

Bay Area model versus Status Quo: twee modellen voor de besluitvorming over transportcorridors vergeleken in een spelsimulatie

**Martin de Jong
en Igor Mayer**

Martin de Jong is als universitair docent verbonden aan de faculteiten Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en Techniek, Bestuur en Management van de TU-Delft. Hij promoveerde op *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision making ideas from other countries?*

Igor Mayer is als universitair docent verbonden aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU-Delft. Hij is gepromoveerd op *Debating technologies: A methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis*.

Adres: TU Delft
Jaffalaan 5
2628 BX Delft
T (015) 278 80 52
E-mail: w.m.jong@tbn.tudelft.nl

Samenvatting

In dit artikel wordt het verloop van besluitvormingsprocessen over de ontwikkeling van transportcorridors volgens twee verschillende institutionele structuren in een spelsimulatie vergeleken. De verschillende institutionele structuren – de Status Quo en het San Francisco Bay Area model – kennen andere spelregels en rolopvattingen van actoren. In een spelsimulatie ontwikkeld voor het project Incodelta¹ is de besluitvorming over de inrichting van een deel van de transportcorridor Rotterdam-Maastricht, namelijk het gedeelte tussen Moerdijk en Waalwijk, volgens beide structuren gesimuleerd. Het doel van de spelsimulatie was om de corridor-stakeholders alternatieve besluitvormingsstructuren voor de corridorontwikkeling te laten verkennen en valideren. Tijdens de spelsimulatie is de waardering van de deelnemers over het spelverloop op tien relevante proces- en inhoudscriteria gemeten. Daarvoor is gebruikgemaakt van de Group Decision Room van de TU-Delft. Op basis van observaties van het spelverloop en evaluaties na afloop wordt geconcludeerd dat het verloop van de besluitvorming volgens het Bay Area model in de spelsimulatie aanmerkelijk hoger wordt gewaardeerd. Een spelsimu-

latie lijkt een geschikte methode om actoren in een veilige omgeving de voor- en nadelen van gangbare en alternatieve besluitvormingsmodellen te laten ervaren. Ervaringen en conclusies van stakeholders in het spel kunnen als voorzichtig vertrekpunt dienen om ook in de werkelijke situatie nieuwe institutionele structuren te ontwerpen volgens de principes van het Bay Area model.

1 Patstelling in de ruimtelijke besluitvorming

Complexe besluitvorming

Ruimtelijke besluitvorming in Nederland kenmerkt zich door steeds terugkerende, schijnbaar onoverbrugbare tegenstellingen tussen (bijvoorbeeld) economische en ecologische belangen van een groot aantal betrokken partijen. Deze belangentegenstellingen in de ruimtelijke besluitvorming – bijvoorbeeld wanneer het gaat om de realisatie van een bedrijventerrein – doen zich voor tussen en binnen verschillende bestuurlijke lagen van de overheid, tussen bestuurlijke autoriteiten en burgers en tussen de publieke en private sector.

In de bestuurskundige literatuur van de afgelo-

pen tien jaar is deze thematiek vrij uitvoerig aan de orde gesteld, onder andere als *complexe besluitvorming in arena's en netwerken* (Teisman 1992; Koppenjan 1993; Termeer 1993; Berveling 1994; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1995; Duyvendak e.a. 1999). De ontwikkelde instrumenten voor de ondersteuning van complexe ruimtelijke besluitvorming – zoals convenanten, interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerking (PPS) – blijken slechts beperkt in staat om win-winsituaties te bereiken en langdurige controverses en patstellingen te voorkomen. De mentale en conceptuele kloof tussen partijen over oorzaken van problemen en de wenselijkheid van oplossingen blijkt vaak diep en fundamenteel: partijen praten jarenlang langs elkaar heen (van Eeten 1999), er is onvoldoende geld beschikbaar voor adequate inpassing van bouwwerken (De Bruijn e.a. 1996) of bepaalde partijen lijken zo dominant dat ze niet de juiste instelling en motivatie hebben om tot compromissen te komen (Huberts 1988). Dit zijn situaties die verantwoordelijke beleidmakers bij de ontwikkeling van nieuw ruimtelijk beleid graag zouden voorkomen.

Vraagstelling

Het vertrekpunt van dit artikel is, dat veel patstellingen in de huidige ruimtelijke besluitvorming in Nederland ontstaan doordat er een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen bestaat, maar dat deze afhankelijkheden lang niet altijd als zodanig worden ervaren (De Jong en Wegeman 1999). Voor het ervaren daarvan is namelijk een bepaalde mate van *institutionele verankering* van die wederzijdse afhankelijkheid nodig. Met andere woorden, het is noodzakelijk dat afhankelijke partijen elkaar in een gremium ontmoeten, definiëren wat de wederzijdse afhankelijkheid inhoudt en vaststellen hoe men daarmee in de verdere besluitvorming om wil gaan: *institutionele verankering* noodzaakt tot *institutionele verandering*.

De centrale vraag is op welke wijze men partijen in een vroeg stadium van besluitvorming bewust kan maken van de wederzijdse afhankelijkheden, met name wanneer deze nog niet worden ervaren. Hoe kan men partijen laten inzien welke stagnaties kunnen optreden, wanneer volgens de huidige institutionele structuur wordt voortgegaan en welke alternatieve modellen zij kunnen gebruiken om nieuwe besluitvormingsstructuren te (her)ontwerpen?

Opzet van het artikel

In het onderstaande willen we de afhankelijkheden en het gebrek aan institutionele verankering in de gangbare besluitvormingsmodellen kort uitwerken (paragraaf 2). Daarna bespreken we de ontwerpprincipes van het San Francisco Bay Area model, dat een aanvulling of zelfs een alternatieve institutionele structuur zou kunnen zijn (paragraaf 3). Dan volgt de wijze waarop de spelsimulatie in het project Incodelta is toegepast (paragraaf 4), het gedrag en de ervaringen van de 'echte' stakeholders in de achtereenvolgende spelronden (Status Quo en Bay Area model) in paragraaf 5 en bevindingen over de wenselijkheid van beide modellen naar aanleiding van evaluaties (paragraaf 6). We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 7).

2 Wat is de Status Quo?

Vaak wordt er door haven- en luchthavenbedrijven en grootschalige vervoersondernemingen van uitgegaan, dat de rijksoverheid fors zal bijspringen indien nieuwe terreinen aangelegd of gewonnen moeten worden (Stevens 1997). Partijen zoals 'spending' sectordepartementen, grotere gemeenten en (lucht)havenbedrijven die betalen voor ruimtelijke projecten en daarvan vaak initiatiefnemer zijn, willen de uitkomsten vanzelfsprekend ook in zeer grote mate kunnen bepalen. *Wie betaalt, bepaalt*, althans zo lijkt het. In een later stadium kan echter blijken dat beleidsinstrumenten en inspanningen van andere actoren nodig zijn om tot een succesvolle realisatie te komen.

Wanneer men voortvarend met de inhoudelijke voorbereidingen van projecten is begonnen en na het formele vaststellingsbesluit de implementatiefase in denkt te gaan, blijkt vaak dat nieuwe partijen – omliggende gemeenten, provincies, milieuorganisaties, consumentenorganisaties en omwonenden – over onverwachte machtsmiddelen beschikken. Het gaat hier vooral om kennis, juridische zeggenschap en publiciteit, die op vele manieren kunnen worden ingezet. Bij 'niet-raadpleging' wordt het onwaarschijnlijk dat dergelijke actoren hun middelen ten gunste van het project gaan inzetten. Actoren zijn zich niet geleidelijk met het project gaan identificeren en ondervinden er mogelijk negatieve gevolgen van. Het meest gunstige geval voor de initiatiefnemer is dan nog passiviteit, maar massale en luide blokkering is waarschijnlijker.

Uitvoering van de ambitieuze voornemens van gemeenten, de 'bouwers' onder rijksdepartementen, vervoersbedrijven en hun mogelijke partners levert dan problemen op. Na een ogenschijnlijk voorspoedige voorbereidingsfase volgt een eindeloze goedkeurings- en uitvoeringsfase, met veel gewoutrek waarin de centrale ja-nee vraag steeds weer op de agenda verschijnt.

Interactieve besluitvorming

Om dergelijke draagvlakproblemen te voorkomen, maar ook om aanwezige kennis bij andere relevante partijen te mobiliseren, is vanaf het begin van de jaren negentig in toenemende mate geëxperimenteerd met interactieve besluitvorming (WRR 1994). De rijkdom aan ideeën en argumenten die bij een dergelijke aanpak wordt gegenereerd, lijkt inderdaad aanmerkelijk hoger (Teisman 1997) maar het risico bestaat dat na afloop wordt overgegaan tot de orde van de dag zonder de uitkomsten van de dialoog te 'kapitaliseren' in overeenstemming en met *gedeelde besluiten*. De moeilijke hobbel van onderhandeling over projecten, geld en middelen wordt in het interactieve proces overgeslagen, waardoor deze fase niet uitmondt in een gezamenlijk vastgesteld besluitvormingskader of criteriamodel, waarmee ook daadwerkelijk besluiten kunnen worden genomen (De Jong en Weggeman 1999).

Naar onze mening is het vooral dit kader en de totstandkoming daarvan die het uiterste van actoren vergt; creatieve ideeën moeten worden omgezet in een tastbaar en bruikbaar eindresultaat. Helaas is deze stap naar institutionalisering in Nederland nog niet gezet. Het gevolg is dat interactieve beleidsvorming bij grote projecten als het Project Mainport Rotterdam (PMR) en Toekomst Nederlandse Luchthaven Infrastructuur (TNLI) weinig concrete resultaten opleverde en onder vuur is komen te liggen bij diverse deelnemers (Duyvendak e.a. 1999).

Ervaringen in Duitsland en de Verenigde Staten wijzen erop, dat het onder bepaalde institutionele condities mogelijk is om volgens een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld afwegingskader tot gedragen besluiten te komen. Uit onderzoek is gebleken, dat wanneer sterke wederzijdse afhankelijkheid wordt ervaren en er gezorgd wordt voor een goede regie van het proces, veel energie kan worden gestoken in het ontwikkelen van creatieve ideeën, het

uitwerken daarvan in projectresultaten en een aanzienlijke verbetering van de verhoudingen tussen partijen (De Jong 1999). Een van die succesvolle voorbeelden is de institutionele structuur in de San Francisco Bay Area.

3 Is het Bay Area Model een bruikbaar alternatief?

Hoe ziet een institutionele structuur eruit waarmee de bestaande wederzijdse afhankelijkheid vanaf het allereerste begin van de besluitvorming 'voelbaar' kan worden gemaakt? Wat zijn de kenmerken van zo'n institutionele structuur en kan die naar Nederland en/of een andere context van besluitvorming worden *getransplanteerd*? Op basis van voorbeelden in het buitenland met het Bay Area Model en het Nordrhein Westfalen Model is een voorlopig antwoord op dergelijke vragen geformuleerd (De Jong 1999). In het onderstaande beperken we ons tot een beschrijving van het Bay Area model, dat we hebben toegepast in een spelsimulatie over de besluitvorming over transportcorridors.

De Bay Area in San Transitio

De Bay Area rond San Francisco kenmerkt zich evenals veel gebieden in Nederland door versplintering van macht over publieke autoriteiten, die elkaar toch nodig hebben voor de verwerkelijking van regionale ambities (Chisholm 1989; Taylor 1992). Echter, de financiële macht is in dit gebied rond San Francisco ook sterk verdeeld, terwijl deze in Nederland geconcentreerd is bij enkele partijen. Op het gebied van transport en infrastructuur heeft de zogenaamde *Metropolitan Transportation Commission* (MTC), een coördinerende vervoersautoriteit, een interactieproces geïnitieerd waarbij zeventien relevante partijen zijn uitgenodigd om in een *brainstormsessie* argumenten aan te dragen die ze van belang vinden bij de evaluatie van infrastructuure projectvoorstellen. Alle argumenten die door betrokkenen naar voren zijn gebracht, zijn door de MTC verwerkt tot een lijst van criteria waaruit in een volgend stadium door partijen via hergroepering en onderhandeling een selectie is gemaakt (Younger en Murray 1994; Murray 1996). Deze criteria blijken fundamenteel anders dan de criteria die in traditionele kosten-batenanalyses worden gebruikt. Ze sluiten veel meer aan op de belevingswereld van regionale partijen. Het afwegingsmodel is vervol-

gens door MTC, die als regionale vervoersautoriteit is erkend in de wetgeving van Californië, consequent gebruikt bij de beoordeling van projectvoorstellen uit de regio. Partijen motiveren hun te financieren projectvoorstellen in termen van de criteria waaraan ze zelf immers hebben bijgedragen. Bovendien blijkt dat men er sterk op let of iedereen zich aan het afwegingskader houdt en verwacht men dat ook de MTC het model blijft toepassen.

Het model is begin jaren negentig ontwikkeld en lijkt sterker te staan dan ooit. Het is tussentijds met medewerking en instemming van betrokken partijen wel aangepast aan nieuwe omstandigheden. De solidariteit en sociale controle die partijen op elkaar uitoefenen, zorgen ervoor dat de samenwerking in de regio duurzaam is verbeterd. Het model wordt aldus gekenmerkt door een grote mate van 'checks and balances' en coördinatie zonder hiërarchie (Chisholm 1989; Taylor 1992). MTC verkrijgt financiële middelen van de diverse publieke autoriteiten in de regio. Ook de staat Californië en de federale overheid doen een aanzienlijke financiële duit in het zakje. MTC verdeelt de financiële middelen vervolgens aan de diverse publieke autoriteiten in de regio op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria waarop ingediende projectvoorstellen worden beoordeeld. MTC wordt aldus gedwongen op een gezaghebbende wijze middelen te alloceren, want zonder draagvlak loopt MTC het risico dat de diverse publieke autoriteiten niet langer accepteren dat MTC hun fondsen verdeelt en herverdeelt.

Institutionele transplantatie

Wat zou er vereist zijn voor invoering van een dergelijk model in Nederland? *Institutionele transplantatie* ervan naar Nederland is niet zomaar mogelijk (De Jong 1999). Hoewel de politiek-bestuurlijke culturen in sommige opzichten vergelijkbaar zijn, is de constitutionele omgeving voor Californische beleidmakers heel anders dan die voor Nederlandse (Damaska 1986; David en Jauffet Spinosi 1992). Californië zou kunnen worden aangeduid als het (ondernemende) *pioniermodel*, Nederland als het (voorzichtig afstemmende) *poldermodel* (Kruijssen 1999). Niettemin zijn elementen van het Bay Area model, herontworpen naar de Nederlandse context, waarschijnlijk wel inpasbaar. Met andere woorden, de ontwerpprincipes of bouwstenen uit het Bay Area model kunnen worden gebruikt voor een in-

stitutioneel (*her*)ontwerp dat past binnen de Nederlandse ruimtelijke en bestuurlijke context. Adoptie en adaptatie van het Bay Area model zou in ieder geval twee hoofdwijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk betekenen:

- 1 De traditionele regisseurs, grote gemeenten of rijksdepartementen moeten hun beheersingsdrang over uitkomsten neerleggen en onafhankelijke procesregisseurs inzetten. Deze procesregisseurs zullen haarfijn uitzoeken van welke publieke en private partijen inzet is vereist om een mooi ruimtelijk project realiseren. Banken, projectontwikkelaars, aannemers, Kamers van Koophandel, havenbedrijven en architecten-, ingenieurs- en organisatiebureaus zijn daarbij vermoedelijk even hard nodig als de bekende publieke partijen.
- 2 Bij invoering van een PPS-constructie zonder dat daar milieuorganisaties, consumentenorganisaties, kleinere gemeenten (eventueel in regioverband) en omwonenden (of een panel daarvan) in zijn vertegenwoordigd, wordt het gehalte aan *privaat management en staatskapitalisme* dusdanig hoog, dat nog weinig burgers groot vertrouwen zullen hebben in de uitkomsten. Met andere woorden, tijdens de brainstormsessies die nieuwe wensen en ideeën moeten opleveren, is hun inbreng onontbeerlijk. In zekere zin dwingen zij door ruimtelijke, milieu- en kwaliteitseisen te stellen, de initiatiefnemer(s) tot scherpste en tot een verhoogde aandacht voor schaarste aan 'common pool resources'. Juist de balans tussen publiek en *privaat enerzijds* en *economie en ecologie anderzijds* leidt tot het loskomen van een grote variatie aan ideeën.

Het organiseren van zo'n proces van herontwerp en toepassing in Nederland is uiteraard geen sinecure. Vooral de keuze voor de *procesregisseur* en de definiëring van interactieuitkomsten vooraf zijn cruciaal. De procesregisseur of facilitator dient in ieder geval deskundigheid te hebben op het gebied van procesmanagement en door alle betrokkenen als onafhankelijk te worden gepercipieerd (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 1998). Het is bovendien van belang, dat de gerealiseerde uitkomsten aan het einde van het proces door alle deelnemers inclusief de initiatiefnemer onverkort worden aanvaard. Met betrekking tot de uitkomsten van de interactie is het noodzakelijk, dat gegeneerde

Tabel 1: Vergelijking Status Quo en Bay Area model

Status Quo	Consequenties Status Quo	Consequenties Bay Area model	Bay Area model
Er zijn één of enkele initiatiefnemer(s) / belanghebbende(n).	<i>Snel begin, maar moeizame implementatie doordat complicaties over het hoofd zijn gezien.</i>	<i>Langzaam begin met relatief rimpelloze implementatie door actieve procesbewaking.</i>	Diverse publieke, private en maatschappelijke organisaties nemen deel.
Initiatiefnemer(s) werken in principe zelfstandig plannen uit. Anderen wachten af.	<i>Incentives voor eenkennigheid en opportunisme.</i>	<i>Geleidelijke erkenning van wederzijdse belangen.</i>	Partijen formuleren samen een afwegingskader en procesafspraken en keuren die samen goed.
Financiële macht is geconcentreerd (bij initiatiefnemer).	<i>Hoge inpassingskosten doordat belang van andere middelen is miskend.</i>	<i>Wederzijdse afhankelijkheid is van meet af aan helder.</i>	Beschikking over financiële middelen is verspreid.
Kennis is vooral machtsmiddel en maar in beperkte mate voor inhoudelijke verrijking.	<i>Proces en product van besluitvorming zijn niet met elkaar verbonden.</i>	<i>Proces en product van besluitvorming zijn expliciet met elkaar in verband gebracht.</i>	Kennis is vooral methode voor inhoudelijke verrijking en in beperkte mate een machtsmiddel
Niemand heeft officieel vetomacht. Er is geen onafhankelijke regie.	<i>Kosten en energie geconcentreerd op slechten van barrières.</i>	<i>Kosten en energie geconcentreerd op informatie uitwisseling, draagvlak en bevordering van vertrouwen.</i>	Iedereen heeft vetomacht en een erkende onafhankelijke facilitator voert de regie.

kennis wordt omgezet in relevante argumenten en/of criteria. Alle kennis van partijen moet worden gecompriëerd in een lijst argumenten, criteria of uitgangspunten, die allen na keuze en onderhandeling aanvaard worden als basisprincipes. Pas daarna kan naar creatieve invulling van de ruimte worden gezocht op basis van deze algemeen gedeelde uitgangspunten.

In het onderstaande schema worden enkele belangrijke kenmerken van de Status Quo en het alternatieve Bay Area model kort samengevat.

Herontwerpen en valideren van het Bay Area model?

Op basis van theorie, literatuurstudie en ervaringen in het buitenland is de verwachting, dat het Bay Area model procesmatig en inhoudelijk een verbetering kan zijn ten opzichte van de status quo bij ruimtelijke besluitvorming. Wanneer het Bay Area model in Nederland de gewenste resultaten zou genereren, gaat dit niet ten koste van de snelheid van de besluitvorming maar ontstaan er wel innovatieve oplossingen, meer samenwerkingsbereidheid en meer solidariteit onder participanten. Dit komt doordat vrijwel iedere deelnemer over vetomacht beschikt.²

Maar hoe verhoudt het Bay Area model zich in de Nederlandse praktijk ten opzichte van de status quo? Hoewel gevalstudie in de Bay Area heeft uitgewezen dat het model daar goed functioneert, is dit niet zonder meer een garantie dat dezelfde effecten in Nederland zullen optreden. Interviews en enquêtes zijn hier niet de geschikte methode om de consequenties van het model te doorzien. Experimenteren in echte projecten – dus transplantatie naar de Nederlandse bestuurspraktijk – is daarentegen weer erg vergaand. In dat geval ligt spelsimulatie voor de hand.

4 Achtergronden van de Incodelta spelsimulatie

Het Bay Area model heeft in de tweede helft van 1999 de aandacht getrokken van het projectteam capaciteitsoptimalisatie van het project Incodelta. Incodelta is een samenwerkingsverband van de ministeries v&w, EZ, vrom en LNV, regionale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het is gestart in 1998 en is erop gericht om vanuit de corridorgedachte te werken aan duurzaam en efficiënt goederenvervoer. Het project werkt volgens het principe van een *open planproces*: er is een groot aantal mensen en organisaties actief

betrokken bij het ontwerpen van inhoudelijke oplossingen en projectvoorstellen (Incodelta 1999). Eén van de drie oplossingsteams – het team capaciteitsoptimalisatie infrastructuur en bedrijventerreinen – legt zich toe op het optimaal benutten van de bestaande transportcapaciteit en van de bestaande ruimte voor bedrijventerreinen in relatie tot natuur en landschap. Dit oplossingsteam capaciteitsoptimalisatie heeft de faculteiten Techniek Bestuur en Management (TBM) van de TU-Delft en Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam verzocht een bestuurlijk perspectief te schetsen voor een interactief proces, dat moet leiden tot een efficiëntere benutting van de ruimte bij de ontwikkeling van bedrijfsterrainen in combinatie met behoud van de landschapskwaliteit in de omgeving. Ter ondersteuning is spelsimulatie gebruikt, die deelnemers in een veilige, maar realistische omgeving doet invoelen hoe besluitvorming ook anders kan worden georganiseerd dan momenteel gebeurt. De spelsimulatie is in de periode september-november 1999 ontwikkeld en op 12 november van dat jaar gehouden. Aan de spelsimulatie werd deelgenomen door 23 deelnemers die ook in het dagelijks leven bij de corridorontwikkeling betrokken zijn (De Jong en Mayer 1999).

Corridorbeleid

Geplande corridorontwikkeling vraagt om een integrale benadering van goederenvervoer en transportgebonden economische activiteiten (logistieke centra, bedrijventerreinen) in samenhang met personenvervoer, wonen, werken, groen, open ruimte, landbouw en natuur. Door de bundeling van vervoersstromen ontstaan betere mogelijkheden voor *vervoer over water of spoor* en komen nieuwe vervoersconcepten zoals *ondergronds transport*, nadrukkelijker in beeld. Op de as Moerdijk–Waalwijk, het Brabantse gedeelte van de zogenaamde Zuidoost-corridor, doet zich de corridorproblematiek op alle schaalniveaus voor (inpassing hoge snelheidslijn, multimodaal knooppunt Geertruidenberg en verouderd industrieterrein in Waalwijk, ecologische hoofdstructuur, verbinding rivierengebied met Brabants zandlandschap, bestaande spoorlijnen en snelwegen en veel water) en zijn alle belangen aan de orde. Het gebied kan daarom worden opgevat als representatief voor de complexe corridorproblematiek. Op de as Moerdijk–

Waalwijk zijn bijvoorbeeld investeringen mogelijk om de capaciteit van de Maas beter te benutten of te investeren in de ontwikkeling van een werkstad als een uitgebalanceerde en innovatieve balans tussen wonen en werken, transport en logistiek en natuur en landschap.

Om dergelijke inhoudelijke doelstellingen te verwerkelijken, zijn innovatieve bestuurlijke, publiek-private samenwerkingsrelaties nodig die het functioneren in en om de transportcorridor (kunnen) verbeteren. Het ‘organiserend vermogen’ op het niveau van corridors is vrijwel afwezig. Enkele problemen zijn:

- Er is een groot aantal publieke, private en maatschappelijke partijen betrokken. De noodzaak (urgentie) voor een ontwikkeling van de Zuidoost-corridor is niet bij alle partijen even groot. Er zijn voor- en tegenstanders van de corridorgedachte. Gemeenten beconcurreren elkaar en hebben vooral oog voor de eigen industrie en bedrijventerreinen. Ontwikkelingsmaatschappijen zoals Indutil en de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM) hebben tot taak bedrijfsterrainen in hun gebied verder te ontwikkelen. Natuur en milieuorganisaties vragen om grenzen aan de groei. Bewoners balanceren ergens tussen leefbaarheid van de stad en economische ontwikkeling en werkgelegenheid.
- De corridorontwikkeling overstijgt het lokale, intergemeentelijk en provinciale niveau. Bij de Zuidoost-corridor hebben (gemeenten in) de provincies Zuid-Holland, Brabant en Limburg belang. Aan de ‘onderzijde’ van de bestuursstructuur zijn gemeenten en projectontwikkelaars onvoldoende in staat bovenlokaal te denken en te handelen, terwijl aan de ‘bovenzijde’ provincie en rijk te ver van lokale en regionale situaties afstaan om effectief en efficiënt te sturen.
- Er is onvoldoende instrumentarium, kennis en samenwerkingsbereidheid om bovenlokaal en interregionaal efficiënt en effectief te kunnen handelen. Dit geldt met name waar het gaat om het stellen van prioriteiten en het omgaan met schaarse middelen zoals vestigingsruimte, arbeid, verkeerscapaciteit, geld.

Doelstelling en aanpak van de simulatie

De doelstelling van de spelsimulatie is als volgt gedefinieerd. De bestuurlijke ondersteuning van het Incodelta-team capaciteitsoptimalisatie door:

- Het op hoofdlijnen (her)ontwerpen van een alternatieve bestuurlijke structuur op basis van het San Francisco Bay Area model, een sublimatie van ideeën over publiek-private samenwerking, interactieve planvorming, groen poldermodel en procesmanagement.
- via een (spel)simulatie aanbieden van een veilige, vereenvoudigde en experimentele omgeving om de consequenties van de huidige en alternatieve bestuurlijke structuren te doordenken en te ondervinden.

Een spelsimulatie biedt een op de werkelijkheid gebaseerde veilige omgeving, waarin door de deelnemers kan worden geëxperimenteerd met beslissingen en onderhandelingen (Duke 1974; Geurts e.a. 1998). De deelnemers aan een spelsimulatie spelen verschillende ‘rollen’, die zijn ontleend aan bestaande organisaties en personen. Net als in de werkelijkheid nemen de deelnemers beslissingen, sluiten zij coalities en compromissen op basis van hun eigen doelen en belangen. Een spelsimulatie kan worden gezien als de werkelijkheid teruggebracht tot één (of enkele) dag(en) in één ruimte. Processen die in de werkelijkheid maanden of jaren in beslag nemen, kunnen zich in een spelsimulatie in enkele uren voltrekken. Het doel van spelsimulaties is inzicht te krijgen hoe besluitvormingsprocessen kunnen gaan verlopen en hoe deze kunnen worden verbeterd of gestuurd (Mastik e.a. 1994; Mayer 1997). Zo’n spelsimulatie is dus niet in eerste instantie een ‘spel’, maar een serieuze beleidsgerichte verkenning en wordt daarom ook wel aangeduid als beleidsexercitie (Toth 1988).

Bij het ontwikkelen van de Incodelta-spelsimulatie is gebruikgemaakt van de ontwerpmethodologie van Duke (1980). Gezien de doelstellingen en de korte ontwikkeltijd was een belangrijk uitgangspunt voor de spelsimulatie, dat deze de werkelijkheid zo dicht mogelijk benaderde: deelnemers speelden zoveel mogelijk ‘zichzelf’ en de corridorplannen zijn realistisch. In de voorbereidingsfase is op basis van een aantal interviews een actoranalyse uitgevoerd van relevante partijen in de regio en hun belangen en middelen. De actoranalyse is gebruikt voor het ontwerp van het spel, met name voor de definiëring van de actoren en hun rollen. Vervolgens zijn enkele weken vóór de spelsimulatie door het team capaciteitsoptimalisatie drie wer-

kateliers georganiseerd, waarin door een groot aantal deskundigen en belanghebbenden realistische maar vernieuwende oplossingen voor de Zuidoostcorridor zijn ontworpen rondom drie thema’s:

- 1 Transportcapaciteit.
- 2 Ruimtelijk economische capaciteit en
- 3 Ruimtelijk ecologische capaciteit.

De drie werkateliers leverden drie uiteenlopende plannen op voor capaciteitsversterking op de as Moerdijk-Waalwijk. In het kort ging het om de plannen:

- 1 ‘Waterval’ (Water Value Added Logistics), het resultaat van het atelier over ruimtelijke economische capaciteit;
- 2 ‘Corridorcontrasten’, het resultaat van het atelier over ruimtelijk ecologische capaciteit;
- 3 ‘Hechten door Ontvlechten’, het eindproduct van het atelier transportcapaciteit.

De plannen en ideeën van de ateliers zijn door een sneltekenaar in beeldtaal weergegeven. Elk plan bestond uiteindelijk uit een geografische kaart, illustraties en een beschrijving. De bouwstenen – de drie plannen, kaarten, tekeningen en tekst – vormden de basis voor het ontwerp van de spelsimulatie. In de spelsimulatie is de besluitvorming over deze plannen gesimuleerd volgens de Status Quo (de huidige situatie) en het Bay Area model (het alternatief). In paragraaf 5 wordt een impressie van het spelverloop gegeven. Het Plan Waterval, ontwikkeld door het atelier ruimtelijk economische capaciteit, speelde hierin een hoofdrol omdat het door sommige actoren, de initiatiefnemers van ‘Werkstad Waalwijk’, was ontwikkeld. De andere plannen werden als tegenvoorstellen door sommige andere partijen naar voren gebracht. De deelnemers aan de spelsimulatie vertegenwoordigden een groot aantal bestuurlijke, private en maatschappelijke partijen die betrokken zijn en belang hebben bij de ontwikkeling van een werkstad op de as Moerdijk-Waalwijk.

5 Het spelverloop bij beide modellen

Ronde 1: Status Quo

De eerste ronde, waarin het zogenaamde Platform Werkstad Waalwijk het Plan Waterval inbrengt, speelt zich af in de ochtend tussen kwart over tien

en half een. Daaraan nemen elf actoren deel: het Platform Werkstad Waalwijk bestaande uit de Gemeente Waalwijk, Transport Logistiek Nederland (TLN) en de Brabants-Zeeuwse Werkgevers (BZW). Verder zijn er de projectontwikkelaar Invest bv en de Italiaanse bank Banca, de Regionale Directie Brabant van Rijkswaterstaat (RWS), de Directie Zuid van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), de provincie Noord-Brabant (NB), het Havenschap Moerdijk, de Brabantse Milieufederatie (BMF), de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) en de actiegroep Leefbaar Brabant (LB). Allen hebben een rolomschrijving ontvangen en bestudeerd.

Om kwart over tien begint ronde 1 met het uitlekken in de pers van het Plan Waterval. Het nog niet helemaal voldragen plan stelt voor het oude industrieterrein op te kalefateren en uit te breiden door het om te vormen tot een groot multimodaal knooppunt voor goederenvervoer. Ook andere, liefst hoogwaardige industrieën dienen te worden aangetrokken, zodat nieuwe bedrijvigheid kan worden geaccommodeerd en 'Werkstad Waalwijk' een grote uitstraling krijgt. Om natuurbelangen te sparen, wordt de capaciteit van de spoorinfrastructuur uitgebreid en wordt opgeofferd bos elders gecompenseerd. Dit slaat in de regio in als een bom. De initiatiefnemers, het Platform Werkstad Waalwijk, hadden er wel mee naar buiten willen komen, maar nog niet in dit stadium. Na kennisneming van dit bericht in de pers bestuderen alle partijen hun stukken; het is weer rustig in de zaal. Afgezien van een relatief vroege kennismaking tussen Leefbaar Brabant en de BMF, die zich in dezelfde hoek van de zaal bevinden, laat interactie tussen partijen lang op zich wachten. Dit geldt vooral voor het Platform, dat intern broedt op mogelijke inhoudelijke aanpassingen in het Plan Waterval om dat beter te kunnen verdedigen. Men zoekt naar een strategie om het er ondanks de verwachte tegenstand in enigerlei vorm door te krijgen. Het legt alleen contact met de banken en projectontwikkelaars om financiering van het project veilig te stellen. Deze reageren daar in eerste instantie positief op, na bestudering van de opgehangen kaarten van het plan. Het Platform verzuimt contact op te nemen met de regionale directies of de provincie, die met hun publieke middelen mogelijk voor een gedeelte van de financiering hadden kunnen zorgen. Die staan wel-

iswaar positief tegenover het ontvangen van andere partijen, maar achten het niet hun rol om zelf de initiatiefnemers of andere belanghebbenden op te zoeken.

De partijen zonder een officiële positie in het proces en de potentiële tegenstanders, zoals het Havenschap Moerdijk, de ZLTO, de BMF en Leefbaar Brabant zijn daarentegen juist pro-actiever en gaan na verloop van tijd langs bij de provincie, de regionale directies en anderen om daarmee bondgenootschappen te sluiten. Daar het Platform hen totaal niet benadert met tegenvoorstellen of anticipeert op hun reactie op Waterval, zijn deze publieke instanties daar inderdaad bevattelijk voor. Niet lang na elkaar verschijnen er vervolgens twee persberichten, een dat aankondigt dat de banken zullen meewerken aan het plan en een van BMF en ZLTO dat het plan een farce is, onder meer omdat er niet gecompenseerd wordt voor milieuschade. Ondertussen ontwikkelt het Havenschap Moerdijk een alternatief plan, gesteund door de gemeenten Breda en Rotterdam (gespeeld door de spelleiding). Het Havenschap geeft aan zelf alle industriële activiteiten die meer dan vijftig hectare vragen, te kunnen inpassen en tegen betere voorwaarden dan dit bij Waalwijk gebeurt. Al deze ontwikkelingen maken het Platform wat nerveus: het stelt de persconferentie uit tot later en kondigt aan tot dat moment geen mededelingen te doen. Een prikkelend voorstel van Leefbaar Brabant om er een referendum over te organiseren in de Gemeente Waalwijk, wordt aanvankelijk genegeerd en later expliciet verworpen. Over het algemeen lijkt er weinig steun te ontstaan voor het plan en het aantal persberichten waarin partijen elkaar bestrijden rijst de pan uit. Ook TLN (een van de initiatiefnemers van Waterval) en RWS melden gezamenlijk, dat de Hooipolder ook een goede locatie voor de nieuwe activiteiten zou kunnen zijn. De provincie laat weten Waterval een schending van het geldende streekplan te vinden.

Om kwart over elf trekken alle partijen zich terug voor intern beraad, waarna om half twaalf de vrije informele interactie weer wordt vervolgd. Hoewel het aantal persberichten snel daalt, verandert er weinig aan het spelbeeld. Er is zelfs sprake van misverstanden over het 'welkom zijn bij vergaderingen van het Platform' van het Havenschap (overigens gestimuleerd door de spelleiding), die daarna door verzoenende gebaren van de BZW wor-

den verzacht. Niettemin liggen de ingenomen posities vast; zelfs de aanvankelijk enthousiaste banken worden wat wrevelig van de intern gerichte houding van het Platform, dat bovendien soms tot onaangekondigde bijstelling van het plan aanleiding ziet. De banken eisen dat het Platform zich aan zijn beloften houdt. Pas om even na twaalf, tien minuten voor de officiële persconferentie, gaat de Gemeente Waalwijk op bezoek bij rws en de provincie om steun te vragen. Dat zal later tevergeefs blijken.

Vanaf kwart over twaalf wordt in een plenaire sessie het plan toegelicht door de initiatiefnemers in terminologie die alle anderen zou moeten aanspreken (meervoudige visie, multimodaal knooppunt, nieuwe visie, pas conceptplan, substantiële toename waterwegen, hele regio wordt aangesloten, doorbraak tegen gebrek aan daadkracht). Maar het kan op weinig clementie rekenen bij alle anderen behalve de banken. Voortdurend vinden interrupties plaats van Leefbaar Brabant ('we willen geen college') en in de reacties van de anderen domineren de kritische vragen over de pretenties van Waalwijk en het behoud van het Brabantse karakter van de stad en omliggende regio. De sessie wordt afgesloten met de aankondiging van het Platform om draagvlak te gaan winnen en een opmerking van de provincie, dat men het plan alleen uit de media en daarom formeel niet kent en dat uitbreiding van het aantal hectaren industrieterrein in de regio Midden-Brabant onverantwoord is.

Ronde 2: Bay Area model

De tweede ronde heeft plaats van twee uur tot kwart over vier. Daarin participeren ruwweg dezelfde actoren. Er zijn wel een paar kleine aanpassingen in de simulatieopzet gepleegd. Zo spelen twee personen de nieuw ingestelde facilitator Adviesgroep Revitalisering Openbaar Bestuur (AROB) en wordt de gemeente Waalwijk opgenomen in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Brabant. De rest blijft onveranderd.

Om twee uur legt de facilitator in een plenaire sessie uit dat over een half uur iedere actor in tweeën zal worden gesplitst en een afgevaardigde zal sturen naar de interactieve werkgroep *procesconvenant* en een vertegenwoordiger naar de werkgroep *afwegingscriteria* en dat aan het einde van de simulatie beide werkgroepen unaniem gedragen

voorstellen moeten doen voor verbetering in de toekomst van zowel procesafspraken als afweging van inkomende projectvoorstellen op basis van gedeelde inhoudelijke normen. Aan tafel nemen alle actoren een afwachtende houding aan. Vanaf tien over twee gaan de deelnemers hun stukken bestuderen en worden er incidenteel vragen gesteld aan de facilitator over het hoe en wat van zijn nieuwe aanpak. Even later geeft rws te kennen geen criteria te mogen verzinnen, omdat men anders door de centrale directie in Den Haag zou worden teruggefloten. De spelleiding geeft hierop te kennen de rol van Den Haag op zich te zullen nemen en de regionale directie wordt uitgenodigd conceptcriteria bij haar in te dienen. In het vervolg van het spel zal de spelleiding overigens volledig overbodig blijken; er wordt geen enkel persbericht ingediend en de facilitator is in staat alle verdere vragen over het verloop van de simulatie te beantwoorden. Alle actoren zijn intern bezig klachten te formuleren over het momenteel gangbare procesverloop. Vervolgens sommen ze inhoudelijke criteria op die voor henzelf van belang zijn. Men werkt geconcentreerd en interacteert niet.

Deze interactie komt weer tot stand, zij het plenair, wanneer de facilitator de voltallige vergadering om half drie bijeenroept. Alle actoren worden uitgenodigd hun kernbelangen in drie minuten uiteen te zetten. Zo is ZLTO van mening dat behoud van de agrarische werkgelegenheid voorop moet staan, onder meer via intensivering van de verbouwing van gewassen en selectief meer ruimte voor de glastuinbouw. Leefbaar Brabant blijkt onverwacht alsnog steun aan het plan Waterval te geven, zolang dit geen grootschalige ontwikkeling betekent. Havenschap Moerdijk zet in op marktwerking, is tegen subsidies en vindt dat de positie van Moerdijk economisch niet in gevaar mag komen. TLN blijkt voor samenwerking met anderen te zijn, zolang de vervoersinfrastructuur maar op orde blijft en kosten niet worden afgewenteld op vervoerders. BZW en de banken sluiten de rijen om te betogen, dat investering in alle vervoersmodaliteiten van belang is en Midden-Brabant een economisch knooppunt moet worden waar producten met hoge toegevoegde waarde moeten komen en waar democratische besluitvorming dergelijke vooruitgang niet mag frustreren. De regio Midden-Brabant en de provincie komen beide met een com-

plex aan wensen die tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Zo kiest Midden-Brabant (vertegenwoordigd door Waalwijk en Tilburg) voor werkgelegenheid, ook agrarische, afgestemd op de actuele situatie van de arbeidsmarkt en tegen gebiedsvernippering en toename van de milieulast. Deze wensen werden grotendeels gedeeld door de provincie, die er de nadruk op legt 'partners' niets te willen voorschrijven, maar hen doorlopend te willen raadplegen. De provincie belooft de rollen procesregisseur en bestuursorgaan goed te zullen scheiden, getuige ook de inzet van een onafhankelijke facilitator. RWS vindt benutting van bestaande infrastructuur, open en transparante procesgang en een voorrangspositie voor economisch verkeer cruciaal, terwijl LNV de Ecologische Hoofdstructuur, landschappelijke en recreatieve kwaliteit en bundeling van activiteiten in de ruimte centraal stelt. BMF ten slotte verklaart steun te verlenen aan het begrip 'corridorontwikkeling', maar argwanend te staan tegenover het 'interactieve inpakken' zoals dat tot op heden de bestuurlijke praktijk is. De industriële activiteit mag niet worden uitgebreid en voorrang dient te worden verleend aan water en spoor als vervoerssectoren en aan natuur, recreatie en waterhuishouding als ruimtelijke functies in het gebied. Om half drie feliciteert de facilitator de deelnemers met de vele zinnige inhoudelijke informatie die in korte tijd boven tafel is gekomen en met de aandacht waarmee partijen naar elkaar hebben geluisterd. Vervolgens worden de twee bij aanvang aangekondigde clusters samengesteld, die beide in aparte ruimtes aan de slag gaan. Hun doelstelling luidt: draag bouwstenen aan voor een beter besluitvormingsproces, via een procesconvenant respectievelijk een afwegingskader.

De clusters debatteren beide tachtig minuten over hun opdracht en trachten intern overeenstemming te bereiken over voorstellen. De groep Procesconvenant wordt door een van de twee facilitatoren als gespreksleider aangestuurd. Men spreekt daar met name over respect en begrip voor elkaars posities, het delen van zorgen over procesverloop en uitkomsten, wie er vetostemmen tegen voorstellen mogen krijgen en ruimte aan allen om naar de achterban te gaan. Men legt er de nadruk op belangen achter belangen te moeten expliciteren. In de werkgroep Afwegingscriteria verloopt de discussie rustig en grotendeels zonder facilitator. Men

spreekt bijvoorbeeld over rode, groene en andere ruimtelijke functies, de maximale capaciteit van de spoorinfrastructuur en de houding van deelnemers ten aanzien van de IJzeren Rijn. Wanneer het gesprek teveel afdwaalt, luidt het commentaar vaak 'we moeten naar criteria'. Vanaf tien over half vier waarschuwt de facilitator diverse malen dat de pleenaire sessie zo weer zal beginnen en dat de voorstellen af moeten.

Dat moment is uiteindelijk om tien voor vier. De clusters presenteren hun voorstellen, die beide intern unaniem worden ondersteund. De procesgroep meldt dat er inderdaad een procesconvenant tot stand is gekomen, waarin terugkoppelmomenten naar de achterban worden ingebouwd, vetodreiging extra aandacht krijgt, overheden een dubbelrol krijgen van zowel toezicht op de besluitvorming als inhoudelijke inzet. Men streeft ernaar dit concept-procesconvenant binnen minimaal drie maanden overal geratificeerd te krijgen. Ellenlange betekenisloze rapportages zouden in de toekomst uit den boze zijn. De provincie verklaart zich bereid algemeen gedragen plannen integraal te zullen overnemen en in die vorm voor te leggen ter democratische goedkeuring. Er bestaat vrij algemene steun in de zaal voor de voorstellen. De vragen, onder andere van Leefbaar Brabant, spitsen zich toe op de institutionele inpassing van vetorechten in het bestaande bestuurlijke systeem en de vraag of dit nu een poldermodel is of een 'package deal'-systeem. Er is vertrouwen in het feit dat 'integrale plannen' op deze manier niet langer bestaan uit een integrale paragraaf aan het begin en sectorale hoofdstukken voor het vervolg. TLN is van mening dat het systeem kwetsbaar is als achterbannen tegen zouden blijven. Het antwoord daarop luidt, dat bestuurders uiteindelijk zijn aangesteld om verantwoording te nemen en dat dan maar moeten doen. Opmerkelijk genoeg zijn de loyaliteiten van deelnemers enigszins verschoven van de actor waarvan ze deel uitmaken naar hun cluster. De werkgroep Afwegingscriteria, die daarna aan het woord is, meldt dat aanvankelijk binnen het team overal bedreigd werd met veto's tegen welk voorstel voor een afwegingsmodel dan ook. Later werd men het erover eens dat Brabant teveel een draaischijf tussen de Randstad en het Roergebied dreigt te worden en dat het de eigenheid dient te behouden: het moet een 'Blauw Hart' worden.

Men onderscheidt vervolgens drie niveaus van besluitvorming: (1) Planning, die de toekomstrichting aangeeft en waar bundeling en zonerings, duurzaamheid en lage dynamiek de boventoon dienen te voeren, (2) Inrichting, waar men nadrukkelijk rekening houdt met bestaande ruimtelijke structuur en (3) Realisatie, waar men let op de collectieve financiering van nieuwe projecten. Op elk van deze niveaus worden ruim tien criteria gesteld aan ingediende projecten. Daaronder zijn te noemen: geen verdere aantasting van het groen (maar compensatie is bespreekbaar), bevordering van ruimtelijke kwaliteit (waaronder waterstromen en bodemstructuren), gegarandeerd gezinsinkomen voor agrariërs, behoefte aan een multimodaal knooppunt en concentratie van bedrijfsruimten, behoud van de Ecologische Hoofdstructuur, inrichting moet kwaliteit hebben die weer nieuwe kwaliteit genereert, geen kostprijsverhoging voor transport en logistiek, eerlijke concurrentie en 'een offensieve groene grens'. De reactie vanuit de provinciale deelnemer van het andere cluster luidt dat hier wel erg veel criteria werden genoemd, die mogelijk ook tegenstrijdig zijn. Dit zal verder worden uitgezocht, maar verder is het bij de beoordeling van voorstellen geen probleem om tegenstrijdige eisen te stellen; dat zou

creativiteit van indieners van voorstellen scherpen. Leefbaar Brabant informeert of het procesconvenant en het afwegingsmodel op elkaar kunnen aansluiten en hoe het zit met verenigbaarheid met de bestaande situatie. Om kwart over vier sluit de facilitator af, nadat er door niemand bezwaar is gemaakt tegen een van de beide voorstellen. Hij moedigt verantwoordelijke partijen aan dit pakket verder uit te werken.

6 Evaluatie van de spelsimulatie

De spelsimulatie is op verschillende manieren geëvalueerd: er zijn op drie momenten validaties van de spelsimulatie gehouden met behulp van de Group Decision Room (elektronisch vergadersysteem), er werden mondelinge discussies over het verloop van de besluitvorming gehouden en deelnemers hebben na afloop een vragenlijst ingevuld over wat zij van de spelsimulatie vonden. We beperken ons hier tot een weergave van de resultaten van drie tussentijdse metingen van de waardering van de deelnemers over het verloop van de besluitvorming:

- 1 De deelnemers hebben bij aanvang van het spel (10.00 uur) – voordat de onderhandelingen van start gaan – aangegeven hoe belangrijk zij tien

Tabel 2: Resultaten van de validatie

Criterion ¹ (N = 14) \ Gemiddelde (standaarddeviatie) (1 = minimaal; 10 = maximaal)	Belang ²	Beoordeling besluitvorming ³ Ronde 1	Beoordeling besluitvorming ⁴ Ronde 2
Draagvlak	7,9 (3,1)	3,1 (1,6)	7,1 (0,7)
Integraliteit van het plan	7,2 (2,6)	5,4 (2,5)	7,2 (0,9)
Goede regie van de besluitvorming	6,9 (1,7)	3,0 (1,4)	7,0 (1,2)
Afweging en uitruil van belangen	6,6 (2,9)	3,5 (2,0)	7,2 (0,4)
Democratisch	6,4 (2,3)	4,1 (2,5)	6,1 (1,0)
Financiële haalbaarheid	5,5 (2,1)	4,7 (2,9)	5,0 (1,9)
Opbouwen van vertrouwen en goede relaties	5,0 (2,9)	4,2 (1,9)	7,4 (0,5)
Daadkracht	3,8 (2,0)	6,3 (1,7)	7,1 (1,4)
Publiek-private samenwerking	3,2 (1,3)	6,0 (1,4)	6,6 (1,7)
Snelheid van de besluitvorming	2,9 (2,1)	3,5 (1,7)	6,6 (1,4)

Toelichting:

- 1 criteria aan de hand waarvan besluitvorming (inhoud en proces) kan worden beoordeeld;
- 2 prioriteit (op basis van groepsgemiddelde) die de deelnemers voorafgaand aan de besluitvorming toekennen aan de diverse criteria (1 = min.; 10 = max) om de besluitvorming (inhoud en proces) over de Zuidoost-corridor te beoordelen;
- 3 beoordeling (groepsgemiddelde; 1 = min.; 10 = max) van het verloop en uitkomst van de eerste besluitvormingsronde volgens de huidige bestuurlijke structuur;
- 4 beoordeling (groepsgemiddelde; 1 = min.; 10 = max) van het verloop en de uitkomst van de tweede besluitvormingsronde volgens het Bay Area model.

- criteria vonden om de besluitvorming (proces én inhoud) te beoordelen.
- 2 De deelnemers hebben de besluitvorming na de eerste ronde (12.30 uur) beoordeeld op deze criteria.
 - 3 De deelnemers hebben de besluitvorming na de tweede ronde (16.15) opnieuw beoordeeld op basis van deze criteria.

De onderstaande tabel presenteert de resultaten van deze drie metingen. De algemene conclusie is, dat de besluitvorming in de tweede ronde op alle criteria significant hoger wordt gewaardeerd dan de besluitvorming in de eerste. De criteria en conclusies vertonen een grote mate van overeenstemming met de verwachtingen (vóór- en nadelen van beide modellen) zoals gepresenteerd in de figuur van paragraaf 3.

De resultaten uit tabel 2 kunnen als volgt worden samengevat:

- 1 De deelnemers hechten in de besluitvorming groot belang aan 'draagvlak', 'integraliteit van het plan' en 'goede regie in de besluitvorming'. Deze criteria zijn veel zwaarderweger dan 'snelheid van de besluitvorming', 'publiek-private samenwerking (PPS)' en 'daadkracht'.
- 2 De besluitvorming volgens de Status Quo – de eerste ronde in het spel – scoort volgens de deelnemers op de drie belangrijkste criteria een ruime onvoldoende.
- 3 De besluitvorming volgens de Status Quo scoort volgens de deelnemers op geen van de zwaarderwegerende en alleen op twee van de drie minst belangrijke criteria voldoende (Daadkracht en PPS). De besluitvorming volgens het Bay Area model – tweede ronde in het spel – scoort op de drie belangrijkste criteria – draagvlak, integraliteit van het plan en goede regie – een ruime voldoende.
- 4 De besluitvorming volgens het Bay Area model – tweede ronde in het spel – scoort op alle criteria significant beter dan de Status Quo en alleen op financiële haalbaarheid nog een onvoldoende. Deze was echter vooral in de tweede ronde nauwelijks ter sprake geweest.

Discussie en verantwoording van de validatie

De Incodelta-spelsimulatie beoogde de deelnemers – de echte corridorstakeholders – iets te leren over

een alternatieve structuur voor besluitvorming en hen in staat te stellen op basis van de ontwerpprincipes van het Bay Area model een voor de corridor Moerdijk-Waalwijk geschikt institutioneel ontwerp te maken. Daarnaast beoogde het spel de geschiktheid van het Bay Area model voor de Brabantse Zuidoost-corridor te valideren. De spelsimulatie is dus als ontwerptechniek en als onderzoeksmethode ingezet (Caluwé e.a. 1996; Geurts e.a. 1998). Doordat de twee institutionele modellen achtereenvolgens binnen één spelsimulatie met dezelfde deelnemers werden gesimuleerd, werd de leer- en interventiefunctie van de spelsimulatie bevorderd, maar nam tegelijk de geschiktheid van de simulatie als onderzoeksmethode af. De Incodelta-spelsimulatie kan dus niet worden beschouwd als een wetenschappelijk onderzoek volgens strikte normen van een (quasi-)experiment zoals gecontroleerde omstandigheden. Daarvoor zou het noodzakelijk zijn geweest de twee verschillende simulaties elk één – of meer keren – onafhankelijk van elkaar te spelen met dezelfde of vergelijkbare deelnemers. Dat zou echter praktisch veel moeilijker realiseerbaar zijn. Bovendien zou de waarde van de spelsimulatie als leermoment, communicatiemiddel en interventietechniek voor institutionele verandering deels verloren gaan. Met andere woorden, een spelsimulatie is geschikt als exploratie en indicatie van de werkelijkheid, maar er is voorzichtigheid geboden wanneer het gaat om het doen van generaliserende uitspraken over die werkelijkheid. De vertaling van de uitkomsten van een simulatie naar de werkelijkheid is een interessant onderwerp voor verder onderzoek, waarvoor andere wetenschappelijke methoden – quasi-experimenten in de sociale werkelijkheid, evaluaties – meer geëigend zijn.

De boodschap die naar onze mening wel aan de cijfers mag worden verbonden, is dat na een intensieve ervaring van de deelnemers over 'hoe de corridor-besluitvorming nu verloopt', de toepassing van het Bay Area model als een grote en significante vooruitgang werd ervaren. Adoptie van het Bay Area model in de huidige Nederlandse context zou tot eenzelfde ervaring kunnen leiden. Een belangrijke conclusie is dat de uitkomsten in de spelsimulatie in grote mate conform de verwachtingen, ervaringen en theorie over het Bay Area model zijn (zie ook tabel 1).

7 Bay Area model superieur aan Status Quo?

Zowel uit de beschrijving van het verloop van beide besluitvormingsronden als de diverse evaluaties blijkt, dat het Bay Area model – in ieder geval in een spelsimulatie – een significante verbetering van de besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling kan bewerkstelligen ten opzichte van de traditionele structuur. Bij de Status Quo wordt alle energie gestopt in het politiek-bestuurlijke verdediging – en bestrijding – van een aanvangsdocument waarin projectplannen worden uitgewerkt. Ondanks een voortvarend begin wordt er na verloop van tijd geen vooruitgang meer geboekt in het besluitvormingsproces, omdat partijen zich vastbitten in hun beginstandpunten. Het vertrouwen tussen actoren wordt niet gestimuleerd.

Het Bay Area model, dat de nadruk legt op erkenning van wederzijdse belangen, vetomachten bij alle partijen, gerichtheid op het procesverloop en afwegingscriteria, scoort in de spelsimulatie op alle relevante aspecten hoger dan het gangbare model. De opstart van het proces verloopt weliswaar langzamer dan bij het gangbare model, maar deze tijd en moeite wordt geïnvesteerd in de opbouw van vertrouwen en het inventariseren van wensen en me-

ningen bij deelnemers. Dit leidt ertoe dat tegen de verwachting van velen in zowel snelheid als daadkracht uiteindelijk toch beter uitpakken. Op de andere aspecten is het verschil tussen de twee modellen nog veel groter. Kennis wordt bij spreiding van zeggenschap beter benut, er wordt opener gecommuniceerd, discussies zijn inhoudelijker, begrip voor elkaars posities groeit. Alles staat of valt wel bij de inzet van een deskundige en onafhankelijke facilitator, die geen ander doel heeft dan het overlegproces tot een goed en door allen ondersteund eindresultaat te brengen.

Op basis van de uitkomsten van de spelsimulatie heeft het corridorsteam dan ook voorgesteld om het Bay Area model toe te passen op het gebied rond de Moerdijkse hoek of Venlo (Nieuwsbrief Incodelta, december 1999). Een uitgebreider 'real life'-experiment met het Bay Area model heeft echter nogal wat consequenties. Ook dan is het raadzaam om partijen in zo'n regio via een simulatie kennis te laten maken met alternatieve modellen, deze op maat te herontwerpen en de mogelijke gevolgen daarvan proefondervindelijk vast te stellen.

Noten

1 Incodelta is een interdepartementaal project dat een concrete visie nastreeft ten aanzien van duurzaam en efficiënt goederenvervoer, stimulering van daarmee samenhangende economische activiteiten en versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

2 Bij een extreme mate van vetomacht en stug gebruik ervan kan overigens inertie ontstaan. In een enkel geval treedt dit op, zoals bij de verbinding van het onbemande metrosysteem BART naar de luchthaven van San Francisco, die door toedoen van een onwillige *county* nog altijd niet is verwezenlijkt.

Literatuur

Berveling, J., 1994, *Het stempel op de besluitvorming, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Bruijn, J.A. de, e.a. (red.), 1996, *Grote projecten*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.

Bruijn, J.A. de., E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 1998, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Bedrijfskundige signalelementen, Amsterdam: Academic Service.

Caluwé, L., Geurts, J., Buijs, D., Stoppelenburg, A., 1996, *Gaming: Organisatiieverandering met spelsimulaties*. 's-Gravenhage/Amersfoort: Delwel uitgeverij.

Chisholm, D., 1989, *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.

Damaska, M., 1986, *The faces of justice and state authority: A*

comparative approach to the legal process. New Haven/London: Yale University Press.

David, R. en C. Jauffret-Spinozi, 1992, *Les grands systèmes de droit contemporains*. 10e edition, Paris Cedex: Editions Dalloz.

Duke, R.D., 1974, *Gaming, the futures language*. Newbury Park.

Duke, R.D., 1980, A paradigm for game design. *Simulation and Games*, 11, 364-377.

Duyvendak, W. e.a. (red.), 1999, *Het groene poldermodel: Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Instituut voor Politiek en Publiek, Amsterdam.

Eeten, M.J.W. van, 1999, *Dialogues of the deaf: Defining new agendas for environmental deadlocks*. Delft: Eburon Publishers.

Geurts, J., Joldersma, F., Roelofs, E., (red.) 1998, *Gaming/simulation for policy development and organizational change*. Tilburg: TUP.

- Huberts, L.W., 1988, *De politieke invloed van protest en pressie; Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. Leiden: DSWO Press.
- Incodelta, *Heen en weer*. Nieuwsbrief Incodelta. December 1999.
- Incodelta., *Kansen door corridors*. Box met 5 publicaties van de tussenresultaten van de werkgroepen. v&w Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Projectbureau Incodelta 1999.
- Jong, W.M. de, 1999, *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision making ideas from other countries*. Delft: Eburon Publishers.
- Jong, W.M. de en J. Weggeman, 1999, Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 1999, nr. 5, p. 23-29.
- Jong, M. de, Mayer, I., *Incodelta-Game: Impressies en conclusies. Een bestuurlijk experiment met het San Francisco Bay Area model in de Brabantse Zuidoost corridor*. Eindverslag van een spelsimulatie op 12 november 1999 Huize Bergen te Vught. Faculteit TBM, TU Delft. 1999.
- Koppenjan, J.F.M., 1993, *Management van de beleidsvorming*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Kruijssen, J., 1999, *Photovoltaic Technology Diffusion: Contact & interact*. Delft: Eburon Publishers.
- Mastik, H., e.a. 1994, *Simulatie van wetgeving*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Mayer, I., 1997, *Debating technologies: A methodological contribution to the design and evaluation of participatory policy analysis*. Tilburg: TUP.
- Murray, D.G., 1996, A transportation partnership in action; Transportation project priority-setting in the San Francisco Bay Area. *International Conference on Prioritisation of Multimodal Transport Infrastructure*. Noordwijk.
- Stevens, H., 1997, *De institutionele positie van zeehavens: Een internationale vergelijking*. Delft: Eburon Publishers.
- Taylor, B.D., 1992, *When finance leads planning: The influence of public finance in transportation planning and policy in California*. UMI Dissertation Service, California.
- Toth, F., 1988, Policy exercises. *Simulation and Gaming*, 19, 235-276.
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R., 1997, Creatieve concurrentie: Een innovatieplanologisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. KUN: Nijmegen.
- Termeer, C., 1993, *Dynamiek en inertie in het mestbeleid*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Weggeman, J., M. de Jong, 2000, Wil het echte groene poldermodel ontstaan. *Beleidswetenschap*, nr. 1, 14e jaargang, 72-96.
- Younger, K.E., D.G. Murray, 1994, *Developing a method of multimodal priority-setting for transportation projects in the San Francisco Bay Area in response to the opportunities in the ISTEA*. Transportation Research Board, Washington.