

# **Rethink Innovaties**

*Praktijkvoorbeelden rethink innovaties*

12 juli 2004

# Colofon

*Auteurs:*

Hans Hufen,  
Sander Lotze

Onderzoek en Adviesgroep  
Questions, Answers and More B.V.  
Surinamestraat 4  
2585 GJ Den Haag  
Telefoon: 070-302 5830  
Fax: 070-302 5839  
E-mail: [qaplus@qaplus.nl](mailto:qaplus@qaplus.nl)  
KvK 28083351

# Inhoudsopgave

## **1 Achtergrond 5**

- 1.1 Inleiding 5*
- 1.2 Virtueel "kookboek" innovaties 5*
- 1.3 Projectdoelstelling en uitkomsten 6*
- 1.4 Leeswijzer 7*

## **2 Systeeminnovaties 9**

- 2.1 Systeeminnovatie: achtergrond, definitie en visie 9*
- 2.2 Gedeelde kenmerken van systeeminnovaties 11*
- 2.3 Systeeminnovaties als aanpak 12*
- 2.4 De praktijkvoorbeelden als systeeminnovaties 13*
- 2.5 Conclusie 15*

## **3 Praktijkvoorbeelden 17**

- 3.1 Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR) 17*
- 3.2 Tweede Maasvlakte 22*
- 3.3 Overdiepse Polder 30*
- 3.4 De Uitweg 34*
- 3.5 Sijtwende 38*
- 3.6 De Kerf 42*
- 3.7 Randmeer Wieringen 46*
- 3.8 Kas als energiebron 50*

## **Bijlage 1. Interviews 55**

## **Bijlage 2 Literatuur overzicht 57**



# 1 Achtergrond

## 1.1 Inleiding

In onze hoogontwikkelde samenleving komen ingewikkelde systemen voor waarin diensten en goederen worden geleverd, zoals onderwijs, (water)wegen, gezondheidszorg en agrarische producten. Veel van deze systemen vertonen tekenen van overbelasting (denk aan files, geluidshinder door verkeer, CO<sub>2</sub>-uitstoot, waterbehoefte op termijn). Zodra de genoemde systemen overbelast raken, ontstaat behoefte aan systeeminnovaties om de opdoemende problemen duurzaam op te lossen.

Belangrijke veranderingen in de waterstaatkundige werken (Deltaplan) en de verkeersinfrastructuur (Rijkswegenplan) kunnen worden opgevat als systeeminnovaties. In het verleden zijn langs deze weg indrukwekkende veranderingen gerealiseerd. Voor belangrijke toekomstige opgaven op het terrein van Rijkswaterstaat zijn partiële innovaties onvoldoende en dient gestreefd te worden naar systeeminnovaties (Ruimte voor Water).

Met het oog op de toekomstige opgaven van Rijkswaterstaat is het de vraag hoe systeeminnovaties tot stand komen, of ze min of meer gestuurd kunnen worden, welke instrumenten gehanteerd kunnen worden. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat Verkeer en Waterstaat is geïnteresseerd in verschillende typen van systeeminnovaties, zoals keteninnovaties (waterketenbedrijven), marktinnovaties (blauwe diensten) en omgevingsinnovaties (gebiedsgericht ontwikkelen).

## 1.2 Virtueel “kookboek” innovaties

Antwoorden op vragen over systeeminnovaties verschaffen wellicht voor Rijkswaterstaat een houvast om de lastige toekomstige opgaven te realiseren. Een redactieteam waarin RIZA, AVV, RWS-AGI en RWS-Hoofdkantoor zitting hebben, voert een project uit dat tracht de onderliggende mechanismen van systeeminnovaties bloot te leggen en deze via een makkelijk toegankelijke site onder de aandacht te brengen.

De site is in het redactieteam een “kookboek” genoemd. De beste kookboeken zijn geen belerende cursussen koken, maar boeken die je op hele verschillende manieren kunt gebruiken: iets concreets opzoeken, bladeren en plaatjes kijken. Een ervaren kok laat zich inspireren, voegt zijn eigen inzichten toe en gaat dan vervolgens zelf aan de slag. Een minder ervaren kok werkt zich stap voor stap door de recepten.

De bedoeling van de website is om innovatoren die de weg kwijt zijn een route te laten bepalen en minder ervaren innovatoren ertoe aan te zetten om te beginnen. De site dient innovatoren te helpen bij het professionaliseren

van innovatie, het vergroten van de slaagkans en het zoeken naar financiering van innovaties.

### 1.3 Projectdoelstelling en uitkomsten

Tegen de geschetste achtergrond worden interviews uitgevoerd. Het **projectdoel** zien we als volgt:

*“Het verrichten van een desk study van acht praktijkvoorbeelden van systeeminnovaties en in het verlengde hiervan het uitvoeren van interviews (met directbetrokkenen bij de praktijkvoorbeelden) ten-einde voor RIZA ter zake doend en goed onderbouwd empirisch materiaal aan te dragen voor de website (virtuele kookboek innovaties).”*

Toelichting van enkele aspecten uit de doelstelling:

Als praktijkvoorbeelden zijn door RIZA geselecteerd: Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR), Tweede Maasvlakte, Overdiepse Polder, De Uitweg, Sijtwende, De Kerf, Randmeer Wieringen, Kas als Energiebron. In deze praktijkvoorbeelden wordt (door middel van desk study en interviews) informatie gezocht voor de virtuele kookboekinnovaties.

Dit project beoogt niet een omvattende analyse te maken van de geselecteerde praktijkvoorbeelden op basis van nieuw te verzamelen informatiemateriaal. Om een goed beeld te krijgen van de praktijkvoorbeelden wordt een desk study verricht van door RIZA ter beschikking gesteld informatiemateriaal. De interviews worden gebruikt om in aansluiting op de desk study gericht “ter zake doende” informatie te verzamelen. Een overzicht van de gebruikte bronnen is in bijlage 1 opgenomen. Een overzicht van de geraadpleegde respondenten is opgenomen in bijlage 2.

Met het afnemen van de interviews wordt gestreefd naar het aanreiken van “ter zake doende” materiaal. De vraag wat precies ter zake doet, hangt af van: a) de website (bijvoorbeeld: doelstelling, doelgroep), b) inhoudelijke accenten (bijvoorbeeld: proces, actoren, tools), c) de praktijkvoorbeelden zelf (bijvoorbeeld: interessant vanwege tools of voorfase). Evident lijkt dat het aanleveren van “ter zake doende” materiaal goed overleg met de opdrachtgever vereist.

Dit project beoogt zoals gezegd niet een allesomvattende analyse van de praktijkvoorbeelden te maken. Wel dienen de op te leveren verslagen van interviews “ter zake doende” te zijn en “goed onderbouwd empirisch materiaal” aan te dragen, hetgeen uiteraard ter beoordeling van de opdrachtgever is. De kwaliteit van de website vergt dat de gegevens die worden aangeboden niet tendentius, onbetrouwbaar of niet-valide zijn.

De presentatievorm van de website kan toegankelijk en luchtig zijn, maar de achterliggende gegevens dienen goed aan te sluiten op de essentialia van de praktijkvoorbeelden.

Als **uitkomst** van dit project zien we:

- Interviewverslagen (met quotes). Als tastbare uitkomst van dit project zien we interviewverslagen geordend aan de hand van gespreksthema's met daarin opgenomen citaten. De quotes zullen altijd gedaan worden in een heldere samenhang, zodat voor de lezer van de verslagen helder is wat ermee bedoeld wordt. De interviewverslagen zijn opgenomen in een afzonderlijke rapportage. In deze rapportage is uitvoeriger ingegaan op de achtergrond en de projectcontext.
- Tekst en uitleg over de interviews. In aansluiting op de interviewverslagen zijn we graag bereid om tekst en uitleg te geven over de interviews. Indien mogelijk wordt bij de voorbereiding van de interviews contact gezocht met degenen die bezig zijn met de site. We beschouwen ook het verschaffen van tekst en uitleg bij het opleveren van het materiaal essentieel. De relatie tussen de informatiebehoefte en het informatieaanbod (interviews) wordt hierdoor beter dan door enkel verslagen.

De interviewverslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd en indien nodig zijn suggesties voor aanpassingen verwerkt. Hiermee is de juistheid van de interviewverslagen gewaarborgd. Bij gebruik van verslagen ten behoeve van externe communicatie uitingen voor een breder publiek wensten de geïnterviewden wel eerst inzage in betreffende uitingen.

#### 1.4 Leeswijzer

De indeling van dit rapport ziet er als volgt uit. Hoofdstuk twee beschrijft kort wat we onder systeeminnovaties verstaan en waarom de praktijkvoorbeelden als zodanig gezien kunnen worden. Hoofdstuk drie biedt per praktijkvoorbeeld een korte samenvatting, enkele kernaspecten van de praktijkvoorbeelden (als systeemvoorbeelden) en aardige verwijzingen/citaten ten behoeve van de kookboekinnovaties.





## 2 Systeeminnovaties

In het kader van dit project wordt zoals gezegd geen omvattende analyse gemaakt van de door RIZA geselecteerde praktijkvoorbeelden. De praktijkvoorbeelden worden bestudeerd aan de hand van achtergrondliteratuur en enkele interviews. Zodoende wordt getoond waarom dit juist systeeminnovaties zijn. Aangegeven zal worden waarin de voorbeeldigheid van de geselecteerde casus schuilt.

Om in het volgende hoofdstuk de puzzelstukjes op hun plaats te laten vallen schetsen we hierna hoe “systeeminnovaties” gedefinieerd zijn, wat gedeelde kenmerken zijn, hoe systeeminnovaties afwijken van anderen innovaties en welke eisen dit stelt aan de betrokkenen. We gebruiken hierbij als bron: 1) de offertebriefing Rethinking Innovaties, 2) Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Innoveren met Ambitie, Den Haag, 1999, c) Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Uitdagingen en concepten voor toekomstig landbouwkennisbeleid, Den Haag, 1997.

Aangezien de genoemde literatuur vooral geënt is op de landbouw, maar ook relevant is voor andere toepassingsgebieden, hebben we in de verwerking de landbouwspecifieke elementen weggelaten. Aan de hand van bij ons bekende innovatieliteratuur hebben we de genoemde bronnen meer bruikbaar gemaakt voor ons project.

### 2.1 Systeeminnovatie: achtergrond, definitie en visie

De reflectie over systeeminnovatie (in de aangeduide bronnen) komt vanuit de landbouwsector, maar het gedachtegoed is veel breder toepasbaar. Toch even de landbouwachtergrond: In deze sector was een diepgeworteld geloof ontstaan dat de in de zestiger en zeventig jaren gegroeide landbouwpraktijk op een dood spoor was beland.

De grootschalige productie en intensieve veehouderij liepen tegen maatschappelijk weerstand op vanwege bijvoorbeeld milieuoverwegingen. Tegelijkertijd leek de maatschappelijke context ook kansen te bieden vanwege de maatschappelijke behoeften aan natuurbeheer, landelijke recreatie en biologische voeding. Kleine stapjes met kleine veranderingen zouden de landbouwsector niet meer helpen. In brede kring leefde het besef dat grote veranderingen in de visie op de toekomst van de landbouw noodzakelijk waren om de sector weer enig perspectief te geven.

Ook de traditionele visie op systeeminnovaties binnen de landbouwsector werd gedateerd gevonden. Binnen het oude model werden innovaties van bedrijvigheid gezien als een uitvloeisel van fundamenteel, strategisch en toegepast onderzoek dat na uitgebreide demonstraties, voorlichting en scholing de weg naar de bedrijven wel zou vinden (pijplijnmodel). Dit model

heeft in Nederland jarenlang model gestaan voor een succesvolle en uiterst effectieve manier van vernieuwen. De grote successen van de productierationalisatie, schaalvergroting en de intensieve veehouderij zijn vanuit de werking van dit model zeer goed te begrijpen.

Als alternatief voor het zogenaamde pijplijnmodel wordt het zogenaamde LAT-model (Living Apart Together-model) gezien. In dit model wordt innovatie gezien als een wisselwerking tussen drie verschillende werelden die elkaar op een betrekkelijk complexe en onvoorspelbare manier wederzijds beïnvloeden. Het betreft de wereld van de innovatoren, onderzoekers en adviseurs (zie onderstaande tabel). Geen van deze drie werelden domineert ten opzichte van een andere wereld. In voorbeeldprojecten bestaat juist een wisselwerking tussen de drie werelden.

**Tabel) De drie werelden betrokken bij systeeminnovaties**

	<b>Innovatoren</b>	<b>Onderzoekers</b>	<b>Adviseurs</b>
<b>Leidende actoren</b>	ondernemers, overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties	universiteiten en onderzoeksinstituten	adviesbureaus, ir.-bureaus, technologische instituten
<b>Producten</b>	nieuwe fysieke kwaliteiten van het gebied, nieuwe sturingsstrategie	nieuwe gegevens, inzichten en theorieën	nieuwe technieken, methoden en vaardigheden
<b>Vereiste competenties</b>	praktische vernieuwingszin, vermogen tot samenwerken	theoretisch-analytisch vermogen, kritische twijfel	diagnostisch en ontwerpend vermogen
<b>Drijfveren</b>	behoud en identiteit van gebied, creativiteit, consensus	nieuwsgierigheid, inter)nationale wetenschapsbeoefening	werkzaamheid van technische of kundige oplossingen, profilering of erkenning
<b>Toegankelijkheid kennis</b>	Toe eigenbaar	Openbaar	deels openbaar, deels toe eigenbaar

Innovaties zijn vanuit dit model niet alleen het domein van onderzoekers en technologen. Adviseurs zijn nodig om de beschikbare kennis naar de maat van de praktijkbehoefte te vertalen. Cruciaal zijn ook de innovatoren die er juist voor zorgen dat de technische vernieuwingen aansluiten op de maatschappelijke behoefte.

Juist door ontmoetingen van de verschillende werelden van onderzoekers, technologen, adviseurs, overheid, maatschappelijke organisaties en consumenten ontstaan ingrijpende veranderingen. In deze zienswijze is de maatschappelijke werkelijkheid niet alleen een koopkrachtige vraag (zoals in het pijplijnmodel), maar het begin en eind van alle innovaties.

Tegen deze achtergrond laten systeeminnovaties zich als volgt beschrijven: *Systeeminnovaties zijn bedrijfs- en organisatieoverstijgende vernieuwingen die door uiteenlopende belanghebbenden gezamenlijk gerealiseerd worden, die de inbreng van uiteenlopende soorten van kennis en vaardigheden vergen en die de verhoudingen tussen belanghebbende partijen ingrijpend veranderen. Vernieuwingen laten zich hierbij breed opvatten zodat hier niet alleen research en ontwikkeling onder vallen die nieuw zijn voor Nederland, maar ook nieuwe manieren om tegen dingen aan te kijken.*

Als synoniem voor systeeminnovaties worden ook wel gebruikt: rethink-innovaties, radicale innovaties en spronginnovaties. Met deze begrippen wordt aangeduid dat bij systeeminnovaties een radicale ommekeer plaatsvindt in het denken waardoor zicht ontstaat op niet orthodoxe oplossingen. De veranderingen ontstaan niet stapsgewijs zoals wanneer je een huis bouwt, maar door middel van een metamorfose.

Binnen deze visie op innovatie is meer ruimte voor de volgende aspecten:

- Innovatie is niet alleen en zelfs niet met name resultante van langdurig onderzoek. Innovatie kan ook de combinatie van op zichzelf bestaande kennis zijn.
- De nieuwigheid van de innovaties zit niet altijd in de nieuwigheid van de toegepaste kennis. Het nieuwe kan ook in de manier van kijken zitten van enkele maatschappelijke of overheidsorganisaties.
- De vraagkant is bij systeeminnovaties belangrijk en komt niet pas in beeld als slotstap van een productontwikkeling. De vraagkant, de praktijkbehoefte is het uitgangspunt.
- Communicatie is bij systeeminnovaties een bindend element, omdat hierdoor een vraag kan ontstaan of de praktische randvoorwaarden voor verbeteringen duidelijk kunnen worden.
- Systeeminnovaties ontstaan niet zoals een bouwwerk ontstaat, maar zijn een wisselwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, onderzoekers, adviseurs.

## 2.2 Gedeelde kenmerken van systeeminnovaties

De gedeelde kenmerken zijn een logisch uitvloeisel van de genoemde visie op systeeminnovaties. We noemen enkele beschrijvende kenmerken van systeeminnovaties:

- Bij systeeminnovaties zijn vanaf het begin veel partijen betrokken. Product- of procesinnovaties zijn kleinschalig en overzichtelijk, maar systeeminnovaties zijn grootschaliger en complexer.
- Systeeminnovaties beginnen met een nieuw idee dat door communicatie tussen verschillende organisaties (overheden, semi-overheden en particuliere organisaties in wisselwerking) wordt ontwikkeld.
- Systeeminnovaties vergen actieve samenwerking tussen organisaties met verschillende achtergronden, doelen en waarden. Hierdoor zijn deze pro-

cessen in vergelijking met product- en procesinnovaties relatief complex, want er zijn veel variabelen in het geding.

- Systeeminnovaties vergen van deelnemers een perspectiefwisseling die ze samen gaandeweg ontdekken. Deze wisseling komt tot stand door informatieuitwisseling en communicatie.
- Systeeminnovaties vergen doorgaans veel tijd aangezien de perspectiefwijzingen doorgaans niet op stel en sprong gerealiseerd worden. Het ontstaan van een nieuwe visie kan tijd vergen, voordat iedereen zich daarin herkent.
- Systeeminnovaties ontstaan niet stapsgewijs, maar sprongsgewijs. De perspectiefwisseling leidt tot een vernieuwd perspectief waardoor volkomen nieuwe oplossingen binnen bereik komen.
- Systeeminnovaties richten zich op vernieuwing van de samenhang der dingen (integrale vernieuwing) en niet op verbetering of vernieuwing van elementen binnen een systeem (partiële vernieuwing). Daar waar het bij partiële vernieuwingen gaat om individuele processen, producten of diensten, gaat het bij systeeminnovaties om een hoger aggregatieniveau (zoals een groep van processen, producten en diensten in een regio of land).
- De vernieuwingen kunnen betrekking hebben op regionale visies, clusters van organisaties en maatschappelijke thema's. Voorbeeld: de rationalisering en schaalvergroting van de productie in de agrarische sector; het ontstaan van een nieuw systeem van waterkering door nieuwe technieken voor de afsluiting van zeegaten.

### 2.3 Systeeminnovaties als aanpak

Systeeminnovaties zijn voor bestuurders lastig omdat er van het begin af aan uiteenlopende partijen mee bezig moeten zijn en de resultaten zich pas gaandeweg aftekenen. Het vergt van elk van de betrokkenen een wens te werken aan een gedeelde probleemdefinitie en bijpassende oplossingen.

Voor overheden zijn systeeminnovaties extra lastig, omdat de bestaande werkwijzen binnen hiërarchisch aangestuurde verbanden moeten worden ingeruild voor samenwerkingsvormen waarin meer ruimte is voor spontaniteit, creativiteit en ontmoetingen. De ambtelijke werkwijze veronderstelt regie vanuit een centraal punt die in samenwerkingsprocessen belemmerend kan werken.

De definiëring van systeeminnovaties, de hierop afgestemde visie en de kenmerken van systeeminnovaties verhelderden dat het samenwerken hierop aan dient te sluiten. Enkele kenmerken van deze nieuwe aanpak:

- Ambities vormen en koesteren (variëteit genereren en vasthouden, gericht zoeken naar nieuwe beelden, haalbaarheidsstudies, uiteenlopende streefbeelden genereren). Bij systeeminnovaties wordt geprobeerd om de vaste denkpatronen te doorbreken door tezamen nieuwe ideeën te ontwikkelen die aansluiten bij de probleempercepties en wensen van betrokkenen.

- Losmaken van mensen en middelen (weg van routine, nieuwe setting verfrist, projectopzet). Door ambtenaren en/of medewerkers uit hun vaste omgeving weg te halen en te laten werken in een nieuw team met enige vrijheid om zelf ideeën te ontwikkelen, ontstaat een klimaat waarin het makkelijk wordt om reguliere denkpatronen te doorbreken.
- Risico's durven nemen (geen dwingend mandaat vooraf, sturen op gezamenlijke beeldvorming, op doelen in plaats van middelen). Systeeminnovaties ontstaan vooral als de betrokkenen het aandurven om hun (combinaties van) nieuwe wensen serieus te nemen en te doordenken.
- Opstellen van gedragsregels (langdurig praattrajecten vergen goede omgangsvormen tussen partijen, omgangsvormen tussen de samenwerkingspartners expliciteren en periodiek bespreken). Ofschoon de probleembeschrijving en de visie vooraf niet helder zijn, hoeft de omgang tussen de deelnemende partijen geen ongeorganiseerde chaos te zijn. Van te voren worden omgangsregels tussen de verschillende partijen geformuleerd.
- Communiceren over voortgang (waar zijn we, is eenieders belang voldoende gewaarborgd, wat is de volgende stap, welke knelpunten liggen er?). Door tussentijds de resultaten te bespreken kan worden voorkomen dat na verloop van tijd het eindresultaat te ver af komt te liggen van de wensen van de achterban.

## 2.4 De praktijkvoorbeelden als systeeminnovaties

In totaal zijn er acht praktijkvoorbeelden gekozen van systeeminnovaties. Navolgend geven we aan welke aanleiding er is om deze praktijkvoorbeelden als systeeminnovaties te beschouwen. De praktijkvoorbeelden verschillen wel sterk en leggen een accent op verschillende aspecten van systeeminnovaties.

*Integrale Inrichting VeluweRandmeren. De focus op een technische oplossing voor het tegengaan van algengroei bleek niet langer effectief te zijn in de Veluwerandmeren. Om alle betrokkenen de kans te geven mee te praten over de toekomstige inrichting is een open planproces in gang gezet. Eenieder heeft de kans gekregen om maatregelen in te brengen voor alle problemen in de randmeren, terwijl tegelijkertijd een succesvol proces van bestuurlijke inbedding heeft plaats gevonden. Het betrekken van verschillende organisaties in de planfase en de koppeling naar de uitvoering is een systeeminnovatie.*

*Tweede Maasvlakte. Ruimtelijke planvorming voor grote projecten in één van de dichtst bevolkte regio's ter wereld met de grootste haven ter wereld is niet eenvoudig. De besluitvorming over de Tweede Maasvlakte verliep aanvankelijk uitermate stroef. Toch werd onlangs een bestuursakkoord getekend door een groot aantal partijen en is er ook een financieel raamakkoord. De omslag nadat de besluitvorming op slot leek te zitten is een aardig voorbeeld van een systeeminnovatie.*

*Overdiepse Polder. De Overdiepse Polder werd in een studie aangewezen als opvanggebied voor overtollig water. Na van de schrik te zijn bekomen ontwikkelden de bewoners een radicaal nieuwe visie waarin de bestemming als wateropvanggebied werd gehonoreerd, maar wel werd verbonden aan specifieke wensen van de bewoners. Een juridische loopgravenoorlog werd voorkomen doordat de bewoners een radicale visie ontwikkelden waarin waterbeheer, aangepaste landbouw en bedrijfsverplaatsing samengingen.*

*De Uitweg. De wegen tussen Amsterdam en Almere dreigen in de toekomst nog verder te verstoppelen. Verschillende lokale en regionale partijen hebben dit probleem onderkend en hebben een bestuurlijk platform opgericht (de Uitweg) om zowel het bereikbaarheidsprobleem als de kwaliteit van (natuurlijke) inrichting te agenderen. Het streven van de maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en lokale overheden was om gezamenlijk te komen tot oplossingsrichtingen. Doordat de Uitweg organisaties met verschillende achtergronden en doelstellingen bij elkaar heeft gebracht en onderling begrip heeft gekweekt, kan er worden gesproken over een systeeminnovatie. Wegenbouw kan kennelijk soms ook leuk worden.*

*Sijtwende. Een jarenlange bestuurlijke impasse tussen rijksoverheid en gemeente over de aanleg van de noordelijke randweg naar Den Haag is doorbroken door een private partij. Het innovatieve karakter in het project is niet alleen te herleiden tot het doorbreken van de padstelling, als ook in de gemaakte procesmatige afspraken tussen publieke en private partijen. Zo is er gebruik gemaakt van 'design en build', beheer op afstand (externe kwaliteitsborging) en meer in praktische zin meervoudig ruimtegebruik.*

*De Kerf. Daar waar de duinen vroeger werden gezien als de eerste verdedigingslijn tegen overstroming van het vaste land is begin jaren '90 het denken over kustbeheer radicaal omgeslagen (systeeminnovatie). De duinen moesten een natuurlijker karakter terugkrijgen. Daarom is bij de gemeente Schoorl voor het eerst een gesloten duinenrij doorbroken. Het resultaat is een natuurgebied dat geheel is overgeleverd aan de krachten van de natuur. Tegelijkertijd hebben de verschillende terreinbeheerders er gezamenlijk voor gezorgd dat de veiligheid van het vaste land, onder andere door het gebruik van suppletiezand, niet in gevaar is gebracht.*

*Randmeer Wieringen. In de kop van Noord-Holland werd de visie ontwikkeld dat de aanleg van een Randmeer veel voordelen had. Na de gemeente Wieringen raakten andere gemeenten, de regio en de provincie overtuigd van de mogelijkheden van de letterlijk grootse visie (3600 ha). Nadat door intensieve voorlichting een draagvlak ontstond voor de plannen is de realisatie door een ontwikkelingscompetitie uitbesteed. De planrealisatie zal het aanzien van de kop van Noord-Holland ingrijpend veranderen en een nieuw toekomstperspectief bieden.*

*Kas als Energiebron. De tuinbouw staat voor een aantal belangrijke uitdagingen. Vanuit het innovatienetwerk Groene ruimte en Agroclusters is gepoogd om één van deze uitdagingen, namelijk de hoge energieconsumptie, op te pakken. Het doel was om een trendbreuk in het denken te veroorzaken en de sector niet langer als consument, maar juist als producent te beschouwen. Daartoe is een nieuwe kas met warmtewisselaar ontwikkeld die binnenkort zal worden gerealiseerd. Tevens is een innovatieprogramma opgezet.*

## 2.5 Conclusie

Systeeminnovatie is een nieuw begrip voor wat vernieuwing is van een regio, cluster of maatschappelijk probleem. Bij systeeminnovaties komen spronggewijze innovaties tot stand. Systeeminnovaties zijn gebaseerd op een visie over hoe innovaties tot stand komen. Ook verwijzen systeeminnovaties naar gedeelde kenmerken van de tot stand koming. Tot slot verwijzen systeeminnovaties naar een bepaalde manier van samenwerken.

Tegen de achtergrond van de projectdoelstelling gebruiken we het gedachtegoed als houvast om de praktijkvoorbeelden aan te spiegelen. Het gedachtegoed wordt gebruikt om aan te geven of de praktijkvoorbeelden praktijkinnovaties zijn, of het procesverloop aansluit bij hoe systeeminnovaties tot stand komen en of er sprake is van een aanpak die juist geënt is op systeeminnovaties.

Oogmerk van de beschrijving van systeeminnovaties is niet om als scherp-rechter op te treden voor een juist gebruik van een centraal begrip. Wel om een gedeeld beeld te hebben waarop we de respondenten kunnen aanspreken en om het interview af te nemen. De uitkomsten van de interviews worden weliswaar niet langs een meetlatje gelegd om te beoordelen of ze “systeeminnovatie-proof” zijn. De uitkomsten van de interviews kunnen hierdoor gezien worden als een oproep voor aandacht voor een nieuwe visie op vernieuwende vormen van samenwerken en dingen realiseren.



## 3 Praktijkvoorbeelden

Er zijn in totaal acht praktijkvoorbeelden gekozen van systeeminnovaties (zie hoofdstuk 1). Deze praktijkvoorbeelden zijn aan de hand van literatuur, internetsites en interviews bestudeerd (zie hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk presenteren we de praktijkvoorbeelden en hanteren daarbij de volgende indeling: a) een korte intro van de praktijkvoorbeelden, b) een selectie van punten die het praktijkvoorbeeld voor ons interessant maken als voorbeeld van systeeminnovatie (of juist niet), c) een aantal uitspraken uit de interviews in het verlengde van onder b) genoemde punten d) verwijzingen naar instrumenten/tools. De interviewverslagen met praktijkbetrokkenen bij de casus zijn in een afzonderlijke rapportage opgenomen.

### 3.1 Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR)

#### *a. Het project:*

Sinds eind jaren zeventig hebben de Veluwerandmeren een probleem met overmatige algengroei. Rijkswaterstaat, verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit, is van het begin af aan betrokken geweest bij het zoeken naar mogelijke oplossingen. In de loop der jaren is duidelijk geworden dat voor een effectieve algenbestrijding de medewerking van de bij de Veluwerandmeren betrokken overheden nodig is. Deze overheden hebben zich verenigd in het platform Bestrijding Overmatige Algengroei in de VeluweRandmeren (BOVAR). In het kader van dit platform worden afspraken gemaakt over aanvullende technische maatregelen. Rond 1992 begint de strijd voor betere waterkwaliteit vruchten af te werpen, maar met één groot verschil: het aantal gebruikers van de meren is toegenomen.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen maken plannen om dat in goede banen te leiden, maar helaas werken de plannen niet als beoogd. Er is sprake van bestuurlijke versnippering en voor sommige plannen ontbreekt maatschappelijk draagvlak. Er is behoefte aan een integraal plan voor waterkwaliteit en ruimteverdeling. Een plan dat niet beperkt blijft tot papier, maar dat ook in de praktijk wordt uitgevoerd. Daarom starten negentien overheden vanuit het platform BOVAR in 1996 met het project Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR). Het doel is dat een ieder die gebruik maakt van de randmeren via een intensief planproces de kans krijgt om mee te praten over de toekomstige inrichting. Dit leidt uiteindelijk op 21 juni 2001 tot een breed gedragen Inrichtingsplan Veluwerandmeren. In het Inrichtingsplan zijn 36 maatregelen beschreven die tussen 2002 en 2010 gerealiseerd gaan worden. Rode draad daarbij is het creëren van een evenwicht tussen natuur, recreatie en economische belangen.

### *b. Systeeminnovatie:*

#### *Achtergrond, definitie en visie:*

In de jaren zeventig is er gewerkt aan de verbetering van waterkwaliteit. Daartoe heeft Rijkswaterstaat veel onderzoek uitgevoerd en geprobeerd om met technische maatregelen de algengroei te stoppen. In de loop van de tijd is echter gebleken dat er veel meer belangen speelden bij de randmeren. Naast waterkwaliteit gaat het daarbij ook om de thema's economie, toerisme, recreatie en ecologie.

Rijkswaterstaat heeft gaandeweg beseft dat het algenprobleem geen geïsoleerd probleem is, maar dat je daarbij afhankelijk bent van overheden, belangorganisaties, bedrijfsleven en burgers die gebruik maken van en belang hebben bij de Veluwerandmeren. Om je eigen probleem op te lossen moet je de andere belanghebbenden mede probleemeigenaars maken. Rijkswaterstaat heeft dit ingezien en heeft daarom niet alleen gestreefd naar verbetering van de waterkwaliteit, maar heeft ook het voortouw genomen in een integrale gebiedgerichte aanpak. Het besef dat je eigen probleem alleen kan worden opgelost in samenspraak met anderen en dat je daartoe zelf het initiatief moet nemen, kan worden gezien als een systeeminnovatie.

#### *Kenmerken van systeeminnovaties:*

Nadat verschillende organisaties jarenlang vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bezig zijn geweest met de verbetering van de Veluwerandmeren, is in de jaren negentig op initiatief van Rijkswaterstaat besloten om met alle betrokken organisaties tot 1 inrichtingsplan te komen. De betrokken partijen varieerden van lokale overheden tot bedrijven (waaronder bijvoorbeeld ook vissers) en natuur- en milieuorganisaties. Wat hen bindt is een sterke betrokkenheid bij de randmeren. De organisaties verschillen echter onderling waar het gaat om verantwoordelijkheden, achtergrond en doelstelling.

Het benoemen van een gemeenschappelijk doel is een belangrijk onderdeel van een systeeminnovatie. In het project IIVR is dit doel door de verschillende actoren erkent. De ambitie die hen bij elkaar bracht was de opzet van één gemeenschappelijk inrichtingsplan met als uitgangspunt een duurzaam en meervoudig gebruik van de meren. Om dit voor elkaar te krijgen is er één onafhankelijke projectorganisatie opgezet die gedurende het project actief contact heeft onderhouden met de relevante bestuurders van de organisaties. In het begin vonden de betrokken actoren het moeilijk om de positie van de projectorganisatie in te schatten. Vertegenwoordigde zij niet te veel de belangen van de initiatiefnemer (Rijkswaterstaat)? Gaande het proces werd echter al snel duidelijk dat de projectorganisatie daadwerkelijk een onafhankelijke positie had, met als enige doel een breed gedragen plan en voldoende commitment voor het uitvoeren van de noodzakelijk maatregelen. De onaf-

hankelijk status bleek een cruciale succesfactor te zijn, omdat de andere partijen het projectbureau als motor van het gehele planproces zijn gaan zien.

Een niet te onderschatten onderdeel van de bestuurlijke samenwerking is de verdeling van de financiële lasten. Reeds bij de start van het project heeft de financiering prominent op de verschillende bestuursagenda is gestaan om te voorkomen dat er aan het einde van de rit een mooi plan op tafel lag waar niemand voor wilde betalen.

Parallel aan het bestuurlijke proces is er gekozen voor een bottom-up planproces, waarin maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers de kans kregen om mee te denken over mogelijke en noodzakelijk maatregelen. Ook dit was een omslag, een nieuwe innovatieve manier, in het omgaan met belanghebbenden bij planprocessen op het gebied van water.

In overleg met de bestuurders is er afgesproken om het planproces niet in te kaderen, iedereen mocht alles roepen wat hij of zij op het hart had. De gedachte hierachter was de creatie van draagvlak; burgers en organisaties zouden zich aan het eind van het proces meer gebonden voelen om mee te werken aan de implementatie voor de noodzakelijke maatregelen. Achteraf gezien is overigens opgemerkt dat het proces wellicht sneller was verlopen als er toch een bepaald kader zou zijn gehanteerd, zodat relevante ideeën sneller kunnen worden gescheiden van irrelevante opmerkingen.

#### *Systeeminnovaties als aanpak:*

In het verleden zijn er ook plannen gemaakt door verschillende overheden, maar deze werden vaak niet uitgevoerd. Een ander innovatief element in het IIVR project is de daadwerkelijk koppeling van plan naar uitvoering. Om daartoe te komen is gebruik gemaakt van een, voor het 'natte' innovatief planproces. Door alle betrokken actoren vanaf het begin te betrekken bij het planproces, is er een zodanig draagvlak gecreëerd dat de betrokkenen zich bij de uitvoering gecommitteerd voelden aan de gemaakte afspraken.

Het IIVR-project is opgezet aan de hand van de volgende stappen:

- 1) Opzet procesplan (ambities, uitgangspunten, betrokken actoren, fasering en methode interactieve planvorming) in overleg met alle betrokkenen
- 2) Inventarisatie van aandachtspunten
- 3) Inventarisatie van mogelijke maatregelen
- 4) Ontwikkelen van strategieën
- 5) Uitwerking van strategie tot plan
- 6) Opzet inrichtingsplan

Bij de inventarisatie van aandachtspunten (stap 2) en van mogelijke maatregelen (stap 3) is gepoogd om zoveel mogelijk belanghebbenden in het gebied te bereiken. Zo zijn er uitnodigingen gestuurd aan alle denkbare belangenor-organisaties, 750 bedrijven, 2000 (willekeurige) huishoudens. Verder zijn er

oproepen in dagbladen geplaatst, zijn er folders verdeeld en was het projectbureau voor iedereen bereikbaar op een gratis telefoonnummer. Mensen die reageerden op de oproepen zijn uitgenodigd voor bijeenkomsten op een boot. In totaal zijn er 8 van deze bijeenkomsten gehouden. Na de inventarisatie zijn de verschillende voorstellen vertaald naar een aantal coherente strategieën.

Daarbij is een grote rol weggelegd geweest voor het onafhankelijk projectbureau. Zij hebben bij het opstellen van strategieën en bijbehorende maatregelen naast hun procestaak ook een meer inhoudelijke rol gekregen. Zo heeft de projectleider de verschillende bestuurders 2 keer per jaar bezocht om te kijken of er draagvlak was voor de ingezette strategieën en om te kijken wat er eventueel zou moeten worden aangepast. Deze bezoeken hebben als neveneffect gehad dat de verschillende bestuurders bij de les zijn gehouden en de aandacht voor het IIVR-project niet verslaptte.

Ook de participerende organisaties en de burgers zijn gedurende het vervolg van het project op de hoogte gehouden. Het proces is bewust uitermate transparant opgezet, waardoor de 'sense of urgency' blijft bestaan. Zo kregen de burgers twee keer per jaar een nieuwsbrief, was er een website en konden mensen via GIS de door hen ingebrachte ideeën blijven volgen tijdens de planvorming. Tenslotte heeft de ruime aandacht voor IIVR door de media het project status gegeven, zodat bestuurders en belangenorganisaties er niet meer omheen konden. Overigens veranderde de insteek van de communicatie gedurende het planproces van actief participeren naar reactief informeren. Dit was onvermijdelijk, omdat de focus steeds meer kwam te liggen op beleidsmatige keuzes.

Het projectbureau maakt formeel geen deel uit van Rijkswaterstaat, maar ze hebben wel geprobeerd om de aanwezige kennis van de Rijkswaterstaaters zo veel mogelijk te gebruiken. Naast het gebruiken van specifieke kennis ten aanzien van interactieve planvorming (zogenaamde infraplanmodel) is er bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt van expertise op het gebied van GIS.

De uitkomst van het project is een inrichtingsplan dat qua inhoud en proces kan rekenen op draagvlak en financiële middelen. Geconcludeerd kan worden dat Rijkswaterstaat erin geslaagd is om via een multidisciplinaire, brede aanpak voor gebiedsinrichting haar eigen doelstelling, zijnde de bevordering van de waterkwaliteit, te verwezenlijken.

*c. Elementen uit interviews:*

- "IIVR is een voorbeeldproject voor Rijkswaterstaat dat zou moeten werken als impuls voor een publieksgerichtere, integralere benadering van planprocessen." (Dhr. Licht, RWS)
- "Het beleid voor dit gebied was enorm versnipperd, maar niemand nam het initiatief om tot een integrale aanpak te komen. Die aanpak was wel

- nodig, ook om onze eigen maatregelen in dat gebied effectief te kunnen uitvoeren. Daarom hebben de overheden en belangenorganisaties gezamenlijk besloten om samen een inrichtingsplan op te stellen en dat met een initiatiefgroep actief te begeleiden.” (Dhr. Licht, RWS)
- “De vernieuwing zit vooral in het feit dat de bestuurders een gezamenlijk doel voor ogen hebben gekregen.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “Het is tot nu toe een geslaagd project. We zijn erin geslaagd om een integraal plan te schrijven, dat niet alleen beperkt is gebleven tot papier, maar dat nu ook echt wordt uitgevoerd.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “Het gestructureerde samenwerken met belangenorganisaties en het feit dat ze ook tijdens de uitvoering nog mee kunnen praten, is een innovatief aspect.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “Het project heeft een impuls gegeven ten aanzien van de publieksgerechtigdheid van Rijkswaterstaat. Het is een voorbeeldproject ten aanzien van het betrekken van het maatschappelijke en bestuurlijke veld dat aangeeft hoe je zowel ten aanzien van de uitvoering als de financiering kan komen tot een bestuurlijk commitment.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “We zijn begonnen met het opzetten en faciliteren van een projectbureau vanuit Rijkswaterstaat. Voor de tot stand koming van het draagvlak was het cruciaal om dit bureau een onafhankelijke en neutrale status te geven, ondanks het feit dat het bij Rijkswaterstaat is ondergebracht.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “We hebben ervoor gezorgd dat het bureau bestond uit mensen met verschillende achtergronden; dus een communicatiedeskundige, een bestuurskundige, een GIS-specialist, een planoloog, etc.” (Dhr. Licht, RWS)
  - “Uniek is vooral dat alle betrokken partijen hebben bijgedragen aan de financiering van het project. Het heeft wel erg geholpen dat LNV en Rijkswaterstaat 70% van de kosten op zich hebben genomen. De ervaring leert echter dat je wel integrale plannen kunt maken, maar zonder financiering komt er niets terecht van de uitvoering van die plannen.” (Dhr. R. van Eijden, provincie Gelderland)
  - “Er waren maatregelen die wij graag uitgevoerd zagen en daar stond tegen over dat andere maatregelen van ons niet nodig waren geweest. Dat is inherent aan een dergelijk proces, het is geven en nemen.” (Dhr. R. van Eijden, provincie Gelderland)

*d. Instrumenten (tools):*

Gedurende het project IIVR zijn er verschillende instrumenten ingezet. Ten eerste op het organisatorische vlak. Er is gebruik gemaakt van een bestuurlijk platform dat in feite een vervolg was op een reeds bestaand samenwerkingsverband, namelijk BOVAR. Daarnaast is er een stuurgroep opgezet en is het projectmanagement in handen geweest van één onafhankelijke en multidisciplinair projectorganisatie.

Om tot een inrichtingsplan voor het gebied te komen is er gebruik gemaakt van een bottom up integraal inrichtingsplan gebaseerd op het bestaande instrument; infraplan. Daartoe zijn verschillende communicatie-instrumenten ingezet, zoals advertenties, gericht aanschrijven, openstellen gratis telefoonnummer, website en nieuwsbrief. Daarnaast zijn er themagewijze of gebiedsgewijze interactieve bijeenkomsten georganiseerd voor de burgers en organisaties uit het gebied. Dit alles is uiteindelijk geresulteerd in een convenant. Het gehele project is zowel intern als extern geëvalueerd.

### 3.2 Tweede Maasvlakte

#### *a. Het project:*

Sinds begin jaren negentig ontwikkelde zich het besef dat het Rotterdamse havengebied voor de ontwikkeling van haar bedrijvigheid behoefte had aan extra ruimte. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam drong er bij de gemeente en het Rijk op aan om passende maatregelen te nemen, opdat de bedrijvigheid niet als gevolg van ruimtegebrek zou stagneren. In de regio namen de planontwikkeling vanuit een economisch perspectief actief ter hande, maar deze planvorming stagneerde, omdat er ook veel maatschappelijke weerstand ontstond.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelde voor om de vraag of er behoefte was aan extra ruimte op de Maasvlakte te onderscheiden van de vraag op welke wijze deze ruimte diende te worden ingericht. Met de oprichting van het projectbureau PMR (1997) werd gestart met een open planproces waarin zowel het nut als de noodzaak van de tweede Maasvlakte uitputtend werd onderzocht en bediscussieerd. In deze periode startte tevens de PKB-procedure die ook alleszins ruimte bood voor overleg en gedachte-wisseling.

Mede dankzij de inspanningen van het projectbureau PMR is in de afgelopen jaren een breed draagvlak ontstaan voor de aanleg van maximaal 1000 ha extra bedrijfsruimte. Dit besluit is gekoppeld aan de aanleg van 750 ha extra natuur en de verbetering van de leefkwaliteit in het havengebied. De koppeling van economische doelstellingen aan natuurdoelen en leefbaarheidsdoelen is cruciaal geweest om een breed draagvlak te vinden voor de plannen. Dit draagvlak wordt zichtbaar in het gesloten bestuursakkoord.

Het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam tekenden het bestuursakkoord 'Project Mainportontwikkeling Rotterdam' (PMR). Daarin staan afspraken over de financiering en de uitvoering van de drie deelprojecten: de aanleg van de tweede Maasvlakte, inclusief natuurcompensatie; de aanleg van 750 hectare natuur- en recreatiegebied; projecten op bestaand Rotterdams grondgebied.

*b. Systeeminnovatie:**Achtergrond, definitie en visie:*

De behoefte aan een grootschalige ingreep in het Rotterdamse havengebied (systeeminnovatie) is stapsgewijs ontstaan vanuit de vraag van verschillende maatschappelijke organisaties. Begin jaren negentig werd de ruimtebehoefte voor de bedrijvigheid geagendeerd door het Havenbedrijf als protagonist van het bedrijfsleven. Mede vanwege deze eenzijdig economisch invalshoek ontstond veel maatschappelijke weerstand in brede kring. Toen de doelstelling van extra ruimte voor bedrijvigheid werd gekoppeld aan extra natuur en verbetering van de leefbaarheid in Rotterdam sloten nieuwe partijen zich aan bij de planvorming voor het havengebied. Bij de planvorming tot dusver is het erg belangrijk geweest dat het grote aantal betrokkenen (bij de Rijks-overheid, lagere overheden, maatschappelijke organisaties, belangengroepen) een passende plek kregen om mee te denken over de planvorming. Vanwege de grootschaligheid van de geplande ingrepen en het intensieve ruimtegebruik bestaat het gevaar dat het proces verzandt in overleg of in een loopgravengevecht tussen enkele betrokkenen.

*Kenmerken van systeeminnovaties:*

De planvorming voor de tweede Maasvlakte tot dusver is een complex planproces waaraan veel belanghebbenden inmiddels meer dan tien jaar met elkaar van gedachten wisselen. Het inmiddels ontstane draagvlak voor de visie voor de tweede Maasvlakte ontbrak medio jaren negentig in sterke mate. Het nut en de noodzaak van de ruimteclaims vanuit het bedrijfsleven werden ter discussie gesteld.

Dat er sindsdien een breed draagvlak is ontstaan voor een gedeelde visie op de ruimtelijke inrichting van het havengebied is een bijzondere prestatie. Deze ommezwaai werd mogelijk door alle partijen die zich geroepen voelden om mee te denken over de planvorming uit te nodigen tot deelname aan een open planproces. De opgebouwde weerstand bij tal van organisaties kreeg zodoende een plaats in de meningsvorming. Als katalysator heeft het Overleg Niet Rijkspartijen gewerkt die als discussieplatform heeft gefungeerd.

Zoals hierboven aangegeven was de koppeling van economische, natuur- en leefbaarheidsdoelen cruciaal voor het draagvlak. Ook de rol van de nationale politiek was in het planproces in positieve en negatieve zin bepalend. Gedurende lange tijd bestond bij de departementen een bonte verscheidenheid aan meningen over de wenselijkheid van de tweede Maasvlakte. Vanwege deze kakofonie van geluiden werden lange tijd geen besluiten genomen over de vraag of een tweede Maasvlakte noodzakelijk was. Vanwege ontbrekende besluiten en randvoorwaarden op nationaal niveau vond de planvorming te veel in het luchtledige plaats. Mede vanwege deze verscheidenheid aan idee-

en op nationaal niveau is het afbreukrisico voor de planvorming groot geweest.

Voor deze planontwikkeling bestaan geen gebaande wegen, omdat het tal van onderling samenhangende aspecten en belangen raakt. Deels kon worden aangesloten bij bestaande kaders (zoals de PKB-procedure), maar deels werkten regels juist erg belemmerend (m.e.r.-procedure) of dienden aanvullende regels te worden ontwikkeld voor actieve deelname aan het planproces.

Diverse kenmerken van het project PMR sluiten aan op begripsomschrijving van systeeminnovatie. Het project PMR is grootschalig en complex en leent zich om vanuit tal van andere invalshoeken en begrippen verder te analyseren. In dit project staat het aspect van systeeminnovatie voorop.

#### *Systeeminnovatie als aanpak:*

Bezien vanuit de invalshoek van systeeminnovaties is het interessant dat na een moeizame start van de gedachtevorming over de tweede Maasvlakte die bijna eindigde in het afblazen van het project, er inmiddels toch een bestuursakkoord is afgesloten dat ondertekend is door een breed samengestelde groep van publieke, semi-publieke en private organisaties. Ook de PKB-procedure is behoudens de beroepsprocedures met succes afgerond.

Er zijn diverse factoren die hebben bijgedragen aan de geschetste ommezwaai (van gestagneerde besluitvorming naar een ondertekend bestuursakkoord). Navolgend behandelen we enkele van deze factoren, zoals deze te destilleren zijn uit achtergrondmateriaal, een face-to-face interview en een telefonisch interview:

- Het projectbureau PMR heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de tot stand koming van het bestuursakkoord en de tot stand koming van een draagvlak:
  - o Met het opzetten van het projectbureau is wel welbewust een duw gegeven aan de planvorming. Hierdoor ontstond ook bij de betrokkenen een gevoel dat er een partij was die echt verder wilde. De oprichting van het projectbureau was nochtans geen garantie voor succes. Vanuit diverse geleidingen bestonden kansen genoeg om het planproces tegen te werken, te vertragen en te frustreren.
  - o Een succesfactor in het functioneren van het projectbureau was dat de medewerkers voor het projectbureau PMR vanuit de verschillende betrokkenen bij de tweede Maasvlakte medewerkers werden gerekruteerd. Gaandeweg ontstond tussen deze medewerkers een constructieve en goede samenwerkingssfeer. Het projectgebonden karakter van het bureau maakte het mogelijk om enigszins onthechte standpunten te formuleren over de plannen. Het projectbureau bracht de verschillende standpunten van de achterban dicht bij elkaar en was in staat om bij anderen een



- bij elkaar en was in staat om bij anderen een gevoel van urgentie te kweken.
- Een andere succesfactor in het functioneren van het projectbureau is geweest dat men sinds de oprichting steeds een passende rol heeft gekozen die het stadium van de planvorming vereiste. Gaandeweg heeft het projectbureau de rollen vervuld van projectleider onderzoek, procesbegeleider, voorlichter, procesfacilitator en onderhandelaar. Alleen al uit de variëteit aan rollen blijkt dat het projectbureau over de nodige creativiteit beschikte om het proces verder te helpen afhankelijk van het stadium van de planvorming.
  - Er is door het projectbureau geen specifieke procesaanpak gebruikt die botweg kon worden toegepast. De beschikbare kennis en expertise in het projectbureau met betrekking tot dit type projecten lijkt de belangrijkste kennisbron voor haar handelswijze. Deze kennisbron leidde ertoe dat er wel hier en daar gebruik is gemaakt van instrumenten of tools die binnen het projectbureau zinvol werden gevonden.
  - Bij de planvorming voor de tweede maasvlakte was de bevordering van communicatie en gedachtevorming met zowel publieke, semi-publieke en private partijen na de moeizame start cruciaal. Deze rol werd deels vervuld door het Overleg Niet Rijkspartijen onder voorzitterschap van Alders. Enkele factoren droegen bij aan de door ONR geleverde bijdrage:
    - Na een moeizame start van het planproces begin jaren negentig wist Alders zowel lagere overheden, maatschappelijke organisaties als belangengroepen weer aan tafel te krijgen door aan te geven dat er prijs werd gesteld op hun mening. Tegelijkertijd wist hij ook realistische verwachtingen te presenteren waardoor de betrokken partijen niet gaandeweg teleurgesteld afhaakten.
    - Ofschoon Alders' ze uit hun loopgraven wist te krijgen en er in slaagde om hen aan te sporen tot meedenken, ontstond er geen zindelijk praatcircus. Vergaderingen werden met name gepland als er echt iets besloten moest worden. Doordat de zin van het overleg voor deelnemers steeds helder was, was de deelname aan de vergaderingen goed en stemde de uitkomsten tot tevredenheid.
  - Gaandeweg ontstond een netwerk van een selecte groep van mensen (circa tien) die vanuit hun eigen functie, organisatie en doelstelling de wens hadden om PMR verder te helpen. Dit netwerk functioneerde vanuit hun eigen professionele positie, maar ook als personen die informatie uitwisselden en besluiten afstemden. Deze groep van protagonisten is voor de tot stand koming van het bestuursakkoord cruciaal geweest.
  - Als aanpak heeft het goed gewerkt dat over de stand van zaken in de planvorming een site is ontwikkeld waardoor iedereen goed op de hoogte kon zijn. Door deze werkwijze ontstaat een transparantie in het planproces die vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van velen extra

hard nodig is. Bovendien verschaft het geïnteresseerden het houvast om op passende momenten te reageren of deel te nemen aan bijeenkomsten.

*c. Elementen uit interviews/literatuur:*

Start proces:

- "Het open proces waarmee het projectbureau PMR begon, heeft geen stand gehouden. In oktober 1998 gingen de luiken dicht om pas weer open te gaan toen een vastgetimmerd kabinetsbesluit het licht zag." (PMR Mainportontwikkeling, Het verhaal van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, oktober 2003)
- "Wanneer PMR met het onderzoeken van oplossingsrichtingen nog van start moet, is in Rotterdam een volledig opgetuigde Projectorganisaties Maasvlakte 2 al kaarten aan het tekenen voor de landaanwinning." (Projectdirectie project mainportontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)

Procesverloop:

- "De tot stand koming van diverse eindproducten is vanwege de complexiteit van het thema en de betrokkenheid van velen erg lastig. Tegen die achtergrond beschouwd is de ondertekening van het bestuursakkoord een huzarenstukje." (Wendy de Klerk)
- "Waar het succes hem nou in zit? In 1997 stonden het nut en de noodzaak van een tweede Maasvlakte ter discussie, terwijl enkele jaren later de nationale overheid, lagere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties de wenselijkheid onderschreven. Er heeft in die periode een ommezwaai in het denken over de tweede Maasvlakte plaatsgevonden en dat mag je best een succes noemen." (Huub van Zwam)
- "Als je betrokken partijen er vroegtijdig bij betreft en er in de onderhandelingen ook nog wat verhapstukken valt, dan is een procesaanpak effectiever dan het defensief georiënteerde m.e.r.-instrument." Harry van Huut (Rinke Berkenbosch, Interactieve planvorming vraagt om andere m.e.r. Mainport Rotterdam, Kenmerken 9/3/juni 2002, pp.4-9)
- "Van Huut definieert een procesaanpak als een aanpak van de besluitvorming waarbij de betrokken overheden en organisaties in staat worden gesteld op een interactieve wijze kennis en voorkeuren in te brengen en daarmee invloed uit te oefenen op de besluitvorming." (Rinke Berkenbosch, Interactieve planvorming vraagt om andere m.e.r. Mainport Rotterdam, Kenmerken 9/3/juni 2002, pp.4-9)
- "Punt 2 was dat de voorwas belangrijker is dan de hoofdwas. Van Huut: De formele besluitvorming vindt plaats aan het eind van de rit, maar de materiele besluitvorming gaat daaraan vooraf als de betrokken partijen aan tafel zitten." (Rinke Berkenbosch, Interactieve planvorming vraagt om andere m.e.r. Mainport Rotterdam, Kenmerken 9/3/juni 2002, pp.4-9)
- Het verwijt van achterkamertjespolitiek is wel gevallen. Maar bedenk wel dat elk van die partijen ook een achterban heeft en de ruimte krijgt om met die achterban te overleggen. Dat gaat niet altijd over rozen."

- (Rinke Berkenbosch, Interactieve planvorming vraagt om andere m.e.r. Mainport Rotterdam, Kenmerken 9/3/juni 2002, pp.4-9)
- “Een van tevoren vastgesteld stappenplan was voor PMR niet aan de orde. De handboekindeling in definitiefase, ontwerpfase en degelijke is wellicht bruikbaar bij technische vraagstukken als “hoe bouw ik een brug”, maar bij PMR was daar helemaal niet toe besloten.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
  - “Het resultaat? De intensieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties heeft voor PMR een rijkdom aan ideeën opgeleverd. Op een aantal momenten bleek de overeenstemming die daar werd bereikt zelfs in staat de haperende besluitvorming van de Rijksoverheid te bespoedigen.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
  - “Voor de procesbegeleiding bij PMR bestaat geen handboek dat je zomaar kan toepassen ofschoon er de laatste jaren wel wat vakliteratuur is verschenen. Het gaat om vaardigheden die we van de tegeltjes kennen zoals goed luisteren naar betrokkenen, niemand heeft de wijsheid in pacht, overval mensen niet, maar laat ze nieuwe kennis integreren.” (Huub van Zwam)
  - “De OBN was voor het procesmanagement van de tweede Maasvlakte erg belangrijk. Er werd weinig vergaderd, maar als er een bijeenkomst was, wist iedereen dat er echt iets te bespreken viel en dat er knopen zouden worden doorgehakt. De opkomst was door deze aanpak erg goed.” (Huub van Zwam)
  - “Binnen het OBN ontstond gaandeweg een gevoel dat de visie op de tweede Maasvlakte op hoofdlijnen duidelijk was. Het zich ontwikkelen- de groepsgevoel was veel belangrijker dan de formele kanten van dit samenwerkingsverband.” (Huub van Zwam)
  - “Tijdens het proces bestonden zo nu en dan grote afbreukrisico’s die achteraf de tot stand koming van het bestuursakkoord bijzonder maken. Het kabinet had bijna besloten om geen majeure uitbreiding te willen van de tweede Maasvlakte. Op het nippertje werd deze standpuntbepaling van het kabinet vermeden.” (Huub van Zwam)
  - “De bestuurscultuur in de gemeente Rotterdam maakte de bestuurders niet alert genoeg naar politiek Den Haag. Er heerste een gevoel van als wij dat graag willen, dan volgt Den Haag ons wel.” (Huub van Zwam)

#### Rol Alders:

- “Alders’ conclusie: “Kabinet, je hebt ze zelf aan tafel gevraagd, dus je zult naar ze moeten luisteren. En maatschappelijke organisaties: overleg is mooi, maar de politiek beslist.” “Zo simpel als het klinkt, betekent die conclusie de ommekeer in een proces waarbij partijen zich steeds dieper ingraven in hun standpunt om elkaar vandaar met onderzoeksrapporten te bekogelen.” (PMR Mainport-ontwikkeling, Het verhaal van het Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, oktober 2003)

- “Alders weet als voorzitter meningen en wensen te inventariseren zonder dat de vlam in de pan slaat. En de werkwijze van het ONR is simpel, maar productief: er is pas een akkoord wanneer iedereen het op alle punten met elkaar eens is en plenair vergaderen gebeurt alleen als echt vooruitgang kan worden geboekt.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
- Hans Alders, voormalig milieuminister en tegenwoordig commissaris van de koningin in Groningen, wist de breuk te lijmen. De partijen kwamen weer *on speaking terms*. (Rinke Berkenbosch, Interactieve planvorming vraagt om andere m.e.r. Mainport Rotterdam, Kenmerken 9/3/juni 2002, pp.4-9)

#### Rol projectbureau:

- Communicatie is voor het PMR erg belangrijk, omdat een min of meer gedeeld beeld moet ontstaan. Momenteel is de inzet om met alle partijen toe te werken naar een uitvoeringsovereenkomst eind dit jaar. De complexiteit van het planproces kan nauwelijks onderschat worden. Altijd is er wel een partij die iets anders wil dan zoals het bedoeld is. Actief informeren, communiceren, partijen bij elkaar brengen is dan geboden. (Wendy de Klerk)
- “Er heeft voor wat betreft de rol van PMR geleidelijk aan een omslag plaats gevonden. Aanvankelijk was voor de communicatie vooral de functie van informeren en consulteren bedoeld. Nu wordt het ook de bedoeling om dichter tegen de besluitvorming aan te staan om het ontwerpproces te vergemakkelijken. De kunst is om de vele partijen die betrokken zijn bij PMR uit de verdedigende stellingen te houden of te krijgen en ze actief te laten meedenken over constructieve visies, voorstellen of maatregelen.” (Wendy de Klerk)
- “Voor de projectdirectie ontstaat echter juist in deze crisis een passende rol voor de zo lang gekoesterde ambitie van neutrale procesbegeleider: die van bemiddelaar.” “En juist daarin blijkt de kracht van de projectdirectie te liggen. Via een web van formeel en informeel overleg tussen belangenbehartigers, gemeente Rotterdam en het kabinet ontstaat geleidelijk aan een plan waarin iedere vertrouwen heeft.” (PMR Mainport-ontwikkeling, Het verhaal van het Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, oktober 2003)
- “PMR wordt door deze club niet echt van harte verwelkomd. Haagse inbreng is echter niet te vermijden, al is het maar vanwege de procedures voor de ruimtelijke ordening en een bijdrage in de financiering.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
- “Voor PMR wordt en relatief kleine projectdirectie gevormd van elf mensen, gedetacheerd vanuit de projectpartners V&W, VROM, LNV, EZ en de gemeente Rotterdam.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)

- “Huisvesting en ondersteunende diensten kiest de projectorganisatie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat ook de minister levert die het project namens het kabinet coördineert. Ondanks de eigen ruimtes, eigen briefpapier, eigen administratie en archivering blijkt het in deze setting niet eenvoudig te zijn om consequent over te komen als een neutrale projectorganisatie voor acht deelnemende overheden.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
- “Als communicatieaanpak kiest de directie in deze situatie voor “eerlijk zeggen hoe het zit”. Hooijmeijer: “Geen mooie verhalen, gewoon uitleggen dat de politieke besluitvorming geen lineair pad is en dat wie er niet blij mee is, bij de minister moet wezen.” (Projectdirectie project Mainport-ontwikkeling, Logboek, leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, februari 2002)
- De veelkleurige samenstelling van het projectbureau PMR is een belangrijke succesvoorwaarde geweest. De variëteit van mensen versterkt een organisatie zodra ze zich verbinden aan de projectorganisatie. Het is gaandeweg erg goed gelukt om de verschillende expertises van de mensen te benutten. Gaandeweg is het een vriendenclub geworden met een sterke loyaliteit aan het projectbureau PMR. (Huub van Zwam)
- De lange termijn visie voor de regio Rotterdam is ontwikkeld met een breed samengestelde groep van organisaties. Dat leidde tot teksten met een hoog “vrede en veiligheid”-gehalte, maar ondanks dat groeide er wel wat tussen de betrokkenen. (Huub van Zwam)
- Een echte succesfactor is de betrokkenheid van circa tien mensen geweest uit verschillende organisaties die in de positie zaten om iets te weeg te brengen in het besluitvormingsproces. Tussen deze mensen bestond een soort van virtueel verbond waardoor ze elkaar steunden ook als niet alles van te voren was afgekaart. Belangrijke deelnemers waren Jan Jelle Feenstra (kamerlid PvdA), Hans Alders, directeur generaal Westerduin. (Huub van Zwam)

#### Rol politiek:

- “Bovendien is de politieke hectiek rondom het eerste kabinet Balkenende een context waarin een beslissing over zoveel miljarden nauwelijks te nemen valt.” “Wanneer eind mei 2003 eindelijk een nieuwe kabinet aantreedt, wordt het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam niet genoemd in het “Akkoord op Hoofdpijnen” dat de basis voor vier jaar regeren moet vormen.” (PMR Mainport-ontwikkeling, Het verhaal van het Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam, oktober 2003)
- De Rijksdepartementen waren het onderling oneens en er bestond eigenlijk ook geen incentive waardoor er een gevoel van urgentie ontstond. In zo’n klimaat van vrijblijvendheid is het lastig om verder te komen. (Huub van Zwam)
- Minister Netelenbos heeft zich lang wat afwachtend opgesteld en niet meteen positie gekozen. Wel heeft ze ervoor gezorgd dat er een tijdspad kwam te liggen voor besluitvorming in de regering. Deze procesafpraak

heeft ertoe geleid dat er wel enig gevoel van urgentie ontstond zodat allerlei betrokkenen naar iets konden toewerken. (Huub van Zwam)

*d. Instrumenten (tools):*

Er is door de verschillende deelnemers in het project gebruik gemaakt van standaard werkwijzen, hulpmiddelen of instrumenten. Er heeft in de besluitvorming rond PMR geen centrale regie plaats gevonden. Zoekend naar instrumenten is het de vraag vanuit welk perspectief of vanuit welke organisatie gestart wordt (vanuit het PKB, vanuit Verkeer en Waterstaat, vanuit het Gemeentelijk Havenbedrijf). Het besluitvormingsproces op hoofdlijnen doorlopend en analyserend, zijn de volgende factoren vanuit de behoefte aan sturing en instrumentarium interessant: 1) het projectbureau PMR als organisatie (tijdelijk, gevarieerd samengesteld), 2) het ONR onder leiding van Hans Alders (defreezing verstoorde verhouding, actieve participatie (maatschappelijke) organisaties), 3) voorlichting en communicatie via een site (toegankelijkheid, transparantie), 4) kennis en ervaringen van procesdeskundigen in plaats van handboeken.

### **3.3 Overdiepse Polder**

*a. Het project:*

Na de wateroverlast van 1995 werd door RWS een integrale verkenning uitgevoerd om te bezien op welke wijze voortaan de risico's van wateroverlast zouden kunnen worden verminderd. In de landelijk uitgevoerde verkenning werd de Overdiepse Polder aangewezen als overloopgebied. De landelijke verkenning was een schok voor de bewoners en boeren in de Overdiepse Polder. Onaangekondigd en zonder vooroverleg werd hun leefomgeving ingeruild in de strijd voor de landelijke veiligheid van Nederland.

Naar aanleiding van de integrale verkenning is de Bewonersvereniging Overdiepse Polder opgericht. Betrekkelijk onverwacht bekritiseerde de Bewonersvereniging niet alleen de uitkomsten van de integrale verkenning, maar ontwikkelde men een visie waarin de bestaande huizen/bedrijven werden opgegeven en waar de helft van de bewoners op terpen zou komen te wonen, terwijl de andere helft naar elders zou gaan verhuizen.

De uitwerking van de bewonersplannen heeft plaatsgevonden als een Spiegelproject van Habiforum. De afgelopen jaren heeft ook het project Ruimte voor de Rivieren een extra impuls gegeven aan de uitwerking van de plannen. Recentelijk heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ingestemd met de start van de planuitwerking ten behoeve van de Overdiepse Polder. Hiermee komt een einde aan de onzekerheid die de belangengroep van begin af aan juist trachtte te beëindigen.

*b. Systeeminnovatie:*

*Achtergrond, definitie en visie:*

De Overdiepse Polder is een aardig voorbeeld van een systeeminnovatie vanwege de belangrijke ommezwaai van de bewoners van de Belangengroep Overdiepse Polder. Hun motto was: "Liever gaat het onze deur voorbij, maar als het vroeg of laat toch moet, dan snel een besluit en in één keer goed aanpakken. Dan kunnen we tenminste weer verder." Ofschoon dit niet meteen in hun belang leek, koos de Belangengroep Overdiepse Polder voor een visie waarin "hun" polder drastisch zou worden aangepakt. De belangengroep accepteerde zodoende de bestemming als overloopgebied. Door het hierop volgende overleg met tal van betrokkenen werd de visie van de belangengroep ook geworteld in de bestuurspraktijk van gemeenten, de provincie, het waterschap en het Rijk.

*Kenmerken van systeeminnovaties:*

De systeeminnovatie bij de Overdiepse Polder is vanuit waterbeheersing een belangrijke stap, maar ook weer niet aan te duiden als een complete systeemwijziging. Pas door het overleg van de belangengroep en enkele partijen die hen ondersteunden werd de visie van de belangengroep vertaald naar de bestuurlijke praktijk. Ook de voorwaarden die de belangengroep stelden voor het nakomen van haar visie kon zodoende zijn plaats vinden.

Interessant en opmerkelijk is dat de Belangengroep Overdiepse Polder na eerst geschrokken te zijn van de landelijke planvorming, voor een langere termijn oplossing kiest. Er is bij de Belangengroep Overdiepse Polder sprake van een ingrijpende perspectiefwisseling. De perspectiefwisseling is niet het gevolg van een intensief samenwerkingstraject tussen verschillende betrokkenen. De perspectiefwisseling is het gevolg van group thinking binnen de Belangengroep zelf die wel is geïnstigeerd door de Integrale Verkenning.

Een stimulerende factor voor de tot stand koming van de perspectiefwisseling is dat het de agrarische sector bedrijfseconomisch slecht gaat, hetgeen bedrijfsverplaatsing of opheffing eerder bespreekbaar maakt dan wanneer het in economisch opzicht erg goed ging. Een andere stimulerende factor voor de perspectiefwisseling was dat het gebied betrekkelijk recent watervrij is. De verbondenheid met het water en de historie van wateroverlast, maakt de stap naar het terugdraaien van eerder gerealiseerde vernieuwingen kleiner is dan anders.

*Systeeminnovaties als aanpak:*

De Overdiepse Polder is een voorbeeld van een innovatie die geen resultante is van een diep gekoesterde wens van allerlei betrokkenen om het roer om te

gooien. De impuls tot de innovatie komt zoals aangegeven van de belangengroep zelf.

Opvallend in de aanpak is dat in brede kring het gevoel bestond dat de perspectiefwisseling opvallend en prijzenswaardig was. De kwetsbare opstelling van de belangengroep heeft diep respect afgedwongen bij burgers en anderen. Hierdoor ontstond een actieve bereidheid om met de belangengroep mee te denken.

In het verlengde van de perspectiefwisseling is binnen twee projectgebonden organisaties (Habiforum en Ruimte voor de Rivieren) verder gewerkt aan de realisatie van de visie. Hierdoor is een manier gevonden om de nieuwe visie te verbinden met een politiek-bestuurlijk draagvlak en een operationele uitwerking. Het risico dat de perspectiefverandering niet verder zou zijn gekomen dan een leuk idee was levensgroot aanwezig.

*c. Elementen uit interviews:*

- “De belangrijkste bijdrage van de Ontwerpateliers in het kader van Ruimte voor de Rivieren is het ontstaan van draagkracht voor de ontwikkelde plannen met de Overdiepse Polder. Eerder waren er kanttekeningen, maar nu strijden ze met ons mee.” (Sjaak Broekmans, Belangengroep Overdiepse polder)
- “Ik ben minder bang voor het water dan voor de politiek.” (Sjaak Broekmans, Belangengroep Overdiepse Polder)
- “De Staatssecretaris heeft beloofd om voor juni 2004 een uitspraak te doen over haar plannen met de Overdiepse Polder, maar het zou me niet verbazen als andermaal zou blijken dat de politiek haar beloftes niet nakomt.” (Sjaak Broekmans, Belangengroep Overdiepse Polder).
- “Het ontwerp van samenwerkingsprocessen is een cruciale factor bij de planning en realisatie van infrastructuurprojecten. Doorgaans zijn veel partijen in dit proces betrokken die min of meer tot elkaar veroordeeld zijn in het kader van het project. De kunst is om de kennis, expertise en kunde van de betrokkenen op de passende momenten te benutten.” (Andre Rijsdorp)
- “Zodra partijen in een project niet deelnemen die er wel bij betrokken zijn, worden in een later stadium van het proces toch argumenten gewisseld of hindermacht in stelling gebracht. Conclusie moet dus zijn dat openheid een uitgangspunt moet zijn, dat dit niet meteen leidt tot vertraging en dat zo’n proces gewoonweg meer kan opleveren.” (Andre Rijsdorp)
- “Wanneer een projectmanager die op hoofdlijnen een project aanstuurt een presentatie moet geven over “zijn” project kan hij niet volstaan met de mededeling aan zijn publiek dat de precies ruimtelijke consequenties van zijn plan aan een medewerker intern zijn uitbesteed. Hij verliest dan ter plekke ten overstaan van zijn publiek zijn geloofwaardigheid. Ofschoon je niet altijd alles hoeft te weten over de details van een project is



- het in een ontwerpproces onontkoombaar om steeds met de inhoud van zo'n project bezig te zijn." (Andre Rijdsorp)
- "Bij procesmanagement zijn vooringenomen standpunten van ambtenaren een risico, omdat de standpunten later alsnog ingetrokken kunnen worden door politiekbestuurders. Belangrijker dan standpunten van individuele ambtenaren in zo'n proces zijn dan ook de argumenten voor en tegen, want die zijn ook in latere stadia van het proces nuttig in de gedachtewisseling en samenwerking." (Andre Rijdsorp)
  - "De Belangenvereniging Overdiepse Polder was in politiek bestuurlijk opzicht naïef, want men had geen notie van de manier waarop de voorwaarden, verbonden aan haar eigen visie, gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit vergt actieve samenwerking van gemeenten, provincies en waterschappen en daarop was de belangenvereniging niet voldoende ingericht." (Andre Rijdsorp)
  - "De fraaie uitkomsten tot dusver ten spijt is het de vraag of de visie waaraan de bewoners van de Overdiepse Polder zich hebben verbonden wel zo aantrekkelijk is. Eens in de vijfentwintig jaar zal het naar verwachting misgaan met de wateroverlast, hetgeen tot een enorme schade kan leiden voor alle bewoners. Het is dan ook wenselijk om bij de verdere uitwerking van de plannen te overwegen of de risico's niet kunnen worden verkleind door bijvoorbeeld meer gevarieerde bedrijvigheid in dat gebied." (Andre Rijdsorp)
  - "In de praktijk zijn ambtenaren een lastpost. Dat geldt ook voor Verkeer en Waterstaat. De kunst is om ze in projecten mee te krijgen en dat wil wel lukken als ze tenminste hun werk doen." (Peter de Rooy)
  - "In de praktijk is het lastig met overheden om te gaan, want daar hangt zo'n zwangerschapscultuur. Zo realiseer je geen doorbaak, hooguit breken de vliezen." (Peter de Rooy)

#### *d. Instrumenten (tools):*

De belangrijke ommezwaai in dit praktijkvoorbeeld was de keuze van de Belangengroepgroep Overdiepse Polder. Deze keuze werd in volledige vrijheid genomen door de belangengroep zelf. Men heeft zich hierbij wel van een anonieme enquête bediend waarin de leden zich konden uitspreken over hun toekomstperspectief (blijven, weggaan). Deze enquête kan opgevat worden als een instrument om de interne besluitvorming verder te krijgen. Om de visie van de Belangengroep Overdiepse Polder verder uit te werken en politiek-bestuurlijk draagvlak te verkrijgen, zijn diverse activiteiten ont-plooid die als instrument kunnen worden opgevat. Er werd gebruik gemaakt van het Spiegelproject van Habiforum dat vanwege haar voorbeeldfunctie meteen een speciale lading had. Voorts werd in het kader van Ruimte voor Rivier gebruik gemaakt van ontwerpessies, informatiebijeenkomsten en loopavonden.

### 3.4 De Uitweg

#### *a. Het project:*

De filevorming in de zuidoostelijke hoek van Noord-Holland is een van de grootste verkeersproblemen in Nederland. De grootste problemen doen zich voor tussen Amsterdam en Almere. Momenteel zijn er al veel verkeersproblemen en met de uitbreiding van Almere met nog eens 40.000 woningen in het vooruitzicht, zullen de mobiliteitsproblemen in de regio nog groter worden.

De gemeente Amsterdam heeft slechte ervaringen opgedaan met de inspraakprocedures rond IJburg, met name de tegenstand van natuur- en milieuoorganisaties heeft dat project jarenlang opgehouden. Ook in het gebied tussen Amsterdam en Almere spelen er andere belangen. Zo liggen er in het gebied waardevolle natuurgebieden, zoals het Naardermeer, het Gein en het Markermeer. Bovendien heeft de streek een belangrijke recreatieve functie. Om eenzelfde vertraging bij de problematiek in het gebied tussen Almere en Amsterdam te voorkomen, heeft de wethouder van de gemeente Amsterdam samen met bestuurders van Natuurmonumenten en provincie Noord-Holland het initiatief genomen om te kijken of er gezamenlijke oplossingen konden worden gevonden.

Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat 10 verschillende organisaties (lokale overheden, maatschappelijke organisaties (voornamelijk natuur en milieu organisaties)) en het bedrijfsleven zich hebben verenigd in het bestuurlijk platform de Uitweg. Doel van de partijen is om samen feiten en meningen te verzamelen en uiteindelijk samen tot keuzes te komen. Het resultaat is een manifest waarin de regionale partijen een standpunt innemen ten aanzien van het Rijk, een toekomstvisie opgesteld voor het jaar 2030.

#### *b. Systeeminnovatie:*

##### *Achtergrond, definitie en visie:*

De innovatie van het project zit in het feit dat partijen met verschillende doelstellingen (Natuurmonumenten en het bedrijfsleven) pogen om nog voordat het Rijk plannen ontwikkeld heeft, gezamenlijk te onderzoeken of er overeenstemming kan worden bereikt over gezamenlijke oplossingsrichtingen. Het gaat daarbij om een regionale visie op bereikbaarheid en gebiedsindriening. Het streven is dat de problematiek hierdoor enerzijds op de bestuurlijke agenda wordt geplaatst en anderzijds dat de visie van de regionale partijen hierin wordt meegenomen. De rol van de rijksoverheid (LNV, VenW en VROM) was, vanwege het feit dat er nog geen formeel standpunt was ingenomen, beperkt tot toehoorder, adviseur en expert. Een aanpak waarbij lokale partijen anticiperen op verwachte beleidsontwikkelingen van het Rijk is innovatief te noemen.

*Kenmerken van systeeminnovaties:*

Doel van de Uitweg is om het bereikbaarheidsprobleem en de ruimtelijke kwaliteit van de regio op de agenda te zetten en gezamenlijk tot afstemming te komen over mogelijke oplossingsrichtingen. Hiertoe heeft de provincie Noord-Holland, in de beginfase met ondersteuning van projectbureau Amsterdam, de coördinatie op zich genomen.

De ambitie van alle partijen is in een gezamenlijk startdocument als volgt verwoord: "een kwaliteitssprong binnen de bestaande plannen of tracés dan wel het realiseren van nieuwe elementen of tracés zodanig dat knelpunten worden opgelost." Bij de start van het project zijn er verschillende overleggen opgezet, zoals een stuurgroep, een projectgroep en een directeurenoverleg.

Een aansprekend en verassend partnership in deze is die tussen de provincie Noord-Holland en Natuurmonumenten. Bij de start van het project was het standpunt van de provincie om voor een nieuwe verbindingsweg A6-A9 te gaan. Maar tijdens de Uitweg zijn er verkiezingen geweest, met als gevolg dat het standpunt van de provincie compleet omsloeg. Een van de verkiezingsafspraken tussen Groenlinks en de VVD was namelijk dat een nieuwe snelweg tussen de A6 en A9 onbespreekbaar was.

Uiteindelijk zijn er verschillende doorbraken tot stand gekomen. Zo was aan het begin van het project de uitbreiding van de openbaar vervoerscapaciteit de enige oplossing voor natuur- en milieuorganisaties. Na afloop van het traject wilden ze echter ook op een open manier over andere opties, als uitbreiding van wegen, praten. Dat partijen ondanks tegenovergestelde belangen en standpunten toch proberen tot een gezamenlijk standpunt op het gebied van bereikbaarheid en kwaliteit van inrichting te komen kan worden gezien als een duidelijke systeeminnovatie.

*Systeeminnovaties als aanpak:*

In de regio spelen meerdere belangen. Het gebied wordt gebruikt voor toerisme, recreatie, waterberging, etc. In het project de Uitweg is daarom gepoogd om besluiten over investeringen in infrastructuur en mobiliteitsbeïnvloedende maatregelen te koppelen aan besluiten over investeringen in natuur, landschap en recreatie. Hiertoe is een multidisciplinair platformoverlegorgaan opgezet.

De belangen van de betrokken partijen (lokale overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven) van het platform de Uitweg lagen in eerste instantie niet dicht bij elkaar. Iedere organisatie heeft andere belangen en daarmee andere wensen ten aanzien van de inrichting van de regio. Om de partijen dichter bij elkaar te krijgen is gebruik gemaakt van een aantal werkgroepen.

Er zijn twee werkgroepen opgericht: één voor mobiliteit en één voor ruimtelijke kwaliteit. Voor het thema mobiliteit is een aantal studies uitgevoerd naar een drietal varianten. Zowel bij de werkgroep bereikbaarheid, als bij natuur en landschap is gebruik gemaakt van ontwerpateliers met in totaal 120 deelnemers. Hierin kwamen o.a. de door het platform geselecteerde 'kansrijke' projecten aan de orde. De deelnemers waren burgers, overheden, bedrijven en brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties en groepen burgers (wijkraden e.d.). Het resultaat bestond uit een opsomming van uitdagingen en knelpunten. Opvallend was dat het voor de werkgroep bereikbaarheid uiteindelijk makkelijker was om tot concrete afspraken te komen dan voor de werkgroep natuur en milieu. De procesleider denkt dat dit komt, omdat de inzet van de ministeries LNV en VROM bij de werkgroep ruimte minder concreet was dan de inzet van RWS in de werkgroep mobiliteit.

De winst van het project voor de uitwegpartijen is de creatie van een gezamenlijk probleembesef en het op de kaart zetten van het probleem. Het aansprekende leiderschap van de voorzitter van de stuurgroep, dhr. Winsemius, heeft hier ook aan bijgedragen. Zijn aanwezigheid en inbreng in het project hebben er aan bijgedragen dat er uiteindelijk een acceptabel manifest op tafel is komen te liggen. Hij heeft de partijen gestimuleerd om creatief na te denken en heeft alle mogelijke varianten bespreekbaar gemaakt en gehouden. Het kiezen van één gezamenlijke oplossingsrichting bleek uiteindelijk helaas nog een stap te veel te zijn.

De positie van Rijkswaterstaat in deze was vrij uniek. Rijkswaterstaat was immers bij het platform de Uitweg betrokken als onafhankelijk toehoorder, omdat het rijk nog geen standpunt had ingenomen. Het was voor Rijkswaterstaat vernieuwend om aan tafel te zitten bij de meningsvorming bij regio partijen ten aanzien van rijksinfrastructuur, zonder er zelf actief bij te betrokken te zijn.

De betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij de Uitweg lag vooral in het kader van mobiliteit. De kwaliteit van de ruimte behoorde meer tot LNV en VROM. Een belangrijke meerwaarde die Rijkswaterstaat in het project heeft kunnen leveren was de helicopterview. De insteek van Rijkswaterstaat is vooral die van scopevergroting, het over de regiogrenzen heen kijken. Wegen stoppen nu eenmaal niet bij een provinciegrens en voorgestelde maatregelen hebben wel degelijk uitwerking op aansluitende (snel)wegen. Verder is Rijkswaterstaat bij uitstek een partij die weet welke verkeers- en vervoersproblemen er in een regio spelen en die verstand heeft van de relevante beleidskaders, zowel op middellange als lange termijn.

Rijkswaterstaat heeft zelf ook geleerd van het project. Zo is gebleken dat bereikbaarheid en mobiliteit slechts twee van de beleidsthema's zijn die in het gebied spelen. En daarnaast is hen duidelijk geworden wat de standpunten en de beweegredenen van de betrokken partijen zijn.

*c. Elementen uit interviews:*

- “Opmerkelijk was dat er in de projectgroep aanvankelijk vooral verkeers- en vervoerambtenaren zaten en nauwelijks mensen van de milieuafdelingen. De groene inbreng moest dan ook vooral komen vanuit de milieuorganisaties. De mensen die meer op het gebied van ruimtelijke ordening thuis waren, vormden hier een bruggetje tussen.” (Konijn, RWS-NH)
- “Dat was wel even wennen voor ons als Rijkswaterstaat. De regio sprak over rijksinfrastructuur, terwijl RWS aan de zijlijn stond. Onze rol was dan ook beperkt tot het aanleveren van feiten en kennis met betrekking tot het gebied. De belangrijkste reden voor ons om mee te doen aan dit traject is dat wij onderkenden dat het noodzakelijk was om de bereikbaarheid van het gebied op de agenda te krijgen.” (Konijn, RWS-NH)
- “Er is meer begrip gekweekt voor elkaars standpunten zo heeft Natuur en Milieu nu meer begrip gekregen voor het idee om meer asfalt te leggen, terwijl zij bij aanvang alleen de optie OV bespreekbaar vonden.” (F. van der Burght, PMB/ Noord-Holland)
- “Je kunt een proces waarbij globale keuzes moeten worden gemaakt beter sturen op ramingen in plaats van alles op de komma uit te rekenen” (F. van der Burght, PMB/ Noord-Holland)
- “Voor de gemeente Amsterdam was het belangrijk dat de issues überhaupt op de agenda kwamen en dat er vervolgens door het Rijk een planstudie zou worden uitgebracht. Welk tracé de best optie was, was voor hen pas in tweede aanleg van belang.” (F. van der Burght, PMB/ Noord-Holland)
- “Er speelden vele verschillende doelstellingen op verschillende niveaus.” (F. van der Burght, PMB/ Noord-Holland)

*d. Instrumenten (tools):*

Om het project goed te organiseren is er gebruik gemaakt van een stuurgroep, een projectgroep, een directeurenoverleg en twee werkgroepen. Daarnaast is er een projectbureau opgezet met een procesmanager. De beide werkgroepen hebben verschillende tools gebruikt, zoals bijvoorbeeld ontwerpateliers en planstudies (vooral ten behoeve van de bereikbaarheid). Een laatste ‘instrument’ is het op papier zetten van de afspraken. Bij de start van het proces is er een startdocument gemaakt en aan het einde van het traject is er een manifest uitgebracht.

### 3.5 Sijtwende

#### *a. Het project:*

De plannen voor de aanleg van de noordelijke stadsrandweg bij Den Haag dateren al van voor de Tweede Wereldoorlog. Reeds in 1938 wordt er over de aanleg van de weg gesproken, maar de plannen hebben altijd op veel verzet gestuit van de Gemeente Voorburg<sup>1</sup> waar de weg dwars doorheen zou gaan. In de loop der jaren zijn er verschillende pogingen gedaan om de weg aan te leggen, maar de pogingen strandden vaak in moeizaam bestuurlijk overleg en rechtszaken.

In 1990 besloot het Rijk dat het tijd werd om een studie uit te voeren naar de mogelijke varianten voor de aanleg van de weg. Het Rijk vroeg de provincie om gebruik te maken van haar aanwijzingsbevoegdheid. De provincie stemde in en verplichtte Voorburg om binnen een jaar met een bestemmingsplan te komen waarin ook de betreffende weg was opgenomen. Indien Voorburg nog steeds niet zou meewerken, dan zou de provincie een bestemmingsplan vaststellen.

Op datzelfde moment komt projectontwikkelaar, de heer Bohemen, op het idee om het gedeelte van de randweg dat door Voorburg loopt aan te leggen onder het 'maaiveld'. Zijn idee is om de ruimte boven de weg te gebruiken voor de bouw van woningen. De gemeente Voorburg ziet in het plan 'Sijtwende' een betere oplossing dan de tot dan toe door het Rijk geopperde plannen. De gemeente neemt daarom in haar bestemmingsplan het plan van de heer Bohemen op, wat in concreto betekende dat de weg door een tunnel zou gaan lopen. Onderdeel van het plan van de heer Bohemen is dat hij de weg in eigen beheer en op eigen risico aanlegt. Hiertoe richt hij samen met bouwbedrijf Volkens Wessels Vastgoed, Sijtwende BV op. Het Rijk (Rijkswaterstaat) is beducht voor het feit dat de gemeente Voorburg zich alsnog tegen de weg keert. Daarom zet zij tot de goedkeuring van het Sijtwendeplan ook de eigen bestemmingsplan procedure voort. Uiteindelijk is de weg aangelegd en in november 2003 over gedragen aan Rijkswaterstaat voor een van te voren afgesproken bedrag.

#### *b. Systeeminnovatie:*

##### *Achtergrond, definitie en visie:*

Het Sijtwende project kent verschillende innovatieve aspecten, zoals de samenwerking tussen een publieke en een private partij. In het project Sijtwende

---

<sup>1</sup> De gemeente Voorburg heet sinds de gemeentelijke herinrichting de gemeente Voorburg –Leidschendam. Omdat Sijtwende zich afspeelde voor de herinrichting hanteren we hier nog de naam Voorburg.

wende bouwt een particulier bedrijf geheel op eigen risico een openbare weg. Dit is een omslag in de manier waarop tot dan toe rijkswegen worden aangelegd. He is namelijk voor het eerst dat het Rijk de bouw van een weg in zijn geheel overlaat aan de verantwoordelijkheid van een private partij.

Daarnaast hebben publieke en private actoren gezamenlijk gezorgd voor een oplossing van een infrastructureel probleem. De oplossing kwam in feite van een externe derde partij die ervoor zorgde dat alle betrokken actoren uiteindelijk tevreden waren. Deze externe partij zorgde met zijn plan voor een kanteling in een langshepend en uitzichtloos proces. Doordat de heer Boemen met zijn plan zowel aan de wensen van het Rijk (aanleg van de weg) als van de gemeente (gebruik van grondgebied voor huizenbouw) voldeed is het project Sijtwende een succes geworden.

De belangen van gemeente en het Rijk konden worden gediend, omdat er in het project gebruik is gemaakt van meervoudig ruimte gebruik. De weg bevindt zich gedeeltelijk onder het maaiveld in een tunnel en gedeeltelijk boven het maaiveld ingekapseld in een holle 'dijk'. Hierdoor is de weg aan het zicht ontnomen en kon de locatie voor woningbouw worden benut. Het gebruik van een holle dijk en het meervoudig ruimtegebruik zijn technische innovaties.

#### *Kenmerken van systeeminnovaties:*

De sterke politisering van het probleem is een belangrijke factor geweest die heeft geleid tot een impasse. De gemeente Voorburg is altijd fel tegenstander geweest van de weg omdat deze de gemeente zou opdelen. De gemeente is zich extra bewust van de nadelen hiervan, omdat zij al wordt doorkruist door de A12. Aangezien er een uitzichtloze situatie was ontstaan, kun je achteraf zeggen dat er eigenlijk behoefte was ontstaan aan een radicale oplossing. Toch hielden het Rijk en de gemeente zich meer bezig met het frustreren van het proces dan met het ontwikkelen van constructieve oplossingen.

De aanwijzing door provincie heeft duidelijk een taak als breekijzer gehad in het proces. Hierdoor is het proces zodanig onder druk komen te staan dat er ruimte is ontstaan voor een nieuwe oplossing. Het gevolg is een omslag in het denken over verantwoordelijkheden van rijkswegen, immers de aanleg van de weg is niet door Rijkswaterstaat, maar door een private partij geschied.

De betrokken partijen hebben achteraf aangegeven dat het bewonderswaardig is, dat er in korte tijd zulke principiële beslissingen zijn genomen. Dergelijke beslissingen vergen normaliter maanden overleg en kennen vaak een onzekere afloop. Vanwege de tijdsdruk door de aanwijzing van de provincie is dit proces echter sneller en efficiënter verlopen.

In het integrale project Sijtwende hebben partijen met verschillende belangen samengewerkt met als doel gebiedsontwikkeling en de aanleg van een weg. De gebiedsontwikkeling is vooral een zaak geweest van Sijtwende BV en de gemeente Voorburg. De woningen zijn gebouwd en verkocht door Sijtwende en de aanleg van de weg is een aangelegenheid geweest tussen Van Hattum en Blankevoort (gedelegeerd uitvoerder voor Sijtwende BV) en Rijkswaterstaat.

Sijtwende is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van Sijtwende BV. Sijtwende BV heeft in het project dan ook de regierol op zich genomen, dat betekende dat zij zowel voor het proces als voor de uitvoering de centrale organisatie was. In de praktijk heeft het Sijtwende veel tijd en moeite gekost om het gehele proces te managen. Ook de communicatie en voorlichting richting burgers was een verantwoordelijkheid van Sijtwende BV. Alhoewel de regie bij Sijtwende lag is in de praktijk veel onderlinge afstemming geweest tussen de partijen. Ook de afhandeling van de verschillende bezwaarprocedures is een gezamenlijke inspanning geweest van Sijtwende en de gemeente Voorburg.

#### *Systeeminnovaties als aanpak:*

Rijkswaterstaat heeft in dit project voor het eerste gewerkt met een private partij (Sijtwende B.V.) als uitvoerder. Dit betekende dat Rijkswaterstaat niet verantwoordelijk was voor de oplevering van de weg. Door de verantwoordelijkheid uit handen te geven, heeft Rijkswaterstaat wel een zeker risico genomen, namelijk dat de weg niet of veel later zou worden opgeleverd. De afspraken en de financiële onderbouwing zijn overigens wel zo goed mogelijk vastgelegd in een overeenkomst, zodat Rijkswaterstaat niet voor onaangename verrassingen kon komen te staan.

Een gevolg van de aanpak bij het project Sijtwende is dat Rijkswaterstaat afnemer was. Dit betekent dat zij bij de oplevering van de weg eigenaar is geworden tegen een van te voren afgesproken vast bedrag. Het geld is bijeengebracht door meerdere actoren die belang hadden bij de aanleg van de weg, zoals ook het ministerie van VROM (de weg zorgde voor een betere ontsluiting van een VINEX-wijk). De meerkosten die zijn gemaakt voor de aanleg van de tunnel worden deels betaald door Sijtwende BV zelf uit de opbrengsten van de woningbouw. Nu de weg is overgedragen is Rijkswaterstaat weer verantwoordelijk voor onderhoud en beheer.

Aangezien de weg voor het eerst geheel op initiatief en onder de verantwoordelijkheid van een private partij is uitgevoerd betekende dit een nieuwe rolopvatting voor de medewerkers van Rijkswaterstaat. Zo heeft Rijkswaterstaat bijvoorbeeld een uiterst beperkt programma van eisen opgesteld van hoogstens 10 pagina's. De verdere invulling van de details en de uitvoering is overgelaten aan de verantwoordelijkheid van Sijtwende BV, ook al moes-



ten de medewerkers hieraan wennen. Verder betekende het ook voor de accountantsdienst van Rijkswaterstaat een andere manier van werken. Het project is in 56 (financiële) moten gehakt en per deel betaald. Dit terwijl Rijkswaterstaat gewend is om af te rekenen op basis van verbruik (b.v. kub zand) en hoeveelheid verzet werk.

Een ander nieuw aspect voor Rijkswaterstaat was de externe kwaliteitsborging door toezicht op afstand. Er is een onafhankelijk toezichthouder aangesteld die in tegenstelling tot wat gebruikelijk is niet van Rijkswaterstaat kwam. Ook deze aanpak vergde een flinke aanpassing van de gebruikelijke routine van de Rijkswaterstaatmedewerkers. "Omdat met een nieuw kwaliteitssysteem wordt gewerkt, kan de rechtmatigheid niet worden aangetoond op de gebruikelijke wijze. De eigen Rijkswaterstaatorganisatie, met name de controller, is nog onvoldoende ingericht op het werken met PPS-contracten" aldus een extern evaluatie rapport (Beschouwing procesgang Sijtwende, Externe Buck Consultants International p.16) .

*c. Elementen uit interviews:*

- "Deze manier van werken is zo succesvol gebleken, dat er ondertussen binnen Rijkswaterstaat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van het concept externe kwaliteitsborging (EKB)." (Van Ruler, Rijkswaterstaat)
- "Het voordeel van deze werkwijze voor Rijkswaterstaat was dat de oneigenlijke risico's (bv. instorten woningmarkt) voor Rijkswaterstaat werden uitgesloten, terwijl de "gewone" risico's bij de private partij zijn gelegd." (Van Ruler, Rijkswaterstaat)
- "Sijtwende is een voorbeeldproject van hoe sectoraal denken kan worden doorbroken. De aanpak als integraal project levert een veel betere inpassing op van de infrastructuur in de omgeving." (Van Ruler, Rijkswaterstaat)
- "Bij nog meer samenhang tussen weg en woningen, ofwel tussen Rijkswaterstaat en Sijtwende BV, had het meervoudige karakter van het project nog sterker kunnen zijn, bijvoorbeeld in daadwerkelijk bouwen op of boven de weg." (Beschouwing procesgang Sijtwende, Externe Buck Consultants International p.15)
- "...alle partijen hebben risico's genomen en het eigenbelang op onderdelen ondergeschikt gemaakt." (Beschouwing procesgang Sijtwende, Externe Buck Consultants International p.4)
- "Omdat verschillende projectonderdelen met name in bilaterale gesprekken en onderhandelingen werden besproken en opgelost, zijn partijen zich gaandeweg de uitvoering het project exclusief verantwoordelijk gaan voelen voor dat deel van het project Sijtwende, waar zij zelf het meest bij de uitvoering betrokken zijn." (Beschouwing procesgang Sijtwende, Externe Buck Consultants International p.6)
- "Iedereen in het project had het gevoel bezig te zijn met een uniek project en dat was ook zo." (dhr. Roestenberg, Sijtwende BV)

- “De samenwerking met Rijkswaterstaat was perfect. Wel kon je bij sommige details merken dat het moeilijk was om anders en integraal te denken. Zo wilde Sijtwende graag blauwe muren in de tunnel, omdat dat goed bij het ontwerp paste. Vervolgens kwam er een medewerker van Rijkswaterstaat en die hing er zonder overleg geheel volgens normaal gebruik een verkeersbord aan de muur.” (dhr. Roostenberg, Sijtwende BV)

#### *d. Instrumenten (tools):*

Voorafgaande aan het project Sijtwende heeft de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie gezorgd voor het vlot trekken van het project. De aanwijzingsbevoegdheid kan worden beschouwd als een tool. Omdat het project op veel punten vernieuwend was, is besloten om het verloop van het proces te laten monitoren.

In het project is gebruik gemaakt van publiek-private samenwerking. De private partij is volledige verantwoordelijk geweest voor het ontwerpen en het opleveren van de weg. Deze tool wordt ook wel ‘design and build’ genoemd. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat gebruik gemaakt van het concept externe kwaliteitsborging wat betekende dat er op afstand werd toegezien op de voortgang van het project. Om de afspraken tussen de verschillende partijen vast te leggen is onder andere gebruik gemaakt van een intentieverklaring. Tenslotte is er zowel een interne als een externe evaluatie opge maakt.

### **3.6 De Kerf**

#### *a. Het project:*

Daar waar de duinen vroeger werden gezien als de eerste verdedigingslijn tegen overstroming van het vaste land, is begin jaren '90 het denken over kustbeheer veranderd. In 1990 kwam de eerste Kustnota uit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en daarin stond het dynamisch handhaven van de kustlijn centraal. In diezelfde nota is nadrukkelijk de link gelegd met het natuurbeleid, zoals dat geformuleerd was in het Natuurbeleidsplan. In de daarop volgende jaren hebben de betrokken partijen de beleidslijnen uitgewerkt en is men op zoek gegaan naar een locatie waar natuurherstel aan de kust kon worden toegepast.

In 1997 was er eindelijk overeenstemming over een geschikte plaats, namelijk de Noord-Hollandse kustduinen tussen Bergen en Schoorl. Er werd een formele overeenkomst getekend door de verantwoordelijke overheden en beheerders. Daarna zijn er maatregelen genomen om zand, wind en water weer vrij spel te geven. Er is een gat gegraven in de eerste duinenrij waardoor er af en toe zeewater in de achterliggende duinvallei kan stromen. Afgelopen jaren heeft de natuur razendsnel van de nieuwe situatie geprofiteerd. Veel bijzondere planten en dieren hebben zich in het gebied gevestigd. Daar-

naast heeft het samenspel van stuivend zand en zeewater een fascinerend landschap opgeleverd waarvan talloze mensen jaarlijks genieten.

*b. Systeeminnovatie:*

*Achtergrond, definitie en visie:*

Het project de Kerf bevat op verschillende niveaus innovaties. Ten eerste ging het om een omslag in het denken over het kustbeheer. Vooral de buitenste duinenrij werd niet langer beschouwd als onaantastbaar. De inzet van zandsuppleties bood immers meer ruimte voor het toelaten van dynamiek in de zeeoever. Dit besef leidde vervolgens dan ook tot een sterke afname van de beheersintensiteit. Deze ommezwaai in het denken zou je aan kunnen duiden als een systeeminnovatie.

In de tweede plaats is er bij de Kerf op het procesmatige vlak sprake geweest van vernieuwing. Veel van de bij het gebied betrokken actoren (waaronder ook de terreinbeheerders) hadden namelijk nog niet eerder met elkaar samengewerkt. In dit project hebben alle organisaties echter het belang ingezien van dynamisch kustbeheer in het betreffende gebied.

*Kenmerken van systeeminnovaties:*

De tweede kustnota kwam in 1995 met drie mogelijke locaties waar herstel en ontwikkeling van natuurlijke dynamiek aan de Nederlandse kust het beste zou kunnen worden gerealiseerd. Op initiatief van de Stichting Duinbehoud was al in 1994 de projectgroep Bergen-Schoorl opgericht. Op grond van de potenties van verschillende locaties en de bereidheid tot medewerking van relevante partijen bleken de beste mogelijkheden volgens de stichting te liggen in het gebied bij Bergen en Schoorl. De terreinbeheerders waren vanuit hun eigen taken en bevoegdheden in het betreffende gebied bereid om de verantwoordelijkheid te nemen voor een pilot dynamisch kustbeheer. De betrokken partijen in de initiële fase waren dus de Stichting Duinbehoud, Staatsbosbeheer (duinbeheerder), waterleidingbedrijf Noord-Holland (duinbeheerder), het hoogheemraadschap (verantwoordelijk voor de waterkering) en later ook Rijkswaterstaat.

De instemming van de betrokken partijen met het plan betekende dat zij een zeker risico namen. Zo was op dat moment nog niet duidelijk wat de ecologische gevolgen zouden zijn van het afgraven van een de duin. Ten aanzien van de financiering van het project heeft Rijkswaterstaat nog een doorslaggevende rol gespeeld. Rijkswaterstaat merkte dat de implementatie van het project werd tegengehouden door een gat in de financiering. Hiertoe heeft Rijkswaterstaat een innovatieve constructie bedacht. Zij hebben het zand uit de duinen opgekocht van de beheerder (Staatsbosbeheer) voor een bedrag dat gelijk stond aan het gat in de begroting. Dit terwijl Rijkswaterstaat ook

het suppletiezand, zoals gebruikelijk, uit de zee had kunnen halen. Een dergelijk integraal meedenken samen met andere organisaties, zonder dat het voor het volbrengen van de eigen taak noodzakelijk was, kan worden gezien als een voorbeeld van innovatief samenwerken.

### *Systeeminnovaties als aanpak.<sup>2</sup>*

Al vanaf begin jaren negentig was sprake van communicatie rond het thema dynamisch kustbeheer. RWS-DWW en Stichting Duinbehoud hadden hierin een voortrekkersrol. Zij informeerden overheden, bestuurders en beheerders langs de Nederlandse kust en werkten zo aan ontwikkeling van draagvlak voor introductie van dynamisch kustbeheer. Later in het traject werd een gericht communicatietraject uitgezet door de Stichting Duinbehoud, in opdracht van RWS-DWW. Het enthousiasme over dynamisch kustbeheer is met name bij de duin- en waterkeringsbeheerders met succes aangewakkerd.

Tijdens de planfase is de voorlichtingsrol bij Staatsbosbeheer komen te liggen. Voor het communicatietraject is ruim een jaar uitgetrokken. De doelgroep bestond vooral uit bestuurders en burgers. In de communicatie stonden twee items centraal: het natuurdoel en de consequenties voor veiligheid. Hiertoe zijn onder andere een aantal voorlichtingsbijeenkomsten geweest en kregen mensen de kans om via excursies alvast een kijkje te komen nemen in het gebied.

Om het project van de grond te krijgen heeft Rijkswaterstaat Staatsbosbeheer actief aangespoord om het project daadwerkelijk te starten. Dit heeft Rijkswaterstaat gedaan door de financiële belemmering weg te nemen. Het heeft intern bij Rijkswaterstaat nog wel wat moeite gekost om mensen er van te overtuigen dat suppletiezand zou worden aangekocht van Staatsbosbeheer in plaats van het winnen van zand op de gebruikelijke manier.

In het project de Kerf heeft Rijkswaterstaat actief getracht om een win-winsituatie te creëren voor alle betrokken partijen. Zo heeft Rijkswaterstaat via het project gezorgd voor de uitvoering van de doelstellingen uit de kustnota's én en passant goedkoop suppletiezand bemachtigd. Daarnaast is het gebied aantrekkelijker geworden voor recreatie. En Staatsbosbeheer en de stichting duinbehoud hebben via dit project het ecologisch herstel van de duinen tot stand weten te brengen. De afspraken tussen de verschillende partijen zijn vastgelegd in een convenant.

---

<sup>2</sup> In dit gedeelte is vrij geciteerd uit "Evaluatie 'de Kerf' 1997-2002", Vertegaal – Ecologisch Advies en Onderzoek.

*c. Elementen uit interviews:*

- “Het belang van Rijkswaterstaat, was in feite om het beleid zo goedkoop mogelijk uit te voeren. En dat is ook gelukt. Achteraf zou je kunnen zeggen dat Rijkswaterstaat zich er eigenlijk iets te veel mee bemoeid heeft. Hun rol zou vooral voorwaarde scheppend moeten zijn, zonder al te veel bemoeienis met de uitvoering.” (Dhr. Rakhorst, Rijkswaterstaat)
- “Men heeft geen bewuste keuzes gemaakt voor de inzet van instrumenten.” (Dhr. Rakhorst, Rijkswaterstaat)
- “Om een innovatieve organisatie en ook een innovatief proces te hebben, moet je juist geen risicomijdende, administratief ingestelde ambtenaren hebben, maar werknemers die vrijheid krijgen.” (Dhr. Rakhorst, Rijkswaterstaat)
- “De goede en open verstandhouding tussen de personen die vanuit Stichting Duinbehoud, Staatsbosbeheer en het Hoogheemraadschap bij de ontwikkeling betrokken waren, speelde ook een belangrijke, misschien wel doorslaggevende rol.” (Vertegaal, Evaluatie de kerf 1997-2000 p. 84)
- “Als het voortouw niet steeds zou zijn overgenomen, deels ook door minder voor de hand liggende partijen als de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat en de Stichting Duinbehoud dan zou de Kerf waarschijnlijk (nog) niet gerealiseerd zijn.” (Vertegaal, Evaluatie de kerf 1997-2000 p. 89)
- “Ik geloof dat alle partijen tevreden waren over het project. Elke organisatie adopteerde de Kerf, als zijnde haar ‘eigen’ project, iedereen was er trots op.” (RIKZ, M. Kiezebrink)
- “Eigenlijk was het gehele project innovatief. Er was tot dan toe nog nergens iets gedaan met het dynamisch kustbeheer. Overigens is het feit dat alle betrokken organisaties bij elkaar zijn gaan zitten en het met elkaar eens waren over de nut en noodzaak van dynamisch kustbeheer een belangrijke reden geweest waarom het project zo soepel is verlopen.” (Dhr. Graat, Staatsbosbeheer)
- “De Kerf markeert een omslag in het denken over kustbeheer.” (Dhr. Graat, Staatsbosbeheer)

*d. Instrumenten (tools):*

Er zijn bij het project de Kerf verschillende tools gehanteerd. Hieronder noemen we er zes. Zo is er een werkgroep (1) opgericht waar de belangrijkste organisaties in vertegenwoordigd waren. De betrokken partijen hebben afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een convenant (2). Voorafgaande aan het project is er veel onderzoek uitgevoerd naar de effecten (3) van het graven van sluffers. Aan het einde van het project is er zowel een interne als een externe evaluatie uitgevoerd (4). Daarnaast is er een onderzoek geweest naar de ecologische gevolgen van de Kerf (5).

Om de burgers en organisaties in het gebied te betrekken bij het project is er intensief gebruik gemaakt van verschillende communicatiemiddelen (6) zoals voorlichtingsbijeenkomsten, excursies, de lokale en landelijke pers, een website en een eigen voorlichtingskrant.

### 3.7 Randmeer Wieringen

#### *a. Het project:*

Het plan voor Randmeren rond het IJsselmeer is van Lely hemzelf, maar dit idee werd eind jaren tachtig nieuw leven ingeblazen. Het idee ontstond om van de gemeenten Wieringen en Wierringermeer opnieuw een eiland te maken, zoals het voor de aanleg van de Zuiderzeewerken ook was. Over de volledige breedte van de Kop van Noord-Holland zou een meer worden aangelegd waarachter de gemeenten Wieringen en Wierringermeer door middel van twee wegen zouden worden verbonden.

Aanleiding voor dit plan was het gevoel dat er binnen deze regio in alle opzichten een impuls nodig was om een perspectief te creëren voor de bevolking. In de loop van de jaren negentig werd door regionale en gemeentelijke plannen de uitvoering van de visie mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd werden in de verschillende procedures voor de planvorming de bevolking en politieke partijen geïnformeerd over de nieuwe plannen. Inmiddels is de planvorming voor het Wieringerrandmeer een laatste stadium ingegaan.

Door middel van een ontwikkelingscompetitie werd gelegenheid geboden om voor de realisatie van dit plan in aanmerking komen. De onderhandelingen met de beste indiener zijn inmiddels bijna afgerond, zodat de daadwerkelijke realisatie van de plannen binnen handbereik komt.

#### *b. Systeeminnovatie: achtergrond, definitie en visie:*

Bij de planvorming is technologische vernieuwing geen dominant aspect en hiermee ontbreekt van het drieluik van organisaties in ieder geval wetenschap en techniek. Van de partijen uit het LAT-model nemen vooral publieke en private partijen deel aan de visie ontwikkeling en toepassing. Het betreft een plan voor een enorm gebied (3800 ha) waaraan veel partijen deelnemen.

#### *Kenmerken van systeeminnovaties:*

Er is met betrekking tot het Wieringerrandmeer een omvattend plan ontwikkeld dat vanwege de omvang en complexiteit met recht een systeeminnovatie genoemd kan worden. De gedachtevorming over dit plan duurt inmiddels ruim vijftien jaar.

De basisgedachte met betrekking tot het Wieringenrandmeer heeft veel weg van een spronginnovatie. De acceptatie van het basisidee heeft ruim vijftien jaar geduurd, zodat de gewenning en acceptatie van het idee stapsgewijze is ontstaan waarna vervolgens ook het politiek bestuurlijk draagvlak is gegroeid.

In de ontwikkeling van het plan tot op heden lijken zich drie fasen te hebben voltrokken die te onderscheiden zijn: 1) visie en strategie, 2) regionale en politiek-bestuurlijke acceptatie, 3) planontwerp Randmeer Wieringerrandmeer.

In de plannen worden elementen met elkaar verbonden die vanuit verschillende belangen en organisaties naar voren zijn gebracht. Een eerste element is de behoefte om voor het economisch uiterst zwakke Noord Holland een nieuw perspectief te realiseren. De aanleg van het water levert het gebied een interessant recreatiegebied met grote potenties. Dit is eens te meer nodig omdat de werkgelegenheid in verband met de bezuiniging op de marine een extra gevoelige tik krijgt. Het randmeer creëert mogelijkheden voor nieuwe woningen die deels ook langs het water gebouwd worden. Hiermee wordt het beschikbare menselijk kapitaal enorm verrijkt waardoor nieuwe bedrijvigheid extra kansen krijgt. Ook vanuit het oogpunt van landschap en natuur levert de aanleg van het Randmeer extra mogelijkheden.

De combinatie van deze belangen heeft ertoe bijgedragen dat de verschillende partijen hun steun geven aan het plan. Het draagvlak voor zo'n groot plan steunt op zeer uiteenlopende motieven, belangen en doelen van burgers, maatschappelijke groepen en belangengroepen.

#### *Systeeminnovaties als aanpak:*

De aanpak voltrok zich langs de lijnen van de drie genoemde fasen zoals deze hierboven zijn geschetst. De *eerste* fase (visie en strategie) heeft vooral zijn beslag gekregen doordat stakeholders uit de regio een lans braken voor de nieuwe visie. Deze fase is niet echt geregisseerd vanuit een persoon of organisatie. In de *tweede* fase (regionale en politiek-bestuurlijke acceptatie) zijn bij de totstandkoming van de Structuurvisie Wieringerrandmeer, de regiovisie Kop van Noord Holland en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten bevolking actief geïnformeerd.

Tijdens deze procedures hebben burgers, actiegroepen en politiek partijen zich uit kunnen spreken over de planvorming met betrekking tot het Randmeer. In de *derde* fase (planontwerp Wieringerrandmeer) heeft een stuurgroep de realisatie van het planontwerp onder handen genomen. In de betreffende stuurgroep worden de lidmaten gevormd door de organisaties die bij de visieontwikkeling en realisatie zijn betrokken.

De dagelijkse werkzaamheden in het planontwerp worden aangestuurd door een projectorganisatie die vooral door de provincie Noord-Holland wordt beheerd. Deze organisatorische constructie is tijdelijk van opzet en is gericht op de uitbesteding van het planontwerp en de daadwerkelijke realisatie.

Qua werkwijze is opvallend dat het planontwerp wordt aanbesteed door middel van een ontwikkelingscompetitie. Het bestek voor de uitbesteding laat veel vrijheid voor het initiatief van marktpartijen. Hierdoor worden private partijen uitgedaagd om niet alleen over de technische aspecten van het Randmeer na te denken, maar ook over het verkrijgen en/of behouden van draagvlak. De financiering van het plan gebeurt vanuit publieke en private middelen. De samenwerking met de gemeenten en provincie vergt dat de publieke organisaties hun besluitvorming gaan verbinden met die van de private projectontwikkelaars.

*c. Elementen uit interviews:*

- “Het gaat bij het Wieringerrandmeer niet alleen om een abstract plan, want er heeft uitgebreide planvorming plaats gevonden. Bij de Wet Voorkeursrecht Gemeenten hebben partijen mee kunnen denken over de wenselijkheid en onwenselijkheid van het Randmeer.” (Sander Sieswerda)
- “Het heeft veel uitgemaakt voor de planvorming dat Wieringen in het verleden ooit een eiland is geweest. In zekere zin sluit het plan voor het randmeer aan bij de historie van het gebied. Dat helpt waarschijnlijk bij de acceptatie van het plan.” (Sander Sieswerda)
- “Er worden met enige regelmaat voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd om burgers te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het Randmeer. Hierdoor is de burgerij goed op de hoogte van de actuele stand van zaken in de planvorming. Als betrokkenen het niet eens zijn met de plannen, laten ze het dan op basis van voldoende informatie niet eens zijn” (Sander Sieswerda)
- “Bij de aanbesteding is relatief veel ruimte overgelaten voor de voorstellen van indieners. Hiermee wordt afgeweken van een reguliere aanbesteding waarin de belangrijke aspecten zijn dichtgetimmerd. Voor deze aanbesteding moeten consortia zich ook een beeld vormen van de organisatie van een proces waarin de burgers en organisaties geïnformeerd worden.” (Sander Sieswerda)
- “De gemeente heeft er vanaf het begin af aan veel aan gedaan om de planvorming voor het Wieringerrandmeer onder de aandacht van de burgerij te brengen. In het begin is het voor burgers toch wel erg ver van hun bed, want men verwacht eigenlijk niet dat er met de plannen ook veel gedaan zal worden.” (M.N.J. Kerssens)
- “In de planrealisatie komen de twee werelden bij elkaar: de wereld van de planuitvoerders en de wereld van de overheid. Het is een hele opgave om de publieke planvorming goed te laten aansluiten op die van de projectontwikkelaars in de praktijk.” (M.N.J. Kerssens)



- “Pas bij de besluitvorming over de wet voorkeursrecht gemeenten komt het voor burgers echt dichtbij. Dan wordt hun gezegd dat als ze hun grond willen verkopen, dat ze het dan wel eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Dan wordt het wel erg concreet.” (M.N.J. Kerssens)
- “Bij het aantreden als burgemeester werd gestart met gebiedsgericht beleid. In het kader daarvan werden zeven initiatieven geselecteerd die de politiek bestuurlijke agenda waren voor de toekomst van de gemeente Wieringen. Het waren initiatieven die de burgerij en de maatschappelijke organisaties belangrijk vonden en ze hadden betrekking op het bestemmingsplan buitengebied, recreatie, natuur en landschap. Als zevende onderwerp op de agenda stond het Wieringerrandmeer.” (J.G.A. Baas)
- “De provincie was een wispelturige partner vanwege de ambtelijke verkokering en het gebrek aan kennis en betrokkenheid. Ondanks de uitvoering van het pilot-project was men in Haarlem slecht bekend met de plannen voor het Wieringerrandmeer. Hierdoor werden er regelmatig initiatieven genomen vanuit de provincie die niet aansloten bij de politiek bestuurlijke agenda van de gemeente.” (J.G.A. Baas)
- “De stap richting implementatie is ingeslagen door middel van de ontwikkelcompetitie. Dat idee was een creatief antwoord op de publieke discussie over aanbesteding in de bouwwereld. Bouwers vonden dat hun creativiteit onvoldoende benut werd doordat ze doorgaans een onmogelijk gedetailleerde bestek meekregen. Dit terwijl bouwers behoefte hadden aan ruimte om hun expertise en creativiteit te benutten.” (J.G.A. Baas)
- “Ik ben verrast door de kwaliteit van de ingediende plannen in de ontwikkelcompetitie. De deelnemende consortia hebben in korte tijd een indrukwekkende prestatie geleverd. Kennelijk is de markt in staat om op basis van de gestelde eisen hun werk goed te doen. Het enthousiasme en de betrokkenheid van de projectindieners was dermate groot dat de kerstperiode door menigeeen werd benut om de plankwaliteit op niveau te krijgen.” (J.G.A. Baas)
- “Cruciaal bij een ontwikkelcompetitie is dat je weet wat je wilt realiseren in een project en wat hoofd- en bijzaken zijn. Als je een heldere visie hebt op je plan, dan kan je door heldere eisen de creativiteit bij grote projectontwikkelaars en bouwers prima benutten. Dat leidt tot betere plannen die recht doen aan de wensen van de bevolking zoals die via LA21 op tafel zijn gekomen.” (J.G.A. Baas)

#### *d. Instrumenten (tools):*

In dit praktijkvoorbeeld zijn enkele activiteiten te traceren die als instrument opgevat kunnen worden. Het belangrijkste instrument is dat van de ontwikkelcompetitie waarin de creativiteit van private partijen optimaal wordt benut. Als tweede instrument zijn de ontwerpessies te beschouwen die werden georganiseerd teneinde indieners van planvoorstellen van voldoende informatie te voorzien (zie interview J.G.A. Baas). Een derde instrument is de site voor de informatieverstrekking aan burgers en geïnteresseerden inzake de

stand van zaken met betrekking tot het Wieringerrandmeer. De planvorming is hierdoor relatief transparant.

### 3.8 Kas als energiebron

#### *a. Het project:*

De land- en tuinbouwsector staat de komende jaren voor een aantal belangrijke uitdagingen. Toenemende concurrentie uit het buitenland en minder ruimte voor de sector in Nederland zijn bedreigingen waarop de branche moet participeren. Het is noodzakelijk dat de branche ingrijpend verandert, wil het in de toekomst kunnen voortbestaan. Om de uitdagingen voor de sector te verkennen is in 2000 vanuit het ministerie van LNV onder andere het project Glastuinbouw 2020 gestart. Eén van de problemen die in het kader van dit project werd geconstateerd, is het hoge energiegebruik en de daarmee gepaard gaande kosten in de glastuinbouw.

SIGN (onderdeel van LTO) en innovatienetwerk (denktank van ministerie van LNV) hebben besloten om de problemen in de sector samen aan te pakken, desnoods via het forceren van grootschalige veranderingen. Op het terrein van de energieconsumptie wordt gepoogd om een dergelijke omslag te bewerkstelligen door de kas te gaan beschouwen als potentiële bron van duurzame energie. Om dit te bereiken zijn er twee sporen uitgezet; één spoor behelst het opzetten van een innovatieprogramma dat bevordert dat geselecteerde sleuteltechnologieën worden ontwikkeld. Het andere spoor is één complete uitwerking voor een kas als pilot op basis van een combinatie van bestaande technologieën.

#### *b. Systeeminnovatie:*

##### *Achtergrond, definitie en visie:*

De doelstelling van het project 'de kas als energiebron' is om een systeeminnovatie in de tuinbouw te bewerkstelligen. De systeeminnovatie zit vooral in het feit dat het denken over de energie in de tuinbouw radicaal en structureel moet veranderen. Dit rethink proces is momenteel nog in volle gang. Een eerste stap is een pilot waardoor het idee ook tastbaar kan worden voor de relevante actoren. Het rethink element voor de ondernemers is dat energie niet meer gezien moet worden als een lastige kostenpost, maar eerder als een mooie nieuwe marktkans. Daarmee wordt energie een positieve uitdaging voor de branche.

##### *Kenmerken van systeeminnovaties:*

Het innovatienetwerk heeft de rol van innovatie aanjager in dit project op zich genomen. Voor de technische details is gebruik gemaakt van externe

expertise. Voor de technische implementatie is een bedrijf gevonden dat het gevoel had dat het idee ook marktpotentie had en met de huidige stand van de techniek reeds te verwezenlijken is. Het bewerkstelligen van een paradigmashift is bij de 'kas als energiebron' dus in de handen komen te liggen van een kleine groep van trekkers die het concept verder heeft uitgewerkt.

Zoals al eerder gemeld is het uitbrengen van een kas als pilot een eerste stap in de richting van systeeminnovatie. Het idee wordt zo niet alleen tastbaar, ook is het meteen duidelijk dat er spijkers met koppen worden geslagen, geen kleine stappen, maar sprongsgewijs. Daarnaast is er een stimuleringsprogramma opgezet. De volgende stap zou dan een opschaling zijn en op de middellange termijn, als het product marktrijp is een marktintroductie. De systeeminnovatie is pas compleet als er vervolgens zo veel energie zou worden opgewekt door de kassen, dat zij ook andere bedrijven of huishoudens in de buurt van stroom zouden kunnen voorzien.

Door de kas als energiebron te benaderen is ook de aandacht van verschillende overheden gewekt. In eerste instantie waren vooral de ministeries van VROM en EZ, als hoeders van innovatie in het bedrijfsleven en een duurzamere samenleving, geïnteresseerd. Het ministerie van LNV zelf had meer moeite om de toegevoegde waarde van het concept te zien en om buiten de geijkte paden te kijken.

#### *Systeeminnovaties als aanpak:*

Dit project streeft er naar om de verschillende actoren die nodig zijn voor het tot stand brengen van een systeeminnovatie samen te brengen. Het innovatienetwerk is daartoe actief op zoek gegaan naar ideeën en bestaande innovatieve technieken in andere settings die energie zouden kunnen opwekken in kassen. Tijdens die zoektocht werd al snel duidelijk dat er maar weinig partijen waren die geloofden in deze aanpak. Ook de ondernemers zelf hadden aanvankelijk moeite met het omdenken en het anders kijken naar de eigen sector. Uiteindelijk is het idee uitgewerkt samen met een klein aantal organisaties die wel geloofden dat het idee levensvatbaar zou kunnen zijn. Daarmee heeft het innovatienetwerk het risico genomen dat ze uiteindelijk met een concept zou komen waar niemand in de markt op zit te wachten.

Om er voor te zorgen dat het nieuwe concept aanslaat, wordt er momenteel met steun van de drie ministeries een projectbureau opgezet. Dit projectbureau heeft als doel om het idee van de kas als energiebron verder te stimuleren en meer innovatieve ideeën uit de markt te krijgen. Dit doen zij onder andere door het verdelen van onderzoekssubsidies. Opvallend is dat de organisaties die aanvankelijk niets in het idee zagen, nu wel interesse hebben in het project.

Het innovatienetwerk heeft strategisch gebruik gemaakt van communicatie. Het ministerie van LNV en de organisaties in de sector zelf namen een af-

wachtende houding aan. Daarom heeft het innovatienetwerk het idee vervolgens onder de aandacht gebracht van de ministeries EZ en VROM. Deze ministerie kenden wel subsidie toe en kenden uiteindelijk zelfs een innovatie-award toe. Vervolgens kon het ministerie van LNV niet meer om het idee heen. Daarnaast heeft het innovatienetwerk goed nagedacht over de naam van het concept. Er is gezocht naar een slogan die helder, uitdagend en inspirerend was. De naam 'kas als energiebron' bevat al deze elementen.

*c. Elementen uit interviews:*

- Aangezien niemand (universiteiten, producenten, kennisinstellingen) wilde helpen, heb ik samen met mijn collega besloten om het concept dan maar zelf te gaan ontwikkelen. Uiteindelijk liepen we tegen twee geschikte partners aan, ten eerste het Projectbureau duurzame energie en ten tweede de heer van Andel die een bedrijf heeft met een revolutionaire warmtewisselaar. Zij geloofden beiden wel in ons idee." (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "Als innovatienetwerk hebben we toen ingestoken op een ambitieuze doelstelling. We wilden een doorbraak bewerkstelligen in het denken over de sector! We wilden een paradigma shift op gang brengen op het terrein van energie, want dat is waar de sence of urgency was." (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "Ondanks het idee dat vier partijen elkaar moeten vinden om bottum up tot een systeeminnovatie te komen, blijkt uit dit voorbeeld eigenlijk het omgekeerde. Je ziet dat we zelf een idee bedacht hebben en dat hebben we vervolgens geprobeerd te slijten aan andere partijen in het veld. Die standvastigheid top down is een cruciale factor geweest voor het onder de aandacht brengen van het concept." (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "Het was lastig om de ondernemers van het idee te overtuigen. Ze investeren pas in een concept als ze weten dat er rendement te behalen is. Dat is de reden dat we met een eerste concrete stap wilden komen; de pilot." (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "Een belangrijke succesfactor voor een project is het betrekken van externe partijen. Je moet je idee niet bij jezelf houden, maar je moet organisaties opzoeken die de kennis en kunde in huis hebben om met je mee te denken." (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "In 2002 ben ik op zoek gegaan naar organisaties die me wilden helpen, maar iedereen verklaarde me bij wijze van spreken voor gek. De meesten wilden niet buiten hun kader denken; kassen zijn grootverbruikers in plaats van producenten!" (H. van Oosten, innovatienetwerk)
- "Daarnaast is het ontwikkelen van een idee in kleine kring tijdens de eerste fase van de ideevorming belangrijk. Na deze eerste fase kun je het idee verder verspreiden." (H. van Oosten, innovatienetwerk)

*d. Instrumenten (tools):*

Om te onderzoeken wat de uitdagingen van de tuinbouw zijn voor de komende jaren is er een rondgang gemaakt rond de relevante actoren in het veld. Daarna is een aantal relevante maatschappelijke actoren gevraagd naar hun visie op het concept "kas als energiebron".

Omdat het project 'de kas als energiebron' nog niet is afgerond zijn er in dit project verder nog maar weinig tools ingezet. Voorbeelden van instrumenten die binnenkort zullen worden ingezet zijn; het uitschrijven van tenders voor innovatieve ideeën op het terrein van de kas als energiebron en het bouwen van een energiekas als pilot.



## Bijlage 1 Overzicht interviews

Casus	Respondent	Organisatie
1. Integrale inrichting Veluwe Randmeren	P. Licht	Rijkswaterstaat dir. IJsselmeergebied
	R. van Eijden	Provincie Gelderland
2. Tweede Maasvlakte	W. de Klerk	Projectbureau PMR
	H. van Zwam	Proses
	J. de Jong	Zuid Hollands Landschap
3. Overdiepse polder	P. van Rooy	Accanto
	A. Rijsdorp	RIZA
	S. Broekmans	Belangengroep Overdiepse Polder
	L. Adolfse	Provincie Noord Holland
4. De Uitweg	S. Konijn	Rijkswaterstaat dir. Noord-Holland
	F. van der Burght	Provincie Noord-Holland
5. Sijtwende	M. v. Ruler	Rijkswaterstaat dir. Zuid-Holland
	S. Roestenberg	Directeur Sijtwende B.V.
6. De Kerf	D. Rakhorst	Rijkswaterstaat dir. Noord-Holland
	R. Graat	Staatsbosbeheer afd. Noord-Holland
	M. Kiezebrink	RIKZ
7. Randmeer Wieringen	S. Sieswerda	Provincie Noord-Holland
	J.G.A. Baas	Burgemeester Enkhuizen (Wieringen)
	M.N.J. Kerssens	Gemeente Wieringen
8. De kas als Energiebron	H. van Oosten	Inn. netw. Groene ruimte en agro-cluster
	E. van Andel	Fiwihex





## Bijlage 2 Literatuur overzicht

- Bestuurlijk platform 'de Uitweg', "*Manifest Uitweg voor bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit*", september 2003
- Bestuurlijk platform 'de Uitweg', "*Startdocument*", 10 april 2002
- Bestuurlijk platform 'de Uitweg', "*Eindrapportage*", juli 2003
- BOVAR-IIVR, "*IIVR voor de spiegel – een interactief planproces (1996-2001) door de ogen van het projectteam*", februari 2002
- BOVAR-IIVR, "*Inrichtingsplan Veluwerandmeren – convenant*", 2001
- BOVAR-IIVR, "*Inrichtingsplan Veluwerandmeren – schakel tussen strategie en uitvoering*", juni 2001
- Buck Consultants International, "*Beschouwing procesgang Sijtwende*", rapportage Q1, mei 2003
- Habiforum, "*Spiegelproject overdiepe polder – rapport verkenning*", september 2003
- Habiforum, "*Spiegelproject overdiepe polder – samenvatting van verkenning met advies van bewoners en ondernemers*", september 2003
- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, "*Ervaringen en leermomenten bij ingrijpende vernieuwingen – reconstructie van enkele praktijk voorbeelden*", nr. 04.2.072, mei 2004
- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, "*Kas als energiebron – inspirerende strategieën voor de glastuinbouw*", nr. 02.2.014, september 2002
- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, "*Maatschappelijke reacties op het concept – kas als energiebron*", nr. 03.2.054, november 2003
- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, "*Plan van aanpak*", nr. 03.2.035, april 2003
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat – directie IJsselmeergebied, "*De veluwerandmeren tussen maatschappelijke wensen, deskundige oordelen en bestuurlijke werkelijkheden – de beleving van IIVR onderzocht en beschouwd*", RDIJ- rapport 2002-16
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, "*Verkenning Haarlemmermeer-Almere – integrale MIT-verkenning van de verkeers- en vervoersproblematiek*", februari 2004
- Projectbureau Wieringerrandmeer, "*Consultatiedocument publiek-private samenwerking Wieringerrandmeer*", 9 april 2003
- Projectdirectie PMR, "*Basisrapportage – beschrijving projecten en projectbeheersing ten behoeve van tweede kamer*", 1 februari 2001
- Projectdirectie PMR, "*Het verhaal van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam*", oktober 2003
- Projectdirectie PMR, "*Logboek- leerdocument van het project Mainport-ontwikkeling Rotterdam*", februari 2002
- Projectdirectie PMR, "*PKB-plus deel 4: Definitieve tekst*", september 2003
- Projectdirectie PMR, "*Procesafspraken PMR*", januari 2001

- Projectdirectie PMR, “*Startnotitie PKB+/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam*”
- Rijkswaterstaat Dienst weg en waterbouwkunde, “*de Kerf – belevingswaardenonderzoek*”, Utrecht 19 juli 1999
- Soeterbroek, F. , “*De Uitweg van herenakkoord naar procesresultaat*”, centrum voor publiek en management – EUR, 2003
- Stuurgroep Wieringerrandmeer, “*Plan van aanpak – van wolk naar werkelijkheid – opstomen naar de realisatie van een Wieringerrandmeer*”
- Vertegaal Ecologisch Advies en Onderzoek, “*Evaluatie ‘de Kerf’ 1997-2002*”, 2002
- Wieringerrandmeer, “*Juryrapport ontwikkelingscompetitie Wieringerrandmeer*”, 3 februari 2004