

# Beleid van wegenprojecten: Aanpak Ring Zuid en De Centrale As

Wegenprojecten en de Nationale Omgevingsvisie: een  
gelukkige combinatie?

**Student:** Pieter Verhoeven

**Begeleider:** dr. F.M.G. van Kann

**Datum:** 22 januari 2017

**E-mail:** p.m.c.verhoeven@student.rug.nl

Bachelor Technische Planologie  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

<b>Inhoudsopgave</b>	
<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>I    <b>Introductie</b></b> .....	<b>4</b>
Aanleiding .....	4
Doelstelling.....	4
Onderzoeksvragen .....	5
Relevantie .....	5
Leeswijzer.....	6
<b>II   <b>Theoretisch kader</b></b> .....	<b>7</b>
Inleiding.....	7
Infrastructuur en wegenprojecten .....	7
Planningsgericht handelen .....	7
Beleidskenmerken.....	8
Conceptueel model .....	10
<b>III  <b>Methodologie</b></b> .....	<b>11</b>
Inleiding.....	11
Interviews .....	11
Casestudies .....	12
Ethische verantwoording .....	13
<b>IV  <b>Case I: Aanpak Ring Zuid</b></b> .....	<b>14</b>
Introductie.....	14
Analyse Aanpak Ring Zuid (op basis van vier planningsgerichte beleidskenmerken) .....	15
<b>V    <b>Case II: De Centrale As</b></b> .....	<b>19</b>
Introductie.....	19
Analyse De Centrale As (op basis van vier planningsgerichte beleidskenmerken) .....	20
<b>VI  <b>Nationale Omgevingsvisie</b></b> .....	<b>24</b>
Introductie.....	24
Analyse Nationale Omgevingsvisie.....	24
Connectie tussen de cases en de Nationale Omgevingsvisie .....	25
<b>VII <b>Conclusie</b></b> .....	<b>27</b>
Bevindingen.....	27
Reflectie.....	28
<b>VIII <b>Referenties</b></b> .....	<b>29</b>
<b>IX  <b>Bijlagen</b></b> .....	<b>31</b>

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die het laatste jaar van mijn bachelor Technische Planologie inluit. Normaal gesproken is deze scriptie de afsluiting van de bachelor. Door een afwijkende keuze in de volgorde van mijn vakken, volg ik het tweede semester nog een aantal vakken om mijn bachelor te behalen. Deze scriptie is dan ook de inleiding om later dit jaar mijn bachelor af te ronden. Toch voelt het schrijven en afronden van deze scriptie als een succes op zich. De grootste horde op de weg naar de bachelorbul is genomen. Een bacheloropleiding die mij erg goed bevallen is en die ik met plezier en interesse heb gevolgd.

Het overkoepelende thema waarbinnen deze scriptie is geschreven, is het thema ‘op weg naar een Nationale Omgevingsvisie’. In deze Nationale Omgevingsvisie komen de belangrijkste plannen te staan voor de fysieke inrichting van Nederland op de lange termijn. Plannen die nu in bijna tachtig verschillende visies en beleidsplannen staan. De overkoepelende Omgevingsvisie treedt op hetzelfde moment als de Omgevingswet in werking, vermoedelijk in 2019.

Een groot onderdeel van de leefomgeving in Nederland is de infrastructuur. Binnen de Nationale Omgevingsvisie komen ook de plannen voor infrastructuur aan bod. In de scriptie die voor u ligt, doe ik onderzoek naar de planning van twee infrastructurele projecten: de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As. Om op deze manier inzicht te verkrijgen in het beleid van huidige wegenprojecten. In deze scriptie wordt onderzocht of het beleid van wegenprojecten overeenkomt met het beoogde beleid van de Nationale Omgevingsvisie.

Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de hulp van derden. Ten eerste wil ik graag mijn scriptiebegeleider Ferry van Kann bedanken, die mij heeft geholpen door regelmatig feedback te geven. Ook richt ik veel dank aan Alex Steenbergen en Jeen Bruinsma, die namens de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As hebben meegewerkt aan de interviews en mij daardoor bruikbare informatie hebben verschaft over hun projecten. Tot slot wil ik Hanna-Lára Pálsdóttir (programmameider van de Nationale Omgevingsvisie bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu) bedanken. Zij heeft mij veel duidelijkheid gegeven over de Nationale Omgevingsvisie, welke informatie ik in mijn scriptie heb verwerkt.

Pieter Verhoeven

## Samenvatting

Deze studie richt zich op de Nationale Omgevingsvisie. De Nationale Omgevingsvisie heeft het doel om voor een verbetering te zorgen van de fysieke leefomgeving in Nederland voor de lange termijn. In deze studie wordt onderzocht of de Nationale Omgevingsvisie het planningsgerichte beleid van wegenprojecten zal beïnvloeden. Er zijn twee wegenprojecten geanalyseerd: de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As.

Het doel van het onderzoek is het beantwoorden van de onderzoeksvraag: hoe zal de Nationale Omgevingsvisie het planningsgerichte beleid van wegenprojecten beïnvloeden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn er drie deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag is: wat kenmerkt het planningsgerichte beleid van huidige wegenprojecten? Voor het beantwoorden van deze vraag is inzicht verkregen in het planningsgerichte beleid (De Roo, 1999) van huidige wegenprojecten. Kenmerken van planningsgericht beleid zijn onderzocht aan de hand van De Roo (1999) en Verhees (2013). De kenmerken zijn de mate van een integrale aanpak, participatie, het bestuurlijk niveau en flexibiliteit. Deze kenmerken worden onderzocht bij twee wegenprojecten, de Aanpak Ring Zuid in Groningen en De Centrale As in Friesland. Dit is gedaan aan de hand van verzamelde data uit interviews.

Welke doelstellingen en werkwijze brengt de Nationale Omgevingsvisie met zich mee? Dit is de tweede deelvraag. De Nationale Omgevingsvisie heeft als doel om Nederland voor 2050 te verduurzamen. Het is een visie voor de lange termijn. Dit doel moet behaald worden door het huidige beleid meer integraal en participatiever te maken. Om zo veel mogelijk te weten te komen over de Nationale Omgevingsvisie is Hanna-Lára Pálsdóttir (programmaleider Nationale Omgevingsvisie) geïnterviewd.

De derde en laatste deelvraag luidt: In hoeverre komt het planningsgerichte beleid van wegenprojecten overeen met de doelstellingen en werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie? In deze studie wordt duidelijk of het planningsgerichte beleid van de onderzochte wegenprojecten overeen komt met de doelstellingen en werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie. Door een connectie te maken tussen de resultaten uit de interviews van de wegenprojecten en de resultaten uit het interview van de Nationale Omgevingsvisie is de derde deelvraag beantwoord.

De resultaten van deze studie laten zien dat de huidige wijze van planning bij wegenprojecten in de lijn is met de werkwijze die de Nationale Omgevingsvisie beoogt. In beide wegenprojecten komen de vier planningsgerichte beleidskenmerken naar voren. Deze studie concludeert dat de projecten deze kenmerken meenemen in hun beleid, dat duidt erop dat de Nationale Omgevingsvisie past binnen het huidige planningsbeleid van wegenprojecten. Een kanttekening daarbij is dat de onderzochte wegenprojecten geen bijdrage leveren aan doelstelling van de Nationale Omgevingsvisie.

## **I      **Introductie****

### Aanleiding

In deze studie draait het om één onderdeel van de leefomgeving in Nederland, namelijk de infrastructuur. Daarbinnen richt deze studie zich op een specifiek onderdeel binnen de infrastructuur, namelijk de planning van wegenprojecten. Er wordt onderzoek gedaan naar het planningsgericht handelen binnen twee lopende projecten, dit zijn de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As. Dit onderzoek wordt gedaan om te kunnen beoordelen in hoeverre het handelen bij deze projecten past binnen het beoogde beleid van de Nationale Omgevingsvisie.

Regels voor projecten als de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As zijn momenteel vastgelegd in verschillende wetten. De Omgevingswet ligt klaar om hier vanaf 2019 verandering in te brengen. In het huidige omgevingsrecht zijn alle regels betreffende de fysieke leefomgeving verdeeld over meer dan twintig wetten. In de Omgevingswet worden deze wetten gebundeld tot één wet. De Omgevingswet heeft zodoende invloed op alle aspecten van de fysieke leefomgeving, zo ook op de infrastructuur (Staatsblad, 2016).

Een onderdeel van de Omgevingswet is de Nationale Omgevingsvisie. Deze studie richt zich op de Nationale Omgevingsvisie. De Nationale Omgevingsvisie heeft een aantal doelstellingen die moeten zorgen voor een verbetering van de fysieke leefomgeving in Nederland voor de lange termijn, zowel procesmatig als inhoudelijk. Procesmatig moet de Nationale Omgevingsvisie een integrale visie worden waarin alle terreinen van de fysieke leefomgeving benoemd zijn. Inhoudelijk is het streven de doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie in 2050 gerealiseerd te hebben. De Nationale Omgevingsvisie is gefocust op het milieu, duurzaamheid en energietransitie.

Infrastructuur is een voorbeeld van een terrein van de fysieke leefomgeving. Wegenprojecten zijn daar een onderdeel van. In deze scriptie wordt met wegenprojecten gedoeld op de weginfrastructuur (Arts, 2007). Het gaat om een zeer smal onderdeel van de gehele infrastructuur.

Waar de planning van infrastructuur en milieu samenkomen, komen we aan bij Technische Planologie (Voogd, 2006 & Hengeveld, 1993). Waar de planning van infrastructuur en milieu samenkomen, is er echter ook snel sprake van controverses (Linden en Voogd, 2004). Een voorbeeld van een controversie is het belang van interventies in het landschap door het aanleggen van wegen tegenover het beschermen van de milieuwaarden van dat landschap (Arts, 2007). De combinatie van wegenprojecten en de Nationale Omgevingsvisie lijkt een controversie op zich. Deze studie houdt zich bezig met onderzoek naar hoe het planningsgerichte beleid van wegenprojecten samengaat met de Nationale Omgevingsvisie.

### Doelstelling

Bij het in werking treden van de Nationale Omgevingsvisie in 2019 vallen nieuwe nationale infrastructuurprojecten onder deze visie. De projecten krijgen te maken met nieuwe doelstellingen, opgesteld in de Nationale Omgevingsvisie. Dat geldt dus ook voor

wegenprojecten. Welke veranderingen brengt de Nationale Omgevingsvisie met zich mee? Hebben deze veranderingen ook invloed op het planningsgerichte handelen bij wegenprojecten? Om deze vragen te beantwoorden moet er inzicht komen in enerzijds het planningsgerichte beleid van huidige wegenprojecten en anderzijds het beoogde beleid in de Nationale Omgevingsvisie.

De doelstelling in deze studie is tweeledig. De eerste doelstelling is het verkrijgen van inzicht in het planningsgerichte beleid (De Roo, 1999) van huidige wegenprojecten. Hierbij is het van belang om planningsgerichte beleidskenmerken te onderzoeken bij verschillende projecten. Deze kenmerken zijn de mate van integraliteit, participatie, het bestuurlijk niveau en flexibiliteit. De projecten die onderzocht zijn, zijn de Aanpak Ring Zuid in Groningen en De Centrale As in Friesland. Met dit onderzoek naar beleidskenmerken wordt duidelijk wat er van belang is bij de planning van deze projecten. Daarmee kan er een algemeen beeld worden gegeven van beleid bij wegenprojecten. De tweede doelstelling is het verkrijgen van inzicht in de Nationale Omgevingsvisie. Er wordt gekeken naar de doelstellingen en werkwijze die de Nationale Omgevingsvisie met zich meebrengt. De doelstellingen zijn naar voren gekomen uit de werkplaatsen van de Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Na deze studie is duidelijk of het planningsgerichte beleid overeenkomt met het beoogde beleid van de Nationale Omgevingsvisie. De twee voorgaande doelstellingen van deze studie hebben tot de volgende onderzoeksvragen geleid.

### Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

- Hoe zal de Nationale Omgevingsvisie het planningsgerichte beleid van wegenprojecten beïnvloeden?

Deelvragen:

- Wat kenmerkt het planningsgerichte beleid van huidige wegenprojecten?
- Welke doelstellingen en werkwijze brengt de Nationale Omgevingsvisie met zich mee?
- In hoeverre komt het planningsgerichte beleid van wegenprojecten overeen met de doelstellingen en werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie?

### Relevantie

Bij het in werking treden van de Nationale Omgevingsvisie gaat er veel veranderen op het gebied van beleid voor de fysieke leefomgeving van Nederland. Alle huidige visies over de fysieke leefomgeving worden samengevoegd in één Nationale Omgevingsvisie. Op moment van schrijven wordt er gewerkt aan het eerste deel van deze Nationale Omgevingsvisie. Deze moet in maart 2017 klaar zijn. Dit beleid zal integraal zijn, omdat alle sectoren in één visie terugkomen (Rijkswaterstaat, 2016).

Afhankelijk van het politieke beleid van het volgende kabinet zal de Nationale Omgevingsvisie worden ingevoerd in 2019. Het volgende kabinet zal uitsluitend moeten geven over het doorgaan met het maken van de Nationale Omgevingsvisie. Het ministerie van

Infrastructuur en Milieu (2016) verwoordt het als volgt: ‘De Nationale Omgevingsvisie is een inspirerend verhaal voor de lange termijn voor de fysieke leefomgeving.’ De visie is beleid voor Nederland en bevat doelstellingen voor de lange termijn. Deze doelstellingen gaan over veiligheid, duurzaamheid, circulaire economie en energietransitie.

Wegenprojecten en infrastructuur komen terug in het Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) waarover werkplaatsen zijn geweest. Werkplaatsen zijn de namen voor bijeenkomsten door het hele land met relevante thema’s voor de Nationale Omgevingsvisie. MIRT is onderwerp geweest van een aantal werkplaatsen. Uit deze werkplaatsen met MIRT als onderwerp blijken doelstellingen en wensen voor de infrastructuur van de toekomst. Wat gaat de Nationale Omgevingsvisie betekenen voor wegenprojecten in de toekomst? Zoals in de aanleiding is vermeld: de combinatie van wegenprojecten en de Nationale Omgevingsvisie lijkt een controverse op zich.

### Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komt het theoretisch kader aan bod. Dit is de theorie die voor het onderzoek gebruikt is. De theorie komt voort uit literatuur en leidt tot een conceptueel model. Dit model komt herhaaldelijk terug in het onderzoek. Het derde hoofdstuk bevat de methodologie. Hierin staan de methoden van dataverzameling. Ook de verantwoording van de dataverzameling is in dit hoofdstuk vermeld. De daaropvolgende hoofdstukken bevatten het verder verrichte onderzoek. Hierin worden de cases (Aanpak Ring Zuid en De Centrale As) toegelicht en geanalyseerd. Hoofdstuk zes licht de Nationale Omgevingsvisie toe, aan de hand van het interview met de programmaleider van de Nationale Omgevingsvisie, Hanna-Lára Pálsdóttir. In dit hoofdstuk wordt ook de connectie tussen de cases en Nationale Omgevingsvisie gemaakt. Tot slot volgt er in de conclusie een antwoord op de onderzoeksvragen en een reflectie op de studie.

## **II Theoretisch kader**

### Inleiding

In dit theoretische kader worden een aantal relevante begrippen uitgelegd. Hiervoor wordt literatuur gebruikt. De planningsgerichte beleidskenmerken van wegenprojecten worden individueel behandeld. De keuze voor deze kenmerken komt ook aan bod. Voor deze keuze is gebruik gemaakt van de Nationale Omgevingsvisie en een advies daarvoor. Deze kenmerken komen op visuele wijze terug in het conceptueel model aan het eind van het hoofdstuk. Dit conceptueel model is leidend voor deze studie.

### Infrastructuur en wegenprojecten

Wegenprojecten zijn onderdeel van de fysieke infrastructuur. Infrastructuur is een zeer breed begrip en om het onderzoek uitvoerbaar te houden, is gekozen voor het afbakenen van het begrip infrastructuur. Arts (2007) citeerde de opvatting van Jochimsen (1966) over het begrip infrastructuur. Jochimsen (1966) stelt dat infrastructuur dermate breed is dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen materiële, institutionele en persoonlijke infrastructuur. Arts (2007) gaat in op weginfrastructuur als onderdeel van de materiële infrastructuur. In deze scriptie wordt hetzelfde gedaan. Met een wegenproject wordt slechts de weginfrastructuur bedoeld, die onderdeel is van de fysieke infrastructuur zoals Linden en Voogd (2004) beschrijven en de materiële infrastructuur zoals Jochimsen (1966) definieert.

### Planningsgericht handelen

Er is niet één manier van planning die altijd tot succes zal leiden (De Roo, 1999). Dit zal altijd afhangen van de omgeving en de specifieke situatie. De Roo (1999) heeft een raamwerk opgesteld voor planningsgericht handelen. De complexiteit van het vraagstuk bepaalt wat volgens De Roo de ideale manier van planningsgericht handelen is. Bij een eenvoudige situatie met een enkelvoudig doel past een planningsgericht beleid op basis van centrale sturing. Bij een zeer complexe situatie met meervoudige doelen past een planningsgericht beleid waar sprake is van participatieve interactie. In het raamwerk van de Roo geldt een relatie tussen de doelen van de planning en de interactie in de planning. Dit door De Roo samengestelde raamwerk kan worden toegepast om de aard en omvang van een vraagstuk te kunnen ontrafelen en op die manier bijpassend te handelen. De Roo (1999) zet de delen (sectoraal) tegenover de context (integraal) neer in zijn raamwerk. Hiervoor is bij vraagstukken een andere aanpak nodig bij sectorale vraagstukken (de delen) dan bij integrale vraagstukken (de context). Dit heeft te maken met het doelbereik van het vraagstuk. Bij meerdere doelen zal er sprake zijn van een groter doelbereik dan bij enkelvoudige doelen.

In hetzelfde raamwerk wordt centrale sturing tegenover participatieve interactie geplaatst. Dit heeft te maken met het relatiebereik. Hoe meer er sprake is van centrale sturing hoe doelmatiger een vraagstuk kan worden aangepakt. Bij meer interactie is er minder sprake van een doelmatige aanpak. Hoe meer sprake van participatieve interactie en meervoudig samengestelde doelen, hoe complexer een vraagstuk en daar moet het planningsgericht handelen op inspelen (De Roo 1999).



## Beleidskenmerken

Het beleid van de twee wegenprojecten in deze scriptie is onderverdeeld in vier planningsgerichte beleidskenmerken, dat zijn de mate van integraliteit, participatie, het bestuurlijk niveau en flexibiliteit. Dit zijn de kenmerken uit het adviesrapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015). Deze kenmerken zijn dimensies die door de Rli zijn aanbevolen om te gebruiken voor de Nationale Omgevingsvisie. De kenmerken komen ook terug in de agendavorming van de Nationale Omgevingsvisie. Hieronder worden de kenmerken individueel behandeld om later per kenmerk te kunnen bepalen of deze kenmerken terugkomen bij de planning van wegenprojecten. De Roo (1999) en Verhees (2013) leggen uit hoe de vier kenmerken gebruikt kunnen worden voor het oplossen van vraagstukken.

Integraal te werk gaan is het eerste kenmerk dat van belang is. Een integrale benadering staat tegenover een sectorale benadering. De sectorale benadering houdt in dat de focus van de ontwikkeling van plannen op een specifiek vastgestelde activiteit ligt (Busscher et al., 2015). Busscher et al. (2015) geven ook aan dat de aanleg van infrastructuur in het verleden bij uitstek een sectorale aangelegenheid was. De integrale benadering wordt door Hansman et al. (2006) beschreven als ‘a multi-domain, multi disciplinary effort’. Dit vertaalt zich als ‘meerdere terreinen en meerdere disciplines’. Dit houdt in dat de oriëntatie van een vraagstuk op meerdere delen ligt. De Roo (1999) omschrijft dit als het verschil tussen delen en de context. De delen zijn losstaande onderdelen en staan voor een sectorale benadering. De context staat voor een oriëntatie op meerdere delen en komt hiermee overeen met een integrale benadering.

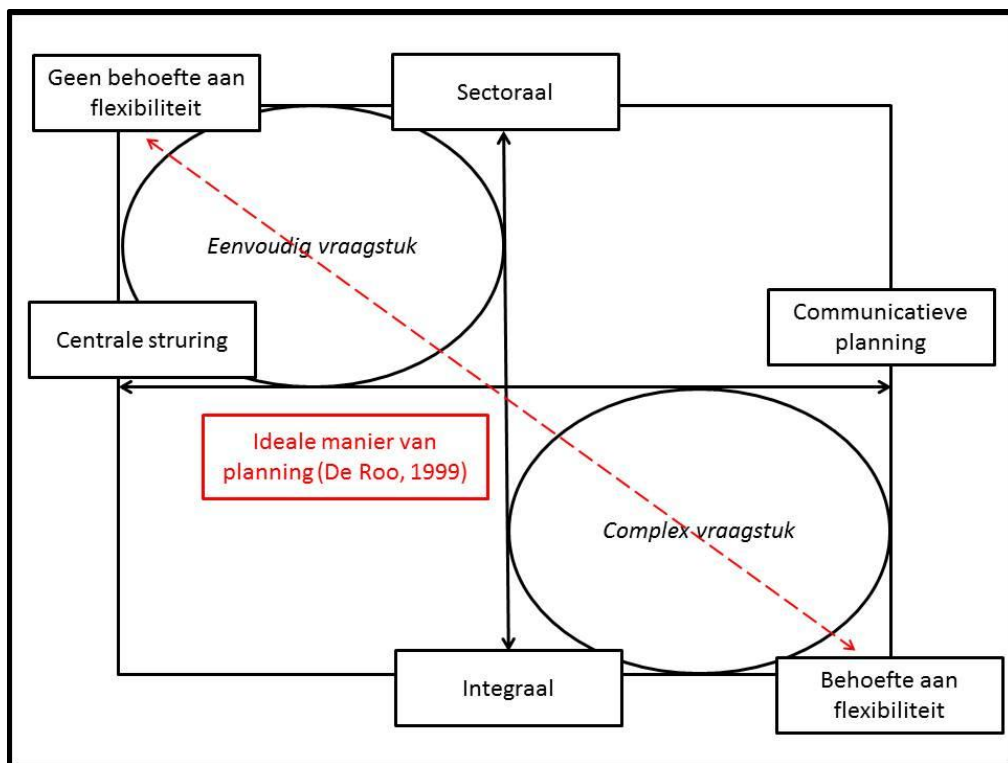
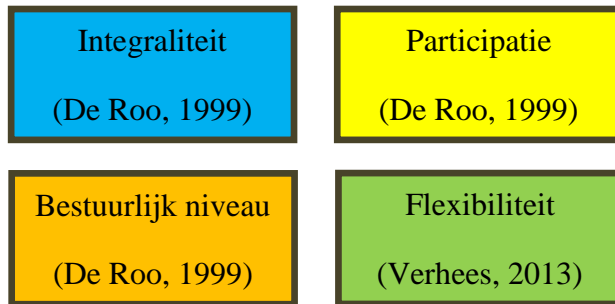
De tweede dimensie is participatie. In het advies van de Rli (2015) wordt deze dimensie beschreven als de samenwerking tussen overheid en samenleving. Participatie in de infrastructuur in Nederland werd door de Commissie Elverding (2008) in het rapport ‘Sneller en beter’ als belangrijk omschreven. Participatie laat volgens de Commissie Elverding de verkenningsfase van projecten sneller verlopen, waardoor projecten minder tijd kosten. Deze vorm van participatie wordt uitgelegd door De Roo (1999) als communicatieve planning. Dit houdt in dat besluitvorming niet in handen ligt van één besluitnemer, maar dat het besluitvormingsproces wordt gekenmerkt door communicatie en interactie. Dit staat lijnrecht tegenover technische rationele planning, waarbij besluiten wel worden genomen door één besluitnemer (De Roo, 1999).

De derde dimensie is het bestuurlijk niveau waarop het project wordt uitgevoerd. Dit kenmerk kan verschillen van ‘top-down’ beleid, voortkomend uit generieke centrale regelgeving, tot gebiedsgerichte benadering, waarbij heel specifiek een vraagstuk wordt behandeld (De Roo, 1999). ‘Top-down’ beleid komt voort uit centrale sturing terwijl een gebiedsgerichte benadering ontstaat uit lokaal beleid. Uit het advies van de Rli (2015) en de strategische keuzes voor de Nationale Omgevingsvisie komt naar voren dat er zo lokaal mogelijk beslist moet worden. Centraal wat moet, decentraal waar het kan.

Als vierde en laatste kenmerk komt maatwerk aan de orde. Voor maatwerk zijn flexibiliteit en kennis vereisten. In deze studie wordt ingegaan op flexibiliteit als beleidskenmerk. Flexibiliteit is volgens het Rli (2015) van belang om maatwerk te kunnen garanderen. Flexibiliteit in het beleid is een belangrijke voorwaarde volgens het advies om projecten goed te laten verlopen. Flexibiliteit bij een planningsgerichte aanpak komt bij uitstek naar voren bij adaptieve planning. Een planning die zich aan kan passen aan nieuwe, onverwachte omstandigheden die tijdens een project kunnen optreden (Verhees, 2013). In het geval van een complexe situatie bij een vraagstuk, hoe meer er belang is bij flexibiliteit in het beleid. Dat komt omdat er veel verandering tijdens een project kan optreden bij complexe vraagstukken. Daar moet tijdens de planning van een vraagstuk rekening mee worden gehouden (Verhees, 2013).

## Conceptueel model

- De vier planningsgerichte beleidskenmerken, die voortkomen uit het advies van de Rli (2015) voor de Nationale Omgevingsvisie, zijn leidend voor het conceptueel model. Deze kenmerken zijn onderbouwd door De Roo (1999) en Verhees (2013). De kleuren komen overeen met de kleuren die zijn toegekend aan de codes bij het coderen van de interviews (bijlagen II, IV en VI). Deze kenmerken komen voor in onderstaand conceptueel model.



Figuur 1. Het conceptueel model op basis van het raamwerk voor planningsgericht handelen van De Roo (1999)

- Met het conceptueel model wordt beoordeeld waar de cases (Aanpak Ring Zuid en De Centrale As) 'staan' in dit model. Deze beoordeling komt tot stand door de analyse van de cases (hoofdstukken III, IV en V).

### III Methodologie

#### Inleiding

In deze studie is kwalitatief onderzoek gedaan. De onderzoeksvraag is een ‘hoe-vraag’ en daar past diepteonderzoek bij. Interviews zijn een manier om diepteonderzoek te verrichten volgens Clifford et al. (2010). In deze studie is onderzoek gedaan op basis van open en semi-gestructureerde interviews. In dit hoofdstuk wordt besproken waarom en hoe de data is verzameld en welke data er verzameld is. Naast de interviews zijn er literatuur, beleidsstukken en nieuwsberichten onderzocht. Deze meerdere methoden leiden tot een versterking van de resultaten in deze studie. De datatriangulatie die ontstaat door meerdere methoden naast elkaar te gebruiken om tot betere onderzoeksresultaten te komen, leidt tot een sterkere conclusie (Clifford et al., 2010).

#### Interviews

Voor dit onderzoek zijn drie interviews gehouden. De bronnen van deze data zijn de uitgeschreven en gecodeerde teksten van de interviews. Dit zijn primaire data. Met een adviseur van de Aanpak Ring Zuid, een projectleider van De Centrale As en een programmaleider van de Nationale Omgevingsvisie zijn interviews gehouden. Bij de wegenprojecten is de organisatie van het project benaderd om een interview af te mogen nemen met een deskundige op het gebied van de planning en het beleid van het project. Na het opnemen van contact met de eerste twee participanten zijn er afspraken gemaakt tot het houden van interviews. Door de interviews met deze deskundigen te houden, kon er veel informatie over de planning en het beleid van beide projecten worden verzameld. Met de derde participant, de programmaleider van de Nationale Omgevingsvisie is specifiek contact gezocht om zo veel mogelijk informatie over de huidige stand van zaken van de Nationale Omgevingsvisie te verkrijgen. De participanten zijn sleutelfiguren in dit onderzoek. Bij de twee eerstgenoemde interviews was er sprake van semi-gestructureerde interviews. Hier is voor gekozen om de geïnterviewden de mogelijkheid te geven voor eigen inbreng. Dit was een bewuste keuze om op die manier extra informatie van de respondenten te verzamelen. Tijdens deze interviews is gevraagd naar beleidskenmerken van de projecten om daarmee de eerste deelvraag te beantwoorden. Het derde interview was niet gestructureerd. Hier is voor gekozen omdat de respondent zeer veel kennis over het onderwerp (de Nationale Omgevingsvisie) heeft. De respondent stond centraal in dit gesprek en kon zodoende uitgebreid antwoorden en toelichtingen geven op de vragen. De informatie uit dit interview wordt gebruikt om een antwoord te formuleren op de tweede deelvraag.

In bijlagen III en V zijn de vragenlijsten van de semi-gestructureerde interviews opgenomen. Deze interviews zijn opgenomen, nageluisterd, volledig uitgeschreven en geanalyseerd. Deze analyse is gedaan door de interviews te coderen. Aan elk planningsgericht beleidskenmerk is een kleur gegeven. Blauw voor integraliteit, geel voor participatie, oranje voor het bestuurlijk niveau en groen voor flexibiliteit. Dit is in de bijlagen IV en VI te vinden. Van het derde interview is de vragenlijst opgenomen en zijn de gespreksonderwerpen benoemd, deze zijn te vinden in bijlage VII.

Geïnterviewde	Functie	Locatie	Datum
Alex Steenbergen	Adviseur Aanpak Ring Zuid (Rijkswaterstaat)	Groningen	18 november 2016
Jeen Bruinsma	Projectleider De Centrale As (Provincie Fryslân)	Burgum	23 november 2016
Hanna-Lára Pálsdóttir	Programmameider Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu)	Den Haag	29 november 2016

Figuur 2. Lijst van geïnterviewden, inclusief de functie van de geïnterviewde, de locatie en de datum van het interview.

### Casestudies

In deze studie naar wegenprojecten zijn twee casestudies gedaan. Door interviews te houden met deskundigen van de projecten kon er per case zo veel mogelijk informatie worden verzameld en geanalyseerd. De reden om twee casestudies te gebruiken is om enerzijds per case de diepte in te kunnen gaan en anderzijds om toeval zo veel mogelijk uit te kunnen sluiten. Bij één case kan er geen vergelijking worden gemaakt, bij twee cases wel. Er is gekozen om niet meer cases te onderzoeken in deze studie, omdat er dan minder tijd was om per case uitgebreid onderzoek te doen.

Er is gekozen voor deze twee cases om het beleid van de afgelopen twee decennia te kunnen analyseren. De Aanpak Ring Zuid is een project waarvan de officiële verkenning gestart is in 2007. Met de voorbereidende werkzaamheden van dit project is een start gemaakt in 2016 en met de verbouwing van de weg zal in 2017 worden begonnen. Voor deze scriptie is dit project gekozen omdat het een beeld geeft van het heden. De Centrale As is een project waar aan de afronding gewerkt wordt. De weg is in oktober 2016 geopend en de afrondende werkzaamheden duren nog voort in 2017. Voor deze scriptie is dit project gekozen omdat het in de afrondende fase zit. Dit project begon namelijk met de verkenning in 1995. Samen geven de projecten een beeld van wat belangrijk in de periode van 1995 tot het heden. Samen geven de cases een beeld van projecten in de aanvangsfase en de afrondingsfase. Door de cases afzonderlijk van elkaar te behandelen, komt er van beide projecten een overzicht van de beleidskenmerken. Omdat de projecten zich niet tegelijk afspelen is er sprake van een contrast op basis van de tijdsperiode, dit breidt het onderzoek uit. Daardoor is het mogelijk om tot een conclusie te komen die een breder beeld geeft van het planningsgerichte beleid van wegenprojecten dan wanneer er één project was geanalyseerd.

### Analyse cases

Van beide projecten worden de resultaten van de analyses in tabellen weergegeven in de hoofdstukken IV en V. Met de scores negatief (-), neutraal (0) en positief (+) wordt er een oordeel gegeven over hoe de planningsgerichte beleidskenmerken worden herkend in de

projecten. De scores zijn tot stand gekomen door de data van de interviews te coderen. De gecodeerde data is geanalyseerd en hieraan is een score toegekend per gecodeerd onderdeel. De positieve en negatieve scores zijn apart van elkaar opgeteld per beleidskenmerk. Deze scores zijn vervolgens omgezet in een positieve, neutrale of negatieve uitkomst. Dit is terug te vinden in de scoreschema's in bijlage II. Als de uitkomst positief was, is er een + gescoord. Als de uitkomst negatief was, is er een – gescoord. Bij een uitkomst van 1 +, geen verschil, of 1 - is de score neutraal naar voren gekomen. Zo komt er alleen een positieve of negatieve beoordeling als er een duidelijke positieve of negatieve score is. Dit is gedaan om een project niet te snel een + of een – te laten scoren op een beleidskenmerk. In bijlage II zijn de codes en de uitkomsten te zien die overeenkomen met de gecodeerde interviews. Deze scores komen terug in de figuren 3, 6 en 8 bij de analyse van de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As.

#### Ethische verantwoording

De ethische aspecten van wetenschappelijk onderzoek zijn tijdens het onderzoek in acht genomen. De geïnterviewden zijn van te voren ingelicht over de onderwerpen die aan bod kwamen tijdens de interviews. De vragenlijsten zijn vooraf opgestuurd. De interviews waren goed voorbereid door de interviewer. Er is vooraf toestemming gevraagd om de data te gebruiken voor deze scriptie en er is toestemming gevraagd voor geluidsopnames van de interviews. Als de respondent heeft aangegeven dat er interesse is in de resultaten van deze scriptie, wordt de respondent daarvan op de hoogte gesteld.

## **IV Case I: Aanpak Ring Zuid**

### Introductie

De Aanpak Ring Zuid is een wegenproject in en rondom de stad Groningen. De Zuidelijke Ringweg van de stad Groningen is ongeveer twaalf kilometer lang en loopt ten zuiden van de stad van west naar oost. Tijdens het project wordt de Zuidelijke Ringweg verbouwd om de steeds grotere verkeersstroom aan te kunnen. Het doel van het project is drieledig. Het project is enerzijds bezig met gebiedsgericht maatwerk, door ervoor zorgen dat de stad Groningen en de regio beter bereikbaar wordt. Dat het project integraal is opgezet blijkt uit de doelstelling dat de omgeving rondom de Zuidelijke Ringweg leefbaarder wordt. Daarnaast is een generiek doel dat het project moet leiden tot een betere verkeersveiligheid (Aanpak Ring Zuid, 2016).

In de spitsuren kan de Zuidelijke Ringweg op sommige delen het verkeer niet meer aan. Hierdoor ontstaan er opstoppingen over de gehele Zuidelijke Ringweg en bij de op- en afritten. Deze opstoppingen zorgen ervoor dat verkeer in de stad zelf ook vertraging ondervindt. De verwachting is dat het in de toekomst alleen maar drukker wordt (Aanpak Ring Zuid, 2016). De opstoppingen zorgen ervoor dat mensen langer onderweg zijn en bedrijven slechter bereikbaar zijn. Daarnaast zorgt de drukte op de weg ook voor onveilige situaties (Aanpak Ring Zuid, 2016). Dit waren de redenen om te starten met de Aanpak Ring Zuid.

Met de Aanpak Ring Zuid is definitief gestart nadat er in 2007 besloten werd dat de Zuiderzeelijn niet kwam (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). Het budget (424 miljoen euro) dat vrijkwam door het niet aanleggen van de Zuiderzeelijn, is toegewezen aan de Aanpak Ring Zuid. Daarnaast is er nog 200 miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit het MIRT van de Rijksoverheid (Aanpak Ring Zuid, 2016). De verkenning van de Aanpak Ring Zuid was al sinds 2000 informeel aan de orde, maar destijds werd gekozen voor de Zuiderzeelijn. Toen duidelijk werd dat de Zuiderzeelijn er niet ging komen, is er in 2007 definitief besloten te starten met het project Aanpak Ring Zuid.

In 2009 is de verkenning van de Aanpak Ring Zuid afgerond. Vervolgens is in 2010 gestart met het projectplan. Dit projectplan en de Milieu Effect Rapportage (MER) zijn in 2014 voltooid. Het maken van ontwerpplannen gebeurde in samenwerking met belangenplatforms die van 2011 tot en met 2013 actief waren. Deze platforms waren belangengroepen van de bevolking van de stad Groningen (Aanpak Ring Zuid, 2016).

In 2014 is er door de minister een Tracébesluit vastgesteld (deze is in 2016 voor het laatst gewijzigd) en is er ook een realisatie overeenkomst getekend (Aanpak Ring Zuid, 2016). In 2016 is de aannemer aangesteld en zijn de voorbereidende werkzaamheden gestart. De planning is dat de werkzaamheden aan de Zuidelijke Ringweg starten in de zomer van 2017.

## Analyse Aanpak Ring Zuid (op basis van vier planningsgerichte beleidskenmerken)

### *Integraal*

De naam wegenproject doet geen eer aan het gehele project dat zal worden uitgevoerd. De eerste doelstellingen van de Aanpak Ring Zuid zijn de verbetering van de doorstroming, de bereikbaarheid van de stad en regio en de verkeersveiligheid op de Ringweg. Dit zijn sectorale doelstellingen, want deze zijn volledig gericht op het verkeer op de Ringweg. De voorbereidende werkzaamheden van de Aanpak Ring Zuid zijn al gestart in 2016 en hebben geleid tot onveilige situaties in Groningen (Groninger Krant, 2016). Dit toont aan dat de verkeersveiligheid prioriteit moet hebben bij wegenprojecten. Het betrekken van meer doelen bij een wegenproject mag niet leiden tot verslapping van de sectorale doelen, verkeersveiligheid en het verminderen van congestie.

Daarnaast heeft het project de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als doelstelling. De stadsdelen grenzend aan de Zuidelijke Ringweg worden verbeterd door het verbinden van de wijken waar de Ringweg langs loopt. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het inrichten van de stad staan als doelstellingen op dezelfde hoogte als het verbeteren van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid volgens Alex Steenbergen. Het uitgeschreven interview met Alex Steenbergen is te vinden in bijlage IV. Deze doelstellingen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Hiermee toont de Aanpak Ring Zuid aan het project als een stadsproject te zien en niet enkel als wegenproject. Zoals in bovenstaand deel beschreven is, zijn er zijn meerdere doelen in dit project. Dat maakt het project complexer dan als er sprake was van een enkelvoudig doel (De Roo, 1999). De oriëntatie is gericht op de context in dit project en niet op losse delen, dat betekent dat er sprake is van een integrale aanpak tijdens dit vraagstuk.

### *Participatie*

De Aanpak Ring Zuid heeft als doelstelling een zo goed mogelijke samenwerking met de omgeving te hebben. Volgens Alex Steenbergen dient een continue interactie met de bevolking bij te dragen aan tevredenheid van de samenleving tijdens het project. Toen bekend werd dat de Aanpak Ring Zuid doorgang kon vinden, is een verkenning en daarna een verlengde verkenning uitgevoerd door de stad Groningen. Hierin konden alle partijen hun ideeën kwijt over het project. Partijen waren de gemeente, de provincie, het rijk, de wegbeheerders, maar ook de bewoners van de stad Groningen. Er werd volop ingezet op participatie vanuit de bevolking. Een continue interactie met de omgeving heeft de verkenningsfase gekenmerkt. Hieruit blijkt dat er sprake is van participatieve interactie zoals De Roo (1999) die beschrijft. De beslissingen worden niet genomen vanuit één centrale speler. Voor het maken van beslissingen wordt gebruikt gemaakt van overleg met de samenleving. Er is tijdens de beginfase van het project te werk gegaan conform het advies van de Commissie Elverding (2008). Samen met de bevolking heeft de organisatie gewerkt aan de ontwerpfase van het project. De bewoners van omliggende wijken hebben in belangenplatforms in de periode 2011-2013 gewerkt aan het ontwerp van de Aanpak Ring Zuid. Deze belangenplatforms waren belangengroepen, die zeer actief zijn geweest in bovengenoemde periode. Daarnaast is na afronding van alle fasen de voortgang op grote



locaties aan de bevolking bekend gemaakt. Dat een project ook last kan hebben van inmenging van de bevolking wordt duidelijk aan de hand van een petitie tegen de Aanpak Ring Zuid (DvhN, 2016). De belangengroep Groningen Verdient Beter is in 2016 een petitie gestart tegen de Aanpak Ring Zuid. De Aanpak Ring Zuid veroorzaakt volgens deze groep een aantasting van het leefklimaat in de stad Groningen. Deze petitie is zonder gevolgen gebleven voor het project. De Aanpak Ring Zuid zal volgens planning worden uitgevoerd.

#### *Bestuurlijk niveau*

Bij de Aanpak Ring Zuid is er bij aanvang van het project een stuurgroep aangesteld. In deze stuurgroep is er een samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente. Deze partijen zitten gezamenlijk in een stuurgroep. De stuurgroep blijft bestaan tot het einde van het project. In de stuurgroep neemt er één afgevaardigde plaats namens het rijk, twee gedeputeerde namens de Provincie Groningen en twee wethouders namens de Gemeente Groningen. De inspraak van het rijk, de provincie en de gemeente is even groot. De partijen hebben dezelfde invloed op het project.

De Roo (1999) bekijkt bij planningsgericht handelen of er sprake is van centrale sturing of participatieve interactie. Op bestuurlijk niveau van de Aanpak Ring Zuid is er sprake van interactie tussen de centrale en decentrale overheid. Er is geen sprake van centrale sturing door één besluitnemer. Op bestuurlijk niveau zit dit project meer aan de kant van communicatieve planning dan centrale sturing.

#### *Flexibiliteit*

De flexibiliteit van de Aanpak Ring Zuid is naar voren gekomen tijdens de verkenning en de ontwerpfase. Het conform Elverding (2008) te werk gaan, heeft met zich meegebracht dat er tijdens de verkenning en ontwerpfase veel ruimte was voor flexibiliteit. Het ontwerp stond namelijk mede door participatie open voor verandering tijdens de beginfase. Bij de verkenning van de Aanpak Ring Zuid kwam het project met één bestuurlijk voorkeursalternatief. Voorheen werden er altijd meerdere alternatieven gepresenteerd tijdens de verkenning. Op basis van het voorkeursalternatief is er begonnen met het ontwerp van de Aanpak Ring Zuid. Hier is sprake van adaptieve planning zoals Verhees (2013) die definieert. De planning kon zich bij de verkenning en de ontwerpfase aanpassen aan veranderingen. Daar is later geen sprake meer van als er met de bouwfase begonnen wordt.

Daarnaast wordt er in het kader van flexibiliteit een poging gedaan om tegenslagen zo goed mogelijk op te vangen. Ten tijde van de aanbesteding hebben de aannemers aan moeten tonen hoe ze met mogelijke tegenslagen om zullen gaan tijdens het project. De ingeschreven aannemers stelden een aanpak op om tegenslagen op te kunnen vangen. Dit is meegenomen bij de aanbesteding van het project. De combinatie Herepoort is de aannemer van de Aanpak Ring Zuid. Dit is de partij die als meest geschikt uit de aanbestedingsprocedure is gekomen. Bij de aanbesteding is ten eerste gekeken naar prijs en kwaliteit, maar daarnaast ook naar duurzaamheid, risicobeperking, het voorkomen van verkeershinder en het opvangen van tegenslagen. Het regelmatig herijken tijdens het project is ook een belangrijk aspect. Een jaar

na de aanbesteding wordt er met de aannemer een herijking gedaan om te bepalen hoe de voortgang is.

Begin 2016 is het plan van de Aanpak Ring Zuid op enkele punten aangepast (Gezinsbode, 2016). Dit artikel in de Groninger Gezinsbode laat zien wat er moet gebeuren om een aanpassing in een plan door te voeren. De minister dient in te stemmen met een plan van de gemeente Groningen en de provincie Groningen. Er zijn meerdere handtekeningen nodig om tot wijzigingen in een wegenproject te komen als de ontwerpfase is afgesloten. De weg moet eind 2020 klaar zijn voor gebruik, daar zit geen flexibiliteit in. De weg moet voor een periode van tientallen jaren in gebruik kunnen blijven. Het gebruik is op de lange termijn gericht.

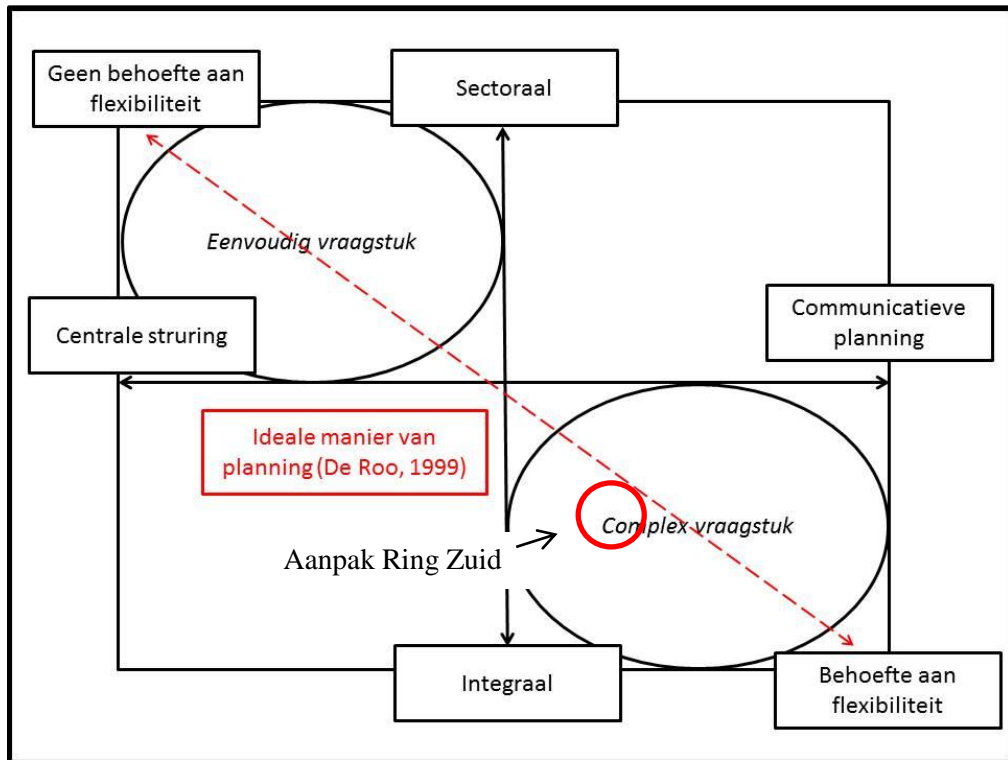
### *Resultaten*

Onderstaande tabel betreft de resultaten van de Aanpak Ring Zuid, gebaseerd op de data uit het interview. In de methodologie is uitgelegd hoe de scores tot stand zijn gekomen, de uitwerking is te vinden in bijlage II. Hieruit blijkt een positieve score op het gebied van een integrale aanpak en participatie. Op de vlakken bestuurlijk niveau en flexibiliteit is er sprake van een neutrale score.

Aanpak Ring Zuid	Score	Opmerking
Integraal	+	Het verbinden van de wijken en de ruimtelijke kwaliteit zijn even belangrijk als een betere bereikbaarheid en verkeersveiligheid.
Participatie	+	Veel partijen hebben mee kunnen beslissen tijdens de verkenning. De belangenplatforms zijn veelvuldig ingeschakeld. Vooral in de beginfase is er veel sprake geweest van participatie tijdens het project.
Bestuurlijk niveau	0	De samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente in de stuurgroep duidt op invloed van zowel het landelijk (centrale) als het regionale (lokale) bestuur.
Flexibiliteit	0	In de beginfase heeft het project rekening gehouden met veranderingen in de verkenning en het ontwerpplan. Nu is er een harde termijn wanneer de weg klaar moet zijn.

Figuur 3. Scores Aanpak Ring Zuid

Onderstaand figuur geeft aan waar de Aanpak Ring Zuid terugkomt in het conceptueel model (hoofdstuk II). De positie van de Aanpak Ring Zuid is gebaseerd op bovenstaande resultaten. Op basis van de positie van de Aanpak Ring Zuid zou er volgens Verhees (2013) meer behoefte zijn aan flexibiliteit tijdens het project. Deze flexibiliteit kan mogelijk worden door meer gebruik te maken van adaptieve planning.



Figuur 4. Aanpak Ring Zuid in het conceptueel model

## V Case II: De Centrale As

### Introductie

De Centrale As is een wegenproject in Noordoost-Friesland. Het is een verbinding tussen Dokkum en Drachten. De nieuw aangelegde weg is ongeveer 21 kilometer lang en loopt van noord naar zuid. In 1995 is begonnen met de verkenning van het project 'De Centrale As' (Provincie Fryslân, 2010). Het Tracébesluit is vastgesteld op 17 mei 2006 en op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn in 2006 en 2007 besluiten genomen betreffende het invullen van de plannen van De Centrale As. Nadat er in 2012 al begonnen was met de bouw van de Rondweg Garyp, is er begin 2013 begonnen met de bouw van De Centrale As (De Centrale As, 2016).



Figuur 5. De locatie van de Centrale As in Noordoost-Friesland (Bron: Esri)

De weg is aangelegd om twee belangrijke redenen. Uit het Provinciaal Inpassingsplan (Provincie Fryslân, 2010) bleek dat er een hoogwaardige verbidingsstructuur ontbrak in Noordoost-Friesland. Dit zorgde voor een versnipperd en diffuus verkeersbeeld, wat leidde tot meerdere problemen. De bereikbaarheid van het gebied van Dokkum tot Drachten was beperkt. De verwachting was dat zonder de aanleg van De Centrale As er veel congestie in dit gebied zou ontstaan (Provincie Fryslân, 2010). Door de aanleg van De Centrale As moesten alle gebieden in Noordoost-Friesland sneller te bereiken zijn.

De tweede belangrijke reden voor de totstandkoming van De Centrale As was de verkeersonveiligheid, dit is een overeenkomst met de Aanpak Ring Zuid. Voor de aanleg van de nieuwe weg was er een groot ongevalsrisico op het traject. Dat kwam door de grote

verschillen van wegen die elkaar kruisten. Dit waren veelal wegen waar verschillende snelheidslimieten van kracht waren (Provincie Fryslân, 1995). De stroomfunctie van De Centrale As moet de verkeersveiligheid ten goede komen. De reden hiervoor is dat gelijkvloerse kruisingen verdwenen zijn door De Centrale As en de snelheid overal gelijk ligt.

Naast deze hoofdredenen voor de aanleg van De Centrale As zijn er ook bijkomende beweegredenen geweest voor de aanleg van deze weg. De aanleg van de Centrale As moet er toe leiden dat er minder verkeer door de bebouwde kommen van de betreffende gemeenten rijdt. Bij minder verkeer zal er minder geluidshinder zijn en minder verkeer zorgt ook voor meer veiligheid in de dorpen. De Centrale As moet een bijdrage leveren aan een betere economische situatie van de regio. Dit zal voornamelijk komen doordat Dokkum en Burgum een betere verbinding met het landelijk wegennet hebben en door de betere bereikbaarheid economisch sterker worden (De Centrale As, 2016).

#### Analyse De Centrale As (op basis van vier planningsgerichte beleidskenmerken)

##### *Integraal*

De Centrale As is een provinciale weg en is aangelegd voor een betere ontsluiting en verbinding van Noordoost-Friesland met het landelijk wegennet, waarbij het verschil tussen centrale en lokale doelen letterlijk in beeld komt met behulp van verschillende wegennetwerken. In eerste instantie was het project zeer sectoraal opgezet. Het project draaide volledig om de aanleg van de nieuwe weg. De hoofdredenen van deze aanleg waren minder verkeersongevallen, minder congestie en betere bereikbaarheid van de kernen in de regio volgens Jeen Bruinsma. Het uitgeschreven interview met Jeen Bruinsma is te vinden in bijlage VI.

Toen duidelijk werd dat de weg er kwam, diende deze zo goed mogelijk aangelegd te worden door het landschap. Nadelige effecten voor de natuur dienden voorkomen te worden, dit was afgesproken met de provincie. Om deze reden heeft De Centrale As de gebiedsontwikkeling hoog in het vaandel staan. Door de weg zo goed mogelijk in te passen in het landschap is het gebied zo weinig mogelijk aangetast. Met gebiedsontwikkeling was het doel om een kwaliteitsimpuls te geven aan het landelijk gebied rondom de nieuwe weg.

Waar De Centrale As de stroomfunctie van het verkeer overneemt, verdwijnt de oude hoofdweg uit meerdere dorpen in het gebied. Daar speelt het project op in door het onderdeel 'Kansen in kernen' toe te passen. Dit staat voor de herinrichting van de bebouwde kommen waar de hoofdweg verdwijnt. Door de aanleg van De Centrale As langs een aantal dorpen zal de drukte in deze dorpen afnemen en hierdoor krijgt de weg door de dorpen veel minder een doorstroomfunctie. Kansen in Kernen moet van deze dorpen leefbare kernen maken door deze dorpen in samenspraak met de bevolking opnieuw in te richten.

Zoals in bovenstaande alinea's beschreven, zijn er zijn meerdere doelen gemoeid met De Centrale As. De hoofddoelen zijn verkeersveiligheid en minder congestie. Daarnaast zijn de gebiedsontwikkeling en Kansen in Kernen ook doelen van het project. Er zijn meerdere

doelen, maar deze hebben een hiërarchie. Deze meerdere doelen maken het project complexer dan als er sprake was van een enkelvoudig doel (De Roo, 1999). De oriëntatie in dit project is meer gericht op de context dan op losse delen.

### *Participatie*

De participatie met de omgeving komt in veel situaties naar voren. De organisatie van De Centrale As heeft altijd geprobeerd om goed contact te houden met de omgeving door veel te communiceren. Er zijn open dagen en bustours geweest, verder is de organisatie altijd bereikbaar geweest voor vragen. Voor het beantwoorden van vragen werden social media (Facebook en Twitter) gebruikt om laagdrempelig te zijn. Ook zijn er scholen bij het project betrokken geweest. Met basisscholen is afgesproken dat leerlingen projecten binnen De Centrale As konden volgen. Met middelbare scholen is afgesproken dat leerlingen zelf projecten gingen uitvoeren, het ging in dit geval om de aanleg van fietspaden.

Daarnaast heeft De Centrale As geprobeerd om zo veel mogelijk lokale aannemers te betrekken bij dit project. Dit is gedaan door het gehele project op te splitsen in 17 kleine projecten en hiervoor kleinere contracten aan te bieden voor deze deelprojecten. Op deze manier waren de deelprojecten aantrekkelijk voor lokale, kleinere aannemers. Uit het interview met Jeen Bruinsma is gebleken dat er veel lokale partijen betrokken zijn geweest bij het project. Scholen en lokale aannemers hebben een bijdrage gehad aan De Centrale As. De projectorganisatie heeft er veel aan gedaan om het project onder de mensen te brengen. Uit het interview met Jeen Bruinsma is niet gebleken dat de lokale bevolking ook heeft kunnen meebeslissen over de inhoudelijke plannen van het project.

### *Bestuurlijk niveau*

De provincie is de trekker van De Centrale As, aldus Jeen Bruinsma. Het voornemen om De Centrale As te realiseren kwam dan ook van de Provincie Friesland. Voor dit project is er een projectgroep waarin afgevaardigden van drie gemeenten en de provincie plaats nemen. De gemeenten hebben veel inspraak gehad, maar de provincie is altijd leidend tijdens het project. Er is sprake van sturing op provinciaal niveau. De provincie is niet altijd goed in het nieuws geweest als leidende partij tijdens het project. Misstanden tijdens de bouw van De Centrale As zorgden ervoor dat de provincie meer moest regelen dan alleen de bouw van de weg (Ron Sinnige, 2016).

### *Flexibiliteit*

Omdat een project als De Centrale As veel langer dan vier jaar duurt, heeft het project te maken gehad met verkiezingen in meerdere overheidslagen (gemeenten en provincie). Dat brengt regelmatig veranderingen met zich mee. Volgens Jeen Bruinsma is in het Provinciaal Inpassingsplan zo veel mogelijk ruimte gehouden voor mogelijke veranderingen in bestuurlijk beleid, daar is flexibiliteit in ingebouwd. Deze ingebouwde ruimte komt overeen met de adaptieve planning die Verhees (2013) beschrijft. Een voorbeeld daarvan is dat de organisatie van De Centrale As in 2007 overeenkomsten gesloten heeft met betrokken partijen, waaronder de gemeenten. In 2007 was er sterk de wens voor nieuwe woningbouw in de regio. Niet veel later was er sprake van de financiële crisis en bleek het gebied een krimpregio te zijn. Door de

crisis en het feit dat de regio een krimpregio bleek, is wens voor nieuwe woningbouw niet veel later verdwenen. De overeenkomst moest toen herijkt worden.

Daarnaast zijn er altijd risico's tijdens een wegenproject. Daar worden zo veel mogelijk beheersmaatregelen voor getroffen. Tijdens het project zijn er een tweetal aanzienlijke tegenslagen geweest. De uitkomst van het onderzoek naar de grondgesteldheid bleek onjuist. De betreffende aannemer heeft daardoor meer kosten moeten maken en heeft meer tijd nodig gehad. Ook is er een hoofdaannemer failliet gegaan tijdens het project. Op dat moment was die aannemer bezig met het bouwen van een viaduct, waar De Centrale As onderdoor ging. Hierdoor heeft de bouw van het viaduct vertraging opgelopen en kon de andere aannemer niet verder werken aan De Centrale As onder het viaduct door. Het voornemen was om de weg eind 2015 open te kunnen stellen voor verkeer. Door deze tegenslagen is dat niet gelukt. De weg is in oktober 2016 geopend voor verkeer. Daarnaast heeft de Centrale As te maken gehad met juridische problemen. Een voorbeeld hiervan is dat er rekening gehouden moest worden met de dieren in het gebied (Rechtbank Noord-Nederland, 2013). Deze problemen hebben ook voor extra vertraging gezorgd tijdens het project. Een grotere mate van adaptieve planning had ervoor kunnen zorgen deze problemen beter werden ondervangen.

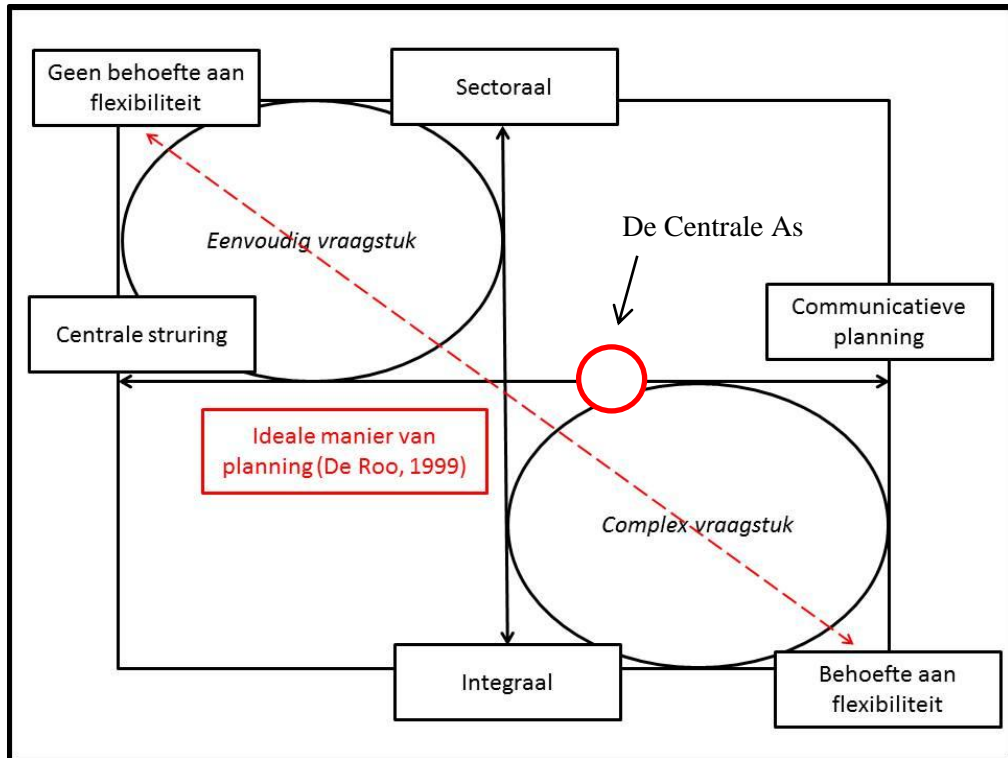
### *Resultaten*

Onderstaande tabel betreft de resultaten van De Centrale As, gebaseerd op de data uit het interview. Dit project scoort positief op het bestuurlijk niveau. Tijdens het project is zo lokaal mogelijk beslist. Op het gebied van flexibiliteit krijgt dit project een neutrale score, datzelfde geldt voor de integrale aanpak en participatie.

De Centrale As	Score	Opmerking
<b>Integraal</b>	0	De primaire doelstellingen waren zeer sectoraal. Dit waren verkeersveiligheid en een betere bereikbaarheid. In een later stadium is meer integraal gedacht in de vorm van gebiedsontwikkeling en Kansen in Kernen
<b>Participatie</b>	0	Bewoners zijn veelvuldig en uitgebreid geïnformeerd en de organisatie was zeer actief met beantwoorden van vragen uit de regio. Meebeslissen omtrent het ontwerp van het project is niet aan de orde geweest.
<b>Bestuurlijk niveau</b>	+	De weg loopt door meerdere gemeenten en landschappen van de provincie. De gemeenten en provincie zaten samen in de projectgroep. De provincie was leidend. Dat is logisch omdat de weg door meerdere gemeenten loopt.
<b>Flexibiliteit</b>	0	Er is tijdens het project weinig rekening gehouden met mogelijk veranderde omstandigheden. Zo hebben tegenslagen geleid tot vertraging. Wel is er sprake geweest van herijking tijdens het project.

Figuur 6: Scores De Centrale As

Onderstaand figuur geeft aan waar De Centrale As terugkomt in het conceptueel model (hoofdstuk II). De positie van De Centrale As is gebaseerd op bovenstaande resultaten. Op basis van de positie van De Centrale As in het conceptueel model is volgens Verhees (2013) niet de behoefte aan meer flexibiliteit tijdens het project.



Figuur 7. De Centrale As in het conceptueel model



## **VI Nationale Omgevingsvisie**

### Introductie

Eerder in deze scriptie is de Nationale Omgevingsvisie al veelvuldig genoemd. De Nationale Omgevingsvisie is een onderdeel van de Omgevingswet. Deze visie zal gebaseerd zijn op strategische keuzes die bijdragen aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van Nederland. Deze keuzes voor Nederland hebben doelstellingen gericht op de lange termijn. De Nationale Omgevingsvisie wordt een integrale visie met daarin beleidsplannen van alle terreinen van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van huidige beleidsplannen zijn het milieubeleidsplan, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), het Verkeer en Vervoerplan, het Waterplan en het Natuurbeleidsplan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Bij het in werking treden van de Nationale Omgevingsvisie in 2019 valt het beleid voor nieuwe nationale infrastructuurprojecten onder deze visie. Deze projecten hebben dan te maken met nieuwe doelstellingen opgesteld in de Nationale Omgevingsvisie. Dat geldt dus ook voor wegenprojecten. Omdat het kabinet veel waarde hecht aan participatie van de samenleving komt de Nationale Omgevingsvisie tot stand na gesprekken met betrokkenen. Dit is gebeurd in ‘Werkplaatsen’. De programmaleiders van Nationale Omgevingsvisie gaan de agendapunten voortgekomen uit de werkplaatsen verwerken tot het eerste deel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI deel I) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

### Analyse Nationale Omgevingsvisie

Voor het maken van een analyse van de Nationale Omgevingsvisie is er een interview gehouden met de programmaleider Nationale Omgevingsvisie, Hanna-Lára Pálsdóttir. Zij vertelde het volgende: ‘Bij het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie gaan grote ambities gepaard. Het doel van de Nationale Omgevingsvisie is om Nederland in 2050 het gezondste en veiligste land van Europa te maken. Nederland is dan CO<sub>2</sub> vrij, de voedselvoorziening is duurzaam en steden zijn klimaatbestendig én waterveilig. Om deze doelstellingen te bereiken komt de focus van de Nationale Omgevingsvisie te liggen op circulaire economie, veiligheid, duurzaamheid en energietransitie.’ Deze doelstellingen komen ook terug in de werkplaatsen van de Nationale Omgevingsvisie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Het beleid van de Nationale Omgevingsvisie dat moet bijdragen aan de doelstellingen wordt volgens Hanna-Lára Pálsdóttir participatief en integraal. Met integratie wordt bedoeld dat bij een toekomstig project met alle sectoren rekening gehouden wordt, voorbeelden van sectoren zijn energie, water, milieu en MIRT (Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport). Participatief beleid wordt op twee manieren benaderd. Ten eerste dient de uitvoering op een zo decentraal mogelijk niveau te geschieden. Centraal wanneer dat nodig is en decentraal waar dat mogelijk is. Ten tweede wordt met participatie de inspraak van betrokkenen bedoeld. Samenwerken met veel partijen en betrokkenheid vanuit de regio moeten leiden tot een betere afstemming en meer tevredenheid.

Wegenprojecten, zoals de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As, vallen onder het MIRT. Dimensies waar het MIRT de komende jaren op inspeelt zijn samenwerking, maatwerk en een brede blik. Dit zijn andere bewoordingen voor participatie, flexibiliteit en een integrale aanpak. Gebiedsgericht te werk gaan en een brede betrokkenheid zijn speerpunten van het MIRT.

Wanneer de Nationale Omgevingsvisie in werking treedt, zullen wegenprojecten opgenomen in het MIRT vallen onder de Nationale Omgevingsvisie. De projecten zullen dan dus op een integrale en participatieve manier moeten worden gepland. Met een integrale manier wordt bedoeld dat bij projecten zo veel mogelijk rekening gehouden wordt met de omgeving en niet enkel het uit te voeren project zelf. Met de participatieve manier wordt bedoeld op een zo decentraal mogelijk bestuurlijk niveau te beslissen met zoveel mogelijk samenspraak met de bevolking. ‘Om de doelstelling van de Nationale Omgevingsvisie te kunnen bereiken, zullen de projecten een zo groot mogelijke bijdrage moeten leveren aan circulaire economie, veiligheid, duurzaamheid en energietransitie. Projecten zullen hieraan bij moeten dragen of moeten kunnen beargumenteren waarom hier mogelijk niet aan bijgedragen kan worden’, volgens Hanna-Lára Pálsdóttir.

#### Connectie tussen de cases en de Nationale Omgevingsvisie

In hoeverre komt de werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie overeen met het planningsgericht handelen bij wegenprojecten? Worden de projecten op een integrale en participatieve manier gepland? De resultaten van de cases zijn terug te vinden in de figuren 3 en 6 in voorgaande hoofdstukken. Deze resultaten naast elkaar geven het volgende schema.

	Aanpak Ring Zuid	De Centrale As
Integraal	+	0
Participatie	+	0
Bestuurlijk niveau	0	+
Flexibiliteit	0	0

Figuur 8. Vergelijking Aanpak Ring Zuid en De Centrale As

Wat opvalt, is dat er nergens een negatieve score is behaald. De twee projecten scoren op verschillende punten positief. Er lijkt geen verband te zijn tussen beide projecten op welk beleidskenmerk er een positieve score is. Wat wel duidelijk wordt, is dat het meer recente project beter scoort op de mate van integraliteit en participatie. Daar is tijdens het project veelvuldig op gehamerd (zie interview Alex Steenbergen, bijlage IV).

Als er volledig in lijn met het beoogde beleid van de Nationale Omgevingsvisie te werk zou zijn gegaan, zou de hele tabel gevuld zijn met plussen. Dat is niet het geval. De projecten

komen op de plaats waar een + staat overeen met de beoogde werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie, op de plaatsen waar een 0 staat niet. Dat er nergens een – in de tabel staat, duidt erop dat de Nationale Omgevingsvisie niet met een volledig nieuw planningsbeleid zal komen voor wegenprojecten.

## VII Conclusie

### Bevindingen

In deze studie is onderzoek gedaan naar het beleid van huidige wegenprojecten. De projecten die onderzocht zijn, zijn de Aanpak Ring Zuid in Groningen en De Centrale As in Friesland. Hierbij zijn een viertal beleidskenmerken onderscheiden. Met het onderzoeken van deze beleidskenmerken, is duidelijk geworden welk beleid er gehanteerd wordt bij deze projecten. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de Nationale Omgevingsvisie aan de hand van een interview met Hanna-Lára Pálsdóttir. De doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie, die naar voren zijn gekomen uit strategische keuzes, zijn ambitieus. Het doel van deze scriptie is de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid van huidige wegenprojecten in lijn is met het beleid van de Nationale Omgevingsvisie. Dit heeft tot de volgende onderzoeksvraag geleid: hoe zal de Nationale Omgevingsvisie het planningsgerichte beleid van wegenprojecten beïnvloeden?

De eerste deelvraag van deze scriptie luidt: wat kenmerkt het beleid van huidige wegenprojecten? Voor het beantwoorden van deze vraag zijn de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As onderzocht. De resultaten van dit onderzoek zijn vermeld in de figuren 3 en 6 in de hoofdstukken IV en V. Hieruit is gebleken dat beide projecten van elkaar verschillen, maar dat er ook zeker overeenkomsten zijn. Bij beide projecten wordt er tot op een zekere hoogte integraal te werk gegaan en is er sprake van participatie met de omgeving, bij de Aanpak Ring Zuid in sterkere mate dan bij De Centrale As. Op het gebied van flexibiliteit wordt voornamelijk een poging gedaan om tegenslagen op te vangen, verder wordt op dit punt niet hoog gescoord. Voor beide projecten is het lokale bestuur invloedrijk, in het geval van De Centrale As meer dan bij de Aanpak Ring Zuid. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag één. De projecten zijn tegenover elkaar afgezet in figuur 8 en hoofdstuk VI.

Deelvraag twee is de volgende: welke doelstellingen vloeien voort uit de Nationale Omgevingsvisie? De Nationale Omgevingsvisie heeft als doel om Nederland in 2050 het gezondste en veiligste land van Europa te maken. Nederland is dan CO<sub>2</sub> vrij, de voedselvoorziening is duurzaam en steden zijn klimaatbestendig én waterveilig. Om hiertoe te komen, worden integratie van beleidsterreinen en participatie als middel gebruikt. Beslissingen dienen te worden genomen door een zo decentraal mogelijk bestuur. Daarnaast dient er door het beleid van de Nationale Omgevingsvisie maatwerk mogelijk te zijn, door een flexibele opstelling.

In hoofdstuk VI wordt ook antwoord gegeven op de derde deelvraag: in hoeverre komt de werkwijze van de Nationale Omgevingsvisie overeen met het planningsgericht handelen bij wegenprojecten? Er is nergens een negatief resultaat behaald op de planningsgerichte beleidskenmerken. Dat duidt erop dat de Nationale Omgevingsvisie geen ander planningsgericht beleid voor wegenprojecten te weeg zal brengen. Op niet alle vlakken wordt positief gescoord. De projecten worden dus nog niet gepland zoals de Nationale Omgevingsvisie beoogt.

Door het beantwoorden van de deelvragen kan er een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Hoe zal de Nationale Omgevingsvisie het beleid van wegenprojecten beïnvloeden? Participatie en een integrale aanpak worden bij wegenprojecten al veelvuldig toegepast. Ook wordt er al veelvuldig decentraal beslist. Flexibiliteit is bij wegenprojecten een lastiger thema. Deze projecten hebben te maken met termijnen die vastgesteld worden in tracébesluiten, waardoor veranderingen tijdens het project vaak niet mogelijk zijn.

De Nationale Omgevingsvisie zal verandering pogen te brengen voor de kenmerken integraliteit, participatie, decentraal beslissen en het inbouwen van flexibiliteit bij vraagstukken. Binnen de onderzochte wegenprojecten komen al deze kenmerken op een zekere manier terug (zie figuren 3, 6 en 8). Deze planningsgerichte beleidskenmerken kunnen nog meer worden toegepast binnen wegenprojecten om op dezelfde lijn als de Nationale Omgevingsvisie te komen. Dat de projecten deze kenmerken allemaal meenemen in hun beleid duidt erop dat de Nationale Omgevingsvisie past binnen het huidige planningsbeleid van wegenprojecten. De Nationale Omgevingsvisie zet met zijn beleid ook in op de doelstellingen energietransitie, duurzaamheid en circulaire economie. Dit zijn thema's die in de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As niet naar voren zijn gekomen. Deze wegenprojecten dragen dan ook niet bij aan deze doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie. Als de Nationale Omgevingsvisie in werking treedt, zullen de wegenprojecten van de toekomst wel aan de doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie bij moeten dragen, volgens Hanna-Lára Pálsdóttir (programmaleider Nationale Omgevingsvisie).

### Reflectie

De resultaten van deze studie naar wegenprojecten zijn gebaseerd op twee projecten. Bij een groter onderzoek met resultaten van meer projecten is er meer materiaal om een conclusie uit te trekken. Dat maakt de conclusie sterker. Dit onderzoek geeft een beeld van beleid van wegenprojecten, maar nog geen algemeen beeld. Daar is onderzoek naar meer projecten voor nodig. De resultaten van de onderzochte cases zijn gebaseerd op interviews met deskundigen. Aan de hand van beleidsstukken en nieuwsartikelen is geprobeerd om de data uit de interviews te controleren. Meer interviews per case vergroot de betrouwbaarheid van de data en leidt tot een betrouwbaarder resultaat. Voor deze studie was dit niet mogelijk, maar voor vervolgonderzoek is er een aanbeveling om meer cases te onderzoeken en per case meer interviews met betrokkenen af te nemen. Dan is er meer data en is de data betrouwbaarder. Daarnaast wordt er een vervolgonderzoek aanbevolen over hoe wegenprojecten kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie. Dit is in de lijn van duurzame wegenprojecten waar Arts (2007) aan refereert.

Daarnaast moet de Nationale Omgevingsvisie nog in werking treden. De programmaleiders zijn de visie tot 2019 aan het schrijven. Daarom wordt de komende jaren pas duidelijk hoe de Nationale Omgevingsvisie er definitief uit gaat zien. Dit onderzoek is gedaan naar de doelstellingen zoals die er nu zijn. Het is onzeker hoe de Nationale Omgevingsvisie er uit komt te zien. Daarom is het afwachten of de resultaten uit deze studie, bij het in werking treden van Nationale Omgevingsvisie, geschikt zijn om te gebruiken voor verder onderzoek.

## VIII Referenties

Aanpak Ring Zuid (2016). Geraadpleegd op 09-2016 - 01-2017 via: <https://www.aanpakringzuid.nl/achtergronden>. Groningen.

Arts, J. (2007). *Nieuwe Wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Groningen / Delft: Rijksuniversiteit Groningen / Rijkswaterstaat.

Busscher, T. & Tillema, T. & Arts, J. (2015). In search of sustainable road infrastructure planning: How can we build on historical policy shifts? *Transport Policy*, Volume 42, 45-51.

Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2010). *Key methods in geography*. Sage Publications Ltd.

Dagblad van het Noorden (2016). Petitie tegen aanpak Ring Zuid. *Dagblad van het Noorden*, 08-06-2016.

De Centrale As (2016). Geraadpleegd op 09-2016 – 01/2017 via: <https://www.decentrales.nl>. Burgum.

De Roo, G. (1999). *Planning Per Se, Planning Per Saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Sdu Uitgevers: Den Haag.

Commissie ‘Elverding’ Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en Beter*. Den Haag: Ministerie Verkeer en Waterstaat.

Gezinsbode (2016). Plan Ring Zuid aangepast. *Gezinsbode*, 17-02-2016.

Groninger Krant (2016). Aanpak Ring Zuid zorgt nu al voor verkeerschaos. *Groninger Krant*, 01-12-2016.

Hansman, R., Magee, C., Neufville, R., Robins, R. & Roos, D. (2006). Research agenda for an integrated approach to infrastructure planning, design and management. *International Journal of Critical Infrastructures*, 2(2/3), 146.

Hengeveld, H. (1993). *Technische Planologie: kunst en vliegwerk*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Jochimsen, R. (1966). *Theorie der Infrastruktur; Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Linden, G. & H.Voogd (eds.) (2004). *Environmental and Infrastructure Planning*. Geo Press: Groningen.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Geraadpleegd op 09-2016 – 12-2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/nationale-omgevingsvisie>. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Geraadpleegd op 09-2016 – 12-2016 via <https://www.werkplaatsnovi.nl/over+novi/default.aspx>. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Geraadpleegd op 09-2016 – 12 2016 via: <https://mirt2016.mirtoverzicht.nl>. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Convenant Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn*. Drachten.

Provincie Fryslân (2010). *Inpassingsplan De Centrale As*. Provincie Fryslân.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015), *Vernieuwing Omgevingsrecht: Maak de ambities waar*. 2015/07. Den Haag: Rli.

Rechtbank Noord-Nederland (2013). *ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ4508*. Leeuwarden, 18 maart 2013.

Rijkswaterstaat (2016). Nationale Omgevingsvisie: integraal denken én doen. *Infomil Perspectief*, 19, jaargang 6. Den Haag.

Sinnige, R. (2016). Veel misstanden bij aanleg Centrale As Friesland. *FNV Nieuws*, 23-06-2016.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederland (2016), *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*, nr. 156. Den Haag.

Verhees, G. (2013). *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk*. Groningen.

Voogd, H. (2006). *Facetten van de Planologie*. 7e herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij.

## **IX Bijlagen**

### Bijlage I

#### **Lijst van figuren en tabellen**

Figuur 1. Het conceptueel model op basis van het raamwerk voor planningsgericht handelen van De Roo (1999).....	10
Figuur 2. Lijst van geïnterviewden, inclusief de functie van de geïnterviewde, de locatie en de datum van het interview. ....	12
Figuur 3. Scores Aanpak Ring Zuid.....	17
Figuur 4. Aanpak Ring Zuid in het conceptueel model.....	18
Figuur 5. De locatie van de Centrale As in Noordoost-Friesland (Bron: Esri) .....	19
Figuur 6: Scores De Centrale As.....	22
Figuur 7. De Centrale As in het conceptueel model.....	23
Figuur 8. Vergelijking Aanpak Ring Zuid en De Centrale As.....	25



## Bijlage II

### Codes, coderingsschema en scoreschema's

Coderingsschema van de Interviews met Alex Steenberg (Aanpak Ring Zuid) en Jeen Bruinsma (De Centrale As). De kleuren komen overeen met de kleuren in de uitgeschreven interviews.

Integraal	Participatie	Bestuurlijk Niveau	Flexibiliteit
Doelstellingen	Partijen	Minister	Niet weten wat eruit komt
Ruimtelijke kwaliteit	Ideeën kwijt kunnen	Stuurgroep	Openheid erin
Integrale aanpak	Participatie	Rijk	Tegenslagen
Vele terreinen	Elverding	Provincie	Fase
Bereikbaarheid	Communicatie	Organisatie	Termijn
Gebiedsontwikkeling	Interactie	Gemeente	Herijken
Sectoraal	Belangplatforms		Periode
Kansen in Kernen	Participatieplatforms		Flexibiliteit
	Open dagen		Onvoorzien
	Social Media		Einddatum
	Draagvlak		Risico
	Samenleving		
	Stakeholders		

### Scores Aanpak Ring Zuid (zie hoofdstuk III en IV)

Aanpak Ring Zuid	Aantal +	Aantal -	Totaal	Eindscore (zie figuur 3)
Integraal	3	1	2	+
Participatie	3	0	3	+
Bestuurlijk Niveau	1	1	0	0
Flexibiliteit	3	2	1	0

### Scores De Centrale As (zie hoofdstuk III en V)

De Centrale As	Aantal +	Aantal -	Totaal	Eindscore (zie figuur 6)
Integraal	2	2	0	0
Participatie	2	1	1	0
Bestuurlijk Niveau	3	1	2	+
Flexibiliteit	2	2	0	0

## Bijlage III

### **Vragenlijst interview Aanpak Ring Zuid**

- 1. Hoe zag de opstartfase van het project eruit? Wat waren de grootste obstakels hierbij?
- 2. In de introductiefilm op de website wordt de kracht van het project benoemd. Zijn er nog meer zaken die hieraan bijdragen?
- 3. Wat zijn karakteristieken van het planningsproces?
  - Integraal/Sectoraal
  - Participatie
  - Bestuurlijk Niveau
  - Flexibiliteit
- 4. Er is gekozen voor één aannemer: De combinatie Herepoort. Waarom is er besloten om het hele project door één aannemer te laten uitvoeren?
- 5. Hoe wordt er omgegaan met mogelijke tegenslagen? Is hier een plan voor gemaakt?
- 6. Is er naar verwachting voldoende budget? Wie bepaalt het budget en hoe wordt dit bepaald?
- 7. Is de termijn haalbaar? Wie stelt de termijn?
- 8. Wanneer is dit project geslaagd? Welke factoren zijn hiervoor van belang?
- 9. Wat zijn relevante documenten over het planningsproces van de Aanpak Ring Zuid om te analyseren voor mijn onderzoek?

## Bijlage IV

### **Uitgeschreven interview Alex Steenbergen - 18-11-2016 - Duur: 28min10sec**

‘PV’ is de interviewer: Pieter Verhoeven

‘AS’ is de respondent: Alex Steenbergen

PV: Dus, de eerste vraag die ik had opgesteld, is hoe de opstartfase van het project eruit zag. En wat de grootste obstakels hierbij waren. Want ik weet dat het project was begonnen nadat de Zuiderzeelijn was afgeketst. Hoe is dat in werking getreden?

AS: Voor de deze stad, dat moment dat je hebt gelezen ook op de site, is dat een belangrijk moment want op dat moment was er ook perspectief om een project van deze omvang uit te voeren. Vervolgens heeft deze stad een verkenning en een verlengde verkenning uitgevoerd waarin eigenlijk partijen uit de stad, de wegbeheerders, de gemeente, het rijk, provincie, iedereen zijn idee kwijt kon over dit project. In die opstartfase is eigenlijk, volgens mij was dat toen nog in de Mediacentrale, zijn de deuren geopend en hebben ze allemaal ideeën opgehaald uit deze stad op basis van natuurlijk wel een soort van raamwerk wat er lag. Daar konden mensen allemaal ideeën halen. Dat was wel een beetje het begin van de tijd dat je echt inzette, volop inzette op participatie. Dus in die opstartfase, dat was ook wel in die zin, in die grootsheid participatie vormgeven, redelijk nieuw. Dat is dan ook gelijk een obstakel voor ons. Hoe gaat dat? Hoe moeten we daarmee omgaan? En dat was, en dat voelde achteraf helemaal niet als een obstakel, want je krijgt een ontzettend veel binnen, ook aan ideevorming, ook vanuit de overheden en de wegbeheerders, maar het is wel een hele spannende periode want je weet op voorhand niet precies wat daar uit komt en dat was zeg maar in de tientallen jaren daarvoor wel anders. Want dan ging je gewoon op zoek naar alternatieven die je zelf verzong, die legde je voor. En nu ging je ook eigenlijk met een openheid erin. Dat partijen jou gewoon een alternatief konden aanbieden. Het obstakel was, he hoe zou het gaan? Dit is redelijk nieuw.

PV: Ja, dus die participatie van al die betrokkenen, dat was wel redelijk nieuw toen. Dat was in eerdere projecten minder?

AS: Nou, je had in die tijd (ik weet niet of dat voor dit interview van belang is), dat kun je natuurlijk ook teruglezen. Juist, net na 2000, in die periode, tot 2007. En toen kwam Elverding ook met zijn advies. Dat was in 2009 geloof ik. Maar toen wisten we al, ons planningssysteem gaat steeds meer naar, als het gaat om de wegen in dit geval, naar participatie, toenemende participatie. Ook veel eerder in het planningsproces. En daar is dit denk ik wel een voorbeeld van. Dus eigenlijk ook een moment dat het perspectief op een probleem en geld, dus er is een probleem en er is perspectief op een oplossing. Ja, dus ga je nadenken over die oplossing en je gaat naar de bevolking. Dat was hier eigenlijk een groot punt.

PV: Ja, in een volgende vraag heb ik staan hoe de communicatie en de samenwerking was tussen de overheid en de samenleving. Hoe is dat dan in de loop van dat proces verder gegaan?

AS: Ja, dit project is wat mij betreft een, kenmerkt zich door een vrijwel continue interactie met de omgeving. Dus vanaf die fase, vanaf die verkenning en verkenningsfase ga je conform Elverding in die verkenningsfase echt de verbreding in en vervolgens probeer je te komen tot een alternatief wat je bestuurlijk laat vaststellen. Dat is nog niet in detail uitgewerkt en dat heet dan een bestuurlijk voorkeursalternatief. En je hoopt dat dat een alternatief is met veel draagvlak en dat ga je dan vervolgens uitwerken. Dat is ook precies het verschil met daarvoor, we werkten in het verleden gewoon 4 tot 6 of 7 alternatieven volledig uit tot op technische details en dan ging je dat vergelijken en nu probeer je meer effort te steken in het voortraject en dat hoop je uit te werken. En die communicatie daaromheen, maar ik heb nog nooit meegemaakt dat in een project zo veel interactie met een stad hebben gehad. Dus we hebben na alle grote fasen, afrondingen, zijn we in Martiniplaza of in de Oosterpoort geweest, dat is dan groots geweest, maar op detail hebben we bepaalde groepen met een bepaald belang hebben we hier continu aan tafel gehad. Dus dat zijn eigenlijk gewoon belangengroepen waar je eigenlijk je voortgang mee deelt en het ontwerp. En daar komen continu ideeën uit. Die platforms waren met name in 2011, 2012 en 2013 zeer actief. Toen we nog echt aan het shapen waren, aan het ontwerpen.

PV: Ik had ook ergens gelezen dat er een afslag bij de Vondelflat, of de Vondellaan sorry, dat de weg bij de Vondellaan ook echt daadwerkelijk was aangepast na zo'n bewonersoverleg. En er was vorige week dan in Martiniplaza was er ook nog een informatiebijeenkomst, dat soort dingen vooral.

AS: Ja, dat is voortdurend, zeer groots ingestoken in dit project, die platforms, die belangenplatforms, dat waren de zogenaamde participatieplatforms. Daar kun je zelfs allemaal verslagen van vinden, kijk maar eens op de site. Dat is dus wel een manier om met bepaalde belangengroepen, aanwonenden, bedrijven, instellingen om die te betrekken bij je ontwerp.

PV: Oké Het vierde ding wat op mijn vragenlijst staat is dat er dus eigenlijk een flexibele aanpak van tevoren, dat jullie een plan hebben aangedragen en dan met het overleg wat daaruit komt, en dan daarmee aan de slag zijn gegaan?

AS: Ja, en eigenlijk is dat zelfs niet zo, want wij dragen ook niet zomaar een plan aan. Eigenlijk zijn we in flexibiliteit al gestart, dus het is niet zo dat wij hier een plan hebben gemaakt en op dat moment gingen de deuren open voor participatie. Eigenlijk is er vanuit participatie en vanuit de bevolking, met die invloed is er in een proces. Want dat was ook niet één moment, tot een bestuurlijk voorkeursalternatief gekomen. En je ziet dus gewoon interactie ontstaan en dat is eigenlijk het grote verschil met 20, 30 jaar geleden. Die interactie vond op gegeven moment plaats op een beetje formele manier, dat je kon inspreken, of je kon uitspreken over de alternatieven die er al lagen. Maar dat was dan al volledig uitgewerkt.

PV: Ja, dan kon je wel iets zeggen, maar dan kon je er vrij weinig meer aan veranderen haha.

AS: Haha, Oh jawel en dan werd er ook van alles nog aangepast, maar dat was dan wel allemaal naderhand. En nu tijdens het creatieproces zeg maar, kon je die beïnvloeden en ter hand nemen.

PV: Dan had ik een vraag over hoe het wordt aangestuurd. Ik zag dat er een stuurgroep was, een soort directie van het project die dan bestaat uit 2 wethouders, 2 gedeputeerden, en 1 iemand van Rijkswaterstaat. Dus het is, wat eigenlijk al bekend is, een samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeente. Is dat echt een hele samenwerking of is dat dat de gemeente nog vooral de leiding in heeft?

AS: In principe zijn het, omdat er zo veel geld in zit vanuit alle partijen en omdat we hier te maken hebben met een Rijksweg, dwars door de stad, langs woningen, aansluitingen op de rest van de ring, zie je dat het belang al vrij snel was van, dit moeten we samen doen. En samen betekent dan in die zin, we gaan dit project aansturen vanuit een stuurgroep, dus de hele periode van het planproces bestond die stuurgroep uit Rijk, provincie en gemeente, en die nemen besluiten. Het is wel een rijksproject, dus de minister is verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het Tracébesluit, de minister neemt het besluit. Maar feitelijk, het inhoudelijke werk laat de minister doen in de regio. Het zou bijzonder zijn als de stuurgroep een besluit neemt waarvan de minister zegt, daar ga ik lekker niet in mee. Daar zit een verbinding. En voor de uitvoering is het ook belangrijk dat je een partij hebt die formeel, je hebt ook juridische zaken te regelen. Voor het formele, voor de uitvoering is Rijkswaterstaat de uitvoerende partij. Maar die stuurgroep blijft bestaan, dus Rijkswaterstaat komt continu, voor de aanbestedingsfase, maar ook straks in de realisatiefase, verantwoording afleggen aan die stuurgroep. En als er keuzes te maken zijn waarbij de stuurgroep een keuze moet maken voor die projectgroep, gaan ze nog steeds terug naar die stuurgroep. Dus die stuurgroep blijft in leven, intact tot het einde van het project.

PV: Heeft u het idee dan, dat een project in Groningen net zo veel belangen voor de minister heeft, als bijvoorbeeld een project in Den Haag?

AS: Ja, als je kijkt naar de omvang van dit project, ook in financiële zin, is dit er eentje die gewoon in de top belandt van de BV Nederland, dus in die zin zal de minister heel scherp op zijn. Laten we wel wezen, dit project heeft een aantal doelstellingen. Een daarvan is bereikbaarheid, maar er zijn er nog 6. Dat heeft ook te maken met de inrichting van deze stad. De minister heeft nog een aantal van deze projecten in het land die enorme economische waarden hebben qua oplossingsvermogen. Dus daar zal ze ook heel scherp op zijn. In principe maakt dat niet uit, het is een project, je hebt besloten tot een project dat wordt uitgevoerd door jouw organisatie, jouw uitvoeringsorganisatie, Rijkswaterstaat, die focus is gewoon, je moet uitvoeren dat wat je hebt afgesproken. En dat gaat gewoon om gigantische bedragen. Dus dit zit gewoon in de top.

PV: Ah, dit zit gewoon in de top van het land. Dan een andere vraag, ik had iets gelezen over het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en de verbinding van de wijken, bijvoorbeeld de aanleg van parken en andere dingen om de weg heen. Dan wordt er tijdens zo'n wegenproject wordt er van alles bij betrokken, en dat lijkt wel een beetje op een integrale aanpak daarin, zou u daar nog iets over..

AS: Ja absoluut, dit is, ik zie dit eigenlijk, je verbouwt wel een weg, maar dit is eigenlijk geen wegenproject. Dit is eigenlijk een grote ruimtelijk ingreep in zo'n stad. Die op vele terreinen impulsen biedt. Zo zie je ook maar in die topdoelstellingen, eentje daarvan is bereikbaarheid. Maar er zijn er nog 6. Dus het aanhelen van deze stad, die ruimtelijke kwaliteit verbeteren. Het aanhelen van het oude Sterrebos, dat zijn gewoon echt zware elementen. Enorm belangrijke dingen, dit project zou er niet zijn in deze omvang als we die ruimtelijke inrichting niet tot doelstelling hadden. Dus de focus om dat vanuit bereikbaarheid te benaderen, kan ik me voorstellen dat je dat net zo goed met een ruimtelijke bril naar kan kijken en vanuit die focus. Dus het zou eigenlijk onterecht zijn om bereikbaarheid als topdoelstelling te zien, nee die zijn echt gelijkwaardig in dit project. En dat zie je ook wel aan de hoeveelheid geld denk ik. Ik denk dat als je puur bereikbaarheid wil oplossen, dat je dan op hele efficiënte, lelijke wijze doen. En hier is juist gekozen om dat te combineren met het herstel van de keuzes die in het verleden zijn gemaakt door de weg hier door de bossen aan te leggen. Dit was één grote kans om dit voor de komende decennia gewoon goed te doen.

PV: Het is wel echt de bedoeling dat dit project, zeg maar als dit af is dat er eigenlijk tientallen jaren niets meer hoeft te gebeuren neem ik aan. Dat lijkt me wel de insteek.

AS: Nee, precies, klopt. Ja.

PV: Dat is dan natuurlijk ook een reden waarom er zoveel wordt meegenomen daarin, dat alles in één keer goed gedaan wordt, dan dat er bijvoorbeeld, ja, dat er over een tijdje weer iets moet gebeuren aan die een van die zaken.

AS: Nee, klopt.

PV: Als volgende vraag had ik dat er gekozen is voor één aannemer, de Combinatie Herepoort. Dat is een combinatie waar dus 6 partijen in zitten. Waarom is er besloten om dat door één aannemer te laten uitvoeren? En niet bijvoorbeeld die 6 los?

AS: Ohja, die 6 die maken deel uit van de combinatie. Die hadden we misschien voor de aanbesteding überhaupt niet apart in beeld kunnen hebben. Als je naar dit project kijkt, er zitten een paar uitdagingen in, ook qua ontwerp, je kan dit project amper in partjes opknippen, want het ene partje beïnvloedt zeer sterk het andere, qua ontwerp kun je niet zo even de schaar erin zetten. Het tweede is, er zitten ook heel veel kunstwerken in, betonwerk, daar leg je sowieso al niet heel makkelijk een schaar in. En het derde is, de wijze van bouwen. En het derde is, de wijze van bouwen beïnvloedt ook heel sterk de bereikbaarheid van de stad. Dus wat we heel graag wilden is dat het hele systeem op een hogere kwaliteit blijft qua bereikbaarheid. En dat vergt een enorme discipline van een aannemer. Als je er dan ook nog heel veel zou hebben met verschillende projectdelen dan loop je ook een groot risico. Dat zijn, en er zijn er nog wel een paar, maar dit zijn wel de belangrijkste elementen om aan te geven, wij doen een aanbesteding wetende dat, het is heel normaal in Nederland, dat aannemers elkaar ook zoeken en een combinatie vormen. Er zit heel veel wegenbouw in, maar ook heel veel betonbouw. Dus je zult dan gaan zien dat partijen zich gaan vinden. En dat hebben we ook gezien he, we hadden drie inschrijvers. En alle drie waren het combinaties van bedrijven

en die bundelen de krachten en deze bestond dan uit 6 partijen. Deze had gewoon de beste aanbieding. Het had evenzo goed een andere partij kunnen zijn, ook een combinatie.

PV: Aha, even kijken hoor. Ik had als volgende vraag hoe er wordt omgegaan met **mogelijke tegenslagen**. Maar dat zal ook wel verwerkt zijn in de aanbesteding..

AS: Ja, precies. Er zijn voor dit project, je moet iets maken, tijdens de rit kun je tegenslagen opvangen. Wij wilden ook op voorhand iets meer dan we misschien in onze portemonnee hadden. En zo zijn er in de aanbesteding challenges gestopt. Dat wat we graag meer wilden daar mochten de partijen ook een prijs voor aanbieden. Maar wij hebben ook gewaardeerd op indien bijvoorbeeld de bereikbaarheid tegenvalt of er zijn andere risico's die optreden. Wat doe je dan? Er zijn zeg maar mechanismen ingebouwd in de aanbesteding om tegenvallers op te vangen of om kansen te verzilveren. Dus de partij die dat, de totaalsom van het werk, de risico's en de kansen heeft aangeboden met de beste waarden die heeft gewonnen. Dus er zit ingekapseld dat partijen de tegenslagen ook managen.

PV: Het zou ook niet raar zijn als er één keer iets niet helemaal goed zou gaan natuurlijk.

AS: Nee, nee klopt. Maar sowieso een opdrachtgever zelf houdt ook rekening met tegenslagen dus we hebben partijen gevraagd om daar rekening mee te houden en daar ook echt een aanpak op voor te stellen. En ja als opdrachtgever heb je zelf ook qua budgettering zit er altijd ruimte in voor tegenslagen.

PV: Ja, hmmhmm. Als volgende vraag had ik over of jullie verwachten dat er voldoende budget is. Want ik weet dat het budget volgens mij was samengesteld van het geld wat vrij kwam van dat Zuiderzeelijnproject plus een deel vanuit het ministerie, vanuit het Rijk kwam. En denken jullie dat dat voldoende is? Daar is natuurlijk het plan op ingespeeld.

AS: **Ja, in principe is het zo dat dit soort planprocessen. Als je weet dat je niet voldoende budget hebt, dan heb je ook geen project, even heel simpel gezegd. Daar zitten natuurlijk allerlei nuances in. Maar eigenlijk, als je de planstudie afrondt en je gaat naar realisatiefase en het blijkt dat je onvoldoende budget hebt dan ga je niet de realisatiefase in. In die zin al die projecten die je vraagt, zullen zeggen, ja ik heb voldoende budget.** Maar als je er even iets dieper insteekt is het denk ik wel goed. In deze aanbesteding is er budget meegegeven. Dus dat is wel een andere wijze van aanbesteden. Kijk je hoeft dat niet te doen, maar wij hebben hier een plafond meegegeven. Wat wij aan budget hadden, hebben wij meegegeven aan de markt, van dit is ons budget. En nou ja, wie daar boven is, die mag niet meer meedoen. Die valt gewoon af, dus het moet daar onder. En feitelijk is het zo, wie het meeste aanbiedt, die dingen die we heel graag nog willen maar wij op basis van onze ramingen geen geld voor hadden, die drie optimalisaties. Dus degene die het meeste scope en de beste beheersing en de beste bouwwijze aanbiedt, die is de aannemer. Dus op die manier is het geregeld.

PV: Want die drie optimalisaties, die drie wensen die jullie nog hebben, verwachten jullie dat dat nog gaat kunnen?

AS: Ja

PV: Alle drie waarschijnlijk?

AS: Ja, daar zijn ze nu mee aan het uitwerken en hoe we dat hebben georganiseerd is dat we, want zo'n bouwer heeft ook in zo'n fase kan niet even in een half jaar alles uitontwerpen tot het laatste boutje, moertje, dus wat gebeurt er? Zij hebben dat allemaal aangeboden, alle drie de optimalisaties. Dat wordt nu allemaal uitgewerkt en een jaar, ongeveer een jaar na gunning, noemen we dat een herijkingsmoment, dan bekijken we alles nog even goed, past het allemaal nog in het budget? Als daar nog allemaal delta's in zitten, moeten we het daar nog over hebben. Dat herijken is gewoon om te checken, klopt het allemaal nog? Hebben we voldoende budget? Zijn de risico's goed beheerst? En na dat herijkingsmoment gaan we door. Dus dat is wel nog een besluitmoment. Daar kunnen we nog dingen besluiten om iets anders te doen of wat dan ook.

PV: Ja. Dan had ik een vraag over de termijn. Jullie zijn begonnen in 2007 officieel volgens mij met de verkenning. Maar daar zullen wat jaartjes aan vooraf gegaan zijn. En de planning is dan nu om komend jaar officieel te starten. Nu zijn jullie al met voorbereidingen bezig en dat het dan in 2021 alles af is. Dat gaat wel over een behoorlijke tijdsperiode.

AS: Ja klopt, wij hebben altijd gezegd, die weg moet open eind 2020. Maar het laatste, het gras inzaaien of er zijn altijd nog afrondende werkzaamheden. Dat zie je nu bijvoorbeeld op de Noordelijke en Oostelijke Ringweg dat er altijd nog wat kleine dingetjes zijn. Dat kan inderdaad daarna nog wel gedaan. We zullen toch in 2021 daar nog wel wat werkzaamheden zien. Maar in principe willen we die weg open hebben in 2020. En dat is altijd wel een datum geweest dat we weg open wilden hebben eind 2020.

PV: Ja, want wie stelt eigenlijk zo'n termijn? Komt dat vanuit het Rijk of doen jullie dat zelf?

AS: Ja hier is het eigenlijk niet één partij die zegt ik wil dit, of ik wil dat he, dus je ziet dat dat een samengesteld besluit is van zo'n stuurgroep. En dat heeft ook te maken met die gelden van de Zuiderzeelijn. Die Zuiderzeelijngelden die wil je ook op enig moment verspijkerd hebben, daar kun je niet 20 jaar mee wachten, maar dat besluit je gedrieën. En je zegt, wat is redelijk? Wanneer moeten we dat geld verspijkerd hebben? Wanneer vinden wij dat dat reëel is? En gezamenlijk stel je, eind 2020 moet de weg open.

PV: Even kijken wat de volgende vraag is. Wanneer is voor jullie dit project geslaagd? Zou dat zijn na afloop als het bouwen klaar is? Of als bijvoorbeeld over 10 jaar blijkt van het werkt allemaal zoals we van tevoren hebben bedacht.

AS: Dat laatste sowieso he, kijk als zo'n realisatieperiode voorbij is, dan ben je sowieso opgelucht. En als je dan terugkijkt dan hoop je een goede realisatieperiode te hebben gehad. Maar natuurlijk als je de periode daarna, waar je ook voor plant qua verkeerscijfers, wil je vanuit die evaluatie een goede evaluatie hebben. Dus ik knip hem even in tweeën, voor de realisatie nu is het ontzettend belangrijk dat we met de interactie met de omgeving met zo weinig mogelijk klachten, eigenlijk het liefst 0, met zo weinig mogelijk ongevallen, 0 doden, dat wij hier gewoon goed werk uitvoeren in gezamenlijkheid met de omgeving. Dat is ons doel, dat moet ons lukken. Als het gaat om projecteffecten die zul je sowieso niet direct al



hebben op het moment dat je de weg openstelt. Dus daar gaat al een periode van metingen en dergelijke vooraf. Maar uiteindelijk heb je pas over een jaar of 15 zeg maar, als je daar op terugkijkt, dit is echt zoals we dachten.

PV: Ah ja, en dan nog een slotvraag. Ik had op de website ook al gekeken, daar stonden heel veel documenten op. Weet of er nog meer relevante documenten zijn om daar een beetje doorheen te gaan en wat van de website af te halen is? Wat wel belangrijk kan zijn.

AS: In principe alle relevante documenten staan op de website. Maar er staan er wel 100 op. Dus ik zou gewoon de belangrijke planningsmomenten, die leveren vaak documenten op. Dus de resultaten van de verlenging en de verlengde verkenning, een samengesteld rapportje. Het ontwerp-Tracébesluit is een samengesteld rapport. Het Tracébesluit is zo'n rapport. Die hoofd rapporten dat zijn denk ik de belangrijkste, daar staat ook het meeste in qua proces. En als je dan ergens dieper in wil duiken dan kun je wel de bijlagen ingaan. Maar dat zijn wel de belangrijkste. Voor het gehele planningsproces, als je wat dieper wil in de politiek, natuurlijk zijn er ook in de Haagse dingen, MIRT projectenboek van de minister, dat zijn ook nog documenten die je kunt bekijken. Maar eigenlijk, het meest relevant is gewoon allemaal op onze site.

PV: Helemaal goed, even kijken. Denkt u dat ik nog belangrijke dingen over het hoofd gezien heb? Of dingen waar u nu aan denkt van dit is nog wel nuttig om nog te vragen of toe voegen?

AS: Ehm, nee niet zo. Ik ben wel benieuwd, is dit een, je spreekt nu met een project, dat gaat ook over planning van wegenprojecten en ontwikkeling daarin. Dus ik neem aan dat je ook beleid gaat analyseren naast de werking in zo'n project. Nou ja, eigenlijk zou ik het wel leuk vinden om jouw onderzoek te ontvangen, die zou ik wel graag op de mail willen.

PV: Die kan ik zeker sturen.

AS: Afgesproken.

PV: Top, nou dan bedankt! En dan sluiten we het hierbij af.

## Bijlage V

### **Vragenlijst interview De Centrale As**

- 1. Hoe zag de opstartfase van het project eruit? Wat waren de grootste obstakels hierbij?
- 2. Op de website worden er een drietal kenmerken van het project uitgelicht. Welke factoren zijn er volgens u nog meer van belang voor de kracht van het project?
- 3. Wat zijn karakteristieken van het planningsproces?
  - Integraal/Sectoraal
  - Participatie
  - Bestuurlijk Niveau
  - Flexibiliteit
- 4. Er is in dit project gekozen voor het opdelen van het gebied in kleinere gebieden en contracten. Waarom is dit besloten?
- 5. Zijn er tegenslagen geweest tijdens dit project? Hoe is daarmee omgegaan?
- 6. Is er voldoende budget voor het project? Wie bepaalt het budget en hoe is dit bepaald?
- 7. Is de termijn haalbaar gebleken? Wie stelt de termijn?
- 8. Wanneer is het project geslaagd? Welke factoren zijn hiervoor van belang?
- 9. Wat zijn relevante documenten over het planningsproces van de De Centrale As om te analyseren voor mijn onderzoek?

## Bijlage VI

### **Uitgeschreven interview Jeen Bruinsma – Duur: 36:38 minuten – 23 – 11 - 2016**

‘PV’ is de interviewer: Pieter Verhoeven

‘JB’ is de respondent: Jeen Bruinsma

Projectleider De Centrale As Provincie Fryslân

PV: Jullie zijn volgens mij al sinds de jaren '90 bezig met in ieder geval de verkenning van dit project..

JB: 1995

PV: 1995, de opstart van het project, en ik vroeg me af hoe de opstartfase van dit project, van De Centrale As er dan uitzag en wat de grootste obstakels daarbij waren?

JB: Toen wij begonnen, toen was de provincie eigenlijk met een stukje structuurvisie bezig en er kwam vanuit Noordoost Friesland geluiden van, eigenlijk is de directe aanleiding de verkeersonveiligheid, die was hier toch wel heel groot bleek uit de cijfers. Toen is er een overleg gestart met alle 7 de gemeenten in dit gebied en Rijkswaterstaat en de provincie om eens met een stel deskundigen om te gaan van wat zou nou de oorzaak zijn. En toen bleek dat de oorzaak hem eigenlijk zat in een onduidelijke wegenstructuur. Het Rijk was toen bezig met een project dat heet ‘categorisering van het wegennet’ om daar wat eenduidigheid in te krijgen en later is dat ook doorgezet in een project met eenduidige wegkenmerken dat je als weggebruiker ook aan hoe de weg ingericht is, kunt aflezen hoe snel je daar mag en wat de bedoeling daarvan is. En daar is eigenlijk die Centrale As, die eerste fase helemaal mee begonnen. Dat heeft wel wat discussies opgeleverd, want er waren toen al gelijk een aantal varianten mogelijk waarbij je een oplossing kon bedenken waarbij je een Centrale As achtige oplossing had, een weg door het midden. Maar er was ook een oplossing met nieuwe wegen, of het opwaarderen van wegen langs de flanken. En dan ga je op een andere manier door het gebied. Maar goed, daar kwamen allemaal woningbouwlocaties en natuurgebieden doorsnijdt je dan, dus dat werd gelijk al heel ingewikkeld en daarom is daar ook later een MER procedure bij om de hoek gekeken. Dus het grootste obstakel was al dat als je met zoveel partijen om tafel zit, is dat met gelijk vanuit zijn eigen belang gaat denken. Dus dat was eigenlijk al het grootste probleem.

PV: Dus je had, gemeentes, provincie...

JB: Ja, je had 7 gemeenten, dus die hebben ieder hun eigen belang. Het Rijk, het Rijk zat erbij vanuit de gedachte, we zijn met de categorisering bezig en aan de Zuidkant hebben we de Waldwei, de N31. En de provincie, die hebben natuurlijk ook een groot belang had die. En eigenlijk wat je in zo'n gebiedsontwikkelingsproject eigenlijk wilt, is dat men over zijn eigen grenzen heen kijkt en het grotere belang probeert te steunen en te zoeken. Nou dat waren wel echt, voordat we ook überhaupt naar de omgeving toe gingen waren dat wel de lastige punten

toen in die fase. Het voordeel is wel, dat iedereen wel het probleem zag. Dus wel een gemeenschappelijk probleem, dat helpt wel om door te kunnen zetten en als je dan maar een paar sterke bestuurders hebt, die het ook blijven steunen, dan kom je er wel.

PV: Dus het kwam vooral vanuit verkeersonveiligheid?

JB: Ja dat was de directe aanleiding, het andere probleem was wel de regio rond Dokkum. Die heeft zonder Centrale As, heeft die wel een hele grote afstand ten opzichte van het hoofdwegennet. Want dan kom je allemaal in die 80-kilometerwegen door die dorpjes heen, waar allemaal 50-kilometer stukjes zitten, verkeerslichten, bruggen en noem het allemaal maar op. En Dokkum was door de provincie aangewezen als een regionale kern, dus het moest een kern zijn met bepaalde uitstraling. Waar ook bepaalde werkgelegenheid geborgen was. Er zit ook een ziekenhuis. Het is wel een kern met een bepaalde omvang en bepaald belang voor de omgeving en als je dan op zo'n grote afstand zit, dan is het gewoon voor ondernemers niet interessant om daar te gaan zitten of te blijven zitten. Dus er trokken ook ondernemers weg.

PV: Ja, dat viel mij ook al op toen ik hierheen kwam, er zit niet echt een treinstation in Dokkum of Burgum zeg maar.

JB: Nee, er zit alleen ertussen in treinspoor. Maar daarboven is het vrij beperkt wat de mogelijkheden zijn qua modaliteiten en dan ben je aangewezen op de weg, dat wordt nu ook wel erkend. Dat met de komst van De Centrale As, het noordelijke deel is al wat langer open, dat bijvoorbeeld in de woningbouw verkoop konden makelaars het direct merken. Dus die waren daar heel positief over en nu die hele Centrale As klaar is, hopen we ook dat dat effect zich ook doorzet en dat ook bedrijven daar wat enthousiaster worden om daar zich te vestigen of ieder geval blijvend te vestigen.

PV: Ja hmmm, als volgende vraag had ik dat er op de website een aantal kenmerken staan. Dat zijn gebiedsontwikkeling, Kansen in Kernen en het aantal contracten wat er is gebruikt voor het aanleggen van de weg. Dit kwam voor mij een beetje over dat dit de kracht van het, dat dit echt specifiek voor dit project was zeg maar, zijn daarnaast nog andere dingen die hiervoor van belang zijn?

JB: Op de oude lijst had je ook al gevraagd, wat zijn je succesfactoren? Dat slaat hier ook wel een beetje op. Verderop heb je ook over integraliteit versus sectoraal.

PV: Ja, klopt.

JB: Ik denk dat naast de gebiedsontwikkeling, want wat wij hier ook doen is, en daar zit ook wel iets integraals in. We zijn ook begonnen, en daar ben ik ook heel eerlijk, in 1995 toen erover werd gesproken en nagedacht. Toen was het een zeer sectoraal project. Het was puur infra. Met de herkomst- en bestemmingsmatrix was heel erg sectoraal, puur op de infra gericht. Op een gegeven moment kwam dat allemaal wat verder en werd er ook nagedacht over, waar komt die weg en toen was het ook zo ver dat daar een keuze in gemaakt moest worden, tracékeuze en dat soort zaken. En toen bleek dat die weg ging door, eigenlijk wel op sommige punten door heel kwetsbaar gebied. En toen kreeg je dus tegengestelde belangen in

één organisatie binnen de provincie. Dus er was een gedeputeerde die was verantwoordelijk voor infrastructuur en er was een gedeputeerde die was verantwoordelijk voor het prachtige gebied.

PV: Ja.

JB: En die moesten elkaar vinden, en die hebben elkaar ook gevonden, met één voorwaarde, de gedeputeerde die verantwoordelijk was voor het gebied die zei: 'je mag best die weg daar doorheen aanleggen. Ik zie het belang ook wel van die weg, ook voor de regio. Maar dan moet jij ook iets doen voor dat gebied. Het gebied, het is ook een kwetsbaar gebied, heeft ook wat achterstallig onderhoud, en daar zitten wel wat pijnpunten in. Als jij die dan voor mij oplost, dan mag jij die weg daar door heen aanleggen. En als je nou maar zorgt dat die weg daar op een goede manier wordt aangelegd, daar is dan ook extra geld voor nodig. Dus dat we niet alleen die sobere weg hebben, maar ook op een nette manier ingepast in dat gebied. Nou dan mag jij dat doen.' Vanaf dat moment is het ook geworden tot een integraal gebiedsontwikkelingsproject. En dan heb ik het niet over rode gebiedsontwikkeling, maar echt over blauwe en groene gebiedsontwikkeling. Dat is wel iets bijzonders voor dit project. Dus dat is wel één van de opvallende kenmerken van, ook wel één van onze succesfactoren. En we moeten dat nu ook gaan waarmaken. Dat is ook de opdracht die we nu hebben, we hebben die weg klaar en nu moeten we die gebiedsontwikkeling nog waarmaken. Want die konden we niet eerder doen. Want je moet eerst dat verkeer ook echt gebundeld hebben op één plek voordat je die andere maatregelen kunt doorvoeren. Hetzelfde geldt eigenlijk ook voor Kansen in Kernen. Je kunt zeggen van, nou je infra is klaar, je hebt die nieuwe weg aangelegd. Maar we hebben ook beloofd in het voortraject en dat heeft ook geholpen tot een stukje draagvlak om die kernen waar de oude infrastructuur nog ligt. Die eigenlijk ook best wel zwaar is voor dat verkeer wat er nu op zit. Dat is eigenlijk wat te groot en te log ingericht. Hebben we een project voor bedacht, kansen in kernen, hebben we gefaciliteerd, hebben we geld bij gezocht. En die wordt nu ook uitgevoerd. Dus die kernen worden keurig opnieuw ingericht passend bij het nieuwe gebruik. Dat is gelijk ook een andere succesfactor die ik toch wel even wil benadrukken. Als jij afspraken maakt met de gemeente, met de gemeenschap en je doet beloftes, moet je ze ook nakomen. En dat gebeurt lang niet overal. En wij proberen ook al die afspraken ook na te komen. En dat is best ingewikkeld. Want je vraagt ook ergens: heb je ergens een document waar je dat soort dingen ook na kunt lezen.

PV: Ja, hmmm..

JB: Want we hebben een overeenkomst met de gemeente van 2007. Dat is al, dat is een overeenkomst die bijna 10 jaar oud is. En dat is een overeenkomst waar die gemeentes ook ieder 12 miljoen bijdragen. Dat is voor de kleinere gemeenten waar we het hier over hebben best een boel geld. Dus in die overeenkomst staan ook allemaal randvoorwaarden en wat ze er voor krijgen naast de weg. Daar zitten ook andere mogelijkheden in, dat ze wat meer woningen mogen bouwen, dat soort zaken. Maar dan kom je gelijk op een moeilijk punt, want dat was in 2007 heel erg de wens om nieuwe woningbouw voor de gemeenten te kunnen bouwen. Maar we hebben natuurlijk de krimp, de crisis gehad en we hebben hier een krimpregio. De behoefte en de aantallen die daarin staan, die behoeften zijn nu al heel anders.

Er staat ergens ook een onderdeel in van een nat bedrijventerrein, nou die behoefte heeft die gemeente al lang niet meer. Want dat hoeft niet meer. En toch heb je die afspraak gemaakt in die overeenkomst, die moet ge herijkt worden, en toch afspraak is afspraak. Daar staan we ook voor. Maar goed als je wederzijds eruit komt, dat is niet meer opportuun, dat gaan we niet meer doen, dan gaan we een andere afspraak maken. Ja goed, dan gaan we dat doen. Afspraak is afspraak, dat is wel een hele belangrijke.

PV: Ja..

JB: En wat we eigenlijk wat we ook willen en dat is ons ook gelukt is een project maken in een omgeving waarbij wij de houding aannemen dat wij te gast zijn in die omgeving. Dus wij houden heel veel rekening met die omgeving, maar we laten ook die omgeving zien wat we doen. Dus we zijn ook heel transparant. Dat we ook enorm veel inzet gepleegd hebben op communicatie, op begrip kweken. We hadden bijvoorbeeld iedere maand tijdens de bouwperiode een bus tour, dan konden mensen mee, dan hadden we vier bussen op een zaterdag, projectleiders erin die uitleg gaven. Mensen ontvangen met een kopje koffie en dan bij de werken langs. Dat werd enorm gewaardeerd. Open dagen, noem het allemaal maar op, we hebben echt heel veel energie daarin gestoken. Ook dat mensen, eigenlijk met het doel dat mensen zich dit project herinneren als iets wat heel positief is en waar ze ook trots op zijn. Als je ziet hoe in de social media, dat is vaak een goede graadmeter, op gereageerd wordt op de opening dan is dat ook gelukt. Dat is ook wel echt een succes om het zo te zeggen.

PV: Ja, op social media is het natuurlijk heel makkelijk om negatief te zijn en als je daar weinig negativiteit op..

JB: Ja, daarom, daarom. Ook op de social media hebben we enorm ingesprongen als zijnde het nieuwe communicatiemiddel. Dat betekent ook dat je je organisatie daarop moet aanpassen. Dat het niet een 9 tot 5 mentaliteit is. Dat we gewoon om de beurt weekdienst, en dan is het gewoon 24 uur per dag. Dat klinkt wat overdreven, maar gewoon wel 's avonds tot 11 uur Facebook en Twitter in de gaten houden, dat wordt dan gekoppeld aan je telefoon en dan reageren. Ook als men 's avonds een vraag stelt, krijgt men 's avonds gewoon antwoord, in het weekend idem dito.

PV: Ja, dat helpt denk ik wel voor het draagvlak.

JB: Dat helpt wel.

PV: Dan even kijken, als volgende vraag had ik de kenmerken hoe je zo'n project plant. Een deel heeft u al beantwoord eigenlijk. Bijvoorbeeld die samenwerking tussen overheid en samenleving. Dat jullie als provincie de samenleving gewoon serieus nemen en daar communicatief goed mee om zijn gegaan.

JB: Ja dat is, als je door de achtertuin van iemand gaat, is het goed om dat ook te melden van tevoren. Ik vind dat niet meer als normaal, maar daar is in ieder geval niet op bezuinigd, laat ik het zo zeggen. Maar wat we ook hebben gedaan is bijvoorbeeld de lokale scholen benaderen. Om ook, we hebben gemerkt in gesprekken die we bijvoorbeeld met de aannemers hadden dat het best moeilijk is om genoeg personeel te krijgen, technisch geschoold

personeel. We hebben ook in overleg met de lagere scholen in de regio, dan heb je het toch over 20 scholen, een project opgestart om jongere kinderen die straks een keuze moeten maken van welke kant ga ik op te interesseren voor de techniek. Dat hebben we gedaan door een project 'adopteer een kunstwerk'. Iedere school mocht een kunstwerk wat dicht bij zijn of haar school lag adopteren. En dan groep 6 zijn we toen mee begonnen en die hebben we eigenlijk de hele ontwikkeling van zo'n kunstwerk, een viaduct of aquaduct daarvan hebben ze gevolgd. Om op die manier ze dat te leren, dan zaten ze nog 3 jaar op de lagere school, zolang waren wij ook ongeveer aan het bouwen. Die kinderen gaan nu van school af, De Centrale As is klaar. Zij hebben dat hele proces van de wording van zo'n viaduct meegemaakt. In de hoop dat ze dat ook interessant vinden, dat je echt iets aan het maken bent als je de techniek in gaat. In de hoop dat in de toekomst ook een aantal kinderen de techniek in te sturen. Alleen je creëert ook draagvlak, er wordt ook thuis aan de etenstafel over gesproken. Het helpt allemaal. Wat we daarnaast met de samenleving hebben geprobeerd is met het voortgezet onderwijs, dus dat zijn echt al vaktechnische opleidingen, die hebben gewoon voor ons een aantal dingen gebouwd. Dingen die niet kritisch waren in de planning, er moest ergens een fietspad verbreed worden. Dat is als studieobject naar de school gegaan, met een lokale aannemer die daarin wou participeren. Om dat als opleidingsproject te gebruiken, zo is dat door die school gebouwd. De studenten hebben het getekend, berekend, ze moesten een aanbesteding doen. Nou we wisten al welke aannemer dat zou worden. Dus dat maakte niets uit. Ze moesten wel een bestek maken, dat bestek werd beprijsd. Dat moest je dan beoordelen. En toen moesten ze het zelf uitvoeren. Dus de ouderejaars waren de opzichters en de jonge jongens moesten aan de schep. Dus dat is wel heel mooi. **Dat doe je dan ook in de samenwerking, of eigenlijk om de samenwerking met de samenleving tot stand te laten komen. Dat gebeurt op alle vlakken, hebben we dat geprobeerd.**

PV: Ja. Daarna had ik de vraag of er juist meer sprake was van een sectorale of een integrale aanpak. Daar heeft u ook al..

**JB: Wij proberen echt het project volledig integraal te benaderen.**

PV: Het is wel lastig denk ik soms. Het gaat met name om die weg natuurlijk, dat zei u ook al. Het was eerder sectoraal. Die weg heeft wel prioriteit.

**JB: En dat merk je natuurlijk ook in het project zelf. Soms word je ook gedwongen om weer sectoraal te denken. Als zo'n deadline dichterbij komt van de opening. Natuurlijk we hebben een integraal project, we hebben ook de gebiedsontwikkeling, allemaal hartstikke belangrijk.** Maar op een gegeven moment moet die weg gewoon klaar. Je hebt de omgeving beloofd dat die klaar is, daar hangen allemaal andere afspraken aan vast. Er zitten financiële afspraken aan vast met die aannemers. Soms moet je wel even weer sectoraal denken. Dat moment is nu weer even voorbij. Nu kunnen we weer integraal verder, er is toch wel even periode geweest dat het weer sectoraal was.

PV: Dat is wel aardig duidelijk, als volgende vraag had ik of het meer werd aangestuurd vanuit een centrale of een decentrale overheid. Want in het begin, u zei dat het Rijk, de provincie en 7 gemeenten samenwerkten. En de provincie heeft het met name opgepakt.

JB: Ja de provincie, dat is ook afgesproken in de overeenkomst. En die is gesloten met drie gemeentes, want de weg loopt ook door drie gemeentes. Dat de provincie trekker is. De aansturing gebeurt door een stuurgroep, waarin de provincie zitting heeft, maar ook de drie gemeenten. Dus de aansturing is echt wel een combi van de centrale en de decentrale overheden. Die daarin een samenwerking hebben gezocht, ook logisch want je financiert allemaal mee, daarom mag je ook inspraak hebben in hoe dat gebeurt. Dus die stuurgroep komt regelmatig bij elkaar, dat zijn wethouders en gedeputeerden die daarin zitten. Een afspiegeling daarvan is een projectgroep, dus zeg maar een ambtelijke afspiegeling, daar zitten ook die gemeentes weer bij in. Zo hebben die gemeentes ook zeker invloed in dat project, en dat is ook wel weer bewust gedaan. Want je hebt die decentrale overheid ook wel nodig, bij bijna elke vergunningverlening, bij elke stap die je doet, bij elke melding die een aannemer moet doen voor grondtransport, noem het allemaal maar op, alles komt weer terecht bij diezelfde decentrale overheid, bij die gemeente. En als je aan de voorkant zorgt dat ze meedoen, en mee mogen doen. Dan kun je ook afspraken maken, hoe kun je nou allemaal die processen zo soepel mogelijk maken. En daar zijn ook vooraf hele heldere afspraken, werkafspraken over gemaakt. Dus het is eigenlijk een combi van een centrale en decentrale overheid, die hebben gezamenlijk een soort projectorganisatie gebouwd.

PV: Ja, en die beslissen echt samen?

JB: Ja, die zitten eigenlijk op hetzelfde niveau en hetzelfde rechten en plichten zitten die in het bestuur.

PV: Het volgende puntje wat ik opgeschreven had hier, was of jullie een beetje een flexibele aanpak of een hele strakke aanpak hebben. Daarmee bedoel ik een beetje of jullie een plan hadden, zeg maar dat is het plan en daar houden we ons aan. Of dat jullie meer met een idee zijn begonnen en dat er dingen kunnen veranderen?

JB: Je moet die flexibiliteit, moet je erin houden. Je werkt in een bestuurlijke omgeving. In iedere vier jaar zijn er in iedere overheidslaag verkiezingen. We hebben al te maken met een gemeente en een provincie. Dus iedere twee jaar heb je eigenlijk al mogelijke veranderingen. Dus je bent als project, zul je ook flexibel moeten zijn. Het is een project die één periode overstijgend is. Dus het duurt altijd langer dan 4 jaar. Als je in 1995 begint en je rekent door tot nu dan hebben we al heel veel periodes gehad. Dus er is altijd invloed. Er zijn natuurlijk dingen die vaststaan als jij een MER doet en een provinciaal inpassingsplan dan trechtert het zich steeds meer naar vaste elementen. En toch hebben we ook in het kader van het provinciaal inpassingsplan hebben we ook de meest uitgebreide ruimte gezocht om die flexibiliteit erin te houden. Omdat we wisten dat het tot aan de Raad van State moest, het zou nog wel lang duren, dan is het wel prettig als je die flexibiliteit nog hebt om ook in te spelen op veranderingen. Dus die lenigheid hebben we gezocht, is soms ook wel weer lastig. Want je hebt een beperkt vastgesteld budget, daar moet je het wel ongeveer mee doen. Je bent lenig, maar met de randvoorwaarden van het geld. Verder dan dat kun je gewoon ook niet. En als de overheid en de bestuurders dan meer willen, dan moet er ook meer geld bij en dat is ook weer ingewikkeld en dat wil men vaak ook niet. Dus we zoeken, we hebben eigenlijk geprobeerd altijd de flexibele aanpak. We hebben ook bijvoorbeeld de aanbesteding strategie bij gekozen.



We hebben ook bijvoorbeeld de contracten, dat zijn ook bewust UWVGC contractvormen waarbij we functioneel gespecificeerd hebben aan de markt. We hebben zo veel mogelijk vrijheid bij de markt neergelegd. Daar moet je natuurlijk wel weer mee uitkijken, die omgeving hebben we ook zo veel mogelijk laten geven. Ja maar goed, als jij plaatjes laat zien aan de omgeving van zo komt het eruit te zien. Daar hebben ze zelf voor gekozen en aan meegewerkt, dan moet het er ook wel zo uit komen te zien. Aan de ene kant geef je flexibiliteit, je beeldkwaliteit moet je je redelijk hard weer maken. Dus dat is best ingewikkeld.

PV: Ja dat snap ik. U zei net iets over het budget, dat heb ik in vraag 6 staan. Is er eigenlijk gebleken dat er voldoende budget voor dit project was?

JB: Ja, wij zijn best blij dat het ons lukt om het voor het gestelde budget te doen. Tijdens het opstellen van de overeenkomst is ook het budget vastgesteld. De scope is toen vastgesteld en daarmee is ook het budget vastgesteld. Dus vanuit de projectorganisatie, dat was een samenwerking tussen de gemeenten en de provincie, zijn er ambtelijk ook allemaal berekeningen gedaan. En die zijn voorgelegd aan het bestuur. Die hebben dat geld bijgelegd, in totaal een kleine 400 miljoen. Met allemaal posten daarin die ook te maken hebben met de lange doorlooptijd, met indexering en rentes en allemaal dat soort zaken. En wij komen uit met dat geld, inclusief alle flexibiliteit die we hebben gehad. En de inbreken op de scope, want er zit nu een tunnel in en twee fietsbruggen die er aan de voorkant niet inzaten. En doordat wij in een goede periode de aanbesteding konden doen was die ruimte er ook te kunnen voelen. Dus je moet ook was mazzel hebben, en die hebben we gehad. Het budget wordt vrijgegeven door de politiek, door de staten en door raden. En is op voorhand op basis van een tracé, en dat is best een heel groot traject nog vooral als je het hebt over een autoweg van deze lengte, ja dat moet allemaal berekend worden. Tot op een redelijk bepaald detailniveau wordt dat bepaald. Een stukje onvoorzien komt eroverheen en daar moet je het dan mee doen. Dat moet je dan ook vrij serieus gaan bewaken en de overheden die vragen ook om rapportages op dat vlak om voortdurend vinger aan de pols te houden.

PV: Ah ja. Ook een beetje in het kader daarvan. De termijn, is er ooit een termijn gesteld voor jullie? Of hebben jullie dat zelf gedaan?

JB: In dezelfde overeenkomst is er toen afgesproken dat er op 31 december 2015 zou de weg klaar zijn. Er was toen alleen een einddatum voor de weg gezet en later de gebiedsontwikkeling. Die hebben we niet helemaal gehaald, het is oktober 2016 geworden. Maar dat is niet iets om niet trots op te zijn, want dat is toch heel netjes gedaan. Want die afspraak is in 2007 gemaakt. Niet wetende toen dat wij een zwaar traject nog hadden tot aan de Raad van State, dus dat heeft toch nog wel redelijk wat tijd gekost en ook geld natuurlijk, advocaten zijn niet goedkoop. En we hebben in de grondverwerving ook nog wel wat probleempjes gehad, dus dat heeft al met al wat langer geduurd totdat wij het eerste traject gingen aanleggen. Toen hadden wij weer de gedachte om het hele werk oorspronkelijk in 4 stukken op te knippen, grote stukken. De gedachte in 2007 was van nou dan heb je grote aannemers, nou je legt het gewoon in één hand neer, grote brokken. Die zijn dan ook verantwoordelijk voor de logistiek. Alleen die kunnen binnen zo'n groot traject kunnen ze

ook goedkoop aanbieden. Dus 4 grote contracten, kleine projectorganisatie en veel verantwoordelijkheid en risico neerleggen bij de aannemer. En dan goede concurrentie vragen en lage prijzen. Dat was allemaal gekoppeld aan die termijn van 31 december 2015. We zijn veel later begonnen en de gedachte was toen van we gaan die 4 projecten ook na elkaar uitvoeren, dan houden we het voor onszelf beheersbaar. Om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan die einddatum, om die dingen na elkaar te doen, die laten we los. We gaan ze parallel laten lopen, dus we gaan gewoon dat hele gebied in één keer op de kop gooien. Dus je bent van noord tot zuid ben je overal bezig. Dat heeft geresulteerd in het toch halen van die termijn. Die termijn die wordt bij het vrijgeven van het geld ook de termijn vastgesteld door de politiek.

PV: Die wordt ook in het Tracébesluit ..

JB: Ja die wordt daarin al bepaald. Ja, en tegenslagen die worden in de stuurgroep worden die vastgelegd. En als het geen grote financiële gevolgen heeft, dus er hoeft geen extra geld bij dan is dat ook een verantwoordelijkheid die daar neergelegd kan worden. Moet er meer geld bij, dan moet je terug naar degene die het ook gesponsord hebben, en dat zijn de staten en de raden. Zo ver is het gelukkig ook nooit hoeven komen.

PV: Even een stukje terug..

JB: Ja, want volgens mij zijn we nu bij 4 he..

PV: Klopt, 4 en 5 heb ik even overgeslagen. Ja, 4, over dat het project is opgedeeld in kleinere gebieden contracten. U zei net dat jullie het in 4 grote delen hebben opgezet.

JB: Ja, oorspronkelijk wel. Ik heb je ook al uitgelegd waarom. Alleen wederom, de wereld verandert, er was crisis. De gedachte van de gemeentes was altijd. Zo'n groot project hier, die willen we het liefst ook door onze eigen mensen laten bouwen. Zoveel grote landelijk opererende aannemers in de infrastructuur hebben we hier niet. Dus de gedachte was als we het wat kleiner kunnen knippen. Dan zijn het behapbaardere projecten, dan kan ook het MKB, het liefst ook lokaal, kan daar aan meedoen. Je zit met de Europese aanbestedingswet, dus je mag niet discrimineren. Dus je kan niet zeggen er mag alleen een aannemer die Fries spreekt mag meedoen, dat mag niet. Dus je moet Europees aanbesteden. Alleen als je de contracten zo maakt, dat ze ook voor het MKB interessant zijn. Dus door de eisen niet te hoog te leggen. Misschien wel op kwaliteit, maar niet op referentieprojecten of daar moet je gewoon wat slim mee omgaan. Dan hebben gewoon wat meer mensen een kans op zo'n project. Het eerste project wat we op de markt brachten hielp dat ook, dat heeft ook goed gewerkt. Een Friese MKB partij heeft ook de Rondweg Garyp, dat was ook de eerste, daar was ook alle grond al verworven, dus die kon ook als eerste de markt op, heeft dat ook gewerkt, die heeft dat ook gepakt. Dus iedereen blij, de gemeente blij, wij blij. Die heeft dat gebouwd. Dus toen zijn we doorgegaan, toen hebben we de andere contracten, dat zijn er in totaal een kleine 17 contracten geworden, ook allemaal op de markt gezet. Sommige gelijktijdig, sommige vlak na elkaar. Toen bleek dat het marktprincipe toch iets anders werkt. De grote landelijk opererende partijen die willen hier toch ook graag hun werk hier pakken. Dus die zijn toch weer wat verdeeld tussen de grotere partijen. Maar wat blijkt nu in de praktijk, die grotere partijen die

zetten hier maar heel beperkt hun eigen materieel en hun eigen mensen in. Die maken ontzettend veel gebruik van lokale onderaannemers. En die lokale onderaannemers die zijn daar ook heel erg blij mee. Want je hebt een stukje minder verantwoordelijkheid. Want die risico's en die verantwoordelijkheid liggen bij die hoofdaannemer. En als onderaannemer kun je wel heel veel werk wegzetten. Want alle grondverzet bijvoorbeeld is door lokale partijen gedaan. Alle vlechtwerk is door lokale partijen gedaan. Dus uiteindelijk heeft het wel dat opgeleverd wat we eigenlijk wilden, maar niet dat het eigenlijk lokaal hoofdaannemers waren, nee het is in onderaannemerschap is dat gelukt. Maar wel met voor ons goede acceptabele prijzen, want het was in een periode dat er veel honger naar werk was in de markt. Dus het was voor ons wel voordelig aanbesteed. En daarmee hebben we bepaalde vertragingen en bepaalde extra kosten, ook juridische kosten die we in het planologisch proces hadden, hebben we op kunnen vangen. Dus dat is wel prettig.

PV: Ja, ideaal. Daarna had ik als vraag wat er dan als tegenslagen zijn geweest bij dit project. En u noemde al volgens mij iets met de grond en daarbij al dat het iets uitliep vanaf het begin. Zijn er verder nog meer tegenslagen geweest? En vooral hoe zijn jullie daarmee omgegaan?

JB: We hebben sowieso het principe dat wij risico gestuurd werk doen. Waar wij aan de voorkant het meeste risico zien, met de grootste gevolgen. Daar zetten we de meeste energie op om het proberen te voorkomen of beheersmaatregelen te treffen. Wat we verder nog voor grote tegenslagen hebben gehad? We hebben bijvoorbeeld een tegenslag gehad in de grondgesteldheid. Je doet aan de voorkant doe je onderzoek, het liefst ook weer niet te veel want het kost ook weer allemaal geld. Op basis van het beschikbare onderzoek gaat de aannemer zijn prijs maken en komt met een suggestie van hoe die het gaat bouwen. Dan blijkt in de praktijk dat de grondgesteldheid op basis van de misschien wel wat beperkte boringen die je hebt gedaan, toch wel iets anders uitziet. Dat heeft bijvoorbeeld bij de bouw van het aquaduct wel aan de voorkant wat tijd gekost, dat is later wel weer ingelopen maar dat was wel een tegenslag. Een andere tegenslag die we hebben, die heeft wel weer met diezelfde crisis te maken is dat één van onze hoofdaannemers is tijdens de bouw failliet gegaan. Zo'n faillissement is voor zo'n bedrijf heel vervelend, voor de mensen die aan het werk zijn natuurlijk. Ook voor ons. Het straalt altijd weer af op zo'n project. Maar wat voor ons het extra vervelend maakte is dat die aannemer die failliet ging, die was een viaduct aan het bouwen. En De Centrale As moest eronderdoor, en omdat het viaduct niet klaas was, en ook niet verder kwam, want een failliet bedrijf werkt niet door. Kon de aannemer die aan de weg eronderdoor moest bouwen, moest zijn fasering aanpassen en dat kost natuurlijk weer extra geld.

PV: Dat kost tijd en geld.

JB: Ja, tijd en geld. Dus dat zijn dan wel weer hele vervelende dingen waarbij je weer extra energie moet doen om te zorgen dat die tijd die je daarin verliest en het geld wat je daarin verliest, zo beperkt mogelijk blijft. En dat is, dan kom je met zaken in aanraking waar je niet standaard de kennis en kunde van je eigen project hebt. Hoe werkt dat met een faillissement? Dat is niet iets waar wij normaal gesproken dagelijks bij de hand hebben.

PV: Dat is niet jullie vak natuurlijk.

JB: Nee, we hadden hem wel van tevoren wel gesignaleerd als probleem. Maar wat kun je er ook als beheersmaatregel aan de voorkant voor doen, je kunt monitoren dat een bedrijf gezond blijft. Door dat in de gaten te houden en een vinger aan de pols te houden. Maar als het je wel overkomt, moet je op dat moment acteren. Daar kun je eigenlijk aan de voorkant niet zoveel aan doen. Je kunt niet een bedrijf achter de hand hebben, die dat werk dan gelijk overneemt. Nee, dat is veel te kostbaar..

PV: Nee, je hebt geen stand-by natuurlijk.

JB: Dan wordt je beheersmaatregel wordt duurder dan je risico. Dus dat is ook wel weer zo'n tegenslag waar je gewoon mee te maken hebt.

PV: Ja, dat gebeurt dan ook gewoon, kan ik me voorstellen, of gebeurt gewoon..

JB: Ja, sommige risico's, die mogelijkheid heb je bij het opstellen van risicomatrix ook altijd om aan te geven die moet je maar accepteren. Nou dit is er zo een. En dan moet je zorgen dat je op dat moment mensen vrij kunt spelen om daarop te acteren.

PV: Yes, vraag 8 had ik dan. Is dit project voor jullie al geslaagd? Of wanneer zou dat zo zijn?

JB: Ehm, we hebben aan de voorkant een aantal succes factoren, echt kritische succesfactoren benoemd. **Dat is als die omgeving en de stakeholders tevreden zijn, dan hebben wij een geschikt project, of een geslaagd project.** Dat kun je nu nog niet helemaal zeggen, want dat weten we nog niet. Maar tot nu toe spreken wij zelf over een geslaagd project. Daarnaast hebben wij in het kader van de MER en in het provinciaal inpassingsplan hebben wij ook voorspellingen gedaan, als je het dan even over de weg hebt, dan denk ik wel even weer sectoraal. **Over hoe het verkeer zich gaat verdelen, dat moet nu nog blijken. Dus daar zijn we ook druk op aan het monitoren, wij willen ook straks kunnen evalueren van heeft het nu ook gebracht wat we aan de voorkant hebben bedacht. Dat kun je doen op verkeersveiligheid, op bereikbaarheid, op leefbaarheid.** Al die aspecten die aan de voorkant zijn benoemd, als zijnde daar is die Centrale As de oplossing voor en dit verwachten we wat het resultaat is. Daar gaan we nu ook afzetten tegen wat er toen voorspeld is. En dat begint nu al, met verkeerstellingen om te kijken van ja, gaat het verkeer nu ook over die dure weg die we hier hebben aangelegd. Want het zou wat sneu zijn als je 400 miljoen investeert en men gebruikt nog de oude route, want dat kan niet de bedoeling zijn. Dus dat is puur waarom je het project aanlegt, dat ga je spiegelen van komt dat nu ook uit wat we toen hebben bedacht. En de andere succesfactoren die zijn veel subjectiever. Dat is van de gedachte die we hadden, van we willen een transparante projectorganisatie zijn met zo weinig mogelijk klachten. Ook dat kan je wel weer meten en dat is ook echt heel goed gegaan. Maar bijvoorbeeld hoe trots zijn mensen op het project, dat is ontzettend moeilijk te meten, dat is echt heel lastig. Maar we hebben er wel een heel goed gevoel over.

PV: Nou, dat is heel mooi om te horen. Als slotvraag had ik of u nog relevante documenten weet om door te lezen. Ik had het provinciaal inpassingsplan had ik al gevonden en wat uit

gelezen en wat dingen die op de site stonden over die gebiedsontwikkeling, Kansen in Kernen en die contracten. Zijn er nog meer?

JB: Ik denk dat het interessant is om die overeenkomst, want dat is ook een openbaar stuk, die zal ik je wel even toe mailen.

PV: Super.

JB: Want dat is denk ik wel interessant om te zien van wat heb je nu ook van aan voorkant afgesproken met je grootste shareholders en stakeholders om het project ook tot een succes te maken. En ik denk dat ook nog wel een, naast de documenten die je noemt, is dat ook wel zeker een relevant document. Naast het provinciaal inpassingsplan wat je al hebt zou ik ook eigenlijk weten wat er meer is. Maar die overeenkomst die is zeker interessant om die nog even te lezen. Dan stuur ik jou die toe.

PV: Top, dan ga ik die nog even lezen. Dan zijn we hierbij aan het eind gekomen. Bedankt voor uw tijd!

JB: Geen dank!

## Bijlage VII

### **Gespreksonderwerpen van het interview met Hanna-Lára Pálsdóttir van de Nationale Omgevingsvisie**

Het interview duurde een uur en twee minuten. De volgende thema's zijn aan bod gekomen tijdens het interview.

- Wat is de Nationale Omgevingsvisie?
- Agendavorming van de Nationale Omgevingsvisie
- De thema's van de 'Werkplaatsen NOVI'
- Doelstellingen van de Nationale Omgevingsvisie
- Het advies van de Rli
- Integraal beleid
- Participatief beleid
- Infrastructuur van de toekomst
- MIRT
- Duurzaamheid
- Energietransitie
- Lange termijn denken
- Samenwerken tussen departementen en sectoren

### **Vragenlijst interview met Hanna-Lára Pálsdóttir**

- 1. Tijdens het bestuderen van de 'Werkplaatsen NOVI' viel het mij op dat infrastructuur niet als thema naar voren komt. MIRT is wel een thema.
  - Thema's: 1. Energie 2. Klimaat & Duurzaamheid 3. MIRT 4. Natuur & Welzijn 5. Welzijn 6. Samen werken 7. Strategische Werkplaatsen 8. Beleidsverkenning
- 2. Hoe zijn deze thema's bepaald?
- 3. Wat is er gebeurd met het advies van de Rli omtrent de omgevingswet?
- 4. Kunnen projecten als de Aanpak Ring Zuid en De Centrale As voorbeeld worden gebruikt voor het maken van beleid, zoals de omgevingsvisie?
- 5. Zal de Nationale Omgevingsvisie veranderingen met zich meebrengen voor toekomstige wegenprojecten (vergelijkbare projecten als de Aanpak Ring Zuid en de Centrale As)?
- 6. Zijn er voordelen en nadelen van de Nationale Omgevingsvisie voor dergelijke projecten?