



## Integratie en samenwerking in complexe infrastructuurprojecten

N. M. Schulz

# Integratie en samenwerking in complexe infrastructuurprojecten

## Masterthesis

Juli 2017

**N. M. Schulz**

Studentnummer: S2387689

[nicky\\_schulz@hotmail.com](mailto:nicky_schulz@hotmail.com)

**MSc Environmental and Infrastructure Planning**

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider Rijksuniversiteit Groningen:

dr. W. Leendertse

Tweede beoordelaar:

dr. F. Van Kann

# Voorwoord

---

Beste lezer,

Voorliggend afstudeeronderzoek is het eindresultaat van mijn master Environment and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen en daarmee ook het slotstuk van mijn studententijd. Toen ik aan mijn bachelor Sociale Geografie en Planologie begon had ik niet kunnen bedenken waar ik na ruim vier jaar tijd zou staan, hoe veel ik geleerd zou hebben en wat een waardevolle ervaringen en vriendschappen ik zou oplopen. Na een half jaar in het buitenland in Reading (UK) gestudeerd te hebben, besloot ik in mijn master meer te focussen op de planologie, het inrichten van de ruimte met een focus op duurzaamheid en mobiliteit.

Het visionaire aspect is één van de vele rollen van een planoloog die mij in het bijzonder aanspreekt. Mijn ambitie is om een impact te hebben op onze wereld, met een focus op het genereren van duurzame en leefbare steden. De master EIP was een uitdagend, inspirerend en druk jaar en heeft me geholpen hier meer theoretische en praktische kennis voor op te doen. Mijn stage bij Sweco van zo'n 7 maanden heeft hier nog meer praktijk kennis en ervaring aan toegevoegd.

Mijn scriptie heb ik geschreven over samenwerking in complexe infrastructuurprojecten, omdat hier naar mijn idee een grote uitdaging ligt voor duurzaamheid en integratie. Door middel van een integrale blik, zoals dit onderzoek weergeeft, ontstaan betere maatschappelijke oplossingen. Zo'n integrale blik op de ruimte kijkt niet alleen naar de infrastructuur, maar naar de algehele opgave in een gebied. Ruimtelijke kwaliteit is hierbij ook van groot belang. Voor deze integratie is samenwerking van essentieel belang. De kritische succesfactoren voor samenwerking verschillen echter per project, zoals zal blijken uit de analyse van de cases Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone.

Een mooie quote van Aristoteles dat goed de essentie van dit werk samenvat is: "Het geheel is meer dan de som van de delen". Deze holistische benadering interesseert mij sterk. In haar toepassing op de ruimtelijke planologie zal een meer duurzame en beter leefbare samenleving gecreëerd worden. Alles samenbrengen met het doel een betere toekomst te creëren is mijn passie als een environmental and infrastructure planner!

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van mijn begeleider Wim Leendertse. Ik wil hem bij deze dan ook van harte bedanken voor de input, zowel wetenschappelijk als vanuit zijn immense praktijkervaring bij infrastructuurprojecten voor Rijkswaterstaat. Het samen sparren en discussiëren over ideeën hielp mij altijd een stap verder in de juiste richting. Daarnaast wil ik de mensen bij Sweco bedanken, in het bijzonder mijn begeleider Hans Praamstra en mijn teamleider Hans Popken voor hun inhoudelijke ervaring bij de projecten. Mede aan hun grote lokale netwerk heb ik ook mijn respondenten te danken. Tenslotte wil ik alle mensen bedanken die hun tijd en bereidheid om hun ervaringen te delen in de uitgebreide interviews. Zonder deze informatie was dit onderzoek simpelweg niet mogelijk geweest! Ik hoop dat het tot gewenste resultaten heeft geleid. Ik kijk er zelf in ieder geval met gepaste trots op terug.

Veel leesplezier gewenst!

Nicky Schulz

Mei 2017

# Samenvatting

---

Dit onderzoek gaat over de samenwerking tussen verschillende partijen betrokken bij complexe infrastructuurprojecten. Dit is benaderd vanuit twee theoretische ontwikkelingen op basis van toenemende complexiteit in planologie. Dit is ten eerste ruimtelijk: van een sectorale aanpak van infrastructuur naar een geïntegreerde ruimtelijke ontwikkeling. En ten tweede institutioneel: van centrale overheidscontrole naar een netwerk van organisaties met een toenemende rol voor decentralisatie, privatisering en participatie. Dit resulteert in een evolutie van traditioneel naar geïntegreerd en holistisch projectmanagement. De samenwerking tussen verschillende partijen en met bewoners en bedrijven speelt hierin een cruciale rol. De twee case-studies waar deze ontwikkelingen in de praktijk zijn onderzocht zijn Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone. Bij deze cases blijkt de focus toch op infrastructuur te liggen, als aanleiding en drager van de projecten. Een gebiedsvisie en ruimtelijke kwaliteit komt hier pas later bij. Essentieel hiervoor blijkt de (mate van) samenwerking tussen de betrokken partijen. De drie belangrijkste succesfactoren voor samenwerking zijn het definiëren van een gemeenschappelijk doel, het creëren (of hebben) van onderlinge afhankelijkheid en het opbouwen van onderling vertrouwen.

**Kernwoorden:** Complexiteit, Samenwerking, Participatie, Ruimtelijke integratie, Gebiedsgerichte aanpak.

## Abstract

---

This research is about the collaboration between the various parties involved in complex infrastructure projects. This is approached from two theoretical developments on the basis of increasing complexity in planning. This is firstly spatial: from a sectoral approach at infrastructure towards integrated area development. And secondly institutional: from central government control towards a network organisation with decentralisation, privatisation and participation. This results in an evolution from traditional to integrated project management. The collaboration between the different parties and with inhabitants and companies plays a major role. The two cases in which these developments are researched in practice are Aanpak Ring Zuid and Groningen Spoorzone. In these cases, the main focus is still on infrastructure, as the motive and bearer of the projects. An area vision and spatial quality are only added later. The three most important success factors for collaboration are defining a common goal, creating interdependence and enabling trust in each other.

**Key words:** Complexity, Collaboration, Participation, Spatial integration, Area-oriented development.

# Inhoudsopgave

---

<b>Voorwoord.....</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting.....</b>	<b>5</b>
<b>1.    <b>Introductie.....</b></b>	<b>12</b>
1.1    Inleiding.....	12
1.1.1    Belang van goede infrastructuur.....	12
1.1.2    Hedendaagse ontwikkelingen.....	13
1.2    Probleemstelling.....	14
1.2.1    Doelstelling.....	15
1.2.2    Vraagstelling.....	16
1.2.3    Relevantie.....	16
1.3    Leeswijzer.....	16
<b>2.    <b>Theoretisch kader.....</b></b>	<b>18</b>
2.1    De traditionele sectorale aanpak.....	18
2.1.1    Toenemende complexiteit.....	18
2.1.2    Gevolg van toenemende complexiteit.....	19
2.2    Shift 1: van lijn naar gebied – integratie tussen infra en ruimte.....	21
2.3    Shift 2: van government naar governance – integratie van stakeholders.....	24
2.3.1    De traditionele (sturende) overheid.....	24
2.3.2    Nieuwe vormen van aansturing.....	25
2.3.3    Gevolgen.....	26
2.4    Voorlopige conclusie en conceptueel model.....	28
2.5    Samenwerking.....	30
2.5.1    De kritische succesfactoren.....	30
2.5.2    Overzichtstabel.....	35

<b>3. Methodologie</b> .....	<b>37</b>
3.1 Literatuuronderzoek.....	37
3.2 Case-studies.....	38
3.2.1 De waarde van cases .....	38
3.2.2 Selectie van de cases .....	39
3.2.3 Dataverzameling.....	40
3.3 Synthese .....	41
<b>4. Case 1: Aanpak Ring Zuid</b> .....	<b>42</b>
4.1 Introductie .....	42
4.2 Aanleiding .....	43
4.3 Een complex project.....	44
4.4 Tijdlijn .....	48
4.5 Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling .....	49
4.6 Samenwerking: meerdere partijen en belangen.....	53
4.6.1 Onderling.....	53
4.6.2 Bewoners.....	56
4.6.3 Bedrijven.....	58
4.7 Succes ervaring.....	59
<b>5. Case 2: Groningen Spoorzone</b> .....	<b>63</b>
5.1 Introductie .....	63
5.2 Aanleiding.....	64
5.3 Een complex project.....	65
5.4 Tijdlijn .....	67
5.5 Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling .....	68
5.6 Samenwerking .....	69

5.6.1	Onderling.....	69
5.6.2	Bewoners.....	71
5.6.3	Bedrijven.....	73
5.7	Succes ervaring.....	74
<b>6.</b>	<b>Synthese.....</b>	<b>77</b>
6.1	Vergelijking tussen de cases.....	77
6.1.1	Aanleiding.....	77
6.1.2	Complex project .....	77
6.1.3	Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling.....	79
6.1.4	Samenwerking.....	79
6.1.5	Succes ervaring.....	83
6.2	Vergelijking tussen theorie en praktijk.....	84
<b>7.</b>	<b>Beantwoording van de hoofdvragen .....</b>	<b>8</b>
7.1	Waarom is integratie via samenwerking noodzakelijk?.....	8
7.2	Wat geeft de literatuur als kritische succesfactoren voor samenwerking tussen partijen? ...	9
7.3	Hoe verloopt de integratie en samenwerking in de praktijk van Groningen? .....	11
7.4	In welke mate is context bepalend voor succesvolle samenwerking?.....	13
7.5	Welke rol speelt samenwerking in ruimtelijke kwaliteit in infrastructuurprojecten en welke factoren zijn hiervoor bepalend? .....	14
<b>8.</b>	<b>Discussie.....</b>	<b>16</b>
8.1	Bevinding 1: Onduidelijke begrippen .....	16
8.2	Bevinding 2: Gebiedsontwikkeling? .....	17
8.3	Bevinding 3: Participatie?.....	18
8.4	Bevinding 4: Drivers voor samenwerking.....	19
8.5	Bevinding 5: Relaties tussen succesfactoren.....	20



8.6	Bevinding 6: Reflecteren op de positieve ervaring .....	22
<b>9.</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>23</b>
<b>10.</b>	<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>24</b>
<b>11.</b>	<b>Bijlage 1: Tijdlijn Aanpak Ring Zuid .....</b>	<b>33</b>
11.1	Het verleden: 1992-2002.....	33
11.2	Verkenningfase: 2002-2009 .....	34
11.3	Planuitwerkingsfase: 2009-2014 .....	42
11.4	Realisatiefase: 2014 tot heden.....	44
11.5	Geraadpleegde literatuur .....	46
<b>12.</b>	<b>Bijlage 2: Tijdlijn Groningen Spoorzone.....</b>	<b>48</b>
12.1	Het verleden: 2008-2010.....	48
12.2	Verkenningfase: 2010-2014 .....	48
12.3	Planuitwerkingsfase: 2014 tot heden.....	53
12.4	Realisatiefase: 2015 tot heden.....	57
12.5	Geraadpleegde literatuur .....	58
<b>13.</b>	<b>Bijlage 3: Interviews .....</b>	<b>60</b>

## Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1:	De transport landuse feedback cycle afkomstig van Bertolini (2009). .....	12
Figuur 2:	Van sectorale naar integrale blik op infrastructuur en gebied. ....	23
Figuur 3:	De veranderende rol van de overheid: de 'governance triangle' (Busscher et al., 2014).....	27
Figuur 4:	Conceptueel model: de theoretische denkwijze over complexe infrastructuurprojecten....	29
Figuur 5:	Tijdlijn ARZ (gecreëerd op basis van interviews en documentanalyse). .....	48
Figuur 6:	Visualisatie van het voorkeursalternatief, oftewel het uiteindelijke projectontwerp.....	50
Figuur 7:	Huurwoningen H.L Wichersstraat (links) aan het Zuiderplantsoen. ....	52
Figuur 8:	Tijdlijn GS (gecreëerd op basis van interviews en documentanalyse). .....	67

Figuur 9: Participatie ladder van Arnstein (1969). .....	81
Figuur 10: Conceptueel model: de theoretische denkwijze over complexe infrastructuurprojecten....	9
Figuur 11: Overzicht van de relatie tussen samenwerking en integrale gebiedsgerichte planning. ....	15
Tabel 1: Kritische succesfactoren voor samenwerking op basis van wetenschappelijke literatuur. ....	36
Tabel 2: Geïnterviewden ARZ. ....	42
Tabel 3: Geanalyseerde documenten ARZ. ....	43
Tabel 4: Genoemde aanleidingen ARZ. ....	44
Tabel 5: Genoemde complexiteitsfactoren.....	45
Tabel 6: Geïnterviewden GS. ....	63
Tabel 7: Geanalyseerde documenten GS. ....	64
Tabel 8: Genoemde aanleidingen GS. ....	65
Tabel 9: Genoemde complexiteitsfactoren.....	65
Tabel 10: In officiële documenten genoemde aanleidingen tot beide cases. Percentages berekend op basis van op tabellen XXXX uit hoofdstuk 4 en 5. ....	77
Tabel 11: Door geïnterviewden genoemde complexiteitsfactoren in beide cases. ....	78
Tabel 12: Overzicht succeservaring van beide projecten.....	84
Tabel 13: Overzicht van succesfactoren en bevindingen uit de praktijk en literatuur. ....	89
Tabel 14: Kritische succesfactoren voor samenwerking op basis van wetenschappelijke literatuur. ...	11

## Lijst met afkortingen

ACVBIP	Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten
ARZ	Aanpak Ring Zuid
BVA	Bestuurlijk Voorkeursalternatief
FMN	Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
GB	Groningen Bereikbaar
GS	Groningen Spoorzone
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPM	Integraal Project Management
MKBA	Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse
(O)TB	(Ontwerp) Tracébesluit
PPS	Publiek-Private Samenwerking
RSP	RegioSpecifiek Pakket
RWS	Rijkswaterstaat
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
ZRG	Zuidelijke Ringweg Groningen

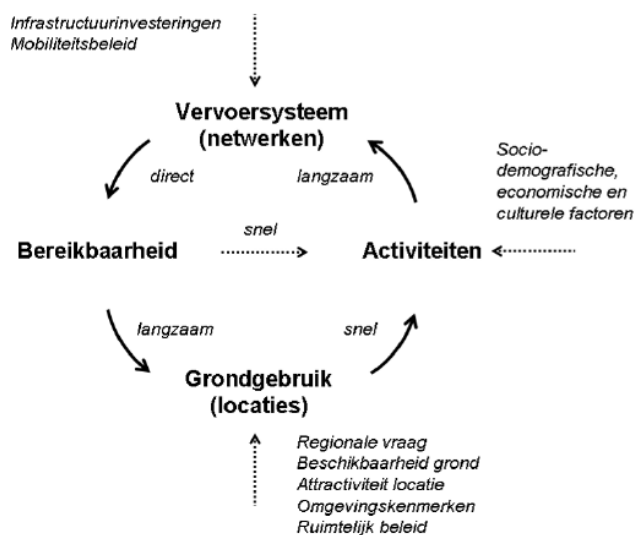
# 1. Introductie

Dit hoofdstuk geeft een inleiding op voorliggend afstudeeronderzoek, waarna de probleemstelling beargumenteerd wordt. In deze probleemstelling komen de doelstelling, vraagstelling en relevantie van dit onderzoek naar voren. Tot slot volgt een leeswijzer die een beschrijving van de stappen op de weg van dit onderzoek naar het proces van geïntegreerde infrastructuurprojecten geeft.

## 1.1 Inleiding

### 1.1.1 Belang van goede infrastructuur

Goede infrastructuur is van groot belang voor stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling. Door de toenemende mobiliteit van de bevolking is het belang van goede infrastructuur steeds groter geworden in Nederland (Struiksmā & Tillema, 2008). Toenemende mobiliteit is daarnaast gerelateerd aan ontwikkelingen in bevolkingsgroei, economische groei en globalisering (Banister, 2002). De benodigde capaciteit van infrastructuur wordt dus voor een belangrijk deel bepaald door de ruimtelijke functies (wonen, werken, recreëren) in de omgeving van die infrastructuur (Struiksmā & Tillema, 2008). Vooral de groei van het autoverkeer is spectaculair. Tussen 1970 en 2000 is in Nederland het aantal auto's verdubbeld en inmiddels wordt 70% van alle reisafstanden met de auto afgelegd (CPB, 2006; Struiksmā & Tillema, 2008). Deze hiertoe relevante relaties zijn terug te zien in het model van de 'transport landuse feedback cycle' in Figuur 1 (Wegener & Fürst, 1999; Bertolini, 2009). De onderlinge samenhang van infrastructuur en ruimte is al duidelijk, een constatering die een grote rol zal spelen in dit onderzoek. Zo wordt bijvoorbeeld de integratie van infrastructuur en ruimte als een essentiële voorwaarde gezien voor duurzame ontwikkeling (Wegener & Fürst, 1999).



Figuur 1: De transport landuse feedback cycle afkomstig van Bertolini (2009).

### 1.1.2 Hedendaagse ontwikkelingen

In de hedendaagse wereld, die op allerlei manieren steeds meer verbonden is, wordt de samenleving steeds complexer. Vanzelfsprekend zijn planologische activiteiten hierdoor ook steeds complexer geworden. In de afgelopen decennia is veel onderzoek verricht naar het omgaan met complexiteitsproblemen en onzekerheden op het gebied van stedelijke planning (onder andere Portugali, 2008; Duit en Galaz, 2008; De Roo, 2010). Het beïnvloeden van het proces en richting geven aan het resultaat van projecten in de ruimtelijke ontwikkeling is hierdoor tegenwoordig een ingewikkelde opgave. Complexiteit speelt bovenal een rol in de dynamische omgeving aanwezig in steden (De Roo, 2010).

Complexiteit ligt aan de basis van diverse opkomende verschuivingen in de planologie, terug te zien in de wetenschappelijke theorie en tevens in hedendaags infrastructuurbeleid. Dit komt ten eerste omdat niet meer slechts vanuit de mobiliteit naar infrastructuur wordt gekeken, maar ook vanuit de ruimtelijke ordening in de vorm van gebiedsvisies. Deze verandering is in de wetenschap geïdentificeerd als de shift van 'line-based' naar een 'area-oriented' aanpak in infrastructuurplanning (Heeres et al., 2012; Struiksma et al., 2008). Op deze manier wordt de mate van integratie tussen infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit in de planologie verbeterd. Van oudsher zijn dit soms tegenstrijdige belangen in een gebied. Door mobiliteitsvraagstukken niet alleen vanuit de infrastructuurlijn te benaderen maar de focus te verleggen naar het gehele gebied, ontstaan kansen voor extra waarde in de ruimtelijke ontwikkeling. In haar Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) aan het doel te hebben van een "concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig" Nederland (I&M, 2012). Integrale en complexe infrastructuurprojecten trekken als gevolg hiervan volop de aandacht.

---

#### **SHIFT 1: VAN LIJN NAAR GEBIED – INTEGRATIE TUSSEN INFRA EN RUIMTE**

---

De geïntegreerde aard van (infrastructuur)planologie is in overeenstemming met de tweede ontwikkeling. Ten tweede is een manifestatie van de steeds complexer wordende samenleving namelijk een verschuiving in de centrale organisatie van de activiteiten van de overheid in de richting van coördinatie en collaboratie met allerlei betrokken partijen. In wetenschappelijke literatuur wordt dit de shift van 'government' naar 'governance' genoemd (van origine besproken door e.g. Stoker, 1998; Rhodes, 1996). Governance (collaboratie) richt zich op alle sectoren en actoren in het proces van regelgeving, coördinatie en controle dat de samenleving vormt (Alexander, 2005) en scheidt hiermee

de voorwaarden voor collectieve actie (Stoker, 1998). Op deze manier worden alle belanghebbende partijen meer bij het proces betrokken vanuit hun eigen kracht en belang. Hierdoor kan meer ontstaan integratie ontstaan van belangen en stakeholders. Toch blijft leiderschap ook van belang in het omgaan met verandering in programma's op het gebied van infrastructuur (Busscher et al., 2014). Leren door monitoring, feedback en evaluatie is van groot belang bij deze verschuiving in het organisatorisch handelen.

---

## **SHIFT 2: VAN GOVERNMENT NAAR GOVERNANCE – INTEGRATIE VAN STAKEHOLDERS**

---

Kortom: complexe infrastructuur problemen vragen om een institutionele en organisatorische aanpak van grote diversiteit (Busscher, 2014). In het 'Sneller en Beter' programma van I&M wordt het belang hiervan ook aangegeven: “[it] involves the application of an integrated approach and early participation of public, market parties and government agencies” (Klakegg et al., 2015: 286). Ook het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een integraal investeringsprogramma van het rijk dat de samenhang en synergie tussen de verschillende beleidsterreinen waarborgt (Klakegg et al., 2015). Beide verschuivingen in denken en handelen zullen in het theoretisch kader van hoofdstuk 2 nader beargumenteerd en geanalyseerd worden.

### **1.2 Probleemstelling**

Ondanks dat in de literatuur de waarde van infrastructuur en het belang van de integratie tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling, de 'gebiedsgerichte' aanpak, als essentieel wordt gezien, wordt dit in de praktijk tegenwoordig nog vaak verwaarloosd (Bertolini et al., 2005). Complexe infrastructuurprojecten, waar deze integratie plaats zou moeten vinden, worden vaak nog op een sectorale manier bekeken (wat overigens ook voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten geldt). Dit ondanks dat een ruimtelijke gebiedsgerichte benadering positieve uitkomsten en een creatie van meerwaarde verwacht wordt te hebben. Struiksma et al. (2008) geven bijvoorbeeld aan dat de gebiedsgerichte aanpak van infrastructuur kosten en tijd bespaart, door het benutten van lokale actoren in het planningsproces. Om de meerwaardecreatie van de gebiedsgerichte benadering te verwezenlijken, is dus integratie nodig. Dit betekent dat verschillende partijen bij elkaar gebracht moeten worden tot een gezamenlijke oplossing, wat vraagt om samenwerking. Samenwerking lijkt daarmee essentieel voor een goede integratie. Participatie van stakeholders (als onderdeel van en betrokkenheid bij samenwerking) wordt ook benadrukt door de 'governance' literatuur.

In de praktijk blijkt echter, dat een goede samenwerking tussen verschillende partijen lastig is. Tegengestelde belangen zijn vaak aanwezig tussen partijen. In de Groningse praktijk is dit duidelijk terug te zien in de ombouw van de zuidelijke ringweg, project Aanpak Ring Zuid (ARZ) genoemd. Hier zijn grote belangen aanwezig en heerst veel weerstand bij de lokale bevolking. Ondanks zorgvuldig omgevingsmanagement en uitgebreide communicatie lukt het niet deze weerstand weg te nemen. Daarnaast lijkt de mate van ruimtelijke ontwikkeling slechts een minimale rol te spelen bij ARZ. Er is een sterke organisatie op het project gezet, die zich zelfs gebundeld heeft in een onafhankelijke projectorganisatie. Bij het andere grote infrastructuurproject in de regio, de verbetering aan het spoor en het hoofdstation, Groningen Spoorzone (GS) genoemd, lijkt het er heel anders aan toe te gaan. Hier is vrijwel geen weerstand en juist veel participatie van de lokale bevolking. Er wordt echt met alle belanghebbenden nagedacht hoe het nieuwe station het beste ingevuld kan worden. Door de jaren heen is de scope van de plannen echter drastisch vergroot, waardoor fasering noodzakelijk is. Hierdoor is echter wel weer meer ruimtelijke kwaliteit en zelfs nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Dit alles gebeurt ondanks dat er geen projectorganisatie is opgezet. De partijen ontwikkelen de plannen onderling met elkaar in een samenwerkingsverband.

De uitkomsten van beide projecten zijn dus erg verschillend. De projecten verschillen in hun mate van ruimtelijke integratie en de vorm van samenwerking. ARZ kenmerkt zich door een strakkere projectorganisatie die belanghebbenden vanuit centrale sturing betreft. GS lijkt meer gericht op daadwerkelijke co-creatie, het samen ontwikkelen van oplossingen en het gaandeweg benutten van mogelijkheden. Juist daarom is een vergelijking tussen de cases zo interessant. Zelfs als de noodzaak van ruimtelijke integratie in complexe infrastructuurprojecten erkend wordt, blijkt goede samenwerking niet altijd en zeker niet eenduidig te volgen. Voor het gevoel lijkt samenwerking dan de doorslaggevende rol in te spelen voor de integratie tussen ruimte en infrastructuur. Hoe verloopt de samenwerking in beide projecten precies? Wat is een succesvolle samenwerking? Welke aspecten zijn hierbij bepalend? Wanneer samenwerking mis gaat, kan dit grote negatieve gevolgen hebben, op de tijd, het budget en bovenal de gebiedsgerichte, geïntegreerde ruimtelijke aanpak van de projecten.

### 1.2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te identificeren en evalueren hoe samenwerking het beste kan verlopen om geïntegreerde infrastructuurprojecten succesvol te laten zijn en sleutelfactoren hierin te bepalen. De meerwaarde van een gebiedsgerichte benadering van infrastructuur en ruimtelijke opgaven kan alleen dan goed gebeuren. Dit wordt gedaan door in de praktijk te onderzoeken hoe de samenwerking tussen de overheid onderling en met andere partijen eruit ziet en ontstaan is in de cases van infrastructuur in Groningen (Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone). Daarnaast wordt beoogd een

verklaring te geven voor de verschillen in het procesverloop en resultaat van beide projecten. Dit alles leidt tot meer inzicht in en aanbevelingen voor het proces van complexe en geïntegreerde infrastructuurprojecten, daarbij met name voor het element van samenwerking daarin.

### 1.2.2 Vraagstelling

Op basis van de voorgaande informatie is de onderzoeksvraag: **Welke rol speelt samenwerking in het genereren van ruimtelijke kwaliteit in infrastructuurprojecten en welke factoren zijn bepalend voor het ontstaan en ontwikkelen van deze samenwerking?**

Deelvragen:

- Waarom is integratie via samenwerking van belanghebbenden in complexe infrastructuurprojecten noodzakelijk?
- Wat geeft de literatuur als kritische succesfactoren voor samenwerking tussen partijen?
- Hoe verloopt de integratie en samenwerking in de praktijk van Groningen?
- Welke succesfactoren zijn in de praktijk van de cases bepalend voor de samenwerking en hoe verhoudt zich dat tot de literatuur?
- In welke mate is context bepalend voor succesvolle samenwerking?

### 1.2.3 Relevantie

De academische relevantie van dit onderzoek is te vinden in de combinatie van de gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke integratie, en succesfactoren voor samenwerking. Over beide is veel wetenschappelijke informatie bekend, maar juist over de verbinding tussen de twee gebieden wordt opvallend weinig gesproken. En dit terwijl beide van groot belang lijken voor het succes van projecten in infrastructuur en planologie. Dit onderzoek verbindt beide theoretische velden en maakt hiermee een begin aan het dichten van het gat in de literatuur.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het identificeren van belangrijke factoren voor succesvolle samenwerking in complexe infrastructurele projecten. Hier kunnen zeker lessen uit gehaald worden voor de toekomst. De al eerder aangegeven integratie op ruimtelijk en institutioneel gebied kan helpen om meer succesvolle projecten te krijgen. Dit is positief voor de tijdsduur, het budget en de maatschappelijke meerwaarde in de vorm van ruimtelijke kwaliteit van infrastructurele projecten.

## 1.3 Leeswijzer

Na deze introductie wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de theoretische achtergrond van dit onderzoek. Hier wordt informatie verschaft voor het beantwoorden van de eerste twee deelvragen. Daarnaast leidt dit tot een conceptueel model, op basis waarvan de praktijk later getoetst kan worden. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens stilgestaan bij de gebruikte wetenschappelijke methode. In hoofdstuk 4



en 5 worden de resultaten van de twee onderzochte case-studies (Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone) besproken. Hoofdstuk 4 richt zich op Aanpak Ring Zuid en hoofdstuk 5 op de Groningen Spoorzone. Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 6 een synthese tussen de cases en een vergelijking met de theorie gemaakt. Hierop volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 7. Dit leidt tot ruimte voor discussie en reflectie in hoofdstuk 8, waar ook teruggekoppeld wordt naar de probleemstelling en toekomstige aanbevelingen worden gegeven. Het geheel wordt afgesloten met korte samenvatting in de conclusie van hoofdstuk 9.

## 2. Theoretisch kader

---

Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt in dit hoofdstuk de theoretische achtergrond voor het onderzoek geschetst. Dit wordt gedaan aan de hand van drie onderwerpen:

- Shift 1: van lijn naar gebied: integratie tussen infra en ruimte
- Shift 2: van government naar governance: integratie van stakeholders
- Succesfactoren voor samenwerking

### 2.1 De traditionele sectorale aanpak

Zoals al kort belicht in de inleiding, de ‘traditionele’ en sectorale manier van werken aan infrastructuurprojecten is vaak niet toereikend genoeg voor de hedendaagse complexiteit ondervonden in infrastructuur projecten. De traditionele planologische aanpak richt zich op strikt gedefinieerde doelen op het gebied van transport en infrastructuur en heeft beperkte participatie van belanghebbenden (Wilson, 2001; Alderman et al., 2013). Een infrastructuurproject wordt vanuit deze gedachte beschouwd als een op zichzelf staande interventie in een netwerk, gekenmerkt door een vast tijdschema en bijbehorend budget (Busscher et al, 2015). Deze technocratisch-rationele manier van denken is echter maar zelden toe te passen in de praktijk, wat blijkt uit de hierna beschreven toenemende complexiteit.

#### 2.1.1 Toenemende complexiteit

Verschillende trends dragen bij aan de steeds complexer wordende wereld van de infrastructuurplanologie. Complexiteit zit in de projecten zelf, en in de dynamische omgeving. Het blijkt moeilijk om concreet gedefinieerde doelen te realiseren door de toenemende schaarste aan ruimte (Struiksmā & Tillema, 2008). Meerdere ruimtelijke functies en bijbehorende belangen moeten zorgvuldig afgewogen worden in een dichtbebouwd land als Nederland. Projecten zijn dus complex, en de context waarin de projecten plaatsvinden, draagt bij aan deze complexiteit. Dit komt door een dynamische omgeving met een grote verscheidenheid aan belangen en meningen en hieruit voortkomende (lokale) maatschappelijke weerstand (Struiksmā & Tillema, 2008; Busscher et al, 2015). Wanneer deze verschillende componenten ook nog een grote onderlinge samenhang hebben, wordt volgens Hertogh & Westerveld (2010) dit een complex systeem genoemd. Zij stellen, dat de “the core of social complexity lies in the different interests of the involved stakeholders” (Hertogh & Westerveld, 2010: 202). Deze voorkeuren van stakeholders zijn niet consistent en kunnen veranderen op basis van externe factoren, maar ook als gevolg van acties in het project-proces. En vooral ‘ambiguity’, gebrek aan gedeelde interpretaties tussen de stakeholders, kan leiden tot wrijving (Hertogh & Westerveld, 2010). Dit is omdat de gedeelde interpretaties verband houden met de uiteenlopende interesses van de belanghebbenden en hun verschillende machtsposities. Ambiguïteit is vooral hoog wanneer de

belangen groot zijn, de onzekerheid groot is, interesses sterk verschillen, organisaties verschillende culturen hebben en mensen verschillende competenties hebben (Hertogh & Westerveld, 2010).

Een complex systeem wordt door Goodwin 'emergent' genoemd. Dit betekent dat het systeem zelf de basis is van de karakteristieken van het systeem, maar dat het geheel eigenschappen heeft die de verschillende onderdelen niet per se hebben (Bruks & Wackers, 2001). Hertogh & Westerveld (2010: 200) leggen het uit in vergelijking met het bekende gezegde 'het geheel is meer dan de som der delen':

*Things come together to form wholes whose properties are different from the parts. Emergence leads to the conclusion that "the whole is greater than the sum of parts" (Flood & Carson, 1988). In these emergent systems, new events or developments cannot be predicted from previous events, because they result from interactions which cannot be fully known and understood (Teisman, 2005).*

Daarnaast heeft de strikte Europese milieuwetgeving steeds meer invloed op projecten en moeten deze regels in een project zorgvuldig nageleefd worden om juridische tegenslagen te voorkomen (Arts, 2007). Al met al komt dit neer op het toenemen van sociale, juridische, technische, financiële en politieke complexiteit in infrastructuurprojecten (Busscher et al., 2015). De volgende quote van Klakegg et al. (2015) beschrijft dit fenomeen van complexere infrastructuurprojecten goed:

*Public projects have become increasingly complex and difficult to manage, long in duration and conducted by multiple organizations (Klakegg et al., 2015: 283).*

### 2.1.2 Gevolg van toenemende complexiteit

Als gevolg van de toenemende complexiteit worden infrastructuurprojecten meer onvoorspelbaar, wat leidt tot een groter risico voor overschrijding van tijd en budget, waardoor veel projecten niet aan de initiële verwachtingen voldoen (Flyvbjerg et al., 2003; Cantarelli et al., 2010; De Jong et al., 2013). Het is moeilijker om de uitkomst van projecten vooraf strikt te definiëren. Een korte scan in de literatuur naar deze overschrijdingen bij infrastructuurprojecten geeft een veelvoud aan oorzaken. Een paar belangrijke problemen zijn bijvoorbeeld het verwaarlozen van de context van een project (Morris, 2013) en het reduceren van budget zonder rekening te houden met de bijbehorende kwaliteit en projectscope (Morrow, 2011). Ook worden het ontbreken van (aanvullende) financiering, lokale controverse en weinig politieke aandacht genoemd als belangrijke bronnen voor tijdsoverschrijding (Busscher et al., 2015). Tenslotte komt het in vele algemene onderzoeken naar de sociale wetenschappen al naar voren dat de lokale context essentieel is (Flyvbjerg, 2001; De Boer & Zuidema, 2015).

Een infrastructuurproject dat zich in een complexe en dynamische omgeving bevindt, heeft baat bij een 'complexiteit-sensitieve' managementstijl, blijkt uit onderzoek van Van Meerkerk et al. (2013) en Duijn et al. (2016). Deze manier van een project leiden heeft namelijk aandacht voor "substantial dynamics, a high variety of stakes, and strong interconnectedness between issues and interests". De traditonele manier van projectmatig en lineair werken naar een vooraf voorspelde toekomst, gaat dus steeds minder op.

Op basis van de constatering rondom infrastructuurprojecten is in Nederland door V&W en VROM in 2007 de Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (ACVBIP) opgezet. Deze commissie staat ook bekend als de Commissie Elverding, naar de voorzitter ervan. Uitgangspunt voor dit onderzoek was het achterhalen van de werkelijke oorzaken in Nederland van de grote tijdsoverschrijdingen van projecten. De Commissie Elverding beoordeelde de overschrijdingen als problematisch: "Traagheid, [...] lange procedures en besluiteloosheid leiden immers tot kwaliteitsverlies, zowel voor de economie als voor de leefomgeving. [...] Versnelling van besluitvorming [is] een urgent maatschappelijk vraagstuk" (ACVBIP, 2008: 4). Als oplossing werd het 'Sneller en Beter' programma ontwikkeld, dat aanbevelingen geeft op het gebied van verbeterde publieke participatie, aangepaste wetgeving en betere procedures voor de evaluatie en prioritering van project initiatieven (Arts, 2010a; Marshall, 2013; Klakegg et al., 2015). Op planinhoudelijk gebied gaat het om een meer gebalanceerde aanpak van aandacht en inspanning in de verschillende planningsfasen van een project (Arts, 2010a).

*"De kern van het probleem is dat de samenleving in de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en in toenemende mate is gejuridificeerd. Ruimte is daarmee een steeds schaarser en kostbaarder goed geworden. [Hierdoor] is het oplossen van mobiliteitsvraagstukken een zoektocht geworden naar een goed evenwicht tussen welvaartsgroei enerzijds en een schone, mooie en veilige leefomgeving anderzijds. In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen." (ACVBIP, 2008: 4,5).*

Al met al is zelfs gesteld dat "transport and land use planning are in a state of flux" (Busscher et al., 2015: 163). Er moest een nieuwe manier gevonden worden voor het omgaan met bovengenoemde problemen en complexiteit. Gelijktijdig zijn twee belangrijke ontwikkelingen geweest, de in dit onderzoek zogenaamde 'shifts' in het denken en handelen binnen de infrastructuurplanologie.

## 2.2 Shift 1: van lijn naar gebied – integratie tussen infra en ruimte

De traditionele aanpak van infrastructuur was sectoraal, zonder oog voor de interactie tussen infrastructuur en andere ruimtelijke functies (Arts & De Vaan, 2010; Geerlings & Stead, 2003). De omgeving rondom zo'n project en de mogelijkheden hiervoor werden verwaarloosd (Heeres et al., 2012). Idealiter werden projecten van tevoren in detail vastgesteld, zonder ruimte voor veranderingen op het gebied van scope, tijd en budget (Engwall, 2002; Kerzner, 2009). Dit was gebaseerd op het idee van voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Zoals hierboven beschreven, resulteerde dit in de praktijk in nauw gedefinieerde projecten waarbij er geen rekening wordt gehouden met ruimtelijke en functionele relaties met andere elementen (Busscher et al., 2015). Daarnaast werden door deze strikte focus de mogelijkheden voor dialoog en wederzijds begrip tussen actoren beperkt. Alternatieven worden genegeerd of zelfs beschouwd als een bedreiging (Romein et al., 2003). Juist in het integreren van ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen wordt maatschappelijke meerwaarde gezien (Struiksmā & Tillema, 2008). Zonder integratie gaat de kans op meerwaarde dus verloren.

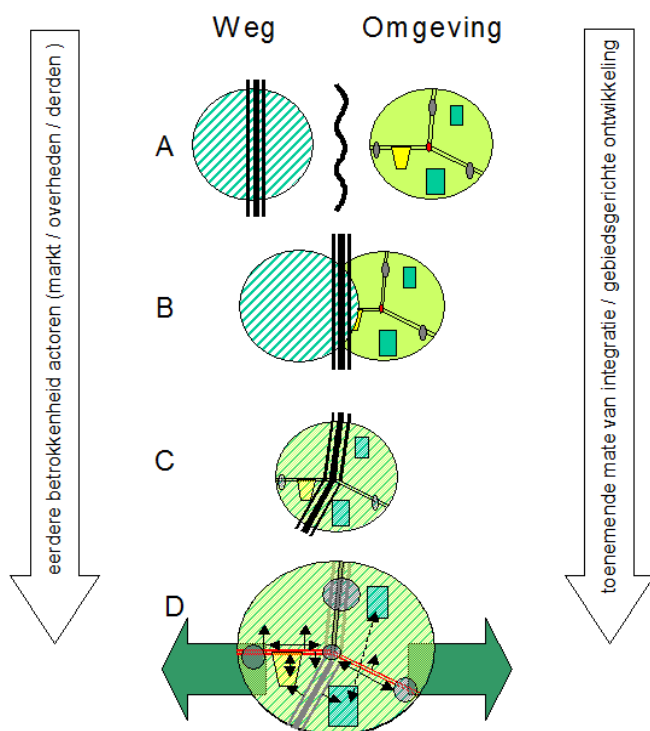
*“No longer, transport infrastructure should be considered as an isolated line. [...] There is need for a more inclusive approach with respect to space. [...] An area-based approach may result in more robust infrastructure” (Struiksmā & Tillema, 2008: 9).*

Een meer integrale blik op de ruimte vanuit de infrastructuurprogrammering en projecten is hiervoor dan nodig. Dit is omdat infrastructuur verbonden is aan haar omgeving en andersom. Zonder elkaar hebben infra en ruimte geen waarde, maar toch werden ze traditioneel gezien separaat beschouwd. De in de inleiding besproken transport en landgebruik feedback cirkel (zie Figuur 1) geeft deze verbondenheid aan. De capaciteit van infrastructuur wordt bepaald door de ruimtelijke functies (wonen, werken, recreëren) in een gebied (Struiksmā & Tillema, 2008). Maar tegelijkertijd heeft de aanwezige infrastructuur grote invloed op de mogelijkheden in een gebied. Men wil zich immers niet vestigen op een plek die niet goed bereikbaar of verbonden is. Toekomstige economische belangen (zoals bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein) kunnen profiteren als er vanaf het begin al rekening mee wordt gehouden in het plannen van nieuwe of het verbeteren van huidige infrastructuur (Struiksmā & Tillema, 2008).

Gebied en infrastructuur zijn dus wederzijds van elkaar afhankelijk, waardoor het meer dan logisch is om ze ook in beleid en projecten zo te zien. Wanneer beleid van infrastructuur wordt geïntegreerd met wonen, werken, water, natuur en recreatie (Priemus, 2007) ontstaat creatie van meer

duurzaamheid en kwaliteit (Nootboom, 2006). Door middel van integratie/synergie tussen functies ontstaan voordelen (Heeres et al., 2012). Er is namelijk meer ruimte voor creatieve oplossingen omdat er in ruimtelijke opgaven of kansen i.p.v. problemen wordt gedacht (Struiksmā et al., 2008). De meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving leidt tot slimme combinaties en tot betere keuzes (Omgevingswet, 2017). Een voorbeeld is “een gecombineerde aanleg van een woonwijk of bedrijventerrein, de ontsluiting daarvan en een oplossing voor eventuele waterproblematiek” (Hamers, et al., 2013: 4). Integratie van infrastructuur en ruimtelijke planologie wordt gezien als een essentieel element voor inclusief en duurzaam transport (Banister, 2008; Cervero, 2009). Ook Hajer (2011) pleit voor een geïntegreerde benadering van de leefomgeving met een nadruk op groene groei. De nieuwe ruimte voor creativiteit hierin geeft goede mogelijkheden voor de “duurzaamheidsopgave waarvoor de samenleving staat” en voor lokale burgerinitiatieven voor de directe leefomgeving (Hajer, 2011: 67).

Door Heeres et al. (2012: 148) wordt het “a gradual transformation from traditional line-oriented planning towards area-oriented approaches” genoemd. Arts et al. (2016: 2) benoemen het als “a shift from current small-scoped - *ad hoc, technical solution driven* – planning approach towards a broad/network-scoped – *integrated, strategy driven* – planning approach”. Busscher et al. (2015: 164) geeft het weer als “the trend towards context-sensitive projects”. Het komt allemaal op dezelfde geïntegreerde benadering neer. Dit nieuwe denken in de infrastructuurplanologie is visueel goed weer gegeven in onderstaande Figuur 2 (Arts, 2010b). Soms zegt een duidelijke afbeelding meer dan woorden.



Figuur 2: Van sectorale naar integrale blik op infrastructuur en gebied.

Ruimtelijke kwaliteit is een kernbegrip binnen deze integrale gebiedsgerichte ontwikkeling (Janssen-Jansen, 2007). Een goede ruimtelijke kwaliteit waarborgt ontwikkelingen op het gebied van economie (aantal bedrijven, grondprijzen, mobiliteit, bereikbaarheid), milieu (waardevolle natuur, fragmentatie van gebieden) en sociale aspecten (verschillen in woonomgeving, recreatiefaciliteiten) (Heeres et al., 2012) en een goede synergie hiertussen. Volgens de nieuwe Omgevingswet biedt dit het fundament om met toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving om te kunnen gaan.

*Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (Omgevingswet, 2017: 261).*

Ruimtelijke kwaliteit is dan ook een 'allesomvattend' concept (De Zeeuw, 2007). Bovenal gaat ruimtelijke kwaliteit om een goede verdeling tussen al deze verschillende ruimtelijke functies (Janssen-Jansen, 2007). Bij afwegingen moet een goede balans worden gezocht tussen de behoefte aan een kwalitatief goede, veilige en gezonde fysieke leefomgeving en factoren als bereikbaarheid, economische dynamiek, werkgelegenheid. Duurzaam omgaan met ruimte betekent onder meer rekening houden met de huidige gebruiksfuncties en belevingswaarde van de ruimte en de mogelijkheid voor toekomstige generaties om functies aan een gebied te geven. (Omgevingswet, 2017:

279). Volgens Hooimeijer et al. (2001) kan ruimtelijke kwaliteit gezien worden als het gebruik van het duurzaamheidsconcept op het gebied van de ruimtelijke ordening, precies zoals Hajer (2011) ook bepleit voor 'de energieke samenleving'.

## 2.3 Shift 2: van government naar governance – integratie van stakeholders

Niet alleen integratie in de ruimtelijke zin van infrastructuur en gebied, ook integratie in de institutionele zin, tussen de verschillende belanghebbenden ('stakeholders'), is nodig voor het omgaan met complexiteit in projecten. Inclusiviteit en betrokkenheid van alle partijen in het proces staat hierbij voorop, aangezien dit de tijd en kosten voor succesvolle projecten kan verbeteren (Struiksmā & Tillema, 2008). In algemene zin wordt dit 'governance' genoemd, als tegenhanger van traditionele 'government' structuur (oa. Rhodes, 1996; Stoker, 1998). In de planologie staat de 'governance' manier van aansturing aan de basis van nieuwe stromen als collaborative planning (Healey 1997), participative planning (De Rooij 2000), consensus planning (Woltjer 2000), process management (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2002; Edelenbos & Klijn, 2009). Deze paragraaf zal zich verder verdiepen in de concepten en achterliggende ideeën.

### 2.3.1 De traditionele (sturende) overheid

De traditionele manier van aansturing vanuit de overheid wordt gekenmerkt door beperkte strategische capaciteiten, inflexibele bureaucratische processen en generiek toegepaste oplossingen (Heeres et al, 2012). Aansturing voor het hele land gebeurt vanuit één hiërarchische organisatie, meestal de centrale overheid (Pierre & Peters, 2000; Sørensen, 2006). Deze manier van denken is geïnspireerd op de filosofie van Taylor (1911) en Weber (1922). Het idee is dat aansturing het meest effectief en efficiënt is als dit met hiërarchische controle en binnen gespecialiseerde en gefragmenteerde beleidsvelden gebeurt. De meeste jaren van de 20<sup>e</sup> eeuw verliepen op deze manier (Busscher et al., 2014). Vanaf de jaren '60 viel echter op dat dit ook wel nadelen en beperkingen met zich meebrengt (Allmendinger, 2002). Het grootste risico is gefragmenteerde beleidsagenda's die niet in staat zijn om te gaan met verwevenheid en unieke lokale omstandigheden van problemen. Een voorbeeld hiervan is het dilemma tussen transport en milieubeleid over luchtvervuiling (Busscher et al., 2014). Daarnaast gaat deze centrale aansturing ervan uit dat de overheid controle heeft over alle sociale actoren in de samenleving en dat alles is op te delen in deeltaken. Ook dit idee blijkt steeds vaker een illusie, aangezien vele belanghebbenden eigen opvattingen en interesses najagen (Busscher et al., 2014). Ten slotte is een nadeel van de traditionele aanpak dat zij naast controle uitgaat van zekerheid. Dit terwijl vele processen, zeker op sociaal vlak, geen zekerheid kennen. Er moet kennis gegeven worden aan onzekerheid en complexiteit, die niet altijd en zonder meer gereduceerd kunnen



worden tot technische stappen in een projectplan (Olumide et al., 2010; Busscher et al., 2015). Dit door de onderlinge relaties (voorkomende uit complexiteit) van deelgebieden binnen een systeem.

### 2.3.2 Nieuwe vormen van aansturing

Door de toenemende complexiteit beargumenteerd in het begin van dit hoofdstuk, en op basis van de ontoereikendheid van de traditionele en hiërarchische aansturing vanuit de overheid ontstaat vervolgens een verandering in het institutionele politieke kader. Essentieel voor deze verandering is de erkenning van de limiet aan centrale overheidsaansturing (zie Stoker, 1998 en meer recent Hajer, 2011). De oorzaken hiervoor zijn een toename van actoren betrokken bij de politieke besluitvorming, verschillende overheidsniveaus anders dan de centrale overheid en meer aandacht voor de economische, informatieve, coöperatieve of zelfregulerende aanpak (Jänicke & Jörgens, 2006). De proceskant van aansturing en projecten wordt steeds belangrijker, omdat projecten niet meer als autonoom maar meer als adaptief aangestuurd moeten worden (Koppenjan et al., 2011; Buijn et al., 2016). In de ruimtelijke ordening ligt de focus hiermee niet meer enkel op het eindproduct maar ook op het doel en de belangen van stakeholders, waarvoor een procesmatige aanpak gewenst is (Woltjer, 2004; De Roo & Voogd, 2007). Het achterliggende idee hierbij is dat het in de infrastructuurplanologie essentieel is om actoren met verschillende belangen te erkennen en betrekken (Busscher et al., 2015). Autoriteit is niet langer slechts afkomstig van de (centrale) overheid, maar volgt ook deels op basis van het collectief van stakeholders (Busscher et al., 2014).

*“The key actors must negotiate and bargain in order to produce a compromise which is acceptable to all parties” (Ennis, 1997: 1944).*

Nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke en private stakeholders zijn hiervoor nodig (Banister, 2008; Heeres et al., 2012). Geen één speler heeft namelijk de kennis en middelen in bezit om de complexe publieke opgaven eigenhandig aan te pakken (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996). Luhmann (1982) benoemt een ‘centreless society’, Hysing (2009: 649) “self-organized and self-governing networks”. De bottom-up beweging sluit hier ook bij aan (Hajer, 2011; Busscher et al., 2014). Meer maatschappelijk verantwoorde beslissingen kunnen vervolgens genomen worden, door nieuw verkregen relevante praktische informatie, kennis en ervaring (Lenferink et al., 2014). In Busscher et al. (2014) wordt deze nieuwe focus op proces en het betrekken van actoren aangeduid als de ‘communicative turn’.

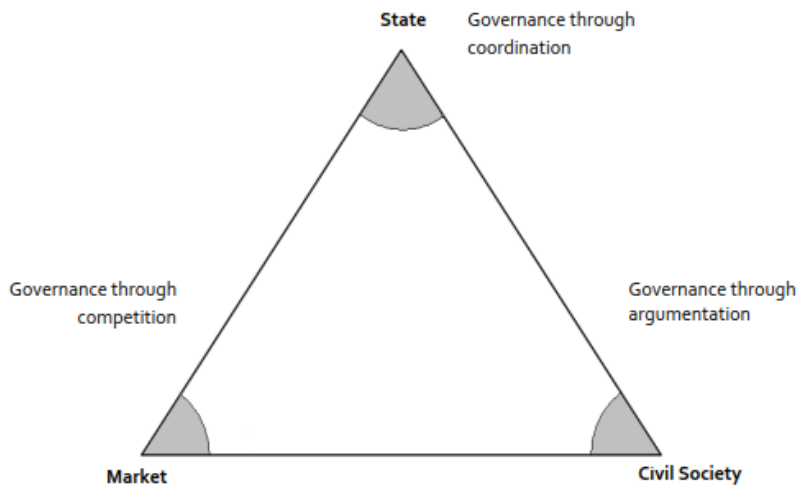
#### **Neoliberale invloed**

Het nieuwe governance denken is ook geïnspireerd door neoliberale ideeën (Allmendinger, 2002; Harvey, 2005). Een aantal ontwikkelingen zijn hierbij van belang: privatisering, decentralisatie, europeanisering, deregulering (Rhodes, 1996; Busscher et al., 2014). In al deze aspecten wordt macht

van de centrale overheid afgestaan, aan bedrijven, lagere overheden, de Europese Unie en de burger. De traditionele controlerende overheid op basis van macht en gezag, wordt (deels) vervangen door meer competitieve benadering (Zuidema, 2011). Dit is omdat volgens de neoliberale visie de kracht van competitie, prijsmechanisme en andere marktprocessen gebruikt wordt als middel voor optimale maatschappelijke uitkomsten (Busscher et al., 2014). Governance wordt gezien als een competitie tussen de actoren met verschillende belangen en middelen. Samenwerking volgt vervolgens op de basis van wederzijds voordeel. Het resultaat hiervan is een zelfregulerend netwerk van actoren, net als bij de nieuwe samenwerkingsvormen als gevolg van de communicatieve aanpak. Deze ontwikkeling is voordelig doordat het gebruik maakt van de kennis, expertise en ervaring van bedrijven, in alle projectfasen van verkenning en planmaking tot realisatie en onderhoud (Lenferink et al., 2014). Zoals hieronder beargumenteerd is een totale neoliberale benadering echter een illusie, er zijn zeker bij complexe infrastructuurprojecten nog altijd spelregels en kaders nodig, waar er nog steeds een taak ligt voor de centrale en regionale overheden. Bottomline is dat de focus wel verschoven is van centrale overheidsaansturing, naar een netwerk van allerlei betrokken actoren.

### 2.3.3 Gevolgen

Door het betrekken van een weider scala aan organisaties en belanghebbenden in infrastructuurplanologie, ontstaan meer flexibele, 'multilevel governance' netwerken die meer strategische acties, meer flexibiliteit en betere kwaliteit brengen (Heeres et al., 2012). Het valt op dat de onderzochte literatuur hier geen tegenargumenten voor geeft. Er valt bijvoorbeeld te denken aan verlies van tijd, middelen, energie, zekerheid, algemeen (toekomstig) belang etc. Een gedeelde visie op acties en oplossingen kan volgens Koppenjan & Klijn (2004) alleen gecreëerd worden door middel van interactie en informatie over wederzijdse standpunten. Deze processen leiden al met al tot de "hollowing out of the state" (Rhodes, 1996: 661). De 'neoliberale en communicatieve turn' zijn afgebeeld in onderstaande Figuur 3 (in Busscher et al., 2014, op basis van Lemos & Agrawal, 2006; Martens, 2007). In de praktijk is governance vernieuwing natuurlijk geïnspireerd door beide stromingen (Nelissen et al., 1999). Juist een hybride mix van de beste elementen en aansturing door coördinatie, competitie en argumentatie is optimaal (Busscher et al., 2014). De optimale combinatie hiervan verschilt ook gedurende de verschillende projectfasen (Busscher, 2014).



Figuur 3: De veranderende rol van de overheid: de 'governance triangle' (Busscher et al., 2014).

### Dilemma's

Naast de voordelen van deze nieuwe manier van aansturing door 'governance networks', spelen er ook een aantal dilemma's door het verminderen van hiërarchie en regulering. Er moet rekening worden gehouden met mogelijke problemen rondom o.a. fragmentatie, verantwoordelijkheid, eigendom, publiek belang, sociale dilemma's en machtsverschillen (Rhodes, 1996; Stoker 1998; Zuidema, 2011). Dit is niet alleen het feit dat er in een governance netwerk vaak niet één organisatie als (eind)verantwoordelijk kan worden aangewezen, maar ook omdat de partijen in zo'n netwerk toch handelen vanuit hun eigenbelang in plaats van het publieke belang (Stoker, 1998). Dit laatste wordt ook wel benoemd als individueel opportunistisch en strategisch gedrag dat tegen de collectieve ambities ingaat (Ten Heuvelhof et al., 2009; Zuidema, 2011). Beleid en aansturing wordt hiermee afhankelijker van de bereidheid en het vermogen van decentrale overheden om afgesproken taken uit te voeren (Busscher et al., 2014). Het risico van handelen uit eigenbelang is vooral groot wanneer het om issues met sociale dilemma's, externe effecten of een zwak profiel gaat of wanneer er grote machtsverschillen zijn tussen sociale groepen en stakeholders met tegengestelde belangen (Zuidema, 2011). Een voorbeeld van een probleem waar dit alles in meespeelt is dat van luchtvervuiling. Dit is moeilijk om te zetten in financiële termen, is onzichtbaar en heeft invloed op de lange termijn. Het wordt vaak afgewogen tegen andere prioriteiten die financiële voordelen hebben, meer tastbaar zijn en op korte termijn belangrijk zijn, waardoor de kans groot is dat luchtvervuiling of andere milieuproblemen door deze nieuwe aansturing op de achtergrond verdwijnen. Daar komt nog bij dat bij milieuproblemen de kosten individueel gedragen worden, maar de voordelen met de omgeving gedeeld worden. Lokale organisaties staan daardoor niet te springen om als eerste hierin te investeren. Dit is ook het geval bij infrastructuurprojecten. Het risico van zulke projecten is dus altijd groot, zeker als ze ook nog eens complex zijn en een breed scala aan belangen en stakeholders waarborgen. De

oplossing lijkt daarom om de overheid dan toch deels te behouden of terug te brengen (Stoker, 1998; Zuidema, 2011).

*“In showing leadership, holding parties accountable for their performance and establishing the right rules and sanctions, central governments can set the right conditions for more collaborative and decentralized forms of governance to function” (Busscher et al., 2014: 672).*

De effectiviteit en efficiëntie van de nieuwe netwerkvormen is daarmee afhankelijk van extra maatregelen en controle (Jänicke & Jörgens, 2006), ook wel “checks and balances” genoemd (Busscher et al., 2014: 673). Hierin is een grote rol weggelegd voor de overheid als de partij die de regels en kaders voor de competitieve arena van belangen opstelt en opkomt voor de belangen van zwakkere stakeholders zonder veel invloed en beschikbare middelen (Zuidema, 2011).

## 2.4 Voorlopige conclusie en conceptueel model

De toenemende mate van complexiteit in (infrastructuur)projecten zorgde ervoor dat de traditionele manier van sectoraal en hiërarchisch werken niet meer toereikend was. Nieuwe ontwikkelingen volgden, met als gevolg het streven naar meer integratie tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling, een meer holistische kijk op de ruimte. Daarnaast ontstond een meer holistisch netwerk van betrokken partijen, met meer communicatie met en participatie van de omgeving. Lokale ervaring en kennis worden door decentralisatie en het bedrijfsleven betrokken in projectmanagement. Het algemene gevolg is de noodzaak van meer samenwerking, tussen allerlei verschillende partijen. Hieronder volgen nog een paar illustrerende quotes die bovenstaand theoretisch raamwerk goed samenvatten:

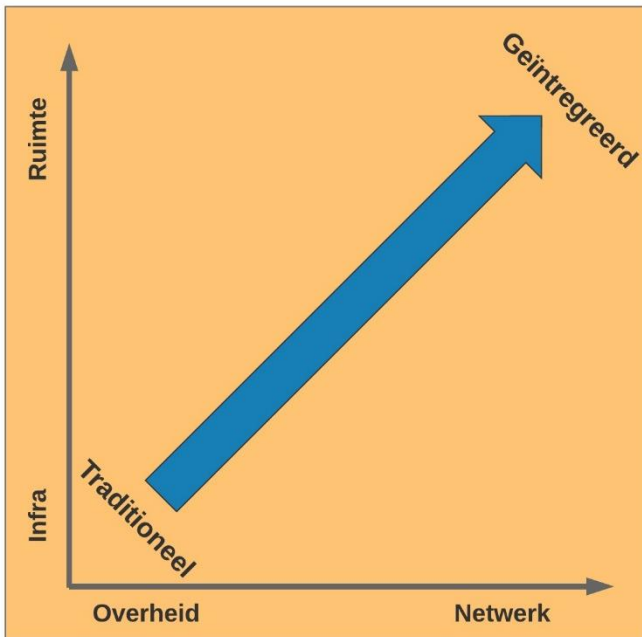
*Public projects have become increasingly complex and difficult to manage, long in duration and conducted by multiple organizations (Klakegg et al., 2015: 283).*

*First, a substantive perspective on planning focuses on the physical-spatial outcomes of planning actions. However, since no actor involved in infrastructure planning is capable of tackling the complexity of the planning issues at hand alone, processes of stakeholder interaction and collaboration are closely related (Heeres et al., 2012: 153).*

*The challenge with highly complex projects is that a framework specifically adapted to the situation (i.e. the project and its context) is needed (Miller & Hobbs, 2005: 42).*

Al met al leiden bovenstaande trends tot het volgende conceptueel model (Figuur 4) waarin de twee ontwikkelingen als basis gelden:

- Ruimtelijk: van een sectorale blik op infrastructuur naar integrale gebiedsontwikkeling.
- Institutioneel: van centrale overheidscontrole naar een netwerkorganisatie met decentralisatie, privatisering, participatie.
- Dit resulteert in een ontwikkeling van traditioneel tot geïntegreerd projectmanagement, naar de toenemende mate van complexiteit.



Figuur 4: Conceptueel model: de theoretische denkwijze over complexe infrastructuurprojecten.

## 2.5 Samenwerking

De reeds benoemde samenwerking tussen allerlei verschillende partijen, waarvan de noodzaak toeneemt in het licht van de hiervoor geschetste geïntegreerde projectaansturing, vereist ook een kort literatuuronderzoek. In onderstaande paragraaf worden kritische succesfactoren voor samenwerking besproken als genoemd in de reviewde literatuur.

*“If you think you can do it alone in today’s global economy, you are highly mistaken” (Harbison & Pekar, 1998: 11).*

### Samenwerkingsvormen

Samenwerking wordt gezien als de meest geschikte methode voor het omgaan met complexiteit en onzekerheid in infrastructuur (Leendertse et al., 2015). Samenwerking is noodzakelijk vanuit wederzijdse afhankelijkheid en noodzaak van extra legitimiteit (Barringer & Harrison, 2000). Het algemene idee is dat “interorganizational relationships” helpen bij het creëren van extra waarde door onder andere het combineren van middelen en delen van kennis (Doz & Hamel, 1998). Het blijkt daarentegen dat samenwerking vaak moeilijk tot stand komt, als gevolg van tegengestelde belangen en de verschillende bedrijfsculturen bij organisaties (Barringer & Harrison, 2000). Voordelen moeten dus afgewogen worden tegen nadelen.

Er is niet een eenduidige definitie van samenwerking. Samenwerking wordt in de literatuur veelal uitgedrukt in samenwerkingsvorm of samenwerkingsaspecten. In de literatuur komt wel naar voren, dat samenwerking meer of minder intensief kan zijn. Camarinha-Matos & Afsarmanesh (2006) hebben hier een ‘schaal’ in beschreven:

- Netwerk: uitwisseling van informatie
- Coördinatie: uitwisseling van informatie, activiteiten
- Coöperatie: uitwisseling van informatie, activiteiten, middelen
- Collaboratie: uitwisseling van informatie, activiteiten, middelen en verantwoordelijkheden.

Collaboratie is de ultieme vorm van samenwerking en integratie, waar alles samen wordt gepland, uitgewerkt en geëvalueerd om een gemeenschappelijk doel te bereiken en beschikbare middelen samen worden gedeeld (Leendertse et al., 2015).

### 2.5.1 De kritische succesfactoren

De voor dit onderzoek belangrijke succesfactoren voor samenwerking ten behoeve van infrastructuurprojecten worden in willekeurige volgorde besproken. Kritische succesfactoren zijn door Tiong et al. (1992) geïdentificeerd als: “those characteristics that have a significant impact on project success”. Het is opvallend dat veel factoren met elkaar samenhangen en/of invloed op elkaar hebben. De meeste van de succesfactoren staan niet op zichzelf, maar hebben een relatie met andere

succesfactoren. Dit is sterk te zien bij: lange termijn, open communicatie, vertrouwen, monitoring; complementariteit en commitment; gemeenschappelijk doel, commitment, monitoring. Deze relaties zullen in de discussie van hoofdstuk 8 beschreven worden aan de hand van de gevonden informatie uit theorie en praktijk. Daarnaast is de literatuur niet consistent over welke factoren dominant zijn in welke situaties. Het succes van samenwerking is gebaseerd op de juiste combinatie van factoren, die afhangt van project karakteristieken, de mate van complexiteit en onzekerheid en de hoeveelheid verschillende belangen tussen partijen (Crespin-Mazet & Portier, 2010). Kritische succesfactoren blijken daarmee zeer situatieafhankelijk (Leendertse et al., 2015). Ook Williams (2016: 101) stelt op basis van Shenhar & Dvir (2007), dat het succes van alle projecten tegenwoordig steeds meer als “context-dependent” gezien moet worden, waarbij er “no one right answer” bestaat. Desalniettemin zijn er gelukkig in de theorie wel degelijk succesfactoren, die als kritiek voor succesvolle samenwerking in grote projecten beschouwd worden, welke hieronder beschreven worden.

### **Vroegtijdig beginnen**

Vroegtijdige betrokkenheid en samenwerking van partners zorgt voor interactie op een moment waar het misschien wel het meest nodig is in een project (Mosey, 2009; Lenferink et al., 2012). Namelijk in de fase waarin het project wordt gedefinieerd en daarmee de belangen van betrokken partijen in het project worden vastgelegd. Hier kan nog de meeste invloed door betrokken partijen uitgeoefend worden, aangezien aan het begin nog niet alle plannen vastgelegd zijn. Dit zorgt er ook voor dat de kennis en ervaring van nieuw betrokken en lokale partijen optimaal gebruikt kan worden in een project. Vroeg en breed betrekken, zorgt voor een verantwoordelijk besluit. Tenslotte zorgt dit ervoor dat stakeholders zich ook echt betrokken voelen, wat zeer van belang is voor een goede samenwerking.

### **Lange termijn en gedeelde visie**

De (goede) ervaring van samenwerking verbetert over tijd. Een lange termijn visie komt daarom ten goede van samenwerking (Leendertse et al., 2015). Dit is vooral belangrijk voor het vertrouwen tussen de partijen, dat groeit op basis van positieve resultaten, communicatie en interactie en dus tijd nodig heeft (Nootboom, 2002). Op deze manier kunnen ook visies voor de lange termijn ontstaan. Zo'n gedeelde visie wordt door Jacobson & Choi (2008) geïdentificeerd als een belangrijk aspect voor succes in publieke bouw- en constructieprojecten.

### **Monitoring en feedback**

Deze processen zijn essentieel omdat ze het mogelijk maken om te reageren op interne en externe veranderingen (Busscher, 2014). Ook zorgt dit ervoor dat de progressie van een project en de

tevredenheid over de samenwerking bijgehouden wordt (Egan, 1998). Feedback vergroot onderlinge communicatie en versterkt het leerproces, doordat het vanuit de ervaring terugkijkt op de ingenomen strategie (Bresnen, 2007; Barringer & Harrison, 2000). Het zorgt ervoor dat dingen in de loop der tijd verbeterd kunnen worden. Daarnaast is het een bewijs voor vertrouwen, wanneer de monitoring en feedback positief zijn, wordt het vertrouwen tussen de samenwerkende partijen vergroot.

### **Leiderschap**

Goed leiderschap dat past bij de cultuur van de organisatie blijkt zeer belangrijk (Williams, 2016). Dit wordt ook weergegeven door Nixon et al. (2011: 213) die stellen dat: “leadership performance is significantly important in determining project outcome”. Zoals ook hierboven besproken, waarborgt leiderschap door bijbehorend toezicht de verantwoording in een netwerk van organisaties. In een project zijn verschillende vormen van leiderschap mogelijk. Dit is ten eerste een “connective leadership” waar het verbinden van stakeholders en het mogelijk maken van inzet en toewijding tussen verschillende partijen centraal staat (Lipman-Blumen, 1992). De leider stimuleert, verbindt en schept de juiste condities voor samenwerking. Daarnaast is de “coordinative leadership”, waar de leider garant staat voor het nakomen van gemaakte afspraken tussen de partijen, waar nodig door het opleggen van sancties als deze niet nageleefd worden. Al met al geldt bij goed leiderschap hetzelfde als bij de nieuwe vormen van governance: de juiste vorm is afhankelijk van de omstandigheden (Busscher, 2014). Voor beide vormen geldt dat het gaat om het kader en de spelregels voor samenwerking die gecreëerd en nageleefd moeten worden. Zonder leiding ontstaat een chaotisch proces, zonder organisatie. Zeker in een tijd van crisis, is een sterke leiding extra belangrijk.

### **Gemeenschappelijk doel en gezamenlijk team**

Het opstellen van een gemeenschappelijk doel is zeker een factor voor een succesvolle samenwerking (Egan, 1998; Ng et al., 2002). Hier ligt ook een relatie met de hierboven benoemde gedeelde visie voor de lange termijn. Dit komt doordat de samenwerkende partijen dan voor hetzelfde doel strijden, in plaats van verschillende individuele doelen (Levitt & March, 1995). Dit leidt ook tot een hogere onderlinge betrokkenheid en intensief contact tussen alle relevante lagen in de organisatie (Gadde & Dubois, 2010). Een middel om dit te doen is het vormen van één projectteam of projectorganisatie (Larson, 1995). “Project success can be better assured if participants work together as a team with established common objectives and defined procedures for collaborative problem solving” (Zhang, 2005: 4).

### **Vertrouwen**



Het succes van samenwerking hangt sterk af van het vertrouwen tussen organisaties. Vertrouwen wordt veelal zelfs gezien als een uitgangspunt voor samenwerking (Barringer & Harrison, 2000; Bresnen & Marshall, 2000a; Ng et al., 2002; Kadefors, 2004; Glasbergen & Driessen, 2005; Bygballe et al., 2010; Gadde & Dubois, 2010; Osei-Kyei & Chan, 2015). Vertrouwen wordt gezien als de “expectation that trustees will not engage in opportunistic behavior, even in the face of opportunities for realizing gains by doing so” (Laan et al., 2011: 99). Het creëren van een gedeelde cultuur, een sfeer van vertrouwen en begrip en transparantie is hierbij van essentieel belang (Bresnen & Marshall, 2000a; Manley et al., 2007; Leendertse et al., 2015). Transparantie is nodig op het gebied van informatie, motieven, doelen en consequenties. Hierbij is ook begrip voor elkaar van groot belang (Bresnen & Marshall, 2000b). Dit wordt door Leendertse et al. (2015) benoemd als “understanding of each other’s businesses, the complexity thereof and motivations”.

### **Gelijkheid**

Gelijkheid is fundamenteel voor vertrouwen en een goede relatie (Ng et al., 2002; Kadefors, 2005; Bresnen, 2007, 2010; Gadde & Dubois, 2010). Dit betekent dat er een gelijke balans moet zijn tussen winsten, risico's en de benodigde inspanning voor het bereiken van de projectdoelstellingen (Bresnen & Marshall, 2000b; c). Een risico voor het succes van samenwerking is daarmee ook een verschil in macht tussen partijen en het afhankelijk worden van een partner. Dit vergroot namelijk de kans dat de ‘sterke’ partij opportunistisch gedrag zal vertonen (Barringer & Harrison, 2000). Wanneer er naar elkaar geluisterd wordt, wordt gelijkheid tussen partners vergroot. Begrip valt hier ook onder (Jacobson & Choi, 2008).

### **‘Commitment’**

Commitment, inzet, wordt sterk positief geassocieerd met het succes van samenwerking (Ng et al., 2002; Jacobson & Choi, 2008; Ameyaw & Chan, 2016). Wanneer partners gelijke inzet hebben en dit ook naar elkaar tonen, wordt de kans op succesvolle samenwerking vergroot. Wanneer partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, is deze commitment vaak automatisch groot (Kadefors, 2005). Dit hangt ook sterk samen met het feit dat organisaties elkaar moeten aanvullen wat betreft kennis, middelen of vaardigheden. Ook complementariteit tussen partners vergroot het commitment.

### **Het delen van voordelen en risico's**

Het delen van kosten en risico's wordt als een groot voordeel gezien van samenwerking (Barringer & Harrison, 2000; Li et al., 2005). “Appropriate risk allocation and sharing” is de nummer één genoemde kritische factor van een review over succesvolle samenwerking in publiek-private partnerships (Osei-Kyei & Chan, 2015). Het wordt door Marques & Berg (2011) zelfs een noodzakelijke conditie voor

succesvolle samenwerkingscontracten genoemd. Risicobeheersing is in dit geval een 'key issue'. Verschillende risico's kunnen effectief gemanaged worden door ze toe te wijzen aan de partijen die het best in staat zijn ze te controleren en beheersen, bijvoorbeeld door de juiste contractuele regelingen of stakeholder overeenkomsten (Zhang, 2005). Naast het delen van de risico's hoort hier vervolgens natuurlijk ook het delen van de winsten bij (Egan, 1998).

### **Complementariteit**

Daarnaast is het belangrijk voor een goede samenwerking dat de partners elkaar aanvullen. De juiste complementaire vaardigheden zijn nodig zodat partijen elkaar versterken (Leendertse et al., 2015). Als dit gebeurt, is een groot voordeel van samenwerking dat gespecialiseerde technische vaardigheden en projectervaring verbonden worden met lokale contextuele kennis (Barringer & Harrison, 2000). Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden zijn hierbij ook van belang (Jacobson & Choi, 2008). Door het benutten van de complementariteit tussen samenwerkende partijen, wordt efficiëntie geoptimaliseerd.

### **Open communicatie**

Interactie tussen partijen staat of valt met de communicatie en informatie uitwisseling. Dit moet op de juiste manier gebeuren: door open, transparant en direct te communiceren (Ng et al., 2002; Bresnen, 2007; Glasbergen & Driessen, 2005; Kadefors, 2005; Alderman & Ivory, 2007; Edelenbos & Klijn, 2009; Bresnen, 2010; Koppenjan et al., 2011). Goede mogelijkheden hiervoor zijn onder andere het creëren van een gemeenschappelijk informatiesysteem en/of het oprichten van een projectbureau. Communicatie is ook een factor die helpt bij het realiseren van een team dat bereid is met en voor elkaar te werken (Leendertse et al., 2015). Dat constant open wordt gecommuniceerd, blijkt ook een zeer belangrijke kritische succesfactor voor publieke organisaties (Osei-Kyei & Chan, 2017). Open communicatie is ook zeer van belang voor het opbouwen van vertrouwen (Jacobsen & Choi, 2008; Williams, 2016).

### **Politieke steun**

In de theorie over publiek-private samenwerking (PPS) wordt politieke en/of bestuurlijke steun nog specifiek genoemd als een belangrijke kritische factoren voor succes (Jacobsen & Choi, 2008; Osei-Kyei & Chan, 2015; Ameyaw & Chan, 2016). Zonder de nodige politieke steun, zou goedkeuring voor publieke uitgaven voor openbare projecten niet worden gegeven (Jacobson & Choi, 2008), dus is het begrijpelijk dat deze factor als zeer belangrijk voor het succes van PPS wordt gezien. Bovendien trekt steun van politieke leiders meer financiële investeerders aan (Osei-Kyei & Chan, 2015).

## Publieke steun

Acceptatie en begrip bij de publieke gemeenschap is van groot belang bij het waarborgen van de voortgang van grootschalige projecten (Jacobsen & Choi, 2008; Osei-Kyei & Chan, 2015; Ameyaw & Chan, 2016). Media, vakbonden, maatschappelijke organisaties en andere niet-gouvernementele organisaties spelen hier een grote rol in. Publieke steun van de gemeenschap kan in de beginfase van een project helpen bij het minimaliseren van vertraging, die bijvoorbeeld kan ontstaan door het weigeren van grondverkoop voor projectontwikkeling (Osei-Kyei & Chan, 2015). Om lokaal publiek support te behouden, is het creëren van bewustzijn en openbare educatie/informatie voor de overheid essentieel (Yong, 2010). Daarnaast moet een overheid proberen om zekerheid van goede kwaliteit te geven (OECD, 2010). Juist zulke complexe projecten, die “are characterized by the involvement of many, interdependent actors who try to influence both the problem definition and the selected solution by mobilizing their own resources (knowledge, support, media attention and so on)” (Duijn et al., 2016: 927), vragen om een procesmatige aanpak, waarin samenwerking en dialoog de basis vormen voor beslissingen. Publieke steun is hierbij van groot belang voor de legitimiteit en tevredenheid van stakeholder in een project (Duijn et al., 2016).

### 2.5.2 Overzichtstabel

In Tabel 1 zijn alle bediscussieerde (op basis van de literatuur review) kritische succesfactoren weergegeven, en de belangrijke elementen binnen deze factoren.

Factoren	Elementen	Bronnen
<b>Vroegtijdig beginnen</b>	Interactie wanneer dit het meest nodig is Wanneer beslissingen nog genomen moeten worden	Mosey (2009), Lenferink et al. (2012).
<b>Lange termijn</b>	Ervaring over tijd Gedeelde visie	Nooteboom (2002), Jacobson & Choi (2008), Leendertse et al. (2015).
<b>Monitoring en feedback</b>	Leerproces Onderlinge communicatie Verbetering Reageren op veranderingen	Egan (1998), Busscher (2014), Barringer & Harrison (2000), Bresnen (2007).
<b>Leiderschap</b>	Verbinden Coördineren Conditie scheppen en zorgen dat ze nageleefd worden	Lipman-Blumen (1992), Nixon et al. (2011), Busscher (2014), Williams (2016).

<b>Gemeenschappelijk doel</b>	Intensief contact Gezamenlijk team	Levitt & March (1995), Larson (1995), Egan (1998), Ng et al. (2002), Zhang (2005), Gadde & Dubois (2010).
<b>Vertrouwen</b>	Gedeelde cultuur Begrip	Barringer & Harrison (2000), Bresnen & Marshall, (2000a+b), Kadefors (2004), Glasbergen & Driessen (2005), Laan et al. (2011).
<b>Gelijkheid</b>	Geen machtsverschil Respect	Barringer & Harrison (2000), Kadefors (2005), Bresnen (2007, 2010), Jacobson & Choi (2008), Gadde & Dubois (2010).
<b>'Commitment'</b>	Bereidheid Afhankelijkheid	Ng et al. (2002), Kadefors (2005), Jacobson & Choi (2008), Ameyaw & Chan (2016).
<b>Het delen van voordelen en risico's</b>	Risicobeheersing Risicomangement	Egan (1998), Barringer & Harrison (2000), Li et al. (2005), Zhang (2005), Marques & Berg (2011), Osei-Kyei & Chan (2015).
<b>Complementariteit</b>	Elkaar aanvullen Lokale contextuele kennis Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	Barringer & Harrison (2000), Jacobson & Choi (2008), Leendertse et al. (2015).
<b>Open communicatie</b>	Open en transparant Constant contact	Glasbergen & Driessen (2005), Kadefors (2005), Bresnen (2007, 2010), Edelenbos & Klijn (2009), Koppenjan et al. (2011), Williams (2016),
<b>Politieke steun</b>	Goedkeuring Financiën	Jacobsen & Choi (2008), Osei-Kyei & Chan (2015), Ameyaw & Chan (2016).
<b>Publieke steun</b>	Openbare educatie en informatie Zekerheid van kwaliteit Legitimiteit Tevreden stakeholders	Jacobsen & Choi (2008), Yong (2010), Osei-Kyei & Chan (2015), Ameyaw & Chan (2016), Duijn et al. (2016).

Tabel 1: Kritische succesfactoren voor samenwerking op basis van wetenschappelijke literatuur.

## 3. Methodologie

---

Dit hoofdstuk bespreekt de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn voor dit onderzoek. Verschillende methoden voor dataverzameling liggen aan de basis van dit onderzoek. Zij worden hier eerst kort geïntroduceerd alvorens de werkwijze hiervan uitgebreid besproken en verantwoord wordt. Ten eerste is de wetenschappelijke literatuur gereviewed, wat geresulteerd heeft in het theoretisch kader van hoofdstuk 2. Vervolgens is gefocust op de praktijk door het onderzoeken van twee case-studies. Er is gekozen voor een case-study aanpak, om in-dept kwalitatieve en empirische kennis te vergaren. Om een compleet beeld van de cases te creëren, wordt gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, projectplannen en diepte-interviews. Tussen deze methoden van dataverzameling liggen verschillende analysemomenten. Door meerdere bronnen van informatie te gebruiken, ontstaat triangulation (Clifford et al., 2010) wat veel waarde toevoegt aan een onderzoek. Triangulation is nodig omdat het “enables a researcher to address a broader variety of cultural historical, attitudinal and behavioral aspects of the object of study” (Duijn et al., 2016: 933). Volgens het methodologische boek over case study onderzoek van Yin (2003) is bovenal een belangrijk voordeel van triangulation dat het leidt tot gewichtige en legitieme bevindingen en conclusies. Informatie wordt op deze manier namelijk ook op meerdere malen geverifieerd. Het resultaat hiervan wordt besproken in de hoofdstukken 4 en 5.

### 3.1 Literatuuronderzoek

Allereerst is theorie onderzocht naar de twee onderzochte verschuivingen op ruimtelijk en institutioneel gebied van complexe infrastructuurprojecten. Daarnaast zijn de kritische succesfactoren voor onderlinge samenwerking onderzocht. Dit is gedaan op basis van Engelstalige ‘peer-reviewed’ wetenschappelijke artikelen. Deze artikelen zijn recente afkomstig vanaf ongeveer 2000 tot 2016. Daarnaast zijn een aantal wat oudere Engelse artikelen gebruikt voor hun fundamentele zienswijze op de verandering van ‘government’ en ‘governance’ zoals o.a. Rhodes (1996) en Stroker (1998).

Deze artikelen zijn gevonden via SmartCat, de zoekmachine van de Rijksuniversiteit Groningen die alle universiteits- en online databases doorzoekt. Ook is gekeken naar Google Scholar en Science Direct. Er is gezocht op termen ‘complexity’, ‘instructure planning’, ‘area-oriented planning’, ‘programme management’, ‘project management’, ‘collaborative planning’, ‘governance’, ‘succesfactors for partnering’, ‘interorganizational relationships’, ‘public-public partnering’, ‘public-private partnering’. Gevonden artikelen zijn afkomstig uit onder andere Environment and Planning A, Environmental and Infrastructure Planning, European Journal of Transport and Infrastructure Research, European Planning Studies, International Journal of Project Management, Journal of Environmental Planning and Management, Journal of Transport Geography, Project Management Journal, Transport Policy. Tot slot

is ook op basis van de geraadpleegde literatuur van de artikelen nieuwe informatie gevonden, in de geraadpleegde bronnen van belangrijke en relevante artikelen.

De producten die uit het literatuuronderzoek voortkomen zijn samengevat in het theoretisch kader van hoofdstuk 2, het conceptueel model met de verschuivingen en de tabel met succesfactoren voor samenwerking.

## 3.2 Case-studies

In deze paragraaf worden de twee onderzochte cases verder besproken wat betreft selectie en werkwijze van dataverzameling. Alvorens inhoudelijk bij de cases stil te staan, is het noodzakelijk om de keuze voor de case-studie aanpak te verklaren.

### 3.2.1 De waarde van cases

Deze kwalitatieve manier van onderzoek doen is in dit geval gewenst, omdat het een aanpak is:

*“that allows you to examine people’s experiences in detail [in order to] understand the meanings and interpretations that they give to behaviour, events or objects”  
(Hennink et al., 2011: 9).*

Kwalitatief onderzoek in de vorm van case-studies geeft dus de ervaring, waarde en achterliggende motivatie van betrokkenen weer. Zo geeft Hall (2003: 93) ook aan dat “systemic process analysis examines the processes unfolding in the cases at hand, as well as the outcomes in those cases.” Hij beargumenteert dat case study de beste onderzoeksmethode is, omdat het onderzoekers in staat stelt een grondige analyse van complexe causale processen te maken door middel van ‘rijkere sets van observaties’. Dit is precies wat interessant is binnen dit onderzoek naar de samenwerking in complexe infrastructuurprojecten.

Flyvbjerg heeft daarnaast in zijn onderzoek naar sociale wetenschappen in het algemeen (2001) en infrastructurele megaprojecten specifiek (2003) de waarde van case-studies laten zien. Hij gebruikt in zijn argumentatie het ‘human learning’ model van Dreyfus & Dreyfus dat 5 levels kent:

1. Novice
2. Advanced beginner
3. Competent performer
4. Proficient performer
5. Expert

In de eerste drie levels, wordt een bewuste keuze over doelen en besluiten gemaakt, na zorgvuldige afweging van verschillende alternatieven, als er al geen eenvoudige regels worden gevolgd (Dreyfus & Dreyfus, 1988). Daarentegen staan intuïtie en ervaring aan de basis van de laatste twee levels, en

leiden tot weloverwogen en holistisch begrip. Het Dreyfus model kent een daarmee een 'kwalitatieve sprong' tussen de eerste drie en de laatste twee levels. Actie gebaseerd op logica en regels wordt vanaf dan vervangen door actie gebaseerd op ervaring, context en intuïtie. Dit model benadrukt het belang van concrete ervaring als een voorwaarde voor de kwalitatieve sprong.

*“Context-dependent knowledge and expertise is at the very heart of expert activity. Such knowledge and expertise also lies at the center of the case study as a research method. It is only because of experience with cases that one can at all move from level three in the learning process to levels four and five” (Flyvbjerg, 2001: 71).*

Om een expert te worden is de ervaring en context in cases dus nodig. Daarnaast heeft de case study onderzoeksmethode als belangrijk voordeel dat het een genuanceerde kijk op de werkelijkheid ontwikkelt, inclusief gevoel voor details, menselijk gedrag en context (Flyvbjerg, 2001).

### 3.2.2 Selectie van de cases

Dit onderzoek behandelt twee cases van infrastructurele projecten in Groningen: Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone. Er is gekozen voor twee cases vanwege de tijd. In de cases zijn duidelijke overeenkomsten en duidelijke verschillen te zien, zoals aangegeven in de probleemstelling. Wel bevinden beide projecten zich in dezelfde (beleids)context/regio, waardoor een goede vergelijking mogelijk is. Deze twee cases zijn gekozen omdat ze zich richten op een ander soort infrastructuur. Bij Aanpak Ring Zuid gaat het namelijk om weginfrastructuur, terwijl Groningen Spoorzone om openbaar vervoer, met name de trein, draait. Dit zorgt voor een compleet beeld vanuit de praktijk. Daarnaast spelen beide projecten zich in dezelfde tijdsperiode af, namelijk van 2002 tot op heden. Ondanks dat de realisatie van beide cases nog moet gebeuren, zijn de plannen in beide projecten van vergevorderde aard, zodat ze goed onderzocht kunnen worden. Dit zorgt voor een mooie vergelijking. Tot slot zijn beide cases van groot belang en zeer actueel in Groningen, wat ze extra interessant maakt.

Deze cases zijn geselecteerd omdat ze aan de volgende selectiecriteria voldoen:

- Een complex infrastructuurproject dat integreert met ruimtelijke ontwikkeling.
- Meerdere actoren met verschillende belangen.
- Grote intentie tot samenwerking tussen de drie overheidspartijen: gemeente, provincie, rijk.
- Ruimte voor extra scope in het project: ruimtelijke kwaliteit/gebiedsontwikkeling.
- Aandacht voor omgevingsmanagement en communicatie.

Al met al zijn er dus duidelijke overeenkomsten tussen de projecten, maar daarnaast maken ook de verschillen tussen deze cases, ze zo relevant voor dit onderzoek. Er is een verschil in de manier waarop de samenwerking in de projecten benaderd wordt, met andere woorden: in hun proces en de mate van participatie met de lokale bevolking. Ook zijn er verschillende uitkomsten van dit proces zichtbaar, op het gebied van draagvlak en de mate van ruimtelijke integratie en kwaliteit.

### 3.2.3 Dataverzameling

Informatie over beide cases is verkregen door middel van twee methoden. Ten eerste is grondige document analyse gedaan op onder andere het gebied van beleidsvisies en alle beschikbare projectplannen. Daarnaast zijn nieuwsartikelen, (project)websites, filmpjes etc. onderzocht. Het doel en daarmee het product dat op basis van deze kennis gemaakt is, is een tijdlijn met de belangrijke beslistmomenten van elk project. Deze tijdlijnen lopen van ongeveer 2002 tot heden. Ten tweede zijn vervolgens diepte-interviews gedaan en de analyse hiervan zorgde voor een aanvulling van de tijdlijn door extra informatie over de ontwikkelingen en achterliggende motieven. Alle interviews zijn vastgelegd in interview verslagen. Door middel van deze interviewverslagen is alle verkregen informatie vastgelegd. In de case hoofdstukken worden de resultaten besproken. Dit is niet structureel gecodeerd gebeurd, maar vanuit een meer overall blik.

De interviewvorm van de interviews is semi-gestructureerd omdat dit verzekert dat uit elk interview informatie wordt verzameld over dezelfde onderwerpen en daarnaast de geïnterviewde de vrijheid boodt zijn verhaal in te brengen. Deze vorm zorgt voor genoeg vrijheid en flexibiliteit om dieper op specifieke dingen in te gaan en door te vragen bij interessante punten (Turner, 2010; Hennink et al., 2011). De vraagstelling in de interviews is om deze reden ook open van aard. Het doel van interviews over het algemeen is “to identify the views and underlying values and arguments of various stakeholders on three different societal aspects of the sediment remediation project: their opportunities for participation, their opinion about the communication process and their appreciation of the supply of (expert) knowledge about potential risks” (Duijn et al., 2016: 934). Het doel van de diepte-interviews specifiek voor dit onderzoek is zo veel mogelijk inzicht verkrijgen in beide projecten en de moeilijkheden en succesfactoren die hier een rol in spelen. Om deze reden is gekozen voor personen betrokken in de projectteams van de cases. Deze personen zijn het meest geschikt om hierover te vertellen, aangezien zij de ontwikkelingen in de projecten van dichtbij hebben meegemaakt. In dit onderzoek zijn de geïnterviewde personen geanonimiseerd. Typische functies die ik hierbij geïnterviewd heb zijn voormalige en huidige projectleiders van algemene en specifieke functies, zoals bijvoorbeeld omgevingsmanagement, communicatie, bereikbaarheid, planologie. Deze mensen hebben naast dat ze de ontwikkelingen meegemaakt hebben, ook inzicht in de oorzaken en



gevolgen ervan, door hun positie in het managementteam en op de inhoudelijke vlakken. Ik heb gezorgd dat alle betrokken projectpartners minstens één keer vertegenwoordigd zijn. Alle interviews zijn afgenomen in de periode tussen augustus en oktober 2016. In de resultaat hoofdstukken 4 en 5 is per case een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen. De interviews zijn, met toestemming van de respondenten, opgenomen en vervolgens uitgewerkt in interviewverslagen. Deze zijn te vinden in bijlage 3. De informatie uit deze verslagen is per onderdeel (bijvoorbeeld 'complexiteitsfactoren' of 'samenwerking onderling') gestructureerd, zodat een vergelijking van de data tussen de verschillende respondenten eenvoudig mogelijk is. Per onderdeel zijn vervolgens de hoofdstukken over de cases geschreven, met aanvulling van informatie verkregen uit de documentanalyse over elk besproken onderdeel. De resultaten van de gehele dataverzameling over Aanpak Ring Zuid is te vinden in hoofdstuk 4 en die over Groningen Spoorzone in hoofdstuk 5. Eerste bevindingen komen hier ook in naar voren.

### 3.3 Synthese

Vervolgens komen beide cases bij elkaar en worden ze geanalyseerd in hoofdstuk 7. Het product van deze analyse is een vergelijking van de cases naar de overeenkomsten en verschillen. Daarnaast worden de cases ook vergeleken met het theoretisch kader, waarbij de bevindingen uit voorgaande analyses worden gekoppeld aan de bevindingen uit de theorie. Hierop volgt in hoofdstuk 8 een discussie. Dit is een moment van reflectie met ruimte voor beschouwing en wordt het resultaat beschouwd in het licht van de in de inleiding omschreven probleemstelling. Tot slot is dit alles samengevat en afgesloten met een conclusie inclusief uiteindelijk een aantal aanbevelingen.

## 4. Case 1: Aanpak Ring Zuid

### 4.1 Introductie

De eerste case op het gebied van complexe infrastructuurprojecten is 'Aanpak Ring Zuid' (ARZ). In de kern gaat het in dit project om de **verbetering van de doorstroming en de veiligheid** op de Zuidelijke Ringweg Groningen. Gedurende het project is hier extra ruimtelijke kwaliteit aan toegevoegd, in de vorm van **groenvoorzieningen en verbeterde stedelijke verbindingen**. Dit alles is ontwikkeld door een samenwerking van de partners in het project (de **provincie Groningen, de gemeente Groningen, RWS en I&M**) en met aandacht voor de omgeving. In dit hoofdstuk zullen de plannen, ontwikkelingen en achterliggende motivaties voor het project uitgebreid besproken worden. Deze resultaten zijn verkregen door middel van interviews en documentanalyse. In onderstaande Tabel 2 en Tabel 3 is een overzicht van de documenten en geïnterviewde personen weergegeven.

Nr.	Functie	Organisatie
R1	Stadsadviseur Bereikbaarheid (voorheen Afdelingshoofd Verkeer en Vervoer)	Gemeente Groningen
R2	Afdelingshoofd Verkeer en Vervoer	Provincie Groningen
R3	Senior Adviseur	Sweco
R4	Adviseur bestuurlijke informatievoorziening Communicatiemanager	Extern (ARZ)
R5	Kwaliteitsmanager (voorheen Projectsecretaris)	RWS (ARZ)
R6	Omgevingsmanager	Gemeente Groningen (ARZ)
R7	Projectleider Bereikbaarheid	Provincie Groningen (ARZ)
R8	Projectleider Planologie	RWS (ARZ)
R9	Projectdirecteur planstudiefase	Twynstra Gudde (ARZ)
R10	Projectdirecteur realisatiefase	RWS (ARZ)

Tabel 2: Geïnterviewden ARZ.

Nr.	Naam	Type	Jaar
D1	Tracébesluit fase 1, Langman-maatregelen	Voorstudie	2002
D2	Rapportage Verkenning Alternatieven	Verkenning	2006
D3	Rapportage Verkenning	Verkenning	2007

<b>D4</b>	Projectplan Verlengde Verkenning incl. brief van de provincie	Verlengde verkenning	2008
<b>D5</b>	Rapportage Verlengde Verkenning	Verlengde verkenning	2009
<b>D6</b>	Bestuursovereenkomst	Planuitwerking	2009
<b>D7</b>	Ontwerp Tracébesluit fase 2	Planuitwerking	2013
<b>D8</b>	Ontwerp Inrichtingsplannen	Planuitwerking	2013
<b>D9</b>	Tracébesluit fase 2	Planuitwerking	2014
<b>D10</b>	Inrichtingsplannen	Planuitwerking	2014
<b>D11</b>	Realisatieovereenkomst	Realisatie	2014
<b>D12</b>	Plan van Aanpak realisatiefase tot en met gunning	Realisatie	2014
<b>D13</b>	Plan van Aanpak realisatiefase na gunning	Realisatie	2016

Tabel 3: Geanalyseerde documenten ARZ.

## 4.2 Aanleiding

De samenhang van verscheidene problemen was de aanleiding voor dit project. Dat de zuidelijke ringweg op verkeerskundig gebied problematisch is blijkt al uit de eerste verkenningstudies en de verbeteringsmaatregelen van ‘fase 1’. De verkeersproblemen richten zich op doorstroming, veiligheid en bereikbaarheid van de stad. Er staan regelmatig files als gevolg van de combinatie van lokaal, regionaal en doorgaand verkeer en de vele toe- en afritten op de weg. Onder andere het grotendeels gelijkvloerse Julianakruispunt is een groot obstakel voor de doorstroming. De verwachting is dat het in de komende jaren alleen maar drukker gaat worden (I&M, 2014). Als gevolg van de files komt de bereikbaarheid van Groningen in het gedrang. Door de onoverzichtelijkheid op de weg en de korte afstanden tussen afritten staat ook de veiligheid onder druk.

Pas vanaf de bestuursovereenkomst die volgt uit een verlengde verkenning wordt ook stedelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit als een aanleiding tot het verbeteren van de Ringweg in Groningen gegeven (bron, 2009). Dit omdat de huidige weg een visuele barrière door de stad is, die stadswijken en het Sterrebos doorsnijdt en (geluids)hinder veroorzaakt (I&M, 2014). De woonkwaliteit en leefbaarheid van het gebied laat hierdoor te wensen over.

Uiteindelijk wordt in het Tracébesluit (I&M, 2014: 6, eigen nadruk) de problematiek van de huidige Zuidelijke Ringweg Groningen dan geïdentificeerd als “een optelsom van stagnatie in de **doorstroming** van het (internationale) wegverkeer, verminderde **bereikbaarheid** van de regio, een negatieve impact op de **ruimtelijke kwaliteit** en een hoog risicocijfer (**verkeersveiligheid**)”. Deze vier problemen worden

ook in meerdere interviews benoemd als de aanleiding van Aanpak Ring Zuid. Daarnaast staan ze als basis van de projectdoelstellingen in de realisatieovereenkomst (ARZ, 2014):

- Verbeteren van de doorstroming van het verkeer op de zuidelijke ringweg;
- Verbeteren van de verkeersveiligheid op de zuidelijke ringweg.;
- Bieden van goede, duurzame autobereikbaarheid van de regionale economische centra;
- Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving rond de zuidelijke ringweg Groningen;
- Bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de stad Groningen.

De documenten waarin de aanleidingen van het project zijn genoemd worden inzichtelijk gemaakt in onderstaande Tabel 4. Opvallend is dat in elk document de verkeersmaatregelen (bereikbaarheid, veiligheid, doorstroming) genoemd worden, maar dat pas in een later stadium (vanaf de verlengde verkenning) aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke kwaliteit en stedelijke inpassing. Dit lijkt daarmee in de initiële definitiefase van het project toch op de tweede plek te staan.

Bereikbaarheid	Veiligheid	Doorstroming	Stedelijke inpassing/ ruimtelijke kwaliteit
Alle documenten genoemd: voorstudie, verkenning, verlengde verkenning, planuitwerking, realisatie	Alle documenten genoemd: voorstudie, verkenning, verlengde verkenning, planuitwerking, realisatie	Alle documenten genoemd: voorstudie, verkenning, verlengde verkenning, planuitwerking, realisatie	Niet in alle documenten genoemd: pas vanaf verlengde verkenning, planuitwerking, realisatie.

Tabel 4: Genoemde aanleidingen ARZ.

### 4.3 Een complex project

Aanpak Ring Zuid wordt door elk geïnterviewd persoon, ongeacht welke functie, een complex tot zeer complex project genoemd. Dit komt omdat het niet op slechts één onderdeel ingewikkeld is en gevoelig ligt, maar op vele vlakken.

*“Er is bijna geen vierkante meter niet complex. Op elke onderdeel als je er inzoomt merk je de complexiteit” (R7).*

De meer dan eens genoemde factoren die bijdragen aan complexiteit volgens de geïnterviewden worden in deze paragraaf kort toegelicht en zijn in Tabel 5 te vinden. Ze zijn gerangschikt naar welke factor het vaakst genoemd is.

Meerdere partijen	Omgeving	Technisch	Onderdeel van een netwerk	Budget grootte	Tijdsplanning	Wisselende bestuurders
R1, R2, R4, R5, R6, R7, R9, R10	R1, R2, R4, R5, R6, R7, R9, R10	R1, R2, R7, R8, R9	R1, R7, R8	R2, R7, R10	R4, R5	R4, R5

Tabel 5: Genoemde complexiteitsfactoren ARZ.

### Meerdere partijen

Er zijn veel partijen die in dit project samenwerken en verschillende belangen bij het project hebben. Er zijn namelijk drie verschillende overheidslagen en instanties bij betrokken. Hierdoor is veel overleg nodig, over afwegingen, garanties, project beheersing, toekomstige risico's (R2). Als de schaal groter wordt, wordt het aantal partijen, de belangen van deze partijen en hierdoor de complexiteit groter (R10). Paragraaf 4.6.1 is geheel gewijd aan hoe de onderlinge samenwerking in het project verloopt. Paragraaf 4.5 geeft de motieven achter de inhoudelijke ontwikkelingen op basis van de verschillende belangen weer.

### Omgeving

Wat ARZ vooral erg complex maakt, en ook meer in vergelijking met GS is het effect dat het project heeft op de omgeving. Doordat je aan het werk bent in bebouwde omgeving, moet je heel goed rekenschap geven voor de mensen die rond zo'n project wonen (R2). De omgeving speelt in elke fase een rol. De weg ligt in een gevoelig gebied dwars door de stad, het speelt zich heel dicht bij de samenleving af en komt soms letterlijk langs de voordeur van bewoners (R7, R9, R10). Zowel fysiek als qua geluid raakt het project heel snel de belangen van de burger doordat er aansluitingen veranderen. Het project heeft een goed gemobiliseerde tegenstand gekregen, wat veel extra aandacht, tijd en moeite kost voor de projectorganisatie (R5, R9). Paragraaf 4.6.2 en 4.6.3 gaat verder in op (de samenwerking met) de omgeving en hoe ARZ hier mee omgaat.

### Technisch

Naast de institutionele kant van dit project (partijen, omgeving) is ook de inhoudelijke kant complex. Technisch gezien komt alles heel nauw, aangezien er weinig ruimte in het dichtbebouwde gebied is

voor de uitvoering (R2). Het is niet mogelijk om er een tijdelijke weg naast te leggen. De weg wordt ook nog eens veranderd van een verhoogde in een verlaagde ligging. Het technisch ingewikkelde ontwerp bestaat uit vele op- en afritten, aansluitingen, knooppunt Julianaplein en componenten die invloed hebben op de veiligheid. Alles komt neer op maatwerk. En er bestaan nauwelijks richtlijnen voor een ontwerp van een 80 km/per uur stedelijke snelweg met deksels, waardoor overal heel goed over nagedacht moet worden en het een uniek project is (R8, R9).

*“Het is bouwen met een schoenlepel” (R1).*

Tenslotte is het technisch nog lastig, omdat al het verkeer ook tijdens de uitvoering door moet kunnen blijven rijden. De winkel moet openblijven tijdens de verbouwing. Dit heeft ook raakvlakken met de volgende complexiteitsfactor ‘onderdeel van een netwerk’.

### **Onderdeel van een netwerk**

Voortbouwend op het technisch complexe ontwerp, speelt mee dat de zuidelijke ringweg een essentiële schakel in het noordelijke en stedelijke verkeersnetwerk is. Daarnaast kan geen enkel andere weg haar rol overnemen. De weg kan dus niet zomaar afgesloten worden tijdens de bouw, hoewel dat technisch gezien de makkelijke oplossing zou zijn. Voor de bereikbaarheid van Groningen zal desondanks (veel) hinder ontstaan tijdens de uitvoering. Daarom is het belangrijk om te zorgen dat de rest van het verkeersnetwerk goed op orde is, er afstemming plaatsvindt (bijvoorbeeld tussen RWS en ProRail) en mobiliteitsmanagement wordt ingezet (R1, R7). Tenslotte blijkt dat het ontwerp zelf ook een samenhangend netwerk van componenten is: “Als je aan het ene touwtje trekt, wordt het ontwerp op een andere plek beïnvloed” (R8).

### **Budgetgrootte**

Zo'n groot project van ongeveer €400 miljoen, wordt alleen al door de omvang complex in de beheersing (R2). ARZ is qua schaalgrootte het grootste in Noord-Nederland in de afgelopen jaren (R10). Doordat er zo veel geld mee gemoeid is, zijn de belangen ook groter.

### **Tijdsplanning**

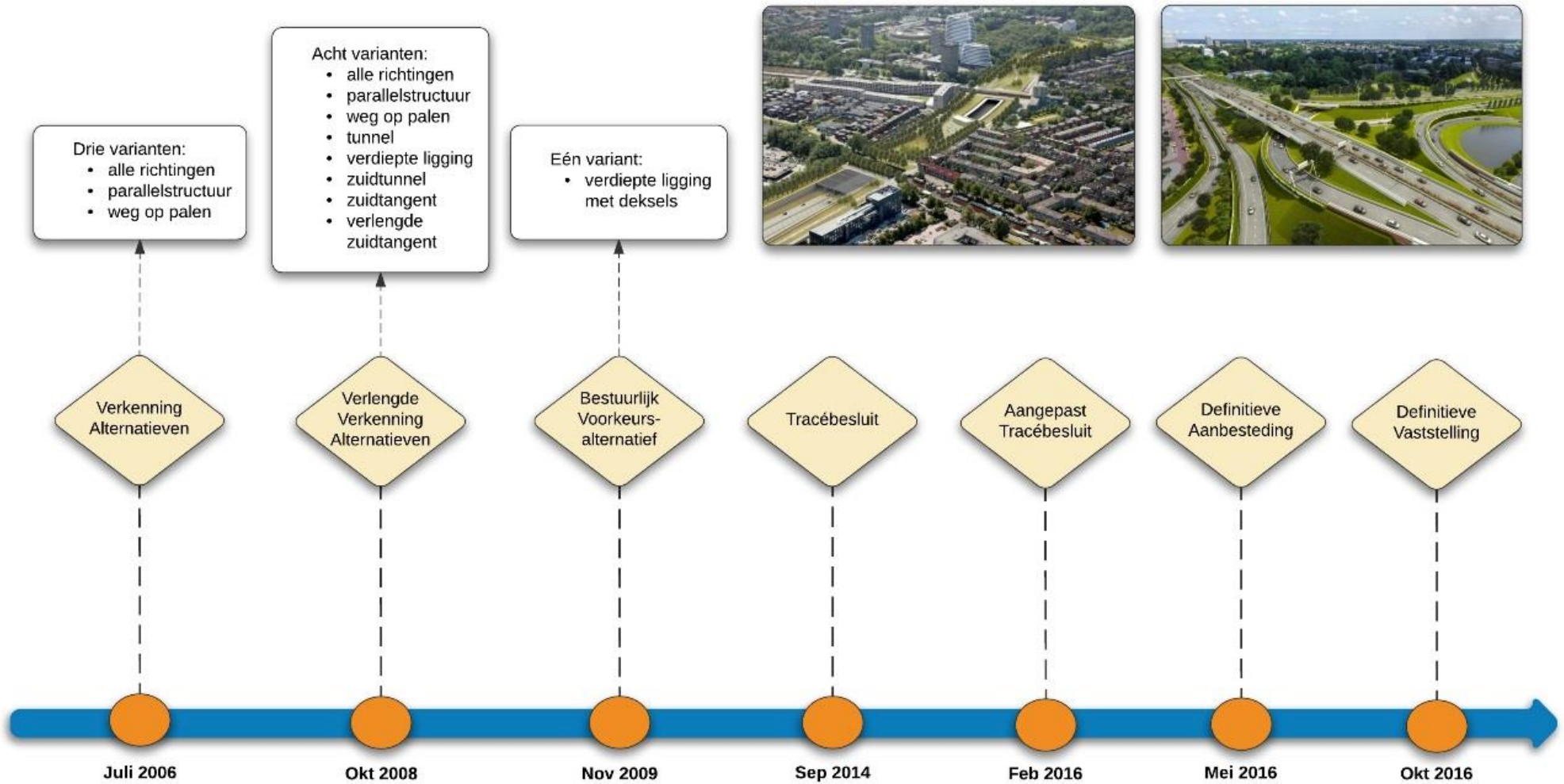
ARZ heeft een jarenlange tijdsplanning, die het project ook complex maakt. Voor de planning moet terug gerekend worden “vanaf het moment dat de beslissing er moet zijn” (R4). Er gaat veel tijd overheen voordat besluiten genomen kunnen worden en iedereen moet constant op de hoogte gehouden worden. Hoe groter het project, des te meer partijen en belangen, des te langer de voorbereiding voor besluitvorming duurt. Hoe langer het duurt, des te meer gevoeligheid voor veranderende context. Afwegingen en keuzes moeten aan de orde komen in onder andere het

Management Team, het Directeuren Overleg, de Gemeenteraad en de Provinciale Staten, inclusief tijd voor vragen en antwoorden (R4). Iemand van RWS geeft tenslotte aan dat ondanks dat men sneller en beter wil, er eigenlijk sinds 2008 voor de weggebruiker nog bijna niks gebeurd is (R5).

### **Wisselende bestuurders**

Doordat dit project al zo'n lange tijd loopt, heeft het te maken met veel wisselende termijnen van bestuurders. Dit is lastig voor de continuïteit van het project en voor het maken van beslissingen door nieuwe mensen. Zij moeten eerst helemaal bijgepraat worden en durven moeilijke besluiten soms niet aan (R4). Daar komt nog bij dat de termijnen van de provincie en de gemeente niet op hetzelfde moment wisselen.

## 4.4 Tijdlijn



Figuur 5: Tijdlijn ARZ (gecreëerd op basis van interviews en documentanalyse).



## 4.5 Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling

Bovenstaande tijdlijn in Figuur 5 is een samenvatting van een uitgebreid verslag van de inhoudelijke ontwikkelingen in de plannen van infrastructuur tot gebiedsontwikkelingen als weergegeven in bijlage 1. Voor verdere informatie wijs ik u dan ook naar deze bijlage. Deze paragraaf gaat verder vooral in op de motieven achter de gemaakte keuzes.

Met de beslissing voor een verbetering van de zuidelijke ringweg op het bestaande tracé, is bepaald dat in een zeer dichtbebouwd gebied van de stad gebouwd zal worden. De belangrijkste argumenten voor deze keuze waren (resumé bijlage 1):

- Een zuidelijke variant (buiten de stad om) niet tot een effectieve vermindering van het aantal auto's op de zuidelijke ringweg zou leiden, omdat slechts 20% doorgaand verkeer is en de rest lokaal. De zuidelijke ringweg blijkt vooral een stedelijke functie te hebben, waarbij 80% een herkomst of bestemming in Groningen heeft. Aangezien het project van ARZ om de bereikbaarheid van de stad Groningen draait, is dit het hoofdargument dat door vele geïnterviewden (R4, R5, R7, R9) en in officiële documenten (o.a. I&M, 2014) gebruikt wordt ter verantwoording van de keuze voor upgrade van de zuidelijke ringweg;
- Deze keuze sluit aan op en is een versterking van jarenlange (beleidsmatige en politieke) inzet van de gemeente Groningen op een "compacte stad, met multimodaal bereikbare intensiveringslocaties, in en rond de binnenstad" (Kwaliteitsteam ZRG, 2009);
- Er was veel weerstand vanuit de omgeving voor een weg tussen Groningen en Haren. Men wou het landschap en natuurgebied hier namelijk ongerept houden. Gemeente Haren zou dit "absoluut niet laten gebeuren" (R5);
- De oplossingsvarianten op het bestaande tracé dragen bij aan het behouden van specifieke gebiedskwaliteiten (V&W, 2007: 10), zoals de natuur en waterplassen ten zuiden van Groningen;
- Vanuit het rijk ligt er sterk de focus op het verbeteren van huidige infrastructuur in plaats van het aanleggen van nieuwe wegen (R1);
- Een zuidelijke variant was niet alleen minder effectief, maar ook veel duurder.

Het gevolg van deze keuze was dat de gemeente vond dat om de nadelen van deze keuze te compenseren er veel aandacht aan de omgeving gegeven moet worden. Dit leidde tot vele varianten met grote kwaliteitsverschillen (verlende verkenning). De belangen en de rollen van de drie partijen in het project kwamen bij hun voorkeursvarianten naar voren, bevestigen vele interviews. De provincie zag het liefst een weg op palen en de gemeente een tunnelvariant (R7). Het rijk en de provincie wilden

oorspronkelijk een focus op een goede verkeerskundige oplossing die niet te ingewikkeld en duur zou worden, de gemeente eiste meer ruimtelijke kwaliteit (R1, R2). Het belang van het rijk is slechts dat de doorstroming verbetert en de files afnemen (R3). Een goede inpassing en ruimtelijke kwaliteit is sterk bevochten vanuit de gemeente door toenmalige wethouder Karin Dekker (R2, R3, R4, R7, R9). Dit was wel een dilemma tussen de partijen (R9). De keuze had ook voornamelijk te maken met geld (R8). Door een aantal goedkopere oplossingen in het ontwerp (R7) en het vrijkomen van geld uit het RSP (R8), was uiteindelijk het bestuurlijk voorkeursalternatief met de verdiepte ligging met deksels en groen mogelijk, als compromis tussen de belangen. De provincie geeft echter toe nu ook zeker blij te zijn met deze variant: “gelukkig zijn de deksels er wel gekomen” (R7).



Figuur 6: Visualisatie van het voorkeursalternatief, oftewel het uiteindelijke projectontwerp.

De partijen vonden de verdiepte ligging met deksels (zie Figuur 6) uiteindelijk de beste variant op basis van een aantal redenen. Ten eerste zorgt het voor een goede inpassing en betere ruimtelijke kwaliteit dat bijdraagt aan het succes van het project omdat het wat oplevert voor de buurt (R4, R7, R8). Ten tweede neemt het een grote barrière in de stad weg (R2, R6). Dit is visueel maar ook verkeerskundig gezien, want fietsers en voetgangers kunnen straks eenvoudig oversteken. De Herewegbuurt en het centrum worden weer met elkaar verbonden. Ten derde vormt de zuidelijke ringweg met dit ontwerp een mooi visitekaartje voor de stad door een goede landschappelijke inkleding en veel groen (R6). De vraag blijft of dit ontwerp ook bijgedragen heeft aan minder weerstand van de omgeving. Een communicatiemanager van ARZ geeft eerlijk dit toe:

*“Het is zeker een mooi paradeplaatje voor het project, maar ik weet eigenlijk niet of de weerstand groter was geweest als de deksels er niet gekomen waren” (R4).*

## Nieuwe gebiedsontwikkeling?

Door deze ontwikkeling is het project meer dan alleen verkeer en vervoer, ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling zit er allemaal in (R5). De gebiedsontwikkeling die ontstaat is in tweeën op te delen. Ten eerste is dit de ruimtelijke ontwikkeling op het gebied van de deksels zelf. Hier wordt een 'Zuiderplantsoen' als verblijfsgebied gecreëerd, dat één van de mooiste plekken van Groningen moet worden, vergelijkbaar met het huidige Noorderplantsoen (R5). Dit geeft ook weer impuls voor aantrekkelijk woongebied in de omgeving (R6). Een aantal straten worden bijvoorbeeld ook opnieuw ingericht samen met de bewoners. Alles wat hier aan ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is, is wel uit de kast gehaald (R2). Ten tweede, volgens de gemeente echt de kern qua gebiedsontwikkeling van ARZ, is de stedelijke ontwikkeling van Groningen in de vorm van betere bereikbaarheid van de wijken en economische functies (R6). Voor economische ontwikkeling op de zogenoemde dynamo's van de stad (station, Martini, Gasunie, Ikea, UMCG) is het belangrijk dat ze goed ontsloten zijn. Door het plan dat de verkeersstromen meer uit elkaar haalt en stoplichten verwijderd, neemt de bereikbaarheid van deze gebieden erg toe. Een projectleider van de gemeente legt het als volgt uit:

*"Ik zie dit niet als de ontwikkeling van een weg. Dit is gebiedsontwikkeling. Ik zie het veel breder. Je doet dit niet om een weg aan te leggen. Je doet dit om de stad beter bereikbaar te maken, om de stad leefbaar te maken, om nieuwe landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit te creëren. Bereikbaarheid heeft met het ontwikkelen van de stad te maken." (R6).*

Er zijn echter ook geïnterviewden die hun vraagtekens bij de gebiedsontwikkeling van ARZ zetten, aangezien dit toch wel minimaal is. "Ik weet niet of je zo'n plantsoen gebiedsontwikkeling kan noemen. Je kunt er geen geld mee verdienen, het kost alleen maar geld. Maar het levert wel kwaliteit op" (R1). Iemand van RWS geeft aan "ja er is extra groen, maar ik vind dat er absoluut meer gebiedsontwikkeling mogelijk was geweest; het blijft vooral een oplossing in milieutechnische zin" (R8). Er zou een stedelijk inpassingsplan voor het gebied gemaakt kunnen worden. Een goed voorbeeld is de H.L. Wichersstraat, waar de helft van de huizen gesloopt moeten worden en de andere helft straks op de mooiste plek van de stad staat, waar je zo het Zuiderplantsoen inloopt. Hier staan momenteel oude huurwoningen. "Met zulke fraaie locaties zou veel meer gedaan kunnen worden, of in ieder geval een plan voor gemaakt kunnen worden", aldus deze projectleider (R8). In onderstaande Figuur 7 zijn de huizen van de H.L. Wichersstraat links naast het Zuiderplantsoen te zien. In een persbericht van oktober 2016 geeft woningcoöperatie Lefier echter aan de woningen aan de zuidzijde toch ook te slopen, "door de zeer matige staat van de woningen en de te verwachten forse overlast voor de bewoners", dus wie weet ontstaan hier nu weer nieuwe kansen voor gebiedsontwikkeling.





Figuur 7: Huurwoningen H.L. Wichersstraat (links) aan het Zuiderplantsoen.

### Optimalisaties

In de realisatiefase zijn er drie optimalisaties bijgekomen die nog extra ruimtelijke kwaliteit, gebiedsontwikkeling en meerwaarde aan het project toevoegen (zie ook bijlage 1):

- een fiets- en voetgangerstunnel bij de Esperantostraat;
- een pakket maatregelen vergroening en duurzaamheid (o.a. groen Julianaplein);
- een volledige aansluiting van de Europaweg op de Zuidelijke Ringweg.

De eerste twee optimalisaties zijn wensen van de gemeente, de laatste is een wens van de provincie en RWS (R8, R9). Er zijn geen verschillende prioriteiten aan de optimalisaties gegeven, maar wel een verschillende tijdsfasering omdat sommige maatregelen meteen gedaan moeten worden, terwijl andere ook later in de toekomst nog toegevoegd kunnen worden (R9). In de aanbidding van de uiteindelijke opdrachtnemer Combinatie Herepoort i.o. zijn alle optimalisaties meegenomen. “We gaan het in principe doen”, geeft de projectdirecteur aan (R10). Dit is wel onder de voorwaarden dat het planologische en financieel gezien mogelijk is. Voor de planologische inpassing wordt momenteel een aanpassing van het TB gemaakt (R8). Wanneer er in het eerste jaar van de realisatie geen grote financiële tegenvallers zijn wordt het ook daadwerkelijk uitgevoerd (R10). Als er dan toch te weinig budget voor alle drie blijkt, kunnen er drie dingen gedaan worden: 1) meer geld bijleggen 2) een keuze maken tussen de drie opties of 3) no-regret maatregelen realiseren waardoor in de toekomst het realiseren van de opties nog mogelijk is. Dat zou een moeilijke politieke afweging en besluitvorming worden. “Dit wordt in overleg en pas dan gedaan, niet van tevoren” (R10).

## 4.6 Samenwerking: meerdere partijen en belangen

### 4.6.1 Onderling

Deze paragraaf behandelt de onderlinge samenwerking van de partijen in het project. De partners zijn de provincie Groningen, de gemeente Groningen, Rijkswaterstaat en I&M. Dat zo'n groot infrastructureel project van begin tot eind gezamenlijk wordt gedaan "is niet heel gebruikelijk" (R10). Onderstaande paragraaf beargumenteert waarom het hier wel wenselijk is. De partners hebben de gezamenlijke projectorganisatie 'Aanpak Ring Zuid' opgericht en werken voor het project nu vanuit deze titel. Hierdoor zijn de belangen van de partijen inmiddels ook gebundeld. Desondanks zijn de verschillen in focus van de partijen nog goed zichtbaar (R4, R5, R6, R7, R9):

- Rijk (RWS en I&M): doorstroming, veiligheid, verkeersafwikkeling
- Provincie: financiën, regionale bereikbaarheid, verkeerskundig, totale wegomgeving
- Gemeente: stedelijke impact, bereikbaarheid, overlast voor omwonenden, ruimtelijke kwaliteit, inpassing

Hieruit voortkomende verschillende en soms tegengestelde belangen moeten in het project goed afgewogen worden. De gemeente doet zonder financiële input helemaal mee in de besluitvorming. Ze probeert er op deze manier wel zo veel mogelijk uit te slepen (R5). De projectdirecteur van de planuitwerkingsfase vat het als volgt samen:

*"Kun je met het geven en nemen van kansen, mogelijkheden en financiering een manier vinden waar iedereen blij mee is. Ik denk dat dat goed gelukt is bij de zuidelijke ringweg" (R9).*

De grootste risico's voor e samenwerking komen ook voort uit de verschillende belangen en zijn (R1):

- Rijk: veiligheid
- Provincie: financiën
- Gemeente: bereikbaarheid

Een voorbeeld van een moeilijk moment waar de tegengestelde belangen duidelijk naar voren kwamen is over het ontwerp van het Julianaplein (R9). Het bleek zeer lastig dit in te passen in de beschikbare ruimte. Een oplossing van ontwerpers was toen om toch nog één stoplicht te plaatsen. Bij de bestuurders leidde dit tot veel onrust maar ook verschillende reacties. De gemeente zei: als deze oplossing meer geld overhoudt voor landschappelijke inpassing is het prima. Het rijk zei: wij zijn er niet zo voor, maar het gaat ook om de veiligheid, dus zeggen jullie het maar. De provincie zei: dit kan echt niet, als we €700 miljoen gaan uitgeven moet er geen stoplicht meer in zitten. Dit was een "keiharde opdracht" (R9).

## **Toch gezamenlijk opereren**

Ondanks de tegengestelde belangen en stevige discussies verloopt de samenwerking over het algemeen goed. Een gemeentelijk belang staat bij het rijk bijvoorbeeld niet automatisch op de voorgrond, maar er komt wel steeds meer begrip voor (R1). Het rijk is de eigenaar van de weg maar ziet in dat het in dit geval niet verstandig is om alleen te opereren (R4). Samenwerking is nodig, aangezien elke partij van belang is in het project (R7). Een officiële tekst van ARZ luidt:

*“De zuidelijke ringweg in Groningen gaat dwars door stedelijk gebied en is vervlochten met gemeentelijke en provinciale wegen. Daarom heeft het Rijk vanaf het begin het van groot belang gevonden om in de uitwerking van de plannen samen op te trekken met de provincie en de gemeente” (ARZ, 2014b).*

De projectdirecteur van de realisatiefase legt uit dat dit is, omdat “het project zo is verweven, dat het de belangen van rijk, provincie en gemeente meteen raakt” (R10). De gemeente brengt bijvoorbeeld veel contextuele kennis en ervaring voor omgevingsmanagement. “In je eentje ga je sneller, maar samen kom je verder” (R10). Wat één partij goed vindt, vindt de rest niet per se. Het is beter om daar in het begin achter te komen, dan er tegen het einde in vast te lopen. “Er samen uit proberen te komen lijkt lastiger maar het heeft meer kans op succes” (R10). Alle drie de partners zijn gelijkwaardig aan elkaar, er zijn geen machtsverhoudingen. De realisatieovereenkomst stelt namelijk dat er unaniem besloten moet worden (R10). Daarnaast gelden een aantal principes voor de onderlinge samenwerking (ARZ, 2014a; 2016):

- Respect voor elkaars belangen
- Vertrouwen en openheid
- Best for project
- Eenvoud
- Aandacht

## **Het oprichten van een gezamenlijke projectorganisatie**

Na het tekenen de bestuursovereenkomst en het bestuurlijk voorkeursalternatief is de projectorganisatie Aanpak Ring Zuid opgezet. Hierin werken de gemeente, provincie en het rijk samen op basis van het Integraal Project Management (IPM) model van RWS (R3). Het IPM-model gaat uit van vijf rollen in een project: projectdirecteur, omgevingsmanager, contractmanager, manager projectbeheersing en technisch manager. In de planstudiefase waren dit echter geen 5 mensen, maar 9 (R9). Dat was niet helemaal volgens de regels, maar droeg sterk bij aan de kwaliteit van de mensen in het project en een evenredige vertegenwoordiging van de partijen. Dit kon volgens de toenmalige projectdirecteur niet anders ingevuld worden.

Het opzetten van een gezamenlijke projectorganisatie is gericht op het gemeenschappelijke belang van het realiseren van het project. Dit was erg belangrijk voor de voortgang van ARZ (R7). “We kijken altijd wat het beste is voor het project” (R10). “Bij belangrijke afwegingen is stil staan bij het gemeenschappelijke doel en 'best for project' het uitgangspunt” (ARZ, 2016: 20). Tegelijkertijd moet iedereen zich nog wel verantwoorden aan zijn eigen achterban (R10). Een ander dilemma dat door de kwaliteitsmanager genoemd wordt is: “Hoe geef je inhoud aan kwaliteit in een door drie partners uitgevoerd project waarin elke partner ook zijn eigen manier van werken heeft?” (R5). Verschillende manieren van werken binnen elke organisatie leiden soms tot lastige situaties. Het is belangrijk dat hier genoeg aandacht voor is (R5, R10).

### **Wel/geen onafhankelijke projectdirecteur?**

De projectdirecteur, ook wel de projectmanager genoemd, is de trekker van de projectorganisatie. Deze persoon zorgt voor de verbinding tussen de projectorganisatie en de bestuurlijke wereld, faciliteert goede samenwerking tussen de drie partners en is verantwoordelijk voor inhoudelijk kwalitatieve producten en besluiten (R9, R10). Wat in het project gebeurt moet min of meer gelijktijdig goed bekend zijn bij de bestuurders. Bestuurders moeten erbij worden betrokken, zodat ze zich comfortabel voelen, weten wat er speelt en het ook begrijpen.

*“Dus mijn filosofie is: ik sta met één been in de bestuurskamer en met één been in de projectkamer. Waardoor ik die verbinding maak” (R9).*

Het afdelingshoofd verkeer en vervoer van de provincie geeft aan dat de rol van de projectmanager “heel groot [is]; goede kwaliteit van een manager is belangrijker dan een goed plan” (R2). Dit komt door alle stappen van besluitvorming waar van tevoren goed over nagedacht moet zijn. Goede bestuurlijke informatievoorziening is hierbij ook essentieel (R9).

In de planstudiefase vond men het belangrijk om voor het project een neutrale projectdirecteur te hebben (R5). Dit komt doordat partijen bang waren dat niet alle belangen voldoende gewaarborgd zouden worden als dit iemand van RWS zou zijn (R9). Hiervoor werd iemand van een onafhankelijk adviesbureau ingehuurd.

In de realisatiefase was een onafhankelijk projectdirecteur daarentegen niet noodzakelijk. Toen is er vanuit RWS iemand opgezet. Dit was nu minder gevoelig, omdat in de realisatieovereenkomst (eindproduct van de planuitwerkingsfase) de meeste dingen inmiddels zijn vastgelegd. Iedereen was het toen eens onder welke condities het project samen gemaakt zou worden. Ook waren de risico's gedefinieerd en verdeeld. “Ik heb als projectdirecteur niet de pet van RWS op, maar behartig de belangen van alle drie partijen. Als buitenstaander [voorgaande onafhankelijke projectdirecteur] heb

je als voordeel minder snel de schijn tegen te hebben dat je je ‘eigen’ organisatie dient” (R10). De ‘best for project’ kernwaarde komt hier ook sterk kijken. De projectdirecteur brengt alle belangen en (positieve of negatieve) consequenties hiervoor in beeld en geeft vervolgens aan hij ‘best for project’ vindt. Tenslotte is het dan aan de bestuurders van de partijen om hierover te besluiten.

#### 4.6.2 Bewoners

Naast de onderlinge samenwerking, is de omgeving ook een belangrijke en complexiteit verhogende factor voor ARZ. Het betreft hier vooral omwonende bewoners. Maar zij zijn niet de enige groep waar rekening gehouden mee moet worden in de plannen. De projectorganisatie heeft de omgeving onderverdeeld in verschillende ‘platformgroepen’: weggebruikers, bedrijfsleven, omwonenden privé en omwonenden georganiseerd in groepen (R4). Vooral in de verkennings- en planstudiefase is de omgeving een belangrijke groep om mee samen te werken (R7). Vier waarden waar ARZ naar streeft in de communicatie met de omgeving zijn: het beste voor Groningen, professioneel, open en respectvol (ARZ, 2016). Deze paragraaf gaat over bewoners, de volgende over bedrijven.

Er is veel met de omgeving gecommuniceerd bij ARZ door middel van informatieavonden in Martiniplaza, maquettes, films, animaties, informatiekranen, nieuwsbrieven (R1, R4). Naar het idee van sommige medewerkers is dit zelfs “eigenlijk te veel” geweest, maar wel met het doel zo veel mogelijk draagvlak te verkrijgen (R5). Via deze communicatiemiddelen zijn de 7 varianten van de verlengde verkenning getoetst aan de voorkeur van betrokkenen (zie bijlage 2). De voorkeur van bewoners bleek de ondertunneling te zijn. Dit argument sterkte de gemeente Groningen in haar overtuiging voor een verdiepte ligging met deksels (die variant komt het meest in de buurt van een tunnel).

#### **Weerstand**

Ondanks zorgvuldig omgevingsmanagement, is er weerstand bij vele bewoners. Dit komt doordat het project een grote impact heeft op al haar omliggende wijken, tijdens en na de bouw (R1). Een veel gehoorde klacht van omwonenden is de toenemende verkeersdruk in de wijken. Tegenstanders van Aanpak Ring Zuid zijn hier ontevreden over, zoals ook te zien is in de officiële reacties (Gemeente Groningen, 2014b). De projectorganisatie stelt als antwoord dat over het gehele project gezien er niet meer verkeer in de wijken komt, maar dat er slechts een verschuiving van verkeersstromen plaatsvindt (Gemeente Groningen, 2014b). Op sommige plekken wordt het daardoor drukker en op andere rustiger (R7). Dit heeft ook te maken met de complexiteitsfactor over het feit dat de weg een onderdeel is van een netwerk. Als één weg ‘uitvalt’, vindt het verkeer immers een andere route over andere wegen in het netwerk. Hierdoor gaat er uiteindelijk:



*“Per saldo niet meer verkeer door de Wijert en Helpman rijden, maar het gaat wel anders rijden” (R1).*

Dit heeft effect op heel lokaal (“huisnummer” (R2)) niveau. Sommige geïnterviewden geven toe de weerstand vanuit de belangen van bewoners wel te begrijpen. “Men kan niet hun huis met het verkeer mee verplaatsen” (R1). Om voor het belang van bewoners op te komen zijn tegenstandsorganisaties opgezet. Dit zijn de Stichting Leefomgeving en de Stichting Groningen Verdient Beter. Zij willen de weg niet op het bestaande tracé hebben, maar via een zuidelijke variant. Het is voor de projectorganisatie lastig als door deze organisaties in de ogen van ARZ misleidende informatie wordt verspreid waar bewoners vragen en zorgen over krijgen (R4).

Dat er veel tijd en moeite wordt gestoken in communicatie, participatie en informatie, neemt niet alle zorgen weg. Mensen zijn bang voor verandering omdat ze niet weten hoe het precies zal zijn (R1). Het blijft ook een moeilijke afweging voor de projectorganisatie. Ze kunnen enerzijds niet te vroeg met onzekere plannen naar buiten treden, aangezien dit onrust veroorzaakt (R4). Daar blijkt de technische complexiteit van het project weer (R7). Al met al wordt door ARZ inmiddels al twee jaar op groen licht voor een onherroepelijk Tracébesluit gewacht (R4). Maar anderzijds moeten plannen wel ruim van tevoren besproken worden met de omgeving, om zo veel mogelijk begrip en draagvlak te creëren. Maar als het niet gaat zoals “je beloofd hebt, [dan] heb je de poppen aan het dansen” (R10). En dat zal vast, zeker ook in de realisatiefase met afspraken over bijvoorbeeld tijden van bouwen, eens fout gaan. Dan moet er gezorgd worden dat bewoners in ieder geval met hun klacht bij de projectorganisatie terecht kunnen (R10).

### **Positieve ontwikkelingen voor bewoners**

Ook met omgevingsmanagement kan je niet altijd alle weerstad wegnemen (R2). “Je probeert zo goed mogelijk alle belangen tegemoet te komen, maar dat lukt niet altijd” (R7). Zolang mensen wel goed op de hoogte zijn voor de plannen en hier met goede ideeën ook invloed op uit kunnen oefenen, helpt omgevingsmanagement een project wel erg vooruit. Ook voor de omgeving zijn er zeker positieve ontwikkelingen door het project. Zo wordt ten eerste zeker gebruik gemaakt van de (contextuele) kennis van bewoners. Door goede en creatieve ideeën hebben zij invloed op de plannen. Door de gemeente wordt als oplossing voor het veranderende lokale verkeer veel tijd besteed aan het maken van inrichtingsplannen voor de wijken (Gemeente Groningen, 2014a). Dit is uitdrukkelijk gebeurd in samenwerking met bewoners. Op deze manier kunnen wensen die al lang op het lijstje van bewoners stonden ook meegenomen worden in vernieuwde inrichting van de straten (R2). Ten tweede kan het Zuiderplantsoen gezien worden als compensatie voor verkeershinder in de wijk (R2). Dit is een stukje

ruimtelijke kwaliteit dat aan de buurt gegeven wordt. Er zijn ook zeker mensen die hierdoor wel positief over de plannen zijn (R1). Ten derde wordt de luchtkwaliteit, die al onder de landelijke milieunormen ligt, beter door het project. Dit komt door de verbeterde doorstroming (minder aansluitingen en stoplichten), deksels en ook de ontwikkeling op het gebied van autonome technologische vooruitgang van materialen draagt bij aan dit project (R8).

Al met al is het zo dat je medestanders minder vaak hoort, terwijl de tegenstanders veel ophef maken (R5). En een verbeterd gemeenschappelijk belang van infrastructuurprojecten blijft soms in het nadeel van een individu. Ter compensatie is daar dan de planschadecompensatieregeling voor (R2).

### 4.6.3 Bedrijven

Door de grote impact van ARZ is er ook veel samengewerkt en gecommuniceerd met het bedrijfsleven in de stad. Bedrijven rondom het project zijn vooral in de planuitwerkingsfase betrokken. Zogenaamde klanteisen zijn geïnventariseerd onder grote stakeholders zoals Martini, UMCG, Gasunie, Europapark, en worden meegenomen in het aanbestedingscontract (R7, R10). Op deze manier hebben de bedrijven dus invloed. Hier zijn ook ideeën uit naar voren te komen die verwerkt zijn in de plannen, bijvoorbeeld de aansluiting bij Driebond/Eemspoort die eerst niet in het plan zat (R5). Ook is er ambtelijk en bestuurlijk overleg met VNO-NCW, Hanzehogeschool en Rijksuniversiteit Groningen aan tafel. Daarnaast worden de 15 grote stakeholders (zoals hierboven genoemd) tweejaarlijks op de hoogte gehouden en geïnformeerd over de vorderingen van het project (R4). Samen met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen is Groningen Bereikbaar (GB) opgericht als aparte organisatie met oog voor de bereikbaarheidsbelangen. GB coördineert o.a. mobiliteits- en verkeersmanagement over alle projecten heen voor de hele regio.

De reacties van het bedrijfsleven op de plannen zijn over het algemeen erg positief. Voorbeelden van reacties zijn: “waarom beginnen jullie niet”, “mooie plannen”, “ga maar aan de slag” (R5). Dit komt omdat het bedrijfsleven belang heeft bij goede bereikbaarheid. Voor de optimalisatie van een volledige aansluiting bij de Europaweg wordt bijvoorbeeld ook sterk gelobbyd door de VNO-NCW. Bedrijven hebben echter wel zorgen over de bereikbaarheid gedurende de bouw. Die zorg is er ook bij bestuurders. Daarom is dit een belangrijk aandachtspunt voor ARZ, in samenwerking met Groningen Bereikbaar (R7). Over de verwachte hinder tijdens de realisatiefase wordt dan ook intensief met het bedrijfsleven gesproken. Bedrijven kunnen namelijk helpen haar werknemers uit de auto te krijgen (R7).

De aannemer van Combinatie Herepoort zal het eindontwerp maken en de weg gaan realiseren (zie voor een uitgebreide bespreking bijlage 1). Aangezien er ook vier lokale partijen in deze combinatie zitten, wordt het bedrijfsleven van de stad/regio ook op deze manier in de plannen betrokken.

## 4.7 Succes ervaring

Verschillende factoren worden genoemd in de bestudeerde documenten en in de interviews voor het succes van een infrastructureel project. In deze paragraaf worden de genoemde succesfactoren voor Aanpak Ring Zuid besproken. Deze factoren hebben betrekking op de onderlinge samenwerking, de omgeving en de inhoudelijke oplossing van het project.

### **Manier van werken**

Het feit dat rijk, provincie en gemeente gezamenlijk de plannen voor ARZ uitwerken en realiseren is helemaal niet vanzelfsprekend. Toch verloopt de samenwerking goed, vooral sinds het bestuurlijke voorkeursalternatief. Toen is iedereen akkoord gegaan met het plan (gezamenlijke visie en doel), en heeft vervolgens zonder mopperen over hoe het ook gekund had doorgegaan en oplossingsgericht gewerkt (R1). Via 'trechtering' en stap voor stap is men op een goede manier steeds verder gegaan en bij elkaar gekomen (R7). Dit moest ook, het project mocht niet te veel vertraging krijgen, omdat het anders niet meer vanuit het RSP gefinancierd kon worden (R7). Dit alles vergt wel veel en goede communicatie (R9). Kwaliteitsmanagement en evaluatiemomenten (feedback en leren) dragen hier ook aan bij (R5). In de planuitwerkingsfase zaten er veel mensen in het team en bij vergaderingen, niet slechts 5 mensen volgens het IPM-model. Vijf mensen konden al deze rollen namelijk niet vervullen (R9). Ook bij vergaderingen waren soms wel 30 mensen aanwezig, om integraal aan het plan te werken (R6). Dit kwam door een verscheidenheid wat betreft partijen en disciplines: landschappers, civiel technici, stedenbouwkundigen, verkeerskundigen etc. De samenwerking op deze manier was erg waardevol omdat het leidde tot (R6):

- Gezamenlijke oplossingen die op meerdere punten aan verbetering bijdragen. Bijvoorbeeld de verkeersveiligheid kan d.m.v. goede landschappelijke inrichting (subjectief) gerealiseerd worden;
- Begrip voor elkaar en het feit dat in een integraal ontwerp alles met elkaar te maken heeft;
- Tijdswinst. Door een goede kwaliteit van het ontwerp is de kans namelijk groter dat de plannen door strenge selecties komen;
- Draagvlak in de organisatie. Echt samen ergens mee bezig zijn creëert trots en enthousiasme.

### **Eén doel in een onafhankelijke projectorganisatie**

Wat zeker heeft bijgedragen aan het succes van de samenwerking is de oprichting van onafhankelijk projectbureau 'Aanpak Ring Zuid'. Alle medewerkers zitten dan niet in de rol van hun organisatie, maar echt vanuit het project te werken. "Ik zit dan niet met mijn 'provincie-pet' aan tafel" (R7). Dit leidt ertoe dat het project onafhankelijk van de partijen kan opereren, met alle ambtenaren bij elkaar "in een vrijgestelde organisatie en eigen werkomgeving" (R9). Hierdoor heeft iedereen ook hetzelfde doel voor ogen, namelijk het realiseren van het project. "Wij zijn allemaal met hetzelfde plan bezig. Omdat we uiteindelijk allemaal hetzelfde willen" (R8). Daar komt nog bij dat in de organisatie de partijen afhankelijk zijn van elkaar. Alle 3 de partners zijn gewoon nodig in het project, want "het is een **rijksweg** door de **stad** die gebouwd wordt met geld van de **provincie**" (R8). Verder is het voor het projectbureau belangrijk dat de ambtenaren genoeg gefocust zijn op het project. Om deze reden wordt ervoor gezorgd dat de mensen minstens 3 dagen in de week aanwezig zijn, zodat ze niet achter de feiten aanlopen (R9).

Wat daarnaast opvalt is dat de directeur van de projectorganisatie in de planuitwerkingsfase van een onafhankelijke organisatie (Twynstra Gudde) was en niet van één van de drie partijen in het project. Dit vond men nodig, om zijn rol zo neutraal mogelijk te houden en namens alle partners te kunnen spreken, juist in de fase van het vastleggen van de projectdefinities (R7, R9). Dit heeft bijgedragen aan het succes van de onderlinge samenwerking. In de realisatiefase waren de moeilijkste afwegingen en beslissingen gemaakt, waardoor een onafhankelijke directeur niet meer noodzakelijk werd geacht.

### **Goede kwaliteit mensen**

ARZ heeft in een stevige projectorganisatie met goede kwaliteit mensen vanuit de verschillende organisaties en externen (R2). Het vullen van de posities met kwalitatief goede en ervaren mensen was soms lastig, omdat het ook van de beschikbaarheid van mensen afhangt (R5). "In noorden van Nederland zijn best wat grote projecten gaande, maar er zijn niet heel veel mensen die hier de ervaring voor hebben en geschikt voor zijn" (R9). Om de kwaliteit te behouden is door de projectdirecteur voor één rol van het IPM-model soms twee mensen ingezet. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de 'omgevingsmanager' aangezien deze rol uit meerdere elementen bestaat (fysieke ondergrond en procesmatig) waardoor een integrale aansturing door één persoon onmogelijk is (R9).

### **Leren van anderen**

Een andere succesfactor in ARZ is dat er veel geleerd wordt van anderen buiten het project. Er is bijvoorbeeld veel contact geweest met het vergelijkbare project van de A2 in Maastricht en met het project van de Noord-Zuid lijn van Amsterdam over samenwerking (R10) en alles rondom

communicatie (R2). Van de lessen die daar geleerd zijn, heeft ARZ gebruik gemaakt. De vroegere projectdirecteur geeft aan: “Je weet zelf niet alles. Het gevaarlijkste is dat je denkt ik ga het toch zelf allemaal uitzoeken. Op het moment dat je mensen weet te organiseren die jou komen helpen, is dit veel beter. Je voelt je zo rijk dat je al die mensen bij je hebt die meedenken” (R9).

### **Omgevingsmanagement**

Er is veel tijd en energie gestoken in omgevingsmanagement en communicatie. Zoals ook hierboven in paragraaf 4.6.2 en 4.6.3 en in bijlage 1 beschreven is. Dit heeft bijgedragen aan het begrip van mensen voor de plannen (R2).

### **Bestuurlijke aandacht**

Omdat het zo’n belangrijk en politiek gevoelig project is, is er veel bestuurlijke aandacht en overleg in hoge frequentie (R2). De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid van burgers in de stad dus ook zo iemand moet zo snel mogelijk bij het project betrokken worden voor een succesvol verloop. “Als hij zegt: ik heb geen goed gevoel bij dit ontwerp over de veiligheid, dan krijg je voorlopig geen toestemming” (R9). Dan wordt het realiseren van het project onhaalbaar. Hier is heel goed mee omgegaan bij ARZ. Hetzelfde geldt voor brandweer, hulpdiensten en politie. Ook zij zijn al vroeg in het ontwerp meegenomen, zodat ze het ook snapt (R9).

### **Goede verkeerskundige oplossing met oog voor de stad**

Het besef dat er nu na zo’n 30 jaar verkeersproblemen eindelijk een goede oplossing komt, zorgt sterk voor een succesvol gevoel bij dit project. Dit wordt ook letterlijk zo gezegd door iemand van RWS: het succes van het project is “dat we met 3 overheden een heel groot probleem voor de stad in milieutechnische zin (geluid, lucht, verkeer) een grote verbetering geven” (R8). En ondanks dat het een zeer complex project is, is toch ambtelijk en bestuurlijk gezien iedereen tevreden met de plannen die er liggen (R5). Daarnaast is de weg is zo goed mogelijk ingepast en de bereikbaarheid wordt verbeterd, wat ook juist voor de stad van belang is (R1).

### **Overige ontwikkelingen**

Contextuele ontwikkelingen hebben ook bijgedragen aan het mogelijk maken van dit project. Dit is ten eerste het vrijkomen van financiële middelen door het RSP als alternatief van de Zuiderzeelijn. Ook speelt de ontwikkeling bij het ministerie van I&M en de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Elverding) voor verbetering van infrastructuurprojecten een rol, vooral in de verkenningsfase. Het ‘Sneller en Beter’ programma betekent daarnaast dat er maar één (in plaats van drie zoals vroeger) voorkeursalternatief wordt gekozen en uitgewerkt in de planuitwerkingsfase

(R9). Dit bespaart veel tijd en geld. Zie voor een uitgebreide beschrijving bijlage 1. De voormalige projectdirecteur noemt daarnaast dat het samengaan van de ministeries V&W en VROM tot I&M absoluut een positief effect heeft gehad op dit project. Hierdoor is het veel makkelijker om de ruimtelijke ordening en infra te combineren en kunnen procedures sneller en eenvoudiger doorlopen worden (R9).

## 5. Case 2: Groningen Spoorzone

### 5.1 Introductie

De tweede case op het gebied van complexe infrastructuurprojecten is 'Groningen Spoorzone' (GS). In de kern gaat het in dit project om vernieuwing, verbetering en uitbreiding van het spoor op Hoofdstation Groningen en omstreken. Maar ook hier zijn gedurende het project extra ruimtelijke ontwikkelingen toegevoegd, in de vorm van kwaliteit van het station, meer mogelijkheden voor voetgangers, fietsers en bussen en gebiedsontwikkeling. Dit alles is ontwikkeld in samenwerking met de partners in het project (provincie Groningen, gemeente Groningen, ProRail, NS en I&M) en met veel aandacht voor en participatie van de omgeving. In dit hoofdstuk zullen de plannen, ontwikkelingen en achterliggende motivaties voor het project uitgebreid besproken worden. Deze resultaten zijn verkregen door middel van interviews en documentanalyse. In onderstaande Tabel 6 en Tabel 7 is een overzicht van de bestudeerde documenten en geïnterviewde personen weergegeven.

Nr.	Functie	Organisatie
R1	Stadsadviseur Bereikbaarheid (voorheen Afdelingshoofd Verkeer en Vervoer)	Gemeente Groningen
R2	Afdelingshoofd Verkeer en Vervoer	Provincie Groningen
R3	Projectleider 2012 – heden	Provincie Groningen
R4	Projectleider 2008 – heden	Provincie Groningen
R5	Projectleider 2011 – 2016	ProRail
R6	Projectleider 2013 – 2015	Gemeente Groningen
R7	Projectleider 2015 – heden	Gemeente Groningen
R8	Stadsbouwmeester in kwaliteitsteam	Gemeente Groningen

Tabel 6: Geïnterviewden GS.

Nr.	Naam	Type	Jaar
D1	Programma Noord Nederland	Beleidsvisie	2010
D2	Het Nieuwe Spoorplan	Beleidsvisie	2011
D3	Voorkeursalternatief Ontwikkelvisie Stationsgebied	Verkenning	2011
D4	Alternatievenstudies	Verkenning	2012
D5	Voorkeursalternatief Spoorknop Groningen	Planuitwerking	2014
D6	Provinciaal Inpassingsplan Opstelsterrein	Planuitwerking	2015

<b>D7</b>	Voorontwerpbestemmingsplan Station	Planuitwerking	2015
<b>D8</b>	Reactierapport Voorontwerpbestemmingsplan Station	Planuitwerking	2016
<b>D9</b>	Vormvrije m.e.r. beoordeling Bestemmingsplan Station	Planuitwerking	2016
<b>D10</b>	Ontwerpbestemmingsplan Station	Planuitwerking	2016

Tabel 7: Geanalyseerde documenten GS.

## 5.2 Aanleiding

Vershillende motieven dragen bij aan de noodzaak van vernieuwing van het stationsgebied in Groningen. De belangrijkste aanleiding is de groei van het aantal reizigers. Dit is op dit moment al groot en de verwachting is dat die in de komende jaren sterk zal toenemen, van 35.000 mensen nu naar 45.000 in 2030 (Groningen Spoorzone, 2014). Uitbreiding van het treinverkeer wordt gefaciliteerd door extra sporen, doorkoppeling van lijnen, hogere frequenties, kortere reistijden en betere aansluitingen met de bus. Deze aanleiding wordt genoemd in de m.e.r.-beoordeling (BügelHajema Adviseurs, 2016), de officiële documenten van de Groningen Spoorzone (2014; 2016a) en het ontwerp bestemmingsplan (Gemeente Groningen, 2016). Sneller en beter is ook het doel van het landelijke programma “Het Nieuwe Spoorplan” (FMN, 2016).

Naast de verkeer/vervoersfunctie is ook de economische functie van het stationsgebied een belangrijke driver voor vernieuwingen. Herstructurering van het gebied wordt expliciet benoemd als aanleiding in het ontwerp bestemmingsplan (Gemeente Groningen, 2016) en de m.e.r.-beoordeling (BügelHajema Adviseurs, 2016). Het stationsgebied is namelijk benoemd als één van de zes economische dynamo’s in de stad. Bij een hoog economisch/stedelijk karakter hoort ook een goede ruimtelijke kwaliteit en inpassing. Om hier voldoende aandacht aan te geven is een onafhankelijk kwaliteitsteam voor het project ingesteld.

De belangrijkste aanleidingen als genoemd in de verschillende documenten van het project inzichtelijk gemaakt in onderstaande Tabel 8. Opvallend is dat in elk document de uitbreiding en doorkoppeling van het spoor genoemd wordt, maar niet overal even veel aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke kwaliteit. Stedelijke ontwikkeling komt wel ook in alle projectplannen naar voren.

**Uitbreiding**

**Doorkoppeling**

**Ruimtelijke kwaliteit/  
architectuur**

**Stedelijke  
ontwikkeling**



In alle documenten genoemd: beleidsvisie, verkenning, planuitwerking, realisatie	In alle documenten genoemd: beleidsvisie, verkenning, planuitwerking, realisatie	Niet in alle documenten genoemd: verkenning, planuitwerking, realisatie	Niet in alle documenten genoemd: verkenning, planuitwerking, realisatie
--	--	---	---

Tabel 8: Genoemde aanleidingen GS.

### 5.3 Een complex project

Er zijn verschillende factoren die dit project complex maken. Alle door de geïnterviewden genoemde factoren worden in deze paragraaf kort toegelicht en zijn in Tabel 9 te vinden. Ze zijn gerangschikt naar factoren, die het vaakst genoemd zijn.

Meerdere partijen	Omgeving	Technisch	Fasering	Budget grootte	Onderdeel van een netwerk
R1, R2, R3, R4, R5, R6	R1, R2, R3, R4, R6, R7	R1, R2, R6, R7, R8	R3, R4, R5, R6, R7	R2, R4, R6, R8	R1, R5, R7

Tabel 9: Genoemde complexiteitsfactoren GS.

#### Meerdere partijen

Het feit dat er meerdere partijen in dit project samenwerken, leidt soms tot tegengestelde belangen. Verschillende partijen hebben nou eenmaal verschillende belangen. Aan de onderlinge samenwerking is paragraaf 5.6.1 gewijd. Maar het zijn niet slechts de projectpartners die een rol spelen, ook partijen als het OV-bureau zijn van belang en moeten worden meegenomen in de plannen (R6). Al met al gaat het om hoe meerdere partijen met elkaar omgaan en welke afspraken kunnen ze maken (R2). Ook dit wordt nog extra toegelicht in paragraaf 5.5.

#### Omgeving

Doordat het project in bebouwde omgeving gerealiseerd moet worden, moet goed rekenschap gegeven worden aan de omgeving. Er is simpelweg zeer beperkte ruimte om te bouwen. Omwonenden hebben zowel een rol in de hele voorbereiding, als in de planuitwerkingsfase, de realisatie en na de uitvoering van het project. Technenuten zouden zo'n project in een paar maanden uitgedacht kunnen hebben, maar door communicatie en overleg met de omgeving en door procedures en inspraakmomenten duurt dit in de praktijk veel langer (R2). Zie voor een uitgebreid verslag van participatie en communicatie met de omgeving in dit project paragraaf 5.6.2 en 5.6.3.

## **Technisch**

Simpelweg door de projectinhoudelijk in ingrediënten is het Stationsgebied en alles wat hierbij komt kijken complex (R6). Er zijn veel verschillende componenten die onderling van elkaar afhankelijk zijn en elkaar beïnvloeden. Daar komt bij dat er gebouwd moet worden in een druk centrumgebied, waardoor de technische kant van het project complexer wordt door gebrek aan ruimte (R2).

## **Fasering**

Een belangrijke factor die het project complex maakt is een lastige tijdsfasering. Niet alles kan op hetzelfde moment gedaan worden. Er zijn drie verschillende trajecten: opstellen, spoor en station (R5). Er zijn no-regret maatregelen nodig, die al rekening houden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Bijvoorbeeld bij de verplaatsing van het busstation naar de zuidzijde “was de planvorming en de politieke context eerst nog niet zo ver, maar wouden we als project wel de keuze openhouden” (R6). De gebiedsontwikkeling aan de zuidzijde en daarna aan de noordzijde gaan pas van start als de werkzaamheden aan het spoor en station gereed zijn. Dit kan ook niet anders dan gefaseerd gedaan worden, omdat de keuzes in het ene, effect hebben op het andere (R7). Factoren die tijdsplanning extra gecompliceerd maken zijn: verschillende aanlevertermijnen voor bestuurders in de organisaties, bepaalde beschikbare tijdvakken voor werk aan het spoor, moeilijke beslissingen die extra tijd kosten en externe factoren die kunnen tegenzitten zoals bijvoorbeeld grondaankoop van derden (R3).

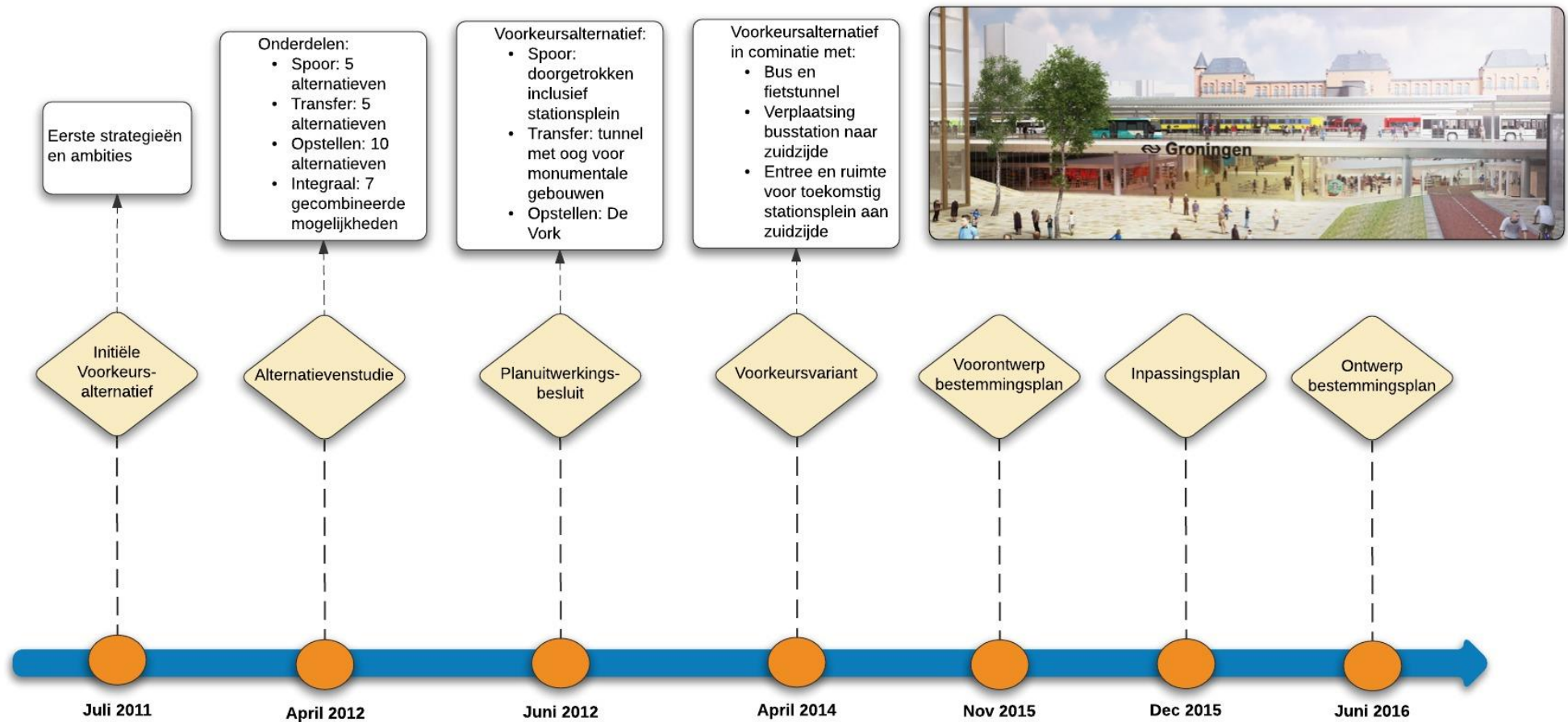
## **Budgetgrootte**

Doordat het een groot project is ontstaat het dilemma waar je je geld aan uit wilt geven. Naast de nodige ‘harde’ infrastructuur en ingenieursonderdelen (civiele constructies) moet er ook geld gestopt worden in de ‘zachte’ ruimtelijke kwaliteit en architectuur van het project (R8). Dit leidt soms tot harde discussies.

## **Onderdeel van een netwerk**

Veel onderdelen die bij dit project horen kunnen niet zomaar aangepast worden. Dit heeft bijna altijd consequenties op andere punten. Dit komt door de fasering maar ook doordat elk onderdeel deel uitmaakt van een groter samenhangend netwerk. Als ProRail op één plek van het spoor een wissel wil verleggen, heeft dit gevolgen voor de rest van het traject (R5). Maar ook voor de gemeente hebben alle onderdelen met elkaar te maken, zo moet zij de ontsluiting voor het stationsgebied regelen, wat ook onderdeel is van het verkeersnetwerk en dus consequenties heeft (R7).

## 5.4 Tijdlijn



Figuur 8: Tijdlijn GS (gecreëerd op basis van interviews en documentanalyse).

## 5.5 Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling

Bovenstaande tijdlijn in Figuur 8 is een samenvatting van een uitgebreid verslag van de inhoudelijke ontwikkelingen in de plannen van infrastructuur tot gebiedsontwikkelingen als beschreven in bijlage 2. Voor verdere informatie verwijs ik u dan ook naar de bijlage. Deze paragraaf gaat vooral in op de motieven achter de keuzes.

Initiatiefnemer van het project is de provincie Groningen, vanuit het spoor programma (R4). De andere partners zijn de gemeente Groningen, ProRail, NS en I&M. Door een wisselwerking van elkaar opvolgende ontwikkelingen zijn de initiële plannen uitgebreid van infrastructuur naar gebiedsontwikkeling. Het begon als een heel klein project, maar is sterk uitgegroeid (R3). De allereerste plannen van 2008 kostten zo'n €40 miljoen, terwijl het huidige projectbudget is toegenomen naar €240 miljoen (R4). "Veel van de ruimtelijke opgaven in het gebied hebben we aan kunnen pakken" (R6). De plannen van de doorkoppeling leidden tot nieuwe perrons en te weinig ruimte voor het opstel terrein, waardoor het opstel terrein verplaatst zou worden. Hierdoor ontstond aan de zuidzijde extra ruimte die door de ontwikkeling van de voetgangers-, fiets- en bustunnel goed te bereiken is. Hiermee wordt ook de barrièrewerking van het spoor tussen de wijk en de binnenstad opgeheven.

De verschillende belangen van de partijen worden zichtbaar in de discussies over extra ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling in de plannen. Zo heeft de gemeente de voetgangerstunnel ook als interwijkverbinding kunnen laten fungeren, maar dit kostte veel moeite met de NS (R7). Uiteindelijk is het de gemeente gelukt om in de tunnel geen barrière van OV-poortjes te creëren door ze aan de zijkant bij de perrons te plaatsen. Dit soort extra ontwikkelingen vergen masseerwerk binnen gestandaardiseerde organisaties als NS en ProRail (R7). Ook bij ontwikkelingen over het busstation moeten gemeente en NS samenwerken, omdat ze over respectievelijk de bestemmingsplannen en de grond gaan (R7). Men is dus op elkaar aangewezen. Soms kunnen verschillende belangen echter ook samenkomen, zo vinden gemeente, NS en ProRail allemaal een grote kap de beste optie, maar de eerste voor de ruimtelijke kwaliteit en de andere voor reizigersgemak en veiligheid (R7). En dat terwijl het normaal vaak een discussie is tussen ruimtelijke kwaliteit en veiligheid.

Gebiedsontwikkeling aan de zuidzijde was nadrukkelijk vanuit de gemeente een wens (R2). Zij hebben het project op dit vlak naar zich toegenomen (R7). De andere partijen denken zeker mee en zijn geïnteresseerd, maar zien dit niet als hun primaire taak (R3; R5). De ambitie om het busstation naar de zuidzijde te verplaatsen is een mooie eerste driver voor de stedelijke gebiedsontwikkeling hier. Het gaat hierbij ook om de mindset, die om moet van een technische oplossing naar het zien en zoeken

van kansen voor het gebied. Deze mindset verandering is te zien bij de partners in het project die op gegeven moment hebben uitgesproken dat ze niet enkel een busstation moeten verplaatsen, maar er een “OV-hub” van moeten maken (R6). De precieze invulling voor het gebied aan de zuidzijde moet overigens nog bepaald worden in een toekomstig bestemmingsplan, wat ook af zal hangen van concretisering van de ideeën en beschikbare middelen (R2). De gemeente geeft aan hier nu voor de keuze te staan: gaan ze actief aansturen, zelf een programma realiseren of laten ze het meer op zijn beloop. Het idee is nu om er een kwadranten structuur aan te leggen, aangezien dit het beste is voor bedrijvenverkaveling (R7).

*“Het is mooi dat het gelukt is om extra dingen toe te voegen die niet primair vanuit het spoorproject nodig waren. Met elkaar hebben we een veel beter project dan alleen dit kunnen maken” (R4).*

Naast grote ontwikkelingen zijn er stapje voor stapje ook allerlei kleine dingen aan de projectscope toegevoegd. “Veel wensen die we hebben geformuleerd aan het begin van het traject, hebben we kunnen verwerken met veel gevoel voor kwaliteit” (R6). De provincie let hierbij als risicodragende partij streng op scopebewaking (R4). Er kan pas wat toegevoegd worden als er ook geld beschikbaar voor gesteld wordt door de partij die de wens heeft (R3). Als dit meerdere partijen zijn, zal ook iedereen zijn steentje bijdragen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de extra fietsparkeerplekken die de gemeente en het rijk samen financieren. Verder zijn een grotere ‘Kiss and Ride’/Taxi-standplaats gerealiseerd (R6). Het budget bepaalt voor een groot gedeelte welke kwaliteit mogelijk is (R7). In dit project is een speciaal kwaliteitsteam opgezet, dat (ongevraagd) advies geeft over de ruimtelijke kwaliteit, architectonische beleving en integraliteit van het project (R8). Groningen moet een hoogwaardig stationsgebied krijgen. Als je uit de bus of trein komt, moet je het gevoel hebben van “ik sta nu in Groningen” (R7). Al met al is het een dynamisch proces van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling (R4).

## 5.6 Samenwerking

### 5.6.1 Onderling

Dit hoofdstuk zal ingaan op de onderlinge samenwerking tussen de partnerpartijen in GS. De succesfactoren hiervoor worden benoemd en besproken in paragraaf 5.7. De samenwerking voor het project bestaat de partijen: provincie Groningen, gemeente Groningen, ProRail, NS en vanaf wat meer afstand I&M. Tussen deze partijen zijn natuurlijk ook verschillende belangen te zien (R6). En ondanks goede samenwerking, zijn er daardoor wel discussies (R5). In de discussie over de OV-poortjes in de tunnel kwamen de verschillende belangen het meest naar voren. Maar ook hier is het uiteindelijk

gelukt om samen tot de beste oplossing te komen. De focus en rollen die de partijen in het project hebben, zijn (R3, R4, R6, R7, R8):

- Provincie Groningen: initiatiefnemer, verbetering OV, scopebewaking, risicobeheersing;
- Gemeente Groningen: gebiedsontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit, interwijkverbinding, fietstunnel, veiliger voorplein, goede relatie met omgeving;
- ProRail: verplaatsing opstel terrein, verbetering spoor, efficiënte spoorbediening;
- NS: uitbreiding commerciële voorziening en reizigersdiensten, verbetering station.

Tegelijkertijd geven alle partijen ook aan het gezamenlijk en integraal te willen doen, wat vaak het grootste vraagstuk is bij infrastructuurprojecten (R8). Dan moet het project gezien worden als één groot geheel, de voorkant, sporen, achterkant en gebiedsontwikkeling (R7). ProRail had bijvoorbeeld niet een houding van 'ons deel van het spoor is klaar, dus we bemoeien ons verder niet meer met de plannen' (R5). Dit kan ook niet, juist omdat alles met elkaar verweven is. En naast spoorse kennis is contextuele kennis ook onmisbaar. Als de gemeente bijvoorbeeld zegt 'ik ken mijn stad en ik weet hoe dit loopt, we hebben geen extra maatregelen nodig', terwijl ProRails ervaring is dat dit wel zou moeten, moet die gok door de partijen ook genomen durven worden. "Dat gebeurt ook, maar dat gaat niet zomaar. Mocht het dan toch mis lopen, dan helpen we elkaar ook weer. Dan zeggen we niet: het is aan jullie" (R5).

Het is mooi om te zien dat belangen in het project ook samenkomen. Een belangrijk winstpunt was bijvoorbeeld dat de "interwijkverbinding gebundeld [kon] worden in de oplossing die ook voor de transfer nodig is. Dubbelgebruik leidt zo tot efficiënt ruimtegebruik en inzet van financiële middelen" (Gemeente Groningen, 2011: 5).

Tenslotte spelen in de samenwerking de financiën nog een rol. De provincie is de partij die het meeste geld in het project stopt en draagt hiermee de (financiële) risico's. ProRail gaat veel geld van een andere partij uitgeven (R5). De provincie moet dus op de hoogte gehouden worden van en meegenomen worden in afwegingen en keuzes. Het belangrijke is dat je dan blijft praten met elkaar, van wat kan wel en wat kan niet (R5).

### **Geen onafhankelijke projectorganisatie**

Het is opmerkelijk dat voor het Groningen Spoorzone project geen onafhankelijke projectorganisatie met een externe projectdirecteur is opgezet, in tegenstelling tot Aanpak Ring Zuid. Dit is bewust niet gedaan (R5). Hier zijn een drietal verklaringen voor die in deze paragraaf besproken worden.

*"Wij doen het gewoon met elkaar" (R7).*

Ten eerste pakt de projectleider van ProRail veel van de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van een projectdirecteur op. Dit komt omdat ProRail als enige partij gecertificeerd is om spoorprojecten uit te voeren. Men is bij een spoorproject dus automatisch op ProRail aangewezen (R4), waardoor een externe projectdirecteur niet handig is.

Ten tweede is de kracht van GS, dat het een gefaseerde netwerkorganisatie is. Hierbij levert iedereen input voor het projectbelang, maar houdt tegelijkertijd ook eigen taken en verantwoordelijkheden (R4). Dit doet elke partij op het gebied van haar focus en specialisatie. “ProRail en NS weten hoe je stations goed moet maken” (R4). Het plan hoeft daarnaast niet in één keer gemaakt te worden. De provincie en ProRail realiseren de vernieuwing van het spoor dat in 2021 klaar moet zijn, en dit gebeurt ongeacht de verplaatsing van het busstation of de ontwikkeling van het zuidelijke gebied. De gebiedsontwikkeling wordt pas opgepakt als het spoor klaar is (R6). Door er geen projectbureau van te maken, blijven de taken qua inhoud en fasering meer gescheiden (R5). Maar natuurlijk blijven keuzes consequenties hebben, waardoor overzicht en samenwerking wel nodig is. Er moet dus wel integraal over de plannen nagedacht worden (R6).

Ten derde heeft de aard van de vraagstukken in dit project ook geen zware onafhankelijke organisatie nodig. Het project heeft namelijk minder weerstand vanuit en impact op de stad dan ARZ (R6). De (onderlinge) samenwerking gaat makkelijker omdat het maatschappelijk en ook politiek gezien goed ligt (R4). Hier komt ook bij dat de belangen in het project zelf minder scherp tegenover elkaar staan (R7). “We respecteren elkaar en als er onenigheid is wordt dat meteen uitgesproken. Er is dan ook geen behoefte voor een externe partij” (R7). Dat de drive om er met elkaar uit te komen bestaat (R4), geeft dit ook aan.

### 5.6.2 Bewoners

Naast onderlinge samenwerking die voortkomt uit de complexiteitsfactor ‘meerdere partijen’ zijn omwonenden een essentiële groep voor een succesvol project. Dit komt voort uit de complexiteitsfactor ‘omgeving’. Het is belangrijk niet te vergeten dat de omgeving natuurlijk niet één partij is, maar dat zij bestaat uit vele mensen met verschillende belangen (R3).

Het blijkt dat veel projectambtenaren van mening zijn dat de participatie en communicatie met bewoners en andere geïnteresseerden uit de omgeving goed gaat. Iedereen geeft aan dat hier veel tijd en moeite in gestoken wordt. Dit moet ook gewoon tegenwoordig, “de tijd van blauwdrukplanning is geweest” (R3), het is “ondenkbaar om bewoners niet bij het proces te betrekken” (R6), “je ontkomt niet aan participatie (R7). En dit gaat verder dan slechts informeren, de plannen worden echt samen

gevormd (R6). Mensen zijn betrokken, worden geïnformeerd, er wordt samen naar oplossingen gekeken en er worden suggesties gedaan door bewoners (R4). Een truc die toegepast wordt is het zo te organiseren dat de wijk zelf het voortouw neemt en projectleiders uitnodigt op een informatiebijeenkomst (R7). Een ouderwetse manier van op een podium een plan presenteren werkt niet meer. Groningen Spoorzone werkt met informele en persoonlijke inloopavonden. Dan wordt er samen geschetst en ontworpen met veel creativiteit en originaliteit. “Het is mooi om te zien dat de mensen dan zelf al opperen wat wij [als projectteam] bedacht hadden” (R7). Maar er wordt ook echt gebruik gemaakt van de kennis van mensen. Soms worden plannen toch gewijzigd doordat omwonenden goede en creatieve plannen en lokale contextuele kennis hebben (R2). Op deze manier hebben zij invloed. Deze participatie gebeurt soms zelfs voordat de raad en het college van plannen op de hoogte zijn (R6). Dat moet je ook durven met z’n allen, maar het werkt tot nu toe heel goed (R6, R7). Daarnaast is er nog een klankbordgroep die meedenkt met de plannen, bestaande uit een gemêleerd gezelschap van reizigers, bewoners, invaliden. “Het levert allemaal verrassende ideeën op waar we wat mee kunnen” (R7).

### **Helderheid en eerlijkheid**

Daarentegen vraagt het ook veel van de omgeving. Zij worden in een vroeg stadium al betrokken, wanneer veel nog onduidelijk is en financiële middelen vaak nog niet beschikbaar zijn. Sommigen kunnen daar ook geïrriteerd van raken (R6). Daarom is het belangrijk om heel duidelijk te blijven in de communicatie.

*“Draai er niet om heen, mensen kunnen het waarderen als je het eerlijke verhaal vertelt. Burgers zijn niet dom, zeker in Groningen met een hoog percentage van academici die hier blijft hangen, die maak je niks wijs” (R7).*

Verwachtingen moeten helder blijven, ook over plannen en twijfels (R1, R4, R6). Met de omgeving in de Rivierenbuurt kan dat ook, er worden nu dingen gedeeld die 15 jaar geleden nog als strikt vertrouwelijk gezien werden (R6).

### **Een positieve boodschap**

Wat sterk bijdraagt aan goede communicatie met de omgeving is de aard van de boodschap. Die is in het geval van het project bij het stationsgebied vooral positief voor bewoners. De doorgang tussen het centrum en het zuiden (R5), minder geluidsoverlast en trillingen door het verwijderen van wissels (R4), het verwijderen van het opstel terrein (R4) en de extra ruimte voor gebiedsontwikkeling (R2) zijn allemaal goede ontwikkelingen voor de buurt en mensen zijn dan ook erg positief (R7). Sommige mensen zeggen zelfs: “waarom kan je niet al beginnen” (R4). Een factor die hierbij echter niet vergeten



moet worden, is dat het om openbaar vervoer gaat. OV heeft vaak in de basis al veel draagvlak en mensen zijn er positief over, zeker in vergelijking met autoverkeer (R1, R4).

### **Geen illusies**

Toch is het project niet louter positief, daar mogen geen illusies over bestaan. Ondanks zorgvuldig omgevingsmanagement, blijven sommige mensen tegenstander.

*“Ik geloof echt in de meerwaarde van omgevingsmanagement maar het is niet een middel om alle tegenstand en weerstand tegen een project weg te poetsen. Dat is een illusie” (R2).*

Ten eerste kunnen niet alle zorgen over de toekomstige ontwikkeling weggenomen worden. Sommige omwonenden zitten al jaren in onzekerheid en zien op tegen verandering (R1). En ten tweede zijn deze veranderingen niet altijd gunstig voor iedereen, maar dan wordt er samen met de wijk gekeken hoe de projectorganisatie het toch wat beter voor ze kan maken (R3). Feit blijft bijvoorbeeld de consequentie voor een doorgang tussen de wijk en het plein aan de zuidkant is, dat er huizen gesloopt moeten worden. “Daar zijn bewoners natuurlijk niet blij mee. Op het moment dat je bij zulke mensen op de stoep staat moet je wel een ijzersterk verhaal hebben, waarom de keuze voor een bepaalde plek gemaakt is” (R7).

### **5.6.3 Bedrijven**

Naast de onderlinge samenwerking en die met bewoners, zijn ook bedrijven een belangrijke groep die niet vergeten moet worden. De gemeente geeft aan dat als er discussies zijn over ingewikkelde vraagstukken vaak deskundigen en adviseurs uit het bedrijfsleven worden ingeschakeld (R6, R7). Dit is bijvoorbeeld gedaan met de fietstunnel met de vraag wat dit betekent voor de concentratie van winkels in het gebied.

Daarnaast gaan partijen uit het bedrijfsleven natuurlijk een grote rol krijgen vanaf de start van de aanbesteding. Hier vechten marktpartijen eerst met elkaar om de opdracht te krijgen (R3), waardoor bijna altijd een aanbestedingsvoordeel bij zulke grote infraprojecten zit (R7). Dit komt ook omdat slechts een beperkt aantal bedrijven door ProRail gecertificeerd is om werk aan het spoor te doen. Zij moeten echter samenwerkingsverbanden aangaan met architectenbureaus, omdat er ook veel ontwerprijheid in de aanbesteding zit (R7). De aannemer zal dus een consortium worden.

## 5.7 Succes ervaring

Vele factoren worden genoemd als verklaring voor het succes van Groningen Spoorzone. Deze hebben betrekking op de volgende onderwerpen die nader toegelicht worden. En juist ook de combinatie van deze factoren, van bijvoorbeeld een goede organisatie, fasering en communicatie zoals iemand van de gemeente aangaf (R6), is essentieel voor het succes van het project.

### **Manier van werken**

De succeservaring van betrokkenen over de (onderlinge) samenwerking komt vaak neer op de manier van werken en omgaan met elkaar en alle partners in het project. Samengevat zijn in de interviews de volgende factoren genoemd:

- Respect voor elkaar (R6, R7)
- Vertrouwen (R3, R5)
- Een persoonlijke klik, een gunfactor (R7)
- Fijne werksfeer (R6)
- Openheid, praten bij problemen (R3, R5)
- Goede argumenten en onderbouwingen (R7)
- Oplossingsgericht werken (R1)
- Denken in oplossingen i.p.v. problemen (R3)
- Kansen aanpakken die zich aanbieden (R6)

Uiteindelijk komt het er allemaal op neer, dat je wat voor elkaar over moet hebben. Een reden hiervoor is ook dat de partijen op elkaar aangewezen zijn om het project te realiseren (R3, R6). En bij zo'n samenwerking moet een partij ook een keer iets laten, wat voor een andere partij belangrijk is (R7). Het is daarnaast belangrijk om elkaar goed te leren kennen, om de verschillende belangen en daarmee gepaarde invalshoeken en 'talen' te overbruggen (R6).

### **Goede kwaliteit mensen**

Om een goede kwaliteit in de manier van werken te realiseren, zijn ook mensen van goede kwaliteit nodig. Dit wordt door verschillende geïnterviewde aangegeven. Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau zijn goede mensen nodig (R2). Bij Groningen Spoorzone is een lichte projectorganisatie met veel daad- en slagkracht aanwezig (R6). Het is vooral belangrijk dat er bij deze mensen kennis aanwezig is, "zodat je elkaar bij kan benen en niet bij hoeft te praten" (R6). Doordat er duidelijke verantwoordelijkheden zijn per organisatie in dit project, is de inhoudelijke kwaliteit bij elke partij ook noodzakelijk (R5). Als één partij niet mee kan doen omdat die te weinig kwaliteit en kennis bezit, loopt een project bij je weg. Iemand van de gemeente geeft ook aan dat ProRail hier een enorme bijdrage

aan heeft geleverd. Er was daar een projectleider bij ProRail die aan alle andere belangen dacht, terwijl dat zeker bij een organisatie als ProRail niet vanzelfsprekend is.

### **Eén gezamenlijk doel**

Een andere succesfactor is dat er echt een gemeenschappelijk doel in dit project zit. Alle partijen hebben belang bij het project en worden er beter van (R3). Het project is goed voor de regio en goed voor de stad (R6). In plaats van dat partijen tegenover elkaar staan, komen alle belangen dus juist mooi bij elkaar in dit project (R5). Een belangrijk moment hierbij was dat alle partijen zich realiseerden dat het station tegenwoordig één van de belangrijkste gebouwen van de stad is (R8), waardoor niet afgedaan moet worden aan kwaliteit. In het begin van het proces hebben de partners uitgesproken dat ze met elkaar “het mooiste station van Nederland” willen maken (R7). Dit was een mooi gemeenschappelijk doel, waar iedereen zich achter kon zetten en naar toe kan werken. Een sterke wens én de uitstraling naar buiten om het echt samen te doen kwam hier nog bij (R5, R8).

### **Altijd blijven leren**

Een belangrijke factor bij projecten is dat men altijd moet blijven leren, van elkaar maar ook van elders. De projectorganisatie is gezamenlijk op pad geweest naar verscheidene vergelijkbare projecten, om daarvan te leren maar ook om elkaar beter te leren kennen (R8). Dat was een “zeer kleine investering als je kijkt wat je ervoor terug krijgt” (R6). Tegelijk met de geleerde lessen heeft de teambuilding hiervan aan het succes van de interne samenwerking bijgedragen.

### **Omgevingsmanagement**

Naast de vier hierboven genoemde succesfactoren voor interne samenwerking, spelen nog twee andere factoren voor samenwerking een rol. Dit is allereerst het omgevingsmanagement, zoals ook in bijlage 2 terug te lezen is. De goede communicatie en participatie met de omgeving heeft tot nauwelijks bezwaar in de besluitvorming geleid (R6).

### **Bestuurlijke aandacht**

Daarnaast is de bestuurlijke aandacht goed voor het project. Alle bestuurders zijn sterkt betrokken (R2). En ook in deze stuurgroep heerst “absoluut de sfeer dat het naast infra ook mooi qua ruimtelijke kwaliteit moet worden; men moet op het station ‘thuiskomen’ in Groningen” (R8).

### **Extra ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling**

Naast de samenwerkingsfactoren zijn ook twee projectinhoudelijke factoren van belang. Dit zijn een succesvolle ontwikkeling van extra ruimtelijke kwaliteit en mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling.

Iemand van de gemeente geeft aan dat het stationsgebied een fantastische locatie is die ook goed ontsloten is, waardoor dat het gebied veel potentie heeft (R6). Juist het grote geheel maakt dit project zo interessant (R3). De gemeente stuurt erg op de ruimtelijke kwaliteit, en ziet dit ook als één van de successen van het project:

*“Als ik zie welke meters we gemaakt hebben, dan ben ik wel tevreden. Financiële problemen zijn afgelopen periode getackeld. Heel veel zaken zijn aan de harde realisatiescope toegevoegd. Het aanvullend wensenlijstje voor een aanbestedingsvoordeel is daarmee erg afgeslankt” (R7).*

Daarnaast is een kwaliteitsteam ingesteld om deze belangen te behartigen. Dit wordt door de partijen gebruikt om ambitieus op te treden en de ruimtelijke kwaliteitsbelangen extra focus te geven (R8). Het kwaliteitsteam kan ook gezien worden als middel dat op dit vlak belangen afweegt tussen partijen. “Als alles altijd te duur wordt, ben je snel klaar. Dan krijg je planologisch niks voor elkaar” (R8). Met respect voor de partijen en hun belangen moeten keuzes dus afgewogen worden. Hierbij is het vaak ook een kwestie van verleiden.

### **Goede fasering**

De extra ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk kwaliteit zijn mogelijk gemaakt door een goede fasering van het project. Dit komt omdat niet alles meteen gedaan kan worden, omdat verschillende ontwikkelingen consequenties voor andere hebben, zoals ook aangegeven bij de paragraaf 5.3. Daarom is het belangrijk om vanaf het begin al een focus te hebben op waar men uit wil komen en hiervoor ‘no regret’ acties in te bouwen (R6). Daarnaast is het voor een goede fasering belangrijk om dingen ambtelijk en bestuurlijk te laten “inweken” voordat vervolg stappen mogelijk zijn (R6). En tenslotte moeten alle keuzes en consequenties van tevoren geïdentificeerd worden (R6).

### **Bottom line**

Dat GS tot nu toe een succesvol project lijkt, omdat de samenwerking en het toevoegen van kwaliteit aan de projectscope erg goed gaat, zegt natuurlijk niet alles over de toekomst. Dit relateert de provincie ook duidelijk: “uiteindelijk is het project pas succesvol als het ook gerealiseerd wordt. Ik wil het eerst klaar zien” (R3)

## 6. Synthese

---

### 6.1 Vergelijking tussen de cases

Dit hoofdstuk bespreekt de overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte case-studies van Aanpak Ring Zuid (ARZ) en Groningen Spoorzone (GS). Er wordt vergeleken op basis van de onderzoeksvragen. De onderwerpen die hierin aan bod komen zijn: complexiteit, mate van ruimtelijke kwaliteit en integratie, onderlinge samenwerking in het project, en samenwerking tussen projectorganisatie en de omgeving. Tenslotte worden hierin de succesfactoren in een overzichtstabel gepresenteerd.

#### 6.1.1 Aanleiding

De aanleidingen genoemd in officiële projectdocumenten van beide cases zijn weinig verschillend (zie Tabel 10). In beide cases lijken de verkeerstechnische problemen de grootste aanleiding te zijn geweest voor nodige verbetering door het project. Stedelijke ontwikkeling en vooral ook ruimtelijke kwaliteit lijken hiermee behoeften te zijn die op zichzelf niet voldoende zijn als primaire aanleiding voor grote infrastructurele projecten. Onder verkeerstechnisch zijn de problemen met betrekking tot veiligheid, doorstroming, bereikbaarheid, uitbreiding en doorkoppeling geschaard.

	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone
<b>Verkeerstechnisch</b>	100%	100%
<b>Stedelijke ontwikkeling</b>	70%	80%
<b>Ruimtelijke kwaliteit</b>	70%	60%

Tabel 10: Percentages van de aanleidingen genoemd in documenten van beide cases, berekend op basis van Tabel 4 en Tabel 8 uit hoofdstuk 4 en 5.

Op het gebied van kwaliteit en ruimtelijke ordening blijkt er toch nog een klein verschil tussen de cases te zitten. Bij ARZ is er echt pas in een later stadium aandacht voor de stedelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit. In de eerste documenten wordt dit niet als een probleem gezien. Bij GS is ook niet in elk document even veel aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en/of architectuur. Daarentegen is de verklaring hiervoor de aard van de verschillende documenten, sommige gaan namelijk simpelweg over de verkeerstechnische verbetering en uitbreiding die gewenst is aan het spoornetwerk.

#### 6.1.2 Complex project

	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone
<b>Omgeving</b>	90%	75%

<b>Meerdere partijen</b>	90%	75%
<b>Technisch</b>	50%	63%
<b>Budget grootte</b>	30%	50%
<b>Onderdeel van een netwerk</b>	30%	38%
<b>Tijdsplanning/fasering</b>	20%	63%
<b>Wisselende bestuurders</b>	20%	-

Tabel 11: Percentages van de door geïnterviewden genoemde complexiteitsfactoren in beide cases.

In bovenstaande Tabel 11 zijn de verschillende complexiteitsfactoren in beide cases met elkaar vergeleken. De percentages geven weer door hoeveel geïnterviewden de factor genoemd is en zijn berekend op basis van Tabel 5 en Tabel 9 uit hoofdstuk 4 en 5. Over het algemeen wordt het project ARZ als meer complex gezien dan GS. Dit wordt ook gesteld door afdelingshoofden van de gemeente (R1) en provincie (R2) die bij beide projecten betrokken zijn. Door elk geïnterviewd persoon, ongeacht welke functie, wordt ARZ een complex tot zeer complex project genoemd.

Als grootste reden voor dit verschil wordt de complexiteit van de omgeving genoemd. Door de aard van het project, die grootschaliger en impactvoller is, is ARZ complexer dan GS. Daarnaast is de omgeving simpelweg groter, doordat de bouw van de nieuwe zuidelijke ringweg “dwars door de stad gaat” (ARZ, R10). Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de verschillen met betrekking tot de omgeving paragraaf 6.1.44.6.2 ‘samenwerking – bewoners’ en ‘samenwerking – bedrijven’. Daarnaast is ARZ complexer qua de in het project betrokken partijen, doordat de belangen van de partijen meer tegen elkaar ingaan, in tegenstelling tot GS waar de belangen juist goed samenkomen. Elke partij blijft zijn eigen zeden en gewoontes houden; desondanks moet er op een goede manier samengewerkt worden (ARZ, R10). Deze factor zal nog uitgebreid besproken worden onder paragraaf 6.1.4 ‘samenwerking - onderling’. Een derde complexiteitsfactor, de tijdsplanning/fasering speelt vooral een grote rol in GS, aangezien dit een project is dat geleidelijk groeit en uitgevoerd wordt, zoals hieronder in paragraaf 0 ook beargumenteerd wordt. Ten slotte zijn wisselende bestuurders door de politieke partijen van invloed op ARZ, doordat dit project al vele jaren loopt. Het kost tijd en moeite om deze nieuwkomers weer ‘up-to-speed’ te krijgen. Door de kortere tijdsduur van het project, is dit bij GS minder het geval. De overige complexiteitsfactoren lijken minder ingewikkelde consequenties en belangrijke verschillen tussen de cases te hebben, in ieder geval op het gebied van samenwerking en integratie tussen het ruimtelijke en infrastructurele domein.

### 6.1.3 Van infrastructuur tot gebiedsontwikkeling

#### **Aanpak Ring Zuid**

Na veel discussie en onderzoek is uiteindelijk de variant met een verdiepte ligging met deksels gekozen. Dit was een keuze met een betere stedelijke inpassing en meer ruimtelijke kwaliteit dan andere alternatieven. Daarnaast vormt de weg op deze manier minder een barrière in de stad, doordat fietsers en voetgangers de weg nu over kunnen steken en verschillende wijken weer met elkaar verbonden worden. Er zijn ook tegengeluiden op deze ruimtelijke ontwikkeling. Iemand van RWS geeft aan dat er door het park dat gecreëerd wordt bovenop de deksels er inderdaad extra groen komt, maar dat er absoluut meer gebiedsontwikkeling mogelijk is geweest. Het blijft vooral een oplossing in verkeerstechnische zin die is ingepast in de omgeving... Dit kan dus niet een echt integrale oplossing genoemd worden.

#### **Groningen Spoorzone**

Daar waar de projectplannen voor ARZ na de samenwerkingsovereenkomst min of meer helemaal vast stonden, is het project van de Groningen Spoorzone zeer incrementeel en dynamisch. Het project begon met het doortrekken en uitbreiden van het spoor. Over de tijd gezien, zijn de plannen echter vele malen aangepast en is er veel 'scope' toegevoegd. Door een wisselwerking van elkaar opvolgende ontwikkelingen konden de plannen uitgebreid worden met een positieve uitkomst voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling. Inmiddels wordt een verbindende (reizigers)tunnel gecreëerd, het busstation verplaatst, de stationshal opgeknapt en beter benut en zijn er plannen voor een geheel nieuw stationsplein aan de achterzijde. Al met al is er veel ruimte, ook voor nog toekomstige ontwikkelingen, ten behoeve van de leefbaarheid in de stad.

### 6.1.4 Samenwerking

#### *Onderling*

#### **Aanpak Ring Zuid**

De partijen en hun (primaire) belangen:

- Rijk (RWS en ministerie I&M): doorstroming, veiligheid, verkeersafwikkeling
- Provincie Groningen: financiën, regionale bereikbaarheid, verkeerskundig, wegomgeving
- Gemeente Groningen: stedelijke impact, bereikbaarheid, overlast voor omwonenden, ruimtelijke kwaliteit, inpassing

Dit zijn redelijk tegengestelde belangen, vooral van de gemeente ten opzichte van de provincie en het rijk. Ondanks de tegengestelde belangen en stevige discussies ervaart men de samenwerking over het algemeen als goed. Uiteindelijk is door het geven en nemen van kansen, mogelijkheden en financiering een manier gevonden waar iedereen blij mee is, geeft de voormalig projectleider aan. Hier waren twee

belangrijke punten in. Ten eerste het erkennen van het feit dat de partijen elkaar nodig hebben. De rijksweg gaat namelijk dwars door de stad en is vervlochten met provinciale wegen (ARZ, 2014b). Ten tweede was dit de oprichting van een gezamenlijke onafhankelijke projectorganisatie en een gezamenlijke stuurgroep na de beslissing over de voorkeursvariant. Deze onafhankelijke projectorganisatie werd gecreëerd om het gemeenschappelijke belang te dienen. Dit gemeenschappelijk gedefinieerde belang was: het realiseren van het project, binnen tijd en budget (ARZ, R7). Dit zorgde voor betere samenwerking door te streven naar het gemeenschappelijke doel in plaats van de afzonderlijke belangen van de projectpartners. De interessante vraag is vervolgens vanuit welke invalshoek de ruimtelijke inpassing en kwaliteit is toegevoegd aan de projectscope. Dit blijkt niet zozeer de gezamenlijke (maatschappelijke) meerwaardeontwikkeling, maar meer het tijdig en binnen budget realiseren van de nieuwe ringweg. Is ruimtelijke kwaliteit toegevoegd om meer draagvlak en overeenstemming te creëren? Op deze drivers voor samenwerking zal in de discussie van hoofdstuk 8 dieper in worden gegaan.

### **Groningen Spoorzone**

De partijen en hun (primaire) belangen:

- ProRail: verplaatsing opstel terrein, verbetering spoor, efficiënte spoorbediening
- NS: uitbreiding commerciële voorziening en reizigersdiensten, verbetering station
- Provincie Groningen: initiatiefnemer, verbetering OV, scopebewaking, risicobeheersing
- Gemeente Groningen: gebiedsontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit, interwijkverbinding, fietstunnel, veiliger voorplein, goede relatie met omgeving

Bij GS bestaat een sterke wens van alle partijen om het project gezamenlijk en integraal uit te voeren. De belangen in dit project staan minder scherp tegenover elkaar dan bij ARZ, vertelt een voormalig projectleider van de gemeente. De belangen van de verschillende partners in GS komen mooi samen, wat leidt tot “dubbelgebruik”. Dit is efficiënt voor de ruimte en voor de inzet van financiële middelen. Er zijn, in tegenstelling tot bij ARZ, bij GS dus veel mogelijkheden voor gezamenlijke waardeontwikkeling en win-win situaties. Dit stimuleert de onderlinge samenwerking en geldt in dit project als een krachtige driver voor samenwerking.

### **Wel of geen onafhankelijk projectorganisatie?**

GS kende geen onafhankelijk projectorganisatie, in tegenstelling tot ARZ. Twee belangrijke verschillen die hier als reden voor gelden zijn:

- De kracht van GS dat het een gefaseerde netwerkorganisatie is met relatief onafhankelijke deelgebieden. Integraal nadenken kan hierdoor goed gecombineerd worden met eigen taken en verantwoordelijkheden, op het deelgebied van ieders focus en specialisatie.



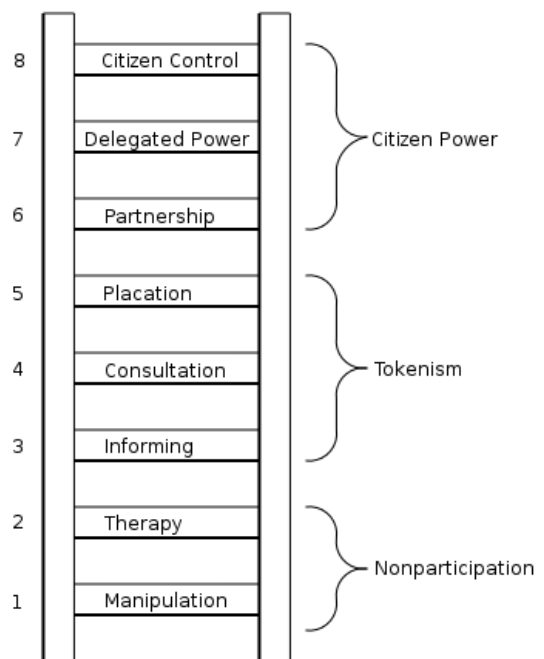
Hierbij aansluitend geeft de projectleider van ARZ aan dat er bij GS waarschijnlijk mensen samenwerken die elkaar goed vertrouwen en hierdoor niet bang zijn voor de macht van anderen (ARZ, R9). Dit vertrouwen is gevormd op basis van eerdere samenwerking in projecten.

- De aard van de vraagstukken in GS heeft geen zware onafhankelijke organisatie nodig. Dit project heeft namelijk minder weerstand vanuit en impact op de stad dan ARZ. Daarnaast gaat de (onderlinge) samenwerking gemakkelijker omdat het project ook politiek gezien goed ligt. De sterke drive om er met elkaar uit te komen, maakt dit ook eenvoudiger.

### Bewoners

Ondanks de vele tijd en moeite die ARZ steekt in omgevingsmanagement, door middel van informatie, communicatie en participatie, is er weerstand bij vele bewoners. Het project heeft namelijk een grote impact op omliggende wijken tijdens en na de bouw. De procedures voor inspraak, zorgen ervoor dat het project langer duurt. Het is dus in het belang van de projectorganisatie om de weerstand zo klein mogelijk te houden, zodat dit niet tot vertraging leidt. Om deze reden neemt de aandacht voor participatie toe, naarmate de druk op tijd en geld groter wordt.

Als de mate van participatie getoetst wordt aan de 'citizen participation ladder' van Arnstein (1969), zie Figuur 9, blijkt deze in het project van ARZ zeer beperkt. Het is voornamelijk informeren en communiceren dat door de projectorganisatie met de omgeving gedaan wordt. Volgens de ladder is dit een vorm van 'tokenism', waarbij bewoners gehoord worden. Maar onder deze omstandigheden zijn bewoners niet in staat om ervoor te zorgen dat hun standpunten zullen worden vastgehouden, aangezien ze geen macht hebben, die ze op beslissingen kunnen uitoefenen (Arnstein, 1969). Een voorbeeld van de 'informing' en 'consultation' die door ARZ gehouden is, zijn de informatie-bijeenkomsten in de mediacentrale en andere discussie sessies.



Figuur 9: Participatie ladder van Arnstein (1969).

Op kleinere schaalgrootte is wel wat meer participatie en inspraak van bewoners mogelijk bij ARZ. Zo is een veel gehoorde klacht van omwonenden de toenemende verkeersdruk in de wijken. Om hier

een gedragen maatschappelijke wending aan te geven, wordt er in samenspraak met bewoners naar de uitwerking van de nieuwe inrichtingsplannen in de wijken gekeken. Het Zuiderplantsoen wordt daarnaast veelal gezien als een positieve ontwikkeling voor de wijken en stad, omdat het extra groen creëert. Maar al met al geldt in ARZ toch zeker dat een verbetering van het gemeenschappelijk belang van infrastructuurprojecten, soms in het nadeel is van een individu (ARZ, R2).

Net als bij ARZ, wordt er bij GS veel tijd en moeite gestoken in de participatie en communicatie met bewoners en andere geïnteresseerden uit de omgeving. Participatie gaat hier verder dan slechts informeren en communiceren, de plannen worden echt samen gevormd. Mensen zijn betrokken, worden geïnformeerd, er wordt samen naar oplossingen gekeken en er worden inhoudelijke suggesties gedaan door bewoners die vervolgens ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Op Arnsteins participatie ladder zou dit waarschijnlijk onder 'placation' en eventueel 'partnership' vallen. Genoemd hieronder zijn namelijk raadgevende en planvormende gezamenlijke commissies. Dit middel stelt bewoners in de gelegenheid tot het beïnvloeden van de plannen, maar behoudt daarnaast de machthebbers om de legitimiteit en haalbaarheid van het advies te beoordelen (Arnstein, 1969).

Een aantal dingen blijken uit de interviews hierin voor de projectorganisatie van belang en zorgen voor een positieve ervaring over omgevingsmanagement bij GS:

- Dat er helder en eerlijk wordt gecommuniceerd met bewoners;
- Dat het een veelal positieve boodschap voor de omgeving is;
- Dat er geen illusies geschept worden over het bereik van omgevingsmanagement.

### *Bedrijven*

De bedrijven in de omgeving van het project ARZ zijn zorgvuldig betrokken, vanaf de eerste planuitwerkingsfase, door informeren, communiceren en het inventariseren van klantwensen. Het grootste belang van het lokale bedrijfsleven was de bereikbaarheid tijdens de realisatie van het project. Daarnaast wordt het ontwerp gerealiseerd door het consortium Combinatie Herepoort. Aangezien deze combinatie vier lokale partijen bevat, wordt het bedrijfsleven van de regio ook op deze manier in de plannen betrokken en is het project goed voor de lokale economie en werkgelegenheid. Bij GS, gebeurt de samenwerking met het bedrijfsleven voornamelijk door raadpleging van experts. Kennis en adviezen van deskundigen worden in het project gebruikt. Verder moet de aannemer naast de bouw aan de sporen ook een architectenbureau inzetten voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit. Dit is opvallend, en niet het geval bij ARZ. Het kwaliteitsteam bij GS houdt de ruimtelijke en architectonische kwaliteit scherp in de gaten, aangezien dit een belangrijke ambitie is van het project. Het benutten van de historische monumenten hoort hier ook bij.

### 6.1.5 Succes ervaring

Een overzicht van de succeservaring van de diverse succesfactoren als besproken voor beide cases (zie H4 en H5) is te vinden in onderstaande Tabel 12. De verschillen en overeenkomsten zijn hierin ook te zien. Op basis van de succesfactoren in deze tabel, en de achterliggende informatie over deze ervaring, zal vervolgens verder ingegaan worden op de verschillen en overeenkomsten tussen de succesfactoren voor samenwerking afkomstig van theorie en praktijk.

	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone
<b>Onderlinge samenwerking</b>	Goede samenwerking sinds bestuurlijk voorkeursalternatief	Goede samenwerking vanaf begin
	Integraal werken: tijdswinst	Denken in oplossingen i.p.v. problemen en kansen actief aanpakken
	Veel en goede onderlinge communicatie	Openheid en goede argumenten met onderbouwing
	Gezamenlijke oplossingen	Oplossingsgericht werken
	Begrip voor elkaar	Respect, vertrouwen en gunfactor
	Draagvlak in de organisatie	Op elkaar aangewezen om het project te realiseren
<b>Organisatie</b>	Eén doel als onafhankelijke projectorganisatie	Eén gezamenlijk doel en de sterke wens om het samen te doen.
	Onafhankelijk ingehuurd projectdirecteur in planuitwerkingsfase voor neutraliteit	Gezamenlijke cultuur gecreëerd
	Goede kwaliteit mensen: stevig en ervaren organisatie	Goede kwaliteit mensen: lichte organisatie met juiste kennis en ervaring
<b>Leren</b>	Leren van vergelijkbare projecten	Leren van elders, maar ook van elkaar
<b>Omgevingsmanagement</b>	Focus op informeren en communiceren	Focus op participatie

	Veel bestuurlijke aandacht en frequent overleg: belangrijk voor politiek gevoelig project	Bestuurlijke aandacht: sterk betrokken politici
<b>Juiste verkeerstechnische oplossing</b>	Juiste technische oplossing: besef dat er eindelijk een kwalitatief goede oplossing komt	Inclusieve aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling door de realisatie dat het station één van de belangrijkste gebouwen van de stad is
<b>Juiste contextuele ontwikkelingen</b>	Ontstaan van I&M vergemakkelijkt de integratie van infrastructuur en ruimtelijke ordening	Goede fasering geeft mogelijkheid voor extra kwalitatieve ontwikkelingen
	Vrijkomen van financiële middelen door het RSP	Open mogelijkheden voor de toekomst

Tabel 12: Overzicht succeservaring van beide projecten.

## 6.2 Vergelijking tussen theorie en praktijk

Vanuit het theoretisch kader zijn de kritische succesfactoren voor samenwerking in infrastructurele projecten met meerdere partners geïdentificeerd. Zoals benoemd in het theoretisch kader, staan de succesfactoren niet los van elkaar. Vele van de kritische succesfactoren beïnvloeden andere, zoals in deze paragraaf ook duidelijk zal worden. Elke succesfactor en de bijbehorende elementen gevonden in literatuur wordt in deze paragraaf belicht, beschouwd en bediscussieerd aan de hand van de gevonden resultaten uit de praktijk. De praktijk bestaat in dit geval uit de twee onderzochte cases, Aanpak Ring Zuid en Groningen Spoorzone. Ter verduidelijking geeft Tabel 13 een overzicht. De elementen genoemd in de tweede kolom zijn ontleend aan de literatuur, zie hoofdstuk 2. In de laatste kolom, zijn de belangrijke constatering n.a.v. de vergelijking vermeld. Dit zijn de overeenkomsten of verschillen tussen praktijk en theorie en de nuances hierbinnen tussen beide cases. In de rest van deze paragraaf zal per succesfactor de praktijk besproken worden.

## 6.2.1 Tabel

Factoren	Elementen	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone	Constateringen
<b>Vroegtijdig beginnen</b>	Interactie wanneer dit het meest nodig is, wanneer beslissingen nog genomen moeten worden.	Vanaf verkenningsfase, gezamenlijk voorkeursalternatief gekozen.	Vanaf verkenningsfase constant overleg.	Vroegtijdig beginnen werpt zijn vruchten af voor een succesvolle samenwerking.
<b>Lange termijn</b>	Ervaring opbouwen over de tijd. Gedeelde visie.	Succeservaring neemt toe over tijd. Integrale gebiedsvisie helpt bij het maken van moeilijke beslissingen.	Visie: “mooiste station van Nederland creëren”. Vertrouwen is van groot belang, en dit kan alleen opgebouwd worden door een langdurige samenwerking.	Lange termijn wordt niet expliciet genoemd, maar de elementen zijn beslist aanwezig. Blijkt sterke relatie met vertrouwen te hebben.
<b>Monitoring en feedback</b>	Leerproces tot verbetering Meer communicatie Reageren op veranderingen	Nauwelijks benoemd. Wel aandacht voor vergelijkbare projecten in andere steden: A2 Maastricht, Noord-Zuidlijn Amsterdam.	Nauwelijks benoemd. Er wordt wel geleerd van andere stations: gezamenlijke uitstap naar station Den Bosch.	In de praktijk staat men weinig stil bij leerprocessen, monitoring en feedback.
<b>Leiderschap</b>	Verbinden. Coördineren. De juiste condities scheppen.	Sterke leiding om verschillende belangen bijeen te brengen. Onafhankelijke projectdirecteur in planuitwerkingsfase.	Coördinerende leider van netwerk-organisatie. Nadruk op verbinden en het mogelijk	Verschillende types leiding zijn gewenst in de verschillende fases, projecten en contexten, in de theorie én in de praktijk.

Factoren	Elementen	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone	Constateringen
			maken van groei binnen de projectscope.	
<b>Gemeenschappelijk doel</b>	Intensief contact. Gezamenlijk team.	Gezamenlijk doel bevestigd door de oprichting van een gezamenlijk onafhankelijk projectbureau.  Doel: “Verbeteren van de doorstroming, verkeersveiligheid, duurzaamheid op de en ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving rondom de zuidelijke ringweg”.	Sterke wens tot gezamenlijk handelen, maar geen gezamenlijke organisatie. Meer een netwerkorganisatie.  Doel: “mooiste station van Nederland”.	Belangrijke succesfactor genoemd in de praktijk! Gezamenlijk doel leidt tot goede samenwerking. Echter opvallend dat het redelijk vaag gedefinieerde doelen zijn.
<b>Vertrouwen</b>	Gedeelde cultuur. Begrip.	Begrip voor elkaars belang.  Problemen worden uitgesproken. Gedeelde cultuur door gezamenlijke projectorganisatie.	Begrip, respect en een gunfactor naar elkaar hebben.  Goede onderlinge sfeer. En goede ervaring met elkaar.	Wordt als essentieel gezien voor succesvolle samenwerking in de theorie en beide cases.
<b>Gelijkheid</b>	Geen machtsverschil. Respect.	Integrale gebiedsgerichte benadering. Beslissingen	Samen, integraal en ontwikkelingsgericht handelen.  Actief aanpakken van kansen	GS is meer ontwikkelingsgericht op win-win kansen dan ARZ. Maar

Factoren	Elementen	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone	Constateringen
		worden gezamenlijk met alle partners gemaakt.	en win-win situaties. Onderling respect en begrip.	beide gebruiken de integrale aanpak.
<b>'Commitment'</b>	Bereidheid. Afhankelijkheid.	Partners hebben elkaar nodig om voldoende draagvlak te creëren in de organisatie, omgeving en politiek.	Partners hebben elkaar nodig om het project te realiseren. De verschillende technische/lokale kennis hebben de partijen niet in hun eentje.	In beide cases zijn de partners sterk afhankelijk van elkaar, wat hun commitment naar het samenwerken vergroot.
<b>Het delen van voordelen en risico's</b>	Risicobeheersing. Risicomanagement.	Ongelijke financiële verdeling. Provincie grote risicodragende partij op financieel gebied. Gemeente groot belang bij de bereikbaarheid van de stad (gedurende de bouw).	Ongelijke financiële verdeling. Provincie is als risicodragende partij streng op scopebewaking. Er worden pas elementen aan het project toegevoegd als de financiën ervoor ook rond zijn.	Het is opvallend dat in beide cases de ongelijke (financiële) risicoverdeling bij de partijen niet leidt tot verminderde onderlinge samenwerking. Wel leidt het tot extra toezicht vanuit de provincie.
<b>Complementariteit</b>	Elkaar aanvullen. Lokale contextuele kennis. Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.	Zeer afhankelijk van elkaar, vullen elkaar aan en hebben elkaar nodig. RWS voor de technische kennis van de weg, gemeente voor de lokale context en provincie voor de	Zeer afhankelijk van elkaar, vullen elkaar aan en hebben elkaar nodig. ProRail voor de technische kennis van het spoor, gemeente voor de lokale context en provincie voor de	Complementariteit is van groot belang voor de samenwerking in de cases. Wellicht zelfs sterker aanwezig in de cases dan in de theorie. Met complementariteit wordt afhankelijkheid gecreëerd.

Factoren	Elementen	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone	Constateringen
		financiële middelen. Uit elke partij zijn mensen vertegenwoordigd in de projectorganisatie.	financiële middelen. Duidelijke verdeling in taken en verantwoordelijkheden.	
<b>Open communicatie</b>	Open en transparant Constant contact	Vertrouwen en openheid één van de vijf officiële principes in de realisatieovereenkomst. Veel en goede onderlinge communicatie, gefaciliteerd door de oprichting van het gezamenlijk projectbureau en wekelijkse vergaderingen met het <u>gehele</u> team.	Openheid zeer van belang. Goede argumenten inclusief onderbouwing belangrijk in communicatie zodat afwegingen gemaakt kunnen worden o.b.v. correcte en complete informatie. Het creëren van een gezamenlijke cultuur draagt hier aan bij. Zo worden belangen, invalshoeken en 'talen' makkelijker overbrugd.	Van belang voor het vertrouwen, het oplossen van problemen, maken van afspraken, en dus het samenwerken in het algemeen.
<b>Politieke steun</b>	Goedkeuring Financiën	Grote bestuurlijke aandacht: sterk betrokken en goed geïnformeerde politici. Zeer frequent overleg. Soms harde opdrachten voor het	Veel bestuurlijke steun en betrokken politici. Minder frequent overleg nodig, omdat de belangen minder complex zijn en minder gevoelig liggen.	Bij beide projecten is veel bestuurlijke aandacht. Dit komt de samenwerking echter niet altijd ten goede. Soms zijn er harde belangen



Factoren	Elementen	Aanpak Ring Zuid	Groningen Spoorzone	Constateringen
		projectteam vanuit de provincie, omdat er veel middelen zijn neergelegd of vanuit de gemeente voor ruimtelijke kwaliteit.		vanuit de politiek, vooral wanneer belangen tegenstrijdig zijn.
<b>Publieke steun</b>	Openbare educatie en informatie Zekerheid van kwaliteit Legitimiteit Tevreden stakeholders	Veel aandacht voor omgevingsmanagement om lokale weerstand tegen te gaan. Focus op informatie en communicatie. Participatie van bewoners komt slechts voor op kleinere 'deelprojecten' zoals de herinrichting van een straat.	Omgevingsmanagement geeft naast informatie en communicatie ook ruimte voor participatie en zelfs co-creatie. Hierbij worden gezamenlijke kansen opgezocht en heeft de buurt echt inspraak op de plannen.	In de praktijk is net als de theorie veel aandacht voor omgevingsmanagement. Publieke steun is van groot belang voor het succesvol realiseren van een project. Doordat de plannen bij GS minder vastliggen, is er meer ruimte voor publieke inbreng. Bij het technisch design van ARZ is hier geen ruimte voor, wat leidt tot slechts communicatie t.b.v. overlast en kleine ruimtelijke oplossingen. Ook de aard van de projecten lijkt mee te spelen in de publieke steun: OV is meer geaccepteerd dan wegverkeer.

Tabel 13: Overzicht van succesfactoren en bevindingen uit de praktijk en literatuur.

## 6.2.2 Vroegtijdig beginnen

In beide cases is er vroegtijdig, in de verkenningsfase, contact gezocht met belangrijke partijen om te komen tot samenwerking ten behoeve van het project. Dit is te zien in de intentieverklaringen en bestuursovereenkomsten gericht op samenwerking en gemeenschappelijke doelen. Over de tegengestelde belangen tussen overheden probeert men in de verkenningsfase op een dusdanige manier te overleggen dat er een gedegen voorkeursbesluit uit komt en de kans zo groot mogelijk is dat het project soepel door de besluitvorming heen gaat. In beide projecten was er een initiatief nemende partij, maar de daadwerkelijke besluiten over de plannen en de details hiervan zijn in samenspraak met belangrijke partners genomen, ondanks dat dit soms tot discussies leidde. Naast rijks en provinciale partijen, waren de lokale gemeente en de bewoners en bedrijven hier ook bij betrokken. Een voorbeeld hiervoor is het inventariseren van de wensen van bedrijven met betrekking tot de verbouwing van de Zuidelijke Ringweg. Door de geïnterviewde betrokkenen bij beide cases wordt daarnaast ook aangegeven dat een goede samenwerking vanaf het begin belangrijk is voor het succes van het project. Door een Afdelingshoofd van de provincie, die betrokken is bij beide projecten, wordt dit extra benadrukt: “Je kunt haast niet te weinig tijd steken in het voortraject” (R2). Hij wijst op belangrijke punten die vaak onderschat worden, zoals bijvoorbeeld de relatie tussen verschillende onderdelen, de verschillende procedures bij gemeenteraad en provinciale staten.

*“Als je aan de voorkant alles heel goed doordenkt heb je daar later profijt van. Maar vaak ligt er veel druk. Men wil graag onmiddellijk starten omdat er op dat moment geld en bereidheid is. Als er echter te vroeg gestart wordt en er te weinig is uitgedacht heb je hierdoor bij complexe projecten ‘aan de achterkant’ twee keer zo veel tijd nodig” (R2).*

## 6.2.3 Lange termijn

Dat een samenwerking voor een lange tijd nodig is om een goede ervaring te verkrijgen, blijkt niet expliciet uit de onderzochte case-studies. Veel factoren die hier betrekking op hebben of een relatie mee hebben worden echter wel genoemd. Vooral een gedeelde lange termijnvisie op de plannen voor de stad, iets dat ook nauw aansluit bij een gezamenlijk doel, wordt genoemd als van groot belang voor het succes van de samenwerking. Ook het hebben van een integrale gebiedsvisie lijkt van groot belang voor het succes van ARZ en GS. Hierdoor is er meer ruimte voor de integratie van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast lijkt de relatie met vertrouwen een grote rol te spelen op de positieve ervaring over samenwerking. Voornamelijk in GS is dit terug te zien. Omdat vertrouwen tijd kost om op te bouwen, en als zeer belangrijk wordt gezien in de projecten, is langdurige samenwerking

bijna automatisch nodig. Al met al wordt lange termijn dus niet als een succesfactor genoemd in de projecten, maar alle elementen die hieronder vallen zijn wel aanwezig.

De gebiedsvisie die door alle partijen uitgesproken is voor het project in het stationsgebied in Groningen, is dat ze het mooiste station van Nederland willen bouwen. Als gevolg hiervan is een gezamenlijk kwaliteitsteam ingesteld, dat dit doel vormgeeft en bewaakt. De visie voor het project heeft tot veel verbreding tussen de partijen geleid, waardoor partijen bijvoorbeeld meer dingen voor elkaar over hadden en beter naar elkaars ideeën luisterden. Hierdoor verliep de samenwerking beter. Een concreet voorbeeld is de reizigerstunnel waarbij de NS uiteindelijk akkoord ging met het plaatsen van OV-poortjes aan de zijkant bij de perrons in plaats van bij het eind en begin van de tunnel. Dit kwam de ruimtelijk-architectonische kwaliteit en het verbindingselement van de tunnel ten goede.

#### 6.2.4 Monitoring en feedback

Het belang van monitoring en feedback komt duidelijk uit de literatuur naar voren. Het leidt tot meer onderlinge communicatie, versterkt het leerproces en houdt de progressie van het project én de tevredenheid hierover bij de partners en stakeholders bij. En herhaalde positieve feedback leidt tot de opbouw van vertrouwen in elkaar. Juist daarom is het opvallend dat dit nauwelijks benoemd wordt als succesfactor in de praktijk. In de cases blijkt dat men in de dagelijkse praktijk in het project weinig stilstaat bij leerprocessen of terugkoppeling van behaalde projectresultaten. Daarentegen wordt wel aandacht besteed aan vergelijkbare projecten in andere steden of contexten. Hier worden lessen uit getrokken. Voor ARZ is dit bijvoorbeeld gedaan met het project van de ondertunneling van de A2 in Maastricht en de Noord-Zuid lijn in Amsterdam. Met name heeft men gekeken naar communicatie en omgevingsmanagement. Bij GS is er geleerd van andere stationsrenovaties in het land, waarnaar zelfs een gezamenlijk teamuitje gehouden is. Dit is bijvoorbeeld gedaan naar Den Bosch, waar men uiteindelijk voor een andere oplossing gekozen heeft dan in Groningen.

#### 6.2.5 Leiderschap

Dat leiderschap van belang is bij een project wordt niet betwist. De theorie was echter al niet consistent over wat voor soort leiderschap het beste is. Dit hangt sterk af van de omstandigheden. Ook in de praktijk blijkt leiderschap niet eenduidig. Het verschilt per project, maar ook binnen de projecten per fase.

Zo was er voor ARZ in de planuitwerkingsfase voor een neutrale, onafhankelijke projectdirecteur gekozen, zodat alle belangen van de verschillende partijen voldoende gewaarborgd zouden worden. Eén sterke leider werd als essentieel gezien om de verschillende belangen tussen partners, maar ook bewoners en bedrijven, samen te laten komen tot een gedegen planbesluit binnen tijd en budget. In

de daaropvolgende realisatiefase is een sterke leider vanuit Rijkswaterstaat op het project gezet, vanwege de ervaring die de organisatie heeft met het realiseren van grote infrastructuurprojecten. Dit ondanks dat de provincie Groningen de grootste financier is. Een onafhankelijke directeur werd echter niet meer noodzakelijk gevonden, aangezien de meeste beslissingen en risicoverdeling inmiddels bepaald waren. Daarnaast speelde nog mee dat deze directeur discutabel veel geld kostte, wat zelfs tot Kamervragen leidde. Desondanks bleef een sterke leider gewenst.

Bij het project van GS leek daarentegen een heel ander type leiding van belang. Bij een netwerkorganisatie als deze en een project waar incrementele groei gestimuleerd wordt, is een minder harde leiding nodig. Doordat er, in tegenstelling tot bij ARZ, hier geen onafhankelijke projectorganisatie is gevormd, is het verbinden van de verschillende partijen en de communicatie hiertussen de grootste opgave. Dit leiderschap wordt in het geval van GS niet door één persoon uitgevoerd. Iedere partner in het project levert namelijk een 'projectleider'. Hier zijn echter wel mensen met de juiste ervaring nodig, die elkaar vertrouwen. Gezamenlijk zitten zij aan tafel en bepalen de koers, die vervolgens naar de achterban gecommuniceerd moet worden. Het initiatief ligt hierbij bij de provincie, aangezien zij ook de grootste financiële risico's dragen. Juist de kracht van dit leiderschap is dat het verdeeld wordt over de verschillende organisaties, zodat ieder ook de verantwoordelijkheden heeft op haar kerntaken en expertise gebieden. Dit kan ook alleen als het project is op te delen in relatief onafhankelijke maar wel samenhangende deelgebieden, wat bij GS het geval is.

### 6.2.6 Gemeenschappelijk doel

Wanneer een gemeenschappelijk doel geïdentificeerd wordt, zullen de samenwerkende partijen hiernaar streven, in plaats van in het belang van hun individuele doelen te handelen, zolang het gezamenlijke doel sterker is dan het individuele belang. Het vinden van een gezamenlijk doel is daarmee essentieel voor de succesvolle realisatie van infrastructuurprojecten, vooral als de complexiteit hoog is door verschillende en soms zelfs tegengestelde belangen. Een middel om een gemeenschappelijk gevormd doel te bereiken is het oprichten van één gezamenlijke projectorganisatie, die relatief onafhankelijk opereert van de respectievelijke moederorganisaties..

Dit is in het geval van ARZ al vroeg gebeurd. Het oorspronkelijke 'projectteam Zuidelijke Ringweg Groningen' leidde na voorkeursbesluit tot een 'onafhankelijke projectorganisatie Aanpak Ring Zuid'. Deze organisatie kent werknemers van alle drie betrokken partners (RWS, provincie en gemeente) en onafhankelijk ingehuurde experts en is gevestigd op een zelfstandige plek. Dit is door velen als een van de grootste succesfactoren voor het project benoemd. Wat opvalt, is dus dat de gezamenlijke projectorganisatie als succesfactor wordt genoemd, in plaats van het gezamenlijke doel, met de

organisatie als middel. Het leidde ertoe dat alle medewerkers het doel hadden het project van de ringweg te realiseren. Een werknemer van de provincie gaf bijvoorbeeld aan binnen de organisatie niet zijn 'provincie-pet' op te hebben, maar de 'ARZ-pet'. Dit leidde tot meer efficiëntie en intensief contact, aangezien projectmedewerkers letterlijk naast elkaar zitten. In de bestuursovereenkomst hebben alle partners te kennen gegeven, dat de:

*Partijen wensen gezamenlijk een integrale en duurzame oplossing te bieden voor de problemen op het gebied van doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, barrièrewerking en stedelijke vernieuwing op en rond de A7 Zuidelijke Ringweg Groningen (V&W, Provincie Groningen, Gemeente Groningen, 2009: 1).*

Daarentegen is bij GS geen onafhankelijke projectorganisatie opgericht, maar een netwerkorganisatie gevormd. Hierin werken de partijen samen vanuit hun eigen organisatie. In dit geval is dat succesvol, doordat er wel de sterke wens bij alle partijen bestaat om het project daadwerkelijk samen uit te voeren. Er is wel degelijk een gezamenlijke cultuur gecreëerd, onder andere door teambuildingsactiviteiten. Daarnaast wordt aangegeven dat een zeer belangrijk moment voor de samenwerking het opstellen van het gemeenschappelijk doel 'het creëren van het mooiste station van Nederland' was. Dit leidde ertoe dat partijen over hun eigen belang keken en echt gezamenlijk te werk gingen, door elkaars kennis en ervaring optimaal te benutten. Dus ondanks dat de organisatie een andere structuur heeft, is hier net als bij ARZ het hebben van een gezamenlijk doel een essentiële succesfactor.

In de praktijk blijkt de doelstelling 'het realiseren van het project' in de dagelijkse werkzaamheden echter de overhand te hebben vergeleken met technisch-kwalitatief inhoudelijke doelstellingen. Daarnaast is het zeer opvallend, dat het doel wel gedefinieerd wordt, maar, zoals hierboven onder 'monitoring en feedback', er niet bijgehouden wordt in hoeverre men tot dit doel gevorderd is. Al met al lijkt het doel dus meer als een middel tot samenwerking en verbinding dan als een driver of streven voor een bepaalde mate van kwaliteit in het project te gelden.

### 6.2.7 Vertrouwen

Uit de theorie blijkt, dat vertrouwen één van de uitgangspunten voor succesvolle samenwerking is. Ook is het sterk verbonden met alle andere succesfactoren, zoals gelijkheid. Maar zonder vertrouwen is open communicatie ook zeer moeilijk, en andersom is open communicatie weer nodig voor het opbouwen van vertrouwen. Voor vertrouwen zijn volgens de literatuur een goede sfeer, transparantie, gedeelde cultuur en begrip van groot belang. In de case-studies wordt vertrouwen ook als een cruciale succesfactor aangeduid. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat wanneer er geen vertrouwen tussen

partijen is, problemen minder gemakkelijk aangekaart worden. Juist omdat er wel goed vertrouwen tussen de partners is, worden issues uitgesproken en kan er gezamenlijk, met behulp van elkaars kennis, middelen en expertise, naar de beste oplossing gezocht worden. Voor het creëren van vertrouwen is bij ARZ daarnaast vooral het begrip voor elkaar dat van belang is, terwijl dit bij GS begrip, respect en een gunfactor is. Dit verschil is te verklaren doordat bij ARZ al als vanzelf gemakkelijker een gedeelde cultuur ontstaat door de gezamenlijke projectorganisatie, en er dus minder gerichte focus nodig is. Daarnaast blijkt het hebben van de juiste mensen met (onderlinge) ervaring van belang te zijn voor vertrouwen.

### 6.2.8 Gelijkheid

Een goede relatie tussen samenwerkende partners is volgens de literatuur gebaseerd op gelijkheid. Deze gelijkheid zou een goede balans moeten zijn tussen: winsten, risico's, middelen en benodigde inspanningen. Wanneer er geen tot weinig machtsverschil is op deze vlakken, is samenwerking gemakkelijker. Respect is hier ook een belangrijk onderdeel van. Dit laatste is zeker terug te zien in de cases van ARZ en GS, zoals ook bij het kopje 'vertrouwen' al kort beschreven. Meerdere geïnterviewden geven aan dat hun succeservaring over de samenwerking sterk gebaseerd is op het respect dat de partners tegenover elkaar hebben. In de cases is gelijkheid echter bovenal terug te zien in het feit dat er integraal en gezamenlijk gewerkt wordt aan oplossingen. Dit geldt voor beide projecten. Bij ARZ is bijvoorbeeld door de projectdirecteur van de planstudiefase aangegeven dat er veel tijdswinst behaald is door integraal te werk te gaan en één oplossingen te bieden voor meerdere vraagstukken. De integrale benadering betekent dus het combineren van diverse vraagstukken tot één gezamenlijke opgave. Bij GS komt hier nog het actief kansen aanpakken bij. Dit is een belangrijk onderdeel van de grote incrementele groei van het project. Door het aanpakken van contextuele/externe kansen en opgavegericht te werken, zijn mooie 'plussen' bij de stations uitbreiding en -renovatie aangeknoopt. Deze kansen tot win-win situaties worden door de organisatie actief gezocht en dan ook als positief ervaren. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het verplaatsen van het busstation naar de zuidzijde van het station, door de ruimte die vrijkwam aan de zuidzijde na het verplaatsen van het opstel terrein en door de problemen met doorstroming en veiligheid op het huidige busstation.

Wat echter sterk opvalt, is dat de onderlinge samenwerking in goede balans is, ondanks dat de verdeling van de risico's en financiën dit niet is. Zie voor een beschrijving de subparagraaf 'het delen van voordelen en risico's' hieronder. Blijkbaar zorgt deze ongelijke verdeling (in beide projecten!) niet voor ongelijkheid of machtsverhoudingen die samenwerking tegengaan.

### 6.2.9 'Commitment'

De bereidheid om samen te werken en iets voor de andere partij over te hebben is van groot belang voor succesvolle samenwerking. Wanneer bereidheid en de hierop volgende commitment (inzet) ontbreken, zal een organisatie niet verder willen gaan dan wat noodzakelijk is voor haar eigen belang. Juist de overbrugging tussen de belangen zorgt ervoor dat partijen succesvol kunnen samenwerken. Dit is het geval als het gezamenlijke doel groter is dan de individuele belangen. Wanneer partijen afhankelijk van elkaar zijn, is het commitment vaak automatisch groot. Dit is te zien in beide case-studies. De verschillende partijen hebben elkaar nodig om het project te realiseren (GS) en om genoeg draagvlak te creëren in de organisatie, omgeving en politiek (ARZ). Doordat samenwerken deze voordelen geeft, zoals bijvoorbeeld tijdswinst bij ARZ door integrale en gezamenlijke oplossingen te bedenken, is het commitment groot. Het commitment wordt bij ARZ nog eens vergroot nadat er één gezamenlijk onafhankelijk projectorganisatie is opgericht. Bij GS is het commitment groot doordat alle partijen sterk de wens hebben om het samen te doen, en deze wens ook allemaal uitgesproken hebben. Want ondanks dat samenwerking voor complexiteit zorgt, kunnen de partijen elkaar niet missen. Zonder samenwerking zouden de projecten in de praktijk simpelweg niet gemakkelijk te realiseren zijn.

### 6.2.10 Het delen van voordelen en risico's

Risicobeheersing en risicomanagement, het beperken, delen en managen van de voordelen en risico's, wordt in beide projecten niet als een succesfactor benoemd. Dit ondanks dat het in de literatuur over publiek-private samenwerking benoemd wordt als de nummer één kritische succesfactor voor succesvolle samenwerking. Dit is opvallend. Dit komt waarschijnlijk doordat de risicoverdeling ook niet gelijk is, in ieder geval qua financiën. In beide cases is de provincie de grote risicodragende partij. Zij is degene die de grootste (financiële) investeringen doet. Bij GS let de provincie dan ook sterk op de scopebewaking. Pas wanneer er extra budget beschikbaar is, 'mogen' de inhoudelijke plannen uitgebreid worden. De andere partijen leveren 'slechts' kennis, ervaring en inspanning. ARZ is zelfs een 'geschenk' voor de gemeente genoemd, aangezien zij volop meedoet in de besluitvorming zonder enige financiële input. Toch heeft de gemeente wel een ander groot risico bij het project, namelijk de bereikbaarheid van de stad. Vooral tijdens de realisatie van het project moet hier rekening mee gehouden worden. Bij GS gaat ProRail als verbouwer van het spoor veel 'andermans' geld uitgeven. Dit blijkt echter wel goed te gaan, dankzij het feit dat de provincie goed op de hoogte gehouden wordt van afwegingen. Hierin blijkt open communicatie en respect van groot belang.

### 6.2.11 Complementariteit

Complementariteit is zeer van belang in deze projecten. Wellicht is dit in de ondervonden praktijk zelfs sterker dan in de literatuur benoemd wordt. Zoals eerder benoemd onder commitment, hebben de

partijen elkaar echt nodig om de projecten te realiseren. Er is duidelijk gesteld dat de partners in beide projecten 'op elkaar aangewezen zijn om het project te realiseren'. Ze vullen elkaar aan en versterken elkaar met lokale contextuele kennis (gemeente), technisch-specialistische kennis (ProRail en RWS) en financiële middelen (provincie). Alle drie de partijen nemen ook veel ervaring met (complexe) projecten mee. Juist die lokale contextuele kennis is van zeer groot belang om publieke steun te creëren en voor de beste stedelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit te zorgen. Dit is vooral belangrijk bij het meer controversiële project van ARZ. Tenslotte spelen duidelijke rollen en verantwoordelijkheden hier ook een grote rol in. Duidelijkheid in en communicatie over deze verantwoordelijkheden en de bijkomende expertise is voornamelijk van belang bij de netwerkorganisatie van GS, blijkt uit de interviews.

### 6.2.12 Open communicatie

Uit de theorie blijkt dat goede communicatie belangrijk is voor onderlinge afstemming en interactie. Het is het beste om open en transparant te communiceren en op deze manier intensief en frequent contact te houden. Deze open communicatie is ook zeer van belang voor het onderlinge vertrouwen. Door de praktijk wordt dit onderschreven. Bij ARZ is vertrouwen en openheid zelfs één van de vijf officiële principes in de realisatieovereenkomst. Ook is het hebben van veel en goede onderlinge communicatie expliciet genoemd als een belangrijke factor in de succeservaring van het project. GS is wat dit betreft overeenkomend met ARZ, ook hier wordt openheid van groot belang geacht. Daarnaast is het hebben van goede argumenten inclusief onderbouwing belangrijk, zo vertelt een voormalig projectleider bij GS. Op deze manier kunnen afwegingen gemaakt worden op basis van correcte en complete informatie.

De manier waarop open communicatie gefaciliteerd wordt is echter wel verschillend tussen de cases. Bij ARZ gaat dit sinds het oprichten van een gezamenlijk projectbureau voor de planuitwerkingsfase relatief gemakkelijk, aangezien men letterlijk bij elkaar zit. Vergaderingen met het gehele team hebben sterk aan deze open communicatie bijgedragen, vertelt de voormalige projectdirecteur. Twee uur per week zat iedereen samen, waardoor alles echt gezamenlijk doorgesproken werd en iedereen dus goed op de hoogte was (ARZ, R9). Ondanks dat dit tijd kostte en soms tot discussie leidde, werd het als zeer waardevol gezien. Bij GS is open communicatie en onderling contact eveneens van groot belang, echter wordt het door (minimaal) tweewekelijkse vergaderingen gefaciliteerd. Toch wordt ook hier gesteld dat het zeer belangrijk is om elkaar goed te leren kennen, om de verschillende belangen en daarmee gepaarde invalshoeken en 'talen' te overbruggen (GS, R6). Het creëren van een gezamenlijke cultuur draagt hieraan bij. Dit wordt gecreëerd door teamuitjes of andere verbindende activiteiten. Zo is het gehele projectteam bijvoorbeeld naar Station Den Bosch op stap geweest.



### 6.2.13 Politieke steun

Goedkeuring, support en financiële steun van de politiek wordt in theorie als een belangrijke succesfactor voor het realiseren van grote PPS-projecten. Dit is zeker ook het geval in de infrastructuurprojecten in de praktijk van Groningen. In beide cases wordt bestuurlijke aandacht als een succesfactor benoemd. Sterk betrokken en goed geïnformeerde politici helpen de projecten goed op weg. Er moet rekening gehouden worden met de gemeentelijke en provinciale politici. Wanneer dit goed gebeurt, wat in ARZ en GS het geval is, loopt een project veel soepeler door de planologische procedures en besluiten. Frequent overleg met de politiek is gewenst, voornamelijk bij ARZ omdat dit een (politiek) gevoelig project is. Bij GS zijn politici ook sterk betrokken, maar hier is minder frequent overleg nodig, omdat de belangen minder tegenstrijdig zijn en minder gevoelig liggen.

### 6.2.14 Publieke steun

Naast steun van de politiek is acceptatie en begrip bij de lokale publieke gemeenschap ook van groot belang voor het succes en de voortgang van grootschalige infrastructuurprojecten. Juist bij complexe projecten is een projectmatige aanpak met niet alleen onderlinge samenwerking maar ook samenwerking met de omgeving, van groot belang voor de legitimiteit en tevredenheid van stakeholders. Uit beide onderzochte cases blijkt dat dit zeker ook in de praktijk van groot belang is. Er wordt zeer veel aandacht aan omgevingsmanagement besteed, om lokale weerstand tegen te gaan. Dit begint met informeren en mensen bewust laten worden van de situatie. Daarnaast is ook 'echte' samenwerking te zien, door middel van communicatie, discussie en participatie sessies met de buurt en met lokale bedrijven. Hierbij wordt input van publiek waar mogelijk meegenomen. Zo is er bij ARZ vanaf het begin al interactie met de grote lokale bedrijven geweest om hun belangen en wensen met betrekking tot het project te inventariseren. Ook zijn er, bij GS en ARZ, verschillende inloopavonden georganiseerd.

Er zijn echter verschillen tussen de projecten, zoals ook hierboven al aangegeven. Het blijkt dat bij ARZ de nadruk meer ligt op communicatie en bij GS naast communicatie ook op participatie. Dit komt wellicht doordat de plannen van GS minder vastliggen, waardoor ook meer participatie en inbreng van de omgeving mogelijk is. Daarnaast gaat het bij ARZ toch voornamelijk om een ingewikkeld technisch design en heeft de communicatie hierdoor voornamelijk betrekking tot het verminderen van overlast en kleine ruimtelijke oplossingen. Tenslotte lijkt ook de aard van de infrastructuurprojecten mee te wegen in de publieke steun. Overlast door openbaar vervoer is meer algemeen geaccepteerd dan door wegverkeer.

## 7. Beantwoording van de hoofdvragen

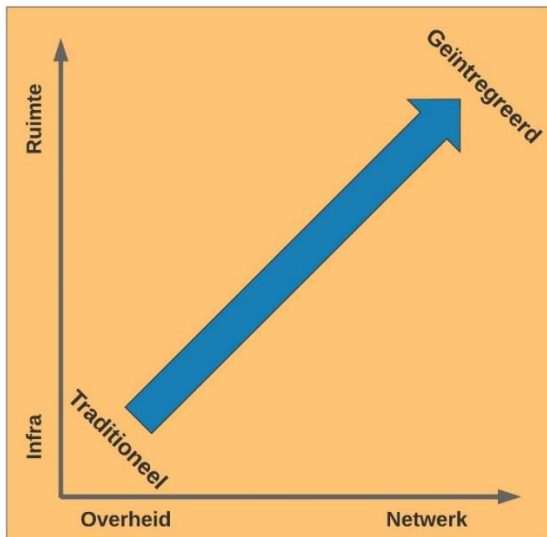
---

### 7.1 Waarom is integratie via samenwerking van belanghebbenden in complexe infrastructuurprojecten noodzakelijk?

De toenemende mate van complexiteit in (infrastructuur)projecten zorgt ervoor dat de traditionele manier van sectoraal en hiërarchisch werken niet meer toereikend is. Deze complexiteit is het gevolg van allerlei factoren in de projecten zelf en in hun dynamische omgeving. Ruimte is schaars, er heerst vaak een verscheidenheid aan belangen, lokale maatschappelijke opinie kan voor problemen zorgen en ambiguïteit speelt een grote rol. Ambiguïteit (gebrek aan gedeelde interpretaties tussen de stakeholders) komt voort uit grote belangen, onzekerheid, sterk verschillende interesses, verschillende culturen binnen organisaties en mensen met verschillende competenties. Complexe systemen zijn daarnaast 'emergent': de verschillende componenten kennen een grote onderlinge verbondenheid, waardoor de gevolgen van deze interacties onvoorspelbaar worden. Het gevolg hiervan is dat projecten moeilijker vooraf te definiëren zijn, en dat het risico van tijd- en budgetoverschrijdingen toeneemt.

Als gevolg van de toenemende complexiteit en verminderde voorspelbaarheid, is een verbrede blik op de ruimte nodig. Dit leidt tot een verschuiving van lijn naar gebied, oftewel integratie tussen infrastructuur en ruimte. Infrastructuur is immers afhankelijk van haar omgeving en andersom. Integratie van infrastructuur en ruimtelijke planologie wordt gezien als een essentieel element voor duurzaam transport.

Daarnaast is een verschuiving van government naar governance, oftewel integratie van stakeholders, gewenst. Dit is noodzakelijk voor de inclusiviteit en betrokkenheid van alle stakeholders. In de ruimtelijke ordening ligt de focus hiermee niet meer enkel op het eindproduct maar ook op het doel en de belangen van stakeholders, waarvoor een procesmatige aanpak belangrijk is. Lokale ervaring en kennis worden door decentralisatie en het bedrijfsleven betrokken in projectmanagement. Het algemene gevolg is meer integratie en samenwerking, tussen allerlei verschillende partijen en op het gebied van ruimtelijk ordening (zie Figuur 10).



Figuur 10: Conceptueel model: de theoretische denkwijze over complexe infrastructuurprojecten.

## 7.2 Wat geeft de literatuur als kritische succesfactoren voor samenwerking tussen partijen?

Samenwerking wordt gezien als de meest geschikte methode voor het omgaan met complexiteit en onzekerheid in infrastructuur. Samenwerking zorgt voor de creatie van extra waarde door onder andere het combineren van middelen en het delen van kennis en ervaring. Collaboratie is de ultieme vorm van samenwerking en integratie, waar alles samen wordt gepland, uitgewerkt en geëvalueerd om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Kritische succesfactoren zijn geïdentificeerd als de kenmerken die een significant effect hebben op de succes van een project. Al met al is het succes van samenwerking gebaseerd op de juiste combinatie van factoren, die afhangt van project karakteristieken, de mate van complexiteit en onzekerheid en de hoeveelheid verschillende belangen tussen partijen. De voor dit onderzoek belangrijke succesfactoren voor samenwerking ten behoeve van infrastructuurprojecten zijn hieronder in een overzicht in Tabel 14 weergegeven. Een aantal van deze factoren hangen met elkaar samen of hebben invloed op elkaar.

Factoren	Elementen	Bronnen
<b>Vroegtijdig beginnen</b>	Interactie wanneer dit het meest nodig is Wanneer beslissingen nog genomen moeten worden	Mosey (2009), Lenferink et al. (2012).
<b>Lange termijn</b>	Ervaring over tijd Gedeelde visie	Nooteboom (2002), Jacobson & Choi (2008), Leendertse et al. (2015).

<b>Monitoring en feedback</b>	Leerproces Onderlinge communicatie Verbetering Reageren op veranderingen	Egan (1998), Busscher (2014), Barringer & Harrison (2000), Bresnen (2007).
<b>Leiderschap</b>	Verbinden Coördineren Conditie scheppen en zorgen dat ze nageleefd worden	Lipman-Blumen (1992), Nixon et al. (2011), Busscher (2014), Williams (2016).
<b>Gemeenschappelijk doel</b>	Intensief contact Gezamenlijk team	Levitt & March (1995), Larson (1995), Egan (1998), Ng et al. (2002), Zhang (2005), Gadde & Dubois (2010).
<b>Vertrouwen</b>	Gedeelde cultuur Begrip	Barringer & Harrison (2000), Bresnen & Marshall, (2000a+b), Kadefors (2004), Glasbergen & Driessen (2005), Laan et al. (2011).
<b>Gelijkheid</b>	Geen machtsverschil Respect	Barringer & Harrison (2000), Kadefors (2005), Bresnen (2007, 2010), Jacobson & Choi (2008), Gadde & Dubois (2010).
<b>'Commitment'</b>	Bereidheid Afhankelijkheid	Ng et al. (2002), Kadefors (2005), Jacobson & Choi (2008), Ameyaw & Chan (2016).
<b>Het delen van voordelen en risico's</b>	Risicobeheersing Risicomangement	Egan (1998), Barringer & Harrison (2000), Li et al. (2005), Zhang (2005), Marques & Berg (2011), Osei-Kyei & Chan (2015).
<b>Complementariteit</b>	Elkaar aanvullen Lokale contextuele kennis Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	Barringer & Harrison (2000), Jacobson & Choi (2008), Leendertse et al. (2015).
<b>Open communicatie</b>	Open en transparant Constant contact	Glasbergen & Driessen (2005), Kadefors (2005), Bresnen (2007, 2010), Edelenbos & Klijn (2009), Koppenjan et al. (2011), Williams (2016),
<b>Politieke steun</b>	Goedkeuring Financiën	Jacobsen & Choi (2008), Osei-Kyei & Chan (2015), Ameyaw & Chan (2016).

<b>Publieke steun</b>	Openbare educatie en informatie Zekerheid van kwaliteit Legitimiteit Tevreden stakeholders	Jacobsen & Choi (2008), Yong (2010), Osei-Kyei & Chan (2015), Ameyaw & Chan (2016), Duijn et al. (2016).
-----------------------	---	--

Tabel 14: Kritische succesfactoren voor samenwerking op basis van wetenschappelijke literatuur.

### 7.3 Hoe verloopt de integratie en samenwerking in de praktijk van Groningen?

Welke succesfactoren zijn in de praktijk van de cases bepalend voor de samenwerking en hoe verhoudt zich dat tot de literatuur?

Om de praktijk van Groningen te onderzoeken, zijn twee case studies van infrastructuurprojecten geanalyseerd. Dit zijn Aanpak Ring Zuid (ARZ), de vernieuwing van de zuidelijke ringweg, en Groningen Spoorzone (GS), de vernieuwing aan het spoor en station. In beide projecten zijn de verkeerstechnische problemen de primaire aanleiding geweest voor verbetering. Beide projecten worden als complex ervaren, omdat ze meerdere betrokken partijen, vele belangen, een moeilijk technisch design en een ingewikkelde omgeving met verschillende en soms tegenstrijdige belangen kennen. Om met deze complexiteit om te gaan, is een goede samenwerking in beide projecten essentieel. De medewerkers van de projectorganisaties hebben allen een sterk positieve ervaring over de samenwerking onderling en over de projecten in het algemeen. Deze goede samenwerking wordt bovenal gefaciliteerd door het:

- creëren van onderlinge afhankelijkheid. Dit komt doordat de partijen erkennen dat ze elkaar nodig hebben voor de realisatie van de projecten. Voor ARZ loopt de rijksweg namelijk dwars door de stad en is zij vervlochten met provinciale wegen. Voor GS is de combinatie van technische expertise en lokale contextuele kennis onmisbaar.
- definiëren van een gemeenschappelijk doel. Voor ARZ was dit het realiseren van het project, binnen tijd en budget, wat leidde tot de oprichting van een onafhankelijk projectbureau. Voor GS is dit het realiseren van het 'mooiste station van Nederland', wat leidde tot een goede netwerkorganisatie met een onafhankelijk kwaliteitsteam.
- zorgen voor onderling vertrouwen. Dit wordt gedaan door veel en open communicatie, transparantie, begrip en respect.

- externe incentive: tijdsdruk voor financiën. Alleen als er voor een bepaalde deadline gebouwd kon worden, konden de projecten uit het RSP gefinancierd worden. Dit heeft als een stimulator voor goede samenwerking gezorgd, om snellere besluitvorming te creëren.

De complexiteit en goede samenwerking leiden tot integrale gebiedsvisies voor de projecten. Dit komt doordat verschillende partijen, verschillende wensen hebben. De ene stakeholder vindt vooral het infrastructurele aspect van belang, terwijl de ander meer focust op ruimtelijke kwaliteit, architectuur of veiligheid. Door alles goed te combineren rolt hier uiteindelijk een redelijk geïntegreerd plan uit.

- Bij Aanpak Ring Zuid is voor een variant met verdiepte ligging met deksels gekozen, omdat deze een betere stedelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit bood dan alternatieve verkeerskundige oplossingen. Daarnaast vormt de weg op deze manier minder een barrière in de stad, doordat fietsers en voetgangers de weg nu over kunnen steken en verschillende wijken weer met elkaar verbonden worden. Het project blijft echter op de eerste plaats een oplossing in verkeerstechnische zin, die vervolgens is ingepast in de omgeving. Deze toevoeging van ruimtelijke kwaliteit lijkt niet zozeer gecreëerd te zijn t.b.v. gezamenlijke (maatschappelijke) meerwaardeontwikkeling, maar meer als middel tot het tijdig en binnen budget realiseren van de nieuwe ringweg te gelden. De vraag is in hoeverre dit integrale planologie genoemd kan worden.
- Bij Groningen Spoorzone konden door het benutten van contextuele mogelijkheden de initiële plannen voor spooruitbreiding en –doortrekking gekoppeld worden aan positieve ontwikkelingen voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling. Inmiddels wordt een verbindende (reizigers)tunnel gecreëerd, het busstation verplaatst, de stationshal opgeknapt en beter benut en zijn er plannen voor een geheel nieuw stationsplein aan de achterzijde. Al met al is er veel ruimte, ook voor nog toekomstige ontwikkelingen, ten behoeve van de leefbaarheid in de stad. De belangen van de verschillende partners in GS komen mooi samen, wat leidt tot “dubbelgebruik”. Dit is efficiënt voor de ruimte en inzet van financiële middelen. Er zijn, in tegenstelling tot bij ARZ, bij GS dus veel mogelijkheden voor gezamenlijke waardeontwikkeling en win-win situaties. Dit stimuleert de onderlinge samenwerking en geldt in dit project als een krachtige driver voor samenwerking. Ook heeft de incrementele manier van planvorming in dit project een positieve uitkomst voor de integratie tussen infrastructuur en ruimtelijke ordening.

Voor een uitgebreide beschouwing van beide cases verwijs ik u door naar de overzichtstabel Tabel 13 waar de Groningse praktijk vergeleken wordt met de theorie.

## 7.4 In welke mate is context bepalend voor succesvolle samenwerking?

Er is geen consistentie te vinden in de theorie en praktijk van complexe infrastructuurprojecten over welke succesfactoren dominant zijn. Het succes van samenwerking is gebaseerd op de juiste combinatie van factoren, die afhangt van project karakteristieken, de mate van complexiteit en onzekerheid en de hoeveelheid verschillende belangen tussen partijen. Kritische succesfactoren zijn daarmee sterk afhankelijk van context. Context bepaalt dus vooral in welke situatie, welke (combinatie van) factoren nodig zijn, voor een succesvolle samenwerking. Uit de onderzochte cases in Groningen, blijken de twee meest opvallende verschillen te zitten in de vorm van leiderschap en de mogelijkheid voor incrementele groei in een project.

Ten eerste is het type leiderschap dat succesvol is in een project, sterk afhankelijk van de context. Deze context kan zelfs verschillen tussen verschillende fases van één project. Literatuur geeft aan dat een leider verbindt, coördineert, en de condities en kaders voor samenwerking schept. Een infrastructuurproject dat zich in een complexe en dynamische omgeving bevindt, heeft baat bij een 'complexiteit-sensitieve' managementstijl. Deze manier van een project leiden heeft namelijk aandacht voor "substantial dynamics, a high variety of stakes, and strong interconnectedness between issues and interests". In het project van ARZ vond men in de planuitwerkingsfase een sterke onafhankelijke leider noodzakelijk om het project door de juridisch-planologische procedures te leiden. Een sterke leider werd als essentieel gezien om de verschillende belangen tussen partners, maar ook bewoners en bedrijven, samen te laten komen tot een gedegen planbesluit binnen tijd en budget. Een onafhankelijke directeur werd in de daaropvolgende realisatiefase echter niet meer noodzakelijk gevonden, aangezien de meeste beslissingen en risicoverdeling inmiddels bepaald waren. In het project van GS is daarentegen een heel ander type leiding van belang. Doordat er, in tegenstelling tot bij ARZ, hier geen onafhankelijke projectorganisatie is gevormd, is het verbinden en coördineren van de verschillende partijen en de communicatie hiertussen de grootste opgave. In de netwerkorganisatie van GS zitten leiders van elke partij aan tafel, die gezamenlijk de koers bepalen. Juist de kracht van dit leiderschap is dat het verdeeld wordt over de verschillende organisaties, zodat ieder ook de verantwoordelijkheden heeft op haar kerntaken en expertise gebieden.

Ten tweede is de mogelijkheid voor incrementele groei sterk afhankelijk van de context. Wanneer de projectscope minder strikt gedefinieerd is, ontstaat meer ruimte voor gezamenlijke (maatschappelijke)

meerwaardeontwikkeling en integrale opgavegerichte planning. Bij ARZ wordt hier echter geen zeggenschap aan gegeven. Vanaf de verkenningsfase wordt een gedetailleerd design uitgewerkt, waar naar voorkeur niet van wordt afgeweken. De reden hiervoor is dat men bang is om tijd en budgetverlies te leiden, wat zelfs zou kunnen betekenen dat de nieuwe ringweg niet meer gerealiseerd kan worden. Bij GS is het actief aanpakken van kansen en op zoek gaan naar win-win situaties echter een heel belangrijk onderdeel. In dit project wordt het benutten van nieuwe kansen uit onvoorziene context juist gezien als een positieve ontwikkeling, en geldt tijd en budget niet als een beperking. Hierdoor kon bijvoorbeeld het busstation verplaatst worden naar de zuidzijde van het station, door de ruimte die daar vrijkwam na het verplaatsen van het opstel terrein.

Überhaupt is het succes van projecten tegenwoordig steeds meer bepaald door context, juist door de complexiteit en daaruit voortkomende onvoorspelbaarheid van huidige infrastructuurprojecten. De aanwezigheid van de juiste contextuele ontwikkelingen en het benutten hiervan, maakten de onderzochte project mogelijk. Ten eerste vergemakkelijkt het ontstaan van I&M de integratie van infrastructuur en ruimtelijke ordening. Daarnaast was het vrijkomen van financiële middelen uit het RSP van essentieel belang voor het mogelijk maken van de projecten. Bij ARZ kon hierdoor de duurdere variant met verdiepte ligging en betere stedelijke inpassing gefinancierd worden.

Tenslotte is de contextuele kennis die lokale partijen hebben complementair aan de technische expertise van ProRail en RWS. Door deze complementariteit wordt afhankelijkheid gecreëerd, wat weer leidt tot (meer noodzaak van) goede samenwerking. Het hebben van de juiste (lokale) contextuele is dus al met al van groot belang voor een succesvol project.

## 7.5 Welke rol speelt samenwerking in het genereren van ruimtelijke kwaliteit in infrastructuurprojecten en welke factoren zijn bepalend voor het ontstaan en ontwikkelen van deze samenwerking?

De combinatie van bovenstaande deelvragen leidt tot het antwoord van mijn onderzoeksvraag. Zoals beargumenteerd, is als gevolg van de toenemende complexiteit en verminderde voorspelbaarheid, een integrale blik op infrastructuur en ruimte noodzakelijk. Deze integratie leidt vervolgens tot betere maatschappelijke meerwaarde in oplossingen, door vanuit de gebiedsgerichte opgave te denken. Voor holistische gebiedsvisies is niet alleen een integrale ruimtelijke blik nodig, maar ook integratie op het gebied van belanghebbenden. Een procesmatige en opgavegerichte aanpak leidt tot meer benutting



van belangrijke lokale contextuele kennis en ervaring. Juist door middel van samenwerking, kan er beter met de complexiteit van hedendaagse infrastructuurprojecten om worden gegaan.

Goede samenwerking leidt namelijk tot integrale gebiedsvisies voor de projecten. Dit komt doordat de partijen verschillende belangen en verschillende expertises hebben. Door de complementariteit te vinden in de expertises en de belangen samen te laten komen in één gemeenschappelijk belang waar elke partij zich in kan vinden, ontstaat een plan dat niet alleen focus heeft op infrastructuur, maar ook oog heeft voor goede ruimtelijke inpassing, kwaliteit en leefbaarheid. Juist door de combinatie van meerdere stakeholders en meerdere thema's goed te combineren rolt hier uiteindelijk een redelijk geïntegreerd plan uit.

Zoals blijkt uit de analyse van de cases en de vergelijking tussen de theorie en praktijk van dit onderzoek, is het voor een goede samenwerking belangrijk om zorg te dragen voor de kritische succesfactoren in een project. Belangrijk hierbij zijn ten eerste het creëren van onderlinge afhankelijkheid, door onmisbare complementariteit. Lokale contextuele kennis en ervaring heeft een grote meerwaarde voor technisch specialistische kennis. Ten tweede het definiëren van een gemeenschappelijk doel waar de individuele partijen samen naar streven. En ten derde het creëren van onderling vertrouwen, door intensieve en transparante communicatie.

Deze kritische succesfactoren zorgen voor een succesvolle samenwerking, maar zijn niet in elke situatie hetzelfde. Context blijft dus bepalend voor welke factor succesvol is in welke situatie. Bijvoorbeeld de mogelijkheid voor incrementele groei is sterk afhankelijk van de context. Wanneer de projectscope minder strikt gedefinieerd is en de omgeving en omstandigheden dit toelaten, ontstaat meer ruimte voor de gezamenlijke (maatschappelijke) meerwaardeontwikkeling en het actief aanpakken van kansen. Daarnaast wordt het succesvolle type van leiderschap door de context van een project bepaald. Dit kan een sterke leider of een verbindende leider zijn, afhankelijk van het type organisatie, de gevoeligheid van een project en de striktheid van de projectscope.

In onderstaande Figuur 11 zijn bovengenoemde relaties tussen samenwerking en integratie visueel weergegeven.



Figuur 11: Overzicht van de relatie tussen samenwerking en integrale gebiedsgerichte planning.

## 8. Discussie

---

Om deze discussie wat structuur te geven, worden zes opvallende bevindingen voortkomend uit de praktijkanalyse en synthese bediscussieerd. Deze bevindingen zijn gebaseerd op verschillende ingewikkelde onderdelen en vragen van dit onderzoek, maar zijn vooral ook gevormd uit een persoonlijke reflectie op mijn masterscriptie.

### 8.1 Bevinding 1: Onduidelijke begrippen

Het valt op dat in de projecten, en soms ook in de literatuur, veel onduidelijke begrippen voorkomen. Deze begrippen worden vaag of zelfs helemaal niet gedefinieerd. Het is dan ook lastig om na te gaan wat de verschillende partijen precies onder de begrippen verstaan. De meest belangrijke onduidelijke begrippen zijn: 'gebiedsontwikkeling', 'participatie', 'ruimtelijke kwaliteit' en 'complexiteit'. Op gebiedsontwikkeling gaat bevinding 2 verder in, en op participatie bevinding 3. Ruimtelijke kwaliteit is vaag omdat kwaliteit natuurlijk ook een redelijk subjectief begrip is. Wat de ene van goede kwaliteit vindt, kan de ander juist zeer onaangenaam vinden. Zelf de nieuwe omgevingswet (2017) is hier niet duidelijk over. Is ruimtelijke kwaliteit het creëren van extra groen? En zo ja, wat voor groen? Is een paar bomen planten al genoeg, of moet het nieuwe groen van grote hoogwaardige betekenis zijn? Voldoet het Zuiderplantsoen (ARZ) dan aan de eisen van ruimtelijke kwaliteit? Of is ruimtelijke kwaliteit het creëren van extra stedelijk karakter door economische bedrijvigheid? Zo ja, wat voor bedrijvigheid is hiervoor gewenst? Zijn de toekomstige plannen voor een zuidelijk stationsplein en stadsentree (GS) hiervoor voldoende? Dit zijn allemaal vragen waar geen goede antwoorden op de krijgen zijn, door het vaag gedefinieerde begrip van ruimtelijke kwaliteit. Voor complexiteit geldt hetzelfde, alleen is hier meer informatie over beschikbaar. Zoals in Tabel 11 van de synthese van hoofdstuk 7 te zien was, geven betrokkenen veelal dezelfde, maar ook veelal verschillende factoren van complexiteit aan. Het is hierdoor in ieder geval duidelijk dat complexiteit niet een eenduidige betekenis heeft. Vooral, maar niet slechts, de sociale complexiteit speelt een grote rol in de complexiteit van infrastructuurprojecten. Complexiteit heeft o.a. betrekking op technische ingewikkeldheid, een dichtbebouwde omgeving, verschillende belangen van partijen en lokale maatschappelijke steun. Om het nog moeilijker te maken, kennen deze onderdelen vaak ook nog een grote onderlinge verbondenheid.

Mijns inziens is het belangrijk om duidelijkere definities (en daaruit voortkomende afspraken) over dit soort termen te maken, zodat misverstanden verholpen kunnen worden. De begrippen zouden naar mijn idee niet alleen intern duidelijk gecommuniceerd moeten worden, maar ook extern richting belanghebbenden. En dit proces zal gezamenlijk en door het betrekken van alle stakeholders gedaan moeten worden, met voorkeur voorafgaand aan de keuze van een voorkeursvariant.

## 8.2 Bevinding 2: Gebiedsontwikkeling?

In de synthese kwam de vraag al op, in hoeverre de cases echte gebiedsontwikkeling genoemd kunnen worden. De conclusie is dat het verkeerskundige aspect in iedere geval de aanleiding is van de projecten. Ruimtelijke kwaliteit komt echt pas in tweede instantie. Hoe deze ruimtelijke kwaliteit vervolgens toegevoegd wordt is interessant.

Bij ARZ zien we dat deze er aan vastgeplakt wordt. Het project blijft een verkeersoplossing, die door haar goede inpassing in de omgeving een vorm van ruimtelijke kwaliteit oplevert. Deze verdiepte ligging en het creëren van het een Zuiderplantsoen is bijna een middel om de lokale partijen te vrede te houden en publieke weerstand te verkleinen. Dit laatste is namelijk nodig om de projectdoelstellingen binnen tijd en budget te kunnen halen. Zodra er meer risico is op tijd- en budgetoverschrijding, merk je dat de aandacht voor omgevingsmanagement toeneemt. De projectorganisatie redeneert vanuit de weg en voegt aan het project toe wat nodig is om deze weg te realiseren. Zoals onder bevinding 3 beschreven, leidt dit daarentegen niet per se tot daadwerkelijke mogelijkheden voor participatie van de bewoners.

Bij GS zie je echter dat de ontwikkeling van verkeer naar gebied wel meer integraal verloopt. In dit project is meer ruimte voor incrementele groei en worden kansen actief benut voor meerwaardeontwikkeling. Naast de vervoersfunctie is de economische functie van het stationsgebied namelijk ook een driver voor vernieuwing. En door de spoorvernieuwingsplannen komt in dit project extra ruimte vrij voor economische en kwalitatieve ontwikkelingen. Deze extra ruimte wordt als een grote kans gezien voor het project en hierdoor ontstaat nieuwe integrale planvorming.

*“Het is mooi dat het gelukt is om extra dingen toe te voegen die niet primair vanuit het spoorproject nodig waren. Met elkaar hebben we een veel beter project dan alleen dit kunnen maken” (GS, R4).*

Daarnaast speelt de oprichting van een onafhankelijke kwaliteitsteam bij GS een grote rol in de ruimtelijke en architectonische kwaliteit hiervan. Zij adviseert hierover als zelfstandige partij aan de projectorganisatie.

Tenslotte wil ik nog de kanttekening plaatsen dat het schaalniveau van waaruit geredeneerd wordt, ook invloed heeft op de mate van integrale gebiedsontwikkeling van de infrastructuurprojecten. Als je namelijk verder kijkt dan het daadwerkelijke projectgebied, wordt duidelijk dat beide projecten de gebiedsontwikkeling en economische waarde van de stad Groningen vergroten door de verbeterde bereikbaarheid. Vanuit dit oogpunt zou ruimtelijke ontwikkeling wel beargumenteerd kunnen worden.

### 8.3 Bevinding 3: Participatie?

Zoals geconcludeerd in de synthese is het voor een projectorganisatie van belang om maatschappelijke weerstand zo klein mogelijk te houden, zodat dit niet tot inspraakprocedures en vertraging leidt. Om deze reden neemt de aandacht voor participatie toe, naarmate de druk op tijd en geld groter wordt. De vraag is vervolgens echter, wat er in de projecten onder participatie wordt verstaan. De mate van participatie loopt van informeren, communiceren, inbreng van bewoners, daadwerkelijk gezamenlijke ontwikkelen tot zelfs complete controle van een lokale gemeenschap. Participatie is dus niet onmiddellijk garantie voor invloed van lokale bewoners.

Bij ARZ is het voornamelijk informeren en communiceren dat door de projectorganisatie met de omgeving wordt gedaan. De bewoners hebben op deze manier echter geen invloed, doordat ze geen macht hebben op het maken van de beslissingen. Op kleinere schaalgrootte is wel wat meer participatie en inspraak van bewoners mogelijk bij ARZ. Gezamenlijk met bewoners is er een plan gemaakt voor nieuwe inrichtingsplannen in de wijken met toenemende verkeersdruk. Desondanks is er veel weerstand bij bewoners. Het project heeft namelijk een grote impact op omliggende wijken tijdens en na de bouw. De bereikbaarheid tijdens de bouw is het grootste risico voor lokale bedrijven. De geringe mate van participatie zal wellicht aan de lokale weerstand bijdragen.

Bij GS gaat het participeren wel verder dan slechts informeren en communiceren, de plannen worden echt samen gevormd. Mensen zijn betrokken, worden geïnformeerd, er wordt samen naar oplossingen gekeken en er worden inhoudelijke suggesties gedaan door bewoners die vervolgens ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Kennis en adviezen van deskundige experts uit het bedrijfsleven worden hier ook bij gebruikt. Het heeft dan ook een veelal positieve ervaring van de lokale bewoners, wat leidt tot veel publieke steun voor het project. Hiervoor zijn drie specifiek dingen van belang: het helder en eerlijk communiceren met bewoners, het brengen van een positieve boodschap voor de omgeving, en zorgen dat er geen illusies geschept worden.

Persoonlijk denk ik dat, naast dat er bij GS dus betere mogelijkheden zijn voor participatie van de bevolking dan bij ARZ, de aard van de projecten ook veel invloed heeft op lokale weerstand/steun. Openbaar vervoer is meer algemeen geaccepteerd dan een (snel)weg, waardoor het sneller positief bekeken wordt. Daarnaast denk ik dat het heel belangrijk is voor een projectorganisatie om te bepalen wat het doel is van participatie van stakeholders. Is dit om mensen tevreden te houden zodat het project (het liefst onveranderlijk) sneller door besluitvorming komt? Of is dit om het project daadwerkelijk te verbeteren en de lokale kennis en belangen te benutten om meer maatschappelijke waarde te creëren? Als deze keuze gemaakt wordt, kan de mate van participatie ook bepaald worden.

## 8.4 Bevinding 4: Drivers voor samenwerking

Er zijn meerdere succesfactoren voor samenwerking bediscussieerd in dit onderzoek. Uit de theorie én de praktijk blijkt dat dit nogal verschilt per project en sterk van context afhangt. De belangrijkste drivers voor samenwerking zijn:

- het definiëren van een gemeenschappelijk doel waar de individuele partijen samen naar streven.
- het creëren van onderlinge afhankelijkheid, door onmisbare complementariteit. Lokale contextuele kennis en ervaring heeft een grote meerwaarde voor technisch specialistische kennis.

Wat hieraan het meest opvallend is, is dat dit gemeenschappelijke doel bij ARZ niks te maken heeft met een integrale blik op gezamenlijke waardeontwikkeling. Het binnen tijd en budget realiseren van het project is het doel dat de partijen met elkaar verbindt. Hier speelt ook de externe incentive van financiën beschikbaar uit het RSP een grote rol, waarvoor het project niet te veel vertraging mocht krijgen. De tijdsdruk heeft als een externe incentive gewerkt om tot besluiten te komen. En dit is ook waar de onderlinge afhankelijkheid bij ARZ op gebaseerd is. De partijen hebben elkaars expertise nodig, om risico's op tijd- en budgetoverschrijdingen zo klein mogelijk te houden. Zoals onder bevinding 2 over gebiedsontwikkeling betoogd, is ruimtelijke kwaliteit ook om deze reden in het plan vertegenwoordigd. Om de gestelde limieten op budget en tijd te halen, is samenwerking handig om het draagvlak van het project te vergroten. De opgerichte onafhankelijke projectorganisatie is voor ARZ een belangrijk middel dat de samenwerking faciliteert. Het is echter zeer opvallend dat door de geïnterviewden van het project, deze oprichting als één van de belangrijkste succesfactoren voor de samenwerking gezien wordt, en niet de achterliggende driver van een gemeenschappelijke doel. Het feit dat dit veelvuldig genoemd wordt, lijkt aan te geven dat de echte driver voor samenwerking, het gezamenlijke doel, in dit project van ARZ minder sterk is... Als de primaire drivers (zoals een gemeenschappelijk doel) groot genoeg zijn, zijn dit soort aanvullende middelen minder nodig. Al met al lijken er dus minder primaire drivers tot samenwerking aanwezig te zijn bij ARZ.

Bij GS ligt de focus daarentegen wel op integratie en waardeontwikkeling. Hier is het doel het realiseren van het 'mooiste station van Nederland', wat leidde tot een goede netwerkorganisatie met een onafhankelijk kwaliteitsteam. Het stellen van zo'n visionair doel verbindt de partijen tot samenwerking. Het doel blijft echter wel vaag gedefinieerd en weinig concreet. Wellicht komt dit doordat een vage definitie noodzakelijk is zodat alle partijen zich achter het doel kunnen scharen? Daarnaast speelt misschien ook mee dat een te strikte definitie geen ontwerpvrijheid meer geeft voor het architectenbureau van de aannemer. Meer vrijheid hierin, kan leiden tot nog betere kwaliteit. Het

ontwerp wordt in ieder geval wel door het onafhankelijke kwaliteitsteam van GS getest aan vooraf opgestelde criteria, zodat een minimale mate van kwaliteit gegarandeerd wordt. Om de gezamenlijke doelstelling te halen, zijn de partijen vervolgens afhankelijk van elkaar. Dit komt niet alleen doordat iedere partij een eigen expertise heeft, maar ook doordat het grondbezit en de zeggenschap over de verschillende partners verspreid is.

Naast dat drivers voor samenwerking heel belangrijk zijn, ben ik persoonlijk van mening dat de ervaring van de samenwerking ook cruciaal is. Hierbij zijn alle in dit onderzoek genoemde 'manieren' van werken belangrijk. Het gaat volgens mij in de kern om begrip en sympathie tegenover anderen (in individueel of organisatieverband). Wanneer we dat vast kunnen houden, open en eerlijk met elkaar blijven praten en niet louter ons eigen belang nastreven, ben ik er van overtuigd dat we met z'n allen een betere samenleving voor de toekomst kunnen scheppen.

Desalniettemin geeft dit onderzoek natuurlijk ook nog lang niet een allesomvattend antwoord. Vooral de vraag in hoeverre context van belang is bij de samenwerking van infrastructuurprojecten is iets dat voor mijn gevoel nog beter onderzocht moet worden. Een aanbeveling voor toekomstig onderzoek naar complexe infrastructuur projecten en de drivers voor samenwerking hierin, zou dan ook een onderzoek van kwantitatieve aard zijn. Door de gedetailleerde informatie verkregen uit de in dit onderzoek geanalyseerde casestudies te combineren met een grootschalige project analyse, kan informatie verschaft worden over welke succesfactoren over het algemeen kritiek zijn in welke situaties. De uitkomsten van zo'n onderzoek zouden tot holistisch advies voor betere samenwerking in toekomstige complexe infrastructuurprojecten leiden.

## 8.5 Bevinding 5: Relaties tussen succesfactoren

De verschillende succesfactoren voor samenwerking besproken in het theoretisch kader en in de analyse van de cases vergeleken met elkaar en theorie (Tabel 13), staan niet helemaal op zichzelf. Er zijn verschillende onderlinge relaties te identificeren tussen de succesfactoren voor samenwerking. De drie belangrijkste drivers voor samenwerking geïdentificeerd in de onderzochte cases (zoals beschreven in de beantwoording van onderzoeksvraag 7.3) zijn allemaal onderdeel van deze relaties tussen succesfactoren.

### **Lange termijn – open communicatie – vertrouwen – monitoring/feedback**

Deze factoren zijn sterk met elkaar verbonden. De ene factor heeft een effect op de andere. Vertrouwen kost tijd om op te bouwen, waardoor langdurige samenwerking bijna automatisch nodig is. In deze langdurige samenwerking moet de communicatie open en transparant zijn, anders leidt een

lange termijn alsnog niet tot onderling vertrouwen. Monitoring/feedback vergroot de onderlinge communicatie en houdt de progressie van het project en de tevredenheid hierover bij de partners en stakeholders bij. Het meet en toets dus als het ware de mate van vertrouwen, waardoor dit vervolgens ook verbeterd kan worden. Hierin heeft monitoring/feedback dus een grote invloed op vertrouwen. Vertrouwen wordt als één van de belangrijkste succesfactoren geïdentificeerd in de onderzochte cases. Dit betekent dat de andere factoren lange termijn, open communicatie en monitoring factoren ook van groot belang, aangezien ze een positieve bijdrage aan het ontstaan van vertrouwen leveren. Wat opvallend is in de cases, is dat lange termijn en monitoring/feedback daarentegen niet als succesfactoren benoemd worden in de projecten, ook al is dit dus wel van groot belang voor vertrouwen. In de dagelijkse praktijk is men weinig bewust van leerprocessen, maar blijkbaar heeft dit onbewust wel gevolgen op een positieve ervaring van vertrouwen in de samenwerking.

### **Gemeenschappelijk doel – commitment – monitoring/feedback**

Het hebben van een gemeenschappelijk doel heeft een grote relatie met de commitment voor samenwerking die partijen voelen. Wanneer alle partijen zich achter het gezamenlijke doel kunnen vinden, zullen zij meer bereid zijn zich hiervoor in te zetten. Het hebben van goede monitoring en feedback speelt hier ook weer een grote rol, aangezien het de progressie van het project én de tevredenheid hierover bij de partners en stakeholders bijhoudt. Monitoring/feedback is dus nodig om in te zien in hoeverre de partijen zich houden aan gemaakte afspraken m.b.t. het naleven en realiseren van het gemeenschappelijke doel. De onderzochte cases lijken deze laatste stap, net zoals voor vertrouwen, over te slaan. Dit terwijl het definiëren van een gemeenschappelijk doel wel als één van de belangrijkste drivers tot samenwerking wordt gezien. Doordat er geen progressie bijgehouden wordt, lijkt het gemeenschappelijke doel meer als een middel tot samenwerking en verbinding dan als een driver of streven voor een bepaalde mate van kwaliteit in het project te gelden.

### **Complementariteit – commitment**

Het creëren van onderlinge afhankelijkheid gebeurt door onmisbare complementariteit tussen samenwerkende partijen. Dit is bijvoorbeeld de combinatie van lokale contextuele kennis en ervaring van de ene partij en technisch specialistische kennis van de andere partij. Partijen vullen elkaar hierdoor goed aan. Het hebben van duidelijk verdeelde rollen en verantwoordelijkheden leidt ook tot betere complementariteit. Op zijn beurt heeft onderlinge afhankelijkheid weer invloed op commitment die de partners hebben. Dit is namelijk sterker als de partijen meer afhankelijk van elkaar zijn.

Uit deze onderlinge relaties blijkt nog maar eens de complexiteit (ingewikkeldheid) van samenwerking in hedendaagse ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuurprojecten. Naar mijn idee is het zeer belangrijk om de verbindingen tussen de verschillende succesfactoren voor samenwerking te identificeren en niet uit het oog te verliezen, zodat er meer duidelijkheid over goede samenwerking geschept kan worden. In ieder geval is het goed om te weten dat een positieve samenwerking niet gebaseerd is op één of enkele onderdelen. Over de hele linie moet de ervaring goed zijn, simpelweg omdat alles met elkaar verbonden is. Dit sluit ook perfect aan op de in het theoretisch hoofdstuk besproken natuur van onderlinge afhankelijkheid in complexe systemen.

## 8.6 Bevinding 6: Reflecteren op de positieve ervaring

Naast de bovengenoemde in mijn ogen opvallende bevindingen van dit onderzoek, is het grootste reflectiepunt wellicht de (te?) positieve ervaring. Het is opvallend dat de ervaring van de projectorganisatie over samenwerking in beide onderzochte cases sterk positief is. Hier zijn naar mijn idee drie verklaringen voor. Ten eerste kan het zo zijn dat de samenwerking in beide cases daadwerkelijk zeer positief loopt. Als dit het geval is, is het logisch dat de ervaring ook positief is. Wellicht is dat het geval bij de cases, omdat de planvorming zich al in vergevorderde staat bevindt. Wanneer de samenwerking namelijk geen positieve ervaring was geweest, waren het project misschien wel niet tot deze fases van planvorming gekomen. Toch roept het al snel de vraag op, of er geen mindere ervaringen zijn geweest. Het kan haast niet anders. Maar blijkbaar is dat niet de algemene ervaring die de verschillende partijen in de projectorganisaties aan het project overhouden. Ten tweede kan het zijn dat de moeilijke dilemma's in zo'n samenwerking achteraf niet meer zo significant lijken. Problemen of moeilijke kwesties die de samenwerking onder druk zetten, worden op deze manier gebagatelliseerd. Ten derde kan het echter ook zijn dat de negatieve ervaringen niet de verhalen zijn die de geïnterviewden willen vertellen. Dit kan zo zijn omdat ze bijvoorbeeld bang zijn dat dit de toekomstige samenwerking schaart of het project in het algemeen in een negatief daglicht zal brengen. Wellicht is een case die al enige tijd geleden opgeleverd is, een goed alternatief voor meer informatie over de negatieve ervaringen van samenwerking. Een aanvulling van negatieve ervaringen over samenwerking kan nieuwe waardevolle informatie toevoegen aan dit onderzoek. Het wordt dus aanbevolen om dit in toekomstig onderzoek ook te betrekken.



## 9. Conclusie

---

**Onduidelijke begrippen:** In projecten wordt veel gebruik gemaakt van onduidelijke begrippen, die vaag of helemaal niet gedefinieerd worden. Belangrijke voorbeelden zijn: 'gebiedsontwikkeling', 'participatie', 'ruimtelijke kwaliteit' en 'complexiteit'. Het ontbreken van een eenduidige betekenis leidt tot de mogelijkheid van verschillende interpretaties van verschillende partijen. Door de onduidelijke begrippen, is het nauwelijks mogelijk om te meten wanneer een project aan de doelstelling van zo'n begrip voldoet.

**Gebiedsontwikkeling:** Infrastructuur is de aanleiding en belangrijke drager van de projecten. Een gebiedsvisie en ruimtelijke kwaliteit komt hier pas later bij. Dit gebeurt als goede inpassing of als meer integrale ontwikkeling door ruimte voor en het actief aanpakken van kansen. Echt holistische gebiedsontwikkeling kan het dus vanaf het begin niet genoemd worden.

**Participatie:** De aandacht voor participatie toe, naarmate de druk op tijd en budget groter wordt. Participatie is echter geen garantie voor inbreng of invloed van lokale bewoners. In de projecten wordt er voornamelijk geïnformeerd en gecommuniceerd. Daadwerkelijk inbreng en gezamenlijke ontwikkeling gebeurt slechts op kleinere schaalniveaus, wanneer de ideeën van bewoners weinig risico hebben voor het algehele technisch design en projectplan.

**Drivers voor samenwerking:** De belangrijkste drivers voor samenwerking zijn het definiëren van een gemeenschappelijk doel waar de individuele partijen samen naar streven en het creëren van onderlinge afhankelijkheid, door onmisbare complementariteit. Lokale contextuele kennis en ervaring heeft een grote meerwaarde voor technisch specialistische kennis. Wanneer het gemeenschappelijke doel verder gaat dan het realiseren van het project binnen gestelde tijd en budget limieten, is er meer mogelijkheid voor integrale en/of gefaseerde meerwaardeontwikkeling.

**Relaties tussen succesfactoren:** De drie belangrijkste drivers voor samenwerking geïdentificeerd in de onderzochte cases zijn sterk verbonden door onderlinge relaties met andere succesfactoren. Vertrouwen groeit op basis van de factoren lange termijn, open communicatie en monitoring/feedback. Het hebben van een gemeenschappelijk doel zorgt voor commitment en wordt bijgehouden door monitoring/feedback. Complementariteit zorgt voor afhankelijkheid en vergroot hiermee onderling commitment van de partijen voor samenwerking.

## 10. Literatuurlijst

---

- Alderman, N. & Ivory, C. (2007). Partnering in Major Projects: Paradox and Metaphor, *International Journal of Project Management*, 25(1), 386-393.
- Alderman, N., Ivory, C., McLoughin, I. & Vaughan, R. (2013). *Managing Complex Projects; Networks, Knowledge, and Integration*. Routledge, London.
- Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Palgrave Macmillan: Basingstoke, Hants.
- Ameyaw, E.E. & Chan, A.P.C. (2016). Critical success factors for public-private partnership in water supply projects. *Facilities*, 34(3), 124-160.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Arts, E.J.M.M. (2007). *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen: University of Groningen.
- Arts, J. & De Vaan, M. (2010). *Infrastructure meets area development; developments in Dutch planning practice: towards a more balanced finance of development projects?* Paper presented at PLPR-Conference 2010, Dortmund.
- Arts, J. (2010a). Streamlining infrastructure planning and impact assessment in the Netherlands. *International Association for Impact Assessment Conference (IAIA10)*, 23–25 August 2010. Pretoria, South Africa.
- Arts, J. (2010b). Infrastructuurplanning in Nederland: issues en trends op weg naar duurzaamheid. *Symposium "Naar duurzame weginfrastructuur"*. Rijkswaterstaat.
- Arts, J., Hanekamp, T., Linssen, R. & Snippe, J. (2016). "Benchmarking integrated infrastructure planning across Europe – moving forward to vital infrastructure networks and urban region". Paper to be presented at *Transport Research Arena* April 18-21, Warsaw.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm, *Transport Policy*, 15(2), 73-80.
- Barringer, B.R. & Harrison, J.S. (2000). Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships. *Journal of Management*, 26(3), 367-403.

Bertolini, L. (2009). *De planologie van mobiliteit*. (Oratiereeks / Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen). Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Bertolini, L., Le Clercq, F. & Kapoen, L. (2005). Sustainable accessibility: a conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. *Transport Policy*, 12(2005), 207–220.

Bresnen, M. & Marshall, N. (2000a). Motivation, commitment and the use of incentives in partnerships and alliances. *Construction Management and Economics*, 18(5), 587-598.

Bresnen, M. & Marshall, N. (2000b). Building partnerships: case studies of client-contractor collaboration in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 18(7), 819-832.

Bresnen, M. & Marshall, N. (2000c). Partnering in construction: a critical review of issues, problems and dilemmas. *Construction Management and Economics*, 18(2), 229-237.

Bresnen, M. (2007). Deconstructing partnering in project-based organisation: Seven pillars, seven paradoxes and seven deadly sins. *International Journal of Project Management*, 25(1), 365-374.

Bresnen, M. (2010). Keeping it real? Constituting partnering through boundary object. *Construction Management and Economics*, 28(6), 615-62.

Busscher, T. (2014). *Towards a programme-oriented planning approach. Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning*. Rijkswaterstaat, University of Groningen: Groningen

Busscher, T., Tillema, T. & Arts, J. (2015). Improving project delivery: programmes as the silver bullet? *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 15(2), 163-183.

Busscher, T., Zuidema, C., Tillema, T. & Arts, J. (2014). Bridging gaps: governing conflicts between transport and environmental policies. *Environment and Planning A*, 46(3), 666-681.

Bygballe, L., Jahre, M. & Swärd, A. (2010). Partnering relationships in construction: A literature review. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 239-253.

Camarinha-Matos, L. & Afsarmanesh, H. (2006). Collaborative Networks. Value creation in a knowledge society. Paper presented at the *PROLAMAT '06*: Shanghai, China.

Cantarelli, C.C., Flybjerg, B., Molin, E.J.E. & Van Wee, B. (2010). Cost Overruns in Large-scale Transportation Infrastructure Projects: Explanations and Their Theoretical Embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(1), 5-18.

Cervero, R. (2009). Public transport and sustainable urbanism: global lessons, In: C., Curtis, J.L. Renne & L. Bertolini (Eds.), *Transit Oriented Development: Making it Happen*. Ashgate: Farnham.

Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2010). *Key Methods in Geography*. 2nd Edition. London: SAGE.

CPB (2006). *Welvaart & Leefomgeving, Achtergronddocument*. Den Haag/Bilthoven: CPB

Crespin-Mazet, F. & Portier, P. (2010). The reluctance of construction purchasers towards project partnering, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(1), 230-238.

De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (2002). Policy analysis and decision making in a network: How to improve the quality of analysis and the impact on decision making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20(4), 232-242.

De Jong, M., Annema, J.A. & Van Wee, G.P. (2013). How to Build Major Transport Infrastructure Projects within Budget, in Time and with the Expected Output; a Literature Review. *Transport Reviews*, 33(2), 195-218.

De Roo, G. & Voogd, H. (2007). *Methodologie van planning*. Uitgeverij Coutinho: Bussum.

De Rooij, A. (2000). *Fysica van Samenwerking, naar een krachtenfusie van Burgers, Bestuurders, Bureaucraten en Bedrijven*. Rijkswaterstaat: Den Haag.

Doz, Y. L. & Hamel, G. (1998). *Alliance advantage*. Boston: Harvard Business School Press.

Dreyfus, H. & Dreyfus, S. (1988). *Mind over Machine: The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of the Computer*. New York: Free Press.

Duijn, M., van Buuren, A., Sparrevik, M., Slob, A., Ellen, G. J. & Oen, A. (2016). Getting caught up in the game: managing non-formal dynamics in the remediation of contaminated sediments in Oslo harbor. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(5), 927-947.

Duijn, M., Van Buuren, A., Sparrevik, M., Slob, A., Ellen, G.J., Oen, A. (2016). Getting caught up in the game: managing non-formal dynamics in the remediation of contaminated sediments in Oslo harbour. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(5), 927-947.

Edelenbos, J. & Klijn E.-H. (2009). Project Versus Process Management in Public-Private Partnership: Relation Between Management Style and Outcomes. *International Public Management Journal*, 12(3), 310-331.

Egan, J. (1998). *Rethinking Construction: The report of the Construction Task Force to the Deputy Prime Minister, John Prescott, on the scope for improving the quality and efficiency of UK construction.*

Engwall, M. (2002). The Futile Dream of the Perfect Goal. In: K. Sahlin-Anderson & A. Söderholm (eds) *Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-permanent Dilemma*. Copenhagen Business School Press: Copenhagen.

Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge University Press: Cambridge.

Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge university press.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press: Cambridge.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge University Press.

FMN. (2011). *Het Nieuwe Spoorplan. Sneller en Beter*.

Gadde, L. & Dubois, A. (2010). Partnering in the construction industry. Problems and opportunities. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(4), 254-263.

Geerlings, H. & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy*, 10(3), 187–196.

Glasbergen, P., & Driessen, P. P. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 263-277.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hall, P.A. (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. In: J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hamers, D., Hornis, W., & Snellen, D. (2013). Infrastructuur en verstedelijking:kennis en beleid voor een betere afstemming. *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, (p. 15). Rotterdam.

Harbison, J. R. & Pekar, P. (1998). *Smart alliances*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning, shaping places in fragmented societies*. MacMillan Press: London.

Heeres, N., Tillema, T. & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From “line” towards “area-oriented” approaches. *Transport Policy*, 24(1), 148–158.

Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. London: SAGE Publications Ltd.

Hertogh, M. & Westerveld, E. (2010). Scientific perception of complexity. In: M. Hertogh, & E. Westerveld, *Playing with complexity*. Rotterdam: Erasmus University.

Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22(1), 647–672.

Jacobson, C. & Choi, S.O. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6), 637-657.

Jänicke, M. & Jörgens, H. (2006). New Approaches to Environmental Governance. In: K. Jacob, & M. Jänicke (Eds.) *Environmental Governance in Global Perspective: New Approaches to Ecological and Political Modernisation*. Freie Universität Berlin: Berlin

Janssen-Jansen, L.B. (2007). Smart growth strategies as challenge for Dutch developmental planning policies. In: G.J. Knaap, H.A. Haccou, K.J. Clifton & J.W. Frece (Eds.) *Incentives, Regulations and Plans: The Role of States and Nation States in Smart Growth Planning*. Edward Elgar: Cheltenham.

Kadefors, A. (2004). Trust in project relationships. Inside the black box. *International Journal of Project Management*, 22(1), 175-182.

Kadefors, A. (2005). Fairness in interorganizational project relations: norms and strategies. *Construction Management and Economics*, 23(8), 871-878.

Kerzner, H. (2009). *Project Management; A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling*, John Wiley and Sons: Hoboken, New Jersey.

Klakegg, O.J., Williams, T. & Shiferaw, A.T. (2016). Taming the 'trolls': Major public projects in the making. *International Journal of Project Management*, 34(2), 282–296.

Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. In: J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*. Londen: Sage, 1-9.

Koppenjan, J., Veeneman, W., Van der Voort, H., Ten Heuvelhof, E. & Leijten, M. (2011). Competing management approaches in large engineering projects: The Dutch RandstadRail project. *International Journal of Project Management*, 29(6), 740-750.

Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge, London.

Laan, A., Noorderhaven, N., Voordijk, H. & Dewulf, G. (2011). Building trust in construction partnering projects: An exploratory case-study. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 17(1), 98-108.

Larson, E. (1995). Project partnering: results of a study of 280 construction projects. *Journal of Management in Engineering*, 11(2), 30-35.

Leendertse, W., Harteveld, E. & Arts, J. (2015). Implementing Project Partnering in the Construction Industry: A literature review. Paper presented at *NIG Conference*, 5-6 November: Nijmegen.

Lemos, M.C., Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Natural Resources*, 31(1), 297-325.

Lenferink, S., Arts, J., Tillema, T., Van Valkenburg, M. & Nijsten, R. (2012). Early contractor involvement in Dutch infrastructure development: Initial experiences with parallel procedures for planning and procurement. *Journal of Public Procurement*, 11(1), 1-42.

Lenferink, S., Leendertse, W., Arts, J. & Tillema, T. (2014). Public-Private Plan Development: Can Early Private Involvement Strengthen Infrastructure Planning? *European Planning Studies*, 22(2), 323–344.

Levitt, B. & March, J. (1995). *Chester I Barnard and the Intelligence of Learning*. Oxford University Press: New York.

- Li, B., Akintoye, A., Edwards, P.J. & Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 23(5), 459-471.
- Lipman-Blumen, J. (1992). Connective Leadership. *Sociological Perspectives*, 35(1), 183-203.
- Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. Columbia University Press: New York.
- Manley, R. T., Shaw, W. & Manley, R.C. (2007). Project Partnering: A Medium for Private and Public Sector Collaboration, *Engineering Management Journal*, 17(2), 3-11.
- Marques, R.C. & Berg, S. (2011). Risks, Contracts, and Private-Sector Participation in Infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 137(11), 925-932.
- Marshall, T. (2013). *Planning Major Infrastructure: A Critical Analysis*. Routledge: Abingdon, UK.
- Martens, K. (2007). Actors in a fuzzy governance environment. In: G. De Roo & G. Porter (Eds.) *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Ashgate, Aldershot: Hants, 43-66.
- Merrow, E.W. (2011). *Industrial Megaprojects: Concepts, Strategies and Practices for Success*. John Wiley & Sons: Hoboken, NJ.
- Miller, R. & Hobbs, B. (2005). Governance regimes for large complex projects. *Project Management Journal*, 36(2), 42-50.
- Morris, P.W.G. (2013). *Reconstructing Project Management*. Wiley-Blackwell: Chichester, UK.
- Mosey, D. (2009). *Early Contractor Involvement in Building Procurement*. Wiley-Blackwell: Hoboken, NJ.
- Nelissen, N., Bemelmans-Videc, M.L., Godfroij, A. & De Goede, P. (1999). *Renewing Government; Innovative and Inspiring Visions*. International Books: Utrecht.
- Ng, T., Rose, T., Mak, M. & Chen, S. E. (2002). Problematic Issues Associated with Project Partnering: The Contractor Perspective. *International Journal of Project Management*, 20(6), 437-449.
- Nixon, P., Harrington, M. & Parker, D. (2011). Leadership performance is significant to project success or failure: A critical analysis. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(2), 204-216.



Nooteboom, B. (2002). *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*. Edward Elgar: Cheltenham.

OECD (2010). *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa; Case Studies on Policy Reforms*. *OECD Publications*.

Olumide, N., Anderson, S. & Molenaar, K.R. (2010). Sliding Scale Contingency for the Project Development Process. *Transportation Research Record*, 215(1), 21-27.

Omgevingswet (2017). I&M, EZ

Osei-Kyei, R. & Chan, A.P.C. (2017). Perceptions of stakeholders on the critical success factors for operational management of public-private partnership projects. *Facilities*, 35(2), 21-38.

Osei-Kyei, R. & Chan, A.P.C. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346.

Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan: Basingstoke, Hants.

Romein, A., Trip, J.J. & De Vries, J. (2003). The multi-scalar complexity of infrastructure planning: evidence from the Dutch-Flemish megacorridor. *Journal of Transport Geography*, 11(3), 205-213.

Shenhar, A.J. & Dvir, D. (2007). *Reinventing project management: The diamond approach to successful growth and innovation*. Harvard Business School Press: Boston, MA.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.

Struiksmā, H., Tillema, T., & Arts, J. (2008). Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning? *ACSP-AESOP Fourth joint Congress*, 1-16.

Taylor, F.W.T. (1911). *The Principles of Scientific Management*. Harper and Row: New York.

Ten Heuvelhof, E., De Jong, M., Kars, M. & Stout, H. (2009). *Strategic Behaviour in Network Industries: A Multidisciplinary Approach*. Edward Elgar: Cheltenham.

Tiong, R.L.K., Yeo, K.T. & McCarthy, S.C. (1992). Critical success factors in winning BOT contracts. *Journal of Construction Engineering and Management*, 118(1), 217-228.

- Turner, D. W. (2010). Qualitative Interview Design: A Practical Guide for Novice Investigators. *The Qualitative Report*, 15(3), 754-760.
- Van den Brink, M.A. (2009). *Rijkswaterstaat on the Horns of a Dilemma*. Eburon: Delft.
- van Meerkerk, I.F., van Buuren, M.W. & Edelenbos, J. (2013). Water Managers' Boundary Judgments and Adaptive Water Governance: An Analysis of the Dutch Haringvliet Sluices Case. *Water Resources Management* 27(1), 2179-2194.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. University of California Press: Berkeley, CA.
- Wegener, M. & Fürst, F. (1999). *Land-Use Transport Interaction: State of the Art*. Dortmund: IRPU
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public-private partnerships, *Public Organization Review*, 3(1), 77-107.
- Williams, T. (2016). Identifying Success Factors in Construction Projects: A Case Study. *Project Management Journal*, 47(1), 97-112.
- Wilson, R. (2001). Assessing communicative rationality a transport planning paradigm. *Transportation*, 30(1), 1-31.
- Woltjer, J. (2004). Consensus Planning in Infrastructure and Environmental Development. In: G. Linden, & H. Voogd (eds.) *Environmental and Infrastructure Planning*. Groningen: Geo Press, 37-58.
- Woltjer, J. (2000). *Consensus Planning, The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Aldershot: Ashgate.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research-Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yong, H.K. (2010). *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*. Commonwealth Secretariat.
- Zhang, X. (2005). Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. *Journal of Construction Engineering and Management*, 131(1), 3-14.
- Zuidema, C. (2011). *Stimulating Local Environmental Policy: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance*. Wöhrmann: Zutphen.

# 11. Bijlage 1: Tijdslijn Aanpak Ring Zuid

---

## 11.1 Het verleden: 1992-2002

De historie van het project op de zuidelijke ringweg in Groningen loopt al lange tijd. De eerste startnotitie komt vanaf 1992 (RWS, 2007). De daaropvolgende verkenning is fase 1 genoemd en liep tot een Tracébesluit in februari 2002. Hier waren vijf alternatieven onderzocht, waarvan twee op het bestaande tracé en drie op een zuidelijk tracé. Om verscheidene redenen leidde dit slechts tot een aantal verbeteringsmaatregelen in plaats van een vernieuwing van de weg. Deze zogenoemde Langman-maatregelen moeten tezamen “in de sfeer van de ruimtelijke ordening, het openbaar vervoer en het flankerend beleid” de problemen ondervangen (V&W, 2002). Hier is door de minister van V&W toentertijd voor gekozen op basis van de MER, inspraakreacties en adviezen. Verder wordt in dit rapport gesteld dat (V&W, 2002: 5):

*“Monitoring en evaluatie moeten uitwijzen of en zo ja, wanneer na 2010 aanvullende auto-infrastructuurmaatregelen noodzakelijk zijn. In dat verband gaat de voorkeur van de Minister uit naar alternatief C3. Dit alternatief garandeert het beste de bereikbaarheid van de agglomeratie Groningen en de doorstroming van het verkeer op de A7. De alternatieven A en B hebben onvoldoende probleemoplossend vermogen.”*

In dit geval zijn A en B de alternatieven op het bestaande tracé en is C3 een variant ten zuiden van de stad. Het is dus opvallend dat toenmalige minister Tineke Netelenbos de voorkeur gaf aan een zuidelijke variant ‘de Zuidtangent’, aangezien dit niet de uiteindelijke oplossing van de plannen vormt.

## 11.2 Verkenningfase: 2002-2009

### Verkenning 2002-2007

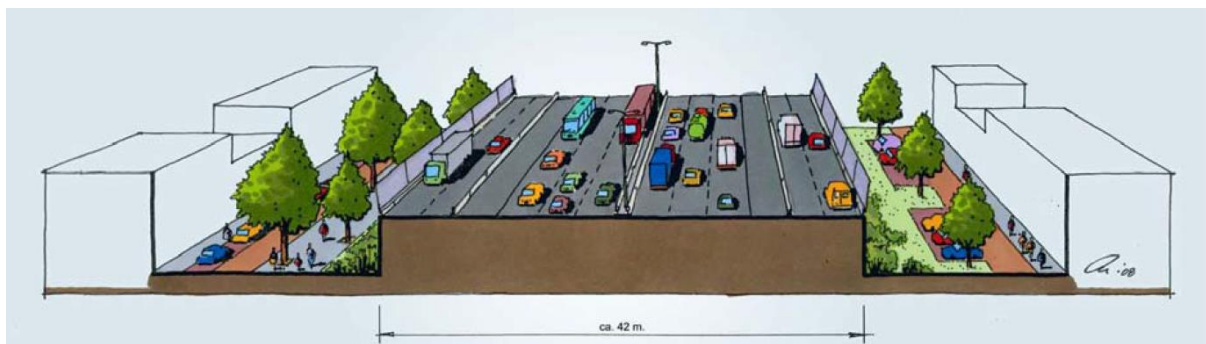
Doordat in het verleden desondanks geen keuze is gemaakt voor de plannen voor de zuidelijke ringweg en een financiële bijdrage van het Rijk uitbleef, werd de uitvoering uitgesteld. Dit bracht nieuwe discussies met zich mee, waardoor hernieuwde aandacht kwam voor het bestaand tracé en goedkopere oplossingen. Dit leidde in 2006 tot een Netwerkanalyse (Regio Groningen-Assen) en een Verkenning Alternatieven Zuidelijke Ringweg Groningen (Regio Groningen-Assen) die zich richten op onderzoek naar de noodzakelijkheid van een verbetering van de weginfrastructuur en de mogelijkheden hiervan op het bestaande tracé. De conclusie hiervan luidt dat de combinatie van mobiliteitsmanagement, openbaar vervoer en prijsbeleid niet de noodzaak voor een verbetering van de zuidelijke ringweg wegneemt. De oplossing is ongelijkvloerse kruisende verkeersbewegingen en/of minder aansluitingen. “Omvangrijke aanpassingen aan de Zuidelijke Ringweg Groningen zijn nodig om een duurzame verkeersoplossing te bieden” (V&W, 2007: 10).

### De onderzochte varianten

In deze verkenning zijn uiteindelijk drie varianten op het bestaande tracé bestudeerd, namelijk de 1) weg op palen, 2) parallelstructuur en 3) alle richtingen (V&W, 2007). De Zuidtangent waar in 2002 voorkeur voor was gegeven, is hier niet verder uitgewerkt. In de volgende alinea worden de onderzochte varianten toegelicht en verduidelijkt aan de hand van visualisaties van de toenmalige Projectorganisatie ZRG (2009a).

### *Alle richtingen*

Bij het Julianaplein worden alle bewegingen ongelijkvloers gemaakt, waardoor het mogelijk blijft om in alle richtingen te rijden (zie Figuur 12 voor een visualisatie). De kosten voor deze variant bedragen €584 miljoen en het maatschappelijk rendement is €140 miljoen.



Figuur 12: Visualisatie Alle richtingen.

### Parallelstructuur

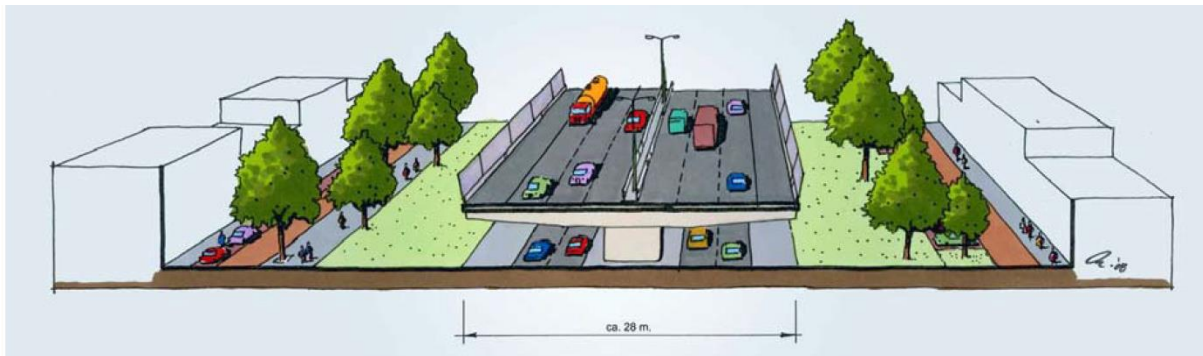
Bij deze variant zijn minder uitwisselingsmogelijkheden voor het verkeer dan de vorige. Dit komt doordat er een scheiding gemaakt wordt tussen doorgaand en bestemmingsverkeer. Hierdoor is een compacter Julianaplein mogelijk. De verkeersstromen worden gescheiden door middel van een 'fly-over' (zie Figuur 13 voor een visualisatie). De kosten voor deze variant bedragen €557 miljoen en het maatschappelijk rendement is €338 miljoen.



Figuur 13: Visualisatie Parallelstructuur.

### Weg op palen

Op basis van de parallelstructuur is deze variant verder uitgewerkt. Door de weg met lokaal bestemmingsverkeer onder de weg voor doorgaand verkeer aan te leggen, wordt het ruimtebeslag aanzienlijk verminderd en ontstaat meer transparantie (zie Figuur 14 voor een visualisatie). De kosten voor deze variant bedragen €646 miljoen en het maatschappelijk rendement is €275 miljoen.



Figuur 14: Visualisatie Weg op palen.

Dit rapport van de verkenning (V&W, 2007) doet geen uitspraak over een voorkeur van één van de drie onderzochte varianten maar concludeert wel, zoals gezegd, dat verbetering van de ZRG essentieel is. Verder trekt het rapport de volgende conclusies over de effecten van de bestudeerde oplossingen:

- Alle varianten geven een evenwichtige doorstroomkwaliteit.
- Hoe meer de wegen gescheiden worden, hoe meer de bereikbaarheid toeneemt.
- Minder uitwisselpunten hebben alle varianten een positief effect op de verkeersveiligheid.
- Bij alle varianten is er geen verslechtering op het gebied van de luchtkwaliteit en natuur.

- Voor de toename van geluidsoverlast moeten maatregelen genomen worden. Dit kan lastig zijn bij rotondes.

### **Verlengde Verkenning 2008-2009**

Tegelijkertijd met de verkenning liepen er contextuele ontwikkelingen die van belang zijn in dit project, namelijk ten eerste het vrijkomen van financiële middelen door het RSP als alternatief van de Zuiderzeelijn en ten tweede de ontwikkeling bij het ministerie van infrastructuur en de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Elverding genoemd) voor verbetering van infrastructuurprojecten, vooral in de verkenningsfase. Zoals eerder besproken in hoofdstuk 2, is hier advies gegeven over de noodzaak van een brede probleemanalyse in ruimtelijke en bestuurlijke opzichten die eindigt met één voorkeursalternatief om verder uit te werken in de volgende projectfase. Het 'Sneller en Beter' programma betekende ook dat er maar één (in plaats van drie zoals vroeger) voorkeursalternatief wordt gekozen en uitgewerkt in de planuitwerkingsfase (R9). Dit bespaart veel tijd en geld.

Ondanks dat financieel gezien het project niet meer tegengehouden wordt, bleek een verlengde verkenning dus nodig om dit complexe project met een gedragen, helder en eenduidig plan van aanpak de planuitwerkingsfase in te sturen. Hierbij is "aandacht voor de ruimtelijke inpassing (de consequenties van de weg), maar ook voor de kansen die de weg biedt voor ruimtelijk (economische) ontwikkelingen in de omgeving van de ZRG" (Rijkswaterstaat, 2008: 9) gewenst. De gemeente realiseerde zich op dit moment ook dat als er een BVA uit de drie varianten zou komen, dit infra project echt door zou gaan (R5). Tot nu toe waren slechts verkeerskundigen met de plannen bezig geweest, maar omdat het een grote ingreep in de stad op stedenbouw, gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit zou zijn, kreeg als gevolg van deze ontwikkelingen ruimtelijke ordening ook een plek aan tafel. Dit was "de eerste kanteling van puur infra richting gebiedsontwikkeling en van het gebied gezien als een probleem naar een kans" (R5). Dit kwam niet alleen vanuit de gemeente, maar ook vanuit I&M dat inmiddels meer oog voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling had. Met name de wens van de gemeente voor een tunnel wou men realistisch onderzoeken, maar ook de zuidelijke tracévarianten. Daarnaast wordt meer focus gelegd op (vroegtijdige) participatie van de omgeving in de vorm van meedenken en meepraten.

### De onderzochte varianten

In de Verlengde Verkenning zijn daarom opnieuw alle alternatieven onderzocht en geanalyseerd. Dit waren 8 varianten, 5 op het bestaand tracé en 3 ten zuiden van de stad. De varianten zijn:

- Alle richtingen
- Parallelstructuur
- Weg op palen
- Tunnel
- Verdiepte ligging
- Zuidtunnel
- Zuidtangent
- Verlengde Zuidtangent

De eerste drie varianten zijn hierboven al beschreven, de rest volgt in deze paragraaf.

#### *Tunnel*

De variant met de tunnel volgt de parallelstructuur met een scheiding van wegen voor doorgaand en bestemmingsverkeer, maar dan ondergronds tussen het Julianaplein en het Europaplein (zie Figuur 15 voor een visualisatie). Dit is positief voor de ruimtelijke kwaliteit en hierdoor komt ruimte boven de weg vrij voor eventuele gebiedsontwikkeling. Deze variant is echter relatief zeer prijzig. De kosten voor deze variant bedragen € 1205 miljoen.

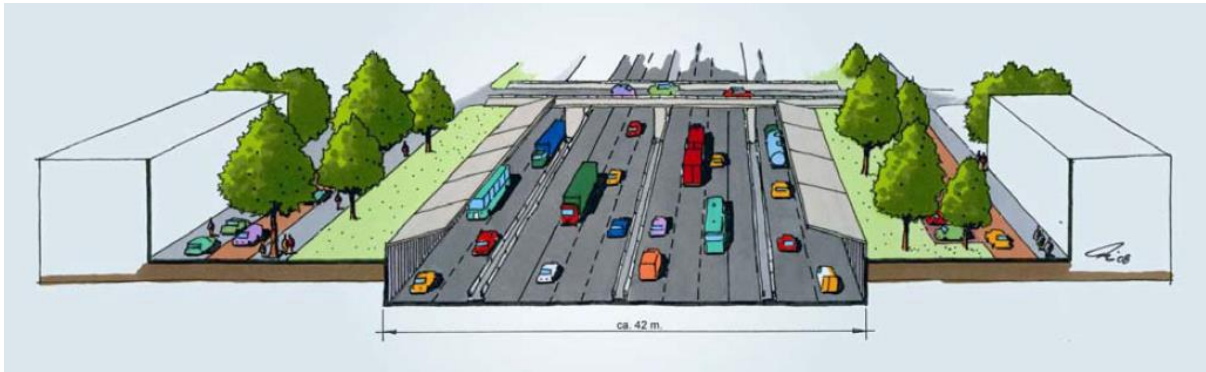


Figuur 15: Visualisatie Tunnel.

#### *Verdiepte ligging*

Ook de variant met de verdiepte ligging volgt de parallelstructuur. Daar waar de tunnel tussen Julianaplein en Europaplein ondergronds gaat, ligt de weg in deze variant verlaagd in een open tunnelbak (zie Figuur 16 voor een visualisatie). De kosten voor deze variant bedragen € 940 miljoen.





Figuur 16: Visualisatie Verdiepte ligging.

### *Zuidtunnel*

De Zuidtunnel is de eerste variant ten zuiden van de stad die in de verlengde verkenning opnieuw bekeken is. Deze loopt onder het Stadspark Essenberg, zoals in onderstaande Figuur 17 te zien is. Hierdoor hoeft verkeer dat vanaf het westen komt en naar het oosten door wil, niet de zuidelijke ringweg te nemen, maar wordt zij omgeleid via deze Zuidtunnel. Desalniettemin zijn bij deze variant ook aanpassingen aan de zuidelijke ringweg nodig. De kosten voor deze zuidelijke tunnel variant zijn zeer hoog, namelijk ongeveer €1,6 miljard euro.



Figuur 17: Ligging Zuidtunnel.

### *Zuidtangent & Verlengde Zuidtangent*

Er zijn nog twee andere zuidelijke varianten die opnieuw bekeken zijn in de verlengde verkenning, namelijk de Zuidtangent en de Verlengde Zuidtangent. De ligging van beide varianten is in onderstaande Figuur 18 te zien. De Zuidtangent leidt, net zoals de Zuidtunnel, het verkeer vanaf het doorgaand westen naar het oosten, door middel van een weg met twee tunnels om de stad heen. De Verlengde Zuidtangent heeft maar liefst drie tunnel nodig om de weg passend aan te leggen tussen west en oost. Deze beide varianten zijn niet verder geanalyseerd. Dit komt ten eerste omdat ze zeer hoog boven budget uit zullen komen. Daarnaast is dit omdat de keuze voor een weg op het bestaand tracé beter het verkeerskundig probleem aanpakt, zoals later in dit hoofdstuk beargumenteerd wordt.





Figuur 18: Ligging Zuidtangent en Verlengde Zuidtangent

### De beoordeling

De beoordeling van alle varianten, behalve dus de laatste twee zuidtangent opties, is op basis van analyse, raadpleging van de omgeving en advies van een kwaliteitsteam. Ten eerste zijn de varianten geanalyseerd op functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en financiële haalbaarheid. Het valt op dat nu voor het eerst ook de ruimtelijke kwaliteit als beoordelingscriteria voor de analyse is meegenomen, in tegenstelling tot eerdere verkenningsdocumenten. Voor de uitgebreide analyse verwijs ik u door naar de Rapportage Verlengde Verkenning (Projectorganisatie ZRG, 2009a).

Ten tweede is de omgeving geraadpleegd over haar voorkeuren. Op een informatiemarkt (zie Figuur 19) waren ongeveer tweeduizend gebruikers, omwonenden en andere belangstellenden aanwezig om hun mening te geven. Uit de raadpleging blijkt een sterke voorkeur voor de tunnel, met de weg op palen als tweede optie. Verder lijkt de weg met de verdiepte ligging een goed alternatief voor de tunnel. Door de werkgroep wordt de participatie kwantitatief gezien bestempeld als tegenvallend vergeleken met andere grote stadsprojecten in Groningen, maar kwalitatief gezien als geslaagd door inhoudelijke verdieping van de bezoekers (Projectorganisatie ZRG, 2009b).

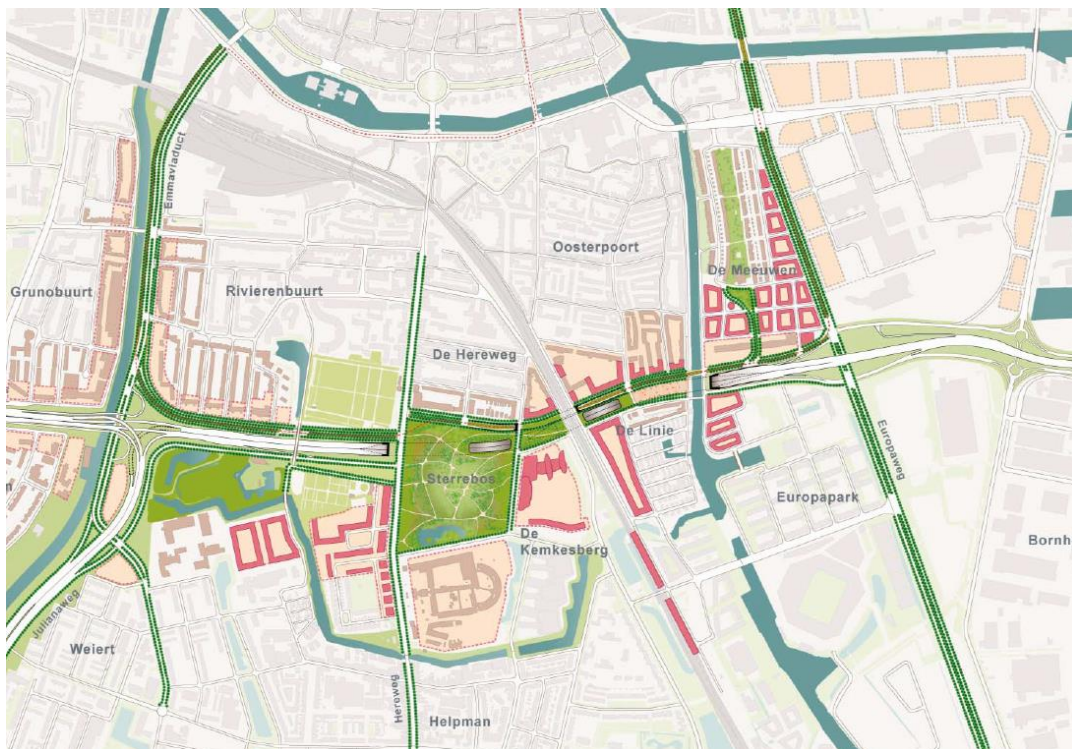


Figuur 19: Informatiebijeenkomst (Projectorganisatie ZRG, 2009b: 17).

Tenslotte is er een kwaliteitsteam opgericht dat advies geeft over de ontwikkelingskansen en ruimtelijke inpassing van de plannen. Hierbij zijn duurzame, integrale stedelijke ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid in de directe omgeving van de weg belangrijke aandachtspunten (Kwaliteitsteam ZRG, 2009). In dit rapport wordt gesteld dat de varianten Tunnel en Verdiepte ligging op het bestaand tracé de meeste potentie hebben, doordat zij zorgen “voor het verminderen van de barrièrewerking en voor het verbeteren van de omgevingskwaliteit” (Kwaliteitsteam ZRG, 2009: 1). Uiteindelijk adviseert het kwaliteitsteam voor een verdiepte ligging met de mogelijkheid van deksels als een optimalisatie voor stedelijke ontwikkelkansen.

### **Bestuurlijk Voorkeursalternatief 2009**

Op basis van inzichten uit de analyse, raadpleging van de omgeving en advies van het kwaliteitsteam, is een bestuurlijk voorkeursalternatief, het eindproduct van de verlengde verkenning, besloten. Na afweging van alle onderzochte varianten hebben de partners in dit project gezamenlijk gekozen voor de variant met een verdiepte ligging met deksels (Projectorganisatie ZRG, 2009a). Na zorgvuldige afweging en een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA), kwam op basis van kosten, verkeersontwikkeling en ruimtelijke inrichting deze variant eruit (R9). Drie deksels worden aangelegd ten hoogte van het Sterrebos, De Oosterpoort en de Linie, zie onderstaande Figuur 20 voor het idee. De aanleg van deze deksels zou afhankelijk van de financiële mogelijkheden gefaseerd aangelegd kunnen worden.



Figuur 20: Bestuurlijk voorkeursalternatief plan van verdiepte ligging met deksels.

Dit voorkeursalternatief combineert de kwaliteiten van verschillende varianten. De volgende maatregelen worden getroffen (Projectorganisatie ZRG, 2009a):

- Tussen knooppunt Vrijheidsplein en Julianaplein de hoofdrijbaan en de parallelbanen verhoogd;
- Een verdiepte ligging met deksels tussen Julianaplein en Europaplein, waarbij de hoofdrijbaan verdiept ligt en de parallelbaan op maaiveld;
- Tussen Europaplein en knooppunt Euvelgunne een verhoogde hoofdrijbaan op talud met daarnaast op maaiveld parallelbanen;
- Een compact knooppunt Vrijheidsplein met ongelijkvloerse aansluiting op de westelijke ringweg;
- Een compact Julianaplein met fly-overs maximaal 1 niveau hoger dan het huidige Julianaplein.
- Handhaven huidige Europaplein;
- Nieuwe aansluiting van de ringweg ter hoogte van Bornholmstraat.

#### Keuze voor het bestaande tracé

Er zijn meerdere redenen waarom dit uiteindelijk voorkeursalternatief op het bestaande tracé gebouwd wordt, in tegenstelling tot de eerste voornemens van 2002 (V&W). Ten eerste leidt een zuidelijke variant niet tot een effectieve vermindering van het aantal auto's op de zuidelijke ringweg, omdat slechts 20% doorgaand verkeer is. De zuidelijke ringweg blijkt vooral een stedelijke functie te hebben, waarbij 80% een herkomst of bestemming in Groningen heeft. De keuze voor oplossingen op het bestaande tracé wordt op deze manier niet alleen in de documenten verantwoord (o.a. I&M, 2014), maar blijkt ook uit veel van de afgenomen interviews (R4, R5, R7, R9). Iemand van de gemeente verklaart het verkeer gericht op de (binnen)stad van Groningen verder. "Het gaat om de bereikbaarheid van de stad. Alle economische ontwikkeling is gericht op de binnenstad, dus daar moet men goed kunnen komen. Een zuidelijke variant lost dit probleem niet op" (R7). De weg moet juist ook heel goed de stad bedienen, want het is een stedelijke autoweg (R9). Ten tweede is deze keuze een versterking van jarenlange (beleidsmatige en politieke) inzet op een "compacte stad, met multimodaal bereikbare intensiveringslocaties, in en rond de binnenstad" (Kwaliteitsteam ZRG, 2009). Ten derde was er veel weerstand vanuit de omgeving voor een weg tussen Groningen en Haren. Men wou het landschap en natuurgebied hier namelijk ongerept houden. Gemeente Haren zou dit "absoluut niet laten gebeuren" (R5). Dat zou dus ook heel lastig worden. Ten vierde dragen de oplossingsvarianten op het bestaande tracé bij aan het behouden van specifieke gebiedskwaliteiten (V&W, 2007: 10). Ten vijfde is er vanuit het rijk sterk de focus op het verbeteren van huidige infrastructuur in plaats van het aanleggen van nieuwe wegen (R1). En tenslotte ten zesde was een zuidelijke variant naast minder effectief ook veel duurder. "De minister van IenM had hier het geld niet voor over, ook al was het

misschien in eerste instantie wel haar voorkeur” (R9). Op basis van deze argumenten en de MKBA is dus besloten om een variant op het bestaande tracé (met een verdiepte ligging) te bouwen.

## 11.3 Planuitwerkingsfase: 2009-2014

### **Bestuursovereenkomst 2009**

Het bestuurlijk voorkeursalternatief voortvloeiend uit de verlengde verkenning is 10 november 2009 omgezet tot een bestuursovereenkomst over de Zuidelijke Ringweg Groningen (V&W, Provincie Groningen, Gemeente Groningen, 2009). De getekende bestuursovereenkomst is het eindproduct van de verkenning en hiermee het begin van de planuitwerkingsfase. In deze overeenkomst worden de hiervoor besproken overwegingen die tot dit besluit geleiden hebben nog eens doorgenomen. Het volgende is hierin besloten (V&W, Provincie Groningen, Gemeente Groningen, 2009: 1, eigen nadruk):

*Partijen wensen gezamenlijk een integrale en duurzame oplossing te bieden voor de problemen op het gebied van doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, barrièrewerking en stedelijke vernieuwing op en rond de A7 Zuidelijke Ringweg Groningen.*

De wens om dit project integraal en gezamenlijk aan te pakken wordt hier expliciet kenbaar gemaakt. Dit is vervolgens ook terug te zien in de oprichting van één projectorganisatie Aanpak Ring Zuid. In deze projectorganisatie zit van elke partij (Rijk, provincie, gemeente) tenminste één vertegenwoordiger. Het Rijk wordt in de projectorganisatie vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat Dienst Noord-Nederland (V&W, Provincie Groningen, Gemeente Groningen, 2009).

Zoals eerder kort vermeld, hoeft het project in de planuitwerkingsfase maar met één variant aan de slag te gaan. ARZ is opgenomen in de Crisis en Herstelwet en volgde hierdoor een versnelde procedure (ARZ, 2014a). Er hoefden namelijk niet meerdere trajectnota's met alternatieven en milieueffectrapportages gemaakt te worden (R8). Dit scheelt veel middelen (tijd en moeite en daarmee geld) in de uitwerking van het ontwerp van het project.

### **Op weg naar een Tracébesluit 2011-2014**

In het ontwerp in de planuitwerkingsfase zijn verschillende stappen gezet, waarbij uit elk product een verbetering ontstaat in een volgende stap. Dit gebeurt in de volgende informele en procedurele stappen (ARZ, 2014a):

*BVA → voorlopig ontwerp → definitief ontwerp →  
Ontwerp Tracébesluit → Tracébesluit → Wijzigingstracébesluit*

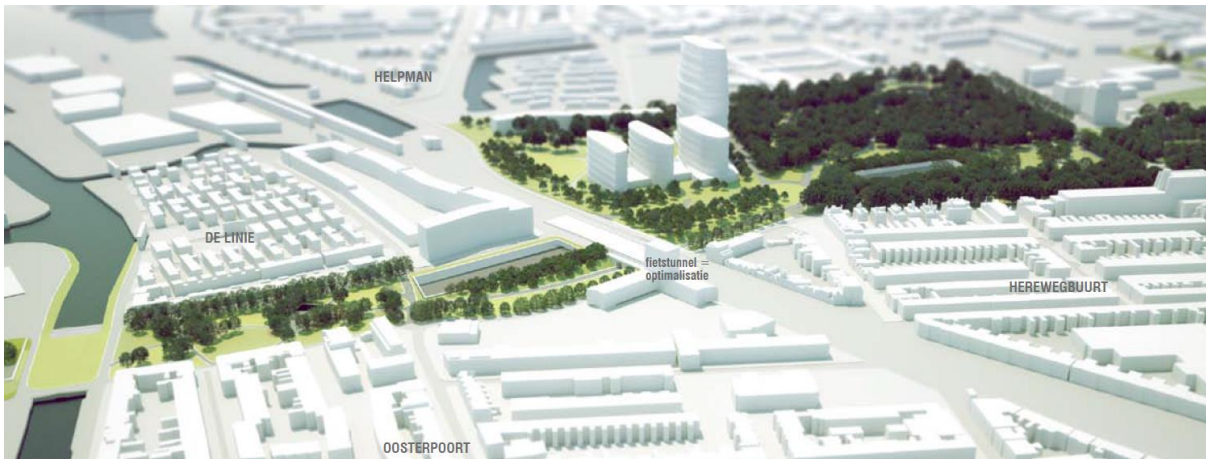
In de eerste fases is geen sprake van formele inspraakmomenten, “maar zijn vooral gebruikt om de omgeving bij het ontwerpproces te betrekken (ARZ, 2014a: 19)”. Dit is gebeurd door middel van platforms voor bewoners(organisaties), bedrijven en weggebruikers , bijeenkomsten (algemeen en specifiek voor bewoners van deelgebieden) en gesprekken met bewonersorganisaties. Het Voorlopig Ontwerp in 2011 is de eerste uitwerking van het BVA (ARZ, 2014c). Op de laatste drie besluiten zijn wel officiële inspraakprocedures van toepassing. Zij liggen gedurende zes weken ter inzage. Inspraakmogelijkheden zijn schriftelijk per post, schriftelijk via internet en mondeling (ARZ, 2013). In totaal zijn 291 inhoudelijk unieke zienswijzen ingediend door 792 personen en organisaties. Wijzigingen van het wegontwerp in het definitieve TB zijn op basis van hieruit voortgekomen wensen en door gebruik van recentere verkeersmodellen.

Inhoudelijk gezien was het mogelijk om de meeste maatregelen voorgesteld in het bestuurlijk voorkeursalternatief toe te passen en uit te werken in het uiteindelijke Tracébesluit. Alleen de nieuwe aansluiting die voorgenomen was op bij de Bornholmstraat te plaatsen is bij Driebond/Eemspoort gekomen, zodat dit industrieterrein beter bereikbaar is en het verkeer niet via het Winschoterdiep hoeft (ARZ, 2014a). Verder is het knooppunt Vrijheidsplein zo geoptimaliseerd dat het minder ruimte in beslag neemt dat het BVA voor ogen had. Tot slot is in de uitwerking een parallelstructuur waarbij het doorgaande en lokale verkeer gescheiden worden tussen het Vrijheidsplein en Julianaplein.

#### **Ruimtelijke kwaliteit in de vorm van Inrichtingsplannen 2013-2014**

Tegelijkertijd met de (O)TB plannen zijn door de Gemeente Groningen (ontwerp) inrichtingsplannen gecreëerd. Deze plannen zijn opgesteld voor vier gebieden gelegen rondom de zuidelijke ringweg die als gevolg van de plannen beïnvloed worden (Gemeente Groningen, 2014b). De Ontwerp Inrichtingsplannen zijn in overleg met betrokken bewoners en andere belanghebbenden tot stand gekomen (Gemeente Groningen, 2014c). Er is veel aandacht geweest voor fietsers en voetgangers en voor een groen. Het verkeersgebruik en de inrichting van de openbare ruimte wordt door de inrichtingsplannen verbeterd bij de Maaslaan, de Vondellaan, Helpman en voor het Zuiderplantsoen. Dit laatste is een nieuw park, een tegenhanger van het in Groningen bekende en populaire Noorderplantsoen, dat gerealiseerd wordt op de deksels van de verdiepte ligging. Het Zuiderplantsoen moet voor een verbeterde leefomgeving en goede ruimtelijke inpassing zorgen. Dit door de barrièrewerking tussen noord en zuid te verkleinen, lange (historische) lijnen te verbinden en te versterken, de leefbaarheid direct langs de weg zo groot mogelijk te maken en de kwaliteit van de stedelijke openbare ruimte in het zuidelijke stadsdeel te vergroten (Gemeente Groningen, 2014b). Door het Zuiderplantsoen wordt ook het Sterrebos dat door de snelweg doorsneden was weer als vanouds hersteld en verbonden. In onderstaande Figuur 21 is een visualisatie van het Zuiderplantsoen te zien.





Figuur 21: Visualisatie Zuidplantsoen (Gemeente Groningen, 2014b: 20)

## 11.4 Realisatiefase: 2014 tot heden

### Realisatieovereenkomst en Plan van Aanpak 2014

De getekende realisatieovereenkomst (ARZ, 2014b) is het eindproduct van de planuitwerking en hiermee het begin van de realisatiefase. In de realisatieovereenkomst wordt nogmaals besloten dat de drie partijen de samenwerking aangaan om Aanpak Ring Zuid samen tot een gerealiseerd project te brengen. De te realiseren verbeteringen of maatregelen en gemaakte afspraken worden hierin nogmaals op papier gezet. In het Plan van Aanpak wordt vervolgens invulling gegeven aan de afspraken. “Het plan beschrijft hoe het project wordt uitgevoerd binnen de algemeen geldende kaders van en randvoorwaarden op het gebied van scope, tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie” (ARZ, 2014c: 4).

### De markt betrekken: aanbesteding en optimalisaties 2014-2016

Tijdens de realisatiefase wordt door middel van aanbesteding de markt bij het project betrokken voor de bouw en realisatie. In de planuitwerkingsfase is, parallel aan het realiseren van een Tracébesluit, deze aanbesteding door de projectorganisatie al zo goed mogelijk voorbereid. Door middel van een Design en Construct contractmodel wordt Aanpak Ring Zuid door een aannemer gebouwd (ARZ, 2014b; R3). Het voornemen uit de verkenning om de markt al eerder te betrekken door “een integrale gebiedsontwikkelings-variant als PPS” is niet gelukt (Regio Groningen-Assen, 2006: 17).

In de aanbesteding wordt gebruik gemaakt van een ‘concurrentiegerichte dialoog’ (ARZ, 2014b). Het doel van de aanbesteding is een bod te krijgen dat op financieel gebied en ruimtelijke kwaliteit zo gunstig mogelijk is. Verschillende geïnteresseerde partijen mochten de dialoog met de opdrachtgever (projectbureau ARZ) aangaan. Een belangrijke vraag vanuit ARZ hierbij was “hoe de aannemer met de

omgeving om denkt te gaan” (R6). Uiteindelijk konden drie geselecteerde partijen inschrijven en een ontwerp maken. Door de vele eisen en randvoorwaarden in het aanbestedingscontract ontstaat slechts een kleine bandbreedte van vrijheid in het ontwerp (R3, R7). Dit komt onder andere door strenge geluidstesten en gedetailleerde regelgeving. Er zit iets meer vrijheid voor de aannemer in het bepalen van de manier en fasering van het bouwen (R7). Dit alles is echter wel gebruikelijk voor grote infrastructuurprojecten zoals deze (R3).

Wat wel bijzonder is, is dat wanneer door middel van een gunstige aanbesteding geld overblijft, dit niet terug zal gaan naar het rijk en de provincie, maar ingezet worden om drie optimalisaties in het project te verwezenlijken (R9). Dit zijn wensen die in eerste instantie niet binnen het projectbudget passen, maar waar een aannemer wellicht een oplossing voor heeft. Mocht het aanbestedingsresultaat onvoldoende zijn, dan kunnen zogenoemde ‘no-regretmaatregelen’ gedaan worden. No-regretmaatregelen zijn onderdelen die moeten worden gerealiseerd zodat de optimalisaties in de toekomst nog mogelijk zullen zijn. Wanneer deze maatregelen niet meteen gedaan worden, zal dit later veel tijd en geld kosten omdat ze niet gemakkelijk aangepast kunnen worden” (ARZ, 2014b).

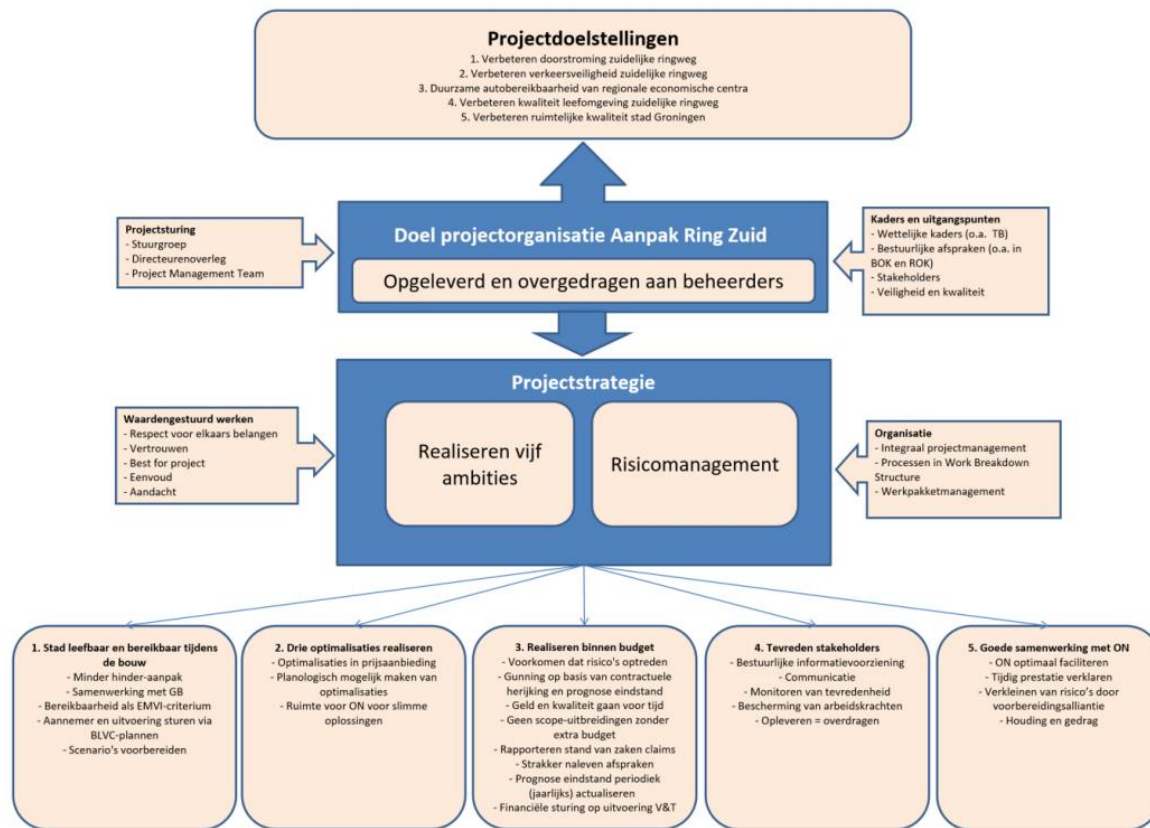
De optimalisaties bij Aanpak Ring Zuid zijn:

- een fiets- en voetgangerstunnel bij de Esperantostraat;
- een pakket maatregelen vergroening en duurzaamheid (o.a. groen Julianaplein);
- een volledige aansluiting van de Europaweg op de Zuidelijke Ringweg.

Het selectieproces van de aannemer gaat volgens verschillende criteria op basis van geld én kwaliteit (R6). Dit wordt ook een ‘economische meest voordelige inschrijving (EMVI)’ genoemd (Provincie Groningen, 2016). Er wordt gekeken naar opgestelde risicobeheersplannen over de garantie van bereikbaarheid, behouden draagvlak bij stakeholders, techniek, leidingen/kabels etc. (R6). Ruimtelijke kwaliteit van het ontwerp komt daarnaast naar voren in de vormgevingsplannen. Hier wordt zo streng op geselecteerd dat het een zogenaamd ‘knock out criterium’ is: “de ruimtelijke kwaliteit moet goed zijn, anders gaat de kandidaat niet door in het aanbestedingsproces” (R6). De combinatie Herepoort i.o. (bestaande uit Max Bögl Nederland BV, Züblin Nederland BV, Oosterhof Holman Infra BV, Koninklijke Sjouke Dijkstra BV, Roelofs Wegenbouw BV en Jansma Drachten BV) kwam uiteindelijk als beste uit de verf en is aangenomen als opdrachtnemer. Zij gaat het project inclusief de drie optimalisaties realiseren voor een prijs van €388 miljoen (Provincie Groningen, 2016).

## Projectplan na gunning (feb 2016)

Het doel is om eind 2020 de vernieuwde zuidelijke ringweg open te stellen voor weggebruikers. Alle projectdoelstellingen en strategieën staan in Figuur 22 duidelijk en overzichtelijk weergegeven.



Figuur 22: Projectdoelstellingen en -strategieën.

## 11.5 Geraadpleegde literatuur

ARZ (2013). *Ontwerptracébesluit*.

ARZ (2014a). *Tracébesluit 2014*.

ARZ (2014b). *Realisatieovereenkomst Zuidelijke Ringweg Groningen Fase 2. Aanvullende overeenkomst bij de Bestuursovereenkomst*.

ARZ (2014c). *Plan van Aanpak Realisatiefase*.

Gemeente Groningen (2014a). *Aanpak Ring Zuid Inrichtingsplannen. Zuiderplantsoen, Maaslaan, Vondellaan, Helpman*.

Gemeente Groningen (2014b). *Nota van Antwoord Ontwerp Inrichtingsplannen*.



Kwaliteitsteam ZRG (2009). *Advies kwaliteitsteam Zuidelijke Ring Groningen*. Door T. Venhoeven, N. Verdonk, T. Hoek.

Projectorganisatie ZRG (2009a). *Rapportage Verlengde Verkenning. Wat wordt de toekomst van de Zuidelijke Ringweg Groningen? Naar een bestuurlijk Voorkeursalternatief*.

Projectorganisatie ZRG (2009b). *Rapportage raadpleging Zuidelijke Ringweg Groningen 2e fase*.

Provincie Groningen (2016). *Definitieve gunning project Aanpak Ring Zuid*. Door J. Lingbeek

Regio Groningen-Assen (2006). *Netwerkanalyse Regio Groningen-Assen 2030. Nationaal stedelijk netwerk*.

Regio Groningen-Assen (2006). *Verkenning Alternatieven Zuidelijke Ringweg Groningen*. Door S. Huijting

Rijkswaterstaat (2008). *Projectplan Verlengde verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen. Naar een bestuurlijk voorkeursbesluit*. Door B. van der Meulen

V&W (2002). *Tracébesluit Rijksweg 7, Zuidelijke Ringweg Groningen, Langman-maatregelen*. Door T. Netelenbos

V&W (2007). *Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e fase*.

V&W, Provincie Groningen, Gemeente Groningen (2009). *Bestuursovereenkomst*.

## 12. Bijlage 2: Tijdelijk Groningen Spoorzone

---

### 12.1 Het verleden: 2008-2010

#### **De eerste plannen**

De provincie Groningen is initiatiefnemer van het gehele project en opdrachtgever richting ProRail. ProRail is de enige wettelijk toegestane partij in Nederland die opdrachten voor verbetering van het spoor mag geven aan hiervoor gecertificeerde aannemers.

De opgave voor het gehele stationsgebied is tweeledig (Gemeente Groningen, 2011). Enerzijds is dit “Spoorknoop Groningen” waar alle spoorse maatregelen en bijbehorende vernieuwingen aan het station voor de periode tot 2020 in zitten. Anderzijds is dit een “Ontwikkelingsvisie Stationsgebied” voor de langere termijn van het station als dynamo en economische kerngebied van de stad.

In 2008 is al begonnen met de eerste plannen voor een doorkoppeling van de sporen. Dit kon heel simpel door een bruggetje erbij, men zou dan klaar zijn voor zo’n €40 miljoen (R4). Dit zou echter niet tot een kwalitatief hoog stationsgebied leiden, dus de plannen moesten aangepast worden tot een traverse of tunnel, wat leidde tot een uitgebreid (kwaliteits)onderzoek in de verkenningsfase.

### 12.2 Verkenningsfase: 2010-2014

#### **Voorkeursalternatief Stationsgebied 2011**

Op basis van een onderzoeksrapport van Movares en De Zwarte Hond (2011) waar verschillende scenario’s zijn onderzocht, is een voorkeursalternatief als basis voor de Ontwikkelingsvisie van het Stationsgebied bepaald. Benadrukt wordt dat dit voorkeursalternatief een “uitspraak over de ambitie voor het Stationsgebied” is (Gemeente Groningen, 2011: 5) en geen vaststaand plan. Dit betekent dat er nog veel ruimte voor toekomstige keuzes wordt vrijgelaten. In dit voorkeursalternatief worden de volgende dingen voorgesteld:

- Een schuine traverse
- Verplaatsing van het busstation naar de zuidzijde
- Een nieuwe zuidelijke stadsentree in de vorm van een stedelijke “Emmaboulevard” tussen Parkweg en Julianaplein
- Nieuwe stedelijke ontwikkeling aan de zuidzijde
- Transformatie aan de voorzijde van een verkeersplein naar een verblijfsplein.

Op een plankaart zou dit er als onderstaande Figuur 23 komen uit te zien (Movares & De Zwarte Hond, 2011). Dit voorkeursalternatief is op 20 juli 2011 door de Raad van de Gemeente Groningen vastgesteld.



Figuur 23: Schematische weergave Voorkeursalternatief 2011.

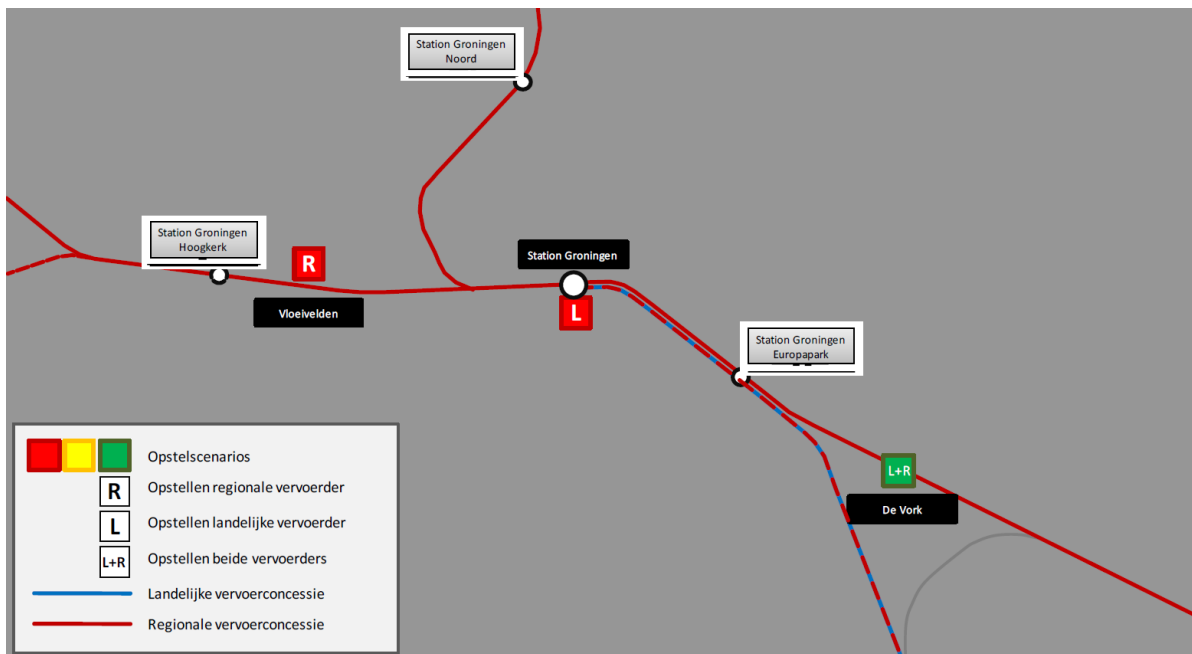
### Alternatievenstudies Spookknoep Groningen 2011-2012

Het voorkeursalternatief voor de ontwikkelingsvisie van het Stationsgebied bepaald in grote mate ook de uitwerking voor de spoorse maatregelen van het project (Provincie Groningen, 2012). De spoorse maatregelen bestaan uit drie onderdelen, namelijk het Opstellen, Station en Spoor. Een alternatievenstudie met drie deelstudies over deze onderdelen heeft geleid tot onderzoek naar acht spooralternatieven, drie opties voor transfers en zeven opstellocaties. Uiteindelijk zijn een aantal wensen als voorkeursvarianten opgegeven, die hieronder beschreven worden (ProRail, 2012). Het budget dat bij deze wensen beschikbaar is komt neer op ongeveer €149 miljoen euro en wordt grotendeels gefinancierd uit het RSP.

#### Opstellen

Om groei van het treinverkeer door doorkoppeling en extra diensten mogelijk te maken, is meer ruimte voor perrons nodig. Daarnaast is hiervoor ook uitbreiding van het opstel terrein nodig. Het huidige

opstelterrein bij het station Groningen kan echter nauwelijks uitgebreid worden omdat het al tegen de wettelijk toegestane normen zit. Daarnaast heeft de gemeente de wens om dit terrein voor gebiedsontwikkeling te gebruiken. Een verplaatsing van het opstelterrein was om deze drie redenen dus de gewenste oplossing. Na een locatieonderzoek naar zeven mogelijke alternatieven bleek het terrein “De Vork” in Haren de meest geschikte locatie voor een nieuw opstelterrein, omdat het niet te ver weg ligt en een bestemming heeft die relatief gemakkelijk aangepast kan worden (ProRail, 2012). Overige opties waren onder andere Westpoort, Groningen lokaal, Onnen, Suikerunie/Vloelvelden. Zie onderstaande Figuur 24 voor de locatie van verschillende mogelijkheden voor opstelterreinen (ProRail, 2012: 18).



Figuur 24: Ligging en mogelijkheden opstelterrein.

### Station

Door langere treinen en het doorkoppelen van treinen is een ongelijkvloers overstap (traverse of tunnel) noodzakelijk. Er is in eerste instantie voorkeur voor een ‘schuine’ passerelle als transferoplossing, omdat dit “een goede aansluiting [biedt] op de perrons, de RegioTram, het busstation, het voorplein en [...] een toekomstige interwijkverbinding mogelijk [maakt]” (Provincie Groningen, 2011: 5). Een ‘rechte’ verbinding die aansluit op het monumentale stationsgebouw is echter ook een goede mogelijkheid.

### Spoor

Nieuwe spoorconfiguratie in de vorm van het doortrekken van sporen en creëren van extra perrons. Daarnaast is het de wens om ruimte te houden voor een verblijfsplein met commerciële voorzieningen tussen het stationsgebouw en de perrons. De voorkeur gaat uit naar een variant met verbetering van

de transferruimte op het station. Hiervan zijn twee opties mogelijk: met of zonder een fly-over bij de Peizerweg.

### **Voorkeursalternatief Spookknoop Groningen 2013-2014**

Op basis van de uitkomsten van de alternatievenstudies is in 2013 door ProRail een variantenstudie begonnen waarin de voorkeursalternatieven verder uitgewerkt zijn. Dit heeft geleid tot één integraal voorkeursalternatief waar Opstellen, Station en Spoor bijeen komen. Ten eerste was voor Opstellen de keuze duidelijk, die ging naar de locatie “De Vork”.

Ten tweede was voor het Station de keuze tussen een rechte tunnel “Links” en een schuine traverse “Rechts”. De tunnel links verbindt de perrons met het monumentale stationsgebouw, terwijl de traverse rechts naast een perronverbinding ook een interwijkverbinding is. De traverse rechts komt uit op het perronplein tegenover de werkmanbrug. De tunnel links kan in de toekomst nog uitgebreid worden met een schuine loopbrug als interwijkverbinding. Beide varianten zijn in staat om in de toekomst de aan de zuidkant gewenste entree ook te faciliteren. De zudentree is een sterke wens van alle partijen, maar zit in dit voorkeursalternatief nog niet in de projectscope gezien de beschikbare financiële middelen (ProRail, 2014).

Uitgangspunten voor vormgeving en inrichting van de transfer zijn onder andere dat deze (ProRail, 2014):

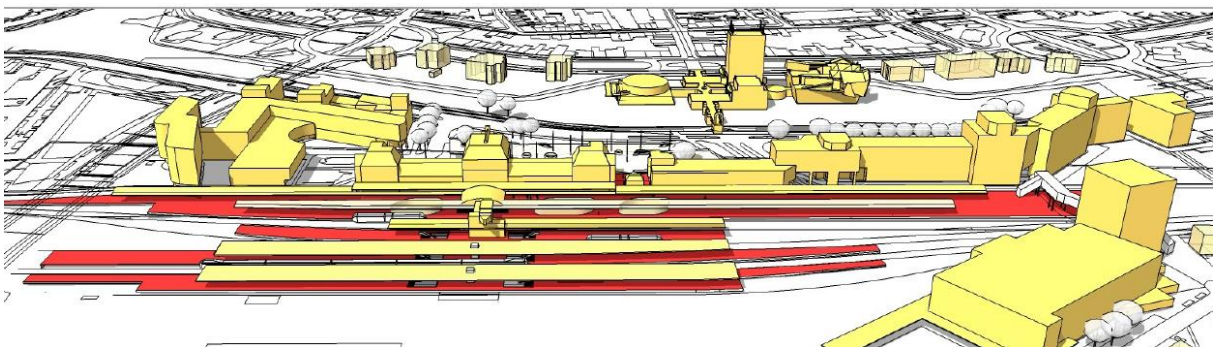
- Bijdraagt aan een hoogwaardig vervoerknooppunt en korte overstaptijden
- Treindiensten van het Spoorplan faciliteert
- Het monumentale ensemble respecteert
- Sociaal veilig, toegankelijk en duurzaam is
- Een volwaardig eindbeeld kan zijn bij elke realisatiestap
- Kan functioneren als interwijkverbinding
- Aantrekkelijk is voor commerciële exploitatie
- In combinatie met het omgevingsdomein een goede verblijfskwaliteit heeft
- Voorziet in een goede inpassing van de ketenfaciliteiten (fiets, bus, taxi, kiss&ride, P&R)

Op basis van deze uitgangspunten is uiteindelijk de voorkeur gemaakt voor de tunnel variant links. Betrokken bestuurders en de gemeenteraad hadden hier al een sterke voorkeur voor. Daarnaast is dit ook in overeenstemming met het advies van het kwaliteitsteam. Zij pleiten namelijk voor een hernieuwd gebruik van de stationsmonumenten (R8). “Niet alleen het iconische ontvangstgebouw, maar ook de kappen en de traverse met het seinhuis zijn van historische betekenis” (ProRail, 2014:

28). Door de tunnel kan dit alles behouden blijven, terwijl de monumentale kappen bij een traverse niet gespaard konden blijven (R8). Naast het argument voor de ruimtelijke en architectonische kwaliteit, is de tunnel ook een logische reizigersroute die meer ruimte overhoudt voor reizigersbewegingen en verblijfsdomein (ProRail, 2014). Een tunnel zorgt voor minder te overbruggen hoogteverschil dan een traverse, waardoor een groter reizigersgemak ontstaat (R4).

Ten derde was voor het Spoor de keuze tussen meer transferruimte met of zonder een fly-over. Doordat voor één van deze opties sterk de voorkeur uitging, maar het financieel niet in de raming paste, heeft de provincie in 2013 het budget uitgebreid met €35 miljoen (ProRail, 2014). De uiteindelijke voorkeursvariant Spoor is een combinatie van de kwaliteit van beide opties. Alle sporen worden hierin richting het zuiden verplaatst. Het nieuwe spoor 1 komt te liggen ten hoogte van het huidige spoor 4. Hierdoor wordt extra transferruimte gecreëerd voor een perronplein tussen het stationsgebouw en de sporen en kan het stationsgebouw haar functie behouden.

Door de drie elementen samen te voegen, ontstaat een integraal ontwerpplan voor het Stationsgebied, waar een schematische weergave van te zien is in onderstaande Figuur 25 (ProRail, 2014: 36).



Figuur 25: Schematische weergave van de integrale voorkeursvariant voor het Stationsgebied.

Gedurende de onderzoeken in het verkenningsproces is ook veel samenwerking met de omgeving geweest. In een 'intensief communicatietraject' zijn de plannen, ambities en consequenties voor het stationsgebied besproken tijdens informatiemarkten, kleinere sessies met direct aanwonenden, buurtverenigingen en belangenvertegenwoordigers (Groningen Spoorzone, 2014: 63). Uit de reacties bleek in het algemeen goed draagvlak voor de plannen te zijn, men was onder andere over de verbeterde dienstregeling, doorkoppeling van de regionale lijnen en aanpak van het hoofdstation met een meer centrale rol voor het stationsgebouw positief. Belangrijke aandachtspunten die uit de participatie met omwonenden, belanghebbenden en geïnteresseerden kwamen zijn (Groningen Spoorzone, 2014):

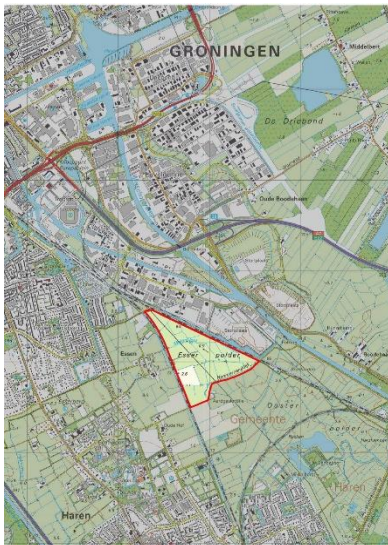
- Sociale veiligheid: maak volop gebruik van ervaringen elders
- Toekomst van de Blauwe Brug: breng daadwerkelijk gebruik in kaart
- Stadsbalkon: behoud de functie en creëer meer respect voor stationsgebouw en verbeter toegankelijkheid
- Inpassen van het nieuwe opstelterrein De Vork: beperk geluid- en lichteffecten
- Geluid en trillingen: onderzoek de mogelijkheid voor het verplaatsen van wissels en andere maatregelen voor minder overlast voor de omgeving

## 12.3 Planuitwerkingsfase: 2014 tot heden

Het voorkeursalternatief en bijbehorend Planuitwerkingsbesluit die in 2014 besloten zijn, worden gezien als start van de planuitwerkingsfase.

### Provinciaal inpassingsplan Opstelterrein De Vork 2015

Op basis van de beslissing over de locatie van het opstelterrein dat op de Vork in Haren zal komen, is een provinciaal inpassingsplan opgesteld. Het belang van de provincie in dit inpassingsplan komt doordat “het opstelterrein [...] bestemd [is] voor het faciliteren van zowel de landelijke vervoerder (momenteel NS) als de regionale vervoerder (momenteel Arriva)” (Provincie Groningen, 2015: 5). Dit is de reden dat de provincie de verantwoordelijke partij voor de planologische procedure is. Het terrein ligt tussen de spoorplitsing van Groningen en enerzijds Winschoten, anderzijds Zwolle, zoals te zien is in onderstaande Figuur 26.

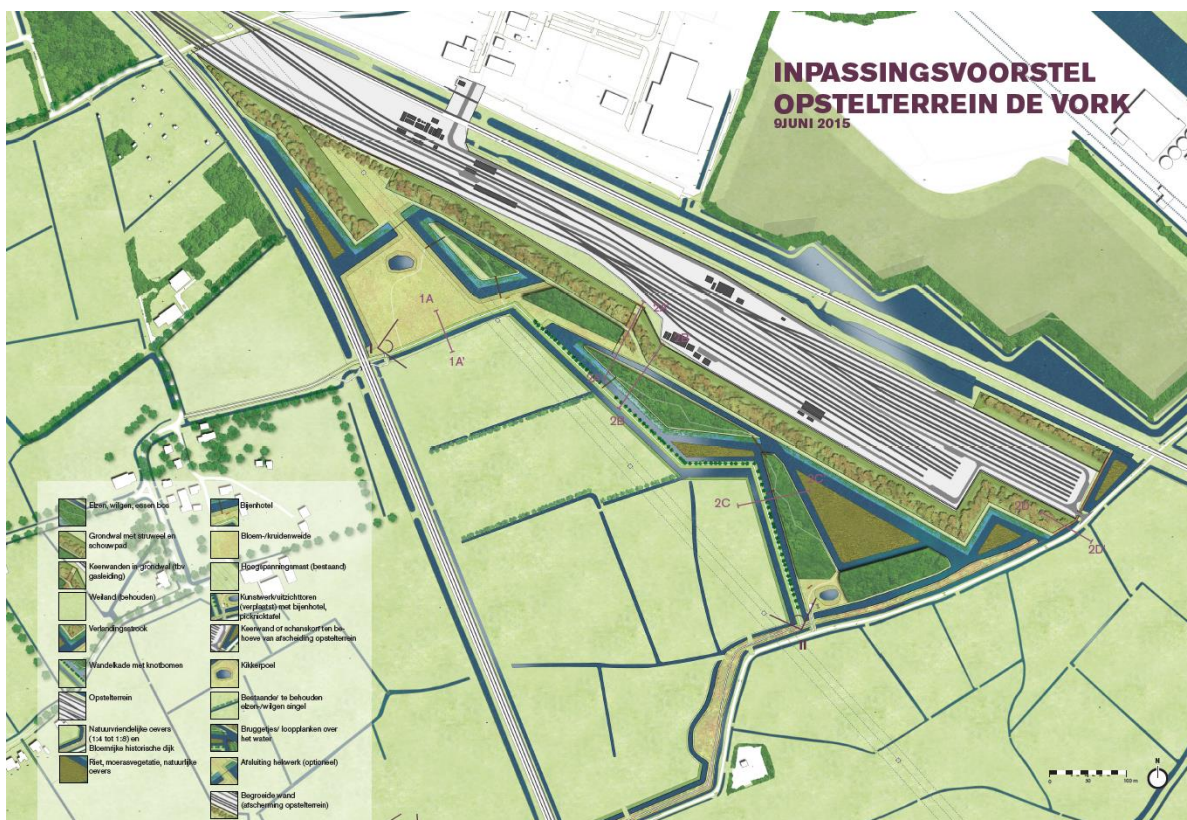


Figuur 26: Locatie Opstelterrein 'De Vork'.



Zoals ook eerder al beargumenteerd, was de keuze voor deze locatie relatief snel gemaakt. Het voordeel van De Vork is dat beide vervoerders hier een spoor hebben, er dus geen nieuw spoor aangelegd hoeft te worden en ze niet elkaars spoor hoeven te gebruiken. Daarnaast ligt deze locatie niet te ver weg van het station, waardoor de exploitatie-, beheer- en onderhoudskosten lager zijn (Provincie Groningen, 2015). Ook niet onbelangrijk is het argument dat deze locatie weinig negatieve consequenties heeft voor de omgeving en ecologie.

In het maken van het inpassingsplan is veel rekening gehouden met de ruimtelijke kwaliteit. Belangrijk hiervoor is het compenseren voor water, het behouden van de agrarische functie en het versterken van de aantrekkelijkheid als natuurgebied voor bewoners (Provincie Groningen, 2015). Ook zijn onderzoeken gedaan naar de effecten voor o.a. lucht, geluid, veiligheid, milieu; dit was allemaal acceptabel. In de plannen is gekozen voor LED verlichting om de negatieve effecten van licht te minimaliseren. Door architectenbureau Bosch Slabbers is op basis van deze voorwaarden een ontwerp gemaakt, zie onderstaande Figuur 27. Het inpassingsplan is definitief vastgesteld in december 2015.



Figuur 27: Ontwerp landschappelijke inpassing Opstelsterrein De Vork.



## **Bestemmingsplan Station 2015-heden**

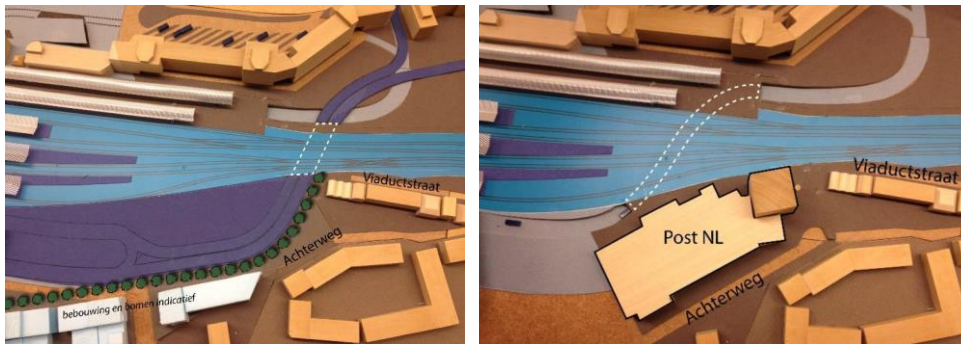
De stappen voor het aanpassen van het bestemmingsplan gaan via een voorontwerp, een ontwerp en een definitieve versie. Op basis van de voorkeursalternatieven, is door de gemeente Groningen in 2015 een voorontwerp voor een bestemmingsplan geleverd. Het bestemmingsplan moet zo gewijzigd worden dat de bedachte maatregelen voor het stationsgebied uitgevoerd mogen worden. Naast de eerder genoemde ontwikkelingen, zijn nu ook de bustunnel en de zudentree aan de projectscope toegevoegd. Hier was eerder nog niet over besloten, omdat er geen budget voor was.

### Planinhoud

Deels resumerend, deels nieuw, de belangrijkste onderdelen van het plan zijn (Gemeente Groningen, 2015; Gemeente Groningen, 2016):

- Een perronplein met commerciële voorzieningen en behoud van historische ruimtelijke kwaliteit en architectuur.
- Een transformatie van het karakter van het voorplein van verkeer naar een groen verblijfplein.
- Fietsvoorzieningen in de vorm van een nieuwe ondergrondse fietsenstalling aan de zuidzijde en een fietstunnel.
- Voetgangerstunnel voor snelle overstap tussen verkeersmodaliteiten voor reizigers, als interwijkverbinding en die bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit en sociale veiligheid.
- Zuidzijde van het station met een zudentree, een levendig plein met een hoogstedelijk karakter en kansen voor gebiedsontwikkeling. “De ambitie is om het station van Groningen een dubbele oriëntatie te geven en het zuidelijke deel van het stationsgebied te transformeren naar een dynamisch gebied met een mix van stedelijke functies” (Gemeente Groningen, 2016: 19). Over de precieze invulling van het gebied zal een ruimtelijk plan opgesteld worden (Groningen Spoorzone, 2016a).
- Verplaatsing van het busstation naar de zuidzijde inclusief een bustunnel. In eerste instantie gaat het om 6 bushaltes. De wens is om in de toekomst het gehele busstation te verplaatsen, omdat dit nu een chaotisch, onprettig en onveilig terrein is (R4). De plannen voor een lange variant (zie Figuur 28) waren eigenlijk al besloten, maar toen Post NL liet weten uit hun pand te willen, openden dit hernieuwde discussie. Uiteindelijk is, ook op basis van intensief overleg met de omgeving, besloten deze kans niet te laten gaan (Groningen Spoorzone, 2015). In 2016 is de aankoop van de PostNL locatie afgerond en is vervolgens inderdaad besloten om de korte variant van de bustunnel aan te leggen (Groningen Spoorzone, 2016a). Ook ontstond hierdoor de mogelijkheid om het busstation ‘gestrekt’ aan te leggen, wat de veiligheid bevordert. Bij een gestrekt busstation liggen alle bushaltes namelijk aan één lang perron. (Groningen Spoorzone, 2016a; Groningen Spoorzone, 2016b). Zo ontstaat één “OV terminal”, zonder

verschil tussen bus en trein; alles krijgt dezelfde uitstraling en wordt door dezelfde tunnel bediend (R4).



Figuur 28: Korte (links) en lange (rechts) variant bustunnel (Groningen Spoorzone, 2015).

Al met al is de ambitie om van het stationsgebied een efficiënte OV hub en een plezierige verblijfsplek te creëren. Dit alles wordt gecreëerd met de provincie als de financieel risico dragende partij, door haar investering uit onder andere het RSP. De gemeente heeft in maart 2016 besloten om ruim €29 miljoen beschikbaar te stellen voor het project voor de fietsmaatregelen. Hiermee zijn alle bovenstaande onderdelen van het project financieel gedekt.

### Participatie

Niet alleen voor het bepalen van het voorkeursalternatief, ook voor het bestemmingsplan is actief de dialoog gevoerd met de omgeving. Ook over de mogelijkheden met die het overkopen van het Post NL gebouw met zich meebrengt is door de gemeente in werksessies samengewerkt met de buurt en andere belanghebbenden. Hierin is onder andere ook samen overlegd, geschetst en ontworpen. Op 16 juni 2015 is daarnaast een algemene informatiemarkt georganiseerd waar deskundigen aanwezig waren om vragen te beantwoorden. Tenslotte is overleg geweest met de belangrijke stakeholders in het project. Dit zijn: waterschap Hunze en Aa's, Veiligheidsregio Groningen, commissie Welstandszorg Groningen, N.V. Nederlandse Gasunie, N.V. Waterbedrijf Groningen, KPN Telecom, Enexis B.V., Ziggo, Tennet TSO B.V. en de projectpartners.

Naast participatie was er natuurlijk ook een officiële inspraakprocedure. Het voorontwerp bestemmingsplan heeft vier weken ter inzage gelegen, waar verschillende reacties op gegeven zijn. Alle reacties en antwoorden van de Stuurgroep staan in een reactierapport (Groningen Spoorzone, 2016a).

## Milieueffecten

Door middel van een vormvrije m.e.r.-beoordeling zijn de milieueffecten van het bestemmingsplan onderzocht door BügelHajema adviseurs (2016) voor geluid, trillingen, externe veiligheid, lucht, natuur, stedenbouwkundige impact, archeologie, bodem en water. In het ontwerp bestemmingsplan zijn op sommige onderdelen de milieueffecten nog uitgebreider onderzocht, op basis van de ingekomen reacties. Uiteindelijk blijkt het dat “het bestemmingsplan Hoofdstation Groningen geen belangrijke nadelige milieugevolgen heeft” (Gemeente Groningen, 2016: 23).

## 12.4 Realisatiefase: 2015 tot heden

De voorbereiding en aanbesteding van de plannen is inmiddels gaande. Dit wordt in drie contracten, volgens de drie onderdelen Opstellen, Spoor en Station, aan de markt uitbesteed. Wat opvalt is dat het project gefaseerd gerealiseerd wordt. Het doel is om voor 2021 alle verbeteringen aan het stationsgebied te hebben uitgevoerd, zodat dan de verbeterde dienstregeling in kan gaan (Groningen Spoorzone, 2015). Tegen die tijd wil de gemeente ook in de meest minimale variant een zudentree en aanhechting met de Parkweg hebben (R6).

### **Aanbestedingscontract Opstellen**

Provinciaal inpassingsplan is eind 2015 goedgekeurd. Dit betekent dat de realisatie van start kan, en dat is ook gebeurd. Na de aanbestedingsprocedure waarop 4 partijen hadden ingeschreven, is in mei 2015 de opdracht gegund aan Aannemersbedrijf Oosterhuis B.V. voor €8,2 miljoen (TenderNet, 2016). Midden 2016 zijn de eerste werkzaamheden voor het nieuwe opstelsterrein gestart (Groningen Spoorzone, 2015).

### **Aanbestedingscontracten Spoor en Station**

De aanbestedingscontracten voor onderdeel Spoor en het onderdeel Station (“Civiel” genoemd), zijn momenteel nog in voorbereiding. De contracten gaan als “best value procurement” vorm met extra tijd voor waarde na gunning (R3). Al met al kost het ongeveer anderhalf jaar aan aanbesteding en voorbereiding voordat het bouwen echt kan beginnen. Na verwachting zullen in 2018 de eerste werkzaamheden aan het station gebeuren.

De partijen die opdrachtnemer worden bij Spoor en Station moeten het ook samen gaan doen (R3). Om de concurrentie zo groot mogelijk te krijgen is het opgedeeld in twee contracten, maar de projecten staan niet los van elkaar en samen moet de meest optimale situatie gecreëerd worden.

Hierbij wordt ook veel waarde gehecht aan architectuur en (ruimtelijke en historische) kwaliteit om het “ook echt een mooi station te laten worden” (R3). “We streven er naar om de architect ruimte voor een integraal ontwerp te geven wat ons het mooiste station binnen het beschikbare budget oplevert. Uiteraard met respect voor de monumentale waarde.” (Groningen Spoorzone, 2016b: 2). De afweging wordt beoordeeld op kwaliteit. Er moet een goed evenwicht gecreëerd worden tussen bijvoorbeeld kwalitatief hoogwaardige uitstraling en hinder voor reizigers (R4). Slechts algemene voorwaarden worden hiervoor gegeven, geen voorkeur vanuit het kwaliteitsteam voor bepaalde elementen (R8). Belangrijke punten waar de aannemer op beoordeeld wordt zijn: functionaliteit voor reizigers, kwalitatieve afwerkingen, materialen, sferen, architectuur, relatie tussen nieuwbouw en monumenten (stationsgebouw en seinhuis), integraal mooi plan en de zudentree (R7). Dit wordt integraal door het projectteam besloten.

## 12.5 Geraadpleegde literatuur

BügelHajema Adviseurs. (2016). *Vormvrije m.e.r.-beoordeling, bestemmingsplan Hoofdstation Groningen. Definitief*. Door P.W. Rienstra

Gemeente Groningen. (2011). *Raadsvoorstel Voorkeursalternatief Stationsgebied*. Door J.P. Rehwinkel

Gemeente Groningen. (2015). *Bestemmingsplan Hoofdstation Groningen. Versie Voorontwerp*.

Gemeente Groningen. (2016). *Bestemmingsplan Hoofdstation Groningen. Versie Ontwerp*.

Groningen Spoorzone. (2014). *Reactierapport Groningen Spoorzone*.

Groningen Spoorzone. (2015). *Reactierapport Mogelijkheden PostNL-locatie*.

Groningen Spoorzone. (2016a). *Reactierapport Voorontwerp Bestemmingsplan Hoofdstation Groningen*

Groningen Spoorzone. (2016b). *Bewonersbrief Ontwerp Bestemmingsplan*. Door P. De Rook

Movares & De Zwarte Hond. (2011). *Groningen Stationsgebied. Rapportage Voorkeursalternatief*.

ProRail. (2012). *Alternatievenstudie Knoop Groningen (Spoorzone) Deelstudie Opstellen*. Door J.A. Gersjes

ProRail. (2012). *Spoorknoop Groningen Alternatievenstudiefase*. Door E. Kassies, M. Maarschalkerweerd, J.A. Gersjes

ProRail. (2014). *Spoorknoop Groningen Ontwerpverantwoording Voorkeursvariant*. Door E. Kassies

Provincie Groningen. (2011). *Voortgang Stationsgebied Groningen*. Door R.A. Ogink

Provincie Groningen. (2015) *Provinciaal inpassingsplan Opstel terrein De Vork*

TenderNet. (2016). *Aankondiging van een gegunde opdracht*. Door A. Vellema

## 13. Bijlage 3: Interviews

---

Bijlage 3 is om de anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen niet hierin opgenomen. Bij interesse hierin graag contact opnemen met mij via [nicky\\_schulz@hotmail.com](mailto:nicky_schulz@hotmail.com).