturingsmodel is interactie tussen verschillende betrokken actoren vereist. Enerzijds kan op deze manier meer draagvlak worden gecreëerd, anderzijds kan beleid doeltreffender (en mogelijk ook efficiënter) worden uitgevoerd, omdat er simpelweg meer kennis, expertise en andere middelen aanwezig zijn. Bovenstaande kan ook wel worden beschouwd als een verschuiving van eenzijdig naar meerzijdig beleid of een verschuiving van government naar *governance*. De samenwerking in een governance-context kan leiden tot resultaten die in een government-context niet zouden kunnen worden afgedwongen via regelgeving of autoriteiten (Stoker, 1998, p. 18).

Het governance-concept verwijst naar de creatie van structuren die niet van buitenaf kunnen worden opgelegd, maar het resultaat zijn van interactie tussen een veelheid van elkaar leidende en beïnvloedende actoren (Kooiman & Van Vliet, in Stoker, 1998, p. 17).

Daar waar sprake is van governance proberen verschillende publieke en private actoren tot consensus te komen over de doelen die worden nagestreefd en de wijze waarop dit zal moeten gebeuren (Vreke et al., 2009, p. 9). De sturing moet hier vooral tot stand komen door binding op basis van gelijkwaardige communicatie tussen verschillende actoren (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 129). Daarom wordt deze sturingsvorm ook wel een horizontaal beleidsnetwerk genoemd. Besluitvorming wordt gekenmerkt door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren vaak 'afkomstig' van verschillende schaalniveaus" (Hajer et al., in Vreke et al., 2009, p.13) waarbij "wordt gestreefd naar consensus tussen vertegenwoordigers van de betrokken belangen, eerder dan naar het verkrijgen van een meerderheid" (Van der Heijden, in Vreke et al., 2009, p. 13).

2.2 Bestaande literatuur

Gezien het feit dat het concept governance zeer veel omvattend is, wordt een onderzoek naar het volledige concept met het oog op de complexiteit ervan en de relatief beperkt beschikbare tijd onmogelijk geacht. Daarom is gezien de onderzoeksvraag besloten slechts een klein deel van het concept te onderzoeken, namelijk de faalfactoren ervan. Uit literatuurstudie blijkt dat hierover relatief weinig is geschreven. Hoewel er in diverse artikelen en studies wordt verwezen naar governance failure, wordt er in feite vrijwel nergens ingegaan op de factoren die kunnen leiden tot dit falen, de zogenaamde faalfactoren.

Malpas en Wickham (1995) spreken over het falen van governance maar niet over concrete factoren die daaraan onderhevig zijn. Shrank en Whitford (2011) gaan wel in op factoren die kunnen leiden tot governance failure. Hier gaat het echter specifiek om economic governance, waarbij economische en sociologische voorwaarden als concurrentie, vertrouwen en opportunisme van groot belang zijn. Deze concepten zijn in de casus Renkums Beekdal niet relevant, waardoor ik deze theorie niet kan gebruiken voor mijn onderzoek. Daarnaast vergt het onderzoeken van concepten als vertrouwen en opportunisme veel kennis en kunde. Gezien de relatief beperkt beschikbare tijd wordt dit niet als haalbaar geacht.

Tenslotte zijn er nog diverse onderzoeken gedaan naar de manier waarop er in specifieke cases sprake is van governance failure (zie bijvoorbeeld Bakker, Kooy, Shofiani & Martijn, 2008; Marnet, 2009). Ook deze literatuur is voor dit onderzoek niet of nauwelijks bruikbaar aangezien ook hier geen algemeen (dus niet-casusspecifiek) theoretisch raamwerk wordt geboden over factoren die kunnen leiden tot governance failure. Marnet (2009) gaat bijvoorbeeld in op governance failure bij een specifieke woningcorporatie, die onder andere wordt veroorzaakt door gebrekkig regelgevend toezicht en geringe betrouwbaarheid van externe audit door andere instanties. Doordat de casus specifiek gaat over de woningmarkt

en omdat de tekst weinig duidelijke theoretische concepten bevat die ingaan op oorzaken van governance failure, is de tekst niet of nauwelijks bruikbaar voor dit onderzoek.

Een auteur die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de kennis over achterliggende factoren van 'governance failure' is Robert Jessop. In tegenstelling tot de theorie van Shrank en Whitford (2011) over (economic) governance failure gaat Jessop niet in op specifieke voorwaarden (concurrentie en vertrouwen) die aanwezig zijn in een bepaalde governance setting. Hij kiest ervoor om meer algemene valkuilen van (economic) governance te beschrijven. Hoewel Jessops literatuur dus in principe ook gericht is op economic governance zijn zijn concepten minder specifiek en daarnaast (eventueel door middel van een kleine aanpassing) relatief gemakkelijk te hanteren in ander soort governance-settings.

Jessop maakt een duidelijk onderscheid tussen verschillende factoren die bijdragen aan het succes of falen van governance. Volgens Jessop (2003, p. 12) leiden de voorwaarden voor succesvolle governance (zie: Jessop, 2003, p. 9) tot vier faalfactoren. Deze zullen kort worden besproken. 'First, governance attempts may fail because of oversimplification of the conditions of action, deficient knowledge about the causal relationships that affect the object of governance, or inability to anticipate the unintended consequences of changes in that object that follow from attempts to govern it.' Deze faalfactor is met name van toepassing indien er sprake is van zeer complexe systemen zoals de wereldeconomie of het milieu. Aangezien de probleemsituatie binnen dit onderzoek relatief gestructureerd is zal Jessops eerste faalfactor buiten beschouwing worden gelaten.

De tweede faalfactor gaat over 'problems involved in strategic learning'. Deze ontstaan doorgaans omdat 'objects of governance' onderhevig zijn aan verandering of doordat het probleem zich afspeelt in een turbulente omgeving. Aangezien 'strategic learning' een belangrijke rol heeft gespeeld gedurende het beleidsproces dat centraal staat in dit onderzoek, zal deze faalfactor in paragraaf 2.3.4 uitgebreider worden besproken.

'Co-ordination problems on one or more of the interpersonal, interorganizational, and intersystemic levels' vormen Jessops derde faalfactor. In de casus is duidelijk sprake van actoren op verschillende 'levels', waardoor ook deze faalfactor als relevant kan worden beschouwd in het kader van dit onderzoek. Echter zal in het kader van deze valkuil wel een belangrijke aanpassing worden gedaan. In de volgende paragraaf zal hier dieper op in worden gegaan.

Tenslotte gaat de vierde faalfactor over 'a problem of stabilizing expectations among the various actors involved in governance and metagovernance as the basis for concerted action'. Deze faalfactor gaat met name over de manier waarop het governance proces wordt gevormd, rekening houdend met de wensen en doelen van verschillende actoren. Ook voor deze laatste faalfactor is een rol weggelegd binnen dit onderzoek, aangezien er binnen

de casus duidelijk sprake is van uiteenlopende belangen van de verschillende betrokkenen. In de volgende paragraaf zal hier meer aandacht aan worden besteed.

Gezien de beperkte beschikbare literatuur over faalfactoren van governance, zal dit onderzoek aan de hand van de theorieën van Jessop worden uitgevoerd. Kanttekening hierbij is dat zijn faalfactoren met name gericht zijn op economische governance-processen, waardoor niet alle door hem genoemde aspecten per definitie relevant zijn voor dit onderzoek. Daarnaast heeft het feit dat de theorieën van Jessop niet altijd concreet zijn mij de kans gegeven om er een eigen invulling aan te geven, zodat het beter aansluit bij de empirie. Omdat de beschikbare literatuur over het onderwerp relatief beperkt is, is het lastig om op basis daarvan een theoretisch kader te schrijven aan de hand waarvan de empirie kan worden geanalyseerd. Daarom zal de theorie op sommige plaatsen voortvloeien uit eigen, weliswaar degelijk onderbouwde, ingevingen.

2.3 Valkuilen van governance

In deze paragraaf zullen de voor dit onderzoek relevante theoretische concepten worden besproken: de faalfactoren (ofwel valkuilen) van governance. Allereerst zal in paragraaf 2.3.1 kort worden beschreven wat governance failure inhoudt. Vervolgens zullen drie faalfactoren van governance in respectievelijk paragraaf 2.3.2, 2.3.3 en 2.3.4 uiteen worden gezet.

2.3.1 Governance failure

Hoewel een deel van de problemen als gevolg van de overgang van government naar governance worden opgelost, stelt het nieuwe sturingsinstrument volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (in Kuindersma et al., 2002, p. 17) tegelijkertijd hoge eisen aan overheidsorganisaties, aangezien samenwerking en interactie meer centraal komen te staan, zullen overheidsorganisaties processen moeten faciliteren, sturen en stimuleren.

Lang niet ieder beleidsproces verloopt voorspoedig en leidt tot effectieve en efficiënte resultaten. Hiervoor zal aan verschillende voorwaarden moeten worden voldaan. Deze zijn onuitputtend, niet eenduidig en contextafhankelijk. Naast de 'voorwaarden tot succes' zal er moeten worden geanticipeerd op factoren die kunnen leiden tot het falen van deze beleidsprocessen, ook wel governance failure genoemd.

In het geval van governance is het dus zo dat doelstellingen worden aangepast als gevolg van onderhandelen en reflectie. 'In this sense governance failure would presumably consist in the failure to redefine objectives in the face of continuing disagreement, about whether they are still valid for the various partners involved' (Jessop, 1998, p. 13). Daarom is het dus van belang dat actoren een gemeenschappelijke probleempceptie ontwikkelen om vervolgens gezamenlijk een beleidsstrategie op te stellen.

Het voornaamste doel van dit onderzoek is in eerste instantie niet om inzicht te krijgen in de mate waarin binnen de casus sprake was problemen (als gevolg van de aanwezigheid van één of meer valkuilen), maar juist om te analyseren welke stappen/maatregelen zijn ondernomen om te anticiperen op deze valkuilen. De faalfactoren van Jessop zullen in dit onderzoek worden besproken in een drietal onderdelen. Het eerste onderdeel gaat in op de *organisatie* van het governance-proces, waarbij voornamelijk de belangen en wensen van de verschillende betrokken actoren aan het licht worden gebracht. In het tweede onderdeel staan de problemen die kunnen ontstaan bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleem*perceptie* centraal. Het derde en laatste onderdeel gaat over de problemen die kunnen ontstaan omtrent *strategisch leren*.

2.3.2 Organisatie

Eén van de valkuilen die door Jessop (2003, p.13) wordt genoemd betreft de mogelijke aanwezigheid van 'co-ordination problems on one or more of the interpersonal, interorganizational, and intersystemic levels'. De door de auteur gegeven omschrijving van bovenstaande drie 'levels' is naar mijn mening tamelijk abstract en ontleent zich moeilijk om onderzocht te worden. Dit wordt mede veroorzaakt door de aanwezigheid van begrippen als vertrouwen, legitimiteit en representativiteit. Desondanks is er, weliswaar op een andere manier, ook in de te behandelen casus duidelijk sprake van drie lagen, die gevoelig zijn voor coördinatieproblemen, te weten multi-actor, multi-sector en multi-level. Daarom is in het kader van dit onderzoek gekozen voor laatstgenoemde driedeling. Centraal staat hier het beschrijven van de actoren welke betrokken zijn geweest gedurende het beleidsproces, en daarnaast ook het beschrijven van de rol die zij daarin hebben gespeeld en voor welke verantwoordelijkheden zij zorg hebben gedragen. Dit onderdeel fungeert in dit onderzoek dus niet als valkuil, maar is meer bedoeld om de lezer van dit onderzoek inzicht te verschaffen in de probleemsituatie.

De 'multi-actor'-aanwezigheid houdt logischerwijs in dat er meer dan één actor op een gelijkwaardig niveau betrokken is bij het ontwikkelen van beleid. Dit is in principe de tegenhanger van de hiërarchische sturing, waarbij sprake is van slechts één centraal sturende actor. Het is van belang een balans te vinden tussen enerzijds de wens om, ter wille van de kwaliteit en de legitimiteit, veel participatie toe te laten, en anderzijds de grenzen van de constitutionele politiek en de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor het collectieve belang (Vermeulen & Wiering, 2007, p. 236). In de onderdelen *Perceptie* en *Strategisch leren* zal het begrip participatie nog uitgebreid aan bod komen.

Ten tweede wordt met *multi-sector* bedoeld op de aanwezigheid van verschillende soorten sectoren, die logischerwijs uiteenlopende belangen nastreven. Het kernvraagstuk is hier hoe een goede balans te vinden is tussen de voor het (in dit geval) natuurbeleid

noodzakelijke taakverdeling en specialisatie enerzijds, en de wenselijke samenhang en integratie anderzijds (Vermeulen & Wiering, 2007, p. 236). Gezien het feit dat de overheden in de casus een relatief prominente rol hebben gespeeld, zullen onder *sectoren* ook wel de verschillende bij het project betrokken Ministeries worden verstaan. Het feit dat het maken van een taakverdeling binnen een governance-proces van groot belang is, zal met name aan bod komen in het onderdeel *Perceptie*.

Tenslotte is er ook nog sprake van multi-level governance. Dit houdt in het kader van dit onderzoek simpelweg in dat meerdere bestuurslagen (Rijksoverheid, Provincie en Gemeente) actief betrokken zijn bij het beleidsproces. Dit is ook het geval bij de casus Renkums Beekdal, waar bijvoorbeeld Het Rijk zorgdraagt voor de EHS, de Provincie Gelderland voor het Streekplan (tegenwoordigstructuurvisie) Veluwe 2010 en Gemeente Renkum voor haar bestemmingsplan.

Het moge duidelijk zijn dat het proces complexer wordt naarmate het aantal betrokken actoren, sectoren en levels groter wordt. Door de *Organisatie* van het beleidsproces in beeld te brengen zal hoogstwaarschijnlijk meer inzicht worden verkregen in de empirie. Daarnaast verschaft het beter begrip van de achterliggende redenen van het anticiperen op faalfactoren van governance, die in de onderdelen *Perceptie* en *Beleidsaanpak* aan bod komen. In het begin van de empirische beschrijving zal het onderdeel *Organisatie* dus worden gepresenteerd als een actor-overzicht waaruit moet blijken op welke manier er sprake is van multi-actor-, multi-sector- en multi-level-aanwezigheid.

2.3.3 Perceptie

Een tweede valkuil die door Jessop (2003, p. 14) wordt onderscheiden, is 'a problem of stabilizing expectations among the various actors involved in governance and metagovernance as basis for concerted action'. Volgens Jessop (2003, p. 14) wordt er in studies te weinig aandacht besteed aan 'the formation of the subjects of governance and the subjective conditions for co-ordination'. Dit is vooral het geval wanneer men problemen ondervindt met het bepalen van een dominant perspectief en 'where issues of governmentality (or the formation of subjects with specific identities, modes of calculation, and capacities for self-regulation) are significant'. Bovenstaande problemen worden veroorzaakt doordat er verschillende soorten actoren (zowel publieke als private actoren) met uiteenlopende belangen bij het proces betrokken zijn.

Alvorens een governance-proces kan worden ingericht is het dus van belang dat er een gemeenschappelijke probleempceptie wordt ontwikkeld. De beoordeling of een bepaalde situatie wel of niet negatief wordt gewaardeerd is natuurlijk afhankelijk van de normatieve uitgangspunten van een actor. Doordat verschillende actoren over uiteenlopende

normen en waarden beschikken verloopt het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleemperceptie doorgaans problematisch. Toch is deze van groot belang, omdat daarmee bepaalde oplossingen worden toegelaten en andere oplossingen worden uitgesloten. Om deze reden is het dan ook verklaarbaar dat het formuleren van zo'n probleemperceptie vaak de inzet is van een machtsstrijd (Van Heffen, 2008, p. 207). Indien men niet in staat is om een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen wordt het moeilijk om een gemeenschappelijke aanpak op te stellen zodat het probleem kan worden opgelost. Dit geeft aan hoe belangrijk deze 'fase' binnen het beleidsproces is.

Door onderlinge communicatie tussen actoren ontstaat er meer duidelijkheid over de aanwezigheid van uiteenlopende belangen. Dit kan uiteindelijk leiden tot wederzijds begrip, wat betekent dat men niet meer louter uitgaat van het eigen belang maar ook de wensen van andere actoren in ogenschouw neemt. De validiteit van de argumentatie gedurende dergelijke communicatieve processen is van groot belang. Dit proces wordt ook wel het creëren van mutual understanding genoemd. Volgens Nutt en Backoff (1986, p. 13) vloeit mutual understanding voort door de uitwisseling van informatie waardoor nieuwe inzichten en ideeën worden gecreëerd.

Daar waar er in eerste instantie nog geen sprake was van een dominant perspectief kan de onderlinge communicatie ertoe leiden dat er als gevolg van de uitwisseling van informatie alsnog een dominant perspectief ontstaat. Indien er sprake is van een dominant perspectief wordt er in feite al voorgesorteerd op een mogelijke oplossingsrichting. De manier waarop (ofwel het perspectief waar vanuit) het merendeel van de verschillende actoren naar het beleidsprobleem kijken komt dan (redelijk) overeen. Een voorbeeld: kijkt men door een economische of een ecologische bril? Bovenstaande onderschrijft dus het belang van onderlinge communicatie.

Nutt en Backoff (1986, p. 30) geven dan ook aan dat het bevorderen van de dialoog essentieel lijkt: "Dialogue describes exchanges that lead to a higher level of understanding, resulting in a synthesis of seemingly opposing views. The foundation for a dialogue must be built on mutual understanding. Dialogue engineering or steps to promote this type of exchange between key members of an organization are needed." Dat geldt niet alleen voor de overheidsactoren en bedrijven, maar ook zeker voor de communicatie met burgers. Indien burgers namelijk worden betrokken bij het maken van belangrijke beslissingen, dan "citizens learn about one another and about different points of view, and they come to reflect on their own points of view. In this way a store of mutual understanding can be built up, a sort of 'social and intellectual capital'" (Innes in Albrechts, 2004, p. 753).

De aanwezigheid van mutual understanding en de overeenstemming met betrekking tot het dominante perspectief kunnen de inrichting van het governance-proces vergemakkelijken aangezien er meer duidelijkheid ontstaat over de samenstelling van de betrokken actoren binnen het proces en de te volgen koers met het oog op het op te lossen beleidsprobleem. Het creëren van een gemeenschappelijk beeld van de probleemsituatie is van groot belang omdat vervolgens de “orientations, expectations, and rules of conduct” van hoofdrolspelers kunnen worden gestabiliseerd (Jessop, 1999, p. 4). Hierdoor ontstaat gemakkelijker een ‘framework for continued commitment to negative and positive co-ordination (Jessop, 2003, p. 9). Binnen dat framework kunnen afspraken worden gemaakt over de manier van handelen gedurende het governance-proces. Daarbij staat positieve coördinatie voor ‘het zoeken naar consensus tussen verschillende actoren’. Negatieve coördinatie daarentegen gaat over ‘het vermijden van onenigheid tussen verschillende actoren’ (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2004, p. 15).

Het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen is dus in feite alleen mogelijk indien er sprake is van mutual understanding. Pas dan kunnen er afspraken worden gemaakt over de rollen van verschillende actoren gedurende het proces en over de manier waarop deze actoren zich binnen deze rol dienen te ‘bewegen’. Naarmate de belangen van de actoren verder uiteenlopen zal de complexiteit van dit proces steeds groter worden. Kanttekening hierbij is dat het in de praktijk vrijwel onmogelijk lijkt om *volledige* overeenstemming te bereiken over een bepaald beleidsperspectief. Sommige belangentegenstellingen zijn namelijk simpelweg onoverbrugbaar.

In Hoofdstuk 5 zal worden besproken op welke manier er in de casus is geanticipeerd op mogelijke problemen omtrent het stabiliseren van ‘orientations, expectations, and rules of conduct’ tussen verschillende actoren. Er zal dus aandacht worden besteed aan de acties die zijn ondernomen om mutual understanding te creëren. Daaruit moet worden kunnen afgeleid in hoeverre er sprake was van een dominant beleidsperspectief. Op basis daarvan zal worden ingegaan op de wijze waarop men de wederzijdse verwachtingen heeft gestabiliseerd.

2.3.4 Beleidsaanpak

De laatste faalfactor die in dit onderzoek wordt behandeld gaat over gehanteerde beleidsstrategieën. Volgens Jessop (2003, p. 13) kunnen er namelijk problemen optreden met strategisch leren gedurende het beleidsproces. In de literatuur bestaan er veel verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het concept ‘strategic learning’. Volgens Dodgson (1993, p. 376) kan ‘leren’ worden beschouwd als een dynamisch concept waarvan haar gebruik de continue veranderende aard van organisaties benadrukt. Strategisch

learning verwijst naar het doelgericht werken naar een voorafgaand aan het beleidsproces geformuleerde doelstelling. Iedere actor heeft in eerste instantie namelijk altijd bepaalde bedoelingen, anders is er geen reden om te participeren in het beleidsproces. Deze bedoelingen leiden tot de beeldvorming van een gewenste eindsituatie die men tot werkelijkheid wil en zal proberen te brengen.

Aangezien 'strategic learning' slechts één van de vele concepten is binnen dit onderzoek, waar bovendien reeds verschillende onderzoeken (zie bijvoorbeeld Peytonyoung, 2004; Thomas, Sussman & Henderson, 2001) naar zijn verricht, zal hier niet uitgebreid aandacht worden besteed aan een literatuurstudie naar het concept, dat ook meer dan eens wordt gesubstitueerd door 'organizational learning'. Jessop (2003) besteedt nauwelijks aandacht aan de uitleg van het concept strategic learning. Wel is duidelijk dat hij kiest voor een variant die uitgaat van dynamiek. Volgens hem zijn objecten van governance onderhevig aan verandering en zijn zij tegelijkertijd ingebed in een dynamische omgeving (Jessop, 2003, p. 13). Aangezien Jessop hier vooral doelt op complexe beleidsproblemen zoals de wereldeconomie of het milieu, heb ik besloten hiervan af te wijken gezien het feit dat het beleidsprobleem in dit onderzoek veel beter gestructureerd is, omdat er in principe geen sprake is van onbekende variabelen of verbanden. Daarnaast speelt de dynamiek in het proces voorafgaand aan het herstel van het Renkums Beekdal een relatief minder belangrijke rol, dan de rol die zij speelt in de wereldeconomie en het milieu.

Thomas, Sussman en Henderson (2001, p. 331) geven aan dat "strategic learning aims to generate learning in support of future strategic initiatives that will, in turn, foster knowledge asymmetries that can lead to difference in organizational performance". Hoewel hier in feite wordt verwezen naar organisaties die door middel van strategisch leren de concurrentie trachten af te troeven, blijkt ook uit dit citaat dat er doelgericht naar een bepaalde gewenste eindsituatie wordt toegewerkt. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat hier altijd sprake is van doelbewust handelen. Strategisch handelen kan dus worden beschouwd als het op een doordachte manier inzetten van specifieke middelen om zodoende vastgestelde doelen te behalen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de externe omgeving en de toekomstige situatie.

Loorbach (2010, p. 168) maakt voor transitie management onderscheid tussen vier soorten activiteiten: 'strategical activities, tactical activities, operational activities and reflexive activities'. Onder 'strategical activities' verstaat Loorbach (2010, p. 168) "processes of vision development, strategic discussions, long-term goal formulation, collective goal and norm setting, and long-term anticipation". Deze activiteiten zijn relatief abstract en spelen zich af op een grote schaal (in feite gaan zij het schaalniveau van het project te boven) en hebben zij vooral oog voor de langere termijn. Als we het hebben over 'tactical activities' dan gaat het

over “steering activities that are interest driven and relate to the dominant structures (regime) of a societal (sub)system”. De beslissingen die worden gemaakt moeten het project structureren en zijn meestal bedoeld voor de middellange termijn. In vergelijking met de strategic activities richten deze tactic activities zich op een kleinere schaal. De activiteiten die georganiseerd worden zijn meer bedoeld voor het behalen van sub-doelstellingen.

‘Operational activities’ kunnen worden beschouwd als meer concrete maatregelen of dagelijkse beslissingen (van individuen) op de korte termijn, die zich doorgaans richten op slechts een klein onderdeel (meestal een individuele actor) van het project als.

Desalniettemin staan ook deze activiteiten in het teken van het realiseren van de hoofd- en subdoelstellingen. Op het eerste oog lijken operational activities wat minder doorslaggevend van aard. Gezamenlijk vormen zij echter de verschillende strategiën en tactieken die worden gehanteerd. Voor de duidelijkheid wordt in Tabel 2.1 een klein overzicht gegeven van bovenstaande drie activiteiten.

Activiteiten	Tijdsduur	Soort maatregel
Strategical activities	Lange termijn	Zeer abstract (systeem)
Tactical activities	Middellange termijn	Abstract (sub-systeem)
Operational activities	Korte termijn	Concreet (actor)

Tabel 2.1: Overzicht activiteiten

Tenslotte worden ‘reflexive activities’ gerelateerd aan “monitoring, assessments and evaluation of ongoing policies, and ongoing societal change” (Loorbach, 2010, p. 170). Niet alleen de organisatie van het project zelf, maar ook de wetenschap speelt door haar kennis een belangrijke rol bij deze activiteiten. Daarnaast is ook de media van belang aangezien zij invloed kan uitoefenen op de publieke opinie, wat gevolgen kan hebben voor het te voeren beleid. Wat betreft deze ‘reflexive activities’ kan een duidelijke link worden gelegd naar ‘strategic learning’. Door in een vroeg stadium te beginnen met monitoring en beoordeling van de gang van zaken gedurende een beleidsproces, kan vroegtijdig kennis worden opgedaan die in een later stadium eventueel kan worden toegepast. Strategisch leren is namelijk ook een reflectieve vorm van leren die kan leiden tot integratief leren en dus tot een optimale verankering van het geleerde in het persoonlijk kennisbestand van de lerende (Van Dijk, Van Oers, Terwel, 2000, p. 38).

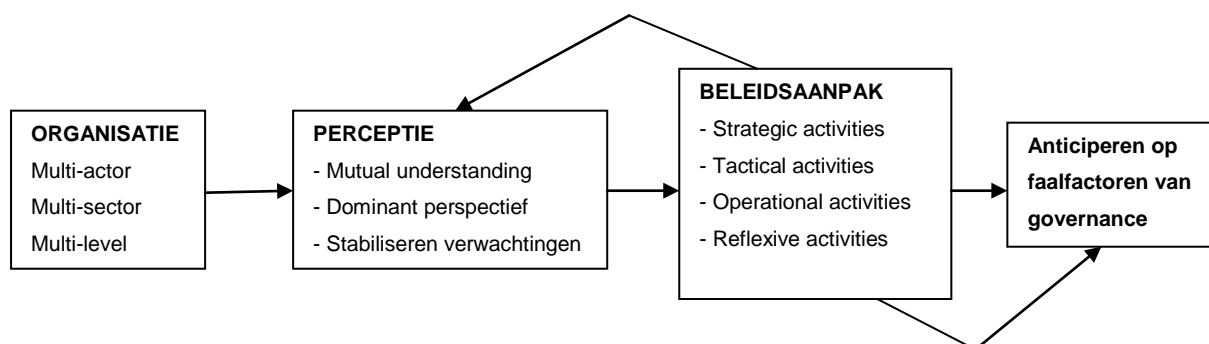
Hoewel er in de te behandelen casus niet kan worden gesproken van transitiemanagement is de gehanteerde vierdeling in soorten activiteiten ook hier hanteerbaar. Daarom zal dit onderzoek zich ook houden aan het hierboven geschetste onderscheid tussen de vier soorten activiteiten. Deze activiteiten kunnen in feite worden beschouwd als de middelen die benodigd zijn om bepaalde hoofd- en sub-doelstellingen te

behalen. Door een rangorde te maken in verschillende soorten activiteiten die hebben plaatsgevonden ontstaat een duidelijker inzicht in de redenen achter bepaalde acties die actoren hebben ondernomen. Daarnaast kan zodoende worden ontdekt dat bepaalde acties doorgaans onderdeel zijn van een groter geheel. Met andere woorden: hoewel acties verschillende vormen kunnen aannemen, staan zij allemaal in het teken van het realiseren van een bepaalde doelstelling.

Wat betreft de problemen omtrent het strategisch leren zal in het analyse-onderdeel worden beschreven welke strategische, tactische, operationele en reflexieve activiteiten er hebben plaatsgevonden en op welke manier deze een bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelstelling van het project. Het zal waarschijnlijk opvallen dat een bepaalde activiteit vaak onderdeel is van andere ('hoger in de rangorde gelegen') activiteit. Met andere woorden: een tactiek is doorgaans een onderdeel van een gekozen strategie. En een operationele beslissing is op haar beurt weer onderdeel van een gegeven tactiek. Overigens is het van belang te weten dat bovenstaande activiteiten in feite gedurende het hele proces kunnen worden 'georganiseerd'. Als we de link leggen naar het onderdeel *Perceptie* zou er geconcludeerd kunnen worden dat de bedoelingen achter activiteiten van actoren meer overeenkomen naarmate de aanwezigheid van mutual understanding duidelijker wordt. Daarnaast kunnen er ook activiteiten plaatsvinden *juist* om mutual understanding te creëren. Dit zal in het analyse-onderdeel duidelijk worden. In paragraaf 2.4 zal tenslotte nog het conceptueel model gepresenteerd worden waarbinnen de relaties tussen de verschillende theoretische concepten uit dit hoofdstuk duidelijk worden.

2.4 Conceptueel model

Het conceptueel model is een verzameling van kernbegrippen, waartussen bepaalde relaties worden verondersteld (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 279). In Figuur 2.1 wordt het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven. Op de volgende bladzijde wordt de inhoud van het conceptueel model nog kort uitgelegd.



Figuur 2.1: Conceptueel model

Indien er sprake is van een governance-situatie is er doorgaans sprake van een ingewikkelde actor-setting. Naast het feit dat er sprake is van een multi-actor aanwezigheid zijn deze actoren vaak verdeeld over verschillende sectoren en/of bestuurlagen. Ook kan er een onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private actoren. Logischerwijs verdedigen deze actoren verschillende belangen en hebben zij uiteenlopende doelstellingen en gewenste eindsituaties. Daarnaast en zeker niet onbelangrijk beschikken zij over hulpmiddelen (kennis, grond, expertise etc.), die doorgaans niet recht evenredig over de actoren zijn verdeeld.

Om te anticiperen op governance failure moet men ervoor zorgen dat problemen die voortvloeien uit het bovenstaande worden voorkomen. Daarvoor is het allereerst belangrijk dat de verschillende actoren, ondanks de aanwezigheid van uiteenlopende belangen, trachten mutual understanding te creëren zodat er uiteindelijk een dominant (beleids)perspectief kan worden vastgesteld. Indien men daarin slaagt kunnen wederzijdse verwachtingen tussen de actoren worden gestabiliseerd. Op basis daarvan kan het governance-proces op concrete wijze worden ingericht.

Gedurende het hele beleidsproces worden er verschillende 'activiteiten' georganiseerd om zodoende tot een gezamenlijke beleidsaanpak te komen en deze ook daadwerkelijk te laten slagen. Deze zogenaamde *strategic-*, *tactical-*, *operational-* en *reflexive activities* moeten ervoor zorgen dat er geen problemen optreden met strategisch leren en daarnaast kunnen zij ook een belangrijke bijdrage leveren aan het proces dat moet leiden tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijke probleemperspectie. In dit onderzoek zal worden beschreven welke acties zijn ondernomen om te anticiperen op governance failure. De hierboven genoemde activiteiten zijn hiervoor van groot belang.

Aan de hand van de in dit hoofdstuk beschreven theorie moet de empirie kunnen worden geanalyseerd. Daarvoor is het van belang dat er op een zorgvuldige manier zoveel mogelijk bruikbare data wordt vergaard. Daarom zal In Hoofdstuk 3 worden ingegaan op de manier waarop de voor dit onderzoek benodigde data is verzameld en hoe de verwerking hiervan heeft plaatsgevonden. Met andere woorden zal aandacht worden besteed aan de gehanteerde onderzoeksstrategie en -methoden.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal het methodologische aspect van dit onderzoek worden besproken. In paragraaf 3.1 zal de onderzoeksstrategie worden toegelicht. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethoden.

3.1 Onderzoeksstrategie

Het vaststellen van de onderzoeksstrategie is de meest bepalende beslissing die bij het maken van een technisch ontwerp voor een onderzoeksproject genomen moet worden. Onder een onderzoeksstrategie wordt verstaan een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 159). Zij doelen hier met name op het vergaren van relevant materiaal en de verwerking van dit materiaal tot valide antwoorden op de vragen uit de vraagstelling. Het is dus van groot belang dat de keuze voor een bepaalde onderzoeksstrategie past bij de vraagstelling van het onderzoek. De vraagstelling die wordt gehanteerd bij dit onderzoek is als volgt:

Op welke wijze heeft met gedurende het beleidsproces in de aanloop naar de realisatie van het Renkums Beekdal geanticipeerd op valkuilen van governance?

Een belangrijke keuze is die tussen *breedte* en *diepgang*. Deze vraagstelling vraagt om een onderzoek waarin diepgang centraal staat aangezien veel gedetailleerde informatie benodigd is over één specifiek geval, namelijk het Renkums Beekdal. Er zal moeten worden ingezoomd op specifieke acties die de verschillende actoren ondernomen hebben om te anticiperen op valkuilen van governance. In dit onderzoek zal het beleidsproces voorafgaand aan het herstel van het Renkums Beekdal in kaart worden gebracht, waarbij de aandacht specifiek uitgaat naar de manier waarop men heeft geprobeerd een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen. Daarnaast moet worden onderzocht welke strategische, tactische, operationele en reflexieve activiteiten georganiseerd zijn in het kader van het realiseren van de doelstelling.

De case study is een geschikte onderzoeksstrategie bij dit onderzoek aangezien we te maken hebben met een complex geheel van actoren door de aanwezigheid van uiteenlopende belangen en de onderlinge afhankelijkheidsrelaties. Wat betreft de verschillende overheden wordt het nastreven van uiteenlopende belangen veroorzaakt door het feit dat de actoren op verschillende schaalniveaus opereren, waardoor zij er andere doelstellingen op nahouden. Desondanks zijn zij voor het realiseren van hun doelstellingen toch afhankelijk van andere overheden, bijvoorbeeld met het oog op de financiering van projecten of het wijzigen van een bestemmingsplan. Dergelijke afhankelijkheidsrelaties

bestaan niet alleen tussen overheidsactoren maar ook bij private actoren. Ook in dit onderzoek is dit een belangrijk issue. Door te kiezen voor diepgang, stuur je aan op een kleinschaliger aanpak waarbij weliswaar tot minder generaliseerbare kennis wordt gekomen, maar je wel in staat wordt gesteld tot diepgang, detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing met een minimum aan onzekerheid (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 160). Het onderzoeken van de complexiteit is zeker in het kader van dit onderzoek van groot belang.

Een tweede belangrijke keuze is die tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kijkend naar de vraagstelling van dit onderzoek wordt er in deze situatie logischerwijs gekozen voor kwalitatief onderzoek, aangezien diepgang van het onderzoek een vereiste is. Daarnaast is kwantitatief onderzoek in deze situatie minder gebruikelijk omdat er sprake is van zeer moeilijk meetbare elementen. Tenslotte spelen binnen dit onderzoek vooral *hoe-* en *wat-*vragen een grote rol, waarvoor kwantitatief onderzoek zich niet goed ontleent.

De onderzoeksstrategie die wordt gehanteerd gedurende dit onderzoek is de *enkelvoudige case study*. Deze casus is het eerste en enige natuurontwikkelingsproject in Nederland waarbij een grijze structuur wordt getransformeerd naar een groene structuur. In het kader van de gekozen vraagstelling is het dus onmogelijk om meerdere cases te behandelen, gezien het feit dat die er simpelweg niet zijn. Daarnaast is het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek uitgevoerd zal moeten worden relatief beperkt, waardoor het opnemen van twee of meer cases met het oog op de vereiste diepgang ten koste zal gaan van de kwaliteit van het onderzoek.

Het doel is dus om een diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen in het governance-proces dat hoort bij slechts één enkele casus, die bovendien zal gaan fungeren als *best practice* voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen waarbij sprake is van een transformatie van grijze- naar groene structuur. Hierbij zullen zowel beleidsinhoudelijke- als beleidsorganisatorische aspecten aan bod komen. Doordat deze casus uniek is in Nederland is er wat betreft het beleidsmatige aspect niet veel over geschreven. De keuze voor een casestudy heeft dan ook vaak te maken met de zeldzaamheid van het te bestuderen verschijnsel (Vennix, 2009, p. 104).

Volgens Cresswell (2007, p. 73) moet er bij het onderzoeksobject sprake zijn van een afgebakend systeem, zoals een proces, een activiteit, een gebeurtenis, een programma of een individu. Anders kan er logischerwijs veel discussie bestaan over het wel of niet betrekken van verschillende elementen binnen het onderzoek. Aangezien er bij de casus Renkums Beekdal sprake is van een relatief gemakkelijk af te bakenen beleidsproces acht ik de casus geschikt om te fungeren als onderzoeksobject binnen de casestudy.

3.2 Onderzoeksmethodologie

In dit onderdeel zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop het onderzoeksmateriaal is verzameld. Centraal staat hier de vraag wat voor soort materiaal nodig is en hoe dit materiaal bemachtigd kan worden.

Aangezien er weinig bekend is over het anticiperen op faalfactoren van governance bij natuurontwikkeling is het datamateriaal dat reeds beschikbaar is niet toereikend voor de uitvoering van dit onderzoek. Daarnaast is niet alle kennis zonder meer toepasbaar op de casus vanwege het feit dat deze uniek van aard is. Naast de bestudering van documenten en wetenschappelijke literatuur levert het afnemen van verschillende interviews daarom ook een belangrijke bijdrage aan het genereren van kennis. Door te werken met meerdere bronnen (in dit geval documenten, literatuur en respondenten) kan een onderzoeker meer diepgang creëren (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 184). Dit wordt ook wel bronnentriangulatie genoemd. Daarnaast zorgt brontriangulatie ervoor dat de interne validiteit van het onderzoek wordt vergroot. Het onderling vergelijken van verschillende bronnen kan de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komen. De kans dat een andere onderzoeker met dezelfde doel- en vraagstelling min of meer tot dezelfde resultaten komt wordt dan groter. Dat lijkt ook bij dit onderzoek het geval te zijn aangezien de informatie uit verschillende bronnen met elkaar vergeleken is. Bovendien spelen in dit onderzoek 'feiten' een veel belangrijkere rol dan meningen, waardoor de kans op herhaling van dezelfde onderzoeksresultaten groter is.

Daar waar de onderzoeksresultaten interne valide lijken te zijn is dit minder het geval voor wat betreft de externe validiteit. Met andere woorden zijn deze resultaten niet zonder meer generaliseerbaar voor de gehele populatie van vergelijkbare cases. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat je in iedere casus te maken heeft met verschillende actoren, voorwaarden en interne- en externe invloeden. De acties die de actoren hebben ondernomen om het Renkums Beekdal te herstellen kunnen in een andere casus veel andere gevolgen met zich mee brengen. Desalniettemin kan dit onderzoek dienen als voorbeeld en handvat voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen, waarbij specifiek sprake is van een transformatie van grijze naar groene structuur.

3.2.1 Interviews

Het afnemen van interviews was een onmisbaar aspect binnen dit onderzoek. Bij het afnemen van interviews is het van belang dat je goed moet weten wat je precies te weten wilt komen en van wie je dat te weten wilt komen. Alvorens per deelvraag zal worden aangegeven op welke manier de data verzameld is, zal ik allereerst dieper ingaan op de interviews die ik heb afgenomen.

De hoofdvraag vergt diepgang en aangezien de beschikbare literatuur over het beleidsproces omtrent het herstel van het Renkums Beekdal relatief beperkt is waren de

interviews noodzakelijk om de benodigde kennis te vergaren. De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van interviewguides, welke terug te zien zijn in Bijlage I. Ik heb gekozen voor semigestructureerde interviews aangezien ik de respondenten ook de ruimte wilde geven om hun eigen verhaal te vertellen. Uiteindelijk is dat een goede beslissing geweest aangezien ik een aantal zaken te weten ben gekomen waar ik voorafgaand aan die interviews niets van af wist. Doordat de respondenten mij toestemming gaven om de interviews met audiomateriaal op te nemen heb ik ze na afloop uitgewerkt in de vorm van een woordelijk protocol. Vervolgens heb ik opsommingen gemaakt van de belangrijkste genoemde punten zodat ik later gemakkelijk kon terugzien welke punten aan bod zijn gekomen. Hieronder vind je een overzicht van de interviews die hebben plaatsgevonden. In Bijlage I worden de respondenten nog eens kort toegelicht.

- 4 mei 2012: Harrie Alberts (voormalig medewerker LNV-Oost)
- 14 mei: 2012: Cees Kwakernaak (GroenLinks Gemeente Renkum en tevens medewerker Alterra)
- 15 mei 2012: Harry Boersma (voormalig projectleider, eerst bij Gemeente Renkum en later bij Provincie Gelderland, nu werkzaam bij DLG)
- 16 mei 2012: Bram Vreugdenhil (Provincie Gelderland)
- 25 mei 2012: Wim Tinke (PvdA Gemeente Renkum)

Uit bovenstaande blijkt dat ik met minimaal één persoon van alle drie de overheidslagen (Rijksoverheid, provincie en gemeente) heb gesproken waardoor er een compleet beeld is ontstaan van de verschillende belangen en doelen die de desbetreffende actoren hadden en de rol die zijn gedurende het beleidsproces hebben gespeeld. Ik heb er bewust voor gekozen om louter met overheidsactoren te spreken, daar waar er ook private partijen (burgers en bedrijven) betrokken zijn geweest. Het doel van dit onderzoek is echter te weten te komen op welke manier er is geanticipeerd op faalfactoren van governance. Hoewel de private partijen wel onderdeel zijn van het governance-proces was het anticiperen op deze faalfactoren voornamelijk een taak van de overheidsactoren. Dit zal ook blijken in Hoofdstuk 5 als de empirie wordt geanalyseerd aan de hand van de theorie.

3.2.2 Data per deelvraag

Aan de hand van de in Hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen zal nu uiteengezet worden welke informatie precies benodigd was en op welke manier ik aan die informatie ben gekomen.

1. *Wat zijn de faalfactoren van governance?*

Deze vraag is reeds beantwoord op basis van literatuur. Hiervoor verwijs ik u terug naar Hoofdstuk 2

2. *Welke handelingen (acties, maatregelen, processen) zijn gedaan om te anticiperen op de faalfactoren van governance?*

Deze deelvraag is aan de hand van het theoretisch kader op te splitsen in drie onderdelen: organisatie, perceptie en beleidsaanpak. Per onderdeel zal worden aangegeven op welke manier de benodigde data is verkegen.

Organisatie

Het eerste onderdeel gaat over de bij het proces betrokken actoren en bijbehorende belangen, doelen en wensen die zij nastreven. Daarnaast moet worden beschreven welke rollen de verschillende actoren gedurende het proces hebben vervuld. Dit onderdeel zal niet worden behandeld in een aparte paragraaf aangezien het in de empirische beschrijving duidelijk wordt beschreven. Al in een vroeg stadium moest een keuze worden gemaakt uit de binnen het onderzoek te betrekken actoren. Deze keuze heb ik in feite gebaseerd op de informatie die ik kreeg uit de interviews en daarnaast hebben ook Kuindersma, Van Dam en Vreke (2007) een belangrijke rol gespeeld bij de uitwerking van dit eerste onderdeel.

Perceptie

Het tweede onderdeel gaat over de manier waarop de verschillende actoren tot een gemeenschappelijke probleemperceptie zijn gekomen en over de manier waarop men het eens is geworden over de aanpak van het project. Hierover is slechts in grote lijnen iets te vinden in de wetenschappelijke literatuur. De interviews vormden de belangrijkste informatiebron als het gaat om de uitwerking van dit onderdeel. Ook het onderling vergelijken van de resultaten uit interviews heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Zodoende kon bijvoorbeeld worden onderzocht of acties van LNV ook daadwerkelijk tot het gewenste resultaat leidden, door te kijken naar de manier waarop deze acties door de doelgroep werden ervaren. Naast interviews is er ook informatie vergaard uit documenten. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende nieuwsbrieven, die bedoeld waren om geïnteresseerden op de hoogte te houden van ontwikkelingen die gaande waren.

Beleidsaanpak

In het derde en laatste onderdeel wordt aandacht besteed aan de wijze waarop is geanticipeerd op problemen met strategisch leren. Hier is veel diepgaande informatie vereist, omdat het gaat om specifieke (*strategic, tactical, operational en reflexive*) activiteiten waardoor de interviewresultaten ook hier een belangrijke bijdrage hebben geleverd. De respondenten zijn gevraagd naar maatregelen die zij hebben genomen om zowel individuele als gemeenschappelijke doelen te bewerkstelligen. Tenslotte moest nog worden onderzocht in hoeverre deze in verband staan met het anticiperen op governance failure.

3. In hoeverre hebben de faalfactoren (alsnog) hun invloed uitgeoefend op het governance-proces?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag heb ik gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Naast wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en nieuwsberichten heb ik ook de respondenten gevraagd naar eventuele problemen die nog zijn opgetreden. Op basis daarvan moet nog worden bekeken in hoeverre deze hadden kunnen worden voorkomen door hier in een eerder stadium op te anticiperen. Ook dit onderdeel wordt verwerkt in de empirische beschrijving van de casus.

4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor toekomstige natuurontwikkelingsprocessen waarbij sprake is van een transformatie van grijze naar groene structuur?

Het antwoord op deze vraag vloeit voort uit de analyse die is gedaan aan de hand van de dataverzameling. Op basis van die analyse, waarin de theorie aan de empirie is gekoppeld, zijn gerichte aanbevelingen gedaan ten behoeve van mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op 'het anticiperen op valkuilen van governance' door actoren die betrokken zijn geweest bij het herstel van het Renkums Beekdal. Ook met respondenten is er gesproken over mogelijke aanbevelingen.

4. Empirie

Het doel van dit onderzoek is te analyseren op welke manier de actoren die betrokken waren bij het herstel van het Renkums Beekdal hebben geanticipeerd op faalfactoren van governance. In het Hoofdstuk 2 is het theoretisch kader, dat met name is gebaseerd op literatuur van Jessop, uiteengelegd. In dit hoofdstuk zal de empirie, dat wil zeggen het besluitvormingsproces voorafgaand aan het herstel van het Renkums Beekdal, voor zover relevant worden besproken. In Hoofdstuk 5 zal deze empirie aan de hand van de theorie over valkuilen van governance worden geanalyseerd.

De beschrijving van het besluitvormingsproces zal worden opgedeeld in een drietal perioden. De reden voor deze opdeling in perioden is het feit dat de start van de nieuwe periode toentertijd een belangrijk eikpunt betekend in het beleidsproces. Daarom zal ook steeds worden benadrukt waarom juist dat moment reden was om te kiezen voor een nieuwe periode. Tenslotte kan de analyse in Hoofdstuk 5 als gevolg van de opdeling in perioden op een overzichtelijkere manier plaatsvinden. Er is gekozen voor de volgende driedeling:

- Jaren '90 tot het voorjaar van 2000
- Het voorjaar van 2000 tot januari 2003
- Januari 2003 tot het heden

Paragraaf 4.1 begint met een korte beschrijving van de actoren die betrokken zijn geweest gedurende het beleidsproces. In paragraaf 4.2, 4.3, 4.4 worden respectievelijk de eerste, tweede en derde periode beschreven.

4.1 Betrokken actoren

In deze paragraaf zullen de verschillende betrokken actoren worden beschreven. Het is niet relevant om alle betrokken actoren te beschrijven. Daarom zullen alleen de belangrijkste actoren, die ook daadwerkelijk invloed hebben gehad op het beleidsproces, worden behandeld.

Op Rijksniveau was er de aanwezigheid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In 1990 introduceerde LNV het Natuurbeleidsplan (NBP). Onderdeel van het NBP was de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van bestaand en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden in Nederland. Een herstel van het Renkums Beekdal zou perfect binnen dit beleid passen.

Naast de LNV was ook het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In de eerste jaren na 2000 was VROM bezig met het schrijven van de Nota Ruimte. Hierin werden zogenaamde Nationale Landschappen in Nederland

aangegeven, waaronder Veluwe en het Rivierengebied. Een herstel van het beekdal zou hier een positieve bijdrage aan leveren.

De derde en laatste betrokken op Rijksniveau was het Ministerie van Economische Zaken. De rol van EZ blijft in principe beperkt maar is daardoor niet minder belangrijk. Door haar kennis van de economie en wat betreft deze casus met name de industriële sector, speelt EZ een belangrijke rol bij het uitplaatsen van de bedrijven, dat zal plaatsvinden in een later stadium van het proces.

Daar waar LNV, VROM en EZ betrokken waren op Rijksniveau, was Provincie Gelderland dat op provinciaal niveau. Dat had veel te maken met de nieuwe provinciale beleidsnota uit 2000, de Veluwe 2010. De Renkumse Poort was één van de Ecologische poorten die gerealiseerd moest worden in het kader van Veluwe 2010.

Het is duidelijk dat ook Gemeente Renkum een zeer prominente rol gespeeld moet hebben gedurende het beleidsproces in de aanloop naar het herstel van het Renkums Beekdal. Zij is namelijk degene die verantwoordelijk is voor de invulling van het bestemmingsplan.

Naast bovenstaande publieke actoren waren er ook private actoren betrokken bij het proces. Ook voor de lokale bevolking is het van belang te weten welke ontwikkelingen er in een omgeving gaan plaatsvinden. De burgers werden dan ook al in een vroeg stadium betrokken bij het proces. Wim Tinke (persoonlijke communicatie, 25 mei 2012) had de indruk dat de gemiddelde autochtone Renkummer nogal conservatief en niet direct positief tegenover het wegsaneren van het bedrijventerrein stond, aangezien zij de belangen van de betrokken ondernemers van grotere waarde achtten.

Naast de burgers werden ook de bedrijven al in een vroeg stadium bij het proces betrokken. Zij waren immers degenen die zouden moeten wijken voor de natuurontwikkeling in het Renkums Beekdal. Desondanks waren de standpunten van de verschillende ondernemers verdeeld.

Om het bovenstaande nogmaals te verduidelijk worden bovenstaande actoren weergegeven in Tabel 4.1 op de volgende bladzijde. Daarin is duidelijk te zien dat er sprake is van multi-actor, multi-sector én multi-level aanwezigheid. Doordat de actoren, sectoren en levels over uiteenlopende belangen en doelstellingen beschikken ontstaat er een complexe governance-situatie. Dit wordt duidelijk in de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 wanneer een gedetailleerde beschrijving van het besluitvormingsproces wordt gegeven.

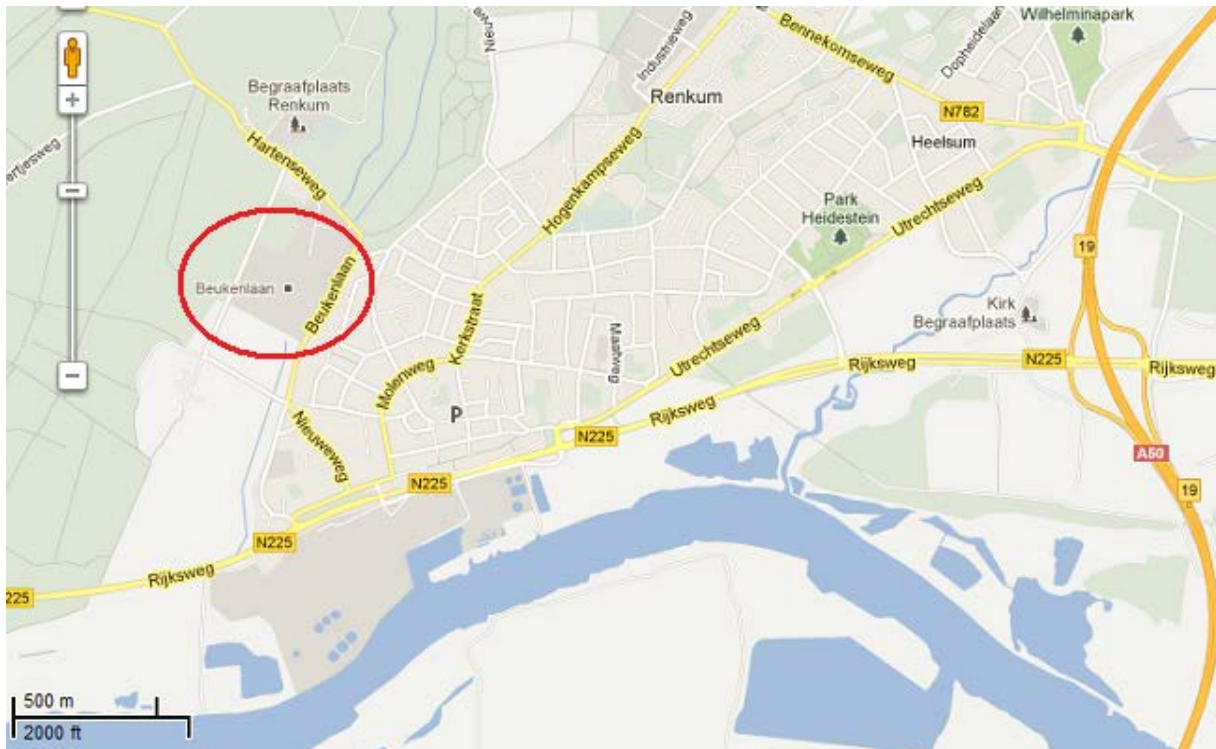
	Multi-level	Multiactor
Multi-sector	Rijksoverheid	LNV
		VROM
		EZ
	Provincie	Provincie Gelderland
Publiek	Gemeente	Gemeente Renkum
Privaat		Lokale bevolking
		Ondernemers

Tabel 4.1: Schematisch weergave betrokken actoren

4.2 Periode 1: Jaren '90 tot het voorjaar van 2000

Deze periode beschrijft de beginfase van het proces dat uiteindelijk zal leiden tot het herstel van een ecologische verbindingzone tussen de Veluwe en de Rijn. Bedrijventerrein Beukenlaan ligt aan de westelijke zijde van het dorp Renkum, middenin de overgang van de uiterwaarden van rivier de Rijn naar de Veluwe. Voor de duidelijkheid wordt in Figuur 4.1 op de volgende bladzijde een kaartje van het dorp Renkum weergegeven waarin links, met rood omcirkeld, het desbetreffende bedrijventerrein is aangegeven. Net ten westen en ten noorden van deze rode cirkel ligt de Veluwe. Richtten we ons op het zuiden dan liggen daar de uiterwaarden van rivier de Rijn. Zoals duidelijk te zien is vormt de locatie van het bedrijventerrein een obstakel voor het ontwikkelen van een hoogwaardige ecologische verbindingzone.

Voorheen bevond zich op deze locatie een volwaardig beekdallandschap. Door de aanwezigheid van de Renkumse Beek, die zorgde voor de aanvoer van schoon water, zijn er in het gebied papierfabrieken ontstaan. Later heeft zich een bedrijventerrein ontwikkeld met 17 kleine (lokale) bedrijfjes en 2 grotere bedrijven. De grotere bedrijven waren een transportonderneming (Frentz) en rubberindustrie (Vredestein). Als er naar verloop van tijd leegstand ontstaat maakt Gemeente Renkum plannen om het terrein te revitaliseren. Mede als gevolg van de leegstand krijgt het terrein een vervallen uitstraling en daarnaast kan er niet meer worden voldaan aan de eisen voor een optimale bedrijfsmatige exploitatie (Kuindersma et al., 2007, p. 49). Dat wil zeggen dat de omstandigheden dermate slecht zijn dat er niet meer voldoende effectief en efficiënt kan worden geproduceerd.



Figuur 4.1: Ligging Renkum (Bron: Google Maps, 2012)

Om Beukenlaan te revitaliseren zal het bestemmingsplan moeten worden herzien. Revitalisering zou nieuwe vestigingsmogelijkheden voor (startende) lokale bedrijven betekenen. De gemeente verkoos dit destijds boven de ontwikkeling van een ecologische verbindingzone. Hierbij heeft men een afweging moeten maken tussen economische en ecologische belangen. Het economische belang staat in deze situatie dus voor werkgelegenheid en mogelijkheden voor startende bedrijven. Het ecologische belang daarentegen betreft het ecologisch functioneren van het beekdal en de ecologische verbinding tussen de uiterwaarden van de Rijn en de Veluwe. Het moge duidelijk zijn dat deze twee belangen niet samen gaan. Enerzijds zullen bedrijven het volwaardig functioneren van het beekdal belemmeren en daarnaast de ecologische verbinding deels blokkeren, anderzijds verdwijnen de mogelijkheden voor bedrijven indien het beekdal in ere zal worden hersteld.

Eind jaren '90 heeft Gemeente Renkum het economische belang boven het ecologische belang verkozen. Volgens Kuindersma et al. (2007, p. 49) bracht dat de volgende doelen voor het bedrijventerrein (bestemmingsplan buitengebied) met zich mee, waarbij slechts voor een deel rekening werd gehouden met de ecologische belangen:

- Ontwikkeling en revitalisering van het terrein als bedrijfslocatie voor kleine en middelgrote bedrijven, waarbij de ontwikkeling is afgestemd op de lokale markt. Als Vredestein uit eigener beweging vertrekt, zal bovendien een verzamelgebouw voor startende bedrijven worden ontwikkeld.

- Aanpakken van bodemverontreiniging
- Uitvoeren beheers- en onderhoudsplan Renkumse Beek en landschappelijk inpassen van het terrein in de omgeving voor de inrichting van de aangrenzende beken als ecologische verbindingzone

Harry Boersma was destijds projectmanager Ruimtelijke Ordening bij Gemeente Renkum. Hij heeft de taak gekregen om het terrein te revitaliseren. Onderdeel hiervan was het aanleggen van nieuwe en betere infrastructuur. Daarnaast moesten overlast veroorzakende bedrijfstuurtjes uit het centrum van Renkum worden overgeplaatst naar het bedrijventerrein (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). De gemeenschappelijke probleemperceptie binnen Gemeente Renkum was in die tijd dus nog duidelijk gericht op het renoveren van het bedrijventerrein.

In diezelfde periode voerde de Provinciale Statenfractie van GroenLinks (GL) gesprekken met Staatsbosbeheer (SBB) in Renkum over nog ‘openstaande wensen’ en potentiële projecten. SBB heeft destijds aangegeven interessante mogelijkheden te zien omtrent het terrein Beukenlaan (Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012). Het bovenliggende gebied was namelijk in beheer van SBB. Als men het bedrijventerrein zou wegsaneren kon SBB ook dit gebied in beheer nemen waardoor een ecologische verbindingzone ontstaat tussen de Rijn en de Veluwe. SBB beschouwde de ligging van het bedrijventerrein als een detonerende kurk in een ecologische verbindingzone. GL heeft dit idee toen opgepakt en in haar verkiezingsprogramma gezet. Maar de kans dat het ook daadwerkelijk tot stand zou komen was zeer klein, gezien het feit dat Gemeente Renkum inmiddels al bezig was met de revitalisering van het bedrijventerrein. Het stopzetten van dit proces zou voor de gemeente een forse desinvestering betekenen.

Toch heeft GL destijds besloten om het idee aan te kaarten bij Provinciale Staten (PS) van Gelderland en bij LNV. Het creëren van draagvlak op een hoger schaalniveau kan worden beschouwd als een tactische zet. Mogelijk zou men zodoende namelijk in samenwerking met de provincie en het ministerie ‘druk’ kunnen uitoefenen op het standpunt van de gemeente. Bij PS was men overwegend enthousiast met als gevolg dat er een voorstel is gedaan om Beukenlaan op te heffen als bedrijventerrein. Dit voorstel werd toen echter niet aangenomen omdat men binnen Gedeputeerde Staten (GS) in eerste instantie niet unaniem voor was, vanwege de economische nadelen die het mogelijk tot gevolg kon hebben, bijv. met het oog op de werkgelegenheid.

In 1999 is Bram Vreugdenhil, in dienst van Provincie Gelderland, in opdracht van Gedeputeerde Hans Boxem begonnen aan een nieuw beleidsplan voor de Veluwe, Veluwe 2010. Een onderdeel hiervan was de uitwerking van de Ecologische Poorten. Deze gebieden

worden gekenmerkt door overgangen van hoog naar laag, van droog naar nat, van dicht boslandschap naar open rivierlandschap, van zand naar klei. Zij danken dus hun status aan landschappelijke en ecologische kwaliteit. De Renkumse Poort was één van de Ecologische Poorten. Deze poort zou alleen goed kunnen functioneren indien het bedrijventerrein weggesaneerd zou worden (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012).

Nog een aantal jaar voordat Veluwe 2010 werd opgesteld heeft Provincie Gelderland in 1996 een nieuw streekplan (tegenwoordig structuurvisie) opgesteld. Daarin is toen vermeld dat Gedeputeerde Staten vinden dat er meer aandacht moet zijn voor de verbinding van de gradiënten tussen de stuwwal, de uiterwaarden en de rivieren rondom de Veluwe. De gedachte hierachter was dat je altijd moet proberen een goede ondersteuning te hebben vanuit het beleid als je echt iets wilt bereiken op het gebied van natuurontwikkeling. Door die vermelding in het streekplan had de provincie een zogenaamde 'haak achter de kapstok' (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012). Achteraf blijkt dit met het oog op de langere termijn een zeer belangrijke strategische zet te zijn geweest.

Zoals in vrijwel ieder beleidsproces kreeg men ook hier te maken met toevallige gebeurtenissen. De belangrijkste (en vanuit het oogpunt van voorstanders voor herstel van het beekdal zeer hoopgevende) gebeurtenis vond plaats in 1999. Tijdens de revitalisering van het bedrijventerrein werd namelijk asbest gevonden. Dat betekende dat alle werkzaamheden op het terrein werden stopgezet. Op dat moment waren er al diverse investeringen gedaan omtrent de revitalisering van het terrein. Uit literatuur (Vreke & Van Mansfeld, 2005) en gesprekken met respondenten (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012; Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012) is gebleken dat deze gebeurtenis hoogstwaarschijnlijk onmisbaar is geweest voor het uiteindelijke herstel van het beekdal. Dit bood namelijk ruimte voor actoren (GL, zowel binnen de gemeente als binnen de provincie, en LNV) die er wel positief tegenover stonden. Zij werden zo in de gelegenheid gesteld om meer draagvlak te creëren bij andere belanghebbenden. Later zal blijken op welke manier zij dit hebben gedaan.

Ondanks het feit dat het voorstel om het beekdal te herstellen werd afgewezen door de Gedeputeerden, is GL zich blijven bezighouden met een mogelijk herstel van het Renkums Beekdal. Men wilde de hiertoe mogelijkheden serieus onderzoeken. In die tijd was Gemeente Renkum bezig met de voorbereidingen op het vaststellen van het bestemmingsplan buitengebied. Het doel was dus toen nog om het terrein te revitaliseren. Daarop werden destijds zienswijzen ingediend door onder andere LNV, Provincie Gelderland en SBB. Hieruit bleek dat GL wat betreft haar wens om de revitalisering te stoppen zeker

niet de enige actor was. Uit de EHS van LNV en uit de beleidsvisies van Provincie Gelderland bleek namelijk dat een herstel van het beekdal voor hen ook zeker tot de mogelijkheden behoorde. Er is dus duidelijk sprake van multi-level governance aangezien de verschillende bestuurslagen over verschillende belangen en doelstellingen beschikken. Hierdoor ontstaat een complex beleidsproces.

In januari 2000 heeft de gemeentefractie van GL besloten een thema-avond te organiseren voor de (lokale) bevolking en daarnaast ook voor de ondernemers van de bedrijven die zich op bedrijventerrein Beukenlaan bevonden. Deze participatieavond moest een indicatie geven van de standpunten van burgers en ondernemers met betrekking tot een herstel van het beekdal (Cees Kwakernaak, persoonlijk communicatie, 14 mei 2012). Men was dus geïnteresseerd in de (probleem)perceptie van burgers en ondernemers uit het gebied. Het organiseren van deze thema-avond kan eventueel al worden beschouwd als een tactische zet met het oog op het creëren van draagvlak en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleemperceptie in de nabije toekomst.

Een afgevaardigde van SBB deed deze avond een pleidooi voor het wegsaneren van het bedrijventerrein. De reacties op die avond waren overwegend positief. Een aantal bedrijven was bereid om mee te werken, dat wil zeggen te wijken voor de natuur, zolang er maar een nieuwe locatie voor ze werd geregeld. Dit waren met name bedrijven die niet of nauwelijks plaatsgebonden zijn of bedrijven wiens locatie niet geschikt was voor de core-business, zoals Frentz. Het transportbedrijf zou graag willen verhuizen naar een snelweglocatie gezien het feit dat de aanrijroutes op terrein Beukenlaan dwars door een woonwijk gingen. Andere bedrijven waren minder enthousiast aangezien zij juist wel erg plaatsgebonden waren kijkend naar hun klantenbestand binnen de gemeente. Zij waren huiverig omdat het vinden van een nieuwe locatie op relatief korte afstand geen gemakkelijk karwei zou zijn.

De lokale bevolking was in principe ook redelijk positief gestemd. Echter was het voor hen wel van belang dat de ondernemers van de bedrijven zouden worden bijgestaan in hun zoektocht naar een nieuwe locatie. Dit heeft mogelijk te maken met het gegeven dat Renkum te kennen staat als een arbeidersdorp. Naar aanleiding van de thema-avond, die in het teken stond van bedrijventerrein Beukenlaan, heeft men bij GL besloten verder te gaan met het proces, hopen dat dat uiteindelijk zal leiden tot een herstel van het beekdal.

De lokale afdeling van GL heeft LNV-Oost een verzoek gedaan om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de mogelijkheden om het beekdal te herstellen. Gemeente Renkum was destijds namelijk niet bereid een financiële bijdrage te leveren zodat deze mogelijkheden zouden konden worden onderzocht. De LNV heeft dit verzoek aangenomen, want in het kader van het realiseren van de EHS had het LNV namelijk ook baat bij het herstellen van

het Renkums Beekdal. Ook Provincie Gelderland werd bereid gevonden om de haalbaarheidsstudie mee te financieren. Het herstel van het beekdal draagt namelijk bij aan het realiseren van de ecologische poorten als onderdeel van Veluwe 2010. Ondanks de multi-level aanwezigheid zien LNV en de provincie toch mogelijke aanknopingspunten om een gemeenschappelijke oplossing voor de problemen in het beekdal te vinden. Ze besluiten de opdracht te laten uitvoeren door Alterra, een onderdeel van Wageningen University and Research Centre (WUR), een kennisinstituut voor de groene leefomgeving.

Alterra heeft de kosten en baten van een herstel van de ecologische verbindingszone onderzocht (Vreke & Van Mansfeld, 2000). De haalbaarheidsstudie wordt na afronding gepresenteerd aan Gemeente Renkum, mits de resultaten vanuit de optiek van LNV en Provincie Gelderland als gunstig worden beoordeeld. Bij een ongunstige beoordeling zou het aanbieden van de resultaten niet nodig zijn geweest, omdat de grootste partijen (LNV en Provincie Gelderland) dan niet bereid waren geweest om het project te financieren.

4.2 Periode 2: Het voorjaar van 2000 tot januari 2003

De reden om juist op dit moment te kiezen voor een nieuwe periode vloeit voort uit de kentering die zal plaatsvinden voor wat betreft het standpunt van Gemeente Renkum. Daar waar zij in de eerste periode niet geïnteresseerd was in de mogelijkheden om de ecologische verbindingszone in het beekdal te herstellen, komt hier na het aanbieden van de haalbaarheidsstudie verandering in. Allereerst zal de manier waarop men binnen Gemeente Renkum van gedachte verandert worden beschreven. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de acties die zijn ondernomen om draagvlak te creëren bij verschillende actoren. Tenslotte volgt een beschrijving van de wijze waarop de financiering van het project is gerealiseerd.

In 2000 heeft Alterra de haalbaarheidsstudie uitgevoerd in opdracht van LNV en Provincie Gelderland (Vreke & Van Mansfeld, 2000). Daarbij zijn drie verschillende inrichtingssituaties behandeld: een bedrijventerrein, een hoogwaardig beekdallandschap en een combinatie daarvan. Deze werden getoetst aan de hand van technische, financiële, maatschappelijke en bestuurlijke haalbaarheid. In de studie wordt ook benadrukt dat Gemeente Renkum samen met een (groot) aantal andere actoren (waaronder Provincie Gelderland, gemeenten en natuurorganisaties) onlangs twee intentieverklaringen heeft getekend: intentieverklaring Kwaliteitsimpuls Veluwe en intentieverklaring Zuid-Veluwe. Daarin wordt het belang onderschreven van een sterk aaneengesloten Centraal Veluws Natuurgebied (Vreke & Van Mansfeld, 2000, p. 9; Kuindersma et al., 2007, p. 52). In het kader van de bestuurlijke haalbaarheid wordt aangegeven dat de door Gemeente Renkum getekende convenanten

niet als vrijblijvend zijn te beschouwen. Indien de gemeente hiervan zal afwijken betekent dat een inbreuk op de geloofwaardigheid (Vreke & Van Mansfeld, 2000, p. 48).

Van groot belang in de haalbaarheidsstudie is de genoemde alternatieve locatie voor bedrijven op Beukenlaan. Op Heterenkum, een bedrijventerrein dat voor een deel eigendom van Gemeente Renkum is, bestaat veel leegstand. Deze leegstand zou bijna volledig opgevangen kunnen worden door het verplaatsen van de bedrijven die zich op dit terrein bevinden. Daarnaast worden de scenario's getoetst aan allerlei criteria op basis waarvan uiteindelijk een afweging moet kunnen worden gemaakt. Hier is duidelijk sprake van multi-sector aanwezigheid, waardoor de probleemsituatie ingewikkelder wordt. Het wel of niet wegsaneren van het project oefent namelijk positieve dan wel negatieve invloeden uit op verschillende sectoren, waaronder economie, natuur, milieu en volkshuisvesting. Voor een groot deel verklaart dit dan ook de betrokkenheid van meer dan één ministerie. Daarnaast wordt op deze manier duidelijk waarom men niet zomaar een beslissing kan nemen aangezien er sprake is van uiteenlopende belanghebbenden.

Een herstel van het beekdal heeft positieve effecten voor natuur, milieu en volkshuisvesting. Daarentegen brengt het negatieve effecten mee voor de bedrijvigheid binnen het dorp Renkum. Andersom zal de revitalisering van het bedrijventerrein zorgen voor positieve economische effecten. Hierdoor zal een volwaardige ecologische verbindingzone echter onmogelijk worden gemaakt. Het feit dat de werkgelegenheid op een andere locatie kan worden opgevangen maakt het scenario waarin wordt gepleit voor een herstel van het beekdal relatief sterk.

Provincie Gelderland en LNV beoordelen de haalbaarheidsstudie uiteindelijk als positief, waarop wordt besloten om de studie te presenteren aan Gemeente Renkum. Dat gebeurt in oktober 2000. Daarbij hoopt men dat de gemeente haar standpunt in heroverweging neemt en alsnog besluit om de bestemming van het terrein Beukenlaan te wijzigen. LNV doet dan ook een verzoek aan de gemeente om de uitgifte van kavels stop te zetten, zodat ruimte kan worden gecreëerd voor de besluitvorming omtrent de bestemming van terrein Beukenlaan. Dit was dus eigenlijk een tactiek om een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen. In december 2000 besluit Gemeente Renkum op het verzoek van LNV in te gaan en zet de uitgifte van kavels stop tot juni 2001. De gemeente neemt dus ongeveer een half jaar tijd om een definitief besluit te vormen over de door LNV gewenste bestemmingswijziging.

Naar aanleiding van het aanbieden van de haalbaarheidsstudie in de gemeenteraad van Renkum begint de stemming om te slaan. De haalbaarheidsstudie was een methode om op basis van objectieve criteria te redeneren naar een verstandig besluit (Harrie Alberts,

persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). De gemeente heeft destijds een afweging moeten maken omtrent de wijze waarop zij zich wil profileren naar de eigen burgers, maar ook naar de buitenwereld: 'Zit onze core business in bedrijvigheid of zit onze core business in groen, recreatie en toerisme?' (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Natuurlijk is het niet zo dat het één het ander uitsluit maar er moest wel degelijk worden gekozen voor een dominant perspectief, zeker wat betreft de bestemming van terrein Beukenlaan.

Steeds meer partijen beginnen iets te zien in een herstel van het beekdal. Dit vloeit onder andere voort uit het feit dat de toekomst van een groot aantal bedrijven kan worden gegarandeerd door de leegstand op bedrijventerrein Heterenkum. Voor partijen die plaatsgebonden waren werden potentiële locaties binnen Renkum in beeld gebracht. Langzaam maar zeker ontstond het besef dat de bestemming in principe voor tientallen jaren vast zou komen te liggen indien zou worden besloten om verder te gaan met de revitalisering. Het bedrijventerrein zou dan gedurende een langere tijd een belemmering blijven vormen voor de gewenste hoogwaardige ecologische verbindingzone tussen de Veluwe en de uiterwaarden van de Rijn.

Op dit moment lijkt er dus in zekere zin sprake te zijn van mutual understanding, in ieder geval voor wat betreft het merendeel van de betrokken overheidsactoren. Naast GL werden ook de PvdA, D66 en VVD binnen de gemeenteraad van Renkum een voorstander van de plannen om het beekdal te herstellen, weliswaar onder een aantal strenge voorwaarden (Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Wim Tinke, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). De voorwaarden die daarbij door de Gemeente Renkum werden gesteld waren als volgt (Kuindersma, Van Dam & Vreke, 2007, p. 54):

- De gewenste bestemmingswijziging moet voor Gemeente Renkum budgetneutraal zijn. De financiering moet dus worden gedragen door Rijksoverheid en Provincie Gelderland.
- Er mag geen werkgelegenheid verloren gaan. Er moet dus een alternatieve locatie worden gezocht voor de bedrijven die moeten wijken voor het herstel van het Renkums beekdal.

Provincie Gelderland en LNV zijn hiermee akkoord gegaan wat betekende dat men de bestemmingswijziging kon gaan realiseren. Hier zijn echter nog twee belangrijke processen aan vooraf gegaan: de vorming van draagvlak bij de (plaatselijke) bevolking en de betrokken ondernemers en het realiseren van de financiering van het project. Deze processen zullen nu worden besproken.

De creatie van draagvlak

Naar aanleiding van de resultaten van de haalbaarheidsstudie voegden de PvdA, D66 en VVD zich toe als voorstanders van een herstel van het Renkums Beekdal onder de genoemde voorwaarden. Dit betekende echter niet dat men van de ene op de andere dag heeft besloten om de bestemming van Beukenlaan te wijzigen. Men heeft veel aandacht gestoken in het proces om draagvlak te creëren bij met name de bevolking en de bedrijven (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Allereerst heeft het project uitgebreid de aandacht gekregen in de media. Niet alleen via de plaatselijke nieuwsbladen maar ook via landelijke nieuwsbladen werd men op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen omtrent het Renkums Beekdal. In een later stadium werden er door de stuurgroep nieuwsbrieven geschreven zodat geïnteresseerden op de hoogte bleven van de ontwikkelingen die gaande waren in het gebied. Daarnaast werd de (lokale) bevolking ook via de televisie geïnformeerd over de stand van zaken. Naast de aandacht op TV Gelderland bestond er ook landelijke media-aandacht. Zo was er een bezoek van het VARA-programma Vroege Vogels aan het gebied, waarin aandacht werd besteed aan de (unieke) ontwikkelingen in het gebied.

Ook de visualisering van het project heeft in feite al in het beginstadium een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van draagvlak. Actoren hadden geen duidelijk beeld van wat er precies zou gaan veranderen indien het bedrijventerrein zou worden weggesaneerd en daarvoor natuur in de plaats zou komen. Een relatief simpele gemanipuleerde weergave van een luchtfoto heeft hier verandering in gebracht (Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Door de foto met bedrijventerrein en de (gemanipuleerde) foto zonder bedrijventerrein met elkaar te vergelijken ontstond een duidelijk beeld van de gewenste veranderingen. Laatstgenoemde geeft dus de situatie weer indien het beekdal zou worden hersteld. Het was een bewuste strategis

che keuze van projectleider Harry Boersma om deze gemanipuleerde foto te laten fabriceren. Vooral voor de actoren uit 'het westen' (de departementsleiding van LNV en VROM) heeft deze foto een belangrijke rol gespeeld voor de draagvlakvorming. De twee foto's zijn zichtbaar in respectievelijk Figuur 4.1 en Figuur 4.2 op de volgende bladzijde.



Figuur 4.1: Luchtfoto Renkumse Poort (CanonRO, n.d.)



Figuur 4.2: Gemanipuleerde weergave Renkumse Poort (Alterra, 2000, p. 23)

Naast deze relatief indirecte vorm van het creëren van draagvlak heeft men middels participatie ook getracht draagvlak te creëren bij de bevolking en bedrijven. In mei 2001 is door de PvdA een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de bevolking en de betrokken ondernemers. Het feit dat PvdA een dergelijke avond organiseert geeft aan dat ook zij nu bereid zijn om energie te steken in het project. Het besef ontstaat dat het creëren van draagvlak van groot belang is om in een later stadium van het proces medewerking te krijgen van ‘gedupeerde’ actoren. Het organiseren van zo’n informatieavond kan worden beschouwd

als een tactiek om draagvlak te creëren. Het creëren van draagvlak kan op haar beurt worden gezien als een strategie die het beter mogelijk maakt om het project te realiseren.

Tijdens de informatieavond verheldert SBB de natuurproblematiek en licht Alterra de haalbaarheidsstudie toe, zodat bezoekers van deze avond inzicht krijgen in het 'hoe en waarom' achter het project. Doordat Gemeente Renkum de benodigde informatie heeft verschaft voor het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie heeft dit hoogstwaarschijnlijk de kans op acceptatie van de resultaten doen vergroten. Daarnaast was het van belang te weten dat Gemeente Renkum samen met SBB een begeleidingsgroep vormde tijdens het uitvoeren van de studie (Kuindersma, Van Dam & Vreke, 2007, p. 53). Later heeft de gemeente echter besloten om zich terug te trekken uit deze begeleidingsgroep om zodoende vermenging van belangen te voorkomen. Er is dus heel bewust gekozen voor een zo objectief mogelijke studie. Zowel de haalbaarheidsstudie als Gemeente Renkum komt hierdoor hoogstwaarschijnlijk geloofwaardiger over. Dit is te beschouwen als een tactische beslissing met het oog op het creëren van draagvlak.

Voor het draagvlak bij de ondernemers is het van belang te weten dat de betrokken wethouder hen tijdens die bijeenkomst toezeggingen heeft gedaan over de continuïteit van hun bedrijf (Kuindersma, Van Dam & Vreke, 2007, p. 54). Dat wil zeggen de zorg voor een alternatieve locatie en de vergoeding van allerlei soorten kosten. Dit heeft het draagvlak bij de ondernemers aanzienlijk vergroot (Vreke & Van Mansfeld, 2005, p. 209). Het was ook van belang voor de Renkumse bevolking. Zij waren in principe geen tegenstander van een herstel van het beekdal, omdat het voor hen allerlei voordelen opleverde: een mooier aanzicht, minder milieuhinder, hogere woningwaarden etc. Maar de burgers hebben daarnaast wel nadrukkelijk aangegeven dat de belangen van de ondernemers niet uit het oog verloren mochten worden. Bovenstaande toezeggingen hebben dus hoogstwaarschijnlijk niet alleen een bijdrage geleverd aan de creatie van draagvlak bij de bedrijven, maar ook bij de burgers. Hier is dus duidelijk sprake van het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen: de gemeente geeft aan dat het in principe van plan is het project tot uitvoering te brengen. Echter houdt zij rekening met de belangen van de bedrijven en stelt zij voorwaarden aan de ministeries en aan de provincie met betrekking tot de continuïteit van de betrokken bedrijven.

Naast het creëren van draagvlak bij het bestuurlijk apparaat van de Ministeries en bij burgers en betrokken ondernemers heeft men ook binnen de gemeente nog geprobeerd draagvlak te creëren bij 'oppositiepartijen'. CDA en Gemeentebelangen zijn namelijk gedurende het hele proces tegenstanders van het project geweest. Zij verkozen het economisch belang van terrein Beukenlaan boven een herstel van het beekdal. Dat had onder andere te maken met investeringen die reeds waren gedaan met betrekking tot de revitalisering van het terrein. Daarnaast vreesden zij voor een achteruitgang van de 'Renkumse economie' en voor een mogelijk langere reistijd voor werknemers van bedrijven

op Beukenlaan, indien hun bedrijf zou worden overgeplaatst naar een alternatieve locatie, zoals Heterenkum.

Uit research binnen de gemeente is echter gebleken dat slechts een klein percentage van de werknemers op Beukenlaan uit de gemeente zelf kwam (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Dit argument bleek dus in feite ongegrond. Naast de haalbaarheidsstudie blijkt hieruit ook weer dat men er bewust voor koos om op basis van objectieve redenering tegenstanders te overtuigen van de 'gewenstheid' van het project.

Gezien het feit dat er hoge kosten gemoeid gaan met het realiseren van het project en Gemeente Renkum als voorwaarde stelt dat het project voor hen budgetneutraal is zullen er ook actoren bereid gevonden moeten worden om het project te financieren. In dit geval gaat het om Rijksoverheid en Provincie Gelderland. Hoewel LNV-Oost groot voorstander was van het project moest men het bestuurlijk apparaat nog wel weten te overtuigen van het feit dat dit een noodzakelijke investering betreft. Hetzelfde gold voor de overige ministeries. In eerste instantie was de departementsleiding van LNV en VROM niet direct onder de indruk. Het werd als lastig ervaren om de hoge kosten van een dergelijk project op papier te verantwoorden, zeker gezien het feit dat de baten niet voor iedereen duidelijk zijn. Hieruit blijkt wederom dat er sprake is van een multi-level governance situatie. Daarnaast valt het op dat het bestuurlijk niveau (in eerste instantie) niet per definitie dezelfde visie deelt als het ambtelijk niveau.

Later heeft men bewust de bestuurders van LNV en VROM uitgenodigd om het Renkums Beekdal een bezoek te brengen (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Zodoende konden zij met eigen ogen de situatie aanschouwen en beleven wat er precies speelde in het gebied. Het uitnodigen van de bestuurders van de ministeries kan dus worden beschouwd als een tactische zet om meer draagvlak te creëren voor het project. Zij zouden namelijk uiteindelijk moeten zorgen voor de financiering. Doordat de bestuurders de situatie konden beleven raakten zij meer onder de indruk, waardoor de departementsleiding van de ministeries het project nu serieus in overweging nam. Hoe dit proces verder verliep zal worden besproken in het volgende onderdeel.

Realiseren financiën

Op 27 juni 2001 heeft de gemeenteraad van Renkum medewerking verleend aan het voorstel om het bedrijventerrein Beukenlaan weg te saneren onder de gestelde voorwaarden. Alvorens Gemeente Renkum de bestemming van terrein Beukenlaan gaat aanpassen in het bestemmingsplan voor het buitengebied wil men eerst de financiering gerealiseerd hebben. Dat is een bewuste strategische keuze met het oog op eventuele bezwaren tegen de desbetreffende wijziging van het bestemmingsplan. Indien het

bestemmingsplan namelijk door de Raad van State getoetst moet worden is ook de economische haalbaarheid van belang (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Met andere woorden: als men op dat moment de financiering van het project nog niet heeft gerealiseerd is de kans groot dat het bestemmingsplan door de Raad van State als niet-rechtsgeldig wordt verklaard. De bezwaren ertegen zijn dan gegrond. De keuze om dus eerst de financiering te realiseren en later pas het bestemmingsplan te wijzigen vloeit voort uit overleg tussen leden van de stuurgroep: LNV, VROM, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum.

Zoals al eerder werd aangegeven is het wegsaneren van het bedrijventerrein Beukenlaan onderdeel van een groter geheel: de Renkumse Poort. Naast het ontwikkelen van natuur in de plaats van de bedrijvigheid, behoort daar onder andere ook de aanleg van een aantal ecoducten toe. Uiteindelijk wordt een volwaardige ecologische verbindingszone ontwikkeld (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012). Gezien de relatief beperkte beschikbare financiële middelen was men niet in staat om deze Renkumse Poort in een keer te realiseren. Men heeft destijds bewust gekozen voor fasering, waarbij de sanering van het bedrijventerrein het eerste project was van een grotere reeks aan projecten die moesten bijdragen aan het herstel van de ecologische verbindingszone (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Het feit dat naast Provincie Gelderland onder andere ook LNV en VROM de intentieverklaring voor herstel van de Veluwe hebben getekend betekent dat ook zij zich zullen moeten inzetten voor daaruit voortvloeiende projecten (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012).

De kosten voor terrein Beukenlaan werden beraamd op ongeveer €36 miljoen. LNV heeft Arcadis in de zomer van 2011 de opdracht gegeven om dit kostenplaatje te onderzoeken. Bij dat verzoek heeft men benadrukt dat er absoluut geen rooskleurige schatting van de kosten gemaakt mocht worden (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). Alle kosten moesten naar boven afgerond worden en daarnaast moest er rekening gehouden worden met de geldontwaarding en andere belangrijke valkuilen. Het project lag namelijk tamelijk gevoelig gezien het feit dat nooit eerder bedrijvigheid ten koste ging van natuurontwikkeling. Men wilde een geloofwaardige indruk achterlaten bij de departementsleiding van de ministeries en daarom moest er een reële begroting worden vastgesteld. Deze begroting was dus een tactische zet die een bijdrage diende te leveren aan de creatie van draagvlak om zodoende de financiering van het project te kunnen bewerkstelligen.

Eventuele kostenoverschrijdingen moesten dus te allen tijde worden vermeden, om te voorkomen dat het proces in de aanloop naar het herstel van het beekdal alsnog spaak zou lopen. Om de kosten zo nauwkeurig mogelijk in te schatten heeft Arcadis er toen voor gekozen om een geveltaxatie uit te voeren bij alle bedrijven. Zodoende kon per bedrijf een

relatief reële schatting worden gemaakt van de mogelijke kosten van uitplaatsing het van desbetreffende bedrijf.

Naast de kostenberaming van Arcadis heeft Harrie Alberts ook een kosten-batenanalyse laten uitvoeren door een collega van hem (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). Zij is er destijds in geslaagd om te onderbouwen wat de maatschappelijke baten zouden zijn indien het industrieterrein zou worden weggesaneerd. Deze kosten- en batenanalyse heeft volgens Harrie Alberts (persoonlijke communicatie, 4 mei 2012) dan ook een belangrijk rol gespeeld in de beslissing van LNV om een (forse) bijdrage te leveren aan de financiering van het project.

Het bedrag van € 36 miljoen wordt uiteindelijk gedeeld door een drietal actoren. Naast LNV en Provincie Gelderland wordt nu ook het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bij het proces betrokken. De betrokkenheid van VROM vloeit voort uit haar verantwoordelijkheid over de milieugelden. Aangezien op Beukenlaan ook sprake was van milieuoverlast konden deze milieugelden worden gebruikt voor het wegsaneren van het bedrijventerrein. Daarnaast werd op 28 januari 2003 door VROM definitief de regeling Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) vastgesteld. Door deze regeling konden veelbelovende ruimtelijke projecten worden uitgevoerd die anders niet of niet met voldoende kwaliteit van de grond zouden komen. Ook voor de financiering van het herstel van Renkums Beekdal is geld vrijgesteld uit deze pot (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012; Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012).

Gedurende het proces van ontschotten heeft er een nauwe samenwerking plaatsgevonden op het ambtelijk niveau van drie verschillende ministeries: EZ, VROM en LNV. Ontschotten is het op basis van doelafspraken (wat moet er liggen als het project klaar is) in één ongedeelde pot samenbrengen van financiële stromen uit bronnen die verschillend gelabeld zijn (Kuindersma, Van Dam & Vreke, 2007, p. 55; Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012)). In eerste instantie was het de bedoeling dat EZ ook een bijdrage zou leveren aan de financiering. Dit bleek echter onmogelijk. EZ heeft overigens wel de onderhandelingen gevoerd met het grootste bedrijf op terrein Beukenlaan, Vredestein. Hieraan zal in de volgende periode meer aandacht worden besteed. Uiteindelijk zeggen de Ministeries van LNV en VROM in januari mondeling toe dat zij gezamenlijk 80% van de kosten van het project op zich zullen nemen. De Gedeputeerde Staten van Provincie Gelderland gaven reeds op 15 januari 2002 aan 20% te zullen bijdragen aan de kosten van het project. Hierdoor kan worden overgaan naar de volgende fase van het project: de uitvoering. Hier zal verder op in worden gegaan in de beschrijving van de derde periode.

4.3 Periode 3: Januari 2003 tot het heden

De reden voor het beginnen van een nieuwe periode ligt in het feit dat het proces in een nieuwe fase is aanbeland. Provincie Gelderland, LNV en VROM zijn namelijk mondeling overeengekomen dat de partijen respectievelijk voor 20%, 40% en 40% bijdragen aan de kosten van het project. De financiering is dus in principe rond. Dat betekent dat kan worden overgegaan tot de uitvoering van het project. Daarvoor zal de bestemming van bedrijventerrein Beukenlaan definitief moeten worden veranderd in het bestemmingsplan. Vervolgens moeten de bedrijven uitgeplaatst worden en tenslotte vindt nog de herinrichting van het gebied plaats.

Zoals inmiddels bekend ging Gemeente Renkum al op 27 juni 2001 akkoord met het raadsvoorstel om medewerking te verlenen aan de plannen van LNV en Provincie, weliswaar onder de eerder genoemde voorwaarden. Vervolgens heeft er een proces van draagvlakvorming en ontschotting plaatsgevonden. In januari 2003 zeggen VROM en LNV toe dat zij voor 80% mee zullen betalen aan de kosten van het project. Provincie Gelderland had dat al gedaan in januari 2002. Uiteindelijk werd de bestemming van het toenmalige terrein Beukenlaan definitief gewijzigd op 25 juni 2003.

Parallel aan dit proces van ontschotting beraadde men zich alvast over de wijze waarop er onderhandeld zou moeten worden met de bedrijven. Het was van groot belang dat dit voor alle bedrijven (behoudens Vredestein) op dezelfde manier zou gaan gebeuren. Vredestein was namelijk een geval apart. Het betrof een onderdeel van een internationaal rubberconcern. De Dienst Landelijk Gebied (DLG), een agentschap van LNV, heeft destijds de opdracht gekregen om te gaan onderhandelen met de bedrijven. De DLG had echter geen ervaring met het uitkopen van dergelijke bedrijven. Haar kennis en expertise lag meer op het gebied van het uitkopen van agrarische bedrijvigheid. Al snel werd daarom vastgesteld dat de onderhandelingen met dit bedrijf op een hoger niveau moesten plaatsvinden en dus niet door DLG gedaan dienden te worden. De LNV heeft toen contact opgenomen met het NIB-consult. Deze partij was erg geïnteresseerd en daarnaast bekwaam om de onderhandelingen op 'gelijkwaardig niveau', dat wil zeggen met de Raad van Bestuur van Vredestein, uit te voeren (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012).

Op 13 mei 2002 wordt besloten dat de verantwoordelijkheid voor de onderhandelingen met Vredestein een aangewezen taak was voor EZ, die met hun kennis over de economie sowieso hebben gefungeerd als adviesorgaan gedurende de onderhandelingen, ook bij de onderhandelingen die de DLG later heeft gevoerd met de andere bedrijven. Het NIB-consult was een deskundige actor op dit gebied en heeft daarom een berekening gemaakt van de kosten voor het uitkopen van Vredestein. Later heeft LNV er ook nog een onafhankelijke deskundige naar laten kijken, namelijk adviesbureau Tebodin.

Dit kan worden beschouwd als een 'reflexive activity', aangezien er al sprake is van controle van gedane handelingen.

Als het om dergelijke grote bedragen gaat is het van groot belang dat de berekeningen nauwkeurig worden gemaakt. Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat de vergoedingen niet vallen onder ongeoorloofde staatssteun in het kader van de EU-wet en -regelgeving. EZ heeft daarom de taak gekregen om dit te onderzoeken en heeft geconcludeerd dat er geen sprake was van ongeoorloofde staatssteun, waardoor men de onderhandelingen met Vredestein in gang kon zetten (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). Indien de onderhandelingen met Vredestein niet zouden slagen zou het een vrijwel onmogelijke zaak worden om het project te realiseren. Vandaar dat men er bewust voor heeft gekozen om Vredestein als eerste uit te plaatsen. Het feit dat het rubberbedrijf zich in financieel zwaar weer verkeerde heeft hier een positieve bijdrage aan geleverd. In juli 2003 gaat Vredestein uiteindelijk akkoord met het eindbod waardoor de uitplaatsing van het bedrijf in gang kan worden gezet.

Nadat er met Vredestein een mondeling akkoord was bereikt over het uitplaatsen van het bedrijf heeft men zich voorbereid op de onderhandelingen met de overige 18 bedrijven. Daarvoor was het van belang dat er een samenwerkingsconvenant werd getekend, waarin precies vermeld stond welke partijen welk deel van het project financieren en wat de taken van de verschillende partijen waren in het resterende gedeelte van het beleidsproces. Hier is duidelijk sprake van het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen. De actoren zijn na het tekenen van de convenant namelijk op de hoogte van de taakverdeling en krijgen inzicht in de manier waarop het restant van het beleidsproces in gang wordt gezet.

De verantwoordelijkheid voor het bewerkstelligen van de gewenste veranderingen werd neergelegd bij Provincie Gelderland. De reden hiervoor lag met name in het feit dat de provincie in het kader van Veluwe 2010 bezig was met het realiseren van de zogenaamde Ecologische Poorten, waar de Renkumse Poort er ook één van was (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012). Wat betreft de financiering waren LNV, VROM en Provincie Gelderland overeengekomen met een verdeling van respectievelijk 40%, 40% en 20% van de totale kosten van het project. Gemeente Renkum bracht een deel (circa 5 ha) van de grond in en verloor de waarde van haar investeringen ten behoeve van de uiteindelijk afgebroken revitalisering van het terrein, ter waarde van circa €700.000.

Na de herinrichting komt het beheer van het terrein in handen van SBB. Bovenstaande zaken werden vermeld in de samenwerkingsconvenant die op 15 oktober 2003 werd getekend door LNV, VROM, Provincie Gelderland, Gemeente Renkum en SBB. Tenslotte was het van belang dat er een zogenaamde artikel-13 vermelding in werd opgenomen. Dat betekende dat iedere actor op ieder moment uit de samenwerking mocht stappen. Het geld dat hij diende in te brengen werd echter niet gerestitueerd. Het geld was

namelijk vastgezet op een gelabelde rekening bij het Groenfonds, zodat het niet kon worden ingezet voor andere doeleinden (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). Om de uitvoering van dit project vast te stellen kan ook deze vermelding in de samenwerkingsconvenant worden beschouwd als een tactische zet.

De DLG had als enige partij de rechten over het geld omdat zij waren aangewezen als uitvoerende instantie. Hiervoor moest het iedere drie maanden verantwoording afleggen aan de stuurgroep. Ook hier is sprake van 'reflexive activiteiten', aangezien er monitoring plaatsvindt van het beleid. Indien nodig kan Provincie Gelderland er bijvoorbeeld toe besluiten om DLG meer of minder te sturen in het proces.

Naast de onderhandelingen met de bedrijven had DLG ook de taak gekregen om het terrein opnieuw in te richten. Daarvoor moest eerst een inrichtingsplan worden gemaakt. Hierin wordt het gewenste toekomstbeeld voor het plangebied geschetst en worden aanbevelingen gedaan voor een goede afstemming met de directe omgeving. Bij het opstellen van dit document heeft een aantal actoren als zijnde lid van de projectteam invloed kunnen uitoefenen: SBB, Waterschap Vallei en Eem en Gemeente Renkum. Daarnaast is het plan ook voorgelegd aan een klankbordgroep waarin belangengroeperingen uit de streek zitting hebben (Dienst Landelijk Gebied, 2005, p. 7). Zodoende werden dus ook de buurtbewoners betrokken bij het proces. De DLG en Gemeente Renkum zijn de burgers gedurende het hele proces blijven betrekken om meer draagvlak te creëren maar ook om geen draagvlak te verliezen. Zo werd er een open dag georganiseerd toen het pand van Vredestein ontruimd was, welke op ongeveer 400 bezoekers kon rekenen (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Daarnaast werden er nieuwsbrieven geschreven en talloze excursies georganiseerd. Ook werd er in het gebied een informatiecentrum ingericht waar men meer informatie kon krijgen over het proces in de aanloop naar het herstel van het beekdal.

Ondertussen was de DLG in onderhandeling met de overige bedrijven. Deze verliepen niet altijd helemaal vlekkeloos. In eerste instantie klaagde een aantal ondernemers bij Gemeente Renkum over de biedingen die werden gedaan door DLG (Wim Tinke, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Zoals bekend waren niet alle ondernemers eensgezind met het feit dat zij moesten wijken voor de natuurontwikkeling. Dit verschil in standpunt zat hem met name in het eerder geschetste verschil in aard van de onderneming. Voor de meeste ondernemingen was een nieuwe locatie relatief snel geregeld, bijv. voor het transportbedrijf Frenz. Zij kreeg een (gunstigere) locatie dichterbij de snelweg. Anderen werden overgeplaatst naar bedrijventerrein Heterenkum, dat precies aan de overkant van rivier de Rijn lag. Een aantal bedrijven (ook wel de zogenaamde 'kruideniers') stelde dermate hoge

eisen aan de nieuwe locatie of vroegen een te grote som geld waardoor zij met de DLG geen akkoord konden bereiken (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012; Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012; Wim Tinke, persoonlijke communicatie, 25 mei 2012). Daar waar er in eerste instantie nog begrip bestond van bewoners voor bedrijven die zich niet zomaar lieten uitplaatsen, ontstond er langzaam maar zeker irritatie ten opzichte van de bedrijven die bleven procederen tegen de voorstellen van DLG (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012). Bij de onderhandelingen met het laatste bedrijf, een bouwmarkt, heeft men op een gegeven moment besloten om een onteigeningsprocedure in gang te zetten. Uiteindelijk heeft de directie van de bouwmarkt besloten alsnog akkoord te gaan met het bod van DLG, waardoor de onteigeningsprocedure weer kon worden afgebroken. De DLG was niet bereid om water bij de wijn te doen en heeft haar poot tijdens alle onderhandelingen stijf gehouden. Anders zou dat namelijk niet eerlijk zijn tegenover bedrijven die wel direct hebben meegewerkt tijdens de onderhandelingen. Uiteindelijk zijn alle bedrijven dus middels minnelijke verwerving uitgekocht.

Overigens hebben niet alle ondernemers hun bedrijf op een andere locatie weer voortgezet. Vredestein heeft wegens bedrijfseconomische redenen besloten niet meer verder te gaan op een andere locatie. Daarnaast was er nog een aantal eenmanszaakjes waarvan de eigenaren de pensioengerechtigde leeftijd naderden en dit als een uitgelezen mogelijkheid zagen om er een punt achter te zetten. Momenteel is de DLG bezig met de herinrichting van het gebied. Deze valt echter buiten het bestek van dit onderzoek aangezien de wijze waarop het gebied wordt heringericht in principe niet relevant is voor het beantwoorden van mijn hoofdvraag. In Paragraaf 4.4 zal nog een schematisch overzicht worden gegeven van de betrokken actoren en hun rol gedurende het proces. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 5 de theorie uit Hoofdstuk 2 gekoppeld aan de in dit hoofdstuk beschreven empirie.

5. Analyse

Het tweede hoofdstuk stond in het teken van het beschrijven van de theorie waarin een tweetal faalfactoren uiteen werd gelegd. De eerste faalfactor gaat over problemen met het stabiliseren van verwachtingen tussen de verschillende betrokken actoren. De tweede faalfactor betreft de problemen die op kunnen treden omtrent 'strategic learning'. In Hoofdstuk 4 ging in op de empirie waarin het besluitvormingsproces aan de hand van drie perioden werd beschreven. In dit hoofdstuk zal de empirie worden geanalyseerd aan de hand van de theorie uit Hoofdstuk 2. In paragraaf 5.1 zal aandacht worden besteed aan de manier waarop er in de casus is geanticipeerd op problemen omtrent het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleempceptie. Vervolgens zal in paragraaf 5.2 worden beschreven welke acties de verschillende actoren hebben genomen om problemen omtrent strategisch leren te voorkomen. De analyse zal voor zover mogelijk chronologisch plaatsvinden.

5.1 Perceptie

Voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke probleempceptie is het van belang dat er sprake is van een dominant perspectief. Leggen we de link naar de casus dan gaat het over de volgende vraag: 'Kiezen we voor economische ontwikkeling of natuurontwikkeling op terrein Beukenlaan?' Of specifiek in het geval van Gemeente Renkum: 'Zit onze core business in bedrijvigheid of zit onze core business in groen, recreatie en toerisme?' (Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012). Parallel aan het proces waarin een dominant perspectief wordt bepaald loopt een proces waarin wordt getracht mutual understanding te creëren tussen de verschillende belanghebbenden. Indien men hierin slaagt kunnen uiteindelijk de wederzijdse verwachtingen tussen de actoren worden gestabiliseerd. In paragraaf 5.1.1, 5.1.2 en 5.1.3 zullen respectievelijk de eerste, tweede en derde periode uit Hoofdstuk 4 worden besproken.

5.1.1 Jaren '90 tot het voorjaar van 2000

Eind jaren '90 was er een gesprek tussen de fractie van GL uit Provinciale Staten met SBB. SBB heeft destijds de wens uitgesproken om het bedrijventerrein te laten wegsaneren ten faveure van natuurontwikkeling. Dit kan in principe worden beschouwd als een eerste poging tot het creëren van mutual understanding. Gezien het feit dat GL dit idee destijds heeft opgepakt kan er worden gesproken van een geslaagde poging, aangezien beide partijen de ligging van een dergelijk verpauperd bedrijventerrein in een ecologische verbindingzone als een probleem beschouwen.

GL besepte dat het niet in staat was om zo'n uniek project alleen te realiseren en moest er dus voor zorgen dat ook andere (invloedrijke) actoren iets gingen zien in haar

plannen. Daarom nam het contact op met Gemeente Renkum, Provincie Gelderland en LNV met als doel de ontwikkeling van een gemeenschappelijk probleemperceptie. Deze poging slaagde echter maar gedeeltelijk. De gemeente zag niets in een verandering van het vigerende beleid aangezien zij reeds ongeveer €700.000 hadden geïnvesteerd in het project. Ook de provincie weet GL niet volledig te overtuigen van de gewenstheid van een volwaardige ecologische verbindingszone. Hoewel men binnen PS overwegend optimistisch gestemd is, stemmen GS niet unaniem voor omdat de economische nadelen te groot zouden zijn. Het creëren van mutual understanding bij Gemeente Renkum en Provincie Gelderland is vooralsnog dus niet geslaagd. Bij beide actoren is het economisch belang voorlopig nog het dominante perspectief.

Inmiddels was daar ook de dialoog tussen GL en LNV-Oost. Binnen de plaatselijk afdeling van het ministerie was men wel te pochen voor de plannen van GL. Dat had veel te maken met de ontwikkeling van de EHS waar binnen LNV naar streefde. Al in een vroeg stadium van het proces blijkt duidelijk dat er sprake is van multi-level governance. De verschillende bestuurslagen houden er verschillende belangen en doelstellingen op na waardoor er een ingewikkelde situatie ontstaan. Desalniettemin lijken GL en LNV al vlot overeenstemming te hebben bereikt over de problemen in het beekdal. Het creëren van mutual understanding op het ambtelijk niveau van LNV lijkt hiermee grotendeels geslaagd.

Er worden niet alleen acties ondernomen om een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen bij publieke actoren, ook private actoren worden bij het proces betrokken. Hoewel Gemeente Renkum te kennen gegeven heeft de plannen van GL naast zich neer te leggen, heeft de politieke partij in die tijd toch een thema-avond georganiseerd om informatie uit te wisselen met de lokale bevolking en de betrokken ondernemers. Het laten participeren van actoren is een manier om te anticiperen op problemen door multi-actor aanwezigheid. De mate waarin deze thema-avond heeft bijgedragen aan de creatie van mutual understanding is lastig te bepalen, aangezien er sprake was van verdeeldheid onder de verschillende ondernemers, maar ook onder de bevolking. Het werd in ieder geval duidelijk dat de belangen van met name de betrokken ondernemers absoluut niet uit het oog verloren mochten worden.

Tot slot deed GL nog een laatste poging om mutual understanding te creëren bij met name Gemeente Renkum. Zij verzocht LNV-Oost een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de mogelijkheden om het bedrijventerrein weg te saneren ten faveure van natuurontwikkeling. Daar waar GL eerder niet in staat was om Provincie Gelderland (volledig) te overtuigen, lukte het LNV wel om Provincie Gelderland aan te dragen als co-financierder. De studie zou moeten leiden tot mutual understanding, zodat het dominante perspectief op terrein Beukenlaan voor de gemeente kon worden omgebogen van economie

naar natuur. Daarbij is het van belang te weten dat LNV en Provincie Gelderland niet louter uit waren op het onderzoeken van het door hun gewenste scenario (een herstel van het beekdal), maar ook te kijken naar de haalbaarheid van een gerevitaliseerd bedrijventerrein.

5.1.2 Het voorjaar van 2000 tot januari 2003

De belangrijkste actor voor het bewerkstelligen van een herstel van het beekdal moest nog worden overtuigd, namelijk de Gemeente Renkum. Zij is namelijk verantwoordelijk voor de wijziging van het bestemmingsplan. De eerste en tevens laatste poging in deze periode om mutual understanding te creëren wordt ondernomen door LNV en Provincie Gelderland. Zij bieden de resultaten van de haalbaarheidsstudie aan bij Gemeente Renkum. Doordat deze resultaten onder andere alternatieve vestigingsmogelijkheden voor de ondernemers bevatten worden de plannen van LNV en de provincie voor de gemeente interessanter. Zij namen deze optie dan ook serieus in overweging.

Alvorens een besluit kon worden genomen binnen de gemeente moesten de politieke partijen binnen de gemeenteraad erin slagen om mutual understanding te creëren. Het organiseren van diverse raadsvergaderingen heeft er uiteindelijk toe geleid dat het dominante perspectief op locatie Beukenlaan veranderde van economie naar natuur. Het perspectief economie zou namelijk op andere locaties (waaronder bedrijventerrein Heterenkum) nieuwe leven ingeblazen kunnen worden.

Daar waar de stemming binnen de gemeenteraad was omgeslagen, waren de politieke partijen niet zonder meer bereid de belangen van de betrokken ondernemers te verwaarlozen. De PvdA ondernam, door het organiseren van een informatieavond voor de lokale bevolking en de betrokken ondernemers, een nieuwe poging om mutual understanding te creëren. Een belangrijke bijdrage op die avond waren de toezeggingen die de toenmalige wethouder deed aan de ondernemers met betrekking tot de continuïteit van hun bedrijf. Hiermee werd aangetoond dat de bedrijven voor de gemeente van groot belang waren. Daarnaast creëerde men zodoende meer draagvlak bij de ondernemers, zodat in een later stadium van het proces minder sprake zou zijn van tegenwerkende krachten.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijke probleemperspectie lijkt op dat moment in een vergevorderd stadium te zijn. Inmiddels geeft een meerderheid van de gemeenteraad (PvdA, D66 en VVD) aan te willen meewerken aan een herstel van het beekdal. Alvorens dat definitief gebeurt zullen LNV en Provincie Gelderland akkoord moeten gaan met een tweetal voorwaarden dat door Gemeente Renkum wordt gesteld:

- De gewenste bestemmingswijziging moet voor Gemeente Renkum budgetneutraal zijn. De financiering zal dus uiteindelijk moeten worden gedragen door Rijksoverheid en Provincie Gelderland.

- Er mag geen werkgelegenheid verloren gaan. Er moet dus een alternatieve locatie worden gezocht voor de bedrijven die moeten wijken voor het herstel van het Renkums beekdal.

Op het moment dat LNV en de provincie de gestelde voorwaarden accepteren lijkt het proces van het creëren van mutual understanding tussen bovengenoemde actoren voltooid. Daarnaast heeft de haalbaarheidsstudie in combinatie met de voorwaarden van de gemeente ertoe geleid dat het dominante perspectief op locatie Beukenlaan veranderde van een economische perspectief naar een natuurontwikkelingsperspectief.

Het feit dat de gemeente toezeggingen deed aan de ondernemers en voorwaarden stelde aan de medewerking aan het project geeft aan dat het proces waarin wederzijdse verwachtingen worden gestabiliseerd reeds in gang is gezet. Er worden namelijk officiële afspraken gemaakt over de invulling van het beleidsproces met betrekking tot de financiering van en verantwoordelijkheden binnen het project.

Daar waar men er op ambtelijk niveau in geslaagd is moet er in het kader van de financiering op bestuurlijk niveau nog een gemeenschappelijke probleempceptie ontwikkeld worden. Mutual understanding was in principe al aanwezig aangezien een herstel van het beekdal ook in het kader van de EHS (LNV) en de Nationale Landschappen (VROM) als gewenst kon worden beschouwd. Het probleem zat meer in het feit dat de ministeries bereid moesten worden gevonden om een bijdrage te leveren aan het project.

Allereerst vindt er 'normale' communicatie (in de vorm van overleg en vergaderingen) plaats tussen de ambtenaren en de departementsleiding van de ministeries. Deze communicatie is echter niet direct succesvol aangezien de departementsleiding niet overtuigd is van de noodzaak om een relatief hoog bedrag te investeren voor een natuurontwikkelingsproject. Daarnaast geeft de multi-sector aanwezigheid een vertragende werking. Naast het overtuigen van de eigen departementsleiding moest er namelijk ook worden onderhandeld met de andere ministeries over de verdeling van de financiering.

Een andere poging om de bestuurders te overtuigen was de kosten- en batenanalyse die Harrie Alberts van LNV-Oost heeft laten uitvoeren door één van zijn collega's. Hierdoor kreeg de departementsleiding een duidelijker inzicht in de baten voor de maatschappij die zouden voortvloeien uit de ontwikkeling van natuur op de desbetreffende locatie.

Tenslotte hebben de departementsleidingen een uitnodiging ontvangen van projectleider Harry Boersma om het gebied een bezoek te brengen zodat de situatie met eigen ogen kon worden gezien. Op deze manier kreeg men een duidelijker beeld van hetgeen dat speelde in het gebied. Net als de hierboven genoemde kosten- en batenanalyse heeft het bezoek aan het beekdal een belangrijke bijdrage geleverd aan de creatie van een

gemeenschappelijke probleemperceptie. Provincie Gelderland, LNV en VROM bereiken overeenstemming over de verdeling van de financiering waardoor er weer een belangrijke stap kan worden gezet voor wat betreft het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen aangezien er meer duidelijkheid ontstaat over de inrichting van het beleidsproces.

5.1.3 Januari 2003 tot het heden

De eerste en tweede periode stonden met name in het teken van het creëren van mutual understanding, wat uiteindelijk moest leiden tot de vorming van draagvlak. In de derde periode zullen de wederzijdse verwachtingen tussen de verschillende actoren moeten worden gestabiliseerd zodat het beleidsproces kan worden ingericht en definitief in gang kan worden gezet.

Een belangrijke actie in deze periode is het oprichten van de stuurgroep waarin LNV, VROM, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum vertegenwoordigd zijn. Binnen de stuurgroep is een relatief gemakkelijke vorm van directe communicatie mogelijk ondanks de multi-sector- en multi-level-aanwezigheid. Regelmatig vonden er overlegmomenten plaats waarop men zich beraadde over eventuele moeilijkheden. Daarnaast heeft de stuurgroep gezorgd voor een belangrijkste stap voor wat betreft het stabiliseren van verwachtingen tussen de actoren, namelijk het opstellen van de samenwerkingsconvenant. Het tekenen van de samenwerkingsconvenant betekende dat je je als actor in een bepaalde rol schikte en daarbij de verantwoordelijkheid droeg voor één of meerdere zaken, bijvoorbeeld een deel van de financiering. Doordat op 15 oktober 2003 de samenwerkingsconvenant door de betrokken actoren werd getekend lijkt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke probleemperceptie voor wat betreft de publieke actoren definitief voltooid, omdat na de creatie van mutual understanding en het bepalen van een dominant perspectief, nu ook de wederzijdse verwachting tussen actoren zijn gestabiliseerd.

Niet veel later werd er onder leiding van de DLG een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep moest ervoor zorgen dat er een inrichtingsplan zou worden opgesteld, waarin de fysieke inrichting van het opnieuw in te richten terrein wordt vastgelegd. Binnen deze werkgroep zaten Gemeente Renkum, Waterschap Vallei en Eem en Staatsbosbeheer. Daarnaast werd ook de lokale burgerij door middel van een klankbordgroep bij dit proces betrokken. Ook hier is, weliswaar op een kleinere schaal, sprake van een proces waarin een gemeenschappelijke probleemperceptie moet worden ontwikkeld. Aangezien dit verder niet behoort tot het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het wel of niet wegsaneren van het bedrijventerrein, is er besloten om de besluitvorming binnen de werkgroep verder buiten beschouwing te laten.

5.2 Beleidsaanpak

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de manier waarop is geanticipeerd om problemen omtrent strategisch leren te voorkomen. Strategisch leren wordt in dit onderzoek opgevat als het doelgericht werken naar een voorafgaand aan het beleidsproces geformuleerde doelstelling, in dit geval dus een herstel van het Renkums Beekdal. In het theoretisch kader is hierbij een onderscheid geboden tussen vier soorten activiteiten: strategical, tactical, operational en reflexive activities. Strategische activiteiten spelen zich doorgaans af op een groot schaalniveau en richten zich op de lange termijn. Tactische activiteiten vormen gezamenlijk een onderdeel van deze strategische activiteiten en zijn te beschouwen als tamelijk abstracte activiteiten die het project op de middellange termijn sturen en structureren. Concrete maatregelen die doorgaans door individuele actoren worden genomen worden ook wel operationele activiteiten genoemd, welke meestal gericht zijn op de korte termijn. Al deze concrete maatregelen tezamen geven de tactische activiteiten gedaante. Tenslotte zijn er nog de reflexieve activiteiten die voornamelijk gericht zijn op het monitoren en controleren van de ontwikkelingen gedurende het beleidsproces. Per periode zal worden ingegaan op de verschillende soorten activiteiten die hebben plaatsgevonden en aan welke doelstelling deze een bijdrage dienden te leveren.

5.2.1 Jaren '90 tot het voorjaar van 2000

Naar aanleiding van een gesprek met SBB formuleerde de GL-fractie van PS een nieuwe doelstelling voor haar verkiezingsprogramma, namelijk een herstel van het beekdal. Een belangrijke strategic activity is het creëren van draagvlak. Dat is namelijk een noodzakelijke voorwaarde voor het bewerkstelligen van zo'n unieke doelstelling. Het creëren van draagvlak vindt, zeker wat betreft deze casus, plaats op een groot schaalniveau en is gericht op het behalen van doelstellingen op de langere termijn. Aangezien GL niet in staat is om bij alle actoren tegelijkertijd draagvlak te creëren kan de draagvlakstrategie uiteengezet worden in verschillende tactieken.

De eerste tactiek die kan worden onderscheiden is het feit dat GL communiceert met Gemeente Renkum over de mogelijkheden binnen het gebied. De gemeente heeft namelijk de verantwoordelijkheid over de bestemming van het terrein. Zij is echter niet geïnteresseerd om het vigerende beleid met betrekking tot terrein Beukenlaan om te buigen. Daarom besluit GL een lijntje uit te gooien naar LNV-Oost, wat kan worden beschouwd als een (belangrijke) tweede tactische activiteit. Hierdoor ontstaat direct een multi-level governance proces aangezien nu alle drie de overheidslagen bij het proces betrokken worden. Door draagvlak te creëren bij hogere bestuurslagen zou eventueel druk kunnen worden uitgeoefend op de gemeente. Desalniettemin krijgt het proces door de betrokkenheid van meer dan één bestuurslaag een relatief complex karakter.

De draagvlakstrategie van GL was niet louter bedoeld voor Gemeente Renkum en LNV, ook binnen de eigen bestuurslaag introduceerde GL haar plannen wat kan worden beschouwd als een derde tactical activity. Binnen PS ontstond er een discussie over de toekomst van het terrein die uiteindelijk stagneerde doordat GS van mening waren dat de economische nadelen te groot zouden zijn.

Naast publieke actoren trachtte de GL-fractie ook draagvlak te creëren bij private actoren. Het organiseren van de thema-avond in januari 2000 was een belangrijke operational activity. Ondanks het feit dat deze thema-avond georganiseerd werd voor de lokale bevolking en de betrokken ondernemers kan het een gunstige invloed uitoefenen op de creatie van draagvlak bij Gemeente Renkum. Indien de lokale bevolking en met name de betrokken ondernemers zich kunnen vinden in de plannen van GL zou dit namelijk een bepaalde druk uitoefenen op Gemeente Renkum. Deze concrete maatregel (het organiseren van de thema-avond) is dus deels een component van de tactical activity waarbij men inzet op het creëren van draagvlak bij de gemeente.

Tenslotte de laatste en misschien wel belangrijkste tactical activity van GL is het verzoek aan LNV om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de mogelijkheden voor terrein Beukenlaan. Allereerst is deze tactisch te noemen omdat de resultaten van de studie een bijdrage kunnen leveren aan de draagvlakstrategie. Daarnaast kan de actie om *juist* hogere bestuurslagen te verzoeken deze mogelijkheden te onderzoeken ook worden beschouwd als een belangrijke tactische beslissing. Tenslotte kunnen de resultaten van haalbaarheidsstudie het proces op de middellange termijn sturen door middel van een andere wending. Het feit dat uiteindelijk LNV en Provincie Gelderland de resultaten van de haalbaarheidsstudie presenteren aan de gemeente maakt hoogstwaarschijnlijk meer indruk dan wanneer alleen GL hier achter zou staan. In feite heeft de multi-level-aanwezigheid in deze situatie dus ook een voordeel. Zonder de aanwezigheid van draagvlak bij LNV en de provincie was GL er namelijk nooit in geslaagd haar initiatief zo ver door te drukken.

Naast bovenstaande genomen strategische, tactische en operationele beslissingen met het oog op het herstel van het beekdal, hebben er in de jaren daarvoor belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden die uiteindelijk een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het uiteindelijke proces. Allereerst heeft GS bij het opstellen van het nieuwe streekplan in 1996 bewust een vermelding laten opnemen waarin stond dat zij van mening zijn dat er meer aandacht moet zijn voor de verbinding van de gradiënten tussen de stuwwal, de uiterwaarden en de rivieren rondom de Veluwe. Zodoende heeft Provincie Gelderland later in het proces steeds terug kunnen vallen op deze vermelding in het streekplan, die in principe ook geldt voor de gemeenten die tot de desbetreffende provincie behoren. Achteraf blijkt dit dus belangrijke strategische zet te zijn geweest van Provincie

Gelderland. Er is hier sprake van een strategie omdat hier sprake is van mogelijke ontwikkelingen op de langere termijn. Daarnaast heeft de vermelding in het streekplan ook een relatief abstract karakter.

Een tweede belangrijk gegeven is het feit dat onder andere LNV, VROM, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum een tweetal intentieverklaringen heeft ondertekend waarin het belang van een sterk aaneengesloten Centraal Veluws Natuurgebied wordt onderschreven. Ook dit kan worden beschouwd als een bewuste strategie van met name LNV, VROM en Provincie Gelderland, met het oog op het respectievelijk realiseren van de EHS, de Nationale Landschappen en Veluwe 2010. Uit de haalbaarheidsstudie zal namelijk blijken dat deze getekende Intentieverklaringen voor Gemeente Renkum niet als vrijblijvend kunnen worden beschouwd.

Tenslotte verdienen ook de bewust ingediende zienswijzen door LNV, Provincie Gelderland en SBB op het bestemmingsplan buitengebied van Gemeente Renkum de aandacht. Al in een vroeg stadium (dat wil zeggen eind jaren '90) werd aangegeven dat het gemeentelijk beleid niet strookt met zowel het Rijks- als het provinciaal beleid. Het indienen van een zienswijze kan dan worden beschouwd als een belangrijke strategie met betrekking tot het realiseren van de eigen beleidsvisie. Wat betreft het bovenstaande is het dus van belang dat je je eigen visie kunt onderbouwen indien je ooit voor de rechter dient te komen. Door een vermelding in het streekplan, een getekende intentieverklaring en/of een ingediende zienswijze sta je sterker dan wanneer je niet kunt aantonen dat je al gedurende een langere tijd een bepaalde visie nastreeft.

5.2.2 Het voorjaar van 2000 tot januari 2003

Zoals in de vorige periode reeds werd benadrukt kan het laten uitvoeren van de haalbaarheidsstudie worden bestempeld als een belangrijke tactical activity met het oog op de draagvlakstrategie. Bij het presenteren van de resultaten van de haalbaarheidsstudie deden LNV en Provincie Gelderland een verzoek aan Gemeente Renkum om de uitgifte van bedrijventerrein (tijdelijk) stop te zetten, alvorens zij definitief een besluit zouden nemen over de bestemming van het terrein. Deze operational activity kon op korte termijn voor meer ruimte (in de vorm van tijd) zorgen, waardoor er meer mogelijkheden zouden ontstaan om draagvlak te creëren bij de gemeente.

Op verschillende momenten wordt er gecommuniceerd tussen ambtenaren van LNV, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum. Naar verloop van tijd vinden er ook strategical activities plaats op gemeentelijk niveau, gezien de kentering die daar heeft plaatsgevonden. Ook Gemeente Renkum gaat namelijk proberen draagvlak te creëren bij betrokken actoren. Een belangrijke operational activity komt op naam van de gemeentelijke PvdA-fractie die een informatieavond organiseert voor de lokale bevolking en betrokken ondernemers. Het

organiseren van deze avond kan worden beschouwd als een concrete maatregel die op korte termijn moet leiden tot de creatie van draagvlak. De toezeggingen aan de ondernemers over de continuïteit van hun bedrijf hebben zowel een strategisch als een tactisch karakter. Het strategisch karakter vloeit voort uit het feit dat Gemeente Renkum op deze manier de bedrijvigheid in of net buiten haar gemeente gedurende een langere tijd veiligsteld. Daarnaast hebben deze toezeggingen een tactisch karakter omdat zij een bijdrage moeten leveren aan de strategie waarbij wordt nagestreefd om draagvlak te creëren voor een herstel van het beekdal bij de betrokken actoren. Tenslotte wordt hiermee ook geanticipeerd op problemen die kunnen voortvloeien als gevolg van de multi-actor-aanwezigheid.

Net als in de eerste periode blijft ook in de tweede periode de creatie van draagvlak de belangrijkste strategie, zeker met het oog op de nog te realiseren financiering. Hier is duidelijk rekening gehouden met de langere termijn. Indien je bestemmingsplan in een later stadium van de bestemmingsplanprocedure terecht komt bij de Raad van State is de economische haalbaarheid van het project een belangrijk issue. Om te voorkomen dat de wijziging van het bestemmingsplan op basis van een irreële economische haalbaarheid als niet rechtsgeldig wordt verklaard moet deze dus goed worden onderzocht. Het laten onderzoeken van de economische haalbaarheid is voor de langere termijn dus een belangrijke strategical activity geweest.

De tactiek die behoort bij het onderzoeken van deze economische haalbaarheid is het feit dat LNV aan Arcadis heeft verzocht om een kostenberaming te maken van het project. Van belang hierbij is dat men nadrukkelijk heeft aangegeven dat het absoluut geen rooskleurig inschatting van de kosten mag zijn en dat er daarnaast rekening moet worden gehouden met allerlei valkuilen zoals geldontwaarding. Een irreële begroting zou namelijk ten koste gaan van de geloofwaardigheid, wat bij een uniek project als deze moest worden voorkomen.

In die tweede periode is er een stuurgroep in het leven geroepen waarin het ambtelijk niveau van LNV, VROM, Provincie Gelderland en Gemeente Renkum vertegenwoordigd was. De 'oprichting' van deze stuurgroep kan worden beschouwd als een belangrijke tactische zet. Enerzijds moest zij een bijdrage leveren aan de draagvlakstrategie. Anderzijds kon binnen deze stuurgroep worden geanticipeerd op moeilijkheden die voortvloeiden als gevolg van de multi-sector- en multi-level-aanwezigheid. Dankzij de aanwezigheid van de stuurgroep kon er relatief effectieve en efficiënte communicatie plaatsvinden tussen de verschillende actoren.

De stuurgroep had de belangrijke taak het bestuurlijk niveau van de ministeries te overtuigen van het feit dat er geïnvesteerd moest worden in een herstel van het Renkums Beekdal. Een belangrijke operational activity was het laten fabriceren van een

gemanipuleerde weergave van het gebied (zie Figuur 4.2). Voor actoren die niet bekend waren met het gebied (bijv. de departementsleiding van de ministeries) ontstond op deze manier een duidelijker beeld van de gewenste eindsituatie. Hoewel het een relatief onschuldige foto betreft heeft deze toch een belangrijke rol gespeeld in de creatie van draagvlak (Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012).

Een tweede operational activity was de uitnodiging aan de departementsleiding van de ministeries om het Renkums Beekdal te bezoeken zodat zij de situatie zelf konden aanschouwen en beleven wat er precies speelde. Tenslotte was ook de in opdracht van Harrie Alberts ontwikkelde kosten- en batenanalyse een belangrijke operational activity die een bijdrage heeft geleverd aan de creatie van draagvlak op bestuurlijk niveau binnen de ministeries.

Een laatste tactiek, die in het kader stond van de strategie om de financiering vroegtijdig te realiseren, was het proces van ontschotten tussen (en binnen) de ministeries en Provincie Gelderland. Van groot belang was de aanwezigheid van de BIRK, een regeling van VROM die ervoor zorgde dat veelbelovende ruimtelijke projecten konden worden uitgevoerd die anders niet of niet met voldoende kwaliteit van de grond zouden komen. Deze pot was eigenlijk in het leven geroepen voor investeringen in stedelijke knooppunten. Slechts een klein deel was beschikbaar voor investeringen in het landelijk gebied. Net als bij VROM kwam ook het aandeel van Provincie Gelderland uit een (niet voor natuur bestemde) pot, namelijk het fonds Majeure Projecten (Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012). Dit fonds werd normaalgesproken gebruikt voor zaken als wegen, industrieterreinen en sporthallen.

5.1.3 Januari 2003 tot het heden

De derde en laatste periode staat in feite in het teken van de daadwerkelijk uitvoering van het project. In de eerste en tweede periode is uitvoerig aandacht besteed aan de manier waarop draagvlak is gecreëerd onder de verschillende actoren. In een eerder stadium werd een stuurgroep in het leven geroepen waarin de belangrijkste actoren betrokken waren. Deze tactische beslissing moest het proces sturing en structuur geven op de middellange termijn. De overlegmomenten die hebben plaatsgevonden binnen deze stuurgroep kunnen worden beschouwd als operationele activiteiten.

Een belangrijke strategical activity is de door de stuurgroep opgestelde samenwerkingsconvenant. Deze actie bestrijkt een groot schaalniveau (van Gemeente Renkum tot en met Rijksoverheid) en is gericht op de langere termijn. Deze samenwerkingsconvenant bevat diverse tactische onderdelen die allen een positieve

bijdrage moesten leveren aan de uitvoering van het project. Een belangrijke tactical activity is de artikel-13-vermelding in de overeenkomst. De vermelding hield in dat iedere actor uit de convenant mocht stappen wanneer hij wilde, maar dat het ingebracht geld niet zou worden gerestitueerd.

Een andere belangrijke tactical activity die positief bijdroeg aan de verzekering dat het project ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd is de opslag van het geld bij het Groenfonds op een zogenaamde gelabelde rekening. Dit voorkwam dat het geld in de toekomst bij mogelijke veranderende omstandigheden eventueel aan andere doeleinden zou kunnen worden uitgegeven.

De verantwoordelijkheden voor het bewerkstelligen van de gewenste veranderingen werden neergelegd bij Provincie Gelderland. Ook dit kan worden beschouwd als een tactische zet aangezien de provincie op dat moment bezig was met het realiseren van ecologische poorten in het kader van Veluwe 2010. Zij was dus goed op de hoogte van de manier waarop het terrein zou moeten worden ingericht. Deze tactical activity geeft sturing aan het project, omdat de provincie nu in feite nog de enige actor was die invloed kon uitoefenen op het project.

De opdracht voor het uitvoeren van de plannen werd uit besteed aan de DLG, omdat zij voldoende kundig en bekwaam zijn voor wat betreft de uitvoering van dergelijke projecten. Ook dit kan dus logischerwijs worden beschouwd als een belangrijke tactical activity met het oog op het gewenste herstel van het beekdal. Daarbij was ook nog sprake van een reflexive activity aangezien de DLG één keer in de drie maanden verantwoording moest afleggen aan de provincie over het uitgegeven geld en de ontwikkelingen in het proces. In feite wordt hier namelijk gecontroleerd of de taken die de provincie aan de DLG heeft opgedragen op de juiste manier worden uitgevoerd.

Tenslotte moet ook nog aandacht worden besteed aan de manier waarop de onderhandelingen in gang zijn gezet. Zoals bekend heeft men er bewust voor gekozen om Vredestein als eerste uit te plaatsen. Als dit niet zou lukken zou het project namelijk hoogstwaarschijnlijk geen doorgang hebben gevonden. Daar waar de DLG was aangewezen om te onderhandelen met de ondernemers, besloot LNV dat de DLG niet over de kennis en expertise beschikte om te onderhandelen met de Raad van Bestuur van Vredestein. Daarom werd destijds de hulp van het EZ ingeschakeld. Deze strategical activity is duidelijk gericht op de langere termijn aangezien het uitplaatsen van Vredestein doorslaggevend was voor de doorgang van het project.

Voor het laten slagen van de onderhandelingen met Vredestein moest een nauwkeurige kostenberaming worden gemaakt door een actor die beschikte over de kennis en expertise om dit te doen. Daarom kan het inschakelen van het NIB-consult worden gezien

als een belangrijke tactische zet. De kostenberaming diende namelijk sturing en structuur te geven aan de onderhandelingen met Vredestein. Hierbij was ook nog sprake van een reflexive activity. LNV heeft adviesbureau Tebodin later nog verzocht om eenzelfde berekening te maken. Deze onafhankelijke deskundige heeft het lopende beleid als het ware gecontroleerd om te voorkomen dat men in een later stadium in moeilijkheden zou komen

Ook voor EZ was nog een reflexive activity weggelegd. Door vroegtijdig te controleren of de vergoedingen voor de verschillende bedrijven niet onder ongeldige staatssteun vallen in het kader van de EU wet- en regelgeving, kon worden geanticipeerd op mogelijke hoge sanctioneringen van de Europese Commissie in de toekomst.

Wat betreft de onderhandelingen met de overige (kleinere) bedrijven is het van belang te weten dat deze allen hebben plaatsgevonden op basis van de Onteigeningswetgeving. De strategie die werd gehanteerd stond in het teken van het op een zo eerlijk mogelijke manier uitplaatsen van de bedrijven. Dat wil zeggen dat er geen (relatief) grote verschillen mogen bestaan tussen de vergoedingen die de verschillende bedrijven ontvangen. De stuurgroep is namelijk altijd van mening geweest dat het niet rechtvaardig zou zijn dat een ondernemer die vanaf het begin in alle redelijkheid heeft meegewerkt aan de uitplaatsing een lagere vergoeding ontvangt dan een ondernemer die tot op het laatste moment door blijft procederen, terwijl de bezwaren zelfs door de rechter als ongegrond worden verklaard. De door de gemeente ingezette onteigeningsprocedure in de laatste fase van het onderhandelingsproces was een operational activity. Deze concrete maatregel was duidelijk een onderdeel van de strategie om de bedrijven op een zo rechtvaardige mogelijk manier uit te plaatsen.

Om af te sluiten wordt nog kort ingegaan op de strategie die gedurende het hele beleidsproces is gehanteerd door verscheidene actoren, namelijk het creëren van draagvlak. Na het tekenen van de samenwerkingsconvenant kreeg deze strategie een iets andere wending. Naast het creëren van nieuw draagvlak richtten de actoren zich nu vooral op het behoud van draagvlak, met name bij de lokale bevolking. Allereerst werd de lokale bevolking via een klankbordgroep in staat gesteld mee te discussiëren over de inhoud van het inrichtingsplan. Door participatie toe te staan wordt weer duidelijk geanticipeerd op problemen die kunnen ontstaan als gevolg van een multi-actor aanwezigheid. Andere tactical activities die werden toegepast in het kader van bovenstaande strategie zijn het schrijven van nieuwsbrieven, het organiseren van excursies en de inrichting van een informatiecentrum op de betreffende locatie. Daarnaast werd er een open dag georganiseerd in de fabriekshallen van Vredestein vlak nadat het bedrijf was uitgeplaatst.

6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gevormd op de in Hoofdstuk 1 geformuleerde hoofdvraag. De conclusie van dit onderzoek zal worden gepresenteerd in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 zullen aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek naar dit onderwerp. Tenslotte presenteer ik in paragraaf 6.3 een kritische reflectie op mijn eigen onderzoek.

6.1 Conclusie

Deze paragraaf is verdeeld in twee subparagrafen. In paragraaf 6.1.1 wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze is als volgt:

Op welke wijze heeft men gedurende het beleidsproces in de aanloop naar de realisatie van het Renkums Beekdal geanticipeerd op valkuilen van governance?

Naast het presenteren van deze vraagstelling werd in Hoofdstuk 1 aangegeven dat op basis van de conclusie aanbevelingen moeten worden gedaan voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen. Hier zal in paragraaf 6.1.2 worden ingegaan.

6.1.1 Conclusie vraagstelling

Voor de realisering van een uniek project als deze was de medewerking van een groot aantal actoren noodzakelijk. Daarom hebben vrijwel alle activiteiten gedurende het hele beleidsproces in het teken gestaan van het creëren van draagvlak. Deze strategische activiteit heeft met name in de eerste en tweede periode een onveranderd belangrijke rol gespeeld. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke probleemperspectie is een onmisbaar aspect indien men probeert draagvlak te creëren. Hoewel multi-level aanwezigheid doorgaans zorgt voor meer complexe beleidsprocessen heeft de GL-fractie uit PS destijds besloten om bij aanvang van het proces direct Rijksoverheid (LNV-Oost) en Gemeente Renkum bij het proces te betrekken. Achteraf kan dit worden beschouwd als een belangrijke tactical activity als onderdeel van die draagvlakstrategie.

Voor de creatie van mutual understanding hebben GL, Provincie Gelderland en LNV reeds in een vroeg stadium gecommuniceerd over de mogelijkheden en kansen op terrein Beukenlaan. Gezamenlijk heeft deze multi-level-alliantie ingezet op de verandering van het dominante perspectief in de gemeente: het economisch belang. Een eerste concrete maatregel die moest bijdragen aan de creatie van draagvlak was de door GL georganiseerde thema-avond. Deze operational activity anticipeerde in feite al vroegtijdig op mogelijke moeilijkheden als gevolg van de multi-actor aanwezigheid. Het toelaten van participatie heeft

een bijdrage geleverd aan het creëren van mutual understanding met name tussen de initiatiefnemer(s) en de 'gedupeerden': de ondernemers.

Ook in een later stadium heeft men zowel de lokale bevolking als de betrokken ondernemers laten participeren in het beleidsproces. De kentering die plaatsvond binnen de gemeente zorgde namelijk voor onzekerheid bij de ondernemers. Een operational activity die volgde was de door de PvdA georganiseerde informatieavond. Deze concrete actie moest op korte termijn leiden tot draagvlak. Voor de slagingskansen van het project was het namelijk van belang dat de ondernemers de bereidheid toonden om mee te werken. Gemeente Renkum heeft er destijds bewust voor gekozen om hen toezeggingen te doen over de continuïteit van hun bedrijven. Deze tactical activity was belangrijk voor het draagvlak bij de ondernemers. Ook hier werd dus op een slimme manier geanticipeerd op mogelijke toekomstige problemen als gevolg van de multi-actor-aanwezigheid. Daarnaast heeft deze tactiek voor een deel bijgedragen aan het stabiliseren van wederzijdse verwachtingen tussen de actoren.

Daar waar bovenstaande tactical en operational activities trachtten om draagvlak te creëren bij de ondernemers, werden er ook acties ondernomen om met name Gemeente Renkum te overtuigen van de ideeën die GL, Provincie Gelderland en LNV gezamenlijk deelden. Multi-level werd er ingezet op de creatie van draagvlak bij een lagere bestuurslaag. Met het laten uitvoeren van haalbaarheidsstudie hebben we het namelijk over een belangrijke tactical activity in het kader van de draagvlakstrategie. De resultaten van deze studie hebben uiteindelijk bijgedragen aan de ontwikkeling van mutual understanding tussen de initiatiefnemers en tot een meerderheid van de zetels binnen de gemeenteraad van Gemeente Renkum.

De gemeente toonde de bereidheid medewerking te verlenen onder een aantal voorwaarden. Enerzijds zorgden deze voorwaarden voor draagvlak bij de ondernemers. Anderzijds is dit ook te beschouwen als een strategische zet aangezien de positie van de gemeente er zodoende niet (veel) slechter op wordt: het project blijft budgetneutraal en daarnaast krijgt de bedrijvigheid een andere locatie in de (directe) omgeving. Op het moment dat LNV en Provincie Gelderland akkoord gingen met de gestelde voorwaarden vormen de multi-level problemen in principe geen (groot) obstakel meer. Het dominante perspectief wordt de ontwikkeling van natuur en daarnaast wordt er dankzij deze tactical activity van de gemeente een belangrijke bijdrage geleverd aan de stabilisering van wederzijdse verwachtingen.

De kans op problemen als gevolg van de multi-sector en -level aanwezigheid werd verkleind door de 'oprichting' van de stuurgroep waarin drie bestuurslagen en twee ministeries

vertegenwoordigd waren. Deze tactical activity zorgde ervoor dat onderlinge problemen middels effectieve en efficiënte communicatie worden opgelost. Daarnaast leverden de leden van deze stuurgroep een belangrijke bijdrage aan de financiering van het project. Daar waar draagvlak aanwezig was op het ambtelijk niveau, moest dat nog worden gecreëerd op bestuurlijk niveau. Het vroegtijdig realiseren van de financiering was namelijk een belangrijke strategie, aangezien de economische haalbaarheid van het project in een later stadium van het proces een belangrijk criterium kan zijn bij de Raad van State. Zodoende werd er vroegtijdig geanticipeerd op mogelijke problemen in de toekomst.

Voor de creatie van draagvlak op bestuurlijk niveau werden diverse acties ondernomen. Tactical activities als de kostenberaming van Arcadis en de kosten- en batenanalyse en operational activities als de visualisatie van de eindsituatie en het bezoek van de departementsleiding aan het gebied waren van groot belang. Bovenstaande activiteiten in combinatie met het succesvolle proces van ontschotten hebben allen een belangrijke bijdrage geleverd aan het besluit van de departementsleiding en GS om het project te financieren. Ondanks de multi-sector aanwezigheid zijn de ministeries er door veel te communiceren en de slimme wijze van ontschotten in geslaagd om de financiering rond te krijgen. Dit werd officieel op het moment dat de samenwerkingsconvenant door de verschillende partijen werd getekend. Op dat moment zijn de wederzijdse verwachtingen volledig gestabiliseerd aan gezien de actoren nu op de hoogte zijn van de rol die zijn dienen te vervullen in het resterende gedeelte van het beleidsproces. Daarmee lijkt definitief een gemeenschappelijke probleemperspectie te zijn ontwikkeld. Ondanks de multi-actor, -sector en -level aanwezigheid heeft de stuurgroep dus een akkoord bereikt over de verdere inrichting van het proces.

Van groot belang is het feit dat er vroegtijdig werd geanticipeerd op mogelijke valkuilen in de toekomst. De stuurgroep besloot namelijk een artikel-13-vermelding op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast werd besloten dat het geld moest worden vastgesteld op een gelabelde rekening bij het Groenfonds. Deze tactical activities leverden een belangrijke bijdrage aan de verzekering dat het project ook daadwerkelijk zou worden uitgevoerd. Een andere belangrijke actie die moest voorkomen dat er in de toekomst problemen zouden ontstaan was het onderzoek van EZ. Het ministerie onderzocht namelijk of de vergoedingen aan de ondernemers voldeden aan de EU wet- en regelgeving met betrekking tot ongeoorloofde staatssteun.

EZ speelde ook een belangrijke rol bij het uitplaatsen van Vredestein. LNV heeft er bewust voor gekozen om niet DLG te laten onderhandelen met de Raad van Bestuur van Vredestein. In tegenstelling tot DLG beschikte EZ wel over de kennis en expertise om deze onderhandelingen te voeren. Deze strategical activity moest voorkomen dat reeds in de beginfase grote problemen zouden ontstaan aangezien het uitplaatsen van Vredestein

doorslaggevend was voor de slagingskansen van het project. NIB-consult deed onderzoek naar deze kosten, welke later in de vorm van een reflexive activity nog eens berekend werden door Tebodin. Heel bewust koos men ervoor om het rubberconcern als eerste bedrijf uit te plaatsen. Indien men hier niet in was geslaagd was de DLG momenteel hoogstwaarschijnlijk niet bezig geweest met de herinrichting van het terrein.

Tenslotte blijkt het van groot belang te zijn geweest dat met name Provincie Gelderland al in een vroeg stadium haar visie heeft laten onderbouwen in het beleid. Men liet in het streekplan bewust een vermelding opnemen waarbij werd gepleit dat er meer aandacht moest zijn voor de verbinding van de gradiënten tussen de stuwwal, de uiterwaarden en de rivieren rondom de Veluwe. Daarnaast liet de provincie een tweetal Intentieverklaringen tekenen door ministeries, gemeenten en natuurorganisaties, waardoor er direct al een multi-level karakter ontstond. Zoals uit de haalbaarheidsstudie bleek konden deze niet als vrijblijvend worden beschouwd. Dankzij bovenstaande strategische activiteiten had de provincie te allen tijde een belangrijke stok achter de deur.

Ondanks de grote belangentegenstellingen als gevolg van de multi-actor, -sector en -level aanwezigheid zijn de verschillende actoren (onder andere) dankzij bovenstaande acties er toch in geslaagd om een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen en draagvlak te creëren voor medewerking aan en financiering van het project. Uiteindelijk zal dit leiden tot het herstel van een volwaardige ecologische verbindingzone die hoogstwaarschijnlijk eind 2012 zal worden opgeleverd.

6.1.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusie kan er een aantal aanbevelingen worden gedaan voor mogelijke toekomstige natuurontwikkelingsprocessen waarbij sprake is van een transformatie van een grijze naar een groene structuur.

Allereerst is het voor overheidsinstanties van groot belang dat zij in hun eigen beleid duidelijk onderbouwen dat zij in de toekomst op strategische plekken dan wel in het algemeen mogelijkheden zien voor de ontwikkeling van natuur. LNV en Provincie Gelderland stonden namelijk relatief sterk in hun onderbouwing door de aanwezigheid van de EHS, Veluwe 2010 en twee, door een groot aantal partijen ondertekende Intentieverklaringen. Daarnaast deed Provincie Gelderland met het oog op de langere termijn een strategische zet door in het streekplan te vermelden dat GS van mening is dat er meer aandacht moet zijn voor de verbinding van de gradiënten tussen de stuwwal, de uiterwaarden en de rivieren rondom de Veluwe.

Een tweede belangrijke aanbeveling die kan worden gedaan is het vroegtijdig creëren van draagvlak bij 'doorslaggevende' actoren. Doordat GL al in een vroeg stadium

communiceerde en mutual understanding ontwikkelde bij LNV en Provincie Gelderland moet Gemeente Renkum ongetwijfeld een bepaalde druk hebben gevoeld. Indien een haalbaarheidsstudie wordt uitgevoerd in opdracht van LNV en Provincie Gelderland heeft dat ongetwijfeld meer overtuiging dan wanneer diezelfde haalbaarheidsstudie ondertekend zou zijn door slechts één met alle respect politieke partij.

Een derde belangrijke aanbeveling is het vroegtijdig betrekken van mogelijke 'gedupeerde' actoren. GL heeft al in de beginfase van het beleidsproces een thema-avond georganiseerd waarop de verschillende ondernemers in staat werden gesteld om hun standpunt met betrekking tot de plannen van GL te openbaren. Hier speelt niet alleen het feit dat de ondernemers zich hoogstwaarschijnlijk meer erkend zullen hebben gevoeld. Daarnaast was GL hierdoor ook beter op de hoogte van wat speelde bij de bedrijven. Deze informatie kon vervolgens worden meegenomen in de haalbaarheidsstudie, waarbinnen uitgebreid aandacht werd besteed aan de belangen van de verschillende bedrijven door direct alternatieve locaties in de nabije omgeving aan te wijzen.

Een laatste meer algemene aanbeveling die kan worden gedaan is het vroegtijdig anticiperen op mogelijke valkuilen in de toekomst. Een aantal van deze valkuilen is in dit onderzoek uitgebreid aan bod geweest. Een belangrijk voorbeeld is het realiseren van de financiering van het project alvorens het bestemmingsplan wordt gewijzigd, aangezien de economische haalbaarheid een belangrijk criteria is bij de Raad van State. Daarnaast is het van groot belang dat er een nauwkeurige en realistische kostenberaming wordt gemaakt, zeker bij dit soort gevoelige projecten. Het uitgeven van natuurgeld kan namelijk, met name in de huidige situatie, worden beschouwd als een relatief controversiële manier van omgaan met geld. LNV, VROM en Provincie Gelderland zijn er in deze casus echter in geslaagd om uit diverse potten, die meestal niet eens bestemd waren voor natuurprojecten, alsnog € 36 miljoen te verzamelen waardoor het project kon worden gerealiseerd. Tenslotte is ook het feit dat EZ de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de onderhandelingen met Vredestein zo'n voorbeeld. Indien men DLG had laten onderhandelen met de Raad van Bestuur van het rubberconcern, was men er normaalgesproken niet in geslaagd om het bedrijf uit te plaatsen met als gevolg dat het project naar alle waarschijnlijkheid nooit van de grond was gekomen.

6.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Dit onderzoek is ingegaan op de manier waarop is geanticipeerd op faalfactoren van governance in een specifieke casus. Hoewel er is getracht om een gedetailleerd beeld te creëren van het besluitvormingsproces in de aanloop naar het herstel van het beekdal, bestaan er zowel op het niveau van de casus als op het niveau van de theorie nog diverse mogelijkheden voor nader onderzoek.

Dit onderzoek heeft zicht vooral gericht op de manier waarop overheidsactoren hebben geanticipeerd op de faalfactoren van governance. Andersom is het mogelijk gewenst dat er wordt onderzocht naar de manier waarop verschillende tegenstanders van het project hebben getracht te voorkomen dat het project zou worden uitgevoerd.

Uit de gesprekken met de respondenten kreeg ik de indruk dat een groot deel van de ondernemers absoluut niet mag klagen over de kwaliteit van hun nieuwe locatie en over de vergoeding die zij daarbij hebben ontvangen. Daarom is het mogelijk interessant te onderzoeken in hoeverre de bedrijven een rechtvaardige vergoeding hebben gekregen voor hetgeen wat zij hebben achter gelaten. Zij verdienen als 'gedupeerden' van het project namelijk een eerlijke oplossing. Door dit te onderzoeken kan worden bepaald in hoeverre er in deze governance-situatie ook daadwerkelijk tegemoet is gekomen aan de belangen van de ondernemers.

Tenslotte kan er nog onderzoek worden gedaan naar andere locaties waarop dergelijke natuurontwikkelingsprojecten eventueel mogelijk zijn. Het is namelijk algemeen bekend dat er op een groot aantal plaatsen in Nederland sprake is van verloederde industrie- en bedrijventerrein. Op deze locaties zou natuurontwikkeling eventueel een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden. In de huidige economische en politieke situatie is het echter relatief ondenkbaar dat er de komende jaren nog veel geld in natuurontwikkeling zal worden geïnvesteerd.

Wat betreft de in dit onderzoek gehanteerde theorie is het gewenst dat er meer wetenschappelijke studies worden gedaan naar (algemene) oorzaken van governance failure. Hoewel governance failure in de literatuur vaak wordt genoemd, is het relatief onduidelijk welke factoren hier precies toe leiden. Daar waar de faalfactoren van Jessop vooral gericht zijn op (ingewikkelde) economische governance processen is het interessant meer te weten te komen over ruimtelijke governance processen.

6.3 Kritische reflectie

Daar waar ik hoop dat ik een nuttige bijdrage heb kunnen leveren aan de kennis met betrekking tot het anticiperen op governance failure (specifiek bij een zeldzaam natuurontwikkelingsproces), besef ik dat dit onderzoek ook over enkele zwakke kanten beschikt. Allereerst heb ik de theorie van Jessop op een relatief groot aantal plaatsen aangepast om hem zodoende passend te maken bij de behandelde casus. Doordat Jessops theorie op enkele plaatsen nogal abstract was en het voor dit onderzoek juist nodig was dat er concrete faalfactoren zouden worden opgesteld, kan het zo zijn dat mijn uitwerking van zijn theorie afwijkt van hetgeen wat hij in gedachten had. Daarnaast heb ik ook enkele onderdelen van zijn theorie achterwege gelaten omdat die in mijn ogen niet van toepassing waren op de in dit onderzoek behandelde casus. Daardoor is de essentie van zijn theorie

over governance failure mogelijk anders dan de manier waarop ik zijn theorie heb gebruikt om mijn casus te analyseren.

Wat betreft de casus heb ik me eigenlijk voornamelijk gericht op de rol van de verschillende overheidsactoren die betrokken zijn geweest gedurende het proces. De rol van de (lokale) bevolking en de betrokken ondernemers is relatief onderbelicht, althans de manier waarop zij eventueel hebben getracht om te voorkomen dat dit project zou worden uitgevoerd. Hoewel ik van tevoren de indruk had dat het beleidsproces bestond uit een duidelijke mix van publieke- en private actoren werd het naarmate ik langer bezig was met het onderzoek steeds duidelijker dat er overwegend sprake was van beleid dat ontstond als gevolg van communicatie tussen overheidsactoren. Daarbij moet echter wel worden benadrukt dat er absoluut geen sprake was van hiërarchische sturing. Maar het feit dat ik dit in Hoofdstuk 1 heb bestempeld als een min of meer geslaagd governance-proces wil niet direct zeggen dat alle betrokken actoren daar precies hetzelfde over denken.

Tenslotte nog iets over de manier waarop dit onderzoek moet worden geïnterpreteerd. Daar waar dit onderzoek mogelijk doet overkomen dat het project is geslaagd juist doordat men (goed) heeft geanticipeerd op faalfactoren van governance failure, moet niet uit het oog worden verloren dat ook andere zaken een belangrijke rol hebben gespeeld in de positieve afloop van het proces. Een voorbeeld hiervan is de vondst van asbest, die in het beginstadium ruimte bood aan actoren om draagvlak te creëren voor het realiseren van het beekdal. Zonder deze vondst van asbest was het project hoogstwaarschijnlijk nooit gerealiseerd. Daarnaast werd er door verschillende respondenten gewezen op de klik die bestond tussen actoren op zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau (Harrie Alberts, persoonlijke communicatie, 4 mei 2012; Cees Kwakernaak, persoonlijke communicatie, 14 mei 2012; Harry Boersma, persoonlijke communicatie, 15 mei 2012; Bram Vreugdenhil, persoonlijke communicatie, 16 mei 2012). Dat wil overigens absoluut niet zeggen dat dit *de* bepalende factoren zijn geweest voor de positieve afloop van het proces. De manier waarop is geanticipeerd op valkuilen van governance heeft hieraan ook ongetwijfeld een belangrijke bijdrage geleverd. Dit onderzoek kan echter niet worden opgevat als een standaard stappenplan voor een mogelijk toekomstig natuurontwikkelingsproces. In een andere casus heb je namelijk te maken met een ander soort besluitvormingsproces, waarin de actoren en voorwaarden normaalgesproken verschillen van die waarvan sprake was bij het Renkums Beekdal.

7. Bronnenlijst

7.1 Literatuur

Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, pp 743-758.

Bakker, K., Kooy, M., Shofiani, N.E. & Martijn, E. (2008). Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households. *World Development*, 36 (10), pp 1891-1915.

Bleumink, H., Neefjes, J. & Van Duinhoven, G. (2006). *Cultuurhistorie in natuurontwikkeling. Twaalf praktijkvoorbeelden onder de loep*. Wageningen/Boxtel: Overhand.

Brinkhuijsen, M., Westerink, J., Henkens, R.J.H.G., De Molenaar, J.G. & Wintjes, A. (2008). *Van praktijk naar praktijk. Kennis voor Project Ontwikkeling Militaire Terreinen*. Wageningen: Alterra.

Cörvers, R. (2001). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*. Maastricht: Shaker Publishing.

Creswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Dodgson, M. (1993). Organizational Learning: A Review of Some Literatures. *Organization Studies* 14-3, 375-394.

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

Huitema, D. & Hinssen, J.P.P. (1998). *Natuurbeleid: bestuurskundig bekeken*. Enschede: Twente University Press.

Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp 29-45.

Jessop, B. (1999). *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Lancaster: Lancaster University.

Jessop, R. (2003). *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance*. Arcavacata di Rende: Università della Calabria.

Kuindersma, W., Selnes, T.A., Liefferink, J.D., Van Tatenhove, J.P.M., Hajer, M.A., Buunk, W.W., Volker, C.M. & Pleijte, M. (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Alterra.

Kuindersma, W., Van Dam, R.I. & Vreke, J. (2007). *Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau*. Wageningen: Alterra.

Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, 23 (1), pp 161-183.

Malpas, J. & Wickham, G. (1995). Governance and failure: on the limits of sociology. *Journal of Sociology*, 31 (3), pp 37-50.

Marnet, O. (2009). *Failures in governance of a not-for-profit organization: a case study of a housing association*. Coventry: Coventry University Business School.

Nutt, P.C. & Backoff, R.W. (1986). Mutual Understanding and Its Influence on Formulation During Planning. *Elsevier*, 29 (1), pp 13-31.

Peytonyoung, H. (2004). *Strategic learning and its limits*. New York: Oxford University Press Inc.

Renkumse Poort. (n.d.). Vinddatum 18 juni 2012, op http://www.canonro.nl/voorselectie/Alle_iconen/Renkumse_Poort.aspx?rId=74

Schrank, A. & Whitford, J. (2011). The Anatomy of Network Failure. *Sociological Theory*, 29 (3), pp 151-177.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp 17-28.

Thomas, J.B., Sussman, S.W. & Henderson, J.C. (2001). "Strategic Learning": Linking Organizational Learning, Knowledge Management and Sensemaking. *Organization Science*, 12 (3), pp 331-345.

Van Dijk, I.M.A.W., Van Oers, B. & Terwel, J. (2000). Aanreiken of ontwerpen? Leren modelleren als strategie voor het werken met problemen in contexten in het rekenwiskundeonderwijs. *Tijdschrift voor nascholing en onderzoek van het rekenwiskundeonderwijs*, 18(2), 38-51.

Van Heffen, O. (2008). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp 205-221). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.

Vermeulen, W. & Wiering, M. (2007). Multisector en multiactor beleidsvoering. In P. Driessen & P. Leroy. *Milieubeleid. Analyse en perspectief* (pp. 213-238). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Vreke, J., Gerritsen, A.L., Kranendonk, R.P., Pleijte, M., Kersten, P.H. & Van den Bosch, F.J.P. (2009). *Maatlat government-governance*. Wageningen: Wageningen University.

Vreke, J. & Van Mansfeld, M.J.M. (2000). *Haalbaarheidsstudie Renkumse Beek. Kosten en baten van herstel van een ecologische verbindingszone*. Wageningen: Alterra.

Vreke, J. & Van Mansfeld, M.J.M. (2005). Herstel dal Renkumse Beek: analyse besluitvormingsproces. *Landschap*, 22(4), 205-2016.

7.2 Persoonlijke communicatie

- Harrie Alberts op 4 mei
- Cees Kwakernaak op 14 mei
- Harry Boersma op 15 mei
- Bram Vreugdenhil
- Wim Tinke

I. Bijlagen

4 mei 2012: Interview met Harrie Alberts

Harrie Alberts is een voormalige beleidsmedewerker natuur bij de Regionale Directie Oost van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Hij heeft het project geïnitieerd en aan het lopen gebracht. Vervolgens heeft hij als vertegenwoordiger van het LNV het project/proces begeleid. Gezien zijn lange werkzaamheid bij LNV en vroege betrokkenheid bij het project heeft hij mij veel verteld over de rol van LNV (maar ook van de andere ministeries) gedurende het proces.

14 mei 2012: Interview met Cees Kwakernaak

Cees Kwakernaak was vanuit de gemeenteraad, als lid van GroenLinks, actief betrokken bij het initiatief dat uiteindelijk heeft geleid tot dit project. Daardoor heeft hij mij veel weten te vertellen over de besluitvorming binnen de gemeenteraad van Gemeente Renkum met betrekking tot het door GroenLinks gewenste herstel van het beekdal.

15 mei 2012: Interview met Harry Boersma

Harry Boersma was bij aanvang van het projectmanager op het gebied van Ruimtelijke Ordening bij Gemeente Renkum. Vanaf het moment dat besloten werd dat het Renkums Beekdal zou worden hersteld werd hij projectleider: eerst in dienst van Gemeente Renkum, later in dienst van Provincie Gelderland. Momenteel is hij werkzaam voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG), die momenteel overigens zorg draagt voor de uitvoering van het project. Met name zijn kennis over de communicatie tussen de verschillende actoren heeft een belangrijke bijdrage geleverd.

16 mei 2012: Interview met Bram Vreugdenhil

Bram Vreugdenhil is werkzaam voor Provincie Gelderland op de afdeling Milieu, water en landelijk gebied. Hij is de schrijver van de nota Veluwe 2010, die van groot belang is geweest bij het herstel van het Renkums Beekdal. Hij heeft me veel weten te vertellen over deze nota en de rol die Provincie Gelderland heeft gespeeld in het beleidsproces.

25 mei 2012: Interview met Wim Tinke

Wim Tinke was destijds betrokken binnen de Gemeente Renkum als commissielid en naderhand als raadslid van de PvdA, waar hij de portefeuille Ruimtelijke Ordening en Leefomgeving heeft gedaan. Hij heeft de kentering binnen de gemeenteraad heel bewust meegemaakt en was in staat mij veel te vertellen over de manier waarop hij de toenmalige wethouder en fractie rijp heeft gemaakt voor de natuurontwikkeling in het beekdal.

Interview met Harrie Alberts

LNV-Oost

4 mei 2012

Wat was uw rol gedurende het beleidsproces?

Welke actor kan of welke actoren kunnen in uw ogen worden beschouwd als de 'starters' van het beleidsproces?

Wat waren de houdingen van de verschillende actoren? (LNV, Provincie Gelderland, Gemeente, burgers en bedrijven)

Welke taak had de begeleidingsgroep bij het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie

Hoe werd er door de verschillende actoren gereageerd op de resultaten van de haalbaarheidsstudie?

Welke acties zijn ondernomen om draagvlak te creëren?

Welke bijeenkomsten zijn georganiseerd voor burgers en ondernemers?

Welke rol hebben de verschillende betrokken ministeries vervuld gedurende het beleidsproces?

Op welke manier is binnen de ministeries de financiering van het project gerealiseerd?

Wat was de rol van de stuurgroep?

Waarom heeft men er voor gekozen EZ te laten onderhandelen met Vredestein?

Welke invloed hebben de bedrijven kunnen uitoefenen op het proces?

Wat zijn andere belangrijke strategische momenten of acties geweest gedurende het beleidsproces?

Interview met Cees Kwakernaak

GroenLinks en Alterra

14 mei 2012

Wat was uw rol gedurende het beleidsproces?

Welke rol heeft GroenLinks gedurende het beleidsproces gespeeld?

Wat was de houding binnen Gemeente Renkum?

Welke acties heeft GroenLinks ondernomen om reeds in de beginfase draagvlak te creëren?

Wat hield de door GroenLinks georganiseerde thema-avond in?

Hoe werd er door LNV gereageerd op jullie verzoek om een haalbaarheidsstudie?

Wat was de rol van de haalbaarheidsstudie?

Waarom heeft men na het tekenen van de samenwerkingsconvenant de verantwoordelijkheden voor het realiseren van het project van de gemeente overgedragen aan de provincie?

Welke rol heeft Alterra gespeeld gedurende het beleidsproces?

Wat waren de houdingen van de betrokken ondernemers?

Op welke manier heeft de gemeente gecommuniceerd met de betrokken ondernemers?

Op welke manier heeft men geprobeerd draagvlak te creëren bij de lokale bevolking en de betrokken ondernemers?

Hoe heeft men de onderhandelingen met de bedrijven aangepakt?

Wat zijn volgens u belangrijke voorwaarden, gebeurtenissen of momenten geweest die ertoe hebben geleid dat het besluitvormingsproces een positieve uitkomst heeft gekregen?

Interview met Harry Boersma

Gemeente Renkum, Provincie Gelderland en DLG

15 mei 2012

Wat was uw rol gedurende het beleidsproces?

Wat was de houding van Gemeente Renkum in het beginstadium?

Welke acties hebben invloed gehad op de kentering binnen de gemeente?

Op welke manier is er gecommuniceerd met ministerie(s) en provincie?

Op welke manier heeft men de lokale bevolking en de ondernemers betrokken bij het proces?

Wat was de houding van de lokale bevolking?

Wat was de houding van de ondernemers?

Op welke manier heeft men draagvlak gecreëerd bij de verschillende actoren?

Wat was de rol van de media?

Waarom zijn de verantwoordelijkheden voor het bewerkstelligen van de gewenste veranderingen neergelegd bij Provincie Gelderland?

Wat was de rol van Staatsbosbeheer gedurende het beleidsproces?

Wat was de rol van de DLG gedurende het beleidsproces?

Wat zijn volgens u belangrijke voorwaarden, gebeurtenissen of momenten geweest die ertoe hebben geleid dat het besluitvormingsproces een positieve uitkomst heeft gekregen?

Wat waren de sterke kanten aan het besluitvormingsproces?

Wat waren de zwakke kanten aan het besluitvormingsproces?

Interview met Bram Vreugdenhil

Provincie Gelderland

16 mei 2012-06-21

Wat was uw rol gedurende het beleidsproces?

Wat waren de houding binnen Provincie Gelderland?

Wat zijn voor het Renkums Beekdal de belangrijkste punten uit Veluwe 2010?

Wat was de rol van Veluwe 2010?

Welke rol speelden de twee Intentieverklaringen?

Welke rol heeft de haalbaarheidsstudie van Alterra gespeeld?

Op welke manier heeft men gecommuniceerd met de ministeries en de gemeente?

Welke rol heeft Provincie Gelderland gespeeld met betrekking tot het creëren van draagvlak?

Waarom zijn de verantwoordelijkheden voor het bewerkstelligen van de gewenste veranderingen neergelegd bij Provincie Gelderland?

Op welke manier heeft men binnen Provincie Gelderland de financiering gerealiseerd?

Welke rol heeft de stuurgroep gespeeld?

Wat zijn volgens u belangrijke voorwaarden, gebeurtenissen of momenten geweest die ertoe hebben geleid dat het besluitvormingsproces een positieve uitkomst heeft gekregen?

Wat waren de sterke kanten aan het besluitvormingsproces?

Wat waren de zwakke kanten aan het besluitvormingsproces?

Interview met Wim Tinke

PvdA

25 mei 2012-06-21

Welke rol heeft u gespeeld gedurende het beleidsproces?

Waarom waren verschillende partijen binnen de gemeenteraad in eerste instantie tegen de plannen?

Welke acties hebben ertoe geleid dat de houdingen binnen de gemeenteraad veranderden?

Welke stappen heeft u ondernomen om uw toenmalige fractie rijp te maken voor de natuurontwikkeling in het beekdal?

Wat was de houding van de lokale bevolking?

Wat waren de houdingen van de betrokken ondernemers?

Welke acties heeft Gemeente Renkum ondernomen om draagvlak te creëren bij de lokale bevolking en betrokken ondernemers?

Welke participatiemomenten zijn er geweest?

Op welke manier heeft de gemeente gecommuniceerd met de ondernemers?

Welke mogelijkheden waren er voor de ondernemers?

Welke rol heeft de gemeente gespeeld gedurende de onderhandelingen?

Hoe zijn de onderhandelingen met de ondernemers verlopen?

Wat zijn volgens u belangrijke voorwaarden, gebeurtenissen of momenten geweest die ertoe hebben geleid dat het besluitvormingsproces een positieve uitkomst heeft gekregen?

Wat waren de sterke kanten aan het besluitvormingsproces?

Wat waren de zwakke kanten aan het besluitvormingsproces?