



Institutes in cooperation.

Onderzoek naar collaboratieve governance bij de vervangingsopgave N381.

Lara Ann van Burgsteden

| s2912635

BSc scriptie

| 21-6-2018

Rijksuniversiteit Groningen

| Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Onder supervisie van prof. dr. E.J.M.M. Arts

Colofon

Bachelor scriptie	Technische Planologie
Titel	Institutes in samenwerking
Ondertitel	Onderzoek naar collaboratieve governance bij de vervangingsopgave N381.
Plaats	Groningen
Datum	21 juni 2018
Status	Definitief
Auteur	L.A. (Lara Ann) van Burgsteden S2912635
Contact	Zaagmuldersweg 662 9713 LZ Groningen Lara-ann@live.nl
Universiteit	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Landleven 1 9747 AD Groningen
Begeleider	Prof. dr. E.J.M.M. Arts
Woorden aantal:	9981 exclusief bijlages

Samenvatting

De Provinsje Fryslân stuart bij grote infrastructurele projecten steeds meer aan op een aanpak waarbij de samenwerking wordt gezocht tussen overheden, burgers en andere partijen. Een dergelijke samenwerking is collaboratieve governance, waar dóór een overheid samen met verschillende actoren geprobeerd wordt, door middel van een consensusgerichte dialoog een ideale oplossing te vinden. Collaboratieve governance kan geïmplementeerd worden bij de planning van een nieuw gebied, maar kan ook gebruikt worden bij een opgave waar oude infrastructuur moet worden vervangen. Vervanging treedt volgens het Large Technical System perspectief op, in de vierde fase. Het systeem is dan al enige tijd stabiel en volwassen en raakt in een fase van heroverweging. De schalen functie, tijd en ruimte werken op het fysieke en sociale systeem in en kunnen zorgen voor een mismatch. Door een mismatch van het sociale en fysieke systeem treedt er heroverweging op. Dit onderzoek verbindt beide theorieën en wil antwoord geven op de vraag: Hoe kan collaboratieve governance een rol spelen bij de vervangingsopgave van autowegen?

Door middel van de studie van beleidsdocumenten en interviews is onderzoek gedaan naar de case N381, waar gebruik is gemaakt van collaboratieve governance. Het onderzoek is institutioneel van aard en zal vanuit die invalshoek de case belichten, dit gebeurt onder meer door gebruik van het Institutional Analysis and Development-framework. Uit het onderzoek is gebleken dat veel van de kenmerken van collaboratieve governance te herkennen zijn in de case. Bovendien hebben de betrokkenen deze manier van samenwerken als zeer prettig ervaren. Daarnaast is het met collaboratieve governance benadering gelukt om de match tussen het technische en sociale systeem te herstellen. Collaboratieve governance blijkt daardoor een geschikte methode om een groot integraal vervangingsproject als de N381 op te pakken.

Inhoud

Colofon.....	2
Samenvatting.....	3
Voorwoord.....	5
H1 Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond.....	6
1.2 Relevantie en doelstelling.....	7
1.3 Vraagstelling.....	7
1.4 Hypothese.....	7
1.5 Leeswijzer.....	8
H2 Theoretisch kader.....	9
2.1 Large technical system perspective.....	9
2.2 Collaboratieve governance.....	9
2.3 Institutional analysis and development framework.....	10
2.4 Conceptueel raamwerk.....	11
H3 Methodologie.....	13
3.1 Methode.....	13
3.2 Reflectie data & ethische aspecten.....	14
3.3 Data-analyse.....	14
H4 Resultaten.....	16
4.1 LTS-model.....	16
4.2 Analyse variabelen collaborative governance.....	17
4.2.1 Consensus en coproductie.....	17
4.2.2 Participatieve inclusiviteit.....	17
4.2.3 Forum exclusiviteit.....	18
4.2.4 Heldere regels.....	19
4.2.5 Transparantie.....	19
4.2.6 Collectieve doelen.....	20
4.2.7 Onafhankelijke procesmanager.....	21
4.3 Leerproces.....	22
H5 Conclusie.....	23
5.1 Deelvragen en hoofdvraag.....	23
5.2 Discussie & vervolgonderzoek.....	25
H6 Literatuurlijst.....	26
Appendix A: semigestructureerd interview.....	28
Appendix B: Uitwerking IAD-Framework.....	30
1. Projectplanning: Tracékeuze.....	31
2. Projectplanning: Gebiedsontwikkeling.....	33

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Institutes in samenwerking: Onderzoek naar collaboratieve governance bij de vervangingsopgave N381'. Deze scriptie is geschreven in het kader van de bachelor Technische Planologie aan de aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Na drie jaar planologie gestudeerd te hebben in Groningen, ben ik voor dit onderzoek teruggegaan naar de plek waar ik ben opgegroeid en waar ik lange tijd van dichtbij de infrastructurele ontwikkelingen heb kunnen volgen: Zuidoost Friesland. Ik heb het als zeer interessant en leerzaam ervaren om een gebied dat ik al goed ken, te bekijken en onderzoeken met alle vaardigheden en kennis, die ik in de afgelopen drie jaar heb opgebouwd.

Ik wil graag mijn scriptiebegeleiders Jos Arts en Rozanne Spijkerboer bedanken voor de constructieve feedback, tips en begeleiding. Daarnaast wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun tijd en de grote hoeveelheid praktijkkennis waarvan zij mij hebben voorzien.

Lara Ann van Burgsteden

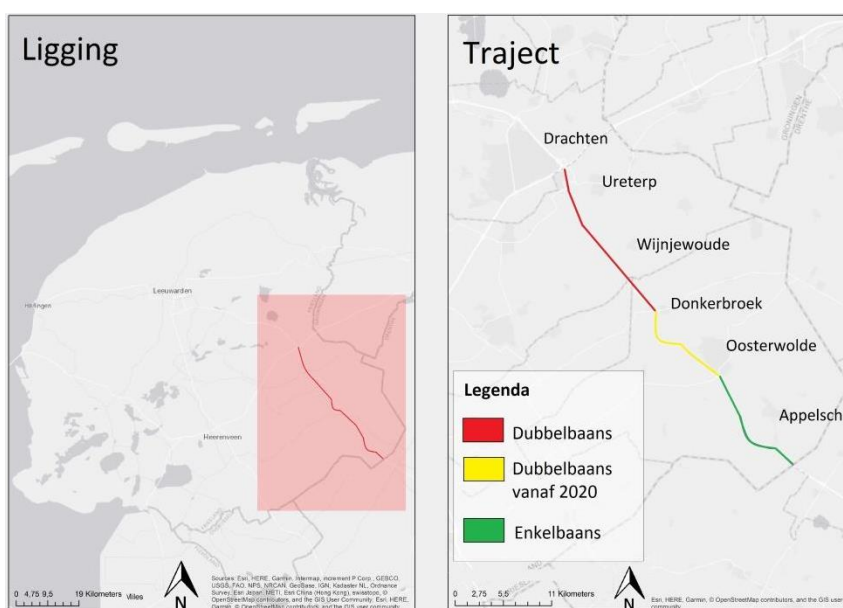
Groningen, 21 juni 2018

H1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Weginfrastructuur kan gezien worden als een groot technisch systeem, waar veel mensen dagelijks gebruik van maken. Dat het wegensysteem in orde is, wordt in Nederland bijna als vanzelfsprekend geacht. Achter en soms vóór de schermen wordt er echter veel werk verzet om dit systeem te laten functioneren. Vanuit het Large Technical System perspectief is de ontwikkeling van een groot technisch systeem in te delen in 4 fasen (Willems et al., 2016). Allereerst is er een fase van oprichting, vervolgens snelle uitbreiding, dan raakt het systeem in een fase van volwassenheid (Willems et al., 2016). De vierde en laatste fase binnen het LTS-perspectief is de fase van heroverweging, in deze fase speelt zich de vervanging en renovatie van het systeem of delen ervan af (Willems et al., 2016). Deze heroverweging komt voort uit een mismatch tussen het sociale (instituten en beleid) en fysieke systeem (de fysieke aspecten) (Willems et al., 2016). Het systeem renoveren door het bewust te hervormen is een vorm van planning (Thorpe, 2017), op die manier kan een mismatch tussen het fysieke en sociale systeem worden verholpen. Planning is in Nederland van een hiërarchische top down overheidsbezigheid in de loop der jaren steeds meer een vorm van self- en netwerk-governance geworden (de Roo, 2003). Er is een toenemende tendens tot samenwerking in het planningsproces, hierbij zijn ook actoren buiten de overheid betrokken (van Tatenhove et al., 2004). Eén van die vormen van governance is collaboratieve governance. Dit bestaat uit processen en structuren om beleid te maken en uit te voeren door mensen vanuit de verschillende niveaus van overheden, de markt en individuen (Emerson & Nabatchi, 2015). Een dergelijke samenwerking kan ook in een overgang van fase 3 naar fase 4 van het LTS-perspectief een belangrijke rol spelen.

Eén van de sectoren waar het LTS-perspectief op toegepast kan worden, is het wegennetwerk. De N381 maakt al sinds 1976 deel uit van de omgeving in Zuidoost Friesland. In de loop der tijd is de N381 in een fase van volwassenheid geraakt, al vanaf 1999 speelt men met het idee van vervanging. De fysieke staat waarin de N381 verkeerde, was niet congruent met het beleid en het beoogde gebruik van de weg. Er is sprake van een mismatch zoals ook Willems et al. (2016) dit beschrijven. Op 10 februari 2010 hebben de Provinciale Staten Friesland door het ondertekenen van het realisatiebesluit, besloten om de N381 te vervangen en op te waarderen (BügelHajema adviseurs bv, 2016). Deze opwaardering omvat een verdubbeling van het aantal rijstroken vanaf Drachten tot aan Donkerbroek. Na Donkerbroek tot aan de Drentse grens is besloten het traject alleen te vervangen, in het nieuwe coalitieakkoord van 2015 is echter vastgelegd dat de weg verder verdubbeld zal worden tot Oosterwolde. De verwachting is dat deze laatste verdubbeling medio 2020 is afgerond. Op figuur 1 is het nieuwe tracé in haar context en naast de dorpen weergegeven. Naast de vervanging van de weg zélf, worden de gelijkvloerse kruispunten vervangen voor ongelijkvloerse kruispunten. Op die manier krijgt de weg het karakter van een stroomweg



FIGUUR 1: LIGGING EN TRACÉ N381

(Provinsje Fryslân, 2013). De Provinsje Fryslân kiest bij grote infrastructurele projecten steeds vaker voor een gebiedsgerichte aanpak. Ook bij de N381 heeft zij in samenwerking met de betrokken gemeentes geprobeerd de weg en het gebied te verbeteren ‘foar en mei de mienskip’ (Provinsje Fryslân, 2014). Het doel van de provincie was hierbij het betrekken van de gemeenschap en de private sector binnen het planningsproces. De provincie stuurde in deze vervangingsopgave dus aan op een vorm van collaboratieve governance. In hoeverre dit is gelukt en in hoeverre dit een manier is waarop men met vervangingsopgaven om kan gaan, wordt in dit onderzoek vanuit een institutionele benadering bestudeerd.

1.2 Relevantie en doelstelling

Hoewel collaboratieve governance een geijkte benadering is voor een situatie waarin veel stakeholders een individueel belang behartigen (Ansell & Gash, 2007), is er weinig bekend over de specifieke rol van collaboratieve governance bij grote wegensystemen, die in een fase van heroverweging en vervanging zijn geraakt. Dit beschrijft tevens de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek: Door de case vanuit een *institutionele* invalshoek te belichten wordt geprobeerd meer duidelijkheid te creëren welke rol collaboratieve governance kan spelen bij wegenplanning in een fase van heroverweging. De institutionele invalshoek is uitermate geschikt voor onderzoek naar intensieve samenwerkingsvormen met veel stakeholders (Powell & Dimaggio, 1983). Bovendien is het institutionele aspect relevant voor het *sociale* systeem van het LTS-perspectief. In het onderzoek zal worden onderzocht of samenwerking kan helpen om de technische en sociale aspecten van het wegsysteem op elkaar kan laten aansluiten met betrekking tot het tijds-, ruimtelijke en functionele schaal. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is dat met de resultaten wordt geprobeerd, inzicht te verkrijgen, in de vormen van collaboratieve governance, die voor een dergelijke opgave succesvol of onsuccesvol zijn gebleken.

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

Hoe kan collaboratieve governance een rol spelen bij de vervangingsopgave van autowegen?

Met deze hoofdvraag wordt geprobeerd inzicht te verkrijgen in hoe collaboratieve planning kan bijdragen om te komen tot een match tussen het technische en sociale systeem in een fase van vervanging.

De op de hoofdvraag aansluitende en aanvullende deelvragen, luiden:

1. Welke schaal van het LTS-perspectief heeft voornamelijk invloed gehad op het in heroverweging raken van de N381?
2. Wat zijn de kenmerken van collaboratieve governance bij wegenplanning?
3. Hoe hebben de betrokken organisaties getracht collaboratieve governance te bewerkstelligen, welke rol speelden de partijen op welk moment?
4. Is er een verschil in collaboratieve governance tussen de nieuwaanleg en de vervanging binnen het project n381?
5. Wat kunnen we leren van de case voor de planning van vervanging bij wegen?

1.4 Hypothese

De hypothese komt voor uit het feit dat de weg vervangen dient te worden, omdat deze niet voldoende meer functioneert, het raakt in de vierde fase van het LTS-perspectief. Op het moment dat met de heroverweging van de weg tot vervanging wordt overgegaan, moet men weten wat er maatschappelijk van de weg wordt verlangd (sociaal systeem) van de fysieke aspecten (technisch systeem). De schalen tijd, ruimte en functie spelen daarbij een grote rol. Verondersteld wordt dat het in een dergelijke situatie helpt om samen te werken. Collaboratieve governance is een dergelijk intensieve samenwerkingsvorm en lijkt daardoor geschikt. Voor het verschil in collaboratieve governance tussen nieuwaanleg en vervanging wordt verondersteld dat bij nieuwaanleg meer

samenwerking vereist is dan bij vervanging, omdat de belangen van de actoren daar groter zijn.

1.5 Leeswijzer

De scriptie bevat in totaal 6 hoofdstukken. Aan het begin van ieder hoofdstuk wordt kort genoemd wat de structuur is van het hoofdstuk. De inhoud van de verschillende hoofdstukken is als volgt: In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader gesteld, de verschillende *relevante variabelen en begrippen* worden daar gedefinieerd, deze concepten zijn een rode draad door de gehele scriptie. In hoofdstuk 3 zal de methodologie worden toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de in hoofdstuk 2 gegeven variabelen. Na iedere variabele volgt een korte synthese van de over die variabele gevonden resultaten uit de interviews, het IAD-framework en de literatuur. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 teruggekomen op de onderzoeksvragen. Daarnaast zal in dit hoofdstuk op het onderzoek worden gereflecteerd en worden er aanbevelingen gedaan voor toekomstige onderzoeken.

H2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de voor het onderzoek relevante theoretische kaders worden benoemd. De case zal uiteindelijk in hoofdstuk 4 aan deze kaders en variabelen worden getoetst en vergeleken.

2.1 Large technical system perspective

Een technisch systeem kan beschouwd worden als een Large Technical System wanneer er sprake is van een systeem van fysieke structuren, die geïntegreerd zijn in ruimte en tijd, onafhankelijk van de culturele achtergrond (Mayntz & Hughes, 1988). Daarnaast ondersteunt een groot technisch systeem het functioneren van een (groot) aantal andere technische systemen (Hughes, 1987; Mayntz & Hughes, 1988). Binnen een groot technisch systeem kan er sprake zijn van een match of mismatch tussen het technische systeem (de fysieke aspecten) en het sociale systeem (instituties en beleid), wanneer dit het geval is, kan het systeem in heroverweging worden genomen, het raakt in de vierde fase van het LTS-perspectief, waar vervanging aan de orde is (Willems et al., 2016). Er zijn drie dimensies die invloed hebben op het moment waarop een systeem in heroverweging raakt, dit zijn: ruimte, tijd en functie (Lee, 1993). Wanneer er een mismatch is opgetreden, kan men er voor kiezen door middel van hervormingen het systeem aan te pakken en beter op elkaar te laten aansluiten. Dergelijke hervormingen vallen onder de definitie van planning, die Thorpe (2017) hanteert: Planning is een bewust overeengekomen manier om een netwerk te vormen en hervormen en een visie voor de toekomst van de omgeving te ontwikkelen en te implementeren.

2.2 Collaboratieve governance

Om het technische en sociale systeem beter op elkaar te laten aansluiten en de mismatch te verhelpen, kan men kiezen voor verschillende soorten governance. Governance is het bepalen en uitvoeren van activiteiten om collectieve problemen op te lossen en te voorkomen, in een situatie, waar sprake is van meerdere actoren met een vorm van wederzijdse afhankelijkheid (Koppenjan & Klijn, 2004). Een concrete definitie van collaboratieve governance, die Ansell & Gash (2007, p.2) hanteren, luidt: "A governing arrangement where one or more public agencies directly engages non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets." Belangrijke kenmerken van collaboratieve governance zijn coproductie en consensus (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012). Volgens Ansell & Gash (2007) komt vanuit collaboratieve governance een op consensusgerichte dialoog voort, die helpt gemeenschappelijke ideeën, normen en betekenissen te vormen. Collaboratieve governance zou op die manier zorgen voor een sterkere relatie binnen de samenwerking, wat nieuwe kennis en innovatie tot gevolg heeft (Ansell & Gash, 2007). Ansell & Gash (2007) geven een viertal variabelen, waarop instituties de mate van collaboratieve governance kunnen stoelen, Buuren et al. (2012) doet een opsomming van deze variabelen:

- Participatieve inclusiviteit: Alle relevant actoren participeren in het proces.
- Forum exclusiviteit: Het collaboratieve forum is de enige manier waarop actoren de uitkomst kunnen beïnvloeden.
- Heldere regels: Deze garanderen dat het proces eerlijk open en gelijkwaardig verloopt.
- Transparantie: Actoren denken dat het collaboratieve proces echt is en niet een façade voor achterkamerpraktijken. Transparantie betekent ook dat de rollen van de deelnemers duidelijk gedefinieerd zijn.

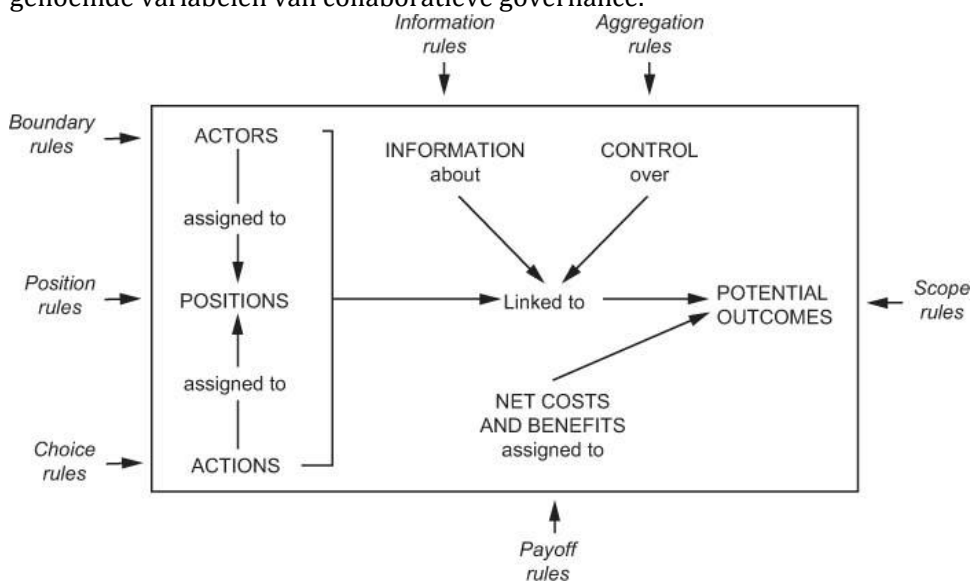
Een forum zoals deze hierboven wordt bedoeld, is een daarvoor gecreëerde situatie waarin de stakeholders met elkaar kunnen samenwerken en een dialoog kunnen voeren (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast is een belangrijk aspect, dat zorgt voor een goede constructieve samenwerking, het hebben en nastreven van collectieve doelen (Ansell & Gash 2007; Heikkila & Gerlak 2015). Soms kan een collectief doel opgelegd of bekend zijn, in andere gevallen ontstaat het collectieve doel tijdens het proces. Heikkila & Gerlak (2015) gebruiken de term principiële betrokkenheid voor het proces tot vorming van collectieve doelen, dat tijdens het project optreedt. Het stelt mensen met verschillende

relaties en achtergronden in staat, samen te werken en problemen op te lossen ondanks de institutionele of sectorale grenzen (Heikkila & Gerlak, 2015). Principiële betrokkenheid komt voort uit 4 stappen: ontdekking, definitie, overleg en vaststelling (Heikkila & Gerlak, 2015). Deze cyclus motiveert de betrokkenen om met elkaar te blijven communiceren óver de grenzen van belangen heen en zo tot een collectieve motivatie te komen (Heikkila & Gerlak, 2015). Toch kunnen er zich bij collaboratieve governance problemen voordoen: diepewortelde tegenstrijdige waarden en materiële belangen bemoeilijken de consensus en zo de collaboratieve governance, daarnaast kunnen ze effect hebben op de keuzes en uiteindelijke acties (van Buuren et al., 2012). Door het optreden van een onafhankelijke procesmanager binnen het proces van collaboratieve governance, zijn actoren in staat gezamenlijk nieuwe regels te creëren, op hun ideeën te reflecteren en samen tot nieuwe voordelige inzichten te komen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Belangrijke concepten binnen collaboratieve governance zijn kortom: de (multilevel) stakeholders, consensus en coproductie, participatieve inclusiviteit, forum exclusiviteit, heldere regels, transparantie, collectieve doelen en een onafhankelijke procesmanager.

2.3 Institutional analysis and development framework

Instituties zijn door mensen bedachte regels die menselijke interactie vormen, ook wel de ‘regels van het spel’ (North, 1990). Het zijn beperkingen of kansen waarbinnen het maken van keuzes plaatsvindt, daarnaast bepalen instituties voor een deel de consequenties van een keuze (McGinnis, 2011). Intensieve samenwerkingsvormen zoals collaboratieve governance laten zich goed onderzoeken vanuit een institutionele invalshoek (Powell & Dimaggio, 1983). Daarnaast berust het sociale systeem van het LTS-perspectief op instituties (Willems et al., 2017). Wanneer het onderzoek is uitgevoerd, zal de case daarom in de actiesituatie van de *Institutional Analysis and Development framework* van Ostrom (1990) worden geplaatst. Dit raamwerk is gemaakt als een ‘taal’ voor het beschrijven van institutionele activiteiten van verschillende systemen en hun innerlijke werking (Emerson & Nabatchi, 2015). Het IAD-framework is uitermate geschikt voor een situatie waar samenwerking tussen heterogene organisaties, met verschillende waarden en belangen, plaatsvindt (McGinnis, 2011). De case van de N381 is een dergelijke situatie met heterogene organisaties en verschillende belangen. Door samen met de organisaties en actoren op het proces te reflecteren en deze in het model van Ostrom te plaatsen, kan iets gezegd worden over de werking van de in 2.2 genoemde variabelen van collaboratieve governance.



FIGUUR 2: STRUCTUUR ACTION SITUATION (OSTROM, 2005, P. 189, FIG. 7.1)

Om de rol van collaboratieve governance goed te kunnen onderzoeken is met name de ‘actiesituatie’ van belang, deze staat weergegeven in figuur 2. Ostrom (2005) definieert de actiesituatie als de door regels gestructureerde situatie waar individuen keuzes maken ten behoeve van de strategieën en

acties, deze leiden tot consequenties voor henzelf en anderen. Er zijn verschillende regels die een rol spelen binnen een actiesituatie, de betekenissen zijn afkomstig uit Ostrom (2005):

Boundary rules: Hebben betrekking op de manier waarop partijen en individuen de actiesituatie *binnenkomen* en *verlaten*.

Position rules: Geven van de actoren aan in welke positie zij *zijn* en welke belangen zij hebben.

Choice rules: Laten zien welke keuzes partijen hebben en wat zij uiteindelijk *doen*.

Scope rules: Beschrijft wat er *gebeurt* na de in de actiesituatie gemaakte keuzes.

Aggregation rules: Beschrijven de manier waarop actoren gezamenlijk de uitkomst *beïnvloeden*.

Information rules: Beschrijven de manier waarop en de mate waarin partijen informatie aan elkaar *sturen* en *ontvangen*.

Payoff rules: Beschrijven hoe de verschillende lasten en winsten over de partijen worden verdeeld, *wie wat betaald* en *krijgt*.

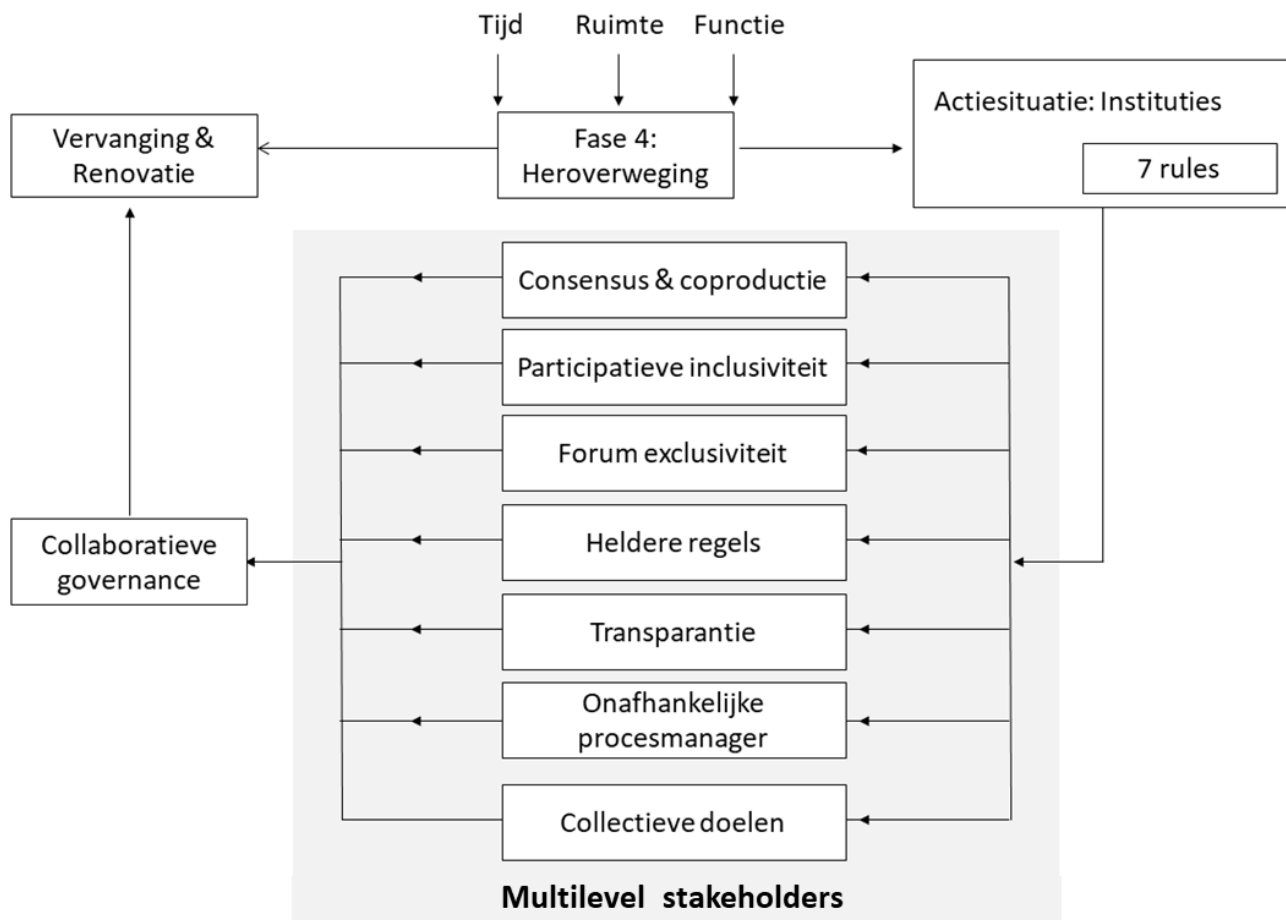
Een manier om de verschillende regels in een situatie te kunnen herkennen is met wat Ostrom (2005) de 'rules-in-use' noemt. Dit zijn werkwoorden die kenmerkend zijn voor de regels, deze zijn in de voorgaande beschrijving cursief, het gaat respectievelijk om de volgende werkwoorden: Zijn, binnenkomen en verlaten, doen, beïnvloeden, sturen en ontvangen, betalen en krijgen, gebeuren (Spijkerboer et al., submitted). Hijdra et al. (2015) onderscheiden 4 type actiesituaties: Agenda setting/policy making, programming, projectplanning en project preparation and implementation. Per type actiesituatie hebben Hijdra et al. (2015) vragen opgesteld om zo van iedere rule een invulling te geven aan het framework. In dit onderzoek naar de case N381 wordt er gekeken naar de *projectplanning* fase. In relatie tot de projectplanning onderschrijven Hijdra et al. (2015) de in tabel 1 weergegeven vragen bij de rules:

TABEL 1: ELEMETS OF THE ACTION ARENAS (HIJDRA ET AL., 2015, P. 71, TABLE A1)

Rule	Vraag: Project planning (Hijdra et al., 2015)
Boundary rules	Hoe hebben de actoren de actiesituatie betreden en verlaten?
Position rules	Wat zijn de belangen van de actoren? Wie hebben dezelfde belangen?
Choice rules	Welke keuzes zijn gemaakt door de verschillende actoren?
Scope rules	Waar gaat het resultaat om?
Aggregation rules	Hoe vindt de besluitvorming plaats?
Information rules	Hoe vond de informatie-uitwisseling plaats?
Pay-off rules	Wat is de verdeling van de kosten en baten?

2.4 Conceptueel raamwerk

Figuur 3 bevat een schematische weergave van de sleutelconcepten van het onderzoek. Een mismatch van het systeem als geheel, die in fase 4 optreedt, wordt beïnvloed door de schalen tijd, ruimte en functie. Vanuit fase 4 van het LTS-perspectief, komt men in een actiesituatie, deze wordt gestructureerd door instituties waaronder de 7 rules van Ostrom. Deze instituties leiden tot een vorm van collaboratieve governance, collaboratieve governance laat zich typeren door de multilevel stakeholders en de verschillende variabelen, die onder elkaar zijn weergegeven. In hoeverre deze variabelen van collaboratieve governance van invloed zijn op een vervangingsopgave, moet het onderzoek uitwijzen.



FIGUUR 3: CONCEPTUEEL MODEL

H3 Methodologie

In dit hoofdstuk zal de methodologie van het onderzoek verder worden toegelicht en onderbouwd. Tevens zullen de ethische aspecten en de codering aan bod komen.

3.1 Methode

Door voor het onderzoek te kiezen voor een *casestudy*, kunnen gedetailleerde interpretaties en beschrijvingen worden verkregen (McGinnis, 2011). Een casestudy maakt het mogelijk om bepaalde tijds- en plaats specifieke verschijnselen te beschrijven (Clifford et al., 2010). Daarnaast kan de situatie grondig worden geanalyseerd en de effecten van de variabelen van collaboratieve governance, worden zo beter geïdentificeerd. Informatie over de case is gewonnen door middel van kwalitatief onderzoek in de vorm van semi-gestructureerde interviews, literatuur- en beleidsonderzoek. Het semi-gestructureerde interview is opgesteld aan de hand van de in de literatuur gevonden variabelen en modellen. In appendix A staat de standaardvragenlijst van het semigestructureerde interview. Interviews verschaffen informatie over meningen, gebeurtenissen en ervaringen (Clifford et al., 2010). Bovendien kan door middel van interviews de achterliggende gedachte van bepaalde keuzes worden achterhaald, om die reden zijn interviews uitermate geschikt voor institutioneel onderzoek naar beleid en beleidskeuzes (Snape & Spencer, 2003). De case wordt vanuit een institutionele invalshoek belicht aangezien dit bij een case met meerdere stakeholders en een intensieve samenwerking een waardevolle methode is gebleken (Powell & Dimaggio, 1983). Door de case vervolgens in de actiesituatie van het IAD-framework te plaatsen kunnen de verschillende actoren, belangen, keuzes, kosten, etc. worden onderscheiden en wordt de case inzichtelijker gemaakt.

Voor de case N381 is gekozen omdat de Provinsje Fryslân bij grote infrastructurele projecten steeds vaker kiest voor een gebiedsgerichte, integrale aanpak. Bij de N381 lijkt er gekozen te zijn voor een collaboratieve benadering, wat de situatie geschikt maakt als case voor dit onderzoek. Bovendien bevat de case zowel trajecten met nieuwaanleg en verbreding als pure vervanging, dit maakt een vergelijking tussen beide mogelijk. De personen die zijn geïnterviewd, zijn betrokken geweest bij verschillende samenwerkingsverbanden van het besluitvormingsproces over de N381. Zij beschikken door hun ervaring, binnen het project, over relevante informatie met betrekking tot de besluitvorming en de samenwerking. In tabel 2 staan de functies van de geïnterviewden en de datum van het interview weergegeven.

TABEL 2: GEÏNTERVIEWDEN EN DATA

Functie	Datum
Lid gebiedscommissie en dorpsbelangvereniging	6-4-2018
Assistent Projectmanager N381 Provinsje Fryslân	9-4-2018
Voorzitter gebiedscommissie	23-4-2018
Ambtelijk medewerker verkeer & vervoer gemeente Ooststellingwerf	7-5-2018
Projectleider N381 Gemeente Opsterland	7-5-2018
Projectleider Wetterskip Fryslân	28-5-2018
Wethouder gemeente Ooststellingwerf	29-5-2018

Daarnaast is er een beleidsanalyse verricht, de beleidsstukken die zijn geanalyseerd staan weergegeven in tabel 3:

TABEL 3: BELEIDSSTUKKEN

Naam	Bron
Integrale samenvatting (Plan-) Milieueffectrapportage N381 Drachten – Drentse Grens.	N381 Natuurlijk! (2011)
Vaststelling Provinciaal Inpassingsplan (PIP) N381 Drachten – Drentse grens en vaststelling hogere waarden Wet geluidhinder N381 Drachten – Drentse grens.	Staatscourant (2012)
Begroting 2016: 9.2 Infrastructurele projecten.	Provinsje Fryslân (2016)
Útfieringsprogramma Ferkear en Ferfier 2014	Provinsje Fryslân (2013)
Bestuursvereenkomst op hoofdlijnen met betrekking tot verdubbeling Drachten – Donkerbroek.	Provinsje Fryslân (2011)
Ingekomen stukken: N381 Drachten - Drentse grens aanpassing scope gebiedsontwikkeling N381.	Provinsje Fryslân (2014)

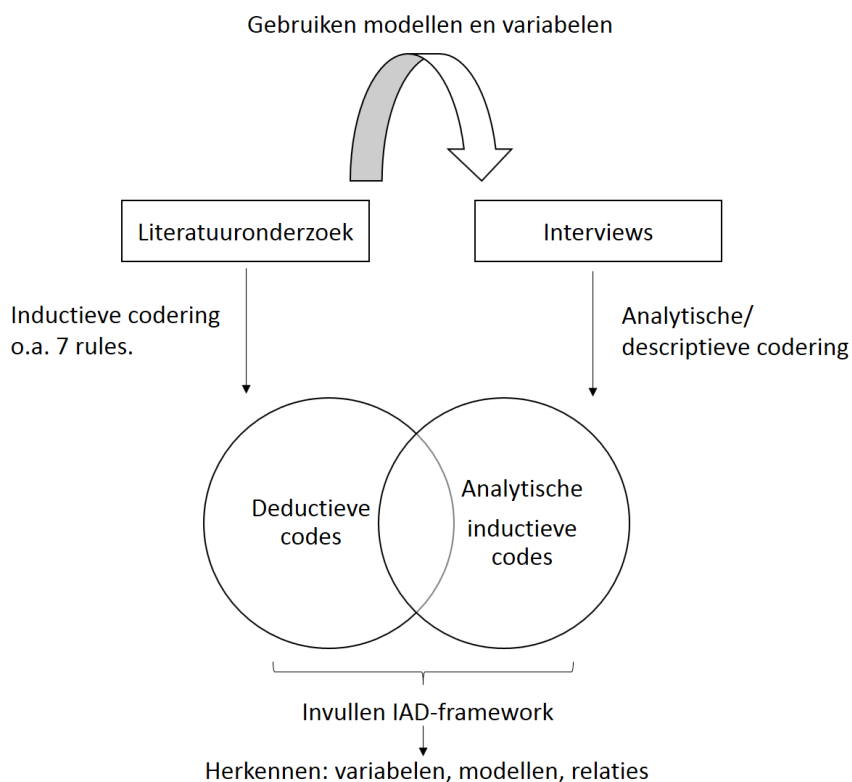
3.2 Reflectie data & ethische aspecten

Met de verschillende geïnterviewden is geprobeerd een zo breed mogelijk beeld te schetsen van de institutionele situatie van de case. Van iedere nauw betrokken overheidspartij (provincie, gemeentes, waterschap) is iemand gesproken. Omdat de gebiedscommissie een grote rol heeft gehad bij dit integrale project, zijn ook mensen vanuit de gebiedscommissie geïnterviewd. Bovendien is er een afwisseling tussen bestuurlijk en ambtelijk betrokken personen. De verschillende beleidsdocumenten zijn geselecteerd op basis van relevantie voor het onderzoek. Daarnaast is geverifieerd of er nadien geen wijzigingen meer zijn geweest in het beschreven beleid.

Tijdens het onderzoek is rekening gehouden met de door Longhurst (2016) benoemde ethische aspecten, namelijk: Vertrouwelijkheid en anonimiteit. Dit is in acht genomen door de geïnterviewden naar toestemming te vragen om het interview op te nemen, te transcriberen en citaten te gebruiken in de uiteindelijke scriptie. Bovendien is het transcript naar hen opgestuurd voor eventuele revisie en goedkeuring. De anonimiteit wordt gewaarborgd, door transcripten niet aan derden vrij te geven en de geïnterviewden enkel bij functie te benoemen. Clifford et al. (2010) benoemen het belang van de positie, die de onderzoeker heeft binnen de case. Zelf ben ik 18 jaar woonachtig geweest in de gemeente Ooststellingwerf. Aangezien ik niet aan de kant van de N381 woon, ben ik zelf, evenals mijn ouders, nooit betrokken geweest binnen het besluitvormingsproces betreffende de N381. Mijn positie binnen de case is daarom vrijwel neutraal. Een voordeel aan deze case is dat ik het gebied goed ken.

3.3 Data-analyse

De interviews zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd met behulp van het programma Atlas.ti 7. Codes maken het mogelijk categorieën en patronen te identificeren, daarnaast wordt het herkennen van nieuwe verbanden vergemakkelijkt (Clifford et al., 2010). De eerste fase van het coderingsproces is aan het interview vooraf vaststellen van codes: Deductieve codering (Clifford et al., 2010). Op een deductieve manier zal er in literatuur en beleidsstukken gezocht worden naar centrale concepten en codes. Naast de deductieve codes, is ná het transcriberen van de interviews een analyse uitgevoerd (Clifford et al., 2010). Vanuit de transcripten zijn inductieve en analytische codes opgesteld (Cope, 2010). De uiteindelijke codes zijn geanalyseerd en de daaruit gevonden relaties en patronen zijn verwerkt in het IAD-framework om zo een overzicht te krijgen van de institutionele situatie. De beleidsdocumenten zijn ook door middel van de opgestelde codes gestructureerd en geanalyseerd. In figuur 4 is een schematische weergave van de data-analyse weergegeven.



FIGUUR 4: DATA ANALYSE SCHEMA

In tabel 2 staan de gebruikte codes. De codes zijn gekoppeld aan de rules van Ostrom en aan de variabelen van collaboratieve governance, die in hoofdstuk 2.3 zijn beschreven. Sommige codes, behorende bij de rules van Ostrom, zijn verenigbaar met codes, behorende bij de variabelen van collaboratieve governance. Deze raakvlakken zijn herkenbaar door superscripten bij de codes van de variabelen, die ook bij de rules kunnen worden gebruikt.

TABEL 4: CODERINGSSCHEMA

Thema	Codes
A. Boundary rules	Actoren; Initiatiefnemer; Leiding
B. Position rules	Belangen; Belangenconflicten; Duurzaam veilig; Meervoudige doelen
C. Choice rules	Tracékeuze; Keuze-beleid; Gebiedsontwikkeling keuzes
D. Scope rules	Doel; Plus
E. Aggregation rules	Forum; Dialoog; Besluitvorming
F. Information rules	Informatie-uitwisseling; Voorlichtingen; Huiskamergesprekken; Inspraak
G. Pay-off rules	Cofinanciering; Financiering; Aanbesteding; Bestek
Multilevel stakeholders	Actoren ^A , Provincie, Gemeente Opsterland, Gemeente Ooststellingwerf, Wetterskip, Omwonenden
Consensus & Coproductie	Forum ^E ; Dialoog ^E ; Besluitvorming ^E ; Samenwerken; Politiek; Gebiedscommissie; Ambtelijk overleg; Bestuurlijk overleg
Participatieve inclusiviteit	Actoren ^A ; Meedoen; Sollicitaties
Forum exclusiviteit	Besluitvorming ^E ; Forum ^E ; Gebiedscommissie
Heldere regels	Vertrouwen; Afspraken
Transparantie	Informatie-uitwisseling ^F ; Voorlichtingen ^F ; Huiskamergesprekken ^F ; Inspraak ^F ; Definiëring rollen
Collectieve doelen	Doel ^D ; Opgelegd doel; Principiële betrokkenheid
Onafhankelijke procesmanager	Projectmanager; Voorzitter gebiedscommissie; Leiding; Vertrouwen procesmanager
LTS-model	Vervanging & Renovatie; Nieuwaanleg; Onderhoud; Mismatch; Match; Sociaal systeem; Fysiek systeem; Ruimte; Tijd; Functie

H4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten, die uit de interviews en beleidsdocumenten zijn verkregen, gepresenteerd aan de hand van de theoretische modellen, concepten en variabelen van hoofdstuk 2. Ieder deelhoofdstuk in hoofdstuk 4.2 laat zien hoe één van de variabelen van collaboratieve governance in de interviews en de beleidsstudie naar voren is gekomen. Door middel van citaten wordt in het deelhoofdstuk zo objectief mogelijk beschreven hoe de variabelen in de interviews en beleidsstudie naar voren kwamen. Aan de hand van een analyse van het IAD-framework, de literatuur en de citaten uit de interviews wordt na ieder deelhoofdstuk een synthese gegeven. Wanneer de resultaten antwoord geven op één van de deelvragen, wordt dit benoemd. In hoofdstuk 5 zullen de antwoorden op de deelvragen kort worden herhaald.

4.1 LTS-model

Tot heroverweging en vervanging (fase 4) wordt overgegaan wanneer er een mismatch is opgetreden binnen het fysieke en sociale systeem (Willems et al., 2016). Bij de N381 kwam de vervanging voort uit de volgende zaken: In de periode 1999 - 2009 zijn er in totaal 230 verkeersslachtoffers gevallen op de N381. Door de weg te vervangen kon er met ruimtelijke ingrepen een veiligere stroomweg worden gecreëerd. Een stroomweg kenmerkt zich door een maximumsnelheid van 100 km/uur en ongelijkvloerse kruisingen. Daarnaast is er met de weg een betere bereikbaarheid van Drenthe en Duitsland beoogd. Bovendien werd met de vervanging gedoeld op een verbetering van de leefbaarheid in het gebied langs de N381.

“De functie, de inrichting en het (beoogde) gebruik van de N381 waren niet goed op elkaar afgestemd” - BügelHajema adviseurs bv 2016, p.6

Over het verschil tussen onderhoud, vervanging en nieuwaanleg werden de volgende zaken gezegd:

“Het is niet direct zo dat het voor de stukken met enkel vervanging niks uit maakt. Het heeft weliswaar een minder grote impact, maar er is toch iets in de leefomgeving dat veranderd.” - Lid gebiedscommissie

“Als projectmanager tegenwoordig, je moet gewoon integraal denken [...] Er zijn wel zulke kleine projectjes, dat het niet nodig is, maar dat is meer in de onderhoudssfeer. Maar echt de grotere projecten, wanneer het vervanging én meer is: Je moet integraal denken.” - Projectleider Wetterskip

Synthese

Lee (1993) beschrijft dat er drie schalen zijn die invloed hebben op het optreden van fase 4: ruimte, functie en tijd. In de case N381 hebben voornamelijk de schalen functie en ruimte een grote rol gespeeld. Het eerste citaat beschrijft letterlijk dat de functie niet meer overeenkwam met het huidige gebruik, men kan daaruit concluderen dat de functionele schaal een grote rol heeft gespeeld bij de vervanging van de weg. Ook de ruimtelijke schaal is van invloed, aangezien door middel van ruimtelijke ingrepen een veiligere stroomweg is gecreëerd. De eerste deelvraag over welke schaal van het LTS-model voornamelijk invloed had op de mismatch tussen het fysieke en sociale systeem van de N381 is daarmee beantwoord. De deelvraag over het verschil in collaboratieve governance tussen nieuwaanleg en vervanging, blijkt lastig te beantwoorden. Zoals in de aggregation rules (Appendix B: 1E en 2E) van het IAD-framework te zien is, is het project opgepakt als één groot integraal project. Opvallend is dat de actoren wel aangeven dat de impact op de stukken waarop de weg het karakter van een vervangingsopgave kent, mensen vaak tóch betrokken zijn. Zij erkennen dat de impact op de omgeving van trajecten met nieuwaanleg groter is, maar dat ook bij de vervangingstrajecten mensen willen weten, wat er in hun leefomgeving gaat veranderen. De geïnterviewden erkennen dat dat waarschijnlijk komt door de grootte en de integraliteit van het project.

4.2 Analyse variabelen collaborative governance

Aan de hand van de variabelen van collaboratieve governance, die in het conceptueel model zijn weergegeven, zal de case worden geanalyseerd.

4.2.1 Consensus en coproductie

Voor de case is er op verschillende niveaus overleg geweest, zo was er een ambtelijk overleg, een bestuurlijk overleg en een gebiedscommissie. De geïnterviewden hebben allemaal een rol gespeeld in één of meerdere van deze overleggen.

Tijdens het ambtelijk overleg schoven verschillende ambtenaren, bestuurders en betrokkenen aan. In dit overleg was er ruimte voor afstemming tussen de weg en de gebiedsontwikkeling evenals afstemming tussen gemeenten en provincie. Over het ambtelijk overleg werd het volgende gezegd:

“Over het algemeen ging dat best wel soepel, ging het best wel goed. Maar soms had je over dingen nog wel wat discussie, dat is ook logisch en dat hoort ook zo natuurlijk. Uiteindelijk kwamen we er altijd wel goed uit.” - Ambtelijk medewerker verkeer & vervoer gemeente Ooststellingwerf

Het bestuurlijk overleg bestond uit de gedeputeerde, de wethouders van de drie gemeenten en de voorzitter van de gebiedscommissie. In het bestuurlijk overleg was er terugkoppeling over bijvoorbeeld de gebiedsontwikkeling en het tracé, maar ook werden er keuzes gemaakt over bijvoorbeeld de financiën. Over het bestuurlijk overleg kwam het volgende naar voren met betrekking tot consensus en coproductie:

“Constructief, ik heb het nooit ervaren als een dictaat, we moesten wel eens even voor ons zelf opkomen, maar dat hoort er ook bij.” - Wethouder gemeente Ooststellingwerf

In de gebiedscommissie werden de verschillende belangen die in het gebied speelden behartigd door vertegenwoordigers:

“In zo een commissie, heb je zo nu en dan een verschil van mening. Maar wat ik zeg, het was een hele constructieve manier van samenwerking, dus vandaar, dan kom je er altijd wel uit.” - Voorzitter gebiedscommissie

Synthese

Er is op verschillende niveaus overleg geweest en de geïnterviewden onderkennen dat er in alle overleggen sprake was van consensus en coproductie. Belangrijk was daarin de provincie, die zich ondanks haar grote rol toch opstelde als een gelijkwaardig gesprekspartner en de andere betrokkenen de ruimte gaf belangen te uiten om zo samen tot een optimale oplossing te komen. Dit is duidelijk te herkennen in de boundary rules (Appendix B: 1A & 2A), waar verschillende actoren de actiesituatie betraden. De aggregation rules van het IAD-framework (Appendix B: 1E & 2E) hebben betrekking op de manier waarop de besluitvorming plaatsvond. Hieruit blijkt, wederom, dat de provincie heeft ingezet op consensus en een gelijkwaardige samenwerking tussen de verschillende actoren, in met name de gebiedsontwikkeling (Appendix B: 2E). Deze houding van de provincie heeft in de verschillende overlegstructuren geleid tot de op consensusgerichte dialoog waar Ansell & Gash (2007) over spraken. Consensus en coproductie zijn daarmee een kenmerk van collaboratieve wegenplanning, waar deelvraag 2 op doelt.

4.2.2 Participatieve inclusiviteit

Participatieve inclusiviteit heeft betrekking op de mate waarop alle relevante actoren participeren in het proces. Ook hier kan men, net als bij het IAD-framework, een onderscheid maken tussen de projectplanning binnen de tracékeuze en de gebiedsontwikkeling omdat het hier gaat om twee verschillende actiesituaties met een andere aanpak. Over de tracékeuze zei men de volgende zaken:

“Wij zijn daarvoor uiteraard met de gemeenten om tafel geweest, of nou ja in bestuurlijke overleggen. Zij hebben zeker ook hun advies daarin weergegeven, maar uiteindelijk was het aan Provinciale Staten om de tracékeuze te kunnen doen.” - Assistent Projectmanager N381

Dit is een bewuste beslissing geweest.

“Nou ja, ik denk ook wel dat verstandig is anders blijft het altijd maar in het midden hangen, dan was het nu waarschijnlijk nog niet besloten geweest.” - Assistent Projectmanager N381

“Daar heeft provincie ook heel bewust voor gekozen, ook voor de PIP gekozen, om zo als provincie zelf de kar te gaan trekken. Weliswaar de partners daarbij te betrekken, maar wel heel duidelijk dat zelf te gaan doen.” - Projectleider gemeente Opsterland

In tegenstelling tot andere gebiedscommissies, is de participatieve inclusiviteit van de gebiedscommissie N381 bepaald door middel van sollicitaties:

“In het verleden werden voor gebiedscommissies altijd organisaties benaderd: Hebben jullie nog personen die in de gebiedscommissie kunnen? Bij dit project was het anders, wij hebben voor de gebiedscommissie N381 sollicitaties gedaan.” - Voorzitter gebiedscommissie

Synthese

Ansell en Gash (2007) beschrijven dat bij collaboratieve governance het initiatief ligt bij een overheid, maar dat in de besluitvorming ook andere actoren invloed hebben op de uitkomst. Participatieve inclusiviteit heeft betrekking op de mate waarop alle relevante actoren participeren in het proces (Buuren et al., 2012) en is in het IAD-framework goed te herkennen in de boundary rules (Appendix B: 1A & 2A). Gedurende het gehele proces is er op een constructieve manier overleg geweest met alle relevante actoren. Uit de interviews blijkt dat bij de tracékeuze de *verhouding* tussen die actoren anders is geweest dan bij de gebiedsontwikkeling, dit ziet men ook in de aggregation rules (Appendix B: 1E & 2E). Tijdens de tracékeuze (Appendix B: 1E) stond de provincie aan het roer, terwijl in de gebiedscommissie (Appendix B: 2E) een meer gelijkwaardig overleg plaats vond. Daarnaast kon voor de gebiedscommissie iedereen in de omgeving vrij solliciteren, hierdoor is het proces opener, dan wanneer organisaties benaderd worden om mensen aan te leveren voor een gebiedscommissie. Dit zorgt voor een hogere participatieve inclusiviteit. Bovendien hadden de leden van de gebiedscommissie veel connecties in het gebied, zodat niet-leden via hen inbreng hadden. Participatieve inclusiviteit is daarmee ook één van de factoren van collaboratieve governance, die in de case te onderscheiden zijn.

4.2.3 Forum exclusiviteit

Een forum is in de case het best te herkennen in de gebiedscommissie. In de gebiedscommissie hadden mensen zitting, die de volgende belangen of organisaties vertegenwoordigden: landschap, cultuurhistorie en archeologie, plaatselijk belangen rondom de N381, ANWB/VNN, recreatie, landbouw, Wetterskip Fryslân, gemeente Ooststellingwerf en gemeente Opsterland. Over het forum zeiden zij de volgende zaken:

“Dus zo had je verschillende velden en dat maakt dat het wel een gemêleerd gezelschap is en dat er dus ook wat op een andere manier wordt gekeken.” - Lid gebiedscommissie

“En je bent aan de ene kant vertegenwoordiger van bepaalde belangen, maar dat is voor elk lid in de commissie zo. Met elkaar besluit je.” - Lid gebiedscommissie

Synthese

Een forum is een daarvoor gecreëerde situatie waarin de stakeholders met elkaar kunnen samenwerken en een dialoog kunnen voeren (Ansell & Gash, 2007), een dergelijk forum kan geplaatst worden in de actiesituatie van Ostrom. Dit is in de case te herkennen als de

gebiedscommissie (Appendix B: 2), zowel de samenstelling, te herkennen in de boundary rules (Appendix B: 2A) en de manier van samenwerken, aggregation rules (Appendix B: 2E), is door de betrokkenen als zeer positief ervaren. Bovendien, was er sprake van de consensusgerichte dialoog in de samenwerking binnen dit forum, zoals ook Ansell & Gash (2007) dit beschrijven. Forum exclusiviteit heeft betrekking op de mate waarop het collaboratieve forum de enige manier is waarop de actoren de uitkomst kunnen beïnvloeden. In het geval van de gebiedscommissie is hier in grote mate sprake van geweest. De actiesituatie van de gebiedsinrichting (IAD-framework: 2) speelde zich volledig af binnen de gebiedscommissie. Actoren konden via (leden van) de gebiedscommissie invloed uitoefenen op de uitkomsten. Er is dus sprake geweest van forum exclusiviteit in de projectplanning van de gebiedsontwikkeling, bij de tracékeuze is dit niet te herkennen aangezien er geen duidelijk forum bestond.

4.2.4 Heldere regels

Heldere regels moeten garanderen dat het proces eerlijk, open en gelijkwaardig verloopt. Ondanks, dat vrijwel alle geïnterviewden het proces als eerlijk, open en gelijkwaardig hebben ervaren, hebben zij de heldere regels niet als regels kunnen onderscheiden. De volgende citaten gaan over die gelijkwaardigheid in de verschillende samenwerkingsverbanden:

“Je kreeg elkaars vertrouwen, waardoor je ook gelijkwaardige gesprekspartners werd.” – Projectleider gemeente Opsterland

“Nou, dat was toch wel voor beide partijen een beetje een leerproces. Vooropgesteld is, dat dat wel hele goede contacten waren, goede overleggen, ook gelijkwaardig, oplossingsgericht, nooit met het mes op tafel. Daar groei je dan ook in als team zijnde, in het begin krijg je met mensen te maken die je nooit hebt ontmoet en die je niet kent. Je moet het dan aftasten.” – Projectleider Wetterskip

Synthese

Voor de geïnterviewden zijn de regels niet als zodanig te herkennen. Zij onderkennen echter wel dat vaak door een groeiend proces van vertrouwen, toch zaken in de samenwerking duidelijk werden, waardoor er een gelijkwaardig, eerlijk en open samenwerking ontstond. De zekerheid, die dit vertrouwen gaf, zou gezien kunnen worden als een vervanging van de zekerheid die regels zouden kunnen bieden. De regels die structuur geven aan de actiesituaties van het IAD-framework zijn wel te herkennen. Hoewel de actoren deze regels niet zelf als zodanig hebben kunnen onderscheiden, zijn dat mogelijk wel impliciete zekerheden geweest in beide actiesituaties.

4.2.5 Transparantie

Transparantie binnen het project moet er voor zorgen dat actoren geloof hebben in een eerlijk collaboratief proces. Daarnaast betekent transparantie in het proces dat de rollen van de deelnemers duidelijk gedefinieerd zijn. Het geloof in het eerlijk proces werd soms op de proef gesteld, maar daar werd van geleerd:

“We kwamen er achter dat in de communicatie van een stukje gebiedsontwikkeling, dat het onvoldoende helder is geweest, onvoldoende afgehecht naar de bevolking. Dat heeft veel reuring en veel ruis opgeleverd. [...]. Daar hebben we met zijn allen wel veel van geleerd, zo van: Oké dit speelt er dus, dat betekent dat we de bevolking weer goed opnieuw gaan informeren.” – Projectleider gemeente Opsterland

De definiëring van de rollen van de deelnemers kwam in de interview als volgt naar voren, voor de tracékeuze gold:

“Daar heeft provincie ook heel bewust voor gekozen [...] De PIP is ook iets dat je zelf doet als Provincie dan trek je de bevoegdheid als het ware zelf naar je toe.” – Projectleider gemeente Opsterland

Voor de gebiedscommissie gold:

“De provincie had zelf geen zitting in de gebiedscommissie. Wel heeft de provincie de secretaris van de gebiedscommissie geleverd.” – Assistent projectmanager N381

“De gebiedscommissie heeft van de provincie geen restricties gegeven, onze opdracht was het gebied met een plus achterlaten, dat hadden we van de provincie mee gekregen en hoe dat vormgegeven werd, daar heeft de provincie nooit in belemmerd.” – Voorzitter gebiedscommissie

Het laatste citaat heeft betrekking op de manier waarop de provincie de gebiedscommissie vrij liet. De provincie gaf daarmee te kennen dat gebiedscommissie vrij was in haar keuzes en nam zelf daarmee een passieve rol aan.

Synthese

Transparantie gaat om het geloof van actoren in een eerlijk proces en niet een façade voor achterkamer praktijken (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012). In de interviews werd het belang van transparantie duidelijk doordat op het moment dat bepaalde keuzes niet goed gecommuniceerd werden er opschudding ontstond. Dit kwam het vertrouwen niet ten goede, terwijl vertrouwen een belangrijke basis is in het proces van collaboratieve governance (Ansell & Gash, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004). Ook in de information rules (Appendix B: 1F en 2F), waarin de wijze van informatie-uitwisseling uiteen wordt gezet, komt naar voren dat de in beide actiesituaties geprobeerd is een open, transparante manier van communicatie na te streven. Voor de tracékeuze is er naast de juridische procedures ook door middel van workshops en informatieavonden informatie verstrekt (Appendix B: 1F). In de gebiedscommissie is de transparante informatieverstrekking gegaan via ingebrachte stukken van zowel het projectbureau als de achterban (Appendix B: 2F). Tevens staat transparantie voor het duidelijk formuleren van de rollen van de verschillende deelnemers (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012). Dit was in zowel de tracékeuze als in de gebiedscommissie duidelijk. Dit is voornamelijk te herkennen in de aggregation rules (Appendix B: 1E & 2E) en de choice rules (Appendix B: 1C & 2C). Eerder kwam al aan bod dat de provincie de kartrekker was tijdens de tracékeuze, dit is een bewuste beslissing geweest en dit was ook duidelijk voor de actoren (Appendix B: 1E). In de choice rules van de gebiedscommissie (Appendix B: 2C) komt naar voren, dat de provincie de gebiedscommissie vrij liet, dit was voor de actoren ook duidelijk. Transparantie is daarmee ook een factor van collaboratieve governance, waar deelvraag 2 op doelt.

4.2.6 Collectieve doelen

Collectieve doelen kunnen op voorhand zijn vastgelegd, ook kunnen deze ontstaan vanuit een proces van principiële betrokkenheid (Heikkila & Gerlak, 2015; Ansell & Gash). Het collectieve doel van de gebiedscommissie is, als volgt, geformuleerd:

“Kernpunt is dat alle betrokken partijen in het omliggende gebied rond de N381 gezamenlijk aan de slag gaan om het gebied mooier, beter bruikbaar en gereed voor de toekomst te maken. De intentie is om het gebied met een ‘plus’ achter te laten.” – Proviensje Fryslân, 2014

De collectieve doelen van de overheidspartijen zijn als volgt beschreven:

“Ja, dat is eigenlijk een groeiend proces geweest. Als ik nu kijk naar het einde, hoe het nu gaat dan praat je bijna met één mond. Je hoeft er niet eens meer over na te denken, je hebt dezelfde lijn, je weet precies van elkaar wat je van elkaar verwachten kunt.” – Projectleider gemeente Opsterland

Ook tussen de omwonenden en de overheidspartijen was er sprake van een groeiend proces:

“Vooraf is er heel veel tijd gestoken in draagvlak creëren en dat maakt wel dat je uiteindelijk, als je dan bezig gaat dat iedereen weet waar die aan toe is en ook achter de plannen kan staan.”- Ambtelijk medewerker verkeer & vervoer gemeente Ooststellingwerf

Synthese

Voor de samenwerking binnen collaboratieve governance is er een belangrijke rol weggelegd voor collectieve doelen (Ansell & Gash, 2007; Heikkila & Gerlak, 2015). Wanneer de stakeholders een gezamenlijk doel hebben, wordt de samenwerking bevorderd (Ansell & Gash, 2007; Heikkila & Gerlak, 2015). Dit is in de verschillende processen van de N381 ook zo ervaren. Zo had de gebiedscommissie een vooraf bepaald doel, in de scope rules (Appendix B: 2D) wordt dit duidelijk. In de tracékeuze waren er bij de actoren verschillende belangen die speelden, zoals te zien is bij de position rules (Appendix B: 1B). Sommige van deze belangen overlaptten elkaar andere niet, het collectieve doel van deze belangen was aan het begin van het samenwerkingsproces niet volledig geformuleerd zoals het bij de gebiedscommissie wel was, het is meer te herkennen als een proces van principiële betrokkenheid zoals Heikkila & Gerlak (2015) beschrijven. Hier is door een proces van ontdekking, definitie, overleg en vaststelling een betrokkenheid vanuit de verschillende organisaties en personen gevormd. Zowel vaststaande collectieve doelen als collectieve doelen door een proces van principiële betrokkenheid, zijn daardoor kenmerken van collaboratieve governance bij wegenplanning, die in de case zijn te herkennen.

4.2.7 Onafhankelijke procesmanager

In een intensieve samenwerkingsvorm als collaboratieve governance kan een projectmanager bemiddelen in het verenigen van uiteenlopende waarden en belangen (van Buuren et al., 2012). Over de projectmanager die in de beginfase van de tracékeuze het project begeleidde werd het volgende gezegd:

“Bij dit soort projecten met name bij de infra, zijn het toch wel ingenieurs en ook techneuten die het project leiden. Die weten veel over de techniek, maar niet alles over de omgeving. Dan is de insteek vaak te technisch en te praktisch.” - Lid gebiedscommissie.

De projectmanager in het verre begin is uiteindelijk ook vervangen. Later was men positiever gestemd. In de gebiedsontwikkeling was de rol van onafhankelijk procesmanager weggelegd voor de voorzitter van de gebiedscommissie.

“Ik ben dus altijd wel nauw betrokken geweest in het gebied. Ik zat er zelf niet in, net niet. Wij hebben met ons bedrijf ook geen land in het gebied, die onafhankelijkheid is ook belangrijk.” - Voorzitter gebiedscommissie

Door de verschillende betrokkenen, is de onafhankelijkheid van de procesmanager in de gebiedsontwikkeling als positief ervaren en gewaardeerd.

Synthese

Problemen, die zich voor kunnen doen tijdens samenwerkingen met verschillende stakeholders en belangen zijn: tegenstrijdige waarden en materiële belangen (Koppenjan & Klijn, 2004). Door het optreden van een onafhankelijke procesmanager binnen het proces van collaboratieve governance, zijn actoren in staat gezamenlijk nieuwe regels te creëren, op hun ideeën te reflecteren en samen tot nieuwe voordelige inzichten te komen (Koppenjan & Klijn, 2004). Doordat de meer communicatieve kant bij de procesmanager in het voortraject ontbrak, ontstond er bij de omwonenden onrust, wat het proces niet ten goede kwam. De omwonenden verloren het vertrouwen in de procesmanager. Koppenjan & Klijn (2004) beschrijven het belang van vertrouwen in de procesmanager: Wanneer managers het vertrouwen van de stakeholders verliezen en daarmee hun autoriteit in het geding komt, dan is het vrijwel onmogelijk om de managementrol te behouden (Koppenjan & Klijn, 2004). Daarnaast beschrijven ze dat in de meeste gevallen de beste oplossing is de managementrol door te geven aan een ander individu. In het voorproces van de tracékeuze is dit uiteindelijk ook gebeurd. In de gebiedsontwikkeling, werd de onafhankelijke procesmanager wel gewaardeerd, omdat zij door de betrokkenen als onafhankelijk werd ervaren en de communicatie helder verliep. Een sterk

onafhankelijke procesmanager is dus een kenmerk van succesvolle collaboratieve governance bij wegenplanning.

4.3 Leerproces

Om antwoord te kunnen geven op de laatste deelvraag en de hoofdvraag is nadrukkelijk aan alle geïnterviewden gevraagd wat men zou kunnen leren van de case N381. Opvallend is dat de verschillende geïnterviewden vergelijkbare antwoorden gaven.

Zo werd het vanuit 'één mond' communiceren van de overheidspartijen als zeer positief ervaren:

"En vooral wat heel belangrijk is, dat hebben we hier gemerkt, is dat wij als overheden, dus gemeente en provincie, met één mond praten. Dat komt: Je moest intensief samenwerken, dat leerde je wel, want als je twee signalen afgeeft als overheid dat geeft ruis." – Projectleider gemeente Opsterland

Daarnaast werd het door de betrokkenen als positief ervaren dat het projectbureau fysiek aanwezig was in het gebied. Dit zorgde voor laagdrempeligheid naar de omwonenden en betrokkenen toe, zij konden binnen lopen voor een vraag of een gesprek. Op die manier konden onduidelijkheden sneller worden verholpen, wat zorgt voor een groter vertrouwen, waarvan Koppenjan & Klijn (2004) het belang beschrijven.

"Alleen al het feit dat zij (projectbureau) hier gewoon in een boerderij hebben gezeten, heel praktisch, hier langs het tracé. Dat was voor heel veel mensen ook prettig, mensen konden gewoon langs komen hier, ze hoefden niet eens een afspraak te maken, ze kwamen gewoon langs, uit het gebied ook. Dat werkt toch beter dan dat helemaal naar Leeuwarden moeten, naar het provinciehuis." - Ambtelijk medewerker verkeer & vervoer gemeente

H5 Conclusie

5.1 Deelvragen en hoofdvraag

In een systeem waar een mismatch is opgetreden tussen het fysieke en sociale systeem komt vervanging aan de orde. De eerste deelvraag heeft betrekking op de schalen van het LTS-model, die bijdragen aan het in heroverweging raken van de case. Dit zijn met name de functionele schaal en de ruimtelijke schaal gebleken. De vervanging is vooral voort gekomen uit een ongenoegen van de functie, aangezien het beoogde gebruik van de weg niet langer aansluit bij de huidige staat. Bovendien was de weg ruimtelijk niet optimaal ingericht, waardoor er onveilige situaties ontstonden. De tijdsschaal heeft ook een rol gespeeld, maar deze komt minder nadrukkelijk naar voren.

De tweede deelvraag - Wat zijn de kenmerken van collaboratieve governance bij wegenplanning? - kan door middel van de theorie en de gedane interviews worden beantwoord. De in de theorie gevonden kenmerken zijn in de praktijk in min- of meerdere mate gebleken. Zo is er gedurende het gehele proces sprake geweest van *multilevel stakeholders* (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012), voornamelijk te herkennen in de boundary rules (Appendix B: 1A & 2A). De multilevel stakeholders zochten gezamenlijk naar *consensus en coproductie* (Buuren et al., 2012), te herkennen in de aggregation rules (Appendix 1E & 2E). Zowel de multilevel stakeholders en consensus en coproductie zijn zeer kenmerkend geweest voor het project. De *participatieve inclusiviteit* (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012) was groot, volgens de geïnterviewden hebben alle relevante actoren deel kunnen nemen aan de besluitvorming, ook dit komt naar voren in de boundary rules (Appendix B: 1A & 1B). De *forum exclusiviteit* (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012) is te herkennen in de projectplanning van de gebiedsontwikkeling, aangezien daar nadrukkelijk sprake was van een forum. De aggregation rules (Appendix B: 1E & 2E) wijzen uit dat de besluitvorming plaatsvond via dat forum en er dus sprake is geweest van forum exclusiviteit. Deze forum exclusiviteit is niet te herkennen in de tracékeuze, aangezien daar minder nadrukkelijk sprake was van een forum. Hoewel de case gestructureerd kon worden aan de rules van de actiesituatie van het IAD-framework, zijn er in de samenwerking nooit *heldere regels* (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012) besproken. Wel erkennen de geïnterviewden dat er een grote mate van *transparantie* was (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012): De rollen waren helder gedefinieerd en de actoren hadden geloof in een eerlijk proces, dit reflecteert zich in de aggregation rules (Appendix B: 1E & 2E) en information rules (Appendix B: 1F & 2F). Bovendien erkennen de actoren dat het hebben van *collectieve doelen* (Heikkila & Gerlak, 2015) de samenwerking bevordert. Deze collectieve doelen waren in het project soms vooraf vastgesteld zoals in de scope rules (Appendix B: 2D) van de gebiedscommissie duidelijk wordt, anderen ontstonden door een proces van *principiële betrokkenheid* (Heikkila & Gerlak, 2015), waarbij dóór het proces tussen de verschillende actoren een collectief doel en betrokkenheid ontstond, vooral terug te vinden in de position rules en scope rules van de tracékeuze (Appendix B: 1B & 1D). Daarnaast, is in het project het belang van een *onafhankelijke procesmanager* en het vertrouwen daarin gebleken.

De derde deelvraag heeft betrekking op de manier waarop de betrokken organisaties collaboratieve governance hebben bewerkstelligd en welke relaties de actoren tot elkaar hadden. Zoals in de boundary rules van het IAD framework (Appendix B: 1 & 2A) duidelijk wordt, zijn de actoren in de case zeer divers en bevinden zij zich op verschillende niveaus. Het gaat hier om omwonenden, belangengroepen en overheidspartijen. Deze hebben in het project verschillende relaties en rollen gekend. In de fase van tracékeuze is de provincie leidend geweest, met een meer adviserende rol van de gemeentes, het Wetterskip en de omwonenden. In het proces van gebiedsontwikkeling heeft de Provincie de leiding uit handen gegeven aan een gebiedscommissie, waarvan de leden verschillende belangen vertegenwoordigden. Deze gebiedscommissie is ook een duidelijk voorbeeld van het bewerkstelligen van collaboratieve governance. De gebiedscommissie kan namelijk gezien worden als een forum zoals Ansell & Gash (2007) dit beschrijven: Een gecreëerde situatie waarin stakeholders met elkaar samenwerken en een dialoog voeren. Het doel van de gebiedscommissie was door middel van samenwerking en overleg tussen de verschillende actoren het gebied met een 'plus'

achter te laten (Appendix B: 2D). In de tracékeuze is de mate van collaboratieve governance kleiner geweest. Hoewel ook daar met de multilevel stakeholders naar consensus is gezocht, was het echter duidelijk dat de Provincie aan het roer stond om beslissingen te nemen.

Deelvraag 4 vraagt naar de verschillen in collaboratieve governance bij een vervangingsopgave en een project met meer nieuwaanleg. Er zijn kleine verschillen aan te merken betreffende collaboratieve governance tussen de nieuwaanleg en de vervanging binnen het project N381. De trajecten waar er sprake was van nieuwaanleg was er een grotere impact en ook meer behoefte aan inspraak en overleg dan bij de trajecten waar het tracé gelijk bleef. Zoals in de boundary rules (Appendix B: 2A) te zien is, waren in de gebiedscommissie de afgevaardigden namens de dorpsbelangen ook afkomstig uit Donkerbroek en Wijnjewoude, de plaatsen waar de nieuwe N381 de grootste impact had. Doordat het gebied echter als één grote integrale opgave is aangepakt, is het onderscheid lastig te duiden. Bij het traject, waar het enkel vervanging betrof, was er in mindere mate behoefte aan samenwerking, desalniettemin blijkt de communicatie en informatie-uitwisseling ook daar een cruciale rol te spelen.

De laatste deelvraag over wat men kan leren van de case voor planning van vervanging bij wegen, laat zich beantwoorden door de interviews. Uit de interviews kwam naar voren dat de aanpak waar de provincie voor heeft gekozen in dit project, als zeer positief is ervaren. Ook bleek dat deze samenwerking valt of staat met goede communicatie. Op punten waar de communicatie niet of niet helder verliep, ondervond men veel weerstand, dit schaadde het vertrouwen. Koppenjan & Klijn (2004) benadrukken het belang van vertrouwen bij collaboratieve governance. Ook in de praktijk onderkennen de geïnterviewden dat bij onvoldoende communicatie en het verliezen van vertrouwen, de consensus en samenwerking werd bemoeilijkt. Daarnaast gaven de geïnterviewden op het gebied van communicatie aan dat het praten 'via één mond' door de vanuit de overheid betrokken partijen een goede manier van communicatie was. Door het hebben van een gezamenlijke visie en deze gezamenlijk te uiten, wisten omwonenden en actoren waar ze aan toe waren.

Daarnaast hebben alle geïnterviewden het als zeer positief ervaren, dat het projectbureau fysiek aanwezig was in het gebied. Dit was voor omwonenden een laagdrempelige manier om met de mensen van het project in contact te komen en zo hun vragen te stellen en zorgen te uiten.

Terugkomende op de hoofdvraag:

Hoe kan collaboratieve governance een rol spelen bij de vervangingsopgave van autowegen?

Bij een grote integrale vervangingsopgave van een autoweg, waar de functionele en ruimtelijke levensduur problematisch zijn gebleken, lijkt collaboratieve governance in de projectplanning een geschikt en mogelijk essentiële benadering. Het gaat hier namelijk om een systeem waar lange tijd beheer en onderhoud is gepleegd, vaak technisch en rationeel van aard. Wanneer door een mismatch in het sociale en fysieke systeem, het systeem als geheel niet langer in balans is, komt vervanging aan de orde (Willems et al., 2016). In deze overgang van fase 3 naar fase 4 zijn er vaak veel belangen van verschillende stakeholders in het spel en om die reden is een beleidsvorm met samenwerking gepast. Uit alle interviews is gebleken dat de manier waarop er met de verschillende actoren werd samengewerkt, goed is bevallen. Met name de rol van de initiërende overheid (Ansell & Gash, 2007) is daarbij van belang. De actoren loven de manier waarop de Provincie Fryslân zich heeft opgesteld. Door hun aanpak was er tussen de multilevel stakeholders een samenwerking met een hoge mate van consensus en coproductie (Buuren et al., 2012) mogelijk. De variabelen consensus en coproductie en de multilevel stakeholders zijn in de case het meest essentieel gebleken voor de collaboratieve governance. Concluderend kan men stellen dat collaboratieve governance een geschikte aanpak is gebleken voor grote integrale wegensystemen die van fase 3 naar fase 4 raken. Hiermee is de hypothese deels bevestigd, daarin werd gesteld dat een intensieve samenwerkingsvorm als collaboratieve governance passend lijkt voor het creëren van een match tussen het sociale en technische systeem. Daarnaast stelt de hypothese dat bij een vergelijking tussen nieuwaanleg en vervanging er vermoedelijk meer samenwerking vereist is, dan bij trajecten met het

karakter van nieuwaanleg. Dit bleek lastiger te bevestigen en om daar een stellige uitspraak over te doen, is meer onderzoek vereist.

5.2 Discussie & vervolgonderzoek

De variabelen die het proces het meest kenmerkten waren de multilevel stakeholders en de consensus en coproductie, de boundary rules en aggregation rules zijn daarmee ook het meest typerend voor de situatie. De geïnterviewden kwamen vaak terug op de principes van deze variabelen, namelijk: Samenwerking en de verschillende actoren. De andere variabelen waren aanwezig, maar kwamen soms minder duidelijk naar voren. Doordat de case één groot project besloeg, was het soms lastig om een duidelijk verschil te vinden tussen de vervanging & renovatie en de trajecten met een karakter van nieuwaanleg. De geïnterviewden konden kleine verschillen herkennen, maar doordat zij het ook als één grote opgave hebben ervaren was het voor hen lastig echte verschillen aan te merken. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar slechts één case, dit biedt voordelen doordat er een gedetailleerder overzicht gegeven kan worden van de situatie. Het maakt de resultaten van het onderzoek echter wel lastig te generaliseren. De aanbevelingen die uit de verschillende interviews naar voren zijn gekomen, zijn echter wel goed te gebruiken voor vergelijkbare vervangingsopgaven in de wegenbouw. De aanbevelingen voor een vervolgonderzoek zijn als volgt: om een onderscheid aan te kunnen tonen tussen collaboratieve governance bij vervanging en nieuwaanleg, is een onderzoek naar een case waar de omstandigheden gelijk zijn, maar met een duidelijkere scheidslijn tussen het vervangings- en nieuwaanleg-deel waardevol. Bovendien is een vergelijking tussen een vervangingsopgave en een beheer- en onderhoudsproject, om zo nog meer te weten te komen over de verschillende fases van het LTS-perspectief. Daarnaast is het om de resultaten te kunnen generaliseren meer gelijksoortig onderzoek nodig, dit zou per provincie gedaan kunnen worden om zo uiteindelijk ook een vergelijkend onderzoek te kunnen uitvoeren.

H6 Literatuurlijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4) pp. 543–571, doi: 10.1093/jopart/mum032
- BügelHajema Adviseurs bv. (2016) Ruimtelijke onderbouwing Baanverdubbeling N381, traject Donkerbroek – Oosterwolde. *Rapport: 550.11.49.00.00*. Beschikbaar via: https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.9921.OV2017N381-VA01/t_NL.IMRO.9921.OV2017N381-VA01.pdf
- Buuren, A., Boons, F. & Teisman, G. (2012) Collaborative Problem Solving in a Complex Governance System: Amsterdam Airport Schiphol and the Challenge to Break Path Dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), pp. 116–130. doi: 10.1002/sres.2101.
- Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2010). *Key Methods in Geography*. London: SAGE
- Cope, M. (2010). Coding qualitative data. *Qualitative Research Methods in Human Geography*. London: SAGE
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015), *Collaborative governance regimes*. Washington, D.C.: Georgetown University Press (Public management and change series).
- Heikkilä, T., & Gerlak, A. (2015). *Collaboration Dynamics: Principled Engagement, Shared Motivation, and the Capacity for Joint Action*. In Emerson K. & Nabatchi T., *Collaborative Governance Regimes* (pp. 57-80). Georgetown University Press. Beschikbaar via: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt19dzcvf.9>
- Hijdra, A., Woltjer, J. and Arts, J. (2015) “Troubled Waters: An Institutional Analysis of Ageing Dutch and American Waterway Infrastructure,” *Transport Policy*, 42, pp. 64–74. doi: 10.1016/j.tranpol.2015.05.004.
- Hughes, T.P., 1987, *The Evolution of Large Technological Systems*.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge
- Lee, K. N. (1993) “Greed, Scale Mismatch, and Learning,” *ECOLOGICAL APPLICATIONS*, 3(4), pp. 560–560. Beschikbaar via: http://www.jstor.org/stable/1942079?seq=1#page_scan_tab_contents
- Longhurst, R. (2016). Semi-structured interviews and focus groups. In N. Clifford, M. Cope, T. Gillespie, & S. French, *Key Methods in Geography*. London: SAGE
- Mayntz, R. & Hughes, T.P. (1988) *The development of Large Technical Systems*. Colorado: Westview Press
- McGinnis, M.D. (2011) An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), pp. 169-183. Beschikbaar via: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=43200688-8df6-48d7-84ec-4a6b2ea17760%40sessionmgr101>
- N381 Natuurlijk! (2011) *Integrale samenvatting (Plan-) Milieueffectrapportage N381 Drachten – Drentse Grens*. Beschikbaar via: <http://fryslan.gemeentedocumenten.nl/www.fryslan.frl/1798/16-november-2011-gearkomste-steatekommisje-lan%2C-loft-en-wetter/files/%5B006%5D7.%20llw%2016-11-11%20Samenvatting%20planmer.pdf>
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, St. Louis: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press (Princeton paperbacks).
- Powell, W. & DiMaggio, P.J. (1983) “The iron cage revisited”: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (1983), pp: 147-60. Beschikbaar via: <https://www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/DiMaggioPowell-IronCageRevisited-ASR.pdf>

- Provinsje Fryslân (2011). N381 bestuursovereenkomst op hoofdlijnen met betrekking tot verdubbeling Drachten – Donkerbroek. Beschikbaar via: [file:///X:/My%20Downloads/06Hbestuursovereenkomst%20n381%20\(1\).pdf](file:///X:/My%20Downloads/06Hbestuursovereenkomst%20n381%20(1).pdf)
- Provinsje Fryslân (2013). *Útfieringsprogramma Ferkear en Ferfier 2014*. Beschikbaar via: <http://fryslan.gemeentedocumenten.nl/www.fryslan.frl/9363/ingekomen-stukken-week-42-2013/files/10.0-DS-Utfieringsprogramma%20Ferkear%20en%20Fierfier%202014%2020131017.pdf>
- Provinsje Fryslân (2014). Brief: *N381 Drachten - Drentse grens aanpassing scope gebiedsontwikkeling N381*. Beschikbaar via: <file:///X:/My%20Downloads/01.0%20DS%20-%20N381%20Drachten%20-%20Drentse%20grens.pdf>
- Provinsje Fryslân (2016), *Begroting 2016: 9.2 Infrastructurele projecten*. Beschikbaar via: <https://provinciale-begroting.frl/2016/planning-control/begroting/paragrafen/paragraaf-9-grote-projecten/8-2-infrastructurele-projecten/>
- Roo, G. de & Language Centre of the University of Groningen (2003) *Environmental planning in the netherlands: too good to be true : from command-and-control planning to shared governance*. Oxon: Ashgate.
- Snape, D. & Spencer, L. (2003) *The foundations of qualitative research. Qualitative research practice*. London: Sage.
- Spijkerboer, R.C., Zuidema, C., Busscher, T., Arts, J. (submitted). Spatial integration of renewable energy and transport infrastructure networks: an analysis of (barriers and opportunities for) institutional harmonization.
- Staatscourant (2012). Vaststelling Provinciaal Inpassingsplan (PIP) N381 Drachten – Drentse grens en vaststelling hogere waarden Wet geluidhinder N381 Drachten – Drentse grens. Nr. 10 (2012) Beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-10.html?zoekcriteria=%3Fzkt%3DUitgebreid%26pst%3DStaatscourant%26vrt%3Dfryslan%26zkd%3DInDeGeheleText%26dpr%3DAlle%26sdt%3DDatumPublicatie%26pnr%3D1%26rpp%3D10%26_page%3D9%26sorttype%3D1%26sortorder%3D4&resultIndex=86&sorttype=1&sortorder=4
- Tatenhove, van J.P.M., Hajer, M.A., Laurent, C. (2004) *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Rapport 500013004/2004. Amsterdam: Milieu en Natuur Planbureau RIVM.
- Thorpe, A. (2017), Rethinking participation, rethinking planning. *Planning Theory & Practice*, Vol.18(4), pp. 566-582. Beschikbaar via: <http://www.tandfonline-com.proxy-ub.rug.nl/doi/full/10.1080/14649357.2017.1371788>
- Willems, J., T. Busscher, A. Hijdra & J. Arts (2016), Renewing Infrastructure Networks: New Challenge, New Approach?, *Transportation Research Procedia*, 14(2016), pp.2497-2506. doi: 10.1016/j.trpro.2016.05.322

Appendix A: semigestructureerd interview

Achter de conceptvragen staan de deelvragen en regels uit het model van Ostrom, die betrekking hebben op de gestelde vraag.

Intro

Voorstellen, wijzen op opname, vertellen doel interview, wijzen op rechten en anonimiteit.

Algemene vragen

Wanneer bent u betrokken geraakt in het project? (Boundary rules)

Bent u nog steeds betrokken bij het project? Zo nee, sinds wanneer niet meer? (Boundary rules)

Wat is uw rol geweest binnen het project? (Deelvraag 2, position rules)

Waren de rollen van de verschillende actoren helder gedefinieerd? (Deelvraag 2, position rules)

Welke actoren hebben een rol gespeeld? (Deelvraag 2, position rules)

Wat is uw relatie geweest met de actoren? (Deelvraag 2)

Hoe verliep de samenwerking tussen de verschillende actoren? Denk hierbij aan de uitwisseling van informatie (information rules)

Waren er heldere regels opgesteld voor het verloop van de samenwerking? (Deelvraag 2)

In hoeverre was er in de planfase sprake van consensus en coproductie? (Deelvraag 3, Aggregation rules)

- ➔ Makkelijker gezegd: In hoeverre was er in de planfase sprake van tegemoetkoming tussen de verschillende actoren en in hoeverre was er sprake van samenwerking?

Vragen voor overheden/projectmanagers

Op welke manier is er geprobeerd een samenwerking op poten te zetten tussen de verschillende stakeholder? (Deelvraag 3, aggregation rules)

Bent u vaker bij een dergelijk vervangingsproject betrokken geweest? (Deelvraag 4)

Bent u ook al eens bij een project met louter nieuwaanleg betrokken geweest? (Deelvraag 4)

- ➔ Zo ja, zijn er verschillen tussen een project betreffende vervanging en een project betreffende nieuwaanleg met betrekking tot coöperatie en consensus?
- ➔ Zo nee, heeft u binnen het project Aanpak N381 verschillen gemerkt tussen de nieuwaanleg en de vervanging met betrekking tot coöperatie en consensus?

Wat zijn cruciale momenten geweest binnen het planvormingsproces en besluitvormingsproces? (Choice rules, aggregation rules)

Andere betrokkenen

Op welke manier heeft u bij gedragen in het planvormingsproces? (Deelvraag 3, aggregation rules, information rules)

Wat zijn cruciale momenten geweest binnen het planvormingsproces en besluitvormingsproces? (Choice rules, aggregation rules)

Wat zijn de gevolgen geweest van de gemaakte keuzes? (Deelvraag 5, scope rules, choice rules)

Algemene slotvragen

Wat zou men voor in de toekomst kunnen leren van deze case? (Deelvraag 5)

Is er u verder nog iets opgevallen in het proces? Zijn er nog andere zaken, die u kwijt wilt?

Appendix B: Uitwerking IAD-Framework

Met de analyse van de verschillende interviews, beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur kan de case in de actiesituatie van het IAD-framework worden geplaatst. Aan de hand van de rules zal de case uiteen worden gezet. Zoals eerder genoemd gaat het om de door Hijdra et al. (2015) onderscheiden type actiesituatie: Projectplanning. Voor de case N381 valt de tweedeling te maken van Projectplanning: Tracékeuze en Projectplanning: Gebiedsontwikkeling, beide projectplanningen hebben zich namelijk in aparte actiesituaties afgespeeld, met ieder eigen actoren, belangen en aanpak. Om die reden is het framework tweemaal ingevuld. Het framework is ingevuld met de door het onderzoek verkregen resultaten. Na ieder resultaat wordt door middel van codes genoemd uit welke bron de bewering voornamelijk afkomstig is. De codering is als weergegeven in tabel 5.

TABEL 5: CODERING BRONNEN IAD-FRAMEWORK

Code	Bron
I1	Interview: Lid gebiedscommissie en dorpsbelangvereniging
I2	Interview: Assistent Projectmanager N381
I3	Interview: Voorzitter gebiedscommissie
I4	Interview: Ambtelijk medewerker verkeer & vervoer gemeente Ooststellingwerf
I5	Interview: Projectleider N381 gemeente Opsterland
I6	Interview: Projectleider <u>Wetterskip Fryslân</u>
I7	Interview: Wethouder gemeente Ooststellingwerf
B1	Beleidsstuk: <i>Integrale samenvatting (Plan-) Milieueffectrapportage N381 Drachten – Drentse Grens.</i> (N381 Natuurlijk!, 2011)
B2	Beleidsstuk: <i>Vaststelling Provinciaal Inpassingsplan (PIP) N381 Drachten – Drentse grens en vaststelling hogere waarden Wet geluidhinder N381 Drachten – Drentse grens.</i> (Staatscourant, 2012)
B3	Beleidsstuk: <i>Begroting 2016: 9.2 Infrastructurele projecten.</i> (Provinsje Fryslân, 2016)
B4	Beleidsstuk: <i>Útfieringsprogramma Ferkear en Ferfier 2014.</i> (Provinsje Fryslân, 2013)
B5	Beleidsstuk: Bestuursovereenkomst op hoofdlijnen met betrekking tot verdubbeling Drachten – Donkerbroek. (Provinsje Fryslân, 2011)
S1	Ingekomen stukken: <i>N381 Drachten - Drentse grens aanpassing scope gebiedsontwikkeling N381.</i> (Provinsje Fryslân, 2014)

1. Projectplanning: Tracékeuze

A. Boundary rules	Hoe hebben de actoren de actiesituatie betreden en verlaten? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
Het initiatief binnen het project is genomen door de provincie. Al vanaf de startnotitie in 2000 spelen zij een leidende rol binnen de tracékeuze.	Vooraf aan de vaststelling van de voorkeurstracés in 2004 en 2009 hebben de verschillende gemeentes en het Wetterskip (Opsterland, Ooststellingwerf en Smallingerland) de actiesituatie betreden.	<i>I2; I4; I5; I6</i> <i>I2; I4; I5; I6; I7</i>
Daarnaast hebben omwonenden en dorpsbelangverenigingen door middel van inspraak de actiesituatie betreden.	In totaal hebben 56 grondeigenaren, waarvan grond nodig was voor het nieuwe tracé van de N381, de actiesituatie betreden en weer verlaten. Zij zijn uitgekocht en/of gecompenseerd.	<i>I2; B2</i> <i>B4</i>
B. Position rules	Wat zijn de belangen van de actoren? Wie hebben dezelfde belangen? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
De provincie heeft meervoudige doelen opgesteld, deze golden voor zowel de tracékeuze als de gebiedsontwikkeling. De meervoudige doelen waren: Bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.	De gemeentes deelden de visie met meervoudige doelen van de provincie. Het waterschap had daarnaast ook belangen in het gebied zo moesten er KRW-opgaven worden behaald en moest er voldoende waterberging zijn. Specifieker voor de tracékeuze had de provincie de volgende belangen: Gunstige neveneffecten voor milieu, wonen, leefbaarheid en cultuurhistorie, mogelijkheid om nadelige landschappelijke effecten te mitigeren, groot draagvlak, financieel aantrekkelijk en toekomstvast.	<i>I2</i> <i>I4; I5; I7</i> <i>I6</i> <i>B1</i>
Het draagvlak, één van de belangen van de overheidspartijen, is afkomstig van de bevolking en de omwonenden. Het belang van omwonenden was voornamelijk: behouden van vrij zicht, weinig geluidsoverlast en in het meest extreme geval behouden van eigen woning en land.		<i>I1</i>
C. Choice rules	Welke keuzes zijn gemaakt door de verschillende actoren? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
Maart 2004 is de 'Projectnota/ MER N381 Drachten - Drentse grens, voorkeursalternatief' voltooid, daarin werd het voorkeurstracé door de provincie verantwoord. Hierin waren de andere actoren zoals omwonenden en de gemeentes ook vertegenwoordigd: In de bijlage van de projectnota zijn de verschillende inspraakreacties, adviezen en aanvullingen te lezen.	Een financiële tegenvaller en onvoorziene problemen in de uitwerking van het voorkeurstracé hebben er voor gezorgd dat de Provinciale Staten in 2007 de MER heropenden voor het traject Donkerbroek - Oosterwolde.	<i>I1; I2; B1</i> <i>I3; I2; I7; B1</i>
De trajecten Drachten - Donkerbroek en Oosterwolde - Drentse grens konden wel worden vastgesteld, dit gebeurde door de Provinciale Staten in juni 2008.	In totaal zijn er 11 tracé-alternatieven onderzocht. Dit gebeurde doormiddel van bewonersbijeenkomsten en workshops.	<i>I5; B1</i>
Uiteindelijk werd in 2009 het huidige tracé vastgesteld voor het traject Donkerbroek - Oosterwolde.	In 2009 wordt naar aanleiding van de tracéstudies het huidige traject tussen Donkerbroek en Oosterwolde vastgesteld. Op 10 februari 2010 wordt het realisatiebesluit N381 genomen door Provinciale Staten Fryslân.	<i>I2</i> <i>I1; I2; I3</i> <i>I1; I2; I3</i>
In November 2011 werd het Provinciaal inpassingsplan vastgesteld door de		<i>B2</i>

Provinciale Staten.

D. Scope rules	Waar gaat het resultaat om? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	Het doel van het project en de tracékeuze is het vervangen van de N381 en daarmee een betere verbinding tussen het achterland en kernzones te krijgen.	<i>I2; B1</i>
	Daarnaast speelden de gunstige effecten voor milieu, wonen en leefbaarheid en cultuurhistorie een rol.	<i>I6; B1;</i>
	Met de tracékeuze is geprobeerd zoveel mogelijk het leed bij mensen te besparen en te verzachten. Daarnaast is geprobeerd ook de nadelige landschappelijke effecten te beperken.	<i>I2; B1</i>
E. Aggregation rules	Hoe vindt de besluitvorming plaats? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	Om tot een weloverwogen tracékeuze te komen heeft de Provincie op verschillende manieren actoren toegelaten in het proces. Zo zijn er workshops, werkbijeenkomsten en inspraakavonden geweest.	<i>I2; I6; I7; B1</i>
	Ook de gemeentes hebben op bestuurlijk en ambtelijk niveau een adviserende rol gehad.	<i>I4; I5</i>
	Het uiteindelijke besluit wordt echter genomen door de Provincie.	<i>I2; I4</i>
F. Information rules	Hoe vond de informatie-uitwisseling plaats? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	Binnen het proces van tracékeuze heeft de informatie-uitwisseling plaatsgevonden via wettelijk vastgestelde procedures (MER's en PIP).	<i>I1; I2</i>
	De omwonenden hebben als actor deze procedurele manier van informatie-uitwisseling niet altijd als prettig ervaren.	<i>I1</i>
	De provincie heeft echter ook geïnvesteerd in workshops, informatieavonden en andere manieren van informatieverstrekking naar de omwonenden toe. Geprobeerd is hen zo eerlijk mogelijk voor te lichten.	<i>I2; I5; I6; I7</i>
	Hoewel dit in sommige gevallen niet gelukt is, is dit over het algemeen goed gegaan en heeft dit veel winst aan tijd opgeleverd.	<i>I1; I5; I6; I7</i>
G. Payoff rules	Wat is de verdeling van de kosten en baten? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	In totaal is het projectbudget begroot op €172,4 miljoen.	<i>B3</i>
	In het coalitieakkoord 2015-2019 "Mei elkenien foar elkenien" is de verdubbel Donkerbroek – Oosterwolde Zuid opgenomen. Daarvoor is 25 miljoen extra gereserveerd.	<i>B3</i>
	De provincie Fryslân werkt met het principe van cofinanciering: Bij een dergelijke ingreep, wordt van de verschillende betrokken gemeentes een financiële bijdrage verwacht.	<i>I1; I2; I3; I7</i>
	In de bestuursovereenkomst van 18 februari 2011 is vastgelegd dat de gemeenten Smallingerland, Opsterland en Ooststellingwerf in totaal €3 miljoen zullen bijdragen aan het vierbaans tracé tussen Drachten en Donkerbroek. Door een meevallende aanbesteding bleek dit geld niet nodig voor het tracé en werd het geld overgeheveld naar de gebiedsontwikkeling, zoals ook in de bestuursovereenkomst was vastgesteld.	<i>I5; B4; B5</i>

2. Projectplanning: Gebiedsontwikkeling

A. Boundary rules Hoe hebben de actoren de actiesituatie betreden en verlaten?
(Hijdra et al., 2015)

	Bronnen
Na het realisatie besluit op 2 februari 2010 is er een gebiedsontwikkelingstraject ingesteld met een gebiedscommissie.	<i>I1; I2; I3</i>
De provincie had zelf geen zitting in de commissie, wel leverden zij een secretaris. Daarnaast werd er een onafhankelijk voorzitter gekozen.	<i>I1; I3</i>
De actoren konden door middel van sollicitaties aan de voorzitter, secretaris en een wethouder van de gemeente Ooststellingwerf duidelijk maken waarom zij als (vertegenwoordigend) actor zitting moest hebben in de gebiedscommissie.	<i>I1; I3</i>
De actoren an sich, die de leden van de gebiedscommissie vertegenwoordigden bleven in het proces van gebiedsontwikkeling bestaan.	<i>I1</i>
Ook het onderwijs is betrokken geweest in de projectplanning van de gebiedsontwikkeling	<i>I3</i>
Op 14 juni 2017 werd de planfase van de gebiedsontwikkeling afgerond en werd de gebiedscommissie opgeheven.	<i>I3</i>

B. Position rules Wat zijn de belangen van de actoren? Wie hebben dezelfde belangen?
(Hijdra et al., 2015)

	Bronnen
De gebiedscommissie is samengesteld uit belanghebbende stakeholders in het gebied. Vanuit de volgende belangen zaten er vertegenwoordigers in de gebiedscommissie: landschap (2x), cultuurhistorie en archeologie, plaatselijk belangen rondom de N381 (2x, Wijnjewoude & Donkerbroek), ANWB/VNN, landbouw (2x) en recreatie. Daarnaast hadden mensen vanuit de bestuurlijke achtergrond zitting in de gebiedscommissie: Wetterskip Fryslân, Gemeente Ooststellingwerf en Gemeente Opsterland. De gebiedscommissie had bovendien een secretaris vanuit de provincie en een onafhankelijk voorzitter.	<i>I1; I3; I4</i>
De vertegenwoordigers en bestuurders staan voor de belangen van hetgeen of de mensen die zij vertegenwoordigen. Er was echter een gemeenschappelijk doel om met de betrokken partijen aan de slag te gaan om het gebied mooier, beter bruikbaar en klaar voor de toekomst te maken. Het gebied moest met een 'plus' worden achter gelaten.	<i>I1; I2; I3; I7; S1</i>
Het gezamenlijke belang was dus om het gebied met een 'plus' achter te laten.	<i>I1; I3</i>

C. Choice rules Welke keuzes zijn gemaakt door de verschillende actoren?
(Hijdra et al., 2015)

	Bronnen
De gebiedscommissie is verantwoordelijk voor het gebied rondom de weg.	<i>I1; I2; I3</i>
De gebiedscommissie heeft in het inrichtingsplan de volgende zaken meegenomen: Infrastructuur, landbouw, landschap, natuur, water, recreatie, duurzaamheid en leefbaarheid.	
De gebiedscommissie heeft een inrichtingsplan opgesteld. Daarin staan maatregelen voor door het gehele gebied variërend van fietstunnels tot kano-aanlegplaatsen en vistrapjes.	<i>I1; I3; I4</i>
De gebiedscommissie werd in niks door de provincie belemmerd en mocht zelf binnen het budget uitmaken welke maatregelen er getroffen moesten worden.	<i>I1; I3</i>
Enkele gemaakte keuzes konden echter niet tot uitvoer worden gebracht. De belangrijkste reden daarvoor was het niet kunnen verkrijgen van de benodigde gronden.	<i>S1</i>

Om die reden is in plaats van de aanleg van een kanoroute, nieuwe verbindingen tussen Klein Groningen en Wijnjewoude en het toegankelijk maken van de oude trambaan, gekozen te investeren in de turfroute, masterplan Appelscha en projecten in Opsterland. *I7; S1*

D. Scope rules	Waar gaat het resultaat om? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	De gebiedscommissie is opgezet met het doel om samen met alle betrokken partijen in het gebied rond de N381 te werken aan een mooier, beter bruikbaar en toekomstbestendig gebied. Kortom: Het gebied met een 'plus' achter laten.	<i>I1; I3; S1</i>
E. Aggregation rules	Hoe vindt de besluitvorming plaats? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	De besluitvorming binnen de gebiedscommissie kwam voort uit een op consensusgerichte dialoog.	<i>I1; I3</i>
	Aangezien het om een groot gebied ging, zijn er subcommissies ingesteld met een bepaald doel. Deze subcommissies stelden een ideaal plan op. Dit werd vervolgens voorgelegd aan de voltallige gebiedscommissie, het plan werd bekeken, zo nodig verbeterd en goedgekeurd.	<i>I1; I3; I7</i>
	Soms werd door middel van een democratische stemming prioriteiten voor bepaalde projecten aangegeven. Elke stem telde daarin even zwaar.	<i>I1; I7</i>
	De posities binnen de gebiedscommissie werden als gelijkwaardig ervaren.	<i>I1; I3; I7</i>
F. Information rules	Hoe vond de informatie-uitwisseling plaats? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	Binnen de gebiedscommissie werd er op verscheidene manier informatie uitgewisseld. Zo werd er informatie ingebracht vanuit het projectbureau, het ambtelijk overleg en bestuurlijk overleg.	<i>I3</i>
	Soms werden er ook stukken ingebracht vanuit de achterban van de verschillende vertegenwoordigers.	<i>I1</i>
	Bovendien heeft de gebiedscommissie ook veel actie ondernomen om zelf informatie vanuit het gebied te winnen.	<i>I1; I3</i>
	Zo is de gebiedscommissie bij dorpsbelangenverenigingen langs gegaan met de vraag een lijst op te stellen met 5 prioriteiten voor dat dorp. Deze belangen en prioriteiten konden vervolgens meegenomen worden in de besluitvorming omtrent de gebiedsontwikkeling.	<i>I3</i>
G. Payoff rules	Wat is de verdeling van de kosten en baten? (Hijdra et al., 2015)	Bronnen
	In de bestuursovereenkomst van 18 februari 2011 is vastgelegd dat wanneer de gemeentelijke bijdrage aan het tracé niet of niet helemaal nodig is voor Drachten – Donkerbroek, dat dit geld wordt geïnvesteerd in de gebiedsontwikkeling.	<i>I5; B4; B5</i>
	De gemeente Ooststellingwerf had zich, in tegen stelling tot de gemeente Opsterland en Smalingerland, niet voorbereid op de gevraagd cofinanciering en heeft daardoor in eerste instantie geen cofinanciering kunnen leveren.	<i>I1; I3; I7</i>
	In een later stadium heeft de gemeente Ooststellingwerf financieel en ook in natura als nog een bijdrage kunnen leveren aan de weg.	<i>I3; I7</i>
	De extra gelden van de gemeentes zijn verdeeld over verschillende projecten binnen de gemeentes: Turfroute, Masterplan Appelscha en verschillende projecten in Opsterland.	<i>I5; I7; S1</i>
	De gemeenten Ooststellingwerf en Opsterland betalen ieder 1,25 miljoen en de gemeente Smalingerland verplichte zich om restmaterialen niet af te	<i>B5</i>

nemen, dit leverde de provincie een besparing op van minimaal 0,5 miljoen.