

Masterthesis

‘Koerswijzigingen in infrastructurele projecten in Nederland’

Hoofdonderzoeksvraag

“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten?”



Afbeelding voorblad: CBS, 2017

Auteur: Kai Ellenbroek BSc, S2185997

(kaiellenbroek@gmail.com)

Instituut: Faculteit ruimtelijke wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Programma: Master Sociale Planologie

Begeleider: dr.ir. T. van Dijk

Datum: 29-06-2018



**rijksuniversiteit
groningen**

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis ‘ Koerswijzigingen in infrastructurele projecten in Nederland’. Met deze masterthesis sluit ik de master Sociale Planologie aan de Faculteit Ruimtelijk Wetenschappen in Groningen en mijn studententijd af. Het onderwerp van mijn masterthesis en de toegepaste theorieën hebben mij tijdens mijn studietijd het meest geïnteresseerd. Het was dan ook passend voor mij om deze interesses terug te laten komen in mijn masterthesis en daarmee mijn studie definitief af te ronden.

Het afronden van mijn masterthesis en daarmee het behalen van mijn Master Sociale Planologie was niet gemakkelijk. Ik wil mijn begeleider Terry van Dijk graag bedanken voor zijn professionele en positieve begeleiding in het proces. Ook wil ik mijn studiegenoten bedanken voor de hulp en ondersteuning bij zowel mijn masterthesis als de gehele opleiding. Daarnaast speciale dank voor alle respondenten die mee hebben gewerkt aan de totstandkoming van mijn masterthesis. Ten slotte wil ik mijn ouders Tino & Paulien en mijn vriendin Janine bedanken voor de positieve steun en motivatie, met name in de periodes dat het allemaal wat stroever en moeilijker verliep.

Ik wens u veel leesplezier!

Utrecht, 2018

Inhoudsopgave

Voorblad	1
Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3 & 4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding en probleemstelling	6
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	7
1.3 Doelstellingen, onderzoeksvragen en conceptueel model	8-10
Hoofdstuk 2: Typologie van koerswijzigingen in infrastructurele projecten	11
2.1 Voorbeelden van koerswijzigingen in Nederlandse infrastructurele projecten	11
2.2 Koerswijzigingen door externe en interne stakeholders	12-13
2.3 Koerswijzigingen door voortschrijdend technisch inzicht of luxe toevoeging	13
2.4 Koerswijzigingen met ecologische, milieu en cultuurhistorische motieven	13
2.5 Meerdere koerswijzigingen tegelijk	14
Hoofdstuk 3: Theoretisch Raamwerk	15
3.1 Korte geschiedenis van de Nederlandse Infrastructuur	15-16
3.2 Ontwikkelingen in het Infrastructurele beleid in Nederland	16-17
3.3 Project Management	18
3.3.1 De opkomst van project management als wetenschappelijk studieobject	18
3.3.2 Project management in de context van infrastructurele planning	19-20
3.4 De oorsprong van governance	21
3.4.1 Project governance	21-22
3.4.2. De raakvlakken tussen project management en project governance	23
3.5 Dynamic adaptive policy pathway	24-25
3.6 Social risk management	25-26
3.7 Kan publieke opinie van waarde zijn in infrastructurele planning?	27
3.8 Conceptueel model theoretisch raamwerk	27-28
Hoofdstuk 4: Methodologie	29
4.1 Schematische weergave onderzoeksopzet	29
4.2 Onderzoeksmethodes	30
4.3 Primaire dataverzameling – semigestructureerde diepte-interviews en focusgroepen	31-32
4.4 Tabellen met respondenten per case	33
4.5 Secundaire dataverzameling – Beleidsdocumentenanalyse	34
4.6 Casestudy – Afbakening van het onderzoeksveld	34
4.6.1 Caseselectie en criteria	35
4.6.2 Case: N35 Zwolle-Wijthmen	35
4.6.3 Case: Noordelijke randweg Utrecht	36
4.6.4 Case: IJsseldelta-Zuid	37
4.7 Ethische keuzes in kwalitatief onderzoek	38
Hoofdstuk 5: Resultaten casestudy	39
5.1 Case N35 Zwolle-Wijthmen	39
5.1.1 Aanleiding en verkenningsfase	39-42
5.1.2 De planfase: van Ontwerptracébesluit naar definitief Tracébesluit	43-44
5.1.3 De projectleiding gedurende de planfase, hoe worden besluiten genomen?	45-46
5.1.4 Projectfase: Uitvoering van het Tracébesluit	46-48
5.1.5 Algemene opvattingen van de respondenten over het project	49-50

5.2 Case Noordelijke randweg Utrecht	51
5.2.1 Aanleiding	51
5.2.2 Verkenningsfase – Het (U)trechtermodel	52-55
5.2.3 Ontwerpfase, uitwerking van de voorkeursvariant tot heden	55
5.2.4 Het IPvE en FO in samenwerking met de adviescommissie	55-57
5.2.5 De huidige stand van zaken	57-59
5.2.6 De projectleiding en de adviescommissie	59
5.3 Case IJsseldelta-Zuid, het Reevediep	60
5.3.1 De aanleiding voor de bypass het Reevediep	60-61
5.3.2 Planning traject van het Reevediep	61-62
5.3.3 Infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling in waterrijk Kampen	62-64
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	64-67
6.1 Aanbevelingen	68
6.2 Relevantie voor de planningspraktijk	68
6.3 Reflectie op het onderzoeksproces	69
Hoofdstuk 7: Bijlagen	70
7.1 Interview Guide en basismail naar respondenten	70-71
7.2 Transcripten semigestructureerde interview	72-137
7.3 Lijst met de gebruikte figuren	138
7.4 Literatuurlijst	139-143
7.5 Lijst met de gebruikte beleidsdocumenten	144
7.6 Lijst van afkortingen	145

Samenvatting

In vorm en omvang kunnen ze verschillen, maar koerswijzigingen zijn inherent aan complexe infrastructurele projecten. Koerswijzigingen kunnen worden veroorzaakt door afwijkende zienswijzen en/of contextuele veranderingen. Bijvoorbeeld politieke, economische, ecologisch of cultuurhistorische motieven kunnen door stakeholders gebruikt worden om een koerswijziging te triggeren.

Projectleiders kunnen met een goed participatietraject de mogelijke zienswijzen van externe stakeholders proberen te managen. Stakeholder participatie wordt daarin een steeds belangrijker onderdeel. In enkele infrastructurele projecten in Nederland is de sprong van adviserende participatie naar coproductie gemaakt, externe stakeholders beslissen daadwerkelijk mee. Transparantie en communicatie tussen de projectleiding en de overige stakeholders is essentieel in het creëren van vertrouwen en draagvlak. Het is daarom belangrijk dat gemaakte afspraken en overeenkomsten door de projectleiding worden nagekomen. De projectleiding kan per projectfase veranderen (verkenning, ontwerp en projectfase). Daarnaast kan er per fase een verandering in rolverdeling en interne leiding plaatsvinden binnen de projectleiding. Aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews met projectleiders en beleidsmedewerkers is dieper gekeken naar koerswijzigingen in infrastructurele projecten. De hoofdonderzoeksvraag luidt: *“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten?”*

Trefwoorden

Project Governance, Project Management, Koerswijzigingen, Infrastructurele Planning, Stakeholder participatie, Transparantie & Vertrouwen

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Zelden wordt infrastructurele planning uitgevoerd zoals het in eerste instantie is bedacht, maar waarom is dat zo? In Nederland is de Noord/Zuidlijn één van de meest sprekende voorbeelden van een infrastructureel project dat volledig anders is gelopen dan gepland. Auteur en Parool journalist Bas Soetenhorst schreef er het boek “Het wonder van de Noord/Zuidlijn, het drama van de Amsterdamse Metro” over in 2012. Het boek bevat een chronologische uiteenzetting van alle gebeurtenissen, politieke misstappen en bestuurlijk falen rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het boek zet de verschillende momenten uiteen waarop het project van koers wijzigde. De eerste testritten met de Noord/Zuidlijn zijn in april 2018 van start gegaan, zeven jaar later dan de geplande opleveringsdatum bij aanvang (Gemeente Amsterdam, 2018a). De Noord/Zuidlijn is een extreem voorbeeld en staat niet model voor de Nederlandse planning in het algemeen. Het project en het boek van Bas Soetenhorst wakkerde de interesse aan te achterhalen hoe en waarom koerswijzigingen in infrastructurele planning ontstaan. Wordt er bij aanvang van een project al uitgegaan van mogelijke veranderingen in de planning? Hoe gaat de projectorganisatie om met veranderingen en kansen, en wie besluit dat er een koerswijziging moet plaatsvinden?

In 2009 deed Monique Leyenaar namens het ministerie van binnenlandse zaken een onderzoek naar het participatieniveau in de infrastructurele planning. Haar voornaamste conclusie: burgerparticipatie blijft voornamelijk beperkt tot de raadplegende en adviserende fase. De uiteindelijke beslissing lag (en ligt) nog altijd bij de politieke bestuurders (Ministerie van binnenlandse zaken, 2009). Sinds 1 januari 2012 is de nieuwe tracéwet in werking getreden. Kort samengevat houdt deze wet in dat burgers, het bedrijfsleven en bestuurders van andere belanghebbende organisaties vanaf de start van het planningsproces een grotere consulterende rol krijgen. Dit zou zorgen voor meer draagvlak en vertragingen in een later stadium voorkomen (Rijksoverheid, 2011). Inspraak en invloed zijn belangrijk voor het creëren van draagvlak voor infrastructurele planning in de maatschappij (Agterbosch et al., 2009). In dit onderzoek wordt daarom onderzocht hoe het participatietraject bij infrastructurele projecten bijdraagt aan maatschappelijk draagvlak en vertrouwen.

Definiëren wanneer een infrastructureel project als ‘geslaagd of gefaald’ bestempeld kan worden is een complex proces. Wanneer projecten uitsluitend beoordeeld worden door naar budget –en tijdsplanning te kijken, worden veel factoren buiten beschouwingen gelaten. Zo kunnen er bijvoorbeeld gedurende het project extra wensen worden toegevoegd zoals tijdens de aanleg van de Betuwelijn. Het Tracébesluit voor de aanleg van de Betuwelijn werd in 1996 genomen met een daar bijbehorend budget van 3,74 miljard euro. Tijdens de bouw werden er onder andere extra voorzieningen toegevoegd voor technische installaties. Daarnaast zorgde aangescherpte geluidsnormen voor de noodzakelijke plaatsing van extra geluidswerende schermen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van veranderingen die de totale kosten van het project lieten stijgen tot 4,7 miljard euro (Spoorpro, 2017). Om te achterhalen hoe veranderingen in infrastructurele planning ontstaan is de volgende hoofdvraag opgesteld:

“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten”

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie infrastructurele casussen geselecteerd. De drie casussen die voor dit onderzoek zijn onderzocht zijn 1) N35 Zwolle – Wijthmen 2) Noordelijke randweg Utrecht en 3) IJsseldelta-Zuid, het Reevediep in Kampen. In hoofdstuk 5 zijn de casussen uitgewerkt in de vorm van reconstructies. Nu worden eerst de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek besproken aan de hand van wetenschappelijke theorieën en voorbeelden uit de praktijk.

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

“In de vorige begroting en in de huidige begroting is het aantal vertragingen weer toegenomen. Dit jaar zijn vooral meer wegen- en vaarwegenprojecten vertraagd. Om alle projecten die nu in de planstudiefase staan na afronding van de besluitvormingsprocedures te kunnen realiseren, zijn onvoldoende financiële middelen gereserveerd. In de periode 2014-2018 zou hiervoor € 1,8 miljard extra nodig zijn” (Economisch instituut voor de bouw, 2013)

Quotes zoals deze van het economische instituut voor de bouw komen vaak terug in kranten en op andere nieuwsfora. Tijd –en budgetplanning zijn niet de enige factoren die invloed hebben op infrastructurele planning. Vaak zijn het wel de twee meest besproken indicatoren om infrastructurele projecten te beoordelen in de media. Het kan infrastructurele projecten een slechte naam geven en de publieke opinie kan zich tegen een project gaan keren. Publieke invloed van burgers en private organisaties op infrastructurele planning wordt veel onderzocht in de wetenschappelijke literatuur. Publieke invloed en opinie, in de tijd van sociale media, is van cruciaal belang in het beslissingsproces van infrastructurele planning (Jiang et al., 2016). Zeng et al. (2015 in Jiang et al., 2016) voegen hier aan toe: *“Infrastructure projects require more investment, consume more public resources and have more profound impacts on local even national economy, society and environment than general projects, they usually have a large number of public stakeholders with a wide range and complicated levels”* (Zeng et al., 2015). Het onderzoek van Zeng et al. onderstreept de impact die infrastructuur heeft op de lokale gemeenschap en de vele stakeholders en processen waarmee rekening gehouden moet worden. Zowel in de maatschappij als in de wetenschap wordt de invloed van stakeholders als belangrijke geacht. De hoeveelheid aan stakeholders zorgt ervoor dat project governance een centrale rol krijgt. Müller (2009, in Musawir et al., 2017, p. 1659) omschrijft project governance als volgt: *“the value system, responsibilities, processes and policies that allow projects to achieve organizational objectives and foster implementation that is in the best interest of all stakeholders, internal and external”*. De definitie van Müller is interessant omdat bevestigd wordt dat zowel interne als externe stakeholders invloed uitoefenen op het verloop van een infrastructureel project. Deze invloed kan een verandering of koerswijziging in de planning noodzakelijk maken. Eriksson et al. (2017) benadrukken dat projectorganisaties flexibel moeten zijn omdat veranderingen in planning onvermijdelijk zijn.

Het belang van infrastructurele projecten voor de Nederland als geheel, de lokale gemeenschap en de vele verschillende stakeholders draagt bij aan de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. De maatschappelijke relevantie van het goed functioneren van infrastructurele projecten komt naar voren in de volgende quote van Flyvbjerg (2014): *“Major projects (infrastructure, IT, military etc.) are increasingly used for delivering a wide range of goods and services, and their scale tends to increase as well”*. De gehele Nederlandse maatschappij en de diensten en goederen die geproduceerd worden zijn afhankelijk van goed functionerende infrastructuur. Eriksson et al. (2017) beargumenteren dat naast tijd –en budgetoverschrijding ook de maatschappelijke voordelen afnemen door het niet kunnen gebruiken van cruciale infrastructuur. Dit onderzoek kan bijdragen om situaties zoals beschreven door Eriksson et al. te voorkomen. Flyvbjerg (2014, in Brunet en Aubry, 2016) benadrukt vanwege het belang van infrastructuur dat het essentieel is om beter te begrijpen hoe grote infrastructurele projecten efficiënt gemanaged moeten worden. Binnen het managen van deze grote infrastructurele projecten kunnen nationale, regionale en lokale belangen verschillen. Het kan moeilijk zijn voor bestuurders en projectmanagers om lokale en nationale belangen tegen elkaar af te wegen. Lokale belangen kunnen bijvoorbeeld nadelig zijn voor het nationale belang en vice versa. Liu et al. (2016) concludeerden dat lokale gemeenschappen worden gemotiveerd om in opstand te komen wanneer het gevoel heerst dat er met lokale belangen geen rekening wordt gehouden. Project management en project governance kunnen volgens de wetenschappelijke artikelen de oplossing zijn om tegenstrijdige belangen van stakeholders te managen.

1.3 Doelstellingen, onderzoeksvragen en conceptueel model

De hoofddoelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen hoe, wanneer en waarom koerswijzigingen in infrastructurele planning ontstaan. Worden koerswijzigingen voornamelijk veroorzaakt door interne factoren zoals wisselende project bestuurders of een veranderd politiek landschap? Welke rol spelen externe factoren zoals voortschrijdend technisch bouwinzicht of procederende bewoners gedurende de ontwikkeling een infrastructureel project. Aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews met projectleiders van de casussen wordt onderzocht hoe de projectleiding met externe stakeholders omgaat. De nieuwe tracéwet die op 1 januari 2012 is ingetreden heeft de inspraak van externe stakeholders zoals burgers, het bedrijfsleven en bestuurders van andere belanghebbende organisaties op papier vergroot (Rijkoverheid, 2011). Dit onderzoek moet onder andere inzicht geven op welke manier externe stakeholders invloed hebben op de besluitvorming en hoe de projectleiding hiermee omgaat. Staat de projectleiding wel of niet open voor zienswijzen van buitenaf en draagt omgevingsgerichtheid bij aan het draagvlak van het infrastructureel project. Naast externe stakeholders kunnen projectleidingen bijvoorbeeld door de flora & fauna wetgeving gedwongen worden tot een koerswijziging. Koerswijzigingen of ‘changes in planning’ worden bijna uitsluitend als negatief neergezet. Dit onderzoek kijkt met een neutrale blik naar koerswijzigingen in infrastructurele projecten.

De infrastructurele casussen binnen dit onderzoek worden voor het grootste gedeelte gefinancierd door het Rijk (Verkenningrapport N35, 2010; Keuzedocument NRU, 2014; Bestemmingsplan gemeente Kampen, 2013). In het verleden zijn grote infrastructurele projecten zoals de Noord/Zuidlijn ver boven budget gegaan. Het gevolg hiervan is dat huidige infrastructurele projecten door het Rijk aan strenge voorwaarden en controle gebonden worden (Crawford en Pollack, 2004, in Eriksson et al., 2017). Dit onderzoek sluit zich aan bij Eriksson et al. en neemt aan dat veranderingen in complexe infrastructurele projecten onvermijdelijk zijn. In tegenstelling tot strenge controle zou flexibiliteit bij het Rijk en de projectleiding misschien beter zijn. Met deze opvatting kunnen zowel positieve als negatieve verandering in een infrastructureel project opgevangen worden. In hoeverre een open en flexibele aanpak door de projectleiding toegepast wordt in de geselecteerde casussen kan een beeld schetsen over de huidige infrastructurele planning in Nederland. Kan de projectleiding van een infrastructureel project in Nederland, ondanks de controle van bovenaf, omgaan met mogelijke koerswijzigingen.

Openstaan voor zienswijzen en ideeën van buiten af vraagt om communicatie tussen de projectleiding en de externe stakeholders. Onderling vertrouwen en communicatie draagt bij aan het creëren en behouden van draagvlak voor het infrastructurele project (Agterbosch et al., 2009). Draagvlak en acceptatie in de lokale gemeenschappen is belangrijk omdat infrastructurele projecten een blijvende impact hebben op de nationale, regionale en/of lokale gemeenschap (Kivilä et al., 2017). Social risk management probeert voorafgaand aan een project de sociale risico's in kaart te brengen (Renn en Sellke, 2011 in liu et al., 2016). Bredillet (2008) beargumenteert dat social risk management de kans op een goede verstandhouding tussen projectleiders en de lokale gemeenschap vergroot. In tegenstelling tot Bredillet en Renn en Sellke wordt in dit onderzoek ook onderzocht op welke manier het tijdig identificeren van mogelijke afwijkende zienswijzen een infrastructureel project positief kan beïnvloeden. In de semigestructureerde diepte-interviews zal gevraagd worden of en op welke manier de projectleiding gedurende een infrastructureel project rekening houdt met externe zienswijzen. Dynamic adaptive policy pathway is een wetenschappelijk theorie die mogelijke interne en externe veranderingen gedurende een proces probeert te voorspellen (Haasnoot et al., 2012a). Met social risk management en dynamic adaptive policy pathway kan de projectleiding zich voorbereiden op mogelijke koerswijzigingen. Als laatste wordt onderzocht in hoeverre social media invloed heeft op infrastructurele projecten. Het mogelijk constateren van social media invloed in infrastructurele projecten zou tot interessant vervolgonderzoek kunnen leiden. Om deze vragen te achterhalen zijn de volgende hoofd – en deelvragen opgesteld.

Toelichting conceptueel model

Het onderzoek is samengevat en visueel weergegeven in bovenstaand conceptueel model (figuur 1). Het model toont een cyclische werking waarmee wordt aangegeven dat infrastructurele planning zowel in de praktijk en als studieobject constant in beweging is. Het conceptueel model geeft het planningsproces weer voor een infrastructureel project. Er is geen vast startpunt in de tijdlijn van het project omdat er in elke fase een koerswijziging op kan treden. Koerswijzigingen zijn volgens Eriksson et al. (2017) onvermijdelijk in infrastructurele planning. In dit onderzoek wordt verondersteld dat een koerswijziging veroorzaakt kan worden door een interne of externe zienswijze. Zoals beschreven in de doelstellingen vindt een interne gebeurtenis plaats binnen de bestuurlijke of politieke laag van de projectleiding. Een voorbeeld van een interne gebeurtenis is de aanstelling van een nieuwe wethouders of projectleider. De nieuwe bestuurders kunnen andere overtuigingen hebben over de uitvoering van het project en gebruiken hun politieke macht om een koerswijziging door te voeren. Een voorbeeld van een externe gebeurtenis is een procederende milieuorganisatie die probeert een natuurlandschap te redden bij de aanleg van nieuwe infrastructuur. Natuur en Milieu Overijssel vocht bij de tracébeplanning voor de N35 Zwolle-Wijthmen bijvoorbeeld voor het behoud van landgoed Soeslo (Verkenningrapport N35, 2010).

Omdat infrastructurele planning aan veel veranderingen onderhevig is zullen niet alle interne en externe gebeurtenissen leiden tot koerswijzigingen. Met 'interpretatie afwijkende zienswijze' in figuur 1 wordt bedoeld hoe en welke interne of externe zienswijze bij de projectleiding binnenkomt. Uiteindelijk is het de projectleiding die een keuze moet maken of een afwijkende zienswijze van een stakeholder leidt tot een koerswijziging. Een afwijkende zienswijze kan als trigger voor een koerswijziging fungeren. Communicatie en transparantie over een koerswijziging en andere beleidsbeslissingen is belangrijk voor het onderlinge vertrouwen tussen de stakeholders (Maghaddam, 2012). Zhao et al. (2010) voegen hieraan toe dat duidelijke communicatie en het correct managen van verwachtingen door de projectleiders zelfs negatieve koerswijzigingen kunnen voorkomen. Project governance en management vinden in elke fase van het project plaats en staan daarom centraal in het conceptueel model. Er zijn veel interne en externe factoren die invloed hebben op de uitvoering van infrastructurele planning. Een koerswijziging in een Ontwerp-tracébesluit van een snelweg afgedwongen door gemeente A kan leiden tot onenigheid met gemeente B. De aangepaste planning op basis van een interne of externe gebeurtenis kan ieder moment weer veranderen en om die reden is het conceptueel model cyclisch.

De afsluitende vraag in de semigestructureerde diepte-interviews onderzoekt of publieke opinie en social media een rol spelen in de besluitvorming. Jiang et al. (2016) benadrukken dat met de toename van democratische processen in infrastructurele planning het begrijpen van de publieke opinie essentieel is voor beleidsmakers. In dit onderzoek wordt alleen de aanwezigheid van publieke opinie en social media in infrastructurele planning onderzocht. Op welke manier de publieke opinie en social media exact het beslissingsproces beïnvloeden zou met vervolgonderzoek onderzocht kunnen worden.

Hoofdstuk 2: Typologie van koerswijzigingen in infrastructurele projecten

In hoofdstuk 2 worden verschillende soorten koerswijzigingen die we in Nederland kennen besproken. Aan de hand van gebeurtenissen en koerswijzigingen in het verleden zijn de verschillende soorten koerswijzigingen geordend. Het ordenen en classificeren van de soorten koerswijzigingen vormt mede de theoretische basis waarop de casussen in dit onderzoek beoordeeld worden. Om de koerswijzigingen in de geselecteerde casussen te kunnen beoordelen zijn koerswijzigingen in andere infrastructurele projecten geanalyseerd. Zijn er overeenkomsten of juist verschillen in koerswijzigingen te duiden? Mogelijke nieuwe koerswijzigingen die naar voren komen in de beleidsdocumenten analyses en de semigestructureerde diepte-interviews worden in de resultaten besproken.

Koerswijzigingen in infrastructurele projecten staan centraal in dit onderzoek. In hun artikel “project change stakeholder communicatie” onderscheiden Butt et al. (2016) de mogelijke koerswijzigingen in infrastructurele projecten met een negatief karakter: Verkeerde of veranderende scope, conflicterende belangen en verwachtingen bij stakeholders, veranderende wetten, foutieve aannames, financiële onzekerheid, politieke onzekerheid, verbeterde technologie, veranderend menselijk gedrag, nalatigheid en fouten bij constructie, vertraagde levering door aannemers, natuurverschijnselen en contractuele conflicten. Butt et al. benadrukken met name de negatieve redenen die tot een koerswijziging kunnen leiden. Koerswijzigingen kunnen ook neutraal of positief van aard zijn en daarmee het eindresultaat positief beïnvloeden.

Een ander belangrijk onderscheid dat gemaakt kan worden is de fase waarin een koerswijziging plaatsvindt. Infrastructurele planning kan grofweg ingedeeld worden in drie fases: de verkenningsfase, ontwerpfase en projectfase (Heravi et al., 2015). Koerswijzigingen in de verkenning –en ontwerpfase gaan bijvoorbeeld over de Tracékeuze en kunnen een lange periode in beslag nemen. De allereerste discussie over de aanpak van de N35 begon bijvoorbeeld al in 1995 (Verkenningrapportage N35, 2010). De vormen, soorten en gevolgen van koerswijzigingen verschillen per fase van infrastructurele planning. In het vervolg van hoofdstuk 2 worden verschillende soorten koerswijzigingen toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de Nederlandse infrastructurele geschiedenis.

2.1 Voorbeelden van koerswijziging in Nederlandse infrastructurele projecten

Voor de volgende paragrafen zijn voornamelijk beleidsdocumenten, boeken en krantenartikelen over de Noord/Zuidlijn en de Betuwelijn nageslagen. Er zijn verschillende soorten koerswijzigingen onderscheiden binnen deze twee projecten. De koerswijzigingen zijn in de meeste gevallen veroorzaakt door interne of externe stakeholders, maar de motivaties achter de koerswijziging verschillen. De flora –en fauna wetgeving in Nederland is in de infrastructurele planning ook vaak verantwoordelijk voor koerswijzigingen (Rijkswaterstaat, 2018). De Noord/Zuidlijn en de Betuwelijn zijn projecten waarin veel verschillende soorten koerswijzigingen zijn voorgekomen en daarom relevant vergelijkingsmateriaal. In dit hoofdstuk worden de voorbeelden uit de verschillende infrastructurele projecten uitsluitend gebruikt om onderscheid te kunnen maken in koerswijzigingen en voorbeelden te geven van koerswijzigingen in de praktijk. Koerswijzigingen hebben niet per definitie één oorzaak of reden. Een koerswijziging kan meerdere oorzaken hebben en getriggerd worden door belangen van meerdere personen en groepen. In de volgende paragrafen worden slechts enkele oorzaken en vormen van koerswijzigingen genoemd tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn en de Betuwelijn. Er zijn nog meer voorbeelden van koerswijzigingen te onderscheiden, dit hoofdstuk dient als referentie kader voor de lezer en geeft weer hoe een koerswijziging binnen dit onderzoek geïnterpreteerd wordt.

2.2 Koerswijzigingen door externe en interne stakeholders

De Noord/Zuidlijn in Amsterdam is een infrastructureel project met een overvloed aan koerswijzigingen. Al vanaf het eerste plan voor een metrolijn in 1968 heeft het politieke landschap in Amsterdam veel invloed gehad. In 1968 kwam de gemeente Amsterdam voor het eerst met het idee voor een metroverbinding van Noord naar Zuid. Vanwege onvrede over de aanleg van de Oostlijn en de metrorellen in 1975 besloot de gemeente niet verder te bouwen. In 1988 werd het idee van een metrolijn onder het IJ weer op de politieke agenda geplaatst door D66 (NOS, 2016).

Naast een wisselend politiek landschap zijn er nog meer manieren waarop de politiek koerswijzigingen kan beïnvloeden. Bij de Betuwelijn, een goederenspoorweg van Rotterdam tot Zevenaar, hebben zulke processen gespeeld. Bij de start van de aanleg was het de bedoeling dat private bedrijven zouden meebetalen. Bedrijven wouden dit uiteindelijk niet omdat ze bang waren dat ze hun geld niet zouden terugverdienen (RTL Nieuws, 2016). Om te voorkomen dat de spoorlijn er niet zou komen zou je kunnen stellen dat de overheid het project met valse beloftes alsnog van de grond heeft gekregen. Een voorbeeld: De regering stelde dat de spoorweg goed zou zijn voor het milieu wegens de lagere CO₂-uitstoot, dit was één van de belangrijkste redenen dat de Betuwelijn er alsnog moest komen. Achteraf blijkt dat het ministerie vooraf, gedurende en na de aanleg van de Betuwelijn de milieuvoordelen nooit heeft laten onderzoeken (RTL Nieuws, 2016).

Grote infrastructurele projecten zoals de Betuwelijn en de Noord/Zuidlijn roepen vaak veel weerstand op in de maatschappij. Het zijn beide projecten met grote nationale belangen. Liu et al. (2016) stellen dat lokale gemeenschappen gemotiveerd worden om in opstand te komen wanneer het gevoel heerst dat er met lokale belangen geen rekening wordt gehouden. Politieke bestuurders luisteren niet altijd naar de weerstand van de bevolking. Ondanks weerstand van de lokale bewoners en het bedrijfsleven is de Noord/Zuidlijn door verschillende overheden en regeringen in stand gehouden (Kamerstukken, 2004). Infrastructurele projecten kennen beslismomenten waarop het project onomkeerbaar wordt. Er is een groot verschil in hoe deze onomkeerbaarheid geïnterpreteerd wordt. Onomkeerbaarheid vooraf of gedurende het project kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer projectleiders alleen het einddoel voor ogen hebben en blind zijn voor gevaren. Onomkeerbaarheid achteraf is hier vaak een direct gevolg van. Toen de bouw van de Noord/Zuidlijn al meerdere malen voor problemen had gezorgd in Amsterdam concludeerde een commissie in 2009 dat stoppen geen optie meer was. De Noord/Zuidlijn moest hoe dan ook afgebouwd moet worden, ongeacht de financiële gevolgen (NOS, 2016). Dit is een voorbeeld waarin achteraf geconcludeerd wordt dat het project al onomkeerbaar geworden is door gemaakte keuzes.

Zolang de minister van infrastructuur geen onomkeerbaar Tracébesluit tekent ligt er officieel niks vast. Tot de ondertekening zijn er al veel vergaderingen gehouden en er is vaak al een aanbestedingsproces geweest (Rijksoverheid, 2016). De volgende passage in een rapport over flexibiliteit in infrastructurele planning geeft de situatie duidelijk weer: *“Op het moment dat de startbeslissing, de financiering en de begroting geregeld zijn concluderen met name bestuurders in de regio en Kamerleden dat het project hiermee een feit is. Inflexibiliteit wordt hiermee veel breder geïnterpreteerd dan slechts het strikt juridische”* (Rijksoverheid, 2016, p.29). Deze quote illustreert dat politieke en project bestuurders projecten soms te snel als onomkeerbaar zien. Kan het gevoel van onomkeerbaarheid omgevingsblindheid veroorzaken bij de projectleiders of staan ze nog wel open voor veranderingen? Omgevingsblindheid is een situatie waar projectleiders zich blindstaren op hun einddoel en geluiden van externe stakeholders negeren. Een gevoel van onomkeerbaarheid bij de politieke en projectleiders kan leiden tot grotere negatieve koerswijzigingen. Een ander nadeel van onomkeerbaarheid en omgevingsblindheid is dat ook positieve koerswijzigingen niet kunnen plaatsvinden, zeker wanneer de projectleiding star is en zich blindstaart op één vooraf gesteld einddoel.

Externe partijen hebben in Nederland niet altijd invloed gehad op infrastructurele projecten. De gemeente Utrecht (2018) onderscheidt de invloed en participatie van externe stakeholders bijvoorbeeld in vier categorieën: Informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren. In de beginjaren van de Noord/Zuidlijn hebben inwoners van Amsterdam al een poging ondernomen de aanleg van de Noord/Zuidlijn tegen te houden. In 1997 stemden ongeveer honderdduizend Amsterdammers over de Noord/Zuidlijn in een raadplegend referendum. 64 procent stemde tegen. De uitslag werd echter niet-bindend verklaard omdat de opkomst te laag was. In 1998 stelden enkele kritische inwoners van

Amsterdam een rapport op met hulp van wegen- en waterbouwdeskundigen. Het rapport stelde dat alle huizen en panden langs het tracé nieuwe fundering nodig hadden om verzakking te voorkomen. Slechts bij 5 á 10 procent van de panden werden nieuwe funderingen geplaatst (NOS, 2016). Dit zijn voorbeelden waarin externe stakeholders niet of nauwelijks gehoord zijn in de besluitvorming. Een raadgevend referendum waar niks mee gedaan wordt kan gezien worden als vorm van schijnparticipatie in infrastructurele planning. Dit komt overeen met de ontdekking van Leyenaar (2009). Zij concludeerde dat burgers alleen in de adviserende en raadgevende fase betrokken werden bij infrastructurele planning. De uiteindelijk beslissing lag bij de politieke leiders, zo ook in Amsterdam. Externe invloed kan wel degelijk tot koerswijzigingen leiden. Vanuit de Vereniging Vrienden van het Beatrixpark, een groep rijke mensen met een politiek netwerk, ontstond kritiek toen het metrotracé van de Noord/Zuidlijn door het park zou lopen. Daarnaast was er ook een sterke lobby vanuit ZuiderAmstel om een station aan de voorkant van de RAI te krijgen (Gemeente Amsterdam, 2017). Uiteindelijk is het tracé daadwerkelijk van koers gewijzigd en dat werd mede veroorzaakt door externe stakeholders.

2.3 Koerswijzigingen door voortschrijdend technisch inzicht of luxe toevoegingen

De Betuwelijn is een infrastructureel project waarin ook veel verschillende soorten koerswijzigingen zijn voorgekomen. In het tracé van de Betuwelijn zijn uiteindelijk vijf tunnels opgenomen. Bij het eerste Tracébesluit waren boortechnieken nog niet ver genoeg dat tunnels een optie waren. Gaandeweg de aanleg van het traject bleek het mogelijk drie van de vijf tunnels met een nieuwe boortechniek te voltooien (Sporopro, 2017). Op deze manier kunnen voortschrijdende bouwtechnische inzichten zorgen voor koerswijzigingen in infrastructurele projecten. Tijdens de bouw van de Noord/Zuidlijn ontstonden problemen en discussies over de Tracéroute. Bewoners van het Beatrixpark kwamen fel in opstand toen bleek dat de metrolijn onder 'hun' Beatrixpark zou doorlopen. De wijk verenigde zich als vrienden van het Beatrixpark en kwamen in verzet. De vrouw van de toenmalig Amsterdamse wethouder Frank de Grave was zelfs voorzitter van de groep (Gemeente Amsterdam, 2017). Lang was niet duidelijk hoe het tracé probleem opgelost kon worden tot er aan een nieuwe bouwconstructie gedacht werd. Door nieuwe bouwtechnieken konden de tunnels bovenop elkaar worden aangelegd. Hierdoor werd de alternatieve route onder de Ferdinand Bolstraat weer een optie. Achteraf bleek de tracévariant onder de Ferdinand Bolstraat veruit de duurste optie, maar door externe invloed en belangen is destijds toch voor dit alternatief gekozen (Soetenhorst, 2012).

2.4 Koerswijzigingen door ecologische, milieu en cultuurhistorische belangen

De recente uitbreidingsplannen van Lelystad Airport heeft tot veel opstand geleid in de nationale en lokale gemeenschap. Naast de actiegroep laagvliegroute NEE die invloed probeert uit te oefenen, spelen ook ecologische motieven een rol. Tijdens een demonstratie op zaterdag 11 november 2017 waren belangengroepen aanwezig die zich zorgen maken over de ecologische gevolgen van de uitbreidingen. Er waren zelfs enkele Kamerleden van de SP, GroenLinks en de Partij van de Dieren aanwezig (NOS, 2017a). Belangengroepen zoals HoogOverijssel claimden dat er rekenfouten gemaakt waren in het milieueffectenrapport. Minister van Nieuwenhuizen heeft de claims onderzocht en enkele rekenfouten inmiddels moet erkennen. Deze rekenfouten in combinatie met andere nog lopende onderzoeken heeft de regering doen besluiten de opening van Lelystad Airport met minimaal een jaar uit te stellen (NOS, 2017b)

Cultuurhistorische belangen kunnen ook tot koerswijzigingen leiden in infrastructurele planning. De aanleg van nieuwe infrastructuur zoals spoorlijnen en wegen leiden tot ruimtelijke aanpassingen in het landschap. Hierdoor is het soms onvermijdelijk dat cultuurhistorische infrastructuur gesloopt moet worden. In 1927 werd een Rijksplan opgesteld met twaalf grote bruggen over de rivieren. Onder andere vanwege het toenemende (zware) verkeer zijn enkele bruggen inmiddels vervangen en gesloopt (Cultureel erfgoed, 2012). In Nederland zijn er verschillende instanties die zich inzetten voor het behoud van cultuurhistorische infrastructuur. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg is hiervan de bekendste. Tijdens de planningsfase van nieuwe infrastructuur zorgt de Rijksdienst ervoor dat oude infrastructuur met cultuurhistorisch waarde niet zomaar verloren gaat. Met behulp van de monumentenwet kan infrastructuur met cultuurhistorische waarde een beschermde status krijgen. Historische infrastructuur wordt op deze manier meegenomen in nieuwe beleidsplannen (Cultureel erfgoed, 2006).

2.5 Meerdere Koerswijzigingen tegelijk?

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende vormen van koerswijzigingen in de Nederlandse infrastructurele geschiedenis onderscheiden en besproken. Dit onderscheid is gemaakt om een duidelijk beeld te schetsen wat een koerswijziging inhoudt en hoe ze geïnterpreteerd worden binnen dit onderzoek. In de hedendaagse infrastructurele planning kunnen verschillende koerswijzigingen binnen één project voorkomen. Een koerswijziging kan zelfs door meerdere belangen en stakeholders getriggerd worden. Externe stakeholders kunnen bijvoorbeeld milieuaspecten gebruiken of misbruiken en via de media druk uitoefenen op politieke leiders en projectleiders. Het is onmogelijk om een koerswijziging zwart op wit te bekijken, het kan een complexe samenkomst van meerdere processen zijn. Aan de hand van een caseonderzoek met drie casussen wordt dieper gekeken naar dit complexe proces.

Hoofdstuk 3: Theoretisch Raamwerk

In het theoretisch raamwerk is de volgende structuur gehanteerd. Als eerst worden de voor dit onderzoek belangrijkste concepten project management, project governance, dynamic adaptive policy pathway en sociale risk management besproken aan de hand van wetenschappelijke theorieën. Gekozen is om project management eerst te behandelen omdat het concept de langste wetenschappelijke geschiedenis heeft (Aubry en Brunet, 2016). Vervolgens worden achtereenvolgens project governance, dynamic adaptive policy pathway en social risk management behandeld. In het verlengde van een analyse van de Nederlandse infrastructurele planning wordt het beleidsconcept new public management besproken in het theoretische raamwerk. Enkele toepassingen van NPM zijn relevant binnen dit onderzoek. NPM is belangrijk geweest in transformatie van Rijkswaterstaat vanaf de jaren tachtig. Rijkswaterstaat transformeerde zichzelf van een technocratisch overheidsorgaan naar een effectief en efficiënt overheidsorgaan (Van den Brink, 2009). Daarmee nam ook de maatschappelijke betrokkenheid toe en probeerde Rijkswaterstaat zich te ontwikkelen tot meest publiek-georiënteerde overheidsorgaan van Nederland (Rijkswaterstaat, 2004 in van de Brink, 2009)

Het theoretisch raamwerk is het resultaat van de literatuurstudie waarin bestaande wetenschappelijke artikelen zijn bestudeerd. Hennink et al. (2011) dragen vier argumenten aan hoe bestaande wetenschappelijke literatuur waarde toevoegt aan een onderzoek. Ten eerste biedt het wetenschappelijke relevantie als het eigen onderzoek onderdeel uitmaakt van een breder theoretisch raamwerk en wetenschappelijke discussie. Ten tweede kun je hierdoor beargumenteren en verantwoorden waar in de bestaande wetenschappelijke theorie data mist. Het creëert wetenschappelijke relevantie voor het onderzoek. Ten derde is het onderzoek beter af te bakken door bestaande literatuur mee te nemen. Ten vierde kan bestaande literatuur een bron zijn van data en informatie bieden over de toegepaste onderzoeksmethoden in soortgelijke kwalitatieve onderzoeken. Jiang et al. (2015) plaatsen een kanttekening bij het gebruik van wetenschappelijk artikelen. Omdat context belangrijk is en invloed heeft op de uitkomsten van een onderzoek, is het belangrijk om op de herkomst van artikelen te letten. Daarom wordt de herkomst van de meeste artikelen in het theoretisch raamwerk kort besproken. Het werken met secundaire data vergt veel tijd en energie maar biedt relatief 'kleine' onderzoeken de kans gebruik te maken en verder te borduren op het werk van 'grotere' onderzoeken (Smith, 2008). Smith stelt verder dat door alle wetenschappelijke literatuur op volgorde te zetten er naast een wetenschappelijk kader ook een dataoverzicht van bestaande opvattingen, ideeën en tegenstellingen over het onderwerp ontstaat. De gebruikte wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten zijn terug te vinden in de bijlagen.

Voor dit onderzoek worden infrastructurele projecten in Nederland onderzocht. Er wordt onderzocht hoe, waarom en wanneer koerswijzigingen (zijn) ontstaan. Nederland is de geografisch context waarin de casussen en koerswijzigingen bestudeert worden. Om infrastructurele planning en besluitvorming te begrijpen wordt in de volgende paragraaf een korte samenvatting gegeven van de geschiedenis van de Nederlandse infrastructurele planning. Het analyseren van de Nederlandse infrastructurele geschiedenis is noodzakelijk om te beoordelen op welke vlakken van infrastructurele planning vooruitgang is geboekt en welke onderliggende processen in de maatschappij hebben geleid tot de infrastructurele planning van nu. Het koppelen van bestaande wetenschappelijke theorieën aan de Nederlandse context creëert wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie. Daarnaast kan het onderzoek mogelijke knelpunten in de infrastructurele planning identificeren.

3.1 Korte geschiedenis van de Nederlandse infrastructuur

De moderne ruimtelijke planning in Nederland begon in de 19^{de} eeuw. In 1798 werd de voormalige Bataafse Republiek uitgeroepen en werd een start gemaakt met de efficiënte aanpak van natte en droge infrastructuur. In 1798 werd Rijkswaterstaat opgericht met als voornaamste doel waterstaatszaken als eenheid te verzorgen. In een later stadium werden ook de aanleg en onderhoud van droge infrastructuur zoals wegen aan Rijkswaterstaat toegewezen (Cultureel erfgoed, 2006). In Nederland worden de volgende werken onder de noemer infrastructuur geplaatst: van groot- tot kleinschalig en van droog tot nat herbergt Nederland spoorwegen, kanalen, dijken, snelwegen, beken, kerkenpaden, tramwegen, ringvaarten, holle wegen. Ook bijbehorende bouwwerken als sluizen, tolhuizen, gemalen, bruggen en vuurtoren horen erbij (Rijksdienst voor het cultureel erfgoed, 2018). Het kan voorkomen dat nieuwe infrastructurele projecten van koers wijzigingen door de aanwezigheid van cultureel erfgoed. Infrastructuur heeft een sterke samenhang met de economische ontwikkelingskansen van een gebied

omdat een goed netwerk van infrastructuur één van de voorwaarden is voor economische groei (Cultureel erfgoed, 2006)

De eerste ruimtelijke plannen waren gericht op de ontwikkeling en verbetering van transportatienetwerken. In het eerste deel van de negentiende eeuw lag de focus op de ontwikkeling van wegen en kanalen. In het tweede deel van de negentiende eeuw verplaatste de focus naar de ontwikkeling van de spoorwegen en scheepvaart tussen Amsterdam, Rotterdam en de rest van Nederland (Arts et al., 2016). Arts et al. (2016) wijden verder uit over de Nederlandse infrastructurale geschiedenis. De vernieuwde woningwet in 1931 gaf provinciale beleidsmakers de mogelijkheid grond buiten gemeentegrenzen te gebruiken voor regionale planning. Hierop werden de eerste regionale bestemmingsplannen opgesteld tussen 1930 en 1939. Infrastructurale planning werd een belangrijk onderdeel van deze regionale planning. Gelijktijdig aan de woningwet van 1931 werden veel grote infrastructurale projecten gepland en uitgevoerd. Aan het eind van de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstond het besef dat Nederland relatief klein is. Het gebrek aan land zorgde voor spanningen tussen planners en verschillende overheden. Als voorbeeld halen Arts et al. (2016) grote infrastructurale projecten zoals snelwegen aan. De aanleg van snelwegen kon niet doorgaan zoals gepland omdat in de nieuwe regionale bestemmingsplannen de grond bestemd was voor woningbouw. In andere woorden: Infrastructurale projecten waren ook in het begin van de twintigste al aan verandering en koerswijzigingen onderhevig.

3.2 Ontwikkelingen in het infrastructurale beleid in Nederland

Omdat dit onderzoek is afgebakend binnen de geografische grenzen en wetten van Nederland is het belangrijk om de geschiedenis van de Nederlandse infrastructuur te bestuderen. In deze paragraaf wordt de geschiedenis van infrastructuurbeleid besproken. De processen die geleid hebben tot de hedendaagse infrastructurale planning worden besproken en geanalyseerd. De rol van deze paragraaf is het toevoegen van historische context en perspectief. Leren uit het verleden en het toepassen in het heden wordt in de onderzoek als belangrijk geacht. Het is daarom belangrijk om besef te creëren over hoe het infrastructurale beleid van vandaag is ontstaan.

Het infrastructurale netwerk van Nederland is constant in beweging. Nederland is een dichtbevolkt land met een grote ruimtevrage. De combinatie van een schaarse hoeveelheid ruimte en een toenemende ruimtevrage zet het infrastructurale netwerk onder druk. Infrastructuur is essentieel voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van steden en dorpen (Cultureel Erfgoed, 2006). Het economische belang is één van de redenen dat zoveel verschillende stakeholders invloed proberen uit te oefenen op infrastructuurbeleid. Frantzeskaki et al. (2016) onderzochten hoe duurzaamheid zijn intrede heeft gedaan in het Nederlandse infrastructuurbeleid en hoe dit de governance-structuur van infrastructuurbeleid heeft veranderd. Ze concludeerden dat in de traditionele gedachtegang infrastructuur een service creëerde voor de nationale economie, welvaart en mobiliteit. Van den Brink (2009) voegt toe dat infrastructurale planning in Nederland daarom sterk nationaal gereguleerd werd voor 1980. De planning werd hiërarchisch en volgens een top-down principe gestructureerd. Infrastructurale projecten werden namens het Rijk gepland, betaald, gemanaged en uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Van den Brink (2009) constateerde een omslag in de traditionele gedachtegang vanaf de jaren 1980 die leidde tot een transformatie van Rijkswaterstaat. In haar boek "Rijkswaterstaat, on the horns of a dilemma" beschrijft ze de transformatie van Rijkswaterstaat en de gevolgen hiervan. Rijkswaterstaat omschreef zichzelf als technocratisch bolwerk buiten het bereik van de maatschappij. In plaats hiervan heeft Rijkswaterstaat tegenwoordig het doel te luisteren naar de maatschappij en de dagelijkse gebruikers van het infrastructurale netwerk. Rijkswaterstaat zette deze doelstelling zelf kracht bij door in 2003 een bedrijfsplan te presenteren waarmee het zichzelf wilde ontwikkelen tot het meest publiek-georiënteerde beleidsuitvoerende orgaan van Nederland (Rijkswaterstaat, 2004 in van den Brink, 2009).

Frantzeskaki et al. (2016) beschrijven dat de herstructurering van Rijkswaterstaat en de focus op duurzaamheid hand-in-hand is gegaan. Naast de eigen herstructurering gaf de focus op duurzaamheid Rijkswaterstaat de kans nieuw beleid en samenwerkingen te ontwikkelen. Duurzaamheid is een belangrijk vraagstuk in de infrastructurele planning, tussen 2010 en 2017 was er zelfs een gedeeld ministerie van infrastructuur en milieu. Deze samenvoeging gaf Rijkswaterstaat de mogelijkheid een grotere focus te leggen op duurzaamheid en milieu. Ondanks de splitsing van het ministerie in 2017 is het beleid fundamenteel veranderd en staan duurzaamheid en publiek-private samenwerking hoog op de agenda (Ministerie van I&W, 2018). Frantzeskaki et al. (2016) stellen dat duurzaamheid centraal is komen te staan in zowel lokale, regionale en nationale infrastructurele planning. Daarnaast bevestigen ze de door Van den Brink (2009) beschreven verandering van Rijkswaterstaat tot maatschappelijk betrokken overheidsorgaan.

De herstructurering en fundamentele verandering in infrastructurele planning heeft de huidige context gevormd. Dit heeft niet alleen gevolgen voor infrastructurele planning in Nederland maar ook voor dit onderzoek. Van den Brink (2009) stelt dat meerdere sociale en politieke trends de oude hiërarchische en centraal gereguleerde infrastructurele planning onder druk hebben gezet. De enorme toename van ecologische stromingen, de democratisering van Nederland in de jaren zeventig en de opmars van het neoliberalisme in de jaren tachtig van de twintigste eeuw hebben de huidige infrastructurele planning gevormd. Omgaan met deze nieuwe trends en politieke stromingen bleek een lastige opgave voor Rijkswaterstaat. De Nederlandse overheid adopteerde twee nieuwe denkwijzen. Ten eerste New Public Management (NPM) als tool waarmee de nieuwe trends geïmplementeerd konden worden. NPM is het tegenovergestelde van een centrale, bureaucratische aanpak. Door managementtools uit het bedrijfsleven toe te passen zouden regeringen effectiever en efficiënter kunnen werken. Na afloop vindt er een toets moment plaats om uiteindelijke resultaat te kunnen meten (Kettl, 2000 in van den Brink, 2009). Ten tweede werden nieuwe wetten en democratische processen ontwikkeld die burgers en andere stakeholders zoals bedrijven en ecologische belangengroepen een stem gaven. Peters & Pierre (2004, in van den Brink, 2009) stipten dit aan als het moment dan government overging in governance. Waar NPM de overheid en Rijkswaterstaat efficiënter en effectiever moest laten werken door de opkomende neoliberale politieke stromingen, moest governance zorgen voor draagvlak in de maatschappij. Er werden governance-structuren ontwikkeld waarbij niet alleen overheden maar ook publieke stakeholders zoals bedrijven en burgers werden gehoord. Met de invoering van NPM werd de deur geopend voor de implementatie van nieuwe management –en governancestructuren. De gebeurtenissen in het verleden hebben het huidige infrastructurele beleid gevormd.

Het implementeren van NPM en governance principes was niet gemakkelijk voor Rijkswaterstaat. Gedurende de implementatie van new public management bleef het verantwoordelijk voor belangrijke publieke taken. Bescherming tegen de zee en rivieren vergt technische expertise die vrijwel alleen Rijkswaterstaat tot zijn beschikking had (Van den Brink, 2009). De technocratische werkwijze was moeilijk te doorbreken voor Rijkswaterstaat. Het dilemma van Rijkswaterstaat: aan de ene kant was vertrouwen op hun eigen experts noodzakelijk om hun publieke verantwoordelijkheden te vervullen, aan de andere kant moest de status als technocratisch bolwerk juist plaatsmaken voor een publiek georiënteerde efficiënte aanpak. Van den Brink concludeerde dat Rijkswaterstaat en de Nederlandse overheid zich hebben weten te ontwikkelen.

Samenvattend hebben gebeurtenissen en maatschappelijke stromingen in het verleden de huidige infrastructurele planning gevormd. De context van dit onderzoek vindt zijn oorsprong in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De huidige tracéwet uit 2012 bevat de consultatie van stakeholders (governance), zorgt voor snellere besluitvorming (efficiënt en effectief) en bevat een toets moment na afloop (NPM). Processen die begonnen zijn in de jaren tachtig van de twintigste eeuw hebben bijgedragen aan het ontstaan van het huidige infrastructurele planningsbeleid.

3.3 Project management

Project management is een studieobject met verschillende invalshoeken. In het theoretisch raamwerk zullen deze verschillende toepassingen en invalshoeken besproken worden. Paragraaf 3.3.1 bestaat uit een korte geschiedenis van project management vanaf de jaren 1950 en de manier waarop project management zich als theorie en praktische toepassing ontwikkeld heeft. Paragraaf 3.3.2 bestaat uit een theoretische analyse van project management en een uitleg over de relevantie voor dit onderzoek. Na de introductie van governance en project governance in paragrafen 3.4 en 3.4.1, gaat paragraaf 3.4.2 in op hoe project management en project governance aan elkaar gelinkt zijn en wat hun connectiviteit is.

3.3.1 De opkomst van project management als wetenschappelijk studieobject

Project Management wordt door het globale Project Management Instituut, opgericht in 1969, omschreven als: *“de toepassing van kennis, vaardigheden, tools and technieken op project activiteiten om de projectdoelstellingen te behalen”* (PMI, 2017). Project management is in de wetenschappelijke literatuur een relatief jong onderzoeksveld. In de praktijk en andere vakgebieden werd project management al vanaf ongeveer 1950 toegepast, theoretisch werd het concept pas opgepakt vanaf het begin van de twintigste eeuw (Söderlund, 2011 in Aubry en Brunet, 2016). Aubry en Brunet (2016) stellen dat project management zich voor 1950 voornamelijk bezighield met het maken van schema's. Henry Gantt, de bedenker van de Gantt Chart, was één van de voornaamste en bekendste onderzoekers. Het PMI (2017) beschrijft hoe de Gantt Chart de geaccepteerde standaard werd voor project managers om projecten te plannen. In de jaren na Henry Gantt heeft project management zich tot ongeveer 1980 voornamelijk beziggehouden met de ontwikkeling van rekenkundige tools voor praktisch gebruik (Muraina en Vizzini, 2017)

Garel (2012) concludeert dat project management vanaf eind jaren 1980 steeds populairder werd als praktische toepassing. Garel baseert dit op basis van zijn onderzoek naar de historie van project management modellen. De stijgende interesse in project management viel samen met de opkomst van computers. Innovative management solution (2016) stellen dat computergestuurde systemen communicatie en connectiviteit aan de voorgrond van project management brachten vanaf 1980. Met behulp van computers werden complexe algoritmes ontwikkeld waarmee project managers meer werk in kortere tijd konden verzetten. Efficiënt en effectief werken werd ook in Nederland vanaf de jaren 1980 steeds belangrijker. In paragraaf 3.2 is omschreven hoe met name Rijkswaterstaat zichzelf heeft ontwikkeld tot een efficiënt en effectief overheidsorgaan. Van den Brink (2009) legt in haar boek *“Rijkswaterstaat, on the horns of a dilemma”* uit hoe new public management bijdroeg aan de ontwikkeling van Rijkswaterstaat en de Nederlandse infrastructurele planning. De groeiende populariteit van project management in de jaren 1980 valt te verklaren omdat efficiënt en effectief werken een belangrijke doelstelling is voor project management

Garel (2012) stelt dat project management vanaf de jaren 1990 ook wetenschappelijk meer aandacht kreeg. Ondanks dat er een algemeen beeld is over project management in de wetenschappelijke literatuur, is er geen overeenstemming is over de definitie van project management. Engwall (1998, in Garel, 2012) beargumenteerde dat project management voornamelijk naar succesvolle invalshoeken uit het verleden kijkt. Leren van het verleden is in de Nederlandse infrastructurele planning ook belangrijk. De meest recente Tracéwet die is ontstaan op basis van aanbevelingen van de commissie Elverding is hier een voorbeeld van (Commissie Elverding, 2008; Verkenningsrapport N35, 2010). Door lering te trekken uit het verleden en zich op basis hiervan te ontwikkelen volgt project management de route van vele management theorieën. Omdat projecten na verloop van tijd eindigen is het moeilijk project management in te schalen tussen andere management theorieën. Ondanks dat project management theoretisch moeilijk te definiëren is stelt Garel (2012) dat het een volwaardig onderzoeksveld is met eigen concepten, organisaties en methodologieën. Het belang van goed uitgedachte infrastructurele projecten komt naar voren in het onderzoek van Kivilä et al. (2017). Kivilä et al. benadrukken dat infrastructurele projecten een blijvende impact hebben op de nationale, regionale en/of lokale gemeenschap. In de volgende paragraaf zal dieper ingegaan worden op project management in infrastructurele projecten en de manier waarop project management wordt toegepast binnen de casussen. In paragraaf 3.6 wordt beargumenteerd hoe social risk management een rol kan spelen om de sociale factor in project management beter te managen en welke invloed dit kan hebben op mogelijke koerswijzigingen in infrastructurele projecten.

3.3.2 Project management in de context van infrastructurele planning

Eén van de fundamentele vragen die voorafgaand aan een infrastructureel project gesteld moet worden is welke waarde het project aan de maatschappij toevoegt. Het belang van infrastructuur voor de maatschappij creëert de wetenschappelijk relevantie om altijd te blijven zoeken naar verbetering in project management structuren. Een project manager is niet alleen verantwoordelijk voor het managen van tijd en kosten. Een project manager is verantwoordelijk voor de integratie van publieke stakeholders, de communicatie tussen alle stakeholders en het inschatten van risico's (Radujković en Sjekavica, 2017). In de wetenschappelijk literatuur over project management is overeenstemming over het belang van communicatie en transparantie tussen alle stakeholders.

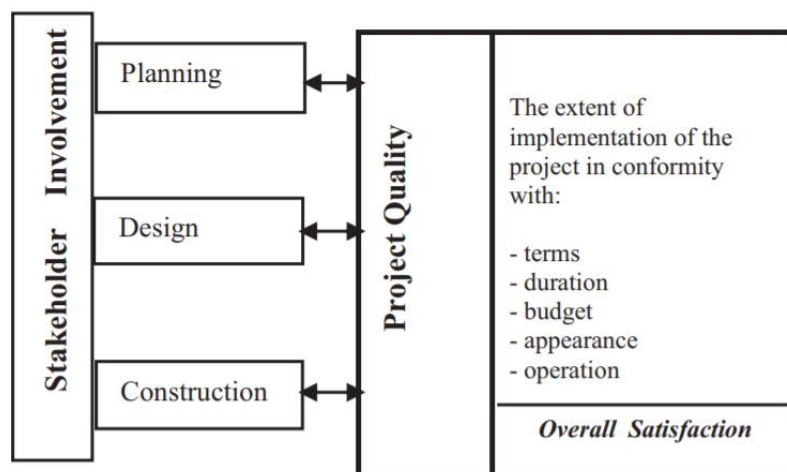
Volgens Radujkovic en Sjekavica (2017) is het is de taak van de projectleiding om op de juiste manier om te gaan met de signalen die ze opvangen van de externe stakeholders. Koerswijzigingen vinden bijna in elk infrastructureel project plaats. Tijds –en budgetoverschrijdingen worden vaak genoemd als één van de meest negatieve vormen van koerswijzigingen in infrastructurele planning (Ibbs et al., 2007, in Butt et al., 2016). Butt et al. (2016) onderzochten met een casestudy hoe en op welke manier onderlinge communicatie tussen stakeholders een project beïnvloeden. Butt et al. benadrukken dat de hoeveelheid koerswijziging en veranderingen invloed hebben op de complexiteit van het project. Daarnaast stellen ze dat het betrekken van meerdere externe stakeholders niet alleen de complexiteit maar ook de slagingskans vergroot van een infrastructureel project. Communicatie tussen de projectleiders en de overige stakeholders speelt een belangrijke rol. Het eens worden over de te varen koers is afhankelijk van het onderlinge communicatieproces tussen de stakeholders. Zhao et al. (2010) benadrukken het belang van duidelijke en transparante communicatie van met name de projectleiding. Projectleiders moeten gedurende het infrastructurele project zorgen dat alle stakeholders de juiste verwachtingen hebben. Duidelijke communicatie en het correct managen van verwachtingen door projectleiders kan negatieve koerswijzigingen voorkomen. Zhao et al. (2010) deden deze ontdekking in hun onderzoek naar externe sociale risico's in overheid gedreven megaprojecten in China. Als vervolg hierop beargumenteren Butt et al. (2016) dat een uitgebreide stakeholders analyse vooraf duidelijkheid schept over de sociale context waarin een infrastructureel project uitgevoerd gaat worden.

Samenvattend kunnen duidelijk communicatie en een uitgebreide stakeholder analyse negatieve koerswijzigingen zoals tijds –en budgetoverschrijdingen voorkomen. Er kunnen ook positieve koerswijzigingen ontstaan door de onderlinge communicatie en het delen van verwachtingen. Walker and Jacobsson (2014, in Kivalä et al., 2017) voegen toe dat infrastructurele projecten grote en complexe projecten zijn waarin samenwerking tussen de publieke en private sector noodzakelijk is. Deze publiek private samenwerking in infrastructurele projecten kan als instrument werken om publieke doelen beter te realiseren. Het betrekken van stakeholders kan synergie creëren en zorgen dat het infrastructurele project een positieve koerswijziging ondergaat. Butt et al. (2016) benadrukken en voegen toe dat het intensief betrekken van externe stakeholders het planningsproces behoorlijk kan verlengen. In een gedemocratiseerde maatschappij zoals Nederland (Van den Brink, 2009) wordt de infrastructurele planning niet volledig door de overheid bepaald. Externe stakeholders en belanghebbenden kunnen hun eigen zienswijzen inbrengen. Maghaddam (2012) en Zhao et al. (2010) concluderen dat transparantie en openheid in de onderlinge communicatie tussen stakeholders voor een groot deel de lengte en het succes van een planningsproces bepalen. Koerswijzigingen kunnen verschillende oorzaken hebben, geïnitieerd worden door verschillende stakeholders en kunnen zich in verschillende fases van het project voordoen.

Koerswijzigingen kunnen in verschillende fases van een infrastructureel project plaatsvinden. Heravi et al. (2015) onderzocht op welke manier en schaal stakeholders invloed hebben op het planningsproces in constructieprojecten. Tijdens dit onderzoek maakten ze een onderscheid tussen de planningsfase, de ontwerpfase en de projectfase. Heravi et al. stellen dat de mate van invloed van externe stakeholders de kwaliteit van het project, beoordeelt door de externe stakeholders, positief en negatief kan beïnvloeden. In figuur 2 is het onderzoek van Heravi et al. schematisch weergegeven. Gekoppeld aan de casussen in dit onderzoek hebben de externe stakeholders ook invloed op het planningsproces. Met de Tracéwet (2012) worden externe stakeholders met name betrokken in de verkenning en ontwerp fase van infrastructurele planning. Na het definitieve Tracébesluit en de start van de bouwwerkzaamheden verandert de invloed die externe stakeholders kunnen uitoefenen. Wijzigingen zijn na het definitieve Tracébesluit alleen nog mogelijk via de afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State (ministerie van I&W, 2016). Dit onderzoek kan inzicht geven in hoeverre stakeholder invloed kan resulteren in koerswijzigingen per planningsfase. Als er tijdens de projectfase alternatieve ideeën en zienswijzen ontstaan en een koerswijziging mogelijk is, ligt de uiteindelijke beslissing bij de projectleiders. Butt et al. (2016) stellen dat koerswijzigingen in de planning –en ontwerpfase makkelijker doorgevoerd kunnen worden dan koerswijzigingen in de projectfase. Butt et al. wijden uit over de twee mogelijke scenario's van grote koerswijzigingen in de projectfase. Projectleiders kunnen besluiten tot slopen en vervolgens verder te gaan met een kwalitatief verbeterd maar verder hetzelfde plan. De tweede optie is om het plan volledig te wijzigen. Beide scenario's leiden volgens Butt et al. tot budget-en tijdsoverschrijding. Als het uiteindelijk de kwaliteit van het infrastructurele project verhoogt zijn budget –en tijdsoverschrijding niet per definitie slecht. Butt et al. stellen dat beslissingen over kleine koerswijzigingen of aanpassingen zonder uitgebreid overleg gedaan kunnen worden door de projectleider ter plaatse. Communicatie over zowel grote als kleine koerswijzigingen is belangrijk voor het draagvlak en vertrouwen in het infrastructurele project. De aanleg van infrastructuur is kostbaar en daarom is het belangrijk dat de kwaliteit van de infrastructuur voldoet aan de verschillende behoeften van de betrokken stakeholders.

Concluderend stellen Butt et al. (2016) dat de volgende vijf stappen tijdens koerswijzigingen in infrastructurele projecten het vaakst voorkomen in de wetenschappelijke literatuur: “ Identificeren van positieve of negatieve koerswijziging → evaluatie mogelijke oplossingen/aanpassing → besluit tot koerswijziging → het uitvoeren van de koerswijziging → evaluatie van de koerswijziging. Het model loopt grotendeels parallel aan het conceptueel model op pagina negen. Tijdens de analyse van de casussen zal beoordeeld worden of het traject van Butt et al. ook doorlopen is.



Figuur 2: Stakeholder invloed Source: Heravi et al. (2015)

Naast communicatie en transparantie komt ook het begrip duurzaamheid vaak voor in de wetenschappelijk literatuur over project management. Omdat infrastructuur lang meegaat moet er ook rekening gehouden worden met de toekomstige behoeften van stakeholders. Kivalä et al. (2017) benadrukken dat duurzaamheid in de huidige maatschappij vaak een belangrijk projectdoel is in infrastructurele projecten. Duurzaamheid in project management heeft als doel infrastructuur te creëren die zowel de huidige als de toekomstige maatschappij kan dienen. Milieu en ecologische belangen kunnen de trigger zijn van een koerswijzigingen. Frantzeskaki et al. (2016) concludeerden dat ecologische belangen al lang onderdeel uitmaken van de politiek in Nederland, duurzaamheid kre vanaf 2003 pas een prominente rol in infrastructurele planning. Er bestaat geen breed gedragen definitie van duurzaamheid of duurzame project management (Aarseth et al., 2017). Veel definities van duurzaamheid zijn afgeleid van de definitie van de Brundtland commissie. In opdracht van de World Commission of Environment and Development onderzocht en definieerde de commissie Brundtland duurzaamheid (WCED, 1987): “ *Ontwikkelingen die de hedendaagse behoefte voorzien zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen*”. Omdat ecologische belangen steeds belangrijker worden in de Nederlandse maatschappij (Van den Brink, 2009) moeten projectleiders bewust zijn of hun besluiten duurzaamheid waarborgen. Duurzaamheid is één van de triggers van een koerswijziging. Omdat duurzaamheid in de huidige maatschappij steeds belangrijk wordt is het als trigger voor koerswijziging apart besproken in deze paragraaf.

3.4 De oorsprong van governance

Project governance is simpel gezegd de governance van een project. Het begrip governance is hierin essentieel. De term governance stamt uit de Griekse en Latijnse taal en betekent kortweg 'sturing'. Governance beschrijft het proces van het maken van keuzes en de manier waarop ze worden uitgevoerd. Affolderbach et al. (2010) omschrijven governance in hun boek over armoede en globale crisissen. Ze stellen dat governance processen, gewoontes, beleid, wetten en regels omvat die van betekenis zijn voor de manier waarop mensen een organisatie sturen, besturen, beheren en controleren. Governance heeft ook betrekking op de relaties tussen de verschillende actoren (stakeholders). Gezamenlijk keuzes maken met diverse actoren die zowel formeel als informeel kunnen zijn. Affolderbach et al. benadrukken meermaals dat het essentiële principe van governance is dat niet alleen overheden beslissen over beleidsontwikkeling.

Het concept governance is in de wetenschappelijke literatuur op verschillende manier benaderd. In dit onderzoek zal alleen gebruik worden gemaakt van governance in combinatie met projecten, project governance. De volgende paragraaf zal een overzicht geven van verschillende theoretische definities van project governance. Er wordt zorgvuldig geanalyseerd en uitgelegd welke definities relevant zijn voor dit onderzoek.

3.4.1 Project governance

Naast de wetenschappelijke koppeling van projectmatige planning aan managementstructuren vanaf 1980 (Garel, 2012), startte onderzoekers ook met het koppelen van governance aan project organisaties en projectsucces (Joslin en Müller, 2016). Hoe konden de bestaande ideeën over project management gecombineerd worden met governance. Gelijktijdig aan de ontwikkeling van project management vond er een omslag plaats in Nederland. Van den Brink (2009) beschreef hoe een publieke organisatie zoals Rijkswaterstaat zich ontwikkelde van een traag bureaucratische bolwerk met inefficiënte werkprocessen tot efficiënt overheidsorgaan. Daarnaast werd het verwijt gemaakt dat Rijkswaterstaat werkte voor de maatschappij zonder enig idee te hebben van de wensen en behoeftes van de maatschappij. De opkomst van de neoliberale politieke stromingen in combinatie met de adoptie van new public management zorgde voor verandering in besluitprocessen in de Nederlandse maatschappij (Van den Brink, 2009). Eén van de speerpunten van new public management was het implementeren van governance bij Rijkswaterstaat. Naast een efficiëntere werkwijze moest er met de belangen en behoeftes van alle stakeholders rekening gehouden worden. In de theorieën die in deze paragraaf besproken worden komt naar voren op welke manier project governance relevant is in Nederland. Met name de conclusie van Klakegg (2009, in Ahola et al., 2013) dat een effectieve vorm van project governance noodzakelijk is voor een succesvol project is belangrijk.

Ahola et al. (2013) zien grote projecten zoals de aanleg van infrastructuur als complexe processen. Er zijn verschillende onafhankelijke heterogene actoren en stakeholders betrokken. In hun literatuurstudie van project governance artikelen concluderen ze dat het doel van project governance draait om de beschikbare voorzieningen, mogelijkheden en kennis op de efficiëntste manier te bundelen. Bij grote projecten spelen ook economische processen een aanzienlijke rol. Williamson (1975) beschreef een project met meerdere stakeholders als volgt: *“When any two actors engage in an economic transaction, often under prevailing conditions of high uncertainty, asset specificity and bounded rationality, they face the problem of how to safeguard, monitor, and adapt the focal transaction in the most efficient way”* (Williamson, 1975 in Ahola et al., 2013, p.1321). In deze opvatting is de aanleg van infrastructuur de economische transactie. Mede om het proces, de transactie, goed te laten verlopen is project governance ontstaan en een relevant concept binnen dit onderzoek. Na de wetenschappelijke introductie van project governance duurde het nog ongeveer vijf jaar voordat het toegepast werd in de Nederlandse infrastructurele planning (Van den Brink, 2009). Müller (2016) benadrukt een belangrijk verschil tussen project governance en de governance van projecten. Project governance kijkt naar de governance van een individueel project. De governance van projecten kijkt naar meerdere aan elkaar verbonden projecten. Bij meerdere verbonden projecten hebben we het over programma of portfolio governance. Een voorbeeld van meerdere aan elkaar verbonden projecten is het sluizenprogramma van Rijkswaterstaat. Dit sluizenprogramma bevat vijf aparte, maar onderling verbonden projecten met als doel Nederland te beschermen tegen hoog water (Rijkswaterstaat, 2018). Binnen het onderzoek wordt de aanleg van het Reevediep onderzocht als één

van de casussen. Het Reevediep is onderdeel van een overkoepeld programma genaamd Ruimte voor de Rivier. Daarnaast is het Reevediep ook onderdeel van de regionale ruimtelijke ontwikkeling die IJsseldelta-Zuid genoemd wordt. In de reconstructie in paragraaf 5.2 wordt uitgelegd hoe dit infrastructurele project precies verloopt (Rijkswaterstaat, 2013). Ahola et al. (2013) bevestigen de bevinding van Müller. In hun onderzoek ontdekten Ahola et al. twee stromingen in de wetenschappelijke literatuur. De eerste stroming verbindt project governance niet per definitie aan één project. De tweede stroming maakt juist onderscheid in de project governance per project. Dit onderzoek maakt op voorhand geen keuze tussen de door Ahola et al. onderscheiden stromingen. Een redenatie zou kunnen zijn dat wanneer je project governance per project bekijkt, er per project een unieke situatie gecreëerd kan worden waarin een koerswijziging het best geaccommodeerd zou kunnen worden.

De wetenschappelijke literatuur geeft een overvloed aan definities voor het concept project governance. De definities variëren in lengte en complexiteit. Garland (2009, in Musawir et al., 2017, p.1659) geeft één van de kortste en eenvoudigste definities van project governance: *“The framework within which project decisions are made”*. Garland houdt het simpel en stelt dat alle beslissingen die gemaakt worden in een project onderdeel zijn van de project governance. Hij omschrijft project governance als een framework en de structuur waarin beslissingen genomen worden. De ontbrekende factor in Garlands definitie zijn de actoren en stakeholders binnen het framework. De invloed van verschillende stakeholders op koerswijzigingen in infrastructurele projecten is een belangrijk onderdeel binnen dit onderzoek. De definitie van Garland is om die reden niet compleet. Koerswijzigingen kunnen worden veroorzaakt door externe en interne stakeholders. Waar de definitie van Garland onvolledig is vult Müller (2009, p.4) de definitie van project governance aan: *“the value system, responsibilities, processes and policies that allow projects to achieve organizational objectives and foster implementation that is in the best interest of all stakeholders, internal and external”*. De waarde van Müller’s definitie voor dit onderzoek is het benoemen dat er met interne en externe stakeholders rekening gehouden moet worden. Müller gaat hiermee niet voorbij aan het feit dat zowel interne als externe stakeholders invloed uitoefenen op het verloop van het infrastructurele project.

Overheden zijn cruciale stakeholders in grote infrastructurele projecten in de rol van eigenaar en/of initiatiefnemer. Bij het ondernemen van deze grote projecten moeten overheden politieke beslissingen nemen. Overheden vinden het belangrijk om een zekere mate van project controle te creëren. De definitie van project governance van Pinto (2014, in Joslin en Müller, 2016, p.613) is om die reden interessant: *“the use of systems, structures of authority, and processes to allocate resources and coordinate or control activity in a project”*. Klakegg (2009, in Ahola et al., 2013) stellen dat een effectieve vorm van project governance noodzakelijk is voor een succesvol project. Deze bevinding geeft draagvlak voor het gebruik van project governance in dit onderzoek. In een maatschappij waarin infrastructurele projecten aan veel verandering en invloeden onderhevig zijn is controle niet gemakkelijk. Social risk management is een manier waarop overheden en projectleiders toekomstige consequenties van een infrastructureel project proberen in te schatten (Liu et al., 2016). In paragraaf 3.5 wordt het concept social risk management en de toepassing verder besproken.

Ahola et al. (2013) voegen in hun toepassing van project governance toe dat in veel projecten niet alle stakeholders toegang hebben tot dezelfde informatie. Transparantie en toegang tot de beschikbare informatie voor alle stakeholders is noodzakelijk om een optimaal resultaat te behalen. In de huidige maatschappij geeft de toegang tot internet bijna iedereen een platform om zich mengen in de discussie over infrastructurele projecten. In hoeverre de toegang en de meningen op deze platforms meespelen in de besluitvorming komt terug in de resultaten. Samenvattend is project governance de manier om infrastructurele projecten met alle stakeholders zo efficiënt, effectief en succesvol te laten verlopen. Het geeft structuur en duidelijkheid voor zowel de projectleiding als de externe stakeholders (Müller, 2009).

3.4.2 De raakvlakken tussen project management en project governance

Project management en project governance zijn twee concepten die in de wetenschap vaak gecombineerd worden. Project governance is voortgekomen uit project management (Aubry and Brunet, 2016). Er zijn stromingen in de wetenschap die project management en project governance als zelfstandige theorieën beschouwen en toepassen. In paragraaf 3.3 van het theoretisch raamwerk is project management besproken en in paragraaf 3.4 is project governance besproken. Naast de zelfstandige benadering worden beide concepten ook gecombineerd. In deze paragraaf volgt een analyse over de theoretische raakvlakken van beide concepten en hoe ze in de praktijk gecombineerd worden in infrastructurele projecten. Afsluitend wordt beoordeeld hoe de combinatie project management en governance in de Nederlandse infrastructurele planning toegepast wordt.

Serra en Kunc (2014) deden een kwalitatief onderzoek naar grootschalige projecten in Zuid-Afrika. Zij concludeerden op basis van interviews met meerdere stakeholders dat het toepassen van governance principes een grote invloed had op het succes van het project. Sterke communicatie tussen stakeholders en gezamenlijke besluitvorming zijn voorbeelden van deze governance principes. Dat project management en project governance niet los van elkaar gezien kunnen worden komt naar voren in de volgende quote van het Project Management Instituut (PMI, 2016 in Musawir et al., 2017, p.1659): *“Project governance consists of the framework, functions, and processes that guide project management activities in order to create a unique product, service, or result to meet organizational strategic and operational goals”*. De bevindingen van Serra en Kunc (2014) bevestigen dat project governance en project management samen kunnen functioneren. Een belangrijke toevoeging die Serra en Kunc doen is het belang van ervaring bij project managers en project organisaties. Zij stellen dat ervaren projectorganisaties een effectievere vorm van project governance hebben. Joslin en Müller (2016) voegen hieraan toe dat projectorganisaties en project managers ervaringen uit het verleden meenemen in nieuwe projecten. Joslin en Müller waarschuwen wel dat ervaringen uit eerdere projecten niet per definitie werken in nieuwe projecten. Per project moet gekeken worden welke vorm van project governance tot de best mogelijk uitkomst zal leiden. De projectorganisatie kan niet blind vertrouwen op succes en ervaring uit het verleden. Larsson et al. (2014, in Eriksson et al., 2017) concluderen dat elk project zijn eigen karakteristieken heeft en op basis daarvan gemanaged moet worden.

In een maatschappij als Nederland waarin externe stakeholders invloed uitoefenen op infrastructurele projecten lijkt het toepassen van project governance onmisbaar. Kivilä et al. (2017) stellen op basis van meerdere onderzoeken de volgende verwachting op: *“when revealing the centrality of external control through regulations and the alliance contract, the study draws attention to (sustainable) project governance as a prospective new research avenue in the implementation and control for sustainability”*. Ze suggereren dat in een maatschappij waarin externe partijen invloed kunnen uitoefenen op een project, project governance mogelijk de manier is om de controle en ontwikkeling van het project veilig te stellen. Kivilä et al. verwachten dat project governance nu en in de toekomst een tool kan zijn voor projectmanagers tijdens infrastructurele projecten. In Nederland staat duurzaamheid hoog in het vaandel in infrastructurele planning (Van den Brink, 2009; Frantzeskaki et al., 2016). Dit onderzoek kan bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van infrastructuur in Nederland en inzicht geven welke rol project management en governance hierin kunnen spelen.

Samenvattend zijn project management en project governance manieren om een project efficiënt te laten verlopen en een zo optimaal mogelijk eindresultaat voor alle stakeholders te behalen. Ahola et al. (2013) stellen dat niet alle stakeholders toegang hebben tot dezelfde informatie. In 2009 deed Monique Leyenaar namens het ministerie van binnenlandse zaken een onderzoek naar invloed van burgers in de infrastructurele planning. Haar voornaamste conclusie was dat burgerparticipatie beperkt bleef tot de raadplegende en adviserende fase. Hierdoor bleef daadwerkelijk inspraak in projecten voor 2009 vaak achterwege. Project governance is zoals uitgelegd door Müller (2009) de manier waarop projecten doelen bereiken die aansluiten op de behoeftes van alle interne en externe stakeholders. De vele stakeholders die in de huidige maatschappij invloed uitoefenen op infrastructurele planning hebben geleid tot een omslag in denken. Planners en beleidsbepalers kunnen niet langer uitgaan van één waarheid en toekomstbeeld. In de volgende paragraaf wordt Dynamic adaptive planning pathway toegelicht en uitgelegd waarom projectorganisaties in de huidige maatschappij dynamisch moeten zijn.

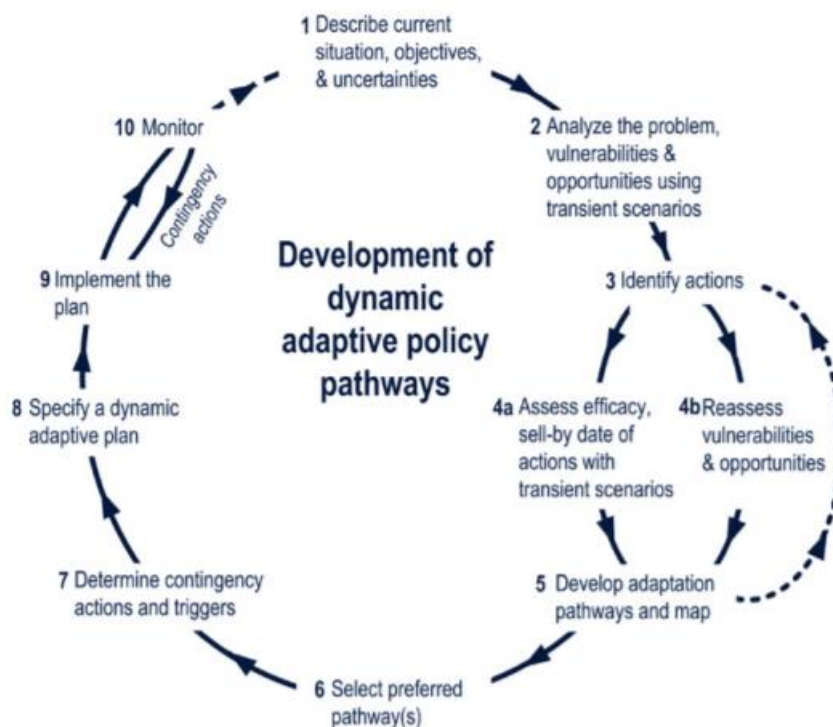
3.5 *Dynamic adaptive policy pathway*

Infrastructurele planning is aan veel mogelijke veranderingen en onzekerheden onderhevig. In hoofdstuk 2 zijn verschillende interne en externe vormen van koerswijzingen besproken. Hedendaagse planners en beleidsbepalers moeten daarom een strategisch plan bedenken die zowel in het heden als in de toekomst past. In het streven naar deze doelstelling komen ze onzekerheden en externe factoren tegen zoals klimaatverandering en nieuwe technologieën. Daarnaast kunnen verwachtingen en voorkeuren van stakeholders veranderen en rekening houden met deze sociale factoren is belangrijk (Haasnoot et al., 2012a). Planners en beleidsbepalers kunnen in de huidige maatschappij niet meer uitgaan van een toekomst die ze kunnen voorspellen. Het gevolg hiervan is dat ze niet meer één optimaal plan kunnen opstellen op basis van de veronderstelde toekomst. Het risico van één optimaal plan is dat de kans op falen groot is als de veronderstelde toekomst niet uitkomt (McInerney et al., 2012, in Haasnoot et al., 2012a). Naarmate de tijd binnen een project vordert moeten planners en beleidsbepalers adaptief omgaan met de gebeurtenissen en ervan leren.

Adaptieve planning is ontstaan uit de ideeën en opvattingen van Dewey (1927). Dewey stelde dat beleid een experiment was waarvan constant geleerd moest worden. De opgedane ervaring uit eerder beleid werd toegepast in de ontwikkeling van nieuw beleid. Door de jaren heen heeft adaptieve planning zich ontwikkeld en zijn veel invalshoeken en toepassingen onderzocht. Haasnoot et al. (2012a) beargumenteren dat adaptieve planning een manier is om met een veranderende situatie om te gaan. Een veranderende situatie of scope levert informatie op waarmee de planning aangepast kan worden. Aanvullend hebben Kwadijk et al. (2010) en Ahmed et al. (2017) onderzoek gedaan naar adaptation pathways. Adaptation pathways zijn vooraf bedachte interventies en acties in het planningsproces als externe gebeurtenissen zich voordoen. Deze pathways zorgen ervoor dat de projectorganisatie adequaat kan reageren op een veranderende situatie. Het moment waarop het huidige beleid of scope van een infrastructureel project wijzigt wordt een adaptation trigger point genoemd. Deze adaptation trigger omschrijft de situatie en condities waaraan voldaan moet worden voordat het planningsproces aangepast moet worden.

In 2012 combineerden Haasnoot et al. adaptieve planning en adaptation pathways tot één gezamenlijk concept: Dynamic adaptive policy pathway. Met deze policy pathways kunnen kansen, gevaren en beleid gecreëerd worden als een trigger zich voordoet (Haasnoot et al., 2012b). De onderzoeken van Haasnoot et al. hebben geleid tot het volgende cyclische schema dat weergegeven is in figuur 3. Dit schema geeft weer welke acties ondernomen moeten worden om pathways en triggers te ontwikkelen. In infrastructurele planning kan dynamic adaptive policy pathways mogelijk een oplossing zijn. Externe gebeurtenissen of invloeden van stakeholders kunnen projecten van koers laten wijzigen. Met dynamic adaptive policy pathways zou bijvoorbeeld al een beleidsplan ontwikkeld kunnen worden in het geval dat de lokale gemeenschap het huidige plan niet accepteert. In de infrastructurele planning zou je kunnen denken aan het creëren van alternatieve tracévarianten. In het cyclische model van Haasnoot et al. wordt met alle stappen een alternatieve/adaptieve pathway gecreëerd voor mogelijke koerswijzigingen. Dit onderzoek moet inzicht geven of beleidsmakers en projectleiders in Nederland vooraf ook alternatieve/adaptieve pathways creëren. Met de data die verzameld wordt in de semigestructureerde diepte-interviews kan beoordeeld worden of dynamic adaptive policy pathways in de Nederlandse infrastructurele planning toegepast wordt.

Net als het conceptuele model op pagina 9 is ook het model van Haasnoot et al. cyclisch. Dit bevestigt nogmaals dat het heel normaal is dat (infrastructurele) planning aan constante verandering en potentiële koerswijzigingen onderhevig is. In stap 2 van het schema van Haasnoot et al. (2012) wordt een analyse gedaan naar de mogelijke risico's voor een project. Sociale risico's zijn hier onderdeel van en spelen een rol in infrastructurele planning. Social risk management gaat dieper in op het tijdig identificeren van sociale risico's bij de ontwikkeling van een infrastructureel project. Naast risico's kan social risk management ook kansen en nieuw ideeën opleveren voor de projectleiding. In de volgende paragraaf wordt toegelicht hoe de projectleiding gebruik kan maken van social risk management.



Figuur 3: De ontwikkeling van dynamic adaptive policy pathways. Source: Haasnoot et al. (2012a)

3.6 Social risk management

“The sustainability of project implementation requires the use of effective instruments to cope with the undesirable social risks”

Liu et al. (2016, p.204) beginnen hun onderzoek naar grote infrastructurele projecten aangedreven door Chinese overheden met bovenstaande quote. Vanwege de Chinese context is een groot deel van het onderzoek niet toepasbaar in de Nederlandse context. Het theoretisch raamwerk in het onderzoek van Liu et al. (2016) bevat wel theoretische toepassingen van social risk management die relevant zijn in dit onderzoek. Hun theoretisch raamwerk is niet gebaseerd op de Chinese context maar heeft een internationaal karakter. Van het begrip risico zijn veel definities in omloop in de wetenschappelijk literatuur. Liu et al. (2016) stellen dat er overeenstemming is onder sociale wetenschappers over de toepassing van het concept risico. Renn (2008, in Liu et al., 2016, p.204) omschrijven het als volgt: *“De overeenstemming in de sociale wetenschappen is dat risico onzekerheid creëert en mogelijk iets aantast waar mensen waarde aan hebben toegekend”*. In dit onderzoek wordt risico niet per definitie als iets negatiefs gezien maar als een kans op verandering. Door te investeren in de participatie van externe stakeholders kan het tijdig identificeren van sociale zorgen een infrastructureel project juist positief beïnvloeden. Door burgers deel te laten nemen in het planproces kunnen zorgen over leefbaarheid en verkeersveiligheid worden weggenomen. Bijvoorbeeld door het implementeren van extra groen of geluidsschermen in het plan. Op deze manier kan het identificeren van sociale zorgen een infrastructurele project versterken.

Het concept is relevant in dit onderzoek omdat bij de aanleg infrastructurele projecten vaak iets anders moet wijken. Het nieuwe tracé van de N35 tussen Zwolle-Wijthmen leidde tot de gedwongen sloop van enkele huizen (persoonlijke observatie, 2018). Wanneer een stakeholder waarde toekent aan een gebouw, natuurgebied of iets anders kan de aanleg van nieuwe infrastructuur leiden tot tegenstand. Kaspersen et al. (2001) leggen uit dat alle grote projecten een rimpel effect hebben in de lokale gemeenschap. De negatieve impact die een infrastructureel project kan hebben op de lokale gemeenschap moet meegenomen worden in de besluitvorming. Omdat infrastructuur lang meegaat en de negatieve impact voornamelijk in de lokale gemeenschap zichtbaar wordt, zijn deze projecten gevoelig voor grote publieke tegenstand. Kaspersen et al. (2001) omschrijven social risk management

als een tool voor project manager en beleidsbepalers. Door onderzoek te doen naar mogelijke sociale effecten op grote projecten zoals protesten, kunnen toekomstige sociale problemen voorkomen worden. Daarnaast kan het zelfs een positieve bijdrage leveren aan infrastructurele projecten door sociale consequenties zoals het verminderen van de leefbaarheid te voorkomen.

Renn and Sellke (2011, in liu et al., 2016) beargumenteren dat de primaire taak van social risk management het identificeren en inschatten van alle mogelijke risico's voor een project is. In dit onderzoek wordt een toevoeging gedaan aan social risk management. Het wordt ook als een tool gezien om positieve veranderingen te identificeren. Als alle risico's en mogelijkheden in kaart zijn gebracht is het de taak van een project manager of beleidsbepaler deze informatie toe te passen. In de infrastructurele planning kan het toepassen van social risk management bijvoorbeeld helpen om lokale protesten en sociale consequenties te voorkomen. Met deze conclusie sluiten Renn and Sellke zich aan bij Kasperson et al. (2001). Social risk management is op veel manier verbonden met project management en project governance. Er zijn wetenschappers die social risk management onlosmakelijk verbinden met project management. Bredillet (2008) is één van de wetenschappers die sociale risk management als component van project management ziet. De toepassing van social risk management is een nieuwe vorm van stakeholder relaties. Een toegewijde social risk management is hierin verantwoordelijk voor de onderlinge verstandhouding tussen projectleiders en de lokale gemeenschap. Bredillet omschrijft social risk management als een systeem om potentiële conflicten waaraan het project blootgesteld wordt tijdig te identificeren. Dit moet leiden tot beter geïnformeerde en weloverwogen beslissingen. Ook Bredillet bekijkt sociale risk management alleen van de negatieve kant en vergeet de mogelijk positieve effecten van social risk management te benoemen.

Samenvattend kan social risk management in dit onderzoek gebruikt worden als een tool om potentiële problemen door protest van stakeholders in infrastructurele projecten te voorkomen en de projectorganisatie inzicht te geven in mogelijke kansen. Mogelijke tegenstand in de lokale gemeenschap kan eerder meegenomen worden in de planfase. Dit versterkt het vertrouwen tussen de lokale gemeenschap en de projectleiders. Onderling vertrouwen en communicatie draagt op zijn beurt bij aan het creëren en behouden van draagvlak voor het infrastructurele project (Agterbosch et al., 2009). Een goede onderlinge verstandhouding is altijd goed omdat het protesten kan voorkomen en kan leiden tot een win-win situatie voor alle partijen.

Tot op heden is social risk management voornamelijk ex-ante een project toegepast. Barrow (2010, in liu et al., 2016) stelt dat door het achterblijven van ex-post onderzoek veel waardevolle informatie verborgen blijft. Ex-post onderzoek zou volgens Barrow kunnen achterhalen of er ondanks social risk management een negatieve impact is opgetreden in de lokale gemeenschap. Negatieve impact zou veroorzaakt kunnen worden door onverwachte gebeurtenissen op sociale, ecologisch of economische schaal. De combinatie van ex-ante en ex-post onderzoek zou van sociale risk management een meer holistische aanpak maken. Vertaalt naar de Nederlanders context, de huidige tracéwet heeft ex-post toets momenten ingesteld. Hiermee kan de door Barrow aangestipte verborgen informatie achterhaald kunnen worden en toegepast worden in volgende infrastructurele projecten. Ex-post onderzoek draagt bij aan het leren van voltooide infrastructurele projecten. Met deze informatie kunnen terugkerende fouten in toekomstige infrastructurele projecten mogelijk voorkomen worden.

Social risk management brengt niet alleen de sociale risico's en mogelijkheden die een infrastructureel project creëert in kaart. Het kan projectleiders inzicht geven in de verwachtingen die de verschillende externe stakeholders hebben van het project. Op deze manier geeft sociale risk management inzicht in hoe project governance toegepast moet worden. De combinatie van social risk management, project management en project governance geeft een goed overzicht van alle betrokken stakeholders en hun belangen. Agterbosch et al. (2009) stellen dat verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat duidelijke communicatie tussen stakeholders en risicoverzachting invloed heeft op de lokale acceptatie en publieke medewerking.

3.7 Kan publieke opinie van waarde zijn in infrastructurele planning?

In het theoretisch raamwerk zijn de management en governance processen die aansluiten bij infrastructurele planning besproken. Buiten de bestuurlijke en politieke invloed die stakeholders mogelijk uitoefenen op de besluitvorming zijn er nog andere onderliggende processen die zich afspelen in de maatschappij. Eén van die processen is de vorming van een publieke opinie. Met de toename van democratische processen in infrastructurele planning is het begrijpen van de publieke opinie essentieel voor beleidsmakers (O'Faircheallaigh, 2010). Het is daarom belangrijk om te onderzoeken of en op welke manier publieke opinie gebruikt wordt binnen infrastructurele projecten.

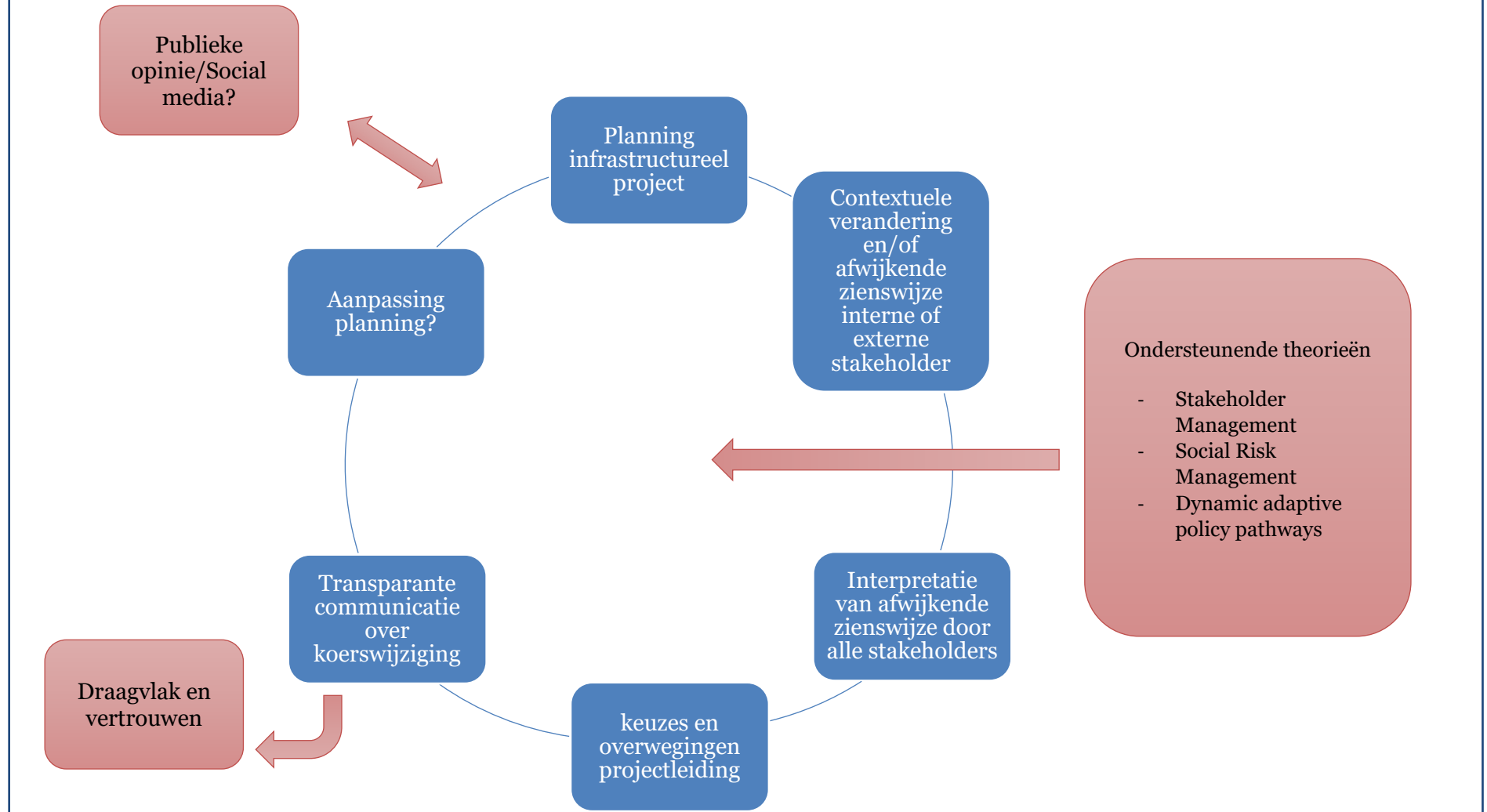
In veel governance-structuren en besluitvormingsprocessen in het verleden en heden wordt publieke opinie selectief toegelaten. Een belangrijke reden hiervoor is dat de publieke opinie lastig te concretiseren is. Hierdoor is het moeilijk de publieke opinie te analyseren (Ji & Hong, 2016 in Jiang et al., 2016). Ondanks dit bezwaar zal geprobeerd worden te onderzoeken hoe publieke opinie in Nederland invloed heeft op infrastructurele planning en koerswijzigingen. In een relatief klein onderzoek is moeilijk de grote hoeveelheid publieke opinie data te concretiseren. Het doel in dit onderzoek is om te achterhalen of publieke opinie in de Nederlandse infrastructurele planning meegenomen wordt in beleidsbeslissingen. Het doel is niet om de exacte invloed van publieke opinie infrastructurele projecten en besluitvormingen te achterhalen, alleen de aanwezigheid. Mocht het na de dataverzameling duidelijk gebruikt te worden in de besluitvorming kan het in een aanbeveling voor verder onderzoek resulteren.

3.8 Conceptueel model theoretisch raamwerk

In onderstaande conceptueel model is het theoretisch raamwerk van dit onderzoek visueel samengevat. Het cyclische model uit hoofdstuk 1 keert terug in het conceptuele model van het theoretische raamwerk. Zowel de projectleiding als de resterende stakeholders zijn gebonden aan de bestaande wetten en governance-structuren in infrastructurele planning. Binnen deze wetten moeten alle stakeholders acteren en is het aan de projectleiding het project op de juiste manier te managen. Het terugkerende cyclische model geeft de verschillende stappen weer die tot een koerswijziging in een infrastructureel project kunnen leiden. Er kunnen verschillende triggers zijn voor een koerswijziging: een contextuele verandering of een afwijkende interne of externe zienswijze. Een contextuele verandering kan bijvoorbeeld de ontdekking van een bedreigde diersoort zijn waardoor de planning veranderd moest worden. Een afwijkende zienswijze kan ontstaan wanneer de huidige planning de belangen van één van de stakeholders schaadt. Alle stakeholders kunnen deze contextuele verandering of afwijkende zienswijze op hun eigen manier interpreteren. Ondanks dat participatie gestegen is met de intrede van de tracéwet (2012) blijft de uiteindelijk beslissing aan de projectleiding (Leyenaar, 2009). Transparante en duidelijke communicatie van met name de projectleiding richting alle stakeholders is belangrijk voor het creëren en behouden van draagvlak voor het infrastructurele project. Daarnaast is duidelijke communicatie belangrijk voor het onderlinge vertrouwen (Agterbosch et al., 2009). Vervolgens wordt de planning van het infrastructurele op basis van de keuzes van de projectleiding wel of niet aangepast. Hiermee staat de planning op dat moment weer vast en kan het project verder. Omdat op elk moment een afwijkende zienswijze een koerswijziging kan triggeren is het model cyclisch weergegeven. Belangrijke toevoeging is dat kleine wijzigingen gedurende het hele project mogelijk zijn als ze binnen de grenzen van het plan vallen. Kleine wijzigingen worden bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat ook niet gezien als problematisch. Terugkoppeling naar het Rijk en andere overheden is hiervoor ook niet nodig (Rijkswaterstaat, 2018a). De ondersteunende theorieën stakeholder management, social risk management en dynamic adaptive policy pathways kunnen door de projectleiding toegepast worden. In het theoretisch raamwerk is uitgelegd op welke manier deze theorieën de projectleiding kunnen ondersteunen en helpen bij het behalen van project succes.

Project Governance

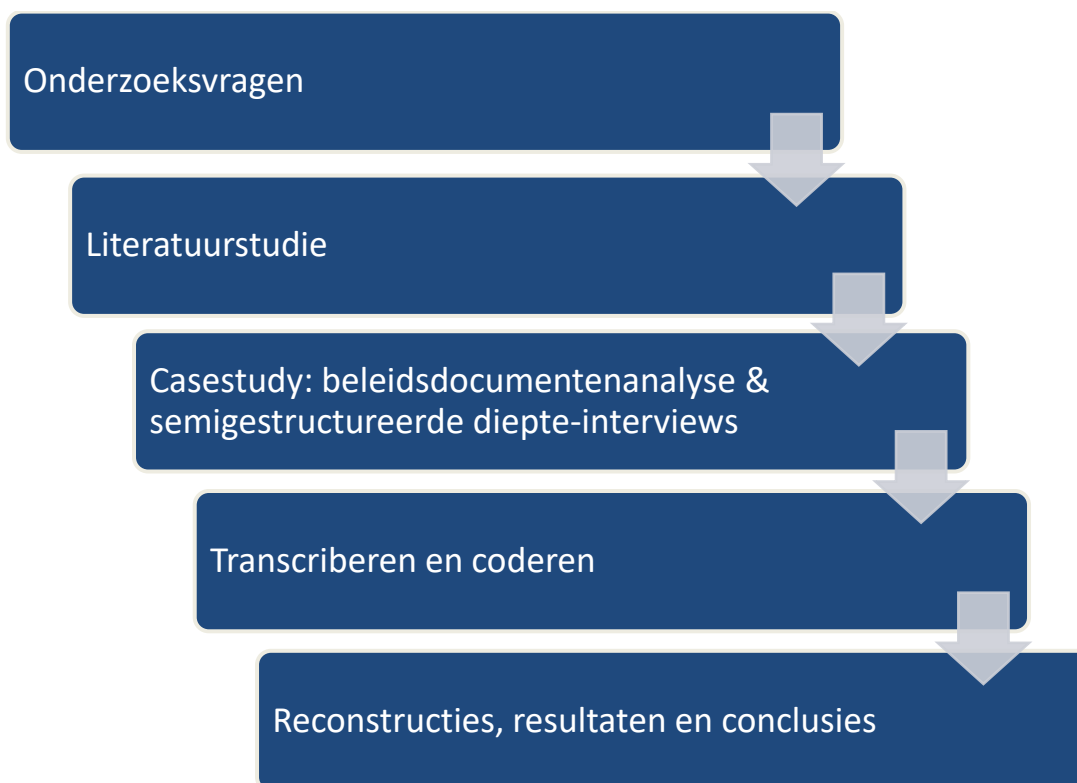
Project Management



Hoofdstuk 4: Methodologie

In hoofdstuk 1 zijn de aanleiding, probleemstelling, doelstelling, onderzoeksvragen en de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie besproken. In hoofdstuk 2 zijn vormen koerswijzigingen besproken aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. In hoofdstuk 3 zijn de wetenschappelijke theorieën en concepten besproken. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de manier van onderzoek die toegepast is en waarom. Een bredere uitleg waarin de redeneringen achter de toegepaste onderzoeksmethodes worden uitgelegd. De keuzes die hebben geleid tot de selectie van de drie casussen worden verder uitgelegd in een korte introductie van de casussen. Binnen kwalitatief onderzoek is het belangrijk dat er zorgvuldig gekeken wordt naar ethische vraagstukken (Hay, 2010). De ethische vraagstukken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen worden besproken. Tot slot volgt een beschrijving hoe de verzamelde data is geanalyseerd en hoe deze data is verwerkt de resultaten. Dit hoofdstuk vormt de brug tussen het onderzoek voor en na de dataverzameling en geeft een dieper inzicht in het onderzoeksproces.

4.1. Schematische weergave onderzoeksopzet



Figuur 4: Schematische weergave onderzoek verloop. Bron: Auteur

4.2. Onderzoeksmethodes

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd welke manieren van onderzoek zijn toegepast om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden. In wetenschappelijk onderzoek wordt een keuze gemaakt tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Saunders et al., 2011). Flyvbjerg (2001) voegt hieraan toe dat de onderzoeksvraag bepaalt welke onderzoeksmethode nodig is. De hoofdonderzoeksvraag in de onderzoek luidt: *“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten?”* Onderzoeken waarin hoe en waarom vragen gesteld worden hebben behoefte aan diepgang (Scholl, 2014). In de zoektocht naar diepgang werd duidelijk dat dit onderzoek gebaat was bij een vorm van kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek kan op meerdere manieren uitgevoerd worden: interviews, focusgroepen, observeren en participeren. De essentie van kwalitatief onderzoek is dat de uitkomsten gebaseerd zijn op woorden, niet op getallen en statistische analyses (Saunders et al., 2011; Strauss en Corbin, 1998). Longhurst (2010) voegt toe dat kwalitatieve dataverzameling in de vorm van interviews, respondenten de mogelijkheid biedt persoonlijke ervaringen toe te voegen. Persoonlijke ervaringen kunnen diepgang toevoegen aan een onderzoek. Het hoe en waarom projectleiders besluiten tot koerswijzigingen is moeilijk in cijfers en getallen uit te drukken. Om deze reden is de toepassing van een kwantitatieve onderzoeksmethode in dit onderzoek uitgesloten. Om antwoord te krijgen op de hoofdonderzoeksvraag moeten de beweegredenen en oorzaken voor koerswijzigingen doorgrond en achterhaald worden. Kwalitatief onderzoek creëert de benodigde diepgang omdat het extra inzichten en begrip geeft (Willems en Van Zwieten, 2004).

Naast de keuze tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek zijn er in dit onderzoek keuzes gemaakt over de verzameling van primaire en secundaire data. Het verschil tussen primaire en secundaire data is het doel waarvoor het verzameld wordt. Primaire data is specifiek voor één onderzoek verzameld en ontwikkeld (Burns et al., 2006). Secundaire data is data verzameld door iemand anders met alternatieve doeleinden dan dit onderzoek. Dit maakt secundaire data ondersteunend van aard (Kothari, 2004). In de conceptuele modellen op pagina's 9 en 28 is visueel weergegeven hoe infrastructurele planning constant aan verandering onderhevig is. Interne en externe partijen proberen invloed uit te oefenen op infrastructurele planning en koerswijzigingen te forceren die in hun behoeftes voorzien. Behoeftes van twee verschillende gemeentes kunnen sterk verschillen. De contextuele invloed kan daardoor een sterke invloed hebben op het onderzoek. De persoonlijke ervaringen die met de kwalitatieve invalshoek zijn verzameld waren een waardevolle toevoeging voor dit onderzoek. Het toevoegen van persoonlijke ervaringen aan het onderzoek is één van de pluspunten die kwalitatief onderzoek biedt. (Hennink et al., 2011).

Om de betrouwbaarheid van de verzamelde data en dit onderzoek te vergroten is de verzamelde data onderling geverifieerd, bijvoorbeeld door antwoorden van de respondenten met elkaar te vergelijken. In dit onderzoek worden de antwoorden van de verschillende respondenten ook tegen de secundaire data gecheckt. Deze methode wordt triangulatie genoemd. Leech & Onwuegbuzie (2007) deden een onderzoek naar dataverwerkingstools. Zij concludeerden dat meerdere manieren van data verzameling niet alleen de betrouwbaarheid versterkt, maar ook nieuw inzichten kan brengen. Het koppelen van verschillende manieren van dataverzameling noemen zij 'triangulatie'. Het toepassen van triangulatie heeft de verzamelde data en uitkomsten van dit onderzoek versterkt. Een ander voordeel van verschillende vormen van dataverzameling is de verscheidenheid van de herkomst. Hiermee is een algehele dataset met verschillende benaderingen en invalshoeken gecreëerd (Yin, 2008 in Missonier & Fedida, 2014).

Één van de nadelen van kwalitatief onderzoek is dat je als onderzoeker deel uitmaakt van het object van onderzoek (Everaert & Van Peet, 2006). Strauss en Corbin (1998) voegen hieraan toe dat de onderzoeker in kwalitatief onderzoek mede de context van het onderzoek bepaalt. Iedere wetenschapper of onderzoeker heeft zijn of haar eigen normen en waarden. De antwoorden van de respondenten kunnen daardoor verschillend geïnterpreteerd worden. Het is belangrijk om te beseffen dat deze interpretaties een grote impact kunnen hebben op de uitkomsten van het onderzoek (Strauss en Corbin, 1998). Om een zo diverse mogelijke dataset te creëren is er in dit onderzoek gekozen voor een gemengde vorm van dataverzameling. Primaire data in de vorm van semigestructureerde diepte-interviews en één focusgroep. De secundaire data is verzameld aan de hand van beleidsdocumentenanalyse. In paragrafen 4.3 en 4.4 worden de gemaakte keuzes rondom de primaire

en secundaire data toegelicht. Daarnaast volgt een toelichting hoe het proces van dataverzameling is verlopen.

4.3 Primaire dataverzameling – semigestructureerde diepte-interviews & focusgroep

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering met verschillende manieren van dataverzameling. Er zijn verschillende methodes om kwalitatief onderzoek uit te voeren. De overeenkomst is dat ze inzicht geven in de context van de onderzoeksvraag (Philipsen & Vernooy-Dassen, 2004). Voor de verzameling van de primaire data is in dit onderzoek gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews en één focusgroep. De primaire data wordt specifiek voor dit onderzoek verzameld en ontwikkeld (Burns et al., 2006). Voor de interviews is een interview guide met open vragen opgesteld. Er is een interview guide gemaakt om structuur aan te brengen in het gesprek. Door vooraf na te denken over de te stellen vragen wordt de kans groter dat de juiste data verzameld wordt om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Door aan alle respondenten dezelfde vragen te stellen wordt het mogelijk de antwoorden met elkaar te vergelijken. Dit is een manier waarop triangulatie is toegepast binnen het onderzoek (Leech & Onwuegbuzie, 2007). Open vragen geven de respondent de kans om onverwacht extra informatie toe te voegen, informatie die met gesloten vragen verborgen zou zijn gebleven (Barribal en While, 1994; Opdenakker, 2006; Longhurst, 2010) Longhurst voegt hier nog aan toe dat interviews met open vragen respondenten de kans biedt duidelijk aan te geven wat voor hun belangrijk is en waarom.

Om de hoofdvraag *“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten?”* te kunnen beantwoorden zijn 10 interviews gehouden met invloedrijke stakeholders en leden van de projectleiding van de onderzochte infrastructurele projecten. In de tabellen 1, 2 en 3 zijn de geïnterviewde partijen weergegeven. Enkele respondenten hebben gebruik gemaakt van hun recht op anonimiteit en worden daarom niet bij naam genoemd. Daarnaast worden ook de organisaties weergegeven die niet wouden meewerken of niet hebben gereageerd. De respondenten zijn zorgvuldig geselecteerd en benaderd. Alleen respondenten die bepaalde aspecten, ervaringen en informatie over het project hadden zijn geïnterviewd (Dunn, 2010). De meeste semigestructureerde interviews hebben op de voorkeurslocatie van de respondent en face-to-face plaatsgevonden. Het afnemen van het interview op een bekende plek zorgt ervoor dat de respondenten zich vertrouwd voelen tijdens het interview. Sturgers en Hanrahan (2004) voegen hier nog aan toe dat een face-to-face interview de onderzoeker ook de non-verbale communicatie van de respondent kan bestuderen. Daarnaast stellen respondenten zich gemakkelijker en eerder open in een persoonlijke sfeer. In de zoektocht naar participanten is gebruik gemaakt van de techniek ‘snowballing’. Snowballing is het gebruik maken van contacten om nieuwe respondenten te vinden (O’leary, 2004). Aan het eind van elk interview is aan de respondent gevraagd of hij/zij nog contacten had binnen het project. Op deze manier zijn de contactgegevens van meerdere respondenten achterhaald. Wegens conflicterende agenda’s is er één interview telefonisch afgenomen. Hierdoor waren de eerder genoemde voordelen van een face-to-face interviews in dit interview niet aanwezig.

In één van de casussen maakt de projectleiding gebruik van een adviesgroep bestaande uit burgers, bedrijven, belangengroepen en natuurorganisaties. Er werd toestemming verleend om éénmalig bij de besloten vergadering aanwezig te zijn. De adviesgroep bestaat uit ongeveer 25 mensen. De adviesgroep heeft daarmee, op de omvang na, de contouren van een focusgroep. Clifford et al. (2010) omschrijven de focusgroep als een groep mensen die bijeenkomen in een informele setting. Een focusgroep bestaat doorgaans uit zes tot twaalf mensen. De vergadering van de adviescommissie werd geleid door drie leden van de projectleiding van het infrastructurele project. In de vergadering werd gefocust op vooraf vastgestelde agendapunten waarop iedere aanwezige zijn of haar mening kon geven. De vergadering werd geleid door een voorzitter en duurde ongeveer 2,5 uur. Dat komt overeen met een focusgroep (Clifford et al., 2010). De verschillende onderwerpen leverden soms pittige discussies op en leverde extra diepgang op voor het onderzoek. Het nadeel van een focusgroep is dat het door de verscheidenheid aan meningen en belangen moeilijk te sturen is. Aan het eind moet de adviesgroep consensus bereiken over haar advies aan het projectteam, hierdoor kunnen sommige belangen ondergeschikt raken. Gedurende de vergadering konden de vragen van de interviewguide zonder sturing van de onderzoeker zelf beantwoord worden.

In eerste instantie was het de bedoeling dat ook met omwonenden interviews gehouden zouden worden. In realiteit bleek dit lastig en waren de bewoners en omwonenden moeilijk bereikbaar. Dit probleem is opgelost met de toevoeging van extra secundaire data. De ingediende zienswijzen en meningen van omwonende op de Tracébesluiten en bestemmingsplannen zijn openbaar. Daarnaast hebben de projectleiders een duidelijk beeld gegeven op welke manier de externe stakeholders gehoord zijn gedurende het project.

De interviews zijn na afloop getranscribeerd en toegevoegd als bijlage. Vanwege de politieke gevoeligheid en aankomende besluitvorming over de NRU mochten van het interview met de gemeente Utrecht en de vergadering van de adviescommissie geen geluidsopname gemaakt worden. Er zijn wel aantekening gemaakt die meteen na het interview zijn uitgewerkt. Voor de verwerking van de data is in dit onderzoek gekozen voor coderen. Meghan Cope (in Clifford et al., 2010) omschreef coderen als volgt: "*Coderen is een manier van evalueren en organiseren van verzamelde data zodat de transcriptteksten begrepen kunnen worden*" (p.441). Met het toepassen van coderen als dataverwerkingsmethode kunnen categorieën en patronen onderscheiden worden. Door een verschillende coderingskleur aan de deelvragen toe te wijzen kunnen de transcriptteksten makkelijker en overzichtelijker ingedeeld worden. Het verwerken van de verzamelde data in de resultaten wordt hierdoor mogelijk. Naast het coderen worden uitspraken of zinsneden van verschillende stakeholders die relevant zijn genummerd. Zowel tijdens de interviews als het transcriberen vindt dataverwerking plaats (Cope, in Clifford et al., 2010). Wanneer een respondent bijvoorbeeld laat merken iets echt belangrijk te vinden of een belangrijke koerswijziging beschreef, wordt hier een notitie van gemaakt. Deze verschillende tactieken zorgen voor overzicht in de verzamelde data en maakt het uitfilteren van relevante informatie mogelijk. Longhurst (2010) benadrukt het belang van het noteren van de belangrijkste en opvallende momenten tijdens en meteen na het interview. Daarnaast benadrukt Longhurst dat het maken van een geluidsopname de onderzoeker rust geeft. De onderzoek kan zich volledig op het gesprek focussen en het maken van veel notities is door de geluidsopname niet noodzakelijk. Vanwege het ontbreken van een geluidsopname en transcript in het interview met de gemeente Utrecht was het maken van aantekeningen noodzakelijk. Het toepassen van deze tactieken van dataverzameling en dataverwerking heeft bijgedragen de relevantie en uitkomsten van het onderzoek.

4.4 Tabellen met respondenten per case

Tabel 1: case 1- N35 Zwolle Wijkmen

Respondenten	Datum & Tijd	Locatie	Status
Provincie Overijssel, twee respondenten	20-03-2018, 12:30-13:30	Provinciehuis Overijssel	Afgerond
Gemeente Zwolle, Willem Bosch	29-3-2018, 10:30	Gemeentehuis Zwolle	Afgerond
Natuur en Milieu Overijssel	niet	niet	Ondanks meerdere pogingen helaas geen reactie ontvangen
Rijkswaterstaat, Aart van Beuzekom	05-03-2018, 16:00-17:00	Projectlocatie RWS Zwolle, nipkowstraat 9	Afgerond

Tabel 2 : case 2- Noordelijk randweg Utrecht

Respondenten	Datum	Locatie	Status
Adviescommissie	23-04, 19:30-22:30	Mississippiidreef 151	Afgerond
Gemeente Utrecht, respondent anoniem verwerken	09-04, 09:30	Stadskantoor Utrecht	Afgerond
Bewonersplatform Overvecht, mevr. A. van den Bosch	01-05-2018, 14:00-16:00	Woning mevrouw van den Bosch	Afgerond
Provincie Utrecht	niet	niet	Ondanks meerdere pogingen geen reactie. Volgens respondent projectteam NRU naast financiën slechts geringe rol. Daarom extra pogingen gestaakt.

Tabel 3: Case 3: IJsseldelta-Zuid, het Reevediep

Respondenten	Datum	Locatie	Status
Provincie Zwolle, respondent anoniem verwerken	20-03-2018, 11:30 - 12:30	Provinciehuis Overijssel	Afgerond
Gemeente Zwolle, Patricia Gerrits	19-04-2018, 11:00	Gemeentehuis Zwolle	Afgerond
Projectleider gemeente Kampen	30-05-2018	Zwolle	Afgerond
Stuurgroep lid A. van Rooijen, gemeente Zwolle	23-04-2018	Thuis: telefonisch interview	Afgerond
Waterschap Overijssel-Delta	niet	Kantoor Zwolle	Helaas geen reactie ontvangen.

4.5 Secundaire dataverzameling – Beleidsdocumentenanalyse

In tegenstelling tot primaire data is secundaire data niet speciaal ontwikkeld voor dit onderzoek. Het is data verzameld door anderen met verschillende doeleinden (Kothari, 2004). Voor de verzameling van de secundaire data is in dit onderzoek gekozen voor beleidsdocumentenanalyse. Het toepassen en gebruiken van secundaire data vormt de ondersteuning voor de primaire data. Burns en Bush (2006) omschreven secundaire data analyse als een manier om eerder ontwikkelde informatie en data opnieuw te interpreteren. De data in de beleidsdocumenten zijn geordend en voor zover mogelijk verdeeld in de drie stappen van infrastructurele planning: Verkenningsfase, ontwerp en projectfase (Heravi et al., 2015). Door vervolgens de primaire en secundaire data te combineren zijn er reconstructies van de drie geselecteerde casussen ontstaan.

4.6 Casestudy – Afbakening van het onderzoeksveld

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy om het onderzoeksveld af te bakenen. Een case zorgt voor een herkenbare grens van het onderzoeksveld (O’Leary, 2004). Omdat de grote hoeveelheid infrastructurele projecten in Nederland onmogelijk allemaal te onderzoeken zijn is een duidelijke afbakening nodig. Dit is gedaan door drie van elkaar verschillende casussen te selecteren, mede omdat het vinden van verschillen en overeenkomsten mogelijk is met een casestudy (George & Bennet, 2004). Door drie casussen dieper te onderzoeken en analyseren wordt het mogelijk de hoe en waarom vragen in de hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden (Yin, 2009). In tegenstelling tot kwantitatieve data zijn kwalitatieve data geen numerieke en kwantificeerbare gegevens (Saunders et al., 2011). Met kwalitatieve gegevens is het daarom niet mogelijk om gegeneraliseerde uitspraken te doen over de uitkomsten van het onderzoek. In een casestudy is dit ook niet de insteek. Flyvbjerg (2001, p.73): *“Sometimes we simply have to keep our eyes open and look carefully at individual cases – not in the hope of proving anything, but rather in the hope of learning something”*. Flyvbjerg omschrijft een casestudy als een manier om te leren en niet als een manier om iets te bewijzen. Om de beweegredenen en oorzaken achter koerswijzigingen te achterhalen was een afbakening noodzakelijk. O’Leary (2004) noemde een afbakening een begrensede eenheid die gekenmerkt wordt door duidelijke grenzen. Het is onmogelijk om alle infrastructurele projecten in Nederland met diepgang te bestuderen. Om te achterhalen *“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten”* heeft dit onderzoek voor casestudy approach gekozen. Een casestudy maakt het mogelijk om enkele of meerdere opeenvolgende beslissingen in een project te analyseren (Yin, 2009).

4.6.1 Caseselectie en criteria

In de keuze voor de casussen zijn met veel verschillende aspecten rekening gehouden. Ten eerste is het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) nageslagen. In het MIRT werkt de Rijksoverheid samen met decentrale overheden aan ruimtelijke projecten en programma's. Met name de Rijksfinanciën worden in het MIRT geregeld (MIRT, 2018). Er is gekozen voor MIRT-projecten omdat dit de garantie gaf dat er veel informatie beschikbaar was. Ten tweede is er gekeken naar de geografische bereikbaarheid van het project voor de onderzoeker. Uit praktische overwegingen is gezocht naar casussen in de buurt van Zwolle en Utrecht. Ten derde is er voor gekozen om casussen te selecteren die bij de start van dit onderzoek zich nog in één van de drie fases van planning bevonden. Vanwege de veranderende maatschappij zouden resultaten uit casussen in het verleden niet meer relevant kunnen zijn. Om een goed beeld te krijgen hoe, wanneer en waarom projectorganisaties besluiten tot een koerswijziging is gekozen voor variërende casussen. De casussen variëren in fase van planning, geografische locatie, aard van het project en het aantal stakeholders. Door actuele casussen te selecteren kan ook de invloed van de Tracéwet van 2012 onderzocht worden. De Tracéwet (2012) geeft burgers, het bedrijfsleven en bestuurders van andere belanghebbende organisaties vanaf de start van het planningsproces een grotere consulterende rol.

4.6.2 Case 1: N35 Zwolle-Wijthmen

De discussie over de N35 loopt al vanaf 1995. De Rijksweg N35 loopt van Zwolle naar Almelo. In 1995 is er een Tracébesluit genomen over de N35 met uitzondering van het deel tussen Wijthmen en Zwolle (Verkenningrapport N35, 2010; MIRT, 2018). Het gevolg hiervan is dat de verkeersproblematiek door de stijgende verkeersdrukke vanaf het begin van de twintigste eeuw is toegenomen. De toenemende verkeersdrukke op de N35 heeft afbreuk gedaan aan de bereikbaarheid, leefbaarheid en de verkeersveiligheid tussen Zwolle en Wijthmen. Het project is vanwege deze problemen in 2007 weer opgepakt en dat heeft uiteindelijk in 2015 tot het officiële Tracébesluit geleid. Het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle zijn de initiatiefnemers en projectleiders van het project geweest. In de reconstructie van de case wordt de precieze rolverdeling verder toegelicht. Rijkswaterstaat voert het project namens het Rijk uit en heeft voor Heijmans gekozen als aannemer. Het project bevindt zich momenteel in de afrondende fase. De nieuwe wegen zijn inmiddels opengesteld voor het verkeer en het project moet in juni 2018 volledig zijn afgerond (Heijmans, 2016; Rijkswaterstaat, 2018). De case voldoet aan de in paragraaf 4.5.1. gestelde eisen.

Oplossingen om de problemen ontstaan door de toenemende verkeersdrukke op te lossen (MIRT, 2018)

- Uitbreiding van het bestaande tracé van 2x1 naar 2x2 rijstroken.
- Een nieuw aan te leggen omleiding bij Wijthmen
- Ter hoogte van de Koersenallee bij Wijthmen komt een nieuwe ongelijkvloers kruising in de vorm van een viaduct
- De snelheid op het tracé wordt verhoogd van 80 km/u naar 100 km/u.



Figuur 5: Projectlocatie N35 Zwolle-Wijthmen. Bron: MIRT, 2018

4.6.3. Case 2: De noordelijk randweg Utrecht

De verwachte groei van Utrecht tot 400.000 inwoners in 2030 gaat gepaard met een toenemende verkeersdruk. De toenemende verkeersdruk zorgt al voor problemen en die problemen zullen gaan toenemen. Het knellende wegennet zorgt voor geluidsoverlast, luchtvervuiling, onbetrouwbare reistijden in de spitsuren en ruimtegebrek (Keuzedocument NRU, 2017). In het MIRT (2018) wordt ook benadrukt dat de verkeersafwikkeling met het aansluitende wegennetwerk door de vernieuwing van NRU zal verbeteren. Het aanpakken van de NRU maakt deel uit van het mobiliteitsbeleid van de gemeente Utrecht. Het project Slimme Routes, Slim Regelen en Slim bestemmen moet onder andere het wegennet voorbereiden op de groei van Utrecht. Het Rijk, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht zijn de initiatiefnemers van het project. De gemeente Utrecht heeft hierin de rol van projectleiders gekregen en op zich genomen. Het project bevindt zich momenteel in de planfase en in de zomer van 2018 zullen de definitieve besluiten over de tracévariant genomen worden door de gemeenteraad (Keuzedocument NRU,2018; Respondent projectleiding NRU, 2018). Het project voldoet aan de eisen die in paragraaf 4.5.1 opgesteld zijn.

Oplossingen om de problemen ontstaan door de toenemende verkeersdruk op te lossen (Keuzedocument NRU, 2017; MIRT, 2018)

- Een opwaardering van het gemeentelijke deel van de NRU van 2x1 naar 2x2 rijstroken.
- Verhoging van de maximumsnelheid van 70 km/u naar 80 km/u.
- Er komt minimaal één ongelijkvloerse kruising om de leefbaarheid en toegang tot de natuur vanuit Overvecht te vergroten.



Figuur 6: projectlocatie Noordelijk randweg Utrecht. Bron: MIRT, 2018

4.6.4. Case 3: IJsseldelta-Zuid, Aanleg van het Reevediep nabij Kampen

De aanleg van de hoogwatergeul het Reevediep in Kampen is onderdeel van de programma's Ruimte voor de Rivier en het masterplan IJsseldelta-Zuid. Het Reevediep vormt een extra en nieuwe verbinding tussen de IJssel, de Veluwerandmeren van Flevoland/Overijssel en het IJsselmeer. In eerste instantie moet het Reevediep dienen als extra beschermingsmaatregel tegen hoogwater. Recreatievaart en wonen in een nieuwe waterrijk gebied zijn enkele neven doelstellingen. (Bestemmingsplan IJsseldelta-Zuid gemeente Kampen, 2013; MIRT, 2018). Naast de aanleg van het Reevediep worden er nog meer beschermingsmaatregelen getroffen om een waterstands daling van 41 centimeter te bereiken tussen Zwolle en Kampen (MIRT, 2018). Het Reevediep bevindt zich momenteel in de afrondende fase en over de neven doelstellingen worden besluiten genomen in 2018 (Schipper, 2018)

Het plan voor een bypass werd in 2006 opgenomen in het masterplan IJsseldelta-Zuid. De bypass werd op dat moment als lange termijn oplossing gezien. Uit onderzoek in 2007 bleek dat alleen het toepassen van zomerbedverlaging negatieve effecten zou hebben op de natuur en drinkwaterwinning. Toen is besloten van de bypass een korte termijn oplossing te maken. Het definitieve besluit dat het Reevediep er zou komen is in 2012 genomen door de staatssecretaris. In 2013 is het project in de planologische kernbeslissingen opgenomen. De planologische kernbeslissing in het (financiering) programma om uiterlijk 2015 de wettelijke bepaalde veiligheidsnormen langs de Maas en Rijn te garanderen (Ruimte voor de Rivier, 2013; Bestemmingsplan gemeente Kampen, 2013; MIRT, 2018). Het project voldoet aan de eisen gesteld in paragraaf 4.5.1



Figuur 7: projectlocatie Reevediep. Bron; MIRT, 2018

4.7 Ethische keuzes in kwalitatief onderzoek

Omdat de onderzochte infrastructurele projecten en de gesproken respondenten het belang van de gehele maatschappij beïnvloeden is het belangrijk weloverwogen ethische keuzes te maken. Hay (2010) beargumenteert dat in ethisch verantwoord onderzoek de rechten van individuen, organisaties en de maatschappij die beïnvloedt worden door het onderzoek beschermt worden. Binnen de onderzochte infrastructurele projecten zijn verschillende politieke stakeholders betrokken. De geïnterviewde respondenten voor dit onderzoek vertegenwoordigen een partij met belangen binnen de infrastructurele projecten. Omdat de respondenten allemaal een eigen organisatie vertegenwoordigen kan de verzamelde data gekleurd zijn. Berry (2002) stelde dat onderzoekers zich hier bewust van moeten zijn. De oplossing is door de antwoorden van de respondenten met elkaar en de secundaire data te vergelijken. Een voorbeeld hiervan is dat een respondent de rol of het belang van zijn of haar organisatie in het project aandikt. Het is aan de onderzoeker om het ware verhaal te achterhalen en hiervoor is een kritische blik vereist.

Voor dit onderzoek worden meerdere beleidsbepalers en leden van de projectorganisaties geïnterviewd. Vooraf is duidelijk besproken of er een geluidsopname gemaakt mocht worden en in hoeverre de respondent anoniem wilde blijven. De respondent van de gemeente Utrecht over de NRU gaf geen toestemming voor een geluidsopname, alleen aantekening waren toegestaan. Ethisch verantwoord onderzoek draagt bij aan de instandhouding van het wetenschappelijke onderzoeksveld. Een goede ervaring draagt bij aan het in de toekomst blijven participeren. Als individuen en organisaties willen blijven participeren aan wetenschappelijke onderzoek is dit goed voor het onderzoeksklimaat (Hay, 2010). De interviews zijn over het algemeen goed verlopen. In dit onderzoek is er voor gekozen om de interviews op vertrouwde locaties voor de respondenten te houden. Toen de verschillende vormen van dataverzameling gecombineerd werden ontstond er een steeds duidelijker beeld van de casussen. Bij elk nieuwe interview werd de kennis opgedaan uit de vorige interviews meegenomen en gecheckt.

Hoofdstuk 5: Resultaten casestudy, reconstructies en koerswijzigingen

In hoofdstuk 4 zijn de onderzochte casussen al kort toegelicht. In dit hoofdstuk zijn alle verzamelde primaire –en secundaire data per case samengevoegd tot één grote reconstructie. De casussen zijn eerst één voor één besproken en daarna worden de casussen met elkaar vergeleken. Voor zover mogelijk worden de reconstructies ingedeeld in de drie fases van infrastructurele planning: verkenningsfase, ontwerpfasen en projectfasen (Heravi et al., 2015). Ook zijn de casussen met elkaar vergeleken om opvallende verschillen en overeenkomsten te ontdekken. De primaire en secundaire data is verwerkt in de reconstructie en geeft daarmee één duidelijk overzicht. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies, antwoorden op de onderzoeksvragen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In paragraaf 5.1 is de N35 Zwolle-Wijthmen gereconstrueerd. Deze reconstructie is gebaseerd op een interview met Willem Bosch van de gemeente Zwolle, twee respondenten van de provincie Overijssel, omgevingsmanager Aart van Beuzekom van Rijkswaterstaat en verschillende beleidsdocumenten.

5.1 Case N35 Zwolle – Wijthmen

5.1.1 Aanleiding en verkenningsfase

In 1995 is de discussie over de N35 al begonnen. De N35 loopt in zijn volledigheid van Zwolle naar Almelo. In de regio wordt deze route ook wel de marsweg genoemd (Bosch, 2018). In 1995 er is een Tracébesluit genomen over de N35 met uitzondering van het deel tussen Wijthmen en Zwolle. Onduidelijkheden over de verschillende oplossingen en onenigheid tussen de stakeholders zorgden er in 1995 voor dat er geen volledig Tracébesluit voor de marsweg werd genomen. Met name de gemeente Zwolle was het niet eens met het plan dat de minister van Verkeer en Waterstaat destijds voor ogen had.

Willem Bosch, gemeente Zwolle: *“Ik ben als verkeerskundige al vanaf 1991 namens de gemeente Zwolle bezig met de tracéstudie Zwolle-Almelo. In 1995 heb ik de raad en het college van de gemeente geadviseerd het Tracébesluit van de minister voor Zwolle niet aanvaardbaar te achten. Schoorvoetend zijn ze hier toen mee akkoord gegaan. Dat heeft er toen toe geleid dat de minister dusdanig pissig was op ons, of het ministerie dan, dat ze vervolgens ook het hele plan in de ijskast gezet hebben en gezegd hebben dan doen we voorlopig niks meer in Zwolle”.*

Provincie Overijssel, N35: *“Rijksweg N35 is een belangrijke verbinding tussen de stedelijke gebieden Twente en Zwolle en die staat bij ons college hoog in het vaandel. Ons college heeft gezegd van we willen daar de marsroute, vastgesteld is om die marsroute uit te voeren tot 2 keer 1 rijstrook 100 kilometer om daarmee binnen Overijssel de stedelijke netwerken met elkaar te verbinden. Het is denk met name ook een politieke opgave geweest”*

In de jaren na 1995 zijn de problemen tussen Zwolle en Wijthmen langzamerhand toegenomen waardoor er naar een oplossing gezocht moest worden. De toenemende verkeersdruk op de N35 was de oorzaak voor problemen zoals verkeersveiligheid, leefbaarheid en de bereikbaarheid van Zwolle. Bereikbaarheid is belangrijk omdat het onder andere bijdraagt aan de economische ontwikkeling van een regio (Cultureel Erfgoed, 2006; Provincie Overijssel N35, 2018). Na 1995 zijn er diverse studies en onderzoeken geweest naar de beste oplossingen voor het tracédeel Zwolle-Wijthmen. Willem Bosch (2018) besprak de periode tussen 1995 en 2007. De gesprekken tussen de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel zijn na 1995 altijd doorgegaan. In deze periode kwam het Rijk af en toe alleen even polshoogte nemen. De gemeente Zwolle is de partij geweest die bijvoorbeeld altijd doorgegaan is met interne werkgroepen om vanuit stedelijk en ruimtelijk oogpunt oplossingen voor de N35 Zwolle-Wijthmen te bedenken. De provincie Overijssel benadrukt dat het met name noodzaak was het project op de MIRT-agenda van het Rijk te krijgen. Dit is via lobbyen, politieke lijntjes en een inhoudelijk goed verhaal uiteindelijk gelukt. Toen zijn tussen het Rijk en de provincie Overijssel gesprekken over de financiering opgestart. Bosch (2018) bevestigde dat de financiële gesprekken voornamelijk tussen het Rijk en de provincie Overijssel zijn gevoerd. Daaruit kwam één duidelijk voorwaarde van het Rijk voor de provincie Overijssel: *“Jullie zullen fors moeten bijbetalen”*(Provincie Overijssel N35, 2018). Over wie nou echt de initiator van het project is geweest zijn de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel het niet eens. De gemeente Zwolle vindt dat het met de interne werkgroepen en het blijven hameren op de noodzaak het project levend heeft gehouden (Bosch, 2018). De provincie Overijssel stelt dat

uiteindelijk hun dertig miljoen euro het project geïnitieerd heeft en het Rijk over de streep heeft getrokken. In onderstaande quote komt dit duidelijk naar voren.

Provincie Overijssel, N35: *“Wat ook wel vrij uniek is is dat wij daar heel fors aan meebetalen. Het is gewoon een Rijksweg dus dat heeft ook wel een verschil gemaakt. Wij hebben daar geld voor over. Het is denk ik wel de provinciale politiek die gezegd heeft we gaan ons er echt hard voor maken”*

Naar aanleiding van een studie die de gemeente Zwolle en de provincie Overijssels samen hebben laten uitvoeren door Arcadis, is een nota verschenen voor een tracé met een omlegging bij Wijthmen en een tracé door Zwolle heen. Die nota is uiteindelijk aan de minister aangeboden en daarop heeft het Rijk uiteindelijk ‘ja’ gezegd (Bosch, 2018). Dit leidde tot de definitieve terugkeer van de N35 op de politieke agenda in 2007. Volgens het verkenningsrapport N35 (2010) hebben de provincie Overijssel, het Rijk en de gemeente Zwolle het initiatief in handen genomen. Uit de gesprekken met de gemeente Zwolle en provincie Overijssel kan duidelijk een ander beeld geschetst worden. De gemeente Zwolle en de provincie Overijssel zijn het niet eens wie van de twee ‘de’ uiteindelijk initiator van het project is geweest. Over de rol en interesse in het project van het Rijk zijn beide partijen het wel eens. Zelfs Rijkswaterstaat concludeert dat er een verschil in interesse en noodzaak aanwezig was.

Provincie Overijssel, N35: *“Alles wat op de N35 is gebeurd is niet door het Rijk zelf bedacht. Als het aan het Rijk had gelegen dan had ie er nog bijgelegen zoals die er 30 jaar geleden ook bij lag”*

Willem Bosch, gemeente Zwolle: *“Jarenlang eigenlijk ook alleen gemeente Zwolle en de Provincie samen. Met het Rijk die alleen maar af en toe polshoogte kwam nemen. Doen jullie je best maar. Volgens mij weet het Rijk nauwelijks waar de N35 ligt”.*

Van Beuzekom, omgevingsmanager N35 Rijkswaterstaat: *“Wat je ziet er zijn eigenlijk altijd wel discussies geweest ook al in 1995 over hoe groot is nu het probleem? Omdat je vanuit het Rijk zeg maar vooral vanuit landelijke beleidsnormen acteert en dan zie toch dat vaak een N weg of een regionale weg minder hoog op de landelijke prioriteitenlijst terecht komt en ook vaak niet voldoet aan criteria om het echt als een groot probleem te bestempelen. Dan zie dus wel het conflict zeg maar voor een regio die ook economisch wil gaan ontwikkelen, zo’n project uitermate belangrijk is en ze daar ook volop mee bezig zijn om het op de politieke agenda te krijgen. Dat zie je dat op onze landelijke lijst van problemen zeg maar zo’n project eigenlijk bijna niet voorkomt of gewoon echt niet in de top staat. Vanuit je landelijke programmering en budgettering zeg maar je zo’n project niet snel gaat starten”.*

Uit bovenstaande quotes is nog meer informatie te halen. Er is zit een groot verschil tussen de belangen van de verschillende stakeholders en dit heeft consequenties voor de motivatie en bereidheid het project op de pakken. De lokale en regionale partijen uitten beide het gevoel dat het Rijk niet of nauwelijks motivatie had om de N35 te verbeteren. Dit komt overeen met de conclusie van Liu et al. (2016) in hun onderzoek naar sociale risico’s in overheid gedreven projecten. Zij concludeerden dat lokale gemeenschappen worden gemotiveerd om in opstand te komen wanneer het idee heerst dat er met lokale belangen geen rekening wordt gehouden. Opstand is in het geval van de N35 met name het blijven lobbyen en aandringen van de gemeente en provincie Overijssel bij het Rijk. Dit wordt gevoed door onder andere de bewoners en kleinere gemeentes rondom Zwolle. Willem Bosch (2018): *“in de tussenliggende tijd heb ik wel continu overleggen gehad met dorpsraad Wijthmen en die zeiden van wanneer ga er nou eens wat gebeuren”.* Hij gaf daarnaast aan dat het ook echt de rol van de gemeentes is om de wensen en bezwaren van de burgers te vertegenwoordigen in het infrastructurele proces. De gemeente als beste op de hoogte wat er leeft in de regio en gemeente.

Tijdens de verkenningsfase voor het tracédeel Zwolle – Wijthmen was de commissie Elverding bezig met het schrijven van aanbevelingen voor snellere besluitvorming in de Nederlandse infrastructuur. Het onderzoek van de commissie Elverding is een belangrijke drijfveer geweest achter het ontstaan van de vernieuwde tracéwet in 2012 (Rijksoverheid, 2012). Tijdens de verkenningsfase was de oude tracéwet nog van kracht, maar werden de voorlopige aanbevelingen van Elverding zo veel mogelijk meegenomen. De verandering van de Tracéwet is een voorbeeld van een politieke koerswijzigingen waar infrastructurele projecten mee te maken kunnen krijgen. Juridisch was de oude tracéwet nog leidend, maar in de praktijk werden er al beslissingen genomen op basis van de aankomende

veranderingen in de Tracéwetgeving. Een belangrijke verandering die de commissie Elverding aandroeg was de voorkeursbeslissing. In een voorkeursbeslissing zijn de financiële haalbaarheid, maatschappelijke draagvlak en andere inhoudelijke onderzoeken en indicatoren meegenomen. Deze aanbeveling werd uiteindelijk doorgevoerd in de nieuwe Tracéwet en ook toegepast in de verkenningsfase van de N35 Zwolle-Wijthmen. De commissie Elverding stelde dat vroegtijdige besluitvorming op hoofdlijnen het proces zou versnellen. Het zou stabiliteit, rust en draagvlak creëren in de latere fases van het project omdat de kaders voor alle stakeholders vanaf het begin duidelijk zijn (Verkeningsrapport N35, 2010).

In de verkenningsfase zijn er financiële discussies geweest die geleid hebben tot koerswijzigingen in de planning. De financiële discussies zijn met name gevoerd tussen het Rijk en de provincie Overijssel, dit heeft bij de gemeente Zwolle wel eens geleid tot frustraties. Daarnaast was er ook begrip voor omdat zij uiteindelijk de hoofdfinanciers van het project zijn (Bosch, 2018).

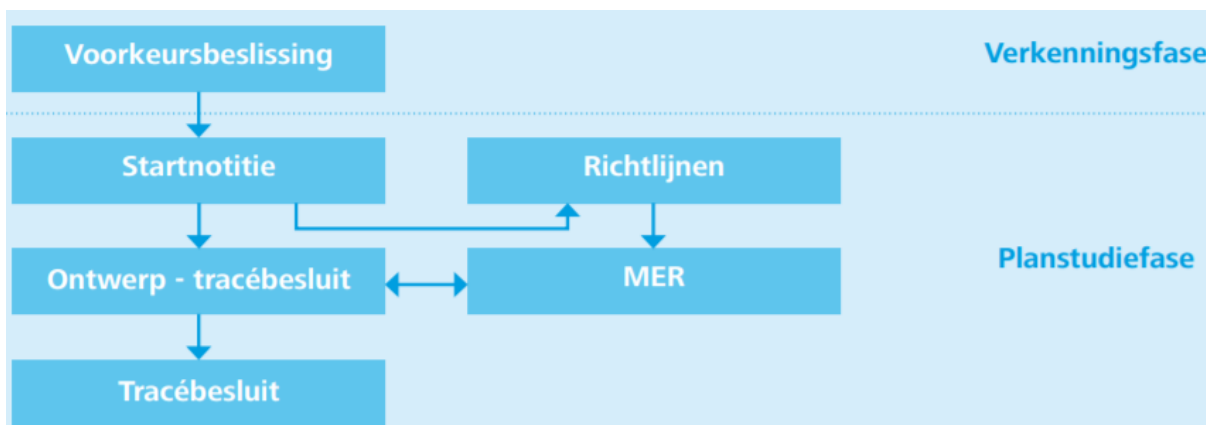
Na jaren van lobbyen en praten gingen de minister van Verkeer en Waterstaat en het Rijk in 2007 overstap. Het Rijk zegde in het amendement van Van Hijum zestien miljoen euro toe voor de verbetering van de N35. De provincie Overijssel reserveerde in haar coalitieakkoord van 2007-2011 al dertig miljoen voor de werkzaamheden. In eerste instantie was het de bedoeling om te kijken of het vernieuwde Tracé kon worden doorgetrokken tot Heino. Van deze koers werd om financiële redenen afgeweken omdat het 65 miljoen euro zou gaan kosten. Dit leidde tot een bestuurlijke beslissing in 2008 om het project te versoberen en in te korten tot Wijthmen. Na deze beslissing bleek er nog steeds een tekort te zijn van 6,1 miljoen euro. Omdat de provincie al een substantiële bijdragen leverde besloot het Rijk het tekort aan te vullen. Het totale budget voor de aanpak van de N35 Zwolle – Wijthmen kwam hiermee op 52,1 miljoen euro. Met de bestuursovereenkomst van november 2008 kwam er een eind aan de bestuurlijke verkenningsfase (Verkeningsrapport N35, 2010; Willem Bosch, 2018; Provincie Overijssel N35, 2018).

In figuur 8 is het doorlopen planningstraject schematisch weergegeven. In de verkenningsfase werden drie verschillende tracébundels serieus bekeken. Het noord, midden en zuid alternatief zijn weergegeven in figuur 9. Op basis van overleggen, informatieavonden en expertmeetings met alle stakeholders zoals burgers, politici, vervoerders en milieuorganisaties bleek de middenbundel op het meeste draagvlak te kunnen rekenen. Het zuid tracé is onder andere afgefallen om ecologische en milieu redenen.

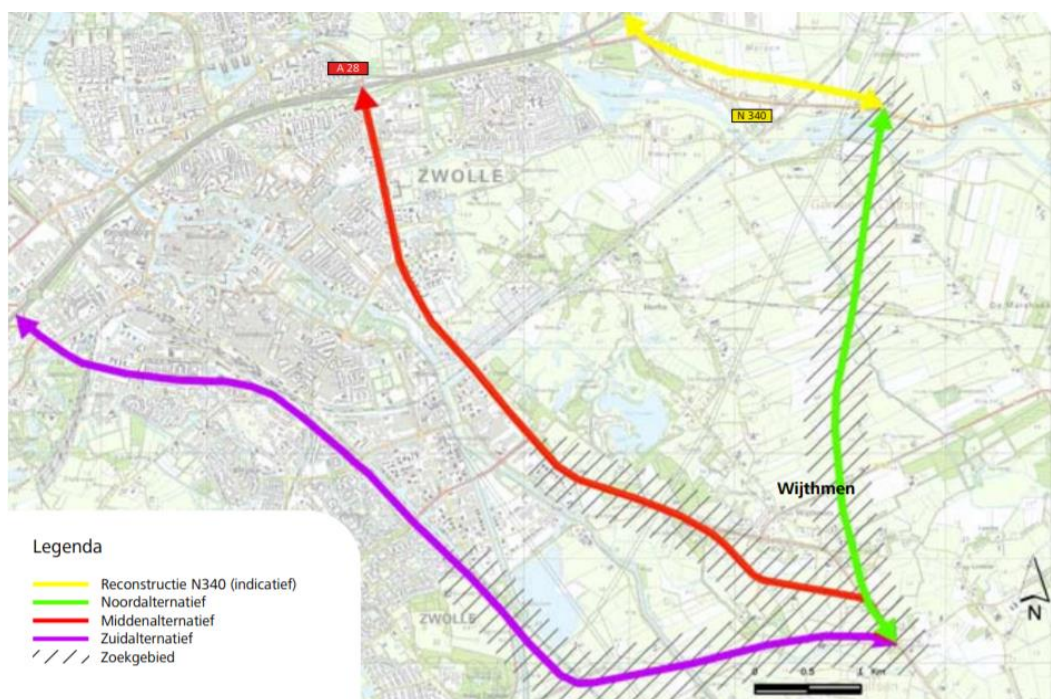
Provincie Overijssel, N35: *“Het zuid tracé is afgefallen omdat recht door natuurgebied het Vechtdal zou lopen en dat wouden natuur en milieuorganisatie natuurlijk niet”*

Provincie Overijssel, N35: *“Volgens mij was het wel duidelijk dat het de Ceintuurbaan (middenbundel) moest gaan worden en is het onderzoek er ook op gericht om daar zeg maar duidelijkheid in te krijgen omdat ook te bevestigen”.*

Voor alle drie de bundels afgebeeld in figuur 9 zijn onderzoeken gedaan naar de financiële, ecologische, sociale en bestuurlijke haalbaarheid (Verkeningsrapport N35, 2010). Bovenstaande quote van de provincie stelt dat op dat moment het midden tracé al breed gedragen werd onder de stakeholders. De voorkeursbeslissing in het geval van de N35 Zwolle-Wijthmen bestond uit de benoeming van de middenbundel als voorkeurstracé. Voorwaarde was dat de voorkeursbundel financieel haalbaar moest zijn en kon rekenen op draagvlak onder de stakeholders. Uit de gesprekken met de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel lijkt hieraan voldaan te zijn (Verkeningsrapport N35, 2010; Willem Bosch, 2018; Provincie Overijssel N35, 2018). De rode lijn in figuur 9 was toen nog geen definitieve trajectkeuze. Binnen de gestreepte lijnen werd in de plan- en ontwerpfasen van het project onderzoek gedaan naar verschillende tracévarianten.



Figuur 8: Doorlopen planning traject N35 Zwolle-Wijthmen. Bron: Verkenningrapport N35 (2010)



Figuur 9: Onderzochte voorkeursbundels voor de N35 Zwolle-Wijthmen. Bron: Verkenningrapport N35, 2010

Met de keuze voor het midden tracé en het daarmee bereiken van de voorkeursbeslissing op 11 juni 2010 werd de verkenningfase afgerond. Om de overgang naar de ontwerp en planfase goed te laten verlopen werd er een ambtelijk en bestuurlijke bestuursgroep gevormd: De ABG en de BBG. Van beide groepen was het Rijk de voorzitter met de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle als mede dominante stakeholders (Bosch, 2018).

Willem Bosch, gemeente Zwolle: “Toen er éénmaal gekozen was door het Rijk wij gaan het oppakken, toen is er een bestuursgroep, de BPG, bestuurlijke begeleidingsgroep N35 Zwolle-Wijthmen opgestart. Met daarin als sturing en eigenlijk daarmee in de lead de ambtelijke begeleidingsgroep de ABG, met daarin de gemeente Zwolle, provincie Overijssel, Rijkswaterstaat, het rijk en incidenteel de gemeente Dalfsen”.

5.1.2. De planfase: van Ontwerptracébesluit naar definitief Tracébesluit

Waar het in de verkenningsfase voornamelijk een financiële discussie was tussen de provincie Overijssel en het Rijk, werd het in de planfase voornamelijk een inhoudelijke discussie. De rolverdeling van de verschillende stakeholders veranderde hiermee aanzienlijk. Vanwege onder andere een ambtelijk capaciteitsgebrek en een gebrek aan motivatie en prioriteit bij het Rijk ontstond er een discussie wie de kar zou gaan trekken (Bosch, 2018). Toen dit eenmaal was opgelost werd de rolverdeling duidelijk.

Willem Bosch, gemeente Zwolle: *“Want ik zie, als ik de rolverdeling zou moeten schetsen gedurende het proces. Provincie en Rijk met name in de lead daar waar het ging in de procesgang en de financiën. En wij met name in de lead waren daar waar het ging om de inhoud en de uiteindelijke tracéinvulling”.*

Van Beuzekom, Rijkswaterstaat: *“Na 2014 dan verdwijnt dus grotendeels de communicatie met het Rijk. Dan is het op landelijk niveau zeg maar en ook in de tweede kamer geen bijzonder project meer. Dan houden we ons aan de gemaakte afspraken. Daarna wordt het regionaal en houdt Rijkswaterstaat zich aan de afspraken van tijd en geld”.*

In de verkenningsfase werd er gekozen voor het midden tracé en werd het idee voor een omlegging bij Wijthmen al geopperd. Tijdens de planfase moesten alle doelstellingen en ambities in de gekozen tracévariant verwerkt worden. Het doel van de opwaardering van het traject tussen Zwolle en Wijthmen is het verbeteren van de bereikbaarheid, het verbeteren van de leefbaarheid in Wijthmen en het vergroten van de verkeersveiligheid (Verkenningrapport N35, 2010). Zoals in figuur 8 weergegeven is start de planfase met de startnotitie. In de startnotitie worden de keuzes rondom de middenbundel uitgelegd en worden ook alle afgekeurde alternatieven benoemd en toegelicht (Verkenningrapport N35, 2010).

Tijdens de verkenningsfase werd al een start gemaakt aan het Milieueffectenrapport (MER) en deze onderzoeken zijn gedurende de planfase contant geüpdatet. Op het MER zijn in totaal 21 bezwaren ingediend door externe stakeholders zoals natuur en milieuorganisaties. In combinatie met de zienswijzen die zijn ingediend op de startnotitie is uiteindelijk een Ontwerptracébesluit (OTB) ontworpen. Op zowel de startnotitie als het MER was formele inspraak mogelijk. Op basis hiervan is op 14 januari 2014 het OTB vastgesteld. Het is gebruikelijk dat stakeholders gedurende een periode van zes weken tijd hebben om bezwaar te maken. In het geval van de N35 heeft de OTB van 31 januari tot en met 14 maart 2016 ter inzage gelegen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 46 bezwaren en zienswijzen op het OTB. Bezwaren of andere zienswijzen die buiten de officiële beroepsperiode van zes weken werden ingediend zijn niet meegenomen (OTB N35, 2014). In de verkenning –en planfase zit ook de meeste ruimte voor invloed vanuit de omgeving en andere stakeholders (Provincie Overijssel, 2018).

De projectleiding is verplicht om op alle zienswijzen te reageren (provincie Overijssel, 2018; Rijkswaterstaat, 2018). Maar dat het uiteindelijk besluit bij de politiek en projectleiders blijft liggen in dit project komt naar voren in de volgende quote. De invloed van externe partijen zoals burgers blijft in deze case beperkt tot raadplegen en adviseren (Leyenaar, 2009). Paragraaf 5.1.3. gaat dieper in op de bestuurlijke besluitprocessen.

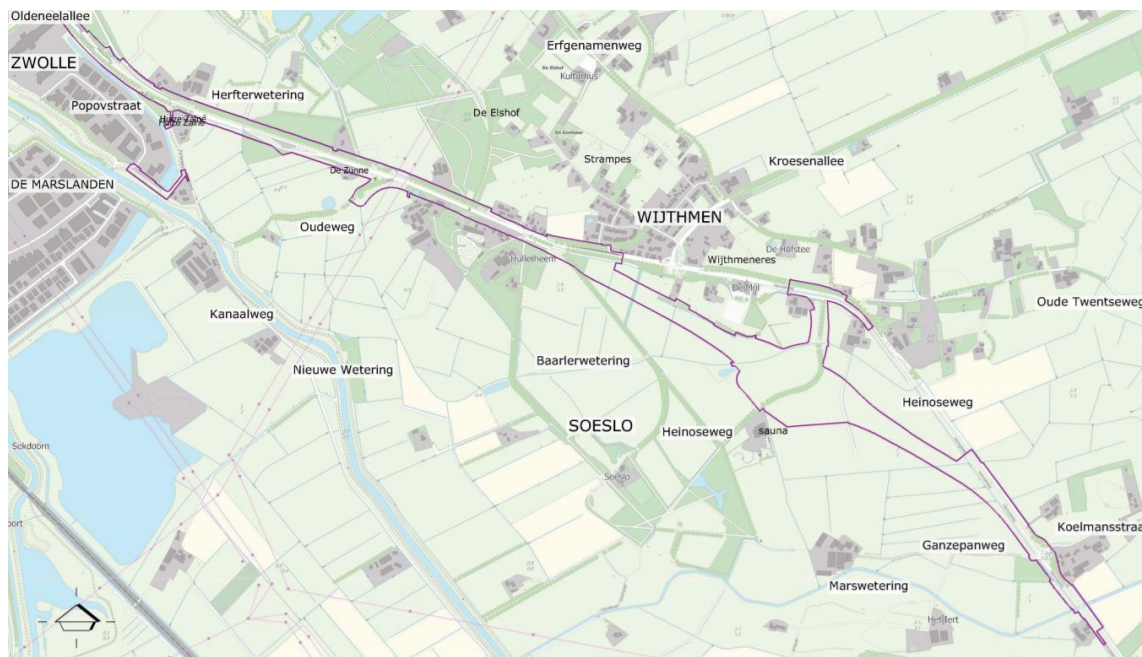
Provincie Overijssel, N35: *Kijk dat verkenningrapport is altijd wel objectief alleen politiek moet er een afweging gemaakt worden van hoe zwaar wegen dan die belangen. Dat doet dat rapport niet. Dat doet geen MER dus uiteindelijk het besluit nemende orgaan in dit geval is dat eigenlijk het Rijk he, alleen wij moeten ook besluiten en de gemeente ook over de invulling en je maakt keuzen op basis van de argumenten die er liggen.*

Op het OTB werden verschillende beroepen en bezwaren aangetekend door meerdere stakeholders. Dit heeft tot verschillende soorten koerswijzigingen geleid. Enkele koerswijzigingen waren actualiserend van aard, bijvoorbeeld voldoen aan veranderende geluidsnormen. Er zijn ook koerswijzigingen doorgevoerd op basis van de ingediende bezwaren en zienswijzen. Enkele wijzigingen tussen het OTB en het uiteindelijke definitieve Tracébesluit die viel op 15 juni 2015:

- Tijdsplanning: Definitieve keuze dat de realisatie in 2016 zou beginnen en het tracé in 2018 in gebruik genomen zou worden.
- Milieu & ecologische redenen: veranderingen in het ontwerp om te voldoen aan de waterhuishoudingwet. In het OTB werd aangenomen dat de steenuil broedde in de te kappen bomen langs het nieuw aan te leggen tracé. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat deze aanname niet terecht was. Mitigerende maatregelen ten faveure van de steenuil zijn hierdoor geschrapt.
- Externe stakeholders: Op basis van de zienswijzen van omwonenden zijn de geluidsschermen langs het traject niet alleen maar transparant. Enkele geluidsschermen worden volledig dicht opgeleverd om hinder te beperken.
- Externe stakeholders: De duiker van de Marswetering die onder de hoofdrijbaan van de N35 loopt wordt niet verlengd maar volledig vervangen. Dit is besloten na overleg tussen Rijkswaterstaat en Waterschap Drents Overijsselse Delta. Waterschap greep de werkzaamheden op de N35 aan de duiker in één keer volledig te vervangen (Rijkswaterstaat, 2018)

In de praktijk zijn er veel verschillende vormen van koerswijzigingen mogelijk. In het geval van de N35 wordt een groot deel gebouwd op het bestaande tracé. Hierdoor waren de mogelijke tracévarianten ook beperkt en worden buiten het ongelijkvloerse viaduct ter hoogte van Wijthmen (figuur 10) geen grote maatregelen getroffen (Provincie Overijssel, 2018). Op enkele details na heerste er geen grote onenigheid tussen de verschillende stakeholders.

Dit leidde tot het definitieve Tracébesluit voor de N35 Zwolle –Wijthmen op 15 juni 2015. In 2016 volgde een wijzigingen op het Tracébesluit in de vorm van een aanpassing van de geluidsschermen ter hoogte van de Koelmanstraat. De koerswijziging ontstond door de dertien beroepen die zijn aangetekend na het definitieve Tracébesluit. Belanghebbenden waren het niet eens met het oorspronkelijke plan om een geluidsscherm van drie bij zeventig meter te plaatsen. Op 24 februari 2016 deed de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in de zaak en besloot de minister het Tracébesluit te herzien. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de infrastructurele planning het hoogste rechtsprekende orgaan. Op basis van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak werd gekozen voor een geluidsscherm van 4 bij 132 meter waarmee alle partijen akkoord gingen (Ministerie van I&W, 2016). In figuur 10 is met paarse lijnen het definitieve Tracébesluit weergegeven van 15 juni 2015 weergegeven. De herziening in 2016 had alleen gevolgen voor het geluidsscherm ter hoogte van de koelmanstraat en niet op de rest van het tracé (Platform participatie, 2015).



Figuur 10: Definitieve Tracévariant N35 Zwolle-Wijthmen. Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016)

5.1.3 De projectleiding gedurende de planfase, hoe worden besluiten genomen?

Provincie Overijssel, N35: *“In het geval van het stukje Zwolle-Wijthmen lag de uiteindelijke keuze en beslissing uiteindelijk wel bij het Rijk, maar dat is in goed overleg gegaan. Dat is door een gezamenlijke stuurgroep, een begeleidingsgroep de BBG gedaan”.*

In de infrastructurele planning is er per project een bevoegd gezag, in de meeste gevallen wordt deze rol door de eigenaar vervuld. Omdat het Rijk eigenaar is van de Rijksweg N35 was de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag. Wegens naamsverandering was dit van 2010-2017 de minister van Infrastructuur en Milieu en vanaf 2017 de minister van Infrastructuur en Waterstaat (Rijksoverheid, 2018). De provincie Overijssel geeft aan dat het gezamenlijk overleg geleid heeft tot consensus over de oplossing. Doordat de drie grootste partijen, het Rijk, de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel het dit keer eens werden over de Tracévariant werd een herhaling van 1995 voorkomen. Het Rijk was verantwoordelijk voor het wettelijk goed verlopen van de inspraakprocedures (provincie Overijssel, 2018).

De uiteindelijke projectleiding lag bij de bestuurlijke begeleidingsgroep, de BBG. In deze BBG zaten de gemeente Zwolle, provincie Overijssel, Rijkswaterstaat en het Rijk. Rijkswaterstaat schoof slechts sporadisch aan om op te hoogte te blijven (Van Beuzekom, 2018). De BBG werd door een ambtelijke stuurgroep, de ABG, ondersteund. De ABG moet ervoor zorgen dat de projectleiding goed geïnformeerd is en de juiste beslissingen kon nemen. Kleine gemeentes zoals Dalfsen schoven soms aan bij de ABG zodat ook hun belangen vertegenwoordigd werden (Bosch, 2018).

Provincie Overijssel, N35: *“Los van zo’n stuurgroep, elk orgaan neemt zijn eigen besluit. Dus uiteindelijk moet elk orgaan wie dan ook in de stuurgroep zit, die moet zich wel verantwoorden. Helemaal als er geld bij komt. De minister moet zich in de kamer verantwoorden, onze gedeputeerde moest dat hier doen en de wethouder heeft dat in de gemeenteraad moeten doen. Waarom doen we hieraan mee, waarom is het plan zoals het plan is. Lokaal spelen natuurlijk ook in de raad vaak wensen van kunnen we dan ook dit of als je daar toch bent dan zouden we dit nog graag willen. Ja die moeten ook zo’n uitleg hebben. Dit kan binnen het beschikbaar budget of hebben we er geld voor over.”*

Uit bovenstaande quote komt naar voren dat het belangrijk is dat de projectleiding en de BBG leden gedurende de planfase een duidelijk mandaat hebben. De BBG werkt volgens een consensus model. Op het moment dat de partijen het niet eens kunnen worden kan het ingewikkeld worden. Het vormen van een stuurgroep zorgt voor duidelijke en rechtstreekse communicatie tussen de leidende politieke stakeholders. De volgende quote van de provincie Overijssel geeft duidelijk weer hoe de verhoudingen binnen de BBG liggen.

Provincie Overijssel, N35: *“Uiteindelijk is ook de vraag wat breng jij in he. Kijk als jij hele grote wensen hebt maar je draagt niet bij en Zwolle heeft bijvoorbeeld veel beperktere wensen en die draagt daar wel in verhouding financieel aan bij, ja dan wordt het een lastig verhaal”*

De uiteindelijke besluiten zijn in dit project in een consensus model genomen. Alle respondenten gaven aan dat er geen grote koerswijzigingen of onenigheden geweest zijn gedurende het project vanaf 2007. Op enkele kleine wijzigingen na zijn er enkel tijds –en budget onenigheden geweest. Inhoudelijk zijn er geen grote discussiepunten geweest. De provincie Overijssel en de gemeente Zwolle geven aan hier blij mee te zijn geweest omdat ze bang waren dat de minister het plan anders wellicht weer in de ijskast zou hebben gezet. Het is de rol van de projectleiding om de keuzes duidelijk naar elkaar en naar de externe stakeholders te communiceren. Bosch (2018) geeft aan dat de communicatie van en met de burgers met name de verantwoordelijkheid en de rol van de gemeente is. Dit komt overeen met de bevindingen van Maghaddam (2012), Radujković en Sjekavica (2017) en Zhao et al. (2010).

Toen de BBG en Rijkswaterstaat naar het definitieve Tracébesluit toewerkten was het belangrijk dat hier goed over gecommuniceerd werd. Het is de verantwoordelijkheid van elk partij de stand van zaken juist en duidelijk te communiceren naar de achterban.

Provincie Overijssel, N35: *“Nee volgens mij heeft dat uiteindelijk een politieke afweging. Wat wij natuurlijk doen in dat soort trajecten er vinden uitgebreide gesprekken plaats. Je gaat naar het gebied heen je gaat die plannen vertellen, je hebt inspraakavonden, op het moment dat je individueel burgers raakt ga je gewoon op bezoek, de projectleider gaat er langs”*

Uit zowel de wetenschappelijke theorie als alle gevoerde gesprekken met de respondenten blijkt hoe belangrijk duidelijke communicatie en onderling vertrouwen is. Duidelijke communicatie en een eerlijk inspraaktraject heeft bijgedragen aan een breed gedragen Tracébesluit op 15 juni 2016. Met het definitieve Tracébesluit veranderde de rolverdeling binnen de projectleiding (BBG) wederom.

5.1.4 Projectfase: Uitvoering van het Tracébesluit

Na het definitieve Tracébesluit in 2015 begon de projectfase. Ook in de overgang naar de derde en laatste fase van het project veranderde de rolverdeling weer. Rijkswaterstaat begon met de aanbesteding en gunning van de verschillende contracten voor de bouw. Na een korte aanbestedingsronde tussen vijf bedrijven besloot Rijkswaterstaat het project te gunnen aan Heijmans BV (Heijmans, 2016). Nadat de inhoudelijke beslissingen genomen waren in de planfase deden de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle een stapje terug. Omdat het Rijk eigenaar is van de weg kwam het project en de uitvoering in handen van Rijkswaterstaat. De gemeente Zwolle heeft bijvoorbeeld nog maar één keer in de drie weken overleg gehad gedurende de projectfase (Bosch, 2018)

In de projectfase van het project neemt Rijkswaterstaat de dagelijks leiding over namens het Rijk. In de BBG heeft Rijkswaterstaat al wel meegepraat maar lag de uiteindelijke besluitvorming nog voornamelijk bij het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Zwolle. Omgevingsmanager van Beuzekom legt namens Rijkswaterstaat uit hoe de rolverdeling tijdens de projectfase verdeeld is.

Van Beuzekom, Rijkswaterstaat: *“Op het moment dat het eenmaal gaat rollen zo’n project ja dan zie je vaak dat wij of het helemaal zelfstandig gaan doen als Rijkswaterstaat, maar dat wij natuurlijk wel de regio meenemen in ambtelijk en bestuurlijk overleg.”*

In de projectfase van de N35 nam Rijkswaterstaat de leiding in handen. De respondenten van de provincie Overijssel en gemeente Zwolle bevestigden ook dat zij na het Tracébesluit een kleinere rol zijn gaan vertolken. Het contact tussen alle stakeholders bleef maar werd minder frequent.

Van Beuzekom, Rijkswaterstaat: *“Als we in de planstudiefase zitten tot aan het Tracébesluit van juni 2015 was ik ook betrokken, dan spreken we elkaar misschien 4 keer per jaar op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarna is eigenlijk de kogel door de kerk en is het veel meer uitvoeren wat je hebt afgesproken en elkaar informeren maar hoeven er vaak helemaal geen belangrijke beslissingen meer genomen te worden”*

In bovenstaande quote van Beuzekom komt duidelijk de rol van Rijkswaterstaat gedurende het project naar voren. In de planfase wil Rijkswaterstaat alleen op de hoogte blijven om goed voorbereid te zijn op de start van de projectfase. In het interview omschreef van Beuzekom dat er verschillende soorten koerswijzigingen kunnen optreden en hoe die bestuurlijk afgehandeld worden. In figuur 11 is weergegeven hoe de besluitvorming in het project N35 Zwolle-Wijthmen gedurende de projectfase is gelopen. De figuur is aan de hand van een aantal voorbeelden toegelicht.



Figuur 11: Proces grote en kleine koerswijzigingen. Bron: Auteur

Gedurende de projectfase kunnen er door contextuele veranderingen of afwijkende zienswijzen veranderingen plaatsvinden. Tijdens het gesprek met omgevingsmanager van Beuzekom kwam duidelijk het verschil tussen grote en kleine koerswijzigingen naar voren. Waar de exacte grens ligt tussen groot en klein is volgens van Beuzekom per project verschillend. Kleine wijzigingen vinden plaats binnen de eerder gemaakt afspraken, zonder overleg en op verantwoordelijkheid van de projectmanager. Voorbeelden van een kleine koerswijzigingen in dit project zijn een betere ontsluiting van enkele kavels en het verleggen van een sloot. Deze externe zienswijzen komen binnen tijdens één-op-één gesprekken met de bewoners of tijdens informatieavonden (Van Beuzekom, 2018). Dit komt overeen met de bevindingen en opvattingen van Butt et al. (2016). Grote koerswijzigingen vragen om een bestuurlijke en/of politieke heroverweging. In deze gevallen moeten alle partijen intern overleggen en in de BBG gezamenlijk weer tot consensus proberen te komen. Wanneer er grote koerswijzigingen moeten plaatsvinden leiden deze vaak tot tijds –en budgetoverschrijdingen (Butt et al., 2016; Beuzekom, 2018). Als er zienswijzen binnenkomen die zouden kunnen leiden tot grote koerswijzigingen is Rijkswaterstaat terughoudend. In dit project heeft er één grote wijziging plaatsgevonden in het Tracébesluit. Op 24 februari 2016 deed de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in de zaak en besloot de minister het Tracébesluit te herzien. Met name de bewoners waren het niet eens met het geluidsschermbereik van de Koelmanstraat en besloten beroep aan te tekenen (Ministerie van I&W, 2016).

Van Beuzekom, Rijkswaterstaat: *“als je terug zou moeten komen op het hoofdbesluit van 2015 zijn er consequenties. Dat betekent zoveel extra geld, dat betekent extra tijd extra, procedures. Als Rijkswaterstaat ben je terughoudend en verwijst je eigenlijk terug naar het bestuurlijke niveau”*

Tijdens alle fases van het project staat de projectleiding zeker open voor geluiden van buitenaf en willen ze graag meedenken volgens van Beuzekom: *“In het gehele proces zijn veel momenten van inspraak mogelijk maar op een gegeven moment houdt het wel een keer op”*. De projectleiders willen gedurende het project meedenken met de externe stakeholders, maar het uiteindelijke besluit blijft bij hun liggen.

Binnen dit project komt externe inspraak overeen met de conclusies van Leyenaar (2009). De rol van externe partijen blijft beperkt tot een adviserende en raadplegende rol. In haar boek ‘Rijkswaterstaat, on the horns of a dilemma’ stelt van den Brink (2009) dat Rijkswaterstaat zich heeft ontwikkeld tot een publiek georiënteerd overheidsorgaan. In de verkenning –en ontwerpfase denkt Rijkswaterstaat ook mee en staan ze open voor geluiden van buitenaf. In deze fases is de Rijkswaterstaat te herkennen zoals beschreven door van den Brink.

De volgende uitspraak van Van Beuzekom schetst ook het andere gezicht van Rijkswaterstaat: *“er zijn gewoon altijd nog wensen vanuit de bevolking of regio om dingen aangepast te krijgen. Als dat gewoon niet bij ons in onze opdracht zit ja dan zeggen we gewoon zit niet bij ons in de opdracht, tenzij er politiek of bestuurlijk een andere afspraak wordt gemaakt”*.

Eén van de aspecten binnen dit infrastructurele project waar burgers een beperkte invloed op hebben is de onteigening van bouwgronden. Volgens van Beuzekom zijn de onteigeningsprocedure één van de hoofdoorzaken van vertraagde projecten in Nederland. In de onteigeningsprocedure neemt Rijkswaterstaat de leiding en houdt het de andere partijen op de hoogte.

Van Beuzekom, Rijkswaterstaat: *“We hebben natuurlijk grondverwering gehad in een aantal dossiers. We hebben constant de regio wel geïnformeerd hoe de stand van zaken is en uiteindelijk beland je ook bij een aantal dossiers in de onteigening. Dan stuur ik vanuit mijn rol als omgevingsmanager een bericht naar de regio en zeg van helaas we hebben op die en die dossiers een onteigening en dat betekent dit en dit voor de planning. Dat soort informatie die delen we dan. Dat is volledig Rijkswaterstaat maar het is meer dat ik regio informeer.”*

Alle respondenten gaven aan dat er altijd een eerlijk en reëel bod wordt gedaan op de grond van gedupeerde burgers. Het is in die zin een eerlijk proces, maar op een gegeven moment hebben burgers geen keuze meer. Van Beuzekom: *“je legt gewoon een reëel bod op tafel en op een gegeven moment dan moet men kiezen he. Accepteert men het of niet. Zo niet dan gaan we toch de onteigening in. Dit soort zaken die kunnen vooral invloed hebben op de tijd en planning, maar niet op het eindresultaat”*

Het beschikbare budget heeft wel een duidelijke invloed op het eindresultaat. In de inleiding is verteld hoe het budget voor het project tot stand is gekomen. Om te voorkomen dat infrastructurele projecten ver over budget gaan hanteert het Rijk een strenge standaard rekenmethodiek om project controle te behouden. Dit komt overeen met de conclusie van Flyvberg (2014, in Brunet en Aubry, 2016) dat publieke infrastructurele projecten uitgevoerd worden met een strenge project controle. Hiermee moeten met name budgetoverschrijdingen voorkomen worden en alle vooraf gestelde doelen behaald worden.

Willem Bosch, Gemeente Zwolle: *“Het ministerie heeft dan een standaard rekenmethodiek waarop haar projecten haalbaar acht zeg maar. Die is dan weer ingegeven door projectoverschrijding uit het verleden en de tweede kamer probeert daarmee alle risico’s te vermijden. Dus risico werd op risico gestapeld. Het budget is twee keer toe niet toereikend geweest om het project door te laten lopen. De afspraak was dat als er in de tussentijd sprake was van een geprojecteerde budgetoverschrijding er eerst weer bezuinigd zou moeten worden voor het verder gepland/gebouwd zou kunnen worden. Dus wij hebben ook een paar bezuinigingsrondes meegemaakt omdat er wellicht een overschrijding zou gaan plaats vinden. Wij vonden dat flauwe kul want volgens ons was er geld zat. Maar het rijk zei gewoon nee. Vervolgens ben je weer een jaar of twee kwijt om de discussie te voeren waarop dan bezuinigd moet gaan worden.*

Kort na de aanbesteding bleken de kosten lager te liggen dan in eerdere onderzoeken geraamd was. Hierdoor werd besloten om een eerder geschrapte fietsbrug bij de kruising Oldeneeallee – Heinoseweg weer in de planning op te nemen. Omdat de maximale snelheid en het de verwachte verkeer op de N35 beide stijgen zijn alle partijen blij dat de fietsbrug er voor de veiligheid alsnog komt (Gemeente Zwolle, 2016). Willem Bosch gaf aan dat hij hier zich namens de gemeente Zwolle met name hard voor heeft gemaakt. Hij stelde wel dat binnen de gemeente Zwolle niet iedereen even enthousiast was over de fietsbrug maar dat de mening van hem is gevolgd. De lagere aanbestedingskosten hebben het eindresultaat verbeterd, maar de tijdsplanning negatief beïnvloed. De huidige prognose is dat de

vernieuwde N35 per 25 juni 2018 volledig klaar is en opengesteld wordt voor het verkeer (Beuzekom, 2018)

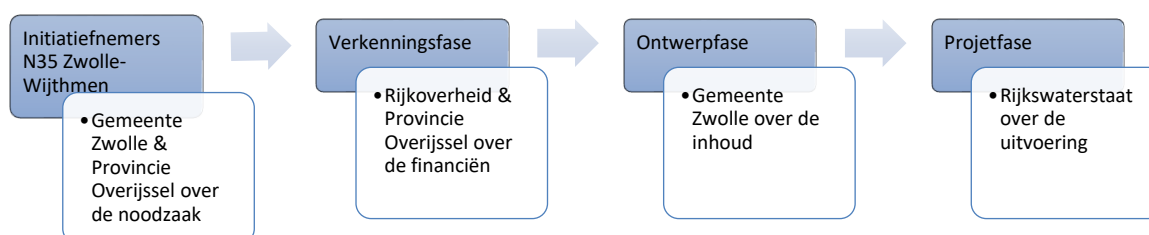
5.1.5 Algemene opvatting van de respondenten over het project N35 Zwolle-Wijthmen

Het project N35 Zwolle-Wijthmen is voltooid, 25 juni is de weg volledig opgesteld voor het verkeer (Beuzekom, 2018, RTV Oost, 2018). Het project heeft zich vanaf 1995 vooral gekenmerkt door het constante uitstellen en temporiseren. Ondanks de lengte van het project gaven alle respondenten aan dat het draagvlak voor het project, met name in de regio, altijd gebleven is. Belangrijke reden voor het behouden van draagvlak is de duidelijke communicatie en goede samenwerking tussen de stakeholder geweest. Alle respondenten gaven aan dat er gedurende het project in alle eerlijkheid en openheid met elkaar gecommuniceerd is.

Een belangrijke reden voor de constante vertraging van het project zijn volgens Willem Bosch de ambtelijke wisseling, de financiële overleggen en wisselende prioriteiten geweest. De gemeente Zwolle heeft de communicatie naar bijvoorbeeld de gemeente Wijthmen vaak moeten aanpassen wegens nieuwe verträgen.

Willem Bosch, gemeente Zwolle: *“Ik ging er vanuit toen wij gestart zijn in 2007 weer, dat het wel binnen 3 jaar zou liggen. Ook dat heb ik toen wel weer geroepen richting de bewoners van Wijthmen. Vervolgens ontdekte ik weer dat de prioriteit van het Rijk weer was verlegd. Het proces kenmerkte zich niet zozeer bestuurlijke variatie maar met name heel sterk door ambtelijk wisselingen. Vanuit de provincie heb ik volgens mij wel 4,5 of 6 projectleiders meegemaakt.”*

Voor de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel stond de aanpak van de N35 hoog op de agenda. Met name de bestuurlijke lobby en acties om de N35 in het MIRT-programma van het Rijk te laten opnemen heeft veel moeite en manuren gekost. De substantiële bijdrage van de provincie Overijssel is een belangrijk moment geweest in het project en heeft in combinatie met bestuurlijke lobby uiteindelijk tot toezeggingen van het Rijk geleid. Alle respondenten bevestigden dat er gedurende het project wisselende projectleidingen en projectleiders zijn geweest. De ambtelijke wisselingen maken een effectieve en efficiënte sturing van het project niet gemakkelijk. Ook de rolverdeling binnen de projectleiding (ABG & BBG) veranderde per projectfase. In figuur 12 zijn de fases, rolverdeling en belangrijkste onderwerp weergegeven. Alle partijen waren bij alle fases betrokken maar de rolverdeling en invloed van de verschillende stakeholders wisselden.



Figuur 12: Projectleiding en de meeste invloed per fase van de planning. Bron: Auteur

Alle respondenten gaven aan dat politieke veranderingen of achtergronden van stakeholders weinig invloed hebben gehad op het project N35 Zwolle-Wijthmen. Het project heeft weinig grote fysieke koerswijzigingen gekend. Toen het Tracébesluit éénmaal vaststond in 2015 is door de Raad van State alleen nog besloten het geluidsschermbij de koelmanstraat te herzien. Deze wijzigingen had geen invloed op de rest van het project. Kleine wijzigingen die binnen de gemaakte bestuurlijk afspraken vallen worden in de projectfase afgewikkeld door Rijkswaterstaat (Beuzekom, 2018 ; Bosch, 2018)

Willem Bosch, gemeente Zwolle: *Nee niet zo zeer een hele bewust of een bestuurlijk interventie in de keuze van het tracé of wat dan ook. Als ik het analyseer dan zou het enige waarin een bestuurlijke interventie, al hoewel ik me afvraag en hoever dat een bestuurlijke interventie was is zeg maar even in het temporiseren van het hele verhaal”.*

Eriksson et al. (2017) beargumenteren dat naast tijd –en budgetoverschrijding ook de maatschappelijke voordelen negatief beïnvloed worden door het niet kunnen gebruiken van cruciale infrastructuur. De duur van het project heeft ervoor gezorgd dat de verkeersproblematiek in de tussenliggende periode is toegenomen. Bovenstaande quote van Willem Bosch verwoordt hoe de gemeente Zwolle en de provincie Overijssel het project hebben ervaren. In combinatie met de bevindingen van Eriksson et al. (2017) heeft de duur van het project geen positieve invloed gehad. Het belangrijkste moment heeft plaatsgevonden tijdens de financiële vergaderingen tussen het Rijk en de provincie Overijssel. Toen de N35 Zwolle-Wijthmen éénmaal weer in het MIRT-programma werd opgenomen kon het project doorgaan. Het project kenmerkt zich met name door de enorme lengte van het project (1995-heden). Achteraf gaf aannemer Heijmans aan dat de daadwerkelijk uitvoering zelfs in drie maanden zou hebben gekund, wat de lengte van het proces nog vervelender maakt (Bosch, 2018)

5.1.6. Ontwikkeling gedurende de laatste week van het onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn er verschillende ontwikkelingen rondom de N35 geweest. 25 juni 2018 is de weg definitief geopend voor het verkeer, Rijkswaterstaat heeft zich hiermee aan haar eigen planning gehouden (Van Beuzekom, 2018). Op politiek niveau deed zich ook een interessante ontwikkeling voor. Tijdens de behandeling van de perspectiefnota, de belangrijkste begroting voor het aankomende jaar van de provincie Overijssel, stond ook de N35 op de agenda. De coalitiepartijen CDA, VVD en CU dienden een motie in om nog dit jaar tot afspraken te komen met het Rijk over de resterende knelpunten in de N35. Het uiteindelijk einddoel: Eén weg tussen Almelo en Zwolle, volledig tweebaansweg, ongelijkvloerse kruisingen en een maximumsnelheid van 100 km/u (RTV Oost, 2018). Deze ontwikkeling bevestigt nogmaals dat infrastructuur altijd aan verandering onderhevig is en dat er voorlopig nog niet uitgebouwd is aan de N35.

5.2. Case Noordelijke randweg Utrecht

5.2.1. Aanleiding

Deze reconstructie is gebaseerd op een interview met de gemeente Utrecht, het bijwonen van een vergadering van de adviescommissie NRU, een interview met bewonersplatform Overvecht en verschillende beleidsdocumenten. Tijdens het interview met één van de projectleiders van de gemeente Utrecht en de vergadering van de adviescommissie was het maken van een geluidsopname niet toegestaan. In plaats van transcripten zijn daarom uitgebreide aantekening gemaakt die in de bijlagen zijn opgenomen. Deze reconstructie is grotendeels gebaseerd op beleidsdocumenten en aangevuld met de gemaakte aantekening gedurende de primaire dataverzameling.

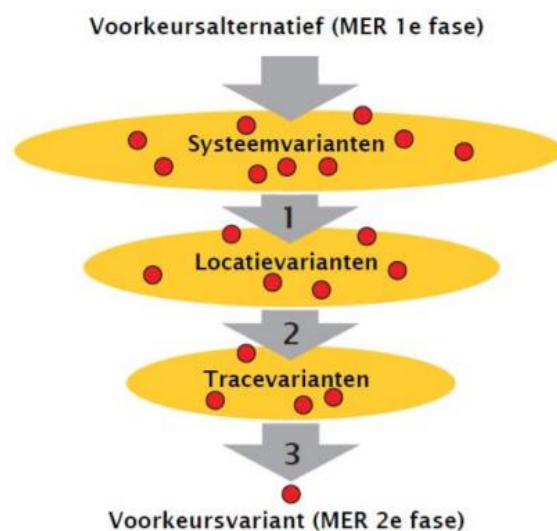
De voornaamste reden voor het aanpassen van de noordelijke randweg Utrecht is de groei van de stad. Tot 2030 groeit het aantal inwoners van Utrecht naar 400.000 en dit brengt uitdagingen met zich mee (keuzedocument NRU, 2017). De gemeente Utrecht verwacht dat het groeiende inwonersaantal gepaard zal gaan met groeiende verkeersdrukke en mobiliteitsproblemen. De gemeente Utrecht verwacht dat het huidige verkeersnetwerk de groeiende verkeersdrukke niet kan dragen. De leefbaarheid zal worden aangetast, fietsers en wandelaars hebben geen ruimte en lange files vergroten de reistijd van de automobilisten. In het mobiliteitsbeleid Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen 1 besloot de gemeente Utrecht dat de noordelijke randweg Utrecht definitief aan vernieuwing toe is (keuzedocument NRU, 2017)

Historisch gezien is de verkeersdoorstroom in Midden-Nederland van groot nationaal, regionaal en lokaal belang geweest. De NRU is een belangrijk onderdeel van in het wegennet rond Utrecht (OTB A27/A12, 2016). In het begin van de twintigste eeuw voerde Rijkswaterstaat een mobiliteitsnetwerkanalyse van Midden-Nederland uit. De ring Utrecht werd aangestipt als één van de probleemgebieden binnen de driehoek Utrecht-Hilversum-Amersfoort (Ikgaverder, 2009). De Ring Utrecht is opgedeeld in drie delen: Het deel A27/A12 door het Rijk, de A2 door de provincie Utrecht en de noordelijke randweg Utrecht door de gemeente Utrecht (Bewonersplatform Overvecht, 2018; gemeente Utrecht, 2018). Vanwege de eigendomssituatie van de wegen is gekozen voor deze driedeling. Binnen dit onderzoek is de focus gelegd op de NRU. Omdat alle drie onderdelen één volledige en goed ontsluitende ring Utrecht moeten vormen wordt er onderling met elkaar afgestemd.

De verkenning en planstudies voor de gehele ring Utrecht zijn gestart in 2008 (Keuzedocument NRU, 2017). Dit heeft in 2010 geleid tot een zeer ruim en breed opgesteld voorkeursalternatief voor de NRU. In 2010 was de provincie Utrecht nog nauwer betrokken bij de NRU en heeft daardoor ook invloed gehad op het voorkeursalternatief. Nadat het voorkeursalternatief was gemaakt en de financiën waren geregeld heeft de provincie zich teruggetrokken. De provincie verlegde de focus daarna naar hun gedeelte van de ring Utrecht: de aansluiting van de 'Zuilense ring' op de A2 (respondent projectleiding NRU, 2018). In het voorkeursalternatief voor de NRU werden de contouren van het plan zichtbaar, maar werd ook nog veel opengelaten. In het Keuzedocument (2017) zijn de drie belangrijkste vragen die in 2010 opgesteld werden samengevat:

- Wordt de maximumsnelheid 80 km/u of 100 km/u?
- Wordt de NRU een 2x2 of 2x3 weg?
- Welke oplossingen zijn wenselijk voor de kruispunten Ghandiplein, het Dunantplein en het Kochplein?

Om van voorkeursalternatief tot voorkeursvariant te komen is er in het NRU project gekozen om een trechtermodel toe te passen. In figuur 13 is het toegepaste trechtermodel voor de NRU weergegeven.



Figuur 13: Trechtermodel NRU. Bron: Keuzedocument NRU, 2017

5.2.2. Verkenningfase – Het (U)trechtermodel

Na het vaststellen van het voorkeursalternatief in 2010 werd de verkenningfase van de NRU gestart. Aan de hand van het trechtermodel moest de verkenningfase uiteindelijk leiden tot een voorkeursvariant. In het geval van de N35 Zwolle-Wijthmen werd de voorkeursvariant de voorkeursbeslissing genoemd. Uit de interviews en de beleidsdocumenten is gebleken dat dit vergelijkbare beslissingen zijn geweest, alleen de terminologie is anders. In het trechterproces richting de voorkeursvariant hebben stakeholders kunnen participeren. Inwoners van bijvoorbeeld Overvecht hebben getracht invloed uit te oefenen vanwege het belang van de NRU voor hun wijk en leefomgeving. De stad Utrecht betreft middels haar participatiebeleid de wijkraaden van Utrecht bij de besluitvorming (respondent projectleiding NRU, 2018). De respondent van het bewonersplatform Overvecht legde de rol en invloed van een wijkraad en een bewonersplatform in het NRU-project uit.

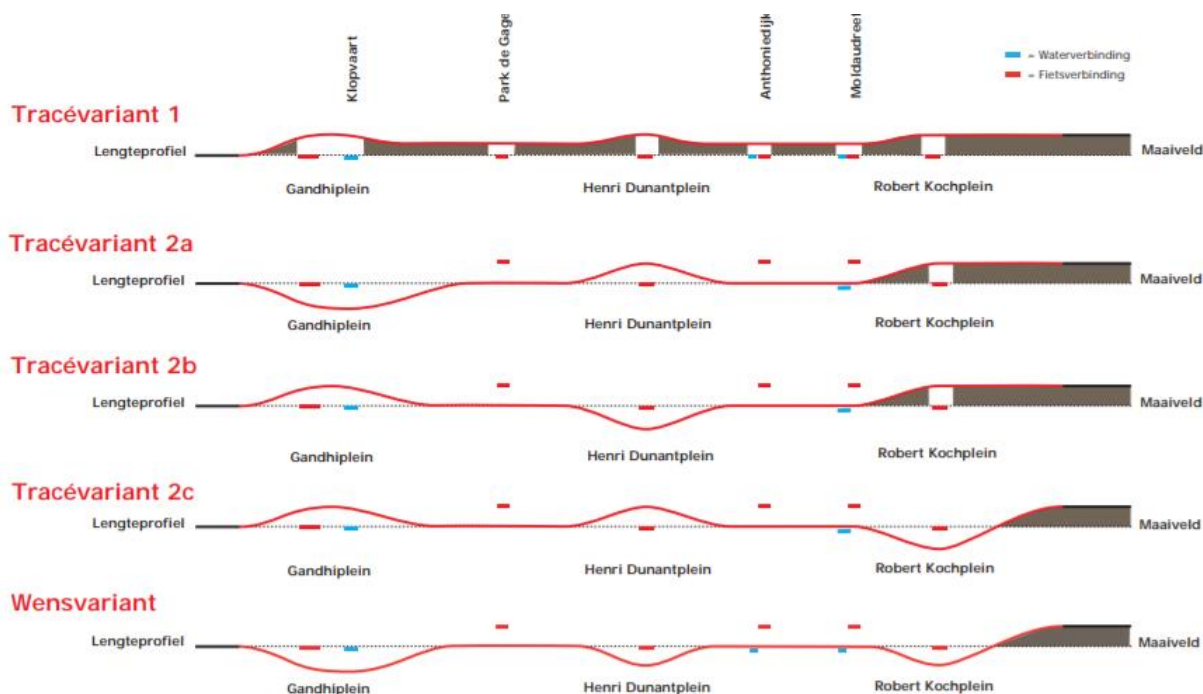
Bewonersplatform Overvecht, NRU: *“Binnen zowel de wijkraad Overvecht en het bewonersplatform hebben we een werkgroep verkeer. Dat is een gezamenlijke werkgroep en dat was ook altijd tactisch heel handig want als bewonersplatform kun je reageren naar de raad, contacten hebben met de gemeenteraad, dus zeg maar inspreken en daar je zegje doen. Het bewonersplatform heeft een positie als gevraagd/ongevraagd adviseur van het college. Vanuit de wijkraad is meer formeel, maar je kunt dus vanuit de werkgroep verkeer alle twee de wegen bewandelen dus dan komt het ook weer samen gemeenteraad, bestuur en college”.*

De respondent van het bewonersplatform Overvecht gaf aan dat de officiële inspraak van de bewoners in de verkenningfase verliep via de wijkraad en informatieavonden. Deze inspraak ging in de vorm van het vragen van raad en het geven van advies. Ook konden individuele zienswijzen worden ingediend tijdens de trechterstappen (Keuzedocument NRU, 2014). De contacten en kennis die in voorgaande projecten door de wijkraad waren vergaard hebben hierin geholpen. Het uiteindelijk besluit lag bij de projectleiding, die op dit moment van de planning voornamelijk bestond uit de provincie en gemeente Utrecht. Het Rijk was in de verkenningfase een afstandelijke financiële partner (Keuzedocument NRU, 2017; respondent projectteam NRU, 2018).

In de eerste stap van het trechtermodel zijn negen alternatieven onderzocht. De rode stipjes in figuur 13 corresponderen met het aantal alternatieven aan de start van elke trechterstap. In de eerste fase zijn op basis van interne specialisten, bewoners en andere belanghebbenden keuzes gemaakt (Keuzedocument NRU, 2012). In de eerste trechterstap zijn op basis van de in paragraaf 5.2.1 gestelde openvragen, negen varianten opgesteld. Hieruit is het volgende gebleken: *“de conclusie is dat drie ongelijkvloerse kruisingen, 2x2 rijstroken en een maximum snelheid van 80 km/uur de doelstellingen op gebied van doorstroming en leefbaarheid het beste mogelijk maken”* (Keuzedocument NRU, 2017,

p. 60). De projectleiding beseftte dat het realiseren van drie onderdoorgangen bij de kruispunten financieel niet haalbaar is. Ondanks deze realisatie is de ‘wensvariant’ meegenomen vanwege een sterke wens vanuit omwonenden en andere stakeholders. Er werd besloten om zes varianten mee te nemen naar trechterstap twee (figuur 13). Een belangrijke toevoeging is dat in trechterstap één werd besloten dat inhoudelijke besluiten over bijvoorbeeld leefbaarheid pas na de verkenningsfase zou plaatsvinden.

In de tweede trechterstap, die begon in 2011, ligt de nadruk op de uitwerking van de drie kruispunten (Keuzedocument, 2017; Bewonersplatform Overvecht, 2018). Een belangrijk verschil ten opzichte van trechterstap één is dat op 3 december 2010 werd besloten de A27/A12, de A2/Zuilensering en de NRU als zelfstandig projecten te benaderen. Hiermee werd de gemeente Utrecht zelfstandig projectleider van de NRU. De focus in de tweede trechterstap lag op de uitwerking van de drie verkeerspleinen. De respondent van het bewonersplatform gaf aan dat de uitwerking van de kruispunten voor de omwonenden belangrijk was, en nog steeds is. In deze trechterstap werden de eerste kleine ontwerpkeuzes gemaakt. De zes overgebleven varianten varieerden in soort aansluiting (verhoogd of onderdoorgang), de uitwerking van de kruisingen (kruispunt of rotonde) en de mogelijkheden om leefbaarheid en natuur in te passen in de ontwerpfase (Keuzedocument NRU, 2017). De respondent van de gemeente Utrecht gaf aan dat gedurende alle trechterstappen de aanbevelingen en bevindingen in de MER-rapporten belangrijk zijn geweest in de keuzes die de projectleiding heeft gemaakt. Een belangrijk besluit in deze trechterstap is de keuze voor een zo klein mogelijk ruimtebeslag geweest. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat de NRU in- en uitvoegstroken krijgt en geen klaverblad structuren (Keuzedocument NRU, 2012). Dit besluit is met name gemaakt voor de leefbaarheid. Met deze oplossing blijft het zicht op het Noorderpark het meest gewaarborgd. De respondent van het bewonersplatform Overvecht gaf aan dat leefbaarheid ook een belangrijk punt is voor de omwonenden. Aan het eind van de tweede trechterstap werd duidelijk dat met het budget slechts één onderdoorgang mogelijk was. Op basis van het MER, interne verkeersspecialisten en advies van de overige stakeholders besloot de projectleiding vier tracévarianten mee te nemen naar de derde trechterstap. Vanaf de tweede trechterstap tot heden zijn er nog geen definitieve besluiten gevallen over de kruispunten Ghandiplein, Dunantplein en Kochplein. In paragraaf 5.2.5 wordt uitgelegd op welke manier het beperkte budget de besluitvorming over de verkeerspleinen beïnvloedt.



Figuur 14: Overgebleven tracévarianten in trechterstap 3. Bron: IPvE, 2017

De derde en laatste trechterstap begon met vier overgebleven tracévarianten. In figuur 14 zijn vijf varianten afgebeeld omdat ook de wensvariant weer is meegenomen, ondanks dat het budget niet toereikend was. Na onderzoek zijn tracévariant 1 en de wensvariant afgefallen. Tracévariant 1 voldeed niet aan de voorwaarde van minimaal één onderdoorgang en de wensvariant paste niet binnen het budget. Het zo lang meenemen van de wensvariant geeft een indicatie dat de projectleiding openstaat voor de wensen en ideeën van externe stakeholders. Tussen de tracévarianten 2a, 2b en 2c werd nog geen keuze gemaakt door de projectleiding. Eén van de redenen hiervoor was dat de verschillen tussen de varianten klein zijn. De belangrijke reden voor het uitstellen van de keuze was de vertraging van het project door het Rijk. Gedurende trechterstap drie is het NRU project in 2013 kortstondig uitgesteld vanwege Rijksbezuinigingen (Gemeente Utrecht, 2014; Keuzedocument NRU, 2017; respondent projectteam NRU, 2018). De gemeente Utrecht had de projectleiding in handen maar het Rijk levert de belangrijkste financiële bijdrage. Het Rijk draagt ongeveer 70 procent van de projectkosten, de provincie Utrecht 20 procent en de gemeente Utrecht 10 procent (respondent projectteam NRU). In 2014 herriep de minister haar beslissing om het geld 10 jaar vooruit te schuiven en alsnog in 2020 beschikbaar te stellen (gemeente Utrecht, 2014). Ondanks dat het Rijk in het NRU project zeer terughoudend is, kon het met één besluit het project zeer sterk beïnvloeden. De respondent van het bewonersplatform Overvecht zei het volgende over het uitstellen van het project in 2013. In haar uitleg komen politieke en economische motieven naar voren.

Respondent bewonersplatform Overvecht: “Ongeveer eind 2013, begin 2014 net voor de gemeenteraadsverkiezingen die er toen waren, eigenlijk de nadagen van de economische crisis. Toen heeft de minister gezegd ik stel het geld nog niet beschikbaar. Ik schuif het 10 jaar naar achteren. Op dat moment zou eigenlijk het keuzedocument en voorkeursvariant vastgesteld worden. Toen heb ik gelobbyd en ook tegen de wethouder gezegd van hier hebben we 2,5 jaar werk in zitten. Het gaat eigenlijk niet zo zeer alleen om een voorkeursvariant voor de weg, we hebben ook een gebiedsstudie omdat het groter en ruimer is, het gaat niet alleen over de weg. Het gaat ook over de verbindingen met het Noorderpark, de groene verbindingen, de blauwe verbindingen, ecologische verbindingen, noem maar op al dat soort dingen meer. Deze gebiedsvisie moeten we vaststellen dus mijn advies zou zijn laat het toch in de raad vaststellen, maar maak nog geen keuze voor welke onderdoorgang verdiept zou moeten zijn want de verschillen zijn gering in de voordelen die ze opleveren. Toen heeft inderdaad de wethouder het in de raad vlak voor de verkiezingen unaniem vastgesteld, ondanks dat de VVD in haar verkiezingsprogramma andere uitgangspunten hadden. Die hadden het liefst 100 km per uur op deze weg gehad terwijl de voorkeursvariant stelt dat het 80 km moet zijn, 2 keer 2 rijbanen en ongelijkvloerse kruising. Dat is toen vastgelegd en toen eind 2014, dat is ook weer een belangrijk punt, zei de minister: ik haal het geld toch weer naar voren. Op dat moment kon de volgende fase van de planstudie weer opgestart worden. Toen is er weer opnieuw een participatiegroep ingericht en dat is de adviesgroep waar je nu bij zat. “

De respondent van het bewonersplatform legde uit dat de gemeentelijke politiek en lokale stakeholders mee hebben geholpen de NRU weer naar voren te halen. In haar quote komen politieke motieven naar voren. In samenwerking met andere externe stakeholders is gelobbyd om een voorkeursvariant te laten vaststellen door de oude gemeenteraad. Ze gaf aan dat dit een belangrijk moment is geweest. In haar opinie was het NRU project anders tussen 2013 en vandaag nauwelijks opgeschoten. Dat zowel de landelijke als gemeentelijke politiek op dat moment geleid werd door de VVD is een belangrijke reden geweest dat het project weer vervroegd werd door de minister (Bewonersplatform Overvecht, 2018). Met deze beslissing van de minister zijn lange vertragingen van het NRU project voorkomen. Eriksson et al. (2017, p.1512) beargumenteren het gevaar van vertraging in infrastructurele projecten: *“project delays will postpone use of the infrastructure, thereby reducing societal benefits from travel and transport.”* De keuze van de minister om het geld eerder beschikbaar te stellen vergroot de maatschappelijke baten die met het project gehaald worden op kortere termijn. Eriksson et al. stellen daarnaast dat vertraging variabele kosten zoals personeelskosten vergroten vanwege de langere reistijd. Het niet verloren willen laten gaan van 2,5 jaar werk en investeringen was één van de argumenten om het project weer naar voren te halen. Nadat de minister besloot het geld weer eerder beschikbaar te stellen kon het project de ontwerpfasen starten. In de ontwerpfasen komt naar voren op welke manier de gemeente Utrecht externe participatie toepast in het NRU project.

De derde trechterstap werd afgesloten met de keuze tracévariant 2 als voorkeursvariant aan te wijzen. De inhoudelijk invulling en uitwerking van onder andere de verkeerspleinen werd uitgesteld, maar met de keuze van tracévariant 2 stonden de volgende inhoudelijk keuzes vast:

- 80 km/uur op 2x2 rijkstroken.
- De weg moest een groene sfeer uitademen en in de omgeving passen.
- Drie ongelijkvloerse verkeerspleinen waarvan minimaal één verdiept (Keuzedocument NRU, 2014)

5.2.3. Ontwerpfase, uitwerking van de voorkeursvariant tot heden.

Met het vaststellen van de voorkeursvariant in 2014 ging het project de ontwerpfase in. De ontwerpfase is momenteel nog bezig waardoor er nog veranderingen kunnen optreden in de uiteindelijk uitkomst. Deze reconstructie is gebaseerd op informatie die tijdens het schrijven van het onderzoek beschikbaar was. De inhoudelijke invulling van het plan staat centraal gedurende de ontwerpfase. Zoals in trechterstap één afgesproken was, wordt in deze fase ook gekeken hoe leefbaarheid ingepast kan worden binnen het plan (Keuzedocument NRU, 2017). Omdat de gemeente Utrecht de projectleiding in handen heeft wordt er officieel niet toegewerkt naar een Tracébesluit, maar naar een bestemmingsplan. De gemeenteraad van Utrecht moet uiteindelijk voor het plan stemmen en heeft daarmee het officiële bevoegde gezag (Gemeente Utrecht, 2018; MIRT, 2018). Omdat het project afhankelijk is van de financiële steun van het Rijk en de provincie Utrecht zullen zij officieus ook akkoord moeten gaan. Gedurende de ontwerpfase liggen de inhoudelijk beslissingen wel volledig bij de projectleiding van de gemeente Utrecht.

In het toewerken naar een inhoudelijk bestemmingplan en voorkeursalternatief besloot de gemeente Utrecht bewoners te betrekken bij de besluitvorming. De respondent van de gemeente Utrecht onderstreept dat participatie van stakeholders belangrijk is en dat er veel energie in gestoken wordt. Om een zo breed mogelijk ‘omgevingsadvies’ tot stand te kunnen brengen is er op 1 juli 2015 een adviesgroep opgericht. Deze adviesgroep bestaat uit omwonenden, ondernemers en vertegenwoordigers van belangengroepen (Gemeente Utrecht, 2018). De adviesgroep komt ongeveer om de zes weken bijeen. De projectleiders van de gemeente Utrecht zijn ook aanwezig om samen de voortgang van het project te bespreken. Naast de adviesgroep heeft de gemeente Utrecht ook veel contact gehad met Rijkswaterstaat voor de afstemming van de NRU en de A27/A12. Ook de provincie Utrecht is gesprekspartner geweest vanwege de financiële bijdrage die zij leveren (IPvE, 2017). Samen moest worden toegewerkt naar een Integraal Programma van Eisen (IPvE) en een Functioneel Ontwerp (FO). Het FO is de eerste volledig inhoudelijk tracévariant op basis van het IPvE.

5.2.4. Het IPvE en FO in samenwerking met de adviescommissie

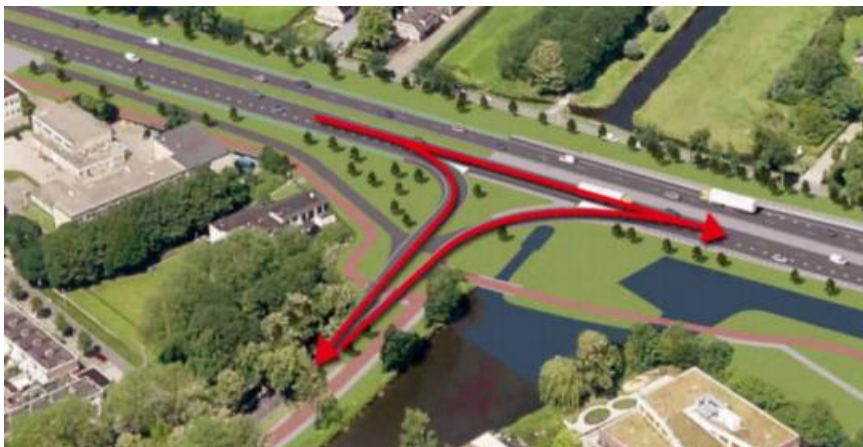
De oprichting van de adviescommissie op 1 juli 2015 was het startpunt van de inhoudelijke discussies (adviescommissie, 2018; bewonersplatform, 2018). Het IPvE en het FO beschrijven de eisen en maatstaven waaraan de NRU moet gaan voldoen (respondent projectteam NRU, 2018). De gemeente Utrecht zegt participatie in grote projecten belangrijk te vinden en dit is een belangrijke reden geweest voor het betrekken van een adviescommissie in de besluitvorming (IPvE, 2017)

Eén van de eerste besluiten die genomen werd aan het begin van de ontwerpfase is het betrekken van de wijk Overvecht in het project. Alle respondenten en leden van de adviescommissie beaamden dat Overvecht in het verleden vaak achtergesteld is. De bewoners van Overvecht zijn meermaals in opstand gekomen over met name de allocatie van het gemeentelijk budget. Eén van de adviescommissie leden verwoorde het als volgt: *“Wanneer wij eens wat willen is er nooit geld. Als er vervolgens tientallen miljoenen nodig zijn voor die tramlijn naar de uithof is het er wel ineens”*. Deze uitspraak en bevinding lijkt overeen te komen met de bevindingen van Liu et al. (2016). Zij concludeerden dat lokale gemeenschappen worden gemotiveerd om in opstand te komen wanneer het idee heerst dat er met hun belangen geen rekening wordt gehouden. De respondent van het bewonersplatform ging hier met onderstaande quote op in.

Bewonersplatform Overvecht: *“Ik heb altijd gezegd, de bewoners van Overvecht zijn wel veranderingsbereid. Het is duidelijk dat er iets aan de weg moet gebeuren, maar het moet wel op een goede en eerlijke manier gebeuren”*

In het IPvE is rekening gehouden met de wensen van de bewoners. Zowel de respondent van de gemeente Utrecht als de leden van de adviescommissie bevestigden dit. Tracévariant 1 scoorde in het onderzoek van de interne specialisten van de gemeente Utrecht hoger dan de tracévarianten 2a, 2b en 2c. Een tracé met maar één onderdoorgang weegt niet op tegen de voordelen van een verhoogd tracé in tracévariant 1 (IPvE, 2017). Tracévariant 1 is afgefallen op basis van de wensen van de inwoners van Overvecht (Gemeente Utrecht, 2018). De wijk Overvecht en de interne specialisten van de gemeente Utrecht beoordeelden leefbaarheid op een andere manier. Dat de projectleiding uiteindelijk is meegegaan in de wens van de omwonenden is opvallend. Leefbaarheid in Overvecht is daarmee een belangrijk doel geworden binnen het NRU project. De doelstelling van het project werd uitgebreid tot *‘Het verbeteren van de doorstroming op de NRU op een verkeersveilige wijze en het zoveel mogelijk verbeteren van de leefbaarheid in Overvecht’*. Met leefbaarheid wordt het terugdringen van geluidsoverlast en het verbeteren van de luchtkwaliteit bedoeld (IPvE, 2017; Keuzedocument NRU, 2014).

Eén van de belangrijkste onderwerpen voor de adviescommissie en de wijk Overvecht is de Moldaudreef. Voornamelijk door de adviescommissie werd duidelijk dat de huidige aansluiting een goede doorstroom op ring Utrecht niet mogelijk maakt. In de huidige situatie wordt de aansluiting van de Moldaudreef met stoplichten geregeld en dit voldoet niet aan de doorstroom eisen van de NRU (Keuzedocument Moldaudreef, 2017). In de zoektocht naar de juiste variant is wederom een trechtermodel gebruikt. Op basis van intern onderzoek en het advies van de adviescommissie is één variant gekozen. Deze variant is meegenomen en gebruikt in het opstellen van het IPvE. In figuur 15 de gekozen T-variant met één oprit en één afrit weergegeven (Keuzedocument Moldaudreef, 2017). Er werd één belangrijke voorwaarde gesteld aan deze koerswijziging, het moet binnen het bestaande budget voor de NRU passen en niet één van eerder gestelde voorwaarden benadelen. De Moldaudreef lijkt hiermee een ondergeschikt onderdeel van het project te zijn. Op dit moment zijn zowel de adviescommissie als het bewonersplatform Overvecht tevreden met de oplossing. Voor het onderlinge vertrouwen tussen de inwoners van Overvecht, de adviescommissie en de projectleiding is het belangrijk dat er geen negatieve veranderingen staan in het uiteindelijke bestemmingsplan ten opzichte van het huidige plan (figuur 15).



Figuur 15: T-variant Moldaudreef. Bron: IPvE, 2017

De adviescommissie en respondent van het bewonersplatform Overvecht begrijpen dat het projectteam van de gemeente Utrecht niet in een gemakkelijke positie zit. De respondent van het bewonersplatform Overvecht omschrijft het dilemma van het projectteam en de gemeente Utrecht.

Bewonersplatform Overvecht: *“het projectteam zit binnen een bepaalde beperking en dat is net het verschil met een project vanuit Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat die bekijkt het gewoon heel vierkant, dit is onze opdracht en zo gaan we het doen. Dat klopt. Terwijl onze projectgroep hier, die wordt gestuurd ook weer door de wethouder. De wethouder en dan heb je ook weer de gemeenteraad en dan zeggen wij wacht eens even jullie moeten opkomen voor de burgers.*

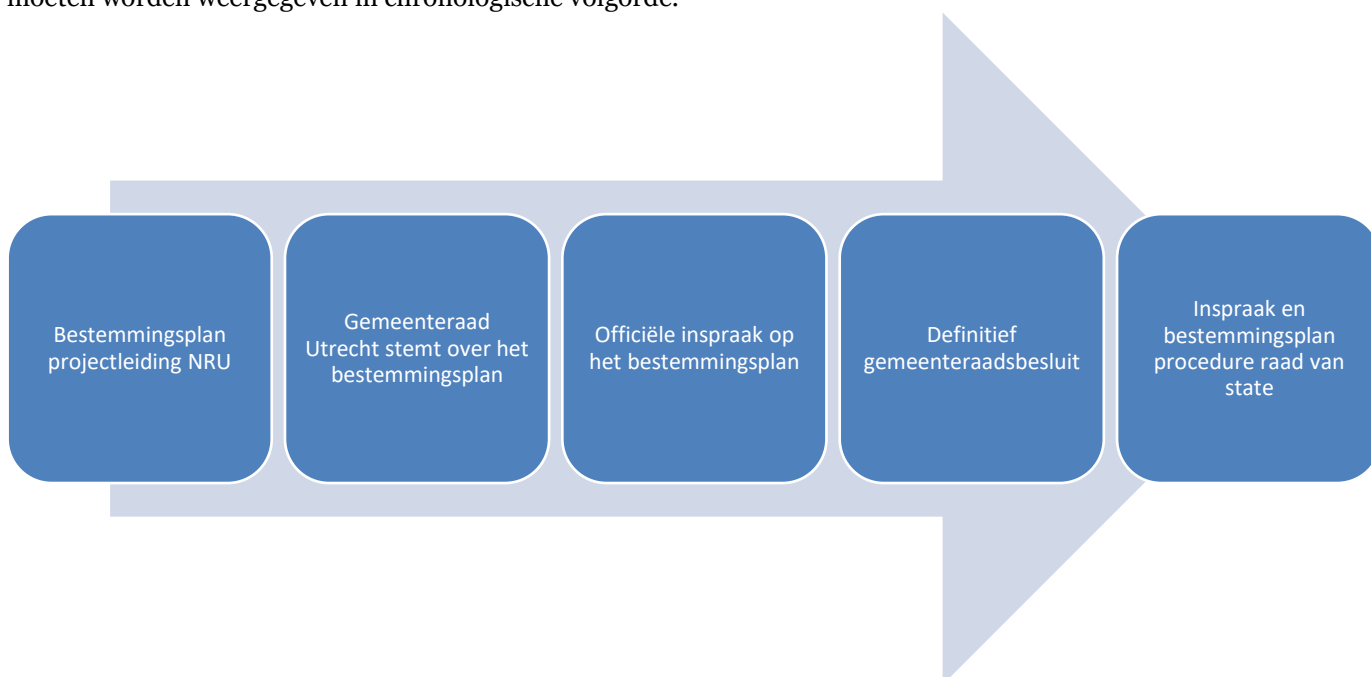
Uit bovenstaande quote van het bewonersplatform Overvecht komt het dilemma en de moeilijke positie van de projectleiding naar voren. De projectleiding van de gemeente kan veel zelf beslissen in het ontwerpen van het IPvE en het uiteindelijke bestemmingsplan voor de NRU. Het uiteindelijk voorstel moet ongeveer in de zomer van 2018 nog wel worden goedgekeurd door de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders. Gedurende de laatste bijeenkomst van de adviescommissie werd de projectleiding gevraagd hoe het staat met de lobby voor extra budget. Ondanks de inspraak via de adviescommissie worden de projectleiding en de gemeente Utrecht wel geacht zich te blijven inzetten voor haar burgers bij de Rijksoverheid. In tegenstelling tot de NRU wordt het andere grote project binnen de Ring Utrecht A27/A12 uitgevoerd door het Rijk en dat maakt een verschil.

Bewonersplatform Overvecht: *“Nou in het project A27/A12 ligt de inspraak wel heel anders. Want dan zegt Rijkswaterstaat dit is onze opdracht. Ja uiteindelijk krijgt Rijkswaterstaat opdracht en die heeft het uit te voeren en de beslissingen die liggen meestal bij het Rijk in dat geval”*

Uiteindelijk werden in oktober 2017 het IPvE en FO gepresenteerd in één rapport. Op dit rapport was officiële inspraak mogelijk gedurende een periode van zes weken (IPvE, 2017). De inspraaknota en het IPvE/FO rapport worden gezamenlijk aangeboden aan de gemeenteraad voor besluitvorming. Tot dat het budget met 100 procent zekerheid vaststaat worden er nog geen definitieve besluiten genomen ten aanzien van de onderdoorgangen bij het Ghandiplein en het Dunantplein. In het IPvE is de onderdoorgang bij het Kochplein meegenomen. De volgende paragraaf gaat dieper in op de huidige stand van zaken en de mogelijke koerswijzigingen die nog kunnen plaatsvinden.

5.2.5. De huidige stand van zaken

Op het in oktober 2017 gepresenteerde IPvE en FO zijn bijna 150 zienswijzen ingediend door bewoners, belangengroepen, ondernemers en andere externe stakeholders. De projectleiding van de gemeente Utrecht is momenteel bezig met het verwerken en antwoorden op alle ingediende zienswijzen (respondent projectteam NRU, 2018; gemeente Utrecht, 2018). De projectleiding is verplicht om op alle ingediende zienswijzen te reageren, maar heeft in deze fase het recht om zelf de uiteindelijk keuze te maken. Aan de hand van de zienswijzen en constant overleg met bijvoorbeeld de adviescommissie moet in de zomer van 2018 een compleet bestemmingsplan voor de NRU klaar zijn en gepresenteerd worden aan de gemeenteraad van Utrecht (respondent projectleiding NRU, 2018). Tot het bestemmingsplan gepresenteerd kan worden aan de gemeenteraad moeten er nog een aantal inhoudelijk beslissingen genomen worden. In figuur 16 zijn de bestuurlijke stappen die nog genomen moeten worden weergegeven in chronologische volgorde.



Figuur 16: Bestuurlijke procedure NRU Bron: Projectteam NRU, 2018

Naast de inhoudelijk beslissingen spelen er nog financiële processen die de inhoud en uitkomst van het plan kunnen beïnvloeden. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het uiteindelijk budget doorslaggevend zal zijn voor het eindresultaat. De gemeente Utrecht wil net als de bewoners van Overvecht graag drie onderdoorgangen om de leefbaarheid doelstellingen te maximaliseren. Op 29 juni 2017 heeft de gemeente Utrecht besloten negentien miljoen euro extra te reserveren. In navolging heeft de provincie Utrecht in november 2017 besloten negen miljoen euro extra te reserveren (Keuzedocument NRU, 2017). Dit extra geld is met name belangrijk voor het realiseren van de onderdoorgangen. De extra toezeggingen van de gemeente en provincie Utrecht zijn nog niet voldoende om alle drie de onderdoorgangen te realiseren. De gemeente Utrecht en de projectleiding blijven lobbyen en hopen dat ook het Rijk een extra bijdrage gaat leveren (respondent projectteam NRU, 2018; respondent bewonersplatform Overvecht, 2018). De projectleiding van de NRU benadrukte tijdens de bijeenkomst van de adviescommissie dat de extra toezegging van de gemeente en de provincie Utrecht alleen doorgaan als ook het Rijk een extra bijdrage doet. Omdat het beschikbare budget doorslaggevend zal worden zeggen de adviescommissie en het bewonersplatform Overvecht het volgende.

Bewonersplatform Overvecht: “Bij de adviesgroep was het zo dat er gezegd werd er is budget voor 1 verdiepte onderdoorgang. Er zijn tenminste toezeggingen vanuit de gemeente en vanuit de provincie maar die zijn onder voorwaarde dat ook het Rijk bijdraagt”

Adviescommissie NRU: “Wij willen ten allen tijden de projectgroep aansporen om duidelijk te zijn in wat nu wel of niet is meegenomen in de berekening. Zeg vooraf waarom iets wel of niet kan in plaats van achteraf, daar valt en staat een groot deel van het onderlinge vertrouwen mee”.

Het project en de mogelijke koerswijzigingen die nog kunnen optreden zijn sterk afhankelijk van een extra rijksbijdrage. Tijdens de bijeenkomst van de adviescommissie op 23 april 2018 gaf de projectleiding aan dat de kans op een extra rijksbijdrage momenteel klein is. Als dit betekent dat ook de extra toezegging van de gemeente en provincie Utrecht wegvallen is er budget voor slechts één onderdoorgang. De leden van de adviescommissie reageerden teleurgesteld op het uitblijven van een extra rijksbijdrage en spoorden de projectleiding aan te blijven lobbyen. Na afloop van de bijeenkomst van de adviescommissie verwoorde één van de leden het als volgt.

Lid adviescommissie NRU: “Wij beginnen steeds meer te merken dat zowel wij als de projectleiding de belangrijke financiële beslissingen moeilijk kunnen beïnvloeden en al helemaal niet kunnen maken. Daardoor ontstaat er soms wel een gevoel van onmacht”.

Ondanks dat het project waarschijnlijk niet uitgevoerd kan worden zoals een groot deel van de stakeholders wenst, is er van uitstel geen sprake. De respondent van de projectgroep gaf duidelijk aan dat hij verwacht dat er in de zomer van 2018 een gemeenteraadsbesluit genomen gaat worden. Op het moment dat de startbeslissing, de financiering en de begroting geregeld zijn concluderen met name bestuurders in de regio en Kamerleden dat het project hiermee een feit is. Inflexibiliteit wordt hiermee veel breder geïnterpreteerd dan slechts het strikt juridische” (Rijksoverheid, 2016, p.29). De respondent van het bewonersplatform Overvecht geeft aan dat uitstellen tot er voldoende budget is voor Overvecht een reële optie is. Ze geeft duidelijk aan dat de gemeente Utrecht hierin een belangrijke rol zou moeten spelen.

Bewonersplatform Overvecht: “Daarin staat toch ook wel duidelijk van ja gemeente kom ook op voor je burgers. Zo van niets doen is dan ook een optie, om toch helemaal de weg niet aan te passen. Als je het nu niet goed genoeg doet is het misschien beter om te sparen en het later in één keer goed op te pakken. Zij zitten natuurlijk ook wel een beetje in een dilemma omdat ze zeg maar toch wel een vette vis voorgehouden krijgen vanuit Rijk en provincie om hier iets aan die weg te doen. Dilemma kun je het inderdaad wel noemen ja. Ja. Je hebt meerdere partijen tevreden te houden dus dat is ook niet altijd makkelijk.

Omdat de ring Utrecht een nationaal belang dient is de kans klein dat het project uitgesteld gaat worden. De projectleiding van de NRU verwacht dat het project na de zomer definitief doorgaat. Ze zullen blijven lobbyen voor extra budget, maar het project zal ook zonder extra budget voortgezet worden (projectleiding NRU, 2018). Het bewonersplatform Overvecht snapt dat de ring Utrecht een nationaal belang dient, maar vindt dat met de lokale leefbaarheid meer rekening gehouden moet worden. Het bewonersplatform Overvecht vindt dat het Rijk extra geld moet bijleggen omdat het eerste initiatief ooit is ontstaan uit een netwerkanalyse van Rijkswaterstaat in opdracht van het Rijk (Bewonersplatform Overvecht, 2018). Duidelijk is dat zowel de projectleiding, de adviescommissie en de overige regionale stakeholders graag extra willen investeren in de leefbaarheid. De afhankelijkheid van het Rijk creëert een gevoel van onmacht. Veel inhoudelijk beslissingen kunnen door de regio zelf genomen worden maar daarbuiten is het nog altijd 'wie betaalt, bepaalt'.

5.2.6. De projectleiding en de adviescommissie

Tijdens de adviescommissie bijeenkomst van 23 april 2018 vertelden veel leden dat de groep volledig afhankelijk is van onderling vertrouwen. De projectleiding en de respondent van bewonersplatform Overvecht verwoordden het belang van vertrouwen.

Respondent projectleiding NRU, 2018: *“De samenwerking tussen ons en de adviescommissie valt en staat met vertrouwen. Bij ons is het ‘een man een man, een woord een woord’.*

Bewonersplatform Overvecht, 2018: *“Dat is wel een transparante wisselwerking ja. Als er dingen achter gehouden worden of bepaalde informatie niet gedeeld wordt kan ik me voorstellen dat het volledige vertrouwen wegvalt. Dat zullen ze ook niet willen want dan krijgen ze de hele adviesgroep tegen. De gemeente Utrecht heeft participatie hoog in het vaandel staan dus dan zouden ze ook de gemeenteraad over zich heen krijgen”*

Tijdens de vergaderingen worden veel inhoudelijk beslissingen genomen. Er wordt gediscussieerd over de plaatsing van groenstroken, het verwerken van een oud fort met cultuurhistorische waarde in het plan en welke boomsoorten gebruikt gaan worden. In deze discussies staat de projectleiding open voor de suggesties van de adviescommissie. In tegenstelling tot de conclusies van Leyenaar (2009) blijft het niet bij raadplegen en adviseren. In het NRU project is de stap naar coproductie gemaakt. Strikt juridisch gezien blijft de uiteindelijke beslissing bij de projectleiding liggen, maar de adviescommissie heeft een echte stem over inhoudelijke beslissingen. In discussies waar de leden van de adviescommissie het onderling niet een zijn is het de projectleiding die de keuzes maakt. Het belang van vertrouwen en transparantie kwam naar voren in de discussie over een fietsbrug. Wegens bouwtechnische redenen kon de eerder ingetekende fietsbrug niet uitgevoerd worden. De projectleiding veranderde dit zonder overleg met de adviescommissie.

Adviescommissie NRU, 2018: *“Dat was puur een besluit van de projectleiding zelf om die fietsbrug aan te passen. Ik denk dat ze er gewoon niet bij stilstonden dat wij dat allemaal zo scherp hebben”.*

Gedurende de vergadering op 23 april werd ook het laatste verkeersveiligheidsrapport besproken. Met name op de kruispunten heeft de projectleiding te weinig ruimte berekend. De conclusie dat de nieuwe NRU een groter ruimtebeslag nodig zal hebben werd niet met gejuich ontvangen. Op basis van het IPvE, de inhoudelijke discussies en het recente verkeersveiligheidsrapport gaat een architect nu een volledig inhoudelijk ontwerp ontwikkelen. Voor het onderlinge vertrouwen is het belangrijk dat de reeds genomen besluiten hierin terugkomen. De projectleiding blijft lobbyen om extra budget te krijgen voor de onderdoorgangen. Vooralsnog lijkt het erop dat er geen extra budget bij gaat komen en werken ze met het bestaande budget toe naar één volledig bestemmingsplan.

5.3 Case IJsseldelta-Zuid, het Reevediep

Deze reconstructie is gebaseerd op interviews met projectleider Schipper van de gemeente Kampen, ambtelijk bestuursgroep lid van Rooijen van de gemeente Zwolle, programmamanager mevrouw Gerrits van de gemeente Zwolle en een beleidsmedewerker waterveiligheid van de provincie Overijssel. Deze interviews zijn aangevuld met beleidsdocumenten over de IJsseldelta-Zuid, ruimte voor de rivier de IJssel en verschillende bestemmingsplannen van de gemeente Kampen. Het Reevediep en de ruimtelijke invulling van de omgeving rondom de bypass maken onderdeel uit van verschillende plannen. Het bevoegd gezag en leidinggevende rol van de verschillende onderdelen zijn verdeeld. Het eerste deel van de reconstructie gaat over het ontstaan en ontwikkelen van het plan voor het Reevediep. Het tweede deel van de reconstructie gaat dieper in op de ruimtelijk invulling van het gebied rondom de bypass.

5.3.1. De aanleiding voor de bypass “Het Reevediep”

ABG lid van Rooijen, 2018: *”Het is op zich echt wel een bijzonder project. Ja ik denk het wel. Dit zijn de denk ik qua governance-structuren in Nederland of in de wereld een van de moeilijkste dingen qua opgave”*

Het plan voor een bypass bij kampen is in 2006 voor het eerst uitgewerkt in het masterplan IJsseldelta-Zuid. Dit plan is ontwikkeld door meerdere lokale en regionale overheden (masterplan, 2006). Het masterplan IJsseldelta-Zuid en de bypass vielen in de IJsseldelta samen met de nationale planologische kernbeslissing ruimte voor de rivier (PKB). Omdat beide plannen een claim legden op hetzelfde gebied moest er samengewerkt worden met tientallen verschillende overheden, belangengroepen en bewonersgroepen (Masterplan IJsseldelta-Zuid, 2006). In eerste instantie diende de bypass als mogelijke lange termijnmaatregel, maar het PKB heeft altijd ruimte gelaten om van de bypass een korte termijnmaatregel te maken (Masterplan IJsseldelta-Zuid, 2006). De belangrijkste doelstelling in de PKB was het behalen van een waterstanddaling in het gebied Zwolle-Kampen van 41 centimeter. In de PKB werd in eerste instantie verwacht dat zomerbedverlaging genoeg zou zijn om de doelstelling van 41 centimeter te behalen. De zomerbedverlaging in de benedenloop van de IJssel bleek na onderzoek niet uitvoerbaar vanwege de negatieve effecten op flora en fauna. Daarnaast had het plan negatieve consequenties voor de drinkwaterwinning in Zwolle. In 2007 werd daarom besloten het plan met alleen zomerbedverlaging te schrappen (Van Rooijen, 2018). Om de waterstanddaling van 41 centimeter te behalen werd besloten van de bypass een korte termijnmaatregel te maken. In september 2012 is het definitieve projectbesluit over het Reevediep genomen door de staatssecretaris. In 2013 is het Reevediep officieel opgenomen in de Planologische Kernbeslissing (Ruimte voor de rivier, 2013). Het besluit om op korte termijn voor de bypass te kiezen wordt het ‘omwisselbesluit’ genoemd.



Figuur 17: projectgebied Reevediep. Bron: Bestemmingsplan IJsseldelta-Zuid, 2013

Het Reevediep vormt een extra en nieuwe verbinding tussen de IJssel, de Veluwerandmeren van Flevoland en Overijssel en uiteindelijk het IJsselmeer. In het geval van hoogwater in de IJssel kan het Reevediep gebruikt worden voor de afvoer van het overtollige water richting het IJsselmeer. Daarnaast zorgt het in een situatie met normale watertoevoer ook voor een waterspiegeldaling. Het Reevediep gaat hiermee een belangrijke taak in de bescherming van de omgeving Zwolle en Kampen tegen hoog water vervullen (Ruimte voor de Rivier, 2013; Bestemmingplan gemeente Kampen, 2013).

5.3.2. Planning traject van het Reevediep

Met de beslissing om het Reevediep op korte termijn te gaan uitvoeren ontstonden nieuwe vraagstukken. Eén van de belangrijkste vraagstukken was het bepalen van het exacte tracé van de bypass. Omdat een bypass door een groot deel van het land snijdt was het moeilijk een tracé te vinden. In figuur 18 is de bebouwing voor de bypass weergegeven. Het Rijk en de provincie Overijssel hebben de kar getrokken waar het ging om de tracékeuze van de bypass. De gemeente Kampen heeft hierin wel meegedacht maar had hierover niet het bevoegd gezag (Schipper, 2018). Projectmanager Schipper van de gemeente Kampen legt uit hoe het uiteindelijke tracé van het Reevediep is ontstaan.

Projectmanager Schipper, 2018: “Wat ik wel heel gaaf vond is toen bij de tracé keuze van het hele Reevediep. Op een gegeven moment liepen we vast met verschillende scenario’s want bij elk scenario was er wel weerstand. Op een gegeven moment heeft de gedeputeerde destijds gezegd van joh, als je blijft hier heb je mijn hele planorganisatie, mijn hele projectteam die daarbij betrokken is en kom nou samen met het veld, met de agrariërs met de natuurverenigingen. Kom nou tot een voor jullie meest optimaal scenario en dat is het scenario wat het is geworden. Ook bewoners van Kampen, bewoners van Oldebroek, het kerkdorpje wat daar ligt zijn er nauw bij betrokken geweest”

Uit bovenstaande quote komt een intensieve samenwerking naar voren tussen de projectleiding en de externe stakeholders. Ahola et al. (2013) ontdekten dat vaak niet alle stakeholders toegang hebben tot dezelfde informatie. Ahola et al. voegden toe dat transparantie en toegang tot de zelfde informatie kan leiden tot een optimaal resultaat. Het openstellen van de projectorganisatie heeft in dit project bijgedragen aan het vinden van het meest optimale tracé. In een project van deze grote is samenwerking met heel veel partijen een gegeven. Om deze samenwerking goed te laten verlopen hebben de partijen een samenwerkingsverband getekend (van Rooijen, 2018). In een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep kwamen afgevaardigden van alle partijen samen. Deze stuurgroep had geen bevoegd gezag, die bleef bij de afzonderlijke overheden liggen. Zeker waar het ging over de enorme geldstromen in de PKB werd de projectgroep klein gehouden. In de volgende quotes komen de verantwoordelijkheden van de belangrijke partijen naar voren.

ABG lid van Rooijen, 2018: “Omdat er wel geldstromen lopen van tientallen honderden miljoenen is er wel een apart groepje gevormd van de echte investeerders. Dat zijn Rijkswaterstaat, provincie Overijssel, gemeente Kampen en het waterschap”

Projectmanager Schipper, 2018: “Het PKB is zelf rijksniveau, besluitvorming streekplan op provinciaal niveau en op lokaal niveau bestemmingsplan ligt het bevoegd gezag bij de gemeente Kampen. Uiteindelijk zijn we wel eind verantwoordelijk voor die woningbouw, de provincie weer verantwoordelijk voor de aanleg van het hele recreatieve gebied en Rijkswaterstaat voor de wateropgave”.

Begin 2015 is aannemerscombinatie Isala Delta begonnen met het uitgraven van de hoogwatergeul (Ruimte voor de rivier, 2015). Op dit moment is het Reevediep, op de laatste 150 meter na, volledig bevaarbaar voor de recreatievaart. In bovenstaande quote van projectmanager Schipper wordt duidelijk dat het bevoegd gezag van de verschillende onderdelen van het project niet bij één overheid ligt. Vanuit het samenwerkingsverband zijn er afspraken gemaakt en kan iedere stakeholders zijn eigen inbreng hebben. Juridisch is duidelijk bij wie de eindverantwoordelijkheden liggen maar onderling vertrouwen en goede communicatie is belangrijk binnen dit complexe project.

Projectmanager Schipper, 2018: *“we doen het eigenlijk allemaal vanuit onze eigen inbreng. Het mooie van dit project is dat we heel nauw zeg maar zijn betrokken vanuit Provincie Overijssel en vanuit Rijkswaterstaat als eindbeheerders. We worden heel frequent benaderd voor allerlei issues. In dit specifieke project zie je wel dat er hele goede relaties zijn, dat we eigenlijk alles samen doen. Je kunt wel zeggen dat er een vertrouwensband aanwezig is.*

Ondanks dat Schipper en Rooijen positief zijn over de samenwerking geeft de respondent van de provincie Overijssel ook een interessante toevoeging over de governance-structuren in Nederland.

Provincie Overijssel Reevediep, 2018: *“Er lopen zoveel verschillende processen en lijntjes. Je hebt een ABG, een BBG, een stuurgroep IJssel. De gewone burgers is veel te weinig op de hoogte hoe die processen lopen. Dit zijn wel dingen die duidelijk gecommuniceerd moeten worden in mijn optiek zodat ook duidelijk is wie uiteindelijk het besluit neemt”*



Figuur 18: Bebouwing voor de bypass. Bron: Bestemmingsplan IJsseldelta-Zuid, 2013

5.3.3. Infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling in waterrijk Kampen

Naast de bescherming tegen hoogwater maakt het Reevediep nieuwe vormen van ruimtelijke ontwikkeling mogelijk. Met de beslissing en realisatie dat de plannen van het Ruimte voor de Rivier project niet uitvoerbaar waren kwam de ruimtelijke reservering op het grondgebied binnen de gemeente Kampen te vervallen. Hierdoor ontstond een opening binnen de ruimte ordening die met de nieuwe bestemmingsplannen voor het Reevediep zijn opgevuld. Het Reevediep ligt voornamelijk op het grondgebied van de gemeente Kampen waardoor de gemeente Kampen het bevoegd bezag heeft over de ruimtelijke invulling (Schipper, 2018). Omdat een klein deel van het Reevediep op het grondgebied van de gemeente Dronten ligt moet er overlegd worden. De gemeentes Kampen en Dronten, de provincies Overijssel en Flevoland en verschillende waterschappen zijn allemaal stakeholder in de besluitvorming over de ruimtelijke invullingen binnen het Reevediep (Bestemmingsplan gemeente Dronten, 2013).

Omdat in dit onderzoek infrastructuur centraal staat is de besluitvorming rondom de vaargeul nader bekeken. In de verkenningsfase van de gemeente Kampen is met name gekeken naar de doelstellingen waaraan het nieuwe Reevediep moest voldoen en binnen welke kaders gepland kon gaan worden. Hiervoor heeft de gemeente Kampen een bestemmingsplan opgesteld voor het gebied rond het Reevediep. In figuur 17 is de geografische afbakening van het projectgebied weergegeven. De gemeente Kampen ontwikkelde een bestemmingsplan dat in 2013 gereed was. Doelstelling van het bestemmingsplan (2013): *“Het bestemmingsplan IJsseldelta-Zuid is het planologisch mogelijk maken van de integrale ruimtelijke ontwikkeling van IJsseldelta-Zuid binnen de gemeente Kampen”*. Met het bestemmingsplan van de gemeente Kampen zou de IJsseldelta-Zuid dynamisch van aard worden omdat het meerdere functies kon gaan bekleden, waaronder recreatie en wonen. De klimaatdijk die om het Reevediep aangelegd wordt is uniek binnen Nederland. De dijk wordt zodanig opgebouwd dat woningbouw op de dijk mogelijk wordt. Hiermee wordt een nieuwe ruimtelijk component aan de omgeving toegevoegd en worden wonen en water geïntegreerd (Gemeente Kampen, 2018).

Het bestemmingsplan van de gemeente Kampen uit 2013 moest herzien worden om recreatievaart mogelijk te maken. In het originele bestemmingsplan bleek de vaargeul te dicht op de rieteilanden ten noorden van de vaargeul te zijn gepland. De bezwaren en zienswijzen die hierop werden ingediend zijn gehonoreerd door de afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Projectmanager Schipper vertelde over de vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State.

Projectmanager Schipper, 2018: *“Mijn meest negatieve ervaring was de vernietiging van het eerste bestemmingsplan. Dat je echt denkt jemig wat is me nou toch in vredesnaam overkomen. Ik dacht dat ik daar met een goed voorbereide ploeg naar toe ging en dan kom je terug en dan sta je met lege handen zo’n beetje. Tijdens de zitting werd me dat al wel duidelijk dat het de verkeerde kant op ging”*

Met het verwerpen van het bestemmingsplan was recreatievaart niet mogelijk op de laatste 150 meter. Schepen kunnen de vaargeul wel gebruiken maar zouden bij de laatste 150 meter moeten omkeren (Schipper, 2018). Belangengroep natuurvereniging IJssel-Delta en de werkgroep Zwarte Dijk waren verantwoordelijk voor de ingediende zienswijze. De Raad van State stelde ze in het gelijk. De mogelijke negatieve effecten op de rieteilanden waren door de gemeente Kampen onvoldoende aangetoond (Schipper, 2018). In dit voorbeeld komt het ecologische motief duidelijk naar voren als trigger van een koerswijziging. De gemeente Kampen moest met een verbeterd bestemmingsplan komen om de recreatievaart mogelijk te maken. Ondanks het verwerpen van het eerste bestemmingsplan bleef het projectteam optimistisch over de recreatievaart. Het projectteam was overtuigd dat ze konden bewijzen dat recreatievaart zonder negatieve impact mogelijk was (Schipper, 2018). Eriksson et al. (2017) benadrukten het belang van een flexibele projectorganisatie omdat veranderingen in planning onvermijdelijk zijn. In 2015 werd het nieuwe bestemmingsplan gepresenteerd (1^{ste} herziening bestemmingsplan gemeente Kampen, 2015). In het nieuwe bestemmingsplan worden de volgende mitigerende maatregelen genomen:

- 1- De vaarroute wordt vernauwd tot ongeveer 30 meter. Met de versmalling varen boten op een grotere afstand van de mogelijk verstoorde oever.
- 2- Het aanleggen van drie nieuwe rieteilanden. Dankzij een nieuw ontwikkelde techniek kunnen de rietvelden beter geplaatst worden. Naast het mitigerende effect is er sprake van een verbeterde draagkracht in het gebied.

De projectleiding zegt wel degelijk open te staan voor geluiden van buiten af. Het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan heeft het project verbeterd. Door extra onderzoek kunnen nieuwe rietvelden geplaatst worden die de draagkracht van de natuur versterken. Dit is een voorbeeld van een externe zienswijze die waarde toevoegt aan het eindresultaat. Ondanks het verbeterde bestemmingsplan verwachtte Schipper weer reacties van belangengroep natuurvereniging IJssel-Delta en de werkgroep Zwarte Dijk.

Schipper, 2018: *“met name de werkgroep Zwarte Dijk is gewoon pertinent tegen en dan is het heel moeilijk om iets te bereiken. We hebben hen ook uitgedaagd van joh wat kunnen we voor jullie betekenen om het plan dragelijker te krijgen. Dan zeggen ze van ja door het niet te doen. Weet je ja dan wordt het heel ingewikkeld om daar in een goed gesprek te kijken wat je voor elkaar kan betekenen”*

Schipper geeft aan dat belangengroepen vaak goed georganiseerd zijn en de weg naar de media goed weten te vinden. Het inzetten van de media kan een project soms jaren vertragen en dat kost de maatschappij veel geld. Daarnaast kan de infrastructuur niet sneller de toegevoegde waarde leveren (Eriksson et al., 2017). Schipper zegt het volgende over de invloed van de media op het project.

Projectmanager Schipper, 2018: *“ik heb niet altijd behoefte om daar op te reageren of mijn college. Wij vertellen gewoon consequent ons eigen verhaal en dat doen we in alle eerlijkheid en in de onderbouwing die wij kunnen leveren”*

Momenteel ligt het bestemmingsplan en de definitieve beslissing bij de Raad van State. De Raad van State beoordeelt momenteel de herziende bestemmingsplannen van zowel de vaargeul als de woningbouw. Er wordt nu onderzoek gedaan aan de hand van flora en fauna wetgeving. Het is nu afwachten wanneer de definitieve zitting van de Raad van State gepland gaat worden (Schipper, 2018)

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek heeft een dieper inzicht gegeven in koerswijzigingen in infrastructurele projecten. Aan de hand van 10 semigestructureerde diepte-interviews en beleidsdocumentenanalyse zijn de keuzes van de projectleidingen geanalyseerd. De conclusies van dit onderzoek worden per deelvraag beantwoord. Alle deelvragen samen beantwoorden de hoofdonderzoeksvraag: *“Hoe, waarom en wanneer besluiten projectleiders tot koerswijzigingen in infrastructurele projecten”*. In de conclusie wordt aangegeven hoe koerswijzigingen en besluitvorming in de infrastructurele planning verlopen. In figuur 19 zijn, op basis van de casestudy, de governance-structuren van infrastructurele projecten weergegeven.

1. Hoe steekt de huidige infrastructurele planning in Nederland in elkaar?

Van den Brink (2009) stelde dat sociale en politieke trends in de jaren zeventig de oude hiërarchische en centraal gereguleerde infrastructurele planning onder druk hebben gezet. De enorme toename van ecologische stromingen en de democratisering van Nederland hebben de huidige infrastructurele planning medegevormd. Duurzame infrastructuur is binnen dit onderzoek daarvan het duidelijkste voorbeeld. De respondent van de projectleiding NRU schetste een zelfde beeld als van Van den Brink. Hij voegde er nog aan toe dat de huidige maatschappij de politiek dwingt dat er in infrastructurele projecten meer met leefbaarheid en duurzaamheid rekening wordt gehouden. In alle casussen is participatie van externe stakeholders geconstateerd. De mate van participatie van overheden wisselt per project, ook per fase van het project verschilt de rol en invloed. De mate van participatie van niet-overheden zoals belangengroepen, burgers en ondernemers varieerde per case. Op basis van de interviews lijken de externe stakeholders bij de NRU en het Reevediep meer invloed gehad te hebben. Bij de N35 Zwolle-Wijthmen hebben de overheden en projectleiding de meeste besluiten genomen. De N35 Zwolle-Wijthmen is de oudste van de drie onderzochte casussen, dit kan een oorzaak zijn voor de mindere mate van participatie.

De verschillende manieren waarop de projecten geïnitieerd zijn is opvallend. Voor de N35 Zwolle-Wijthmen hebben de provincie Overijssel en met name de gemeente Zwolle veel moeite moeten doen om het project op het Rijksprogramma te krijgen. Omdat het Rijk de grootste financiële bijdrage doet kon het project zonder steun niet uitgevoerd worden. De financiële verstandhoudingen tussen de stakeholders bepalen in alle drie de casussen voor een groot deel de koers. Veel respondenten zetten deze conclusie kracht bij met de uitspraak: *“Wie betaalt, bepaalt”*. In de huidige infrastructurele planning bepalen de grote financiële stakeholders de kaders van het project. Binnen deze is de participatie van externe stakeholders steeds verder uitgebreid. Met name bij de NRU is een sterke mate van lokale vs. nationale belangen te merken. Eén van de leden van de adviesgroep verwoorde het perfect: *“Wanneer wij eens wat willen is er nooit geld. Als er vervolgens tientallen miljoenen nodig zijn voor die tramlijn naar de uithof is het er wel ineens”*. Dit komt overeen met de conclusies van Liu et al. (2016) dat lokale gemeenschappen gemotiveerd worden om in opstand te komen wanneer idee heerst dat er met hun belangen geen rekening wordt gehouden.

2. Welke vormen en soorten koerswijzigingen kunnen we onderscheiden?

In hoofdstuk 2 zijn voorafgaand aan het empirisch gedeelte van het onderzoek verschillende soorten koerswijzigingen besproken. Daarbij zijn verschillende motieven zoals politiek, milieu en cultuurhistorische redenen benoemd als mogelijke triggers voor een koerswijziging. Uit de interviews is gebleken dat er in de Nederlandse context geen duidelijk definitie is van een koerswijziging. Uit de gesprekken met projectmanager Schipper van de gemeente Kampen en omgevingsmanager van Beuzekom van Rijkswaterstaat komt een verschil tussen praktijk en theorie naar voren. In bijna alle wetenschappelijke artikelen worden koerswijzigingen alleen als negatief benaderd (Butt et al., 2016; Ibbs., 2007). De meest voorkomende koerswijziging die zij noemen zijn tijds- en budgetoverschrijdingen. Koerswijzigingen kunnen ook neutraal of positief bekeken worden. Een goed voorbeeld is het aanpassen van het Tracé van het Reevediep in overleg met alle stakeholders. Mede door dit overleg is de meest optimale situatie gecreëerd. Het openstellen van de projectorganisatie en daarmee iedereen toegang bieden tot dezelfde informatie heeft hier aan bijgedragen. Dit komt overeen met de conclusies van Ahola et al. (2013) dat de optimale situatie behaald kan worden wanneer alle stakeholders toegang hebben tot dezelfde informatie en de communicatie transparant is. Contextuele

verandering en zienswijzen die tot kleine wijzigingen leiden worden in de praktijk niet meteen gezien als koerswijzigingen. Over kleine wijzigingen die binnen de kaders van het afgesproken plan vallen beslist de projectleiding zelf. Van Beuzekom stelt dat er pas sprake is van een koerswijziging als het plan heroverwogen moet worden door de politieke stakeholders (figuur 11). De wetenschappelijke theorieën zouden zich meer kunnen focussen op de diepere triggers achter koerswijzigingen en ze niet per definitie als negatief benaderen.

3. Hoe verloopt de interne besluitvorming over koerswijzigingen binnen de projectleiding?

Er is geen vast model voor projectleidingen om met mogelijk koerswijzigingen om te gaan. Projectmanager schipper gaf aan dat in het voortraject van een bestemmingsplan veel overleggen en participatie momenten plaatsvinden. Het doel is om in het voortraject al zoveel mogelijk toekomstige zienswijzen te kunnen voorkomen. De lange procedures die bij het Reevediep hebben gelopen hebben de maatschappij veel geld gekost. Dit komt overeen met de conclusies van Eriksson et al. (2017). Zij beargumenteerden dat naast tijd –en budgetoverschrijding ook de maatschappelijk baten afnemen. Door de opgelopen vertraging kan de maatschappij nog niet optimaal gebruik maken van de recreatieve vaargeul. Ook de wettelijke onteigeningsprocedures kunnen een project twee tot drie jaar vertragen. Volgens omgevingsmanager van Beuzekom zijn de onteigeningsprocedures één van de hoofdoorzaken voor tijd –en budgetoverschrijdingen.

In de projecten N35 Zwolle-Wijthmen en het Reevediep zijn ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsgroepen gevormd om het project te sturen. De rolverdeling en wie de ‘lead’ neemt verschilt per fase. Deze begeleidingsgroepen hebben geen bevoegd gezag wat betekent dat de leden de gemaakte afspraken in zijn of haar eigen organisatie moet verantwoorden. De ABG en BBG hebben met name in de verkenningsfase en ontwerpfasen veel contact. Ze discussiëren over de binnengekomen zienswijzen en/of contextuele veranderingen en maken hier vervolgens afspraken over. Willem Bosch en de provincie Overijssel gaven aan dat de frequentie van contact sterk afneemt als het project de projectfase ingaat. De NRU wijkt qua projectorganisatie en bestuur af van de overige casussen omdat het de projectleiding zelf in handen heeft.

Rijkswaterstaat speelt een opvallende rol in de infrastructurele projecten. Van den Brink (2009) constateerde dat Rijkswaterstaat zich heeft ontwikkeld tot publiek-georiënteerd overheidsorgaan met maatschappelijke betrokkenheid. Bij de N35 Zwolle-Wijthmen en het Reevediep voert Rijkswaterstaat de opdracht namens het Rijk uit. Over kleine wijzigingen die binnen de kaders van gemaakte afspraken mogelijk zijn kan Rijkswaterstaat zelf beslissen. Hierin komt de publiek-georiënteerde aanpak van Rijkswaterstaat naar voren. Als zienswijzen gedurende de projectfase tot grote koerswijzigingen kunnen leiden verwijst Rijkswaterstaat terug naar de politieke partners. Omgevingsmanager van Beuzekom verwoordde het als volgt: *”Als dat gewoon niet bij ons in onze opdracht zit, ja dan zeggen we gewoon ja zit niet bij ons in de opdracht tenzij er politiek of bestuurlijk een andere afspraak wordt gemaakt”*. Omdat Rijkswaterstaat een uitvoerende organisatie is van het Rijk is dit misschien ook wel het maximaal haalbare. Waar het kan probeert Rijkswaterstaat flexibel te zijn maar er is geen duidelijke grens tot waar die flexibiliteit reikt.

4. Wordt er vooraf en tijdens infrastructurele planning rekening gehouden met interne en externe koerswijzigingen?

Bredillet (2008) beargumenteerde dat social risk management de kans op een goede verstandhouding tussen projectleiders en de lokale gemeenschap vergroot. Het doel van social risk management is om de sociale risico's in kaart te brengen (Renn en Sellke 2011, in liu et al, 2016). Bijna alle respondenten bevestigden dat er vooraf onderzoek gedaan wordt naar de mogelijke zienswijzen die externe stakeholders mogelijk indienen. Projectmanager Schipper gaf zelfs aan dat het doel is om nul zienswijzen te krijgen op een bestemmingsplan. Ondanks dat geen enkele respondent gehoord heeft van social risk management is het in alle casussen onbewust toegepast.

Dynamic adaptive policy pathway is een wetenschappelijk theorie die mogelijke interne en externe veranderingen gedurende een infrastructureel project probeert te voorspellen (Haasnoot et al., 2012a). Met social risk management en dynamic adaptive policy pathway kan de projectleiding anticiperen op mogelijke koerswijzigingen. In de drie casussen is geen bewijs gevonden van adaptation pathways.

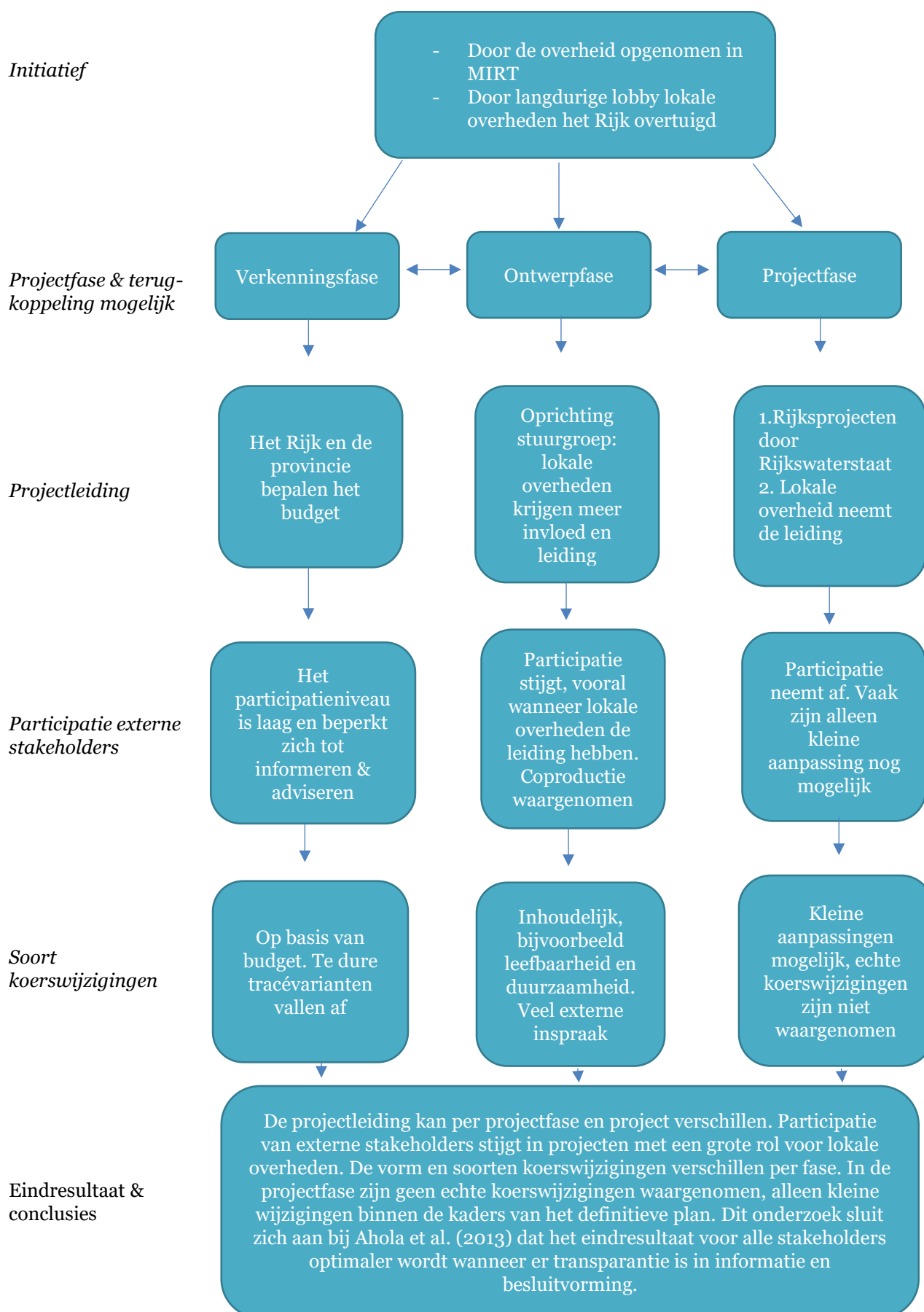
Kwadijk et al. (2010) en Ahmed et al. (2017) omschreven adaptation pathways als vooraf bedachte interventies en acties in het planningsproces als externe gebeurtenissen zich voordoen. Projectleiders lijken een goed onderzoek gericht op mogelijk ingediende zienswijzen te prefereren boven het ontwikkelen van een plan B. Kwadijk et al. (2010) en Eriksson et al. (2017) voegen hier samen aan toe dat projectleidingen steeds flexibeler moeten worden. Koerswijzigingen in complexe infrastructurele projecten zijn onvermijdelijk, daar heeft de toenemende maatschappelijk participatie aan bijgedragen. Beleidsmakers en projectleiders doen er goed aan zich hier bewust van te zijn omdat de maatschappelijk participatie in de toekomst blijft groeien.

Opvallend is dat in twee van de casussen projectleiders expres een project of bestemmingsplan hebben laten goedkeuren vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen. Projectmanager Schipper van de gemeente Kampen legde uit dat dit voornamelijk is gebeurd om extra vertragingen te voorkomen. Het kan ook een manier zijn om de voortgang van het project veilig te stellen. Het risico dat de nieuwe gemeenteraad het project niet steunt of goedkeurt wordt hiermee grotendeels weggenomen

5. Institutionele design bij infrastructurele projecten en hoe verloopt de communicatie tussen de stakeholders?

In alle drie de casussen zijn de financiële gesprekken voornamelijk gevoerd op Rijks –en provinciaal niveau. Gemeentes worden vaak wel zijdelings betrokken bij de financiële gesprekken, maar de besluiten worden genomen op Rijks –en provinciaal niveau (Bosch, 2018). Tijdens de interviews is vaak de leus ‘wie betaalt, bepaalt’ door de respondenten uitgesproken. Wanneer de financiële afspraken gemaakt zijn gaan de projecten de diepte in, de inhoud wordt hierin belangrijk. De projectleiders en medewerkers van de gemeentes geven aan dat hun rol daarin groter wordt. Willem Bosch van de gemeente Zwolle noemde het een verandering van lead. In twee casussen worden zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau gesprekken gevoerd in de ABG en BBG. Tijdens de verschillende fases vindt er een wisseling plaats van kartrekker en leidinggevend. Tijdens de projectfase neemt de frequentie van contact af en wordt iedereen alleen nog op de hoogte gehouden van de voortgang. In het geval van de N35 Zwolle-Wijthmen nam Rijkswaterstaat de leiding over. Projectmanager van Beuzekom stelde dat in de projectfase er vaak alleen gecommuniceerd wordt als het nodig is. Kleine veranderingen die binnen de kaders van het plan vallen worden uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Bij mogelijk grotere veranderingen worden verwijst Rijkswaterstaat terug naar de politieke partners. In figuur 11 is de werkwijze van Rijkswaterstaat weergegeven. De NRU verschilt van de andere twee casussen wat betreft de projectleiding. Omdat de NRU volledig eigendom is van de gemeente Utrecht hebben zij duidelijk de projectleiding in handen, zowel in de verkenning als ontwerpfasen. Zowel bij de NRU als het Reevediep lijkt de sprong naar coproductie te zijn gemaakt. In tegenstelling tot de conclusies van Leyenaar (2009) eindigt participatie niet altijd meer bij raadplegen en adviseren. Via de adviescommissie is de coproductie bij de NRU het grootst. De reden hiervoor kan zijn dat de gemeente Utrecht de projectleiding zelf in handen heeft. Normaal vecht de gemeente voor de belangen van haar burgers in de overleggen met de hogere overheden, dat is nu minder nodig (Bosch, 2018). Een andere reden voor de toenemende participatie kan de nieuwe Tracéwet uit 2012 zijn.

Met de stijgende hoeveelheid stakeholders is transparante communicatie essentieel voor het creëren en behouden van vertrouwen en draagvlak. Alle respondenten benadrukten het belang van vertrouwen en goede communicatie. Met name de externe stakeholders vinden dat de transparantie in de infrastructurele planning verbeterd moet worden. Eén van de respondenten van de provincie Overijssel merkte op dat de gewone burgers veel te weinig op de hoogte is hoe de bestuurlijke processen lopen. In het transparant maken van het beslissingsproces is volgens haar nog veel winst te behalen.



Figuur 19: Besluitvorming infrastructurele planning op basis van de casestudy. Bron: Auteur

6.1 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies kunnen aanbevelingen worden opgesteld. Deze aanbevelingen kunnen mogelijk tot vervolgonderzoek of toekomstig beleid leiden.

1. Overheden en projectleidingen kunnen duidelijker en transparanter zijn over de besluitvorming. Externe stakeholders zoals burgers en belangenorganisaties moeten op de hoogte zijn van het bestaan en de governance-structuren van de ABG en BBG. Daarnaast moeten alle stakeholders zoveel mogelijk toegang hebben tot alle informatie. Transparantie leidt tot onderling vertrouwen en tot het meest optimale resultaat voor alle stakeholders.
2. Wanneer het project uitgevoerd wordt door Rijkswaterstaat daalt de invloed van externe stakeholders. Rijkswaterstaat is puur een uitvoerende organisatie van het Rijk en kan nauwelijks afwijken van de opdracht. Binnen de NRU is Rijkswaterstaat niet als uitvoerend orgaan betrokken. Wanneer de projectleiding bij de lagere overheden ligt lijkt er meer daadwerkelijk externe invloed en participatie.
3. Bij de NRU en het Reevediep is de stap naar coproductie door externe stakeholders gemaakt. Het intensief betrekken van externe stakeholders vraagt veel van de projectleiding, maar lijkt tot een optimaler eindresultaat te leiden. Het vinden van de beste manier van coproductie zou een interessant vervolgonderzoek kunnen zijn en kunnen bijdragen aan verbeterd beleid.
4. Social media wordt op dit moment nog niet serieus gebruikt binnen de infrastructurale planning. Alle respondenten geven aan dat de sociale media wel gemonitord worden, maar daar blijft het tot op heden bij. De manier waarop social media toegepast kan worden binnen de infrastructurale planning en besluitvorming zou een interessant vervolgonderzoek kunnen opleveren.

6.2 Relevantie voor de planningspraktijk

De conclusie dat het participatieniveau in twee van de casussen, NRU en het Reevediep, tot coproductie is gekomen is relevant. In tegenstelling tot de N35 Zwolle-Wijthmen is de invloed van de lokale overheden groter. Of een prominentere rol van lokale overheden altijd leidt tot grotere participatie van externe stakeholders is niet te stellen op basis van dit onderzoek. Wel is waargenomen dat het onderzoek van Leyenaar (2009), waarin ze stelt dat participatie stopt bij informeren en adviseren, niet meer up-to-date is. In het verlengde met de conclusie van Ahola et al. (2013) dat het optimale resultaat behaald kan worden wanneer alle stakeholders toegang hebben tot dezelfde informatie, lijkt het wijs de trend richting coproductie door te zetten.

De manier waarop grote infrastructurale projecten gestuurd worden is nog te vaak onduidelijk voor de externe stakeholders. Eén van de respondenten stelde dat de gewone burger veel te weinig weet van de governance-structuren in infrastructurale projecten. Een beter begrip en duidelijkheid in de besluitvorming draagt bij aan vertrouwen en transparantie. Meerdere respondenten en wetenschappelijke artikelen benadrukken dat vertrouwen en transparantie belangrijk zijn in het creëren en behouden van draagvlak. De conclusie dat vertrouwen en transparantie noodzakelijk zijn voor het creëren van draagvlak komt overeen met de conclusie van Agterbosch et al. (2009).

Uit dit onderzoek is gebleken dat op wetenschappelijk niveau koerswijzigingen bijna uitsluitend als negatief zijn benaderd. Butt et al. (2016) somden een lijstje koerswijzigingen op met alleen negatieve oorzaken en gevolgen. Koerswijzigingen kunnen in de praktijk bijdragen aan een beter eindresultaat voor alle betrokken stakeholders. Het wetenschappelijk onderzoek moet de trend die te zien is in de praktijk volgen en onderzoeken hoe koerswijzigingen juist bij kunnen dragen aan een infrastructureel project. Deze conclusie maakt het onderzoek zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant.

6.3 Reflectie op het onderzoeksproces

De keuze voor een kwalitatieve onderzoek met semigestructureerde diepte-interviews is de juiste gebleken. De gesprekken met projectleiders, projectmedewerkers en externe stakeholders hebben informatie opgeleverd die de beleidsdocumenten niet bevatten. Snowballing is voor een masterstudent met relatief weinig contacten binnen overheden een zeer bruikbare tactiek. Door het toepassen van snowballing heeft het relatief weinig moeite gekost om respondenten te vinden voor het onderzoek. Omdat niet alle casussen in dezelfde planningsfase zitten zijn niet alle reconstructies even lang. Omdat de meeste koerswijzigingen voorkomen in de verkenning en ontwerpfasen heeft het dit onderzoek niet geschaad. Het onderzoek had sterker kunnen zijn als voor elke case een niet-overheid respondent zoals een belanggroep gevonden zou zijn. Het niet willen meewerken of het uitblijven van een reactie is hiervan de voornaamste oorzaak. Omdat de keuzes van de projectleiding centraal stonden is ervoor gekozen om geen burgers te interviewen. Door beleidsdocumentenanalyse van ingediende zienswijzen van belanghebbende burgers is hun mening wel meegenomen. Het toevoegen van persoonlijke ervaringen, één van de voordelen van kwalitatief onderzoek, was hierdoor niet mogelijk (Longhurst, 2010).

