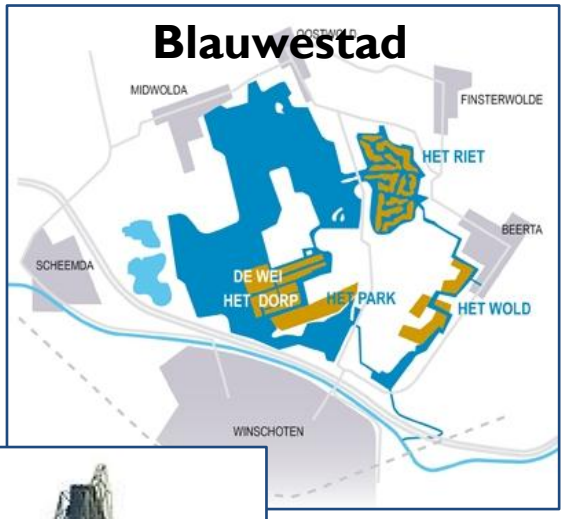
Maatschappelijk draagvlak: tot op zekere hoogte?



Een kwalitatief onderzoek naar het beïnvloeden van maatschappelijk draagvlak in megaprojecten

Willem Smink
Februari 2013

appm management consultants

Universiteit Utrecht

Maatschappelijk draagvlak: tot op zekere hoogte?

Een kwalitatief onderzoek naar het beïnvloeden van maatschappelijk draagvlak in megaprojecten

Utrecht, 1 februari 2013

Masterthesis

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Masteropleiding Planologie

Auteur: W.R. Smink
Studentnummer: F090952 / 3040542
E-mail: willemsmink@hotmail.com

Begeleider: Dhr. prof. dr. T.J.M. Spit

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Proloog 4

Samenvatting 5

1. Inleiding 7

1.1 Maatschappelijk draagvlak bij megaprojecten 7

1.2 Relevantie 7

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag 10

1.4 Kernbegrippen en deelvragen 11

1.5 Leeswijzer 19

2. De berg 21

2.1 Ontstaan van de berg 21

2.2 Welke problemen spelen er? 22

2.3 Typen megaprojecten 23

2.4 De berg is een 'ontwikkelingsproject' 24

2.5 Deelconclusie 24

3. Literatuurstudie 25

3.1 Maatschappelijke actoren in ruimtelijke besluitvormingsprocessen 25

3.2 Maatschappelijke actoren en beïnvloeding 27

3.3 Kwaliteiten en valkuilen 30

3.4 Het informele besluitvormingsproces 35

3.5 Deelconclusie 36

4. Onderzoeksmethodiek 37

4.1 Conceptueel model 37

4.2 De casestudie 39

4.3 De criteria van het onderzoeksontwerp 39

4.4 Selectie van cases 40

4.5 Reconstructie besluitvormingsproces 44

4.6 Interviews en selectie respondenten 45

4.7 Deelconclusie 46

5. Het Wieringerrandmeer 47

5.1 Opnieuw een eiland? 47

5.2 Actorenanalyse 48

5.3 Procesbeschrijving 52

5.4 Gevolgen 57
5.5 Bevindingen....59
6. De Blauwestad....61
6.1 Een grote transformatie....61
6.2 Actorenanalyse....62
6.3 Procesbeschrijving....66
6.4 Gevolgen 70
6.5 Bevindingen....72
7. Factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden....75
7.1 Doorlooptijd 75
7.2 Participatie van bewoners 76
7.3 Economische effecten 77
7.4 Aantal partijen....77
7.5 Continuïteit in de projectorganisatie....78
7.6 Houding van de projectorganisatie 78
7.7 Houding van de omgeving 79
7.8 Factoren tegenover literatuur....79
7.9 Deelconclusie 81
8. Een strategie voor de berg....83
8.1 Van de casestudies naar de berg....83
8.2 Een strategie voor de berg....85
8.3 Deelconclusie 87
9. Conclusie 89
9.1 Deelvragen 89
9.2 Onderzoeksvraag....92
9.3 Tot slot 94
Epiloog 97
Bijlagen 98
Bijlage 1 Literatuur....99
Bijlage 2 Een quickscan van de fysieke impact van de berg....104
Bijlage 3 Het formele besluitvormingsproces 128
Bijlage 4 Topiclijst en interviewhandleiding....129
Bijlage 5 Interviewverslagen 133
Bijlage 6 Opnamen interviews....163

Voorwoord

De afronding van dit onderzoek is het einde, van een mooie periode als student en de start van een nieuwe toekomst.

In die periode als student heb ik onder meer geleerd dat de sociaal-maatschappelijke kant van planologie me erg aanspreekt. In dit onderzoek speelt dit – met maatschappelijk draagvlak als kernbegrip – dan ook een grote rol.
Ook heb ik het spanningsveld tussen de wetenschap en de praktijk aan den lijve ondervonden. Wat enerzijds wordt aangemerkt als een 'prettig lezend en goed lopend stuk', kan anderzijds zomaar worden aangeduid als 'populistisch taalgebruik'.
Gedurende de masteropleiding planologie heb ik – met dank aan Tejo Spit – dan ook met name geleerd om nauwkeuriger te schrijven en om op een meer strategisch niveau naar ruimtelijke problemen te kijken. Het afronden van deze opleiding is daarmee zeker een aanvulling op mijn eerder afgeronde Hbo-opleiding in dezelfde richting en maakt me trots.

De eerste stappen in de nieuwe toekomst heb ik al gezet bij APPM, waar ik met plezier aan mijn afstudeeronderzoek heb gewerkt. De goede onderlinge sfeer en verbondenheid zijn volgens mij een voorbeeld voor ieder adviesbureau. Dit ga ik dan ook zeker missen. In het bijzonder wil ik mijn begeleiders Erik Tetteroo en Alexander Smal daarvoor bedanken. Daarnaast heb ik van Han Wieringa geleerd en met veel plezier samengewerkt, dank daarvoor.

Behalve mijn begeleiders zijn er een aantal andere mensen die me op uiteenlopende wijzen hebben geholpen bij de totstandkoming van deze scriptie. In volstrekt willekeurige volgorde wil ik dan ook bedanken: Margot van Dijk, Matthijs Doesburg, Reinier Folkerts, Thijs Konijnendijk, Tjeerd Maat, Klaas Smink, Paul Venema en de schaatsers van S.V. Eemland.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn scriptie.

Willem Smink

Proloog

Kader 0.1: Het begin van de berg

> *'Raar idee. Ik weet het. Maar hoe langer ik erover nadenk, hoe meer ik het zie zitten. Ik wil een berg. Een echte. In Nederland.'* (Zonneveld, 2011).

Bron: Eigen bewerking, 2013

Dit zijn de woorden waarmee Thijs Zonneveld op 29 juli 2011 zijn wekelijkse column op nieuwswebsite nu.nl opent. Als ex-wielrenner en sportjournalist lanceert hij het idee om een berg te bouwen in Nederland, omdat dit unieke kansen kan bieden voor de sport. Want *'we kunnen met z'n allen wel verwachten dat Robert Gesink de Tour wint, maar die jongen moet naar Spanje verhuizen om een berg van meer dan puisthoogte te beklimmen'* (Zonneveld, 2011). Het idee lokt volledig ongepland en onverwacht veel serieuze reacties uit, onder meer van partijen die zich bezig houden met de inrichting van de leefomgeving van Nederland, zoals APPM. En zo wordt de column het startschot van een bijzonder project.

Om de reacties te stroomlijnen wordt er in het najaar van 2011 een aantal brainstormsessies georganiseerd. Naar aanleiding hiervan heeft de focus van het project zich – onder de werktitel 'Die Berg Komt Er' - verbreed. Naast sport wordt ook ingezet op innovatie en duurzaamheid, met concrete ideeën zoals de toepassing van vernieuwende bouwmaterialen en -methoden, voedselproductie en grootschalige energiewinning.
Daarnaast wordt er in 2012 de 'Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er' opgericht. Deze stichting stelt zich ten doel om de haalbaarheid van de berg te onderzoeken en schrijft hiervoor een plan van aanpak. In het haalbaarheidsonderzoek komt in ieder geval naar voren of er een berg gebouwd kan worden in Nederland, wat dit Nederland kan opleveren en welke locatie hiervoor het meest geschikt is.

Alleen staat Zonneveld dan ook al geruime tijd niet meer en dat van luchtfietserij geen sprake is, blijkt onder meer uit een quickscan (bijlage 2) die door de auteur van deze scriptie – voorafgaand aan dit onderzoek – is uitgevoerd naar de fysieke impact die een berg kan hebben. In de quickscan is onderzocht of er op voorhand onoverkomelijke bezwaren zijn voor een berg in Nederland, puur bekeken vanuit de fysieke impact van de berg. Op basis van desk research en diepte-interviews met experts – op het gebied van ondergrond en constructie - is geconcludeerd dat het bouwen van een berg in Nederland niet op voorhand onmogelijk is.

Samenvatting

Het maatschappelijk draagvlak is in alle ruimtelijke projecten, structureel onderwerp van discussie (Rijnveld & Koppenjan, 1997, p. 94-97). Dit geldt voor het bouwen van een berg in Nederland waarschijnlijk des te meer, omdat de urgentie hiervoor ontbreekt. Juist die urgentie is doorgaans een kenmerk is van megaprojecten (WRR, 1994, p. 20, 61).
In dit onderzoek wordt in twee projecten onderzocht welke factoren van invloed zijn op het maatschappelijk draagvlak en hoe de projectorganisatie op deze factoren kan sturen. Het Wieringerrandmeer en Blauwestad zijn geselecteerd op basis van kenmerken van de berg. Het proces van deze casestudies is gereconstrueerd op basis van interviews met een aantal kernactoren. Dit biedt lerend vermogen voor de berg.

De onderzoeksvraag luidt:
Op welke manier hebben maatschappelijke actoren invloed op het besluitvormingsproces van megaprojecten en hoe kan de projectorganisatie van de berg de maatschappelijke actoren sturen, op basis van dit onderzoek?

De bevindingen sluiten gedeeltelijk aan bij de verwachtingen die zijn gebaseerd op de literatuur van onder meer Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001). Het ideale participatieniveau is volgens hen een niveau waarop de projectorganisatie en burgers ten minste samenwerken. In de onderzochte casestudies varieert het participatieniveau, maar is het altijd lager dan wat Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) beogen, terwijl dit niet altijd leidt tot een minder breed maatschappelijk draagvlak.
Uit de casestudies blijkt daarnaast dat zeven factoren bepalend zijn voor de mate van maatschappelijk draagvlak. Vijf van deze factoren zijn endogeen, de oorzaak van de factor is onderdeel van het project, zodat de projectorganisatie van de berg er op kan sturen:

- Participatie van bewoners
- Aantal partijen
- Continuïteit in de projectorganisatie
- Houding van de projectorganisatie
- Houding van de omgeving

Elke factor is op enkele manieren te beïnvloeden voor de projectorganisatie van de berg. Dit is in paragraaf 8.3 nader uitgewerkt.
De factoren aantal partijen, houding van de projectorganisatie en houding van de omgeving sluiten aan bij de theorieën van Bartels e.a. (1998), Flyvbjerg e.a. (2003), Forester (1994) en Van Marrewijk e.a. (2008). Dit geldt niet voor de participatie van bewoners en de continuïteit in de projectorganisatie. Daarnaast komen factoren die volgens Huberts (1988), Aarts (1990) en Rijnveld & Koppenjan (1997) van belang zijn voor het maatschappelijk draagvlak niet naar voren. Het voeren van harde en een offensieve strategie door maatschappelijke actoren geeft in de casestudies geen grotere kans op succes. Ook van een belangrijke rol voor de media is geen sprake.

In dit onderzoek blijkt dat de eerste ronden van dergelijke megaprojecten cruciaal zijn voor het maatschappelijk draagvlak. Het prille maatschappelijk draagvlak moet gedurende het project voortdurend worden bevestigd door als projectorganisatie open en continu te communiceren.
Wanneer dit op de juiste wijze in de praktijk wordt gebracht, komt de invloed van maatschappelijke actoren vooral tot stand in direct overleg met de projectorganisatie. Voor het maatschappelijk draagvlak is het een minder goed signaal als deze invloed zich via politici uit.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat de projectorganisatie van de berg het maatschappelijk draagvlak tot op zekere hoogte kan sturen. Het opvolgen van de adviezen die zijn gekoppeld aan de vijf endogene factoren biedt dan ook geen garantie, maar vergroot de kansen voor een maatschappelijk draagvlak zeer zeker.

1. Inleiding

1.1 Maatschappelijk draagvlak bij megaprojecten

Het maatschappelijk draagvlak is in alle ruimtelijke projecten, structureel onderwerp van discussie (Rijnveld & Koppenjan, 1997, p. 94-97). Dit geldt zeker voor megaprojecten. Deze twee begrippen samen staan centraal in dit onderzoek.
Het megaproject waar dit onderzoek om draait is De Nederlandse Berg, in het vervolg de berg genoemd. Momenteel wordt het plan om een berg te bouwen in Nederland onder de titel 'Die Berg Komt Er' nader onderzocht.
Opvallend bij dit megaproject is echter dat de directe urgentie ontbreekt. De berg is geen noodzakelijke oplossing voor een algemeen aanvaard probleem. Terwijl juist die urgentie megaprojecten doorgaans kenmerkt (WRR, 1994, p. 20, 61). Naast de urgentie is het opvallend dat er wereldwijd nog nooit eerder een berg gebouwd is, waardoor goede referentieprojecten ontbreken. Dit vergroot de onzekerheid over de impact die een berg heeft op de directe omgeving.

Daarmee lijken op voorhand belangrijke ingrediënten aanwezig voor een maatschappelijk controversieel project. Zoals gesteld zijn megaprojecten normaal gesproken al maatschappelijk omstreden, terwijl er in dit geval geen directe noodzaak is en het bouwen van een berg nog niet eerder is gedaan.

De wisselwerking tussen de overheid aan de ene kant en de maatschappij aan de andere kant is dan ook waar dit onderzoek over gaat. Concreet zijn dit namens de overheid de projectorganisatie en namens de maatschappij bijvoorbeeld belangenorganisaties. Er wordt onderzocht welke rol maatschappelijk draagvlak speelt in het besluitvormingsproces van megaprojecten, door in casestudies te kijken naar het type maatschappelijke actoren, de fase waarin zij invloed hebben, welke gevolgen dit heeft voor het besluitvormingsproces en hoe de projectorganisatie hierop inspeelt. Op basis van de resultaten ontstaat een beeld: wat werkt wel en wat werkt niet?
Voor een project wat er (nog) niet is, kan dit niet worden onderzocht. Daarom wordt dit onderzocht in twee casestudies, die zijn geselecteerd met de berg als grondslag. Vervolgens worden de kwaliteiten en valkuilen uit deze cases geprojecteerd op de berg. Waarbij wordt aangegeven welke sturingsmogelijkheden er voor de projectorganisatie van de berg zijn om in een dergelijk project op de juiste wijze om te gaan met de maatschappelijke partijen.

1.2 Relevantie

1.2.1 Discussie over maatschappelijk draagvlak

De grondlegger van het plan om een berg te bouwen in Nederland is Thijs Zonneveld. Zijn idee kreeg in korte tijd steun van allerlei partijen (Zonneveld, 2011), die kansen zien in het plan. Het plan voorziet echter (nog) niet in een locatie en een financiële onderbouwing, daarover wordt pas meer bekend na afloop van het haalbaarheidsonderzoek, dat nog moet starten (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 3). Voor actoren die bepaalde groepen uit de maatschappij vertegenwoordigen – zoals de Fietsersbond, ANWB, Natuurmonumenten, maar ook juist lokale belangengroepen – is het vanwege deze onzekerheden moeilijk om een standpunt in te nemen ten opzichte van het plan.
Voor de berg is het van belang om te weten te komen hoe dergelijke actoren staan tegenover het plan om een berg te bouwen en hoe de wisselwerking is met de projectorganisatie. Als vervolg daarop is het van belang om te weten te komen welke invloed deze partijen hebben op het besluitvormingsproces van het project. Dit kan echter pas na afloop van het project worden onderzocht. Maar er kan wel worden geanticipeerd op basis van eerdere ervaringen. Dat is dan ook wat dit onderzoek beoogt.

Behalve voor de berg, gelden dergelijke vragen namelijk voor elk ruimtelijk Nederlands megaproject, het maatschappelijk draagvlak is dan ook bij elk Nederlands megaproject onderwerp van discussie (Rijnveld & Koppenjan, 1997, p. 94-97). De citaten uit figuur 1.1 zijn hier voorbeelden van. Diverse media berichtten over het draagvlak in projecten.

Figuur 1.1: Draagvlak in het nieuws

Bron: Eigen bewerking

Discussies zoals in figuur 1.1 kunnen zich uiten in maatschappelijke weerstand. Er zijn twee typen maatschappelijke weerstand. Weerstand tegen de inhoud en weerstand tegenover de afgelegde procedure, dit wordt verder toegelicht in subparagraaf 1.4.2.
Maatschappelijk draagvlak is – zoals in paragraaf 1.1 reeds toegelicht – in elk ruimtelijk project onderwerp van discussie. Er is alle reden toe om aan te nemen dat dit des te meer geldt voor de berg en dat maatschappelijk draagvlak – wat vaak naar voren komt in de vorm van maatschappelijke weerstand – hier nóg sterker naar voren komt. Die redenen zijn te vinden in de feiten dat de directe urgentie van het bouwen van een berg ontbreekt en dat een dergelijk project nog niet eerder is gerealiseerd, wat leidt tot veel onzekerheden. Wanneer het besef ontbreekt dat de uitvoering van een project noodzakelijk is, dan is de kans namelijk reëel dat ook het maatschappelijk draagvlak ontbreekt (WRR, 1994, p. 20, 61).

Daarnaast concludeert onder andere de Commissie Wallage (2001, p. 21) dat de rol van burgers ten opzichte van de overheid is veranderd omdat burgers mondiger zijn geworden: maatschappelijke actoren roeren zich eerder dan ze voorheen deden. Draagvlak onder bestuurders en in de politiek leiden namelijk niet meer automatisch tot maatschappelijk draagvlak (Commissie Wallage, 2001, p. 21). De Commissie Wallage kijkt vooral naar het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, wat zich uit in weerstand. Burgers zijn namelijk in toenemende mate bereid om gebruik te maken van de bezwaarmogelijkheden, wat de effectiviteit van het proces ondermijnt (Commissie Wallage, 2001, p. 21).
Als vervolg op dat onderzoek onderkende de Commissie Wolffensperger in 2005 – in een onderzoek naar de overheidscommunicatie – het belang van maatschappelijk draagvlak: *'Herijking van de wijze waarop burgers en overheid met elkaar omgaan is noodzakelijk, omdat overheidshandelen zonder maatschappelijk draagvlak de democratische verhoudingen schaadt* (Commissie Wolffensperger, 2005, p. 5)'.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Rol overheid verandert
In de Nederlandse planologie was oorspronkelijk een sterk sturende rol weggelegd voor de overheid. Gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw is die rol echter steeds meer onder druk komen te staan. De overheid werd steeds vaker afhankelijk van andere partijen (de Roo & Voogd, 2004, p. 51-52), wat ook blijkt uit de conclusies van de eerder genoemde Commissie Wallage. Boonstra & Boelens (2011, p. 118) constateren hetzelfde en noteren dat een nieuwe aanpak in de ruimtelijke ordening noodzakelijk is. De overheid is namelijk niet in staat om zelfstandig op de juiste wijze om te gaan met een grotere complexiteit, wat zich bijvoorbeeld uit in afhankelijkheid van actoren, een groter aantal actoren en meer uiteenlopende belangen (Boonstra & Boelens, 2011, p. 118).
Een alternatief voor de oorspronkelijke benadering is de governance-benadering, die wel in staat wordt geacht om in te spelen op de toegenomen complexiteit en een wederzijdse afhankelijkheid van actoren. Hirst (2000, p. 13) onderschrijft dit, door governance te kenschetsen als *'an alternative to government, to control by the state'*. De kern van governance is dat de overheid niet meer wordt gezien als een monocraat. De governance-benadering bestaat uit twee hoofdstromen. Eén hiervan is de netwerkaanpak. Hierin is interactie en coördinatie tussen een aantal actoren en hun belangen het uitgangspunt (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 136).

In dit onderzoek is de netwerkaanpak – als een vorm van governance – de bril waardoor naar de planologie wordt gekeken. Door die bril wordt dan ook gekeken naar het maatschappelijk draagvlak in megaprojecten. Het uitgangspunt is daarom dat verschillende typen actoren afhankelijk zijn van elkaar en dat interactie en coördinatie tussen deze actoren cruciaal is om tot besluiten te komen. Dit onderzoek spitst zich dan ook toe op één type actor: de maatschappelijke actoren.

Positionering onderzoek
De combinatie van drie begrippen vormt in dit onderzoek de kern: maatschappelijk draagvlak, besluitvorming en megaprojecten. Over deze begrippen is veel literatuur beschikbaar. Relevant voor dit onderzoek zijn de onderzoeken waarin ten minste twee van deze termen worden gecombineerd. Dit gebeurt vanuit verschillende invalshoeken. De belangrijkste invalshoeken worden hier eerst besproken, waarna wordt aangegeven hoe dit onderzoek ten opzichte daarvan is gepositioneerd. Op de literatuur wordt dieper ingegaan in de literatuurstudie, hoofdstuk 3.

De perspectieven van de relevante literatuur lopen uiteen, waarbij enkele perspectieven overheersen. Vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek is er bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar het begrip besluitvorming. Zo zijn er onderzoeken naar de besluitvorming in megaprojecten (WRR, 1994; TCI, 2004a; Samset, 2008; Priemus, 2010) en onderzoeken naar de samenwerking tussen de betrokken actoren (de Bruijn e.a., 1996; Rijnveld & Koppenjan, 1997).
Maatschappelijk draagvlak komt in enkele onderzoeken wel zijdelings aan bod, het begrip maatschappelijk draagvlak is echter in geen enkel geval zelf het onderzoeksonderwerp, zoals in dit onderzoek het geval is. De WRR (1994) en Priemus (2010) noemen bijvoorbeeld valkuilen van de besluitvorming in megaprojecten, waarin maatschappelijk draagvlak niet terugkomt. In het onderzoek van de TCI (2004a, p. 25) komen maatschappelijke actoren en maatschappelijk draagvlak wel aan bod. De TCI ziet een strijdigheid ontstaan tussen de vraag naar daadkracht en snelheid van besluitvorming enerzijds en maatschappelijk draagvlak anderzijds. Rijnveld & Koppenjan (1997, p. 105) constateren een indirecte invloed van het maatschappelijk draagvlak op het besluitvormingsproces. Aangezien de houding van ambtelijke en politieke actoren kan veranderen naar aanleiding van het al of niet ontbreken van een maatschappelijk draagvlak.

Daarnaast is er een aantal onderzoeken gedaan naar de invloed van de lokale actoren op megaprojecten en de impact van megaprojecten op de lokale omgeving. Dit is het sociaal-maatschappelijke perspectief.

Onder meer Bornstein (2010) en Storey & Hamilton (2003) hebben onderzoek gedaan vanuit dit perspectief. Bornstein (2010, p. 199) bekijkt de voordelen die megaprojecten opleveren voor de lokale bevolking, omdat megaprojecten doorgaans worden gebouwd in het belang van grotere schaalniveaus. Storey & Hamilton (2003) onderzoeken op welke wijze het mogelijk is om doelgericht positieve effecten te realiseren voor de lokale omgeving. Zij constateren hierbij dat deelname van- en overleg met alle geïnteresseerde partijen de uitgangspunten moet zijn. Alleen dan kunnen megaprojecten ook de lokale gemeenschap dienen (Storey & Hamilton, 2003, p. 295).
Pel & Verbart (1997) constateren daarbij aansluitend dat besluitvormingsprocessen waarin ook lokale, maatschappelijke actoren een rol krijgen toebedeeld een positieve invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. Dit wordt echter genuanceerd, aangezien ze aangeven dat het schaalniveau mede bepalend is voor hoe zinvol deelname van maatschappelijke actoren is (Pel & Verbart, 1997, p. 47, 49). Woltjer (1997) gaat hierin nog een stap verder door te stellen dat de ruimtelijke ordening niet altijd gebaat is bij deelname van maatschappelijke actoren, aangezien dit kan leiden tot dure oplossingen, complexiteit en langdurige of onbeheersbare besluitvorming (Woltjer, 1997, p. 49).

Flyvbjerg is één van de voornaamste criticasters als het gaat om de kostenoverschrijdingen bij megaprojecten en signaleert een *'survival of the unfittest'*, waarbij de megaprojecten met de grootste kostenonderschatting en de grootste opbrengstenoverschatting de grootste kans hebben om gerealiseerd te worden (Flyvbjerg, 2009, p. 348). Vanuit dit financiële perspectief zijn dan ook meerdere studies gedaan naar megaprojecten. De nadruk wordt hier gelegd op risicomanagement, waarvan Bruzelius e.a. (2002, p. 146-147) als één van de risico's zien het te weinig betrekken van actoren die de belangen van de burger vertegenwoordigen.

Een ander perspectief van waaruit megaprojecten in meerdere onderzoeken worden bekeken is vanuit het projectmanagement. De organisatie van megaprojecten is hier de invalshoek.
Zo onderzochten De Bruijn & Leijten (2008) welke type aanpak het meest geschikt is voor megaprojecten en bekijkt Sinnette (2004) welke factoren in de aanpak van een megaproject van belang zijn voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. Van Marrewijk e.a. (2008) beschrijven dat projectorganisaties van megaprojecten veelal moeite hebben om op de juiste wijze om te gaan met nieuwe partijen, omdat deze nog niet gewend zijn aan de projectomgeving. Hierdoor ontstaat het risico dat de projectorganisatie tegenkrachten aanwakkert, omdat de gemeenschap zijn verantwoordelijkheid nergens kwijt kan (van Marrewijk e.a., 2008, p. 599).

In dit onderzoek ligt de nadruk op het politiek-bestuurlijke perspectief. Het maatschappelijk draagvlak is daarbij het middelpunt van het onderzoek, terwijl dit in andere onderzoeken slechts zijdelings aan bod komt. Over de invloed van maatschappelijk draagvlak op het besluitvormingsproces van megaprojecten – waarvoor de wisselwerking tussen de overheid (projectorganisatie) en de maatschappij (maatschappelijke actoren) bepalend is – is dan ook weinig bekend. Dit is daarmee een niche in de wetenschappelijke kennis. Over die niche gaat dit onderzoek.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het bieden van handvaten om de wisselwerking tussen maatschappelijke actoren en de projectorganisatie van megaprojecten soepeler te laten verlopen.
In de praktijk blijkt het maatschappelijk draagvlak in megaprojecten namelijk steevast onderwerp van discussie. De maatschappelijke actoren vertegenwoordigen het maatschappelijk draagvlak.

Het onderzoek kijkt daarmee aan de enerzijds terug naar hoe dit proces in bepaalde cases is verlopen en kijkt anderzijds vooruit, door te leren van het verleden. Uit twee casestudies wordt dit lerend vermogen getrokken, wat wordt getransponeerd naar de berg.

Om deze doelstelling te bereiken is het van belang om voor de geselecteerde cases te weten te komen welke maatschappelijke actoren, in welke fase invloed hebben gehad op de besluitvorming en welke gevolgen dit uiteindelijk heeft gehad voor de besluitvorming, hoe de projectorganisatie hier op heeft ingespeeld en welke kwaliteiten en valkuilen hieruit voor de berg relevant zijn.

De onderzoeksvraag die op basis hiervan is geformuleerd, luidt:

Kader 1.1: De onderzoeksvraag

> Op welke manier hebben maatschappelijke actoren invloed op het besluitvormingsproces van megaprojecten en hoe kan de projectorganisatie van de berg de maatschappelijke actoren sturen, op basis van dit onderzoek?

Bron: Eigen bewerking, 2013

In de onderzoeksvraag komen een aantal begrippen terug. Voordat wordt ingegaan op de deelvragen, wordt in paragraaf 1.4 een definitie van de begrippen 'besluitvormingsproces', 'maatschappelijke actoren' en 'megaprojecten' gegeven.

1.4 Kernbegrippen en deelvragen

Een aantal begrippen spelen een cruciale rol in dit onderzoek. In de deelvragen komen de begrippen 'besluitvormingsproces', 'maatschappelijke actoren' en 'megaprojecten' terug. Deze begrippen worden dan ook eerst uiteengezet en afgebakend voor dit onderzoek. Op de relevante literatuur wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3.

1.4.1 Besluitvormingsprocessen

De Roo & Voogd (2004, p. 21) onderscheiden een aantal processen en deelprocessen in planning, zoals het politiek-bestuurlijke proces dat uit drie stappen bestaat:

- Meningsvorming
- Overleg / onderhandelen
- Besluitvorming

De derde stap bestaat uit de daadwerkelijke besluitvorming. In dit project draait het om wat daar aan vooraf gaat, de meningsvorming, het overleg en onderhandelen tussen de partijen. Dit is het informele besluitvormingsproces, waarin de daadwerkelijke besluitvorming plaatsvindt.

Het politiek-bestuurlijke proces wordt gekenschetst als een proces waarin *'keuzes zelden uitsluitend op basis van technisch-rationele gronden worden gemaakt. Vrijwel altijd spelen er tegengestelde belangen mee, en zullen partijen over samenwerking en over afspraken moeten overleggen en onderhandelen'* (de Roo & Voogd, 2004, p. 93). In de fase *'overleg / onderhandelen'* komen de maatschappelijke actoren – en daarmee het maatschappelijk draagvlak – aan bod. Daar kunnen zij invloed uitoefenen op het politiek-bestuurlijke proces, wat afgerond wordt met de besluitvorming. In dit onderzoek wordt die link gelegd: het effect van het maatschappelijk draagvlak op het besluitvormingsproces. Daarbij gaat het om de invloed die maatschappelijke actoren hebben uitgeoefend op de keuzes van de besluitvormers betreffende de inhoud en realisatie van het project.
Onder besluitvormers worden de politici verstaan, omdat *'politici vrijwel altijd degenen zijn die het uiteindelijke besluit nemen'* (Pel & Verbart, 1997, p. 22) en de projectorganisatie die voorafgaand aan dat uiteindelijke besluit doorslaggevend is in de inhoud van het project.

Kader 1.2: Definitie besluitvormingsproces

Klijn e.a. (2000) bezien het besluitvormingsproces vanuit de netwerkbenadering als een proces waarin partijen onderling afhankelijk zijn van elkaar en zodoende de belangen met elkaar afstemmen om tot een uitkomst te komen.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Deze definitie wordt ook in dit onderzoek gebruikt.

Beïnvloeding van besluitvorming
Dirkx e.a. (2007, p. 16) en Klijn & Koppenjan (2004, p. 144-145) onderscheiden een vijftal factoren die de besluitvorming beïnvloeden. Centraal hierin staan de actoren, zij zijn '*de beïnvloedende partijen in het besluitvormingsproces en oefenen zo invloed uit op het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces'* (Dirkx e.a., 2007, p. 16). De doelen van deze actoren kunnen uiteen lopen, zodat er op verschillende wijzen wordt gekeken naar mogelijke oplossingen.
Daarnaast is voor de slagkracht van de actoren van belang over welke middelen ze beschikken. De machtsverhoudingen tussen de actoren worden bepaald door deze middelen en door de doelen die actoren hebben. *'Op basis daarvan kunnen machtige (coalities van) actoren meer invloed uitoefenen op de uitkomst van het besluitvormingsproces dan minder machtige actoren'* (Dirkx e.a., 2007, p. 16). In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op de verschillende typen middelen.

Of actoren deelnemen aan een besluitvormingsproces is echter ook afhankelijk van enkele factoren. Ten eerste gaat het om de grootte van het belang dat de betreffende partij heeft. Daarnaast gaat het om in hoeverre het waarschijnlijke eindresultaat van de besluitvorming anders zal zijn dan de eigen standpunten. En ten derde is de vraag of een actor deelneemt, afhankelijk van de verwachting waartoe de deelname zal leiden; heeft het een positief effect of niet? (Bax e.a., 2003, p. 24).

Door deze factoren te beschouwen wordt iets gezegd over de rol die elke partij speelt of heeft gespeeld in de totstandkoming van een besluit. Dit geldt ook voor maatschappelijke actoren.
De genoemde factoren sluiten aan bij de definitie van Klijn e.a. (2000), die in dit onderzoek wordt gehanteerd. In die definitie betekent besluitvorming de onderlinge afstemming van belangen en doelen tussen de actoren. Die afstemming vindt plaats door het nemen van een aantal beslissingen, waarmee een besluitvormingsproces eigenlijk niets anders is dan een reeks van beslissingen.

Perspectieven op besluitvorming
Het begrip besluitvorming kan vanuit verschillende invalshoeken worden belicht, De Bruijn onderscheidt er drie.

Ten eerste het unicentrische perspectief, waarbij wordt uitgegaan van de overheid als belangrijkste speler: een traditionele top-down benadering. Hierin is 'de kern van de besluitvorming de voorbereiding van het besluit.'
In het multicentrische perspectief is dit anders. Hier wordt uitgegaan van actoren die gewaagd aan elkaar zijn en door onderhandelingen proberen eigen doelstellingen te verwezenlijken. Een belangrijk kritiekpunt op deze invalshoek is dat het kan leiden tot 'grijze' compromissen (de Bruijn e.a., 1996, p. 49).
Ten derde is er het pluricentrische perspectief, wat een mengvorm is tussen de eerder genoemde perspectieven. Het uitgangspunt van dit perspectief is dat uitkomsten tot stand komen in netwerken. Netwerkvorming is nodig om echt iets te bereiken, aangezien actoren niet zonder elkaar kunnen, want actoren hebben verschillende belangen en middelen (de Bruijn e.a., 1996, p. 49). Een

centraal begrip in dit perspectief is 'gemeenschappelijk belang'. Dit belang wordt eerst afgestemd tussen de partijen onderling. Het beleid is het resultaat. Op deze wijze staat het gemeenschappelijke belang van de actoren samen centraal, in plaats van het belang van bepaalde actoren specifiek. Dit perspectief sluit aan bij de in subparagraaf 1.2.2 genoemde netwerkbenadering, die het uitgangspunt vormt van dit onderzoek.

Modellen van besluitvorming
Bij elk van de verschillende perspectieven op besluitvorming, wordt een ander model van besluitvorming gehanteerd. Deze modellen gaan over de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt.

Het unicentrische perspectief heeft het fasenmodel als uitgangspunt, besluitvorming gebeurt in stappen. Dit model is is vooral geschikt voor de analyse van projecten of problemen met een lage complexiteit. Voor megaprojecten is het model dan ook ongeschikt (de Bruijn, 1996, p. 50).
Bij het multicentrische perspectief past het agenda- of stromenmodel, met als uitgangspunt dat meerdere gebeurtenissen juist op hetzelfde moment plaatsvinden (de Bruijn, 1996, p. 51). Voor de analyse van megaprojecten is het echter minder geschikt, '*omdat het model miskent dat actoren zich voor hun gedrag moeten verantwoorden'* (de Bruijn, 1996, p. 51).

Het rondenmodel is wel geschikt voor de complexiteit van megaprojecten. In dit model wordt uitgegaan van een aantal ronden in de besluitvorming. *'Dit gebeurt met het oogmerk om te zien wie wat gedaan krijgt'* (de Bruijn, 1996, p. 51), omdat actoren afhankelijk zijn van elkaar door samen op zoek te gaan naar gemeenschappelijke doelen. Een ronde begint en eindigt met een beslissing. Het rondenmodel geeft zo een beeld van *'hoe de beslissingen van partijen elkaar beïnvloeden en of ze zich hiervan bewust zijn'* (de Bruijn, 1996, p. 51). En door de onderlinge interacties tussen de actoren en de resultaten daarvan in beeld te brengen, geeft het rondenmodel ook de mogelijke blokkades weer. Dergelijke blokkades moeten worden opgeheven, om realisatie van een bepaald beleid of project dichterbij te brengen. Op die manier zorgen blokkades voor vertraging in besluitvormingsprocessen, iets wat regelmatig voorkomt in megaprojecten.

Vanuit dit model en het bijbehorende pluricentrische perspectief wordt er dan ook onderzocht welke rol de maatschappelijke actoren spelen in het besluitvormingsproces en hoe de wisselwerking met de projectorganisatie verloopt. De onderlinge interacties hebben grote invloed op het verloop en de uitkomst van de besluitvorming. In het rondenmodel hoeft niet elke actor aan elke ronde deel te nemen. Wie er wanneer deelneemt is echter wel van belang.

1.4.2 De representanten van maatschappelijk draagvlak
De term draagvlak kan op allerlei vormen van draagvlak wijzen, waarvoor uiteenlopende definities worden gebruikt. In dit onderzoek vormt het maatschappelijk draagvlak de kern:

Kader 1.3: Definitie maatschappelijk draagvlak

> *'Maatschappelijk draagvlak is het bouwen aan maatschappelijke consensus. Uitgangspunt hierbij is de mate waarin de doelstellingen en de middelen van de ene maatschappelijke eenheid overeenstemmen met die van de anderen'* (Voogd & Woltjer, 1995, p. 50)

Bron: Eigen bewerking, 2013

In deze definitie valt op dat het gaat om eenheden die samen 'bouwen aan maatschappelijke consensus'. De eenheden of partijen waar het met betrekking tot maatschappelijk draagvlak om gaat zijn de representanten van het maatschappelijk draagvlak: de maatschappelijke actoren. Deze actoren zijn dan ook het onderwerp van dit onderzoek, dat zijn concreet de partijen die in megaprojecten voor maatschappelijke belangen opkomen en zo het maatschappelijk draagvlak

vertegenwoordigen. Een synoniem voor maatschappelijke actoren is in dit onderzoek 'partijen uit de omgeving van het project', aangezien het gaat om partijen die opkomen voor de belangen van de fysieke projectomgeving.

De rol van maatschappelijke actoren
De rol die de maatschappelijke actoren innemen in de ruimtelijke ordening is met de veranderde overheidsaanpak anders geworden. In plaats van een sterke sturing door de overheid, onderzoeken betrokken partijen inmiddels gezamenlijk welke oplossing het meeste recht doet aan de belangen en interesses van de betrokkenen (de Roo & Voogd, 2004, p. 51). Burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook bedrijven hebben steeds meer kennis in huis en wensen bij het beleid betrokken te worden. De overheid is dan ook mee veranderd met de samenleving en neemt nu een meer bescheiden, medebeherende rol in. Dit houdt in dat de overheid steeds meer gebonden is aan de mening en belangen van andere partijen, waarmee '*planning products*' in toenemende mate subjectief zijn (Boonstra & Boelens, 2011, p. 118; de Roo & Voogd, 2004, p. 51-52).

Maatschappelijke actoren – en daarmee maatschappelijk draagvlak – krijgen hierdoor een grotere rol. Concreet voor megaprojecten betekent dit: meer actoren die elkaar wederzijds beïnvloeden en ook een grotere invloed van maatschappelijke partijen. Dit betekent dat de effecten van maatschappelijk draagvlak in dergelijke omvangrijke projecten des te prominenter aanwezig zijn. Wellicht geldt dan ook de veronderstelling dat megaprojecten niet meer gerealiseerd kunnen worden zonder dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is.

Maatschappelijk draagvlak en maatschappelijke actoren zijn begrippen die refereren aan de stem van de bevolking. In dit onderzoek zal er dan ook gekeken worden naar partijen die de stem van de burger direct vertegenwoordigen: de maatschappelijke actoren.

De mate van maatschappelijk draagvlak
De mate waarin er sprake is van maatschappelijk draagvlak wordt door Ruelle & Bartels gedefinieerd aan de hand van drie kernbegrippen: houding, betrokkenheid en actiegeneigdheid.
In eerste instantie gaat het om de houding die iemand aanneemt ten opzichte van een beleid of maatregel. Die houding kan zowel positief zijn als negatief. De tweede factor die invloed heeft op het maatschappelijk draagvlak is de betrokkenheid. Dit is het persoonlijke belang dat ergens aan wordt gehecht. Ten derde gaat het om de actiegeneigdheid; de mate waarin iemand bereid is om in actie te komen. Deze drie begrippen hangen met elkaar samen en op basis hiervan wordt bepaald in welke mate er van maatschappelijk draagvlak sprake is.

'Aangezien het in een democratisch besluitvormingsproces er om draait een meerderheid achter een beleid te krijgen, is een kwantitatief criterium onontbeerlijk voor de omschrijving en de bepaling van de sterkte van een draagvlak.' Ruelle & Bartels brengen dit in de praktijk door vijf varianten van maatschappelijk draagvlak te definiëren. Door een combinatie van de kernbegrippen houding, actiegeneigdheid en betrokkenheid ontstaan vijf eenheden die de mate van draagvlak weergeven:

- Sterk draagvlak
  Van een sterk draagvlak is sprake bij een positieve houding en een hoge betrokkenheid. De kans op actieve steun is groot (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405).
- Ambivalent draagvlak
  Als de betrokkenheid laag is en de houding positief, dan is er sprake van een ambivalent draagvlak. Er is dan hooguit passieve steun. *'Het kan vriezen of dooien'* (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405)
- Nuloptie
  In deze variant vindt men het sop de kool niet waard. Het kan mensen niets schelen welke kant het uitgaat met een beleid, met als uiteindelijke uitkomst 'wie zwijgt stemt toe'.

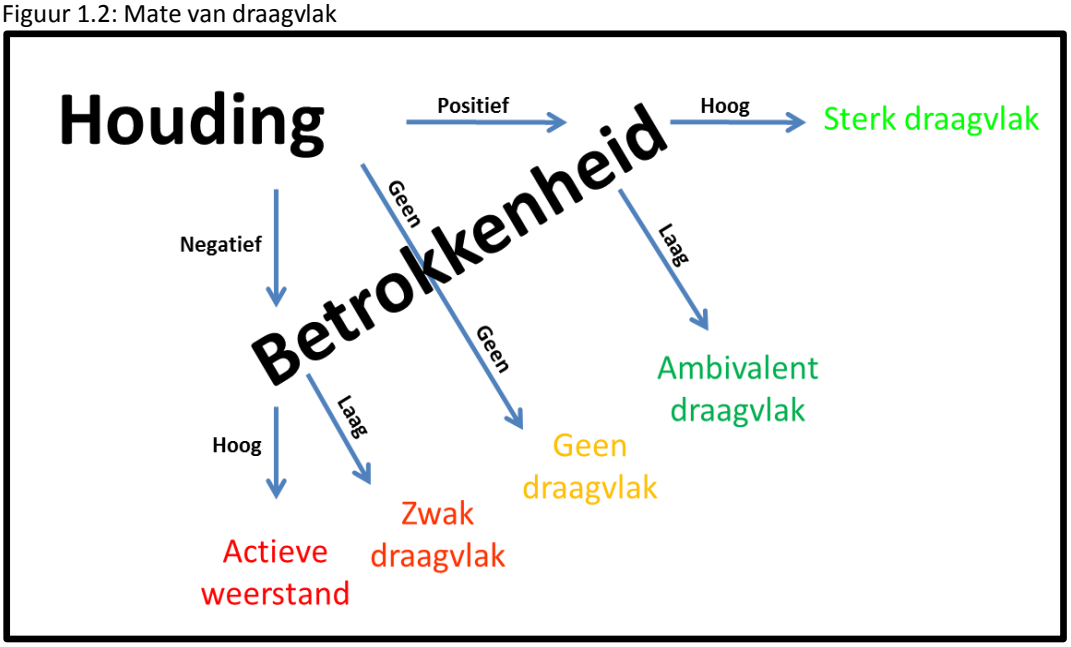
Het ontbreken van weerstand vertalen politici paradoxaal genoeg in passieve steun voor een beleid en dus draagvlak' (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405).

- Zwak draagvlak
  Van een zwak draagvlak is sprake bij een negatieve houding in combinatie met een lage betrokkenheid (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405).
- Weerstand
  Hiervan is sprake wanneer de negatieve houding gepaard gaart met een hoge betrokkenheid. De weerstand zal in dit geval actief zijn (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405).

Belangrijk is hier om het onderscheid te onderkennen tussen een gebrek aan weerstand en een gebrek aan draagvlak. Een gebrek aan weerstand wordt hier de nuloptie genoemd: Het kan mensen niets schelen welke kant het uitgaat met beleid. Een gebrek aan draagvlak betekent een negatieve houding en een hoge betrokkenheid wat resulteert in actieve weerstand (Ruelle & Bartels, 1998, p. 404-405).

De vijf typen zijn in figuur 1.2 visueel uitgewerkt, op basis van de begrippen houding en betrokkenheid, aangezien deze begrippen het meest bepalend zijn voor de mate van draagvlak, in de definitie van Ruelle & Bartels.

Figuur 1.2: Mate van draagvlak



Bron: Eigen bewerking

Naast deze varianten wordt er in de literatuur (Pel & Verbart, 1997) onderscheid gemaakt tussen twee hoofdredenen van maatschappelijk draagvlak. Dit kan namelijk op twee manieren worden bekeken. Draagvlak als consensus, wat wil zeggen dat men instemt met de inhoud van een besluit. En als proceskenmerk, wat wil zeggen dat men instemt met de vormgeving van het besluitvormingsproces. Wanneer draagvlak wordt gezien als consensus, dan staat de inhoud van een project centraal en als het wordt gezien als proceskenmerk, dan staat centraal of het proces op de juiste wijze is georganiseerd (Pel & Verbart, 1997, p. 9). Als er inhoudelijk geen draagvlak is, is het dan ook mogelijk dat er een sterk of ambivalent draagvlak is vanwege het afgelegde proces. Zeker bij omstreden projecten is de wijze waarop de projectorganisatie het besluitvormingsproces organiseert dan ook des te belangrijker.

1.4.3 Wat maakt een project een megaproject?

In de netwerkbenadering worden in subparagraaf 1.2.2 een aantal factoren genoemd die essentieel zijn in de besluitvorming. Deze factoren gelden ook voor megaprojecten. Ook in megaprojecten is er namelijk sprake van een veelheid aan actoren en belangen, wederzijdse beïnvloeding en onderlinge afhankelijkheid. Die hoeveelheid actoren – en daarmee ook aan belangen – maakt megaprojecten tot complexe projecten. Niet voor niets omschrijft Priemus als kenmerken van megaprojecten dat ze controversieel zijn en doorgaans zowel de geplande kosten, als de geplande tijd overschrijden (Priemus e.a., 2008, p. 240). En het grote aantal actoren en belangen in combinatie met de wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid, betekent dat de impact van één element op het besluitvormingsproces als een sneeuwbal in omvang kan toenemen en uiteindelijk een veel grotere impact heeft op het volledige besluitvormingsproces. Dit betekent dat de invloed van maatschappelijke krachten juist in het besluitvormingsproces van megaprojecten sterker naar voren komt. De Bruijn e.a. (1996, p. 16) onderschrijven dit, aangezien ze wijzen op de verschillende probleemdefinities van de actoren en onder meer de mogelijkheden tot inspraak die kunnen leiden tot vertraging.

Verschillende definities

Dit onderzoek richt zich specifiek op de Nederlandse situatie. Voor een optimale onderlinge vergelijkbaarheid van megaprojecten, is het van belang dat de context zoveel mogelijk overeenkomstig is. Deze context is niet altijd vergelijkbaar. Zo constateert Flyvbjerg dat de planningcultuur in Nederland anders is dan in andere Europese of westerse landen. In Nederland wordt planning namelijk als *'concept en in de praktijk veel intensiever gebruikt'* (Flyvbjerg, 2008, p. 7). Daarnaast geven De Bruijn e.a. (1996, p. 14) aan dat in Nederland sprake is van een bepaald type projecten, '*omdat Nederland een klein land is waardoor er gewoekerd moet worden met ruimte. We moeten op een kleine oppervlakte rekening houden met veel belangen, zoals milieubelangen, wegen aanleggen, en deze bijvoorbeeld om steden heen leggen'* (de Bruijn e.a., 1996, p. 14). Door de grotere druk op de ruimte ten opzichte van andere landen komen maatschappelijke belangen juist in Nederland des te sterker naar voren. In dit onderzoek zijn daarom alleen Nederlandse projecten betrokken.
Verder gaat het in dit onderzoek om ingrepen in de fysieke leefomgeving. Een omvangrijk ICT-project bij de overheid kan op zichzelf een megaproject zijn, maar is voor dit onderzoek niet relevant.

Van het begrip megaprojecten worden in wetenschappelijk onderzoek meerdere definities gebruikt, de belangrijkste hiervan zijn: 'flagship projects', 'technisch-complexe projecten' en 'megaprojecten'. De hier genoemde typen zijn niet uitputtend, het is goed mogelijk dat er nog andere typen megaprojecten zijn, die in de besproken literatuur (nog) niet naar voren zijn gekomen.

Flagship projects

Doucet (2010; 2011) gaat uit van 'flagship projects'. Dit is een Engels begrip voor prestigieuze omvangrijke herontwikkelingsprojecten, die gericht zijn op een nationaal en internationaal niveau. Dergelijke projecten moeten een symbool van succes vormen voor een stad en investeerders en hoge inkomens aantrekken (Doucet e.a., 2011, p. 1).
Veel voorkomende doelen van 'flagship projects' zijn:

- Verbeteren van het imago van de stad
- Katalysator voor (economische) groei en ontwikkeling
- Aantrekken van toerisme
- Upgraden van verouderde wijken: gentrification
- Verbeteren van de concurrentiepositie ten opzichte van andere steden
- Genereren van spin-off wat ten goede komt aan de lokale bevolking (Doucet, 2010, p. 21-24).

Doucet ziet 'flagship projects' als een bepaald type megaprojecten. Elk 'flagship-project' is dan ook een megaproject. Terwijl dit andersom niet geldt. Niet elk megaproject is ook een 'flagship-project'.

Technisch-complexe projecten

De Bruijn e.a. (1996) nemen de term 'technisch-complexe projecten' (tcp's) – als uitgangspunt. 'Megaprojecten' wordt als synoniem hiervan gebruikt, net als 'grote projecten'. Voorbeelden van Nederlandse tcp's die worden genoemd zijn de Bijlmermeer, Oosterscheldewerken en de Betuweroute (de Bruijn e.a., 1996, p. 13).
Interessant is dat De Bruijn e.a. ook ingaan op het internationale speelveld van tcp's, die overal ter wereld voorkomen en gepaard gaan met verschijnselen die overal ter wereld voorkomen. Eén van die verschijnselen is NIMBY: Not in my backyard, waarbij burgers vooral tegen bepaalde ontwikkelingen zijn wanneer die 'in hun achtertuin' worden gerealiseerd.
Ondanks de overeenkomsten tussen tcp's in verschillende landen, constateren De Bruijn e.a. (1996, p. 14), zoals eerder gerefereerd dat de Nederlandse projecten van een specifiek type zijn.

Net als bij parallelle begrippen worden technisch-complexe projecten gedefinieerd op basis van een aantal kenmerken. Deze kenmerken zijn niet 'hard', ze laten ruimte open voor subjectiviteit. De Bruijn e.a. definiëren tcp´s op basis van de kenmerken:

- Maatschappelijk en/of politiek urgent
- Omstreden
- Vol van risico's
- Een 'nimby'
- Geldverslindend
- De realisatie duurt lang
- Technisch en organisatorisch complex
- Altijd gedeeltelijk overheidsprojecten (de Bruijn e.a., 1996, p. 18-19).

Verder worden tcp's ingedeeld in verschillende typen projecten. In de paragrafen 2.3 en 2.4 wordt dit nader toegelicht.

Megaprojecten

In Engelstalige literatuur is 'megaprojects' een veel voorkomende term. Frick (2008, p. 240-241) geeft hiervan een definitie. Ook deze definitie is gebaseerd op een aantal kenmerken, 'the six Cs':

- Colossal: Kolossaal in omvang en grootte.
- Captivating: Boeiend vanwege de grootte, ontwerp en de technische prestaties
- Costly: Kostbaar (minimaal 250 miljoen dollar)
- Controversial: Omstreden
- Complex: Ingewikkeld vanwege grote risico's en veel onzekerheden
- Control issues: Veel verschillende partijen, belangen en daarmee vragen over wie waarvoor verantwoordelijk is (Frick, 2008, p. 240-241).

Aanvullend hierop constateert Frick dat megaprojecten meer belanghebbenden en burgers aantrekken dan minder omvangrijke projecten, wat zorgt voor meer controversie en een grotere complexiteit (Frick, 2008, p. 241). Hiermee geeft Frick aan dat maatschappelijke actoren – waar burgers onder vallen – zich bij megaprojecten des te meer zullen roeren.

Fainstein (2008, p. 1) gaat uit van een definitie die hier overeenkomsten mee heeft. Met kenmerken zoals: een kostbare ingreep in een aaneengesloten gebied, de uitvoering neemt meerdere jaren in beslag en een transformatie van landgebruik.

Lehrer & Laidley (2008, p. 2) noemen nog een aantal andere kenmerken, waaraan een project moet voldoen voor het predicaat 'megaproject': een mix van functies, verschillende financieringsvormen en een combinatie van publieke en private initiatiefnemers.

Een project is een megaproject wanneer..
Van het begrip megaprojecten worden in wetenschappelijk onderzoek meerdere definities gebruikt. Geen van deze definities is erg concreet. Hoewel de berg ook zeker een technisch-complex project is, wordt in dit onderzoek de verzamelnaam megaprojecten gebruikt, waar de berg ook onder wordt geschaard.

Elke definitie gaat namelijk uit van een aantal kenmerken, die gezamenlijk bepalen of een project al of niet het predicaat megaproject mag dragen. De definitie die in dit onderzoek wordt gebruikt is een combinatie van de kenmerken die Priemus e.a. (2008), Lehrer & Laidley (2008) en Fainstein (2008) voor megaprojecten opsommen.

Kader 1.4: Definitie megaproject

In dit onderzoek wordt een project als 'megaproject' aangemerkt, wanneer het voldoet aan de volgende kenmerken:

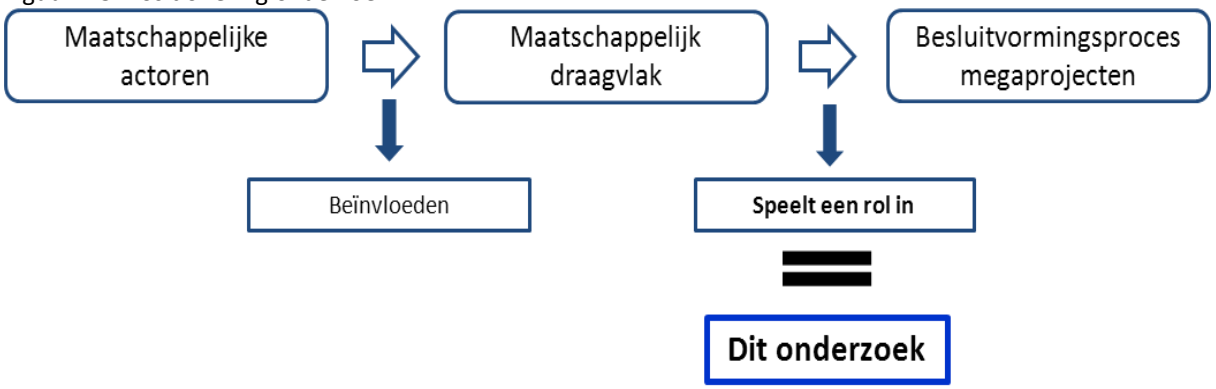
- Kolossaal in grootte en omvang; de uitvoering van het project neemt meerdere jaren in beslag (Priemus e.a., 2008, p. 240; Fainstein, 2008, p. 768), de levensduur is minimaal 50 jaar (Bruzelius e.a., 2002, p. 144).
- Uitzonderlijk qua ontwerp en technische prestaties (Priemus e.a., 2008, p. 240).
- Kostbaar: de minimale totale kosten zijn 200 miljoen euro (Priemus e.a., 2008, p. 240).
- Controversieel qua financiering, verzachtende maatregelen en effecten voor derden (Priemus e.a., 2008, p.240).
- Complex: Risico's en onzekerheden omtrent financiering, ontwerp en constructie (Priemus e.a., 2008, p. 240).
- Er is sprake van een mix van functies (Lehrer & Laidley, 2008, p.787).

Bron: Eigen bewerking, 2013

1.4.4 Deelvragen

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de veronderstelling dat maatschappelijke actoren het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden en dat het maatschappelijk draagvlak een rol speelt in het besluitvormingsproces van megaprojecten. Dit is weergegeven in figuur 1.3.

Figuur 1.3: Positionering onderzoek



Bron: Eigen bewerking, 2013

Dit onderzoek gaat daarbij specifiek in op de rol die de maatschappelijke actoren innemen in het besluitvormingsproces en hoe de projectorganisatie hier op inspeelt. Op basis van drie deelvragen wordt dit verder uitgewerkt en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

De deelvragen luiden:

Kader 1.5: De deelvragen

I. Wanneer in het besluitvormingsproces van het Wieringerrandmeer en Blauwestad hebben de maatschappelijke actoren invloed gehad en hoe heeft de projectorganisatie hier op ingespeeld?
II. Van welke factoren is de invloed van maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces van de projecten Wieringerrandmeer en Blauwestad afhankelijk?
III. Welke kwaliteiten en valkuilen om in te spelen op de maatschappelijke actoren zijn er vanuit het Wieringerrandmeer en Blauwestad te onderscheiden voor de projectorganisatie van de berg?

Bron: Eigen bewerking, 2013

De eerste deelvraag wordt met name beantwoord op basis van een reconstructie van de casestudies. Hierin wordt de nadruk gelegd op het moment dat de maatschappelijke actoren invloed hebben en de manier waarop de projectorganisatie hier op inspeelt. Vervolgens wordt met de tweede deelvraag bekeken welke factoren van belang zijn voor de mate van maatschappelijk draagvlak en in hoeverre deze factoren beïnvloedbaar zijn. Met de derde deelvraag wordt onderzocht welke kwaliteiten en valkuilen er vanuit het Wieringerrandmeer en Blauwestad voor de berg worden onderscheiden.

Deze deelvragen worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 4.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de berg nader geïntroduceerd. Vervolgens wordt bekeken hoe maatschappelijke actoren het besluitvormingsproces van megaprojecten kunnen beïnvloeden, hoe de projectorganisatie daar op in kan spelen en wat hiervan mogelijke consequenties zijn.
Dit vormt samen met hoofdstuk 2 het uitgangspunt van hoofdstuk 4. Aan de hand van hoofdstuk 2 en 3 worden daar criteria geformuleerd en cases geselecteerd. Deze cases worden uitgewerkt in hoofdstuk 5 en 6 en met elkaar vergeleken in hoofdstuk 7.
Omdat niet elke conclusie één op één kan worden overgenomen voor de projectorganisatie van de berg, wordt deze vertaling in hoofdstuk 8 uitgewerkt.
In het afsluitende hoofdstuk 9 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, op basis van de beantwoording van de deelvragen.

2. De berg

2.1 Ontstaan van de berg

Het project 'Die Berg Komt Er' vindt zijn oorsprong in een column van (sport)journalist Thijs Zonneveld op de nieuwswebsite nu.nl. Op 29 juli 2011 schreef hij 'voor de grap' over het bouwen van een berg in Nederland (Zonneveld, 2011). Volledig ongepland regende het reacties van allerlei partijen en individuen die hierin wel wat zagen (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012).

Om deze reacties te stroomlijnen is in het najaar van 2011 een aantal brainstormsessies georganiseerd. Naar aanleiding hiervan heeft de focus van het project zich verbreed. Naast sport en recreatie wordt ook ingezet op vastgoed, voedsel, water en energie. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan voedselproductie en aan grootschalige energiewinning (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012).

De volgende stap in het project is een haalbaarheidsonderzoek. Hiervoor is in de eerste maanden van 2012 de Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er opgericht. Deze stichting bestaat uit een aantal projectgroepen:

- Functionaliteit
- Locatie
- Design
- Marktverkenning
- PR en marketing

Thijs Zonneveld is voorzitter van de Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, Oranjewoud levert de projectdirecteur, APPM, DHV, Rebel en ABT leveren de projectgroepleiders.

Het haalbaarheidsonderzoek wordt in 2012 opgestart en gaat ruim een jaar duren. De doelstelling van het haalbaarheidsonderzoek is:
'Het toetsen of de business case voor de bouw van de eerste module van De Berg vanuit maatschappelijk, economisch, financieel en technisch oogpunt haalbaar is. Daarbij wordt zover als mogelijk rekening gehouden met de doorkijk naar het eindbeeld van de berg' (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 3).

Uitgangspunten haalbaarheidsonderzoek

In de geciteerde doelstelling wordt het begrip 'module' genoemd. Een eventuele bouw van de berg zal namelijk in gedeelten plaatsvinden: modules. Dit levert het grote voordeel op dat de gebouwde module direct kan worden geëxploiteerd. Het uitgangspunt van het haalbaarheidsonderzoek is de eerste module, die minimaal 350 meter hoog moet worden, zodat dit in ieder geval het hoogste punt van Nederland oplevert. Het haalbaarheidsonderzoek wil daarnaast een doorkijk geven naar een grotere hoogte, tot een maximum van 2.000 meter (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 9).

Het bouwen van een grote en omvangrijke vorm geeft een grote druk op de ondergrond. Voor een massieve berg is dit gewicht groter dan voor een holle constructie. In het haalbaarheidsonderzoek wordt uitgegaan van een tussenvorm: een hybride berg. Hierop wordt verder ingegaan in bijlage 2, een quickscan over de fysieke impact van de berg.

Daarnaast is het uitgangspunt dat de berg een grote verscheidenheid aan functies zal kennen. Het voorgaande uitgangspunt – een in elk geval gedeeltelijk holle berg – biedt hiervoor mogelijkheden. Benutting van de holle ruimte in de berg, geeft mogelijkheden voor meer functies, die gestapeld gerealiseerd kunnen worden. Potentiële functies die worden genoemd zijn: voedselproductie,

energiewinning en sport en recreatie. (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 5).

Summier zijn zo enkele uitgangspunten gedefinieerd, maar omdat het haalbaarheidsonderzoek nog moet plaatsvinden is er vooral nog veel onduidelijk.

2.2 Welke problemen spelen er?

De Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er definieert een aantal vragen waarop een antwoord noodzakelijk is *'om tot acceptatie en haalbaarheid te komen'* (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 4). De bovenliggende vraag betekent eigenlijk niets minder dan: Moet Nederland een dergelijke berg willen?
En of Nederland dit moet willen of niet, is afhankelijk van een aantal onduidelijkheden waarover het haalbaarheidsonderzoek meer duidelijkheid beoogt te geven. Acceptatie en haalbaarheid van de berg worden daarmee afhankelijk gesteld van het haalbaarheidsonderzoek. Van belang is dan ook: acceptatie en haalbaarheid bij wie? Welke partijen spelen een rol in de acceptatie en haalbaarheid van dergelijke megaprojecten?
Rijnveld & Koppenjan (1997, p. 95) noemen in deze context vier verschillende partijen die in megaprojecten een rol spelen: projectpartners, politiek, lagere overheden en maatschappelijke actoren. In hoeverre de berg haalbaar is en wordt geaccepteerd is zodoende afhankelijk van deze partijen.

Belangrijkste problemen: financiën en locatie

Voordat duidelijk is of er onder deze actoren draagvlak is voor het bouwen van een berg, spelen er enkele andere onduidelijkheden die in het plan van aanpak voor het haalbaarheidsonderzoek in de vorm van vragen in willekeurige volgorde aan de orde worden gesteld:

- 'Waarom moet er in Nederland een berg gebouwd worden?
- Wat kost de berg?
- Wat levert de berg op?
- Welke functies voor in en op de berg zijn het meest kansrijk?
- Hoe ziet de berg eruit?
- Hoe hoog wordt de berg?
- Welke invloed heeft de berg op de omgeving?
- Waar moet de berg komen?
- Welke gevolgen heeft de berg voor de sociale omgeving (People), het milieu (Planet) en de economie (Profit)?' (Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, 2012, p. 4, 11).

Twee onduidelijkheden springen eruit: de financiële haalbaarheid en de locatie, deze zijn het belangrijkste.
Wanneer wordt uitgegaan van de vier typen partijen die volgens Rijnveld & Koppenjan (1997, p. 95) een rol spelen in megaprojecten dan is voor de projectpartners, de politiek en de lagere overheden het kostenplaatje datgene waar het meeste belang aan wordt gehecht. In of deze actoren het plan voor de berg steunen, zullen de kosten en mogelijke opbrengsten in grote mate doorslaggevend zijn.
Technische problemen zijn hieraan ondergeschikt, deze zijn afhankelijk van de mogelijke opbrengsten. Des te groter de verdienmogelijkheden van de berg, des te meer financiële mogelijkheden er zijn ter oplossing van de technische problemen.

Hoewel het financiële aspect voor de maatschappelijke actoren zeker niet onbelangrijk is, zal voor hen de locatie de belangrijkste onduidelijkheid zijn. Wie er precies tot de maatschappelijke actoren worden gerekend wordt in subparagraaf 3.2.1 uitgewerkt. Als er over de locatie duidelijkheid is kan

een standpunt worden ingenomen ten opzichte van de berg en de impact die dat heeft op de omgeving.

2.3 Typen megaprojecten

In paragraaf 1.4.3 is het begrip megaprojecten gedefinieerd op basis van een aantal kenmerken. In dit onderzoek is het uitgangspunt dat de berg aan de kenmerken van deze definitie voldoet.

Megaprojecten zijn in te delen in verschillende typen. In dit onderzoek wordt de typering van de Bruijn e.a. (1996) toegepast:

- *'Enkelvoudige, geconcentreerde voorzieningen*
- *Enkelvoudige, gespreide voorzieningen*
- *Meervoudige, geconcentreerde voorzieningen*
- *Meervoudige, gespreide voorzieningen*
- *Civiel- en militair-technologische projecten*
- *Bestuurlijke projecten'* (de Bruijn e.a., 1996, p. 23).

De categorieën civiel- en militair-technologische projecten en bestuurlijke projecten worden buiten beschouwing gelaten. Gezien de genoemde voorbeelden – de ontwikkeling van een satelliet en de invoering van de gemeentelijke basisadministratie (de Bruijn e.a., 1996, p. 23) – zijn deze typen voor dit onderzoek niet relevant.
De vier resterende typen vormen het uitgangspunt van dit onderzoek en zijn in tabel 2.1 weergegeven. De indeling is gebaseerd op het rapport 'Besluiten over grote projecten' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Er worden twee onderscheidende criteria gehanteerd: de eindbestemming van projecten en de ruimtelijke organisatie (WRR, 1994, p. 22).

De eindbestemming van projecten levert een tweedeling op. Enerzijds zijn er de projecten die gericht zijn op enkelvoudige voorzieningen, zoals tracés, maar ook kerncentrales en vuilstortplaatsen (WRR, 1994, p. 22). Anderzijds zijn er projecten die zijn gericht op de realisatie van meervoudige voorzieningen, deze zijn doorgaans veel complexer. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van grote lucht- en zeehavens (WRR, 1994, p. 22).
Het andere criterium betreft de ruimtelijke organisatie van het project. Op basis hiervan is een project of ruimtelijk geconcentreerd, of ruimtelijk gespreid. Uitbreidingsprojecten zoals de VINEX-wijken, of grote havenprojecten vormen voorbeelden van ruimtelijk geconcentreerde projecten. Ruimtelijk gespreide projecten beslaan bijvoorbeeld een aantal gemeenten of meerdere provincies, zoals grote tracéprojecten (WRR, 1994, p. 22). De vier typen projecten die beide tweedelingen opleveren, zijn schematisch weergegeven in tabel 2.1, inclusief voorbeelden.

Tabel 2.1: Typen megaprojecten

		Ruimtelijke organisatie	
		Ruimtelijk geconcentreerd	*Ruimtelijk gespreid*
Eind - bestemming	*Enkelvoudige voorziening*	Locatiegebonden projecten: zeewering	Tracéprojecten: Hogesnelheidslijn, Betuwelijn
	Meervoudige voorziening	Ontwikkelingsprojecten: Schiphol, zeehaven-project	Multifunctioneel beheer: Waddenzee

Bron: (bewerking van) De Bruijn e.a., 1996, p. 28

2.4 De berg is een 'ontwikkelingsproject'

Volgens de indeling van De Bruijn e.a. (1996, p. 28) bepalen twee criteria onder welk type een megaproject thuishoort. Ten eerste wordt er gekeken naar de eindbestemming, hier gaat het om het type ruimtegebruik. Is dit enkelvoudig, zoals bij de genoemde voorbeelden van een kerncentrale, vuilstortplaats of een tracé. Of is dit meervoudig, zoals bij grote lucht- en zeehavens?
In paragraaf 2.1 is toegelicht dat de berg een grote verscheidenheid aan functies zal bevatten. De berg is in termen van tabel 2.1 zodoende een 'meervoudige voorziening'.

Daarnaast kan het type project worden achterhaald op basis van de ruimtelijke organisatie van het project; is deze gespreid of geconcentreerd? Voorbeelden van geconcentreerde projecten zijn de VINEX-wijken of grote havenprojecten. Op basis van de hier gehanteerde criteria sluit de berg prima bij deze voorbeelden aan. Het gaat hier weliswaar om een project van enorme omvang, waarvan de locatie (nog) niet bekend is. Maar als de berg er komt is deze wel degelijk gebonden aan één locatie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een tracé.

De berg valt in tabel 2.1 dan ook in de categorie ontwikkelingsprojecten.

Een ander kenmerk van de berg is het gebrek aan urgentie. De berg is niet per se nodig om een bepaald probleem op te lossen. Dit maakt het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de berg waarschijnlijk des te moeilijker. Behalve het projecttype is het dan ook van belang dat ook dit wordt meegenomen in de selectie van geschikte casestudies.

2.5 Deelconclusie

Omdat het haalbaarheidsonderzoek naar de berg nog opstartende is (juli 2012), zijn er nog veel onduidelijkheden. Twee onduidelijkheden zijn cruciaal: de financiële haalbaarheid en de locatie. Voor dit onderzoek is de locatie de belangrijkste factor die momenteel nog onduidelijk is. Op de locatie zullen maatschappelijke actoren in belangrijke mate een oordeel over het plan baseren.

Een ander onderdeel wat in dit hoofdstuk terugkomt zijn de verschillende typen megaprojecten. Er worden er vier onderscheiden die relevant zijn voor dit onderzoek. De berg valt onder de noemer 'ontwikkelingsproject', wat wil zeggen dat het een ruimtelijke geconcentreerde ontwikkeling betreft, waarbij het ruimtegebruik bestaat uit een mix van functies. Dit is van belang in de selectie van de casestudies, net als de ontbrekende directe urgentie om de berg te bouwen.

Dit hoofdstuk geeft daarmee belangrijke invoer voor het formuleren van criteria en het op basis daarvan selecteren van geschikte cases in hoofdstuk 4.

3. Literatuurstudie

De historie van maatschappelijke actoren in ruimtelijke besluitvormingsprocessen (3.1) wordt beperkt aan de hand van de voor dit onderzoek meest relevante begrippen. Verschillende begrippen met betrekking tot de rol die maatschappelijke actoren innemen in megaprojecten komen namelijk naar voren.

Een belangrijk begrip is belangen. De in dit onderzoek gehanteerde netwerkaanpak – onderdeel van de governance-benadering – gaat uit van coördinatie en interactie tussen de belangen van de actoren (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 136). Deze voorname rol voor de belangen en de onderlinge afstemming daarin, blijkt ook uit de in dit onderzoek gehanteerde definitie van het besluitvormingsproces (Klijn e.a., 2000) en het pluricentrische perspectief hierop (de Bruijn, 1996, p. 49).

Na de belangen wordt ingegaan op de verschillen in (planning)cultuur. Flyvbjerg (2008, p. 7), Bailey e.a. (2001, p. 462) en De Bruijn e.a. (1996, p. 14) constateren dat er internationaal grote verschillen zijn in de rol die maatschappelijke partijen innemen. Dit vormt dan ook het beginpunt om in te gaan op de Nederlandse situatie in subparagraaf 3.1.2.
Andere begrippen die centraal staan bij de rol van maatschappelijke actoren in megaprojecten zijn macht en de uitoefening hiervan. In paragraaf 3.2 wordt hier op ingegaan, waarin de nadruk ligt op de maatschappelijke actoren en de projectorganisatie en de strategieën die deze partijen kunnen toepassen. Met enkele illustraties wordt dit verduidelijkt.
In paragraaf 3.3 worden de kwaliteiten en valkuilen behandeld. Daarna gaat het in 3.4 over de manier waarop de projectorganisatie inspeelt op de rol van maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces en wat dat voor dit onderzoek betekent.

In de deelconclusie – paragraaf 3.5 – worden de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk voor het vervolg van dit onderzoek uiteen gezet.

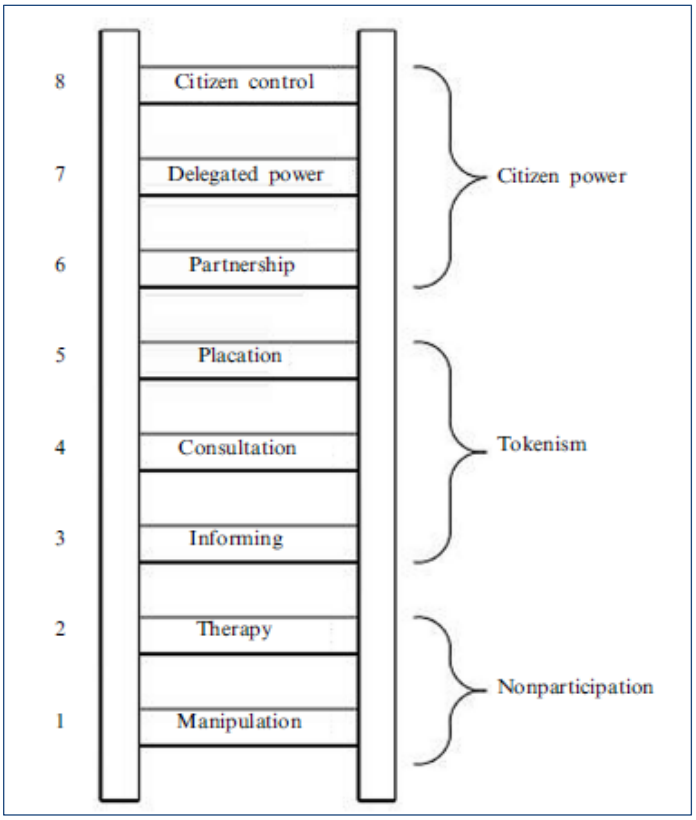
3.1 Maatschappelijke actoren in ruimtelijke besluitvormingsprocessen

3.1.1 Van Davidoff tot Arnstein en verder..

Davidoff stelt al in 1965 dat *'values are inescapable elements of any rational decision-making process'* (Davidoff, 1965, p. 332). Tot dan opereerden planologen zelfstandig, om vervolgens met een beste oplossing te komen die gerealiseerd werd. Die oplossing was echter gebaseerd op waarden en niet op feiten. De vraag welke oplossing het publieke belang het beste dient, valt dan ook altijd te betwisten aangezien 'het publieke belang' uit allerlei verschillende meningen en groepen bestaat (Davidoff, 1965, p. 332). Dergelijke twisten kunnen voorkomen worden door planners deel te laten nemen aan het politieke proces, waarin ze opkomen voor de belangen van de verschillende actoren. Planners zijn hierin een soort advocaat van zowel overheidspartijen als van groepen uit de maatschappij, waarmee meer recht wordt gedaan aan een plurale samenleving en het pluralisme duidelijker een plaats krijgt in planning. In zijn onderzoek stelt Davidoff dat een *'democratic urban government must operate so as to include rather than exclude citizens from participating in the process*' (Davidoff, 1965, p. 332). In deze nieuwe vorm van planning – de 'advocacy planning' – gaat de mening van maatschappelijke actoren voor het eerst echt een rol spelen in de praktijk van de ruimtelijke ordening.
Door als advocaat op te treden voor andere partijen, wordt er bij de beleidsvorming al ruimte gegeven aan alternatieven. Terwijl tot dan toe maatschappelijke actoren slechts konden reageren op reeds gemaakte plannen. In het nieuwe planningmodel dat Davidoff voorstaat, wordt zo vooral inhoudelijke meerwaarde gezien in de deelname van maatschappelijke partijen. Niet iedereen was even gelukkig met deze vorm van planning, constateert Peattie: *'The advocates were accused of*

being excessively obstructive and failing to offer 'positive alternatives' (Peattie, 1994, p. 151). Vanuit deze kritiek wordt de advocacy planning gezien als een te gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid, die vooral leidt tot tegenstellingen en vertraging. Aansluitend daarop geeft Forester aan dat de participatie van maatschappelijke partijen – waarvoor eerder niet werd opgekomen – terecht is. Echter nuanceert hij dit wel – *'an advocate for every client, a planner for every community, left planners in the lurch'* (Forester, 1994, 154) – door zich af te vragen in hoeverre het mogelijk is om productief te werken wanneer de belangen van alle partijen worden meegenomen.

Figuur 3.1: De participatieladder van Arnstein



Bron: Arnstein, 1969, p. 217

Net als Davidoff had Arnstein (1969) kritiek op het heersende planningparadigma. Participatie van die partijen die niet leidt tot een herverdeling van macht is volgens Arnstein een hol en frustrerend proces voor de participanten (Arnstein, 1969, p. 217). Zij constateerde dat dit in de praktijk veel voorkwam, aan de hand van de participatieladder die zij ontwikkelde. Deze ladder is een instrument om te onderzoeken in hoeverre maatschappelijke actoren betrokken worden bij beleid. Arnstein's participatieladder is weergegeven in figuur 3.1.
De ladder bestaat uit acht treden, waarbij de onderste trede weinig inbreng van maatschappelijke actoren betekent en de bovenste trede wordt gekarakteriseerd als 'citizen power'. Arnstein beschrijft drie gradaties van participatie. Onder non-participatie ('non-participation') vallen de treden 'manipulatie' en 'therapie'. Onder symbolische participatie ('tokenism') vallen de vormen 'informeren', 'consulteren' en 'bemiddelen'. En burgermacht ('citizen power') vindt plaats in de vormen 'samenwerking', 'gedelegeerde macht' en 'burger controle'.
Volgens Arnstein (1969, p. 217) is de gewenste gradatie burgermacht, maar komt dit in de praktijk weinig voor. Veel werd gekozen voor non-participatie en symbolische participatie, waarbij beleidsvormers de ruimte hebben om voorbij te gaan aan de belangen van maatschappelijke partijen.
Bailey e.a. (2001) constateren een 'Arnstein gap', waarmee ze bedoelen dat het huidige participatieniveau en het gewenste participatieniveau – uitgaande van Arnstein's participatieladder – volgens maatschappelijke partijen niet overeen komen, omdat de participatie op een lager niveau plaatsvindt dan gewenst. Daarnaast hebben planners het idee dat ze een hoger niveau van participatie organiseren, dan volgens de burgers het geval is. Wel is het zo dat zowel planners als maatschappelijke actoren hetzelfde niveau van participatie nastreven, namelijk net boven het zesde niveau (samenwerking) op de ladder (Bailey e.a., 2001). Dit is in lijn met wat Arnstein eerder concludeerde. Het streven van maatschappelijke partijen is overigens niet om zo veel mogelijk invloed te hebben en dus een zo hoog mogelijke trede op de participatieladder.

Bailey e.a. (2001, p. 447) stellen vast dat het betrekken van maatschappelijke actoren in de in de loop der jaren de norm is geworden. Echter constateren zij ook dat overheidspartijen nog altijd niet exact

weten hoe dit het beste in de praktijk kan worden gebracht, omdat zowel de omvang als de kwaliteit van betrokkenheid van maatschappelijke partijen niet tot tevredenheid leiden (Bailey e.a., 2001, p. 448; Innes & Booher, 2004, p. 419-420). Oorspronkelijke kritieken, van bijvoorbeeld Davidoff, blijven zo onverminderd van toepassing, aangezien de ruimtelijke planning blijft worstelen met de plaats van maatschappelijke actoren in het planningproces: *'Meaningful public participation in urban planning remains an elusive goal despite decades of rhetorical commitment by decision-makers'* (Bailey e.a., 2011, p. 448).

Verder geven Bailey e.a. (2001, p. 462) aan dat culturele verschillen uiteenlopende planningmodellen noodzakelijk maken en dat er internationaal grote verschillen zijn betreffende de deelname van maatschappelijke partijen aan planningprocessen. Dit is het uitgangspunt voor de volgende subparagraaf. Hierin wordt uiteen gezet hoe de rol van maatschappelijke partijen in Nederlands ruimtelijk beleid zich heeft ontwikkeld.

3.1.2 De Nederlandse situatie

In subparagraaf 1.4.3 is reeds toegelicht dat dit onderzoek zich richt op de Nederlandse situatie en op Nederlandse megaprojecten. In navolging van Flyvbjerg (2008, p. 7) bezien ook Bailey e.a. (2001, p. 462) verschillen in planningcultuur tussen verschillende landen. In voorgaande subparagraaf is de internationale ontwikkeling van maatschappelijke actoren in het planningsproces beknopt uiteen gezet, hier wordt dit verder bekeken voor Nederland.

Net als internationaal, nam ook in Nederland de invloed van burgerbetrokkenheid bij ruimtelijk beleid toe. Burgers werden mondiger, waardoor politiek draagvlak niet meer automatisch zorgde voor draagvlak onder maatschappelijke partijen (Commissie Wallage, 2001, p. 21). Zo ageerden actiegroepen tegen sanerings- en reconstructieplannen in Nijmegen en Amsterdam (Coenen e.a., 2001, p. 320). In de jaren zeventig ontstonden deze eerste vormen van burgerbetrokkenheid in Nederland in de vorm van inspraak. De eerder gerefereerde kritiek van Arnstein blijkt echter van toepassing op de Nederlandse situatie in die periode. Burgers werden namelijk wel geconsulteerd, maar de invloed die zij echt hadden was beperkt. *'Gemeentelijke inspraak was vooral een middel om de acceptatie van besluiten makkelijker te maken en om zo eventuele protestacties te beheersen'* (Coenen e.a., 2001, p. 320).
In de jaren tachtig wordt inspraak 'geïnstitutionaliseerd' en wordt het een vast onderdeel van de besluitvorming, doordat het wordt opgenomen in de voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht (Coenen e.a., 2001, p. 320). Inspraak wordt in deze jaren steeds meer gezien als een middel dat protesten voorkomt en mede daardoor procedures sneller laat verlopen.
Weer een decennium later verschuift de nadruk naar ongewenste neveneffecten van burgerbetrokkenheid en naar twijfel over het nut van inspraak. Een belangrijk ongewenst neveneffect is de vertraging waartoe inspraakprocedures regelmatig leiden. In de jaren negentig wordt van overheidswege extra ingezet op het vlotter doorlopen van procedures, met als gevolg dat inspraak weer wordt teruggedrongen (Coenen e.a., 2001, p. 326-327).

3.2 Maatschappelijke actoren en beïnvloeding

3.2.1 Categorieën actoren

Voordat verduidelijkt wordt wanneer maatschappelijke actoren het besluitvormingsproces beïnvloeden en hoe dit gebeurt, is het van belang om te weten wie deze partijen zijn. Pel & Verbart (1997, p. 20-21) definiëren acht categorieën actoren in een onderzoek naar open planprocessen. De categorieën 'ambtenaren' en 'politici' zijn in dit onderzoek samengevoegd, aangezien zij in de praktijk doorgaans als één actor opereren.

- Het publiek
  Behalve de actoren die op een directe manier deelnemen, worden projecten soms 'getoetst' onder het publiek, door bijvoorbeeld enquêtes. Van 'het publiek' wordt verder niet verwacht dat ze een actieve rol spelen in de planvorming.
- Burgers
  Hieronder worden burgers verstaan die individueel deelnemen en verder niemand vertegenwoordigen. Dit kunnen bijvoorbeeld gebruikers zijn van een weg of traject, maar het kunnen ook bewoners zijn van een bepaalde buurt of burgers die zich op een andere wijze betrokken voelen bij het project.
- Intermediaire organisaties
  De intermediaire organisaties zijn maatschappelijke groeperingen die opkomen voor een bepaald belang en doorgaans één of meer vertegenwoordigers hebben die spreken namens dat belang. Voorbeelden hiervan zijn natuur- of milieuorganisaties, bewonersgroepen of organisaties van binnenstadondernemers.
- Ondernemers
  Deze categorie heeft een duidelijk belang en daarnaast kunnen er handelingen worden verwacht van de ondernemers. Wel of geen investeringen van ondernemers is bepalend voor het succes van een project.
- Beleggers
  Beleggers zijn de actoren die direct nodig zijn om een project te laten slagen. Wanneer de beleggers ervoor kiezen om niet te investeren, dan is de realisatie van het project ten dode opgeschreven. Anders dan bij de ondernemers gaat het hier om of de realisatie van het project zal plaatsvinden, bij de ondernemers gaat het meer om het succes, of de meerwaarde van het project. Woningcorporaties, banken en projectontwikkelaars behoren tot deze categorie.
- Experts
  Dit type actor wordt betrokken bij het project op basis van kennis en toegevoegde waarde, in principe zonder een bepaald belang te dienen.
- Politiek en ambtenarenapparaat
  In deze categorie gaat het om de deelname van politici aan het besluitvormingsproces. Deze worden ondersteund door het ambtenarenapparaat, die handelen in dienst van de politiek en in veel gevallen experts zijn.

Dit onderzoek draait om partijen die de stem van de bevolking direct vertegenwoordigen. Voorbeelden hiervan zijn natuur- en milieuorganisaties, maar ook bewonersgroepen die opkomen voor een bepaald belang. In veel gevallen komen dergelijke partijen op voor één specifiek belang. Dit is een verschil met politici, die weliswaar ook opkomen voor de belangen van de bevolking, echter indirect en gericht op allerlei belangen.
Uitgaande van de typen actoren die Pel & Verbart onderscheiden zijn er dan ook drie categorieën relevant in dit onderzoek: het publiek, de burgers en de intermediaire organisaties. Dit zijn namelijk de actoren die de stem van de bevolking direct vertegenwoordigen, aansluitend bij de uitgebreide definitie uit subparagraaf 1.4.2.
Met de term 'maatschappelijke actoren' worden in het vervolg dan ook deze drie categorieën aangeduid.

In de intermediaire organisaties kan nog een tweedeling worden gemaakt. De genoemde voorbeelden van deze organisaties zijn natuur- en milieuorganisaties, bewonersgroepen en organisaties van ondernemers. Enerzijds zijn er organisaties gericht op een landelijk belang, zoals Natuurmonumenten of de ANWB. Anderzijds zijn er organisaties gericht op lokale belangen, in veel gevallen gericht op één specifiek project of doel.

3.2.2 Beïnvloedingsstrategieën

Projectorganisatie
Er zijn verschillende strategieën die projectorganisaties kunnen toepassen om in te spelen op maatschappelijke actoren. Het gaat hierbij met name om de wijze waarop de projectorganisatie communiceert met de andere partijen die een rol spelen in het project en in hoeverre dit vrijblijvend is of niet. Arnstein introduceerde in 1969 de participatieladder, een model wat hier geschikt voor is en in dit onderzoek dan ook wordt toegepast. In het model – in figuur 3.1 – worden acht verschillende niveaus van participatie uit elkaar gehouden, die in drie gradaties uiteen vallen:

Non-participatie
- Manipulatie
- Therapie

Symbolische participatie
- Informeren
- Consulteren
- Bemiddelen

Burgermacht
- Samenwerking
- Gedelegeerde macht
- Burgercontrole

Maatschappelijke actoren
Huberts (1988, p. 16) beziet verschillende manieren waarop maatschappelijke actoren trachten invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Hij onderscheidt vijf methoden, die verder in dit onderzoek ook worden gehanteerd:
- Informeren en argumenteren: De maatschappelijke actor probeert de gezagsdrager te overtuigen.
- Demonstreren: De maatschappelijke actor toont de hoeveelheid steun aan zijn eisen.
- Overhalen: Hierbij wordt expliciet geprobeerd middelen te ruilen tegen tegemoetkomingen van gezagsdragers.
- Contesteren: Het bereiken van de doelen door de gezagsdrager schade te berokkenen.
- Procederen: Het gelijk halen via de rechterlijke macht.

Volgens Huberts biedt een offensieve strategie, die verder gaat dan informeren en argumenteren alleen, de grootste kans op succes voor maatschappelijke actoren. Daarnaast is het moment in de besluitvorming van belang: des te eerder, des te groter de kans op invloed (Huberts, 1988, p. 275).

Typen collectieve actie
De manier waarop deze strategieën worden toegepast kan uiteen lopen. Aarts (1990, p. 87) ziet drie typen van invloedsuitoefening van de maatschappelijke actoren op besluitvormers. Hij houdt directe invloed, indirecte invloed en anticipatie uit elkaar. Huberts (1988, p. 17-18) constateert eveneens dat er drie typen van collectieve acties zijn, waarvan de basis ligt in twee voorwaarden. De typen die hieruit volgen hebben duidelijke overeenkomsten met de typen die Aarts uit elkaar houdt. Om eventuele onduidelijkheden te voorkomen wordt in dit onderzoek het model van Huberts gehanteerd.
De eerste van de voorwaarden die Huberts hanteert gaat over de benaderingswijze van besluitvormers door maatschappelijke partijen: direct of indirect. De tweede voorwaarde geeft aan of de actie openbaar is of niet. Een bewerking van het model wat op basis daarvan ontstaat is

weergegeven in figuur 3.2. Aan dit model wordt één type invloedsuitoefening toegevoegd: onderhandelen.

De vier typen van collectieve actie zijn:

- Actie in de openbaarheid, direct gericht op een gezagsdrager: pressie.
- Actie die zich primair richt op het publiek: protest.
- Actie achter de schermen, direct gericht op een gezagsdrager: onderhandelen.
- Indirecte actie naar de gezagsdrager, niet in de openbaarheid: lobby.

Figuur 3.2: Vier typen van collectieve actie

	Directe benadering	*Indirecte benadering*
Openbaar	Pressie	Protest
Niet openbaar	Onderhandelen	Lobby

Bron: (bewerking van) Huberts, 1988, p. 17

In de praktijk vinden deze verschillende soorten van collectieve actie vaak tegelijkertijd plaats. Zo zijn maatschappelijke actoren regelmatig zowel bezig achter de schermen – door het voeren van een lobby – als voor de bühne door pressie toe te passen.

3.3 Kwaliteiten en valkuilen

In deze paragraaf worden de kwaliteiten en valkuilen uitgewerkt. Eerst wordt dit gedaan voor de kwaliteiten, vervolgens voor de valkuilen. De kwaliteiten en valkuilen zijn afkomstig uit literatuur (Aarts, 1990; Arnstein, 1969; Bailey e.a., 2001; Bartels e.a., 1998; de Bruijn e.a., 1996; de Bruijn & Leijten, 2008; Bruzelius e.a., 2002; Dirkx e.a., 2007; Flyvbjerg e.a., 2003; Huberts, 1988; van Marrewijk e.a., 2008; Pel & Verbart, 1997; Priemus, 2010; Priemus, 2008; Turnhout & Elands, 2009) en kunnen mogelijk ook gelden voor de casestudies die in hoofdstuk 5 en 6 worden onderzocht.
Een belangrijke notitie is dat succes van maatschappelijke actoren en succes voor de projectorganisatie, niet altijd tegenovergesteld hoeven te zijn.

3.3.1 Kwaliteiten

Pel & Verbart (1997, p. 47) constateren dat draagvlak als proceskenmerk (subparagraaf 1.4.2) cruciaal is voor de mate waarop maatschappelijke partijen zich mengen in de besluitvorming. Een proces van samenwerking zien zij als dé methode om in ieder geval maatschappelijke instemming te bewerkstelligen. Dit wordt omschreven als *'ook al heeft men aanmerkingen op het eindresultaat, men is toch tevreden gestemd over het proces'* (Pel & Verbart, 1997, p. 47). Dit komt overeen met minimaal het zesde niveau op Arnstein's participatieladder (samenwerking), zoals weergegeven in figuur 3.1. Dit is zodoende het niveau wat de projectorganisatie na 'zou moeten streven'. Daarnaast is het een kwaliteit voor de maatschappelijke actoren, aangezien Bailey e.a. (2001) concluderen dat dit het gewenste niveau van burgerparticipatie is.

De externe communicatie speelt een belangrijke rol om dit voor elkaar te krijgen, waarin de lokale media een sleutelpositie vervullen (Aarts, 1990; Huberts, 1988). Dit is daarmee vooral een belangrijke aanbeveling voor projectorganisaties en geldt bij omstreden projecten – waar de kans op aanmerkingen op het eindresultaat des te groter is – als extra belangrijk.

Verder hebben besluitvormingsprocessen waarin ook lokale, maatschappelijke actoren een rol krijgen toebedeeld een positieve invloed op het maatschappelijk draagvlak (Pel & Verbart, 1997, p. 47-49). Dit wordt echter genuanceerd, aangezien Pel & Verbart aangeven dat het schaalniveau mede bepalend is voor hoe zinvol deelname van maatschappelijke actoren is. Vooral op een lager schaalniveau is deze deelname zinvol, zoals op gemeente- of wijkniveau. Een conclusie die wordt

onderstreept door de conclusies van Huberts, aangezien hij aangeeft dat invloedspogingen van maatschappelijke actoren het meest succesvol zijn op deze lagere schaalniveaus (Huberts, 1988, p. 288). Provinciale of nationale planprocessen zijn daarentegen in veel gevallen te abstract voor burgers. Al kan dit volgens Pel & Verbart soms anders liggen voor direct betrokken burgers of intermediaire organisaties waarin zij samenwerken.
Dit als uitgangspunt nemende zal de focus van projectorganisaties in megaprojecten – waar het in dit onderzoek om draait – vooral liggen op intermediaire organisaties en zal de focus bij minder omvangrijke projecten meer zijn gericht op lokale actoren en individuen.

Aarts (1990) heeft onderzoek gedaan naar de rol van maatschappelijke actoren in relatie tot bodemverontreiniging. Hierin worden drie cases met elkaar vergeleken. In elk van de gevallen onderneemt een – specifiek voor die situatie opgerichte – intermediaire organisatie actie. De resultaten die deze acties opleverden lopen echter uiteen.
Een belangrijke verklaring voor de verschillen in resultaat is de gevoerde strategie door de bewoners (Aarts, 1990, p. 283-284). Een bewonersorganisatie in Maassluis bereikt weinig tot niets, terwijl deze wel beschikten over de belangrijk geachte hulpbronnen voor het succesvol voeren van collectieve actie. De organisaties in Stein en Dordrecht bereiken meer, hoewel deze over minder hulpbronnen beschikken. De strategieën in Stein en Dordrecht vergeleken met die van de bewoners in Maassluis lijkt de doorslag te geven. ‘Redelijkheid, zonder veel succes’ is de omschrijving van de strategie in Maassluis, waar de bewoners vooral door te lobbyen de weg van de redelijkheid volgen. Hardere acties zijn er in Stein en Dordrecht, door het genereren van media-aandacht en bezetten van overheidsgebouwen (Aarts, 1990, p. 283-284). Een kwaliteit voor de maatschappelijke actoren blijkt hier het voeren van openbare en directe actie, zowel gericht op de besluitvormers als op het publiek, door de media te zoeken.
Projectorganisaties kunnen hierop anticiperen door te onderzoeken hoe dergelijke acties worden voorkomen. Op voorhand lijkt het vroegtijdig betrekken van maatschappelijke actoren hiervoor kansrijk.

Zowel Huberts (1988), Aarts (1990) als Dirkx e.a. (2007) geven aan dat de hulpbronnen waarover de maatschappelijke actoren kunnen beschikken van belang zijn, voor de kans dat zij een succesvolle actie voeren. Met name het beschikken over een deskundig kader, wat een alternatief kan bieden voor de opgestelde plannen ziet Huberts (1988, p. 273) als kwaliteit. Wie dat deskundige kader dan vormen, maakt volgens hem niet uit.
Voor projectorganisaties van dergelijke projecten is het zodoende van belang om de mogelijkheden en middelen van de maatschappelijke actoren vooraf goed in kaart te brengen. Op basis daarvan kan een inschatting van de acties van de maatschappelijke partijen worden gemaakt.

Daarnaast zijn met name de kenmerken van het besluitvormingsproces zelf van belang in de mate van invloed. Verschillende kenmerken werken positief op de invloed die maatschappelijke actoren hebben op het besluitvormingsproces, zoals het toepassen van een volledige inspraak- en participatieprocedure en de afwezigheid van particuliere organisaties met tegengestelde eisen. Een ander kenmerk is de wijze waarop de verschillende overheden zich in een project manifesteren. Wanneer deze het onderling niet eens zijn, dan is er volgens Huberts (1988, p. 273) ruimte voor de eisen van maatschappelijke partijen.
Op de kaders van het besluitvormingsproces kan de projectorganisatie duidelijk invloed uitoefenen. Dit geldt zowel voor het instellen van de inspraak- en adviesprocedure, als voor de afstemming tussen de overheden onderling. Voor particuliere partijen met tegengestelde eisen geldt dit in mindere mate.

Ook blijkt de invloed groter van maatschappelijke partijen die ageren tegen bestaande overlast, dan van partijen die dat doen tegen mogelijke toekomstige overlast en dat de middelen waarmee dit gebeurt weinig verschil maken in succes. De enige uitzondering hierop is ‘contesteren’, de meest

agressieve vorm van protest. Door deze vorm van protest – als voorbeeld wordt het blokkeren van een weg genoemd – maken maatschappelijke actoren duidelijk de huidige situatie niet langer te tolereren, wat een positief gevolg heeft voor de invloed op het besluitvormingsproces (Huberts, 1988, p. 274). Een conclusie waarmee Huberts aansluit bij Aarts, dat het voeren van harde actie een grotere kans op succes lijkt op te leveren voor maatschappelijke actoren.
De strategie van projectorganisaties dient in dit opzicht gericht te zijn op het voorkomen van dergelijke acties, door ze bijvoorbeeld in een vroeg stadium te betrekken.

Een overzicht
Het is positief voor de invloed die maatschappelijke actoren hebben op het besluitvormingsproces, wanneer:

- Er een inspraakprocedure is die volledig wordt doorlopen.
- Er een afwezigheid is van particuliere organisaties met tegenovergestelde belangen.
- Overheidsinstanties het onderling niet eens zijn, waardoor de maatschappelijke eisen worden gesteund door één of meer overheidsonderdelen.

Daarnaast hebben maatschappelijke actoren een grotere kans om invloed uit te oefenen, wanneer:

- Er gezamenlijk wordt opgetrokken met andere particuliere organisaties die zich voor hetzelfde (deel)belang inzetten.
- Ze zelf de deskundigheid kunnen mobiliseren om met alternatieve voorstellen te komen.
- Er offensieve strategie wordt toegepast, die verder gaat dan alleen informeren en argumenteren. Hierbij merkt Huberts op dat procederen geen succesvolle strategie is (Huberts, 1988, p. 275).

Verder speelt het begrip urgentie een rol in de kans dat acties van maatschappelijke actoren succes hebben. Waar in subparagraaf 1.2.1 werd aangegeven dat gebrek aan urgentie van een project mogelijk ook leidt tot een gebrek aan maatschappelijk draagvlak, daar werkt het hier de andere kant op. Maatschappelijke partijen die namelijk opkomen voor een probleem dat in de publieke opinie belangrijk wordt geacht, hebben een grotere invloed op de besluitvorming (Huberts, 1988, p. 275).

Vanuit de conclusies over de invloed van maatschappelijke actoren op het besluitvormingsproces, zijn er ook enkele te trekken voor de projectorganisatie van dergelijke projecten.

- Een goede kennis van de maatschappelijke actoren kan veel weerstand voorkomen, zonder dat dit de mogelijkheid hoeft weg te nemen dat maatschappelijke partijen invloed hebben op het besluitvormingsproces.
- De vormgeving van het besluitvormingsproces is van groot belang voor de hoeveelheid invloed die maatschappelijke actoren op het besluitvormingsproces hebben. De aanzet tot een soepel verloop van dit proces kan hier gegeven worden, door bijvoorbeeld overheidsbelangen onderling goed af te stemmen en maatschappelijke actoren in de procedure zelf de ruimte te geven.

3.3.2 Valkuilen in megaprojecten
Volgens De Bruijn & Leijten (2008, p. 33) zou de manier waarop projectorganisaties projecten aanpakken, moeten afhangen van de hoeveelheid technische en sociale onzekerheden. Hoe groter de impact op de sociale omgeving, des te groter de kans dat maatschappelijke actoren zich mengen. De tunnel van de Hogesnelheidslijn (HSL) onder het Groene Hart door, wordt hiervan als voorbeeld genoemd.
De projectorganisatie moet volgens De Bruijn & Leijten *'those who create social complexity'* (de Bruijn & Leijten, 2008, p. 33) dan ook meenemen in het project en zich daarbij specifiek richten op actoren met '*blockage power*'. Het is een risico om dit niet te doen, aangezien dat de weerstand kan versterken. Samenwerking tussen de betrokken partijen in een project leidt tot een onderlinge uitruil

van belangen, wat beter werkt dan hiërarchische sturing van bovenaf (de Bruijn & Leijten, 2008, p. 37).

De bevindingen van Bartels e.a. (1998), Bruzelius e.a. (2002), Priemus (2010) en Van Marrewijk e.a. (2008) sluiten hier gedeeltelijk op aan. Zij zien namelijk een aantal repeterende valkuilen in megaprojecten. Een belangrijke hiervan is dat projectorganisaties moeite hebben om op de juiste wijze om te gaan met nieuwe, maatschappelijke partijen, aangezien deze niet gewend zijn aan de projectomgeving. Wanneer aan deze partijen niet de correcte waarde wordt toegekend, dan kan dit als een boemerang terugkomen. Door maatschappelijke actoren geen verantwoordelijkheid te geven, organiseert de projectorganisatie namelijk zelf tegenkrachten (van Marrewijk e.a., 2008, p. 599). Een voorbeeld hiervan is de manier waarop dit bij Het Drents-Friese Wold is aangepakt, weergegeven in kader 3.1.

KADER 3.1: Een voorbeeld: Het Drents-Friese Wold

Turnhout & Elands (2009) hebben een onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van burgers bij het natuurbeleid. Hierbij wordt onder meer het beheer van Nationaal Park Het Drents-Friese Wold onderzocht, waar Stichting De Woudreus protesteert tegen de manier van beheren.
Een belangrijke oorzaak van het protest is het ontbreken van participatiemogelijkheden. De meest kritische groep bewoners voelt zich namelijk niet vertegenwoordigd door de mensen die zitting hebben in het overlegorgaan. Deze bewoners zien die groep – waaronder vertegenwoordigers van de gemeenten en van natuurorganisaties – als autoritair (Turnhout & Elands, 2009, p. 21). Verschillende maatschappelijke actoren zijn het in dit project oneens met elkaar.
De opstelling van de tegenstanders van het beleid wordt in dit project dan ook offensiever, omdat ze zich gepasseerd voelen door het gebrek aan participatie en een ontoereikende communicatie. Toegepaste strategieën door de tegenstanders – die zich bundelen in intermediaire organisatie Stichting De Woudreus – zijn bijvoorbeeld handtekeningenacties, ophangen van posters, in twijfel trekken van de expertise van experts en het neerzetten van natuurbeheerders als buitenstaanders (Turnhout & Elands, 2009, p. 22). De strategieën – demonstreren en contesteren (Huberts, 1988) zijn gericht op de besluitvormers (pressie) en het publiek (protest) en hebben succes, aangezien Staatsbosbeheer de stichting benadert om een convenant te sluiten.

In dit voorbeeld worden de landelijke maatschappelijke actoren vertegenwoordigd door de natuurorganisaties en de lokale maatschappelijke actoren door Stichting De Woudreus. Tussen deze partijen bestaat een 'mismatch'. Hierdoor treedt het 'boemerang-effect' (van Marrewijke.a., 2008) op.
Met het sluiten van het convenant met Staatsbosbeheer als één van de besluitvormende partijen, oefenen de maatschappelijke actoren een directe invloed uit op het beleid. Hoe ver deze invloed reikt hangt af van de inhoud van het convenant, daar wordt in het artikel verder niet op ingegaan.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Bartels e.a. (1998) constateren eenzelfde effect als Van Marrewijk e.a. (2008), aan de hand van een voorbeeld in de gemeente Barendrecht. *'Er wordt in beslotenheid een plan ontwikkeld, dat vervolgens gepresenteerd en verdedigd wordt. De communicatie met de burgers om een draagvlak voor de maatregel te krijgen, start nadat de planvorming is afgerond'* (Bartels e.a., 1998, p. 79). Deze strategie – die bekend staat als Decide-Announce-Defend en erg lijkt op het 'boemerang-effect' – werkt uiteindelijk bijna altijd contraproductief. Burgers krijgen hierdoor het idee dat alles al besloten is op het moment dat zij worden betrokken. Dit versterkt een negatieve houding ten opzichte van het project en blijkt te zorgen voor hevigere weerstand, gedurende een langere periode (Bartels e.a.,

1998, p. 81). Ook Flyvbjerg e.a. (2003, p. 147) constateren dit gebrek aan transparantie vanuit de overheid naar maatschappelijke actoren en geven aan dat dit koren op de molen is van de tegenstanders. Bij de Betuweroute is dit bijvoorbeeld naar voren gekomen, zoals kader 3.2 nader toelicht.

KADER 3.2: Een voorbeeld: De Betuweroute

Eén van de megaprojecten waar het maatschappelijk draagvlak het besluitvormingsproces heeft beïnvloed is bij het project voor de aanleg van de Betuweroute. De Bruijn e.a. (1996, p. 124-127) geven aan dat het project in de PKB-procedure vanuit de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) vooral werd gezien als een technisch project. Vanuit die gedachte is de ideale oplossing voornamelijk een uitkomst van technische berekeningen.
Overleg met en inspraak van maatschappelijke actoren worden gezien als wettelijke noodzaak, zonder dat dit kan gelden als toevoeging of belemmering (de Bruijn e.a., 1996, p. 124). Dat blijkt een misrekening. Provinciale en gemeentelijke overheden voelen zich buitenspel gezet door de verantwoordelijke ministeries en mobiliseren de maatschappelijke actoren. Deze dwingen allerlei onderzoeken af, onder meer naar alternatieven voor de 'beste oplossing' die de rijksoverheid al heeft vastgesteld (de Bruijn e.a., 1996, p. 127; Priemus, 2008, p. 108-109). De inbreng van de maatschappelijke actoren zorgt daarmee voor vertraging, aangezien de – inmiddels opgeheven ministeries van V&W en VROM – niet langer om de lokale belangen heen kunnen.
Dit sluit aan bij de theorie van Rijnveld & Koppenjan (1997), dat er een indirecte invloed is van het maatschappelijk draagvlak op het besluitvormingsproces, via de politiek. In dit geval verandert de houding van de nationale politiek namelijk, naar aanleiding van het ontbreken van lokaal maatschappelijk draagvlak.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Een andere valkuil is een neveneffect van de uitruil van belangen. Priemus e.a. (2008) geven aan dat het verzachten van de negatieve impact van megaprojecten op de directe omgeving, gebruikelijk is geworden (Priemus e.a., 2008, p. 5). Dit geeft bijvoorbeeld maatschappelijke actoren echter macht. Zij proberen dan namelijk het onderste uit de kan te halen op dit gebied, wat in de praktijk regelmatig veel verder gaat dan het verzachten van de schade alleen (Priemus e.a., 2008, p. 5).
Voorbeelden van het verzachten van schade zijn het aanvragen van planschade of de aanleg van natuur, ter compensatie van natuur die vanwege het te realiseren project moet wijken.
Op deze wijze hebben de maatschappelijke actoren invloed op het besluitvormingsproces. De maatschappelijke actoren stellen bepaalde eisen op. Wanneer dergelijke eisen – geheel of gedeeltelijk – worden vervuld door de projectorganisatie, dan wordt de kans dat deze partijen zorgen voor vertragingen vele malen kleiner.
Dit is echter een onderhandelingsproces. Het is daarom ook mogelijk dat de projectorganisatie geen overeenstemming bereikt met de maatschappelijke actoren of dat een proces stil ligt tot het moment dat er alsnog overeenstemming wordt bereikt, zoals bij de Dordrechtse nieuwbouwwijk 'Buitenstad' het geval is geweest (kader 3.3). Dergelijke vertragingen kunnen voorkomen wanneer de wensen van maatschappelijke actoren strijdig zijn met die van andere actoren. Als de projectorganisatie en maatschappelijke actoren niet tot overeenstemming komen, dan blijft het risico van vertraging in het besluitvormingsproces aanwezig.

KADER 3.3: Een voorbeeld: Buitenstad Dordrecht

Pel & Verbart (1997) doen in een onderzoek naar open planprocessen een casestudie in Dordrecht. In de jaren negentig zijn er in Dordrecht plannen om de stad uit te breiden met een woonwijk – 'Buitenstad' – van ongeveer 4400 woningen. In eerste instantie wordt dit vastgelegd in de structuurvisie, waarna het definitieve besluit moet volgen. Kort voor dit definitieve besluit wordt de gemeente Dordrecht echter geconfronteerd met omvangrijke maatschappelijke weerstand (Pel & Verbart, 1997, p. 40-41). De belangengroep 'Stichting Buitenzorg' profileert zich als belangrijke maatschappelijke actor, door 23.000 handtekeningen aan te bieden aan de gemeente. Hoewel dit in een laat stadium van de besluitvorming plaatsvond, heeft dit effect: de vaststelling van dit besluit wordt opgeschort.
In plaats van het vaststellen van het besluit tot het bouwen van een nieuwe woonwijk, kiest de gemeente Dordrecht er daarna voor om in overleg met de maatschappelijke partijen een nieuwe visie te ontwikkelen.
De invloed van maatschappelijke actoren en met name van de Stichting Buitenzorg op de te nemen besluiten, is in dit voorbeeld groot. De besluitvormers – de lokale politici – besluiten namelijk om het project op te schorten. Dit gebeurt ondanks het feit dat er reeds een visie ligt. De Stichting Buitenzorg kan in termen van subparagraaf 3.2.1 worden getypeerd als een intermediaire organisatie, die het publiek raadpleegt door handtekeningen te verzamelen. De gehanteerde strategie is demonstreren door de hoeveelheid steun te tonen en direct pressie uit te oefenen op de besluitvormers.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Maatschappelijk draagvlak als proceskenmerk
Uit de literatuur (Pel & Verbart, 1997, p. 9) blijkt dat maatschappelijke actoren op basis van twee elementen bepalen of ze een beleid of project steunen of niet. Dit hangt af van de inhoud van een project of beleid en van het proces wat daartoe heeft geleid. In subparagraaf 1.4.2 wordt daarbij opgemerkt dat draagvlak voor het proces des te belangrijker is, wanneer dit maatschappelijk draagvlak ontbreekt – of minder sterk is – voor de inhoud van het project.
De argumenten die maatschappelijke actoren gebruiken in de voorgaande praktijkvoorbeelden, blijken allen overeen te komen met één van deze twee argumenten. Zowel bij de Betuweroute, in Dordrecht, bij het Drents-Friese Wold als in Barendrecht voelen maatschappelijke partijen zich gepasseerd, wat het maatschappelijk draagvlak voor het proces direct doet afnemen. Dit leidt tot een toename van weerstand onder de maatschappelijke actoren en wordt dan ook wel het 'boemerang-effect' genoemd, aangezien eerder genegeerde bezwaren later in het project sterker terugkomen.

3.4 Het informele besluitvormingsproces

De overheid worstelt nog steeds met de rol van maatschappelijke actoren in het planningsproces (Bailey e.a., 2001, p. 448; Innes & Booher, 2004, p. 419-420). Eén van die worstelingen betreft het moment waarop deze partijen deel zouden moeten nemen. Coenen e.a. (2001, p. 327) karakteriseren het proces waarin maatschappelijke actoren pas in een ver gevorderd stadium van de planvorming deelnemen als 'mosterd na de maaltijd', 'nazorgtherapie', 'een wassen neus' of 'een doekje voor het bloeden'. Dit komt veel voor in de praktijk. Partijen vanuit de maatschappij hebben dan pas invloed op het besluitvormingsproces op het moment dat er al een plan is. Aan het plan zullen dan hooguit nog aanpassingen worden gedaan en zelfs dan is het de vraag in hoeverre het project in overeenstemming is met de wensen van de maatschappelijke partijen. In dit formele besluitvormingsproces zijn er verschillende momenten waarop maatschappelijke actoren invloed kunnen hebben, in alle gevallen is er echter al een plan.

Het accent in dit onderzoek ligt dan ook op in hoeverre de maatschappelijke actoren invloed hebben op het plan dat wordt gevormd voorafgaand aan het formele besluitvormingsproces. Het formele

proces bestaat uit een reeks vastgelegde overeenkomsten en plannen, waarvan een matrix is opgenomen in bijlage 3. Bij het informele besluitvormingsproces is dit niet het geval.
In deze voorfase van planvorming gelden veel minder onderlinge verplichtingen. Een belangrijke vraag is dan ook in hoeverre maatschappelijke actoren in deze voorfase van planvorming invloed uitoefenen, op welke wijze ze dat doen, hoe de projectorganisatie hier op inspeelt en welke gevolgen dat heeft.

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden wordt het informele besluitvormingsproces van twee cases gereconstrueerd. De manier waarop dit in de praktijk wordt gebracht is in paragraaf 4.5 verder uitgewerkt.

3.5 Deelconclusie

De representanten van het maatschappelijk draagvlak vormen de focus van dit onderzoek: de maatschappelijke actoren. Op basis van Pel & Verbart (1997) worden de verschillende typen actoren ingedeeld in zeven categorieën. Drie hiervan zijn maatschappelijke actoren: het publiek, burgers en intermediaire organisaties.

In de cases wordt onderzocht welke invloed maatschappelijke actoren hebben op het besluitvormingsproces van dit type megaprojecten. Om dit te onderzoeken wordt het informele besluitvormingsproces gereconstrueerd, het gaat nadrukkelijk om de voorfase van de formele planvorming. In de praktijk blijkt namelijk dat de overheid nog steeds worstelt met de rol van maatschappelijke actoren en het moment van betrekken. Dit komt naar voren in het feit dat maatschappelijke actoren zich veelal gepasseerd voelen, wat de weerstand tegen het afgelegde proces vergroot. Dat is nadelig voor een voortvarende realisatie van een megaproject, aangezien de theorie is dat ‘draagvlak als proceskenmerk’ des te belangrijker is voor de realisatie van een project, wanneer maatschappelijk draagvlak voor de inhoud ontbreekt.

Voor de invloed van maatschappelijke actoren zijn de strategieën die de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren toepassen essentieel. Bij maatschappelijke actoren gaat het om de strategie en de manier waarop deze wordt toegepast, zoals of de actie openbaar is of niet en of de actie zich direct op de overheid richt of niet. Kwaliteiten voor de invloed van maatschappelijke actoren zijn bijvoorbeeld het voeren van een offensieve strategie en het zelf kunnen aandragen van alternatieven. Bij de projectorganisatie staat de manier waarop de maatschappelijke actoren betrokken worden centraal, waarin acht niveaus – van manipulatie tot burgercontrole – uit elkaar worden gehouden. Kwaliteiten voor de projectorganisatie zijn onder meer de vormgeving van het besluitvormingsproces, afstemming van belangen binnen de overheid en kennis van maatschappelijke actoren.
Dergelijke veronderstellingen worden in de casestudies onderzocht. Als vervolg daarop wordt onderzocht welke gevolgen dat heeft voor het besluitvormingsproces en in hoeverre dat overeenkomt met de hier genoemde kwaliteiten en valkuilen.

4. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodiek verder geoperationaliseerd op basis van de voorgaande hoofdstukken. In eerste instantie wordt dit gedaan met het conceptueel model in 4.1. Daarna geeft 4.2 het onderzoeksontwerp weer en paragraaf 4.3 de manier waarop dit onderzoek aan de criteria voor een gedegen onderzoeksontwerp voldoet.
Paragraaf 4.4 gaat vervolgens in op de selectiecriteria die in dit onderzoek bepalend zijn voor de keuze van de cases. Die criteria zijn gebaseerd op de berg, zodat de bevindingen uit de geselecteerde cases zoveel mogelijk zeggingskracht hebben voor de berg. In paragraaf 4.5 en 4.6 is uitgewerkt hoe de casestudies worden onderzocht. De deelconclusie is weergegeven in paragraaf 4.7.

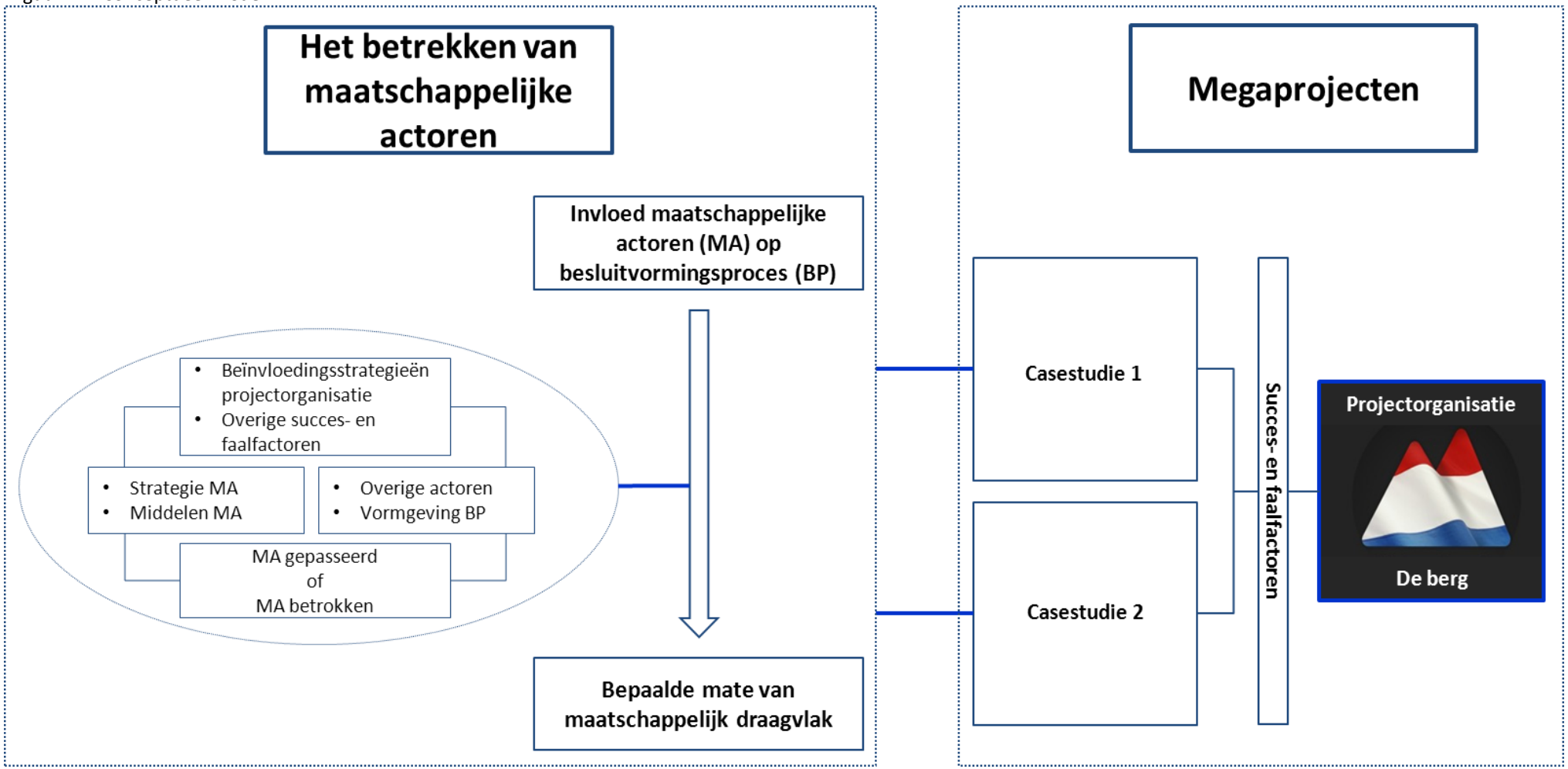
4.1 Conceptueel model

In het conceptueel model – weergegeven in figuur 4.1 – vormen twee begrippen de kern: maatschappelijk draagvlak en megaprojecten.

Maatschappelijke actoren zijn de representanten van het maatschappelijk draagvlak. Dit kunnen burgers zijn, groepen van burgers, maar bijvoorbeeld ook natuurorganisaties. Deze maatschappelijke actoren hebben invloed op het besluitvormingsproces. Dat is de focus van dit onderzoek. Zoals blijkt uit figuur 4.1 kan de invloed van maatschappelijke actoren zich op uiteenlopende wijzen uiten. Zo zijn onder meer de strategie van de maatschappelijke actoren en van de projectorganisatie mede bepalend. Deze verschillende manieren waarop maatschappelijke actoren invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces, leiden tot een maatschappelijk draagvlak of maatschappelijke weerstand – waarvan overigens ook tussenvormen mogelijk zijn (figuur 1.2).

In twee megaprojecten wordt onderzocht op welke wijze de maatschappelijke actoren invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces. De kwaliteiten en valkuilen uit deze casestudies worden vervolgens getransponeerd naar de berg.

Figuur 4.1: Conceptueel model



Gehanteerde afkortingen figuur 4.1: BP = besluitvormingsproces, MA = maatschappelijke actoren
Bron: eigen bewerking

4.2 De casestudie

Bryman onderscheidt een aantal verschillende vormen van onderzoeksontwerp, waarvan de casestudie relevant is voor dit onderzoek. In dit type onderzoeksontwerp worden de data op verschillende wijze verkregen, wat de validiteit van het onderzoek versterkt. Dit wordt 'triangulation' genoemd. In een casestudie is datatriangulatie des te meer van belang vanwege het grote aantal te meten variabelen, vergeleken met het (kleine) aantal cases.
In dit onderzoek bestaat de triangulatie uit een literatuuronderzoek naar wat er al bekend is over de invloed van maatschappelijk draagvlak op het besluitvormingsproces van megaprojecten. Dit literatuuronderzoek legt een basis voor de toepassing van de volgende methoden: documentenanalyse die wordt aangevuld met semigestructureerde interviews met de actoren die een centrale rol innamen in de geselecteerde cases.

De nadruk ligt hier dan ook op kwalitatieve dataverzameling, waardoor het onderzoek inductief is van aard. Dat wil zeggen dat theorievorming wordt gebaseerd op de resultaten van het onderzoek (Bryman, 2008, p. 54). De criteria die hierbij van belang zijn en op welke manier er in dit onderzoek rekening mee wordt gehouden, worden besproken in paragraaf 4.3.

4.3 De criteria van het onderzoeksontwerp

In sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn enkele criteria van belang die bepalend zijn voor de betrouwbaarheid, reproduceerbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Externe betrouwbaarheid
Dit criterium gaat over de vraag of de resultaten van het onderzoek reproduceerbaar zijn. Stel dat iemand anders hetzelfde onderzoek doet, komt daar dan hetzelfde uit? Bryman (2008, p. 376) constateert dat dit criterium altijd erg lastig te vervullen is in kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek. De reden hiervoor is dat de sociale omstandigheden en verhoudingen voortdurend veranderen, waardoor er altijd kans is dat hetzelfde onderzoek op een ander moment, andere resultaten geeft.
Wel is er alles aan gedaan om de betrouwbaarheid te vergroten, aangezien de interviews zijn opgenomen en beluisterd kunnen worden – in de hardcopy van dit onderzoek is een DVD als bijlage (zie hiervoor bijlage 6) ingevoegd, daarnaast zijn deze digitaal opvraagbaar – en citaten door voor publicatie aan de geïnterviewden voor te leggen.

Interne betrouwbaarheid
Bij de interne betrouwbaarheid gaat het niet om reproduceerbaarheid van de resultaten, maar om de betrouwbaarheid van de resultaten zelf. Het gaat er hier om of de getrokken conclusies uit de verzamelde data, de juiste zijn.
Mede om deze betrouwbaarheid veilig te stellen is er in dit onderzoek triangulatie van methoden toegepast, waarmee vanuit verschillende methoden resultaten voortvloeien, die gekoppeld worden. Verder is de betrouwbaarheid vergroot door actoren vanuit verschillende spectra te interviewen, er is hoor en wederhoor toegepast. Er zijn interviews gedaan met personen uit de projectorganisaties, maatschappelijke actoren en politiek.
De afgenomen interviews zijn semigestructureerd. Dit wil zeggen dat aan alle geïnterviewden dezelfde open vragen zijn voorgelegd, aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 4). De vragen zijn nadrukkelijk open van karakter, zodat ze enerzijds wel een richting geven en er consistentie en vergelijkbaarheid is tussen de interviews, terwijl de geïnterviewde ook zelf speelruimte heeft om de vragen te beantwoorden.

Interne validiteit
De interne validiteit heeft betrekking op causaliteit en daarmee op de vraag of meer of minder maatschappelijk draagvlak werkelijk invloed op de besluitvorming van megaprojecten, of dat dit andere oorzaken heeft. Met dit voorbeeld zijn meteen de kernvariabelen genoemd die een rol spelen bij causaliteit: de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele. De onafhankelijke variabele is de variabele die invloed heeft op de afhankelijke, beïnvloedbare variabele. In dit onderzoek is de onafhankelijke variabele maatschappelijk draagvlak of de maatschappelijke actoren (in megaprojecten) en is de afhankelijke variabele het besluitvormingsproces van die megaprojecten. Immers, het besluitvormingsproces wordt beïnvloed door het maatschappelijk draagvlak.

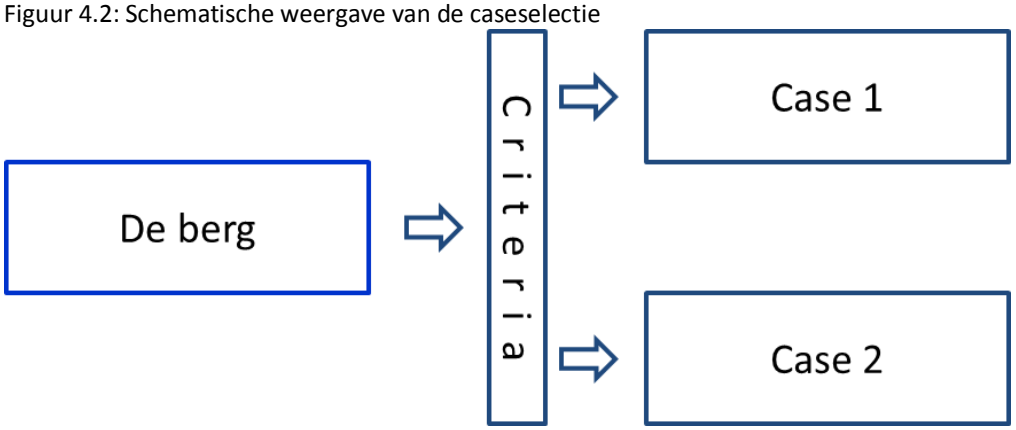
De interne validiteit van dit onderzoek wordt versterkt door het interviewen van actoren met verschillende perspectieven en door het vergelijken van de resultaten uit de interviews met elkaar. Daarnaast is er gekozen om twee casestudies uit te voeren, in plaats van één, zodat er ook een vergelijking tussen de casestudies mogelijk is.

Externe validiteit
De externe validiteit van een onderzoek bepaalt in hoeverre de onderzoeksresultaten ook kunnen worden geprojecteerd op andere onderzoekseenheden: de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Des te groter de onderzoekspopulatie is, des te groter doorgaans de generaliseerbaarheid.
In casestudies is de populatie klein, wat vragen oproept met betrekking tot de externe validiteit. Dit onderzoek gaat uit van een vergelijkende casestudie, waarin twee cases worden onderzocht. Een belangrijk element in deze studie is daarnaast, om de ervaringen uit de geselecteerde cases te projecteren op een andere case, namelijk de berg.
Om de externe validiteit te vergroten is gekozen voor een tweevoudige casestudie, twee cases worden onderzocht. Daarnaast zit de waarborg van de externe validiteit in dit onderzoek ook in de selectie van die cases, zodat de generaliseerbaarheid van de resultaten in ieder geval voor de berg optimaal is. Dit wordt gedaan op basis van een aantal overeenkomstige kenmerken met de berg, die volgen uit de voorgaande hoofdstukken. Er worden op die manier cases gekozen die op basis van een aantal cruciale kenmerken overeenkomen met de berg. De caseselectie wordt nader toegelicht in subparagraaf 4.4.1. Tot slot is er, zoals eerder gerefereerd, triangulatie toegepast. De dataverzameling vindt zijn basis in verschillende methoden en verschillende typen bronnen, dit versterkt de validiteit.

4.4 Selectie van cases
Dit onderzoek is een meervoudige casestudie, omdat het uitgaat van meerdere cases die worden vergeleken. In een meervoudige casestudie neemt de selectie van cases een essentiële rol in. Om een vergelijking tussen cases te kunnen maken, kan op verschillende aspecten de nadruk worden gelegd. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op cases die zoveel mogelijk overeenkomen met de berg op basis van een aantal criteria. Deze cases illustreren zo situaties die zich ook bij de berg voor kunnen doen, wat kwaliteiten en valkuilen genereert voor de projectorganisatie van de berg.
Des te sterker de geselecteerde cases overeenkomen met de berg, des te sterker is de zeggingskracht voor de berg.

4.4.1 Selectiecriteria
Het plan om een berg van dergelijke omvang te bouwen is uniek. Daardoor is het niet zomaar te vergelijken met andere projecten. Als het bouwen van een berg in Nederland echter wordt benaderd als het realiseren van een megaproject, is een vergelijking met andere megaprojecten mogelijk. Op basis van een aantal criteria kan een project tot eenzelfde categorie worden gerekend als de berg. Op basis daarvan kunnen lessen van dergelijke projecten worden doorgetrokken naar de berg. Dit is schematisch weergegeven in figuur 4.2.

Figuur 4.2: Schematische weergave van de caseselectie



Bron: Eigen bewerking, 2013

Elk van deze criteria vindt zijn grondslag in dit onderzoek, de betreffende (sub)paragraaf is achter het betreffende criterium tussen ( ) weergegeven. De criteria waaraan een case moet voldoen zijn:

- Het betreft een maatschappelijk controversieel project (1.1).
- Het project heeft geen directe urgentie (1.1 en 2.4).
- De case voldoet aan de definitie van megaproject in dit onderzoek (1.4.3).
- Het project is gerealiseerd of moe(s)t worden gerealiseerd op Nederlands grondgebied (1.4.3).
- Het projecttype van de case komt overeen met dat van de berg (2.3-2.4).
- De omgeving van de case is niet-stedelijk (nadere toelichting in deze subparagraaf; 4.4.1).
- De case heeft tenminste de masterplanfase van het besluitvormingsmodel bereikt (3.4).

Een case is geschikt wanneer het net als de berg aan elk van de voorwaarden voldoet. De spoeling aan projecten waaruit gekozen kan worden is daardoor dun.
Voorop staat dat een project maatschappelijk omstreden is of is geweest, aangezien het in dit onderzoek draait om de wisselwerking tussen maatschappelijke actoren en de projectorganisatie van megaprojecten. Onderzoek naar projecten waar deze maatschappelijke (tegen)krachten ontbreken heeft dan ook weinig nut. Omdat dit niet zomaar te meten valt, is voorafgaand aan de definitieve caseselectie onderzocht in hoeverre partijen uit de omgeving een rol hebben gespeeld in het project.

Daarnaast ontbreekt bij de berg de directe urgentie, zoals al in de aanleiding (1.1 en in 2.4) is gesteld. Dit criterium maakt veel projecten voor dit onderzoek irrelevant als casestudie, aangezien juist de urgentie doorgaans een kenmerk is van megaprojecten (WRR, 1994, p. 20, 61). De urgentie wordt in veel gevallen gezien als een belangrijke bron van maatschappelijk draagvlak. Andersom werkt dit ook. Verondersteld wordt dat projecten waarbij deze urgentie ontbreekt, meer vatbaarder zijn voor maatschappelijke weerstand (WRR, 1994, p. 20, 61).

In megaprojecten komt het maatschappelijk draagvlak des te sterker naar voren, zoals is aangegeven in subparagraaf 1.4.3. Het is dan ook van belang dat cases voldoen aan de hier gehanteerde definitie van megaproject. Dit criterium gaat vooral om de omvang van het project, die 'kolossaal' moet zijn. In geld uitgedrukt moet deze minimaal €200 miljoen bedragen en daarnaast moet er sprake zijn van een mix van functies.

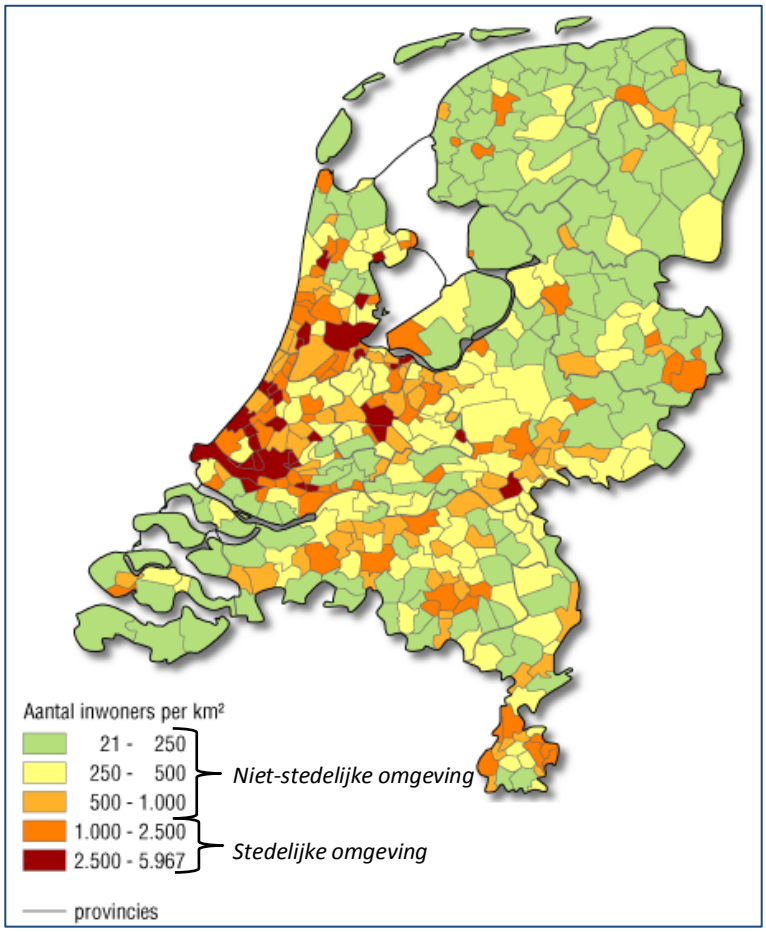
In dezelfde subparagraaf nemen Flyvbjerg (2008, p. 7) en De Bruijn e.a. (1996, p. 14) cultuurverschillen waar, in de ruimtelijke planning tussen Nederland en andere landen. In dit onderzoek ligt de focus dan ook op de Nederlandse situatie en Nederlandse cases, aangezien de berg op Nederlands grondgebied zal worden gebouwd.

Als vijfde criterium geldt het projecttype. De berg is volgens de definitie van De Bruijn e.a. (1996, p. 28) een ontwikkelingsproject. Dat wil zeggen dat het project – hoe groot ook – gebonden is aan één locatie en niet gespreid is over een groter gebied. Een voorbeeld van het eerste is VINEX-wijk Leidsche Rijn bij Utrecht, onder ruimtelijk gespreide projecten vallen bijvoorbeeld grootschalige infrastructurele projecten.
Daarnaast wil de definitie ontwikkelingsproject zeggen dat het project verschillende functies omvat, waardoor projecten eendimensionale woon- of verkeersprojecten niet geschikt zijn voor dit onderzoek.

In subparagraaf 1.2.1 is gesteld dat de kans op maatschappelijke weerstand voor de berg – mede vanwege de ontbrekende directe urgentie – aanzienlijk is. De berg lijkt op voorhand dan ook kansrijker op een locatie waar de berg voor minder burgers invloed heeft op de leefomgeving – gebieden met 'maatschappelijke onderdruk' – dan in stedelijke gebieden. Daarnaast verschilt de ruimtelijke problematiek tussen stedelijke en niet-stedelijke locaties. De cases moeten daarom liggen in een niet-stedelijke omgeving.
De categorie waarin een gebied valt is gebaseerd op de bevolkingsdichtheid per gemeente. Dit is weergegeven in figuur 4.3. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat gemeenten die gemiddeld meer dan 1000 inwoners per vierkante kilometer hebben worden gezien als een stedelijk gebied. De gebieden met minder dan 1000 inwoners gelden als niet-stedelijk. Daar komt bij dat een case minimaal vijf kilometer van de gemeentegrens van een stedelijk gebied af moet liggen.

Het zevende criterium is meer praktisch ingestoken, aangezien ook niet-gerealiseerde projecten als onderzoeksobject kunnen worden gebruikt. Het is daarom van belang dat er een serieuze afweging heeft plaatsgevonden om een project wel of niet te realiseren. De geselecteerde projecten moeten daarom een bepaalde fase in de planvorming bereikt hebben.

Figuur 4.3: Bevolkingsdichtheid per gemeente



Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2012

4.4.2 De cases in dit onderzoek

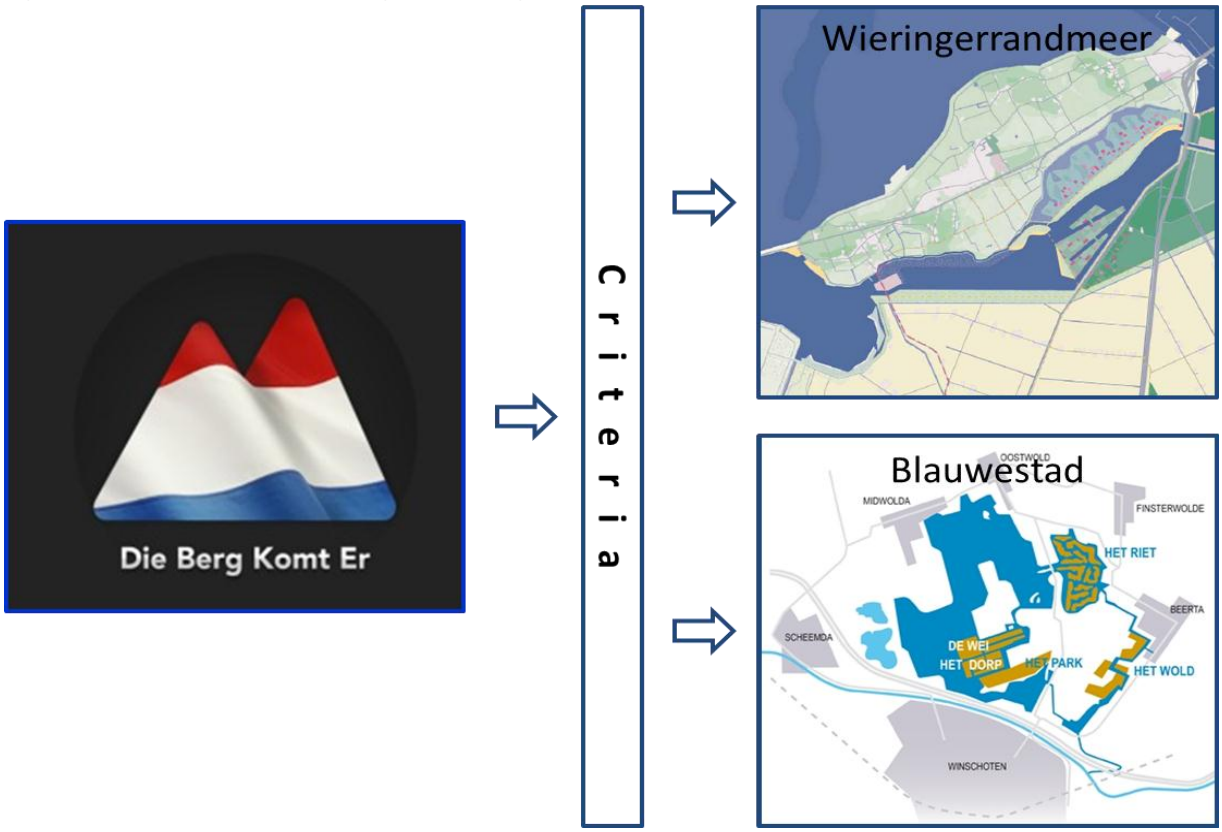
Op basis van de hiervoor gedefinieerde zeven criteria is er gekozen om een studie te doen naar de cases:

- Wieringerrandmeer
  Het Wieringerrandmeer-project had ten doel om de regio een 'sociaaleconomische impuls' te geven, door een randmeer om de gemeente Wieringen aan te leggen zodat dit opnieuw een eiland zou worden (Randstedelijke Rekenkamer, 2012). De Provincie Noord-Holland en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer hebben hier een belangrijke rol in gespeeld. In 2000 is bestuurlijk de eerste aanzet tot dit project gegeven, terwijl het project in november 2010 door Provinciale Staten is beëindigd (Randstedelijke Rekenkamer, 2012, p. 27).
  Het project komt op basis van de zeven gestelde criteria overeen met de berg en wordt bijvoorbeeld gezien als een niet-urgent project, ook andere oplossingen zijn denkbaar om het doel van een 'sociaaleconomische' impuls te bewerkstelligen.
  De projectomgeving – het gebied dat lichtgeel is gekleurd waar de Afsluitdijk Noord-Holland verlaat – is een gebied met maatschappelijke onderdruk.

- Blauwestad
  In Noordoost-Groningen is vanaf 2006 een landelijk woongebied ontwikkeld rondom het nieuw uitgegraven Oldambtmeer. Doel van dit project is om dit gedeelte van de provincie Groningen een kwaliteitsimpuls te geven, wat de sociaaleconomische situatie moet verbeteren (Noordelijke Rekenkamer, 2010, p. 7). Uiteindelijk moeten er ruim 1500 woningen in het gebied gerealiseerd worden.
  Met betrekking tot de criteria geldt hetzelfde als voor het Wieringerrandmeer, Blauwestad voldoet daaraan.

De schematische weergave – figuur 4.2 – wordt nu verder ingevuld.

Figuur 4.4: Een schematische weergave van de geselecteerde cases



Bron: Eigen bewerking, 2013

4.5 Reconstructie besluitvormingsproces

Voor het Wieringerrandmeer en Blauwestad wordt een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces, waarin de nadruk ligt op de wisselwerking tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke partijen.

Actorenanalyse

In de reconstructie van de casestudies zijn de betrokken actoren cruciaal. Na de introductie van het project, wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste actoren – vanuit het perspectief van dit onderzoek – in het project. Een aantal eigenschappen zijn per actor van belang in deze actorenanalyse.

- Type actor
  Maatschappelijke actoren representeren de mate van maatschappelijk draagvlak voor een project en spelen ook in de casestudies een cruciale rol. Daarom wordt per actor weergegeven tot welk type deze behoort, zodat duidelijk is welke actoren ook tot de maatschappelijke actoren behoren. De indeling van Pel & Verbart (1997) – uiteengezet in subparagraaf 3.2.1 – vormt hiervoor de basis.
- Belang
  Bepalend voor het handelen van een actor is het belang dat deze heeft bij het al of niet realiseren van het project. Dit is de reden dat de partij betrokken is bij het project en hieraan is doorgaans een doel gekoppeld.
  Voor een belangengroep die opkomt voor het dorpse karakter van een dorp, kan het doel zijn: het behouden van de historische identiteit van het dorp.
- Standpunt
  Het standpunt is de urgentie van het project voor een bepaalde actor. Het is een concrete uitwerking van het belang, wat op een hoger en abstracter niveau ligt. Zo kan de hiervoor genoemde belangengroep als standpunt innemen, dat ze tegen uitbreiding zijn buiten de huidige bebouwingsgrenzen, omdat dit niet in overeenstemming is met het behouden van de historische identiteit.
- Afhankelijkheid
  Hieronder wordt verstaan in hoeverre en op welke wijze het project afhankelijk is van deze partij. Het gaat dan bijvoorbeeld om of er sprake is van directe of van indirecte invloed en op welke wijze deze macht of invloed kan worden aangewend.
  Zowel Dirkx e.a. (2007, p. 16) als Klijn & Koppenjan (2004, p. 144-145) constateren dat dit afhankelijk is van de middelen, of hulpbronnen, waarover elke actor beschikking heeft. Dit zijn de indicatoren voor de macht of invloed van de partij(en) in het project.
  Gebaseerd op de theorie van Klijn & Koppenjan, worden er in dit onderzoek per actor vier indicatoren uitgewerkt:
  - Financiële middelen
    De financiële middelen zijn een belangrijke indicator voor de mate van invloed van partijen.
  - Productiemiddelen
    Deze indicator gaat over of actoren de beschikking hebben over de productiemiddelen die nodig zijn voor realisatie. Voorbeelden hiervan zijn personeel, materieel en grondbezit.
  - Competenties
    Deze indicator geeft aan of een actor de formele of juridische bevoegdheid heeft om bepaalde beslissingen te nemen.
  - Kennis
    Het gaat hier zowel om kennis die is vastgelegd in bijvoorbeeld documenten, als om kennis uit ervaring.

Nadat dit per actor in beeld is gebracht, worden de posities die de partijen ten opzichte van elkaar innemen, gevisualiseerd. Dit is gebaseerd op het standpunt van de partij ten opzichte van het project en het is gebaseerd op de hoeveelheid macht die een actor heeft.

Besluitvormingsronden en interacties
In de cases wordt daarnaast onderzocht welke actor wanneer een rol speelt in de besluitvorming. Voor het formele besluitvormingstraject is dit duidelijk in te delen in fasen, zoals in bijlage 3 is aangegeven. Het informele traject zit anders in elkaar. Dit bestaat uit meningsvorming en overleg / onderhandelen, zoals in subparagraaf 1.4.1 is toegelicht. De eerste aanzet tot een project komt hier tot stand, zonder dat de partijen al verplichtingen hebben naar elkaar toe.
De reconstructie hiervan wordt gedaan op basis van het rondenmodel, dat past bij het pluricentrische perspectief (subparagraaf 1.4.1). Een ronde in het rondenmodel wordt begrensd door twee beslismomenten, waarbij de samenstelling van actoren per ronde kan verschillen.
Aangezien niet in elke ronde dezelfde partijen deelnemen, is de interactie tussen deze partijen van groot belang. Per ronde wordt onderzocht welke actoren er een rol in spelen en hoe die rol eruit ziet. Er wordt eveneens bekeken naar welk beslismoment wordt toegewerkt en welke acties en strategieën – als uiteengezet in subparagraaf 3.2.2 – door zowel projectorganisatie als maatschappelijke actoren worden toegepast. Hiermee wordt onderzocht hoe de verschillende actoren invloed hebben op het besluitvormingsproces en op de inhoud van de besluitvorming.

Projectorganisatie
In de cases wordt tevens onderzocht welke rol de projectorganisatie heeft gespeeld. De nadruk daarin ligt op de wisselwerking tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren. Onderzocht worden het moment van interactie, het initiatief daarin en welke strategie of combinatie van strategieën de projectorganisatie heeft ingezet.

Kwaliteiten en valkuilen
Daarna worden uit de casestudies de kwaliteiten en valkuilen gedestilleerd. Er wordt bekeken welke strategieën en acties er door de maatschappelijke actoren zijn toegepast. Als vervolg daarop wordt bekeken hoe de projectorganisatie hier op heeft ingespeeld en in hoeverre dat succesvol is geweest.

4.6 Interviews en selectie respondenten

De eerste stap van de reconstructie van het informele besluitvormingsproces van het Wieringerrandmeer en Blauwestad wordt gezet met behulp van een documentenanalyse. Dit wordt aangevuld met de semigestructureerde interviews, met een aantal belangrijke actoren.
In de interviews wordt er terug gekeken naar de betreffende case en wordt het project chronologisch besproken. Per periode wordt bekeken welke invloed de verschillende actoren op het besluitvormingsproces hebben gehad. Specifieke aandacht is er voor de maatschappelijke actoren en de projectorganisatie, welke invloed deze op het besluitvormingsproces hebben gehad en hoe de geïnterviewde hier tegenover staat. Op basis van de schets van het proces die verschillende betrokkenen geven wordt het procesverloop in beeld gebracht. Daarnaast zorgt dit ervoor dat onderlinge vergelijkbaarheid tussen de interviews mogelijk is.
Tenslotte is in de interviews vooruitgekeken naar de berg, door te vragen naar kwaliteiten en valkuilen.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van de rol die ze hebben gespeeld in de geselecteerde case. Hierbij zijn actoren vanuit de verschillende spectra van de case geïnterviewd, zodat de verschillende invalshoeken worden belicht en een afgewogen analyse kan worden gemaakt. De geïnterviewde actoren zijn per casestudy weergegeven in de tabellen 4.1 en 4.2.

Tabel 4.1: Geïnterviewde betrokkenen Wieringerrandmeer

Naam	*Functie*
Martien Dekkers	Wethouder verkeer, milieu en ruimtelijke ordening, gemeente Wieringermeer
Joop Grin	Vertegenwoordiger Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer
Peter Grubben	Vertegenwoordiger Milieufederatie Noord-Holland
Pieterjan van der Hulst	Projectleider Wieringerrandmeer, Provincie Noord-Holland
Marco Kerssens	Hoofd Grondgebiedszaken, gemeente Wieringen
Bart Lankester	Woordvoerder Wierings Beraad
Jan van Zijl	Voorzitter Stuurgroep Wieringerrandmeer, provincie Noord-Holland

Bron: Eigen bewerking, 2013

Tabel 4.2: Geïnterviewde betrokkenen Blauwestad

Naam	*Functie*
Marc Calon	Gedeputeerde ruimtelijke ordening & financiën, provincie Groningen
Rita Jansen	Gedeputeerde natuur & landschap, water, landbouw & plattelandsbeleid, provincie Groningen / directeur Groninger Landschap
Jan Kleine	Projectleider Blauwestad, provincie Groningen
Janny Vlietstra	Burgemeester, gemeente Winschoten
Roel Vos	Projectdirecteur Blauwestad, provincie Groningen
Harm Evert Waalkens	Vertegenwoordiger Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer
Rieks van der Wal	Districtshoofd Groningen, Staatsbosbeheer

Bron: Eigen bewerking, 2013

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een interviewhandleiding, bijlage 4. Per interview is er een verslag opgesteld. Deze verslagen zijn opgenomen in bijlage 5. De in dit onderzoek gebruikte citaten zijn vooraf goedgekeurd door de geïnterviewde betrokkenen. De opnames van de gehele interviews zijn opvraagbaar bij de auteur en in de hardcopy van de scriptie bijgevoegd op een DVD (bijlage 6).

4.7 Deelconclusie

De cases in dit onderzoek worden geselecteerd op basis van zeven criteria. De criteria zorgen ervoor dat de cases die onderzocht worden op de essentiële kenmerken overeenkomen met de berg, zodat de resultaten uit de geselecteerde projecten naar de berg getransponeerd kunnen worden.

De zeven criteria zijn:

Kader 4.1: Selectiecriteria casestudies

Het betreft een maatschappelijk controversieel project.
Het project heeft geen directe urgentie.
De case voldoet aan de definitie van megaprojecten volgens dit onderzoek.
Het project is gerealiseerd of moe(s)t worden gerealiseerd op Nederlands grondgebied.
Het projecttype komt overeen met het projecttype van de berg.
De omgeving van de case is niet-stedelijk.
Het project heeft tenminste de masterplanfase van het besluitvormingsmodel bereikt.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Op basis van deze criteria zijn het Wieringerrandmeer en Blauwestad de onderzoeksobjecten.

5. Het Wieringerrandmeer

5.1 Opnieuw een eiland?

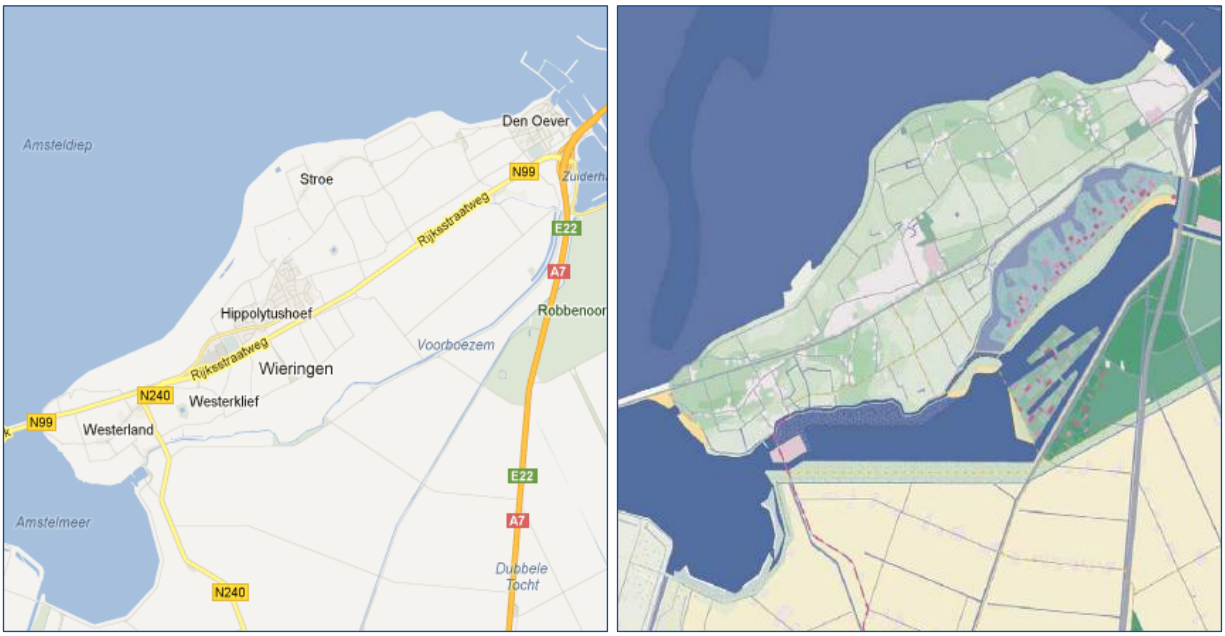
Wieringen maakt sinds 1924 onderdeel uit van het vasteland, daarvoor was het altijd een eiland. Het plan voor een Wieringerrandmeer heeft als basis om van Wieringen opnieuw een (schier)eiland te maken (Randstedelijke Rekenkamer, 2012). Dit is in figuur 5.1 weergegeven.
Na een initiatief van de gemeente Wieringen en na verschillende voorstudies is in 2002 het projectbureau Wieringerrandmeer opgezet. Deze bestaat uit de gemeenten Wieringen en Wieringermeer, het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) en de provincie Noord-Holland (PNH). Het projectbureau onderzoekt op aanvraag van de gemeenten Wieringen en Wieringermeer de mogelijkheden voor een Wieringerrandmeer.

Een belangrijke achtergrond van het project is om de sociaaleconomische ontwikkeling in dit gebied een impuls te geven door een toename van werkgelegenheid en bedrijvigheid. Manieren om dit te bereiken zijn onder meer een toename van recreatiemogelijkheden en ruimte maken voor bollenteelt. Andere achtergronden zijn:

- Versterken van natuur en ecologie door een verbinding te maken tussen het IJsselmeer en de Noordzee.
- Verbeteren van de bereikbaarheid van dit gebied over water.
- Bijdragen aan een betere waterhuishouding (Randstedelijke Rekenkamer, 2012).

Dit project moet echter ook gefinancierd worden. En aangezien de genoemde achtergronden financieel te weinig opbrengen, is het uitgangspunt dat een toevoeging van 700 tot 1300 nieuwe woningen – in combinatie met nieuwe werklocaties en recreatiemogelijkheden – de financieringsbron is van het project.

Figuur 5.1: Het huidige Wieringerrandmeer (links) en het toekomstplan (rechts)



Bron: links: Google Maps (bewerking), rechts: Randstedelijke Rekenkamer, 2012

In de besluitvorming over het Wieringerrandmeer heeft een omvangrijk aantal partijen een rol gespeeld. Dit onderzoek spitst zich toe op maatschappelijk draagvlak en de daarvoor meest relevante actoren: de maatschappelijke actoren. In dit onderzoek zijn dat het Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer en het Wierings Beraad. Daarnaast zijn ook de PNH, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en het consortium van projectontwikkelaars – Lago Wirense – voor dit onderzoek van

belang. In paragraaf 5.2 volgt dan ook eerst een analyse van deze partijen, waarna in paragraaf 5.3 het proces wordt beschreven aan de hand van het rondenmodel (de Bruijn, 1996) en een tijdbalk.
Vervolgens wordt – in paragraaf 5.4 – bekeken welke gevolgen de wisselwerking tussen de maatschappelijke actoren en de projectorganisatie heeft gehad voor het project.
De deelconclusies hieruit worden weergegeven op basis van kwaliteiten en valkuilen in paragraaf 5.5.

5.2 Actorenanalyse

In voorgaande paragraaf is beschreven dat in dit onderzoek zes partijen nader worden geanalyseerd, aangezien deze bepalend zijn voor de wisselwerking tussen de partijen uit de omgeving en de projectorganisatie.
Op basis van vier elementen – zoals genoemd in paragraaf 4.5 zijn dit type actor, belang, standpunt en afhankelijkheid – wordt elke actor geanalyseerd. De afhankelijkheid wordt bepaald door de financiële middelen, productiemiddelen, competenties en kennis.
Na deze analyse zijn de posities van de actoren in figuur 5.2 ten opzichte van elkaar visueel gemaakt.

PNH

Tabel 5.1: Analyse PNH

Type actor	Politiek en ambtenarenapparaat
Belang	Vergroten van de werkgelegenheid en bedrijvigheid in de Kop van Noord-Holland. Realiseren van een ecologische verbindingszone tussen IJsselmeer en Noordzee. Bijdragen aan een goed waterbeheer in de Kop van Noord-Holland.
Standpunt	De PNH is voorstander van het project, omdat dit gedeelte van Noord-Holland de sociaaleconomische impuls krijgt die volgens hen noodzakelijk is.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Vanuit de overheid is het project financieel afhankelijk van de PNH. Met de gemeenten Wieringen en Wieringermeer is afgesproken dat zij maximaal een half miljoen euro bijdragen (Dekkers, 2012). Ter vergelijking: PS van de PNH zeggen in 2003 29 miljoen euro toe, ter verdere planontwikkeling. *Productiemiddelen* De provincie heeft de organisatorische kracht om een dergelijk project te organiseren en doet dit op verzoek van de gemeenten Wieringen en Wieringermeer, aangezien de schaalgrootte van het project niet past bij de productiemiddelen van deze gemeenten. De provincie heeft geen machtspositie op basis van grondpositie. *Competenties* De macht van de provincie is ook op dit onderdeel groot. Hoewel de gemeenten bestemmingsplannen moeten goedkeuren, heeft de provincie de mogelijkheid om een inpassingsplan ter vervanging daarvan in te stellen. Hier heeft de provincie ook mee gedreigd (van Zijl, 2012). Daarnaast zou de provincie tot onteigening kunnen overgaan, indien minnelijk verwerven van de gronden tot problemen zou leiden. *Kennis* De provincie Noord-Holland beschikt over algemene kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Gemeente Wieringen

Tabel 5.2: Analyse gemeente Wieringen

Type actor	Politiek en ambtenarenapparaat
Belang	Opkomen voor de belangen van de inwoners, zoals het bereiken van de door de provincie gestelde doelen. Voorkomen van negatieve effecten voor de inwoners, waaronder vooral de angst leeft van kostenoverschrijdingen.
Standpunt	De gemeenteraad van Wieringen is – vooral in eerste instantie – in grote meerderheid voorstander van het project, omdat het voormalige eiland hierdoor een sociaaleconomische impuls zou krijgen.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* De gemeente Wieringen levert een beperkte financiële bijdrage, van maximaal een half miljoen euro (Dekkers, 2012). *Productiemiddelen* De gemeente beschikt niet over de organisatorische kracht om een dergelijk project te organiseren en geeft de projectorganisatie uit handen aan de PNH. De gemeente Wieringen heeft geen macht op basis van grondpositie. *Competenties* Formeel gezien heeft de gemeente hier macht, bestemmingsplannen moeten immers worden goedgekeurd door de gemeente. Wel heeft de provincie de mogelijkheid om door middel van een inpassingsplan hieraan voorbij te gaan. *Kennis* De gemeente Wieringen beschikt over een zeer goede kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Gemeente Wieringermeer

Tabel 5.3: Analyse gemeente Wieringermeer

Type actor	Politiek en ambtenarenapparaat
Belang	Opkomen voor de belangen van de inwoners, zoals het bereiken van de door de provincie gestelde doelen. Voorkomen van negatieve effecten voor de inwoners, waaronder vooral de angst leeft van kostenoverschrijdingen.
Standpunt	De gemeenteraad van Wieringermeer is in eerste instantie in grote meerderheid voorstander van het project, aangezien het Wieringerrandmeer de gemeente een forse sociaaleconomische impuls kan geven.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* De gemeente Wieringermeer levert een beperkte financiële bijdrage, van maximaal een half miljoen euro (Dekkers, 2012). *Productiemiddelen* De gemeente beschikt niet over de organisatorische kracht om een dergelijk project te organiseren. De gemeente Wieringermeer heeft geen macht op basis van grondpositie. *Competenties* Formeel gezien heeft de gemeente hier macht, bestemmingsplannen moeten

	immers worden goedgekeurd door de gemeente. Wel heeft de provincie de mogelijkheid om door middel van een inpassingsplan hieraan voorbij te gaan. *Kennis* De gemeente Wieringermeer beschikt over een zeer goede kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Ontwikkelingsconsortium Lago Wirense

Lago Wirense is het consortium dat de ontwikkelingscompetitie wint. Dit consortium bestaat oorspronkelijk uit Boskalis, Volker Wessels en Witteveen+Bos. Witteveen+Bos stapt hier in 2005 uit.

Tabel 5.4: Analyse Ontwikkelingsconsortium Lago Wirense

Type actor	Belegger
Belang	Realiseren van financiële winst.
Standpunt	Lago Wirense is een absolute voorstander van het project.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Lago Wirense is de grootste investeerder in het project en neemt in principe de helft van de aanlegkosten voor zijn rekening. *Productiemiddelen* Lago Wirense beschikt als enige deelnemende partij over de technische productiemiddelen om het project te realiseren. Organisatorisch is Lago Wirense met name afhankelijk van de PNH. Grondpositie heeft Lago Wirense niet, zodat het consortium met name afhankelijk is van de agrariërs. *Competenties* Formeel-juridisch gezien heeft Lago Wirense geen macht. *Kennis* Lago Wirense heeft geen specifieke kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

LTO Noord / Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer

De belangen van de agrariërs werden vertegenwoordigd door het Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer (ACW). Dit is een specifiek voor dit project opgericht collectief, vanuit de land- en tuinbouworganisatie (LTO) Noord.

Tabel 5.5: Analyse LTO Noord / ACW

Type actor	Intermediaire organisatie
Belang	Collectief dat de belangen behartigt van de agrarische sector in Wieringen en Wieringermeer. Opkomen voor de belangen van land- en tuinbouwers in Noord-Nederland.
Standpunt	Voorkomen van negatieve effecten van het project Wieringerrandmeer voor land- en tuinbouwers, aangezien deze voor het project noodzakelijke gronden bezitten. Omdat de nadruk ligt op het voorkomen van negatieve effecten voor de agrariërs, is het ACW geen uitgesproken voor- of tegenstander van het project.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* De agrariërs leverden geen bijdrage aan de financiële middelen van het project.

	Productiemiddelen Op basis van deze indicator hebben de agrariërs in het gebied een machtspositie, ze hebben de grond in bezit. *Competenties* Formeel-juridisch gezien hebben de agrariërs geen macht. *Kennis* Als gebruikers hebben de agrariërs een uitstekende kennis van het gebied en de fysieke staat er van.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Wierings Beraad

Het Wierings Beraad bestaat uit twee partijen, aangevuld met enkele bewoners. De Stichting Landschapszorg Wieringen en de Milieufederatie Noord-Holland zijn deze organisaties.
De bewoners handelen op persoonlijke titel, waarbij het niet volledig duidelijk is in hoeverre dit weerklank vindt bij- en gesteund wordt door de lokale burgers.

Tabel 5.6: Analyse Wierings Beraad

Type actor	Intermediaire organisatie en burgers
Belang	Het behouden en verbeteren van de natuurwaarden op en om het Wieringerrandmeer.
Standpunt	Het Wierings Beraad is niet tegen een Wieringerrandmeer, maar wel tegenstander van het plan van Lago Wirense. Dit plan houdt volgens het Wierings Beraad te weinig rekening met natuurwaarden, mede vanwege de grootschalige bebouwing en voldoet daarmee niet meer aan de oorspronkelijke uitgangspunten.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Het Wierings Beraad levert geen bijdrage aan de financiële middelen van het project. *Productiemiddelen* Het Wierings Beraad heeft geen macht op basis van productiemiddelen, zoals grondpositie, aangezien de krachten niet zijn gebundeld met het ACW. *Competenties* Formeel-juridisch gezien had het Wierings Beraad geen macht in directe zin. In indirecte zin had het Wierings Beraad wel macht, via de gemeentelijke en provinciale politiek. Iedereen die zich vertegenwoordigd voelt door het Wierings Beraad, behoort namelijk tot het potentiële electoraat van de gemeentelijke en provinciale politici. *Kennis* De natuurorganisaties en de bewoners van het gebied hebben een goede kennis van het gebied en specifiek van de natuurwaarden.

Bron: Eigen bewerking, 2013

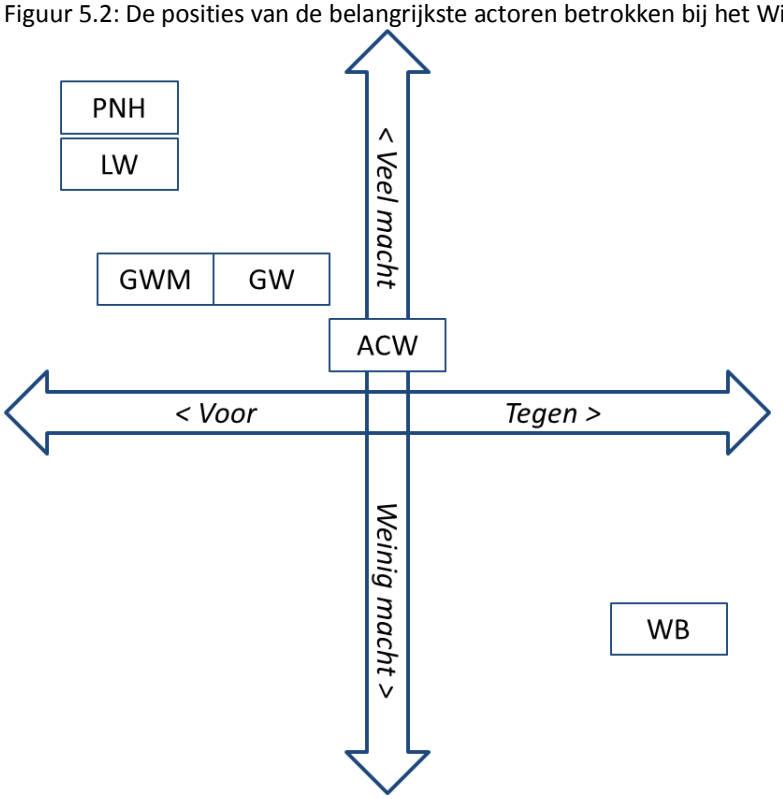
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)
Het waterschap in het gebied neemt in eerste instantie zitting in de stuurgroep, totdat duidelijk wordt dat zij geen financiële bijdrage aan het project zouden leveren. Vanaf dat moment speelt HHNK een marginale rol in het project.

Staatsbosbeheer
Staatsbosbeheer heeft een kleine hoeveelheid grond in bezit en heeft op basis daarvan een machtspositie. De rol van Staatsbosbeheer in het Wieringerrandmeer-project is echter dusdanig beperkt, dat deze in dit onderzoek verder niet wordt opgenomen.

5.2.1 Positionering actoren

De positie van de hiervoor behandelde actoren is weergegeven in figuur 5.2. De indeling is gebaseerd op twee pijlers uit de voorgaande paragraaf: standpunt en afhankelijkheid.
De horizontale as geeft het standpunt aan ten opzichte van het project. Des te verder naar links, des te meer een actor voorstander is van het project en des te meer naar rechts, des te meer een partij tegenstander is van het project.
De verticale as geeft aan in hoeverre het project afhankelijk is van de betreffende partij. Des te verder een actor bovenin figuur 5.2 is weergegeven, des te groter de afhankelijkheid is van deze partij en des te meer macht deze partij heeft. Des te lager een partij is gevisualiseerd, des te kleiner de macht van de betreffende partij.

Figuur 5.2: De posities van de belangrijkste actoren betrokken bij het Wieringerrandmeer



Gehanteerde afkortingen: ACW: Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer, GW: Gemeente Wieringen, GWM: Gemeente Wieringermeer, LW: Lago Wirense, PNH: Provincie Noord-Holland, WB: Wierings Beraad.
Bron: Eigen bewerking, 2013

5.3 Procesbeschrijving

5.3.1 Van niets naar … niets

Het proces van het Wieringerrandmeer is op basis van het rondenmodel ingedeeld in zes ronden. Dit is weergegeven in figuur 5.3.

Aan het begin van de jaren negentig wordt een oud plan nieuw leven in geblazen. *'Het project was oorspronkelijk ingebracht door de heer Vonk (eind jaren '80) en daarna verder geïnitieerd vanuit de ontwikkelingsvisie van de gemeente Wieringen. Die was opgesteld samen met de bevolking, die dan ook positief was'* (Kerssens, 2012).

De tweede ronde begint in 1998, wanneer de gemeente Wieringen een eerste onderzoek laat doen naar de mogelijkheden van de aanleg van een randmeer. De gemeenteraad van Wieringen werkt samen met de lokale bevolking de eerste ideeën uit (Landwerk, 2005). Dit gebeurt in eerste instantie als onderdeel van de stuurgroep 'Water Bindt', waarin met name het HHNK een belangrijke rol speelt. Voor die ronden – tot en met 2001 – wordt die stuurgroep dan ook gezien als 'de projectorganisatie'.

In de derde ronde neemt de provincie Noord-Holland de sturing van het project over. Eerst kennen Provinciale Staten (PS) in 2001 het project de status van UNA-project toe, zodat energiegelden van het rijk voor het Wieringerrandmeer mogen worden aangewend. Een belangrijk gedeelte van de financiering – ruim 11 miljoen euro (Provincie Noord-Holland, 2011) is hiermee al aangetrokken. Vervolgens worden GS gemachtigd om een plan van aanpak voor het Wieringerrandmeer op te stellen. Dat is tevens het moment dat de proces- en planvorming starten, zodat er ook een start wordt gemaakt met het minnelijk verwerven van de benodigde gronden (Provincie Noord-Holland, 2011).
In 2002 wordt het project ontkoppeld van Water Bindt en volledig ondergebracht bij de PNH. Deze neemt de projectorganisatie over en richt het projectbureau Wieringerrandmeer op. Het projectbureau Wieringerrandmeer wordt begeleid door de Stuurgroep Wieringerrandmeer, waarin de gemeenten Wieringen en Wieringermeer samen met de PNH zitting hebben. Het waterschap – HHNK – speelt daarin aanvankelijk ook nog een rol, tot duidelijk werd dat zij geen financiële bijdrage aan het project leveren.

Figuur 5.3: De ronden van het Wieringerrandmeer-proces

Bron: Eigen bewerking, 2013

In het voorjaar van 2003 besluiten PS om €29 miljoen toe te kennen om het project verder uit te werken. Dit krijgt een vervolg met een ontwikkelcompetitie, die in hetzelfde jaar wordt gestart door de PNH. De PNH vraagt private partijen om zich in te schrijven met een plan wat voldoet aan de randvoorwaarden. De winnende partij krijgt het eerste recht op onderhandeling. Lago Wirense is de

winnende combinatie, een consortium van Boskalis, Volker Wessels en Witteveen+Bos. Na ruim een jaar onderhandelen, wordt in maart 2005 uiteindelijk de intentieovereenkomst (IOK) ondertekend, waarmee de vijfde ronde in gaat. Witteveen+Bos is dan al geen onderdeel meer van Lago Wirense, zodat ze een meer adviserende rol kunnen innemen.
De bestuursovereenkomst (BOK) wordt ondertekend in augustus 2005. Vanaf dat moment gaat een projectbureau van de private en publieke partijen samen, aan de slag. Belangrijke werkzaamheden zijn de streekplanherziening en het opzetten van een samenwerkingsovereenkomst (SOK).
De onderhandelingen om te komen tot een SOK en ontbindende voorwaarden die voor iedereen (juridisch) acceptabel zijn, duren tot eind 2007. In maart 2008 gaan PS akkoord en wordt de definitieve SOK ondertekend.

Bij een actualisatie van de businesscase van het project, blijkt in de zomer van 2009 dat er een tekort is ontstaan van €65 miljoen. Vervolgens wordt er door de provincie Noord-Holland een 24-maandsperiode ingesteld. In die periode moeten de publieke en private partijen samen tot overeenstemming komen over een nieuwe businesscase. Dit leidt tot de oprichting van een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij in februari 2010, maar in november besluiten GS toch dat het project wordt gestopt. De financiële risico's voor de PNH zijn te groot geworden, met €29 miljoen aan kosten, €86 miljoen aan risico's en nog eens €110 miljoen waarvoor ze garant staan.

5.3.2 Maatschappelijke actoren in het Wieringerrandmeer

In subparagraaf 5.3.1 is het proces van het Wieringerrandmeer ingedeeld in zes ronden. Elke ronde eindigt met een mijlpaal in het project, een 'beslismoment'. In dit onderzoek staat de wisselwerking tussen de projectorganisatie en maatschappelijke actoren centraal. De nadruk ligt dan ook op de ronden waarin de maatschappelijke actoren een rol spelen.
De partijen uit de omgeving die in de totstandkoming van de plannen voor het Wieringerrandmeer een rol hebben gespeeld, zijn vooral het ACW en het Wierings Beraad. Het ACW behartigde vanuit de LTO Noord de belangen van de boeren in het gebied, dit waren er enkele tientallen. Het Wierings Beraad bestond uit de Stichting Landschapszorg Wieringen, Milieufederatie Noord-Holland en enkele bezorgde bewoners.

Algemeen

'Een ronde langs de omgeving vooraf was hier niet nodig, aangezien het plan afkomstig was uit de omgeving zelf en beide gemeenteraden in grote meerderheid vóór het Wieringerrandmeer waren' (van Zijl, 2012). De projectorganisatie gaat tijdens de vijfde ronde uit figuur 5.3 actief naar buiten met het plan. In het najaar van 2005 wordt het openlijk gepresenteerd op verschillende bijeenkomsten, waar doorgaans enkele tientallen belangstellende aanwezig zijn. Op dat moment zijn er reeds afspraken met Lago Wirense over het Wieringerrandmeer. Er is dan periodiek overleg met maatschappelijke actoren. Twee keer per jaar spreekt de Stuurgroep Wieringerrandmeer met de Jongeren Advies Raad en er wordt minimaal twee keer per jaar een informatieavond georganiseerd (van Zijl, 2012).
Onder druk van partijen uit de omgeving zijn er naar aanleiding van die bijeenkomsten veel kleine wijzigingen gedaan aan het project, zo blijkt uit empirisch onderzoek (Dekkers, 2012; van Zijl, 2012). *'Als we de bewoners niet tegemoet waren gekomen daarmee, dan hadden veel meer mensen verzet gepleegd. Sowieso waren er in het begin nauwelijks rabiate tegenstanders van het Wieringerrandmeer'* (van Zijl, 2012).
Ook oefent de omgeving indirect invloed uit, via de lokale politiek. Wijzigingen aan het plan die afkomstig zijn vanuit de omgeving, worden in de gemeenteraad van Wieringen ingebracht. Met name Martin Scholten van de lokale partij Wieringen '05 stelt meerdere malen aanvullende eisen, als voorwaarde voor (politieke) steun voor het project (Dekkers, 2012). De gemeenteraad van Wieringen wordt gedurende het project zo steeds kritischer en stemt in 2009 zelfs tegen het intergemeentelijke bestemmingsplan, waarvoor goedkeuring noodzakelijk is om het Wieringerrandmeer te kunnen aanleggen (RLG, 2009). Dit loopt parallel met het afnemende maatschappelijk draagvlak.

Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer
In 2001 brengt de PNH het Wieringerrandmeer onder bij de UNA-projecten, waarmee de zeggenschap over het project meer bij de provincie komt te liggen. Daarvoor is vooral de gemeente Wieringen met het project bezig. Gedeputeerde Staten krijgen de opdracht om een plan van aanpak op te stellen, de proces- en planvorming te starten, net als de grondverwerving.
Hier komen de agrariërs in beeld. Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 zijn zij namelijk de grondbezitters. Tot dat moment is er echter nog geen overleg geweest tussen de publieke kant van het project en de omgeving. De omgeving is via de regionale en lokale media al wel op de hoogte van de ideeën voor een Wieringerrandmeer. Woordvoerder Joop Grin van de agrariërs: *'Het ging altijd over ons, maar nooit met ons'* (Grin, 2012). Daarop namen de boeren het heft zelf in handen. Zij organiseren zich in het ACW en nodigen de provincie uit om het plan toe te lichten. Dat gebeurt dan ook: op 7 december 2001 is er een informatiebijeenkomst. Dit werkt in eerste instantie voornamelijk averechts. Volgens Joop Grin – woordvoerder van het ACW – wordt er bijvoorbeeld gedreigd met onteigening (Grin, 2012). Het vertrouwen in de projectorganisatie onder de agrariërs nam daardoor flink af.

Het vervolg is echter veel positiever. Er komen rechtstreekse gesprekken tussen delegaties van de boeren en van de projectorganisatie op gang. Deze werken samen toe naar een raamwerk voor de bedrijfsverplaatsingen en de benodigde schadevergoeding. Dit werkt goed, totdat projectleider Ger Franken wordt vervangen en gedeputeerde Bob Verburg zich niet herkiesbaar stelt, na mei 2003. Op dat moment zijn er nog geen harde afspraken gemaakt.
Vervolgens beginnen de agrariërs en de projectorganisatie hetzelfde proces opnieuw, echter zonder succes. Dit had verschillende oorzaken. Zowel Grin als Pieterjan van der Hulst – projectleider van 2003 tot en met 2006 – constateren dat er niet zomaar toezeggingen kunnen worden gedaan. De beslissingsbevoegdheid ligt in veel gevallen op een hoger niveau, zodat afspraken niet direct worden vastgelegd. Daarnaast vindt het contact met partijen uit de omgeving gefragmenteerd plaats. Het verloopt via verschillende personen, wat niet bevorderlijk is voor het project. *'Het is belangrijk dat bestuurders zich niet bemoeien met zakelijke onderhandelingen over grondaankopen van particuliere boeren'* (van der Hulst, 2012). Zoals Van der Hulst aangeeft, gaat dit soms via ambtenaren en een andere keer weer via de gedeputeerde. Daar komt bij dat het personele verloop in het project groot is. Er zijn gedurende het project negen verschillende projectleiders verantwoordelijk geweest.

Het overleg tussen de projectorganisatie en de boeren wordt door deze factoren een doorlopende overlegronde, *'ik heb tig keer aan de keukentafel van Joop Grin* gezeten' (van Zijl, 2012). Aangezien de onderlinge discussie lang duurt, zonder duidelijk eindresultaat, heeft het contact tussen projectorganisatie en agrariërs vanaf de tweede tot en met de laatste ronde uit figuur 5.3 een rol gespeeld.

Wierings Beraad
Het Wierings Beraad komt pas later in beeld, wanneer de Milieufederatie Noord-Holland, de Stichting Landschapszorg Wieringen en enkele bezorgde bewoners samen gaan werken.

Daarvoor is er al contact tussen de Milieufederatie en de provincie. *'Projectleider Van der Hulst kwam hoogstpersoonlijk langs om ons op de hoogte te stellen toen er nog niet eens een plan lag, dat was veelbelovend'* (Grubben, 2012). Dat gebeurde volgens Grubben nog voordat er een plan was, tijdens ronde vier uit figuur 5.3. Op dat moment worden er mondelinge afspraken gemaakt met de provincie, die worden echter niet vastgelegd en later ook niet nagekomen. Bij dat eerste contact blijft het namelijk. Via derden wordt het de Milieufederatie duidelijk dat de plannen verder achter gesloten deuren worden gemaakt. *'Qua communicatie gebeurde er vanuit de projectorganisatie niks in de richting van kritische maatschappelijke organisaties'* (Grubben, 2012).

Vanaf 2006 mengt het Wierings Beraad zich als tegenstander van het plan van Lago Wirense voor het Wieringerrandmeer. Dit blaast de maatschappelijke weerstand nieuw leven in. Op dat moment zijn de IOK en de BOK al ondertekend.
Het contact tussen het Wierings Beraad en de projectorganisatie is – net als dat van het ACW – gefragmenteerd. Er is geen structureel contact en het gaat niet op een vaste wijze of met een vaste contactpersoon, omdat een duidelijk aanspreekpunt ontbreekt. Daarom probeert het Wierings Beraad op verschillende wijzen invloed uit te oefenen, zoals door in te spreken, contact te leggen met leden van de Stuurgroep Wieringerrandmeer en door de landelijke politiek aan te schrijven. Veel vertrouwen hierin is er niet, Peter Grubben die betrokken is vanuit de Milieufederatie Noord-Holland: *'de inspraak was een aanfluiting, een wassen neus. Op het moment dat je je mengt in de inspraak, heb je de slag eigenlijk al gemist'* (Grubben, 2012).

In juni 2008 – tijdens de laatste ronde uit figuur 5.3 – presenteert het Wierings Beraad een alternatief plan 'Het Andere Wieringerrandmeer'. Dit wordt ook gepresenteerd aan de Stuurgroep die onder leiding staat van Jan van Zijl. Het doel van het alternatieve plan is om het onderdeel te maken van de MER-procedure als 'meest milieuvriendelijke alternatief'. Dit verzoek wordt afgewezen door de projectorganisatie. Daarnaast geeft Van der Hulst aan dat er niet zomaar tegemoet gekomen kon worden aan het plan van het Wierings Beraad, aangezien er al een plan is waar afspraken over zijn gemaakt met het ontwikkelingsconsortium Lago Wirense (van der Hulst, 2012).

5.3.3 Strategie projectorganisatie

De wisselwerking tussen de projectorganisatie en maatschappelijke actoren wordt omschreven aan de hand van de participatieladder van Sherry Arnstein, die eerder is toegelicht in subparagrafen 3.1.1 en 3.2.2.

In de interviews met de directe betrokkenen vanuit de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren komt een variërend beeld naar voren. Aan de ene kant zijn er wel degelijk aanpassingen gedaan aan het project op instigatie van maatschappelijke actoren, zoals is gebleken uit empirisch onderzoek (Dekkers, 2012; Van Zijl, 2012; van der Hulst, 2012). Dit gebeurde zowel door middel van rechtstreeks overleg met burgers, maar ook meer indirect via de lokale politiek.
Aan de andere kant geven zowel de publieke als de maatschappelijke partijen aan dat er weinig ruimte was voor aanpassingen aan het project.
Dit lijkt tegenstrijdig, maar is verklaarbaar doordat het participatieniveau gedurende het project lager werd. Uitgaande van de verklaringen van Dekkers, Van Zijl en Van der Hulst, werd er tijdens de eerste twee ronden duidelijk rekening gehouden met de omgeving. Van 'burgermacht' is echter nooit sprake geweest. Maar de omgeving werd geconsulteerd en met de wensen uit de omgeving werd ook iets gedaan. Dit is het vierde niveau op de participatieladder.
Later in het project – gedurende de ontwikkelingscompetitie, van 2003 tot en met 2005 – hebben de partijen uit de omgeving minder in te brengen. Wellicht spelen de overeenkomsten met Lago Wirense hier een rol in. Het participatieniveau is hier therapie, de tweede trede op de participatieladder. Er is namelijk regulier overleg met de partijen uit de omgeving, zonder dat er nog ruimte is deze inhoudelijk tegemoet te komen.
In een ronde daarna is er weer meer ruimte om partijen uit de omgeving tegemoet te komen. Er worden allerlei kleine aanpassingen gedaan aan het project (Kerssens, 2012; van Zijl, 2012).

5.3.4 Strategie maatschappelijke actoren

De maatschappelijke actoren kunnen eveneens gebruik maken van bepaalde beïnvloedingsstrategieën. Bij het Wieringerrandmeer volgen het ACW en het Wierings Beraad beiden een eigen pad hierin.

De agrariërs houden zich buiten het inhoudelijke plan, maar richten zich op de randvoorwaarden waaronder het project voor hen acceptabel is. Het doel van het ACW is om in onderhandeling met de

projectorganisatie tot een raamwerk te komen voor de bedrijfsverplaatsingen en schadevergoeding. De boeren kiezen daarmee bewust voor een directe benadering, die niet per se in de openbaarheid plaatsvindt. Het voeren van harde pressie- of protestacties, zou alleen de onderlinge verhoudingen verslechteren (Grin, 2012). De strategie van de boeren is dan ook vooral op onderhandelen gericht en valt daarmee onder 'informeren en argumenteren'. Van andere strategieën is geen sprake.

Het Wierings Beraad combineert meerdere strategieën. Ze 'demonstreren' door de samenwerking te zoeken met een zo breed mogelijke basis aan partijen en van daaruit via verschillende politieke wegen, invloed uit te oefenen. Daarnaast probeert het Wierings Beraad door te 'informeren en argumenteren' de publieke partijen te overtuigen van het alternatieve plan. Dit gebeurt zowel door te lobbyen, als in de openbaarheid door te protesteren. Verder blijkt uit empirisch onderzoek dat 'procederen' zeker had plaatsgevonden, wanneer het Wieringerrandmeer niet in november 2010 werd afgeblazen (Grubben, 2012; Lankester, 2012).

5.3.5 Mate van maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijke draagvlak in dit project is in termen van figuur 1.2 – waar vijf typen draagvlak worden onderscheiden – ambivalent in de aanvangsfase. De betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving van het project is laag en de houding ten opzichte van het project is redelijk positief. Dit is mogelijk verklaarbaar, doordat het project zijn basis vindt in het gebied zelf (Kerssens, 2012; van Zijl, 2012). Daarnaast is dit verklaarbaar doordat in gemeenten van dergelijke omvang de gemeenteraad een goede afspiegeling is van hoe de burgers tegenover bepaalde plannen staan (Dekkers, 2012; van Zijl, 2012). En die gemeenteraden van Wieringen en Wieringermeer waren beiden in eerste instantie met een grote meerderheid voorstander van het Wieringerrandmeer.

Naarmate de tijd echter verstrijkt, neemt het maatschappelijk draagvlak af. Eén van de oorzaken hiervan was de lange duur van het project. Het Wierings Beraad speelt hierin een rol, door actief oppositie te voeren. Het maatschappelijk draagvlak neemt af, omdat mensen tegenstander worden van het projecten of ´Wieringerrandmeer-moe' worden (van der Hulst, 2012; van Zijl; 2012).
Het gebrek aan snelheid in het proces zorgt voor deze geleidelijke omschakeling van een ambivalent maatschappelijk draagvlak – wat neigde naar vóór – naar een zwak draagvlak, tot zelfs maatschappelijke weerstand. De factor tijd is op die manier cruciaal in de verschuiving van draagvlak onder maatschappelijke actoren (van der Hulst, 2012; van Zijl, 2012). *'Als er bestuurlijk wel snel en vooral adequaat was gehandeld, dan was er ook meer draagvlak behouden en blijven ontstaan. De onderhandelingen met de omgeving werden hierdoor bijvoorbeeld ook stroperig'* (van Zijl, 2012).

5.4 Gevolgen

De invloed die de wisselwerking tussen de projectorganisatie en omgeving heeft gehad op het proces van het Wieringerrandmeer, spitst zich toe op drie aspecten: tijd, budget en kwaliteit.

Tijd

Verschillende betrokkenen geven aan dat 'snelheid in het proces' een belangrijke factor is, waarvan zeker niet altijd sprake is geweest bij het Wieringerrandmeer. Het maatschappelijk draagvlak – of de interactie met maatschappelijke actoren – is niet direct een factor geweest die voor vertraging zorgde. De belangrijkste factoren die zorgden voor vertraging zijn:

- Er was wrijving in de samenwerking tussen de projectorganisatie en ontwikkelingsconsortium Lago Wirense, wat zich uitte in het moeizaam tot stand komen van de overeenkomsten.
- De provincie acteerde bestuurlijk niet sterk, door genomen besloten niet hard te verdedigen, maar door de mogelijkheid te bieden hier op terug te komen. De gemeenten maakte hier bijvoorbeeld gebruik van door 'terug te onderhandelen'.

De maatschappelijke actoren hebben in deze vertraging geen directe rol gespeeld. Wel had deze vertraging invloed op het handelen naar maatschappelijke actoren toe. *'Voldoende tijd is een*

bondgenoot, teveel tijd een vijand' (van Zijl, 2012). Van Zijl en Van der Hulst constateren dat de urgentie om te handelen naar de omgeving ontbrak. Dit speelde zeker een rol in de onderhandelingen over de grondverwerving met de agrariërs. *'We konden nu over die laatste tien procent met de boeren blijven dooremmeren, omdat we geen urgentie hadden om te handelen'* (van Zijl, 2012).

Ook blijkt in het proces van het Wieringerrandmeer dat maatschappelijke partijen pas in tweede instantie aansluiten, zoals bij het Wierings Beraad gebeurde. Dit werd pas opgericht in de ronden dat de onderhandelingen met de ontwikkelaars moeizaam verliepen en veranderde de stemming rond het project.
Deze verandering van de stemming rond het project, had als het Wieringerrandmeer niet was afgeblazen waarschijnlijk tot vertraging geleid. Vanuit het Wierings Beraad zouden zeker juridische procedures zijn gestart: *'De natuurpartijen waren samen zeker naar de Raad van State gegaan als het plan was doorgezet. Dit had het project absoluut vertraging opgeleverd'* (Lankester, 2012).

Budget
Zoals eerder is gesteld, zijn er veel kleine aanpassingen gedaan aan het project, die voortkwamen uit de lokale omgeving. Deze aanpassingen vonden zowel hun oorsprong in direct overleg met particulieren (van Zijl, 2012), als in de lokale politiek (Dekkers, 2012).
Dit zorgde er echter wel voor *'dat er steeds meer geld bij moest. De wens bij de provincie Noord-Holland om het Wieringerrandmeer te realiseren was zo groot, dat het budget steeds werd verruimd'* (Dekkers, 2012).
De omvang van deze extra kosten is niet eenvoudig in cijfers uit te drukken. Toch is wel duidelijk dat het impact had op de businesscase – waarvan het toch al moeite kostte om deze sluitend te krijgen – zodat er vanuit wordt gegaan dat het eerder gaat om enkele honderdduizenden, dan enkele duizenden euro's.

Kwaliteit
'Als we de bewoners helemaal niet tegemoet waren gekomen, dan hadden zeker veel meer mensen verzet gepleegd' van Zijl, 2012). Dit citaat toont aan dat er ruimte was om maatschappelijke actoren tegemoet te komen, door aanpassingen te doen aan het project en sluit aan bij de bevindingen van het empirisch onderzoek (Dekkers, 2012; Kerssens, 2012). Daarnaast geeft het citaat aan dat de aanpassingen aan het project om de maatschappelijke actoren tegemoet te komen, wel degelijk zorgt voor – op zijn minst – acceptatie van het project voor het Wieringerrandmeer (Dekkers, 2012; Van Zijl, 2012). Hierin kan echter een nuance worden gemaakt.

De aanpassingen die tijdens de eerste twee projectronden aan het project worden gedaan, vergroten de kwaliteit en zorgen voor een breder maatschappelijk draagvlak. De ruimte die er in een later stadium – vanaf 2005 – is voor aanpassingen, zorgt echter voor een afname van maatschappelijk draagvlak. Door precedentwerking is het niet eenvoudig voor de projectorganisatie om aan het ene verzoek wel te voldoen en aan het andere niet. De bandbreedte waarbinnen nog aanpassingen aan het project kunnen worden gedaan is – in ieder geval voor maatschappelijke actoren – onduidelijk. Het project komt in een glijdende schaal terecht (Kerssens, 2012).
Daarnaast verschuiven de belangen van mensen die participeren namens bewonersgroepen. Belangen verschuiven van een collectief naar een steeds individueler niveau, waarmee mensen een soort 'dubbele pet' op hebben. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat één persoon meerdere belangen vertegenwoordigt, wat leidt tot ontevredenheid. Behalve bij bewoners komt dit effect ook naar voren bij lokale politici (Kerssens, 2012).
De ruimte die er in de latere ronden – vanaf 2005 – is om aanpassingen te doen, is tegenstrijdig met het gevoel van het Wierings Beraad dat er nauwelijks meer ruimte is om echt aanpassingen te doen aan het plan van Lago Wirense (Lankester, 2012). Een mogelijke verklaring hiervoor is de bandbreedte waarbinnen er nog aanpassingen aan het plan mogelijk zijn. Het Wierings Beraad komt

in 2008 met een geheel alternatief plan – 'Het Andere Wieringerrandmeer' – wat grootschalige veranderingen in het plan van Lago Wirense voorstelt. In die ronde is het voor de projectorganisatie waarschijnlijk onmogelijk om nog op dat schaalniveau aanpassingen te doen aan het plan.

Aanpassingen vanuit de omgeving die zorgen voor een breder maatschappelijk draagvlak, lijken op basis hiervan vooral te hebben plaatsgevonden in de eerdere ronden van het project. Het schaalniveau waarop aanpassingen mogelijk zijn om maatschappelijke actoren tegemoet te komen, neemt gedurende het project af. Het Wierings Beraad merkt dit voornamelijk.

5.5 Bevindingen

De meningen van de geïnterviewde betrokkenen over de invloed van maatschappelijke actoren lopen uiteen. Er zijn zowel in de eerste ronden van het project als in een later stadium aanpassingen gedaan aan het plan om partijen uit de omgeving tegemoet te komen. De bandbreedte waarbinnen deze aanpassingen zijn gedaan, is gedurende het project afgenomen.
Deze aanpassingen in de eerste ronden hebben geleid tot een breder maatschappelijk draagvlak, terwijl de aanpassingen in de latere ronden leidden tot het tegenovergestelde.

Kwaliteiten en valkuilen

In paragraaf 3.3 zijn op basis van literatuur (Aarts, 1990; Bartels e.a., 1998; De Bruijn & Leijten, 2008, Bruzelius e.a., 2002; Dirkx e.a., 2007; Flyvbjerg e.a., 2003; Huberts; 1988; Pel & Verbart, 1997; Priemus, 2010; Priemus e.a., 2008; Van Marrewijk e.a., 2008; Turnhout & Elands, 2009) een aantal kwaliteiten en valkuilen te onderscheiden, die in dit type megaprojecten naar voren komen.
Eerst wordt bekeken in hoeverre er aan de kwaliteiten is voldaan in het besluitvormingsproces van het Wieringerrandmeer. Vervolgens wordt dit gedaan voor de valkuilen.

5.5.1 Kwaliteiten

De kwaliteiten die in paragraaf 3.3 naar voren zijn gekomen, gelden voor de projectorganisatie. Wanneer aan de factoren wordt voldaan zal de wisselwerking met de maatschappelijke actoren soepeler verlopen en neemt de kans op een breed maatschappelijk draagvlak toe.

Een goede kennis van de maatschappelijke actoren kan veel weerstand voorkomen, zonder dat dit de mogelijkheid hoeft weg te nemen dat maatschappelijke actoren invloed hebben op het besluitvormingsproces.

Duidelijk is dat de projectorganisatie op dit punt niet goed was voorbereid. De agrariërs worden pas ingelicht over het plan, op het moment dat ze daarvoor zelf het initiatief nemen en de grondverwerving al bijna start.
Ook voor het Wierings Beraad en de partijen die daarvan deel uitmaken geldt dit. De start is bemoedigend, aangezien de projectorganisatie zelf het initiatief neemt in de toenadering tot de maatschappelijke actoren, zoals de Milieufederatie Noord-Holland. De projectorganisatie is reactief in plaats van proactief. Het initiatief komt dan ook vaker vanuit maatschappelijke actoren komt, dan vanuit de projectorganisatie.

Dit is mogelijk verklaarbaar doordat de projectorganisatie er vanuit gaat dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor het Wieringerrandmeer. Een gevoel dat voort kan komen uit de interactieve start van het project en uit de gemeenteraden van Wieringen en Wieringermeer die – in eerste instantie – in grote meerderheid voorstander zijn van het plan.

De vormgeving van het besluitvormingsproces is van groot belang voor de hoeveelheid invloed die maatschappelijke actoren op het besluitvormingsproces hebben. De aanzet tot een soepel verloop van dit proces kan hier gegeven worden, door bijvoorbeeld overheidsbelangen onderling goed af te stemmen en maatschappelijke actoren in de procedure zelf de ruimte te geven.

De vormgeving van het besluitvormingsproces is ongunstig voor het soepel doorlopen ervan. Met name de afstemming tussen de provincie en het projectbureau Wieringerrandmeer verloopt stroef. Onderhandelingen met de agrariërs lopen hierdoor vertraging op, aangezien het projectbureau geen duidelijk mandaat heeft. Het gevolg is dat toezeggingen niet, of niet direct kunnen worden gedaan. Daarnaast weten maatschappelijke actoren niet altijd wie de verantwoordelijke persoon is vanuit de projectorganisatie. Dit veroorzaakt ongemakkelijke situaties en heeft weerslag op de lokale politiek. De gemeenteraad van Wieringen wordt bijvoorbeeld steeds kritischer, mede door de toename van maatschappelijke weerstand tegen het plan.
De ruimte die de maatschappelijke actoren kregen wordt naarmate het proces vordert steeds kleiner. Met name het Wierings Beraad heeft moeite om dit te accepteren, aangezien de bandbreedte waarbinnen er aanpassingen aan het plan kunnen worden gedaan klein is.

5.5.2 Valkuilen

De valkuilen – of valkuilen – die in paragraaf 3.3 zijn uitgewerkt, gelden voor de projectorganisatie. Dit zijn factoren die een projectorganisatie van dit type megaprojecten zou moeten vermijden, aangezien het een negatieve invloed heeft op het maatschappelijk draagvlak.

Er wordt in beslotenheid een plan ontwikkeld

Het plan voor het Wieringerrandmeer is voor een groot gedeelte ontwikkelt in de periode van 2003 tot en met 2005 – ronde 4 – tussen de publieke en private partijen. Juist in deze ronden is de inbreng van maatschappelijke actoren beperkt en is de openheid naar deze partijen gering. Maatschappelijke actoren krijgen hierdoor het gevoel gepasseerd te worden, wat zorgt voor een kentering in het maatschappelijk draagvlak. Eerst voelen de boeren zich gepasseerd en in een later stadium ook de Milieufederatie Noord-Holland en het Wierings Beraad.

Uitruilen van belangen met maatschappelijke actoren

Wanneer er samengewerkt of onderhandeld wordt met maatschappelijke actoren, heeft dit een risico. Maatschappelijke partijen kunnen namelijk bewust het onderste uit de kan halen en daarmee zorgen voor hogere kosten of vertraging, zeker wanneer ze een belangrijke rol spelen in het proces. In het proces van het Wieringerrandmeer zijn er uitgebreide onderhandelingen geweest tussen de agrariërs en de projectorganisatie. *'De boeren wilden financieel hun voordeel hiermee doen'* (van der Hulst, 2012), waarin zij werden vertegenwoordigd door Joop Grin. Aanvullend daarop zag Jan van Zijl dat de agrariërs hier ook de kans toe kregen, door andere vertragingen in het project. Het ACW kon zich hierdoor ook hard blijven opstellen, omdat er nog geen harde noodzaak was om te handelen.

5.5.3 Deelconclusie

Uit voorgaande reconstructie van de wisselwerking tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren wordt geconcludeerd dat er veel is mis gegaan bij het Wieringerrandmeer. De kwaliteiten die volgen uit paragraaf 3.3 worden nauwelijks waargemaakt, de valkuilen nauwelijks ontweken. Niet voor niets concludeert Jan van Zijl: '*Het Wieringerrandmeer is één grote tijdbalk van verval van maatschappelijk draagvlak'* (van Zijl, 2012).
De betekenis van deze bevindingen voor de berg vindt zijn basis in de vergelijking van het Wieringerrandmeer en Blauwestad in hoofdstuk 7. Voorafgaand daaraan wordt in hoofdstuk 6 het besluitvormingsproces van Blauwestad geanalyseerd.

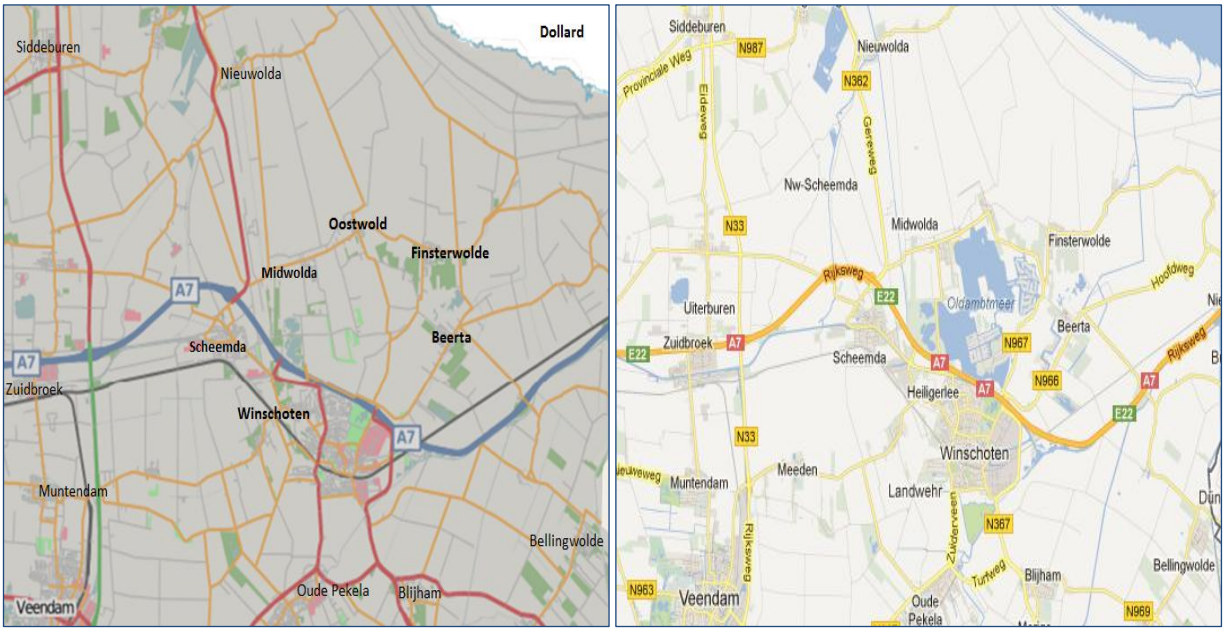
6. De Blauwestad

6.1 Een grote transformatie

Al in de jaren ´80 zijn er publieke bijeenkomsten en discussies over de verbetering van de leefbaarheid in Noordoost-Groningen. Op dat moment gaat het in de dorpen van het Oldambt – grofweg gelegen tussen Veendam, Delfzijl en de grens met Duitsland – economisch steeds minder. Dit kenmerkt zich vooral door de landbouw die steeds minder opbrengt, wat gepaard gaat met een hoge werkloosheid, afname van voorzieningen en een bevolkingsdaling (Storrm CS & Actors, 2003).

Dat vormt de basis voor het idee voor een grote transformatie, zoals het 'creëren' van een nieuw meer. Dit idee ontstaat in 1990 en wordt vanaf dat moment steeds serieuzer onderzocht. In het plan – wat oorspronkelijk 3000 hectare water omvat en doorloopt tot in Duitsland (Stichting Blauwe Stad, 1997) – wordt de minst waardevolle landbouwgrond omgezet in water en watergebonden woningen, met aan de randen van het meer kansen voor bedrijvigheid. Het doel hiervan wordt omschreven als *'… een middel om de leefbaarheid van het Oldambt te vergroten. Ingrijpende verbetering van de woon-, werk- en recreatie-omgeving moet vooral leiden tot vergroting van de lokale en regionale werkgelegenheid en daarmee tot verbetering van de leefbaarheid in het algemeen'* (Stichting Blauwe Stad, 1995).
In 2001 wordt de samenwerkingsovereenkomst tussen de publieke partijen en de projectontwikkelaars getekend, waarna de uitvoering start. Een belangrijke mijlpaal hierin is 12 mei 2005, wanneer Koningin Beatrix letterlijk de kraan open zet om het Oldambtmeer te vullen.

Figuur 6.1: De Blauwestad vroeger (links) en nu (rechts)



Bronnen: links: Motor Forum (bewerking), 2013; rechts: Google Maps (bewerking), 2013

Voordat de uitvoering start, zijn er tal van actoren betrokken bij het project. De meest relevante actoren voor dit onderzoek zijn de betrokken overheden: provincie Groningen en de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten. Aangevuld met de Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad – het consortium van projectontwikkelaars – en de maatschappelijke actoren die een rol hebben gespeeld. Dit zijn de agrariërs in de Werkgroep Landbouw Oldambt en de natuurorganisaties Groninger Landschap en Staatsbosbeheer. In paragraaf 6.2 wordt er per partij een nadere toelichting gegeven.
De manier waarop het proces tot de uitvoering is verlopen wordt vervolgens uitgewerkt in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 wordt omschreven hoe de interactie tussen maatschappelijke actoren en de

projectorganisatie is verlopen en welke invloed dit heeft gehad op het besluitvormingsproces van het project. Daarna zijn de deelconclusies uitgewerkt in paragraaf 6.5.

6.2 Actorenanalyse

Per actor worden een aantal punten in een tabel weergegeven. Dit gaat om de genoemde indicatoren in paragraaf 4.5: type actor, belang, standpunt en de afhankelijkheid. Vier elementen spelen een rol in de formele macht die een partij heeft: financiële middelen, productiemiddelen, competenties en kennis.
Daarna zijn in figuur 6.2 de posities van de actoren ten opzichte van elkaar visueel gemaakt.

Provincie Groningen

Tabel 6.1: Analyse provincie Groningen

Type actor	Politiek en ambtenarenapparaat
Belang	*'Ingrijpende verbetering van de woon-, werk-, en recreatie-omgeving moet vooral leiden tot vergroting van de lokale en regionale werkgelegenheid en daarmee tot verbetering van de leefbaarheid in het algemeen'* (Stichting Blauwe Stad, 1995).
Standpunt	De provincie is een voorstander van het plan, omdat de leefbaarheid in het Oldambt onder druk staat.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Vanuit de overheid is het project financieel voornamelijk afhankelijk van de provincie Groningen. De provincie neemt namelijk de voorfinanciering voor zijn rekening – dit wordt enkele malen opgehoogd, tot een maximum van ongeveer 75 miljoen euro (Noordelijke Rekenkamer, 2010) – tegen een gegarandeerde kavelafname van de ontwikkelaars. Die kunnen deze 'lening' daarmee aflossen. Het bedrag dat de provincie bijdraagt is een veelvoud van het bedrag – ruim 3 miljoen euro – dat de drie gemeenten samen inbrengen. *Productiemiddelen* De provincie beschikt over de organisatorische kracht om een dergelijk project te organiseren. De provincie heeft geen grondpositie in het gebied en op basis daarvan geen macht. *Competenties* Ook op basis hiervan heeft de provincie Groningen veel macht. Gemeentelijke bestemmingsplannen kunnen eventueel door een provinciaal inpassingsplan worden 'overruled'. Verder zou de provincie grondeigenaren eventueel kunnen onteigenen. *Kennis* Zowel politiek – via gedeputeerden – als ambtelijk – via de projectmedewerkers in de Stichting Blauwe Stad – is de kennis van het gebied en de omgeving uitstekend.

Bron: Eigen bewerking, 2013

De betrokken gemeenten: Reiderland, Scheemda en Winschoten

Tabel 6.2: Analyse gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten

Type actor	Politiek en ambtenarenapparaat
Belang	De gemeenten hebben een gezamenlijk belang, wat overeenkomt met dat van de provincie. Opkomen voor de belangen van de inwoners zoals het bereiken van de door de provincie gestelde doelen, die dan ook baat hebben bij een verbeterde leefbaarheid.
Standpunt	• De gemeenteraad van Reiderland is in meerderheid voorstander van het plan, wel is de communistische partij aanvankelijk tegen. • De gemeente Scheemda is in eerste instantie geen grote voorstander van het plan, aangezien de werkloosheid hier lager is dan in de gemeenten Scheemda en Winschoten (Calon, 2012). • Daarnaast is er weerstand in de kern Oostwold, aangezien de snelste (auto)verbinding met Winschoten zou verdwijnen (Vlietstra, 2012). • De gemeenteraad van Winschoten is voorstander van het plan.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* De gemeenten samen leveren een beperkte bijdrage van ruim drie miljoen euro (Noordelijke Rekenkamer, 2010). *Productiemiddelen* De gemeenten beschikken niet over de organisatorische kracht om een dergelijk project te organiseren. De gemeenten hebben geen macht op basis van grondpositie. *Competenties* De bestemmingsplannen zijn het belangrijkste machtsmiddel voor gemeenten hier. Hierbij past wel de kanttekening dat – zoals eerder gesteld – de provincie de gemeente kan 'overrulen'. *Kennis* De gemeenten beschikken over een uitstekende kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad

Een consortium bestaande uit BAM, Ballast Nedam en Geveke Bouw (onderdeel van Koop), Stevin en Rottinghuis zou de daadwerkelijke aanleg en bouw voor zijn rekening nemen.

Tabel 6.3: Analyse Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad

Type actor	Belegger(s)
Belang	Realiseren van de woningen in het plan, waarmee winst kan worden gemaakt.
Standpunt	Voorstander van realisatie Blauwestad.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Het project werd voorgefinancierd – tot maximaal ongeveer €75 miljoen – door de provincie Groningen. Deze 'lening' zouden de projectontwikkelaars terugbetalen uit de verkoop van bouwkavels, aanvullend op een jaarlijkse bijdrage aan de provincie voor de grondverwervingskosten (Noordelijke Rekenkamer, 2010). *Productiemiddelen* Voor de daadwerkelijke (technische) realisatie zijn de publieke partijen van de

	ontwikkelaars afhankelijk. De ontwikkelaars hadden geen grondposities ingenomen en waren hiervoor afhankelijk van de onderhandelingen tussen provincie en agrariërs. *Competenties* Formeel-juridisch gezien had de ontwikkelingsmaatschappij geen macht. *Kennis* De Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad heeft geen specifieke kennis van het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

LTO Noord / Werkgroep Landbouw Oldambt

De Werkgroep Landbouw Oldambt is ontstaan vanuit de LTO Noord en komt op voor de belangen van de boeren in het gebied. De Werkgroep Landbouw Oldambt is dan ook onderhandelingspartner van de projectorganisatie.

Tabel 6.4: Analyse LTO Noord / Werkgroep Landbouw Oldambt

Type actor	Intermediaire organisatie
Belang	Voorkomen van negatieve effecten van de Blauwestad voor de agrarische sector in het Oldambt.
Standpunt	De Werkgroep Landbouw Oldambt geen uitgesproken voor- of tegenstander van het plan en legt de nadruk op de randvoorwaarden waarbinnen Blauwestad voor de agrarische sector acceptabel is. Een eis is daarom dat negatieve effecten van het plan voor de agrariërs worden gecompenseerd. Daarnaast mogen bedrijven die moeten worden verplaatst, er in ieder geval niet op achteruit gaan.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* De agrariërs leveren geen bijdrage aan de financiële middelen van het project. *Productiemiddelen* Op basis van deze indicator hebben de agrariërs in het gebied een machtspositie, ze hebben de grond grotendeels in bezit. Alleen enkele kleine gebieden zijn eigendom van de natuurorganisaties. *Competenties* Formeel-juridisch gezien hebben de agrariërs geen macht. Wel hebben de bewoners van het gebied macht in indirecte zin, namelijk via de lokale of provinciale politiek. Elke burger in het Oldambt of in de provincie Groningen die boer is, of zich daarmee verbonden voelt, behoort tot de mogelijke kiezers van gemeentelijke of provinciale politici. *Kennis* Als gebruikers hebben de agrariërs een uitstekende kennis van het gebied en de fysieke staat er van.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Groninger Landschap

Tabel 6.5: Analyse Groninger Landschap

Type actor	Intermediaire organisatie
Belang	Verbeteren van de natuurwaarde van het Groningse Landschap en verbinden van natuurgebieden aan elkaar in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
Standpunt	Versterken van de EHS door het verbinden van natuurgebied Ennemaborgh aan de westkant van het Oldambtmeer, met natuurgebied De Tjamme, aan de oostkant van het plangebied.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Het Groninger Landschap levert geen bijdrage aan de financiële middelen van het project. *Productiemiddelen* Het Groninger Landschap is grondeigenaar van natuurgebied Ennemaborgh. *Competenties* Formeel-juridisch gezien heeft het Groninger Landschap geen macht. *Kennis* Het Groninger Landschap heeft een zeer goede kennis van de natuur in het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Staatsbosbeheer

Tabel 6.6: Analyse Staatsbosbeheer

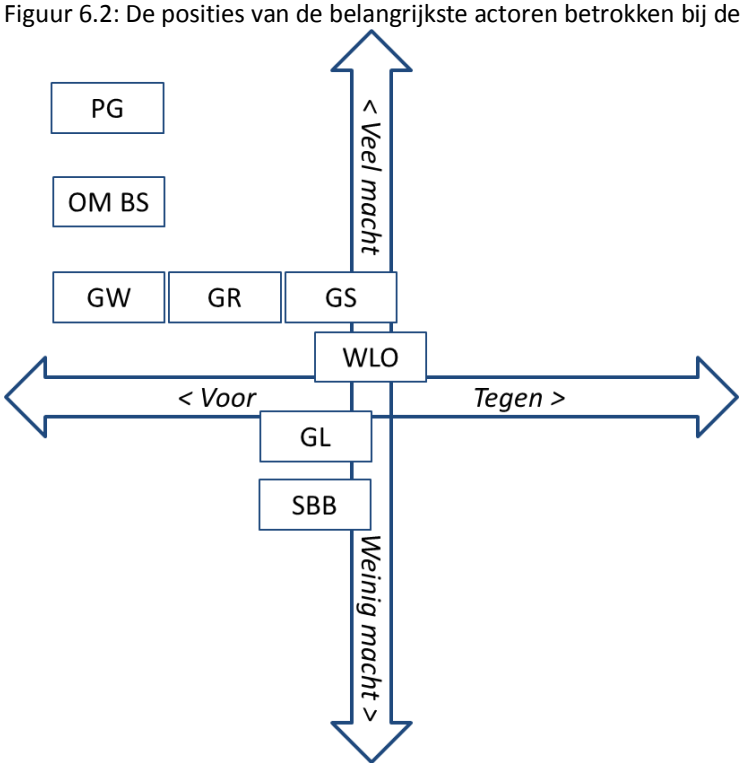
Type actor	Intermediaire organisatie
Belang	Verbinden van natuurgebieden aan elkaar in het kader van de EHS.
Standpunt	Versterken van de EHS voor het verbinden van natuurgebied Ennemaborgh aan de westkant van het Oldambtmeer, met natuurgebied De Tjamme, aan de oostkant van het plangebied. Staatsbosbeheer is de beoogde natuurbeheerder in het plangebied.
Afhankelijkheid	*Financiële middelen* Staatsbosbeheer levert geen bijdrage aan de financiële middelen van het project. *Productiemiddelen* Staatsbosbeheer is beheerder van De Tjamme, die door middel van nieuwe natuur met de Ennemaborgh moet worden verbonden. *Competenties* Formeel-juridisch gezien heeft Staatsbosbeheer geen macht. *Kennis* Staatbosbeheer heeft een goede kennis van de natuur in het gebied.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Waterschap
De waterschappen Eemszijlvest en Dollardzijlvest – vanaf 2000 onderdeel van waterschap Hunze en Aa's – hebben een beperkte adviserende rol gespeeld in het proces van de Blauwestad en een kleine financiële bijdrage (<€2 miljoen) geleverd ten behoeve van de waterberging (Tigelaar, 2005). Aangezien de rol die de waterschappen in het plan hebben gespeeld verder minimaal is – zeker met betrekking tot de maatschappelijke actoren – worden deze verder buiten beschouwing gelaten.

6.2.1 Positionering actoren
In de voorgaande paragraaf zijn de voor dit onderzoek meest voorname actoren uiteen gezet. Dit is visueel weergegeven in figuur 6.2. Per actor is dit gebaseerd op de hoeveelheid formele macht en op het standpunt ten opzichte van het project.

Figuur 6.2: De posities van de belangrijkste actoren betrokken bij de Blauwestad



Gehanteerde afkortingen: GL: Groninger Landschap, GR: Gemeente Reiderland, GS: Gemeente Scheemda, GW: Gemeente Winschoten, OM BS: Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad, PG: Provincie Groningen, SBB: Staatsbosbeheer, WLO: Werkgroep Landbouw Oldambt.
Bron: Eigen bewerking, 2013

Uit het figuur blijkt dat de meest machtige partijen, ook de grootste voorstanders zijn. De macht van de maatschappelijke actoren is beperkt ten opzichte van de macht van de andere actoren. De ontwikkelende, private partijen hebben meer macht dan de gemeenten.

6.3 Procesbeschrijving

6.3.1 Van idee naar uitvoering
Voordat het plan voor de Blauwestad in 1990 wordt bekendgemaakt, wordt er in Noordoost-Groningen al nagedacht over oplossingen voor de leefbaarheid in het gebied. De landbouw die het gebied vroeger welvarend had gemaakt, wordt steeds minder rendabel. Mede daardoor neemt het voorzieningenniveau af, krimpt de bevolking en stijgt de werkloosheid. *'Met name in de gemeenten Winschoten en Reiderland was de werkloosheid enorm, bijna 20 procent'* (Calon, 2012).

Het initiatief in het nadenken over oplossingen voor de afnemende leefbaarheid wordt genomen door de provincie Groningen. In de jaren ’80 worden al bijeenkomsten in het gebied georganiseerd om over de toekomstige ontwikkeling na te denken.

Met de hiervoor beschreven problemen als grondslag, ziet gedeputeerde statenlid Gerard Beukema, het plan – van Jan Timmer (architect) en Wim Haasken (Staatsbosbeheer) – om een meer aan te leggen als potentiële oplossing. Vanaf 1991 wordt dit serieuzer, aangezien het rijk, de provincie Groningen en de drie betrokken gemeenten met het ‘Convenant Leefbaarheid Platteland Oldambt’ afspreken om een ontwikkelingsplan op te stellen (Stichting Blauwe Stad, 1995). In dat jaar krijgt Blauwestad voor het eerst een eigen projectorganisatie, met het instellen van de Stuurgroep Leefbaarheid Oldambt (Stichting Blauwe Stad, 1997). Er wordt in 1992 een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar het onder water zetten van het gebied en verschillende bureaus wordt gevraagd om ‘verbeeldingsplannen’ op te stellen om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren.
Deze plannen worden in 1993 gecombineerd tot één plan, die het uitgangspunt vormen voor het ontwikkelingsplan ‘Voor een leefbaar Oldambt’. Uitgebreide informatiebijeenkomsten en inspraakmogelijkheden volgen in het najaar van 1993, waarna in 1994 de betrokken gemeenten en de provincie instemmen met het ontwikkelingsplan.

Het proces wordt vervolgd met de oprichting van de Stichting Blauwe Stad in 1994, die vanaf dat moment de projectorganisatie voert. *‘De taak van de Stichting Blauwe Stad kan worden omschreven als het voortzetten dan wel op gang brengen van het proces ter realisering van de Blauwe Stad’* (Stichting Blauwe Stad, 1995). In 1997 besluiten PS en de gemeenteraden van Reiderland, Scheemda en Winschoten – naar aanleiding van het eindrapport van de Stichting Blauwe Stad – tot de volgende stap.

Onder de regie van een bestuurlijke stuurgroep wordt het projectbureau Blauwestad opgericht in 1997. Dit is een meer uitvoerende projectorganisatie, aangezien deze de planvorming gaat voorbereiden. Roel Vos – hiervoor directeur van de Stichting Blauwe Stad – is directeur van het projectbureau totdat de uitvoering van het plan in 2002 begint (Noordelijke Rekenkamer, 2010). In 1998 start de grondverwerving in het gebied.

In 1999 keuren PS de begroting van het project goed en eind 2001 stemt deze in met de SOK. In die overeenkomst is vastgelegd op welke wijze de uitvoering zal plaatsvinden en waarvoor de provincie en gemeenten verantwoordelijk zijn en waarvoor de private partijen (Noordelijke Rekenkamer, 2010). In 2001 vindt de officiële start van de bouw plaats.

6.3.2 Maatschappelijke actoren in de Blauwestad

Het proces van de Blauwestad met betrekking tot de maatschappelijke omgeving wordt op basis van de subparagraaf 6.3.1 onderverdeeld in vijf ronden. Dit is weergegeven in figuur 6.3.

Tijdens de eerste ronde is er nog geen plan, maar is de Provincie Groningen al wel bezig met ideeënvorming voor het leefbaar houden van het platteland. *‘De provincie Groningen heeft dezelfde rol als grote gemeenten in de randstad en hield zich zodoende bezig met de leefbaarheid van het platteland. Al in de jaren tachtig werd er nagedacht over hoe de teloorgang van de landbouw kon worden omgezet in een economische impuls.’* (Calon, 2012). Ambtenaren van de provincie trekken in die periode het gebied in, om met het gebied hier over na te denken (Calon, 2012).
Aan het eind van de jaren’80 ontstaat in het gebied zelf een plan om een grote transformatie te doen, door een gedeelte van het gebied onder water te zetten.

Vanaf 1990 wordt dit plan op bestuurlijk niveau meegenomen en worden de mogelijkheden verder verkend. Dit is ronde twee in figuur 6.3. Er worden door onder meer het Berlage Instituut en HNS verbeeldingsplannen opgesteld. Om de realiteitswaarde van deze ideeën te onderzoeken, worden

deze voorgelegd aan de maatschappelijke omgeving tijdens bijeenkomsten in de dorpen. *'Gerard Beukema heeft een looptocht gemaakt langs álle dorpshuizen, iedereen deed mee aan de inspraak'* (Waalkens, 2012).
Hoewel cynisme overheerst – 'zie krieg'n het toch nait kloar' – verloopt dit niet slecht. Bewoners hebben met name ideeën die aansluiten bij het plan of zeer individuele, praktische vragen.
Op basis van deze bijeenkomsten wordt eerst een ontwerp-ontwikkelingsplan opgesteld, waarin de eerdere verbeeldingsplannen worden gecombineerd. Daarna lichten de betrokken bestuurders en ambtenaren dit in bijeenkomsten toe. Dit leidt tot veel aanpassingen aan het plan (Kleine, 2012). Zo wordt het gebied dat onder water zal worden gezet ingekrompen, aangezien dit een bron is van weerstand onder de agrariërs. De meer vruchtbare landbouwgrond zal niet onder water worden gezet. Een ander voorbeeld is dat de inwoners van Oostwold tegemoet zijn gekomen, door daar ook een haven(tje) aan te leggen (Vlietstra, 2012).

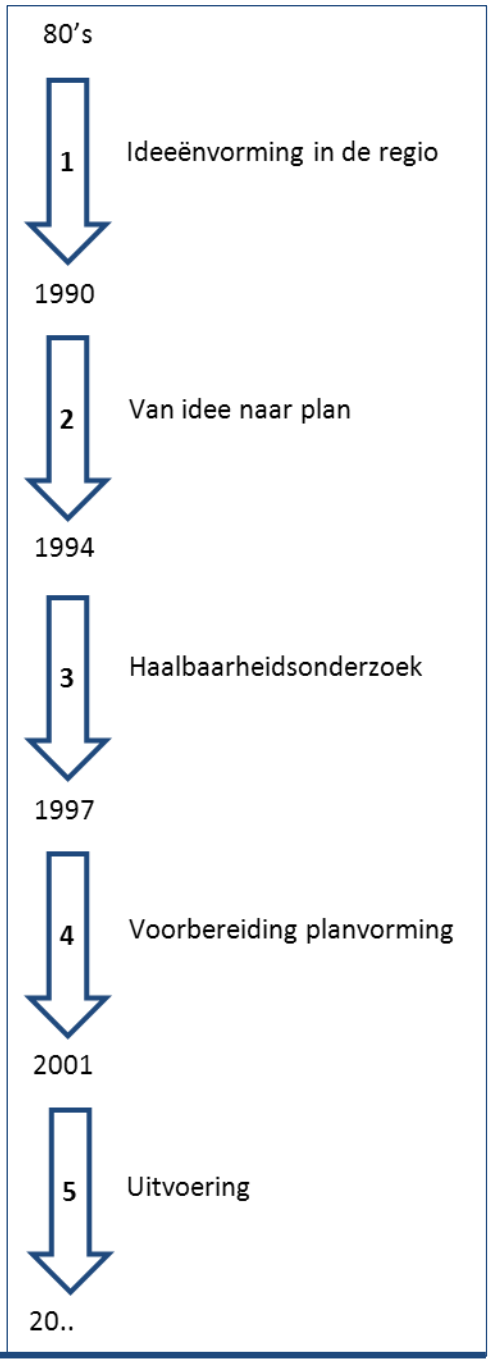
In de derde ronde – zie figuur 6.3 – wordt onder leiding van Roel Vos de haalbaarheid van het ontwikkelingsplan Blauwestad onderzocht. Het participatieniveau van de maatschappelijke actoren is dan lager, zonder dat dit de weerstand overigens doet toenemen.
Wanneer de vierde ronde aanvangt, is duidelijk dat het plan doorgaat. De grondverwerving wordt ingezet er worden veel kleine aanpassingen gedaan aan het plan, vooral om bewoners tegemoet te komen. Dit leidt tot een gedragen alternatief (Storrm CS & Actors, 2003).

De vijfde ronde bestaat uit de uitvoering, hierin spelen de maatschappelijke actoren geen rol.

Naast de bewoners hebben vooral de agrariërs als grondbezitter een belangrijke rol gespeeld. *'De weerstand kwam vooral van de landbouw'* (Kleine, 2012), zo blijkt uit empirisch onderzoek.
Daarnaast zijn het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer maatschappelijke actoren die een rol hebben gespeeld. Op de wisselwerking tussen de projectorganisatie en deze partijen wordt nu nader ingegaan.

Werkgroep Landbouw Oldambt
Kennis van het gebied is in de projectorganisatie zelf ingebed. Zowel in de Stichting Blauwe Stad als bij de betrokken politici, hebben betrokkenen kennis van de omgeving, bijvoorbeeld vanuit eerdere projecten of als bewoner van het gebied (Calon, 2012; Kleine, 2012; Vos, 2012). De projectorganisatie heeft vooraf dan ook goed in beeld welke partijen uit de omgeving betrokken moeten worden.
De projectorganisatie benadert zelf de agrariërs om een collectief te vormen. De Werkgroep Landbouw Oldambt wordt opgericht, met – in eerste instantie – Harm Evert Waalkens als woordvoerder. Dit contact wordt al in een eerder stadium door de projectorganisatie gelegd, namelijk tijdens de derde ronde van het plan, toen het

Figuur 6.3: De ronden van het Blauwestad-proces



Bron: Eigen bewerking, 2013

haalbaarheidsonderzoek nog werd uitgevoerd. In de ronden daarvoor is er nog niet met de boeren in het bijzonder gesproken. Wel hebben deze de mogelijkheid zich te mengen via de inspraakbijeenkomsten, wat ook gebeurde.
De projectorganisatie ontwikkelt met de agrariërs een raamwerk met een gemiddelde grondprijs als uitgangspunt. Dit om te voorkomen dat verschillen in de toekomstige grondprijs – landbouwgrond waarop woningen komen, heeft veel meer waarde dan grond die onder water wordt gezet – bepalend zijn voor de vergoeding die de boeren ontvangen. Dit raamwerk vormt de basis voor de grondverwervingen. Deze onderhandelingen zijn soepel verlopen, *'het minnelijk verwerven van de gronden is op één na gelukt, diegene kreeg ongelijk in de juridische procedure. Dit zegt iets over hoe we dit project hebben aangepakt'* (Kleine, 2012).

In het soepele verloop spelen enkele factoren een cruciale rol. Ten eerste is dit het onderlinge vertrouwen, *'De wisselwerking tussen projectorganisatie en omgeving zou ik omschrijven als zakelijk en betrouwbaar'* (Vos, 2012). Onderlinge afspraken werden vastgelegd en nagekomen.
Een andere factor – die mede zorgt voor dit vertrouwen – is de persoon die verantwoordelijk is voor het contact met de agrariërs. *'De stroper werd jachtopziener, dit was een magistrale zet'* (Waalkens, 2012). Fedde Knijpstra kwam eerder in zijn carrière op voor de belangen van de boeren en wordt in dit project aangesteld als verantwoordelijke voor de grondverwerving. Doordat hij het gebied en de mensen persoonlijk kende, bespoedigt dit de onderhandelingen over de grondverwerving enorm (Kleine, 2012; Vlietstra, 2012; Vos, 2012; Waalkens, 2012).
Een derde factor hierin is het mandaat dat de projectorganisatie – en daarmee ook Fedde Knijpstra – hebben gekregen van de provincie Groningen. Door de ruime bewegingsvrijheid kunnen direct zaken worden gedaan in onderhandeling met de boeren. Dit komt de slagvaardigheid van handelen enorm ten goede.

Groninger Landschap
De wisselwerking tussen de projectorganisatie van Blauwestad en het Groninger Landschap verloopt goed (Jansen, 2012). Het Groninger Landschap wil als onderdeel van de EHS, twee natuurgebieden met elkaar verbinden.
De projectorganisatie voert met het Groninger Landschap apart overleg, om te bekijken welke voorwaarden voor hen belangrijk zijn. Dit vindt plaats in de vierde ronde van het project, tussen 1997 en 2001. Op dat moment is al bekend dat Blauwestad gerealiseerd gaat worden en werkt de projectorganisatie het plan nader uit. Bepalend in dat deze interactie goed verloopt, is de mogelijkheid die de projectorganisatie heeft om maatschappelijke actoren tegemoet te komen met inhoudelijke aanpassingen. *'Zo werd het Groninger Landschap bijvoorbeeld tegemoet gekomen met de afspraak dat er in de ecologische verbindingszone geen intensieve recreatie mocht plaatsvinden'* (Jansen, 2012).

Staatsbosbeheer
Net als het overleg met het Groninger Landschap, is het onderwerp van de gesprekken met Staatsbosbeheer de verbinding van de natuurgebieden Ennemaborgh en De Tjamme. De interactie tussen de projectorganisatie en Staatsbosbeheer vindt dan ook plaats in dezelfde ronde van het project, tussen 1997 en 2001 en verloopt positief.
Tijdens de uitvoering – een ronde later – verloopt de wisselwerking overigens minder positief. Tegen eerder gemaakte afspraken in, wordt Staatsbosbeheer namelijk niet aangesteld als beheerder van het nieuwe natuurgebied Reiderwolde (Jansen, 2012; van der Wal, 2012). Gedeputeerde Bleker gunt het beheer – met instemming van GS – aan twee boeren in het gebied, waardoor de natuurgebieden Ennemaborgh en De Tjamme nog steeds niet optimaal zijn verbonden (Jansen, 2012).
Van open en eerlijke communicatie was hier geen sprake, terwijl dit wel een karakteristiek was van het voorafgaande proces.

6.3.3 Strategie projectorganisatie

De wisselwerking tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren uit de omgeving van het project is over het algemeen succesvol verlopen in het proces van de totstandkoming van Blauwestad.

Opvallend is dat meerdere betrokkenen aangeven dat het participatieniveau tijdens de eerste twee ronden aanmerkelijk hoger was, dan in de latere ronden. In de eerste ronde is de projectorganisatie eerst met ideeën langs de dorpen gegaan. Dit heeft de uitgangspunten voor het concept-ontwikkelingsplan mede bepaald. Daarna is dit concept-ontwikkelingsplan opnieuw voorgelegd aan de maatschappelijke omgeving. Naar aanleiding van deze bijeenkomsten zijn er in veel gevallen direct afspraken gemaakt met burgers die het ergens niet mee eens waren. Deze afspraken hebben vervolgens geleid tot veel kleine aanpassingen aan het plan. Het maatschappelijk draagvlak nam hierdoor toe.

Tijdens de eerste twee ronden van het project was er sprake van het participatieniveau 'bemiddelen' (niveau vijf), terwijl later in het proces 'informeren' (niveau drie) volstond. Voormalig projectleider Jan Kleine geeft aan dat bewust voor deze strategie werd gekozen '*De eerste vier jaar discussie met de omgeving over het toekomstperspectief van het gebied zijn bepalend geweest voor de hoeveelheid weerstand in de rest van het project'* (Kleine, 2012).

6.3.4 Strategie maatschappelijke actoren

Vanaf het allereerste moment is er contact geweest tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren die in het proces een rol hebben gespeeld. De wisselwerking tussen projectorganisatie en maatschappelijke actoren heeft dan ook vooral plaats gevonden door direct overleg. De methoden van Huberts (1988) die hierbij passen zijn 'informeren en argumenteren' en 'overhalen'. Het type collectieve actie wat hierbij is toegepast is 'onderhandelen', aangezien het overleg doorgaans rechtstreeks plaatsvond, niet in de openbaarheid.

6.3.5 Mate van maatschappelijk draagvlak

In eerste instantie is de betrokkenheid in het Oldambt laag. Een combinatie van cynisme en scepticisme zorgt ervoor dat de omgeving niet gelooft in het plan. *'Het cynisme droop er vanaf in de reacties: dit wordt het zoveelste plan wat sneuvelt in Noordoost-Groningen'* (Waalkens, 2012).
'Er waren écht mensen die pas geloofden dat het project doorging toen de Koningin in 2005 de kraan opendraaide' (Vlietstra, 2012). De combinatie van deze houding van de maatschappelijke omgeving, om combinatie met de natuurlijke weerstand die er is tegen een plan van dergelijke omvang, maakte het maatschappelijk draagvlak zwak.
Al gedurende de eerste twee ronden is dit echter steeds verder omgebogen naar een positievere houding, *'de houding van de omgeving is echt gedraaid, van weerstand en cynisme naar een soort trots'* (Jansen, 2012).
Cruciaal hierin zijn de eerste twee grote inspraakronden. Na elke bijeenkomst staan de agenda's van de betrokken uit de projectorganisatie vol, omdat er vaak direct na afloop van een bijeenkomst vervolgafspraken worden gemaakt met potentiële tegenstanders. Een delegatie vanuit het project gaat met en bij deze burgers in overleg, met als doel rekening met hen te houden in het plan.
Het aanvankelijk zwakke draagvlak, wordt hierdoor steeds breder. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een sterk draagvlak. *'Blauwestad heeft in het gebied – ook nu nog – heel veel maatschappelijk draagvlak'* (Kleine, 2012).

6.4 Gevolgen

De gevolgen die de wisselwerking tussen de projectorganisatie en de maatschappelijke actoren heeft gehad, zijn in te delen in drie aspecten: tijd, budget en kwaliteit.

Tijd
De interactie met maatschappelijke actoren kan een project vertraging opleveren, zo blijkt uit het empirische onderzoek. Bij de Blauwestad was dat echter niet het geval, want *'problemen op het individuele vlak werden aan de keukentafel opgelost'* (Jansen, 2012). Door het vroege overleg, onderlinge vertrouwen en de openheid en eerlijkheid die hierbij hoort, heeft dit vertragingen voorkomen.

Dit komt bijvoorbeeld samen in de manier waarop de projectorganisatie heeft gehandeld bij de Niesoordlaan.
Oorspronkelijk is het niet de bedoeling dat deze straat aan de rand van Midwolda in het Oldambtmeer verdwijnt. Aan de bewoners is daarom door de projectorganisatie de belofte gedaan, dat ze er kunnen blijven wonen. Dit blijkt later toch niet het geval, waardoor de projectorganisatie genoodzaakt is opnieuw in gesprek te gaan met de bewoners. De openheid en eerlijke communicatie bewijst hier zijn waarde en voorkomt bijvoorbeeld een verval van maatschappelijk draagvlak, of vertraging door juridische procedures. *'Het rechtstreekse en eerlijke overleg betaalde zich bijvoorbeeld uit in een overeenkomst met de bewoners van één straat die zou verdwijnen in het plan. Dit bespaarde ons zeker één tot twee jaar, die het anders had gekost'* (Vos, 2012).
Wel levert dit het project een extra kostenpost op, aangezien wordt afgesproken dat de bewoners in dezelfde samenstelling, op een vergelijkbare locatie aan het Oldambtmeer komen te wonen. Dit wordt de Nieuweweg, aan de oostkant van het meer.

Meerdere direct betrokkenen constateren dat de manier waarop de projectorganisatie inspeelt op maatschappelijke actoren jaren tijdwinst oplevert (Kleine, 2012; Vos, 2012) en dat het naarmate het project vorderde, steeds meer een project is geworden van het gebied zelf.
Dit uit zich onder meer in het verkrijgen van vergunningen en doorlopen van procedures, wat relatief geruisloos is verlopen. *'Het aantal onteigeningen is tekenend voor het succes van dit project'* (Jansen, 2012).

Budget
Weerstand uit de omgeving kan op verschillende wijzen extra kosten met zich meebrengen. Zo kunnen aanpassingen aan het plan extra kosten genereren, maar kan dit ook komen door bijvoorbeeld het voeren van juridische procedures. Daarnaast kan vertraging zorgen voor een toename aan kosten.
In het proces van Blauwestad is er slechts in beperkte mate sprake geweest van hogere kosten om één van deze redenen. De aanpassingen aan het plan naar aanleiding van wensen vanuit de omgeving zijn doorgaans klein en brengen weinig extra kosten met zich mee. Daarnaast is er binnen het plan de flexibiliteit voor dergelijke tegemoetkomingen. Een voorbeeld is het vergroten van de oppervlakte aan tuin van bewoners waarvan het uitzicht zou verminderen.
Er zijn niet veel juridische procedures om het project of gedeelten daarvan te dwarsbomen, waardoor dit niet heeft gezorgd voor vertraging of extra juridische kosten. *'Dankzij de aanpak naar de omgeving toe werden de procedures die er toch nog werden gevoerd, wel hanteerbaar'* (Kleine, 2012).

Kwaliteit
*'Ik vind dat het plan beter is geworden doordat de omgeving tegemoet is gekomen' (*Vlietstra, 2012).
Dit soort tegemoetkomingen hebben een belangrijke rol gespeeld in het ombuigen van het zwakke draagvlak, naar een maatschappelijk veel breder gedragen project (van der Wal, 2012). Uit het empirisch onderzoek blijken verschillende betrokkenen positief over de toegenomen kwaliteit van het plan en constateren dat de burgers in het gebied zijn gaan geloven in het plan *'door rekening te houden met wensen vanuit de omgeving'* (Jansen, 2012). En: *'Als je ziet wat omwonenden er in goed overleg uit hebben gehaald, dat is geweldig'* (Vlietstra, 2012).

6.5 Bevindingen

Kwaliteiten en valkuilen
Eerder in dit onderzoek zijn meerdere kwaliteiten en valkuilen gedefinieerd. Hierop wordt in deze subparagraaf terug gekomen, om te bekijken in hoeverre dit in het proces van Blauwestad al of niet succesvol is verlopen.

6.5.1 Kwaliteiten
Dit zijn kwaliteiten voor de projectorganisatie die volgen uit de theorie – en zijn gedefinieerd in paragraaf 3.3 – voor een soepele wisselwerking met partijen uit de omgeving.

Een goede kennis van de maatschappelijke actoren kan veel weerstand voorkomen, zonder dat dit de mogelijkheid hoeft weg te nemen dat maatschappelijke partijen invloed hebben op het besluitvormingsproces.

De projectorganisatie had een uitstekende kennis van het gebied, aangezien zowel politieke als ambtelijke betrokkenen zelf uit het gebied komen en er zelf woonden. Dit heeft zeker vruchten afgeworpen in het proces, aangezien de projectorganisatie vooraf wist welke potentiële overlegpartners er waren in het gebied.

De vormgeving van het besluitvormingsproces is van groot belang voor de hoeveelheid invloed die maatschappelijke actoren op het besluitvormingsproces hebben. De aanzet tot een soepel verloop van dit proces kan hier gegeven worden, door bijvoorbeeld overheidsbelangen onderling goed af te stemmen en maatschappelijke actoren in de procedure zelf de ruimte te geven.

De belangrijkste vertraging in dit project zit in de afstemming van de overheidsbelangen onderling (Calon, 2012; Vlietstra, 2012). Er speelt een soort concurrentiegevoel tussen de gemeenten, met name in de beginjaren van het project (Vlietstra, 2012). Hierdoor werken gemeenteraden en wethouders niet altijd direct mee.

6.5.2 Valkuilen

Er wordt in beslotenheid een plan ontwikkeld

In met name de eerste ronden van dit plan is uitdrukkelijk de samenwerking met maatschappelijke actoren gezocht. Van beslotenheid was dan ook geen sprake. Later was het participatieniveau weliswaar lager, maar dit leidde niet tot onvrede binnen de maatschappelijke omgeving van het project. Dit lijkt verklaarbaar door de grote mate van openheid die er vanuit de projectorganisatie was, naar partijen uit de omgeving. Daarnaast was het algemene participatieniveau wellicht lager, op individueel niveau was er wel interactie tussen de projectorganisatie en intermediaire organisaties, of individuele bewoners. Op dit meer individuele participatieniveau, was er ook nog ruimte om aanpassingen te doen aan het plan.

Uitruilen van belangen met maatschappelijke actoren

Hoewel de onderhandelingen met intermediaire organisaties en individuele burgers er soms hard aan toe gingen, heeft dit niet geleid tot vertraging. De grondverwerving verloopt voortvarend, waarin persoonlijke eigenschappen een belangrijke rol blijken te spelen.
Dit lijkt terugkijkend echter wel een prijs te hebben. Uit onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat de grondverwerving – met een totale kostenpost van ongeveer €50 miljoen – twee keer zo duur is dan aanvankelijk is begroot (Noordelijke Rekenkamer, 2010, p. 50). De gestegen grondprijzen zijn hier mede debet aan (Noordelijke Rekenkamer, 2010, p. 35). Een andere mogelijke verklaring voor deze uitloop van kosten is dat de nadruk van de projectorganisatie te zeer ligt op voortgang houden in het de grondverwerving, in plaats van op het betalen van de juiste prijs.

6.5.3 Deelconclusie

De wisselwerking tussen de projectorganisatie van Blauwestad en tussen de maatschappelijke actoren is goed verlopen. Het gedurende het project steeds verder toenemende maatschappelijk draagvlak is hiervan het beste bewijs.
Een hoog participatieniveau – en de mogelijkheid om inhoudelijke aanpassingen te doen aan het plan – in de eerste ronden en meer individuele participatie in de ronden daarna, gecombineerd met een grote openheid lijken hiervoor belangrijke kwaliteiten. Partijen uit de omgeving hebben in dit project een aanwijsbare invloed gehad op het proces, wat de kwaliteit van het plan en het maatschappelijk draagvlak ervoor ten goede is gekomen.

Hoe deze deelconclusies zich verhouden tot het Wieringerrandmeer wordt in hoofdstuk 7 uiteen gezet. Hoofdstuk 7 vormt daarmee de grondslag voor de vertaling van de onderzoeksresultaten naar de berg.

7. Factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden

In hoofdstuk 5 en 6 is uiteen gezet hoe het maatschappelijk draagvlak een rol heeft gespeeld in de besluitvormingsprocessen van het Wieringerrandmeer en Blauwestad. Uit deze casestudies kunnen een aantal factoren worden gedestilleerd die invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. Die factoren vormen de rode draad van dit hoofdstuk.
Op basis daarvan worden de casestudies – het Wieringerrandmeer en Blauwestad – vergeleken en wordt bekeken of de factoren beïnvloedbaar zijn door de projectorganisatie. Dit hoofdstuk is daarmee de grondslag voor hoofdstuk 8, waarin besproken wordt hoe de projectorganisatie de factoren kan beïnvloeden en in hoeverre de resultaten uit de casestudies toepasbaar zijn op de berg.

Wieringerrandmeer versus Blauwestad
De vergelijking tussen het Wieringerrandmeer en Blauwestad vindt plaats op basis van de in hoofdstuk 3 besproken literatuur (Arnstein, 1969; Bailey e.a., 2001; Bartels e.a., 1998; Flyvbjerg e.a., 2003; Forester, 1994; Van Marrewijk, 2008) en op basis van factoren die in de casestudies naar voren zijn gekomen.

Kader 7.1: De factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden

Er zijn zeven factoren die invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak:
Doorlooptijd
Participatie van bewoners
Economische effecten
Aantal partijen
Continuïteit in de projectorganisatie
Houding van de projectorganisatie
Houding van de omgeving

Bron: Eigen bewerking, 2013

Voor elke factor wordt in een aparte paragraaf de betekenis in projecten toegelicht en worden de casestudies met elkaar vergeleken. Ook wordt bekeken in hoeverre de projectorganisatie op elk van de zeven factoren kan inspelen.
Door deze factoren te beïnvloeden kan een projectorganisatie sturen op maatschappelijk draagvlak. Dat vormt dan ook de grondslag voor de strategie voor de berg, die in hoofdstuk 8 is uitgewerkt.

7.1 Doorlooptijd
Uit de casestudies blijkt dat dergelijke megaprojecten een lange doorlooptijd hebben. Aan het definitieve 'nee' tegen het Wieringerrandmeer, is twintig jaar planvorming – van 1990 tot en met 2010 (figuur 5.3) – vooraf gegaan. Voor Blauwestad geldt een termijn van vijftien jaar – eind jaren '80 tot en met 2001 (figuur 6.3) – tot de start van de uitvoering. Het behouden van het maatschappelijk draagvlak over een dergelijke tijdspanne is een grote opgave.

Tabel 7.1: Vergelijking 'Doorlooptijd megaprojecten'

Wieringerrandmeer	Bij het Wieringerrandmeer leidde de doorlooptijd van de besluitvorming tot een afname van het maatschappelijk draagvlak (Kerssens, van der Hulst en van Zijl, 2012). Het verval van draagvlak kwam naar voren via andere partijen, zij zagen opnieuw kansen. Zo werd het Wierings Beraad opgericht, gingen gemeenten 'terugonderhandelen' en ontbrak de urgentie om snelheid te houden in de grondverwerving.
Blauwestad	In het Blauwestad-project zijn de eerste twee ronden uit figuur 6.3 cruciaal (Jansen, Kleine en Vos, 2012). In die ronden zijn de dorpen rondom het toen toekomstige Oldambtmeer in twee rondes uitgebreid geconsulteerd. Dit zorgde ervoor dat de aanvankelijke natuurlijke weerstand, werd omgebogen naar een meer positieve houding en een toenemend maatschappelijk draagvlak.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Meerdere betrokkenen (Kerssens, Kleine, van Zijl en Vos, 2012) concluderen dat de lange doorlooptijd één van de gevolgen is van het Nederlandse democratische systeem. *'Ik ben absoluut voor inspraak, maar het duurt en het duurt..'* (van Zijl, 2012).
Met andere woorden: de doorlooptijd is bijna niet te beïnvloeden door de projectorganisatie.

Met de geciteerde uitspraak van Van Zijl tekent zich overigens een contradictie af. Wettelijke inspraak heeft mede als doel om het maatschappelijk draagvlak te waarborgen, terwijl het hier één van de vertragingsfactoren is. En juist die vertraging en lange doorlooptijd, zorgt weer voor een afnemend maatschappelijk draagvlak. Inspraak bereikt op die manier het tegenovergestelde van waar het – mede – voor is bedoeld: het waarborgen van maatschappelijk draagvlak.

Twee elementen die bijdragen aan de lange doorlooptijd van dit type projecten, zijn overigens wel beïnvloedbaar. Deze worden apart behandeld in paragrafen 7.4 en 7.5.

7.2 Participatie van bewoners

De rol die bewoners in een project innemen verandert naarmate de planvorming vordert. Des te meer de realisatie nadert, des te groter is de weerstand vanuit deze groep. Daarnaast verschuiven de doelen van participerende groepen van het collectieve, naar het individuele vlak.

Tabel 7.2: Vergelijking 'Participatie van bewoners'

Wieringerrandmeer	De belangen van lokale politici en van leden van klankbordgroepen verschuiven in de loop van het project van het collectieve naar het individuele vlak. Aanpassingen aan het plan hebben niet geleid tot een breder maatschappelijk draagvlak, maar tot een glijdende schaal waarin het maatschappelijk draagvlak afnam.
Blauwestad	Naarmate het project vordert wordt het participatieniveau waarop overleg plaatsvindt individueler. Er is direct contact tussen maatschappelijke actoren en projectorganisatie. Dit leidt tot veel kleine aanpassingen aan het plan en komt het maatschappelijk draagvlak ten goede.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Het is mogelijk om als projectorganisatie op deze factor te sturen, dit wordt nader toegelicht in subparagraaf 8.2.1. Dit is echter geen garantie voor succes, net als bij het Wieringerrandmeer kan dit leiden tot een glijdende schaal.

Een mogelijke oorzaak voor de glijdende schaal is onduidelijkheid naar maatschappelijke actoren over de bandbreedte waarbinnen nog invloed op het plan kan worden uitgeoefend.

7.3 Economische effecten

Aangezien de doorlooptijd van dit type megaprojecten lang is, kan de economische omgeving van het project variëren. Dit heeft invloed op het maatschappelijk draagvlak voor het project.

Tabel 7.3: Vergelijking 'Economische effecten'

Wieringerrandmeer	De grondprijs van landbouwgrond is gedurende het project toegenomen, waardoor de geneigdheid tot grondverkoop onder agrariërs afnam. Daarnaast heeft de stagnerende woningmarkt invloed op het maatschappelijk draagvlak. In toenemende mate zijn maatschappelijke actoren bezorgd over de financiële consequenties van een tegenvallende woningverkoop.
Blauwestad	Stagnatie op de woningmarkt vormt voor de projectontwikkelaars de reden om in de realisatiefase uit het Blauwestad-project te stappen.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Economische effecten hebben in beide projecten een negatieve invloed gehad op het maatschappelijk draagvlak, maar zijn voor de projectorganisatie van dergelijke projecten nauwelijks beïnvloedbaar.

7.4 Aantal partijen

Het aantal partijen dat onderdeel uitmaakt van megaprojecten is groot. Met name de afstemming tussen deze partijen heeft invloed op het maatschappelijk draagvlak (Jansen, 2012; Kerssens, 2012; van der Hulst, 2012; Vlietstra, 2012; Waalkens, 2012).
Twee typen worden onderscheiden: publiek-publieke afstemming en publiek-private afstemming.

Tabel 7.4: Vergelijking 'Aantal partijen'

Wieringerrandmeer	De afstemming tussen de projectorganisatie en Lago Wirense kost veel tijd – ruim twee jaar – met name met betrekking tot de grondverwerving. Ook is er onduidelijkheid over de inhoudelijke flexibiliteit. Daarnaast verloopt de onderlinge publieke afstemming niet soepel, er zijn voor de projectorganisatie geen duidelijke kaders. Beide factoren zorgen voor onduidelijkheid en een afname van het maatschappelijk draagvlak.
Blauwestad	De projectorganisatie van Blauwestad heeft een duidelijke machtiging, met ruime bewegingsvrijheid meegekregen vanuit de provincie Groningen en de gemeenten. Hierdoor verloopt de grondverwerving soepel, omdat er direct afspraken worden gemaakt. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt, dat de grondverwerving veel duurder is uitgevallen dan vooraf gepland (Noordelijke Rekenkamer, 2010, p. 50).

Bron: Eigen bewerking, 2013

In megaprojecten is een omvangrijk aantal partijen onontkoombaar. De projectorganisatie kan hier invloed op uitoefenen bij de procesinrichting, dit wordt nader toegelicht in subparagraaf 8.2.2.
Belangrijker is echter om in te spelen op een soepele afstemming, wat vertraging en een afnemend maatschappelijk draagvlak kan voorkomen. In Blauwestad komt dit naar voren door het duidelijke mandaat voor de projectorganisatie.

7.5 Continuïteit in de projectorganisatie

De mate van maatschappelijk draagvlak wordt eveneens beïnvloed door continuïteit in betrokkenen vanuit de organisatie van het project. Deze continuïteit heeft ten eerste te maken met de personen die deel uitmaken van de projectorganisatie. Ten tweede is de projectadministratie een belangrijk onderdeel van de continuïteit. Duidelijke en vastgelegde afspraken maken de voortgang van het besluitvormingsproces minder afhankelijk van specifieke personen.

Tabel 7.5: Vergelijking 'Continuïteit in de projectorganisatie'

Wieringerrandmeer	Het verloop van personeel in de projectorganisatie is hoog. Dit zorgt er in combinatie met een matige projectadministratie voor dat de onderhandelingen over de grondverwerving meerdere malen opnieuw beginnen. Het maatschappelijk draagvlak neemt af.
Blauwestad	Het verloop van personeel in de projectorganisatie is bij Blauwestad laag.

Bron: Eigen bewerking, 2013

Continuïteit in de organisatie van het project is een factor die te beïnvloeden is door de projectorganisatie. In subparagraaf 8.2.3 wordt dit verder uiteen gezet. Om te voorkomen dat deze factor een afname van maatschappelijk draagvlak inhoudt, is het van belang dat dergelijke megaprojecten 'zo onafhankelijk mogelijk' worden gemaakt van personen en er een degelijke projectadministratie wordt gevoerd.

7.6 Houding van de projectorganisatie

Een belangrijke factor in het verkrijgen van het maatschappelijk draagvlak is de manier waarop de projectorganisatie zich opstelt naar de omgeving toe.
In de casestudies blijkt dat de eerste twee ronden hierin van groot belang zijn en dat openheid naar de omgeving en persoonlijke eigenschappen bepalende onderdelen zijn in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak.

Tabel 7.6: Vergelijking 'Houding van de projectorganisatie'

Wieringerrandmeer	Het participatieniveau is in de eerste twee ronden van het project hoger dan in de ronden waarin de ontwikkelingscompetitie centraal staat. Omdat ook openheid ontbreekt, voelen maatschappelijke actoren zich gepasseerd. Daarbij zijn persoonlijke eigenschappen van belang, *'de provincie toonde geen enkel inlevingsvermogen in de situatie van de boeren'* (Grin, 2012).
Blauwestad	Openheid van begin tot einde is een karakteristiek van het Blauwestad-project. Daarnaast kent de projectorganisatie het gebied en spelen persoonlijke eigenschappen een rol, *'als iemand anders dan Fedde Knijpstra verantwoordelijk was geweest voor de grondverwerving, dan was dit proces veel moeizamer verlopen'* (Waalkens, 2012).

Bron: Eigen bewerking, 2013

De houding die de projectorganisatie aanneemt ten opzichte van de omgeving van het project, heeft de projectorganisatie zelf in de hand en is dan ook beïnvloedbaar. De wijzen waarop dit beïnvloedbaar is, worden in subparagraaf 8.2.4 toegelicht. In de casestudies zijn verschillende eigenschappen naar voren gekomen, die in deze houding van belang zijn: openheid, inlevingsvermogen en kennis van het gebied.

7.7 Houding van de omgeving

Met de houding van de omgeving wordt hier bedoeld: de houding die de omgeving aanneemt ten opzichte van het plan en de projectorganisatie. Deze houding is van invloed op het maatschappelijk draagvlak dat wel of niet ontstaat voor een project.

Tabel 7.7: Vergelijking 'Houding van de omgeving'

Wieringerrandmeer	De houding van de maatschappelijke omgeving is in eerste instantie positief, het project komt namelijk voort uit een interactief proces met burgers. Daarnaast is dit af te leiden uit het feit dat de gemeenteraden in grote meerderheid voorstander van het plan zijn (Kerssens, van Zijl, 2012). Deze positieve houding verandert wanneer maatschappelijke actoren het gevoel krijgen gepasseerd te worden.
Blauwestad	In eerste aanleg speelde bij Blauwestad vooral het cynisme en scepticisme van de burgers een rol (Calon, Kleine, Vlietstra, Waalkens, 2012). De bewoners gingen er vanuit dat het plan niet door zou gaan en waren daarom mogelijk minder geneigd om tegen het plan te ageren. Ondertussen was men er wel steeds meer van doordrongen dat er 'iets' moest gebeuren om de trend van afnemende leefbaarheid in het gebied te keren (van der Wal, 2012).

Bron: Eigen bewerking, 2013

De houding van de maatschappelijke actoren hangt in aanzienlijke mate samen met de manier waarop de projectorganisatie op die actoren inspeelt en is dan ook beïnvloedbaar door de projectorganisatie. Een nadere uitwerking hiervan wordt gegeven in subparagraaf 8.2.5.

7.8 Factoren tegenover literatuur

In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre de resultaten uit de casestudies voldoen aan de verwachtingen, die volgen uit de in hoofdstuk 3 besproken wetenschappelijke literatuur (Arnstein, 1969; Bailey e.a., 2001; Bartels e.a., 1998; Flyvbjerg e.a., 2003; Forester, 1994; Van Marrewijk, 2008). Eerst wordt ingegaan op het participatieniveau, waarna wordt bekeken in hoeverre de factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden overeenstemmen met de factoren die op basis van eerder onderzoek verwacht zouden mogen worden.

7.8.1 Het ideale participatieniveau?

In subparagraaf 3.1.1 is de participatieladder van Arnstein toegelicht. Het ideale participatieniveau voor zowel maatschappelijke actoren als voor de projectorganisatie is volgens Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) 'burgermacht'. Dit is een niveau tussen de gradaties 'samenwerking' en 'gedelegeerde macht'.

Bij zowel het Wieringerrandmeer als Blauwestad wordt dit participatieniveau echter nooit gehaald, ondanks dat het participatieniveau gedurende het project fluctueert. In de eerste ronden van het Wieringerrandmeer wordt de omgeving geconsulteerd, het vierde niveau op de participatieladder. Ondanks dat dit lager is dan het niveau wat volgens Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) wordt nagestreefd, lijkt dit in overeenstemming te zijn met de wensen vanuit de maatschappelijke partijen. Daarna valt het participatieniveau terug naar 'therapie' of mogelijk nog een trede lager, aangezien de maatschappelijke actoren nauwelijks de kans krijgen om iets in te brengen. Het maatschappelijk draagvlak neemt in die ronden af.

Later in het project – ten tijde van de vijfde ronde – is het participatieniveau hoger. Er worden veel kleine aanpassingen gedaan, na 'informeren' (niveau drie) en 'consulteren' (niveau vier) van de maatschappelijke actoren. Tot een toename van maatschappelijk draagvlak leidt dit echter niet.

Ook bij Blauwestad varieerde het niveau van participatie. Met name in de voorfasen van de planvorming – in de eerste twee ronden, tot 1994 – was het participatieniveau hoog. Het aanvankelijk broze maatschappelijk draagvlak, wordt steviger. Deze ronden benaderen het participatieniveau wat Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) als gewenst zien.
Na deze ronden van 'bemiddelen' (niveau vijf), wordt de inbreng van maatschappelijke actoren beperkt tot 'informeren' (niveau drie), zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor het maatschappelijk draagvlak. Wat daarin mogelijk een belangrijke rol speelt is de continue openheid en benaderbaarheid van de projectorganisatie.

Opvallend is dat in beide casestudies het participatieniveau dat volgens de literatuur (Arnstein, 1969; Bailey e.a., 2001) gewenst is, niet wordt gehaald. Dit leidt echter niet in alle gevallen tot een verval van maatschappelijk draagvlak, zoals blijkt in het Blauwestad-project. Het maatschappelijk draagvlak neemt gedurende het project toe, terwijl het participatieniveau lager is dan wat volgens Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) wenselijk is. Maatschappelijke actoren streven dan ook niet altijd een hoge mate van participatie na.
De tendens is bij het Wieringerrandmeer omgekeerd, het maatschappelijk draagvlak is afgenomen.
Het verschil tussen de projecten lijkt verklaarbaar door de voortdurende openheid van de projectorganisatie naar de maatschappelijke actoren. Ondanks een lager participatieniveau is die voortdurende openheid naar de maatschappelijke actoren toe, er bij Blauwestad het gehele proces gebleven. Bij het Wieringerrandmeer was dit minder het geval, met name toen de ontwikkelingscompetitie werd opgezet en uitgewerkt van 2003 tot en met 2005.

7.8.2 Bevindingen versus verwachtingen

De zeven factoren die hiervoor zijn genoemd, sluiten gedeeltelijk aan bij de voor dit onderzoek geraadpleegde wetenschappelijke literatuur (Aarts, 1990; Arnstein, 1969; Bailey e.a., 2001; Bartels e.a., 1998; Bruzelius e.a., 2002; Coenen e.a., 2001; Commissie Wallage, 2001; Davidoff, 1965; de Bruijn e.a., 1996; de Bruijn & Leijten, 2008; Dirkx e.a., 2007; Flyvbjerg, 2003, 2008; Forester, 1994; Huberts, 1988; Innes & Booher, 2004; van Marrewijk e.a., 2008; Peattie, 1994; Pel & Verbart, 1997; Priemus, 2010; Turnhout & Elands, 2009).

Verwachte factoren

Forester – eerder gerefereerd in 3.1.1 – vraagt zich bijvoorbeeld af in hoeverre het mogelijk is om productief te werken wanneer de belangen van alle partijen worden meegenomen. *'An advocate for every client, a planner for every community, left planners in the lurch'* (Forester, 1994, p. 154). Hij signaleert hiermee dat het aantal partijen, de voortgang van het proces in de weg zit. In beide casestudies komt dit ook naar voren. In zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerking is de onderlinge afstemming van groot belang. In beide casestudies laat dit te wensen over, waardoor het zorgt voor vertraging. In twee factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden speelt dit een rol. Zowel in de lange doorlooptijd van dergelijke megaprojecten als in de afstemming tussen de partijen komt dit naar voren.

Dat de houding van de projectorganisatie van invloed is op het maatschappelijk draagvlak en dat de houding van de omgeving dit ook is, volgt eveneens uit de literatuur. Zo concluderen Bartels e.a. (1998) net als Van Marrewijk e.a. (2008) dat het contraproductief werkt, wanneer maatschappelijke actoren het gevoel krijgen te worden gepasseerd. Aansluitend daarop geven Flyvbjerg e.a. (2003) aan dat een gebrek aan transparantie een risico betekent voor elk megaproject. Bij het Wieringerrandmeer is dit duidelijk naar voren gekomen. Maatschappelijke actoren zoals de Milieufederatie Noord-Holland en het Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer krijgen het gevoel aan de zijlijn te staan. Wat tot gevolg heeft dat de houding vanuit dit soort partijen ten opzichte van het project en de projectorganisatie steeds negatiever wordt.
De houding van de projectorganisatie van Blauwestad sluit overigens ook in een ander opzicht aan bij de bestaande theorie hierover. In paragraaf 3.3 is geconcludeerd dat een goede kennis van de

maatschappelijke actoren veel weerstand kan voorkomen. Blauwestad onderschrijft dit, aangezien een goede voorbereiding en een goede kennis van het gebied samen is gegaan met een geringe mate van weerstand.

Onverwachte factoren
Uit de in paragraaf 3.3 behandelde literatuur (Aarts, 1990; Bartels e.a., 1998; de Bruijn & Leijten, 2008, Bruzelius e.a., 2002; Dirkx e.a., 2007; Flyvbjerg e.a., 2003; Huberts; 1988; Pel & Verbart, 1997; Priemus, 2010; Priemus e.a., 2008; van Marrewijk e.a., 2008; Turnhout & Elands, 2009) is niet naar voren gekomen dat de manier waarop bewoners participeren, van belang is in de mate van maatschappelijk draagvlak. Op basis van dit onderzoek lijkt daar echter wel een verband tussen te bestaan. Direct contact met de betrokken bewoners lijkt hierin de sleutel tot succes, dit heeft een goede uitwerking bij Blauwestad. In het Wieringerrandmeer-project zijn tegemoetkomingen aan bewoners echter minder succesvol verlopen.

Verder bestaat er op basis van dit onderzoek een verband tussen maatschappelijk draagvlak en economische effecten. Hoewel dit een open deur lijkt, is dit niet gebleken uit de literatuurstudie in hoofdstuk 3. Wel is het vanuit de casestudies verklaarbaar dat dit verband er is. Zo heeft de stagnerende woningmarkt in beide projecten een rol gespeeld. Dit is het maatschappelijk draagvlak niet ten goede gekomen.

Continuïteit in de projectorganisatie is een belangrijke kwaliteit van Blauwestad en juist een valkuil van het Wieringerrandmeer. Dit is echter niet naar voren gekomen in de kwaliteiten en valkuilen die in paragraaf 3.3 zijn gedefinieerd.
Wel spelen volgens Aarts (1990) en Huberts (1988) andere factoren een rol in het maatschappelijk draagvlak. Zo zou de kans op het bereiken van de doelen voor maatschappelijke actoren groter zijn door het voeren van harde acties en een offensieve strategie. Daarnaast zou de media – en dan met name lokale of regionale media – een belangrijke rol innemen. In de casestudies zijn deze factoren echter niet naar voren gekomen.

7.9 Deelconclusie
Op basis van dit onderzoek zijn er grote verschillen in de ontwikkeling van het maatschappelijk draagvlak en de manier waarop de projectorganisatie hier op heeft ingespeeld tussen het Wieringerrandmeer en Blauwestad.
In de casestudies komen zeven factoren naar voren die bepalend zijn voor het maatschappelijk draagvlak. Twee hiervan zijn exogene factoren, de oorzaak van de factor is uitwendig. En omdat de oorzaak buiten het project is gelegen, heeft de projectorganisatie hier geen invloed op.

Kader 7.2: De endogene factoren

Op de overige vijf factoren heeft de projectorganisatie wel invloed, dit zijn de endogene factoren:
Participatie van bewoners
Aantal partijen
Continuïteit in de projectorganisatie
Houding van de projectorganisatie
Houding van de omgeving

De endogene factoren vormen een belangrijke basis voor het transponeren van de resultaten uit de casestudies naar de berg.

Bron: Eigen bewerking, 2013

8. Een strategie voor de berg

Uit de casestudies zijn in het voorgaande hoofdstuk zeven factoren gedestilleerd. Dit zijn de factoren die bij het Wieringerrandmeer en Blauwestad invloed hebben gehad op het maatschappelijk draagvlak. Zoals in subparagraaf 7.8.2 is toegelicht sluit dit gedeeltelijk aan bij bestaande theorieën (Bartels e.a., 1998; Flyvbjerg e.a., 2003; Forester, 1994; van Marrewijk e.a., 2008) en zijn de factoren gedeeltelijk anders.
Van deze factoren zijn er twee exogeen: 'economische effecten' en 'doorlooptijd'. De oorzaak van deze factoren is gelegen buiten het project en niet te beïnvloeden door de projectorganisatie. De exogene factoren worden in dit hoofdstuk dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Kader 8.1: De endogene factoren

Er zijn vijf endogene factoren, dit zijn de factoren waar de projectorganisatie van de berg op kan sturen:
Participatie van bewoners
Aantal partijen
Continuïteit in de projectorganisatie
Houding van de projectorganisatie
Houding van de omgeving
De endogene factoren vormen een belangrijke basis voor het transponeren van de resultaten uit de casestudies naar de berg.

Bron: Eigen bewerking, 2013

In paragraaf 8.1 wordt op basis van een aantal thema's ingegaan op de waarde van de onderzoeksresultaten voor de projectorganisatie van de berg. Daarna wordt elke endogene factor in een aparte subparagraaf toegelicht in paragraaf 8.2. De nadruk is hierbij gelegd op de waarde van de resultaten voor de projectorganisatie van de berg.
De deelconclusie wordt weergegeven in paragraaf 8.3.

8.1 Van de casestudies naar de berg

Hoewel de voorwaarden waarop de cases zijn geselecteerd voortkomen uit de kenmerken van de berg, geldt niet elke uitkomst ook één op één voor de berg.
Er zijn echter namelijk ook verschillen tussen de onderzochte projecten en de berg. Deze zijn bepalend voor in hoeverre de conclusies vanuit de casestudies naar de berg kunnen worden doorgetrokken.

8.1.1 Verschil in schaalniveau

Het Wieringerrandmeer en Blauwestad zijn projecten met een provinciale uitstraling, gericht op het oplossen van provinciale of regionale problematieken. Vanuit die invalshoek voerde bij beide projecten één provincie de regie, in samenspraak met de gemeenten waar het project gerealiseerd zou worden.
De berg heeft een meer nationale uitstraling. Dit heeft te maken met de hoogte en met de vermoedelijke kosten (AD, 2012), die waarschijnlijk veel groter zijn dan die van het Wieringerrandmeer en Blauwestad. Deze kosten zijn gebaseerd op een ruwe schatting, wat het bouwen van een berg echt kost zal moeten worden onderzocht. Dit grotere schaalniveau leidt tot meer betrokken partijen dan bij de onderzochte projecten. Het is aannemelijk dat het rijk betrokken is, dat er meerdere provincies betrokken zijn en dat het aantal private partijen dat een rol speelt in de realisatie toeneemt. Het belang van duidelijke afspraken tussen deze partijen is daarom bij de berg nog groter dan in de casestudies.

Vanwege dit grotere schaalniveau is het waarschijnlijk dat de doorlooptijd van het proces ook groter zal zijn. Dit is een belangrijk gegeven voor de inrichting van de projectorganisatie. Meer dan de continuïteit van personen – een belangrijke kwaliteit van Blauwestad – is de projectadministratie van belang in het besluitvormingsproces van de berg. Dit voorkomt 'terugonderhandelen' – waarbij zaken die in principe al vastliggen opnieuw ter discussie worden gesteld – bij personele wijzigingen.

8.1.2 Openheid

In paragraaf 7.1 wordt de voortdurende openheid en flexibiliteit van de projectorganisatie van Blauwestad gezien als een belangrijke factor in het toenemende maatschappelijk draagvlak. Bartels e.a. (1998), Van Marrewijk e.a. (2008) en Flyvbjerg (2003) geven aan dat de negatieve houding van maatschappelijke actoren wordt versterkt wanneer ze het idee krijgen dat alles al besloten is op het moment dat ze worden betrokken. Hoe belangrijk de voortduring van deze openheid is, blijkt uit het proces van het Wieringerrandmeer. In de ronden dat de openheid minder groot is neemt het maatschappelijk draagvlak af en gaan maatschappelijke actoren opnieuw kansen zien.
De voortdurende openheid van de projectorganisatie neemt in belangrijkheid toe, naarmate de grootte en doorlooptijd van het project toeneemt. Onduidelijkheid over het project of een gebrek aan informatie kan ertoe leiden dat mensen zoals bij het Wieringerrandmeer, 'Wieringerrandmeer-moe' worden. Het maatschappelijk draagvlak voor een plan neemt dan af.
Verder kan persoonlijke kennis van de projectomgeving een belangrijke rol spelen in het maatschappelijke proces, zoals de rol van Fedde Knijpstra bij Blauwestad aangeeft. Wel is dit minder eenvoudig te realiseren wanneer de oppervlakte van het project bijvoorbeeld meerdere provincies behelst.

8.1.3 De berg is nóg meer omstreden

In beide casestudies is veel onderhandeld met individuele bewoners. Sterke, overkoepelende tegenbewegingen ontbraken in beide projecten. Bij Blauwestad lijkt dit het gevolg van intensieve participatie in de eerste twee ronden (figuur 6.3) van het project, waarna de participatie op een zo individueel mogelijk niveau heeft plaatsgevonden. Ook bij het Wieringerrandmeer lijkt het hoge participatieniveau in de eerste twee ronden (figuur 5.3) overkoepelende tegenbewegingen te voorkomen. In een later stadium – vanaf ronde vijf – komt echter wel het Wierings Beraad op. Hoewel de achterban van deze groep beperkt was, lijkt dit verklaard te worden door het lagere participatieniveau en de afnemende openheid vanuit de projectorganisatie.

De open en interactieve start van beide projecten is dan ook een positieve factor voor projecten die in eerste aanleg omstreden lijken te zijn. De berg lijkt op voorhand – zoals eerder werd gesteld in paragraaf 1.1 – nóg meer maatschappelijk omstreden te zijn dan het Wieringerrandmeer en Blauwestad. Een verklaring hiervoor is zowel de ontbrekende urgentie als het feit dat een berg van dergelijke omvang niet eerder is gerealiseerd. Het belang van een goed georganiseerd proces neemt hierdoor toe. Pel & Verbart (1997) constateerden eerder namelijk dat er ook maatschappelijk draagvlak kan zijn, als de maatschappelijke actoren het niet volledig eens zijn met de inhoud. In dat geval is er maatschappelijk draagvlak voor het afgelegde proces.
Er kan dan ook geconcludeerd worden dat het belang van het af te leggen proces toeneemt, naarmate de (verwachte) controverse over een project groter is.

8.1.4 Hiërarchie in endogene factoren

In de inleiding van dit hoofdstuk is toegelicht dat er vijf endogene factoren zijn waarop de projectorganisatie kan sturen. Deze factoren komen voort uit de onderzochte casestudies en worden getransponeerd naar de berg. In subparagrafen 8.1.1 en 8.1.3 is echter aangegeven dat er ook verschillen zijn tussen het Wieringerrandmeer en Blauwestad enerzijds en de berg anderzijds.
Vanuit die verschillen ontstaat er een hiërarchie in de endogene factoren. Voor de projectorganisatie van de berg wordt de nadruk daarom op drie factoren gelegd. Dit zijn in willekeurige volgorde:

- Aantal partijen
- Continuïteit in de projectorganisatie
- Houding van de projectorganisatie

8.2 Een strategie voor de berg

In de gesprekken met de experts heerste in meerdere gevallen een sfeer van gelatenheid. Zo constateerde Martien Dekkers dat *'een dergelijk grootschalig plan, bijna niet op een fatsoenlijke manier is te brengen, aangezien het hoe dan ook in slaat als een bom'* (Dekkers, 2012).
Deze gelatenheid komt waarschijnlijk voort uit het idee dat maatschappelijk draagvlak niet in al zijn factoren te beïnvloeden is. Die conclusie wordt onderschreven door de casestudies, niet elke factor is beïnvloedbaar.
De endogene factoren zijn dat echter wel degelijk. Juist die factoren zijn interessant voor de berg. Door op goede wijze met die factoren om te gaan als projectorganisatie, geeft dit een grotere kans voor een maatschappelijk draagvlak voor het project. De beïnvloedbare factoren zijn de knoppen waar de projectorganisatie van de berg aan kan draaien en vormen het uitgangspunt van deze paragraaf. Op basis van de casestudies en paragraaf 8.1 – waar uiteen is gezet in hoeverre de resultaten ook gelden voor de berg – wordt een strategie geschetst voor de berg.

8.2.1 Participatie van bewoners

In de participatie van bewoners is het schaalniveau waarop participatie mogelijk is belangrijk. Dit is bijvoorbeeld gebleken bij het Wieringerrandmeer. De verwachtingen van de maatschappelijke actoren met betrekking tot participatie kwamen daar niet overeen met de werkelijke mogelijkheden hiertoe. Met name in de latere ronden van het project speelt dit een rol, wanneer ook de belangen van vertegenwoordigers van groepen – zowel van burgers als van politici – verschuiven van collectief naar individueel.
Het is van belang om hier als projectorganisatie scherp op te zijn. Dit kan door afspraken te maken en door te schakelen tussen schaalniveaus. Naarmate de uitvoering nadert, wordt het niveau waarop de projectorganisatie contact heeft met burgers of partijen uit de omgeving individueler en de mogelijkheid tot het doen van inhoudelijke aanpassingen aan het plan kleiner. Bekeken vanuit de participatieladder van Arnstein (1969) neemt het algemene participatieniveau af. Parallel daaraan is er echter een hoger participatieniveau voor de direct betrokkenen. Voor hen is er nog ruimte om aanpassingen te doen. Op het gehele plan gaat het om kleine aanpassingen, maar beschouwd vanuit de betreffende maatschappelijke actor zijn dit grote aanpassingen die doorslaggevend zijn voor het al of niet instemmen met het plan. Op deze manier schakelen tussen schaalniveaus voorkomt dat collectieve en individuele belangen elkaar negatief beïnvloeden.
Daarnaast is het van belang om duidelijk te communiceren welke mogelijkheden er tot participatie zijn in elke ronde van het project.

8.2.2 Aantal partijen

Bij de megaprojecten die in dit onderzoek een rol spelen, zijn veel verschillende partijen betrokken. In paragraaf 8.1 is toegelicht dat dit aantal bij de berg waarschijnlijk nog hoger zal liggen. Het belang van onderlinge afstemming neemt hierdoor toe.
Twee soorten afstemming zijn cruciaal. De publiek-publieke afstemming en de publiek-private afstemming. In de casestudies is gebleken dat deze afstemmingsvraagstukken zonder meer kunnen leiden tot vertraging en tot een verval van maatschappelijk draagvlak.

Publiek-publieke afstemming

Voor de onderlinge publieke afstemming – tussen gemeenten en provincie(s) en mogelijk ook het rijk – is met name het mandaat voor de projectorganisatie van belang. Dit mandaat moet helder weergeven binnen welke kaders de projectorganisatie dient te handelen. Bijvoorbeeld in onderhandelingen over de grondverwerving is het essentieel dat er direct afspraken kunnen worden gemaakt met de agrariërs. Een bepaalde mate van bewegingsvrijheid is voor de projectorganisatie

dan ook noodzakelijk. Zonder duidelijk mandaat is dit onmogelijk. De Blauwestad is in dit kader een goed voorbeeld, aangezien het projectbureau veel vrijheid had gekregen om te handelen.
Dit lijkt echter ook een keerzijde te hebben, aangezien de grondverwervingskosten ongeveer €25 miljoen hoger zijn dan gepland. Dit kan worden verklaard door de gestegen grondprijzen (Noordelijke Rekenkamer, 2010), maar ook doordat de focus van de projectorganisatie te zeer is gelegen op het houden van voortgang, in plaats van op het betalen van de juiste prijs.

Publiek-private afstemming
Naast de afstemming tussen de publieke partijen, is er de afstemming tussen publieke partijen (projectorganisatie) en de ontwikkelaars. Met name vaart houden in het vastleggen van de benodigde PPS-overeenkomsten is van belang. De projectorganisatie kan hier op sturen, door vooraf al een indicatie te geven welke richting men op wil. Dit kan bijvoorbeeld door bij de uitvraag van de ontwikkelingscompetitie al een concept-intentieovereenkomst te voegen. Voor de private partijen geeft dit op voorhand duidelijkheid, waardoor de fase nadat de projectorganisatie voor een bepaalde ontwikkelaar heeft gekozen aanzienlijk kan worden versneld. Ook neemt de projectorganisatie hiermee nadrukkelijker de leiding, dit ontbrak eraan bij het Wieringerrandmeer.
Verder dient er vooraf in beeld gebracht te worden welke – publieke en private – belangen er tegenover elkaar staan en worden er procesafspraken gemaakt over de inhoudelijke flexibiliteit van partijen. Dit maakt voor publieke, private én voor maatschappelijke actoren duidelijk, wanneer er op welke schaal aanpassingen aan het plan gedaan kunnen worden.
Op dit punt is daarnaast van belang dat wanneer het project stagneert of andere perspectieven krijgt, de samenwerking kan worden beëindigd. Dit dient voor alle partijen helder en duidelijk te worden vastgelegd. Dit kan onnodig kostbare oplossingen – zoals bij het Wieringerrandmeer (Randstedelijke Rekenkamer, 2012) – voorkomen en het kan langdurige, kostbare procedures voorkomen. Dit laatste vindt plaats bij Blauwestad (Volkskrant, 2012).

8.2.3 Continuïteit in de projectorganisatie
Bij het samenstellen van de projectorganisatie, is continuïteit een kernwoord. Ten eerste is een kwaliteit om het verloop in personele bezetting van de projectorganisatie zo klein mogelijk te houden. In de selectie van personeel kan deze factor worden opgenomen.
Hoe langer een project echter duurt, des te groter het absolute aantal betrokkenen zal zijn. Het is daarom juist bij de berg van belang om het project zo onafhankelijk mogelijk van personen te maken. De crux hiervoor is het bijhouden van een degelijke projectadministratie. Dit voorkomt ‘terugonderhandelen’ wanneer er een persoon wordt vervangen, zoals bij het Wieringerrandmeer heeft plaatsgevonden. De tot dan toe gemaakte afspraken zijn namelijk vastgelegd en vormen het uitgangspunt van verdere onderhandelingen.

8.2.4 De houding van de projectorganisatie
Een succesvolle stap in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak is om samen met de burgers de probleemdefinitie op te stellen, zo is gebleken bij het Wieringerrandmeer en Blauwestad. Dit sluit aan bij De Bruijn e.a. (1996), aangezien zij constateren dat de verschillende probleemdefinities van de actoren een bron van vertraging zijn. Een gezamenlijke probleemdefinitie geeft echter geen garantie, maar vergroot de kans op een maatschappelijk draagvlak. De gezamenlijke definitie geeft weer met welk middel, welk doel dient te worden bereikt. Het is eveneens van belang om gedurende het proces kritisch te evalueren of met het middel het doel nog wordt bereikt. Hiermee evalueert de projectorganisatie haar eigen handelen, waardoor het project blijft voldoen aan de oorspronkelijke uitgangspunten.

Daarnaast dient de communicatie naar de omgeving continu te zijn, bij het Wieringerrandmeer ging dit bijvoorbeeld niet goed. Naarmate de controverse over een project groter is – en het maatschappelijk draagvlak voor de inhoud kleiner – wordt maatschappelijk draagvlak voor het af te leggen proces belangrijker (Pel & Verbart, 1997). Het ‘maatschappelijk draagvlak als proceskenmerk’

vormt dan de maatschappelijke basis voor het project. Als dit vervalt, vervalt de maatschappelijke basis om het project te realiseren.
Dit vergroot het belang van een continue communicatie voor de projectorganisatie van de berg. Ook wanneer de focus van de projectorganisatie op andere zaken ligt – zoals bij de projectorganisatie van het Wieringerrandmeer op het opzetten van de ontwikkelingscompetitie – moeten de maatschappelijke actoren weten wat er gaande is.
Dat wil overigens niet zeggen dat het participatieniveau gedurende het gehele project hoog dient te zijn, zoals Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) voorstaan. In Blauwestad is gebleken dat ook een lager participatieniveau kan leiden tot een maatschappelijk draagvlak. Andersom kan er niet zonder meer vanuit worden gegaan dat een hoog participatieniveau automatisch leidt tot een hoge mate van maatschappelijk draagvlak.

In de onderhandelingen met maatschappelijke actoren zijn verschillende elementen van belang. Tegemoetkomingen aan de omgeving zijn cruciaal voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. Deze inhoudelijke flexibiliteit is noodzakelijk, maar heeft een risico. Het is mogelijk dat het project in een glijdende schaal terecht komt door precedentwerking, met vooral ontevreden actoren tot gevolg. Dit kan voorkomen worden door te schakelen tussen participatieniveaus en hierover vooraf duidelijk te communiceren met de maatschappelijke actoren.
Belangrijk hierin is dat er flexibiliteit is naar het schaalniveau waarop de participatie van maatschappelijke actoren plaatsvindt. Wanneer het plan op detailniveau wordt uitgewerkt, is er inhoudelijke flexibiliteit om direct betrokkenen tegemoet te komen. Voor collectieven zijn er in die fase bijvoorbeeld geen mogelijkheden meer om doel en middel opnieuw ter discussie te stellen.

8.2.5 De houding van de omgeving

De manier waarop de wisselwerking tussen de maatschappelijke actoren van het project en de projectorganisatie plaatsvindt, '*blijft mensenwerk'* (Kerssens, 2012).
Onmisbare eigenschappen voor de projectorganisatie zijn in ieder geval inlevingsvermogen, benaderbaarheid en kennis van het gebied, zodat de projectorganisatie een gevoel heeft voor wat er speelt in een gebied. Deze kennis kan zowel onderdeel uitmaken van de personen in de projectorganisatie, als worden 'opgehaald' in het gebied. Gezien de omvang van de berg is het echter de vraag of aan de laatste voorwaarde – 'kennis van het gebied' – kan worden voldaan. Daarom moet met name worden ingezet op de andere eigenschappen.

Wat verder een rol speelt is de urgentie om te handelen. Wanneer deze ontbreekt hebben maatschappelijke partijen meer tijd om te onderhandelen. *'Voldoende tijd is een bondgenoot, teveel tijd is een vijand'* (van Zijl, 2012). Het vaststellen van harde data om tot bepaalde besluiten te komen zorgt voor deze urgentie. Dit geeft duidelijkheid en noodzaak om de onderhandelingen af te ronden.

8.3 Deelconclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk is geconcludeerd dat er van de zeven factoren die invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak, vijf zijn waarop de projectorganisatie van de berg invloed kan uitoefenen. De twee factoren – 'Economische effecten' en 'Doorlooptijd' – waarop de projectorganisatie geen invloed heeft worden verder buiten beschouwing gelaten.

Vanuit de verschillen tussen de casestudies enerzijds en de berg anderzijds, blijkt er een hiërarchie te bestaan in deze factoren. De factoren 'Aantal partijen', 'Continuïteit in de projectorganisatie' en 'Houding van de projectorganisatie' zijn voor de projectorganisatie van de berg des te meer van belang. Deze factoren worden dan ook eerst genoemd.
De projectorganisatie van de berg kan elke factor op enkele manieren beïnvloeden.

Aantal partijen
- In de publiek-publieke afstemming wordt er een duidelijk mandaat met ruime bewegingsvrijheid aan de projectorganisatie meegegeven.
- Tussen publieke en private partijen geldt dat er procesafspraken worden gemaakt over welke partij waarvoor verantwoordelijk is en over welke inhoudelijke flexibiliteit er in welke planfasen aanwezig is.

Continuïteit in de projectorganisatie
- De projectorganisatie voert een degelijke projectadministratie, waarin afspraken worden vastgelegd.
- Het personele verloop in de projectorganisatie dient zo klein mogelijk te zijn. In de samenstelling van de projectorganisatie wordt hier rekening mee gehouden.

Houding van de projectorganisatie
- De probleemdefinitie wordt samen met de burgers opgesteld en gedurende het project geëvalueerd.
- De communicatie naar de omgeving toe is continu, gedurende het gehele project en geeft duidelijke verwachtingen met betrekking tot participatie en inhoudelijke flexibiliteit.
- Er is gedurende het project inhoudelijke flexibiliteit in het plan – om maatschappelijke actoren tegemoet te komen – die past bij het participatieniveau in de betreffende ronde.

Participatie van bewoners
- Een open en interactieve start van het proces.
- Schakelen tussen participatieniveaus, van collectief naar individueel niveau.

Houding van de omgeving
- In de communicatie met maatschappelijke actoren zijn inlevingsvermogen, benaderbaarheid en kennis van de omgeving onmisbare eigenschappen.
- Kennis van- en feeling met het projectgebied zijn cruciaal voor het vertrouwen van burgers. ‘Locals’ verdienen dan ook de voorkeur in de projectorganisatie.

9. Conclusie

De beantwoording van de drie deelvragen vindt plaats in paragraaf 9.1. Dit vormt de basis voor de beantwoording van de bovenliggende onderzoeksvraag in paragraaf 9.2.
Daarna volgt in 9.3 een slotbeschouwing, waarin wordt ingegaan op de kansen voor de berg vanuit het onderwerp van dit onderzoek: maatschappelijk draagvlak.

9.1 Deelvragen

9.1.1 Deelvraag I

Kader 9.1: Deelvraag I

Wanneer in het besluitvormingsproces van het Wieringerrandmeer en Blauwestad hebben de maatschappelijke actoren invloed gehad en hoe heeft de projectorganisatie hier op ingespeeld?

Bron: Eigen bewerking, 2013

De maatschappelijke actoren hebben bij zowel het Wieringerrandmeer als bij Blauwestad op verschillende momenten in het besluitvormingsproces invloed gehad.

De nadruk van de invloed van de maatschappelijke actoren invloed ligt bij beide projecten gedurende de eerste twee ronden, volgens het rondenmodel van De Bruijn e.a. (1996). Deze ronden duren voor het Wieringerrandmeer tot 2001 en voor Blauwestad tot 1994. Op initiatief van de projectorganisatie wordt er in een interactief proces met maatschappelijke actoren, gezamenlijk een probleemdefinitie opgesteld. Het participatieniveau is in beide casestudies niet op het niveau dat volgens Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) nagestreefd moet worden, toch is er in die ronde voor beide projecten een maatschappelijk draagvlak.

De invloed die maatschappelijke actoren hebben in de ronden waarin de ontwikkelaars voor het eerst een rol gaan spelen neemt af in beide casestudies. Bij het Wieringerrandmeer leidt dit tot een verval van maatschappelijk draagvlak, omdat bijvoorbeeld de agrariërs zich gepasseerd voelen. Van een dergelijk verval van maatschappelijk draagvlak is bij Blauwestad geen sprake. De openheid en communicatie vanuit de projectorganisatie naar de maatschappelijke omgeving lijkt hierin een belangrijke rol te spelen.

In latere ronden van het project is er bij het Wieringerrandmeer opnieuw ruimte om maatschappelijke actoren inhoudelijk tegemoet te komen. De projectorganisatie doet namelijk aanpassingen aan het plan. Dat een hoger participatieniveau niet automatisch een breder maatschappelijk draagvlak betekent, wordt hier bewezen. Er ontstaat namelijk een glijdende schaal en toenemende ontevredenheid bij de maatschappelijke actoren. Een verklaring hiervoor lijkt dat de bandbreedte waarbinnen nog aanpassingen kunnen worden gedaan, onduidelijk is voor maatschappelijke actoren. De verwachtingen die de projectorganisatie oproept, sluiten blijkbaar niet aan bij de daadwerkelijke mogelijkheden om aanpassingen te doen. Een voorbeeld hiervan is dat het alternatieve plan dat het Wierings Beraad voorstelt, niet tot aanpassingen leidt.

Hoewel ook bij Blauwestad de rol van maatschappelijke actoren afneemt na de eerste twee ronden, geldt dit niet voor het maatschappelijk draagvlak. Een verklaring hiervoor is dat de projectorganisatie parallel aan het algemene participatieniveau van informeren – de derde trede op de ladder van Arnstein (1969) – actief overleg voert met maatschappelijke actoren. Voor directe betrokkenen, zoals

de Werkgroep Landbouw Oldambt, Groninger Landschap en Staatsbosbeheer is het participatieniveau hoger. De invloed van maatschappelijke actoren is daarmee direct. Zo komt de projectorganisatie de natuurorganisaties tegemoet met de afspraak dat er in de ecologische verbindingszone geen intensieve recreatie mag plaatsvinden.

De invloed van maatschappelijke actoren op de projecten vindt met name plaats op directe wijze, door rechtstreeks overleg tussen maatschappelijke actoren en de projectorganisatie. Bij het Wieringerrandmeer blijkt dat wanneer dit niet tot tevredenheid van de maatschappelijke actoren verloopt, de invloed ook indirect kan plaatsvinden. Via de gemeenteraad van Wieringen worden namelijk meerdere keren aanvullende voorwaarden gesteld, in ruil voor politieke steun aan het plan. De gemeenteraad wenst bijvoorbeeld een lager aantal woningen en stemt tegen het intergemeentelijke bestemmingsplan in 2009 (RLG, 2009). Het is waarschijnlijk dat lokale politici hiermee inspelen op de toenemende maatschappelijke weerstand tegen het Wieringerrandmeer. De maatschappelijke actoren hebben op die manier indirect invloed op het besluitvormingsproces.

9.1.2 Deelvraag II

Kader 9.2: Deelvraag II

Van welke factoren is de invloed van maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces van de projecten Wieringerrandmeer en Blauwestad afhankelijk?

Bron: Eigen bewerking, 2013

Uit de casestudies van het Wieringerrandmeer en Blauwestad komen zeven factoren naar voren die invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. Dit sluit gedeeltelijk aan bij de verwachte factoren op basis van de literatuur (Aarts, 1994; Bartels e.a., 1998; Flyvbjerg e.a., 2003; Forester, 1994; Huberts, 1988; van Marrewijk e.a., 2008).

Twee van de zeven factoren zijn exogeen, de projectorganisatie kan hier geen invloed op uitoefenen. Dit zijn de factoren 'Doorlooptijd' en 'Economische effecten', die verder buiten beschouwing worden gelaten.
Met de overige vijf – endogene – factoren kan de projectorganisatie de maatschappelijke actoren sturen. Het doel hiervan is om een maatschappelijk draagvlak te creëren, in dit onderzoek voor de berg.

Kader 9.3: Endogene en exogene factoren

Doorlooptijd *(exogeen)*
Participatie van bewoners *(endogeen)*
Economische effecten *(exogeen)*
Aantal partijen *(endogeen)*
Continuïteit in de projectorganisatie *(endogeen)*
Houding van de projectorganisatie *(endogeen)*
Houding van de omgeving *(endogeen)*

Bron: Eigen bewerking, 2013

Op elke factor kan de projectorganisatie van de berg – zoals wordt toegelicht in paragraaf 9.2 – op enkele wijzen inspelen, zodat de belangen van de maatschappelijke actoren volwaardig worden

vertegenwoordigd in de besluitvorming. De kans op een breed maatschappelijk draagvlak neemt daarmee toe, al biedt het geen garantie voor voldoende maatschappelijk draagvlak.

9.1.3 Deelvraag III

Kader 9.4: Deelvraag III

> Welke kwaliteiten en valkuilen om in te spelen op de maatschappelijke actoren zijn er vanuit het Wieringerrandmeer en Blauwestad te onderscheiden voor de projectorganisatie van de berg?

Bron: Eigen bewerking, 2013

Kwaliteiten
In de casestudies is een aantal kwaliteiten naar voren gekomen. Deze hebben een positieve invloed op het maatschappelijk draagvlak.

- Opstellen van een met de burgers gedeelde probleemdefinitie die het uitgangspunt vormt voor het project.
- Inhoudelijke flexibiliteit om maatschappelijke actoren tegemoet te komen. Bij Blauwestad is de aanvankelijke weerstand op deze manier omgebogen naar een positievere houding van de maatschappelijke actoren ten opzichte van het project.
- Vertrouwen vanuit de maatschappelijke actoren in de projectorganisatie, waarin persoonlijke eigenschappen en kennis van het gebied een belangrijke rol spelen.
- Een helder mandaat met voldoende bewegingsvrijheid vanuit de publieke partijen aan de projectorganisatie.

Valkuilen
Tegenover de kwaliteiten staan een aantal valkuilen voor de projectorganisatie van de berg. Deze hebben een negatieve invloed op het maatschappelijk draagvlak.

- Ontbrekende toetsing aan de oorspronkelijke uitgangspunten naarmate de besluitvorming vordert. Dat is belangrijk in het behouden van het maatschappelijk draagvlak, aangezien die definitie door de partijen gezamenlijk wordt gedragen.
- Wanneer de aandacht van de projectorganisatie verschuift van het gezamenlijk opstellen van de probleemdefinitie naar de samenwerking met de private partijen, neemt de openheid naar maatschappelijke partijen af. Deze voelen zich hierdoor gepasseerd.
- Een groot personeel verloop in de projectorganisatie.
- Het ontbreken van een degelijke projectadministratie, heeft een negatieve invloed op het maatschappelijk draagvlak. Dit effect treedt wordt versterkt door een groot personeel verloop.
- Tegemoetkomingen aan individuele burgers kunnen behalve een breder maatschappelijk draagvlak, ook leiden tot een glijdende schaal en een verval van maatschappelijk draagvlak door precedentwerking.
- Een gebrekkige afstemming tussen betrokken actoren betekent oponthoud. Dit geldt zeker wanneer de projectorganisatie zich te afhankelijk opstelt ten opzichte van de private partijen. Daarnaast komt dit naar voren in de publiek-publieke afstemming.

9.2 Onderzoeksvraag

Kader 9.5: Onderzoeksvraag

Op welke manier hebben maatschappelijke actoren invloed op het besluitvormingsproces van megaprojecten en hoe kan de projectorganisatie van de berg de maatschappelijke actoren sturen, op basis van dit onderzoek?

Bron: Eigen bewerking, 2013

Momenten van invloed
Het moment waarop maatschappelijke actoren invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces is verschillend. Wel blijkt uit de casestudies dat de eerste twee ronden cruciaal zijn hierin. In die eerste projectfasen heeft de projectorganisatie de speelruimte om aan inhoudelijke wensen van maatschappelijke actoren tegemoet te komen, door bijvoorbeeld gezamenlijk de probleemdefinitie op te stellen. Dit past bij de theorie van De Bruijn e.a. (1996), waarin uiteenlopende probleemdefinities van actoren worden gezien als bron van vertraging.
Gedurende het project wordt het minder eenvoudig om maatschappelijke actoren tegemoet te treden. Het schaalniveau waarop aanpassingen kunnen worden gedaan wordt kleiner. Zo kunnen afspraken met private partijen de invloed van maatschappelijke partijen beperken. Van belang is dat deze beperkingen niet elke vorm van speelruimte blokkeren. Daarnaast is het belangrijk om als projectorganisatie heldere verwachtingen te creëren met betrekking tot de bandbreedte waarbinnen het project aangepast kan worden. Indien dit onduidelijk is voor maatschappelijke actoren, dan kan er een glijdende schaal ontstaan waarin de maatschappelijke weerstand juist toeneemt naarmate er meer aanpassingen worden gedaan. Dit is wat er bij het Wieringerrandmeer heeft plaatsgevonden. De grotere invloed van maatschappelijke actoren in de latere projectfasen, betekenden daar een afnemend maatschappelijk draagvlak.

Hoog participatieniveau ≠ maatschappelijk draagvlak
Maatschappelijke actoren beïnvloeden de besluitvorming voornamelijk op twee manieren. Ofwel in direct overleg met de projectorganisatie, ofwel door contact te leggen met betrokken politici. Uit de casestudies blijkt dat direct overleg vanuit het perspectief van de projectorganisatie de voorkeur verdient. Wanneer de projectorganisatie zelf de maatschappelijke actoren benadert om al in de eerste ronden een bijdrage te leveren, dan kan dit weerstand in een later stadium voorkomen. Dit vraagt daarom een actieve rol van de projectorganisatie.
Vanwege de lange doorlooptijd van dergelijke projecten is continue openheid van belang. Een interactieve start van het besluitvormingsproces is namelijk geen garantie voor maatschappelijk draagvlak tot het project is voltooid. Het vertrouwen dat de projectorganisatie met een hoog participatieniveau van maatschappelijke actoren wint aan het begin van het proces, moet voortdurend worden bevestigd door openheid van zaken te geven.

Het participatieniveau gemeten op de participatieladder van Arnstein (1969) (figuur 3.1) is in de onderzochte projecten hoog tijdens de eerste ronden. In deze ronden wordt de probleemdefinitie met de maatschappelijke actoren bepaald. Het participatieniveau is vijf: 'bemiddelen'. Gedurende de verdere uitwerking van het project is het algemene participatieniveau lager en vindt er parallel daaraan participatie op een hoger participatieniveau plaats met directe betrokkenen.
Dat een lager algemeen participatieniveau niet hoeft te leiden tot een lagere mate van maatschappelijk draagvlak, is gebleken bij Blauwestad. Het participatieniveau is in dit project geen enkele ronde op het niveau dat Arnstein (1969) en Bailey e.a. (2001) betogen, toch is er gedurende het project een toenemend maatschappelijk draagvlak. Andersom geldt dat een hoger participatieniveau zeker niet automatisch leidt tot een breed maatschappelijk draagvlak. Gedurende

de latere projectfasen van het Wieringerrandmeer neemt het maatschappelijk draagvlak af, terwijl het participatieniveau juist hoger is dan in de voorgaande fasen.

De projectorganisatie van de berg
De projectorganisatie van de berg heeft invloed op het maatschappelijk draagvlak. De gelatenheid van meerdere geïnterviewde betrokkenen is dan ook maar gedeeltelijk terecht. Van de zeven factoren die in de casestudies invloed hebben gehad op het maatschappelijk draagvlak, zijn er namelijk vijf endogeen. Op basis van deze vijf endogene factoren kan de projectorganisatie van de berg de maatschappelijke actoren sturen. Per factor wordt aangegeven op welke wijze de projectorganisatie van de berg dit kan doen. De factoren zijn hiërarchisch weergegeven in afnemende volgorde van belangrijkheid.

 # Aantal partijen
De projectorganisatie van de berg kan sturen op deze factor door:
- Voorafgaand aan de start van het project de publieke belangen onderling af te stemmen, waarbij de nadruk ligt op het vastleggen van een mandaat met duidelijke kaders en voldoende bewegingsvrijheid voor de projectorganisatie om slagvaardig te handelen.
- Procesafspraken te maken tussen publieke en private partijen, waarin duidelijk wordt gemaakt wie welke verantwoordelijkheden heeft en welke inhoudelijke flexibiliteit er in welke planfasen aanwezig is.

 # Continuïteit in de projectorganisatie
De projectorganisatie van de berg kan sturen op deze factor door:
- Vanaf de start van het project een degelijke projectorganisatie te voeren, waarin gemaakte afspraken worden vastgelegd.
- Het personele verloop in de projectorganisatie zoveel mogelijk te beperken.

 # De houding van de projectorganisatie
De projectorganisatie van de berg kan sturen op deze factor door:
- Gedurende het gehele project, continue openheid en communicatie naar de maatschappelijke actoren te organiseren.
- Inhoudelijke flexibiliteit in het gehele project op te nemen, waarvan de mate waarin aanpassingen aan het project kunnen worden gedaan afneemt, naarmate het project nader wordt uitgewerkt.
- Een duidelijk verwachtingspatroon te creëren bij maatschappelijke actoren, met betrekking tot wie, wanneer, welke mogelijkheden hebben tot participatie.

 # Participatie van bewoners
De projectorganisatie van de berg kan sturen op deze factor door:
- In eerste instantie een hoog niveau van participatie te creëren, waarin de probleemdefinitie samen met maatschappelijke actoren wordt opgesteld.
- De algemene participatie in de ronden daarna op een lager niveau te organiseren, terwijl er continue communicatie is naar maatschappelijke actoren.
- Parallel aan het algemene participatieniveau een apart traject te starten met direct betrokken maatschappelijke actoren. Naarmate het detailniveau van het project toeneemt, worden de maatschappelijke actoren ook op een individuelere manier betrokken.

 # De houding van de omgeving
De projectorganisatie van de berg kan sturen op deze factor door:
- In de projectorganisatie te selecteren op de persoonlijke eigenschappen: inlevingsvermogen, benaderbaarheid en kennis van het gebied.

Indien de projectorganisatie van de berg op de juiste wijze inspeelt op de maatschappelijke actoren, dan wordt de kans op een breed maatschappelijk draagvlak aanmerkelijk vergroot. Dit biedt echter geen garantie, ook niet voor de berg. Maatschappelijk draagvlak kan zeker niet voor elk project worden gecreëerd of worden verworven.

9.3 Tot slot

Kansen voor de berg
In de beantwoording van de onderzoeksvraag is geconstateerd dat de projectorganisatie – in dit geval die van de berg – kan sturen op maatschappelijk draagvlak, maar dat dit zeker niet voor elk project gecreëerd of verworven kan worden. Maatschappelijk draagvlak is namelijk tot op zekere hoogte beïnvloedbaar. Dit heeft te maken met de factoren die het maatschappelijk draagvlak beïnvloeden, maar ook met bepaalde onderwerpen of projecten op zich. Zo zijn er veel meer mensen overtuigd van het nut van een daklozenopvang, dan dat er mensen zijn die instemmen met een daklozenopvang in de directe woonomgeving. Dergelijke 'Not-In-My-Backyard-projecten' leiden bijna zonder uitzondering tot een zwerftocht van potentiële locaties door gemeenten, alvorens er een locatie wordt gevonden. Als er al een locatie wordt gevonden.

Het toont aan dat maatschappelijk draagvlak niet voor elk project zomaar te verwerven is. Daarvoor is maatschappelijk draagvlak te zeer afhankelijk van de inhoud en van exogene factoren, die niet beïnvloedbaar zijn door de projectorganisatie. In de casestudies hebben twee exogene factoren invloed gehad op het maatschappelijk draagvlak, in de praktijk is het zeker denkbeeldig dat er nog een aantal andere exogene factoren zijn. Het maakt dat het maatschappelijk draagvlak slechts tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is door de projectorganisatie. Tot op welke hoogte dit mogelijk is, verschilt per project. Aangezien elk project door andere factoren wordt beïnvloed.
Dit geldt voor de berg eveneens. Enerzijds spreekt het veel mensen tot de verbeelding vanwege de enorme mogelijkheden die het biedt. De keerzijde daarvan is echter de angst voor negatieve neveneffecten, zoals schaduw, wind of een verminderd uitzicht. Die angst is begrijpelijk, een berg is nog nooit eerder gebouwd en zorgt samen met het gebrek aan urgentie, op voorhand voor een enorm omstreden project.

Ook voor het realiseren van een berg op het Nederlandse vasteland is maatschappelijk draagvlak geen vanzelfsprekendheid. Met name de enorme omvang van de berg in combinatie met de gebrekkige urgentie zorgen hiervoor. Bij Blauwestad lijkt het besef onder burgers 'dat er iets moest gebeuren', een belangrijke rol te hebben gespeeld in de maatschappelijke acceptatie. In het Wieringerrandmeer-project was dit tegengesteld, maatschappelijke partijen hadden in toenemende mate vraagtekens over de urgentie. Het is aannemelijk dat dit effect – een gebrek aan maatschappelijk draagvlak – des te meer geldt voor de berg. Behalve de gebrekkige urgentie staat de omvang bijna niet in verhouding tot welk ander Nederlands project dan ook. En voor projecten die deze toets der grootte wel kunnen doorstaan – zoals de Deltawerken of de aanleg van Flevoland – was heel Nederland van de urgentie doordrongen.
Wel kan worden gezegd dat de berg meer kans maakt in dunbevolkte gebieden met behoefte aan een sociaaleconomische impuls. Ook dan zijn de twijfels over maatschappelijke acceptatie echter groot. Maatschappelijk gezien lijkt een berg in de Noordzee daarom het meest kansrijk.

Maatschappelijk draagvlak als randvoorwaarde
Voor de kansen van de berg is het maatschappelijk draagvlak één van de bepalende elementen. Het is een onmisbare randvoorwaarde voor de realisatie van megaprojecten in Nederland. Dit blijkt bij het Wieringerrandmeer. Hoewel het gebrek aan maatschappelijk draagvlak niet de directe oorzaak is van het stranden van het plan, heeft dit er zeker een rol in gespeeld. Jan van Zijl constateert niet voor niets *'als er een kleine volksopstand was geweest op Wieringen bij niet-doorgaan van het plan, dan*

was het plan nooit afgeblazen...' (van Zijl, 2012). De conclusie van Marc Calon over dit type megaprojecten is niet anders: *'Als het volk echt denkt, 'dit gaat niet gebeuren', dan gebeurt het ook niet. Daar helpt geen communicatiestrategie aan'* (Calon, 2012).

Deze citaten tonen ook aan dat het democratische mes van twee kanten snijdt. Enerzijds zorgt de democratische besluitvorming voor een doorlooptijd van minimaal 15 jaar, omdat ieders mening wordt gevraagd, afgewogen en zo mogelijk meegenomen met als doel om een breed gedragen project te ontwikkelen. Paradoxaal genoeg, zorgt juist die lange looptijd voor een afname van maatschappelijk draagvlak.
Anderzijds zorgt de verregaande democratisering in de ruimtelijke ordening ervoor dat excessen worden voorkomen. Wanneer de maatschappij uitgesproken voor- of tegenstander is van een bepaalde ontwikkeling, dan wordt deze mening ook gevolgd. Dit heeft zijn uitwerking via de politiek, omdat elke voor- of tegenstander van een bepaald plan behoort tot het potentiële electoraat.
De – ook in de interviews – vaak verfoeide lange doorlooptijd van megaprojecten, heeft daarom wel degelijk betekenis.

Epiloog

Dit gedeelte is een inhoudelijke reflectie op de resultaten van het onderzoek.

Omvang

Dit onderzoek geeft een aantal manieren weer, waarmee invloed kan worden uitgeoefend op het maatschappelijk draagvlak. Dit is specifiek gericht op de projectorganisatie van de berg, aangezien de casestudies zijn geselecteerd met kenmerken van de berg als grondslag. Hoewel het Wieringerrandmeer, Blauwestad en de berg tot hetzelfde type megaprojecten behoort, zijn er verschillen. De omvang en impact van een berg is namelijk immens en onvergelijkbaar met welk recent Nederlands project dan ook.
In omvang zijn de Deltawerken en de inpoldering van Flevoland mogelijk vergelijkbaar. Deze projecten zijn echter dusdanig lang geleden gerealiseerd, dat een reconstructie van het proces wat hieraan vooraf ging nauwelijks mogelijk is. Daarbij is het de vraag in hoeverre deze projecten maatschappelijk omstreden waren, aangezien de urgentie aanwezig was.
Wel zijn er internationaal projecten die in omvang vergelijkbaar zijn, al vormen dan onderlinge cultuurverschillen een probleem (Flyvbjerg, 2008; de Bruijn e.a., 1996).

Exogene factoren

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het maatschappelijk draagvlak 'tot op zekere hoogte' beïnvloedbaar is voor de projectorganisatie. Tot op welke hoogte dit mogelijk is, wordt niet uiteen gezet. Dit is per project – en dus per casestudie – verschillend, aangezien elk project door andere factoren wordt beïnvloed. Dit maakt het niet eenvoudig om alle exogene factoren die een rol spelen in het project te achterhalen. Zo is het mogelijk dat ook de bestuurlijke ontwikkeling in de casestudies invloed heeft gehad op het maatschappelijk draagvlak. Zowel bij het Wieringerrandmeer als bij Blauwestad zijn de betrokken gemeenten gefuseerd.
Eén van de exogene factoren die wel naar voren is gekomen zijn de 'economische effecten'. Het is denkbaar dat de economische crisis een negatieve invloed heeft op de slagingskans van niet-urgente projecten. Hoewel dit van invloed kan zijn op de kansen van de berg, voert dat voor dit onderzoek te ver.

Het onderzoeken van maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak is afhankelijk van een grote groep burgers, waarvan het onuitvoerbaar is om deze binnen enkele maanden te interviewen. In dit onderzoek zijn daarom de belangrijkste maatschappelijke actoren geïnterviewd. Er zijn in totaal 14 interviews gedaan, met de publieke en maatschappelijke kernactoren. Ondanks dat is het mogelijk dat dit onderzoek een (te) eenzijdig beeld geeft van de feiten.

Tijdsperiode

Een ander aandachtspunt betreft de onderzoekbaarheid van megaprojecten, omdat deze een lange doorlooptijd kennen. De onderzoeksperiode gaat bij de projecten in dit onderzoek tot bijna 25 jaar terug. Dit maakt het onderzoeken van megaprojecten niet eenvoudig, aangezien niet alle informatie nog beschikbaar is in het geheugen van mensen, computers of in de administratie of (persoonlijke) bibliotheek. Ook vermindert dit de waarde van conclusies, aangezien deze al achterhaald kunnen zijn op het moment dat deze worden getrokken.

Toch kan worden gesteld dat het maatschappelijk draagvlak tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is door de projectorganisatie, wat echter niet betekent dat maatschappelijk draagvlak voor elk megaproject kan worden verworven.

Bijlagen

Bijlage 1 **Literatuur**

Bijlage 2 **Een quickscan van de berg**

Bijlage 3 **Het formele besluitvormingsproces**

Bijlage 4 **Interviewhandleiding**

Bijlage 5 **Interviewverslagen**

Bijlage 6 **Opnamen interviews *(alleen in hardcopy)***

Bijlage 1 Literatuur

- Aarts, C. (1990), Bodemverontreiniging en collectieve actie. Enschede: Universiteit Twente.
- AD (2010), Hoogste gebouw van Nederland in Rotterdam geopend. [online] http://www.ad.nl/ad/nl/1100/Consument/article/detail/1977264/2010/05/28/Hoogste-gebouw-van-Nederland-in-Rotterdam-geopend.dhtml?redirected [geciteerd op 14 mei 2012].
- AD (2012), Wiskundigen: die Nederlandse berg kan er komen. [online] http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3154902/2012/02/03/Wiskundigen-die-Nederlandse-berg-kan-er-komen.dhtml [geraadpleegd op 10 november 2012].
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. The Journal of the American Institute of Planners 35 (4), pp. 216-224.
- Bailey, K., B. Blandford, T. Grossardt & J. Ripy (2001), Planning, technology, and legitimacy: structured public involvement in integrated transportation and land-use planning in the United States. Environment and Planning B, 38, pp. 447-467.
- Bartels, G., W. Nelissen & H. Ruelle (1998), De transactionele overheid – communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting. Deventer: Kluwer.
- Bax, Pröpper & Litjens (2003), Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden – onderzoeksopzet. Leidschendam: SWOV.
- Binnenlands Bestuur (2012), Draagvlak windmolens verdwijnt door Sovjetaanpak rijk. [online] http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/draagvlak-windmolens-verdwijnt-door-sovjetaanpak.4059718.lynkx [geciteerd op 24 april 2012].
- Boedeltje, M. & , L. de Graaf (2004), Draagvlak nader bekeken – Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief. Enschede/Utrecht: 2004.
- Boelens, L. (2009), The urban connection. An actor-relational approach to urban planning. Rotterdam: 010 Publishers.
- Boonstra, B. & Boelens, L. (2011), Self-organisation in urban development; towards a new perspective on spatial planning. Urban Research and Practice, 4 (2), pp. 99-122.
- Bornstein L. (2010), Mega-projects, city-building and community benefits. City, culture and society 1, pp. 199-206.
- Bressers, H. (1990), Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering: overheid 'vraagt' erom. Binnenlands Bestuur, p. 31.
- Bruijn, de J., P. de Jong, A. Korsten & W. van Zanten (1996), Grote projecten – Besluitvorming & management. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, de J. & M. Leijten (2008), Management Characteristics of Mega-projects. In: Priemus, H., B. Flyvbjerg, B. van Wee: Decision-Making on Mega projects. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruzelius, E., B. Flyvbjerg & W. Rothengatter (2002), Big decisions, big risks. Improving accountability in mega projects. Transport policy 9, pp. 143-154.
- Bryman, A. (2008), Social research methods. Oxford: Oxford University Press.
- Calon, M. (2012). Interview met Marc Calon op 1 november 2012.
- Castells, M. (2010), The Information Age: economy, society and culture. Volume 1 - The rise of the network society. Oxford: Blackwell. Tweede druk.
- Coenen, F., R. van de Peppel & J. Woltjer (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. Beleidswetenschap, 15 (4), pp. 313-332.
- Commissie Wallage (2001), In dienst van de democratie; Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. p. 21.
- Commissie Wolffensperger (2005), 50 aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid; gemengde commissie communicatie. p. 5.

- Davidoff, P. (1965), Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American Institute of Planners, 31 (4), pp. 331-338.
- De Boer communicatie (2011), Draagvlak IJmeerlijn vraagt om anti-guerilla. [online] http://www.deboercommunicatie.nl/nieuws/draagvlak-ijmeerlijn-vraagt-om-%E2%80%98anti-guerrilla%E2%80%99 [geciteerd op 24 april 2012].
- Dekkers, M. (2012). Interview met Martien Dekkers op 22 oktober 2012.
- Dirkx, G., F. van den Bosch & A. Gerritsen (2007), De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening - Casuïstiek Natuurbalans 2007. Wageningen: Alterra.
- Doucet, B. (2010), Rich cities with poor people – Waterfront regeneration in the Netherlands and Scotland. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.
- Doucet, B., R. van Kempen & R. van Weesep (2011), Resident perceptions of flagship waterfront regeneration: the case of the Kop van Zuid in Rotterdam. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, volume: 102(2), 125-145.
- Duineveld, M. & R. Beunen (2006), DRAAGVLAK: 1.130.000 hits - Een kritische beschouwing van een populair begrip. Wageningen studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8. p. 1-23.
- Fainstein, S. (2008), Mega-projects in New York, London and Amsterdam. International Journal of Urban and Regional Research 32 (4), pp. 768-785.
- Flyvbjerg, B. (2003), Megaprojects and risk – an anatomy of ambition. Cambridge: University Press.
- Flyvbjerg, B. (2008), Megaprojecten en het democratisch tekort. Agora 24 (3), pp. 7-10.
- Flyvbjerg, B. (2009), Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. Oxford Review of Economic Policy, volume 25 (3), pp. 344-367.
- Forester, J. (1994), Bridging interests and community: advocacy planning and the challenges of deliberative democracy. Journal of the American Planning Association, 60 (2), pp. 153-158.
- Frick, Trapenberg K. (2008), The cost of the technological sublime: daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland Bay Bridge. In: Decision-making on mega-projects – cost-benefit analysis, planning and innovation. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Gellert, P. & B. Lynch (2003), Mega-projects as displacements. International Social Science Journal 55 (175), pp. 15-25.
- Gemeente Rotterdam (2004), Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam.
- Goldenbeld, C. & A. Vis (2001), Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid; Een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietsers van Rechts. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Graaf, L. de (2007), Gedragen beleid - Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delft: Eburon.
- Grin, J. (2012). Interview met Joop Grin op 25 oktober 2012.
- Grit, R. (2011), Projectmanagement. Groningen: Noordhoff.
- Grubben, P. (2012). Interview met Peter Grubben op 6 november 2012.
- Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er (2012), Plan van Aanpak - Definitief. [online] http://s.wdmc.eu/hItMf72lsUvh8bhL2mcvLw/woRlihbAe0WhsIjQXFAo5A/246403%20Plan%20van%20Aanpak%20r02.pdf [geciteerd op 2 mei 2012].
- Hart, 't P., M. Metselaar & B. Verbeek (1995), Publieke besluitvorming. Den Haag: Vuga.
- Hirst, P. (2000), Democracy and governance. In: Debating governance: authority, steering and governance. Oxford: Oxford University Press.
- Huberts, L. (1988), De politieke invloed van protest en pressie: besluitvormingsprocessen over rijkswegen. Leiden: DSWO Press.
- Hulst, van der P. (2012). Interview met Pieterjan van der Hulst op 30 oktober 2012.
- Innes, J. & D. Booher (2004), Reframing public participation: Strategies for the 21st century. Planning theory & practice, 5 (4), pp. 419–436.

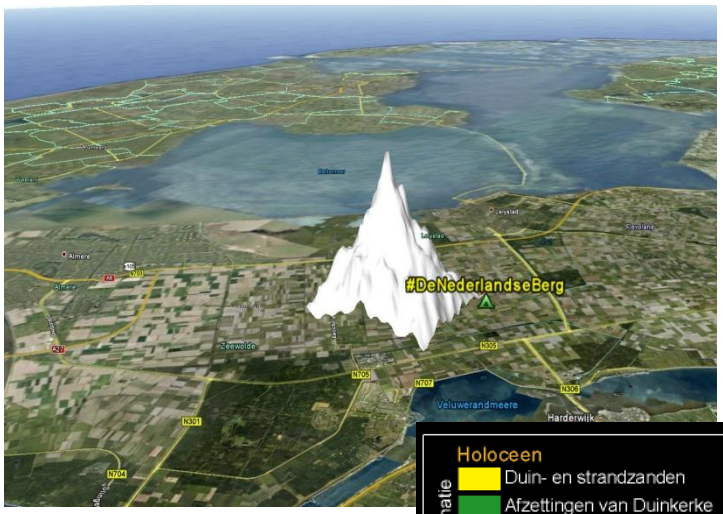
- Jansen, R. (2012). Interview met Rita Jansen op 7 november 2012.
- Kerssens, M. (2012). Interview met Marco Kerssens op 21 november 2012.
- Kleine, J. (2012). Interview met Jan Kleine op 5 november 2012.
- Klijn, E. & J. Koppenjan (2000), Public management and policy networks. Public Management 2 (2), pp. 135-158.
- Klijn, E., E. van Bueren & J. Koppenjan (2000), Spelen met onzekerheid - Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management. Eburon: Delft.
- Koops, B.J., S. van der Hof & V. Bekkers (2005), Risico's in de netwerksamenleving: over vervlochten netwerken en kwetsbare overheden. In: ICT en openbaar bestuur. Utrecht: Lemma.
- Kruijk, de M. & P. Rekkers (1998), Stevig draagvlak voor dijken. In: Bartels, G., W. Nelissen & H. Ruelle, De transactionele overheid. Deventer: Kluwer.
- Landwerk (2005), Patstelling rond het PPS-project Wieringerrandmeer. [online] http://www.landwerk.nl/Artikelen/artikel-%202005-01%20-%20wieringerrandmeer.htm [geraadpleegd op 11 oktober 2012].
- Lankester, B. (2012). Interview met Bart Lankester op 31 oktober 2012.
- Lehrer, U. & J. Laidley (2008), Old mega-projects newly packaged? – Waterfront redevelopment in Toronto. International journal of urban and regional research, volume 32 (4), pp. 759-767.
- Marrewijk, van A., S. Clegg, T. Pitsis & M. Veenswijk (2008), Managing public-private megaprojects: Paradoxes, complexity, and project design. International journal of project management 26, pp. 591-600.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012), Hoogste bevolkingsdichtheid in de Randstad. [online] http://www.zorgatlas.nl/beinvloedende-factoren/demografie/groei-en-spreiding/bevolkingsdichtheid-per-gemeente/ [geraadpleegd op 10 juli 2012].
- Naert, F. (1984), De politieke economie van pressiegroepen. ESB, 18 jan. 1984, p. 56-61.
- Noordelijke Rekenkamer (2010), Eindrapport Blauwestad. pp. 7-9.
- NRC (2011), Bouw kolencentrale Eemshaven mag doorgaan. [online] http://www.nrc.nl/nieuws/2011/08/26/bouw-kolencentrale-eemshaven-mag-doorgaan/ [geraadpleegd op 22 juni 2012].
- NRC (2012), Vier vragen over storing Vodafone – kan zoiets worden voorkomen?. [online] http://www.nrc.nl/nieuws/2012/04/05/vier-vragen-over-storing-vodafone-kan-zoiets-worden-voorkomen/ [geraadpleegd op 24 april 2012].
- Parool (2010), NZ-lijn verliest draagvlak. [online] http://www.parool.nl/parool/nl/1084/NOORD-ZUIDLIJN/article/detail/279971/2010/02/18/NZ-lijn-verliest-draagvlak.dhtml [geciteerd op 24 april 2012].
- Peattie, L. (1994), Communities and interests in advocacy planning. Journal of the American Planning Association, 60 (2), pp. 151-153.
- Pel, E. & J. Verbart (1997), Project draagvlak – een onderzoek naar open planprocessen. Den Haag: Pb/IVVS.
- Priemus, H. (2010), Mega-projects: dealing with pitfalls. European Planning Studies, volume 18 (7), pp. 1023-1038.
- Priemus, H., B. Flyvbjerg & B. van Wee (2008), Decision-making on mega-projects – cost-benefit analysis, planning and innovation. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Provincie Noord-Holland (2011), Memo 18 mei 2011.
- Randstedelijke Rekenkamer (2012), Wieringerrandmeer gestrand. pp. 21-27.
- Rijnveld, M. & J. Koppenjan (1997), Draagvlakvorming bij grote projecten. Bestuurskunde 6 (3), pp. 94-107.

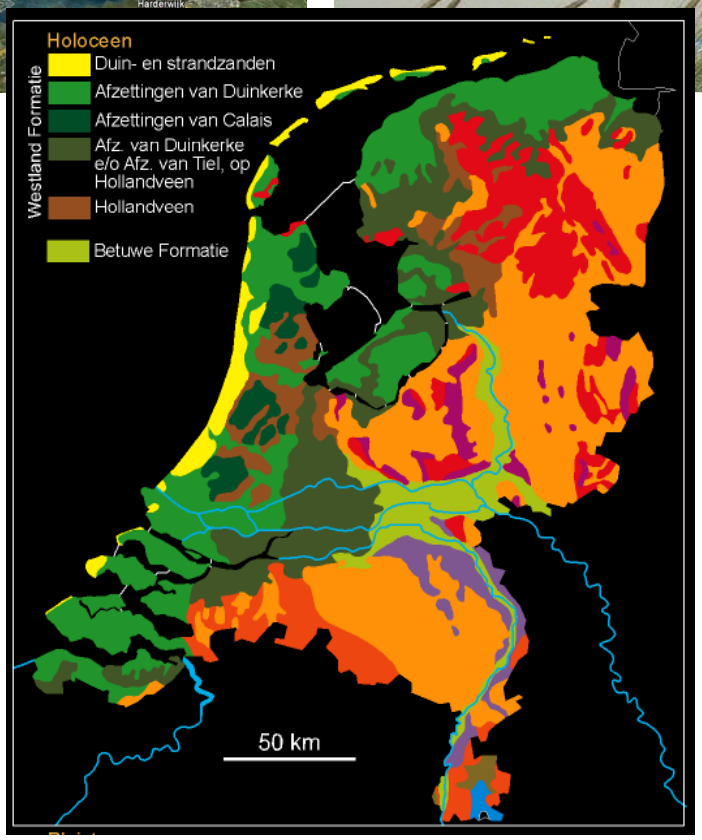
- RLG (2009), Besluitvorming rond het landelijk gebied - zoeken naar effectiviteit in de uitvoering. pp. 121-124.
- Roo, de G. de & H. Voogd (2004), Methodologie van planning – over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Bussum: Uitgeverij Coutinho. Tweede druk.
- Ruelle, H. & G. Bartels (1998), Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger. In: Bartels, G., W. Nelissen & H. Ruelle, De transactionele overheid. Deventer: Kluwer.
- Samset, K. (2008), How to overcome major weaknesses in mega-projects: the Norwegian approach. In: Priemus, Flyvbjerg & Van Wee: Decision-making on mega-projects. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- SCP (1999), Naar draagkracht - een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg. Den Haag: Elsevier.
- Sinnette, J. (2004), Building public trust. Public roads, july/august 2004, pp. 16-21.
- Stichting Blauwe Stad (1995), Startdocument en plan van aanpak 1e helft van 1995 – 'Werken aan de ontwikkeling van 'De Blauwe Stad''.
- Stichting Blauwe Stad (1997), (Concept) Eindrapport van de Stichting Blauwe Stad – 'Van idee naar werkelijkheid'.
- Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er (2012), Plan van aanpak – Definitief. [online] http://s.wdmc.eu/hItMf72lsUvh8bhL2mcvLw/woRlihbAe0WhsIjQXFAo5A/246403%20Plan%20van%20Aanpak%20r02.pdf [geciteerd op 12 juni 2012].
- Storey, K. & L. Hamilton (2003), Planning for the impacts of megaprojects. In: Rasmussen, R. & N. Koroleva: Social and Environmental Impacts in the North. Deventer: Kluwer.
- Storrm CS & Actors (2003), Spraakmakende dorpen – Een analyse van partijen en processen rondom De Nieuwe Dorpen.
- TCI (2004), Onderzoek naar infrastructuurprojecten – Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroot**.** Den Haag: Sdu Uitgevers.
- TCI (2004a), Onderzoek naar infrastructuurprojecten – Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tigelaar, J.H. (2005), Duurzaam handelen bij het waterschap Hunze en Aa's.
- Turnhout, E. & B. Elands (2009), Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid. Wageningen: WUR.
- Vlietstra, J. (2012). Interview met Janny Vlietstra op 12 november 2012.
- Volkskrant (2010), Draagvlak Noord-Zuidlijn groeit gestaag. [online] http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/1024093/2010/09/19/Draagvlak-Noord-Zuidlijn-groeit-gestaag.dhtml [geciteerd op 24 april 2012].
- Volkskrant (2012), Groningen eist geld Blauwestad. [online] http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3232606/2012/03/29/Groningen-eist-geld-Blauwestad.dhtml [geraadpleegd op 1 december 2012].
- Voogd, H. & J. Woltjer (1995), Draagvlakverwerving via consensusvorming - Een literatuurverkenning. In: Van der Moolen, B. & H. Voogd: Niet in mijn achtertuin, maar waar dan?. Alphen aan den Rijn: Den Haag Offset.
- Vos, R. (2012). Interview met Roel Vos op 1 november 2012.
- Waalkens, H.E. (2012). Interview met Harm Evert Waalkens op 2 november 2012.
- Wal, van der R. (2012). Interview met Rieks van der Wal op 28 november 2012.
- Wet ruimtelijke ordening (2006), Ministerie van VROM: Den Haag.
- Wijkraad Binnenstad Haarlem (2008), Draagvlak windmolens verdwijnt door Sovjetaanpak rijk. [online] http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/draagvlak-windmolens-verdwijnt-door-sovjetaanpak.4059718.lynkx [geciteerd op 24 april 2012].
- Woltjer, J. (2000), Consensus Planning – The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development. Aldershot: Ashgate publishing company.

- Woltjer, J. (1997), De keerzijde van het draagvlak – ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie. Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, nr. 4, p.47-52.
- WRR (1994), Rapport 46: Besluiten over grote projecten. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.
- Zijl, van J. (2012). Interview met Jan van Zijl op 15 november 2012.
- Zonneveld, T. (2011), Berg! [online] http://www.nu.nl/column-vrijdag/2577054/berg.html [geciteerd op 11 april 2012].

Bijlage 2 Een quickscan van de fysieke impact van de berg

Een quickscan van de fysieke impact van De Nederlandse Berg





Willem Smink
3040542 / F090952
willemsmink@hotmail.com

Universiteit Utrecht
Masteropleiding Planologie
Vooronderzoek Master Thesis

1. Inleiding

Het project 'Die Berg Komt Er' vindt zijn oorsprong in een column van (sport)journalist Thijs Zonneveld op de nieuwswebsite nu.nl. Op 29 juli 2011 schreef hij 'voor de grap' over het bouwen van een berg in Nederland. Volledig ongepland regende het reacties van allerlei partijen en individuen die hierin wel wat zagen. Sportbonden schaarden zich achter het plan, net als professionele bedrijven zoals APPM, DHV, Philips, ProRail en dagblad De Pers.

Om deze reacties te stroomlijnen zijn in het najaar van 2011 een aantal brainstormsessies georganiseerd. Naar aanleiding hiervan heeft de focus zich verbreed. Naast sport wordt ook ingezet op innovatie en duurzaamheid. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan vernieuwende bouwmaterialen en -methoden, voedselproductie en aan grootschalige energiewinning.

De volgende stap in het project 'Die Berg Komt Er' – in het vervolg de berg genoemd – is een haalbaarheidsonderzoek. Hiervoor is begin 2012 een stichting opgericht. Deze stichting bestaat uit een aantal projectgroepen:

- Functionaliteit
- Locatie
- Design
- Marktverkenning
- PR en marketing

Thijs Zonneveld is voorzitter van de Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er, Ka-Lung To van Oranjewoud is projectdirecteur.

Het haalbaarheidsonderzoek wordt in 2012 uitgevoerd. Het doel is om hierin te onderzoeken of er een berg gebouwd kan worden in Nederland, wat dit Nederland kan opleveren en welke locatie hiervoor het meest geschikt is. De financiering van het onderzoek valt ook onder de stichting.

Afstudeeronderzoek

Het bouwen van een berg is nooit eerder vertoond en brengt allerlei onzekerheden met zich mee. Bijvoorbeeld op het gebied van:

- Fysiek-technische vraagstukken
- Locatiekeuze
- Organisatie
- Juridisch-planologische inpassing
- Financiën (kosten en baten)

Het einddoel is om een afstudeeronderzoek te doen dat veel te maken heeft met de juridisch-planologische component. Hierin wordt bekeken hoe eerdere grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland mogelijk werden gemaakt, wat geprojecteerd wordt op de berg.

Vooronderzoek

Voordat dat onderzoek gaat plaatsvinden wordt eerst dit onderzoek gedaan. Dit vooronderzoek betreft een quickscan naar de fysieke impact die de berg op de omgeving heeft, met de volgende onderzoeksvraag:

Zijn er op voorhand onoverkomelijke problemen te verwachten als er een berg gebouwd wordt op Nederlands grondgebied wanneer wordt gekeken naar de fysieke impact die dit geeft?

Om deze vraag te beantwoorden wordt *fysiek* opgesplitst in twee onderdelen:

- Welke impact heeft de berg op de *ondergrond*?
- Is het bouwen van een berg in Nederland *technisch* mogelijk?

Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 de verantwoording voor de gekozen onderzoeksmethodiek. Hoofdstuk 3 geeft daarna een overzicht van wat er al bekend is over de berg uit eerder onderzoek. Daaruit volgen de uitgangspunten voor het verdere onderzoek. Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op de deelvragen: de ondergrond in hoofdstuk 4 en de civieltechnische mogelijkheden en onmogelijkheden in hoofdstuk 5.
In hoofdstuk 6 worden de uitkomsten uit de eerdere hoofdstukken gecombineerd tot de conclusie, waarmee de onderzoeksvraag wordt beantwoord.

2. Methodologie

Dit onderzoek is op een kwalitatieve manier uitgevoerd. De hoeveelheid informatie die er is over het bouwen van een berg en alles wat daarbij komt kijken is beperkt. Deze informatie is eerst verzameld door middel van desk research. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht hiervan.
Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is echter nog een verdere slag nodig in het onderzoek. Desk research schiet hiervoor te kort, omdat meer informatie en onderzoek er simpelweg nog niet is. Er is immers nog nooit een berg gebouwd.
In hoofdstuk 4 en 5 wordt hoofdstuk 3 aangevuld door telefonische interviews met betrokkenen bij het onderwerp en door semi-gestructureerde diepte-interviews met deskundigen. De gehanteerde vragenlijst is als bijlage aan het rapport toegevoegd, evenals een uitwerking van de diepte-interviews.

Met de volgende betrokkenen bij het project Die Berg Komt Er zijn (telefonische) interviews gedaan:

- Alessandro di Bucchianico, assistent-professor Statistiek aan de TU Eindhoven
- Dave Hoffers, partner en architect bij Hoffers|Krüger
- Theo Prins, senior-adviseur en geo-hydroloog bij Oranjewoud
- Erik Tetteroo, projectmanager bij APPM
- Erik van der Zee, geotechnisch adviseur bij Geodan

De diepte-interviews zijn gedaan met de deskundigen:

- Rijk Blok, partner bij Happy Street en assistent-professor Structural Design aan de TU Eindhoven
- Johan Galjaard, raadgevend ingenieur bij ABT
- Alexander Rohe, onderzoeker bij Deltares

3. Theorie: wat is er al?

De hoeveelheid informatie die er over de berg is, is beperkt. Daarnaast is deze informatie gefragmenteerd. Verschillende bedrijven en scholen zijn met het onderwerp bezig of ermee bezig geweest. De diepgang hiervan is echter beperkt. Niet vreemd, gezien het project pas sinds enkele maanden officieel in de steigers staat.

3.1 Hoe komt de berg eruit te zien?

Daar komt bij dat er qua ontwerp van de berg nog erg weinig vast staat. Een echt onderzoek naar de vraag of het bouwen van een berg in Nederland fysiek mogelijk is, kan pas worden uitgevoerd wanneer er duidelijkheid is over een aantal factoren:

Type berg

Er wordt momenteel onderscheid gemaakt in grofweg drie typen berg: een massieve berg van zand, een holle berg en een berg die hier tussen in zit (hybride). Het type berg heeft grote gevolgen voor het gewicht, wat weer veel uitmaakt voor de ondergrond.

Een massieve berg is erg zwaar en heeft een grote omvang. Een holle berg daarentegen heeft mogelijk een kleinere oppervlakte nodig en is lichter van gewicht, al is dat laatste ook afhankelijk van wat er in de berg zelf wordt gerealiseerd.

Hoogte en omvang

In berekeningen over de impact van een berg op de ondergrond is het gewicht een bepalende factor. Behalve door het type berg wordt dit beïnvloed door de hoogte en de omvang van een berg. Dit heeft ook te maken met het hellingspercentage: hoe steil wordt de berg?

Locatie

Of de berg gebouwd kan worden is ook afhankelijk van wat de ondergrond kan dragen. Dit is afhankelijk van de bodem- en grondlagen en zodoende niet overal hetzelfde in Nederland. Momenteel zijn er acht locaties in beeld waar de berg gebouwd zou kunnen worden. Deze lijst is echter niet uitputtend, een toevoeging van nieuwe locaties wordt dan ook niet uitgesloten (Tetteroo, 2012).

3.2 Wat is er al bekend over de berg?

Naar de berg is tot nu toe summier onderzoek gedaan, vooral in de vorm van quickscans. Onderstaand een overzicht van wat dit tot nu toe heeft opgeleverd.

Bergen in Zee?

Ondanks alle onzekerheden zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de berg. DHV heeft als eerste concept een 'inspiratiedocument' – *Bergen in Zee – Nederland gaat de hoogte in!* - opgesteld. Het uitgangspunt daarin is een hybride berg, een vorm die tussen de massieve berg en een holle berg in zit. In het stuk gaat DHV uit van een berg van twee kilometer hoogte, tien kilometer uit de kust bij Bergen aan Zee. Deze locatie is gekozen vanwege de stabiele ondergrond ter plaatse – een dik pakket zand – en omdat de berg daar de scheepvaart niet in de weg zit, terwijl Nederland daar nog wel het alleenrecht heeft op bodemschatten (DHV, 2011).

De berg is opgebouwd uit vier 'schillen'. Eerst een stabiele basis van zand, dan een schil die bestaat uit afval. Als derde schil een hol gedeelte, opgebouwd uit een honingraatstructuur. En tot slot een laag van zand, waardoor het bouwwerk ook het uiterlijk krijgt van een berg met bebouwing en begroeiing (DHV, 2011).

Impact op de ondergrond

Op basis van dit concept van DHV heeft het NWT Magazine (Natuurwetenschap & Techniek) in december 2011 een aantal vragen aan deskundigen voorgelegd. Over de vraag 'Zakken we niet

omlaag?' buigen Sierd Cloetingh (hoogleraar tektoniek) en Fred Beekman (aardwetenschapper) zich, beiden verbonden aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Laatstgenoemde bekijkt met zijn flexuurmodel de doorbuiging van de onderlaag bij een bepaalde belasting: 'Door een massieve berg zand zal bodemdaling optreden tot op meer dan 50 kilometer afstand van de berg.' Volgens zijn berekening zakt de berg zelf 120 meter naar beneden. Tien kilometer verder – de afstand tot de kust volgens het DHV-concept – daalt de bodem 95 meter. Een berg van de helft van dat gewicht – bijvoorbeeld door een holle constructie - betekent ook ongeveer de helft van de daling. Ondanks dat gaat het dan nog steeds om een flinke daling van de berg en omgeving. De VU-wetenschappers geven vanuit dit oogpunt aan dat een berg op 75 kilometer uit de kust een betere optie is. In plaats van een daling zal de kust dan juist enkele meters omhoog veren (NWT Magazine, 2011).

Bergen van twee kilometer hoog zijn normaal gesproken van gesteente. Een berg van zand leidt tot een nieuw probleem: het instorten van te steile berghellingen. Wel worden mogelijke innovaties geopperd om dit toch mogelijk te maken en daarbij speelt dit vooral een rol bij massieve berg die van zand is gemaakt (NWT Magazine, 2011).

Studiegroep Wiskunde met de Industrie

Er is eind januari 2012 ook onderzoek gedaan vanuit de Technische Universiteit Eindhoven naar de berg (TU/e). Op het jaarlijks terugkerende evenement Studiegroep Wiskunde met de Industrie (SWI) rekenen wiskundigen een week lang aan allerlei complexe projecten of problemen die worden aangedragen door het bedrijfsleven. Bartels Ingenieurs bracht de berg in. Er is onder meer gerekend aan vragen over de locatie en over het type berg. Uitgangspunt hierbij is een holle berg. Op basis van eerder onderzoek wordt er vanuit gegaan dat een massieve berg teveel vergt van de ondergrond (Bartels, 2012). Het eindrapport van de studieweek moet nog worden gepubliceerd. Een aantal conclusies zijn echter al bekend, vanuit artikelen en een gesprek met Alessandro di Bucchianico (2012), die namens de TU Eindhoven aan het onderzoek meewerkte.

De SWI berekende dat ook een holle berg op het land geen optie is. Ondanks het lagere gewicht blijft het risico op inzakking (te) groot. Daarom is het uitgangspunt wat hen betreft een berg in zee. Nader onderzoek- naar onder meer lucht- en scheepvaart - leert dat een locatie voor de kust van Bergen aan Zee het meest kansrijk is, wat DHV al eerder concludeerde. Volgens de wiskundigen is het bouwen van een kunstmatige, holle berg in Nederland dan ook mogelijk (Bartels, 2012). Net als dat het theoretisch mogelijk is dat de berg in lagen wordt opgebouwd. Het is hierbij overigens nog niet duidelijk van welke bouwmaterialen de berg moet worden gemaakt. Verder onderzoek naar nieuwe bouwmethodes is daarom wel gewenst.
De wiskundigen hebben aan de TU/e verder gekeken naar welke kansen er zijn voor energiewinning op de berg. Windenergie wordt gezien als zeer reëel. Windturbines op hoogte kunnen namelijk zes tot tien keer meer energie genereren. Daarnaast biedt een berg veel ruimte voor de opwekking van zonne-energie (Bartels, 2012).

Berg als gebouw

Gedurende het onderzoek lijkt de tendens meer en meer te verschuiven van een massieve berg gebaseerd op de Japanse Mount Fuji naar een holle of hybride berg, die meer gezien kan worden als een gebouw. Architectenbureau Hoffers Krüger werkte hier een ontwerp van uit. De analogie met grote gebouwen – of een bundeling daarvan – is een interessante gedachte. Er zijn inmiddels gebouwen van meer dan 500 meter hoog en in Jeddah zijn de vergunningen voor de bouw van een toren van een kilometer inmiddels verstrekt (Cobouw, 2012). Vanuit de vergelijking van een berg met een bundeling van gebouwen leidt dit tot vragen. Welke impact hebben deze gebouwen op de ondergrond? En hoe ziet de ondergrond daar eruit? Is dit enigszins te vergelijken met de Nederlandse ondergrond? Of zijn er Nederlandse voorbeelden van hoogbouw bruikbaar, zoals in het centrum van Rotterdam of bij de Amsterdamse Zuidas?

3.3 Uitgangspunten voor verder onderzoek

Om de berg te kunnen vergelijken met een gebouw – of beter gezegd – met een groep gebouwen, zijn de uitgangspunten van belang. Erik Tetteroo (2012) (projectleider Locatie bij de Stichting Haalbaarheidsonderzoek Die Berg Komt Er) geeft aan dat er in het haalbaarheidsonderzoek wordt uitgegaan van modulair bouwen, waarbij de eerste module een hoogte heeft van 350 meter. Daarnaast is een holle constructie het uitgangspunt. Die uitgangspunten worden in dit onderzoek overgenomen. Van daaruit kan verder worden geredeneerd en gerekend aan de berg. Wat is het gewicht, de omvang en de footprint van een holle berg van 350 meter?

De footprint, inhoud en gewicht van een berg

Erik van der Zee, geotechnicus bij Geodan heeft een rekenmodel opgesteld voor de berg. Uiteraard gebeurt dit rekenwerk onder een aantal aannames, dat kan niet anders. Invoeren van de hoogte van de berg, de radius van het grondvlak en het gewicht van het bouwmateriaal per kubieke meter levert de oppervlakte van het grondvlak, het volume en het gewicht op.

De hoogte van de berg

Het uitgangspunt is hier een holle berg van 350 meter hoog. Dit is gelijk aan de uitgangspunten van het plan van aanpak voor het haalbaarheidsonderzoek.

De radius van het grondvlak

De radius van het grondvlak bepaalt de grootte van het grondvlak en – in combinatie met de hoogte – de hellingshoek en het hellingspercentage. Een radius van 1050 meter is hier het uitgangspunt. Dit zorgt voor een hellingshoek van 18,63 graden en een hellingspercentage van 33 procent. Deze aanname is gedaan omdat een dergelijke steilte volop kansen biedt om de berghellingen zelf te benutten. Hoffers Krüger architecten ontwierpen een veel steilere berg. Voordelen daarvan zijn een veel kleiner ruimtebeslag en minder gewicht.

Het gewicht van het bouwmateriaal

Een holle constructie heeft gevolgen voor het gewicht van de berg. Dit rekent anders dan een massieve berg, waarbij bijvoorbeeld het gewicht van zand of steen kan worden aangehouden. Erik van der Zee (2012) gaat in zijn berekening uit van het gewicht van zeecontainers. Dave Hoffers - Directeur van Hoffers Krüger - denkt *'dat een zeecontainer dicht in de buurt komt bij benadering'* (Hoffers, 2012). De grote zeecontainer die als uitgangspunt is genomen heeft een volume van 86 kubieke meter en een gewicht van 4800 kilo. Dat uitgangspunt wordt hier aangehouden.
Verder biedt de ruimte in de holle berg kansen. Al weegt de invulling daarvan natuurlijk ook wat. Hier is in eerste instantie alleen gekeken naar het gewicht van de berg zelf.

De uitkomsten

De footprint

Een hellingspercentage van 33 procent bij een hoogte van 350 meter levert een footprint op van 3,46 vierkante kilometer. Een berg onder die condities gebouwd heeft een grondvlak van bijna 700 aaneengesloten voetbalvelden. Zo bekeken is dit enorm. Een vergelijking met andere megaprojecten in Nederland geeft een genuanceerder beeld. De berg zou bijvoorbeeld bijna zes keer op de Tweede Maasvlakte passen. De Rotterdamse havenuitbreiding is bij voltooiing namelijk 20 vierkante kilometer groot (Gemeente Rotterdam, 2008). Ook vergeleken met VINEX-locatie Leidsche Rijn is de berg kleiner. Leidsche Rijn heeft een oppervlakte van 25 vierkante kilometer (Gemeente Utrecht, 2012), waar de berg onder de hier gehanteerde condities ruim zeven keer in past.

De inhoud
Wanneer er wordt uitgegaan van een kegelvormige berg, dan geeft een 350 meter hoge berg met een hellingspercentage van 33 procent, een volume van ongeveer 0,40 kubieke kilometer (of ruim 400 miljoen kubieke meter). Dit is een grote ruimte die veel mogelijkheden biedt.
Om aan te geven hoe groot die ruimte is: in een dergelijke ruimte passen ruim 4,5 miljoen zeecontainers. Of als er puur gekeken wordt naar de inhoud van een woning (uitgaande van woningen van 400 kubieke meter), dan passen er ruim een miljoen woningen in.

Het gewicht
Het gewicht van de holle berg zelf is 22,5 miljoen ton (in kilo's). Om dit in perspectief te plaatsen is er online onderzoek gedaan naar het gewicht van gebouwen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat dit gewichten zijn die circuleren op verschillende internetfora. Dit zijn zodoende geen harde feiten. Wanneer deze gewichten aan Johan Galjaard (2012) – constructeur bij ABT – worden voorgelegd, dan geeft hij echter wel aan dat ze in de juiste richting zitten. Omdat er verder op dit vlak weinig is, worden deze gewichten dan ook gebruikt om meer een idee te krijgen van wat grote bouwwerken wegen.
Dit levert bijvoorbeeld op:

- De Twin Towers wogen samen 1.000.000 ton
- Het Empire State Building weegt 365.000 ton
- De toren van de Grote Kerk in Dordrecht weegt 12.000 ton
- De Eiffeltoren weegt ruim 10.000 ton

Zo bezien komt het gewicht van de berg overeen met het gewicht van ruim 22 keer de Twin Towers of met het gewicht van ruim 1800 keer de toren van Dordrecht. Dit lijkt dramatischer dan het is. Want de Twin Towers waren natuurlijk niet het enige gewicht dat in (Lower) Manhattan druk uitoefende op de ondergrond. De directe omgeving is vergeven van wolkenkrabbers, zodat het totale gewicht vele malen hoger is dan alleen dat van de Twin Towers. Daar komt bij dat in de funderingstechniek vaak gekeken wordt naar de maximale hoeveelheid druk die per vierkante meter wordt uitgeoefend. Die druk per vierkante meter zal bij een berg niet per se veel groter zijn dan bij een gebouw, aangezien het gewicht van een berg over een veel groter oppervlakte kan worden verspreid (Tetteroo, 2012). Hierop is dieper ingegaan in de interviews met deskundigen Rijk Blok en Johan Galjaard, wat is verwerkt in hoofdstuk 5.

4. Ondergrond / geologisch

Dit hoofdstuk gaat over de impact die een berg kan hebben op de ondergrond. Hiervoor wordt eerst een beeld gegeven van de Nederlandse ondergrond in paragraaf 4.1. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de link gelegd met de berg, op basis van expertinterviews.

4.1 De Nederlandse bodem en ondergrond

In vergelijking tot de andere tijdvakken is het Holoceen een relatief korte periode. Het Holoceen is echter van groot belang aangezien Nederland voor meer dan de helft is bedekt met sedimenten afgezet in dit tijdperk. Dit is zichtbaar op afbeelding 4.1 op de volgende pagina. Deze afzettingen zijn in het westen van Nederland tot meer dan 20 meter dik, met uitschieters tot ruim 40 meter in zee (Berendsen, H. 2004; Vandenberghe, N. & P. Laga, 2006).
'Deze afzettingen bestaan overwegend uit slappe en samendrukbare kleien en organische sedimenten die lateraal snel kunnen overgaan in steviger geulzanden. Differentiële zetting en geringe draagkracht zijn dan ook grote problemen voor alle civieltechnische werken. Bij beperkte belasting kan in de geulzanden gefundeerd worden, maar bij zwaardere belasting moeten de funderingen tot in het Pleistocene zand reiken.' (Vandenberghe, N. & P. Laga, 2006).
Daarnaast kan een grotere belasting of een onttrekking van het grondwater uiteindelijk zorgen voor zetting van de ondergrond (Vandenberghe, N. & P. Laga, 2006). Verder geeft Berendsen (2005) aan dat de urbanisatie in Nederland de afgelopen eeuw voor een groot deel heeft plaatsgevonden op veengebied. Omdat veen zo weinig draagkrachtig is, wordt er gefundeerd op de dieper liggende en draagkrachtigere Pleistocene zandlagen.

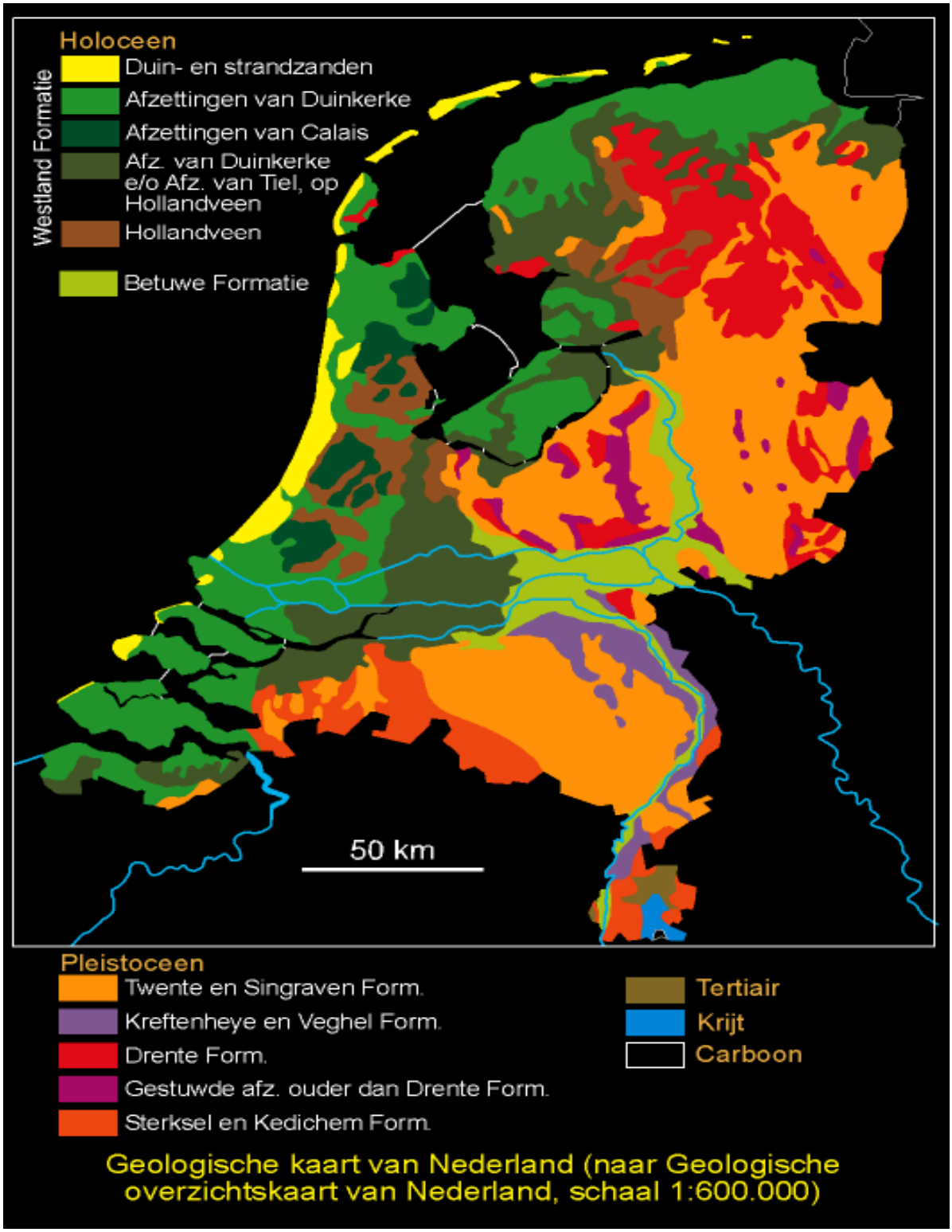
Vandenberghe & Laga constateren dat er bij zwaardere belastingen gefundeerd moet worden op een zandlaag uit het Pleistoceen. Wat exact onder zwaardere belastingen wordt verstaan, wordt verder niet toegelicht. Er wordt hier vanuit gegaan dat een berg onder deze categorie valt. Op de Holocene afzettingen wordt daarom verder niet ingegaan, omdat de Pleistocene grondlagen van belang zijn bij 'zwaardere belastingen'. Met betrekking tot deze lagen rijzen een aantal vragen: Hoe dik is deze laag, waar is deze te vinden en vooral: wat is het draagvermogen van de laag?

De Nederlandse oppervlakte bestaat bijna geheel uit afzettingen uit het Kwartair. Het Kwartair is het huidige geologische tijdperk en is onderverdeeld in het Pleistoceen (van 2,6 miljoen jaar geleden tot 10.000 jaar geleden) en het Holoceen (van 10.000 jaar geleden tot nu). De afzettingen zijn in het Noordzeebekken – wat zowel de Noordzee als Nederland vrijwel volledig omvat – van verschillende dikte. Hoe noordwestelijker in het gebied, des te dikker de Kwartaire afzettingen. De maximale dikte is ongeveer 900 meter in zee en 500 meter op het vasteland (Berendsen, H., 2004).
Aan de verschillende soorten afzettingen, liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Zo zijn er mariene afzettingen - die uit klei tot fijn zand bestaan - van de zee, aan de rand van de Noordzee en zijn er rivierafzettingen die bestaan uit grof zand en zijn er afzettingen in de vorm van keileem van het landijs uit Scandinavië.

De bovenste Pleistocene zandlagen hebben genoeg draagvermogen voor middelgrote gebouwen. Maar bij zeer grote bouwwerken is dit niet altijd genoeg. Bij de Noord-Zuidlijn was dit het geval. Daar is geheid tot op een draagkrachtige laag op 80 meter diepte (Berendsen, H., 2005).

In het eerder gerefereerde onderzoek van de Studiegroep Wiskunde met de Industrie (SWI) aan de TU/e is ook gerekend aan de impact op de ondergrond. De uitkomsten van het onderzoek zijn ook voorgelegd aan enkele deskundigen, zoals ir. Rijk Blok (assistent-professor Structural Design aan de TU/e en vaste constructeur van architect John Körmeling). Met hem concludeerde de SWI dat nog niet bekend is waar De berg in Nederland qua ondergrond gebouwd zou moeten worden. Dit omdat er simpelweg nog geen ervaring is in Nederland met dit soort belastingen van de ondergrond.

Afbeelding 4.1: De Nederlandse bodem



(Berendsen, 2005)

4.2 Impact van de berg

Het civieltechnische gedeelte van de onderzoeksvraag wordt verder beantwoord aan de hand van interviews met een aantal experts. Alexander Rohe werkt als junior-adviseur en onderzoeker voor Deltares vaak aan opdrachten die te maken hebben met zettingen en de invloed op de omgeving. Theo Prins is geo-hydroloog bij Oranjewoud. Daarnaast bleken de gesprekken met Johan Galjaard (ABT) en Rijk Blok (TU Eindhoven) ook in dit kader nuttig, terwijl zij in eerste instantie zijn geïnterviewd ten behoeve van de bouwkundige kant van dit vooronderzoek.

Verschil in grondlagen, verschil in kansen?

Afbeelding 4.1 geeft een overzicht van hoe het bovenste gedeelte van de Nederlandse bodem eruit ziet. Zoals in voorgaande paragraaf reeds aangegeven zijn de bovenste bodemlagen in het westen minder draagkrachtig en die in het oosten draagkrachtiger. De slappe lagen in het westen van Nederland lopen door in het Markermeer en het IJsselmeer. In de Noordzee is wel sprake van een stevige zandbodem (Prins, 2012).

Om een berg te funderen in het oosten van Nederland is puur qua fundering waarschijnlijk minder duur dan in het westen van Nederland, constateren zowel Rohe (2012) als Prins (2012). Gezien de enorme omvang van een berg en daarmee de omvang van de benodigde fundering is dit echter maar een druppel op een gloeiende plaat. Het is een klein voordeel, maar niet meer dan dat.

Om echt iets te kunnen zeggen over de kansen van een locatie is funderingsonderzoek ter plaatse nodig. De ondergrond kan namelijk per locatie verschillen. Er wordt daarom altijd bodemonderzoek gedaan door middel van sonderingen, om er zeker van te zijn dat een locatie al of niet geschikt is. Specifieke locaties zijn dan ook nodig om concreet te kunnen zeggen hoe sterk de ondergrond is (Prins, 2012; Rohe, 2012).

Daarnaast is alleen de draagkracht van de ondergrond bekend op locaties waar al is gebouwd. De invloed van een berg van 2.000 meter reikt mogelijk nog veel dieper dan de invloed van de huidige hoogbouw in Nederland. Van die veel diepere grondlagen is nog niet precies bekend wat de mogelijkheden zijn (Rohe, 2012).

Zettingen

Galjaard is constructeur van enkele van de hoogste gebouwen in Nederland en ziet geen onoverkomelijke bezwaren bij een berg van 350 meter: *'De constructie en fundering van de huidige Nederlandse hoogbouw bieden voldoende houvast om er vanuit te gaan dat 350 meter ook mogelijk is'* (2012). Blok, Galjaard en Rohe (allen 2012) zijn het erover eens dat het funderen van een berg van 350 meter mogelijk is zonder dat er zettingen optreden.

Bij een berg van 2.000 meter is dit gecompliceerder. Al denkt Rohe (2012) wel dat het funderen van een berg van die hoogte technisch gezien moet kunnen, omdat voor de ondergrond in principe geldt: hoe dieper de ondergrond, des te groter het draagvermogen. Wanneer verder wordt gekeken dan deze technische aspecten, brengt een berg van die hoogte waarschijnlijk andere bezwaren met zich mee. Blok (2012) en Rohe(2012) noemen bijvoorbeeld de bouwlogistiek, de enorme hoeveelheid benodigde bouwmateriaal en - mede daardoor – de waarschijnlijk enorme kosten. Rohe (2012) noemt daarnaast nog de levensduur van het bouwmateriaal, als een holle berg het uitgangspunt is.

Als een berg van 2.000 meter hoogte niet wordt gefundeerd, dan brengt dat zeer waarschijnlijk zettingen met zich mee. Blok denkt dat bij berg van een dergelijke hoogte zettingen geaccepteerd moeten worden (Blok, 2012). Dat soort zettingen strekken zich waarschijnlijk uit over kilometers (Blok, 2012; NWT Magazine, 2011) en Blok geeft een ruwe schatting van zettingen van zes tot tien meter.

De impact van dergelijke zettingen op land is groot, waardoor de kans klein is dat dit acceptabel wordt gevonden. Vanuit de gedachte dat een berg van 2.000 meter leidt tot zettingen tot enkele

meters zettingen, is de kans op een berg op het land dan ook klein. Dit zal leiden tot allerhande problemen.
Voor een berg in de zee hoeven de zakkingen minder problematisch te zijn. Voor een berg in het IJssel- of Markermeer is de vraag tot hoe ver de zettingen reiken, zodat bekeken kan worden in hoeverre er aan land zettingen worden veroorzaakt.

(Grond)waterstromingen
Zowel Blok (2012) als Prins (2012) zien een risico in de (grond)waterstromingen, als een berg van 2.000 meter op land gebouwd wordt. Meer druk op de ondergrond zorgt voor verdichting, waardoor het grondwater er als het ware uit wordt geperst. Als gevolg hiervan kunnen gebieden last krijgen van verdroging of vernatting. Volgens Blok (2012) is het ook mogelijk dat een berg van 2.000 meter invloed heeft op de loop van beken en rivieren.
Vanuit die risico's is een berg in het water een betere optie. Rohe (2012) onderschrijft dit en geeft aan dat van daaruit ligging in het water een betere optie is. Hoewel er daar ook stromingen zijn, die bijvoorbeeld invloed hebben op de afzetting van zand aan de kust. Om dat op een semi-natuurlijke manier te laten verlopen wordt momenteel geëxperimenteerd met de Zandmotor. Dat is een aangelegd eiland van zand voor de kust van Kijkduin, waarbij zeestromingen zorgen voor de afzet van zand aan de kust waar dat nodig is (Rohe, 2012). Een berg in zee zal de loop van dit soort stromen veranderen.

5. Techniek / bouwkundig

Om een antwoord te krijgen op het meer bouwkundige gedeelte van de vraag '*Zijn er op voorhand onoverkomelijke problemen te verwachten als er een berg gebouwd wordt op Nederlands grondgebied wanneer wordt gekeken naar de fysieke impact die dit geeft?*' zijn er twee experts op dit gebied geïnterviewd.
Johan Galjaard is als constructeur raadgevend ingenieur bij ABT. Rijk Blok combineert een functie als assistent-professor Structural Design aan de TU Eindhoven met zijn werk als partner bij Happy Street. Galjaard heeft bijvoorbeeld gewerkt als constructeur van de Maastoren en de Delftse Poort in Rotterdam, die behoren tot de hoogste gebouwen van Nederland. Blok werkte onder meer samen met John Körmeling bij de bouw van het Nederlandse paviljoen op de World Expo van 2010 in Shanghai.

Om de technische kant van het bouwen van een berg te bekijken in Nederland, draait het volgens Galjaard (2012) in essentie om twee onderdelen:

1. De ondergrond van Nederland, welke grondlagen hebben welk draagvermogen
2. De spanning die een dergelijke belasting op die ondergrond uitoefent.

Op de ondergrond is in het vorige hoofdstuk ingegaan. Hier ligt de nadruk op het tweede, de spanning die zo'n belasting uitoefent op de ondergrond.

De hoeveelheid spanning op de ondergrond
Galjaard (2012) geeft aan dat een berg een belangrijk voordeel heeft ten opzichte van de meer gebruikelijke hoogbouw. Het gewicht kan bij een berg namelijk over een veel groter oppervlakte worden afgedragen. Dit komt de horizontale stijfheid ten goede, wat vaak veel lastiger is bij meer gebruikelijke hoogbouw.

Blok (2012) en Galjaard (2012) drukken zich in hetzelfde type bewoordingen uit over de eerste module van de berg, die in dit onderzoek het uitgangspunt vormt. Zo'n module – van 350 meter – vinden zij *'eigenlijk helemaal niet spannend'* en *'niet zo bijzonder'*. Snelle berekeningen leren dat de grondspanningen (in kilonewton per vierkante millimeter) niet bijzonder hoog zijn, volgens Galjaard (2012) zijn deze niet per se hoger dan die van de hoogbouw die er al is in Nederland.

Volgens Galjaard (2012) is het zelfs mogelijk om een massieve berg van twee kilometer hoog van bijvoorbeeld steen te funderen met de traditionele funderingsmethoden. Vanwege de grote oppervlakte van een berg levert dit geen enorme grondspanningen op.
De vraag daarbij is wel wat dit gewicht in zijn totaliteit met de ondergrond doet.

Een blik over de grens
'In steden zoals Shanghai of Hong Kong behoort een gebouw van 350 meter tot de middle range buildings' (Blok, 2012). Het geeft wel aan hoe er volgens Blok internationaal gekeken wordt naar de hoogte van hoogbouw. De hoogte van het uitgangspunt van dit onderzoek – 350 meter – is an sich geen bijzondheid. Behalve Blok, wijzen ook de andere deskundigen onmiddellijk naar het buitenland als argument dat 350 meter geen probleem zal zijn. Dit geldt zowel qua ondergrond als qua bouw- en funderingstechniek.
De echte hoogbouw in het buitenland is doorgaans gebouwd op vaste oersterke rotsgrond of op enorme funderingen van palen. Galjaard noemt Mexico-Stad als voorbeeld van hoog bouwen in hoge dichtheden, terwijl de ondergrond is van minder draagkrachtige klei. Dit maakt een grote palenfundering noodzakelijk (Galjaard, 2012). Een dergelijke ondergrond hoeft dus geen obstakel te vormen voor hoogbouw in hoge dichtheden.

Voor Nederland geldt hetzelfde, want zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken beschikt Nederland niet over rotsbodem. Een paalfundering van 350 meter is absoluut mogelijk, al geeft Blok (2012) aan dat de kosten van dergelijke funderingen hoog zijn.

6. Conclusie Quickscan

Uit de diepte-interviews met Rijk Blok (Technische Universiteit Eindhoven), Johan Galjaard (ABT) en Alexander Rohe (Deltares) komt naar voren dat het bouwen van een berg van 350 meter in Nederland technisch gezien geen onoverkomelijke bezwaren zal opleveren. Het construeren en funderen van een dergelijke constructie is mogelijk zonder dat de ondergrond wegzakt. Een geruststellende gedachte voor het haalbaarheidsonderzoek in zijn geheel, aangezien een berg van 350 meter daarin het uitgangspunt is.

In dat onderzoek wordt ook een doorkijk gegeven naar het mogelijke eindbeeld, een berg van 2.000 meter. Hoe staan de deskundigen daar tegenover en levert dat onoverkomelijke technische bezwaren op? Ook hierover komt de mening van de deskundigen op hetzelfde neer: zowel bouwkundig als qua ondergrond zou het waarschijnlijk kunnen. Een berg in zee lijkt vanuit de interviews het meest kansrijk. Al is het daarbij wel van belang dat er concrete alternatieven op tafel komen. Want dan kan er gericht en met dezelfde aannames onderzoek worden gedaan.
Daarnaast maken ze een grote kanttekening. Zij stellen kritische vragen als: Hoe ver moet je gaan qua investeringen? Wat leveren die enorme kosten op? En is dit die enorme kostenpost wel waard? Bij die vragen worden voorbeelden genoemd van potentiële onoverkomelijke bezwaren, zoals de enorme hoeveelheid benodigd bouwmateriaal, de aanvoer hiervan en de levensduur van de constructie.

Dergelijke kanttekeningen en vragen zijn precies de reden waarom er in het komende jaar een haalbaarheidsonderzoek wordt gedaan. Hierin wordt antwoord gegeven op dit soort kritische vragen en worden duidelijke uitgangspunten en alternatieven tegenover elkaar gezet.
Tot de uitkomsten van dat onderzoek bekend zijn geldt de conclusie dat een berg van 350 meter technisch mogelijk is. Puur technisch bekeken is er een goede kans dat een berg van 2.000 meter ook zou kunnen, al is het de vraag of dat in bredere zin haalbaar is.

Referenties Quickscan

- Bartels (2012), Wiskunde onderzoek naar berg in Nederland [online] http://www.bartels-global.com/nl/news/wiskunde-onderzoek-naar-berg-nederland [geciteerd op 13 maart 2012]

- Berendsen, H. (2004), De vorming van het land - Inleiding in de geologie en de geomorfologie.

- Berendsen, H. (2005), Landschap in delen - Overzicht van de geofactoren.

- Blok (2012). Interview, 29 maart 2012. Zie bijlage.

- Cobouw (2012), Groen licht voor kilometer hoge toren [online] http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2012/03/01/groen-licht-voor-kilometer-hoge-toren [geciteerd op 14 maart 2012]

- DHV (2011), Bergen in Zee - Nederland gaat de hoogte in! [online] http://www.dhv.nl/dhvnl/files/f6/f65aa3c6-94c6-4f63-99dd-74417f8e9ba3.pdf [geciteerd op 29 februari 2012]

- Di Bucchianico (2012). Telefonisch interview, 12 maart 2012.

- Galjaard (2012). Interview, 12 maart 2012. Zie bijlage.

- Gemeente Rotterdam (2008), Bestemmingsplan Maasvlakte 2 [online] http://www.maasvlakte2.com/kennisbank/bestemmingsplan_maasvlakte_2.pdf [geciteerd op 8 maart 2012]

- Hoffers (2012). Telefonisch interview, 9 maart 2012.

- Gemeente Utrecht (2012), Leidsche Rijn: feiten&cijfers [online] http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=184941 [geciteerd op 8 maart 2012]

- NWT Magazine (2011), Onmogelijke Polderberg, december 2011, pp. 46-49

- Prins (2012). Telefonisch interview, 16 maart 2012.

- Rohe (2012). Interview, 2 april 2012. Zie bijlage.

- Tetteroo (2012). Telefonisch interview, 15 maart 2012 en 2 april 2012.

- Vandenberghe, N. & P. Laga (2006), de aarde als fundament: een inleiding tot de geologie voor ingenieurs.

- Van der Zee (2012). Telefonisch interview, 28 februari 2012.

Bijlagen Quickscan

Vragenlijst semi-gestructureerde expertinterviews 19

Samenvatting interview Rijk Blok 20

Samenvatting interview Johan Galjaard 22

Samenvatting interview Alexander Rohe 24

Vragenlijst semi-gestructureerde expertinterviews Quickscan

Het uitgangspunt van dit vooronderzoek is de volgende vraag:
Zijn er op voorhand onoverkomelijke problemen te verwachten als er een berg gebouwd wordt op Nederlands grondgebied wanneer wordt gekeken naar de fysieke impact die dit geeft?

Vanuit deze vraag gaat dit vooronderzoek vooral over of er op voorhand onoverkomelijke bezwaren zijn te verwachten wat de fysieke impact van de berg betreft. Fysiek bestaat hier uit de elementen:

1. Ondergrond/geologie
2. Civieltechnisch/bouwkundig/fundering

Achtergrond

- Wat is uw achtergrond/opleiding?
- Wat is daarbinnen uw specialisme?
- Aan wat voor soort projecten of opdrachten werkt u voornamelijk?

Inhoud

- Welke bezwaren zijn er – gekeken vanuit ondergrond/geologie (of bouwkunde/fundering/civiele techniek) – op voorhand om een berg te bouwen in Nederland?
- Zijn die bezwaren oplosbaar en zo ja, hoe?
- Bent u dit soort bezwaren eerder tegengekomen en in welk project? Zijn dit soort bezwaren eerder voorgekomen bij grote projecten (in Nederland)?
- Hoe is er toen mee omgegaan?

Bijvoorbeeld

- Hoe ziet de Nederlandse ondergrond eruit, welke grondlagen zijn geschikt om op te funderen? Wat is er bekend over het draagvermogen van die lagen?
- Valt er zetting/zakking te verwachten?
- Wat betekent dit voor het (grond)water?
- Is een dergelijk gewicht te funderen en welke spanningen (per mm2) levert dit op? Hoe verhoudt zich dit tot de spanningen waarmee we bekend zijn in Nederland?
- Vergelijkbaar met gebouwen en ondergrond in NL/internationaal?

Afronding

- Zijn er nog dingen niet besproken die we wel hadden moeten bespreken in uw ogen?

- Is er literatuur of zijn er documenten die in het kader hiervan het raadplegen waard zijn? En zijn er mogelijk nog andere experts die hier meer van weten en het interviewen waard zijn?

Gespreksverslag Rijk Blok
Technische Universiteit Eindhoven
29 maart 2012

Achtergrond
Rijk Blok is universitair docent aan de Technische Universiteit Eindhoven (TU/e). Blok geeft les aan bachelorstudenten bouwkunde en aan masterstudenten constructief ontwerpen. Daarnaast werkt hij als zelfstandig ondernemen, veelal in samenwerking met architect John Körmeling. Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse paviljoen op de World Expo van 2010 in Shanghai. Körmeling ontwierp het gebouw, Blok de constructie.

De ondergrond van Nederland
De draagkrachtiger zandlagen laten zich het beste vergelijken met een vacuüm gezogen pak koffie. Doordat deze al is voorgespannen is het pak veel steviger. Hetzelfde geldt in principe voor grondlagen. Hoe dieper deze liggen, des te groter de spanning die er van bovenaf op wordt uitgeoefend en des te sterker ze dus doorgaans zijn.
Volgens Blok zou de locatie voor de berg eigenlijk gekozen moeten worden op basis van de Nederlandse ondergrond. Eén van de problemen die het bouwen van een berg op land met zich meebrengt is de beïnvloeding van stromingen. Naast de grondwaterstromingen kan het ook de loop van rivieren en beken beïnvloeden, iets wat enorm veel impact heeft.

De hoeveelheid spanning op de ondergrond
'Een berg van 350 meter bouwen is niet zo bijzonder', in steden zoals Shanghai of Hong Kong behoort een dergelijk gebouw tot de 'middle range buildings'. De echte hoogbouw in het buitenland is vaak gebouwd op rotsen of op enorme paalfunderingen. Omdat Nederland niet over rotsbodem beschikt, is een paalfundering dus noodzakelijk. Dit is zeker te doen, al zijn de kosten van dergelijke funderingen hoog.

Een snelle berekening leert bijvoorbeeld dat de grondspanningen bij de eerste module van de berg niet uitermate hoog zijn. De spanningen – uitgedrukt in kilonewton per vierkante meter of millimeter – zijn af te dragen op de grond. Het rekenmodel van Erik van der Zee – gebaseerd op zeecontainers – is wel erg rooskleurig qua gewicht, maar ook waarden die vele malen hoger liggen vormen geen probleem.

Zakkingen
Met een traditionele fundering is het mogelijk om een berg van 350 meter te bouwen, zonder dat er zettingen optreden. Dit ligt echter anders wanneer er gekeken wordt naar een berg van 2.000 meter hoogte. Funderen daarvan is waarschijnlijk bijna ondoenlijk, gezien de enorme hoeveelheid materialen en kosten die dit met zich meebrengt. Wanneer een berg van die hoogte niet wordt gefundeerd, treden zettingen op. Uitgaande van de Nederlandse ondergrond en een holle berg geeft Blok een ruwe schatting van zettingen van zes tot tien meter. Bij een berg van 2.000 meter moeten zettingen volgens hem eigenlijk worden geaccepteerd.
Het accepteren daarvan is waarschijnlijk een veel minder groot probleem wanneer de berg op het water wordt gebouwd dan op het land. Tot hoe ver die zettingen zullen reiken weet Blok niet. Wel geeft hij aan dat dit waarschijnlijk gaat om een aantal kilometers. Voor een berg in het IJssel- of Markermeer zal een berekening moeten leren of dit kan zonder dat het aan land te grote zettingen veroorzaakt. Daarnaast is van belang hoe de ondergrond van die meren eruit ziet; hoe draagkrachtig is de ondergrond ter plaatse?

Innovaties
Mogelijke innovaties kunnen zijn het funderen van een berg op het water. Wellicht is het mogelijk gebruik te maken van de opwaartse druk van water.

Daarnaast ziet Blok een kans in het eerder door Galjaard en Van der Zee genoemde verstenen van grondlagen. Hierbij wordt een soort bindingsproces op gang gebracht. Stoffen of bacteriën worden toegevoegd aan grondlagen, waardoor deze sterker worden. Net als bij gestabiliseerd zand, wat steviger is door het toegevoegde cement.

Conclusie

De eerste module van de berg is qua constructie, fundering en mogelijke zettingen geen probleem. Dit soort hoogbouw is internationaal al eerder gedaan op diepe palenfunderingen. Daarin zit hem meteen de crux. Die funderingen zijn erg kostbaar zowel qua materiaal als financieel. Het funderen van een berg van 2.000 meter is dan ook bijna ondoenlijk. Volgens Blok moeten bij die hoogte zakkingen van ongeveer zes tot 12 meter worden geaccepteerd. Op land zal dat niet snel gebeuren, waardoor bij een berg van 2.000 meter vooral gekeken moet worden naar de locaties in het water.

De berg zal, om 'de hoogte in te komen' ook erg veel materiaal vergen, dit zal al snel bijzonder zwaar en kostbaar worden. Het is daarom noodzakelijk om hierin zoveel mogelijk te optimaliseren. Te denken valt aan schaalvormige constructies die efficiënt zijn in het afdragen van drukbelastingen.

Gespreksverslag Johan Galjaard
ABT
21 maart 2012

Achtergrond
Johan Galjaard is opgeleid als civiel technicus aan de Technische Universiteit Delft. Sinds deze brede vooropleiding heeft hij zich gespecialiseerd in de sector gebouwen. Bij ABT bestaan zijn dagelijkse werkzaamheden uit het ontwerpen van de constructie van gebouwen. Dit gebeurt in bouwteams in nauwe samenwerking met de architect van het plan. Projecten waaraan Galjaard heeft gewerkt zijn bijvoorbeeld de Maastoren in Rotterdam en de Delftse Poort (hoofdkantoor Nationale Nederlanden) eveneens in Rotterdam.

Om echt iets te kunnen zeggen over de fysieke haalbaarheid van de berg wordt er een haalbaarheidsonderzoek gedaan van een jaar.

Als een berg van twee kilometer gewoon op de huidige grond wordt neergezet dan zakt alles enorm in. Diepe funderingen kunnen dit echter voorkomen. Bij die funderingen gaat het om de Nederlandse ondergrond - in welke lagen kun je funderen? – en om de spanning die er op de grond komt te staan per vierkante (milli)meter.

De ondergrond van Nederland
De ondergrond in het westen van Nederland bestaat ruwweg uit eerst een ondiepe en slappe laag die gevormd is in het Holoceen, het geologische tijdvak waarin we nu leven. Na die laag is er tot ongeveer 30 meter diepte een sterke zandlaag, vervolgens tot ongeveer 60 meter diepte een kleilaag en daarna een vaste zandlaag.
De huidige hoogbouw in Nederland, zoals de Maastoren in Rotterdam, is gefundeerd in de zandlaag die tot 30 meter diepte reikt. De Maastoren staat in een gebied met veel hoogbouw, de Kop van Zuid. De zetting van de Maastoren valt nogal mee, die is rond de tien centimeter. Wanneer de hoogte wordt verdubbeld dan zal de zetting die dit geeft maximaal iets meer dan verdubbelen. De constructie en fundering van de huidige Nederlandse hoogbouw biedt zo voldoende houvast om er vanuit te gaan dat 350 meter ook mogelijk is.

De hoeveelheid spanning op de ondergrond
Behalve de grondlagen waarop gefundeerd kan worden, gaat het om de spanning die er op die grond komt te staan. Een berg heeft hierbij het voordeel ten opzichte van gebruikelijke bouwvormen. Bij een berg kan het gewicht over een veel groter oppervlakte worden afgedragen. De horizontale stijfheid is hierdoor veel minder een bezwaar dan bij gangbare hoogbouw.
Galjaard rekent voor dat een massieve berg (van steen) van twee kilometer hoogte constructief gezien mogelijk is. De druk die dit geeft op de ondergrond vormt voor een fundering van beton en staal geen onoverkomelijke bezwaren. Ook zijn er nog innovatieve oplossingen mogelijk, zoals groutinjecties waardoor de ondergrond als het ware 'versteend'.
Als een massieve berg van twee kilometer hoog qua constructie en fundering mogelijk is, dan is een holle berg van 350 meter zeker geen probleem. Galjaard geeft dan ook aan dat een berg van 350 meter *'eigenlijk helemaal niet spannend is'*. De spanningen bij die kleinere berg hoeven bijvoorbeeld niet veel groter te zijn dan bij gebouwen die er in Nederland al staan.

De vergelijking tussen de hoeveelheid oppervlakte die er aan draagconstructie nodig is - als percentage van de totale oppervlakte - geeft eveneens aan dat het mogelijk is om een holle berg van 350 meter te bouwen in Nederland. Bij een dergelijke berg ligt dit percentage tussen de één en twee procent, wat ook het geval is bij bestaande hoogbouw in Nederland. Dit percentage wil zeggen dat er

op elke tien vierkante meter, één tot twee vierkante meter oppervlakte nodig is voor de draagconstructie.

Een blik over de grens
Wanneer de berg wordt gezien als een gebouw, dan leert een blik over de grens volgens Galjaard dat er tot één kilometer hoogte zeker reëel te bouwen is. In Dubai staat de Burj al Khalifa van ruim 800 meter hoog en in Jeddah is de bouw begonnen van een toren die een kilometer hoog wordt. Verder heeft Hong Kong een centrum met erg veel hoogbouw boven de 200 meter, zij het wel op draagkrachtige rotsgrond. Mexico-Stad daarentegen staat op klei, de vele hoogbouw daar is heel diep gefundeerd op enorme palen. Zelfs een dergelijke ondergrond hoeft dus niet per se een obstakel te vormen voor hoogbouw in grote dichtheden.

Gewicht
Zeecontainers zijn wel erg licht qua gewicht om als uitgangspunt te nemen voor het bouwen van een berg. Volgens Johan Galjaard kan er *'gerust een nul achter'* de uitkomsten van het rekenmodel dat Erik van der Zee heeft opgesteld. Wanneer dat wordt gedaan komt het totale gewicht neer op 220 miljoen ton (in kilo's). Ook dit gewicht is qua spanning die het geeft per vierkante (milli)meter echter prima op te vangen.

Hellingspercentage
In het rekenmodel is nu een hellingspercentage van 33 procent (en dus een hellingshoek van 18,43 graden) opgenomen. Zand blijft bij die hellingshoek liggen, dat verschuift pas bij een hoek van 30 graden (of 58 procent). Bij dit hellingspercentage is dus zowel een natuurlijke als een holle berg mogelijk. Aangezien een holle berg veel steiler kan, *'is de grondoppervlakte van de berg bij een hellingspercentage van 33 procent de maximale oppervlakte die je nodig hebt om een berg te bouwen'.*
In de praktijk is het overigens goed denkbaar dat het ene gedeelte van de berg veel steiler zal zijn dan het andere gedeelte, net als dat het geval is bij natuurlijke bergen.

Conclusie
De feitelijke constructie en fundering van de berg is geen zorgenkindje. Het construeren en funderen van een berg van 350 meter in Nederland is mogelijk.
De impact die dit heeft op de ondergrond, de zetting en wegdrukking van grond, geeft wel aanleiding tot zorgen.

Gespreksverslag Alexander Rohe
Deltares
2 april 2012

Achtergrond
Alexander Rohe is afgestudeerd civiel technicus aan de Technische Universiteit van Delft en daarna gepromoveerd aan dezelfde universiteit. Sinds drie jaar werkt hij bij Deltares. Deltares doet vooral onderzoek en geeft advies, waarin ze vaak de derde partner zijn in projecten. Adviesbureaus die specialistisch advies nodig hebben komen vaak bij Deltares terecht.
De onderwerpen van de opdrachten waaraan hij werkt zijn vrij breed en hebben doorgaans te maken met zettingen en de invloed op de omgeving. Zo werkt Rohe bijvoorbeeld aan een advies over de verzakkingen van de HSL bij Rijpwetering en heeft hij een onderzoek gedaan naar de verzakte dijk bij Wilnis in 2004.

De ondergrond van Nederland
In principe is het zo dat hoe dieper de grondlaag, des te sterker hij is door de druk die bovenliggende lagen uitoefenen. Wel zitten er verschillen in de draagkracht van lagen, zo is de bovenste laag van het westen van Nederland minder draagkrachtig dan de bovenste lagen meer naar het oosten. Voor de bouw van een enorme constructie als een berg maakt dit waarschijnlijk weinig uit. Het funderen van grote gebouwen is in het oosten van het land wel goedkoper omdat de funderingsdiepte ondieper is, maar op de gehele fundering is dit maar een fractie.
In de zee heeft de ondergrond niet de bovenste slappe lagen zoals in het westen van Nederland, verder komt de ondergrond daar redelijk overeen.
De draagkracht van de ondergrond in Nederland is bekend van waar er al gebouwd is. Dit wordt dan per (bouw)locatie bekeken. Het is daarom niet exact bekend wat het draagvermogen is van de veel diepere grondlagen. Van daaruit is het dan ook lastig om concreet iets te zeggen over de berg.

Zakkingen
Een berg van 350 meter moet zeker te funderen zijn, zonder dat dit noemenswaardige verzakking oplevert. Rohe vergelijkt dit met de hoogbouw met palenfundering in het centrum van Rotterdam, wat ook geen zakkingen geeft die tot problemen leiden. Over de eerste module maakt Rohe zich dan ook geen zorgen.
Uitgaande van hoe dieper de ondergrond, des te groter het draagvermogen, denkt Rohe dat ook het funderen van een berg van 2.000 meter technisch gezien moet kunnen. Dit brengt echter allerlei andere problemen met zich mee, waardoor het sterk de vraag is of het de moeite waard is. Hij noemt:

- De hoeveelheid bouwmateriaal
  Voor zowel een holle als een massieve berg geldt dat er veel materiaal nodig is. De vraag is of er op korte termijn genoeg bouwmateriaal beschikbaar is. Daarnaast is het een enorme bouwlogistieke opgave.
- De enorme kosten
  Hoe hoger de berg, des te dieper de fundering en des te meer deze kost. Het is de vraag tot welke prijs dit de moeite waard is.
- Bij een holle berg: de levensduur van het bouwmateriaal
  Wanneer de berg niet massief is, dan bestaat het bouwmateriaal waarschijnlijk grotendeels uit staal. Constructies hebben een bepaalde levensduur. Bij grote constructies is deze vaak 50 tot 100 jaar. Is dit acceptabel en is een levensduur voor de berg dat überhaupt wel?

Wellicht gaat een dergelijke constructie zo diep, dat uitgraven en opvullen bijvoorbeeld een betere optie is.

Verder is het van belang om de plaatsing van de modules ten opzichte van elkaar te bekijken. Wanneer er pal naast de eerste module een veel grotere en zwaardere tweede module wordt gebouwd, dan kan dit leiden tot problemen. Uitbouwen van een eerste module is funderingstechnisch geen optie, aangezien de fundering dan helemaal opnieuw zou moeten. Met de gewichtsverdeling van de modules ten opzichte van elkaar moet dus al bij de eerste module rekening worden gehouden.

Locatie
Het realiseren van een berg op land is vanuit de aanvoer van bouwmateriaal een lastige opgave. Van daaruit is ligging in of aan zee vele malen gunstiger.
Wanneer er een berg in de zee wordt gerealiseerd, dan heeft dit grote impact op de stromingen in de zee. Bijvoorbeeld op de afzettingen van zand aan de kust, waarmee nu met de Zandmotor wordt geëxperimenteerd.

Innovaties
In eerdere interviews kwam biogrout enkele malen naar voren als mogelijke innovatie. Rohe weerlegt dit. Biogrout is vooral geschikt voor het stabieler maken van bijvoorbeeld taluds. Het heeft niet de sterkte dat er ook op gefundeerd kan worden.
Een andere aangedragen potentiële oplossing is het aanleggen van een ringvaart om het gebied waarop de berg invloed heeft, zodat dit gebied wordt afgekaderd. Voor het grondwater kan dit wellicht werken als oplossing, voor zettingen geldt dit niet. Zettingen en vervormingen van grondlagen gebeuren veel dieper en zullen zich door een ringvaart niet laten tegenhouden.

Conclusie
Het bouwen van een berg van 350 meter is qua ondergrond en fundering mogelijk in Nederland. Voor een berg van 2.000 meter geldt dit waarschijnlijk ook, aangezien de vuistregel voor de ondergrond is: des te dieper, des te sterker. Hierbij is het echter sterk de vraag of het reëel is om zo hoog te bouwen. Dat vergt namelijk enorm veel materiaal en geeft mede daardoor ook enorme kosten.
Los daarvan is de levensduur van het bouwmateriaal nog een belangrijk vraagstuk wanneer een holle berg het uitgangspunt is.
Over de ondergrond kan pas echt duidelijk iets worden gezegd als er duidelijke alternatieven zijn die uit elkaar kunnen worden gehouden.

Bijlage 3 Het formele besluitvormingsproces

Figuur B.1: Planologisch-juridisch kader

Planvormingsfase	Besluiten / producten	Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk	Maatschappelijke actoren
	Startbesluit	IOK		
Visiefase	Plan van aanpak Ontwikkelingsvisie			*Optioneel:* *Ter inzage legging* *Informeel* *Participatie*
Masterplanfase	Plan van aanpak Masterplan	SOK	Procedures RO	Via inspraak in procedures *Optioneel:* *Participatie*
Stedenbouwkundige planfase	Plan van aanpak SBK plan	ROK		Via inspraak in procedures *Optioneel:* *Participatie*
Bouwplan - en inrichtingsplanfase	Pve Vo Do		Vergunningen	Beroeps- / bezwaarmogelijk-heden vergunningen
Realisatiefase	Realisatie			

Bron: Eigen bewerking

Gehanteerde afkortingen figuur B.1: DO: Definitief ontwerp, IOK: Intentieovereenkomst, Pve: Programma van eisen, ROK: Realisatieovereenkomst, SBK: Stedenbouwkundig, SOK: Samenwerkingsovereenkomst, RO: Ruimtelijke ordening, VO: Voorlopig ontwerp.

Dit model is gebaseerd op 'Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam' (Gemeente Rotterdam, 2004).

Bijlage 4 Topiclijst en interviewhandleiding

Topiclijst interviews

Te bespreken punten
Inleiding

1. Wanneer?
   - Welke omgevingspartijen?
   - Wanneer contact?
   - Afspraken?

2. Hoe?
   - Manier van betrekken omgevingspartijen: participatieniveau?
   - Aanpak omgevingspartijen
   - Wisselwerking tussen publiek←→ omgeving
   - Gevolgen: deadlines, budget, vertrouwen?

3. Verklarende factoren
   - Inspraak+ informatie + communicatie?
   - Standpunten partijen tov elkaar?
   - Media-aandacht?

4. Had u met de kennis van nu ..?
   - Moment van betrekken?
   - Betrekken en informeren omgeving vanuit projectorganisatie?
   - Andere aanbevelingen / succesfactoren?

Afsluiting

Interviewhandleiding

- Opnemen interview ok?
- Vermelding en verwerking interview in rapport en voorleggen citaten.
- Het eindrapport stuur ik toe.

Mijn onderzoek gaat over hoe er in grote projecten rekening gehouden kan worden met de omgeving. En over welke invloed die omgeving heeft op het project. Dit gaat in de praktijk namelijk niet altijd goed. Het doel is om te weten te komen hoe dat komt en vooral hoe dit beter kan in de toekomst.

In het onderzoek richt ik me op twee projecten: Blauwestad en het Wieringerrandmeer. Deze projecten zijn geselecteerd, omdat er bij beide duidelijk weerstand is geweest vanuit de omgeving van het project. Dat maakt de vraag hoe hier mee om is gegaan des te interessanter. Om te bekijken hoe er in de Blauwestad/het Wieringerrandmeer rekening is gehouden met de omgeving wil ik u graag spreken. Via … ben ik bij u uitgekomen.

Concreet valt het onderzoek uiteen in meerdere gedeelten. In eerste instantie gaat het om het moment waarop partijen uit de omgeving een rol hebben gespeeld: de wanneer-vraag.
Daarna gaat het om de manier waarop de projectorganisatie en de partijen uit de omgeving met elkaar om zijn gegaan. En ook over in hoeverre er rekening is gehouden met de omgeving: de hoe-vraag.
Tot slot wil ik met u terugkijken op het project: zou u het met de kennis van nu op dezelfde manier aanpakken?

Persoonlijke rol

- Welke rol heeft u zelf gespeeld in het proces en wat was het belang van uw partij?
- Was u persoonlijk erg enthousiast over het project?

Wanneer?

De wisselwerking tussen de omgeving van een project en de projectorganisatie gaat in de praktijk nog niet altijd goed. Het moment waarop de partijen met elkaar in overleg treden is namelijk belangrijk.
In eerste instantie gaat het om het in beeld brengen van de partijen uit de omgeving in dit project. Daarna over het moment van het eerste contact en hoe ver de plannen op dat moment waren.

- Hoe zag de maatschappelijke omgeving van het project eruit?
- Welke partijen uit de omgeving hebben een (grote) rol gespeeld in het project?
- Wat was het standpunt en het belang van deze partijen?
- Was de projectorganisatie vooraf op de hoogte van maatschappelijke gevoeligheden en welke partijen dit waren?
- Welke gevolgen heeft dit gehad?
- Op welk moment is er voor het eerst contact geweest tussen de maatschappelijke actoren en de projectorganisatie?
- Hoe ver waren de plannen op dat moment uitgewerkt?
- Zijn er afspraken gemaakt tussen partijen uit de omgeving van het project en de projectorganisatie?

Hoe?

Onder de hoe-vraag gaat het om hoe de organisatie van het project en de omgevingspartijen met elkaar zijn omgegaan na het eerste contact.

Ik ben benieuwd naar de houding van de partijen ten opzichte van elkaar en de gevolgen die dit heeft gehad. Zoals welke afspraken er onderling zijn gemaakt en de manier waarop die tot stand zijn gekomen.

- Wie heeft het omgevingsmanagement verzorgd? Was dit een specifiek persoon of rol? (zoals omgevingsmanager, communicatiemedewerker,
- Welke partijen zijn betrokken?
- Op welk participatieniveau zijn deze partijen betrokken?
- PO: Waarom is voor dit participatieniveau gekozen?
- Hoe hebben partijen uit de omgeving hier op ingespeeld?
- Welke gevolgen heeft dit gehad voor het project?
- Hoe vaak zijn er deadlines verschoven? / Hoeveel extra budget was er nodig? / Was er vertrouwen in een tegemoetkoming aan de belangen? / Hoe (denkt u dat omgevingspartijen) kijkt u terug op het contact met de projectorganisatie?
- In hoeverre is er in het project uiteindelijk rekening gehouden met partijen uit de omgeving van het project?
- En hoe kwam dit tot stand?

- Hoe verliep het verkrijgen van vergunningen en het doorlopen van procedures?
- Lukte het om de gronden minnelijk te verwerven?
- Zijn er planschade-regelingen getroffen?
- Werden de juiste vergunningen tijdig verkregen? En welke invloed hadden partijen uit de omgeving hier op?

Verklarende factoren

Uit literatuur over maatschappelijke partijen komen een aantal factoren naar voren. Wanneer hieraan wordt voldaan, zouden partijen uit de omgeving van een project meer invloed hebben. Over die factoren gaan deze vragen.
Eén van die factoren is de middelen waarover een partij uit de omgeving kan beschikken. Middelen die uit elkaar worden gehouden zijn: geld, productiemiddelen, macht, deskundigheid en legitimiteit.

Andere factoren zijn in hoeverre burgers worden betrokken, de standpunten van partijen ten opzichte van elkaar en de aandacht van media.

- Over welke middelen beschikten de partijen uit de omgeving?
- Via welke weg konden deze partijen invloed uitoefenen?
- Hoe bepalend waren de middelen voor de invloed van omgevingspartijen?
- Was er in dit project sprake van:
  - Een inspraakprocedure die volledig werd doorlopen?
    In hoeverre was de projectinformatie openbaar?
    Hoe en waar was deze te vinden?
    Op welke manier en momenten werden omgevingspartijen geïnformeerd over het project?
  - En heeft dit gevolgen gehad voor uw belang?
  - Particuliere partijen of partijen uit de omgeving die het oneens of juist eens waren?
  - En heeft dit gevolgen gehad voor uw belang?
  - Overheidsinstanties die het oneens waren?
  - En heeft dit gevolgen gehad voor uw belang?
  - Veel media-aandacht? Hoe was de toon in de media?
  - En heeft dit gevolgen gehad voor uw belang?

Had u met de kennis van nu..?
In dit gedeelte wordt teruggekeken op het project aan de hand van de onderwerpen waar het hiervoor over ging.
Doel is om hierin naar voren te brengen wat er goed ging en wat er minder goed ging. Dit is interessant voor toekomstige projecten.

- Wat vindt u van het moment waarop partijen uit de projectomgeving werden betrokken?
- Was dit achteraf gezien het juiste moment?
- Had u dit met de kennis van nu op dezelfde manier aangepakt?
- Welk advies zou u voor dit soort projecten willen geven op dit punt?

- Wat vindt u terugkijkend positief aan de manier waarop de projectorganisatie partijen uit de omgeving heeft betrokken en geïnformeerd?
- Wat vindt u terugkijkend negatief aan de manier waarop de projectorganisatie partijen uit de omgeving heeft betrokken?
- Projectorganisatie: Had u dit met de kennis van nu op dezelfde manier aangepakt als destijds?
- Welk advies zou u voor dergelijke projecten in de toekomst willen geven op dit onderdeel?

- Welk leerpunt is het belangrijkste?
- Zijn er andere leerpunten die nog niet zijn genoemd?

Afronding
- Zijn er volgens u nog dingen niet besproken die we wel hadden moeten bespreken?
- Zijn er nog andere informatiebronnen die voor mijn onderzoek het raadplegen waard zijn?
- Als ik dit heb verwerkt en weet wat ik op wil nemen in mijn eindrapport, leg ik u de citaten voor. Zodra ik het eindrapport heb afgerond, ontvangt u dit van mij.

Bijlage 5 Interviewverslagen

De interviews zijn afgenomen aan de hand van de interviewhandleiding uit bijlage 4.
De interviewverslagen uit deze bijlage zijn een interpretatie van de interviewer, tevens auteur van dit onderzoek. De gebruikte en bijgevoegde citaten zijn goedgekeurd door de geïnterviewde betrokkenen.
De audio-bestanden van de interviews zijn opvraagbaar bij de auteur van deze scriptie. Aan de hardcopy van dit onderzoek zijn de audio-bestanden toegevoegd als bijlage op een DVD (zie bijlage 6).

De volgorde van de interviews in deze bijlage is gelijk aan de volgorde in de tabellen 4.1 en 4.2:

Tabel B.1: Geïnterviewde betrokkenen Wieringerrandmeer

Naam	*Functie*
Martien Dekkers	Wethouder verkeer, milieu en ruimtelijke ordening, gemeente Wieringermeer
Joop Grin	Vertegenwoordiger Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer
Peter Grubben	Vertegenwoordiger Milieufederatie Noord-Holland
Pieterjan van der Hulst	Projectleider Wieringerrandmeer, Provincie Noord-Holland
Marco Kerssens	Hoofd Grondgebiedszaken, gemeente Wieringen
Bart Lankester	Woordvoerder Wierings Beraad
Jan van Zijl	Voorzitter Stuurgroep Wieringerrandmeer, provincie Noord-Holland

Bron: Eigen bewerking, 2013

Tabel B.2: Geïnterviewde betrokkenen Blauwestad

Naam	*Functie*
Marc Calon	Gedeputeerde ruimtelijke ordening & financiën, provincie Groningen
Rita Jansen	Gedeputeerde natuur & landschap, water, landbouw & plattelandsbeleid, provincie Groningen / directeur Groninger Landschap
Jan Kleine	Projectleider Blauwestad, provincie Groningen
Janny Vlietstra	Burgemeester, gemeente Winschoten
Roel Vos	Projectdirecteur Blauwestad, provincie Groningen
Harm Evert Waalkens	Vertegenwoordiger Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer
Rieks van der Wal	Districtshoofd Groningen, Staatsbosbeheer

Bron: Eigen bewerking, 2013

Martien Dekkers
22 oktober 2012
Gemeente Wieringermeer

Persoonlijke rol
Martien Dekkers was vanaf 1 juli 2005 tot en met april 2008 voor het CDA wethouder van de gemeente Wieringermeer. Verkeer, milieu en ruimtelijke ordening behoorden tot zijn portefeuille. Dekkers was de vertegenwoordiger van de gemeente Wieringermeer in de Stuurgroep WRM.

Persoonlijk had hij in eerste instantie een natuurlijk wantrouwen naar het plan om van Wieringen weer een eiland te maken. De gemeenteraad was hier in grote meerderheid voor.

Wanneer?
De boeren waren een partij uit de omgeving die een belangrijke rol speelde. De boeren waarop het plan direct impact had waren verenigd in het Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer, onder leiding van Joop Grin. Voor meer regionale belangen speelde ook de LTO Noord / WLTO een rol.
Enkele tientallen boeren zouden moeten verplaatsen om ruimte te maken voor het plan.

Het Wierings Beraad speelde een kleinere rol en vertegenwoordigde meer verontruste burgers, met Bart Lankester als voorman. Zij waren erg lokaal gericht. Ook de Milieufederatie Noord-Holland speelde een rol.

Deze partijen kwamen voor het eerst echt in aanraking met de plannen in de herfst van 2005. Toen werd het plan openlijk gepresenteerd op allerlei bijeenkomsten. Daarvoor is er voor zover Dekkers weet niet echt informeel contact geweest vanuit de publieke partijen met partijen uit de omgeving.

Het plan is daarna veelvuldig gewijzigd, veel vaker dan was gepland. Dit was voornamelijk onder druk van partijen uit de omgeving.
Onderlinge afspraken tussen publieke partijen en partijen uit de omgeving werden vanuit de publieke kant niet nagekomen. Dit schepte nauwelijks basis voor vertrouwen, terwijl dat er al nauwelijks was gezien het natuurlijke wantrouwen dat de omgeving had ten opzichte van het project.

Hoe?
In eerste instantie was er een 'PR-man' als aanspreekpunt, ook voor partijen uit de omgeving. Die werd echter steeds vaker gepasseerd. Burgers en andere partijen uit de omgeving stapten rechtstreeks op verschillende betrokkenen af. Zowel op wethouders, gemeenteraadsleden als op mensen van de provincie.

De invloed van de partijen uit de omgeving deed zich vooral gelden via de politiek. Lokale partijen kwamen in de gemeenteraad hierdoor telkens met aanvullende eisen. Dit speelde met name in de gemeente Wieringen, waar Martin Scholten (Wieringen'05) een grote politieke rol speelde.
Door deze aanvullende eisen als voorwaarde te stellen voor steun aan het plan, wijzigde het plan telkens. De businesscase voor realisatie van het WRM werd daardoor financieel steeds negatiever.
De provincie wilde echter zo graag dat dit plan werd gerealiseerd, dat deze steeds meer geld toezegde. Alle extra kosten kwamen wat dat betreft bij de provincie terecht.

De wisselwerking tussen omgevingspartijen en publieke partijen zou Dekkers omschrijven als 'spannend'. Er was grote overeenstemming tussen de gemeentebesturen, terwijl de gemeenteraad van Wieringen telkens met aanvullende, bijna onmogelijke eisen kwam.

In 2007 (of 2008?) kwamen een aantal partijen bijeen om het project vlot te trekken in het 'Beraad van Nieuwe Niedorp'. De partijen hier waren: Provincie Noord-Holland, een delegatie van de beide

gemeenteraden, Lago Wirense (ontwikkelingscombinatie projectontwikkelaars). Partijen uit de omgeving waren hierbij niet uitgenodigd, iets wat Dekkers ziet als normaal.
Uit dit beraad kwamen met pijn en moeite nieuwe voorstellen voor het plan, waarin flinke aanpassingen waren gemaakt van Wieringer kant. Dit werd positief ontvangen door de partijen uit de omgeving.

Omgevingspartijen oefenden invloed uit door te lobbyen bij de lokale politiek, die vervolgens extra randvoorwaarden stelden. Naast deze indirecte manier, zochten lokale partijen ook veel de (lokale/regionale) media. Het Wierings Beraad (Bart Lankester) maakte vaak gebruik van deze tactiek.

Verklarende factoren
De gemeentebesturen van Wieringen en Wieringermeer zaten onderling op één lijn. Voor de gemeenteraad van Wieringen lag dit anders. Met Martin Scholten als woordvoerder stelde deze 'de meest onmogelijke voorwaarden'. Dit zorgde ervoor dat partijen uit de omgeving meer tegemoet werden gekomen, terwijl de businesscase minder aantrekkelijk werd.

Qua inspraak zijn er veel inspraakdagen en inloopavonden georganiseerd, nadat het plan bekend was gemaakt.

Terugkijken
Terugkijkend viel er weinig te veranderen aan de manier waarop partijen uit de omgeving zijn betrokken: 'Zo liep het nou eenmaal. Hoe je dit plan ook had gebracht, het slaat sowieso in als een bom'.
Het lukte daarna onvoldoende om de maatschappelijke opbrengst naar voren te brengen, waardoor de weerstand niet afnam. De aanvaardbaarheid voor de lokale bevolking was er daardoor niet en die was ook niet te bewerken door het op een andere manier aan te pakken. 'Als het zaad op de rotsen valt, zal men niet oogsten'. In dit geval vielen de rotsen ook niet zo te bewerken, dat er wel op gezaaid kon worden.

Het onderlinge vertrouwen tussen enerzijds overheden en anderzijds omgevingspartijen was een doorlopend probleem. Het natuurlijke wantrouwen werd verder aangewakkerd, doordat de provincie zijn afspraken niet na kwam. Zo ging dit al bij de verplaatsing van de eerste boer helemaal mis.
Bij dergelijke projecten is dit vertrouwen cruciaal. 'De overheid is bijna niet in staat om dit goed te doen'.

Gebruikte citaten

'Dat er steeds meer geld bij moest. De wens bij de provincie Noord-Holland om het Wieringerrandmeer te realiseren was zo groot, dat het budget steeds werd verruimd.'

'Een dergelijk grootschalig plan is bijna niet op een fatsoenlijke manier te brengen, aangezien het hoe dan ook in slaat als een bom.'

Joop Grin
25 oktober 2012
Agrarisch Collectief Wieringerrandmeer

Persoonlijke rol
Joop Grin vertegenwoordigde het Agrarisch Collectief Wieringermeer (ACW). Dit waren enkele tientallen boeren in de gemeente Wieringermeer die schade zouden ondervinden van het plan.
Dit collectief werd opgericht vanuit de WLTO (nu LTO Noord) en stelde zich ten doel om indien het plan voor een Wieringerrandmeer door zou gaan, te zorgen voor een fatsoenlijke bedrijfsverplaatsing en schadevergoeding.
De boeren richtten zich zo met name op de voorwaarden en niet zozeer op het inhoudelijke plan zelf.

Wanneer?
De eerste berichten en initiatieven voor een Wieringerrandmeer moesten de agrariërs waarop dit impact had, vernemen vanuit verschillende media.

Er was geen contact vanuit de publieke partijen, totdat de ACW zelf hiervoor het initiatief nam en voorstelde om een informatieavond te beleggen. Aanleiding hiervoor was dat de publieke partijen in november 2001 een aankondiging deden voor een 'go' of 'no go' voor het plan. Ondertussen bleek de provincie al de eerste gronden te hebben gekocht 'op' Wieringen.

Hoe?
Bij de informatiebijeenkomst op 7 december 2001 gingen de publieke partijen flink onderuit, wat het onderlinge vertrouwen aantastte. Vanuit de publieke kant werd er bijvoorbeeld gedreigd met onteigening.
De nasleep hiervan verliep veel positiever, met projectleider Ger Franken en gedeputeerde Bob Verburg werd een raamwerk opgezet voor de bedrijfsverplaatsingen en schadevergoeding. Daar kwam echter de klad in, aangezien er een andere projectleider werd aangesteld en Bob Verburg zich niet herkiesbaar stelde.
Dit was doorlopend een probleem in het project, aangezien er telkens iemand anders verantwoordelijk was voor de communicatie met partijen uit de omgeving. Wanneer er weer een wisseling van de wacht was geweest, dan doorliep dit in veel gevallen weer hetzelfde proces. Harde afspraken strandden echter vaak, aangezien toezeggingen van degene waarmee het ACW communiceerde niet werden waargemaakt.

Deze communicatie verliep vaak eerst via een ambtenaar en later rechtstreeks via de projectleider of gedeputeerde. Als dit rechtstreeks verliep, dan werden er ook daadwerkelijk stappen gemaakt. Afspraken werden dan wel voorbereid, maar niet vastgelegd en ondertekend. Dit kwam vaak doordat de beslissingsbevoegdheid op een hoger niveau lag.

Verklarende factoren
Het ACW had het geluk echt gedeelde belangen te hebben, waardoor ze samen konden optrekken. Een ander belangrijk punt was dat ze het organiserend vermogen hadden en de deskundigheid en netwerk om een sterke lobby op te starten. Dit verliep meestal rechtstreeks richting de betreffende personen vanuit publieke partijen. Bewust was er voor gekozen om geen harde acties te gaan voeren, aangezien dit de onderlinge verhoudingen zou verslechteren.

Het ACW is niet samen opgetrokken met andere partijen uit de omgeving. Er is wel korte tijd overleg geweest met het ´Wierings Beraad´ wat werd aangevoerd door Bart Lankester. Deze waren echter vooral bezig met het inhoudelijke plan en leken daar vooral tegen te zijn, terwijl de boeren vooral vanuit hun eigen situatie keken naar de voorwaarden waaronder vergoeding en verplaatsing mogelijk was.

De publieke partijen schermden met de term draagvlak, terwijl het draagvlak onder de inwoners zelf nooit is onderzocht. Deze leek in meerderheid tegen. Er werd echter geredeneerd dat de gemeenteraden een afspiegeling zijn van de bevolking en die raden waren in meerderheid voor.

Terugkijken

Vanaf het eerste begin was het onderlinge vertrouwen er niet, omdat de agrariërs zich gepasseerd voelden en in een hoekje gezet. Na enkele gesprekken was deze kou grotendeels uit de lucht. Dit veranderde echter een aantal keer, doordat er nieuwe mensen werden aangesteld als projectleider of als politiek verantwoordelijke. De projectdirecteur was eigenlijk de omgevingsmanager, maar deze was in hoge mate afhankelijk van de gedeputeerde. Daarom gingen partijen uit de omgeving, soms ook direct naar de gedeputeerde.

De provincie Noord-Holland heeft altijd een heel juridisch-financiële insteek gehad, het inlevingsvermogen ontbrak volledig. De invalshoek was vooral: 'Hoe kunnen we dit zo goedkoop mogelijk doen?'. In plaats van te kijken naar wat redelijk was.

Direct contact met de verantwoordelijken zorgde ervoor dat besprekingen in een stroomversnelling kwamen. In veel gevallen was die persoon echter niet bevoegd en werden de afspraken niet vastgelegd, omdat deze nog langs bijvoorbeeld de juridische afdeling moesten. Eigenlijk zou je als omgevingspartij contact willen hebben met degene die bevoegd is.

Gebruikte citaten

'Het ging steeds over ons, maar nooit met ons'.

'De provincie toonde geen enkel inlevingsvermogen in de situatie van de boeren.'

Peter Grubben
6 november 2012
Milieufederatie Noord-Holland

Persoonlijke rol
Vanaf 2003 bij het project betrokken geweest als beleidsmedewerker duurzame leefomgeving van de Milieufederatie Noord-Holland (MNH).

Wanneer?
In het eerste contact kwam projectleider Pieterjan van der Hulst met gevolg op bezoek bij de MNH. Hij gaf aan dat de MNH betrokken zou worden. Dit was een goed begin.
Gedurende het project vorderde verloor de milieufederatie de hoop dat dit ook daadwerkelijk zou gebeuren. Via derden werd duidelijk dat de plannen verder werden gebracht achter gesloten deuren. Van fatsoenlijk meepraten was toen geen sprake meer.

Hoe?
Samen met Staatsbosbeheer had de MNH gedeelde belangen. Daarin gingen we er vanuit dat Staatsbosbeheer de leiding zou nemen en voor onze gedeelde belangen op kwam. Dit lukte niet helemaal.
Staatsbosbeheer heeft nog wel geprobeerd hier iets tegen te doen, maar kreeg dit niet voor elkaar. Wellicht speelde hierin een rol dat natuurpartijen alleen waren vertegenwoordigd in de grote stuurgroep, terwijl de kleine stuurgroep alle beslissingen nam.
Daarnaast had Staatsbosbeheer meerdere petten op, dat hielp niet mee. Aan de ene kant als onderhandelingspartner met grondbezit en aan de andere kant als belangenorganisatie die zich inzette voor ecologische randvoorwaarden. De derde pet die daar later bij kwam was via directeur van Staatsbosbeheer Kees Vriesman. Hij nam op persoonlijke titel zitting in de jury van de ontwikkelingscompetitie.

Verklarende factoren
Er werden mondeling bij het eerste contact afspraken gemaakt tussen projectorganisatie en de MNH. Dit werd echter nergens vastgelegd, waardoor de MNH ook geen positie had. Verder contact bleef echter achterwege.

Doordat hier alles achter gesloten deuren plaatsvond, was het moeilijk om begrip op te brengen voor de genomen beslissingen. Het gaat er niet eens om dat exact wordt gedaan wat wij willen, maar wel om dat we worden gehoord en weten waarom welke keuze wordt gemaakt. Dat schortte eraan bij het Wieringerrandmeer. De maatschappelijke weerstand nam hierdoor toe.

Terugkijken
Hoewel er niet naar de partijen uit de omgeving werd geluisterd, heeft dit weinig gevolgen gehad voor het project zelf.

Bij de totstandkoming van de nieuwe structuurvisie voor de provincie (2013), worden de partijen uit de omgeving wel betrokken. Belangrijk daarbij is dat dat ook wordt vastgelegd, zodat mensen het terug kunnen zien. Dit is al een stap in de goede richting en zorgt voor een kwalitatief beter plan.

Betrekken van partijen uit de omgeving levert behalve een betere kwaliteit, ook tijdwinst op en zorgt voor minder kosten. De weerstand in dit project had zeker tot anderhalf jaar vertraging geleid, wat automatisch ook zorgt voor hogere kosten. De hogere kosten lopen daarbij al snel in de miljoenen.

Na de goede start – met de projectleider die op bezoek kwam – is het van belang dat partijen uit de omgeving blijvend betrokken worden in het opstellen van de randvoorwaarden voor zo'n project.

Het is bij dergelijke projecten belangrijk om gedurende het project kritisch te reflecteren, door onafhankelijke partijen. Nu gebeurde dit niet en werd het plan vooral achter gesloten deuren uitgewerkt tussen het Lago Wirense en de projectorganisatie. Dit geeft het risico dat het plan de realiteit uit het oog verliest en niet voldoet aan allerlei randvoorwaarden, terwijl de projectorganisatie het idee heeft dat het wel voldoet.

De nadruk lag teveel op het realiseren van het plan, omdat het een mooi plan was. Terwijl de te bereiken doelen voorop hadden moeten staan.

Gebruikte citaten

'Projectleider Van der Hulst kwam hoogstpersoonlijk langs om ons op de hoogte te stellen toen er nog niet eens een plan lag, dat was veelbelovend.'

'Qua communicatie gebeurde er vanuit de projectorganisatie niks in de richting van kritische maatschappelijke organisaties.'

'De inspraak was een aanfluiting, een wassen neus. Op het moment dat je je mengt in de inspraak, heb je de slag eigenlijk al gemist.'

Pieterjan van der Hulst
30 oktober 2012
Provincie Noord-Holland

Persoonlijke rol
Pieterjan van der Hulst is ruim drie jaar betrokken geweest bij het project als projectleider vanuit de provincie Noord-Holland. In die periode (januari 2003 – 2006) lag de nadruk op de ontwikkelingscompetitie tussen de potentiële ontwikkelaars en op het realiseren van een intentieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst met deze partijen.

Wanneer?
In de omgeving speelden verschillende partijen een rol. Alle partijen kunnen ingedeeld worden in vier groepen:

- Overheden; provincie Noord-Holland, gemeente Wieringen, Wieringerrandmeer, waterschap.
- Bedrijfsleven; lokale ondernemers
- Maatschappelijk middenveld; Kvk, Milieufederatie, Kunst & Cultuur Noord-Holland, Staatsbosbeheer.
- Actieve burgerij; agrariërs, Wierings Beraad.

De samenwerking en standpunten van deze partijen waren niet altijd hetzelfde. Dit bewoog gedurende het project.

Het vooraf consulteren van partijen uit de omgeving is niet altijd mogelijk. Zeker wanneer er bijvoorbeeld een voorkeursrecht wordt gevestigd, wat kwaad bloed zette.

Hoe?
De gemeenteraden gingen bewegen vanuit de partijen uit de omgeving die zich gingen roeren. Op die manier kwamen er vanuit de bevolking aanvullende eisen.
De maatschappelijke actoren werden op verschillende manier betrokken, dit was afhankelijk van het belang van de partij en hoe ze zich manifesteerden. Naar bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en de Milieufederatie Noord-Holland zijn we zelf toegestapt.

Met de agrariërs kwamen we zeker tot elkaar, hoewel het niet lukte dit vast te leggen in harde afspraken. Deze afspraken kwamen er niet door verschillende omstandigheden.
Het contact met partijen uit de omgeving verliep via verschillende personen vanuit de publieke partijen, zoals via de gedeputeerde, maar ook via de betrokken ambtenaren. Dit maakte het lastig om toezeggingen te doen. De gedeputeerde kan namelijk alleen toezeggingen doen, als het provinciale college dit goedkeurt.

Daarnaast werd de duur van het project steeds meer een probleem, aangezien ook de betrokken personen werden vervangen, bijvoorbeeld door verkiezingen.

Verklarende factoren
Vooral de afstemming tussen gedeputeerden en ambtenaren is van groot belang om het omgevingsmanagement goed te laten verlopen. Omdat partijen uit de omgeving de ene keer contact hadden met de één en de andere keer met de ander, was het erg lastig om toezeggingen te doen. Dit zou eigenlijk bij één persoon moeten liggen, met een duidelijk afsprakenkader. Zodat ook wanneer die persoon vervangen wordt, er afspraken zijn waar op voortgeborduurd kan worden.

Het Wierings Beraad kwam pas in een laat stadium met een tegenplan, terwijl er wel eerder de mogelijkheid was tot inspraak. Omdat er al een alternatief was – waarop de ontwikkelaars waren vastgelegd – konden de wensen van het Wierings Beraad niet zomaar tegemoet worden gekomen.

Terugkijken
Een plan op hoofdlijnen, dat op een participatieve manier verder wordt ingevuld zou mogelijk meer geschikt zijn voor dit project. Ook het selecteren van een partij, gaat dan op hoofdlijnen. Nu lag er al erg veel vast, wat ook weinig ruimte gaf om partijen vanuit de omgeving tegemoet te komen.

Om tempo in het proces te houden, is een goed vastgelegd mandaat (publiek-publieke afstemming) belangrijk. Het contact met partijen uit de omgeving is vooral een taak van de ambtenarij en niet van de gedeputeerde. Procesafspraken zijn hierin cruciaal. Dit zorgt ervoor dat mijlpalen in onderhandelingen kunnen worden bereikt en worden vastgelegd. Bijvoorbeeld in de grondverwerving had dit ervoor kunnen zorgen dat het soepeler verliep.

Het maatschappelijk middenveld zat dicht op de planvorming, dat was redelijk in orde. Voor de actieve burgerij – de bewoners van Wieringen en Wieringermeer – was dit iets minder.
Hier had meer aan gedaan kunnen worden, door bijvoorbeeld direct het projectbureau in het gebied zelf te plaatsen. Daarbij had het plan meer gefaseerd gebracht kunnen worden naar de bewoners, het kwam nu teveel uit het niets.

Meer snelheid was gewenst in het hele traject, maar in de grondverwerving met Lago Wirense in het bijzonder, dit duurde te lang. Dat zorgt er ook voor dat meer partijen uit de omgeving zich gaan roeren. Dit kan voorkomen worden door al bij de selectie van de marktpartijen een conceptovereenkomst te voegen, wat meteen richting geeft.

Gebruikte citaten

‘Het is belangrijk dat bestuurders zich niet bemoeien met zakelijke onderhandelingen over grondaankopen van particuliere boeren.’

‘De boeren wilden financieel hun voordeel hiermee doen.’

Marco Kerssens
21 november 2012
Gemeente Wieringen

Persoonlijke rol
Eerste contact met het onderwerp Wieringerrandmeer dateert van 1988. De oorspronkelijke initiatiefnemer van het plan (meneer Vonk) legde het plan toen neer bij de gemeente Wieringermeer met de vraag: Is dit iets voor jullie?
In 1988 begonnen bij de gemeente Wieringermeer en van daaruit betrokken geweest bij het opstellen van de ontwikkelingsvisie voor Wieringen, waar het Wieringerrandmeer onderdeel van uitmaakte.
Van 2002 tot en met 2010 betrokken als hoofd afdeling grondgebiedszaken bij de gemeente Wieringen.

Wanneer?
In de jaren '90 is er in de gemeente Wieringen een proces in gang gezet om een nieuwe ontwikkelingsvisie op te stellen. Het Wieringerrandmeer was hier onderdeel van. Vanaf 1996 is er een voorzichtige herstart gemaakt met het verkennen van de mogelijkheden voor een Wieringerrandmeer.
De pijlers van het plan waren natuur, water, toerisme & recreatie en economische zaken. Dit zijn de pijlers gebleven, al is de dikte van die pijlers wel flink veranderd. Het plan kwam daardoor steeds verder van zijn oorspronkelijke gedachtegoed te staan.

Hoe?
De eerste reacties vanuit de bevolking waren positief, mede doordat de ontwikkelingsvisie een vrucht was van een interactief proces met de bevolking (het Plan Bury van Quintessens).
Dit interactieve proces is niet op die manier doorgezet, omdat dit lastig was doordat de schaal groter werd met meerdere gemeenten.
Het moment dat het voorkeursrecht op een groot deel van het gebied werd gevestigd was het moment waarop veel mensen beseften: 'Het wordt echt'. Mensen voelden dit als onteigening.

Verklarende factoren
In de ontwikkelcompetitie zijn de bewoners nauwelijks betrokken, maar dat is sowieso een fase waarin de bewoners nauwelijks een rol spelen.
In oktober 2003 is er de 'week van het randmeer' geweest, om de bewoners voor te bereiden op de keuze die gemaakt ging worden.
De inwoners lieten zich later gelden via politieke kanalen. Met name via de gemeenteraad van Wieringen en bijvoorbeeld via de partij van Martin Scholten (Wieringen'05). Dit zorgde voor aanpassingen aan het plan.
Daarnaast werden er kleine aanpassingen gedaan als tegemoetkoming aan bepaalde bewoners(groepen). Er was rechtstreeks contact met klankbordgroepen en bewonersorganisaties vanaf 2004 tot 2010. Dit zorgde niet voor een toename van maatschappelijk draagvlak. Als er iets voor de één werd georganiseerd, voelde de ander zich tekort gedaan (glijdende schaal). Hoe dichter de realisatie naderde, des te negatiever de bevolking werd. Bijeenkomsten die werden georganiseerd leverden volle zalen op.

De onderhandelingen met de agrariërs verliepen stroef, al was op een gegeven moment wel ongeveer de helft van de grond provinciaal eigendom. De overige gronden stevenden af op onteigening, waarbij moet worden aangetekend dat het met name ging om boeren met veel grondbezit. Dit beperkte het aantal onteigeningsprocedures.
Economische effecten spelen hierin ook een rol. Ineens gingen de agrarische grondwaarde weer stijgen, de verwerving werd hierdoor veel problematischer.

Terugkijken
Het karakter van de bewoners(groepen) veranderd naarmate de besluitvorming vordert. Op het moment dat persoonlijke belangen een rol gaan spelen, nemen mensen een andere rol in. Dit kan voorkomen worden door al vooraf hier scherp op te zijn: mensen die later persoonlijk betrokken raken, moeten al aan het begin niet worden betrokken. Dit verliep moeizaam bij dit project, omdat het inhoudelijk en qua tijdsduur veranderde.
Het vertrouwen nam af bij de bevolking, mede doordat de besluitvorming al zo lang duurt. Het Wierings Beraad speelde hier op in en kwam met een alternatief plan. Tegemoetkomingen hieraan waren vrijwel onmogelijk, omdat er al allerlei afspraken waren gemaakt.

Er was een rechtstreeks aanspreekpunt in het gebied: het projectbureau. Toch blijkt dat mensen eerder stappen naar lokale politici. In de gemeenteraad van Wieringen speelde dubbele petten een rol: raadsleden waren ook onderdeel van bewonersgroepen, of keken uit op het projectgebied. De afstand tot het onderwerp was daarmee te klein, dit gold minder voor de gemeenteraad van Wieringermeer en zou zeker minder het geval zijn bij de huidige fusiegemeente.

In projecten met een dusdanig grote doorlooptijd is het erg lastig om het maatschappelijk draagvlak vitaal te houden. Dit hangt van erg veel factoren af, die vooraf niet allemaal kunnen worden overzien. Voorbeelden hiervan zijn inhoudelijke wijzigingen, economische effecten en het aantal partijen. Dit geldt ook met betrekking tot de belangen van bewoners, deze veranderen.
Naar de bewoners toe is duidelijkheid in het verwachtingspatroon belangrijk. Dit was er wel, maar doordat de projectorganisatie zich liet verleiden bepaalde inwoners tegemoet te komen, ontstond er een glijdende schaal.

Belangrijke keerpunten in de afname van het maatschappelijk draagvlak zijn: het moment waarop de PNH de sturing verder overneemt door het toekennen van de UNA-gelden en als vervolg daarop het opzetten van de ontwikkelcompetitie en het vestigen van het voorkeursrecht.

Het hebben van een stabiele kern van betrokkenen die de oorsprong van het project kennen en handelen vanuit de oorspronkelijke gedachte, biedt een grote kans op succes.

Gebruikte citaten

‘Het project was oorspronkelijk ingebracht door de heer Vonk (eind jaren ’80) en daarna verder geïnitieerd vanuit de ontwikkelingsvisie van de gemeente Wieringen. Die was opgesteld samen met de bevolking, die dan ook positief was.’

Bart Lankester
31 oktober 2012
Wierings Beraad

Persoonlijke rol
Vanaf 2006 betrokken bij het Wieringerrandmeer als bezorgde bewoner en woordvoerder van het Wierings Beraad. Dit beraad bestond uit verschillende partijen uit de omgeving: Landschapszorg Wieringen, Milieufederatie Noord-Holland en Dio Verbiest en Bart Lankester vanuit de bewoners. Hoe groot de groep bewoners was die het Wierings Beraad vertegenwoordigde, is overigens niet geheel duidelijk. Ook met Staatsbosbeheer, LTO Noord en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier werd gesproken.

De partijen uit de omgeving hadden voorafgaand aan de oprichting van het Wierings Beraad al het idee dat ze niet serieus werden genomen, gezien de eerdere ervaringen.
Op bezwaarschriften werd bijvoorbeeld nauwelijks gereageerd, deze werden zonder goede uitleg niet-ontvankelijk verklaart. Voor burgers is hier tegenin gaan lastig, *'je stapt niet zomaar naar de Raad van State'.*

Van open communicatie was geen sprake.

Hoe?
In de kleine stuurgroep werden alle belangrijke beslissingen genomen, dit was het kernteam. De grote stuurgroep – waarin de omgeving vertegenwoordigd was – had nauwelijks een idee van wat er besloten werd in de kleine stuurgroep.

De (brand)brieven die werden gestuurd vanuit het Wierings Beraad naar verschillende ministeries hadden een negatieve invloed op het imago van het project. Dit was precies wat het Wierings Beraad beoogde. Uit deze brandbrieven sprak dat deze brief draagvlak had onder maatschappelijke partijen.

Verklarende factoren
Een duidelijk aanspreekpunt bij de projectorganisatie was er niet. Hierdoor probeerde het Wierings Beraad via inspraak, via de stuurgroep en via de landelijke politiek in Den Haag te lobbyen. Volgens Lankester had dit succes en gaf één van de Tweede Kamerleden aan dat hij ging dwarsliggen, zodra er geld van de rijksoverheid werd gevraagd. Een topambtenaar gaf later aan dat het plan heel veel last had van dit 'besmette' imago.
De stuurgroep werd meestal direct benaderd, aangezien zij de beslissingen namen. Dit was reden om de projectorganisatie te passeren.

Aan het plan zijn geen aanpassingen gedaan die voortkwamen uit de omgeving. De enige worst die richting de omgeving werd voorgehouden was het verbinden met de ecologische hoofdstructuur.

Terugkijken
De kennis zit vaak al in het gebied zelf, daar werd echter geen gebruik van gemaakt. Wat eigenlijk zou moeten is namelijk dat het 'wie en hoe' eerst worden bepaald samen met de omgeving. Dit doe je samen, politiek-bestuurlijk, bewoners, gebruikers en experts spelen hierin bijvoorbeeld een rol. Hieruit komen kaders of uitgangspunten voor een plan.

Daarna volgt pas het 'wat en waar'. Dat is meer uitvoeringsgericht en wordt ingevuld op basis van de uitgangspunten. Dit neemt veel weerstand weg en zorgt ervoor dat ook niet alle partijen uit de omgeving weer om tafel moeten zitten, aangezien hun belangen al worden gediend.
Bij het Wieringerrandmeer heeft de politiek dit volledig zelf gedaan, zowel het 'wie en hoe' als het 'wat en waar', terwijl de oplossing in de omgeving zit.

Gebruikte citaten

'De natuurpartijen waren samen zeker naar de Raad van State gegaan als het plan was doorgezet. Dit had het project absoluut vertraging opgeleverd'

Jan van Zijl
15 november 2012
Stuurgroep Wieringerrandmeer

Persoonlijke rol
Jan van Zijl was van 1 januari 2006 tot en met november 2010 – toen het plan sneuvelde – voorzitter van de Stuurgroep Wieringerrandmeer.

Wanneer?
Het plan voor het Wieringerrandmeer werd gesteund door de lokale bevolking, met name het bedrijfsleven en de jongeren waren er voorstander van.
Dat de bewoners voorstander waren van het plan, blijkt uit dat beide gemeenteraden in grote meerderheid voor waren. De gemeenteraad in dergelijke kleine gemeenschappen is volgens Van Zijl één-op-één een afspiegeling van wat de bevolking vindt.

Er was periodiek overleg met verschillende partijen uit de omgeving. Zo was er twee keer per jaar overleg met de jongeren. Daarnaast waren er geregeld informatieavonden, zeker twee keer per jaar. Hier kwamen doorgaans tientallen mensen op af.

Hoe?
Er was een kleine groep duidelijke voorstanders in de omgeving en er waren nauwelijks groepen die hier echt tegen waren. Vooral de groep met mensen die zwijgend instemden was groot. Die grote groep is gedurende het project gaan kantelen, van acceptatie naar weerstand.
De natuurpartijen waren in eerste instantie erg voor, maar dat werd gedurende het proces steeds minder. Op die sentimenten is het Wierings Beraad ingesprongen. Daarmee veranderde de stemming rond het project. De bevolking werd tegen of 'Wieringerrandmeer-moe'.

De boeren waren niet per se tegen, maar onderhandelden wel hard om het onderste uit de kan te halen. Een nadeel hierin was dat de urgentie om tot definitieve zaken te komen ontbrak.

Een probleem in het plan was dat de provincie wel een besluit nam, maar hier niet achter durfde te blijven staan. Dit kostte tijd en gaf aanleiding voor andere partijen om opnieuw in de weerstand te gaan. Het Wierings Beraad kwam erg laat met een plan. Dat plan liep te veel uiteen met de plannen die er al lagen, aangezien het vooral veel te weinig geld opbracht. Hierdoor was het geen basis om als uitgangspunt te nemen voor verder overleg.
In de fasen daarvoor was er zeker de ruimte om aanpassingen te doen aan het plan vanuit de omgeving. Ook de projectorganisatie gaf de ruimte om aanpassingen te doen aan dit plan. De gemeenten kregen ruimte om kleine aanpassingen te doen aan het plan.

Er zijn forse aanpassingen aan het plan gedaan om bewoners tegemoet te komen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de sluis van De Houkes.
Een ronde langs de omgeving – zoals bij de Blauwestad – was hier niet nodig, aangezien het plan afkomstig was uit de omgeving zelf en beide gemeenteraden in grote meerderheid voor waren.

Verklarende factoren
Nadelige factoren zorgden uiteindelijk voor een cocktail waarbinnen het plan steeds minder realistisch werd. De belangrijkste factoren hierin waren:

- Financiële zorgen bij de provincie ten gevolge van de Landsbanki-strop.
- Het instorten van de woningverkoop.
- Toenemende twijfels bij de handelswijze van Hooijmaijers in verschillende projecten.
- Het 'voorbeeld' van Blauwestad.

- Wrijving tussen publieke en private partijen.
- Discontinuïteit van personen die betrokken waren bij het project.

De vertraging kwam vanuit verschillende hoeken, maar de wisselwerking tussen de projectorganisatie en de ontwikkelaars kostte de meeste tijd. Hierin speelde het gebrek aan maatschappelijk draagvlak een rol en dat gebrek nam daardoor ook toe.
Doordat er bestuurlijk niet snel en daadkrachtig werd gehandeld, was er voor partijen uit de omgeving de mogelijkheid om door te blijven onderhandelen. Hierdoor ging de wisselwerking tussen publiek en omgeving wel tot vertraging leiden, terwijl dit niet nodig was geweest. De projectorganisatie had geen urgentie om te handelen.

Het besluit om te stoppen is niet genomen vanwege de weerstand onder de lokale gemeenschap. Maar impliciet heeft dit wel degelijk een rol gespeeld. Als de bewoners van de omgeving echt voor waren geweest, dan was dit plan waarschijnlijk niet afgeblazen.

Terugkijken
Een te lange aanloop doet een te groot beroep op het vitaal houden of behouden van het maatschappelijk draagvlak. Voldoende tijd is daarin een bondgenoot, teveel tijd is een vijand. Doordat er in dit project vertraging zat in bijvoorbeeld de samenwerking tussen ontwikkelaars en projectorganisatie, gingen telkens weer andere elementen een rol spelen. Voorbeelden hiervan zijn het mislukken van een vergelijkbaar project (Blauwestad) en de ingestorte woningmarkt. Dat vormt dan weer de aanleiding voor buurtgemeenschappen die zich gaan mengen en actiegroepen – zoals het Wierings Beraad – die opstaan. Dit zorgt ervoor dat het aanvankelijke enthousiasme onder de bevolking wegebt. Zeker als er geen sterke bestuurders zijn die dit durven te verdedigen.

Van daaruit zou je kunnen zeggen dat het maatschappelijk draagvlak een houdbaarheidsdatum heeft. Op een gegeven moment duurt het te lang en komen er andere 'giftige elementen', die samen een cocktail gaan vormen waardoor het project uiteindelijk niet doorgaat.

Een complicerende factor was dat iedereen meetekende. Dit was aan de ene kant de kracht, maar aan de andere kant ook de zwakte.

Een ander nadeel was het terugonderhandelen van gemeenten naar provincie. Dit wekte continu de indruk dat er nog iets te halen viel en daarbij leverde het vertraging op.

Belangrijkste boodschap: bewaak de tijd en probeer de processen te versnellen. Vooral de balans tussen bewonersbetrokkenheid en het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid ging hier moeizaam.

Gebruikte citaten
'Een ronde langs de omgeving vooraf was hier niet nodig, aangezien het plan afkomstig was uit de omgeving zelf en beide gemeenteraden in grote meerderheid vóór het Wieringerrandmeer waren.'

'Als we de bewoners niet tegemoet waren gekomen daarmee, dan hadden veel meer mensen verzet gepleegd. Sowieso waren er in het begin nauwelijks rabiate tegenstanders van het Wieringerrandmeer.'

'Ik heb tig keer aan de keukentafel van Joop Grin gezeten.'

'Als er bestuurlijk wel snel en vooral adequaat was gehandeld, dan was er ook meer draagvlak behouden en blijven ontstaan. De onderhandelingen met de omgeving werden hierdoor bijvoorbeeld ook stroperig.'

‘Voldoende tijd is een bondgenoot, teveel tijd een vijand.’

‘We konden nu over die laatste tien procent met de boeren blijven dooremmeren, omdat we geen urgentie hadden om te handelen.’

‘*Het Wieringerrandmeer is één grote tijdbalk van verval van maatschappelijk draagvlak.’*

‘Ik ben absoluut voor inspraak, maar het duurt en het duurt…’

‘Als er een kleine volksopstand was geweest op Wieringen bij niet-doorgaan van het plan, dan was het plan nooit afgeblazen...’

Marc Calon
1 november 2012
Gedeputeerde Statenlid van Groningen

Persoonlijke rol
Vanaf 1995 lid van de Provinciale Staten van de provincie Groningen en vanaf 1999 tot en met 2009 gedeputeerde van onder meer ruimtelijke ordening, financiën en grote projecten. Vanuit die functie is Calon een belangrijke politiek betrokkene bij Blauwestad.
In de periode daarvoor – van 1993 tot en met 1999 – was Calon vice-voorzitter van de Noordelijke Land- en Tuinbouworganisatie (NLTO) en voorzitter van de Groningse Maatschappij van Landbouw (1990-1993).

Wanneer?
In Groningen heeft de provincie de rol die grote gemeenten hebben in de randstad en neemt zodoende veel meer taken op zich, dan bijvoorbeeld Noord- en Zuid-Holland. Vanuit die hoedanigheid hield de provincie Groningen zich bezig met de leefbaarheid op het platteland, waaronder het Oldambt.
Tussen 1980 en 1985 was de provincie hiermee dan ook al bezig. Jan Kleine was één van de ambtenaren die hierbij betrokken was. Van daaruit ontstond het idee om een grote transformatie te doen aan het gebied.

Al in de jaren ’80 constateerden de heren Koop, Gietema en Venema dat de landbouw in het gebied steeds verder achteruit ging. Zij maakten toen al een plan om de teloorgang van de landbouw om te zetten in een economische impuls en kwamen met het idee van een grote transformatie. Gietema was een wethouder van de stad Groningen, Koop was aannemer (Koop Tjuchem), Venema ondernemer.
Dit idee viel later samen met andere ideeën, zoals die van Haasken en Timmer om een groot deel van het gebied onder water te zetten en de braakliggende gronden te bundelen. Gerard Beukema heeft deze ideeën politiek geadopteerd. Pas vanaf dat moment is gestructureerd met bevolkingsgroepen gepraat.

Hoe?
Er was eerst – rond 1995 – een veel groter plan, om 3000 hectare grond onder water te zetten. De gemeenten waren niet direct allemaal voorstander van Blauwestad. Winschoten was eigenlijk voor, Scheemda was mordicus tegen aangezien het hier economisch beter ging dan in de rest van het Oldambt, en Reiderland was wat afhankelijker. Reiderland was daarmee heel cruciaal.

In een ander project van de provincie Groningen – Meerstad – was er meer een gedeelde en scherpere probleemanalyse met de bevolking. Dit zorgde al bij aanvang voor maatschappelijk draagvlak. Dat is eigenlijk de ideaalsituatie, maar was bij Blauwestad niet het geval. Het maatschappelijk draagvlak moest hier bewerkt worden.

Met name de onderlinge publiek-publieke afstemming zorgde voor vertraging. Meer nog dan de afstemming tussen publiek en privaat. Door deze twee factoren is het proces een jaar of vijf vertraagd, waardoor Blauwestad in een later stadium last kreeg van de economische crisis.

De invalshoek van de boeren was *‘Als´t geld sprekt, moet ´t geloof zwieg´n’.* Zodra de boeren doorkregen dat ze hun bedrijf niet konden voortzetten op de huidige plek, telde alleen nog maar het geld dat het opleverde. Met de verwerving van de gronden is daarom gestart met het uitkopen van een boer die hoog stond in aanzien en tegenstander was van Blauwestad.

Het maatschappelijk draagvlak was eigenlijk in drie groepen in te delen:

- Een kleine groep met voorstanders, voornamelijk mensen 'van buiten'.
- Een middengroep met de houding 'er gebeurt tenminste iets' en 'het zal wel doorgaan'.
- Een kleine groep tegenstanders, met name in Scheemda.

Het belangrijkste was om de middengroep er goed bij te houden, met de voorstanders hoefde in principe niets te gebeuren. Dit is gedaan door alle dorpen langs te gaan en aanpassingen aan het plan te doen.
Bij de tegenstanders is de projectorganisatie persoonlijk langsgegaan. De openheid en directheid vanuit de projectorganisatie naar de burgers werkt. Doordat de gemaakte afspraken worden vastgelegd en nagekomen en dit wordt gecommuniceerd, voelden de mensen zich serieus genomen. Dit is een belangrijke factor in de afwezigheid van onteigeningsprocedures en verdere weerstand. Het zorgt daarmee voor snelheid in het project.

Verklarende factoren
Drie factoren zijn cruciaal in het succesvol tot stand laten komen van dergelijke projecten: visie, lef en ruggengraat.
De visie heeft te maken met de probleemdefinitie. Dit kunnen er meerdere zijn. Deze moet heel scherp zijn en met de omgeving worden afgestemd. Als de bevolking het met deze probleemdefinitie eens is, dan voorkomt dit veel maatschappelijke weerstand tegen het middel wat wordt ingezet. In dat geval is het ook mogelijk om de kennis en kunde 'uit het gebied' in het plan te integreren.

Rondom het huidige natuurgebied Reiderwold was er onenigheid tussen de boeren, natuurbeheerders en gedeputeerde Bleker. Bleker heeft hier gekozen voor natuurbeheer door boeren, ondanks eerder gemaakte afspraken met natuurbeheerders Groninger Landschap en Staatsbosbeheer. Dit was geen eenmansactie, aangezien het college van gedeputeerde staten hiermee in heeft gestemd. Hierin speelde de grote weerstand van de boeren uit de omgeving een rol.

Terugkijken
De belangrijkste positieve punten in dit project zijn:
1. Er is met visie gehandeld, waarin in eerste instantie het politieke initiatief van Gerard Beukema uitging.
2. Problemen met tegenstanders van het plan werden in alle openheid rechtstreeks met mensen besproken, aan de keukentafel.

Dit kwam bijvoorbeeld naar voren bij de Niesoordlaan, waar de bewoners per ongeluk de belofte hadden gekregen dat ze er konden blijven wonen. In alle eerlijkheid is aangegeven dat dit niet waar bleek te zijn. Daarvoor is vervolgens een oplossing gezocht, wat de publieke partijen een aanzienlijk bedrag meer kostte. Toch was dit de beste optie.

Een minpunt aan het project is de afstemming tussen de publieke partijen onderling. Dit leverde veel vertraging op in het speelveld tussen gemeenteraden, wethouders en gedeputeerde staten.

Gebruikte citaten

'Met name in de gemeenten Winschoten en Reiderland was de werkloosheid enorm, bijna 20 procent.'

'De provincie Groningen heeft dezelfde rol als grote gemeenten in de randstad en hield zich zodoende bezig met de leefbaarheid van het platteland. Al in de jaren tachtig werd er nagedacht over hoe de teloorgang van de landbouw kon worden omgezet in een economische impuls.'

'Als het volk echt denkt, 'dit gaat niet gebeuren', dan gebeurt het ook niet. Daar helpt geen communicatiestrategie aan.'

Rita Jansen
7 november 2012
Gedeputeerde Statenlid provincie Groningen / Directeur Groninger Landschap

Persoonlijke rol
Fractievoorzitter van de PvdA statenfractie en provinciale statenlid tijdens de eerste fase. Op dat moment waren een aantal GS-leden bezig met onderzoeken naar de mogelijkheden voor functieverandering in de regio. Dat was aan het eind van de jaren ’80, begin jaren ’90. De eerste ideeën van het onder water zetten van een deel van het gebied werden toen ook bekend.
Vanaf 1992 tot 2003 was Rita Jansen gedeputeerde Statenlid voor Groningen met onder meer in portefeuille natuur & landschap, water en vanaf 1998 landbouw & plattelandsbeleid. Vanaf 2003 tot en met 2012 is zij directeur van het Groninger Landschap en in die hoedanigheid bij Blauwestad betrokken.

Wanneer?
De bewoners verenigden zich niet echt, dit had verschillende oorzaken.
De informatiebijeenkomsten werden wel massaal bezocht, hier kwamen honderden mensen op af. Naar aanleiding van die bijeenkomsten werden vaak direct afspraken gemaakt tussen particulieren en mensen vanuit de provincie. Individuele, concrete problemen werden vervolgens aan de keukentafel opgelost.
De gemeenschap in het gebied is zeer georganiseerd, maar dit kwam niet terug in de weerstand. Bewoners hadden verschillende belangen en gingen daarom niet samen bijvoorbeeld actiecomités op.

Hoe?
Doordat er al in de eerste fasen al informatiebijeenkomsten werden georganiseerd, kwamen de uitgangspunten van het plan eigenlijk uit de omgeving. De weerstand vanuit de omgeving was vooral individueel ingestoken. Echt gebundeld werden de krachten niet. Wat daarin waarschijnlijk ook een rol speelde, was dat de bevolking niet verwachtte dat het plan er zou komen.

Het informatiecentrum van Blauwestad was heel herkenbaar. Men kon hier terecht met vragen en opmerkingen.

Het overleg tussen Groninger Landschap, Staatsbosbeheer en de projectorganisatie verliep goed. Wel ging dit mis bij een uitbreiding van het plan met het verbinden van de natuur in de oost- en westkant van Blauwestad. Gedeputeerde Bleker passeerde de natuurorganisaties en de gemaakte afspraken, door het natuurbeheer in handen te leggen van twee boeren. Dit maakt tot op heden het verbinden van de natuurgebieden – in het kader van de ecologische hoofdstructuur – onmogelijk.
Van open en eerlijke communicatie was hier geen sprake, terwijl dit wel een karakteristiek was van het voorafgaande proces.

Verklarende factoren
Afspraken die werden gemaakt, werden vastgelegd. Dit gaf zekerheid en vertrouwen naar de partijen uit de omgeving en maakt het project minder afhankelijk van personen.

De regionale media waren over het algemeen positief, hoewel dit verder niet echt invloed heeft gehad op het plan of de omgeving.

Terugkijken
Het vroeg betrekken van de partijen en vastleggen van onderlinge afspraken is een belangrijk punt geweest om de natuurlijke weerstand te overwinnen. Dit zorgde voor vertrouwen.

Flexibiliteit in de inhoud van het plan is cruciaal. Hier was de projectorganisatie in de gelegenheid om mensen tegemoet te komen in hele praktische zaken. Dit zorgde telkens voor kleine aanpassingen aan het plan, maar leverde wel de goodwill op van die mensen of partijen.
Het Groninger Landschap werd bijvoorbeeld tegemoet gekomen met de afspraak dat er in de ecologische verbindingszone geen intensieve recreatie mocht plaatsvinden.

De projectorganisatie moet ruimte hebben om mensen tegemoet te komen en dit zelf ook durven te doen. Dit hangt daarmee af van de personen en van het mandaat dat zij mee krijgen vanuit de provincie. Het project moet daarmee bestuurlijk afgedekt zijn en blijven. In Blauwestad was dat goed geregeld, aangezien er vaak (elke maand) afstemming was tussen de stichting Blauwe Stad en de provincie.

Goed organiseren van het contact met de omgeving levert veel winst op. 'Dit scheelt minimaal een jaar'. Hier kon het gebied bijvoorbeeld nog niet onder water worden gezet, als er meer onteigeningsprocedures waren geweest.

Gebruikte citaten

'Zo werd het Groninger Landschap bijvoorbeeld tegemoet gekomen met de afspraak dat er in de ecologische verbindingszone geen intensieve recreatie mocht plaatsvinden.'

'De houding van de omgeving is echt gedraaid, van weerstand en cynisme naar een soort trots.'

'Problemen op het individuele vlak werden aan de keukentafel opgelost.'

'Het aantal onteigeningen is tekenend voor het succes van dit project.'

'…door rekening te houden met wensen vanuit de omgeving.'

Jan Kleine
5 november 2012
Projectleider Blauwestad

Persoonlijke rol
Jan Kleine was hoofd ruimtelijke ordening bij de provincie Groningen en werd vanuit die functie aangesteld als projectleider van Blauwestad (1993-2003).

Wanneer
In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) werden een aantal 'probleemgebieden' aangewezen. Het Oldambt was er hier één van. Er waren verschillende ideeën om het 'probleemgebied' Oldambt aan te pakken. Om de realiteitswaarde van deze ideeën – die elkaar zeker niet uitsloten – te bekijken, werden deze voorgelegd aan de omgeving tijdens openbare bijeenkomsten in alle dorpen. Dit verliep niet slecht, de weerstand was niet heel erg groot en bewoners kwamen met aansluitende ideeën. Wel overheerste cynisme*: 'zie krieg'n het toch nait kloar'.* Naar aanleiding van deze inspraakronde stelden publieke partijen een ontwikkelingsplan op.

Op basis van het ontwerp-ontwikkelingsplan was er opnieuw een uitgebreide inspraakronde om te bekijken of het plan aansluiting vond bij de wensen van de omgeving. Dit leidde tot grote aanpassingen. Het 'grote' plan werd flink ingekrompen, aangezien hier de meeste weerstand tegen was vanuit vooral de boeren. In dat plan werd namelijk ook een deel landbouwgrond onder water gezet dat wel vruchtbaar was.
Met deze twee rondes werd een goede voedingsbodem gecreëerd voor het uiteindelijke plan; de uitgangspunten waren namelijk uitgebreid met de omgeving besproken en daarop aangepast.

De fase hierna was het haalbaarheidsonderzoek, wat startte in het najaar van 1994. Hiervoor werd de Stichting Blauwe Stad opgericht. Deze kreeg een duidelijk mandaat mee vanuit de provincie en kon in belangrijke mate zelfstandig handelen, wat de voortgang van het project bespoedigde.

Hoe?
Het participatieniveau gedurende het project was laag. Dit kwam enerzijds door het cynisme van de bewoners, maar ook zeker door de eerste twee inspraakrondes. Deze hadden grote invloed op de uitgangspunten van het plan, aangezien de omgeving al betrokken werd voor het ontwerp-ontwikkelingsplan werd opgesteld. Het contact met de partijen uit de omgeving verliep rechtstreeks.

De initiatieven naar partijen uit de omgeving gingen van de projectorganisatie uit. Vooraf is uitgebreid bekeken welke partijen cruciaal waren en hoe met deze partijen kon worden omgegaan. De boeren in het gebied stonden daarbij voorop als belangrijkste overlegpartner. Op initiatief van de projectorganisatie is de Werkgroep Landbouw Oldambt opgericht, zodat er goed overleg gevoerd kon worden met de boeren.
Daarnaast werden er apart afspraken gemaakt met Groninger Landschap (als grondeigenaar) en Staatsbosbeheer. Ook in de communicatie werden er duidelijke afspraken gemaakt.

Qua informatie en communicatie was de stichting een duidelijk aanspreekpunt. De partijen uit het gebied wisten waar ze terecht konden met vragen en werden hierin ook tegemoet gekomen. Er was een nieuwsbrief en een projectbureau waar mensen gewoon binnen konden lopen.

Verklarende factoren
In de bestemmingsplanprocedure zijn er een aantal tot de Raad van State gegaan. Dit leidde niet tot grote vertragingen in het project, aangezien dit soort procedures in de planning waren opgenomen. Wel kan dit leiden tot veel extra kosten, voor het inhuren van juristen.

Het minnelijk verwerven van de gronden is op één na gelukt, die ene werd in het ongelijk gesteld door de rechter. Dit zegt iets over hoe de projectorganisatie het project heeft aangepakt.

Terugkijken
Door de aanpak naar de omgeving werd het plan echt een project van het gebied zelf. Het brede draagvlak onder de bewoners en partijen uit de omgeving levert jaren tijdwinst op. Bijvoorbeeld in het verkrijgen van vergunningen en doorlopen van procedures, wat vrij geruisloos verliep.

Het succes van het proces van Blauwestad is ook afhankelijk van de bestuurders, die benaderbaar en bereid waren om de discussie aan te gaan.

De Werkgroep Landbouw Oldambt en het contact hiermee bleek achteraf niet intensief genoeg. De discussie met de boeren was gezien de effecten achteraf, misschien toch niet diep genoeg gevoerd.

De voorfasen in dit project zijn bepalend geweest voor de rest van het project, zowel inhoudelijk als in de wisselwerking tussen projectorganisatie en omgeving.

Gebruikte citaten

'De weerstand kwam vooral van de landbouw.'

'Het minnelijk verwerven van de gronden is op één na gelukt, diegene kreeg ongelijk in de juridische procedure. Dit zegt iets over hoe we dit project hebben aangepakt.'

'*De eerste vier jaar discussie met de omgeving over het toekomstperspectief van het gebied zijn bepalend geweest voor de hoeveelheid weerstand in de rest van het project.'*

'Blauwestad heeft in het gebied – ook nu nog – heel veel maatschappelijk draagvlak.'

'Dankzij de aanpak naar de omgeving toe werden de procedures die er toch nog werden gevoerd, wel hanteerbaar.'

Janny Vlietstra
12 november 2012
Burgemeester van Winschoten

Persoonlijke rol
Janny Vlietstra was burgemeester van Winschoten gedurende een groot gedeelte van het project. Van 1 maart 1995 tot 1 januari 2009.
Winschoten was de grootste van de drie gemeenten die te maken kregen met Blauwestad. Op het moment dat Janny Vlietstra burgemeester werd van Winschoten, was de eerste inspraakronde al geweest. In deze ronde ging de projectorganisatie met een aantal ideeën de dorpen langs.

Wanneer?
De reacties vanuit de omgeving waren heel wisselend. De sector waartoe de agrariërs behoorden waren over het algemeen tegen, hoewel dit niet wilde zeggen dat dat ook gold voor elke individuele boer.
In de dorpen viel de weerstand tegen het uiteindelijke plan mee, maar de reacties waren wisselend. Zo zagen ondernemers kansen, terwijl in het dorp Oostwold meer weerstand was aangezien zij voortaan om zouden moeten rijden.

De natuurpartijen hebben een beperkte rol gespeeld in de planvorming.

Over het algemeen keken de meeste mensen uit de omgeving naar hun eigen belang, waardoor er vooral op individuele basis overleg plaatsvond met de projectorganisatie. Gebundelde weerstand kwam eigenlijk nauwelijks op gang.

Hoe?
De omgeving van Blauwestad is goed meegenomen in het plan, het parallelle project Ring Blauwe Stad speelde hierin een belangrijke rol. Dit was een project dat gelijktijdig plaatsvond en werkte met een eigen begroting.

Veel mensen waren erg sceptisch in dit gebied, er waren zelfs mensen die pas geloofden dat het plan doorging toen Koningin Beatrix de kraan open draaide. Deze sceptische en cynische houding zorgden waarschijnlijk ook voor minder maatschappelijke weerstand.

Verklarende factoren
De participatie heeft voor een belangrijk gedeelte op een zeer individueel niveau plaatsgevonden. In eerste instantie werd de bevolking op de hoogte gehouden door bijeenkomsten, daarna werd op individuele basis verder gesproken.
Dit zorgde voor veel aanpassingen aan het plan. Hierdoor heeft het dorp Beerta bijvoorbeeld een vaarverbinding gekregen en Oostwold een haven(tje). De vaarverbinding met Beerta zorgde er bijvoorbeeld voor dat de VCP – de communistische partij – voorstander van het plan werd.
Door dergelijke aanpassingen is de kwaliteit van het project beter geworden. Afspraken die hierover werden gemaakt, werden nagekomen vanuit de publieke kant. Dit versterkte het vertrouwen in de projectorganisatie.

Terugkijken
Het parallelle project – Ring Blauwe Stad – was wat Vlietstra betreft een absolute succesfactor. Dit zorgde voor een betere verbinding van het project aan de omgeving.

Een goede omgang met de omgeving kan uiteindelijk jaren schelen, al is het lastig om te zeggen hoeveel dit precies scheelt. In ieder geval wordt het plan beter van tegemoetkomingen naar de omgeving.

Organisatorisch was een succesfactor dat de gemeenten gezamenlijk één projectbureau, met één projectdirecteur hadden. Hierdoor kon de samenwerking veel soepeler verlopen.

De communicatie naar de omgeving toe was ontzettend goed geregeld.

Gebruikte citaten

'Er waren écht mensen die pas geloofden dat het project doorging toen de Koningin in 2005 de kraan opendraaide.'

'Ik vind dat het plan beter is geworden doordat de omgeving tegemoet is gekomen.'

'*Als je ziet wat omwonenden er in goed overleg uit hebben gehaald, dat is geweldig.'*

Roel Vos
1 november 2012
Projectdirecteur van 1993 tot en met 2002

Persoonlijke rol
Roel Vos was in eerste instantie directeur van de Stichting Blauwe Stad. Deze onderzocht van 1994 tot 1996 in opdracht van de provincie Groningen de haalbaarheid van de Blauwestad. Onder regie van een bestuurlijke stuurgroep ging het projectbureau Blauwestad de planvorming voorbereiden. Roel Vos was hiervan directeur tot de uitvoering in 2002 begon.
Hieraan voorafgaand is Vos gedeputeerde van Groningen geweest van 1980 tot 1991.

Wanneer?
Gedeputeerde Beukema heeft in de gemeenteraden draagvlak verworven om de haalbaarheid van het plan te onderzoeken. Dit was openbaar, waardoor de kranten er vol van stonden en de gemeenschap in dit stadium al op de hoogte was van dit mogelijke project.

De belangrijkste rol van de partijen uit de omgeving was weggelegd voor de boeren. Het eerste initiatief voor overleg ging van de stuurgroep uit. Deze kenden het gebied en wisten met wie ze in gesprek moesten. Vooraf werd bepaald wanneer met welke omgevingspartijen gesprekken werden geopend.
Dit overleg werd meteen geopend. Al tijdens het haalbaarheidsonderzoek werd met de boeren bekeken: 'als dit plan doorgaat, onder welke randvoorwaarden kunnen we dit langs fatsoenlijke weg organiseren', zodat en de boeren op fatsoenlijke wijze worden tegemoet gekomen en het tempo wordt gehouden in de planvorming.

Hoe?
Voor de partijen uit de omgeving was het duidelijk dat ze bij de projectorganisatie terecht konden, wanneer hier behoefte aan was. Dit gebeurde ook, het contact verliep rechtstreeks en niet via lokale of provinciale politici. De gedeputeerde verwees indien nodig naar de stuurgroep Blauwestad.

Een belangrijke factor in het vertrouwen van de boeren was de persoon die verantwoordelijk was voor de grondverwerving. Fedde Knijpstra werd hiervoor aangesteld, die eerder een rol had gespeeld aan de kant van de agrariërs. De boeren en hij kenden elkaar, wat de verwerving van de gronden enorm bespoedigde. Knijpstra had een duidelijk mandaat en kon in onderhandeling direct zaken doen. Het minnelijk verwerven van de gronden lukte daardoor. De eerste boer die werd uitgekocht was bewust een boer met aanzien onder de andere agrariërs in het gebied. Omdat dit goed verliep, versterkte dit het vertrouwen in het project onder de boeren.

In de tweede fase, tijdens de planvorming werd er twee keer per jaar een bijeenkomst georganiseerd in het gebied voor alle betrokkenen uit de omgeving. Hier was iedereen welkom en mocht iedereen zeggen wat hij wilde.
Daar tussenin was er ook contact. Dit ging rechtstreeks via Fedde Knijpstra, hij was zowel vertrouwenspersoon voor de agrariërs als voor de projectorganisatie. Hoewel er voortdurend contact was met de boeren, was het niveau van participatie laag. Een hoger niveau werd ook niet gewenst vanuit de omgeving. Omgevingspartijen hebben daardoor nauwelijks directe invloed gehad op de inhoud van het plan.

Verklarende factoren
Toen het stedenbouwkundig plan er was, heeft de projectorganisatie het plan overal in de omgeving toegelicht. De mensen waren over het algemeen voor, al werden er wel kanttekeningen geplaatst. Over het algemeen waren deze heel praktisch van aard, tot grote weerstand en aanpassingen leidde dit niet.

Het plan is geheel uitgevoerd binnen de daarvoor vastgestelde begroting.

Het doorlopen van procedures verliep over het algemeen soepel. Dit is een resultante van de transparantie in de fasen daarvoor.

Terugkijken
Een belangrijke succesfactor in het project is dat de projectorganisatie zo vroeg mogelijk de omgeving heeft betrokken en op de hoogte heeft gehouden. Dit is een bewuste keuze geweest.

Daarmee samenhangend heeft de projectorganisatie volgehouden om helder en open te blijven naar de partijen uit de omgeving, zo wisten bijvoorbeeld de boeren wat er speelde.

Een andere succesfactor is dat de projectorganisatie vooraf het gebied al kende. Zowel in fysieke zin als in partijen en personen. Kennis van het gebied schept vertrouwen. Dit vertrouwen is daarnaast zeer afhankelijk van personen. Fedde Knijpstra heeft wat dat betreft een sleutelrol gespeeld in dit project, omdat hij de boeren persoonlijk kende. Deze rol zou niet iedereen zomaar kunnen vervullen.

Gebruikte citaten

'De wisselwerking tussen projectorganisatie en omgeving zou ik omschrijven als zakelijk en betrouwbaar.'

'Het rechtstreekse en eerlijke overleg betaalde zich bijvoorbeeld uit in een overeenkomst met de bewoners van één straat die zou verdwijnen in het plan. Dit bespaarde ons zeker één tot twee jaar, die het anders had gekost.'

Harm Evert Waalkens
2 november 2012
Vertegenwoordiger agrariërs Blauwestad

Persoonlijke rol
Harm Evert Waalkens was voorzitter van de NLTO afdeling Beerta. Vanuit die rol en persoonlijke betrokkenheid werd hij degene die de boeren vertegenwoordigde. Dit ging in directe zin om ongeveer 50 boeren.

De insteek van de boeren was tweeledig. Aan de ene kant randvoorwaardelijk: stel dat het doorgaat, dan moeten de boeren op eerlijke wijze tegemoet gekomen worden. Aan de andere kant was het doel om budget te verkrijgen om nu al ontwikkelingen in het gebied in gang te zetten, ten bate van de ondernemers.

Wanneer
De boeren maakten de afspraak met de projectorganisatie dat er een gemiddelde grondprijs werd gehanteerd. Dit om te voorkomen dat er grote verschillen waren in vergoeding tussen grond waarop woningen zouden komen en tussen grond die onder water kwam te staan.

Het eerste contact kwam vanuit de politiek, gedeputeerde Beukema is in eerste instantie al alle dorpen langsgegaan. Het plan wat daaruit voortkwam werd in een grote bijeenkomst aan iedereen voorgelegd.

Een probleem was vooral de vruchtbare landbouwgrond; bewoners vroegen zich vooral af waarom deze moest wijken voor natuur, water en woningen.

Het cynisme van de mensen heeft ook een rol gespeeld in de hoeveelheid weerstand. De bewoners hadden niet het idee dat dit project echt gerealiseerd zou worden en voelden zich daarom ook niet genoodzaakt om in opstand te komen.

Hoe
Het minnelijk verwerven van de gronden is soepel verlopen, dit voorkwam procedures. Dit kwam doordat er een soort model was gevonden, waarin beide kampen zich redelijk konden vinden.
Een cruciale rol hierin was weggelegd voor de stroper die jachtopziener werd; Fedde Knijpstra. Als dit iemand anders was geweest, was de grondverwerving niet zo soepel verlopen.

De boerenorganisaties hebben alle informatie gekregen van de projectorganisatie om aan tafel te blijven zitten, maar hebben hier geen gebruik van gemaakt. De boerenorganisaties hebben daarna wel alsnog geprobeerd om tegen het plan in te gaan, maar toen was het te laat.

Tegelijkertijd ontstond in de omgeving een soort trots of enthousiasme en daarmee de wil om er iets van te maken.

Verklarende factoren
De manier waarop dit hele proces in elkaar gestoken is en de inspanningen die zijn verricht om de cynische houding tegemoet te treden is bewonderenswaardig. De betrokken gedeputeerden hebben bij voortduring de omgeving geïnformeerd en meegenomen in wat er ging gebeuren.
De houding van deze bestuurders was van groot belang, persoonlijke eigenschappen zijn daarin van groot belang. Ondanks hevige discussies kon men na afloop samen door één deur.

Terugkijken

Naar de omgeving is het heel belangrijk dat de uitvoering ook begint. Dan zien de bewoners zelf dat er ook wordt uitgevoerd, wat er wordt gezegd. Hiermee werd al vroeg duidelijk dat dit project daadwerkelijk uitgevoerd zou worden.

In een dergelijk project gaat het ook in belangrijke mate om personen en onderling vertrouwen, dat was er bij Blauwestad. Vooraf kenden de meeste personen elkaar al, dat maakte dit vertrouwen sterker.

Naar de omgeving is luisteren in eerste instantie het belangrijkste. Op basis daarvan wordt duidelijk welk participatieniveau gewenst is.

In het succes van Blauwestad was cruciaal dat er politieke rugdekking was.

Gebruikte citaten

'Gerard Beukema heeft een looptocht gemaakt langs álle dorpshuizen, iedereen deed mee aan de inspraak.'

'De stroper werd jachtopziener, dit was een magistrale zet.'

'Het cynisme droop er vanaf in de reacties: dit wordt het zoveelste plan wat sneuvelt in Noordoost-Groningen.'

'Als iemand anders dan Fedde Knijpstra verantwoordelijk was geweest voor de grondverwerving, dan was dit proces veel moeizamer verlopen.'

Rieks van der Wal
28 november 2012
Vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer

Persoonlijke rol
De gedeputeerde – voor natuur – de provincie Groningen benaderde Staatsbosbeheer om deel te nemen aan een adviesgroep om na te denken over de indeling van de 300 hectare Ecologische Hoofdstructuur (EHS), binnen het plan. Rieks van der Wal vertegenwoordigde Staatsbosbeheer (SBB) in dit project, aangezien hij districtsbeheerder Groningen Oost was.

Wanneer
Vanaf 1996 was SBB bij het plan betrokken. Het plan lag er op dat moment al voor een belangrijk gedeelte. Vanaf dat moment was ook het Groninger Landschap betrokken. Blauwestad lag namelijk precies op een grensgebied van de 'eerste-gegadigden kaart', waarmee de natuurbeheerders onderling afspraken hadden gemaakt over wie voor welk gedeelte verantwoordelijk was.
Dit was het eerste grote integrale gebiedsontwikkelingsproject voor Staatsbosbeheer.

Hoe
Het Groninger Landschap had 80 hectare eigendom wat onder water moest komen te staan. Van daaruit gaven ze aan dat compensatie hiervoor op zijn plaats was. Dit was één van de uitgangspunten van de natuurbeheerders.
De exploitatiegrens is daarom aangepast, zodat er rondom Blauwestad een groene ring kon worden aangelegd. Onderdeel hiervan was de verbinding van de Ennemaborg aan de westzijde van het Oldambtmeer, met de Tjamme en Kromme Elleboog aan het oosten en noordoosten van het gebied. Er zijn dan ook aanpassingen gedaan als tegemoetkoming aan de natuurbeheerders. Dit was meer dan een tegemoetkoming, aangezien dit ook de kwaliteit ten goede kwam. Hierdoor werd bijvoorbeeld ook de gemeente Reiderland in het plan betrokken, wat ook voor de bewoners van belang was.

In de adviesgroep zaten vertegenwoordigers van gemeenten, provincie, waterschap, marktpartijen en de natuurpartijen. Deze groep werkte nadrukkelijk samen om de 'zuidoosthoek' van het plan in te vullen, waarin de verbinding van de natuurgebieden aan elkaar een belangrijke rol speelde.

Verklarende factoren
Er was zeker ruimte om bijvoorbeeld de natuurpartijen tegemoet te komen. De invalshoek van SBB was 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Eigenlijk elke partij zat hier op dezelfde manier in. Toen de partijen eenmaal samen aan de slag gingen, is dat erg goed verlopen. Wel kostte het eerst moeite om hier te komen.

Op het moment dat het masterplan voor de indeling van dit gedeelte van het project klaar was en zou worden voorgelegd aan de omgeving, stapte SBB uit het project. In de zomer van 2007 had de nieuwe gedeputeerde Bleker namelijk het natuurbeheer – tegen eerder gemaakte afspraken in – gegund aan enkele boeren.
Er was in dit project vanuit de bevolking wel eerder behoefte aan duidelijkheid en openheid. Dit ging echter niet zomaar, aangezien de betrokken partijen het eerst onderling eens moesten worden over het plan.

Het unieke aan dit project was dat er ook ruimte was om de natuur in het plan zelf in te vlechten.

Terugkijken
Vanuit het idee van Blauwestad moet bijdragen aan een aantal elementen, zoals het sociaaleconomische ('leefbaarheid') aspect en de toevoeging die groen hieraan kan leveren. 'Hoe kan

dit worden ingezet om bij te dragen aan recreatie of toerisme en de kwaliteit van wonen te verbeteren?' Was een belangrijke vraag. Vooraf moeten partijen al in de gaten hebben dat dit strijdig kan zijn met het eigen belang en dat daaraan mogelijk concessies moeten worden gedaan. Ook voor SBB kwam dit naar voren, al vormde dit geen probleem.

Met name de niet-grondeigenaren spraken over 'de rieken achter de dieken'. De snelheid van de grondverwerving speelt een belangrijke rol in de houding van de maatschappelijke omgeving ten opzichte van het plan. Deze houding was in eerste instantie vooral van 'eerst zien, dan geloven'. De snelheid van de grondverwerving zorgde ervoor dat ook de bewoners zagen dat het ook echt ging gebeuren.
Wat hierin heeft geholpen is dat lokale ondernemers werden ingeschakeld bij de aanleg van het meer.

Dit soort projecten zijn alleen realiseerbaar wanneer alle partijen die ermee te maken krijgen, vroeg worden betrokken. Dat is goed gegaan in Blauwestad. SBB werd betrokken voordat er volledige duidelijkheid was over de inhoud. Dit was op het juiste moment.

Dergelijke projecten hebben alleen zin als er op een integrale manier wordt gewerkt. Voor elke partij moet er meer zijn dan wat er eerder was, maar ook iedereen moet bereid zijn om concessies te doen. Duidelijkheid in dit verwachtingspatroon is erg belangrijk.

Bijlage 6 Opnamen interviews

De audio-bestanden van de interviews staan op de DVD in de enveloppe op deze pagina.
De bestanden zijn gesplitst weergegeven in de mappen Wieringerrandmeer en Blauwestad.

Voor de digitale lezer zijn de audio-bestanden van de interviews opvraagbaar bij de auteur van deze scriptie. Dit kan door een e-mail te sturen naar: willemsmink@hotmail.com

Enveloppe