



Laan van Westenenk 501
Postbus 342
7300 AH Apeldoorn

www.mep.tno.nl

T 055 549 34 93

F 055 549 32 01

info@mep.tno.nl

TNO-rapport

R 2003/149

**ProVer: randvoorwaardenanalyse als aanvullend
instrument voor procesondersteuning
Doelfinancieringsonderzoek Duurzame
Bedrijventerreinen 2002**

Datum	april 2003
Auteurs	Ir. E.M.G. Roelofs Ir. K.G.P. Molendijk Drs. J.W. Ekelenkamp
Projectnummer	34273
Trefwoorden	duurzame bedrijventerreinen procesondersteuning randvoorwaardenanalyse instrument
Bestemd voor	

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoekopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2003 TNO

Samenvatting

1. Inleiding en achtergrond

In eerder onderzoek van TNO naar faalfactoren in de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen werd geconstateerd dat het merendeel van de faalfactoren betrekking heeft op organisatie en proces. Voorbeelden van dergelijke faalfactoren zijn:

- Lange doorlooptijd en trage voortgang project en het ontbreken van concrete resultaten;
- het ontbreken van een organisatiestructuur waarin de verantwoordelijkheid over de voortgang en het budget bij iemand zijn neergelegd;
- onduidelijkheid in communicatie/afspraken;
- gebrek aan betrokkenheid, draagvlak en vertrouwen.

Het Doelfinancieringsonderzoek Duurzame Bedrijventerreinen (DBT) 2002 heeft zich de afgelopen periode gericht op het ondervangen van de bovengenoemde faalfactoren. Het voorliggend rapport is een weergave van de resultaten van dit onderzoek. Het doel hiervan is een stuk gereedschap te ontwikkelen dat:

- het proces van realisatie van een duurzaam bedrijventerrein vergemakkelijkt en versnelt;
- richtlijnen geeft voor de facilitering van dit proces;
- een beter resultaat oplevert in de zin van de duur en intensiteit van de samenwerking van verschillende partijen;
- een beter resultaat oplevert in de zin van het benutten van de potenties van een bedrijventerrein.

De opbouw van deze samenvatting is als volgt. Eerst bespreken we waaraan precies behoefte is en in welke leemte ProVer (ProcesVersneller) zou moeten voorzien. Dit mondt uit in contouren die ProVer moet hebben (2). Vervolgens gaan we in op ProVer zelf: hoe ziet dit instrument er uit (3) en hoe en in welke fasen van het proces kan het worden toegepast (4).

In paragraaf 1.1 van dit rapport staat de focus van het Doelfinancieringsonderzoek 2002 uitgebreid beschreven.

2. Waarom ProVer (ProcesVersneller)?

De bovengenoemde faalfactoren komen onder andere voort uit het feit dat de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein een samenwerkingsproces is tussen veel partijen met uiteenlopende belangen en doelen. Tijdens het samenwerkingsproces wordt vaak niet (op een efficiënte manier) expliciet gemaakt wat de verschillende belangen van elke actor zijn enerzijds en welke feitelijke factoren een rol spelen anderzijds. De doelstellingen die voor een bedrijventerrein gesteld wor-

den zullen uiteindelijk echter wel gebaseerd (moeten) zijn op de belangen van betrokkenen en de feitelijke factoren die er een rol spelen. Als duidelijk is welke belangen en welke feitelijke factoren er spelen in het ontwikkelingsproces van een DBT wordt inzichtelijk waar de overeenkomsten en verschillen in standpunten van de verschillende partijen liggen. Begrip voor en duidelijkheid over elkaars standpunt ontstaat, waardoor discussies en conflicten de pas wordt afgesneden.

Literatuurstudie sturingsmechanismen multi-actorprocessen

Om scherp in beeld te krijgen waar de behoefte ligt aan ondersteuning bij het ontwikkelingsproces, hebben we een literatuurstudie uitgevoerd. Ook uit de literatuurstudie (hoofdstuk 2.1) blijkt dat het omgaan met belangen en doelen van de betrokken actoren een belangrijk terugkerend element is in multi-actorprocessen en voor verbetering vatbaar is. Ter illustratie enkele citaten:

‘het proces moet open en integer zijn’, ‘de kernbelangen en –waarden van de betrokkenen moeten beschermd worden’, er moet voldoende winst te behalen zijn voor de betrokkenen door voortgang van het proces’ (dit betekent dat het proces voldoende aan moet sluiten bij de belangen van de betrokkenen).

De belangrijkste conclusie die wij uit de literatuurstudie trekken is dan ook: *een expliciete en gestructureerde omgang met belangen en doelen van de betrokken actoren is zeer belangrijk voor een goed verloop van multi-actorprocessen. Hierdoor wordt het proces open en transparanter en is het eenvoudiger de verschillende partijen betrokken te houden.*

Inventarisatie van bestaande instrumenten

Uit onze inventarisatie van bestaande instrumenten (2.2) blijkt dat er veel instrumenten zijn ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen en andere multi-actorprocessen (zie tabel 1).

Tabel 1 Overzicht en categorisering van instrumenten voor multi-actorprocessen.

	Proces		Inhoudelijk ondersteuning
	Procesarchitectuur	Procesondersteuning	
Ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen	<ul style="list-style-type: none"> Proceshandreiking Novem Handreiking duurzame bedrijventerreinen, EZ Handleiding Parkmanagement, EZ Handleiding Duurzame bedrijventerreinen, Boons en Lambert 	<ul style="list-style-type: none"> ProVer 	<ul style="list-style-type: none"> Investeringsmodel Konz en Van den Thillaert Monitoringsmodel, Konz en Van den Thillaert Beheersmodel, Konz en Van den Thillaert Handleiding Duurzame bedrijventerreinen, Boons en Lambert FaST DIET REaLiTY
Andere multi-actorprocessen	<ul style="list-style-type: none"> Handleiding voor samenwerking, Klein Woolthuis CLIP draaiboek voor interactieve beleidsvorming, LNV Werkboek IPW, VROM Communicatie-procesmodel 	<ul style="list-style-type: none"> Doelhiërarchie, Van Doorn en Van Vught Trinity, Diepenmaat Gaming Approach Route 26, Duijn et al 	

Een deel van deze instrumenten richt zich op de inrichting van het proces (procesarchitectuur). Een ander deel van de instrumenten richt zich op inhoudelijke ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn instrumenten waarmee de duurzaamheid van een terrein op een zeker moment bepaald kan worden, of de economische haalbaarheid van inrichtingsopties. Een derde categorie bestaat uit instrumenten die ondersteunend zijn voor het proces zelf. Deze instrumenten geven bijvoorbeeld aan hoe omgegaan kan worden met belangen of hoe tot een ambitiematrix gekomen kan worden. In tabel 1 zijn deze drie categorieën instrumenten weergegeven. Niet alle instrumenten zijn strikt aan één categorie toe te delen. In het kader van dit onderzoek is met name de categorie instrumenten die ondersteunend zijn voor het

proces zelf relevant. Uit tabel 1 blijkt dat er relatief weinig instrumenten zijn die zich richten op ondersteuning van het proces zelf.

De meeste instrumenten (uit de eerste en tweede categorie) benadrukken het belang van het omgaan met belangen gedurende het proces en reiken daarvoor verschillende handvatten aan. Echter, de manieren van omgaan met belangen met deze instrumenten zijn vrij statisch. Er wordt veelal uitgegaan van een eenmalige inventarisatie van de belangen in een vroeg stadium van het proces. Uit de literatuur en praktijk van alledag blijkt echter dat samenwerkingsprocessen heel dynamisch zijn en dat de voorkeuren en belangen in de loop van de tijd kunnen verschuiven. Wij stellen daarom dat gedurende het hele proces rekening gehouden moet worden met belangen, met het verschuiven daarvan en de invloed hiervan op de uiteindelijke doelstellingen. Wij constateren dat de instrumenten die in paragraaf 2.2 zijn geïnventariseerd hiervoor weinig handvatten bieden.

Daarnaast bieden de meeste instrumenten weinig aanknopingspunten voor het structureren en analyseren van de belangen en feitelijke factoren. Veel ontwikkelingsprocessen van duurzame bedrijventerreinen zijn vrij complex in de zin dat er veel verschillende belangen en feitelijke factoren een rol spelen. Inventariseren hiervan is zinvol, maar beter is het de veelheid aan factoren ook te analyseren. Een punt dat we nergens terugvinden is het onderscheiden tussen belangen enerzijds en feitelijke factoren anderzijds. Deze twee typen factoren lopen in een interactief proces vaak door elkaar. Het is bijvoorbeeld soms niet duidelijk of een standpunt ingenomen wordt op basis van de belangen van een partij of op basis van een aantal feitelijke gegevens. Deze systematisch onderscheiden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de transparantie van het proces en aan het wederzijds begrip en vertrouwen tussen de partijen.

Kortom, wij constateren dat er weinig gereedschap voorhanden is om systematisch en analyserend om te gaan met belangen en feitelijke factoren in multi-actorprocessen.

Het expliciteren, structureren en managen van belangen en doelen van de betrokken actoren is voor verbetering vatbaar. Er is echter nog weinig 'gereedschap' voorhanden om systematisch om te gaan met belangen en doelen in multi-actorprocessen.

Positionering ProVer

ProVer nu, is een instrument om *systematisch* en *analyserend* om te gaan met belangen en doelen van de betrokken actoren. Tabel 1 positioneert ProVer ten opzichte van andere relevante instrumenten. De positie van ProVer is met een stippellijn aangegeven omdat wij het instrument nog verder moeten (en willen) ontwikkelen. ProVer is dus een instrument in de categorie van procesondersteunende instrumenten en is complementair aan bestaande instrumenten voor procesarchitectuur.

Op basis van de literatuurstudie en de inventarisatie naar instrumenten voor de facilitering van multi-actorprocessen trekken wij de volgende conclusies over de contouren die ProVer moet hebben:

- ProVer biedt ondersteuning bij het proces van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein, niet in de zin van *procesarchitectuur*, maar in de zin van *procesondersteuning*. Dat wil zeggen: ondersteuning bij het expliciteren, structureren en managen van belangen en doelen van de betrokken actoren;
- ProVer zorgt voor een open en transparant proces en een systematisch omgaan met de belangen en doelen;
- ProVer ondersteunt bij het systematisch maken van onderscheid tussen feitelijke factoren en intentionele factoren in het proces, waardoor discussies en conflicten hierover in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces de pas wordt afgesneden;
- ProVer moet ondersteunend kunnen zijn in een dynamisch samenwerkingsproces, waarin intenties en voorkeuren kunnen verschuiven;
- ProVer moet de mogelijkheid bieden om gedurende het ontwikkelingsproces te reflecteren op de doelstellingen op het niveau van het totale bedrijventerrein (systeemniveau);

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft uitvoerig de resultaten van de literatuurstudie naar kenmerken van multi-actorprocessen en de inventarisatie van ondersteunende instrumenten.

3. Essentie van ProVer

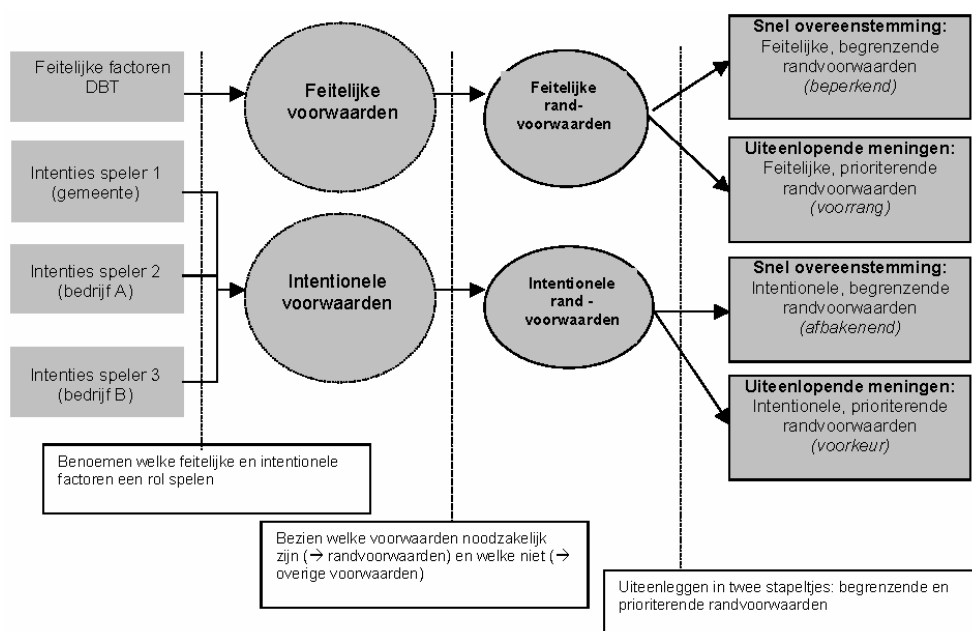
ProVer is een hulpmiddel om de voorwaarden en randvoorwaarden voor het bedrijventerrein te expliciteren. Het expliciteren van de (rand)voorwaarden gedurende het proces zorgt voor transparantie van de besluitvorming en voor draagvlak. Daarom is het zo'n belangrijk element van het proces. Uiteindelijk zal dit leiden tot een versoepeling van het ontwikkelingsproces van DBT en dus een versnelling.

Dat dit een lastig proces kan zijn, blijkt uit de literatuur en de praktijk van alledag. De betrokken spelers hebben lang niet altijd helder voor ogen wat hun belangen, voorkeuren en doelen zijn. Evenmin zullen ze duidelijk aan kunnen geven wat feitelijke factoren zijn en wat hun intenties zijn. Wanneer te weinig aandacht gegeven wordt aan het expliciteren hiervan zal later in het proces het draagvlak voor de geformuleerde oplossingsrichtingen (plotseling) kunnen verminderen. Er vinden bijvoorbeeld discussies plaats over beslissingen die al genomen zijn. Oftewel er ontstaat opnieuw discussie over nut en noodzaak. Of er ontstaan discussies waarin niet duidelijk is waarin verschillende standpunten overeenkomen en verschillen en in hoeverre een standpunt wordt ingenomen op basis van de belangen van een partij of een aantal gegevens waardoor een partij zich beperkt voelt om te handelen.

Kernpunten van ProVer zijn (zie ook Figuur 1):

1. Feitelijke factoren worden onderscheiden van intentionele factoren;
2. Feitelijke en intentionele factoren vormen voorwaarden;
3. Voorwaarden die één of meerdere spelers erg belangrijk of noodzakelijk vinden noemen wij randvoorwaarden;
4. Gedurende het proces worden de randvoorwaarden gescheiden in twee stapeltjes: begrenzende en prioriterende randvoorwaarden;
5. Begrenzende en prioriterende randvoorwaarden vormen de basis voor het rangschikken van de doelstellingen.

Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2 tot en met 3.6, gaat uitgebreid in op de begrippen en stappen waaruit ProVer bestaat.



Figuur 1 Essentie van ProVer.

Hieronder lichten we de verschillende kernpunten nader toe. In Tabel 2 worden de begrippen uitgelegd aan de hand van voorbeelden.

Ad 1. In het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein heeft elke speler bepaalde *intenties*: belangen en/of preferenties. Daarnaast speelt een aantal *feitelijke factoren* een rol. Voor een deel zullen dit vrij vanzelfsprekende factoren zijn, die betrokkenen in eerste instantie niet zullen benoemen ('vanzelfzwingendheden'). Maar deze vanzelfsprekende factoren zijn wel bepalend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijventerrein. Het expliciteren van feitelijke en intentionele factoren speelt in ProVer dan ook een belangrijke rol.

Ad 2 en 3. De intentionele en feitelijke factoren vormen *voorwaarden* voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein. In het proces van het benoemen van

deze voorwaarden zal blijken dat niet alle voorwaarden even belangrijk zijn. Voorwaarden waaraan één of meerdere spelers veel belang hechten, noemen we *randvoorwaarden*.

Ad 4. Deze randvoorwaarden zijn in twee stapeltjes te verdelen: *begrenzende en prioriterende randvoorwaarden*. Begrenzende randvoorwaarden zijn de randvoorwaarden waarover snel overeenstemming is tussen spelers en die dus eigenlijk niet ter discussie staan. Deze randvoorwaarden bakenen de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijventerrein af. Daarnaast zijn er randvoorwaarden die een aantal spelers belangrijk vindt. Dit zijn prioriterende randvoorwaarden: randvoorwaarden waarvan gedurende het proces de groep van spelers aan zal moeten geven hoe belangrijk deze zijn voor de doelstelling. En ook welke randvoorwaarde belangrijker is dan de andere (prioritering).

Ad 5. Op basis van de begrenzende en prioriterende randvoorwaarden kunnen doelstellingen worden geformuleerd en gerangschikt. De begrenzende randvoorwaarden bepalen daarbij binnen welk kader de doelstellingen moeten vallen. De prioriterende randvoorwaarden kunnen worden gebruikt om doelstellingen binnen het kader te rangschikken.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.4, wordt hier verder op ingegaan. Figuur 3 in paragraaf 3.4 geeft schematisch weer hoe de kadering en de prioritering van de doelstellingen in zijn werk gaat.

Tabel 2 Voorbeelden van voorwaarden en begrenzendende / prioriterende randvoorwaarden aan de hand van een historische case (TNO-project)¹.

Feitelijke factoren	Voorwaarde	Prioriterende randvoorwaarde	Begrenzende randvoorwaarde
Begrenzing bestaand oppervlak BT	X		
Opruimen bodemvervuiling op BT			X
Eén centrale ingang op BT	X		
Aanleg gemeenschappelijke parkeergelegenheid op BT		X	
Opzetten gemeenschappelijke kantine	X		
POpzetten gemeenschappelijk utility centrum		X	
Opvangen regenwater voor apart watercircuit	X		
Verplaatsen oud spooreplacement			X
Intenties			
Toewerken naar een <i>duurzaam</i> BT		X	
<i>Invloed bedrijven op beslissingen gemeente</i>	X		
<i>Duidelijkheid over verantwoordelijkheden</i>		X	
Behoud van flexibiliteit in de bedrijfsvoering	X		
Handhaving ruimteclaims bedrijven			X
Commitment aan bestemmingsplan	X		
Meer werkgelegenheid per m2 (gemeente)		X	
Gemeente eindverantwoordelijkheid infrastructuur openbare ruimte			X
Bestaande activiteitenmix blijft gehandhaafd op BT	X		
Geen centrale opleidingsfaciliteit op BT	X		
Gemeenschappelijke telecommunicatiefaciliteit	X		
Continuïteit van de bedrijven op het BT		X	
Vasthouden aan ROI's van de bedrijven			X

4. Hoe kan ProVer worden toegepast?

Toepassing in verschillende fasen van het proces

Het expliciteren van belangen en voorwaarden speelt in alle fasen van het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein een rol. In de beginfase is het expliciteren van doelen en belangen het primaire doel van het proces. In latere fasen (realisatie, beheer) is het nog steeds belangrijk, maar minder primair in het proces. In tabel 3 is dit weergegeven. Er is uitgegaan van de fasen (omlopen) van het planproces zoals dat in de handreiking van Novem is beschreven.

¹ Hierbij moet bedacht worden dat deze tabel niet volledig is en een locatiespecifieke momentopname betreft. Mening van betrokkenen over wat als een voorwaarde, een prioriterende randvoorwaarde of een begrenzendende randvoorwaarde wordt beschouwd, kunnen in de loop het samenwerkingsproces verschuiven (dit was in deze historische case ook het geval). ProVer is bedoeld als een instrument dat dit dynamische, iteratieve proces ondersteunt (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.7, p.36).

Tabel 3 Toepassing van ProVer tijdens fasen van ontwikkelingsproces DBT.

1. Idee	2. De schets	3. Het besluit	4. Draaiboek	5. De realisatie	6. Het beheer
gezamenlijke visie draagvlak	ambities in hoofdlijnen	concrete uitwerking van ambities in een ontwerp / maatregelen	voorbereiding van de uitvoering van de maatregelen	realisatie en implementatie van maatregelen	beheer en monitoring
In deze fasen is het expliciteren en prioriteren van doelen en ambities het primaire doel van de procesbegeleiding. Het bepalen van begrenzendende en prioriterende randvoorwaarden is in deze fasen essentieel voor een goed verloop van het verdere proces.			In deze fasen is het expliciteren en prioriteren van doelen en ambities nog steeds belangrijk, maar minder essentieel voor het verloop van het proces. Dat wil zeggen, wanneer daar in eerdere fasen tenminste voldoende aandacht aan is besteed. Het blijft echter wel van belang dat de activiteiten in deze fasen continu getoetst worden aan de randvoorwaarden en de prioritering van de doelen uit fasen 1, 2 en 3. Ook kunnen zich een aantal situaties voordoen waarin het opnieuw beschouwen van de randvoorwaarden van belang is: <ul style="list-style-type: none"> - Door ervaringen bij de concrete invulling zullen de ambities/ doelen uit fase 1, 2, 3 soms herzien moeten worden. Er kunnen bijvoorbeeld praktische belemmeringen aan het licht komen om een bepaald doel te bereiken. Dit doel moet dan bijgesteld worden. - Ook in deze fase kunnen er nieuwe spelers bij komen, en ook dan is het van belang opnieuw te kijken naar de randvoorwaarden en doelen van de groep. 		

Situaties om ProVer uit de kast te halen

Er kunnen verschillende situaties in het ontwikkelingsproces onderscheiden worden waarin randvoorwaarden geëvalueerd moeten worden. Bijvoorbeeld wanneer de samenstelling van de groep van betrokkenen verandert. Daarmee verandert immers ook de verzameling belangen, preferenties en feitelijke factoren en dus de begrenzendende en prioriterende randvoorwaarden die ten grondslag liggen aan de doelstellingen voor het ontwikkelingsproces. Het kan ook zijn dat feitelijke factoren veranderen (ontdekking van een bodemvervuiling, wet- en regelgeving is veranderd, bestaande infrastructuur blijkt te moeten worden vervangen binnen vijf jaar) of kunnen niet langer als feitelijk beschouwd worden. Ook hierdoor verschuiven de randvoorwaarden.

Een evaluatie van de randvoorwaarden heeft natuurlijk automatisch een evaluatie van de doelstellingen en doelen tot gevolg! Vaak zal een impliciete verschuiving of verandering in de randvoorwaarden tot uitdrukking komen doordat de doelstellingen en doelen ter discussie worden gesteld.

Manieren om ProVer toe te passen

ProVer kan op verschillende manieren toegepast worden:

- *Gedurende (een deel van) het ontwikkelingsproces*, door de procesbegeleider. Bij het vaststellen van doelen en ambities ten aanzien van het bedrijventerrein door de groep van betrokkenen tracht de procesbegeleider de feitelijke en in-

tionionele factoren van elke speler te achterhalen en op elkaar af te stemmen. ProVer vooronderstelt dat de betrokkenen open zijn over hun doelen en ambities. Dit vraagt dus een zekere mate van vertrouwen tussen de betrokkenen onderling en tussen de betrokkenen en de procesbegeleider.

- In *bilaterale gesprekken* tussen de procesbegeleider en de betrokken partijen voorafgaand aan het planproces. Het doel van deze gesprekken is de factoren (feitelijk en intentioneel) te expliciteren die de betreffende actoren stellen aan het proces. Ook de verwachtingen die actoren hebben tav de randvoorwaarden die andere actoren zullen stellen aan het proces moeten aan de orde komen. Op deze manier kan in het planproces gericht tot doelen en ambities gekomen worden. Voor de aanloop van het proces (opbouw van vertrouwen, voorbereiding van procesbegeleider) is het ideaal dat de procesbegeleider zelf deze bilaterale gesprekken voert. Het is echter ook goed denkbaar dat een onafhankelijk bureau deze gesprekken voert en daarover rapporteert aan de procesbegeleider.
- Als *gedachte-experiment* voor de facilitator, ter voorbereiding van het faciliteren van het echte planproces;
- In een *oefensituatie* met een groep personen die elk een bepaalde rol spelen (rollenspel). Het doel hiervan is om mogelijke randvoorwaarden die in een echt ontwikkelingsproces en een echte groep van actoren een rol kunnen gaan spelen op het spoor te komen. Ook wordt op deze manier wederzijds begrip voor elkaars belangen gekweekt. Het kan dus dienen ter voorbereiding op het echte planproces voor de procesbegeleider en voor de betrokkenen.

5. Tot slot

Dit rapport beschrijft het waarom achter de ontwikkeling van ProVer en de hoofdlijnen van ProVer.

Het vormt daarmee de eerste fase in de ontwikkeling van ProVer. In 2003 zijn de verdere ontwikkeling en de toepassing van ProVer in een praktijksituatie voorzien. Hiertoe zijn de volgende doelen onderscheiden:

1. het instrument ProVer verder uitwerken zodat het kan worden toegepast in een case: het maken van een prototype;
2. het toetsen van ProVer in een case op een bestaand bedrijventerrein;
3. het aanpassen van ProVer op basis van de resultaten van de toets in de case;
4. het maken van een plan voor de vermarkting van ProVer.

Met betrekking tot de praktische invulling van ProVer blijven er echter ook nog vragen liggen. Bijvoorbeeld: ‘hoe kan ProVer omgaan met conflictsituaties?’; ‘hoe gaat men in de praktijk om met verschuivende belangen of feitelijke factoren’, hoe robuust is een randvoorwaardenanalyse?, ‘zijn er stabiele allianties van randvoorwaarden mogelijk?’. Voor zover mogelijk worden deze vragen bij de toepassing van ProVer in de praktijk meegenomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	15
1.1 Focus Doelfinancieringsonderzoek	15
1.2 Doel en doelgroep onderzoek	16
1.3 Opzet onderzoek	16
2. Resultaten literatuuronderzoek	19
2.1 Kenmerken van multi-actor besluitvormingsprocessen	19
2.1.1 Kenmerken van procesmatige besluitvorming	19
2.1.2 Procesontwerp	22
2.1.3 Voorwaarden voor samenwerking: vertrouwen en afhankelijkheid	24
2.1.4 Management van belangen en doelen	28
2.1.5 De beperktheid van rationeel plannen	29
2.1.6 Type vraagstukken voor interactieve beleidsvorming	29
2.2 Voorhanden gereedschap ontwikkeling bedrijventerreinen en multi-actor processen	32
2.2.1 Proceshandreiking Novem	32
2.2.2 Handreiking duurzame bedrijventerreinen, Ministerie van Economische Zaken	33
2.2.3 Handreiking parkmanagement, Ministerie van Economische Zaken	34
2.2.4 Handleiding voor een interventiemethodiek, Boons en Lambert	35
2.2.5 Industriële symbiose op bedrijventerreinen, Konz en Van den Thillaert	37
2.2.6 Doelhiërarchie, Van Doorn en Van Vught	38
2.2.7 Gaming Approach Route 26	39
2.2.8 Decision Support Tools for Eco-Industrial Park Planning, Industrial Economics, Incorporated	41
2.2.9 Trinity, Diepenmaat	41
2.2.10 CLIP, draaiboek voor interactieve beleidsvorming (LNV, 1995)	42
2.2.11 Werkboek Interactief Projectmatig Werken, Ministerie van VROM	42
2.2.12 Communicatie-procesmodel	44
2.3 Conclusies resultaten literatuurstudie	45
2.3.1 Conclusies over kenmerken van multi-actor besluitvormingsprocessen	45

2.3.2	Conclusies met betrekking tot inventarisatie beschikbare instrumenten.....	47
3.	Ontwikkeling ProVer: randvoorwaardenanalyse	53
3.1	Inleiding.....	53
3.2	Het begrippenkader: feitelijke en intentionele factoren, prioriterende en begrenzendende randvoorwaarden.....	53
3.3	Stap 1: van feitelijke en intentionele factoren naar randvoorwaarden	54
3.4	Stap 2: Van randvoorwaarden naar doelstellingen en doelen.....	57
3.5	Stap 3: Uitbouw begrippen tot instrument voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen	58
3.6	De toepassing van ProVer in de praktijk	61
3.6.1	Wanneer in het proces ProVer toepassen?	61
3.6.2	Situaties om ProVer uit de kast te halen.....	62
3.6.3	Manieren om ProVer toe te passen	63
	Vragen 63	
3.6.4	Wat vraagt ProVer van de procesbegeleider?	64
3.7	Verhouding tussen faalfactoren en randvoorwaarden	65
4.	Conclusies	69
5.	Literatuurlijst.....	71
6.	Verantwoording	73

1. Inleiding

Dit voortgangsrapport geeft de tussentijdse resultaten van het Doelfinancieringsonderzoek Duurzame Bedrijventerreinen (DBT) 2002 weer. In eerder onderzoek naar faalfactoren in de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen [Ekelenkamp en Roelofs, 2001] werd geconstateerd dat het merendeel van de faalfactoren betrekking hebben op organisatie en proces. Met andere woorden, de oorzaken van het niet of niet-volledig slagen van de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen zijn in belangrijke mate organisatorisch en procesmatig van aard.

Voorbeelden van dergelijke faalfactoren zijn:

- Lange doorlooptijd en trage voortgang project en het ontbreken van concrete resultaten;
- het ontbreken van een organisatiestructuur waarin de verantwoordelijkheid over de voortgang en het budget bij iemand zijn neergelegd;
- onduidelijkheid in communicatie/afspraken;
- gebrek aan betrokkenheid/draagvlak/vertrouwen.

Kort samengevat richt het Doelfinancieringsonderzoek DBT 2002 zich op het ondervangen van de bovengenoemde faalfactoren.

1.1 Focus Doelfinancieringsonderzoek

Waar richt het Doelfinancieringsonderzoek zich dan precies op?

Een belangrijk kenmerk van het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen is dat het een zogenaamd multi-actor proces is, een proces met veel verschillende partijen. Uit de literatuurstudie die door TNO in het kader van Doelfinancieringsonderzoek is uitgevoerd en uit de ervaringen van TNO in de praktijk blijkt dat er veel verbetering mogelijk is als het gaat om:

- Ondersteuning van beslissingen en de samenwerking tussen overheden en bedrijven op duurzame bedrijventerreinen met behulp van instrumenten [Konz en Van den Thillaert, 2001];
- Structureren en expliciteren van de verschillende belangen en doelen van de partijen in multi-actor processen [Van Doorn en Van Vught, 1978; P3BI, 2002];

Er zijn dus nog te weinig beoordelingsinstrumenten voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen. En de instrumenten die er zijn, maken geen onderscheid tussen feitelijke factoren (bijvoorbeeld organisatiestructuren, bodemvervuiling op het terrein, bestaande infrastructuur, relevante wet- en regelgeving) en belangen en preferenties van de verschillende partijen.

Of zoals het in ‘Kritische succesfactoren van Publiek-Private Samenwerking’ van P3BI wordt verwoord [P3BI, 2002]:

‘... Vooral de wijze waarop het proces [van PPS; TNO] gemanaged wordt, is nog voor verbetering vatbaar. Verschillende PPS-processen lopen spaak door gebrekkige kennis over de belangen en posities van de betrokken partijen. (...) Belangrijke voorwaarden voor succes van een PPS is adequate managing van de diverse (wisselende) belangen en een heldere besluitvormingsstructuur.’

1.2 Doel en doelgroep onderzoek

Het doel van het onderzoek in 2002 is daarom na te gaan op welke manier in een multi-actor proces beter omgegaan kan worden met de verschillende belangen en doelen die elk van de actoren inbrengt. Daartoe wordt er in 2002 gewerkt aan:

- het expliciteren van sturingsmechanismen voor de facilitering van multi-actor processen
- het ontwikkelen van gereedschap of een instrument waarmee een betere omgang met verschillende belangen en doelen van elk van de actoren in de ontwikkeling van DBT wordt bewerkstelligd; [Doelfinanciering Kennisprogrammering DBT 2002, 2001]

Het onderzoek in 2002 vormt daarmee de eerste fase in de ontwikkeling van een instrument.

De *doelgroep* voor het te ontwikkelen instrument zijn de belangrijkste partijen die bij de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein betrokken zijn (lokale overheid en bedrijven).

1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek is als volgt opgezet.

1. Literatuuronderzoek naar:

- Kenmerken van multi-actor processen;
- Bestaande instrumenten ter ondersteuning van het ontwikkelingsproces van (duurzame) bedrijventerreinen of andere multi-actorprocessen;

2. Ontwikkeling instrument ProVer op basis van noties uit het literatuuronderzoek en de praktijkervaring TNO.

Ad 1. Criteria selectie literatuur

De criteria voor de selectie van literatuur waren:

- (Duurzame) Bedrijventerreinen;
- Multi-actor processen;

- Publiek-Private Samenwerking (omdat in de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen net als in een formele PPS-constructie moet worden samengewerkt tussen bedrijven en overheid);
- Besluitvormings/planontwikkelingsprocessen;
- Lange termijn processen;
- Integraal / verschillende aspecten omvattend;
- Lokaal niveau;
- Omgaan met belangen, preferenties.

De resultaten van de literatuurstudie komen aan bod in hoofdstuk 2. Relevante bronnen zijn geanalyseerd, maar er is niet gestreefd naar volledigheid.

Ad 2. Ontwikkeling ProVer (ProcesVersneller)

Want naar wat voor soort methodiek, instrument of gereedschap zijn we op zoek? Het moet gaan om een instrument of methode die het proces van de realisatie van een duurzaam bedrijventerrein vergemakkelijkt, die richtlijnen geeft voor de procesfacilitering. Zodat het proces van samenwerking tussen verschillende partijen (met verschillende belangen) transparanter is, sneller verloopt en ook tot betere resultaten leidt. Betere resultaten in de zin van de duur en de intensiteit van de samenwerking van de verschillende partijen en in de zin van het (ten volle) benutten van de mogelijkheden die het desbetreffende bedrijventerrein voor duurzame ontwikkeling biedt. Daarbij moet het instrument onderscheid maken tussen feitelijke factoren en belangen en preferenties van de verschillende partijen.

De ontwikkeling van het instrument ProVer berust op een aantal vooronderstellingen:

1. Het expliciteren van de randvoorwaarden (van de verschillende partijen) in de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen maakt het gemakkelijker om doelstellingen en doelen te formuleren en te rangschikken ten opzichte van elkaar (een doelhiërarchie maken);
2. Inzicht in de randvoorwaarden en rangschikking van doelstellingen en doelen leidt tot een transparanter proces, meer inzicht in hoe belangen en preferenties van de verschillende partijen en feitelijke factoren worden afgewogen en hun plek hebben in de rangschikking van de doelen;
3. Als de beide voorgaande vooronderstellingen kloppen, heeft dit tot gevolg dat het proces, de realisatie van een duurzaam bedrijventerrein, soepeler (i.e. sneller) verloopt doordat de doelstellingen en doelen helder en geprioriteerd zijn en ook de achterliggende randvoorwaarden, belangen, preferenties en feitelijke factoren. Ook wordt de input van belanghebbenden beter gewaarborgd.

De eerste stappen in de ontwikkeling van ProVer komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

2. Resultaten literatuuronderzoek

Het is belangrijk meer zicht te krijgen om wat voor soort vraagstukken het gaat en aan welk soort ondersteuning of instrumenten behoefte is, zodat de focus van dit onderzoek duidelijker aangegeven kan worden. Daarom is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarbij is er van uitgegaan dat de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen een samenwerkingsproces tussen verschillende partijen (met name bedrijven en gemeenten) is, ofwel een *multi-actor proces*. Er is niet alleen gekeken naar literatuur specifiek over duurzame bedrijventerreinen maar ook naar literatuur over multi-actor processen en procesmatige besluitvorming in het algemeen. Het doel van de literatuurstudie was tweeledig:

- Meer zicht krijgen op kenmerken van multi-actor processen (2.1)
- Inventariseren welk gereedschap voorhanden is voor ondersteuning van de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen en andere multi-actor processen (2.2).

In paragraaf 2.3 worden de resultaten van de literatuurstudie samengevat en wordt gekeken welke leemte er is in het gereedschap ter ondersteuning van de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen.

2.1 Kenmerken van multi-actor besluitvormingsprocessen

De afgelopen jaren is een toename te zien van besluitvormingsprocessen waarin meerdere partijen een rol spelen (zie bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998 of Klein Woolthuis). Termen die hiervoor worden gebruikt zijn onder meer ‘multi-actor processen’, ‘open besluitvorming’, ‘interactieve besluitvorming’, ‘procesmanagement’ en ‘stakeholdermanagement’. In deze notitie zullen wij de term *multi-actor besluitvormingsprocessen* of kortweg *multi-actor processen* gebruiken. In deze paragraaf worden aan de hand van verschillende literatuurbronnen een aantal kenmerken van multi-actor besluitvormingsprocessen beschreven.

2.1.1 Kenmerken van procesmatige besluitvorming

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1998) onderscheiden procesmatige en inhoudelijke besluitvorming. In multi-actor processen staat het *proces* van besluitvorming vaak meer centraal dan de *inhoud*. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen inhoudelijke en procesmatige besluitvorming weergegeven.

Tabel 3 Kenmerken van inhoudelijke en procesmatige besluitvorming
[De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998].

	Inhoudelijke besluitvorming	Procesmatige besluitvorming
Focus initiatiefnemer	Op een goed, inhoudelijk onderbouwd initiatief	Op de belangen van de belangrijkste stakeholders
Hoe wordt draagvlak verworven?	Door de inhoud van het initiatief: het is zo goed dat het anderen overtuigt	Door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt.
Kernelement ontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek
Type beslisregels	Veel inhoudelijke regels en enkele procesafspraken voor omstandigheden die vooraf niet zijn in te schatten	Veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpen die, ongeacht het procesverloop, bescherming verdienen
Rol van de bestuurder / manager	<ul style="list-style-type: none"> - architect: maakt een inhoudelijk ontwerp - manager: draagt zorg voor de invoering van een inhoudelijk ontwerp - hoeder van een beperkt aantal procedurele randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> - procesarchitect: zet de hele procesbenadering op - procesmanager: faciliteert het besluitvormingsproces - hoeder van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden

Procesmatige besluitvorming heeft verschillende voordelen. Het leidt tot draagvlak voor het besluit, is bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming omdat partijen niet alleen hun belangen, maar ook hun kennis en expertise inbrengen, het bevordert de transparantie van de besluitvorming omdat vooraf duidelijk is welke partijen onder welke condities mee kunnen beslissen. Partijen kunnen nagaan of ze willen toetreden tot een proces en of dit proces voldoende fair is. Tot slot depoliti-seert procesmatige besluitvorming: wordt er vooraf een gedetailleerd inhoudelijk voorstel gedaan, dan is dit in een netwerk vaak een prikkel voor verzet. Door 'slechts' voor een procesmatig voorstel te kiezen, wordt deze prikkel geneutraliseerd.

Procesmatige besluitvorming kent echter ook nadelen en haken en ogen. Hieronder worden er een aantal genoemd. Het zijn aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij het inrichten van een multi-actor besluitvormingsproces.

Een procesbenadering kan het probleemoplossend vermogen van partijen in een netwerk verminderen. Partijen die in een proces met elkaar worden geconfronteerd, kunnen met elkaar in conflict komen hetgeen de tegenstellingen kan vergroten. Ook kan een procesbenadering een rem op vernieuwing zijn omdat de partijen die participeren in een proces vaak een expressie zijn van de bestaande machtsverhoudingen, hetgeen een blokkade voor innovatie kan zijn.

Aan open besluitvorming liggen de aannames ten grondslag dat partijen bereid zijn te participeren in de besluitvorming en dat zij zich hierin enigszins coöperatief gedragen. Twee kanttekeningen hierbij:

- *De participatieparadox.* Het doel van de betrokkenheid van partijen is de kwaliteit en het draagvlak van te nemen besluiten te bevorderen. De paradox is dat het tegenovergestelde effect kan worden gerealiseerd. Bepaalde partijen participeren in het proces en verkrijgen hierdoor meer en betere informatie dan wanneer zij niet zouden participeren. Deze informatie kan na afloop van het proces juist worden gebruikt om de besluitvorming te bestrijden in plaats van deze te steunen.
- *Participatie bij de start versus participatie in de staart.* Bij de start van een proces zal de belangstelling van een aantal actoren beperkt zijn omdat het voor deze actoren onvoldoende duidelijk is welke richting het besluitvormingsproces op zal gaan. Participatie kost hen tijd en geld terwijl het product dat dit kan opleveren onvoldoende duidelijk is. Voor bepaalde actoren is er dus onvoldoende prikkel om in het proces te participeren terwijl tegelijk geldt dat er voor hen juist alle ruimte is om de besluitvorming te beïnvloeden. In de staart van het besluitvormingsproces is het beeld precies andersom. Er zal bij bepaalde actoren veel belangstelling zijn om alsnog in het besluitvormingsproces te participeren. De producten van het proces worden immers allengs duidelijker. Tegelijk geldt dat de belangrijkste beslissingen inmiddels zijn genomen, zodat de beïnvloedingsmogelijkheden beperkt zijn.

De rol van de procesmanager behoeft aandacht. Wanneer een van de participerende partijen de rol van procesmanager op zich neemt kan dit leiden tot een conflict met de rol als vertegenwoordiger van een bepaald belang. Het benoemen van een onafhankelijke derde als procesmanager heeft als risico dat deze onvoldoende gezag heeft in het proces.

Een procesbenadering stelt bepaalde *eisen aan de inrichting van de organisaties die in het proces participeren*. Deze moeten zodanig zijn georganiseerd dat zij in staat zijn zich te committeren aan het proces. Veel organisaties zijn hier niet op ingericht en kunnen dus geen of slechts moeizaam commitment afgeven. Voor hiërarchisch gestructureerde organisaties is het mandaat van de onderhandelaar vaak problematisch. De gedachte dat iemand vanuit de organisatie (niet zijnde het beslissingsbevoegde gezag), de organisatie in een onderhandelingsproces kan binden aan bepaalde uitkomsten, verdraagt zich niet met de hiërarchische structuring. Dit is een probleem voor veel departementen: wat betekent de deelname van een medewerker van de directie x van VROM voor het commitment van de minister? Voor veel belangenorganisaties geldt hetzelfde: in hoeverre acht een branche zich gebonden aan de afspraken die VNO/NCW maakt? Voor de tegenpool van de hiërarchische organisatie geldt een soortgelijk probleem: wat is het commitment van een dergelijke organisatie waard wanneer deze zich beroept op haar ongestructureerde karakter? Ongestructureerdheid betekent immers dat de leden van een

organisatie zich buiten de leiding om kunnen verzetten tegen bepaalde uitkomsten van een proces.

Een procesbenadering staat vaak op gespannen voet met de noodzaak van snelle besluitvorming. De voortgang van besluitvorming is van tenminste twee variabelen afhankelijk: de snelheid en de robuustheid van de besluitvorming. Een besluit is robuust wanneer het lang stand houdt. Snelheid leidt niet zelden tot een stop-go besluitvorming: er wordt snel een besluit genomen (go), dat echter onvoldoende rekening houdt met de kracht van belangen. Door deze belangen wordt het besluit na verloop van tijd afgezwakt, geamendeerd, wordt uitvoering uitgesteld of wordt het besluit zelfs teruggedraaid (stop). De teleurstelling hierover kan weer reden zijn voor ‘daadkrachtige’ besluitvorming (go), waarna het netwerk weer zijn blokkerende werking heeft (stop) et cetera. Idealiter leidt een open besluitvormingsproces tot robuuste uitkomsten. Dit kan ten koste van de snelheid gaan, maar zou per saldo tot meer voortgang moeten leiden dan de genoemde stop-go besluitvorming.

2.1.2 Procesontwerp

De ervaring leert dat veel procesmanagement impliciet is: er wordt overlegd met partijen, zonder dat hier een doordacht procesontwerp achter schuil gaat. De Bruijn en Ten Heuvelhof onderstrepen de noodzaak van een procesontwerp. Dit kan ten koste gaan van de transparantie en integriteit van het proces. In een procesontwerp wordt geëxpliciteerd welke organisaties in het proces kunnen participeren, wie vertegenwoordigers zijn, wat het mandaat is van de vertegenwoordigers, welke beslisregels gelden en binnen welke (inhoudelijke, financiële) randvoorwaarden het proces zal verlopen. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen vijf eisen waaraan het ontwerpproces zou moeten voldoen.

1. Een procesontwerp vereist een ‘*sense of urgency*’: voldoende partijen moeten van mening zijn dat er sprake is van een probleem dat slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is;
2. Het procesontwerp moet *integer en open* zijn: de betrokken partijen moeten er zeker van kunnen zijn dat aan hun belangen in voldoende mate tegemoet wordt gekomen en dat zij het eindresultaat in voldoende mate kunnen beïnvloeden;
3. De *kernbelangen en –waarden van de participerende partijen moeten worden beschermd*. De ervaring leert dat iedere participerende partij bepaalde kernbelangen en –waarden heeft die niet ter discussie kunnen staan. Voor bedrijven geldt bijvoorbeeld vaak dat bepaalde bedrijfsgegevens vertrouwelijk en van groot strategisch belang zijn. Een proces kan niet zodanig worden ontworpen dat deze vertrouwelijke gegevens openbaar gemaakt moeten worden. Een dergelijk centraal belang zal moeten worden beschermd. Gebeurt dit niet, dan is de kans klein dat bedrijven willen participeren in een proces;
4. Er is een kans dat er weliswaar wordt overlegd en onderhandeld maar dat er niet of niet op tijd tot besluitvorming wordt gekomen. Een vierde eis is dan ook dat een proces zodanig moet zijn ontworpen dat er *prikkels zijn voor voldoende*

voortgang. De prikkel zal niet gehaald moeten worden uit een command-and-control achtige werkwijze, deze kan er toe leiden dat partijen het proces eenvoudigweg verlaten. De essentie van prikkels voor voortgang is dat er voor partijen voldoende ‘winst’ moet zijn te behalen. Zij moeten het vooruitzicht hebben dat participatie in het proces tot een pakket leidt, die voor hen voldoende aantrekkelijke elementen heeft. Een procesmanager zal dan ook moeten beschikken over voldoende mogelijkheden om een dergelijke ‘winst’ te creëren.

Bij eenvoudige projecten kan het hier gaan om extra financiële middelen. Bij meervoudige projecten is het belangrijk dat er voldoende onderwerpen op de agenda staan waarover partijen ruilingen kunnen aangaan. Dit betekent dat toename van complexiteit voor de procesmanager aantrekkelijk kan zijn. Hoe meer onderwerpen in het proces aan de orde kunnen komen des te meer mogelijkheden er zijn om een 'package deal' af te sluiten. Iets dergelijks geldt ook voor het aantal partijen. Wanneer een kritieke massa partijen participeert in het proces, kan het voor andere partijen ook aantrekkelijk zijn om te participeren en kunnen de mogelijkheden om tot een goed pakket, een goedecombinatie van afspraken te komen eveneens toenemen;

5. Ten slotte is er een *eis van inhoud*. De partijen kunnen – gedwongen door de scherpe belangentegenstellingen – tot een besluitvorming overgaan die inhoudelijk gezien onjuist is. Deze eis van inhoud is problematisch. Er is niet een ‘beste’ oplossing. Een inhoudelijk oordeel – bijvoorbeeld van experts – over de besluitvorming in het proces kan ter discussie staan: de aannamen, data en systeemgrenzen die de expert hanteert, zijn immers nooit volledig objectiveerbaar. Het risico is dat de partijen zich daardoor onvoldoende rekenschap geven van de inhoudelijke juistheid van hun standpunt. Er is weliswaar geen ‘beste’ oplossing, maar wel een bandbreedte waarbuiten een inhoudelijk standpunt redelijkerwijs niet kan vallen. Wil het inhoudelijk oordeel een rol spelen in de besluitvorming, dan zal het op enigerlei wijze moeten worden ingebed in de besluitvorming. Het proces kan zodanig ontworpen worden dat inhoudelijk deskundigen hierin een rol spelen. Zij kunnen een kritische rol spelen ten opzichte van de belanghebbende partijen en in interactie met de belanghebbenden zin en onzin in de opvattingen van de partijen scheiden, inhoudelijke inzichten aanbrengen, drogredenen ontmaskeren, aangeven wat harde en zachte informatie is, gevoeligheidsanalyses verrichten etc. Belangrijk is ook dat zij nieuwe professionele inzichten kunnen inbrengen en zo mede kunnen voorkomen dat een proces niet meer is dan een expressie van bestaande belangen en inzichten.

2.1.3 Voorwaarden voor samenwerking: vertrouwen en afhankelijkheid

In ‘Winnen kan ook samen, Handleiding voor samenwerking’ constateert Klein Woolthuis dat zowel grote als kleine bedrijven in toenemende mate zoeken naar vormen van samenwerking. Samenwerking kan op zeer verschillende manieren plaatsvinden. Door Klein Woolthuis wordt samenwerking vanuit de volgende invalshoeken beschouwd:

1. De doelen van de samenwerkingspartners;
2. De intensiteit van de samenwerking;
3. De soort partners en de samenwerkingsomgeving.

Ad1. De doelen van samenwerkingspartners

De doelen van de samenwerkingspartners kunnen betrekking hebben op verschillende niveaus:

- Operationeel: samenwerking ter ondersteuning van de dagelijkse werkzaamheden (bijvoorbeeld het delen van faciliteiten met andere bedrijven);
- Tactisch: samenwerking ter ondersteuning van het beleid van de organisatie (bijvoorbeeld het gezamenlijk laten verrichten van een onderzoek voor de ontwikkeling van een warmtenet op het bedrijventerrein);
- Strategisch: samenwerking gericht op langdurig concurrentievoordeel van één of meerdere partijen (bijvoorbeeld gezamenlijke productontwikkeling, bewuste opbouw van een netwerk in verband met reputatie en informatie, ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein).

Belangrijk bij het opstellen van samenwerkingsdoelen, is om alert te zijn op de eventuele verschillen tussen partners. De betekenis van de samenwerking kan voor de ene partner anders zijn dan voor de andere. Dit komt voort uit het verschil in belangen en verwachtingen die er bij de verschillende partners bestaat. Het is daarom belangrijk de partners hun verwachtingen en belangen te laten uitspreken, zodat verschillen hierin duidelijk worden. Dit zal tijdens het innovatietraject op verschillende momenten moeten plaatsvinden (zie ook paragraaf 2.4 de verschillende fasen van het innovatietraject).

Aandachtspunten bij doelen voor de samenwerking:

- De termijn van samenwerking;
- De verdeling van de kosten (één hoofdverantwoordelijke die de kosten draagt of delen van de kosten en baten);
- De intensiteit van de samenwerking (projectbasis of op langere termijn intensiveren);
- Het gebied waarop samengewerkt wordt (meer of minder strategisch gebied);
- De markt waarvoor samengewerkt wordt.

Ad 2. De manier van samenwerken

De doelen die worden nagestreefd, dienen altijd nauw samen te hangen met het ambitieniveau van de partners en de gekozen vorm van samenwerking. Bijvoor-

De omgeving waarin de samenwerking plaatsvindt, speelt ook een belangrijke rol. Een samenwerking met een bedrijf uit een branche met een lange historie, waarin de markt en de technologieën al volledig zijn uitontwikkeld (bijvoorbeeld de grafische industrie of basismetaal), is anders dan samenwerken in een nieuwe, dynamische markt zoals bijvoorbeeld biotechnologie of ICT.

Een samenwerkingsomgeving die een lage complexiteit met zich meebrengt, is bijvoorbeeld een oude bedrijfstak, een branche met veel gestandaardiseerde producten of productieprocessen en met een uitgekristalliseerde bedrijfstakstructuur. Een samenwerkingsomgeving die een hoge complexiteit met zich meebrengt, is een nieuwe bedrijfstak die sterk kennisintensief is (kennis is nog in opbouw) en met veel informele netwerken. In tabel 6 zijn de eigenschappen van de samenwerkingsomgeving in verband gebracht met de intensiteit van de samenwerking en zijn de consequenties ervan kort weergegeven.

Tabel 6 Eigenschappen samenwerkingsomgeving in relatie tot intensiteit samenwerking [Klein Woolthuis; p.19].

	Hoge onzekerheid	Matige onzekerheid	Lage onzekerheid
Levenscyclus Industrie			
Soort Samenwerking			
Losse samenwerking	<i>Niet geschikt i.v.m.</i> <ul style="list-style-type: none"> ongewenste kennisoverdracht vereist specialisme partner vereiste flexibiliteit en lange termijn planning 		<ul style="list-style-type: none"> Technologie gestandaardiseerd Omgeving overzichtelijk Projecten goed te voorspellen Zaken gedekt door algemene voorwaarden
Samenwerking op projectbasis of lange termijn		<ul style="list-style-type: none"> Technologie en omgeving licht dynamisch Partners met moeite te vervangen Continuïteit en kwaliteit Efficiëntie c.q. kostenreductie Informele normen en waarden 	
Vaste samenwerkingspartner	<ul style="list-style-type: none"> Technologie in ontwikkeling Structuur industrie vormt zich Projecten moeilijk vooraf te plannen Unieke kennis bij unieke spelers Contracten vaak ontoereikend i.v.m. flexibiliteit Informele factoren van groot belang 		<i>Niet geschikt i.v.m.</i> <ul style="list-style-type: none"> Hoge kosten aan relatiemanagement Rem op het flexibel inspelen op nieuwe gebeurtenissen

Randvoorwaarden samenwerking

Klein Woolthuis benoemt vertrouwen en afhankelijkheid als randvoorwaarden voor samenwerking: ‘..partijen moeten een noodzaak hebben om met elkaar samen te werken (afhankelijkheid) en ze moeten met elkaar samen willen werken (vertrouwen).’

Vertrouwen wordt door Klein Woolthuis verder uiteengehaald als:

- Initieel vertrouwen (de basishouding van een persoon: vertrouwt mensen snel of minder snel);
- Cognitief vertrouwen of betrouwbaarheid (vertrouwen op basis van de kennis van de andere partij in het algemeen en van zijn specifieke capaciteiten);
- Affectief vertrouwen (het ‘klikken tussen mensen’).

De functie van vertrouwen in samenwerking is essentieel en schept ruimte voor een open en opbouwende uitwisseling van informatie en ervaring.

Stappenplan samenwerking

Klein Woolthuis laat zien welke stappen belangrijk zijn voor samenwerking:

1. Stel de doelen van uzelf voor samenwerking vast: waarom en op welk niveau wilt u samenwerken?
2. Stel de doelen voor samenwerking van uw samenwerkingspartners vast;
3. Maak een keuze voor de vorm en intensiteit van de samenwerking met de partners;
4. Sta stil bij de consequenties van deze keuze voor uzelf en uw partners;
5. Bespreek de kenmerken van uw partners en bespreek de gevolgen daarvan voor de samenwerking;
6. Bespreek de omgeving (markt) waarin uw partners actief zijn en de omgeving waarin ze gezamenlijk actief willen zijn;
7. Bespreek in welke markt(en) u gezamenlijk actief wilt zijn en bekijk in welke ontwikkelingsfase deze markt(en) zich bevindt(en). Wat zijn de consequenties daarvan voor de samenwerking?;
8. Maak een keuze t.a.v. de samenwerkingsvorm en de soort omgeving of markt (zie tabel 6)

Klein Woolthuis laat duidelijk zien wat belangrijke stappen zijn om tot een goede samenwerking te komen. Daarnaast wordt nog eens duidelijk dat het bij de ontwikkeling van een DBT gaat om een samenwerking tussen bedrijven onderling en bedrijven en overheid die:

- Strategisch, tactisch en operationeel van aard kan zijn;
- Met een hoge intensiteit;
- Afhankelijkheid en vertrouwen spelen een grote rol.

2.1.4 Management van belangen en doelen

Het bureau P3BI heeft een evaluatie uitgevoerd van de Publiek Private Samenwerking (PPS) in 24 infrastructurele en stedelijke projecten in Nederland [P3BI, 2002]. Een aantal van de conclusies hebben betrekking op het multi-actor karakter van deze samenwerkingsprocessen. Een van de belangrijkste conclusies op dit vlak is dat veel PPS-processen spaak lopen op het gebrek aan kennis over de belangen en posities van de betrokken partijen. Ook botsende belangen vormen een belangrijk knelpunt in de samenwerking. De belangen van de publieke en private actoren blijken sterk te verschillen en zijn bovendien gedurende een samenwerkingsproces voortdurend aan verandering onderhevig. Het beheersen van deze verschillen is het lastigste deel van samenwerking in PPS-verband, aldus het onderzoek. Veelal start een PPS zonder dat de partijen goed op de hoogte zijn van elkaars doelen en belangen.

P3BI stelt daarom dat het belangrijker is te denken vanuit een procesbenadering, het denken in termen van doelen, belangen, motieven en intenties, in plaats van in termen van projecten en financiën. Er is meer kennis op het gebied van procesmanagement nodig. Hierbij gaat het om vragen als:

- Welke actoren dienen in welke fase betrokken te worden?
- Wat is het belang en de rol van de betrokken actoren per fase?
- Door wie en met behulp van welke instrumenten kan het proces aangestuurd worden? *

Voorwaarden voor succesvolle PPS die betrekking hebben op het proces zijn:

- Duidelijk sprake is van een win-win situatie voor alle betrokkenen;
- Wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private partijen voor het bereiken van hun doelen;
- Respect voor elkaars doelen, procedures en inzichten;
- Gedeelde intentie bestaat om de PPS tot een succes te maken.

Het belang van het expliciteren en structureren van belangen en doelen in multi-actorplannings-processen wordt ook door Van Doorn en Van Vught aangegeven. Edelenbos (2000) geeft voorbeeldsgewijs een aantal nadelen aan van een multi-actor proces waarin niet openlijk over belangen en doelen gecommuniceerd wordt:

- actoren kunnen blijven hameren op hun eigen belangen, i.p.v. constructief samen te werken;
- actoren hebben geen oog voor de belangen van anderen;
- een deel van de actoren trekt buiten het eigenlijke planvormingsproces om hun eigen plan;
- de openheid van actoren is er in het begin van het planvormingsproces wel, maar wordt minder naar het eind toe en de actoren proberen dan via omwegen weer aandacht te krijgen voor hun eigen belangen.

2.1.5 De beperktheid van rationeel plannen

In zijn proefschrift ‘Planning per se, planning per saldo’ geeft De Roo (1999) de beperktheid van rationeel plannen aan. Hij ziet communicatieve rationaliteit (interactieve relaties tussen actoren en intersubjectieve meningsvorming) als centraal element in planningsprocessen. Dit is tegengesteld aan de veelal gehanteerde functioneel rationele zienswijze, waarin direct-oorzakelijke relaties als uitgangspunt voor het verwerven van kennis en inzicht wordt genomen.

Volgens De Roo zijn voorkeuren (preferenties) niet altijd eenduidig en gaan ze niet noodzakelijkerwijs aan een handeling vooraf. Vaak zijn voorkeuren adaptief en gemakkelijk aan onbewuste manipulaties onderhevig. Met andere woorden: strakke sturing werkt dus maar beperkt.

Bij besluitvorming en planning kunnen volgens de Roo drie onderdelen onderscheiden worden:

1. De fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin doelbewust al dan niet ingegrepen wordt of gaat worden. Corresponderende vraag: Wat dient er bereikt te worden? (*doelgericht*);
2. de keuzes in het besluitvormingsproces. Corresponderende vraag: Hoe kan het bereikt worden? (*beslissingsgericht*);
3. de organisatie van, communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid. Corresponderende vraag: En wie zijn daar bij betrokken? (*institutiegericht*).

Het feit dat De Roo constateert dat strakke sturing maar beperkt werkt, geeft aan dat het in een multi-actor besluitvormingsproces belangrijk is om voortdurend aandacht te blijven besteden aan het expliciteren en prioriteren van doelen en preferenties van de verschillende actoren.

Wat De Roo verder laat zien is dat het belangrijk is om preferenties te laten expliciteren door verschillende partijen. En dat voorkeuren adaptief en gemakkelijk te beïnvloeden zijn. Een manier om dit gegeven het proces niet negatief te laten beïnvloeden, is volgens ons om bijvoorbeeld met de betrokken partijen af te spreken dat de preferenties vaststaan totdat men ze in samenspraak met de andere partijen weer verandert. Op die manier wordt helderheid verkregen over de preferenties en wordt voorkomen dat de preferenties voortdurend in beweging zijn. Natuurlijk is het ook de taak van een goede procesbegeleider om aan te voelen wanneer preferenties van de verschillende partijen veranderen. Tot slot geeft De Roo aan dat een instrument voor planningsprocessen aandacht moet schenken aan de doelen van het planningsproces, de beslissingen en de verschillende betrokken partijen.

2.1.6 Type vraagstukken voor interactieve beleidsvorming

Binnen het innovatieprogramma ‘Road to the Future’ van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een onderzoek uitgevoerd naar interactieve beleidsvormingsprocessen [Duijn et al, 2002]. Twee vragen staan centraal in dit onderzoek:

1. In welke gevallen zijn interactieve beleidsvormingsprocessen zinvol?
2. Hoe kunnen interactieve beleidsvormingsprocessen ingericht en ondersteund worden?

Om vooraf te bepalen of een interactieve aanpak zinvol is voor een besluitvormingsproces gebruiken Duijn et al een bekende typologie voor probleemsituaties. Probleemsituaties worden in deze typologie gekenmerkt door twee dimensies. De eerste dimensie is de mate van consensus over de waarden en doelen die belangrijk zijn voor het betreffende vraagstuk (normatief). De tweede dimensie is de mate van consensus over de voor de oplossing van het probleem relevante kennis (empirisch). Uitgaande van deze classificatie kunnen vier typen planningsproblemen worden onderscheiden: ongestructureerd, matig ongestructureerd, niet te structureren en gestructureerd. In Tabel 4 zijn deze vier typen weergegeven.

Tabel 4 Typen planningsproblemen [Duijn et al, 2002].

	Weinig consensus over waarden en normen	Hoge mate van consensus over de waarden en normen
Weinig consensus over de kennis	Ongestructureerd probleem (1) beleidsvorming als een lerend proces: zeer geschikt voor interactieve planprocessen	Matig gestructureerd probleem (2) beleidsvorming als onderhandelingsproces: beperkt geschikt voor interactieve planprocessen
Hoge mate van consensus over de kennis	Niet te structureren probleem (3) beleidsvorming als bemiddelingsproces: beperkt geschikt voor interactieve planprocessen	Gestructureerd probleem (4) beleidsvorming als managementvraagstuk: niet geschikt voor interactieve planprocessen

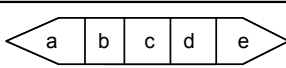
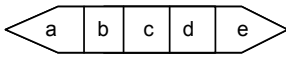
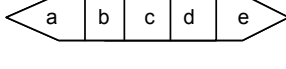
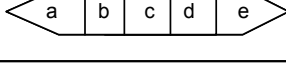
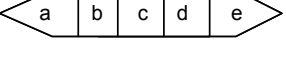
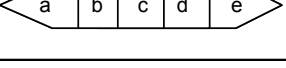
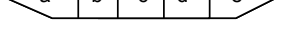
Ongestructureerde problemen lenen zich het best voor interactieve beleidsvorming omdat deze de ruimte bieden om interactief de probleemsituatie te evalueren en de doelen te formuleren en herformuleren en beleidsopties te verkennen. Een belangrijke randvoorwaarde is echter dat alle partijen de probleemsituatie moeten kunnen ervaren. Karakteristiek voor het ongestructureerde probleem is de identificatie, confrontatie en waar mogelijk de integratie van conflicterende inzichten (*en belangen*) in het probleem. Dit wordt probleemstructurering genoemd.

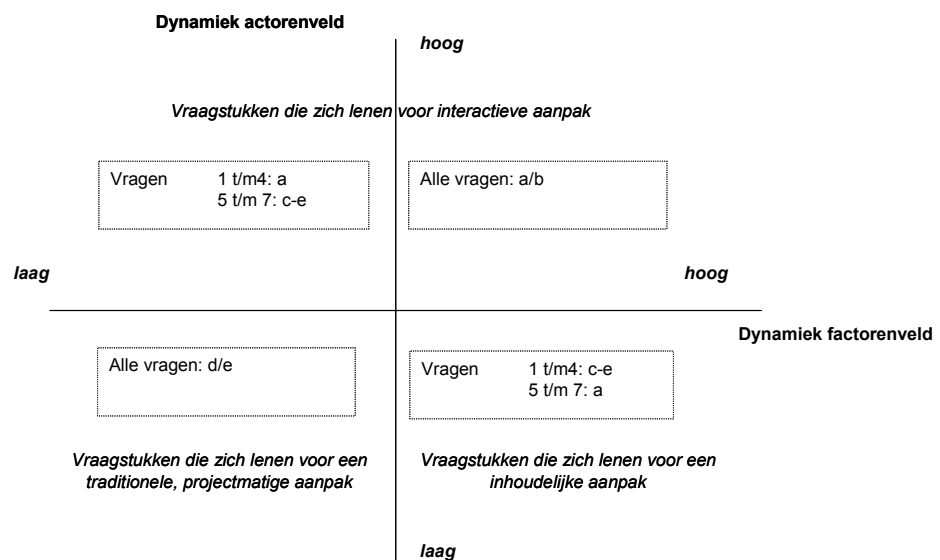
In beleidsvorming als een lerend proces doen alle partijen in hoge en gelijke mate mee in het proces. De partijen worden geconfronteerd met elkaars visies en belangen en kunnen op basis daarvan hun eigen doelen bijstellen. In een lerend interactief proces worden de doelen vaak gaandeweg bijgesteld. In de strategie 'beleidsvorming als een onderhandelingsproces' daarentegen worden de verschillende belangen beschouwd als een vast gegeven.

Een andere typering van vraagstukken voor interactieve benadering wordt gegeven in het werkboek IPW (Ministerie van VROM (1999)). Interactieve projecten worden in dit werkboek getypeerd in termen van dynamiek van het actorenveld en dynamiek van het factorenveld. Er is een vragenlijst opgenomen op basis waarvan een projectleider zijn/haar interactieve project kan typeren (zie Tabel 5). De inter-

actieve projecten worden op basis van de antwoorden op deze vragen in vier kwadranten ingedeeld (zie Figuur 2). Projecten die het meest gebaat zijn bij een interactieve aanpak zijn projecten die gekenmerkt worden door een dynamisch actorenveld, al dan niet in combinatie met een dynamisch factorenveld. Hoe minder dynamisch het actorenveld is, hoe meer het project zich leent voor een projectmatige (bij weinig dynamiek in factoren) of inhoudelijke aanpak (bij veel dynamiek in factoren).

Tabel 5 Vragen ter typering van interactieve projecten (VROM, 1999).

1. Er sprake is van tegengestelde belangen		Er sprake is van gelijkgerichte belangen
2. De betrokken actoren in verschillende paradigma's denken (ondernemers, wetshandhavers)		De betrokken actoren een gelijksoortige overeenstemmende 'Weltanschauung' hebben
3. Er veel verschillende disciplines bij betrokken zijn		Er een beperkt aantal disciplines bij betrokken zijn
4. Het resultaat en het werk door het publiek 'trefbaar' is		Het werk in beslotenheid kan worden verricht (uit de wind/in de luwte)
5. Er veel aan te sturen activiteiten moeten worden verricht, die sterk van elkaar afhankelijk zijn en moeilijk te structureren zijn		Er weliswaar vele activiteiten moeten worden verricht, maar ze zijn eenduidig te structureren: activiteiten kunnen volgordelijk worden aangepakt
6. Het resultaat nog redelijk onbekend is, nog moeilijk voor te stellen dan wel te voorspellen		Het resultaat tastbaar is, voorstelbaar
7. U als projectleider geen eigen macht kan uitoefenen en weinig invloed heeft op beschikbare middelen en mensen		U als projectleider uw macht kan en mag uitoefenen en een stevige grip heeft op de inzet van middelen en mensen



Figuur 2 Typering van interactieve projecten en aanpak (VROM, 1999).

In het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen zijn over het algemeen in ieder geval een aantal bedrijven en een gemeente betrokken. Vaak zijn er ook andere partijen betrokken, zoals een provincie, een regionaal ontwikkelingsorgaan, verschillende afdelingen van een gemeente, de kamer van koophandel. Dit maakt dat de dynamiek van het actorenveld van duurzame bedrijventerreinen in veel gevallen vrij hoog is: er zijn verschillende partijen betrokken die elk hun eigen visies, belangen en doelen hebben. In termen van de bovengenoemde twee typeringen (Duijn et al, Ministerie van VROM, 1999) kan daarom gesteld worden dat ontwikkelingsprocessen van duurzame bedrijventerreinen zich vaak in de categorieën ‘ongestructureerde problemen’ en ‘hoge dynamiek actorenveld’ bevinden. Hieruit kan afgeleid worden dat een interactieve aanpak geschikt is voor veel ontwikkelingsprocessen van duurzame bedrijventerreinen.

2.2 Voorhanden gereedschap ontwikkeling bedrijventerreinen en multi-actor processen

In deze paragraaf wordt een aantal ondersteunende instrumenten (‘gereedschappen’) voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en multi-actor processen besproken.

2.2.1 Proceshandreiking Novem

Novem heeft in samenwerking met een aantal andere partijen (TNO-MEP, KEMA, ECN, Provincie Gelderland, gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen) een proceshandreiking voor gemeenten ontwikkeld (Novem,2001). Naast achtergrondinformatie en ideeën over duurzame bedrijventerreinen in Nederland, bevat deze proceshandreiking een voorstel voor een procesarchitectuur, het ‘proces in zes omlopen’:

- Omloop 1/Het idee: in ideefase is van belang dat bij alle belanghebbenden draagvlak ontstaat om te komen tot een gemeenschappelijke visie op duurzaamheid. Het gaat nog niet om een concreet beeld in deze fase. Het belangrijkste is dat de verschillende partijen een gemeenschappelijk begrip ontwikkelen van wat duurzaamheid in relatie tot een bedrijventerrein kan inhouden;
- Omloop 2/De schets: er is inzicht nodig in randvoorwaarden, belangen, verwachtingen en wensen van de partijen die betrokken zullen zijn bij de verdere procesgang. Novem stelt daartoe een omgevingsanalyse voor. Dit biedt de ingrediënten om de ambities vast te stellen ten aanzien van duurzaamheid op het te ontwikkelen bedrijventerrein. Deze analyse is erg belangrijk;
- Omloop 3/Het besluit: voor elk duurzaamheidsaspect moet worden aangegeven hoe de verschillende partijen kunnen bijdragen. Er moet worden vastgesteld waarop de nadruk wordt gelegd en welke maatregelen moeten worden gekozen. Verder moet de samenhang van verschillende duurzaamheidsaspecten worden vastgesteld;

- Omloop 4/Het draaiboek: de gekozen scenario's of duurzaamheidsmaatregelen worden in detail uitgewerkt;
- Omloop 5/De realisatie: toetsing van realisatie aan de gemaakte afspraken.
- Omloop 6/Het beheer: er wordt bepaald welke taken en diensten in een collectieve beheerorganisatie worden ondergebracht. De rechtsvorm voor deze organisatie wordt bepaald en wie er zeggenschap heeft over deze organisatie.

In werkelijkheid zal sprake zijn van een cyclus, die meerdere keren doorlopen kan worden.

De proceshandreiking van Novem is een instrument om het proces van de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen te structureren. Het gaat in op de procesarchitectuur: uit welke fasen zou een ontwikkelingsproces kunnen bestaan en welke resultaten zouden per fase nagestreefd moeten worden. Daarnaast geeft het voorbeelden van technische en organisatorische maatregelen die mogelijk zijn om tot een duurzaam bedrijventerrein te komen. De handreiking biedt gemeenten inzicht in mogelijkheden en voorwaarden voor succes en helpt hen op die manier om het proces aan te sturen.

2.2.2 Handreiking duurzame bedrijventerreinen, Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken heeft in 1999 een handreiking voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen uitgegeven voor bedrijven en overheid (Ministerie van Economische Zaken, 1999). De ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen past volgens EZ in het veranderingsproces om te komen tot een duurzame economische ontwikkeling zoals dat in de Nota Milieu & Economie (1997) geschetst wordt. Dit is een veranderingsproces van onderaf met een belangrijke rol voor bedrijven, overheden en burgers op lokaal niveau.

De handreiking van EZ gaat in op de achtergrond van duurzame bedrijventerreinen, wat verstaan wordt onder duurzame bedrijventerreinen, op de verschillende begrippen die een rol spelen, verschillende opties voor een duurzame inrichting van bedrijventerreinen en de voordelen daarvan voor verschillende partijen. Daarnaast is er veel aandacht voor het proces om te komen tot de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein.

De handreiking geeft aan wat noodzakelijke kenmerken zijn van het proces:

1. Betrokkenheid van partijen, vroegtijdig;
2. Open communicatie;
3. Procesmatige aansturing;
4. Integrale aanpak;
5. Gemeenschappelijke visie.

Het proces dat leidt tot een duurzaam bedrijventerrein kan in een aantal stappen worden onderverdeeld. Op hoofdlijnen bestaat de werkwijze uit het integraal analyseren van de interne en externe omgeving, het vertalen van analyseresultaten naar een strategie en het managen van daaruit voortvloeiende acties. Dit is een cyclisch proces. Er wordt een strategische en operationele cyclus onderscheiden. Voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen is met name de strategische cyclus van belang. In dit deel van het proces worden belangen van belanghebbenden, potentiële win-win-situaties en de haalbaarheid van initiatieven zichtbaar. De handreiking van EZ geeft in grote lijnen aan hoe de verschillende stappen van de strategische en operationele cyclus uitgevoerd kunnen worden.

2.2.3 Handreiking parkmanagement, Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van EZ heeft een handreiking voor parkmanagement ontwikkeld (Ministerie van Economische Zaken, 2002). Onder parkmanagement wordt verstaan het sturen van de inrichting van een terrein, het ‘managen’ van voorzieningen en het beheren van openbare en private ruimten. Marktpartijen en overheid hebben daarin een gedeelde verantwoordelijkheid. Parkmanagement staat volgens EZ in Nederland nog in de kinderschoenen.

De handreiking parkmanagement van EZ bestaat uit een beschrijving van aspecten van parkmanagement, voorbeelden van parkmanagement op bedrijventerreinen in Nederland en het UK (twee cases) en een stappenplan. Het stappenplan is zodanig dat de opzet van parkmanagement wordt geïntegreerd in de (her)ontwikkeling of vitalisering van een bedrijventerrein. Maar het kan ook handvatten bieden op terreinen waar geen vitalisering of herstructurering aan de orde is. Het bestaat uit 8 stappen:

1. Bewust worden van de meerwaarde van parkmanagement;
2. Wensen en eisen inventariseren;
3. Een pakket van maatregelen samenstellen;
4. Een organisatorische en financiële opzet maken;
5. De fysieke consequenties vaststellen;
6. De (facilitaire) organisatie opbouwen;
7. Aanbieders en afnemers contracteren;
8. Exploiteren en optimaliseren.

Bij iedere stap wordt beschreven welke concrete acties kunnen worden ondernomen, wie daarbij betrokken zijn en wat het beoogde resultaat is. Zo wordt bijvoorbeeld bij stap 2 aangegeven hoe wensen en eisen van betrokkenen geïnventariseerd kunnen worden (enquêtes, interviews, verzamelen van marktgegevens) en hoe op basis daarvan een longlist opgesteld kan worden met alle binnen de randvoorwaarden uitvoerbare wensen van de betrokken partijen. Bij stap 6 worden beoordelingspunten aangegeven van verschillende mogelijke juridische organisatievormen voor parkmanagement.

2.2.4 Handleiding voor een interventiemethodiek, Boons en Lambert

Boons en Lambert (2000) hebben in opdracht van Novem een ‘Handleiding voor een interventiemethodiek’ voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen ontwikkeld. De handleiding bevat concepten en inzichten die richting kunnen geven aan de discussie tussen betrokkenen op een bedrijventerrein, en instrumenten die in het op gang brengen en houden van deze discussie kunnen worden gebruikt. Kort samengevat bestaat de handleiding uit de volgende punten:

1. Duurzame ontwikkeling is een proces waarin partijen de sociale, economische en ecologische aspecten van hun beslissingen op een geïntegreerde wijze beschouwen. Op een bedrijventerrein kan duurzame ontwikkeling gestalte krijgen in verschillende fasen van de levenscyclus: inrichting, selectie van bedrijven, beheer, functieverandering/verlies/revitalisering.
2. Er worden drie stadia / ambitieniveaus onderscheiden voor het proces van duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen: regionale efficiëntie, regionaal leren, en duurzame regio. De drie stadia kenmerken zich doordat (oplopend van regionale efficiëntie tot duurzame regio) het aantal betrokken partijen toeneemt, het geografisch gebied groter wordt en de visie steeds meer strategisch (lange termijn) is.
3. De voortgang van het proces van duurzame ontwikkeling kan in kaart worden gebracht met behulp van een ‘duurzaamheidweb’. Het duurzaamheidweb is een methode om de score van een bedrijventerrein op sociale, ecologische en economische aspecten in kaart te brengen en de ontwikkeling in de tijd weer te geven. Boons en Lambert benadrukken dat het duurzaamheidweb geen universeel instrument is, maar dat de drie aspecten moeten worden gedefinieerd in relatie tot het specifieke bedrijventerrein.
4. Het proces van duurzame ontwikkeling is een cyclisch proces waarin actie en reflectie elkaar afwisselen. In de reflectiefase staat het formuleren van ambities en doelstellingen over het bedrijventerrein / de regio als geheel centraal. In de actiefase worden concrete projecten met meetbare doelen geformuleerd, uitgevoerd en geëvalueerd.
5. Het proces van duurzame ontwikkeling is een aaneenschakeling van samenwerkingsrelaties. Afhankelijk van hun specifieke aard (mate van conflict, en mate van relevantie voor betrokken partijen) vergen die relaties een specifieke aanpak en organisatorische inbedding.
6. Bij alle activiteiten dient voortdurend de verbinding te worden gelegd met de doelstelling en ontwikkeling op het niveau van het totale bedrijventerrein / de regio: het systeemniveau.
7. Maatwerk moet het uitgangspunt zijn bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen: elk bedrijventerrein vergt een specifieke set van instrumenten om het proces optimaal te laten verlopen. In de handleiding zijn werkbladen opgenomen die bruikbaar zijn in de reflectiefase.

Wat punt 5 betreft: Boons en Lambert geven vier verschillende vormen van samenwerking weer, geordend langs twee assen: *relevantie* (de mate waarin het doel

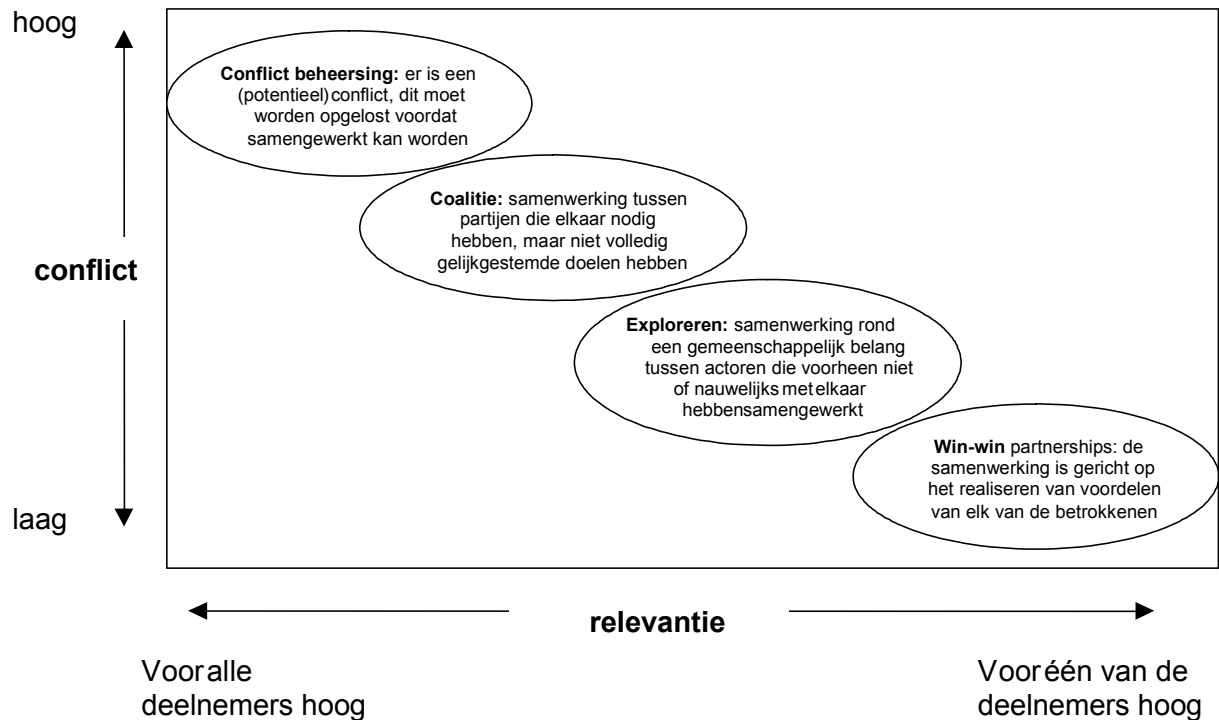
van de samenwerking van invloed is op de kerndoelstelling van de betrokkenen) en *mate van conflict* (de mate waarin partijen die bij het samenwerkingsverband betrokken zijn in het verleden met elkaar in conflict zijn geweest). De vier kenmerkende samenwerkingsvormen die Boons en Lambert op basis van deze dimensies onderscheiden zijn in Figuur 3 hieronder weergegeven.

Het onderscheiden van verschillende samenwerkingsvormen is nuttig voor multi-actor processen. De dimensies ‘mate van conflict’ en ‘mate van relevantie’ zijn bovendien belangrijke karakteristieken van multi-actor processen, dit blijkt ook uit de literatuur die in 2.1. besproken is. Er zijn echter ook een aantal vraagtekens te plaatsen bij de indeling in Figuur 3. Ten eerste is niet geheel duidelijk waarop de dimensie ‘mate van conflict’ betrekking heeft. Gaat het om conflicten over doelen, om conflicterende belangen of over iets anders? Bijvoorbeeld om ‘oude conflicten’ die niet betrekking hebben op iets in het onderhavige proces maar wel van invloed zijn op het onderling vertrouwen en de bereidheid tot samenwerking. Ten tweede zijn de vier samenwerkingsvormen die geschetst worden niet van gelijke aard en niet volledig onderscheidend. In de samenwerkingsvormen ‘coalitie’, ‘exploreren’ en ‘win-win partnership’ lijken de (verschillende maten van) conflicten betrekking te hebben op niet (volledig) gelijkgestemde doelen en conflicterende belangen. In de samenwerkingsvorm ‘conflictbeheersing’ daarentegen lijkt het conflict (ook) betrekking te (kunnen) hebben op andere soorten van conflict, bijvoorbeeld vertrouwen. Ook kunnen de samenwerkingsvormen ‘conflictbeheersing’ en ‘exploreren’ gezien worden als *stadia* in een samenwerkingsproces in plaats van als finale samenwerkingsvormen. Deze vormen zijn daarom niet onderscheidend ten opzichte van de vormen ‘coalitie’ en ‘win-win partnership’. Ook wordt een belangrijke onderscheidende factor tussen de vier samenwerkingsvormen, namelijk wederzijdse afhankelijkheid, niet expliciet benoemt.

Een interessant uitgangspunt van Boons en Lambert is dat bij alle activiteiten voortdurend de verbinding moet worden gelegd met de doelstelling en ontwikkeling op het niveau van het totale bedrijventerrein: het systeemniveau. Deze reflectie op systeemniveau moet in feite een continu, collectief leerproces zijn dat ingebed is in de organisatie. De reflectie moet in het hele ontwikkelingsproces plaatsvinden, zowel in de reflectie- als in de actiefase.

Ook stellen Boons en Lambert dat het zicht hebben op en afstemmen van doelen en belangen een belangrijk aspect is van het ontwikkelingsproces van bedrijventerreinen. Inventarisatie van visies en doelstellingen van de betrokken partijen kan door middel van interviews en enquêtes worden uitgevoerd. Deze inventarisatie dient als input voor de eigenlijk formulering van het ambitieniveau in een strategische conferentie. De bedoeling van een strategische conferentie is dat de partijen door middel van discussie consensus bereiken over de beantwoording van richtinggevende vragen. Op basis hiervan kunnen doelstellingen en ambitieniveau geformuleerd dan wel bijgesteld worden. De handleiding van Boons en Lambert geeft echter geen handvatten hoe de discussie over doelen en ambities gevoerd en gefaciliteerd kan

worden en hoe bijvoorbeeld met conflicterende belangen omgegaan kan worden. Hierin ligt een uitdaging voor een nieuw te ontwikkelen instrument. Daarnaast is de benadering enigszins statisch: alleen in strategische werkconferenties worden doelen en ambities besproken. Gedurende het proces van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein zullen belangen en doelen echter verschuiven. We zoeken naar een instrument dat die dynamiek kan weergeven.



Figuur 3 Samenwerkingsvormen bij duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen (Boons en Lambert, 2000).

2.2.5 Industriële symbiose op bedrijventerreinen, Konz en Van den Thillaert

In het proefschrift van Konz en Van den Thillaert (2002) wordt de behoefte aan instrumenten voor de ondersteuning van beslissingen en de samenwerking tussen overheden en bedrijven op duurzame bedrijventerreinen gesignaleerd. In het proefschrift wordt de ontwikkeling van drie gereedschappen voor duurzame bedrijventerreinen beschreven:

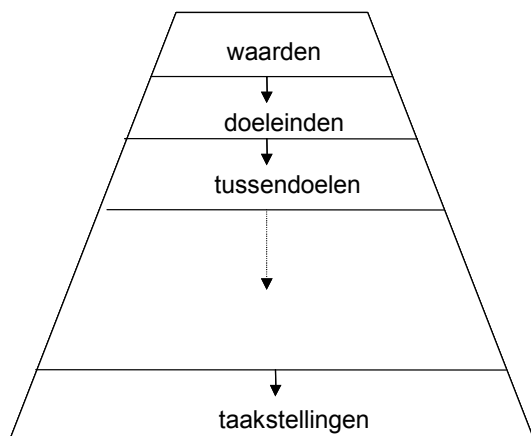
- Een monitoringsmodel om de duurzaamheidprestatie van een bedrijventerrein zichtbaar te maken en in de tijd te volgen en om de duurzaamheidpotentie van een terrein te bepalen. Het monitoringsmodel gaat uit van de volgende indicatoren: energie, materialen, water, ruimte, logistiek, hinder, biodiversiteit. Het monitoringsmodel is geschikt op bedrijventerreinniveau;

- Een investeringsmodel waarmee investeringsopties systematisch vergeleken kunnen worden op rendabiliteit en op duurzaamheidsaspecten. Het investeringsmodel wordt toegepast op bedrijfsniveau, maar zal op den duur ook op bedrijventerreinniveau gebruikt kunnen worden;
- Een maatschappelijk beheersmodel dat informatie verschaft over het samenwerken van overheid en bedrijfsleven. Het is geschikt voor toepassing op strategisch en operationeel niveau om de maatschappelijke wenselijkheid van keuzes te kunnen verantwoorden.

2.2.6 Doelhiërarchie, Van Doorn en Van Vught

Van Doorn en Van Vught (1978) geven aan hoe in een planproces omgegaan kan worden met doelen. Doelen ontstaan uit een confrontatie tussen het gewenste en het bestaande. Doelen zijn echter niet altijd helder en eenduidig geformuleerd en niet systematisch geordend. Het is vaak nodig in de loop van het planproces de doelen opnieuw te bezien en te ordenen. Dit kan een lastig proces zijn, zeker wanneer daar partijen met uiteenlopende meningen, belangen en preferenties bij betrokken zijn. Wat door de één als zeer wenselijk en relevant wordt gezien, wordt door de ander als onwenselijk, onmogelijk of niet ter zake doende ervaren. Daarnaast worden de gehanteerde wenselijkheden en criteria door de verschillende belanghebbenden meestal niet of nauwelijks geformuleerd of worden de waarden verpakt in onduidelijke en voor verschillende uitleg vatbare beweringen. Het proces van het opsporen, formuleren en afwegen van doelen is daarom een van de lastigste in het totale planningsproces, zo stellen Van Doorn en Van Vught.

Een manier om hiermee om te gaan is het opstellen van een doelhiërarchie, waarin de verschillende niveaus van doelstellingen (bovenaan de waarden, onderaan de operationele taakstellingen) en de onderlinge relaties (concurrentie, complementariteit, indifferentie of doel-middel relatie) tussen doelstellingen aangegeven worden.



Figuur 4 De doelhiërarchie (Van Doorn en Van Vught, 1978).

Het opstellen van een doelhiërarchie is niet eenvoudig. Om een doelhiërarchie op te stellen zijn twee zaken van belang:

1. Het *structureren* van de doelen, dat wil zeggen het aangeven van verschillende niveaus van doelen en van relaties tussen doelen (zie figuur 4). De functie hiervan is het verduidelijken en overzichtelijk maken van de doelstellingen die een rol spelen in het beslissingsproces. Het opstellen van de doelhiërarchie heeft ook een communicatieve functie. Het is een manier om belanghebbenden te betrekken in het planningsproces. Hoe beter de betrokkenen de gelegenheid krijgen hun opinies in te brengen in het formuleren van de doelhiërarchie, hoe waarschijnlijker het is dat deze doelhiërarchie een redelijke afspiegeling is van de op dat moment ervaren consensus;
2. Bij het opstellen van een doelhiërarchie gaat het niet alleen om het structureren van doelen, maar ook om het *afwegen* van doelen t.o.v. elkaar. Daarbij spelen *preferenties en conventies* een belangrijke rol. Als we doelstellingen t.o.v. elkaar willen afwegen, moeten we onze (subjectieve) waarderungen van die doelstellingen systematiseren. Sommige doelstellingen worden belangrijker geacht dan andere, hoewel daarvoor niet altijd strikt logische argumenten bestaan. De waarderungen verschillen bovendien per individu en ontwikkelen zich in de loop van de tijd. Uitgangspunt van Van Doorn en Van Vught is dat doelstellingen subjectief gewaardeerd en geordend kunnen worden door het uitspreken van preferenties (=relatieve beoordeling). Preferenties zijn gebaseerd op het paarsgewijs vergelijken van toestanden.

2.2.7 Gaming Approach Route 26

Duijn et al (2002) hebben een spelbenadering ontwikkeld voor verkeer- en vervoersvraagstukken. Deze spelbenadering is uitgewerkt voor een fictief vraagstuk. De spelbenadering is bedoeld als spelsituatie waarin op een metaniveau geleerd kan worden over verkeers- en vervoersvraagstukken en over de manier van aanpak van innovatieve processen. Deze leerervaring kunnen de deelnemers dan in de reële vraagstukken waarbij zij betrokken zijn inzetten. Hoewel het instrument ontwikkeld is voor toepassing op verkeers- en vervoersvraagstukken, zal het ook relevant zijn voor andere complexe besluitvormingsprocessen, zoals de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen.

De spelbenadering bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden mogelijke scenario's verkend voor de ruimtelijke ontwikkeling van een fictief gebied. In het tweede deel wordt het gekozen scenario verder ontwikkeld en vertaald naar een set van concrete maatregelen voor de korte en de lange termijn. Elk deel van het spel is uitgewerkt in verschillende concrete stappen (20 in totaal).

De spelbenadering heeft twee leerdoelen. Het eerste is te zoeken naar nieuwe en betere kennis voor de beleidsvraagstukken waarvoor het fictieve vraagstuk model

staat. Het tweede leerdoel is om de deelnemers in staat te stellen te reflecteren op de manier waarop beslissingen die leiden tot innovaties plaatsvinden.

Met andere woorden, zowel leren door ervaring als leren over de manier waarop het leren door ervaring plaatsvindt, wordt nagestreefd. Ten behoeve van leren door ervaren is een mechanisme ingebouwd dat terugkoppeling geeft over de effecten van de maatregelen op de verkeerssituatie, het gebruik van ruimte, de verkeersveiligheid en de financiële consequenties. Voor terugkoppeling over de verkeerssituatie is een apart terugkoppelingsinstrument ontwikkeld, namelijk PARAMICS. Dit is een verkeerssimulatiemodel. Voor terugkoppeling over de andere thema's is een eenvoudige calculatiemodule ontwikkeld waarmee de ruimtelijke, financiële en veiligheidseffecten van de maatregelen kunnen worden vastgelegd en teruggekoppeld. Het leren over de manier van leren door ervaring is ingebouwd door middel van een reflectie op het spel. De spelleiders reflecteren met de deelnemers op de ervaringen en kijken hoe het anders kan en ook hoe het in de praktijk kan.

De belangrijkste conclusies die uit de ervaringen met Gaming Approach Route 26 getrokken worden zijn:

- De spelbenadering maakt het mogelijk een omgeving te creëren die sterk overeenkomt met de echte situatie. Dit maakt de spelbenadering geschikt als een instrument in participatieve beleidsontwikkeling, met name voor complexe, ongestructureerde problemen;
- Een belangrijk nieuw element in de spelbenadering is de feedback over de effecten van maatregelen. De snelle en uitgebreide feedback over effecten voedt de motivatie van de deelnemers in de vorm van een gestructureerde discussie over mogelijke oplossingen;
- Ervaring met de spelbenadering leert dat deelnemers sterk focussen op korte termijn oplossingen. In een verbeterde versie van de spelbenadering worden de deelnemers gedwongen om zowel lange als korte termijn maatregelen te beschouwen;
- Als aanvulling op de spelbenadering zou een toolbox ontwikkeld kunnen worden die startpunten bevat om win-win situaties te creëren. Dit om het stilvallen van het proces te doorbreken. Een eerste versie hiervan is al beschikbaar;
- Een spelbenadering creëert een onderhandelingsituatie die kan leiden tot oplossingen die acceptabel is voor alle partijen. Om ervoor te zorgen dat deze oplossingen ook opgevolgd worden is het van groot belang dat de deelnemers geautoriseerd worden door de mensen die zij representeren;
- In de spelbenadering bleek facilitering van groot belang. Er waren in een groep van 15 tot 20 deelnemers vier facilitatoren. Drie rollen kunnen onderscheiden worden: een gast, de spelleiders en de onafhankelijk expert;
- Spelbenaderingen worden vaak gebruikt ter voorbereiding van formele besluitvormingsprocessen. In een veilige omgeving kan een complex vraagstuk verkend worden in termen van zowel intrinsieke kennis (inhoudelijke kennis) en proces. Een fictieve spelomgeving garandeert de nodige veiligheid. De princi-

pes van de spelbenadering zijn echter ook te gebruiken in echte besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld bij wijze van beleidsexperiment.

2.2.8 Decision Support Tools for Eco-Industrial Park Planning, Industrial Economics, Incorporated

Industrial Economics, Incorporated (IEC) heeft drie analytische tools ontwikkeld ter ondersteuning van de ontwikkeling en planning van duurzame bedrijventerreinen (eco-industrial parks, EIP). Elk van de tools is ontwikkeld voor een specifieke fase van het planproces. De tools helpen de betrokken partijen om maatregelen of opties te verkennen en zijn daarmee ondersteunend voor samenwerkings/planvormingsprocessen (Industrial Economics, 1998).

1. Facility Synergie Tool (FaST)

FaST is een database waarin de input en output (energie, water, materialen etc) van industriële bedrijven beschreven is. FaST levert de basisinformatie die nodig is voor het identificeren van potentiële win-win situaties (koppeling van faciliteiten, uitwisseling van materiaal of energiestromen etc).

2. Designing Industrial Ecosystems Tool (DIET)

DIET is een (lineair optimalisatie) model, waarmee de haalbaarheid van verschillende combinaties van industriële en niet-industriële faciliteiten ingeschat kan worden. DIET brengt ook de trade-off tussen ecologie, banen en kostenbesparing in kaart. Het brengt dus het economisch en ecologisch potentieel in kaart. Tijdens het gebruik van DIET kan informatie uit FaST gebruikt worden om additionele faciliteiten in te brengen die vervolgens geëvalueerd worden.

3. Regulatory, Economic and Logistics Tool (ReaLiTy)

ReaLiTy is een instrument dat ondersteuning biedt op het gebied van regelgeving, economie en logistiek met betrekking tot het gebruik en hergebruik van materiaal- en energiestromen op een bedrijventerrein. Deze informatie is nuttig bij het inschatten van de haalbaarheid van een voorstel voor materiaal- of energieuitwisseling en voor het identificeren van potentiële gebieden waar flexibiliteit in de regelgeving vereist is. ReaLiTy was in 1998 nog in een vroeg stadium van ontwikkeling.

2.2.9 Trinity, Diepenmaat

Trinity (Diepenmaat, 1997) is een methodologie om een samenhangend beeld te verkrijgen van multi-actor probleemcontexten. Trinity richt zich op probleemsituaties waarin zowel het aantal verschillende standpunten als de complexiteit van deze standpunten hoog is ('D-type probleem' of ongestructureerde problemen zoals Duijn et al ze noemt). Trinity beoogt de activiteiten van de 'kennismakelaar' te

ondersteunen. Methodologische ondersteuning van de kennismakelaar is een schaars goed volgens Diepenmaat. De kennismakelaar richt zich op het doorgronden van de standpunten van actoren die een rol spelen in de probleemcontext. Om het gebruik van Trinity te onderzoeken en, meer specifiek, de toegevoegde waarde hiervan in de praktijk, zijn drie verschillende experimenten in multi-actor probleemoplossen verricht.

Het idee om inzicht te verkrijgen in multi-actor netwerken zoals met Trinity wordt nagestreefd, is zeker relevant voor de ontwikkeling van DBTs. Maar het schaalniveau van de toepassingen van Trinity is heel anders dan dat van DBTs, namelijk nationaal versus lokaal/regionaal schaalniveau.

2.2.10 CLIP, draaiboek voor interactieve beleidsvorming (LNV, 1995)

CLIP betreft een stappenplan ‘interactieve beleidsvorming’ voor beleidsambtenaren van LNV (CLIP: Communicatie bij beleidsvorming, Leren en innoveren, Interactief, Proces faciliteren). Het stappenplan is afgeleid van de RAAKS-methodologie (Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems), een methodiek voor actorenanalyse. Het vertrekpunt van CLIP is de aanname dat het welslagen van een (beleids)project afhangt van zowel het intern als het extern draagvlak. In het stappenplan wordt een zo praktisch mogelijke methodiek aangereikt om het iteratief en dynamisch leerproces als onderdeel van de interactieve beleidsvorming vorm te geven.

Het stappenplan bestaat uit drie stappen: de probleemdefinitie, de probleem- en actorenanalyse en de beleids- en communicatiestrategie. Er wordt expliciet aandacht geschonken aan de percepties, meningen en visies e.d. van de betrokken actoren. Er is ruim aandacht voor het systematisch inventariseren en in het project opnemen van wat leeft bij de betrokken (groepen van) partijen. Een belangrijk (eind)instrument om de dialoog tussen de spelers te bevorderen is de workshop. Daarin staan drie zaken centraal: de inventarisatie van probleempercepties, de identificatie van oplossingsrichtingen en het formeren van een draagvlak voor oplossingsrichtingen.

Het stappenplan zegt niets over hoe de dialooginhoud naar inhoud het beste kan worden gestructureerd.

2.2.11 Werkboek Interactief Projectmatig Werken, Ministerie van VROM

Het Pegasus programma (1997) is bedoeld om beleidsambtenaren in te leiden c.q. vertrouwd te maken met het managen van interactieve processen. De kern van interactief projectmatig werken is de open beleidsstijl, dat wil zeggen dat probleemdefinitie, doelstellingen en oplossingen zoveel mogelijk in gezamenlijkheid van

spelers geformuleerd worden. In 1999 is het Werkboek Interactief Projectmatig Werken (IPW) uitgebracht.

Een uitgangspunt van Pegasus is het besef dat er meerdere werkelijkheden bestaan, afhankelijk van de spelersgroep waarmee men te maken heeft. VROM heeft hiervoor het arena-model in het leven geroepen. Een arena is gedefinieerd als een speelveld waarin spelers volgens bepaalde spelregels met elkaar interacteren. Het arena-model is bedoeld om gericht aansluiting te zoeken bij wat leeft in de samenleving. Om de effectiviteit en legitimiteit van beleid te vergroten is interactie nodig. Er worden drie arena's onderscheiden: de externe arena (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers), de interne arena (de interne VROM-organisatie als 'moederorganisatie' van het project) en de politieke arena (alle interactiepatronen tussen bewindslieden, volksvertegenwoordigers en politieke partijen). Het werkelijkheidsbeeld van spelers, de manier waarop men tegen een probleem aankijkt, wordt voor een groot deel bepaald door de arena waarin deze spelers actief zijn.

In het werkboek IPW worden twaalf, onderling nauw verband houdende, instrumenten beschreven voor het effectief sturen en vormgeven van interactieve projecten door projectleiders van VROM. In Tabel 6 worden deze 12 instrumenten kort beschreven.

Tabel 6 Instrumenten voor interactieve projecten uit het werkboek IPW (VROM, 1999).

Instrument	Omschrijving
Eerste indeling	
Typering van interactieve projecten	Gegeven concreet project vaststellen welke werkwijze en instrumenten geschikt zijn
Fasering	De onderverdeling van een interactief project in drie fasen
Actoren	
Omgevingsanalyse	De inventarisatie en identificatie van actoren
Stakeholdersanalyse	De typering van de opstelling van actoren en de bepaling van te ondernemen acties
Inhoud	
Risicoanalyse	De typering van factoren die het interactieve project kunnen beïnvloeden en de bepaling van te ondernemen acties
Belangenmatrix	Het in kaart brengen van de belangen van actoren (als hulpmiddel bij consensusvorming)
Creëren van win-winsituaties	De inzet van factoren die 'win-win' situaties kunnen creëren
Organiseren	
Sturingsvariabelen	De variabelen gericht op de beïnvloeding van inhoud en interactie
Betrekken van actoren	De bepaling van de mate waarin verschillende actoren bij het interactieve project kunnen worden betrokken
Rollen in interactieve projecten	De invulling van specifieke rollen, waardoor de kans op succes van het interactieve project wordt vergroot
Informatiematrix	De bepaling van welke informatie aan actoren wordt verspreid
Gedragsregels voor projectleiders	De gedragsregels die gelden voor projectleiders/-teams bij interactieve projecten (inclusief checklist)

Het instrument ‘typering van interactieve projecten’ is besproken in paragraaf 2.1.2. Dit instrument is zeker interessant tegen de achtergrond van de probleemstelling van dit onderzoek. De risico-analyse, belangenmatrix, het creëren van win-winsituaties en de stakeholderanalyse (in termen van gelijkgerichte/tegengestelde belangen en mate van vertrouwen) zijn instrumenten om belangen en doelen te expliciteren en structureren. Interessant is dat deze instrumenten verder gaan dan alleen het inventariseren en structureren van de belangen en doelen, maar ook diverse aanknopingspunten bieden om er gedurende het proces mee om te gaan. De ‘stakeholderanalyse’ geeft voor vier mogelijke situaties in de opstelling en inzet van de partijen vier rollen voor de procesbegeleider (actieve trekkersrol; alleen volgen en ondersteunen op de achtergrond; actieve trekkersrol waarbij negatieve opstelling omgebogen worden; stopzetten van interactief proces). En het instrument ‘creëren van win-winsituaties’ biedt handvatten om oplossingsrichtingen te formuleren op basis van verschillende belangen.

De instrumenten die hierboven besproken zijn, zijn echter wel vrij beschrijvend en oppervlakkig. Er wordt bijvoorbeeld niet gekeken hoe een onderscheid gemaakt kan worden tussen belangen en feitelijke factoren. Ook wordt niet gekeken naar hoe belangen, randvoorwaarden en doelstellingen samenhangen en het komen tot een gedeelde set van randvoorwaarden is geen doel van het interactieve proces.

2.2.12 Communicatie-procesmodel

In COMma 5.97 (1997) is sprake van een communicatie-procesmodel dat verwant is aan de beleidslevenscyclus. Het model is bedoeld voor rijksvoorlichters. Dat zijn geen beleidsmakers, maar communicatieadviseurs. Door de opkomst van het verschijnsel ‘interactieve beleidsvorming’ moeten communicatieadviseurs de bakens verzetten. Immers, de output van interactieve beleidsvorming is dynamisch geworden. Voor de communicatieadviseur is het belangrijk geworden te weten wanneer interactieve beleidsvorming wenselijk is en wanneer (nog) niet. Het is aan de communicatiedeskundige om te bepalen wat (tailor-made) wel of wat niet in een tweerichtingsverkeer naar buiten toe gecommuniceerd kan worden.

Het communicatieprocesmodel betreft een draaischijf die uit vier onafhankelijke schijven bestaat: de A-schijf met de belangrijkste spelers, de B-schijf met de kern-doelen, de C-schijf met de fasen in het proces en de D-schijf met de instrumenten. Hoewel het communicatieprocesmodel bedoeld is voor communicatieadviseurs en ontwikkeld is binnen de context van de rijksoverheid, biedt het verschillende aanknopingspunten voor facilitatie van meerpartijenprocessen in het algemeen en ontwikkelingsprocessen van duurzame bedrijventerreinen in het bijzonder. Het centrum van de draaischijf geeft aan waar het om gaat: samenspraak tussen bestuur of de ambtelijke medewerkers enerzijds en burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheden anderzijds. In het geval van bedrijventerreinen zullen dit een aantal bedrijven, een gemeente en mogelijk andere partijen zijn. De tweede schijf

(B) geeft mogelijke doelen van de samenwerking aan: probleemverkenning, betrokkenheid, optimalisatie, commitment, draagvlak of participatie. Het doel van de samenspraak kan wisselen al naar gelang de fase in het proces. Elk van de doelen vraagt een aparte strategie. In geval van duurzame bedrijventerreinen zal het doel veelal zijn om tot samenwerking te komen. Het kan echter heel goed zijn dat in een vroege fase het doel beperkt blijft tot probleemverkenning of draagvlak creëren. De derde schijf (C) geeft verschillende fasen van het proces weer: signalering, initiatief, ideeën/uitgangspunten, beleidsontwikkeling, besluitvorming, realisatie, gebruik/beheer, evaluatie. De vierde schijf (D) wordt gevormd door beleidsinstrumenten. Deze instrumenten worden niet toegelicht of uitgewerkt. In het kader van dit onderzoek zijn met name de instrumenten ‘overleg’, ‘afspraken’, ‘gebruikers-overleg’ relevant, omdat deze betrekking hebben op de afstemming tussen de betrokken partijen.

2.3 Conclusies resultaten literatuurstudie

2.3.1 Conclusies over kenmerken van multi-actor besluitvormingsprocessen

De ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen is een proces waarbij vrijwel altijd meerdere partijen (actoren) betrokken zijn. Met andere woorden: de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein is een *multi-actor proces*. Kenmerkend voor een multi-actor proces is dat het proces vaak meer centraal staat dan de inhoud; de besluitvorming is meer procesmatig dan inhoudelijk gericht. Dit betekent dat de focus meer ligt op de belangen van de stakeholders dan op een goed inhoudelijk ontwerp en dat de nadruk eerder zal liggen op procesafspraken dan op inhoudelijke regels.

Procesmatige besluitvorming leent zich bovendien het best voor complexe vraagstukken waarin weinig consensus is over de normen en waarden en over de relevante kennis met betrekking tot het vraagstuk. Een ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein is niet per definitie complex, maar vaak is dit wel het geval. In het vervolg richten wij ons alleen op de complexe processen van ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein. Hiervoor is interactieve beleidsvorming zeer geschikt.

Voordelen van procesmatige besluitvorming zijn dat het tot draagvlak voor het besluit leidt, bevorderlijk is voor de kwaliteit van de besluitvorming en de transparantie van besluitvorming bevordert. Een belangrijk nadeel van procesmatige besluitvorming is dat het het probleemoplossend vermogen kan verminderen en een rem kan zijn op vernieuwing. Ook kan het zijn dat de betrokken partijen in een open besluitvorming de verkregen informatie misbruiken om de besluitvorming

uiteindelijk tegen te werken. Procesmatige besluitvorming verloopt vaak niet snel, maar zorgt wel vaak voor een robuust besluit.

In de literatuur zijn verschillende eisen gevonden waaraan multi-actor processen moeten voldoen:

- Alle partijen moeten de probleemsituatie kunnen ervaren;
- Er moet een noodzaak zijn voor samenwerking (wederzijdse afhankelijkheid);
- Het procesontwerp moet open en integer zijn (vertrouwen);
- De kernbelangen en –waarden van de betrokkenen moeten beschermd worden;
- Er moet voldoende aandacht gegeven worden aan de doelen en belangen van de samenwerkingspartners, vanaf het begin van het proces. Het is belangrijker te denken in termen van doelen, belangen, motieven en intenties dan in termen van projecten en financiën. Tegelijkertijd moet het inhoudelijk oordeel wel een rol spelen in de besluitvorming;
- Er moet voldoende winst te behalen zijn voor de betrokkenen door voortgang van het proces. De doelen van de samenwerking moeten al in een vroeg stadium duidelijk gemaakt worden. Hiermee wordt het probleem van participatie bij de start versus participatie in de staart voorkomen;
- Een procesmanager moet een zekere mate van onafhankelijkheid bezitten (geen belangen in het proces), maar ook voldoende gezag hebben in de groep (plek in de groep);
- Inventarisatie van visies en doelstellingen van de betrokkenen bij de start is belangrijk, maar er moet rekening mee gehouden worden dat deze gedurende het ontwikkelingsproces kunnen verschuiven;
- Gedurende het hele ontwikkelingsproces moet bij alle activiteiten voortdurend de verbinding worden gelegd met de doelstelling en ontwikkeling op het niveau van het totale bedrijventerrein: het systeemniveau. Deze reflectie op systeemniveau moet in feite een continu, collectief leerproces zijn dat ingebed is in de organisatie van het ontwikkelingsproces.

Opvallend is de nadruk die de meeste literatuurbronnen leggen op het omgaan met belangen en doelen van de betrokken actoren in een multi-actor besluitvormingsproces. Dit is aan verschillende van bovengenoemde punten direct af te lezen. Indirect gaan veel van bovengenoemde punten echter ook over het omgaan met belangen en doelen. Dit betreft onder meer de punten:

- ‘het proces ontwerp moet open en integer zijn’ (→ er moet voldoende aandacht zijn voor de belangen en doelen van alle actoren);
- ‘er moet voldoende winst te behalen zijn voor de betrokkenen door voortgang van het proces’ (→ gedurende het proces moet duidelijk gemaakt worden op welke manieren de belangen van elke actor aan bod komen);
- ‘de beperkte belangstelling voor participatie bij de start van het proces’ (→ er moet vanaf het begin duidelijk gemaakt worden dat alle belangen meetellen).

De belangrijkste conclusie die wij uit de literatuurstudie trekken is dan ook: *een expliciete en gestructureerde omgang met belangen en doelen van de betrokken*

actoren is zeer belangrijk voor een goed verloop van multi-actorprocessen. Hierdoor wordt het proces open en transparanter en is het eenvoudiger de verschillende partijen betrokken te houden;

2.3.2 Conclusies met betrekking tot inventarisatie beschikbare instrumenten

In Tabel 7 worden de belangrijkste kenmerken van de in paragraaf 2.2. besproken instrumenten weergegeven.

Tabel 7 Samenvatting instrumenten en kenmerken.

	Instrument	Doel instrument	Karakteristieke elementen
1	Werken aan duurzaamheid op bedrijventerreinen. Een proceshandreiking voor gemeenten <i>Novem</i>	Structuur geven aan het proces van ontwikkeling van een DBT	Stappenplan / omlopen Relevante vragen bij elke stap Beschrijving van concepten Lijst met stakeholders Concrete resultaten per stap Voorbeelden en ideeën
2	Duurzame bedrijventerreinen. Handreiking voor het management van bedrijven en overheid <i>Ministerie van Economische Zaken</i>	Aangeven van sturingsmogelijkheden voor het proces om te komen tot de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein	Processchema Rollen en verantwoordelijkheden betrokken partijen Beschrijving van concepten Procesmanagement, w.o. zichtbaar maken en afstemmen van de belangen van de betrokken partijen Voorbeelden en ideeën
3	Parkmanagement. Kwaliteit wint terrein. <i>Ministerie van Economische Zaken</i>	Parkmanagement integreren in (her)ontwikkeling of vitalisering van een bedrijventerrein	Stappenplan Beschrijving van concepten Voorbeelden Concrete acties bij elke stap
4	Handleiding voor een interventiemethodiek, duurzame ontwikkeling bedrijventerreinen <i>Boons en Lambert</i>	Concepten en instrumenten voor het op gang brengen en richting geven aan de discussie tussen betrokkenen op een bedrijventerrein	Duurzaamheidweb Fasen van ontwikkeling Samenwerkingsvormen Fasen in het proces Procesmanagement, w.o. verzamelen van en omgaan met informatie over doelen, belangen Reflectie op systeemniveau Niveau van terrein en regionaal
5	Doelhiërarchie <i>Van Doorn & Van Vught</i>	Expliciteren en prioriteren van doelen in een planproces	Doelenpiramide met verschillende niveaus: waarden, doeleinden, tussendoelen, taakstellingen Aangeven van verschillende soorten relaties tussen doelen: concurrerend, complementair, indiffernt

	Instrument	Doel instrument	Karakteristieke elementen
6	Handleiding voor Samenwerking <i>Klein Woolthuis</i>	Hulpmiddel bij vaststellen van de procesarchitectuur	Aangeven van kenmerken van verschillende soorten samenwerking en samenwerkingsomgeving Aangeven van randvoorwaarden voor samenwerking
7	Gaming Approach Route 26 <i>Duijn et al</i>	Oefeninstrument om te leren over de manier van aanpak van complexe vraagstukken en participatieve beleidsontwikkeling	Fictieve casus op gebied van verkeer en vervoer Scenario's verkennen Eén scenario verder uitwerken
8	Monitoringsmodel <i>Konz & Van den Thillart</i>	Duurzaamheidprestaties van een bedrijventerrein zichtbaar maken en duurzaamheidpotenties van een bedrijventerrein bepalen	Indicatoren en thema's: energie, logistiek, materialen, water, ruimte, hinder, arbeid, biodiversiteit Twee niveaus: bedrijven en bedrijventerrein
9	Investeringsmodel <i>Konz & Van den Thillaert</i>	Effect van inrichtingsopties van een bedrijventerrein op economie en duurzaamheid bepalen	Duurzaamheid- en economische indicatoren
10	Beheersmodel <i>Konz & Van den Thillaert</i>	Een afgewogen keus maken tussen verschillende (juridische) organisatievormen	Parkmanagement Inzicht in mogelijke organisatievormen en voor- en nadelen daarvan
11	FaST <i>IEC</i>	Opties voor DBT genereren	Database van in- en output van industriële bedrijven Te koppelen aan DIET
12	DIET <i>IEC</i>	Economisch en ecologisch potentieel van opties inschatten	Lineair optimalisatie model Te koppelen aan FaST
13	ReaLiTy <i>IEC</i>	Biedt inzicht in logistieke en wet- en regelgeving aspecten van DBT	Logistiek, wet- en regelgeving
14	CLIP <i>Ministerie van LNV</i>	Methodiek voor vormgeven van interactieve beleidsvorming	Stappenplan Drie fasen van het beleidsvormingsproces Inventarisatie van probleempercepties, identificatie oplossingsrichtingen en draagvlak voor oplossingsrichtingen
15	Werkboek Interactief Projectmatig werken <i>Ministerie van VROM / Pegasus project</i>	Handleiding voor projectleiders van VROM, ter vergroting van de effectiviteit van inhoud en interactie van interactieve beleidsontwikkeling	12 instrumenten: fasering, sturingsvariabelen, omgevingsanalyse, stakeholdersanalyse, risico-analyse, het betrekken van actoren, het creëren van win-win situaties, belangenmatrix, rollen in interactieve projecten, informatiematrix, gedragsregels voor interactieve projectenleiders, typering van interactieve projecten.
16	Communicatieprocesmodel <i>Veenman en Van de Poel</i>	Hulpmiddel bij de ontwikkeling van de communicatiestrategie, bedoeld voor communicatieadviseurs. Het model biedt ook handvatten voor procesbegeleiders en voor facilitatie.	Vier draaischijven die onafhankelijk van elkaar bewegen: actoren, kerndoelen, procesfasen, instrumenten

De instrumenten die in paragraaf 2.2 besproken zijn, kunnen gecategoriseerd worden. Allereerst zijn er instrumenten te onderscheiden die de *inrichting van het ontwikkelingsproces* (procesarchitectuur) van een duurzaam bedrijventerrein ondersteunen. De tweede categorie van instrumenten is ondersteunend voor het proces zelf. Deze instrumenten geven bijvoorbeeld aan hoe omgegaan kan worden met belangen en doelen of hoe tot een ambitiematrix gekomen kan worden. De derde

categorie instrumenten zijn instrumenten gericht op inhoudelijke ondersteuning. Deze zijn vrij divers. Dit kunnen instrumenten zijn waarmee de duurzaamheid van een terrein bepaald kan worden, of de economische haalbaarheid van mogelijke inrichtingsopties, maar ook instrumenten die informatie geven over verschillende mogelijke (juridische) organisatievormen.

In tabel 11 wordt van de instrumenten uit de bovenstaande tabel aangegeven in welke categorie ze zich bevinden. Bij deze tabel passen twee opmerkingen. Ten eerste wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die specifiek voor duurzame bedrijventerreinen zijn ontwikkeld en instrumenten die geschikt zijn voor andere multi-actor processen maar die wel toepasbaar lijken te zijn op duurzame bedrijventerreinen. Ten tweede zijn niet alle instrumenten strikt aan één categorie toe te delen, dit is in de tabel weergegeven door de ‘bollen’ over meerdere categorieën te verdelen.

Tabel 11 Overzicht en categorisering instrumenten voor multi-actor processen.

	Proces		Inhoudelijk
	Procesarchitectuur	Procesondersteuning	Inhoudelijke ondersteuning
Ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen	<p>Proceshandreiking Novem</p> <p>Handreiking duurzame bedrijventerreinen, EZ</p> <p>Handleiding Parkmanagement, EZ</p> <p>Handleiding Duurzame bedrijventerreinen, Boons en Lambert</p>	<p>ProVer</p>	<p>Investeringsmodel Konz en Van den Thillaert</p> <p>Monitoringsmodel, Konz en Van den Thillaert</p> <p>Beheersmodel, Konz en Van den Thillaert</p> <p>Handleiding Duurzame bedrijventerreinen, Boons en Lambert</p> <p>FaST</p> <p>DIET</p> <p>REaLiTY</p>
Andere multiactorprocessen	<p>Handleiding voor samenwerking, Klein Woolthuis</p> <p>CLIP draaiboek voor interactieve beleidsvorming, LNV</p> <p>Werkboek IPW, VROM</p> <p>Communicatie-procesmodel</p>	<p>Doelhiërarchie, Van Doorn en Van Vught</p> <p>Trinity, Diepenmaat</p> <p>Gaming Approach Route 26, Duijn et al</p>	

Uit de inventarisatie van instrumenten wordt duidelijk dat er nog weinig gereedschap voorhanden is voor procesondersteuning. De procesinstrumenten richten zich grotendeels op de *procesarchitectuur*. Echt procesondersteunende instrumenten zijn alleen de doelhiërarchie van Van Doorn en Van Vught en Trinity van Diepenmaat. Deze procesondersteunende instrumenten zijn echter niet specifiek voor bedrijventerreinen.

De spelbenadering van Duijn et al, de vier samenwerkingsvormen van Boons en Lambert, de handleiding voor samenwerking van Klein Woolthuis het werkboek IPW van VROM, en de handreikingen van Novem en EZ kunnen ook inzichten verschaffen in procesondersteuning. In tabel 11 zijn deze daarom gedeeltelijk weergegeven in de kolom ‘procesondersteuning’. In deze instrumenten komt op verschillende manieren het belang van het omgaan met belangen naar voren en worden hiervoor verschillende handvatten aangereikt. Er wordt veelal uitgegaan van een *inventarisatie* van belangen en doelen in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces. In de handreiking van Novem wordt dit met de termen interne en externe omgevingsanalyse aangeduid. In de handleiding van Boons en Lambert wordt gesteld dat visies en doelstellingen geïnventariseerd kunnen worden middels het uitvoeren van interviews en enquêtes. Dit is op zich een goede methode, maar het is tegelijkertijd een vrij statische manier van omgaan met belangen. Het werkboek IPW gaat iets verder dan inventariseren, maar biedt ook diverse aanknopingspunten om er gedurende het proces mee om te gaan. (Namelijk: het instrument ‘stakeholderanalyse’ geeft voor vier mogelijke situaties in de opstelling en inzet van de partijen vier rollen voor de procesbegeleider (actieve trekkersrol, alleen volgen en ondersteunen op de achtergrond, actieve trekkersrol waarbij negatieve opstelling omgebogen worden, stopzetten van interactief proces). En het instrument ‘creëren van win-winsituaties’ biedt handvatten om oplossingsrichtingen te formuleren op basis van verschillende belangen.).

Uit de literatuur en de praktijk van alledag blijkt echter dat samenwerkingsprocessen heel dynamisch kunnen zijn, dat de voorkeuren en belangen, en eveneens de feitelijke factoren, in de loop van de tijd kunnen verschuiven. Wij stellen dat juist gedurende het hele proces rekening gehouden moet worden met belangen en met het verschuiven daarvan en de invloed hiervan op de doelstellingen. Hiervoor bieden de instrumenten die in deze studie zijn geïnventariseerd weinig handvatten.

Kortom, de meeste instrumenten (uit de eerste en tweede categorie) benadrukken wel het belang van het omgaan met belangen gedurende het proces en reiken daarvoor verschillende handvatten aan. Echter, de manieren van omgaan met belangen die worden aangereikt zijn vrij *statisch*. Er wordt veelal uitgegaan van een eenmalige inventarisatie van de belangen in een vroeg stadium van het proces.

Daarnaast bieden de geïnventariseerde instrumenten weinig aanknopingspunten voor het *structureren* en *analyseren* van de belangen en feitelijke factoren. Veel ontwikkelingsprocessen van duurzame bedrijventerreinen zijn vrij complex in de zin dat er veel verschillende belangen en feitelijke factoren een rol spelen. Inventariseren hiervan is zinvol, maar beter is het de veelheid aan factoren ook te analyseren. Een punt dat we nergens terugvinden is het onderscheiden tussen belangen enerzijds en feitelijke factoren anderzijds. Deze twee typen factoren lopen in een interactief proces vaak door elkaar. Het is bijvoorbeeld soms niet duidelijk of een standpunt ingenomen wordt op basis van de belangen van een partij of op basis van een aantal feitelijke gegevens. Deze systematisch onderscheiden kan een be-

langrijke bijdrage leveren aan de transparantie van het proces en aan het wederzijds begrip en vertrouwen tussen de partijen.

Kortom, wij constateren dat er weinig gereedschap voorhanden is om systematisch en analyserend om te gaan met belangen en feitelijke factoren in multi-actorprocessen. Hier zien wij een leemte in het ondersteunende gereedschap voor het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen. Anders gezegd:

Het expliciteren, structureren en managen van belangen en doelen van de betrokken actoren is voor verbetering vatbaar. Er is echter nog weinig 'gereedschap' voorhanden om systematisch om te gaan met belangen en doelen in multi-actorprocessen.

Contouren ProVer

Op basis van de literatuurstudie naar instrumenten voor meerpartijenprocesfacilitering kunnen we een aantal conclusies trekken over de contouren die ProVer moet hebben:

- ProVer biedt ondersteuning bij het proces van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein, niet in de zin van procesarchitectuur, maar in de zin van procesondersteuning. Dat wil zeggen: ondersteuning bij het expliciteren, structureren en managen van belangen en doelen van de betrokken actoren;
- ProVer draagt bij voor een open en transparant proces en een systematisch omgaan met de belangen en doelen;
- ProVer ondersteunt bij het systematisch maken van onderscheid tussen feitelijke factoren en intentionele factoren (belangen) in het proces, waardoor discussies en conflicten hierover in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces de pas wordt afgesneden;
- ProVer moet ondersteunend zijn in een dynamisch samenwerkingsproces, waarin intenties en voorkeuren kunnen verschuiven.

3. Ontwikkeling ProVer: randvoorwaardenanalyse

3.1 Inleiding

In de literatuurstudie in hoofdstuk 2 zijn een aantal voorbeelden gegeven van wat er reeds voorhanden is aan ‘gereedschap’ en is ook een aantal noties weergegeven van wat reeds bekend is over sturingsmechanismen voor meerpartijen facilitering. Uit de literatuurstudie komt naar voren dat een expliciete en gestructureerde omgang met belangen en doelen van de betrokken actoren zeer belangrijk is voor een goed verloop van multi-actorprocessen. Veel beoordelingsinstrumenten voor processen maken geen onderscheid maken tussen feitelijke factoren (zoals organisatiestructuren, de bodemgesteldheid, wet- en regelgeving) en intentionele factoren (belangen en/of preferenties). Wij denken dat het maken van dit onderscheid het formuleren en prioriteren van doelstellingen kan vergemakkelijken.

Deze leemte willen we opvullen door in dit hoofdstuk het idee van de analyse van randvoorwaarden uit te werken. Hiermee bouwen we tegelijk het arsenaal aan gereedschap voor de ontwikkeling van DBT en sturingsmechanismen voor meerpartijen procesfacilitering uit.

Allereerst worden bijbehorende begrippen verhelderd (paragraaf 3.2 tot en met 3.4). Ten tweede wordt ingegaan op de manier waarop deze begrippen zouden kunnen worden uitgewerkt tot een ‘stuk gereedschap’ voor de ontwikkeling van DBT en voor meerpartijen procesfacilitering. Hierbij grijpen we tot slot ook terug op het onderzoek naar faalfactoren om de relatie tussen randvoorwaarden en faalfactoren te verhelderen.

3.2 Het begrippenkader: feitelijke en intentionele factoren, prioriterende en begrenzend randvoorwaarden

In het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein spelen verschillende spelers een rol, elk met hun eigen belangen en preferenties. Dit noemen we *intentionele factoren*. Preferenties definiëren we op als individuele of groepsgebonden voorkeuren en kunnen we zien als een onderdeel van belangen. Bij belangen kunnen we denken aan de bereikbaarheid en de veiligheid van het bedrijventerrein of het imago van het bedrijventerrein.

Daarnaast spelen een aantal externe, ‘feitelijke’ factoren een rol, zoals bijvoorbeeld de fysieke kenmerken van bedrijventerrein en haar omgeving, maar ook wet- en regelgeving en organisatiestructuren. Deze factoren worden gekenmerkt doordat ze een gegeven zijn en die als uitgangspunt (moeten) worden genomen. Het zijn vanzelfsprekendheden die de betrokkenen niet ter discussie kunnen of willen stellen, maar die wel bepalend zijn voor de realisatie van het duurzaam bedrijventerrein.

Vanzelfzwijgendheden dus eigenlijk, die echter expliciet moeten worden gemaakt om het proces transparant te maken.

In het ontwikkelings/besluitvormingsproces van een duurzaam bedrijventerrein moet met deze verschillende factoren rekening worden gehouden. Hieronder worden de gedachten uiteengezet die wij hierover gevormd hebben. Daarbij wordt besproken hoe met al deze factoren rekening kan worden gehouden en hoe dit tot de ontwikkeling van een instrument zou kunnen leiden. Dit gebeurt in drie stappen:

1. Van feitelijke en intentionele factoren naar (begrenzende en prioriterende) randvoorwaarden (paragraaf 3.3);
2. Van randvoorwaarden naar doelstellingen en doelen (paragraaf 3.4);
3. Uitbouw begrippen tot aanzet ProVer (paragraaf 3.5);
4. Verdere invulling van ProVer (paragraaf 3.7).

3.3 Stap 1: van feitelijke en intentionele factoren naar randvoorwaarden

In figuur 2 is de verhouding tussen de begrippen intentionele en feitelijke factoren en begrenzende en prioriterende randvoorwaarden uiteengezet. Wat de figuur laat zien, is dat op basis van de feitelijke factoren en intentionele factoren van spelers voorwaarden voor het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein kunnen worden geformuleerd. Onder voorwaarden worden verstaan: *factoren die iets anders mogelijk maken*. In termen van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein zijn voorwaarden *factoren die de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein mogelijk maken*.

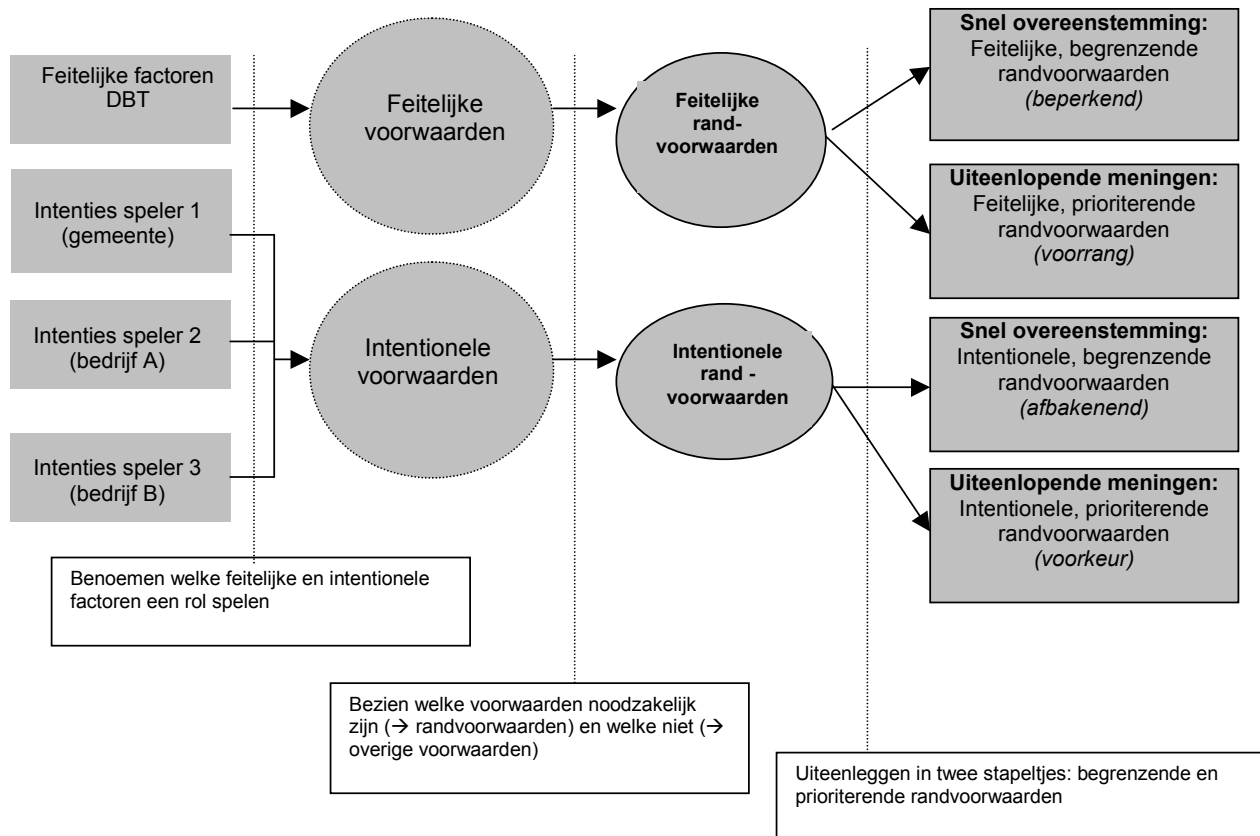
Voorbeelden van voorwaarden die een bedrijf kan stellen aan de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein zijn: behoud van flexibiliteit in bedrijfsvoering, continuïteit van het bedrijf zowel tijdens als na invoering van maatregelen, de huidige infrastructuur op het terrein is uitgangspunt bij het nemen van maatregelen.

In deze set van voorwaarden zijn er een aantal voorwaarden die *essentieel of noodzakelijk* zijn of als essentieel en noodzakelijk worden beschouwd door de groep betrokkenen voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein. Dit noemen we *randvoorwaarden*.

Deze randvoorwaarden zullen echter niet allemaal van gelijk niveau zijn in termen van het belang dat eraan gehecht wordt door de betrokkenen en de mate van overeenstemming die erover is in de groep. Dit brengt ons ertoe voor een multi-actorproces twee soorten randvoorwaarden te onderscheiden:

- Randvoorwaarden waarover relatief snel overeenstemming te bereiken valt en die de speelruimte van de betrokkenen begrenzen of beperken (begrenzende randvoorwaarden);

- Randvoorwaarden die voor discussie zorgen in de groep en waarvan de rangorde (prioritering) door de spelers gezamenlijk moet worden vastgesteld (prioriterende randvoorwaarden).



Figuur 4 Schematische weergave van de eerste stap in de randvoorwaardenanalyse.

In figuur 5 is de eerste stap in de randvoorwaardenanalyse weergegeven, namelijk het in kaart brengen van de feitelijke en intentionele factoren, begrenzend en prioriterende randvoorwaarden.

- Randvoorwaarden waarover snel overeenstemming te bereiken valt, kunnen in het proces fungeren als ‘harde’ begrenzend randvoorwaarden. De term begrenzend kan als volgt worden opgevat. Dit type randvoorwaarden bakent de speelruimte van de verschillende partijen af (trekken van de grens). Maar ook begrenzend in de zin dat het proces een paar stappen (discussies) kan overslaan doordat de speelruimte wordt afgebakend. Het proces wordt dus versneld ofwel de benodigde tijd voor het proces wordt begrensd. Voorbeelden hiervan zijn dat wordt uitgegaan van de ROI's van de deelnemende bedrijven, van de ruimte op het bestaande bedrijventerrein, van het bestaande aanbod van energiedragers in de regio of van een bodemvervuiling die beheerst en niet gesaneerd wordt. Het kan in een proces heel verhelderend werken om deze harde randvoorwaarden in een vroeg stadium boven tafel te krijgen en te expliciteren. Overigens kan bij begrenzend randvoorwaarden het onderscheid worden ge-

maakt tussen feitelijke (begrenzend in de zin van beperkend) als intentionele begrenzende randvoorwaarden (begrenzend in de zin van afbakenend).

- Randvoorwaarden waarover de meningen uiteenlopen, zijn wat lastiger te hanteren. Deze moeten op tafel worden gelegd en er moet over worden gediscussieerd. Deze randvoorwaarden vormen het houvast voor het prioriteren van doelstellingen en doelen. Maar om hiervoor houvast te bieden, zullen ze zelf ook geprioriteerd of gerangschikt moeten worden. Sommige randvoorwaarden worden immers belangrijker geacht dan andere, hoewel daarvoor niet altijd strikt logische argumenten bestaan (zie ook Van Doorn en Van Vught, 1978). Bij prioriterende randvoorwaarden kan het onderscheid gemaakt worden tussen feitelijke (voorrang) als intentionele (voorkeur) prioriterende randvoorwaarden.

In tabel 12 worden de begrippen uit paragraaf 3.2 en 3.3 en het proces in figuur 4 toegelicht met voorbeelden. Er is hierbij uitgegaan van een fictieve case van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein.

Tabel 12 Voorbeelden van voorwaarden en begrenzende / prioriterende randvoorwaarden aan de hand van een historische case.

Feitelijke factoren	Voorwaarde	Prioriterende randvoorwaarde	Begrenzende randvoorwaarde
Begrenzing bestaand oppervlak BT	X		
Opruimen bodemvervuiling op BT			X
Eén centrale ingang op BT	X		
Aanleg gemeenschappelijke parkeergelegenheid op BT		X	
Opzetten gemeenschappelijke kantine	X		
Opzetten gemeenschappelijk utility centrum		X	
Opvangen regenwater voor apart watercircuit	X		
Verplaatsen oud spooreplacement			X
<i>Intenties</i>			
Toewerken naar een <i>duurzaam</i> BT		X	
<i>Invloed bedrijven op beslissingen gemeente</i>	X		
<i>Duidelijkheid over verantwoordelijkheden</i>		X	
Behoud van flexibiliteit in de bedrijfsvoering	X		
Handhaving ruimteclaims bedrijven			X
Commitment aan bestemmingsplan	X		
Meer werkgelegenheid per m2 (gemeente)		X	
Gemeente eindverantwoordelijkheid infrastructuur openbare ruimte			X
Bestaande activiteitenmix blijft gehandhaafd op BT	X		
Geen centrale opleidingsfaciliteit op BT	X		
Gemeenschappelijke telecommunicatiefaciliteit	X		
Continuïteit van de bedrijven op het BT		X	
Vasthouden aan ROI's van de bedrijven			X

De intenties die cursief zijn aangegeven, houden verband met de faalfactoren c.q. randvoorwaarden die in Tabel 9 zijn weergegeven.

3.4 Stap 2: Van randvoorwaarden naar doelstellingen en doelen

Randvoorwaarden zijn dus voorwaarden die essentieel zijn om iets, een doelstelling te verwezenlijken. Een doelstelling kan bijvoorbeeld zijn de realisatie van een duurzaam bedrijventerrein.

De begrippen doelstellingen en doelen zijn gemakkelijk te verwarren. Wij maken hier het volgende onderscheid.

Doelstellingen zijn van een hoger (abstractie)niveau als doelen en dragen iets in zich van een waarde, van een ambitie (bijvoorbeeld een gewenste toekomstige situatie op het bedrijventerrein). In het geval van de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein kunnen deelnemende bedrijven bijvoorbeeld de doelstelling hebben het imago van het bedrijventerrein te verbeteren, hun eigen imago te verbeteren of het werkklimaat op het bedrijventerrein aantrekkelijker te maken. Dit zijn doelen op vrij hoog abstractieniveau, ze kunnen vertaald worden in operationele doelen (zie ook de doelhiërarchie in figuur 1).

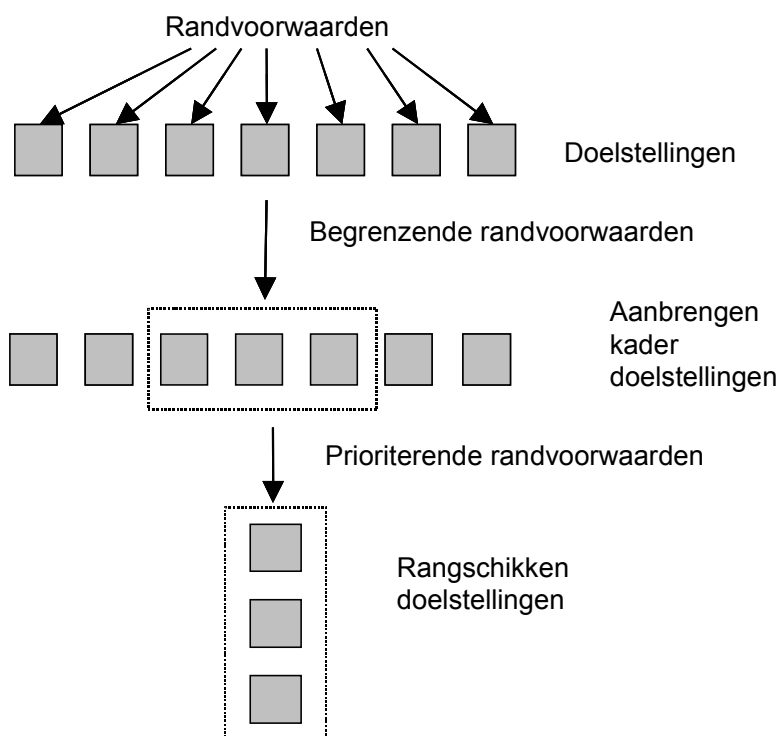
Doelen zijn concreter. Doelen operationaliseren doelstellingen.

Op basis van de begrenzendende en prioriterende randvoorwaarden kunnen doelstellingen worden geformuleerd en gerangschikt. De begrenzendende randvoorwaarden bepalen daarbij binnen welk kader de doelstellingen moeten vallen. De prioriterende randvoorwaarden kunnen worden gebruikt om de doelstellingen binnen het kader te rangschikken (zie figuur 6).

Het belang van het expliciteren en structureren van doelen in een meerpartijenplanningsproces wordt door verschillende auteurs aangegeven, onder meer door Van Doorn en Van Vught (1978). Zij geven ook aan dat het opsporen, formuleren en afwegen van na te streven doelen een lastig onderdeel van het planningsproces is. Zij onderscheiden drie stappen:

1. Expliciteren van doelen;
2. Structureren van doelen (verschillende niveaus, relaties tussen doelen);
3. Prioriteren van doelen.

Deze stappen vormen ook een belangrijk onderdeel van ProVer zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.



Figuur 6 Van randvoorwaarden naar doelstellingen.

3.5 Stap 3: Uitbouw begrippen tot instrument voor de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen

De motivatie om de begrippen die in paragraaf 3.2 en 3.3 zijn besproken verder te ontwikkelen tot een instrument dat het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein ondersteunt, berust zoals eerder gezegd in paragraaf 1.3 op een aantal vooronderstellingen:

1. Het expliciteren van de randvoorwaarden (van de verschillende partijen) in de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen maakt het gemakkelijker om doelstellingen en doelen te formuleren en te rangschikken ten opzichte van elkaar (een doelhiërarchie maken);
2. Inzicht in de randvoorwaarden en rangschikking van doelstellingen en doelen leidt tot een transparanter proces, transparantere besluitvorming. Het leidt tot meer inzicht in hoe belangen en preferenties van de verschillende partijen en feitelijke factoren worden afgewogen en hun plek hebben in de rangschikking van de doelen;
3. Als de beide voorgaande vooronderstellingen kloppen, heeft dit tot gevolg dat het proces, de realisatie van een duurzaam bedrijventerrein, soepeler (i.e. sneller) verloopt doordat de doelstellingen en doelen helder en geprioriteerd zijn en ook de achterliggende randvoorwaarden, belangen, preferenties en feitelijke factoren. Ook wordt de input van belanghebbenden beter gewaarborgd.

Het proces kan vervolgens op twee manieren verhelderd en versneld worden:

- Vanuit reeds geformuleerde doelstellingen en doelen en doelhiërarchie de achterliggende randvoorwaarden en de daarachterliggende belangen, preferenties en feitelijke factoren achterhalen;
- Vanuit belangen, preferenties en feitelijke factoren randvoorwaarden formuleren. Vanuit de randvoorwaarden doelstellingen en doelen formuleren en rangschikken.

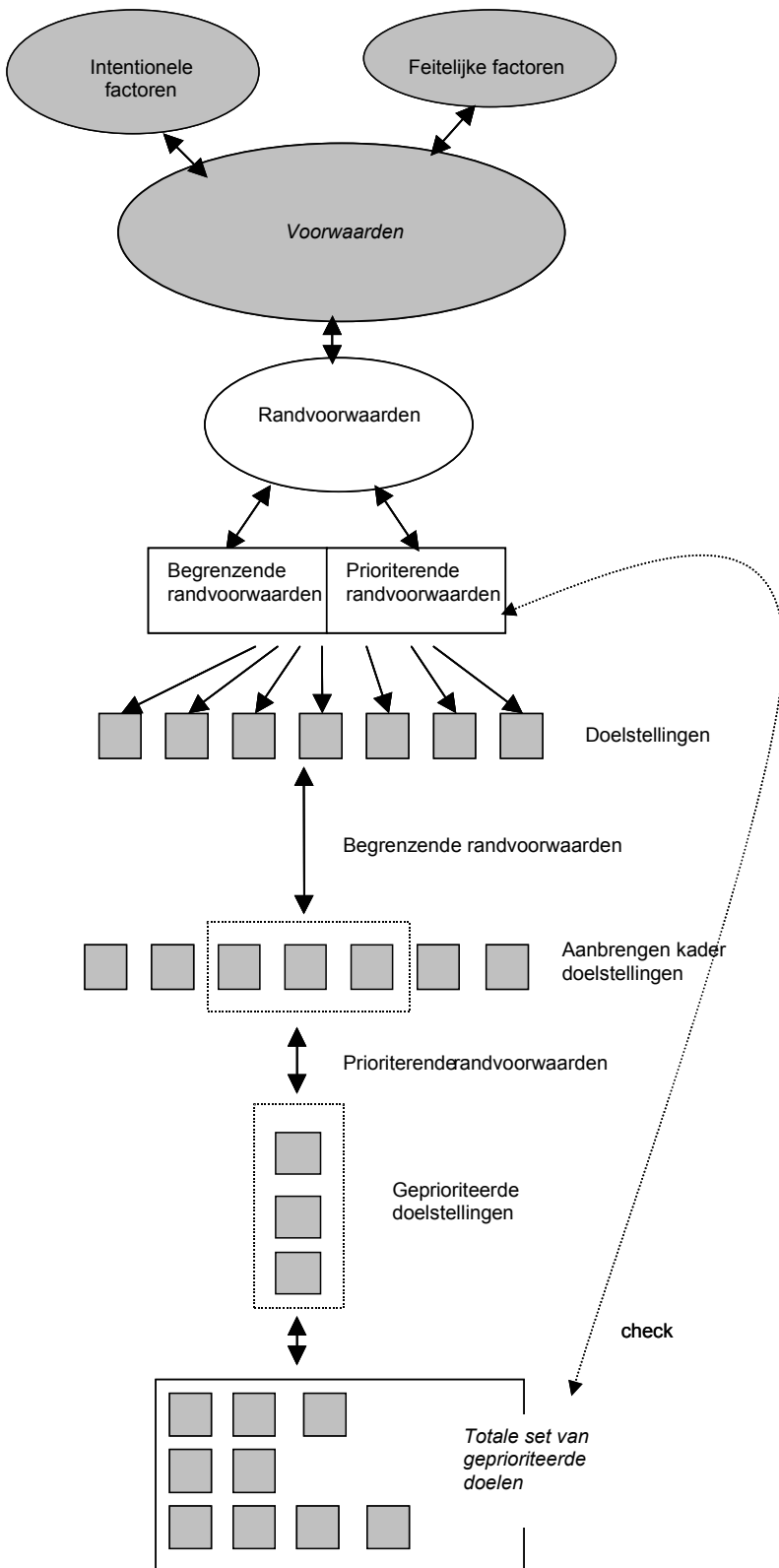
Dit wordt in figuur 7 aangegeven door de heen en weer gaande pijlen tussen de doelstellingen, doelen, randvoorwaarden, feitelijke factoren, belangen en preferenties. De procesbegeleider moet in staat zijn om met een groep spelers beide wegen te bewandelen.

Het proces bestaat dus uit de volgende stappen die in verschillende volgorde kunnen worden doorlopen:

- Expliciteren van voorwaarden en de achterliggende belangen, preferenties en feitelijke factoren;
- Expliciteren van randvoorwaarden in de set van voorwaarden;
- Structureren van randvoorwaarden (begrenzend versus prioriterend);
- Prioriteren van prioriterende randvoorwaarden (paarsgewijs vergelijken);
- Formuleren van doelstellingen op basis van de begrenzende en prioriterende randvoorwaarden;
- Selecteren van doelstellingen op basis van de begrenzende randvoorwaarden;
- Prioriteren van doelstellingen op basis van de randvoorwaarden;
- Formuleren van doelen op basis van de doelstellingen;
- Extra controle: check doelen met de eerder onderscheiden randvoorwaarden.

Dit is in figuur 7 weergegeven: weergegeven: intentionele factoren van de verschillende partijen en de feitelijke factoren leiden tot een set van voorwaarden voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein. In die set van voorwaarden zijn een aantal randvoorwaarden te onderscheiden.

Die randvoorwaarden laten zich verdelen door de partijen in begrenzende en prioriterende randvoorwaarden. Op basis van deze randvoorwaarden kunnen doelstellingen en doelen worden geformuleerd en in volgorde van belangrijkheid worden gezet.



Figuur 7 *Stappenplan voor opstellen van een doelhiërarchie op basis van begrenzende en prioriterende randvoorwaarden.*

Het prioriteren van doelen en doelstellingen kan op verschillende manieren aangepakt worden. De doelstellingen en doelen kunnen bijvoorbeeld getoetst worden aan de prioriterende randvoorwaarden en aan de hand daarvan worden gerangschikt. Van Doorn en Van Vught stellen juist het paarsgewijs vergelijken van doelstellingen en doelen voor. Dit is een goede methode om tot een rangorde te komen als de randvoorwaarden nog niet zijn geëxpliciteerd en/of geprioriteerd.

3.6 De toepassing van ProVer in de praktijk

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de theoretische onderbouwing van ProVer. Maar hoe kan ProVer nu daadwerkelijk worden toegepast in de praktijk van de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen? In welke situaties en in welke fasen van het planproces is ProVer geschikt? Wordt ProVer toegepast gedurende het proces of bijvoorbeeld voorafgaand aan het proces in bilaterale gesprekken met belanghebbenden? Wie kunnen ProVer toepassen?

ProVer kan op verschillende manieren worden toegepast in de praktijk. Hier schetsen wij een aantal mogelijke manieren van toepassing en relateren wij dat aan situaties waarin ProVer toegepast kan worden.

3.6.1 Wanneer in het proces ProVer toepassen?

In onderstaande tabel wordt per fase van het planproces van duurzame bedrijventerreinen aangegeven welke rol ProVer kan spelen. Er is uitgegaan van de fasen (omlopen) van het planproces zoals dat in de handreiking van Novem is beschreven.

Tabel 8 Toepassing van ProVer tijdens fasen van het ontwikkelingsproces.

1. Idee	2: De schets	3: Het besluit	4: Draaiboek	5. De realisatie	6. Het beheer
gezamenlijke visie draagvlak	ambities in hoofdlijnen	concrete uitwerking van ambities in een ontwerp / maatregelen	voorbereiding van de uitvoering van de maatregelen	realisatie en implementatie van maatregelen	beheer en monitoring
In deze fasen is het expliciteren en prioriteren van doelen en ambities het primaire doel van de procesbegeleiding. Het bepalen van begrenzendende en prioriterende randvoorwaarden is in deze fasen essentieel voor een goed verloop van het verdere proces.			In deze fasen is het expliciteren en prioriteren van doelen en ambities nog steeds belangrijk, maar minder essentieel voor het verloop van het proces. Dat wil zeggen, wanneer daar in eerdere fasen tenminste voldoende aandacht aan is besteed. Het blijft echter wel van belang dat de activiteiten in deze fasen continu getoetst worden aan de randvoorwaarden en de prioritering van de doelen uit fasen 1, 2 en 3. Ook kunnen zich een aantal situaties voordoen waarin het opnieuw beschouwen van de randvoorwaarden van belang is: door ervaringen bij de concrete invulling zullen de ambities/ doelen uit fase 1, 2, 3 soms herzien moeten worden. Er kunnen bijvoorbeeld praktische belemmeringen aan het licht komen om een bepaald doel te bereiken. Dit doel moet dan bijgesteld worden. Ook in deze fase kunnen er nieuwe spelers bij komen, en ook dan is het van belang opnieuw te kijken naar de randvoorwaarden en doelen van de groep.		

3.6.2 Situaties om ProVer uit de kast te halen

Er kunnen verschillende **situaties in het planproces** onderscheiden worden waarin randvoorwaarden geëvalueerd moeten worden en dus opnieuw een randvoorwaardenanalyse toe te passen. Dit zijn:

- Verandering van de samenstelling van de groep van betrokkenen (verzameling belangen, preferenties en feitelijke factoren verandert en daarmee de begrenzendende en prioriterende randvoorwaarden);
- Begrenzendende randvoorwaarden veranderen doordat feitelijke factoren veranderen of niet langer als feitelijk kunnen worden beschouwd (ontdekking van een bodemvervuiling, wet- en regelgeving is veranderd, bestaande infrastructuur blijkt te moeten worden vervangen binnen vijf jaar);
- Prioriterende randvoorwaarden veranderen doordat ze als beperkend of begrenzend worden ervaren (en dus begrenzend), doordat bepaalde voorkeuren inmiddels vanzelfsprekend worden gevonden door alle betrokken partijen. Of de prioritering van de randvoorwaarden verandert;
- Een randvoorwaarde wordt niet langer als randvoorwaarde beschouwd door de betrokken partijen. Vragen als ‘is dit nu echt zo essentieel’ komen in discussies naar voren. De randvoorwaarden of de doelstellingen en doelen worden ter discussie gesteld terwijl er in de feitelijke situatie en in de groepssamenstelling niets lijkt te zijn veranderd;

Een evaluatie van de randvoorwaarden heeft natuurlijk automatisch een evaluatie van de doelstellingen en doelen tot gevolg! Vaak zal een impliciete verschuiving of

verandering in de randvoorwaarden tot uitdrukking komen doordat de doelstellingen en doelen ter discussie worden gesteld.

Als de prioriterende en begrenzendende randvoorwaarden zijn vastgesteld, is het goed af te spreken met alle partijen deze als vaststaand te hanteren tot zich een situatie voordoet waarbij het goed is weer stil te staan bij de randvoorwaarden en de bijbehorende doelstellingen en doelen.

3.6.3 Manieren om ProVer toe te passen

ProVer kan op verschillende **manieren** toegepast worden:

- *Gedurende (een deel van) het ontwikkelingsproces*, door de procesbegeleider. Dit is de manier van toepassen zoals het in de theoretische beschrijving in de voorgaande paragrafen impliciet is voorgesteld. Bij het vaststellen van doelen en ambities ten aanzien van het bedrijventerrein door de groep van betrokkenen tracht de procesbegeleider de feitelijke en intentionele factoren van elke speler te achterhalen en op elkaar af te stemmen. ProVer eist van de betrokkenen dat zij open zijn over hun doelen en ambities. Dit vraagt dus een zekere mate van vertrouwen tussen de betrokkenen onderling en tussen de betrokkenen en de procesbegeleider. Wanneer er te weinig vertrouwen is kan de procesbegeleider voorafgaand aan het groepsproces in bilaterale gesprekken vertrouwen proberen op te bouwen. En daarbij alvast te komen tot een eerste explicitering van de belangen en doelen;
- In *bilaterale gesprekken* tussen de procesbegeleider en de betrokken partijen voorafgaand aan het planproces. Het doel van deze gesprekken is de factoren (feitelijk en intentioneel) te expliciteren die de betreffende actoren stellen aan het proces. Ook de verwachtingen die actoren hebben tav de randvoorwaarden die andere actoren zullen stellen aan het proces moeten aan de orde komen. Op deze manier kan in het planproces gericht tot doelen en ambities gekomen worden. Voor de aanloop van het proces (opbouw van vertrouwen, voorbereiding van procesbegeleider) is het ideaal dat de procesbegeleider zelf deze bilaterale gesprekken voert. Het is echter ook goed denkbaar dat een onafhankelijk bureau deze gesprekken voert en daarover rapporteert aan de procesbegeleider;
- Als *gedachte-experiment* voor de facilitator, ter voorbereiding van het faciliteren van het echte planproces;
- In een *oefensituatie* met een groep personen die elk een bepaalde actorrol spelen (rollenspel). Het doel hiervan is om mogelijke randvoorwaarden die in een echt ontwikkelingsproces en een echte groep van actoren een rol kunnen gaan spelen op het spoor te komen. Ook wordt op deze manier wederzijds begrip voor elkaars belangen gekweekt. Het kan dus dienen ter voorbereiding op het echte planproces voor de procesbegeleider en voor de betrokkenen.

Vragen

Welke vragen kan de procesbegeleider stellen aan de verschillende betrokken partijen in een multi-actorproces om:

- feitelijke en intentionele factoren te onderscheiden;
- voorwaarden en randvoorwaarden te onderscheiden;
- doelstellingen en randvoorwaarden te scheiden;
- doelstellingen en doelen te scheiden?

We gaan er bij de onderstaande vragen even uit van de meest algemene doelstelling, namelijk de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein.

Intentionele factoren

Wat is het belang van uw organisatie in de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein?

Wat ziet u voor andere belangen, bijvoorbeeld bij andere partijen?

Welke voorkeuren heeft uw organisatie als het gaat om de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein?

Feitelijke factoren

Wat zijn volgens u (fysieke) uitgangspunten voor de duurzame ontwikkeling van het bedrijventerrein? Met (fysieke) uitgangspunten bedoelen we de grootte van het bedrijventerrein, de infrastructuur, bodemgesteldheid, bestemmingsplan, andere relevante wet- en regelgeving voor de inrichting van het bedrijventerrein of de bedrijven.

Wat zijn zaken die u vanzelfsprekend vindt bij de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein?

Voorwaarden

Als u kijkt naar uw uitgangspunten en naar uw belangen en voorkeuren, wat zijn dan voorwaarden die daaruit voortkomen voor de ontwikkeling van het duurzame bedrijventerrein?

Randvoorwaarden

Wat beschouwt u als succes- of faalfactoren voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein?

3.6.4 Wat vraagt ProVer van de procesbegeleider?

Het toepassen van ProVer vraagt een goede procesbegeleiding. Aan een procesbegeleider worden in feite dezelfde eisen gesteld als aan procesbegeleiding van multi-actor processen in het algemeen. Op basis van de literatuurstudie zien wij de volgende eisen. De procesbegeleider moet:

- Vertrouwen kunnen wekken bij de partijen als basis voor een open en integer proces;
- Impliciete factoren (feitelijk en intentioneel) kunnen expliciteren door gericht vragen te stellen

- Oog hebben voor de positie van de samenwerkingspartners in hun eigen organisatie (welk mandaat hebben de afgevaardigden);
- Goed aanvoelen wanneer de randvoorwaarden weer geëvalueerd dienen te worden. In de vorige paragraaf zijn situaties aangegeven waarin de randvoorwaarden sowieso geëvalueerd moeten worden;
- Gedurende het proces prikkels voor voortgang weten te creëren. Dat wil zeggen voor elke partij gedurende het proces duidelijk maken wat de ‘winst’ zou kunnen zijn.;
- De kernbelangen van betrokkenen beschermen;
- Balans kunnen vinden tussen snelheid en robuustheid van besluitvorming.

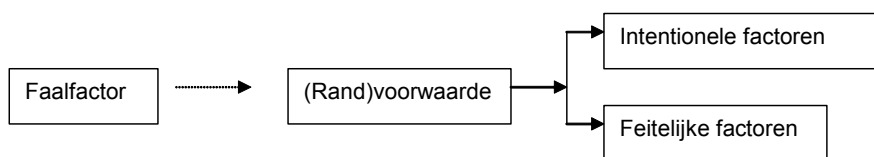
Wat betreft de positie van de procesbegeleider moet er sprake zijn van een zekere mate van onafhankelijkheid (geen belangen in het proces), maar tegelijkertijd moet een procesbegeleider ook een zekere plek in de groep hebben om zo voldoende gezag hebben.

3.7 Verhouding tussen faalfactoren en randvoorwaarden

Het faalfactorenonderzoek gaf een motivatie om een instrument als ProVer te ontwikkelen. Maar hoe verhouden faalfactoren zich nu tot begrippen als feitelijke en intentionele factoren, prioriterende en begrenzendende randvoorwaarden? Als dat duidelijk is, dan kunnen we de resultaten van het onderzoek naar de faalfactoren op de bedrijventerreinen Moleneind/Landweer en Hessenpoort gebruiken als toets. Een toets om te kijken of de doelstellingen, randvoorwaarden, intentionele en feitelijke factoren van de verschillende partijen bij de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen kunnen worden onderscheiden. En als dat zo is, tot welke extra inzichten dit leidt.

De definitie van faalfactoren in het onderzoek was als volgt:
redenen of omstandigheden waardoor een initiatief voor de realisatie van een duurzaam bedrijventerrein niet of slechts ten dele tot ontwikkeling komt.

Succes- en faalfactoren kunnen gezien worden als randvoorwaarden voor de realisatie van duurzame bedrijventerreinen, echter op een bepaald moment met een bepaalde set spelers. Dit betekent dat faalfactoren voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein in de tijd en met de groep betrokkenen veranderen. Voor elke faalfactor zouden we dus een randvoorwaarde moeten kunnen formuleren en vervolgens moeten kunnen nagaan of bedenken wat feitelijke en intentionele factoren zijn van de partijen die dit als faalfactor hebben geformuleerd (zie figuur 8).



Figuur 8 Relatie tussen faalfactoren en randvoorwaarden.

Laten we als voorbeeld een tweetal faalfactoren voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrijventerrein Moleneind/Landweer beschouwen:

- Onzekerheid van betrokkenheid en inzet gemeente, ook op lange termijn;
- Ontbreken organisatiestructuur waarin verantwoordelijkheid over de voortgang (tijd en kwaliteit) en het budget van het project bij iemand zijn neergelegd.

Tabel 9 laat zien hoe voor deze faalfactoren van het bedrijventerrein Moleneind/Landweer de randvoorwaarden, feitelijke en intentionele factoren kunnen worden achterhaald.

Tabel 9 Faalfactoren, randvoorwaarden en feitelijke en intentionele factoren voor case Moleneind/Landweer.

Faalfactoren	Randvoorwaarden	Feitelijke en intentionele factoren
Onzekerheid van betrokkenheid en inzet gemeente, ook op lange termijn	Betrokkenheid en inzet van de gemeente op lange termijn bij de ontwikkeling DBT	<p><i>Feitelijk</i> Gemeente heeft bepaalde verantwoordelijkheden waardoor zij bij een ontwikkeling van een DBT sowieso betrokken raakt</p> <p><i>Intentioneel</i> Meer mogelijkheden voor invloed op de beslissingen van de gemeente door de bedrijven m.b.t. DBT</p> <p>Ontwikkeling DBT verloopt beter en sneller als gemeente vanaf het begin nauw betrokken is (geen vertragende controles achteraf)</p> <p>Goede relatie tussen gemeente door bedrijven kan handig zijn op andere gebieden</p>
Ontbreken organisatiestructuur waarin verantwoordelijkheid over de voortgang (tijd en kwaliteit) en het budget van het project bij iemand zijn neergelegd	Verantwoordelijke voor de voortgang en budget van het project	<p><i>Feitelijk</i> Er is geen partij die formeel gezien verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van een DBT, tenzij iemand/een partij wordt aangewezen</p> <p><i>Intentioneel</i> Duidelijkheid over waar de verantwoordelijkheden liggen</p>

Faalfactoren (en succesfactoren) bieden dus aanknopingspunten voor het achterhalen van intentionele en feitelijke factoren. We dienen ons er daarbij wel van bewust

te zijn van het feit dat faalfactoren voor de ontwikkeling van het duurzaam bedrij-
venterrein in de tijd en met de groep betrokkenen veranderen.

Het uiteenrafelen van de faalfactoren in feitelijke en intentionele factoren in Tabel
9 maakt duidelijk in hoeverre faalfactoren bepaald worden door belangen en prefe-
renties of door feitelijke factoren. En om welke feitelijke en intentionele factoren
het gaat.

4. Conclusies

In dit rapport zijn in feite twee vragen behandeld. De eerste vraag luidde: *Welke leemte is er in het ondersteunend instrumentarium voor het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen?* Het antwoord op deze vraag luidde dat er weinig instrumenten voorhanden zijn waarmee systematisch en analyserend omgegaan kan worden met de belangen van de actoren enerzijds en de feitelijke factoren die een rol spelen in het proces anderzijds. Ter onderbouwing van het belang hiervan is een literatuurstudie uitgevoerd naar multi-actorprocessen (het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen is een voorbeeld van een multi-actor proces). Hieruit blijkt dat een expliciete en gestructureerde omgang met belangen van de actoren en feitelijke factoren zeer belangrijk is voor een goed verloop van het multi-actor proces. Hierdoor wordt het proces opener en transparanter en is het eenvoudiger de verschillende partijen betrokken te houden.

De tweede vraag luidde: *Hoe kan deze leemte opgevuld worden?* Hiertoe is ProVer ontwikkeld. ProVer is een procesondersteunend instrument. ProVer moet gezien worden als complementair aan instrumenten die zich richten op de inrichting van het ontwikkelingsproces van duurzame bedrijventerreinen, zoals de handreikingen van Novem en EZ. De essentie van ProVer is de voorwaardenanalyse. Het uitgangspunt is dat de belangen en feitelijke factoren die spelen de voorwaarden vormen voor het ontwikkelingsproces van een duurzaam bedrijventerrein. Er is een indeling van voorwaarden ontwikkeld die een procesbegeleider in staat stelt systematisch om te gaan met de voorwaarden en uiteindelijk prioriteiten en doelen te formuleren. Vervolgens is aangegeven in welke fasen van het proces, in welk soort situaties en op welke wijze deze voorwaardenanalyse (ProVer) toegepast kan worden.

Dit rapport beschrijft dus het waarom achter de ontwikkeling van ProVer en de hoofdlijnen van ProVer. Met betrekking tot de praktische invulling van ProVer blijven er echter ook nog vragen liggen. Bijvoorbeeld: ‘hoe kan ProVer omgaan met conflictsituaties?’; ‘hoe gaat men in de praktijk om met verschuivende belangen of feitelijke factoren’, hoe robuust is een voorwaardenanalyse?, ‘zijn er stabiele allianties mogelijk?’.

Dit zijn vragen voor vervolgonderzoek.

5. Literatuurlijst

- [1] Boons, F., F. Lambert, 'Duurzame ontwikkeling bedrijventerreinen, A. Handleiding voor een interventiemethodiek', een onderzoek in opdracht van NOVEM, Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde, Publicatiereeks nr. 33, Rotterdam, november 2000
- [2] De Bruijn, H. en Ten Heuvelhof, E., 'Procesmanagement', In: Bestuurswetenschappen 1998, nr 2., VNG, 's Gravenhage
- [3] De Roo, G., 'Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning', Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999. (proefschrift)
- [4] Diepenmaat, H. B., 'Trinity, Model-based support for multi-actor problem solving, applied to environmental problems', Zeist, 1997 (proefschrift)
- [5] Duijn, M., Immers, L.H., Waaldijk, F.A., Stoelhorst, H.J., 'Gaming Approach Route 26: a combination of computer simulation, design tools and social interaction', Delft, February 2002. Paper prepared for the 7th Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics, Sousse, Tunisia, 6-9 March 2002.
- [6] 'Duurzame bedrijventerreinen, Handreiking voor het management van bedrijven en overheid', Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen, Ministerie van Economische Zaken, 1999
- [7] Edelenbos, J., 'Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten', Lemma, 2000 (proefschrift TNO-STB).
- [8] Ekelenkamp, J.W., E.M.G. Roelofs, 'Realisatie van duurzame bedrijventerreinen: faalfactoren en oplossingsrichtingen in de praktijk', maart 2001, TNO-MEP – R 2001/110
- [9] Industrial Economics, Incorporated, 'Applying Decision Support Tools For Eco-Industrial Park Planning: a case study in Burlington, Vermont', Cambridge, MA, March 1998.
- [10] Klein Woolthuis, R., 'Winnen kan ook samen, handreiking voor samenwerking', uitgave van projectgroep Pionier! van het ministerie van Economische Zaken

-
- [11] Konz, W., C. van den Thillaert, 'Industriële symbiose op bedrijventerreinen', Technische Universiteit Eindhoven, 2002. (proefschrift)
- [12] 'Leren van falen: succes behalen', Novem-brochure Programma Duurzame Bedrijventerreinen, 2002
- [13] Ministerie van Economische Zaken, 'Parkmanagement. Kwaliteit wint terrein.' Den Haag, 2002
- [14] Ministerie van Economische Zaken, 'Terreinwinst voor economie én milieu, De praktijk van duurzame bedrijventerreinen', Den Haag, 1999
- [15] Ministerie van LNV, 'CLIP. Draaiboek voor interactieve beleidsvorming', Den Haag, 1995
- [16] Ministerie van VROM, Serie procesmanagement, nr 0 – 9. Uitgave bij het Pegasus programma, Den Haag, 1999
- [17] Ministerie van VROM, 'Werkboek interactief projectmatig werken', Den Haag, 1999
- [18] Ministerie van VROM, 'Op weg naar duurzaam ondernemen, Milieu hóórt in de ondernemingsstrategie', Den Haag, april 2001
- [19] Neyzen, M. en Van de Poel, M., 'Interactief beleid: Stadium van incidentele experimenten voorbij', In: COMma 7/8.98, 1998
- [20] P3BI, 'Publiek private samenwerking in infrastructurele en stedelijke projecten', 2002
- [21] Rijksvoorlichtingsdienst, 'Ga niet melken met koude handen. Checklist communicatie bij interactief beleid', Den Haag, 1998
- [22] Van Doorn, J., F. Van Vught, 'Planning, Methoden en technieken voor beleidsondersteuning', Van Gorcum, Assen/Amsterdam, 1978.
- [23] Veenman, J. en Van de Poel, M. 'Interactieve beleidsvorming ook een uitdaging voor rijksvoorlichters?', In: COMma 5.07, 1997
- [24] Verslag werkconferentie "Oplossingsrichtingen voor faalfactoren van duurzame bedrijventerreinen", vrijdag 16 maart 2001, TNO-MEP, Apeldoorn
- [25] 'Werken aan duurzaamheid op bedrijventerreinen, Een proceshandreiking voor gemeenten', Novem, december 2001

6. Verantwoording

Naam en adres van de opdrachtgever:

Namen en functies van de projectmedewerkers:

Ir. E.M.G. Roelofs
Ir. K.G.P. Molendijk
Drs. J.W. Ekelenkamp

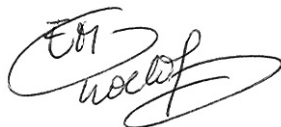
Namen van instellingen waaraan een deel van het onderzoek is uitbesteed:

Datum waarop, of tijdsbestek waarin, het onderzoek heeft plaatsgehad:

Maart 2002

Ondertekening:

Goedgekeurd door:



Ir. E.M.G. Roelofs
Projectleider



dr. R.A.P.M. Weterings
afdelingshoofd