

De Centrale As: Integrale sleutel tot Noordoost Friesland?

Bron afbeelding: Sytze Visser advies, 2016

Bachelor project Technische Planologie

Auteur: Thijs Wemerman

Studentnummer: 2702010

Begeleider: prof. dr. E.J.M.M. Arts

Juni 2017

Eindversie

de
centrale
foarút sjen,
foarút komme
as

Bron logo: Nieuwe Dokkumercourant, 2016

Samenvatting

De verschuiving van een focus op enkel infrastructurele planning naar een meer geïntegreerde infrastructurele vorm met oog voor de inpassing en het gebied eromheen neemt langzaam vorm aan in Nederland. Het idee dat de ruimtelijke aanpak van een gebied als geheel meer kwaliteit oplevert dan de som der delen staat hieraan ten grondslag (Heeres et al. 2012). Dit idee is goed terug te zien in het project De Centrale As, waar men veel aanstuurt op deze inclusieve filosofie van integraliteit (De Centrale As, 2012). De vraag is echter hoe een samenwerkingsverband vorm moet worden gegeven in zulke complexe ruimtelijke projecten? De literatuur in mijn analyse geeft uitsluitsel en er is te bemerken dat collaboratieve governance een geschikte samenwerkingsstructuur biedt voor integrale ruimtelijke planning. Om deze verbinding tussen integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance in een praktijksituatie te zien heb ik middels interviews en documenten een analyse gemaakt van het project De Centrale As. Door deze spiegel voor te houden probeer ik antwoord te geven op de vraag In hoeverre er sprake is van integrale ruimtelijke planning binnen het project De Centrale As. Geconcludeerd kan worden dat het project zeker als integraal gezien kan worden, mede ook door de gedachte van betrokkenen dat integraal werken de enige juiste manier is om het geheel aan te vliegen. De ruimtelijke kwaliteit van het projectgebied had echter nog hoger kunnen zijn. Daarnaast is op de dynamiek en complexiteit verbonden met het project niet altijd even goed ingespeeld. Deze kanttekening wordt idealiter als leermoment meegenomen voor toekomstige integrale ruimtelijke projecten.

Colofon

Bachelorscriptie	Technische Planologie
Titel	De Centrale As: Integrale sleutel tot Noordoost Friesland?
Plaats	Groningen
Datum	Juni 2017
Status	Definitief
Auteur	T. (Thijs) Wemerman
Contact	Goudlaan 280 9743 EG Groningen Thijswemerman@gmail.com
Universiteit	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Landleven 1 9747 AD Groningen
Begeleider	Prof. dr. E.J.M.M. Arts

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond en probleemstelling	5
1.2 Relevantie en doelstelling	5
1.3 Vraagstelling	6
1.4 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 Theoretisch raamwerk	8
2.1 Wat is integrale ruimtelijke planning?	8
2.2 Vormen van governance	9
2.3 Conceptueel model	11
Hoofdstuk 3 Methodologie	12
3.1 Data verzameling methoden	12
3.2 Case: De Centrale As	14
Hoofdstuk 4 Literatuuranalyse	15
4.1 Koppeling tussen integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance	15
4.2 Succesbepalende factoren van collaboratieve governance	21
Hoofdstuk 5 Interview analyse	22
5.1 Inclusie & exclusie	22
5.2 Informele aanpak	23
5.3 Gelijk speelveld	24
5.4 Dynamiek & flexibiliteit	26
5.5 Complexiteit	27
5.6 Synergie	28
5.7 Transparantie	29
Hoofdstuk 6 Conclusie & discussie	31
Referenties	34
Bijlagen	36

H1 inleiding

H1.1 Achtergrond en probleemstelling

Tegenwoordig hoor je in de wereld van planning steeds vaker het woord integraal vallen. Het is een aanpak waaraan zowel ruimtelijk als bestuurlijk een inclusieve gedachtegang ten grondslag ligt (Heeres et al, 2012). Het begrip integraal wordt aan veel infrastructurele projecten gekoppeld, maar de betekenis ervan is soms onduidelijk. Wanneer is iets ruimtelijk integraal, en vaak nog moeilijker te duiden, wanneer is een samenwerking in planning integraal?

Een integrale ontwikkeling van infrastructuur en het omliggende gebied laat zich op enkele plekken in Nederland duidelijk zien. In het noorden zet het project De Centrale As hoog in op gebiedsontwikkeling naast het realiseren van infrastructuur. Thema's als natuur, recreatie en landbouw lijken minstens zo belangrijk als de weg zelf (De Centrale As, 2012). Deze hoge mate van inclusiviteit is goed te zien in de omvang van het plangebied aangegeven in figuur 1. Inclusie van stakeholders en projecten heeft geleid tot een projectgebied van 7000 Ha (projectbureau De Centrale As, 2016). Het begrip integraal is in dit project op het eerste gezicht gericht op inclusie van actoren, echter is het minder duidelijk welke weerslag dit heeft op de integrale samenwerking en de fysieke ruimte. Bij integrale projecten hebben we daarnaast te maken met twee dimensies, de ruimtelijke dimensie en de governance dimensie. Bovendien wordt externe integratie in de vorm van stakeholder inclusiviteit voornamelijk belicht, maar interne integratie binnen de infrastructurele planning is minstens zo belangrijk (Heeres, 2017; Struiksmā & Tillema, 2009; Heeres et al. 2012).



Figuur 1, de weg in combinatie met gebiedsontwikkeling (Projectbureau De Centrale As, 2016).

H1.2 Relevantie en doelstelling

Ook voor het wetenschappelijk veld van integrale ruimtelijke planning is er vraag naar een kijk op integrale samenwerking binnen de ruimtelijke planning. Heeres et al. (2012) geven aan dat het interessant is om te kijken naar de ervaringen van actoren betrokken bij gebiedsgerichte projecten en hoe bepaalde procedures bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit binnen infrastructurele planning. Struiksmā & Tillema (2009) pleiten ook voor toekomstig onderzoek in beheersbaarheid van een inclusieve samenwerking en hoe beleid op verschillende schalen in een integrale samenwerking moet worden afgestemd. Samen met Heeres (2017) zien zij ook het belang in van het kijken naar interne integratie binnen infrastructurele planning en niet alleen externe integratie van stakeholders.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in wat een project nu echt integraal maakt. Vooral binnen het governance aspect maar ook binnen het ruimtelijk aspect. Dit heb ik gedaan door te kijken hoe governance eruit heeft gezien bij het project De Centrale As en wat de weerslag daarvan op de ruimte was. Dit groot infrastructureel project profileert zichzelf als integraal door het meenemen van veel en diverse stakeholders in de planvorming en uitvoering. Het is daarom een geschikte case om te kijken of dat integrale karakter er in de praktijk daadwerkelijk is. Collaboratieve governance wordt binnen veel literatuur gezien als een geschikte vorm van governance voor gebruik bij integrale ruimtelijke planning (Heeres et al. 2012; Heeres, 2017; Struiksmā et al., 2008). Er wordt echter maar weinig ingegaan op hoe collaboratieve governance functioneert in een integrale praktijksituatie. Wat zijn bijvoorbeeld de kenmerken en succesbepalende factoren van collaboratieve governance binnen integrale ruimtelijke planning? Resultaten uit dit onderzoek zouden naderhand weer kunnen worden toegepast op andere integrale ruimtelijke cases.

H1.3 Vraagstelling

Overkoepelend is er dus vraag naar uitsluitsel over het functioneren van integrale ruimtelijke planning op het gebied van collaboratieve governance en de weerslag daarvan op de fysieke ruimte. De toepassing hiervan op het project De Centrale As resulteert in de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag: *In hoeverre is er sprake van integrale ruimtelijke planning binnen het project De Centrale As?*

Om meer te weten te komen over de kenmerken en succesbepalende factoren van collaboratieve governance en de koppeling met ruimtelijke planning zijn de volgende twee deelvragen opgezet:

1. *Hoe ziet de koppeling tussen collaboratieve governance en integrale ruimtelijke planning eruit?*
2. *Wat zijn succesbepalende factoren van collaboratieve governance?*

De vorige twee deelvragen worden beantwoord op basis van een literatuuronderzoek. Deze literatuuronderzoek dient als basis voor de interviews waaruit antwoorden op de volgende drie deelvragen voort moeten komen.

3. *Welke kenmerken van collaboratieve governance zijn in de samenwerking binnen het project De Centrale As opgenomen?*
4. *Zijn uitkomsten van collaboratieve governance in het ontwerp terug te zien in de fysieke uitwerking bij het project De Centrale As?*
5. *In hoeverre is integrale ruimtelijke planning bij het project De Centrale As van toegevoegde waarde geweest?*

Deelvraag 3 richt zich op het blootleggen van de eerder gevonden kenmerken en succesbepalende factoren bij het project De Centrale As. Deelvraag 4 richt zich vervolgens op de weerslag van deze collaboratieve governance op de fysieke ruimte bij het project. Deelvraag 5 legt zich toe op de vraag wat de toegevoegde waarde van integrale ruimtelijke planning is geweest.

H1.4 Leeswijzer

Inclusief het voorafgaande hoofdstuk bestaat deze scriptie uit zes hoofdstukken. De theoretische verantwoording van het eerste hoofdstuk zal in het hoofdstuk hierna uitgelicht worden. Zowel hoofdstuk 2 als hoofdstuk 4 gaan in op literatuur. Echter richt hoofdstuk 2 zich op de theoretische principes die in hoofdstuk 4 geanalyseerd worden. Daarnaast zal er worden gekeken naar definities van ruimtelijke integrale ruimtelijke planning, governance, en de verantwoording daarvan. De structuur van het onderzoek, weergegeven in een conceptueel model, komt ook aan bod in dit hoofdstuk. In hoofdstuk drie zal er worden ingegaan op de gebruikte methodes en verantwoording daarvan. In hoofdstuk vier en vijf zullen de resultaten besproken worden. Hoofdstuk vier bestaat uit de resultaten van de literatuuronderzoek en hoofdstuk vijf bestaat uit de analyse van de resultaten uit de interviews. De scriptie zal worden afgesloten met de conclusie waarin de antwoorden op de deelvragen en hoofdvragen aan bod komen.

H2 Theoretische achtergrond

In dit hoofdstuk worden definities gegeven van relevante begrippen die later in hoofdstuk 4, ondersteund door aanvullende definities, gebruikt zullen worden in het literatuuronderzoek. De definities die in dit hoofdstuk aangehaald worden zijn cursief gedrukt en zullen in hoofdstuk 4 terugkomen.

H2.1 Wat is integrale ruimtelijke planning?

Integrale ruimtelijke planning is door de jaren heen als een dominant planningsparadigma naar voren gekomen. Van een verzuild planningsapparaat zijn we in Nederland gaandeweg bij een meer gebiedsgerichte kijk op integrale ruimtelijke planning terecht gekomen (Heeres et al. 2012). Maar wat houdt integrale ruimtelijke planning nu eigenlijk in? En vooral, hoe ziet een integrale ruimtelijke samenwerking eruit? Hugo Priemus (2007) omschrijft integrale ruimtelijke planning als een combinatie van ontwikkelingen zowel op het gebied van infrastructuur als in andere ruimtelijke sectoren zoals; wonen, natuur, recreatie, landbouw en bedrijven. In het artikel van Heeres et al. (2012) wordt er vooral naar integrale ruimtelijke planning gekeken vanuit een gebiedsgericht perspectief waarbij duurzame planningsprincipes centraal staan. Onder het begrip “*Total Design*” wordt gepleit voor een aanpak gericht op *synergetische* ontwikkeling en herontwikkeling. Heeres (2017) gaat in zijn proefschrift ook veel in op de synergie-effecten die infrastructuur ontwikkeling en gebied ontwikkeling kunnen hebben. Juist door deze effecten kan de maatschappelijke waarde veel hoger zijn dan traditionele lijn georiënteerde planning.

Struiksma & Tillema (2009) zien integrale ruimtelijke planning als het resultaat van een convergerende ontwikkeling van infrastructuurontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling. Waarbij er sprake is geweest van zowel interne (e.g. multimodaliteit) als externe (gebiedsgerichte benaderingen) ontwikkelingen. Het wordt ook wel een verschuiving van ‘traditionele toelatingsplanologie’ naar ‘proactieve ontwikkelingsplanologie’ genoemd. In de nota ruimte (2006) wordt integrale ruimtelijke planning ook ontwikkelingsplanologie genoemd. Hierbij wordt de nadruk gelegd op regionaal maatwerk waarbij de overheid niet langer de enige speler is, maar onderdeel van een meer diverse samenwerking. De overheid moet zich als facilitator opstellen om de ruimtelijke potenties van een gebied te kunnen benutten en te zorgen dat lokale partijen input krijgen. Aanvullend geven Struiksma et al. (2008) veel aandacht aan de structuur van de samenwerking. Deze moet context specifiek gevormd zijn op basis van het ruimtelijke karakter van de omgeving, en de wensen van de betrokken stakeholders.

Priemus (2007) geeft echter wel aan dat integraal ruimtelijk beleid niet in Nederland als geheel algemeen toepasbaar is. Zeggenschap over de ruimte moet op een multi-level schaal verdeeld zijn. Sommige hiërarchische aspecten van het lijn georiënteerde planningsapparaat moeten dus behouden blijven.

H2.2 Vormen van governance

Om iets over verschillende vormen van governance te kunnen zeggen moet er eerst een definitie van het begrip governance worden vastgesteld. Koppenjan & Klijn (2004) definiëren governance als de aansturing van activiteiten omtrent collectieve problemen waarbij de verschillende actoren een zekere mate van wederzijdse afhankelijkheid hebben. Er zijn vele verschillende soorten governance. Voor dit onderzoek zijn een aantal vormen van belang en die zullen hieronder verder uitgelicht worden. Gezien de aard van een integraal project gericht op *coproductie*, *consensus* en multi-level samenwerking zijn collaboratieve governance en multi-level governance belangrijk om naar te kijken (Buuren et al. 2012; Tatenhove et al. 2004; Tatenhove, 2003).

Multi-level governance

Tegenwoordig is er lang niet meer sprake van een gecentraliseerde eenzijdige overheidsaansturing op het gebied van planning. De focus van governance ligt steeds meer op verschillende bestuurslagen (verticaal) en een steeds grotere diversiteit aan sectoren (horizontaal) (Tatenhove, 2003). Gezien de meer *flexibele* afscherming van een plangebied bij integrale ruimtelijke planning zijn er vaak ook verschillende bestuurslagen betrokken. Multi-level governance sluit in dit geval aan bij de ruimtelijke uitdagingen verbonden met integrale ruimtelijke planning (Heeres et al. 2012). In het artikel van Priemus (2007) wordt ook al aandacht gegeven aan multi-level governance. Dit concept draait erom dat beleid tot stand komt als gevolg van het samenspeelen van supranationale, nationale, sub nationale en regionale bestuurslagen (Tatenhove et al. 2004; Tatenhove, 2003). Multi-level governance wordt ook in beide artikelen gezien als een reactie op de traditionele staatsgerichte manier van beleidsvorming. Tatenhove et al. (2003) voegt hier nog aan toe dat hiermee gepaard ook een steeds sterkere ontwikkeling naar meer *informele* en coöperatieve vormen van governance waarbij zowel private als publieke partijen betrokken zijn. Daarnaast wordt er aangegeven dat Multi-level governance de onafhankelijkheid van betrokken bestuurslagen juist moet onderstrepen. Verschillende bestuurslagen moeten met hun belangen niet te veel verweven zijn en als volledig *onafhankelijke stakeholders* beschouwd worden binnen een project. Een onafhankelijke status van bestuurslagen is van belang voor een succesvolle coöperatieve samenwerking. Tatenhove (2003) haalt de volgende definitie van multi-level governance aan:

“The sharing of policy-making competencies in a system of negotiation between nested governments at several tiers (supranational, national, regional and local) on the one hand and private actors (NGO’s, producers, consumers, citizens, etc.) on the other” (2003: 18).

Collaboratieve governance

Multi-level governance kan echter niet als basis worden gebruikt om de integrale samenwerking bij De Centrale As te kunnen definiëren. Multi-level governance fungeert meer als onderkenning dat integrale ruimtelijke planning zich op verschillende bestuurslagen afspeelt. De kenmerken van de daadwerkelijke samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en stakeholders kan worden gedefinieerd door naar collaboratieve governance te kijken.

Volgens Buuren et al. (2012) moet Collaboratieve governance zorgen voor *consensus* en *coproductie*. De samenwerking moet getriggerd worden om buiten de gebaande paden van pad afhankelijke processen te stappen en op een nieuwe manier te communiceren. In het artikel van Buuren et al. wordt een veelgebruikte definitie aangehaald van Ansell & Gash (2007, P. 2);

“A governing arrangement where one or more public agencies directly engages non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”

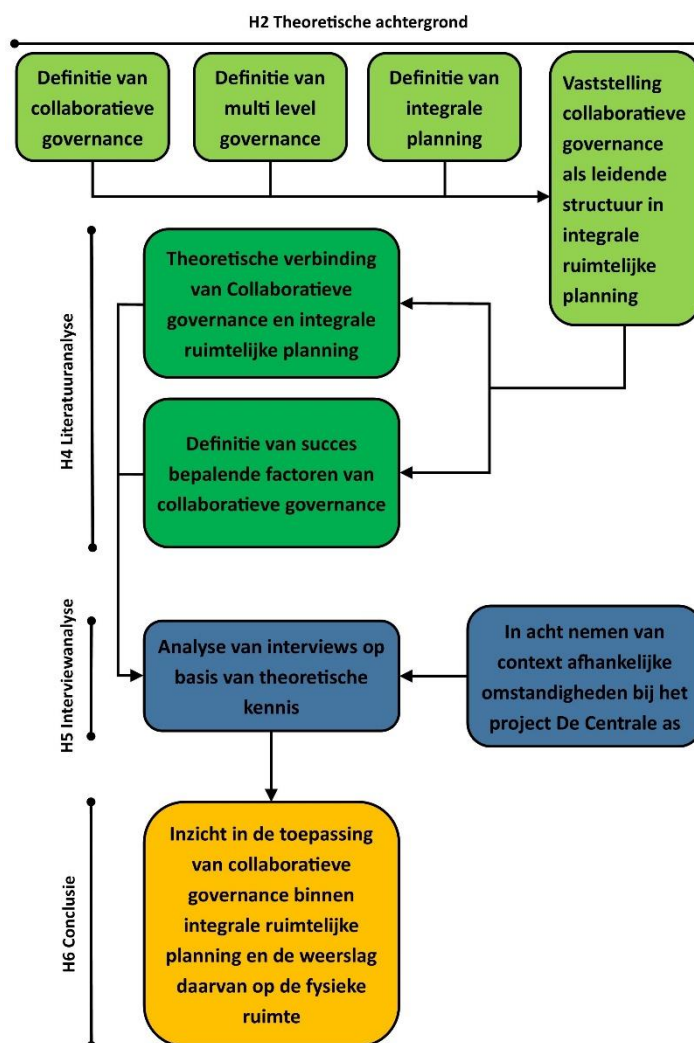
Ansell & Gash (2007) zien relevante stakeholders als ruimtelijk en/of bestuurlijk geïnteresseerde overheidsinstanties, publieke individuen en belangengroepen. Aanvullend geven Ansell & Gash een aantal belangrijke aspecten van collaboratieve governance aan. (1) Elke relevante stakeholder moet participeren in het proces van collaboratieve governance. (2) Doormiddel van een collaboratief forum kunnen stakeholders invloed uitoefenen op governance. (3) Er moeten *heldere regels* gehandhaafd worden om het proces eerlijk, open en gelijkwaardig te houden. (4) *Transparantie* is van groot belang om stakeholders het gevoel te geven dat beslissingen niet buiten het collaboratieve forum om worden besloten. Daarnaast houdt *transparantie* in dat de verantwoordelijkheden van betrokken actoren duidelijk zijn. Door Ansell & Gash wordt een forum gezien als een opgezette situatie waarin stakeholders de discussie aan kunnen gaan met elkaar. De context van het forum wordt bepaald door regels omtrent de gewenste manier van communicatie. Hieruit moet een constructieve en op *consensus* gerichte dialoog voortkomen wat helpt om *gemeenschappelijk gedeelde ideeën, normen en betekenissen te creëren*. Collaboratieve governance zorgt op deze manier dus voor een sterkere relatie binnen de samenwerking wat creativiteit, vergaren van nieuwe kennis en innovativiteit als product heeft (Ansell & Gash, 2007).

Veel van de eerdergenoemde aspecten van collaboratieve governance steunen op de mate van *vertrouwen* die er bij een integrale samenwerking is. Edelenbos & Eshuis (2011) gaan dieper in op wat vertrouwen betekent voor een complexe samenwerking. Daarnaast wordt er ook nagedacht over de relatie tussen *vertrouwen en controle* in een integrale samenwerking. Door informele en sociale manieren van controle uitoefenen op een samenwerking kan er zowel controle als vertrouwen ontstaan.

Naast de relatie tussen *vertrouwen en controle* die Edelenbos & Eshuis opmerken, kijkt Stoker (2016) naar de relatie tussen democratie en management in governance. Hij geeft aan dat wanneer democratie te ver wordt nagestreefd management een oneindig gesprek kan worden waar geen beslissingen worden genomen. Stoker stelt dat niet alleen regels en stimuli de motivatie geven voor actoren om deel te nemen aan een samenwerking. Maar juist de samenwerking zelf binnen een kader van wederzijds respect en *collectief leren* zorgt voor motivatie.

H2.3 Conceptueel model

Dit conceptueel model is een versimpelde weergave van mijn scriptie. Relevante begrippen en stappen zijn in blokken geplaatst en met pijlen is de veronderstelde causale samenhang weergegeven. Voor de overzichtelijkheid is de plaatsing van begrippen en onderzoek stappen in de scriptie per hoofdstuk weergegeven. De theoretische achtergrond dient als theoretisch raamwerk en als vaststelling van de gebruikte theorie. Het geeft onder andere een specificering van het begrip collaboratieve governance. In de literatuuranalyse wordt hier verder op gewerkt om zodoende de eerste twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Deze in twee stappen verzamelde theoretische basis is vervolgens gebruikt als structuur voor de interviews en de opvolgende analyse ervan. In deze analyse zijn context afhankelijke factoren van de Centrale As als case meegenomen. Na deze stappen te hebben doorlopen is er een overzichtelijk beeld van de toepassing van collaboratieve governance in integrale ruimtelijke planning gevormd.



Figuur 2, Conceptuele weergave van de stappen in mijn onderzoek en de plaatsing daarvan in deze scriptie.

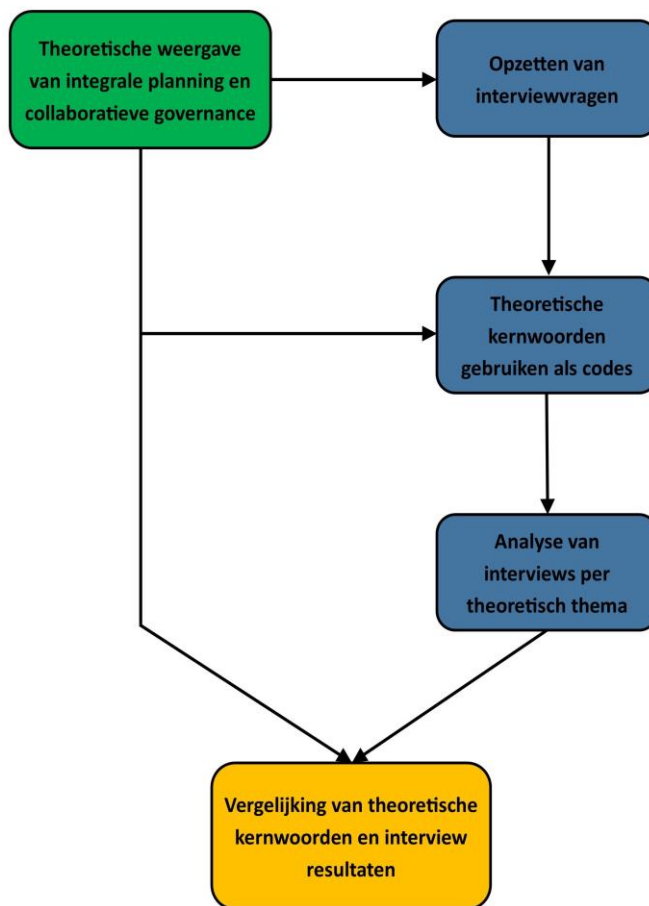
H3 methodologie

H3.1 Data verzameling methoden

Zoals in figuur 3 te zien is heb ik voor mijn onderzoek enerzijds gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek en anderzijds het afnemen en analyseren van interviews. Deze twee onderdelen heb ik tegenover elkaar gezet om uiteindelijk conclusies te kunnen trekken over de mate van integraliteit met betrekking tot de samenwerking bij De Centrale As. Gezien mijn eerste twee deelvragen zich toeleggen op definities en aspecten van integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance is een uitgebreid literatuuronderzoek hier voldoende en noodzakelijk. De rest van mijn deelvragen draaien om de toepassing van integrale ruimtelijke planning bij De Centrale As en die zijn beantwoord door een analyse van de interviews en de resultaten van deze analyse te vergelijken met de theorie over integraal plannen en collaboratieve governance.

Om de theorie en de interviews met elkaar vergelijkbaar te maken heb ik de theorie allereerst afgerond en me daarbij gefocust op theoretische kernwoorden. Deze kernwoorden staan voor belangrijke kenmerken van integrale planning, collaboratieve governance en multi-level governance aangegeven in de gebruikte literatuur. Deze kernwoorden heb ik verwerkt in mijn interviewvragen. Bij de analyse van de interviews hebben deze kernwoorden ook als theoretische codes gediend. Deze kernwoorden zijn in literatuuronderzoek ook onderverdeeld in algemene thema's. Per thema is de betrokken theorie tekstueel toegelicht. In de analyse van de interviews komen deze thema's wederom terug. Ik heb dan per thema geanalyseerd wat er door elke geïnterviewde met betrekking tot dit thema is gezegd.

De interviews zijn semigestructureerd ten behoeve van de bruikbaarheid en vergelijkbaarheid van de interviews onderling. Echter is het belangrijk ruimte te laten voor eigen input van de geïnterviewde. Dit heb ik gedaan middels enkele open vragen die aansturen op het aandragen van eigen perspectief en het geven van voorbeelden.



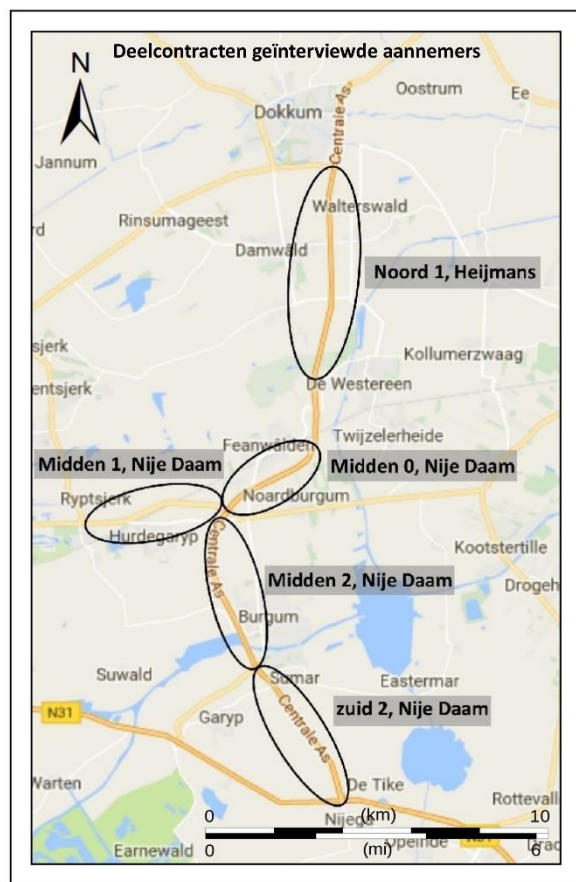
Figuur 3, conceptuele weergave van de toegepaste methodes

Daarnaast is het van belang om de kwaliteit van de literatuur en documenten die je gebruikt in je onderzoek te bekijken. Ik heb daarbij onder andere erop gelet wat de oorsprong van deze documenten was (e.g. provinciale beleidsdocumenten), hoe recent, of ze peer-reviewed zijn en hoe vaak ze geciteerd zijn. Daarnaast heb ik mijn theoretische kader gebaseerd op een relatief groot aantal artikelen en documenten om een eenzijdig beeld te voorkomen. Ik heb een vrij uitgebreid literatuuronderzoek kunnen doen waarbij mijns inziens conclusies met voldoende kwaliteit en draagvlak uit zijn voort gekomen.

Voor mijn interviews heb ik personen uitgekozen die betrokken zijn of zijn geweest bij De Centrale As en mij relevante informatie kunnen geven over de aard van de samenwerking daarbinnen. Behalve beleidsmakers en planners is het belangrijk om ook vanuit andere oogpunten de samenwerking te bekijken. In het geval van dit onderzoek zijn dit uitvoerders en stakeholders geweest. Ik heb de volgende mensen geïnterviewd.

- Projectleider van De Centrale As
- Omgevingsmanager van De Centrale As
- Hoofduitvoerder van Mobilis TBI (Onderdeel van aannemerscombinatie Nije Daam)
- Projectmanager van Heijmans integrale projecten
- Afgevaardigde van landschapsbeheer Friesland en lid van de gebiedsontwikkeling commissie
- Secretaris en de voorzitter van de Ondernemers Federatie Noordoost Friesland

Er is dus een verdeling te zien van twee personen vanuit de provincie als opdracht gevende partij, twee personen vanuit de aannemerij als uitvoerende partij, 1 persoon vanuit de planvorming en twee personen vanuit een indirect betrokken belangenorganisatie. In figuur 4 is een overzicht van de deelcontracten uitgevoerd door de twee geïnterviewde aannemers. Het is belangrijk om een dergelijke verdeling te hebben omdat mensen vaak geneigd zijn om iets rooskleuriger over hun eigen partij te praten dan wat tot op zekere hoogte objectief is. Tegelijkertijd kunnen mensen soms ook negatiever over een andere partij zijn dan wat tot op zekere hoogte objectief is. Een bepaalde balans is dus noodzakelijk. In de interviews heb ik altijd aangegeven wat de rechten van de geïnterviewde zijn omtrent het nuanceren of schrappen van uitspraken. Daarnaast is het van mijn kant belangrijk dat ik met objectiviteit de interviews heb geanalyseerd en daaropvolgend conclusies heb genomen.



Figuur 4, overzicht van deelcontracten uitgevoerd door de twee geïnterviewde aannemers.

H3.2 case: De Centrale As

Het project De Centrale As is een van origine infrastructureel project wat zich door een ruimtelijk integrale gedachtegang ook veel heeft toegelegd op gebiedsontwikkeling. De weg is aangelegd als een dubbelbaans autoweg die van Dokkum tot aan Nijega loopt. Het gebied om de weg heen krijgt ook een impuls door de aan het project gekoppelde gebiedsontwikkeling. Een gebied ter grootte van ongeveer 7000 hectare is meegenomen in het project waarbinnen onder andere natuur, recreatie, cultuurhistorie, landbouw en andere modaliteiten worden meegenomen. Deze gebiedsontwikkeling is niet alleen bedoeld voor een goede inpassing van de weg in het gebied maar ook om extra kwaliteit toe te voegen aan het gebied. Vanwege de omvang van het projectgebied is het opgesplitst in de delen Noord, Midden en Zuid. Om een visie over het omliggende gebied te vormen is de Gebiedsontwikkeling commissie (GOC) opgezet. Vanuit deze visie zijn verschillende projecten opgezet die een kwaliteitsimpuls aan het gebied als geheel moeten geven (Projectbureau De Centrale As, 2012).

H4 literatuuranalyse

Dit hoofdstuk bouwt voort op de theoretische achtergrond gepresenteerd in hoofdstuk 2. Hier werd aangegeven dat collaboratieve governance een geschikte structuur is om de samenwerking binnen integrale planning te analyseren. Multi-level governance is echter nog steeds een belangrijke basis waarbinnen integrale planning zich afspeelt. De in hoofdstuk 2 cursief gedrukte kernwoorden komen hier terug, samen met aanvullende kernwoorden. Om overzichtelijk naar de eerder gepresenteerde literatuur te kijken heb ik in het volgende deelhoofdstuk kernwoorden over bepaalde thema's in een tabel gezet per onderwerp integrale ruimtelijke planning, collaboratieve governance en Multi-level governance. Deze kernwoorden worden per thema tekstueel toegelicht om de link tussen integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance aan te geven.

Hoofdstuk 4.1 koppeling tussen integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance

Onderlinge theoretische relaties

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi-level governance
<i>Collaboratief planning proces</i> ("Collaborative planning process") - Heeres et al. (2012)	<i>Multi-level systeem</i> ("Multi level system") - Buuren et al. (2012)	<i>"Gebiedsgerichte aanpak"</i> - Tatenhove et al. (2004)
<i>Multi-level netwerken</i> ("Multi-level networks") - Heeres et al. (2012)		

Tabel 1, Theoretische kernwoorden voor het thema; Onderlinge theoretische relaties

In de aangehaalde literatuur wordt er onderling gerefereerd naar de verschillende onderwerpen. Heeres et al. (2012) geven aan dat planning gericht op gebiedsontwikkeling tot stand komt door collaboratieve planningsprocessen. Daarnaast wordt er opgemerkt dat integrale vormen van planning het meest gebaat zijn bij een Multi-level perspectief door de meer strategische insteek en flexibiliteit dat het bij samenwerking met veel stakeholders biedt. Buuren et al. (2012) duiden anderzijds aan dat bij een collaboratief proces altijd moet worden onderkend dat dit zich in een Multi-level en gefragmenteerde werkelijkheid afspeelt. Deze verschillende lagen van stakeholders hebben uiteenlopende belangen maar zijn wel met elkaar verbonden en derhalve belangrijk om met een Multi-level perspectief tegenaan te kijken. Behalve een indirecte verbinding op basis van kenmerken is er dus ook een directe verbinding te zien.

Inclusie & exclusie

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi level governance
Totaal ontwerp ("Total design") - Heeres et al. (2012)	Participatieve inclusiviteit ("Participatory inclusiveness") - Buuren et al. (2012)	Inclusie en exclusie ("Inclusion and exclusion") – Tatenhove (2003)
Afbakening ("Demarcation") - Heeres et al. (2012)	Stakeholder inclusiviteit ("Stakeholder inclusiveness") - Stoker (2006)	Stakeholder diversiteit ("Stakeholder diversity") - Tatenhove et al. (2004)
"Externe integratie" - Struiksmā & Tillema (2009)	Stakeholder verbondenheid ("Stakeholder connectedness") - Buuren et al. (2012)	

Tabel 2, Theoretische kernwoorden voor het thema; Inclusie & exclusie

In zowel de literatuur over integrale ruimtelijke planning en collaboratieve- en Multi-level governance wordt veel aandacht besteed aan de vraag; wie moet er allemaal wel en niet betrokken worden bij het planningsproces? Er is dus niet alleen een vraag over inclusie maar ook een vraag over exclusie en daarmee afbakening van het projectgebied en de meegenomen stakeholders. In de literatuur over integrale ruimtelijke planning wordt er gesproken over een totaal ontwerp door externe integratie van infrastructuurplanning met de ruimtelijke ordening (Heeres et al. 2012; Struiksmā & Tillema, 2009). Buuren et al. (2012) geeft aan dat het belangrijk is te onderkennen dat stakeholders hoe dan ook met elkaar zijn verbonden en derhalve ook verplicht zijn om deel te nemen aan een governance proces (Participatieve- & stakeholder inclusiviteit). Ook Stoker (2006) onderstreept het belang van inclusiviteit, hij stelt dat een beslissing enkel gerechtvaardigd kan zijn wanneer alle stakeholders bij de totstandkoming betrokken zijn geweest. Tatenhove (2003) en Tatenhove et al. (2004) merken op dat niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit, in de vorm van stakeholder diversiteit van groot belang is. Daarnaast geven zij samen met Heeres et al. (2012) aan dat afbakening en daarmee exclusie ook moet worden toegepast om te voorkomen dat het projectgebied maar blijft uitbreiden en de complexiteit binnen een collaboratieve samenwerking te ver toeneemt.

Synergie

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance
Synergie ("Synergy") - Heeres et al. (2012); Heeres (2017); Priemus (2007)	Wederzijdse winsten ("Mutual gains") - Buuren et al. (2012)

Tabel 3, Theoretische kernwoorden voor het thema; Synergie

Volgens Heeres et al. (2012) hangt ruimtelijke kwaliteit af van de synergie tussen economische-, sociaal/culturele- en milieuaspecten binnen de ruimte. Heeres (2017) stelt daarnaast in zijn proefschrift dat doormiddel van intensieve samenwerking en coproductie deze synergetische effecten bereikt kunnen worden. Priemus (2007) onderkent ook dat het zoeken naar synergiën binnen gebiedsgerichte planning een belangrijk kwalitatief aspect is van het Nederlandse planningsapparaat. Net zoals Heeres (2017) geven Buuren et al. (2012) het belang aan van coproductie en een collaboratieve samenwerking om de daaruit volgende synergetische effecten te kunnen toepassen.

Informele aanpak

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi-level governance
Relationele aanpak ("Relational approach") - Stoker (2006)	Informeel ("Informal") - Edelenbos & Eshuis (2011)	Informeel ("Informal") - Tatenhove et al. (2004)

Tabel 4, Theoretische kernwoorden voor het thema; Informele aanpak

Een voorwaarde voor succesvolle toepassing van integrale ruimtelijke planning en collaboratieve- en Multi-level governance is een informele relationele aanpak. Binnen een relationele aanpak moet de verstandhouding tussen alle betrokken stakeholders gebaseerd zijn op een partnerschap waar geen van hen ondergeschikt is. De relatie moet gericht zijn op de lange termijn waarbij stakeholders zich niet beperken tot de formele communicatie. Informele communicatie op verschillende vlakken binnen en buiten een project zorgt voor een wederzijdse betrokkenheid en een betere verstandhouding. Deze informele aanpak wordt als belangrijke basis voor een gelijk speelveld gezien, hierbij zijn verscheidene karakteristieken van groot belang (Stoker, 2006; Edelenbos & Eshuis, 2011; Tatenhove et al. 2004).

Dynamiek en flexibiliteit

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi level governance
Flexibiliteit en adaptiviteit ("Flexibility and adaptivity") - Heeres et al. (2012)	Dynamische systemen ("Dynamic systems") - Buuren et al. (2012)	Flexibiliteit ("Flexibility") - Heeres et al. (2012); Tatenhove (2003)
Robuust en duurzaam ("Robust and sustainable") - Heeres et al. (2012)		Permanent ontwikkelende relaties ("Permanently evolving relationships") - Tatenhove (2003)
		Dynamische arena ("Dynamic arena") - Tatenhove (2003)

Tabel 5, Theoretische kernwoorden voor het thema; Dynamiek en flexibiliteit

Met een toename aan stakeholders bij integrale ruimtelijke planning neemt ook de dynamiek in de samenwerking toe. Binnen deze toenemend complexe samenwerkingen veranderen relaties permanent. Zowel integrale ruimtelijke planning als collaboratieve governance moet deze dynamiek onderkennen en flexibel kunnen reageren om duurzame planning te kunnen realiseren (Heeres et al., 2012; Buuren et al., 2012; Tatenhove, 2003). Heeres et al. (2012) pleiten daarom bij integrale ruimtelijke planning voor een collaboratieve en Multi-level aanpak om flexibiliteit te garanderen en de grote hoeveelheid stakeholders te betrekken bij de samenwerking.

Gelijk speelveld

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi level governance
<i>Gelijk speelveld ("Level playing field")</i> - Priemus (2007)	<p><i>Heldere regels ("Clear rules")</i> - Ansell & Gash (2007); Buuren et al. (2012)</p> <p><i>Geschillenbeslechting en Consensus ("Dispute resolution and consensus")</i> - Buuren et al. (2012); Ansell & Gash (2007)</p> <p><i>Coproductie ("Coproductie")</i> - Buuren et al. (2012)</p> <p><i>Co-evolutie ("Co-evolution")</i> - Edelenbos & Eshuis (2011)</p> <p><i>Collectief leren ("Collective learning")</i> - Buuren et al. (2012)</p> <p><i>Vertrouwen & controle ("Trust & control")</i> - Edelenbos & Eshuis (2011)</p> <p><i>Gedeelde waarden ("Shared values")</i> - Stoker (2006)</p>	<i>Heldere regels ("Clear rules")</i> – Tatenhove (2003)

Tabel 6, Theoretische kernwoorden voor het thema; Gelijk speelveld

Priemus (2007) geeft aan dat de opzet van een publiek-private samenwerking een gelijk speelveld tussen betrokken stakeholders als kenmerk moet hebben. Dit gelijke speelveld kan dus voortkomen uit een informele aanpak zoals eerder besproken. Om een gelijk speelveld te garanderen wordt er vanuit verschillende hoeken aangegeven dat heldere regels voor een collaboratieve samenwerking van groot belang zijn (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al. 2012; Tatenhove, 2003). Dit gelijke speelveld kan bewerkstelligd worden door het handhaven van heldere regels gebaseerd op wenselijke karakteristieken van collaboratieve governance. Deze karakteristieken zijn in de middelste kolom weergegeven. Veel van deze karakteristieken zijn onderdeel van het ontwikkelen van gedeelde waarden tussen stakeholders als overkoepelend doel (Stoker 2006). Het oplossen van historische geschillen en het voorkomen van nieuwe geschillen door consensus is fundamenteel voor het samenwerken op gelijke voet (Buuren et al., 2012; Ansell & Gash, 2007). Tijdens het proces zorgen coproductie, co-evolutie en collectief leren voor vertrouwen en controle in de samenwerking tussen stakeholders (Buuren et al., 2012; Edelenbos & Eshuis, 2011). Deze elementen hebben als gevolg dat stakeholders inzicht in- en begrip voor elkaars standpunten krijgen. Tegelijkertijd is er sprake van een grotere bereidheid tot het bijstellen van eigen standpunten en worden er nieuwe gemeenschappelijk standpunten gevormd.

Complexiteit

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi level governance
Complexiteit ("Complexity") - Heeres et al. (2012)	Complexiteit ("Complexity") - Buuren et al. (2012)	Complex web ("Complex web") - Tatenhove (2003)

Tabel 7, Theoretische kernwoorden voor het thema; Complexiteit

Heeres et al. (2012) geven aan dat de Nederlandse ruimtelijke planning steeds complexer is geworden door de jaren heen. Volgens hen is deze toename in complexiteit gevolg van maatschappelijke trends zoals een toenemend tekort aan ruimte, een groot milieubesef en een meer neoliberale setting in samenwerking tussen de overheid en andere stakeholders. Buuren et al. (2012) stellen dat deze complexiteit in veel samenwerkingen aanwezig is en daarom onderkent moet worden. Om de kans op succes binnen een samenwerking te kunnen vergroten moet er ingezien worden dat complexe systemen nooit stabiel zijn, pad afhankelijk zijn en onderdelen van het systeem als een web op zeer veel manieren verbonden kunnen zijn. Het is dus belangrijk om complexiteit binnen een collaboratieve samenwerking te onderkennen en niet te onderschatten om op die manier omvattender, en integraal te kunnen plannen (Heeres et al., 2012; Buuren et al., 2012; Tatenhove, 2003).

Transparantie

Kernwoorden integrale ruimtelijke planning	Kernwoorden collaboratieve governance	Kernwoorden Multi level governance
Openheid en transparantie ("Openness and transparency") - Heeres et al. (2012)	Transparantie ("Transparency") - Ansell & Gash (2007) Authentieke dialoog ("Authentic dialogue") - Buuren et al. (2012)	"Stakeholder onafhankelijkheid" - Tatenhove et al. (2004)

Tabel 8, Theoretische kernwoorden voor het thema; Transparantie

Een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen tussen stakeholders is transparantie en het houden van een echt gesprek. Er mag geen sprake zijn van 'achterkamergesprekken' of achterliggende motieven, kort gezegd het gesprek moet 'echt' ofwel authentiek zijn (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012). Ook in de hoek van Multi-level governance en integrale ruimtelijke planning wordt deze nadruk op transparantie beaamd. Een belangrijk aspect van inclusieve governance structuren is openheid en transparantie volgens Heeres et al. (2012). Daarnaast geven Tatenhove et al. (2004) ook aan dat binnen een samenwerking stakeholder onafhankelijkheid van groot belang is om beïnvloeding van andere stakeholders te voorkomen.

Conclusie

Met dit hoofdstuk heb ik geprobeerd om doormiddel van verschillende opgezette thema's integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance met elkaar te verbinden. Daarnaast heb ik het belang van Multi-level governance meegenomen. Er kan gesteld worden dat door de inclusieve aanpak van integrale ruimtelijke planning complexiteit binnen een project sterk toeneemt (Heeres et al., 2012; Struiksmā & Tillema, 2009). Een flexibele en robuuste manier van samenwerken die de vele betrokkenen op basis van een gelijk speelveld meeneemt is nodig in dit geval (Heeres et al., 2012; Priemus, 2007). Een contextafhankelijke aanpak met een goede balans van informele en formele samenwerking is geschikt (Heeres et al., 2012; Stoker, 2006). Collaboratieve governance laat zich in de literatuur zien als een geschikt instrument om een samenwerking binnen integrale ruimtelijke planning op te baseren. Het onderkennen van complexiteit, het opzetten van heldere regels gebaseerd op vertrouwen en controle, het sturen naar synergie en het op zoek gaan naar een 'authentieke' vorm van communicatie steunend op gemeenschappelijke waarden ondersteunen deze geschikte verbinding (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012; Edelenbos & Eshuis, 2011; Stoker, 2006).

Hoofdstuk 4.2 succesbepalende factoren van collaboratieve governance

In het eerder gepresenteerde overzicht van kernwoorden zitten ook de succesbepalende factoren van collaboratieve governance, hieronder in de tabel is een overzicht van succesbepalende factoren te zien. Aanvullende uitleg over deze factoren is terug te vinden in het vorige hoofdstuk. Bij collaboratieve governance gaat, zoals in het vorige deelhoofdstuk is te lezen, voornamelijk om het krijgen van vertrouwen in elkaar als stakeholders. Dit gebeurt deels doormiddel van informele communicatie, en deels door formele communicatie om controle te kunnen houden op de samenwerking. Een goede formele/informele balans is essentieel. Er is een heel scala aan belangrijke kenmerken die ervoor zorgen dat er geen misverstanden ontstaan en het vertrouwen aangetast wordt. Deze kenmerken richten zich voornamelijk op het vormen van een gemeenschappelijk verhaal, gedeelde waarden en het samen vormen van regels. Om dit te kunnen bewerkstelligen is transparantie ook cruciaal de dialoog tijdens de samenwerking moet authentiek zijn willen beslissingen echt inclusief zijn. Gezien de werking van collaboratieve governance altijd contextafhankelijk is en zich zeer dynamisch kan ontwikkelen is onderkenning van de dynamiek binnen een collaboratieve samenwerking ook van belang (Ansell & Gash, 2007; Buuren et al., 2012; Edelenbos & Eshuis, 2011; Stoker, 2006).

Succesbepalende factoren van Collaboratieve governance
Inclusie & exclusie
- <i>Participatieve inclusiviteit</i> ("Participatory inclusiveness") - Buuren et al. (2012) - <i>Stakeholder inclusiviteit</i> ("Stakeholder inclusiveness") - Stoker (2006)
Informele aanpak
- <i>Informeel</i> ("Informal") - Edelenbos & Eshuis (2011)
Gelijk speelveld
- <i>Heldere regels</i> ("Clear rules") - Ansell & Gash (2007); Buuren et al. (2012) - <i>Geschillenbeslechting en Consensus</i> ("Dispute resolution and consensus") - Buuren et al. (2012); Ansell & Gash (2007) - <i>Coproductie</i> ("Coproduction") - Buuren et al. (2012) - <i>Co-evolutie</i> ("Co-evolution") - Edelenbos & Eshuis (2011) - <i>Collectief leren</i> ("Collective learning") - Buuren et al. (2012) - <i>Vertrouwen & controle</i> ("Trust & control") - Edelenbos & Eshuis (2011) - <i>Gedeelde waarden</i> ("Shared values") - Stoker (2006)
Dynamiek en flexibiliteit
- <i>Dynamische systemen</i> ("Dynamic systems") - Buuren et al. (2012)
Transparantie
- <i>Transparantie</i> ("Transparency") - Ansell & Gash (2007) - <i>Authentieke dialoog</i> ("Authentic dialogue") - Buuren et al. (2012)

Tabel 9, overzicht van succesbepalende factoren van collaboratieve governance, opgedeeld per thema

H5 Interview analyse

Inleiding

In dit hoofdstuk kijk ik inhoudelijk naar verschillende uitingen gedaan door de geïnterviewden. Deze uitingen heb ik onderverdeeld in de eerder gepresenteerde thema's afkomstig uit de theorie. Ik heb ze onderverdeeld door ze te verbinden met de theoretische kernwoorden per thema. In deze analyse komen stellingen, tegenstrijdigheden en overeenkomsten tussen de geïnterviewden naar voren. Dit hoofdstuk dient als een caseomschrijving van de integrale samenwerking tijdens het project De Centrale As. De gebruikte thema's en de definities daarvan zijn terug te vinden in het vorige hoofdstuk.

H5.1 Inclusie en exclusie

Volgens de meeste geïnterviewden is vooral de bevolking sterk betrokken bij de planvorming en uitvoering van het project. Een open planproces stond vanaf dag één hoog in het vaandel. Niet alleen bewoners maar ook stakeholders die in eerste instantie tegen waren zijn betrokken door de projectleiding. De voorgenomen plus in het gebied zou niet alleen bereikt worden door een goede inpassing maar door het uitbreiden van het gebied en inclusie van stakeholders uit de omgeving. De bevolking werd bijvoorbeeld actief aangespoord om zich te betrekken bij de planvorming en het indienen van zienswijzen. Dit werd onder andere gedaan door het inzetten van een informatietruck waarbij mensen hun vragen bij specialisten van het projectbureau en de aannemerij kwijt konden. Daarnaast werd er uitgelegd hoe men een zienswijze kon indienen en hoe het lezen van kaarten en plannen in zijn werk ging. De voorzitter van de ONOF geeft maakt hier echter wel een kanttekening op door te stellen dat betrekking van partijen veel geld kost, maar dat dit het ten behoeve van de inpassing wel waard is.

“De weg wordt van de bevolking zelf.” (Triplebridge, 2014)

Aan de andere kant geeft de Projectleider ook aan dat afbakening van groot belang is. Er moet volgens hem een gezonde balans tussen inclusie en exclusie zitten anders heb je teveel te managen. Dit betekent dat sommige dingen niet direct worden meegenomen maar als raakvlak worden gezien. De projectmanager van Heijmans geeft daarnaast ook aan dat juist die inclusiviteit een project als De Centrale As zo complex maakt.

“Je moet er wel altijd om denken dat je wel vooruit blijft gaan.” (Projectleider De Centrale As)

Opvallend was dat de hoofduitvoerder van Mobilis en de Projectmanager van Heijmans die in mijn onderzoek de aannemers vertegenwoordigen beiden spraken over de tekortkomingen in het meenemen van beheer en onderhoudsorganisaties in het project. Ze geven aan dat door het laat aanhaken van beheer en onderhoudsorganisaties kansen zijn blijven liggen en er een verschil optrad tussen de verwachtingen van deze organisaties en de werkelijke uitvoering. Zij geven daarnaast ook aan dat dit voorkomen had kunnen worden door de organisaties ook meermaals tijdens de uitvoering te betrekken. In de rapportage van Triplebridge (2014) wordt ook de conclusie getrokken dat beheerorganisaties niet of veel te laat worden betrokken bij het planvormingsproces en dat dit een gemiste kans was.

Conclusie

Uit de interviews is af te leiden dat de intentie tot een inclusief ontwerp er vanaf de planfase aan was bij de projectleiding. Tegelijkertijd wordt bemerkt dat juist deze inclusiviteit een collaboratieve samenwerking complex maakt en dat er daarom ook gedacht moet worden aan exclusiviteit. Ondanks het besef van inclusiviteit door de projectleiding wordt wel veelvuldig aangegeven dat op het gebied van beheer en onderhoud steken zijn laten vallen met betrekking tot inclusiviteit. Er kan gesteld worden dat inclusie in de latere uitvoeringsfase beter had gekund.

H5.2 Informele aanpak

Alle geïnterviewden zijn het eens dat een informele aanpak op het gebied van communicatie en aansturing van groot belang kan zijn. Een formele lijn die door het project loopt als basisvereiste en daarnaast een goede balans tussen formele en informele communicatie is een vereiste. In de moeilijkheden rondom deelcontract Noord 1 is informele communicatie allesbepalend is geweest om het vertrouwen tussen betrokken stakeholders weer aan te sterken. Informeel overleg werd gewaardeerd omdat je zonder alternatieve agenda elkaars visie kan aanhoren en de inhoud van een overleg niet direct in een verslag terecht komt.

“Soms loopt het formele traject vast en met dat informele traject kan je via een andere route dan weer iets loskrijgen.” (Projectmanager Heijmans)

De Projectleider geeft aanvullend aan dat wanneer je continu alles formeel bekijkt, je de daadkracht, soepelheid en het plezier in het werken kwijtraakt.

“Informele communicatie en vertrouwen heb je nodig want er komen altijd veranderingen, tegenslagen, kansen. En als je elkaar continu om de oren slaat met een formele overeenkomst dan werkt het niet, je moet elkaar ook wat gunnen.” (Projectleider De Centrale As)

Communicatie werd niet beperkt tot formele informatie en inspraakavonden, het projectbureau was bijvoorbeeld altijd open voor de omgeving om binnen te lopen met een vraag. Daarnaast vond de projectleiding het belangrijk om betrokken te zijn bij relevante evenementen als er bijvoorbeeld een vergadering van een ondernemersvereniging was. Niet per se om voor te lichten maar ook om de betrokken partijen te leren kennen.

Maar er word ook gesteld dat er nadelen kleven aan dat informele proces. Wanneer je buiten een probleem oplost door een kleine wijziging, en dit in informele samenwerking doet met de betrokken stakeholders heb je geen bewijsmateriaal. Ook uit de rapportage van Triplebridge (2014) blijkt dat er veel informeel is gebeurd maar dat vastlegging van groot belang is. In het bijzonder wanneer er sprake is van probleemsituaties in het project. Anderzijds mag de meerwaarde van een informele aanpak; het resulterende maatwerk en het voordeel van korte lijnen niet in het geding komen door bureaucratische formaliteiten.

Conclusie

Bij De Centrale As is er ten behoeve van de robuustheid van plannen en projecteisen een formele basislijn geweest in de vorm van overeenkomsten die een bepaalde mate van vastlegging garandeerde. Informele communicatie en aansturing is echter van groot belang om flexibiliteit te behouden, vertrouwen tussen stakeholders te ontwikkelen en in te kunnen spelen op kansen en bedreigingen tijdens alle fasen van het project. Een balans tussen formele en informele communicatie en aansturing is van belang. Vooral op het moment wanneer er problemen optreden kan informele communicatie de smeerolie zijn om door een formele impasse te komen.

H5.3 Gelijk speelveld

In de interviews worden veel van de in hoofdstuk 4 behandelde kernwoorden van een gelijk speelveld aangehaald. De projectleiding is met bepaalde groepen die tot het laatste moment in de planvorming tegen waren wel altijd de dialoog aangegaan zijn. Met deze groepen zijn geschillen bijgelegd en ze zijn alsnog uitgenodigd om deel te nemen aan de inpassing van bepaalde onderdelen en toch coproductie toe te passen.

“We hebben gewoon gezegd dat we dat met de inpassing van ecologie, natuur en landschap zo zorgvuldig mogelijk willen doen en daar hebben we ook jullie bij nodig.” (Omgevingsmanager Centrale As)

Tevens kan de informatietruck, besproken in het stuk inclusie en exclusie ook als een manier gezien worden om samen met de omgeving in te sturen op coproductie, het creëren van vertrouwen en consensus. Daarnaast zorgt het overkoepelend ervoor dat de regels van de planvorming en uitvoering niet alleen helder waren voor de uitvoerende partij maar ook voor de omgeving.

Vertrouwen in elkaar als stakeholders wordt door veel van de geïnterviewden gezien als een belangrijke factor voor een gelijk speelveld. Dit vertrouwen ontwikkeld zich door het gehele project heen en is samen met het hebben van gemeenschappelijke waarden voornamelijk verantwoordelijk voor het behalen van synergie tussen elementen van het project. Omdat je op die manier elkaars belangen ziet en elkaar wat gunt.

“Als het vertrouwen er maar is en blijft dan kan je heel veel van dat soort tegenslagen opvangen.” (Projectleider De Centrale As)

De opkomst van maatschappelijke initiatieven waarin voorstanders zich verenigden worden ook als belangrijk bronnen van vertrouwen gezien. Stichtingen als ‘vrienden van De Centrale As’ zorgden voor borging van vertrouwen binnen alle bestuurlijke lagen van het project.

“Oog voor elkaar, oog voor de belangen van anderen en probeer er altijd weer uit te komen.” (Omgevingsmanager Centrale As)

De hoofduitvoerder van Mobilis stelde echter wel dat er soms nogal onduidelijkheden waren over de verantwoordelijkheden van een coördinerend aannemer. Volgens hem zijn opdrachtgevers soms geneigd om, bij problemen met andere aannemers, dit over te laten aan de coördinerend aannemer binnen de samenwerking. De coördinerend aannemer heeft echter geen voet tussen de deur om een andere aannemer bijvoorbeeld boetes op te leggen. Heldere regels over verantwoordelijkheden en bevoegdheden miste in dit geval in de samenwerking tussen aannemers en de projectleiding.

*“Je probeert als coördinerend aannemer de integrale ruimtelijke planning te bewaren.”
(Hoofduitvoerder Mobilis)*

Daarnaast is bij de moeilijkheden met betrekking tot deelcontract noord 1, zoals in het stuk over de informele aanpak te lezen is, doormiddel van informele communicatie toegestuurd naar geschillenbeslechting en consensus over het ontwerp. Deze moeilijkheden werden ook als collectief leermoment gezien en er zijn wijzigingen doorgevoerd in opvolgende deelcontracten.

Er wordt anderzijds wel aangegeven dat er formeel is vastgelegd hoe versoberingen van het project zouden moeten worden toegepast in de vorm van noodventielen. Deze vorm van heldere regels over de uitvoering zou impasses moeten voorkomen wanneer er zich een verschil in verwachtingen en haalbare resultaten voordoet.

De afgevaardigde van de LBF gaf echter wel aan dat het gelijke speelveld tussen de realisatie van de infrastructuur- en de gebiedsontwikkeling er minder was door het verschil in grondverwerving instrumenten. Grondverwerving ten behoeve van de weg was gebaseerd op onteigening terwijl dit bij gebiedsontwikkeling op vrijwillige basis was. Wanneer er dan tijdsdruk of financiële druk is kreeg de gebiedsontwikkeling vaak minder aandacht en lag de prioriteit bij de weg (Triplebridge, 2014).

Conclusie

Vertrouwen in alle stakeholders en het proces is volgens alle geïnterviewden het belangrijkste onderdeel van het werken op gelijke voet. Dit vertrouwen evolueert en kan sterk toenemen door coproductie, co-evolutie en collectief leren van het planning- en uitvoeringsproces. Er wordt ook ingezien dat er zonder geschillenbeslechting geen basis is voor het opbouwen van vertrouwen, inzet op consensus en het oplossen van problemen wordt dus onderstreept. Apart van het oplossen van problemen is ook gewerkt aan een meer proactieve houding om problemen te voorkomen door het opstellen van heldere regels, zowel in de informatievoorziening door middel van informatietrucks, als in mogelijke versobering van het plan doormiddel van noodventielen. Een gelijke speelveld was echter minder aanwezig bij het verschil in prioriteit met betrekking tot infrastructurele ontwikkeling en gebiedsontwikkeling. Ongelijke instrumenten van grondverwerving waren hier een kenmerkend voorbeeld van.

H5.4 Dynamiek en flexibiliteit

Door veel geïnterviewden werd er aangegeven aan dat voortdurend ontwikkelende relaties een grote uitdaging waren. De nadruk wordt gelegd op het veranderen van personen en het belang van een formele lijn om toch enige robuustheid in te bouwen. Het eerder besproken voorbeeld van de noodventielen ter versobering is hier ook een voorbeeld van. Enerzijds moeten er delen vastliggen anderzijds moet er flexibiliteit zijn om aanpassingen te kunnen maken. De aannemerij heeft het als lastig ervaren dat het inleverproces van de ‘wensenlijstjes van stakeholders’ tot aan de vorming van de plannen soms wel 5-7 jaar duurde. Dit maakt het geheel extra complex en er is volgens hen te weinig gereflecteerd tussen de provinciale organisatie en andere stakeholders zoals gemeenten en natuurorganisaties in die tussentijd.

“Dus in die tijd van 7 jaar naar nu toe; eisen veranderen, systemen veranderen, inzichten veranderen, mensen veranderen” (hoofduitvoerder Mobilis)

De wijzigingen van het aquaduct werden echter wel als een positief voorbeeld van flexibiliteit en adaptiviteit gezien door het open staan voor kwaliteitsverbeteringen aangedragen door de aannemerij. Deze flexibiliteit was soms echter beperkt binnen bepaalde kaders door de projectleiding. Er is vrij minutieus vastgehouden aan de vormgeving en landschappelijke inpassing. Hierdoor werd niet altijd de maximale esthetische waarde benut volgens de aannemerij.

Er werd ook gesteld dat de provincie als opdrachtgever soms een gebrek aan langetermijndenken en een integrale werkwijze liet zien. Toen de economische crisis uitbrak werd het gehele project direct vanuit bijvoorbeeld de provincie en tegenstanders in twijfel getrokken. Terwijl er niet rekening werd gehouden met een standaard conjunctuur van de economie. De provinciale organisatie werd daarnaast beschreven als een verkokerd geheel waarbij tussen en binnen de kokers niet integraal gedacht werd. Wanneer er besluiten moesten worden genomen was er dus een mismatch tussen de overwegend integrale benadering van directe betrokkenen, onder andere in het projectbureau, en de meer verkokerde benadering van de provincie.

“Je hoeft er niet voor doorgeleerd te hebben om te weten dat er goede tijden en slechte tijden zijn. En dat is een wetmatigheid.” (Secretaris ONOF)

De projectleider gaf aan dat vertrouwen vooral belangrijk is in zulke situaties van verandering, tegenslagen en/of kansen. Dit is op dit moment ook goed te zien. De weg is af maar met betrekking tot de gebiedsontwikkeling zijn nog stappen te maken. Dit maakt het soms wel lastig om de urgentie bij alle stakeholders te behouden omdat veel mensen het idee hebben dat het project afgerond is. De gehele organisatie moet veranderen, een ander type mensen, kleinschaligheid maar ook een andere communicatiestrategie.

Conclusie

Inspelen op de dynamiek en flexibiliteit bleek in algemeenheid een bron van lering te zijn in dit project. Er wordt onderkend dat het vasthouden van urgentie en constant veranderende personen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden grote uitdagingen zijn. Toch wordt er gesproken over een verkokerde provinciale organisatie, weinig reflectie in de planfase, uitvoerders die weinig worden uitgedaagd (maar wel toegelaten) om flexibel te werken en een soms minutieuze zienswijze van beeldkwaliteit. Daarnaast zijn er op het gebied van dynamiek en flexibiliteit voornamelijk constatering gedaan en niet veel oplossingen te zien. Wat mogelijk illustreert dat de projectleiding weinig grip had op de eerdergenoemde dynamiek in het project.

H5.5 Complexiteit

De geïnterviewden geven aan dat complexiteit op verschillende bestuur en uitvoeringslagen verschilt. Er werd bijvoorbeeld ingezien dat vooral de provincie het moeilijker heeft gehad omdat zij het gehele project moest aansturen terwijl de aannemerij op een concreter niveau zijn werk doet. Daarnaast zorgt het feit dat het project zich op veel verschillende bestuurslagen afspeelt voor extra complexiteit. De provincie kijkt bijvoorbeeld naar de eigenschappen van de provincie als geheel terwijl de gemeenten en lokale stakeholders op gemeente en dorpsniveau kijken. Hier zaten nog weleens spanningen in. Daarnaast leidt de sterke maatschappelijk betrokkenheid van de Friese bevolking tot veel inspraak en zienswijzen wat resulteert in een hogere complexiteit binnen het project.

“De betrokkenheid die hier is heeft heel veel invloed op de organisatie Centrale As. Zowel voor ons als aannemers als voor de opdrachtgevers en overige stakeholders.” (Hoofduitvoerder Mobilis)

Daarbij, zoals eerder aangegeven in het deelhoofdstuk over dynamiek en flexibiliteit, zorgt het veranderen van mensen, hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden door de tijd voor complexiteit. Opgezette structuren worden door dynamiek weer onderuitgehaald.

“De Centrale As is zonder meer een complex project. Je werkt met vier gemeenten, één provincie, kent eigenlijk alle lagen van de ruimtelijke planning, heel veel voor en tegenstanders, een grote ingreep, ja gewoon complex.” (Omgevingsmanager De Centrale As)

De projectmanager van Heijmans gaf aan dat complexiteit zich ook vooral laat zien op momenten dat het niet helemaal goed loopt. Bij het natuurproject met betrekking tot de Falom bleven alle verschillende stakeholders maar overleggen, nieuwe versies indienen en het wensen veranderen. Dit zorgde ervoor dat het geheel stil bleef staan.

“Iedere keer bleven we in een soort cirkeltje met allemaal wijzigingen.” (Projectmanager Heijmans)

De afgevaardigde van de LBF geeft aan dat de complexiteit wel enigszins onderschat is door de stakeholders. Hij stelt dat de onderkenning van deze complexiteit vooral in de beginfase van groot belang is zodat je voorzorgen kan nemen en de risico's meer kan gaan benoemen en verkleinen. Dit had volgens hem wel beter gekund bij De Centrale As.

Conclusie

Een hoge mate van complexiteit is een feit bij projecten als De Centrale As volgens de geïnterviewden. De onderkenning hiervan is aanwezig en er wordt gezien dat inclusiviteit, stakeholder diversiteit, betrokkenheid, dynamiek en een Multi-level aard belangrijke aspecten zijn van deze complexiteit. Dit deelhoofdstuk kan in zekere zin vergeleken worden met het vorige deelhoofdstuk over dynamiek en flexibiliteit; de onderkenning is er, maar het concreet handelen naar de situatie blijft uit.

H5.6 Synergie

Het wordt door de geïnterviewden onderkent dat het meenemen van elkaars belangen en niet alleen die van jezelf ook kan leiden tot extra kwaliteit, ofwel synergie. Het hebben van vertrouwen, gedeelde waarden en het snappen van elkaars positie is belangrijk in het behalen van synergievoordelen. Het projectbureau heeft hier naar eigen zeggen door de gebruikte aanbestedingsvorm ook ruimte gelaten voor invulling van de aannemer waardoor synergie-effecten behaald konden worden.

De projectmanager van Heijmans geeft aan dat voor bijvoorbeeld de gemeenten het meenemen van het onderliggend wegennet in de projectscope een groot synergievoordeel is. Projecten waar ze zelf misschien jaren over zouden doen worden nu in relatief korte tijd gerealiseerd.

“Dat betekent ook dat daar waar een project misschien heel snel kan, maar dat het ten koste gaat van die synergie, ten koste gaat van de som der delen. Zal die even wat ingetoomd moeten worden om uiteindelijk je ruimtelijke planning op orde te krijgen.” (Omgevingsmanager De Centrale As)

Vanuit de aannemerij kwam wel naar voren dat het eerdergenoemde vasthouden aan eigen gedachten over de beeldkwaliteit door de projectleiding heeft gezorgd voor gemiste synergiekansen. Daarnaast zou ondanks dat er ruimte was gelaten voor de aannemer om met aanpassingen te komen die de ruimtelijke kwaliteit konden verbeteren, het initiatief daarvoor vooral vanuit de aannemer zelf komen. De projectleiding spoorde de aannemer dus niet direct aan om zelf verder na te denken over hoe bepaalde eisen gehaald moesten worden door bijvoorbeeld een bonusregeling op te zetten.

Daarnaast heeft het eerdergenoemde gebrek aan betrekking van beheer en onderhoudsorganisaties gezorgd voor gemiste synergie-effecten. Dit kwam doordat de onderhoud en beheerorganisaties hun verwachtingen niet af hebben kunnen stemmen met de werkelijke uitvoering door de aannemers.

Conclusie

Synergie wordt gezien als een belangrijk onderdeel van integrale ruimtelijke planning. Het wordt onderkend dat juist het begrijpen van elkaars situatie, timing van projecten en vertrouwen in elkaar belangrijke voorwaarden zijn voor het creëren van synergetische effecten. Hoewel deze onderkenning er was heeft het initiatief tot creatie van synergie voornamelijk buiten de projectleiding gelegen en hebben zij hiertoe ook minder ruimte gelaten door vast te houden aan hun eigen ontwerp. Daarnaast zijn er ook kansen op synergie geweest maar niet aangegrepen zoals bij de onderhoud en beheerorganisaties.

H5.7 Transparantie

De projectleider en omgevingsmanager van De Centrale As gaven beiden aan dat het belangrijk is om te doen wat je zegt, en als dit niet kan ook het lef te hebben om transparant tegenover de omgeving te zijn waarom het niet gebeurd is. Ze noemen ook beiden dat De Centrale As is genomineerd voor de Galjaardprijs als erkenning van de goede publiekscommunicatie die is toegepast. En dan vooral gezien het feit dat het project van een negatief sentiment, met veel twijfel en tegenstanders in de planfase. Naar een positief sentiment is gegaan, met veel maatschappelijke betrokkenheid en initiatieven. Ook in het artikel over De Centrale As door Galjaarddag (2017) is dit terug te vinden. Dit zou bereikt zijn door het intensief betrekken van de bewoners. Door in alle fasen van het project transparant te zijn tegenover de omgeving werd er begrip voor het project gekweekt. Goed contact met dorpsbelangen, educatieprojecten voor scholen en maandelijkse bus tours voor de bewoners tijdens de uitvoering zijn hier praktijkvoorbeelden van. Deze activiteiten in combinatie met de informatietrucks die rondreden kunnen ook gezien worden als manieren om een 'echte' authentieke dialoog met de omgeving te hebben.

“Doe wat je zegt. Wees eerlijk en daardoor betrouwbaar.” (Galjaarddag, 2017)

Het werd echter wel opgemerkt dat de projectleiding de leden van de gebiedontwikkelingscommissie vaak probeerde af te schermen van de uitvoering door de aannemers. Als er problemen waren hoorden ze dat wel maar dan te laat en er zat altijd een tussenstap van het projectbureau tussen. Het projectbureau had zich wat kwetsbaarder op mogen stellen en had op die manier transparanter moeten zijn zodat de GOC had kunnen meedenken in oplossingen. Vergelijkbare problemen zijn ervaren omtrent de beeldkwaliteit van sommige onderdelen. Omdat er zo strak werd vastgehouden aan de eisen van de beeldkwaliteit werd de aannemerij ook afgeschermd van de architect. Wat zoals in het stuk over synergie te lezen was, ervoor zorgde dat mogelijke synergie-effecten zich niet konden vormen.

De projectmanager van Heijmans geeft aan dat meer transparantie omtrent de verwachtingen van alle stakeholders betrokken bij deelcontract noord 2 meer duidelijkheid had kunnen scheppen. Wanneer de verwachtingen van de betrokken stakeholders duidelijker waren geweest had de aannemer hierop in kunnen spelen. De kloof tussen verwachtingen van de projectleiding en de mogelijkheden van de aannemer om te voldoen aan deze verwachtingen had eerder opgemerkt en verkleind kunnen worden.

Conclusie

De Centrale As heeft door nominatie voor de Galjaardprijs erkenning gekregen voor de communicatiestrategie en de transparantie tegenover voornamelijk bewoners. De transparantie tussen de projectleiding en directe stakeholders liet hier en daar nog wel wat te wensen over. Dit werd mede veroorzaakt door de tussenstap die gecreëerd werd tussen de uitvoerders enerzijds en de planners en ontwerpers anderzijds.

Ondanks sommige kritieke uitingen zijn alle geïnterviewden het eens dat De Centrale As een over het algemeen een succesvol en mooi project is geweest. Als erop terug gekeken wordt wat er nu staat is iedereen positief en trots op wat er bereikt is.

“Absoluut, ik denk dat we tevreden kunnen zijn over de kwaliteit van het werk die we daar hebben neergelegd.” (Projectmanager Heijmans)

“Ik wil wel benadrukken dat we toch ook wel een heleboel successen hebben geboekt” (afgevaardigde LBF)

“Ik vind, bij De Centrale As is dat goed gelukt, die integrale afweging” (voorzitter ONOF)

H6 conclusie & discussie

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen hoe governance binnen integrale ruimtelijke planning eruit ziet. De eerste twee deelvragen over de koppeling tussen integrale ruimtelijke planning en collaboratieve governance en de succesbepalende factoren hiervan kunnen beantwoord worden. Binnen integrale ruimtelijke planning staan een aantal vragen centraal; wie moet ik wel en niet betrekken bij het project? Hoe kom ik binnen een samenwerking tot synergie? En hoe houd ik rekening met de complexiteit en dynamiek van de omgeving? Collaboratieve governance blijkt een geschikte manier om op deze vragen in te spelen. Er zijn veel overeenkomsten te vinden; collaboratieve governance geeft invulling aan de vraag van integrale ruimtelijke planning naar een totaal ontwerp, informele aanpak, gelijk speelveld en dynamiek en flexibiliteit. Daarnaast onderkent het de complexiteit die integrale ruimtelijke planning met zich meebrengt en stuurt het op synergie tussen stakeholders.

Veel succesbepalende factoren van collaboratieve governance draaien om een balans. Een balans van inclusie en exclusie om synergie te bereiken maar complexiteit in bedwang te kunnen houden. Een balans van formele en informele communicatie om zekerheid en structuur in te bouwen maar ook een goede verstandhouding te ontwikkelen. Een balans van flexibiliteit en robuustheid in een samenwerking om kansen te kunnen pakken maar ook vooruit te blijven gaan. En tevens ook de aanwezigheid van een gelijk speelveld waar vooral sprake is van het vormen van een gezamenlijk verhaal waar samen aan gebouwd en van geleerd wordt. Transparantie is voor dit gezamenlijk verhaal ook van groot belang. Samenvattend hebben deze factoren bijna allemaal te maken met vertrouwen tussen stakeholders. Ze komen eruit voort of ze zorgen ervoor.

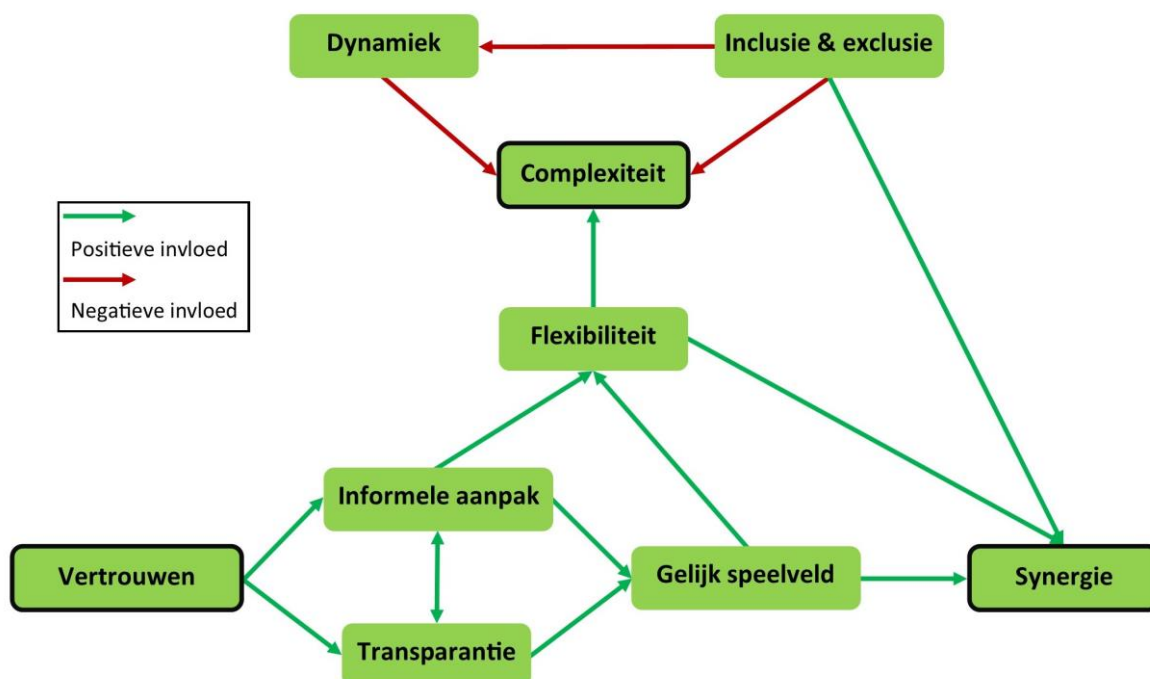
Met deze theoretische basis kan er gekeken worden naar de deelvraag 3, 4 en 5 omtrent de case, De Centrale As. Wat betreft de kenmerken van collaboratieve governance opgenomen in de samenwerking binnen De Centrale As kan er gekeken worden naar tabel 10. Hier is een overzicht te zien van belangrijke bevindingen per thema/kenmerk van collaboratieve governance. De eerdergenoemde balansen zijn gedeeltelijk terug te zien bij De Centrale As.

Thema	Belangrijke bevindingen
Inclusie & exclusie	Inclusieve intentie, maar mismatch tussen inclusiviteit in de plan- en uitvoeringsfase.
Informele aanpak	Formele aansturing als basis en informele aansturing als goed gebalanceerde aanvulling.
Gelijk speelveld	Vertrouwen als belangrijk middel voor een gelijk speelveld. Verschil in prioriteit tussen infrastructuur- en gebiedsontwikkeling.
Dynamiek & flexibiliteit	Onderkenning van moeilijkheden omtrent dynamiek maar geen handelen.
Complexiteit	Onderkenning en bronnen van complexiteit zijn duidelijk maar handelen blijft uit.
Synergie	Initiatief tot synergie in de uitvoering lag vaak bij de aannemers. De projectleiding gaf wel ruimte maar spoorde synergie niet aan.
Transparantie	Transparante opstelling tegenover bewoners maar tussenstap in communicatie tussen uitvoerders en planners en ontwerpers.

Tabel 10, overzicht van belangrijke bevindingen per uitgelicht thema

De inclusieve mindset en de formeel/informele aansturing balans waren zeker aanwezig. Het gelijke speelveld en transparantie was vooral terug te zien tussen de projectleiding en de bewoners, hier werd middels veel initiatieven op ingestuurd. Er was echter wel een verschil in prioriteit te bemerken tussen de infrastructuur- en de gebiedsontwikkeling. Bovendien was er vaak een scherm van de projectleiding tussen de uitvoerders enerzijds en de planners en ontwerpers anderzijds. Dit is op sommige momenten de transparantie en kansen op synergie niet ten goede gekomen. Daarnaast is er bij de thema's rondom dynamiek & flexibiliteit en complexiteit enkel sprake van onderkenning en een gebrek aan concreet handelen naar de situatie. Invloeden van verjaring werden onderschat en werd het soms moeilijk bevonden om de urgentie vast te houden. Ansell & Gash (2007) stellen dat juist in een situatie waar doorgaande samenwerking van toepassing is, collaboratieve governance van waarde kan zijn. Door toepassing van meer reflectie en een integrale ruimtelijke gedachte op alle betrokken bestuurslagen zouden eerder genoemde problemen al dan niet deels opgelost kunnen worden (Stoker, 2006). De ruimte tot synergie was er, maar aannemers werden beperkt aangespoord om hier actief op in te spelen. Al met al zijn er collaboratieve kenmerken te vinden binnen De Centrale As als project. Het is echter wel van belang dat lering wordt getrokken uit bepaalde misstanden.

Zoals te zien is in figuur 5 heb ik door opgedane kennis van de theorie en de interviews kenmerken van collaboratieve in verband met elkaar gebracht ter verduidelijking van de wisselwerking tussen kenmerken. Vertrouwen, synergie en complexiteit zijn hier respectievelijk de belangrijkste input, output en situationele factor. Het behalen van synergie en het kunnen behappen van complexiteit is één van de uitgangspunten van integrale ruimtelijke planning (Heeres et al., 2012). Daarnaast is zoals eerder gezegd is vertrouwen van groot belang in een collaboratieve samenwerking (Edelenbos & Eshuis, 2011). Vertrouwen werkt uiteindelijk door tot een faciliterende factor voor synergie-effecten en een verlaging van de complexiteit in een project.



Figuur 5, verbanden tussen kenmerken van collaboratieve governance

Als er gekeken wordt naar deelvraag 4 is te zien dat toepassing van een collaboratieve samenwerking zich vooral laat zien in een hogere ruimtelijke kwaliteit van De Centrale As. Er zijn hierdoor meer mogelijkheden tot het aansturen op ruimtelijke synergievoordelen en het oplossen van ruimtelijke impasses (Buuren et al. 2012). Het verplaatsen van de geplande locatie van het aquaduct nabij Burgum en het oplossen van het verschil in verwachtingen bij deelcontract Noord 1 zijn hier voorbeelden van. Tekortkomingen in de collaboratieve samenwerking vertalen zich ook naar de ruimte. Misstappen in reflectie en inclusie zorgden voor problemen in de overeenstemming tussen uitvoerders en onderhoud en beheerorganisaties. Daarnaast had transparantie en kortere lijnen tussen de GOC en de aannemerij aan de ene kant en de architect aan de andere kant kunnen zorgen voor een hogere esthetische waarde van kunstwerken.

Met de laatste deelvraag heb ik gekeken of integrale ruimtelijke planning van toegevoegde waarde is geweest bij het project De Centrale As. Alle geïnterviewden en documenten wijzen erop dat bij een project met de karakteristieken van De Centrale As het zeker van toegevoegde waarde is. Dit had voornamelijk te maken met de toepasselijkheid van integrale ruimtelijke planning op complexe projecten (Heeres et al., 2012). Meerdere bestuurslagen, verscheidene ambtsperioden, een zeer betrokken bevolking zijn en een lange doorlooptijd zijn een greep uit aspecten die hebben bijgedragen aan de complexiteit van dit project. Daarnaast spreken alle geïnterviewden, ondanks hier en daar kritiek, over een geslaagd project waar ze trots overheen rijden.

De bespreking van de deelvragen leidt hiermee als overkoepelende conclusie naar het beantwoorden van de hoofdvraag; *In hoeverre is er sprake van integrale ruimtelijke planning binnen het project De Centrale As?* Kort gezegd; de gedachte van integrale noodzaak was er bij dit project, de collaboratieve samenwerking en ruimtelijke invulling daarvan gingen overwegend goed, maar soms zijn er steken laten vallen. Deze misstappen maar ook de synergiën waren terug te zien in de ruimte; de resulterende ruimtelijke kwaliteit is goed, maar had hoger kunnen zijn. Met uitzondering van complexiteit en dynamiek & flexibiliteit zijn de door mij opgezette kenmerken terug te vinden in het project. Echter wel in verschillende mate en soms missen aspecten van de kenmerken. Het omliggende gebied is er in ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid sterk op vooruitgegaan, op een manier die mogelijk zonder toepassing van integrale ruimtelijke planning niet haalbaar was geweest. Het kan dus zeker als een integraal project gezien worden, maar met een kanttekening. Het is te hopen en eigenlijk ook te verwachten dat deze kanttekening mee genomen wordt in toekomstige integrale projecten.

Bevindingen en de daaruit opgemaakte lering van dit onderzoek kunnen van toepassing zijn in het, zich nog steeds sterk ontwikkelende, veld van integrale ruimtelijke planning. Nu is dit onderzoek wel beperkt door de kleinschaligheid. Daarnaast is juist bij integrale ruimtelijke planning elk project en de uitdagingen erbij sterk contextafhankelijk (Heeres et al., 2012). Toch zouden de gepresenteerde thema's en het resulterende model bij andere projecten van waarde kunnen zijn. Om toch die contextafhankelijkheid mee te nemen en te kunnen vergelijken zou een onderzoek gebaseerd om meerdere cases een uitkomst kunnen zijn. Verder is het belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar hoe er in een integrale situatie moet worden omgegaan met continue dynamiek. Het inspelen op verandering en verjaring en tegelijkertijd flexibiliteit vasthouden is een lastig punt wat in dit onderzoek naar voren is gekomen.

Literatuurlijst

Ansell, C., Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. J Public Adm Res Theory 2008; 18 (4), 543-571.

Buuren, A., Boons, F., & Teisman, G. (2012). *Collaborative Problem Solving in a Complex Governance System: Amsterdam Airport Schiphol and the Challenge to Break Path Dependency*. Systems Research And Behavioral Science, 29 (2), 116-130.

De Centrale As (2012). *Wat is gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 16-03-2017 via <http://www.decentrales.nl/gebiedsontwikkeling/wat-is-gebiedsontwikkeling>. Leeuwarden: provincie Friesland.

Edelenbos, J., Eshuis J. (2011). *The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes*. Administration & Society, 44 (6), 647-674.

Galjaarddag (2017). *De Centrale As/ Foarút Oer De As*. Geraadpleegd op 20-05-2017 via <http://galjaarddag.nl/exhibitors/foarut-oer-de-as-openingsprogramma-van-de-centrale-as/>. Den Haag: Logeion.

Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: Development of national highway networks in a local spatial context* [Groningen]: Rijksuniversiteit Groningen.

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

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: London.

Nieuwe Dokkumer Courant (2016). *Kom zaterdag 24 september fietsen en wandelen op De Centrale As*. Geraadpleegd op 27-05-2017 via <http://www.nieuwedockumercourant.nl/nieuws/49338/kom-zaterdag-24-september-fietsen-en-wandelen-op-de-centrale-as/>. Dokkum: gemeente Dongeradeel.

Priemus, H. (2007). *System Innovation in Spatial Development: Current Dutch Approaches*. European Planning Studies, 15 (8), 992-1006.

Projectbureau De Centrale As (2016). *Folder gebiedontwikkeling definitief*. Geraadpleegd op 29-3-2017 via <http://www.decentrales.nl/assets/>.

Projectbureau De Centrale As (2012). *Tracékaart november 2012*. Geraadpleegd op 05-06-2-17. Via http://www.decentrales.nl/assets/pdf/Tracekaart/Tracekaart_november2012.pdf.

Stoker, G. (2006). *Public Value Management*. The American Review of Public Administration, 36 (1), 41-57.

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

Struiksmá, H., T. Tillema (2009), *Planning van rijkswegen: van lijn- naar gebiedsopgave*, Plandag, Brussel, 7 mei.

Sytze Visser advies (2016). *De centrale as, een nieuwe weg in noordoost Fryslân*. Geraadpleegd op 27-05-2017 via http://sytzevisser.nl/?portfolio_page=centrale-as. Leeuwarden: gemeente Leeuwarden.

van Tatenhove, J.P.M., Hajer, M.A., Laurent, C. (2004) *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Rapport 500013004/2004. Amsterdam: Milieu en Natuur Planbureau RIVM.

Van Tatenhove, J. (2003). *Multi-Level Governance and the 'institutional void': the interplay between front stage and backstage politics*. Paper presented at Workshop 21 'Assessing Emergent Forms of Governance: European Public Policies Beyond the 'Institutional Void'', ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Edinburgh.

Triple Bridge (2014). *Rapportage Intervisie Gebiedsgerichte Aanpak Complexe Infrastructurele Projecten*. 20 januari 2014 (definitief). Utrecht.

VROM (2006). *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling, Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*. Den Haag.

Bijlagen

Lijst van afkortingen

VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

ONOF: Ondernemersfederatie Noordoost Friesland

GOC: Gebiedsontwikkeling commissie

LBF: Landschapsbeheer Friesland

Interviewguide

Gezien de semigestructureerde aard van mijn interviews zal ik per thema/deelvraag een aantal onderwerpen aanstrepen in mijn vragen. Het inhoudelijke deel zal ik beginnen met algemene vragen over de persoon en zijn of haar rol in het project. Voordat het inhoudelijke deel van start gaat zal ik een introductie geven van mijzelf, mijn onderzoek en de structuur van het interview.

Geïnterviewden

Overkoepelende instantie of taak	Individuele verantwoordelijkheid
Provincie Friesland	- Projectleider van De Centrale As - Omgevingsmanager van De Centrale As
Aannemerij	- Hoofduitvoerder van Mobilis TBI (Onderdeel van aannemerscombinatie Nije Daam) - Projectmanager van Heijmans integrale projecten
Externe belangenorganisatie vertegenwoordigt bij de planvorming	- Afgevaardigde van landschapsbeheer Friesland en lid van de gebiedsontwikkeling commissie
Externe belangenorganisatie	- Secretaris en de voorzitter van de Ondernemers Federatie Noordoost Friesland

Draaiboek inleiding

- Geïnterviewde persoon bedanken voor de medewerking.
- Ik stel mezelf voor.
 - Derdejaars technische planologiestudent.
 - Bezig met mijn bachelor scriptie met het project De Centrale As als casestudie.
- Daarmee richt ik me voornamelijk op hoe integraal het project nu eigenlijk is en wat dat bepaalt.
- Ik vermeld dat het doel van dit interview is om een inkijk te hebben in integrale ruimtelijke planning en samenwerking in de praktijk.
- Ik vraag nogmaals of het interview mag worden opgenomen en geef aan dat de geïnterviewde altijd terug mag komen op zijn of haar uitspraken of deze mag nuanceren.
- Ik vermeld dat de gegevens zullen worden uitgeschreven om hier conclusies uit te trekken.
- Ik vermeld hoe het interview eruit zal zien.
 - Vragen omtrent drie belangrijke thema's.

Algemeen

- Wat is uw rol bij het project De Centrale As (geweest)?
 - Vanuit welke organisatie bent u betrokken geweest bij De Centrale As
 - Wat waren uw verantwoordelijkheden?
 - Op welke manier bent/was u verbonden met de samenwerking binnen het project?
 - Hoe lang bent u verbonden geweest bij het project?
 - Wat is uw ervaring op het gebied van integrale ruimtelijke planning?

Thema - Governance implementatie

Deelvraag 3. Welke kenmerken van collaboratieve governance zijn in de samenwerking binnen het project De Centrale As opgenomen?

Met welke kernwoorden zou u het onderdeel van de samenwerking waar u betrokken bij bent (geweest) omschrijven?

- Vind u dat de samenwerking goed verlopen is?
 - Wat ging er goed en wat ging er slecht?
- Is de structuur van de samenwerking binnen het project veranderd door de tijd?

-Merkte u dat binnen de samenwerking er sprake was van vertrouwen tussen alle betrokken partijen?

-Was de samenwerking en de genomen beslissingen transparant tegenover betrokkenen bij de samenwerking en de buitenwereld?

-Wat zou u in het vervolg anders doen?

-Waarom zou u dit in het vervolg anders doen?

Thema - Van governance naar de ruimte

Deelvraag 4. Zijn uitkomsten van collaboratieve governance terug te zien in de ruimte bij het project De Centrale As?

-Laten successen behaald in de samenwerking zich in de praktijk zien?

-Zijn ruimtelijke impasses opgelost door constructieve gesprekken aan te gaan?

-In hoeverre komt de ruimtelijke praktijk overeen met de opgezette plannen?

-Zijn bij deze overgang problemen opgetreden?

-En zo ja, heeft u voorbeelden.

Thema – legitimiteit

Deelvraag 5. In hoeverre is een integrale aanpak waarde toevoegend bij het project De Centrale As?

-Wat is volgens u integrale ruimtelijke planning?

-Valt het project De Centrale As binnen dit integrale plaatje?

-En zo ja, waarom?

-Zou u De Centrale As ruimtelijk en bestuurlijk een complex project noemen?

-Heeft deze integrale aanpak waarde toegevoegd aan het project?

-Is er bijvoorbeeld sprake geweest van synergie tussen ontwikkeling van infrastructuur en gebiedsontwikkeling?

-En zo ja, heeft u voorbeelden?

Afronding

-Bedanken voor de medewerking.

-Ik zal nu dit opgenomen gesprek uitschrijven en in combinatie met andere uitgeschreven interviews gebruiken om de deelvragen van mijn onderzoek te beantwoorden.

-De dingen die u gezegd heeft mag u altijd nog nuanceren.