



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De opgave voor brede integrale mobiliteitsprojecten

Een zoektocht naar drivers voor de toepassing van een
opgavegerichte benadering in mobiliteitsprojecten.

Koen Hondebrink

2015



rijksuniversiteit
groningen

Master Thesis

27 augustus, 2015

Koen Hondebrink

Studentnummer: s1872877

M.Sc. *Environmental Infrastructure Planning*

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

2014 – 2015

koenhondebrink@hotmail.com

Begeleider(s) Rijksuniversiteit Groningen:

W. Leendertse

J. Arts

Begeleider Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

E. de Kler

Voorwoord

Kantelpunten, iedereen heeft met ze te maken. Kantelpunten kunnen zowel positief als negatief van aard zijn. Of het nou kantelpunten in een project zijn of kantelingen op persoonlijk vlak. Voorliggend afstudeeronderzoek behoort tot één van mijn grootste persoonlijke kantelpunten. Een kantelpunt waarbij mijn studententijd wordt afgesloten en een nieuwe wereld voor mij open gaat.

Na mijn bachelor Sociale Geografie & Planologie heb ik er bewust voor gekozen om Environmental Infrastructure Planning (EIP) te gaan volgen. Na verloop van tijd wilde ik vanuit de praktijk kennismaken met het werkgebied van mijn studie. Er volgde een meeloopstage bij ARCADIS. Vervolgens heb ik de kans gekregen om mijn afstudeeronderzoek bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu te schrijven. Door het schrijven van mijn thesis te combineren met een meeloopstage bij de projectenpool heb ik mijn horizon weten te verbreden en ben ik bovendien een bijzonder leuke ervaring rijker.

Ook gedurende het afstudeeronderzoek zijn er een veelvoud aan kantelpunten de revue gepasseerd. Zo is het eindproduct in alle opzichten anders dan het beeld dat ik bij de start van mijn onderzoek voor ogen had. Tijdens de start lijkt je het onderwerp binnen 'no-time' onder de knie te krijgen. Echter wordt gaandeweg pas duidelijk hoeveel je eigenlijk nog *niet* weet over het onderwerp. Naast kantelpunten heb ik dus ook te kampen gehad met dreigende vastlopers; moeizame momenten waardoor ik dreigde te verstikken in de complexiteit van het onderwerp. Achteraf gezien hebben deze situaties juist een positieve werking gehad op het vervolg. Iets wat ook in dit onderzoek zichtbaar zal worden..

Zonder begeleiding zou het nooit zijn gelukt om tot dit resultaat te komen. Daarom wil ik mijn begeleiders Wim Leendertse (RUG) en Esther de Kler (IenM) in het bijzonder bedanken! Sinds de start in februari stonden zij altijd garant voor scherpe feedback en hebben ze moeiteloos al mijn vragen weten te beantwoorden. Bovendien was er nooit sprake van tegenstrijdige feedback, waardoor ik altijd in dezelfde/juiste richting ben geduwd.

Tot slot wil ik de geïnterviewden en deelnemers van de focusgroep bedanken. Zonder hun inzichten zou ik nooit tot een gedegen dataverzameling zijn gekomen. Veel leesplezier!

Koen Hondebrink

Den Haag,

27 Augustus 2015

Samenvatting

Kernwoorden: opgavegericht, integraal, meerwaarde, transitie, kantelpunten, gelijkwaardige samenwerking, planningsproces, 'Meer Bereiken'.

In 2012 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de ambitie uitgesproken om mobiliteitsvraagstukken 'anders' te benaderen. In de nieuwe benadering ligt de nadruk op gelijkwaardige samenwerking. De traditionele aanpak, waarbij 'in Den Haag bedachte oplossingen' worden geïmplementeerd blijkt ontoereikend door diverse maatschappelijke trends en ontwikkelingen.

Probleemstelling

Met de programma's 'Vernieuwing van het MIRT', 'Meer Bereiken' en 'Beter Benutten' wordt vormgegeven aan de nieuwe benadering. Hierbij verschuift de focus van 'problemen op de infrastructuur' naar 'opgaven/kansen in het gebied'. De constatering is echter dat de transitie naar een opgavegerichte benadering niet overal even soepel verloopt. Blijkbaar bepaalt 'iets' in de context van project X dat het verder gaat in deze brede integrale aanpak dan project Y.

Methode

In dit onderzoek wordt de procesgang van twee brede integrale projecten geanalyseerd, te weten het 'Zuidasdok' en 'de nieuwe Afsluitdijk'. Door verscheidene ontwikkelingen kantelt het proces in beide casestudies naar een smalle traditionele aanpak. Per casestudie wordt een transitietabel opgesteld met daarin een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de procesgang. Voorliggend onderzoek zoekt naar de drivers achter deze kantelpunten. In de uitwerking van de casestudies staat de transitiegedachte centraal. Afsluitend presenteert dit onderzoek condities die het gebruik van een opgavegerichte benadering stimuleren.

Belangrijkste conclusies

- Benader mobiliteitsvraagstukken ook echt vanuit opgaven.
- Zorg voor voldoende enthousiasme en commitment bij de deelnemende partijen.
- Openheid, transparantie en communicatie zijn essentieel voor een gedegen samenwerking.
- Focus op gemeenschappelijke doelen die vanuit verschillende belangen zijn ingestoken.
- Er is meer aandacht gewenst voor de informele relatie tussen partijen.
- Het Rijk moet zich kwetsbaarder opstellen.
- Organiseer projecten dichter tegen bestuurders aan.
- 'Never spoil a good crisis'.

Inhoudsopgave

1	Introductie	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Oplossingsgericht versus opgavegericht	3
1.3	Probleemstelling.....	6
1.4	Doelstelling	10
1.5	Vraagstelling.....	10
1.6	Relevantie en actualiteit	11
1.7	Leeswijzer.....	12
2	Theoretisch kader.....	15
2.1	Systeemtransities.....	15
2.2	Transities en tijd	17
2.3	Transities en schaal	19
2.3.1	Transitietabel.....	21
2.3.2	Transities en werking.....	23
2.4	Transities en de transitiepaden	25
3	Methode van het onderzoek.....	29
3.1	Casestudies	29
3.1.1	Selectie casestudies.....	30
3.1.2	Casestudies in relatie tot transities.....	31
3.1.3	Verantwoording dataverzameling.....	31
3.2	Onderzoeksstrategie	32
3.2.1	Dataverzameling fase 1 – Literatuuronderzoek.....	34
3.2.2	Dataverzameling fase 2 – Diepte interviews	35
3.2.3	Uitwerking casestudies.....	35
3.2.4	Analysefase 1	37
3.2.5	Dataverzameling fase 3 – focusgroep	38
3.2.6	Analysefase 2	38
4	Casestudie ‘Zuidasdok’	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Kantelpunten het ‘Zuidasdok’	41
4.3	Transitietabel van het ‘Zuidasdok’	43
4.4	Procesganganalyse: onvolledige transities	45
4.5	Procesganganalyse: volledige transities.....	50

5	Casestudie ‘de nieuwe Afsluitdijk’	61
5.1	Inleiding.....	61
5.2	Kantelpunten ‘de nieuwe Afsluitdijk’	62
5.3	Transitietabel van ‘de nieuwe Afsluitdijk’	63
5.4	Procesganganalyse: onvolledige transities	65
5.5	Procesganganalyse: volledige transities.....	68
6	Synthese van de casestudies.....	75
6.1	Synthese van de data	75
6.1.1	‘Gemeenschappelijke belangen bestaan niet’	75
6.1.2	‘Aller ogen zijn gericht op Kwatta’s ’	76
6.1.3	‘Historie wordt niet vergeten’	77
6.1.4	‘Het mopje van de olifant en de muis’	79
6.1.5	‘De wortel en de stok’	80
6.1.6	‘Schotten in de budgettering’	80
6.2	Opzet focusgroep	82
7	Analyse.....	83
7.1	Thema 1 – Gemeenschappelijke belangen	83
7.2	Thema 2 – De rol van bestuurders	84
7.3	Thema 3 – Historie wordt niet vergeten	87
7.4	Thema 4 – De samenwerking met IenM	88
7.5	Thema 5 – Vastlopers en dreigementen	90
7.6	Thema 6 – Schotten in de budgettering.....	91
8	Beantwoording deelvragen	92
8.1	Beantwoording deelvraag 1	92
8.2	Beantwoording deelvraag 2.....	93
8.3	Beantwoording deelvraag 3.....	95
8.4	Beantwoording deelvraag 4.....	96
9	Conclusie	98
10	Discussie en reflectie	103
11	Literatuurlijst.....	106
Bijlage I.	Lijst met geïnterviewden	112
Bijlage II.	Deelnemers focusgroep.....	113
Bijlage III.	Contextuele kader	114
Bijlage IV.	Analyse focusgroep	125

Lijst met tabellen

- Figuur 1 - Waardeverlies door vechtend onderhandelen en waardecreatie door samenwerkend onderhandelen.
- Figuur 2 - Maatschappelijke trends en haar effecten op de infrastructuurplanning.
- Figuur 3 - Schematische weergave 'van binnen naar buiten' denken (A) en 'van buiten naar binnen' denken (B).
- Figuur 4 - Mijlpalen met een stimulerende werking in relatie tot een opgavegerichte benadering.
- Figuur 5 - Schotten in de budgettering wijzen op een sectorale indeling.
- Figuur 6 - Leeswijzer.
- Figuur 7 - (a) Volledige transitie. (b) Onvolledige transitie.
- Figuur 8 - Meerlaagse perspectief bestaande uit landschap, regimes en niches.
- Figuur 9 - Transitietabel op basis van het contextuele kader (Bijlage III).
- Figuur 10 - Schematische weergave van het transitieproces.
- Figuur 11 - Reproductiepad.
- Figuur 12 - Transformatiepad.
- Figuur 13 - De-alignmentpad.
- Figuur 14 - Technologische vervangingswaarde.
- Figuur 15 - Reconfiguratiepad.
- Figuur 16 - De waarde van contextuele kennis voor het leerproces.
- Figuur 17 - Het onderzoeksmodel.
- Figuur 18 - Stappenplan uitwerking casestudies.
- Figuur 19 - Links, het beoogde 'Zuidasdok'. Rechts, de huidige situatie.
- Figuur 20 - 'Zuidasdok': overzicht kantelpunten.
- Figuur 21 - Transitietabel 'Zuidasdok'.
- Figuur 22 - 'Zuidasdok': Reconfiguratiepad.
- Figuur 23 - 'Zuidasdok': Transformatiepad.
- Figuur 24 - 'Zuidasdok': Technologisch vervangingspad.
- Figuur 25 - 'Zuidasdok': De-alignmentpad.
- Figuur 26 - Links, een impressie van het resultaat. Rechts, de eerste ideeën van het 'Zuidasdok'.
- Figuur 27 - Links, de Afsluitdijk in haar huidige vorm. Rechts, een sfeerimpressie van innovatieve ontwerpen voortkomend uit de marktverkenning.

- Figuur 28 - 'De nieuwe Afsluitdijk': overzicht kantelpunten.
- Figuur 29 - Transitietabel 'de nieuwe Afsluitdijk'.
- Figuur 30 - 'De nieuwe Afsluitdijk': Transformatiepad.
- Figuur 31 - 'De nieuwe Afsluitdijk': Technologische vervangingswaarde.
- Figuur 32 - Samenwerking als stappenplan.
- Figuur 33 - Decentralisatie als (tussen)stap richting de opgavegerichte benadering.
- Figuur 34 - Evolutie in mobiliteitsbeleid gecombineerd met de integratie tussen ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning.
- Figuur 35 - Mijlpalen met een stimulerende werking in relatie tot een opgavegerichte benadering.

Lijst met afkortingen

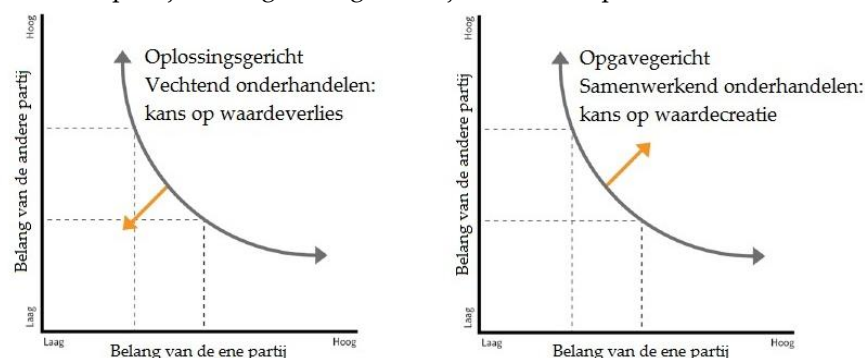
DG	Directeur-Generaal
IenM	het ministerie van Infrastructuur en Milieu
IF	Infrastructuurfonds
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteit
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en transport
NIMBY	Not In My Backyard
NoMo	Nota Mobiliteit
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OV	Openbaar Vervoer
PPS	Publiek Private Samenwerking
RO	Ruimtelijke ordening
RVW	Raad voor Verkeer en Waterstaat
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
V&W	het ministerie van Verkeer en Waterstaat
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VRO	Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WNF	Wereld Natuur Fonds

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Sinds 2010 stuurt het ministerie van Infrastructuur en Milieu op een vernieuwde benaderingswijze van mobiliteitsknoelpunten. In de traditionele werkwijze worden knoelpunten op snelwegen middels modellen aangeduid. Deze knoelpunten worden dan doorgaans verholpen met 'extra asfalt'. In de toekomst staat de opgave binnen een gebied centraal. Want waarom is het knoelpunt nou eigenlijk ontstaan? Door welke factoren binnen andere ruimtelijke domeinen dan 'bereikbaarheid' wordt het knoelpunt beïnvloed? 'Vernieuwing van het MIRT', 'Meer Bereiken' en 'Beter Benutten' zijn programma's die de koerswijziging naar een brede integrale aanpak onderstrepen. Bij de nieuwe benaderingswijze ligt de nadruk op gelijkwaardige samenwerking tussen het Rijk, medeoverheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen (IenM, 2013a) waarbij breder wordt gekeken dan naar infrastructurele oplossingen an sich. Een verdere uitwerking van de programma's volgt in een later stadium van het onderzoek.

In de brochures van de bovengenoemde programma's wordt vaak gesproken over het creëren van meerwaarde die tot stand moet komen door intensieve samenwerking (IenM, 2013a). Hiermee wordt afgeweken van de traditionele 'parent-child relatie', waarbij het Rijk als 'ouder' kon bepalen over de oplossing die in de regio (het kind) zou worden geïmplementeerd. (Van Eekelen, et al., 2013). Door de daaropvolgende wellesnietesdiscussies is van een effectieve planning geen sprake. Van Eekelen et al. (2013) noemen dit 'vechtend onderhandelen' waarbij de best haalbare oplossing wordt gevonden in een compromis waar beide partijen niet gelukkig mee zijn, er is dus sprake van waardeverlies.



Figuur 1 – Waardeverlies door vechtend onderhandelen en waardecreatie door samenwerkend onderhandelen. (Bron: Van Eekelen et al., 2013).

Door samenwerking in een 'adult-adult relatie' neemt de kans op waardecreatie toe. 'Samenwerkend onderhandelen' heeft als doel "de taart te vergroten voordat deze wordt verdeeld" (Van Eekelen et al. 2013). Het bovenstaande sluit naadloos aan op het door het Rijk geformuleerde doelstellingen; zoek niet direct naar oplossingen. Werk visies en wensen van de deelnemende partijen uit tot een gedeelde ambitie. Wanneer er sprake is van een –breed gedragen- stip op de horizon, kan in een later stadium de vertaalslag worden gemaakt naar oplossingen om de ambitie ook daadwerkelijk te verwezenlijken.

In de nieuwe benaderingswijze staat dus niet de oplossing maar de opgave centraal, daarom duid ik de nieuwe benaderingswijze aan als 'opgavegerichte benadering'. De traditionele benaderingswijze wordt in het vervolg als 'oplossingsgerichte benadering' getypeerd. Uitgangspunt van de opgavegerichte benadering is de creatie van meerwaarde wanneer de partijen vanaf een vroeg stadium 'de koppen bij elkaar steken' en samenwerkend onderhandelen (zie figuur 1).

De A2 bij Maastricht wordt vaak als voorbeeld genomen; de opgave zat in de A2 die als een ware barrière ervaren werd omdat de snelweg recht door Maastricht liep. Een oplossing werd gevonden in ondertunneling van de A2, waar vervolgens grootschalige gebiedsontwikkeling kon plaatsvinden op de percelen die beschikbaar kwamen als gevolg van de ondertunneling (Van Valkenburg, Lenferink, Nijsten, & Arts, 2008). Een infrastructurele ingreep is zodoende gecombineerd met ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, een zogenoemde win-winsituatie of meerwaardecreatie.

Voorliggend onderzoek gaat dieper in op de 'opgavegerichte benadering'. Wat zijn ware drijfveren om een project succesvol opgavegericht te benaderen. En waar liggen de heikele punten?

1.2 Oplossingsgericht versus opgavegericht

De volgende paragraaf staat in het teken van de tegenbeelden 'oplossingsgerichte benadering' en 'opgavegerichte benadering'. In deze paragraaf worden beide benaderingen grondig uitgewerkt.

Infrastructuurplanning als oplossingsgerichte benadering

Vanaf de opkomst van automobilititeit heeft het Rijk een krachtig centraal gestuurd instrumentarium ontwikkeld om Nederland te kunnen voorzien van een solide rijkswegennet. Struiksma et al. (2008) omschrijven deze top-down aanpak als lijnbenadering omdat fysieke lijnen van A naar B werden getrokken door middel van een geïsoleerde planningsactiviteit. Daarnaast stellen zij dat het sectoraal afgebakende instrumentarium louter gefocust is op het inpassen van mobiliteitsgerichte oplossingen. De benadering heeft weinig aandacht voor overige processen in de omgeving, wat op functiescheiding duidt. Door de jaren heen leidt de lijnbenadering met haar inpassingmaatregelen in toenemende mate tot maatschappelijke weerstand en de hieraan gelieerde vertragingen en kostenoverschrijdingen (RVW, 1998). In mijn onderzoek noem ik dit de oplossingsgerichte benadering.

Oplossingsgerichte benadering

In de sectorale benadering staat infrastructuur centraal. Het kan worden omschreven als een sturingsgerichte planning uitgeoefend door technisch gedreven deskundigen (Booth & Richardson, 2001) met het faciliteren van mobiliteitsbehoeften als primair doel, meestal door middel van wegwitbreiding. De beschreven aanpak wordt dikwijls aangeduid als oplossingsgericht omdat door middel van 'predict and provide' wordt toegewerkt naar een vastgesteld traject ofwel 'fixed-route' (Nijkamp & Blaas, 1994). Naast het faciliteren van de mobiliteitsbehoeften speelt het wegnemen van de hierdoor ontstane hinder een belangrijke rol in de lijngerichte benadering (RVW, 1998 in Arts, 2007). Bovendien is er sprake van een 'Adult-Child' relatie tussen het Rijk en de regio.

Kenmerken: Top-down, sectoraal, beschermingsgericht, oplossingsgericht, inpassing en mitigatie

Geerlings, Shiftan en Stead (2012) onderscheiden drie ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het tekortschieten van centraal gestuurde planning. Ten eerste worden de problemen en relatie met de samenleving complexer. Ten tweede groeit het aantal actoren binnen de besluitvorming en ten derde groeit de onderlinge interactie tussen infrastructuur en ruimtelijke functies. De invloed van contextuele factoren rondom planning is door de jaren heen dus sterk gegroeid; conflicterende ruimtelijke belangen worden beter zichtbaar en de rol van burgers en de politiek binnen het planningsproces is veranderd. Arts (2007) gaat

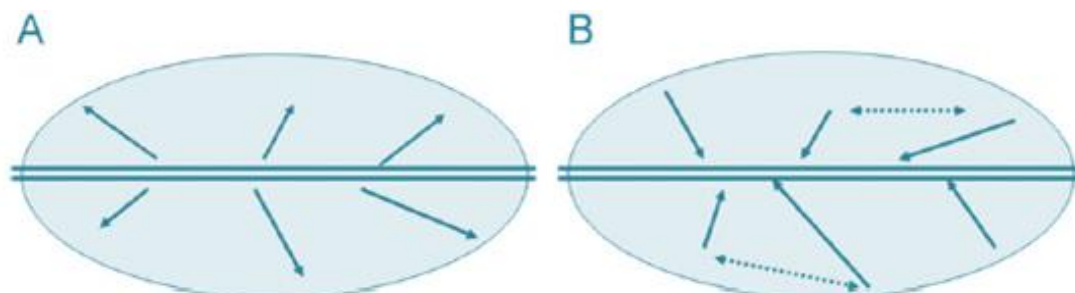
dieper in op de complicerende factoren. Hij definieert drie trends die verantwoordelijk zijn voor de toenemende complexiteit. Zelf heb ik hier een vierde aan toegevoegd:

Factor	Beschrijving
Toenemende belangen onder de betrokkenen	De tegengestelde belangen leiden tot meer conflicten. De conflicten kunnen over de infrastructuur zelf gaan, maar ook over de effecten van de infrastructuur zoals geluids-, gezondheids- en veiligheidsaspecten.
Toenemende schaarste aan ruimte	Nederland als dichtbevolkt land met een grote transportsector. De aanleg van infrastructuur neemt ruimte in beslag met concurrerende ruimteclaims als gevolg.
Veranderende rollen van het Rijk en overige partijen	Decentralisatie, publieke samenwerking en samenwerking met de markt vraagt om gedragsverandering.
Herontwikkeling in plaats van nieuwbouw	De focus is verlegd van het aanleggen naar het onderhouden/herontwikkelen van bestaande infrastructuur. Nieuwbouw maakt plaats voor vervanging- en organisatorisch gerelateerde vraagstukken.

Figuur 2 – Maatschappelijke trends en haar effecten op de infrastructuurplanning (Eigen bewerking op basis van Arts, 2007).

Als gevolg heerst er een groeiende overtuiging dat het klassieke sturingsgerichte planningsinstrumentarium gelimiteerd is aan haar doelbereik (Struiksmā, Tillema, & Arts, 2008; Geerlings, Shiftan & Stead, 2012). De sectorale benadering met gescheiden functies is niet langer in staat om complexe vraagstukken te pareren. Mede om deze reden heerst momenteel de behoefte om de legitimiteit van rijksinfrastructuurplanning te reconstrueren in een vorm die rekening houdt met de toenemende economische-/politieke-/sociale setting, zonder terug te slaan op louter technische oplossingen (Booth & Richardson, 2001).

Volgens Struiksmā et al. (2008) is een bredere scope voor infrastructuurprojecten gewenst, waarin behoefte is aan een meer inclusieve planningsbenadering in relatie tot actoren, tijd en ruimte. Door verbreding van de scope worden infrastructuur en de omgeving niet langer als afzonderlijke onderdelen gezien. Concluderend is er vraag naar alternatieve denk- en werkwijzen die een antwoord hebben op de hedendaagse complexe vraagstukken.



Figuur 3 – Schematische weergave ‘van binnen naar buiten’ denken (A) en ‘van buiten naar binnen’ denken (B) (Bron; Heeres et al., 2012)

Infrastructuurplanning als opgavegerichte benadering

Struiksmā et al. (2008) spreken over een paradigma verandering binnen de hedendaagse infrastructuurplanning. Een paradigma¹ verschuiving van de oplossingsgerichte benadering naar een opgavegerichte benadering, waarbij “infrastructurele en ruimtelijke doelen worden gecombineerd” (Heeres & Tan, 2011, p.2) en waarbij de sociale omgeving beter bij de planvorming betrokken wordt (Maloir, Tillema, & Arts, 2009). In deze benadering staat infrastructuur niet langer centraal maar wordt door een integrale bril naar verschillende functies binnen het gebied gekeken; “denk aan een gecombineerde aanleg van een woonwijk of bedrijventerrein, de ontsluiting daarvan en een oplossing voor eventuele waterproblematiek” (Hamers, Hornis, & Snellen, 2013, p.4), waar door middel van (her)ontwikkeling van een gebied gezocht wordt naar synergievoordelen tussen de functies (Heeres, Tillema, & Arts, 2012). Om deze synergie voordelen op te wekken dient er een gezamenlijke visie te worden opgesteld vanuit de invalshoeken mobiliteit, economie, landschap etc. (V&W, 2009). “In een dergelijke gebiedsgerichte benadering wordt niet meer ‘van binnen naar buiten’ gedacht (A in Figuur 3) en uitgegaan van het wegontwerp en de bijbehorende (milieu)effecten, maar gedacht in termen als ‘van buiten naar binnen’ (B in Figuur 3). Daarbij wordt uitgegaan van de behoeften en mogelijkheden die een gebied biedt en wat dat betekent voor een robuust wegontwerp” (Arts, 2007, p. 34).

Opgavegerichte benadering

In de opgavegerichte benadering staat de opgave in een gebied centraal, de oplossing wordt niet per definitie in nieuwe infrastructuur gezocht. De opgavegerichte benadering kan worden gezien als een gecombineerde ontwikkeling van infrastructurale- en gebiedsfuncties waar meerdere sectoren samenkomen en op verschillende schaalniveaus met elkaar samenwerken (IenM, 2014a). Het primaire doel is het creëren van maatschappelijke meerwaarde door middel van brede integrale oplossingen waarbij verschillende functies aan elkaar worden gekoppeld zoals wonen, werken en mobiliteit (RVW, 1998). Infrastructuur kan hierbij gezien worden als de drager van ruimtelijke ontwikkeling. Volgens Arts (2007) is er sprake van een denkwijze verandering; van beschermingsgerichte- naar een ontwikkelingsgerichte benadering waarbij het sociaal/economisch/ruimtelijk benutten van een gebied centraal staat. Deze verandering gaat gepaard met een alternatieve verhouding tussen het Rijk, regio en overige partijen waarbij gelijkwaardige samenwerking en gedeelde belangen een belangrijke rol spelen.

Kenmerken: Bottom up, integraal, gedeelde ambitie/visie/belangen, opgaven staan centraal brede blik

¹ Definitie Paradigma: Een complex geheel van opvattingen, methoden en vraagstellingen, dat de wetenschappelijke gemeenschap van een bepaald tijdvak een idee geeft van wat de belangrijke vragen zijn, en hoe die opgelost moeten worden (Encyclo)

Gesneden koek?

In de voorafgaande paragrafen zijn ontwikkelingen aangeduid die het gebruik en voortbestaan van de oplossingsgerichte benadering nagenoeg onmogelijk maken. Met de opgavegerichte benadering lijkt een koerswijziging te zijn ingezet die louter winnaars kent; gesuggereerd wordt immers dat meerwaarde gecreëerd wordt op basis van gelijkwaardige samenwerking gericht op gedeelde belangen.

Is de toepassing van de opgavegerichte benadering dan gesneden koek? Nou, niet bepaald...

In de praktijk is het binnen de projecten lastig om een overgang naar een opgavegerichte aanpak te bewerkstelligen. Schijnbaar zijn er -zowel binnen als buiten de projecten- factoren actief die een stremmende werking hebben op de opgavegerichte aanpak. Voordat we de vraagstukken op projectenniveau kunnen benaderen, is het een vereiste om eerst een beeld te vormen van het groter geheel in de zin van de beleidsmatige context. Dit brengt ons bij de vraag of binnen de (rijks)infrastructuurplanning de juiste (institutionele) kaders zijn geschapen, om een solide toepassing van een opgavegerichte aanpak überhaupt te faciliteren.

1.3 Probleemstelling

Bijlage III 'Contextuele kader' beschrijft de stapsgewijze overgang van een sectorale- naar een integrale vorm van infrastructuurplanning. Geconcludeerd kan worden dat de beleidskolommen Ruimtelijke ordening (RO) en Mobiliteit in toenemende mate aan elkaar verwant raken. Vanuit beleidsmatig oogpunt zijn grotendeels de juiste kaders geschapen voor een overgang naar de opgavegerichte benadering.

Belangrijkste constatering(en) Bijlage III

Na de uitwerking van het contextuele kader is duidelijk dat verscheidene contextuele ontwikkelingen (in)direct hebben gestuurd op een overgang naar een opgavegerichte benadering. In mijn ogen zijn vier mijlpalen te benoemen die ten grondslag liggen aan de overgang van een oplossingsgerichte- naar een opgavegerichte benadering. Figuur 4 beschrijft de belangrijkste mijlpalen. Vanuit deze invalshoek is er geen aanleiding die de moeizame implementatie van de opgavegerichte benadering op projectenniveau verklaard.

Mijlpaal	Beschrijving
Druk op de lijnbenadering	De top-down benadering zorgt voor weerstand en de daaraan gelieerde kostenoverschrijvingen. Er is behoefte aan een nieuwe, alternatieve benaderingswijze gericht op samenwerking waarbij het gebied centraal staat in plaats van infrastructuur.
Integratie RO en mobiliteit	De beleidskolommen RO en mobiliteit zijn na een langdurig stapsgewijs proces geïntegreerd. Infrastructurele vraagstukken moeten op integrale wijze met RO benaderd worden (Zie Bijlage III). Een ruimtelijke ingreep zou een mobiliteitsproblemen kunnen beperken/oplossen.
Diverse trends en ontwikkelingen	Decentralisatie, verstedelijking, veranderd gedrag, informatisering, duurzaamheid en de energieke samenleving hebben geleid tot de vernieuwing van het MIRT. Door middel van een brede blik, maatwerk en samenwerking staan voortaan opgaven en kansen in een gebied centraal.
Bezuiniging op het IF	Het afnemende budget van het infrastructuurfonds vraagt om alternatieve oplossingen die niet per definitie liggen in de kostbare realisatie/uitbreiding van nieuwe infrastructuur.

Figuur 4 – Mijlpalen met een stimulerende werking in relatie tot een opgavegerichte benadering (Bron: eigen bewerking).

Paragraaf 1.2 sluit af met de vraag of de juiste (institutionele) kaders zijn geschapen voor de toepassing van een opgavegerichte aanpak binnen de (rijks)infrastructuurplanning. Op basis van Bijlage III wordt geconstateerd dat grotendeels de juiste kaders zijn geschapen om de toepassing van een opgavengericht benadering mogelijk te maken (gebiedsagenda's; SVIR; 'Meer Bereiken'; 'Vernieuwing van het MIRT' en decentralisatie). Daarbij vormt deze constatering direct het uitgangspunt van dit onderzoek.

Toch moet enige nuance aangebracht worden op dit positieve beeld omdat de 'sectorale cultuur' nog altijd diep geworteld zit in het huidige systeem. In mijn ogen heeft dit directe invloed op de uitvoerbaarheid van de opgavegerichte benadering. Het is aannemelijk dat deze sectorale aspecten een verlamme werking hebben op de opgavegerichte benadering. Twee voorbeelden van diepgewortelde sectorale aspecten binnen het huidige systeem zijn de (1) de Tracéwet en (2) de financiering van integrale projecten.

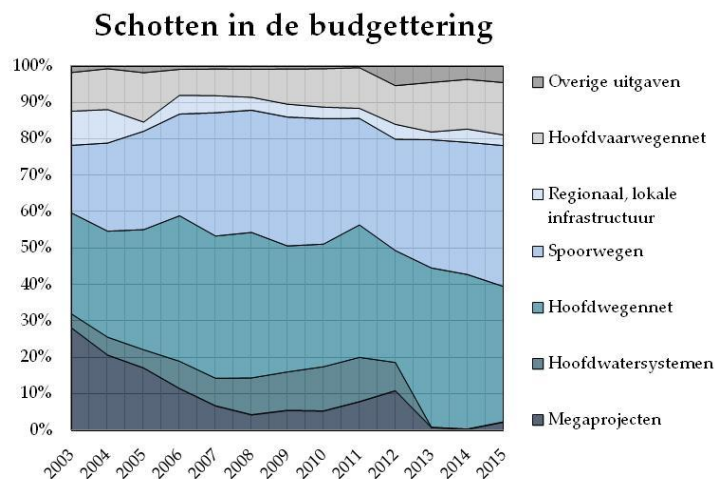
1. In 1993 is de Tracéwet in het leven geroepen. Voor 1993 bestond de besluitvorming uit een projectbesluit en een bestemmingsplan. De Tracéwet kan worden gezien als een besluitvormingskader van infrastructuur dat opgenomen is in het Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De Tracéwet stroomlijnt het planningsproces en is door het NIMBY-karakter (not in my backyard) van infrastructuurplanning sterk gecentraliseerd. Na het Tracébesluit ligt de definitieve locatie/traject/ontwerp/inpassing van de infrastructuur vast en is er nog zeer beperkte beweegruimte. Omdat de Tracéwet bindend is voor het Rijk, provincies, gemeenten en burgers worden zware eisen gesteld

aan de kwaliteit van de informatie en participatie. Zoals de naam al zegt heeft de Tracéwet alleen invloed op het tracé van de infrastructuur zelf. Het kan dus worden gezien als een sectoraal ingericht instrument met louter oog voor de effecten van de weg op het gebied ('van binnen naar buiten'). Er is hierbij dus geen sprake van 'van buiten naar binnen' denken. Op deze manier worden verschillende gebiedsfuncties niet met elkaar verenigd. (Laws, Wagenaar, & Van der Heiden, 2012).

2. De financiering van integrale projecten is problematisch. Uitgangspunt van de opgabeverichte benadering is dat gezocht wordt naar meekoppelkansen in het gebied. Als gevolg van decentralisatie zijn Provincies en gemeenten verantwoordelijk voor RO, terwijl het Rijk met de Tracéwet alleen zeggenschap heeft over de rijksinfrastructuur. Samenwerking is dus vereist om meekoppelkansen (domein van de Provincie/gemeente) te combineren met rijksinfrastructurele opgaven (domein van het Rijk). Daarnaast is het streven om ook maatschappelijke en private partijen bij de planvorming te betrekken. Doorgaans wordt vragend richting het Rijk gekeken om het plan te financieren. Maar met gelijkwaardige samenwerking wordt tevens gestreefd naar een gelijkwaardige verdeling van financiën. De vraag is hoe dit bewerkstelligd kan worden.

Ook de sectoraal afgebakende schotten in de begroting van het Rijk zijn naar mijn oordeel een belemmering voor de toepassing van een opgabeverichte benadering. Bij de opgabeverichte benadering is vrijwel altijd sprake van een ingreep in meerdere fysieke domeinen. De schotten in de budgettering vormen een

barrière voor de toepassing hiervan omdat de budgettering immers al begroot is, ofwel is vastgelegd. Door deze vastlegging is het moeilijk om met budgetten tussen deze schotten te schuiven. Als gevolg maakt dit de doelstellingen van 'Meer Bereiken' moeilijk realiseerbaar; namelijk dat de oplossing niet per definitie in de infrastructuur zelf ligt. De sectorale verdeling zoals weergegeven in Figuur 5 maakt dit mijns inziens onmogelijk.



Figuur 5 – Schotten in budgettering wijzen op een sectorale indeling. (Bron: Miljoenennota's '03 - '15)

Voorbeeld: Er is een knelpunt bij op de A1 ontstaan nabij Amersfoort. Het knelpunt doet zich voor op een rijksweg, vandaar dat er een bedrag voor het onderzoek/de oplossing wordt begroot vanuit het potje 'Hoofdwegennet'. Vervolgens wordt vanuit het potje 'Hoofdwegennet' een x aantal miljoen beschikbaar gesteld. Wanneer blijkt dat een extra station op locatie Y het knelpunt grotendeels oplost, mag dit niet vanuit het budget 'Hoofdwegennet' worden gefinancierd, terwijl het tegelijkertijd nauwelijks mogelijk is budget vrij te maken vanuit het potje 'Spoorwegen' omdat het niet bijdraagt aan een knelpunt op het spoor. Dit sterk gesimplificeerde voorbeeld maakt duidelijk dat de schotten een belemmerende werking hebben op een integrale opgavegerichte aanpak.

In 2013, na afloop van de bestuurlijke overleggen MIRT, heeft de minister van Infrastructuur en Milieu besloten om acht brede MIRT-onderzoeken te laten starten volgens het 'Meer Bereiken' gedachtegoed. Het Rijk heeft de decentrale overheden, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om de aanpak gezamenlijk vorm te geven (IenM, 2013a) Uitgangspunt van de geformuleerde aanpak is een win-winsituatie omdat theoretisch iedere deelnemer een belang heeft in de creatie van meerwaarde.

De constatering is dat samenwerking niet overall even soepel verloopt. De omslag van de traditionele aanpak (werken van probleem A naar oplossing B) naar de nieuwe werkwijze (opgavegericht en adaptief) zorgt voor de nodige problemen. Blijkbaar bepaalt 'iets' dat project X verder gaat in deze brede en integrale aanpak dan het project Y. Wat zijn die richtinggevende factoren die dat 'iets' bepalen?

Dit leidt er toe dat er niet gesproken kan worden van een harmonieuze overgang naar een opgavegerichte benadering. Dit heeft als gevolg dat het Rijk zoekende is om meer vorm te geven aan het programma 'Meer Bereiken'. Hierbij wordt op verschillende vraagstukken gestuit; Hoe kunnen belangen van partijen zodanig worden gecombineerd dat er synergie en meerwaarde ontstaat? Hoe kan vorm worden gegeven aan de onderlinge samenwerking? Hoe kunnen ruimtelijke- en infrastructurele ingrepen aan elkaar gekoppeld worden? Hoe kan naar gemeenschappelijke belangen worden gezocht? Is er überhaupt sprake van een 'win-winsituatie'? Hoe kunnen de kosten bij de dragende partijen worden verdeeld? En tot slot, hoe kan er binnen de partijen gekomen worden tot een gedeelde visie op het vraagstuk?

1.4 Doelstelling

Beantwoording van bovengenoemde vraagstukken is relevant voor de verdere ontwikkeling van 'Vernieuwing van het MIRT', 'Meer Bereiken' en 'Beter Benutten' en de hieraan gelieerde opgavegerichte benadering. Echter zijn allesomvattende antwoorden die toepasbaar zijn op alle projecten onmogelijk te formuleren; de context speelt hierbij immers altijd een belangrijke rol. De focus van het onderzoek ligt hiermee niet op de beantwoording van de vraagstukken, maar op de contextuele factoren die bepalend zijn voor kantelpunten binnen de procesgang van projecten. Voorliggend onderzoek gaat daarmee op zoek naar deze contextuele factoren, want welke contextuele factoren zijn nou bepalend voor het al dan niet gebruik van een brede opgavegerichte benadering?

Het doel van het onderzoek is om de juiste condities te scheppen die het gebruik van de opgavegerichte benadering binnen projecten faciliteren en stimuleren. Alvorens naar de condities kan worden gekeken, moeten eerst de drivers van de opgavegerichte benadering worden blootgelegd; wat zijn nou bepalende contextuele factoren binnen projecten? De bepalende contextuele factoren komen gaandeweg het onderzoek aan bod. Op basis van de contextuele factoren worden condities opgesteld.

De condities dienen als handvatten voor toekomstige projecten die volgens de nieuwe benaderingswijze worden ingestoken. Binnen projecten wordt de implementatie van een opgavegerichte benadering eenvoudiger wanneer aan de juiste condities wordt voldaan. In die zin hebben de condities een faciliterende werking op de overgang naar een opgavegerichte benadering.

1.5 Vraagstelling

De acht brede MIRT-onderzoeken zijn volgens het 'Meer Bereiken' gedachtegoed uitgevoerd en bevinden zich in een vroeg stadium van het planningsproces. Gezien het lange tijdspad ontbreekt het daarom aan projecten die volgens het opgavegerichte gedachtegoed zijn uitgevoerd.

Mede op basis hiervan analyseer ik planningsprocessen uit het verleden die overeenkomsten vertonen met de opgavegerichte aanpak. De procesgang van het 'Zuidasdok' en 'de nieuwe Afsluitdijk' worden in dit onderzoek als casestudie gebruikt en zodoende grondig geanalyseerd. Op deze manier kunnen inzichten worden verkregen uit behaalde resultaten in het verleden (Lessons Learned), die vervolgens kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de opgavegerichte benadering en de hieraan gelieerde programma's.

Kantelpunten en context

Het doel van de analyse is om kantelpunten binnen de casestudies bloot te leggen. Kantelpunten geven een omslag aan in een project, waardoor het denken en doen binnen het project verandert. Als gevolg van een kantelpunt wordt in het project een andere weg ingeslagen, waardoor het project juist méér of minder breed en integraal wordt benaderd. Een kantelpunt kan daarmee zowel een positief als negatief effect hebben op de integraliteit van een project.

Een ander belangrijk begrip voor dit onderzoek is 'context'. De kantelingen staan niet op zichzelf maar worden sterk beïnvloed door gebeurtenissen in de context. Daarom wordt in dit onderzoek over contextuele factoren gesproken.

Het doel van de analyse is om kantelpunten binnen de casestudies te vinden. Het blootleggen van kantelpunten binnen deze projecten kan in mijn ogen bijdragen aan het vergroten van de leercurve/optimaliseren van de gehanteerde opgavegerichte aanpak binnen de bovengenoemde programma's. Dit brengt ons bij de hoofdvraag van dit onderzoek:

'Welke contextuele factoren zijn bepalend voor het al dan niet gebruik van een brede opgavegerichte benadering?'

Om de bovengenoemde hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld;

1. In hoeverre valt een overgang naar de opgavegerichte aanpak in het kader van systeemtransities te begrijpen en welke factoren liggen vervolgens ten grondslag aan een transitie?
2. Welke drivers binnen de procesgang van het 'Zuidasdok' zijn van invloed op de kanteling vanaf/naar een opgavegerichte benadering?
3. Welke drivers binnen de procesgang van 'de nieuwe Afsluitdijk' zijn van invloed op de kanteling vanaf/naar een opgavegerichte benadering?
4. Welke contextuele factoren zijn bepalend voor de toepassing van een opgavegerichte benadering en hoe kunnen de juiste condities worden gekweekt voor een transitie naar een opgavegerichte benadering?

1.6 Relevantie en actualiteit

Met de opgavegerichte benadering als hoofdthema heeft dit onderzoek een actueel onderwerp in handen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is via allerlei wegen op zoek naar denk/werkwijzen die de zogenoemde transitie naar een opgavegerichte

benadering ondersteunen. Door -zoals reeds beschreven- contextuele mechanismen achter kantelpunten vast te stellen kan in de toekomst beter op deze mechanismen worden geanticipeerd; het opzoeken van positieve mechanismen en het vermijden van negatieve mechanismen.

Hierbij trek ik de parallel met systeemtransities van Rotmans en Geels. Beide wetenschappers stellen op geheel eigen wijze dat bestaande systemen (regimes) zich niet 'zomaar' laten vervangen. In deze context wordt de oplossingsgerichte benadering als systeem aangeduid. Volgens Rotmans en Geels is er druk van buitenaf nodig om bestaande systemen uit haar evenwicht te rukken. In de praktijk blijkt dit lastig omdat bestaande regelgevingen en denk-/doe-/zienswijzen zijn afgestemd op het huidige systeem. De Tracéwet en de schotten in de budgettering zijn hier voorbeelden van. In deze context zou je dus kunnen stellen dat bij voldoende druk op de oplossingsgerichte benadering een transitie aangewakkerd kan worden naar een vervangend systeem (opgavegerichte benadering). In dit onderzoek zal conform de transitiegedachte naar factoren worden gezocht die deze transitie kunnen aanwakkeren.

De koppeling tussen transitietheorieën, de opgavegerichte benadering en de uitwerking op basis van twee casestudies maakt dit onderzoek uniek. Transitietheorieën zijn niet eerder gebruikt om kantelpunten in de procesgang van infrastructuurprojecten te analyseren. Doorgaans gebeurt dit vanuit het perspectief 'governance'. Voor de uitgebreide uitwerking van transities en de case studies verwijs ik u door naar hoofdstuk 2 (Theoretisch kader) en hoofdstuk 3 (Methode van het onderzoek).

1.7 Leeswijzer

De leeswijzer dient als hulpmiddel voor het verdere verloop van het onderzoek. Het geeft een korte beschrijving per hoofdstuk en sluit af met een schematische weergave van het onderzoek.

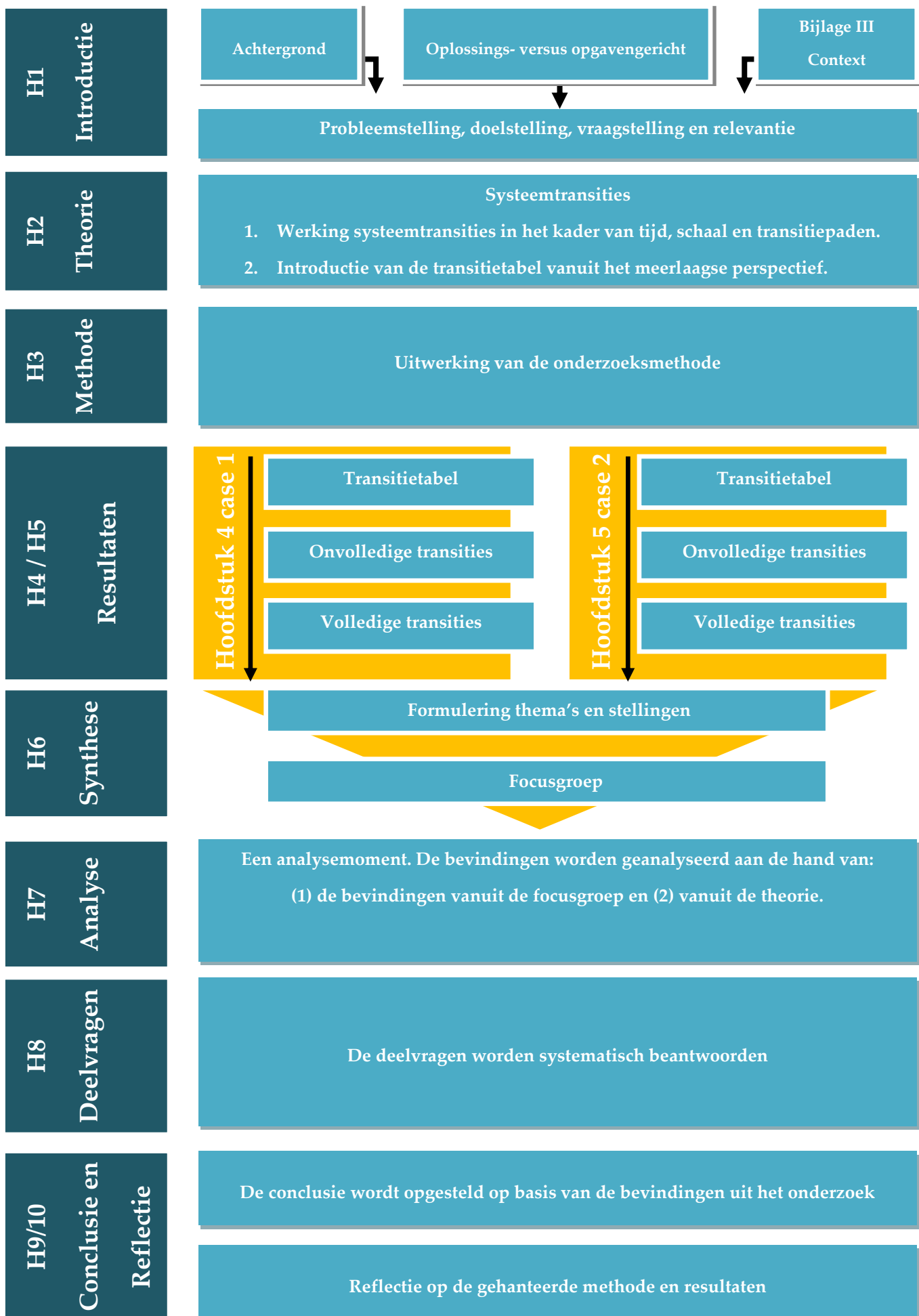
In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uitgewerkt. Het theoretisch kader staat in het teken van systeemtransities. Het hoofdstuk wordt tevens gebruikt voor de beantwoording van deelvraag 1: 'Welke factoren staan ten grondslag aan een transitie en in hoeverre valt de overgang naar de opgavegerichte aanpak te begrijpen in het kader van systeemtransities?'

Hoofdstuk 3 staat in het teken van de onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk worden de (kwalitatieve) methoden van dataverzameling nader uitgewerkt. Daarnaast worden de casestudies toegelicht. Ter afsluiting wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd.

De resultaten van de casestudies worden vervolgens in hoofdstuk 4 en 5 uitgewerkt conform het onderzoeksmodel. Vervolgens worden de belangrijkste constatering in hoofdstuk 6 'synthese' bij elkaar gebracht en herleidt tot thema's

Hoofdstuk 7 staat in het teken van de analyse. In dit hoofdstuk worden de thema's geanalyseerd aan de hand van de bevindingen vanuit de focusgroep en vanuit de theorie.

Hoofdstuk 8 beantwoordt de deelvragen. In hoofdstuk 9 wordt de conclusie geformuleerd. En tot slot wordt onderzoek in hoofdstuk 10 op kritische wijze gereflecteerd.



Figuur 6 - Leeswijzer

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uitgewerkt. Deel één richt zich op systeemtransities en beschrijft de werking van transities. In deel twee wordt de 'transitietabel' geïntroduceerd: een schematische weergave van het transitieproces. De eerder benoemde cases worden aan de transitietabel onderworpen om bepalende contextuele factoren aan te duiden binnen de (deel)transitie.

2.1 Systeemtransities

Grumwalt (2000) omschrijft transitie management als gedirigeerde incrementele planning. Deze stelling staat haaks op de bevindingen van Hansman et al. (2006), die veronderstellen dat afgeweken moet worden van het incrementele proces om de gewenste modificaties door te voeren. Een socio-technische transitie kan hier verandering in brengen. Dit onderzoek definieert een transitie als "een radicale technologische verandering van bestaande maatschappelijke systemen, zoals het beleid, de markt, consumenten, infrastructuur, cultureel en wetenschappelijke kennis" (Hoogeveen, 2014).

Vastlopende systemen

Volgens Rotmans (2005) heeft Nederland te maken met een veelvoud aan vastlopende systemen zoals de zorg, het onderwijs, de energiesector maar ook de verkeerssector wordt genoemd. Rotmans definieert vastlopende systemen als volgt: "hardnekkige problemen zijn *complex* [meervoudige oorzaken en gevolgen, strekken zich uit over meerdere maatschappelijke domeinen en schaalniveaus en zijn stevig verankerd in onze maatschappelijke structuren en instituties], *onzeker* [er zijn geen pasklare oplossingen voor, reductie van onzekerheid door meer kennis is vaak niet mogelijk en elke poging om een oplossing te creëren verandert de perceptie van het probleem], *moeilijk stuurbaar* [veel verschillende actoren met uiteenlopende belangen zijn betrokken en proberen elkaar te beïnvloeden, deze actoren zijn relatief autonoom en opereren op verschillende schaalniveaus] en *moeilijk grijpbaar* [lastig te duiden, slecht gestructureerd en onderhevig aan een sterke omgevingsdynamiek]. Rotmans (2005) noemt deze problemen een overtreffende trap van 'wicked problems' (Rittel & Webber, 1973). 'Wicked problems' worden door de volgende elementen gekenmerkt: (1) het ontbreekt aan eenduidig probleem; in feite is er

discussie over de precieze invulling van het probleem. (2) Door het ontbreken van een eenduidig probleem is de zoektocht naar oplossingen open, stakeholders hebben een belangrijke rol om het probleem in te kaderen. (3) Het probleemoplossingproces is complex door wijzigende omstandigheden (bijvoorbeeld politiek of sociaal). Tot slot (4) spelen wijzigende beperkingen een belangrijke rol; opgesteld door verscheidende stakeholders die 'komen en gaan', veelvuldig van gedachten veranderen en beperkt communiceren (Roberts, 2000). Onderstaand overzicht weergeeft kenmerken van 'wicked problems' binnen de genoemde vastlopende systemen.

- i. De gesignaleerde problemen spelen reeds langere tijd, veelal decennia lang;
- ii. Veel partijen zijn betrokken bij de aansturing van deze sectoren/stelsels, maar het sturend vermogen van de afzonderlijke partijen is betrekkelijk gering;
- iii. De verhoudingen tussen de betrokken partijen liggen goeddeels vast en er is weinig bewegingsruimte voor elk van de partijen;
- iv. Men onderhandelt doorgaans langdurig over korte termijn, incrementele veranderingen of verbeteringen van de bestaande orde;
- v. Een samenhangende visie op de lange termijn toekomst van het specifieke stelsel ontbreekt;
- vi. Er wordt al heel lang gewerkt volgens dezelfde regels met dezelfde spelers langs dezelfde lijnen binnen dezelfde structuren;
- vii. Complexiteit en daarmee samenhangende onzekerheid worden onvoldoende onderkend en voorzien door betrokken partijen;
- viii. Belangen van aanbieders wegen zwaarder dan van (eind)-gebruikers;
- ix. Werkelijke keuzevrijheid en medezeggenschap voor de (eind)gebruiker ontbreken; en
- x. Economische belangen en waarden prevaleren boven maatschappelijke belangen en waarden.

(Bron: Rotmans, 2005, p. 7)

Vrijwel alle bovengenoemde punten van toepassing zijn op de problematiek omtrent de overgang van een sectorale naar integrale vorm van infrastructuurplanning. Bijlage III' beschrijft de negatieve gevolgen van de sectoraal ingerichte beleidskolom vanaf de jaren '70 (i). Sinds de opkomst van decentralisatie stijgt het aantal betrokken partijen, maar de verhoudingen tussen deze partijen liggen grotendeels vast (ii en iii). Doorgaans wordt er binnen het planningsproces langdurig en moeizaam onderhandeld en wordt er lang volgens dezelfde regels en met dezelfde spelers gewerkt (iv en vi), waarin de belangen van de

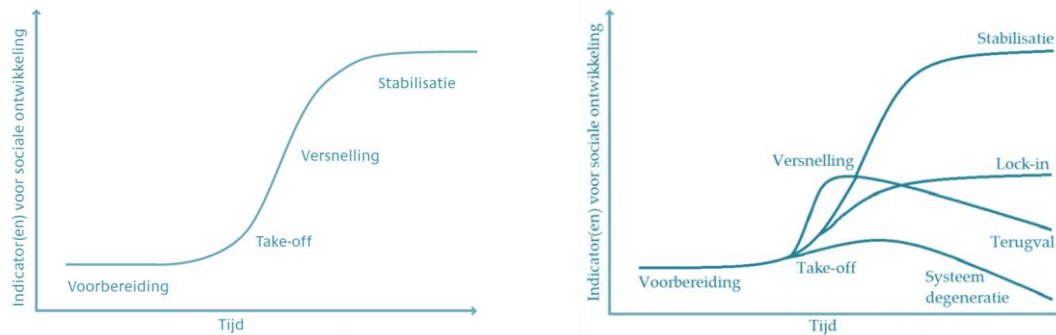
aanbieder zwaarder wegen die van de overige gebruikers waardoor medezeggenschap van eindgebruikers ontbreekt. Meestal spelen economische motieven hier een grote rol bij (viii, ix en x). Met het programma 'Meer Bereiken' is een lange termijn visie opgesteld met betrekking op een opgavegerichte werkwijze, punt 5 is dus niet van toepassing (v). Punt vii is eveneens van toepassing. De complexiteit en de daarmee gepaarde onzekerheden worden onderkend; sectorale oplossingsgerichte benaderingen zijn ontoereikend om planningsprocessen binnen de huidige dynamische maatschappij succesvol af te ronden.

Samenvattend hebben we binnen de rijksinfrastructuurplanning te maken met een 'vastlopend systeem'. Het huidige systeem is niet in staat om knelpunten middels een sectorale aanpak op te vangen, dit betekent dat de infrastructuurplanning aan een systeemverandering onderworpen moet worden. Met 'Meer Bereiken' lijkt deze verandering te zijn ingezet. Dit vereist een ingrijpende systeemtransitie binnen de huidige gedachtegang en omgangsvorm (Van der Hoeven, 2010). Dit brengt ons bij een nieuw onderwerp, want wat zijn transities en hoe kan de door 'Meer Bereiken' beschreven transitie bewerkstelligd worden?

2.2 Transities en tijd

Volledige transities

Volgens Rotmans (2005) kent een transitieproces vier fasen, bestaande uit de voorbereiding, take-off, versnelling en een stabilisatiefase. Het proces wordt aangeduid als S-curve omdat het wordt gekenmerkt door verschillende snelheden (figuur 6a). In de *voorbereiding* is er sprake van een evenwichtige situatie waarin de komende verandering niet zichtbaar is. In fase twee (Take-off) komt het veranderingsproces langzaam op gang en begint het systeem veranderingen te vertonen. Fase 3 (Versnelling) wordt omschreven als de doorbraakfase. Deze fase laat zichtbare aan elkaar gekoppelde veranderingsprocessen zien binnen verschillende domeinen. Fase 4 (Stabilisatie) wordt gekenmerkt door het opnieuw bereiken van een stabiele situatie waarin de maatschappelijke verandering afneemt (Rotmans et al., 2000). In dit onderzoek wordt dit proces aangeduid als een volledige transitie.



Figuur 7 - (a) Volledige transitie (Bron: Rotmans, 2001). (b) Onvolledige transitie. (Bron: Rotmans, 2005).

Onvolledige transities

Systeemtransities zijn geen voorspelbare processen, daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het proces tegen complicaties aanloopt. De S-curve afgebeeld in figuur 7a dient als ideaalbeeld; er is een stabiele periode (voorbereiding) gevolgd door twee chaotische perioden (take-off & versnelling) dat uiteindelijk uitmondt in een stabiele periode (stabilisatie). Naast dit ideaalbeeld zijn er tevens onvolledige transities mogelijk die mogelijk uitmondten in een mislukking (figuur 7b).

Bij een '**systeem degeneratie**' vindt er een omgekeerde transitie plaats, waardoor het huidige systeem in elkaar stort (Rotmans, 2005). Een systeem degeneratie binnen de rijksinfrastructuurplanning zou bijvoorbeeld betekenen dat het Rijk stopt met het beheren van infrastructuur en het beheer, onderhoud en aanleg van infrastructuur uitbesteed aan bijvoorbeeld marktpartijen.

Op projectniveau is een 'systeem degeneratie' aannemelijker; wanneer een integrale insteek dreigt te mislukken wordt doorgaans teruggesproken op een sectorale insteek; een omgekeerde transitie ten opzichte van de beoogde transitie richting een opgavegerichte benadering. Er ontstaat chaos in de projectorganisatie (heersend systeem) en deze valt uit elkaar.

Daarnaast kan een '**terugval**' optreden omdat er te vroeg op een systeemverandering wordt gestuurd wanneer er een gebrek aan kennis en draagvlak is. Hierdoor wordt de systeeminnovatie uiteindelijk geblokkeerd. Volgens Rotmans (2003) kan een terugval voorkomen worden door een geleidelijke invoering van veranderingen, het open houden van verschillende opties en het inplannen van voldoende tijd en ruimte om te leren. Met betrekking op het programma 'Meer Bereiken' vormt een terugval een serieuze bedreiging. Hoewel paragraaf 1.2 heeft aangetoond dat er voldoende vraag is naar een systeemverandering (oplossingsgerichte benadering) moet gewaakt worden voor een te

snelle invoering. Omdat het tijd kost om de nieuwe benaderingswijze eigen te maken, is een stapsgewijze introductie gewenst; de 8 proefprojecten zijn hier een voorbeelden van.

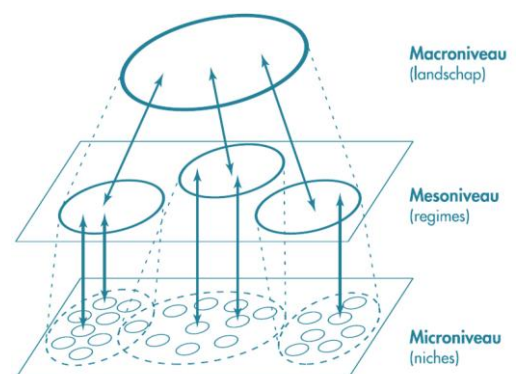
Op projectniveau is een 'terugval' aannemelijk als er te vroeg wordt ingezet op een oplossingsrichting. De motivatie is echter onvoldoende onderbouwd wat in een later stadium voor problemen kan leiden. Bij een 'terugval' komen eerder gemaakt keuzes opnieuw op de kaart te staan. Een strikte navolging van de Elverding werkwijze kan de kans op een 'terugval' minimaliseren.

Ten slotte bestaat het risico op een 'lock-in'. Bij dit fenomeen wordt een systeemtransitie belemmerd door padafhankelijke ontwikkelingen uit het verleden. Padafhankelijke ontwikkelingen uit het verleden sluiten specifieke keuzes voor de toekomst uit (Rotmans, 2005). Een lock-in lijkt een serieus risico voor 'Meer Bereiken' te vormen. Ondanks dat de juiste kaders zijn gesteld voor een mogelijke overgang naar een opgabegegerichte aanpak komt deze zoals beschreven moeilijk van de grond. Hieruit leid ik af dat de een overgang naar een opgabegegerichte benadering via een stapsgewijs proces mogelijk gehinderd kan worden, omdat de oplossingsgerichte benadering min of meer is vastgeroest binnen het huidige systeem, denk aan de Tracéwet en de schotten in de budgettering.

Op projectniveau resulteert een 'lock-in' in een vastgelopen planningsproces. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door wijzigende omstandigheden in een gevorderd stadium van een planningsproces waardoor de belangen van verschillende partijen onvoldoende kunnen worden verwezenlijkt. Het is doorgaans moeilijk om deze impasse in het planningsproces te doorbreken.

2.3 Transitie en schaal

Systeemtransities zijn te allen tijde het resultaat van verschillende gebeurtenissen op zowel grote schaal (trends die invloed hebben op de gehele maatschappij, zoals individualisering) als op kleine schaal (innovaties). Figuur 8 betreft een schematische weergave van het meerlaagse perspectief, het figuur laat zien dat een transitie niet op één specifieke plaats start maar door interacties in het macro, meso en microniveau. Er is een vastgestelde hiërarchische relatie tussen de schalen, dit betekent dat de regimes binnen de landschappen zijn ingebed, en de niches binnen de regimes (Geels F. , 2005). Door middel van interacties tussen Macroniveau



Figuur 8 – Meerlaagse perspectief bestaande uit landschap, regimes en niches. (Bron: Geels & Kemp 2000)

(landschap), Mesoniveau (regimes) en Microniveau (niches) kunnen transitie in gang worden gezet (Mourik & Burger, 2003) De begrippen worden in onderstaande alinea's uitgewerkt.

Macroniveau of Landschap

Het macroniveau heeft betrekking op ontwikkelingen en factoren die invloed uitoefenen op het regime of mesoniveau. Volgens Rotmans (2005) vinden de ontwikkelingen dikwijls plaats op transnationaal niveau. Te denken valt aan mondiale verdragen zoals het Kyoto-protocol of grootschalige processen zoals cultuur, paradigma's of globalisering. Geels (2005) trekt deze stelling naar een lager niveau en beschouwd het landschap als externe invloeden van buitenaf. "Het landschap vormt als het ware de gradiënten die bepaalde technische paden makkelijker of moeilijker maakt" (Geels & Kemp, 2000, p. 15).

Een concreet voorbeeld is de paradigma verandering van het technisch rationele naar het communicatief rationele paradigma rond de jaren '90. Healey (2007) stelt hierin dat planning onderhevig is aan verandering. Af moet worden geweken van de 'maakbare wereld' waarin alleen de overheid de touwtjes in handen heeft. De aandacht verschuift naar een planningsproces dat door actoren wordt vormgegeven waarin een belangrijke rol voor de omgeving is weggelegd (Healey, 2007). De communicatieve turn kan dus worden gezien als gradiënt die invloed uitoefent op het Meso- en Microniveau.

Mesoniveau of Regime

Op dit niveau opereren "regimes, stelsels van dominante praktijken, regels en belangen die worden gedeeld door groepen actoren" (Rotmans, 2005, p. 32). Regimes kunnen betiteld worden als de gevestigde systemen die een bepaalde handelswijze in stand willen houden. Vernieuwingen in het Mesoniveau leidt tot veel weerstand omdat regimes de bestaande stelsels, regels, instituties en werkwijzen in stand willen houden (Rotmans, 2003). Het maakt daarbij niet uit of de invloeden vanuit het landschap of vanuit de niches komen. Verandering in een regime is moeizaam "door een set van onderling afgestemde (gegroeide) regels en elementen"(Geels & Kemp, 2000, p. 10).

In hun artikel benoemen Geels & Kemp (2000) de moeizame overgang van de productie van benzine auto's naar elektrische auto's. Een omslag is moeilijk realiseerbaar omdat het gehele systeem op de productie van zware, stalen benzinevoertuigen is gericht. Volgens Mourik & Burger (2003) houden deze actoren zich constant bezig met het optimaliseren van het bestaande regime dat past binnen de kaders van de dominante praktijken, regels en belangen.

In mijn ogen kan een parallel worden getrokken met de huidige ontwikkelingen in de infrastructuurplanning. Veranderingen in het huidige systeem naar een opgabegerichte benadering zijn moeilijk realiseerbaar; via een stapsgewijs proces is het huidige regime afgesteld op een sectorale insteek. Dit kan een verklaring zijn waarom de overgang naar een opgabegerichte benadering als moeizaam ervaren wordt.

Microniveau of Niches

Innovaties en vernieuwingen hebben behoefte aan een beschermde omgeving oftewel ‘niche’ omdat er ruimte moet zijn voor fouten, leermomenten en vooral tijd moet zijn om bestaande trends te overstijgen (Schot, 1991; Weber & Hoogma, 1998; Geels & Kemp, 2000). Vanuit de niches kan er draagvlak voor een specifieke ontwikkeling ontstaan, die vervolgens het bestaande regime onder druk zetten. Het zijn de niches die open staan voor vernieuwing, daarom worden gekenmerkt door ‘learning by doing’, ‘learning by using’ en ‘learning by interacting’ (Rosenberg 1976; Von Hippel 1988; Lundvall 1988; Geels 2002).

In de casestudies worden niches gezien als nieuwe kansrijke alternatieven. De nieuwe alternatieven zetten een bestaand planningsproces onder druk omdat –mogelijk– een betere oplossing voor de opgave is gevonden. Bijvoorbeeld een nieuw traject voor de Betuweroute.

2.3.1 Transitietabel

Om de wisselwerking tussen de bovengenoemde niveaus aan te duiden maakt dit onderzoek gebruik van de transitietabel. Ter illustratie is op de volgende pagina een transitietabel afgebeeld (Figuur 9). De transitietabel is ingevuld op basis van de bevindingen uit Bijlage III ‘Contextuele kader’. In de tabel valt af te lezen welke factoren en ontwikkelingen vanuit het landschap en niches hebben bijgedragen aan de omslag van de sectorale naar een integrale benaderingswijze.

In het kader van het meerlaagse perspectief kan het ministerie van IenM als **regime** (of heersend systeem) worden aangewezen. In deze context is het ministerie verantwoordelijk voor de beleidsvorm. Door druk vanuit het landschap (bijvoorbeeld een kredietcrisis) is het regime genoodzaakt om de handelingswijzen aan te passen. Vanuit de niches komen vervolgens innovaties en vernieuwingen naar boven die mogelijk het probleem in het regime opvullen (bijvoorbeeld door proeven met ‘Spitsmijden’).

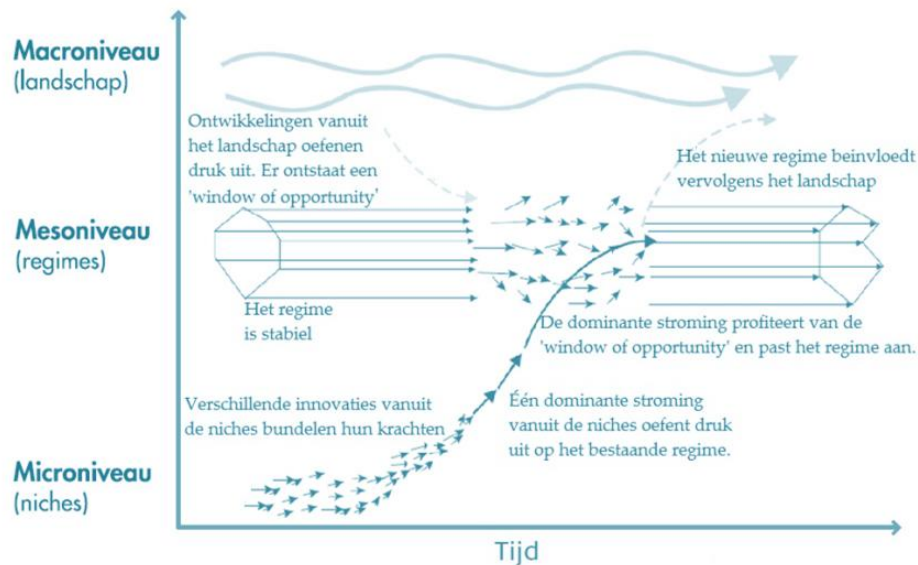
Momenteel worden 8 projecten volgens de ‘Meer Bereiken’ gedachtegoed uitgevoerd (IenM, 2013a). In deze context kunnen deze 8 proeftrajecten als niches worden gezien waar van geleerd kan worden.

	Staat van het Regime 1950	Trends 1950-1970	Staat van het Regime 1970	Trends 1970-1985	Staat van het Regime 1985	Trends 1985-2000	Staat van het Regime 2000	Trends 2000-2010	Staat van het Regime 2010	Trends 2010-2015	Staat van het Regime 2015	
Druk uit Macroniveau (Landschap)	Internationaal	-Wederopbouw na WO II -Opkomst van de autosnelwegen -Massamobilisatie		-Oliecrisis -Bewustwording toe het milieu -Economische groei		-Paradigma shift rational -Rio summit -Introductie duurzaamheid		-Informatisering -Opkomst PPS.		-Informatisering -Opkomst Netwerk ontwikkeling (TOD).		
	Nationaal	-Bevolkingsgroei -Stijging welvaart -Verdubbeling auto's tussen 1960 en 1965 van 0,5 naar 1 miljoen. -Randstad als magnet		-Suburbanisatie -Weerstand tegen infrastructuur -Zorgen om veiligheid -Bevolking wil inspraak in planning		- 'Zorgen voor morgen' rapport		-Mobiliteitsgroei = niet houdbaar - Advies Nijder & Elverding ; meer oog voor gebied gunstig voor procesgang.		-Energieke samenleving -Verstedelijking zorgt voor toenemende ruimtedruk -Bezuinigingen IF		
Mesoniveau (Regime)	- Mobiliteit is nieuw. Terughoudend tegenover het faciliteren van mobiliteit	<u>Infrastructuur</u> -Structuurschema hoofdwegenet (1966) -Rijkswegenplan (1968)	- Mobiliteit moet gefaciliteerd worden.	<u>Infrastructuur</u> -MPP1 (1975) -SVV1 (1977) <u>RO</u> -Nota RO3 (1974)	- Mobiliteit faciliteren mits dit een positief effect heeft op de economie.	<u>Infrastructuur</u> -MPP2 (1979) -SVV2 (1988) -MIT (1991) -Tracéwet (1994)	- Mobiliteit is een probleem. -Verkleinen mobiliteitsbehoeften	<u>Infrastructuur</u> -NVVP (2001) -NoMo (2004) -MIT wordt MIRT (2007)	- Mobiliteit is geen probleem, de negatieve effecten zijn een probleem	<u>Infrastructuur + RO</u> -Nieuwe Wro (2008) -SVIR (2011)	- Mobiliteit faciliteren maar negatieve effecten beperken	
	-Beleid toe mobiliteit ontbreekt. Wel bestaan er diverse regels en belastingen.	- <u>Infra</u> fonds gevuld met belasting (1965) <u>RO</u> -Nota RO1 (1960) -WRO (1965) -Nota RO2 (1966)	-Beleid gericht op aanbod; snelle uitbreiding van het Wegenet. -Uitwijken voor de aanleg van de weg	<u>Algemeen</u> -Planologische kernbeslissing (1972) <u>Reactie regime</u> Door druk uit landschap en niche is het aanbod-gerichte beleid gematigd. Oplossing gezocht <u>binnen de sector</u> mobiliteit. Sectorsen	-Beleid gericht op aanbod; tracering om natuur te beschermen. -Interne Integratie tussen vervoersstromen	<u>RO</u> -Nota RO4 (1988) -Nota VINEX (1992) <u>Reactie regime</u> Door druk uit landschap en niche doet duurzaam haar intrede. Oplossing nog altijd gezocht <u>binnen de sector</u> mobiliteit. De vraag naar mobiliteit moest verkleind worden. En het OV aantrekkelijke gemaakt worden.	-Beleid gericht op vraag; RO als middel tegen mobiliteit. -Mitigeren en compenseren van negatieve effecten	<u>RO</u> -Nota RO5 (2001) -Nota Ruimte (2004) <u>Algemeen</u> -Gebiedsagenda's -Ruimtelijke functies in scope <u>infraplaning</u>	-Decentralisatie-Beleid gericht op aanbod; veiligheid en leefbaarheid -Mobiliteit-/ruimtelijke vraagstukken in samenhang	<u>Reactie regime</u> Door druk uit landschap en niche zijn de verhoudingen tussen het rijk en omgeving dermate veranderd dat een alternatieve benadering gehanteerd moet worden. Daarnaast spelen de bezuinigingen van het IF een belangrijke rol in de overgang.	-Beleid gericht optimum vraag en aanbod; veiligheid en leefbaarheid -Mobiliteit-/ruimtelijke vraagstukken in samenhang	
	-Opbouw van een sterke sector	<u>Reactie regime</u> Door druk uit landschap en niche is een verschuiving zichtbaar van terughoudendheid naar het proactief faciliteren van infrastructuur. Als resultaat wordt een sterke sector opgebouwd.	-Zwaar sectoraal instrumentarium. Eigen ministerie, budget, plannen en uitvoerend orgaan.	<u>RO en Infra</u> sterk gescheiden. <u>RO-beleid</u> roept mobiliteitsstromen juist op.	-Sectoraal en topdown. Maar aandacht voor het sociaal technische aspect van infrastructuur.	-Sectoraal en topdown. Maar aandacht voor het sociaal technische aspect van infrastructuur.	-Sectoraal en gematigd topdown. Maar scopeverbreiding naar overige sectoren.	<u>Reactie regime</u> Door druk uit landschap en niche wordt afstand genomen van de lijnbenadering. Meer oog voor interacties tussen <u>infra</u> en het gebied	-Integraal(er) en topdown. Intrede 'van buiten naar binnen denken', door verbreding scope. Oplossing niet alleen in <u>infra</u> .	Integratie tussen sectoren -Ministerie I&M	-Integraal en bottom up. Opgavengerichte benadering. Combinatie van ingrepen in meerdere domeinen	-Integraal en bottom up. Opgavengerichte benadering. Combinatie van ingrepen in meerdere domeinen
	Gescheiden sectoren -Ministerie V&W -Ministerie VRO		Gescheiden sectoren -Ministerie V&W -Ministerie VRO		Gescheiden sectoren -Ministerie V&W -Ministerie VROM		Gescheiden sectoren -Ministerie V&W -Ministerie VROM					
Druk uit Microniveau (Niche)		ANWB, RAI en KNAC als belangzamer automobilisten. Agendapunten: -autobezitter geen melkkoe. -sneller uitrollen rijkswegenet.		-Door weerstand worden diverse projecten worden aan langdurige verdragen onderworpen. -Gemeentelijk bestemmingsplan (<u>Wro</u>) houdt wegen tegen.		-Advies 'ambities bundelen'; coördinatie van infrastructuur en omgeving.		- <u>Sijtuatie</u> project als innovatie; combi van ruimtelijke- en gebiedsingrepen met PPS. -Manifest 'Roer tot omelet' (2004); meer samenhang projecten.		- <u>Coöperatie</u> in plaats van projecten van I&M. -Programma's 'Meer Bereiken', 'Beter Benutten' en 'Vernieuwing van het MIRT' geïmplementeerd in projecten.		

Figuur 9 – Transitietabel op basis van het contextuele kader (bijlage III) (lay-out ontleent aan Kemp, Loorbach & Rotmans (2007))

2.3.2 Transitie en werking

De hoofdgedachte van de transitiegedachte volgens Geels is dat systeemveranderingen opspelen door een samenspel van ontwikkelingen binnen verschillende schaalniveaus (Geels F. , 2005). In deze paragraaf worden de 'transities en tijd' en 'transities en schaal' gecombineerd om de werking van systeemtransities te beschrijven.



Figuur 10 – Schematische weergave van het transitieproces (Bron; Geels, 2005)

Het bestaande regime wil vasthouden aan de bestaande set van onderling afgestelde normen, waarden en instituties. Er is dan nog altijd sprake van een evenwichtige situatie binnen het regime (of bestaande systeem), maar binnen de veilige omgeving van de niches wordt geëxperimenteerd met alternatieve denk- en handelwijzen. De nieuwe ontwikkelingen winnen aan draagvlak en komen uiteindelijk samen in het landschap, regime en niches. Er treedt synergiewerking op tussen ontwikkelingen in de niches en het landscape. Als deze ontwikkelingen elkaar genoeg versterken kan de transitie naar de take-off fase gaan.

De transitie verschuift van de take-off fase naar de versnellingsfase wanneer de ontwikkelingen elkaar versterken binnen de verschillende schaalniveaus. De druk vanuit het landschap en de niches op het bestaande regime neemt alsmaar toe. Als de druk lang genoeg aanhoudt kan er chaos binnen het huidige regime ontstaan. Het bestaande regime begint veranderingen te vertonen en bezwijkt onder de druk van het macro- en microniveau en er ontstaat chaos, Geels (2005) noemt dit 'window of opportunity'. Binnen deze chaos moet er naar een oplossing worden gezocht om opnieuw tot een evenwichtige situatie te komen; ingrijpbare en onomkeerbare veranderingen treden op door een regime verandering. Recent voorbeeld: De auto-industrie wordt vanuit het landschap blootgesteld aan druk. De

verbrandingsmotor voldoet niet aan de 'duurzaamheidgedachte'. Ondertussen wordt er in de niches volop gewerkt aan alternatieven voor de brandstofmotor. Wanneer de innovaties ver genoeg ontwikkeld zijn en de druk op de fabrikant hoog genoeg, kan het regime in elkaar storten, met als gevolg dat de auto-industrie overstapt naar de elektromotor.

De versnellingsfase wordt met de vestiging van een nieuw regime vervangen door de stabilisatiefase. In deze fase bouwt een nieuw regime aan nieuwe set van onderling afgestelde normen, waarden en instituties. Uiteindelijk ontstaat er een nieuw evenwicht, maar dit is niet het eindpunt van de transitie. Nieuwe innovaties en ontwikkelingen vanuit de niches in combinatie met druk vanuit het landschap zal tot nieuwe problemen leiden. Kemp et al. (2001) stellen dat de mogelijkheid op een transitie binnen het regime sterk afhankelijk is van de onderlinge afstemming van processen binnen niches en landschappen. Figuur 10 weergeeft een schematische afbeelding van het beschreven proces.

In het kader van 'Meer Bereiken'

Een respondent stelt: *"Waar we nu voor kiezen is meer die opgave en ambitie georiënteerde aanpak. We kijken veel meer van waar zitten de verbindingen van de verschillende opgaven in de regio; het is veel meer gebiedsgericht. Wat speelt er in het gebied en hoe kun je zo optimaal mogelijk die opgave oplossen waarbij wij als voorwaarde stellen dat het een bijdrage moet hebben voor de bereikbaarheid. (...) Met de nieuwe benadering is dat anders, we werken van A naar 'ergens' (...) –terwijl- we in een organisatiestructuur zitten die heel erg gewend is om van A naar B te werken."* (Citaat interview).

Duidelijk is dat 'Meer Bereiken' streeft naar een 'volledige transitie' naar een opgavegerichte benadering. Het kost dus tijd om deze stap te maken. Waar Bijlage III focust (overgang sectoraal naar integraal) op een maatschappelijke de transitie, legt dit onderzoek de focus op transities op een lager schaalniveau. We spreken dan over deeltransities. De doelstelling van 'Meer Bereiken', namelijk een algehele transitie naar een opgavegerichte benadering, wordt dus vormgegeven door een groot aantal (deel)transities op projectniveau.

2.4 Transitie en de transitiepaden

In deze benadering worden twee essentiële elementen aan het meerlaagse perspectief gekoppeld;

- Timing van de interactie: het tijdstip is van uiterst belang wanneer het landschap druk uitoefent en de dominante ontwikkelingen/innovaties vanuit de niches doorbreken. Een perfecte timing is hierbij allesbepalend; op een bepaald moment kan bij voldoende druk vanuit het landschap een 'window of opportunity' voor transitie ontstaan binnen het bestaande regime. Met andere woorden betekent dit dat het regime door externe druk uit zijn of haar evenwicht is gerukt. Als gevolg ontstaat er chaos in het regime. Een transitie vindt plaats wanneer dominante ontwikkelingen vanuit de niches het regime (succesvol) vervangen. Innovaties vanuit de niches die niet volledig rijp of doorontwikkeld zijn, vormen geen bedreiging voor het bestaande regime.

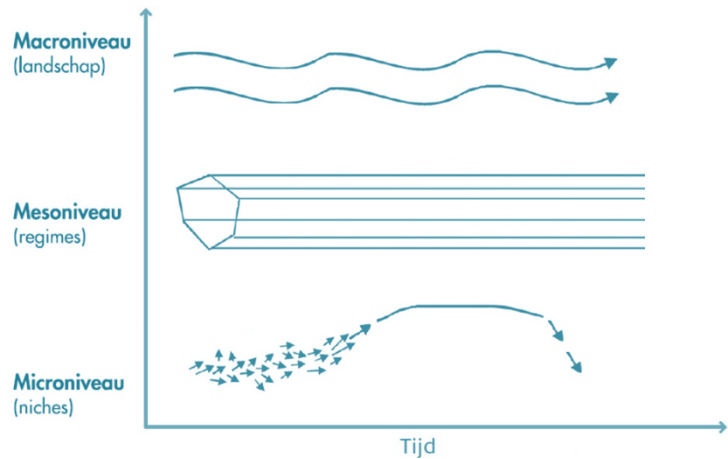
Een transitie is geen beslissing en zijn daarmee niet stuurbaar. Wel kunnen de juiste condities gekweekt worden om transitie te beïnvloeden en waar mogelijk bij te sturen (Rotmans, 2003). Timing is hierbij dus essentieel want transitie komt alleen tot stand bij een ideaal samenspel tussen het regime, landschap en niches (Geels & Schot, 2007).

- Aard van de interactie: Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen druk uit het landschap en ontwikkelingen vanuit de niches. Met betrekking tot het landschap kan gesproken worden over een *versterkende* interactie wanneer ontwikkelingen in het landschap een stabiliserende werking op het regime hebben. Dit is anders wanneer ontwikkelingen vanuit het landschap een transitiemogelijkheid opwekt door druk op het regime uit te oefenen. Dit wordt een *ontwrichtende* interactie genoemd. Met betrekking tot innovaties vanuit de niches kan over een *competitieve* relatie worden gesproken wanneer de niches erop uit zijn om het bestaande regime te vervangen. Tegenoverstaand wordt gesproken over een *symbiotische* relatie wanneer de ontwikkeling/innovatie vanuit de niche als toevoeging wordt gezien op het bestaande regime. Met behulp van deze toevoeging kan het bestaande regime beter gaan presteren of kunnen kleine weeffouten binnen het heersende regime worden opgelost.

Transitiepaden beschrijven het mogelijke samenspel tussen landschappen, regimes en niches. In deze benaderingen staan veranderingen binnen het regime centraal. In deze paragraaf worden zes transitiepaden uitgewerkt.

Reproductiepad

Bij dit pad is er geen druk vanaf het landschap. Het landschap versterkt het regime zelfs. In de niches ontstaan innovaties en ontwikkelingen (pijltjes). Deze zwakken echter spoedig af omdat de niches geen kans hebben om door te breken in het stabiele regime (lange rechte pijlen).



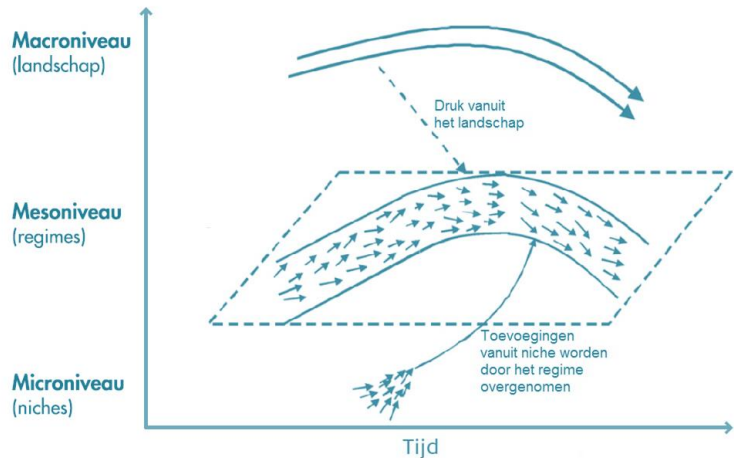
Figuur 11 – Reproductiepad (Bron: Geels & Schot (2007))

Binnen het regime kan gesproken

worden over een dynamisch stabiele situatie (Geels & Schot, 2007). Dynamisch omdat er zich wel degelijk kleine problemen binnen het regime voordoen, maar deze kunnen allemaal door het zelfoplossende vermogen worden opgelost; dit zijn meestal kleine incrementele aanpassingen van het huidige systeem. Ondanks deze interne dynamiek blijft het totale regime stabiel (lange rechte lijnen).

Transformatiepad

Er kan van een transformatiepad gesproken worden als er sprake is van druk vanuit het landschap. De druk vanuit het landschap is in eerste instantie weinig effectief omdat de ontwikkelingen binnen de niches (die in een vroeg stadium zitten) niet rijp zijn om het regime óók vanuit de niches onder druk te zetten. Na verloop



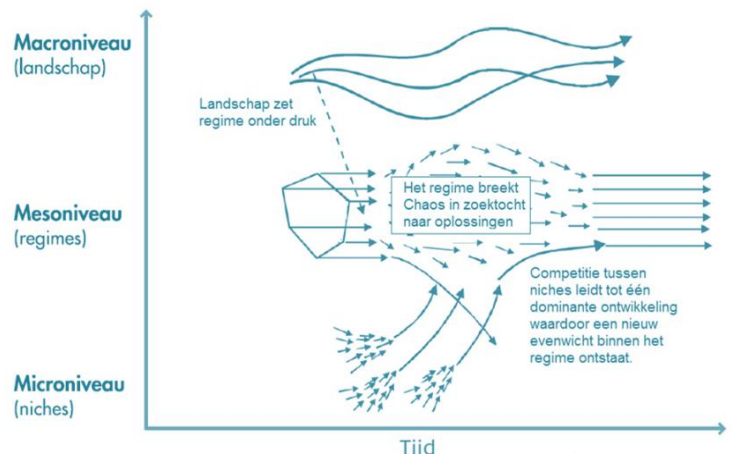
Figuur 12 - Transformatiepad (Bron: Geels & Schot (2007))

van tijd verandert dit beeld. De druk vanuit het landschap wordt groter bijvoorbeeld door externe factoren, bijvoorbeeld door de publieke opinie of wetenschappers. Normaal gesproken zou het regime de druk negeren, maar door de verhoogde druk vanuit het landschap staat het regime open om de gewenste wijziging in het systeem door te voeren. Vaak ontstaan in het regime daarbij conflicten. In het transformatiepad komt het nieuwe regime voort uit veranderingen en reorganisaties van het oude regime. Het nieuwe regime

vormt zich dus mede door druk vanuit het landschap en toevoegingen vanuit de niches (symbiotische relatie). (Geels & Schot, 2007)

De-alignment of re-alignment pad

Waar het transformatiepad te maken heeft met eenzijdige ontwikkelingen binnen het landschap, heeft dit pad te maken met uiteenlopende ontwikkelingen binnen het landschap, zoals de verschillende trends en ontwikkelingen die sectorale benadering onder druk hebben gezet (zie paragraaf 1.3

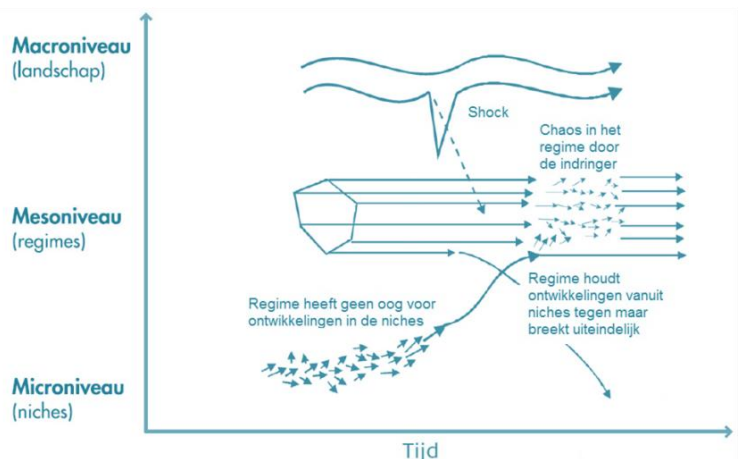


Figuur 13 - De-alignmentpad (Bron: Geels & Schot (2007))

probleemstelling). De uiteenlopende ontwikkelingen zorgen voor veranderingen die door het regime als problematisch worden ervaren. De druk vanuit het landschap is daarmee ontwrichtend. Binnen het regime verliezen actoren hun vertrouwen in het bestaande systeem. Geels & Schot (2007) noemen dit fenomeen 'de-alignment' of erosie van het systeem. Er behoefte aan een dominante ontwikkeling vanuit een niche die het ontstane gat opvult. In dit geval ontstaat er een competitie voor een oplossing tussen ontwikkelingen uit verschillende niches. Uiteindelijk ontstaat er een dominante ontwikkeling die de basis vormt voor de aanpassing van het regime weer in evenwicht moet brengen. (Geels & Schot, 2007)

Technologische vervangingswaarde

Dit pad suggereert dat chaos in het regime ontstaat door een shock. Innovaties vanuit de niches moeten de chaos in het regime doorbreken. behoefte heeft aan innovaties vanuit de niches. Zonder 'shock' vanuit het landschap zou dit een reproductie proces blijven, waarbij het regime niet zou breken. De plotselinge 'shock' met druk vanuit het



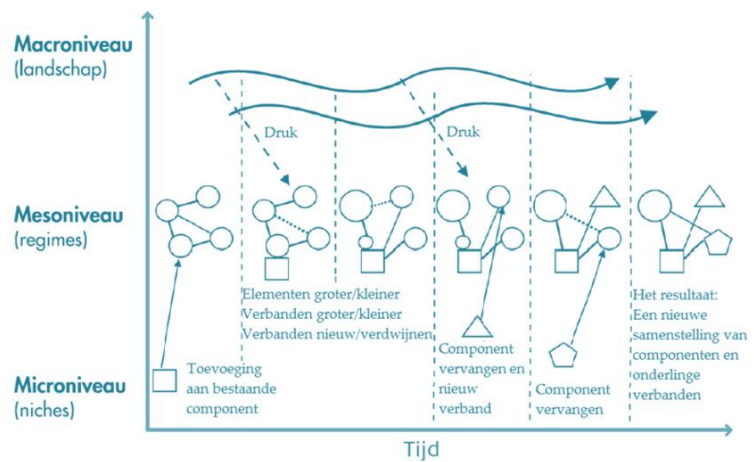
Figuur 14 - Technologische vervangingswaarde (Bron: Geels & Schot (2007))

landschap (ontwrichtend) zorgt uiteindelijk voor spanningen binnen het regime; er ontstaat chaos. Een dominante ontwikkeling binnen een niche probeert tevergeefs evenwicht in het regime te krijgen. De overige actoren proberen zich te verzetten tegen de 'indringer' vanuit

de niche. Uiteindelijk wordt de nieuwe ontwikkeling geaccepteerd en wordt een deel van het oude regime afgestoten. (Geels & Schot, 2007)

Reconfiguratie pad

Veranderingsprocessen worden binnen de niches vormgegeven. Als ze een symbiotische² relatie hebben kunnen de innovaties makkelijk aan het regime worden toegevoegd. Dit zijn kleinschalige toevoegingen, waardoor het heersende regime in takt blijft. Als direct gevolg



Figuur 15 - Reconfiguratiep pad (Bron: Geels & Schot (2007))

verandert 'het doen en laten' binnen het regime; er ontstaat ruimte om vanuit de niches nieuwe componenten toe te voegen of bestaande componenten zelfs te vervangen. Een reeks van component innovaties gecombineerd met druk van het landschap kan gedurende een lang tijdsbestek dus zorgen voor een totale regimeverandering. In het reconfiguratie pad groeit het nieuwe regime dus door een vredige samenwerking met de niches (symbiotische relatie) (Geels & Schot, 2007).

Opeenvolging van transitiepaden

De voorgaande vijf voorbeelden schetsen elk een uniek transitiepad. Dit wil echter niet zeggen dat een daadwerkelijke transitie ook exact volgens deze rolmodellen verloopt. Volgens Geels & Schot (2007) wordt een volledige transitie bewerkstelligd door een samenspel van diverse transitiepaden die vrijwel tegelijkertijd opspelen. Met andere woorden betekent dit dat verschillende paden parallel aan elkaar kunnen opspelen.

² een verbondenheid die duurzaam en wederzijds winstgevend is

3 Methode van het onderzoek

3.1 Casestudies

Zoals reeds beschreven is de doelstelling van het onderzoek om contextuele factoren te openbaren die bepalend zijn voor het gebruik van een brede opgavegerichte benadering. Om tot de bepalende contextuele factoren te komen wordt de procesgang van casestudies geanalyseerd. Hierbij vormen de casestudies een hulpmiddel om de bevindingen vanuit de praktijk te toetsen aan de theorie uit het theoretisch kader.

Met behulp van de bevindingen vanuit de casestudies kan in de toekomst mogelijk een 'eigen context' om een project worden gebouwd. Een eigen context waarin stimulerende factoren van een opgavegerichte benadering worden betrokken en waar belemmerende factoren vanzelfsprekend worden vermeden.

De zoektocht naar stimulerende en belemmerende factoren wordt in dit onderzoek als een leerproces geschouwd. Volgens Flyvbjerg (2001) zijn ervaringen en context specifieke gebeurtenissen in casestudies van belang om het leerproces te vergroten. Hij beargumenteert zijn stelling aan de hand van een model van Dreyfus en Dreyfus, dat het menselijke leerproces beschrijft. Hieruit blijkt dat een 'novice' (beginner) zich laat leiden door –context onafhankelijke- regels en stappenplannen. Daarnaast blijkt dat de 'expert' in staat is om een situatie holistisch te benaderen. De expert handelt voornamelijk vanuit ervaring en intuïtie. Flyvbjerg noemt dit context-afhankelijke kennis (zie Figuur 16). Context-afhankelijke kennis is volgens Flyvbjerg dus van essentieel belang in het leerproces: "Context-dependent knowledge and experience are at the very heart of expert activity. Such knowledge and expertise also lie at the center of the casestudy as a research and teaching method"



(Flyvbjerg, 2006, p. 222).

Figuur 16 – De waarde van contextuele kennis voor het leerproces. (Bron: Eigen bewerking op basis van Dreyfus en Dreyfus).

De openbaring van context-afhankelijke drivers heeft in mijn ogen een verrijkende werking op het leerproces van de opgavegerichte benadering. Omdat de theoretische basis van 'Meer Bereiken' in de vorm van een handreiking en stappenplan reeds is gelegd, is het zaak om met behulp van casestudies zo snel mogelijk van 'novice' naar 'expert' te gaan. "the case study produces the type of context-dependent knowledge that research on learning shows to be necessary to allow people to develop from rule-based beginners to virtuoso experts" (Flyvbjerg, 2006, p. 221). In overeenstemming met Flyvbjerg kan dit onderzoek dus gezien worden als een welkome verrijking, omdat uitgebreid inzicht wordt gegeven in context afhankelijke factoren, opgedaan in de casestudies.

3.1.1 Selectie casestudies

Om de geschiktheid van de casestudies te waarborgen moet voldaan worden aan de volgende eisen: (1) Er moet sprake zijn van een brede aanpak gericht op gelijkwaardige samenwerking tussen het Rijk, regio en overige partijen. (2) Er moet sprake zijn van een gecombineerde ontwikkeling van infrastructuur en overige ruimtelijke functies, gericht op meerwaardecreatie. (3) Het planningsproces moet zijn vormgegeven aan de hand van (gedeelde) ambities. (4) Er moet sprake zijn van (diverse) kantelpunten in de procesgang.

Om de hoofdvraag te beantwoorden staan twee casestudies centraal in dit onderzoek; het 'Zuidasdok' en 'de nieuwe Afsluitdijk'. Beide projecten kunnen als zeer complex worden betiteld en hebben te maken gehad met een veelvoud aan belangen, probleemeigenaren en risico's. Bovendien is in beide casestudies een switch gemaakt van een brede integrale benadering richting een oplossingsgerichte benadering met sectorale insteek. Samenvattend ontlenen de casestudies zich bij uitstek om van te leren. Ten eerste is er in beide projecten sprake van een brede aanpak waarbij het Rijk en regio middels een brede opzet getracht hebben naar gelijkwaardige samenwerking. Daarnaast is in beide projecten de samenwerking aangegaan met private partijen. Ten tweede kunnen beide projecten als 'gebiedsontwikkeling' getypeerd worden waarbij de uitbreiding van infrastructuur wordt gekoppeld aan ingrepen in het overige ruimtelijke fysieke domein. Ten derde is op initiatief van Amsterdam en Provincie Friesland toegewerkt naar een gedeelde ambitie. Zonder actie van de initiatiefnemer zou het project volledig anders zijn ingevuld. En tot slot zijn in beide casestudies diverse kantelpunten te onderscheiden. Dit geldt voornamelijk voor het 'Zuidasdok'.

3.1.2 Casestudies in relatie tot transities

Casestudies vormen de confrontatie tussen de theorie en de praktijk. In mijn ogen is de transitiegedachte in staat om de drivers achter de kantelpunten te definiëren. Deze kantelpunten duiden een overgang aan vanaf- of juist een overgang naar een opgabegegerichte benadering aan. Zoals beschreven in het theoretisch kader worden transities opgewekt door een samenspel van ontwikkelingen binnen de schaalniveaus landschap, regime en niches. Voor beide casestudies wordt een transitietabel opgesteld. De transitietabel is een weerspiegeling van de ontwikkelingen binnen de drie verschillende schaalniveaus. De transitietabel geeft inzicht in de mechanismen die verantwoordelijk zijn voor een kanteling in de procesgang.

De transitietabel van de casestudie wordt door middel van een iteratief proces ingevuld.

Twee vormen van dataverzameling vormen de basis:

1. Literatuuronderzoek
2. Interviews

In de onderstaande paragrafen volgt een uitwerking van de dataverzameling.

3.1.3 Verantwoording dataverzameling

Deze paragraaf dient als verantwoording van de gebruikte vormen van dataverzameling. Naast het literatuuronderzoek en de interviews wordt ook het gebruik van de focusgroep verantwoord.

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is de eerste fase van de dataverzameling. Het uitvoeren van een literatuuronderzoek is een logische stap omdat veel informatie beschikbaar is over de casestudies.

Hierbij wordt per casestudie de relevante 'grijze literatuur' verzameld en bestudeerd. Te denken valt aan beleidsdocumenten, projectnota's, projectwebsites, nieuwsbrieven en overige casestudie specifieke informatie. Het literatuuronderzoek heeft als doel om de kantelpunten per casestudie in grote lijnen aan te duiden. Daarnaast worden interviewvragen opgesteld aan de hand van het literatuuronderzoek.

Nota Bene: Het boek 'de Dokwerkers' is voor de procesganganalyse van het 'Zuidasdok' van grote waarde gebleken als bron. Dit onderzoek heeft zwaar geleund op de informatie uit het boek.

Interviews

Om de drivers achter kantelpunten in de procesgang te openbaren zijn interviews een gedegen middel. Daarmee behoren de interviews tot fase twee van de dataverzameling.

Om helder beeld van de gebeurtenissen in de casestudies te krijgen, worden diepte interviews afgenomen met betrokken actoren. Door middel van casestudies wordt een grote hoeveelheid concrete, praktische en contextafhankelijke informatie gewonnen (Flyvbjerg, 2006). In overeenstemming met de 'phronetic planning research' zijn de interviews gericht op 'narratives' (Flyvbjerg, 2004). Door de procesgang vanuit verschillende perspectieven te doorlopen wordt inzicht verkregen in de onderlinge verhoudingen tussen de partijen, de verschillende belangen van de partijen en de verschillende manier van werken. Daarbij maakt Flyvbjerg (2001) de toevoeging dat gewonnen informatie onmogelijk als waardevrij kan worden beschouwd

Om de subjectiviteit van interviews te ondervangen wordt de procesgang vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Zo wordt 'het verhaal' achter kantelpunten en gebeurtenissen in de procesgang vanuit verschillende perspectieven belicht. De invalshoeken worden onderverdeeld in (A) vanuit de regio; (B) vanuit het Rijk/opdrachtgever (C) vanuit extern betrokken partijen.

Focusgroep

De focusgroep dient als verlengstuk van de dataverzameling en heeft daarnaast een generaliserende en validerende functie. Daarmee wordt de focusgroep als derde deel van de dataverzameling gelabeld. Het doel van de focusgroep is om de bevindingen vanuit de interviews te valideren en te generaliseren.

Volgens Conradson (1997) zijn focusgroepen een gedegen middel om de complexe opvattingen, meningen en interacties te verkennen die de deelnemers in hun dagelijkse praktijk tegenkomen. In de focusgroep worden de deelnemers geconfronteerd met de stellingen. De focusgroep dient dus als een toets op mijn eerste bevindingen. De discussie onder de deelnemers zal vervolgens leiden tot eerste oplossingsrichtingen.

3.2 Onderzoeksstrategie

In theorie is de opgavegerichte benadering onlosmakelijk verbonden met de benaming win-situatie. Zoals ik heb laten zien lijkt de praktijk niet te corresponderen met dit ideaalbeeld. Om in dit onderzoek de belemmeringen en stimulerende factoren van een opgavegerichte benadering te openbaren is dit onderzoek praktijkgericht van aard. "Dit

vraagt om een onderzoeksmethode, die gericht is op en aansluit bij de praktijk, maar ook interactief wordt uitgevoerd met die praktijk” (Leendertse, 2015). Het is dan ook van belang dat een balans wordt gevonden tussen theorie en de praktijk.

Het onderzoek onderscheidt een ‘case specifiek’ en ‘generiek’ deel. In het eerste deel staan de casestudies ‘Nieuwe Afsluitdijk’ en het ‘Zuidasdok’ centraal. Dit deel wordt gebruikt om invloedrijke mechanismen vanuit de casestudies te filteren; welke factoren hebben de procesgang gericht op een opgavegerichte benadering juist gestimuleerd of belemmerd. Vervolgens worden in deel twee de contextuele mechanismen omgevormd tot generieke thema’s. Door generalisatie van de bevindingen kan een algemeen toepasbare aanbeveling worden gedaan. De conclusie van dit onderzoek moet in principe op ieder project met een beoogde opgavegerichte benadering toepasbaar zijn.

In het case specifieke deel staan twee vormen van dataverzameling centraal:

- Dataverzameling fase 1 - Literatuuronderzoek
- Dataverzameling fase 2 - Diepte interviews

In analysefase 1, de zogenoemde synthese, worden de resultaten vanuit het literatuuronderzoek en de diepte interviews samengebracht en herleid tot thema’s. Analyse

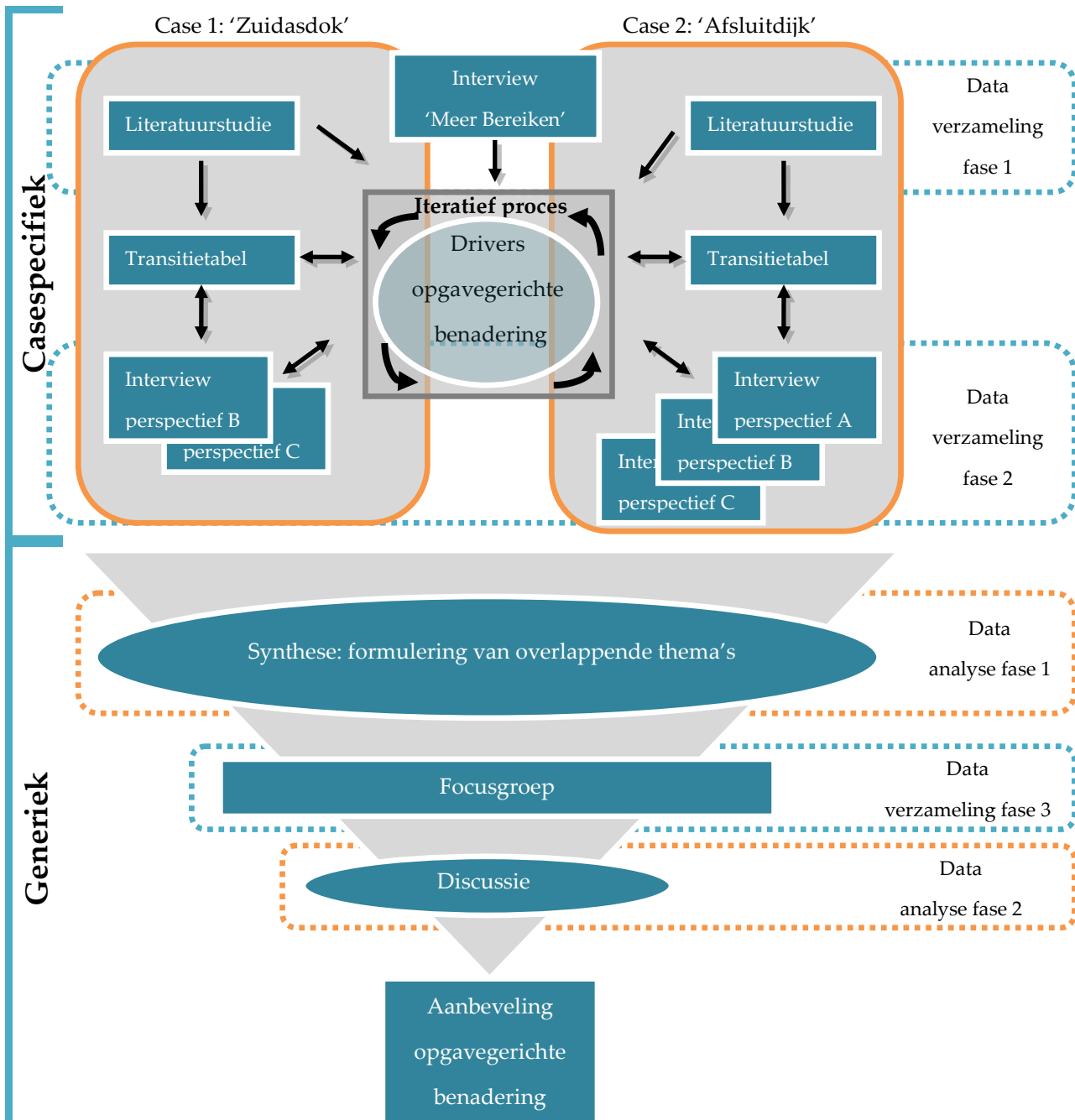
In het generieke deel staat één vorm van dataverzameling centraal:

- Dataverzameling fase 3 - Focusgroep

In analysefase 2 worden de generieke thema’s bediscussieerd. In deze fase worden de bevindingen getoetst aan de focusgroep, het theoretisch kader en mijn eigen inzichten. De discussie vindt plaats op drie fronten:

1. Wat impliceert de validatie van de focusgroep.
2. Wat impliceert de theorie.
3. Wat is mijn eigen beeld van de resultaten.

Tot slot wordt de conclusie opgesteld aan de hand van de discussies en wordt het onderzoek kritisch gereflecteerd.



Figuur 17 - Het onderzoeksmodel

De volgende paragrafen zijn toegewijd aan de uitwerking van de verschillende fasen zoals uitgewerkt in Figuur 17 - Het onderzoeksmodel³.

3.2.1 Dataverzameling fase 1 – Literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek worden de meest relevante kantelpunten in de procesgang benoemd. Dit zijn kantelpunten waarbij het proces enerzijds richting een smalle sectorale

³ Het is voor het 'Zuidasdok' niet gelukt om een interview te beleggen vanuit perspectief A. Deze leemte is opgevangen door het boek 'de Dokwerkers'.

aanpak kantelde (belemmerende factoren van een opgavegerichte benadering) en anderzijds kantelde richting een breed ingestoken integrale aanpak (stimulerende factoren van een opgavegerichte benadering). Met andere woorden zijn dit kantelpunten waarbij juist is toegewerkt, of juist afscheid is genomen van de opgavegerichte benadering.

De tijdlijn vormt het fundament van de transitietabel van de geselecteerde kantelpunten. De transitietabel fungeert als koppeling tussen de theorie (het meerlaagse perspectief) en de bevindingen vanuit de praktijk ofwel casestudies. De transitietabel kan worden gezien als een overzicht met gebeurtenissen binnen de procesgang die een specifiek kantelpunt hebben beïnvloed. Conform het meerlaagse perspectief is hierbij onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen op drie niveaus, te weten het landschap, regime en de niches (zie Figuur 9).

Eindproduct(en): een eerste opzet van de transitietabel met kantelpunten in de procesgang

3.2.2 Dataverzameling fase 2 – Diepte interviews

De deels vormgegeven transitietabel vormt het leidraad van het interview. Op basis van het literatuuronderzoek worden de meest relevante kantelpunten met de geïnterviewden verder onder de loep genomen.

De transitietabel zal met de geïnterviewden worden doorlopen, op deze manier wordt de transitietabel via een iteratief proces aangepast en/of aangevuld. Bijlage I betreft een overzicht van de geïnterviewden en hun functie. Daarnaast is aangeduid vanuit welk perspectief de geïnterviewde heeft deelgenomen aan het planningsproces, te weten vanuit de regio (A) het Rijk/opdrachtgever (B) of een externe partij (C).

Eindproduct(en): opmerkingen/aanvullingen op de transitietabel met kantelpunten. Daarnaast wordt een transcript van elk interview opgesteld.

3.2.3 Uitwerking casestudies

Per casestudie wordt de transitietabel gepresenteerd. De transitietabel wordt door middel van een iteratief proces opgesteld gebaseerd op het literatuuronderzoek en expert interviews. De transitietabel wordt opgesteld op basis van ontwikkelingen in het meerlaagse perspectief. De tabel impliceert een overzicht van invloedrijke factoren in het landschap, regime en niches op kantelpunten in de procesgang.

In het kader van het meerlaagse perspectief kan de projectorganisatie bij de casestudie analyse als **regime** worden aangeduid. Het **landschap** betreft invloedrijke effecten die het regime versterken of ontwrichten, bijvoorbeeld door druk van een bestuurder of door de

kredietcrisis. Tot slot worden vernieuwingen vanuit de **niches** aangedragen om het regime te stabiliseren. In deze context wordt over nieuwe alternatieven of oplossingsrichtingen gesproken. Dit kan zowel vanuit de projectorganisatie komen (intern) of vanuit de omgeving (extern).

Herhaling theoretisch kader

Er is sprake van een **volledige (deel)transitie** wanneer de procesarchitectuur van de projectorganisatie kantelt. Er is bewust gekozen voor een brede definiëring; een (deel)transitie kan bijvoorbeeld bestaan uit een wijziging in de bemensing van het projectteam, het construct (het alternatief dat de projectorganisatie op dat moment voor ogen heeft) of zelfs vervanging van de gehele projectorganisatie. Als gevolg wordt er doorgaans gewicht gegeven van een oplossingsgerichte benadering naar een opgabegegerichte benadering, of vice versa (zie paragraaf 1.2 voor het onderscheid). De context afhankelijke mechanismen zoals weergegeven in de transitietabel kunnen worden betiteld als drijfveren van de (deel)transitie.

Er is sprake van een **onvolledige (deel)transitie** wanneer een voorzien transitieproces uitmondt in een 'lock-in'; 'terugval' of 'systeem degeneratie' (Geels, 2005). Het weergegeven van stukgelopen transitieprocessen is van grote waarde. Hierbij ligt de focus op momenten in de procesgang waarbij het gebruik van de opgabegegerichte benadering faalt, en/of waarbij het proces vervolgens kantelt van een integrale insteek richting een sectorale insteek (omgekeerde transitie).

Na vaststelling van de transitietabel worden beide casestudies systematisch uitwerkt aan de hand van de onderdelen uit het theoretisch kader:

1. Transities en het meerlaagse perspectief

De transitietabel vormt een overzicht ontwikkelingen die de kantelpunten in de procesgang van de casestudies hebben beïnvloed.

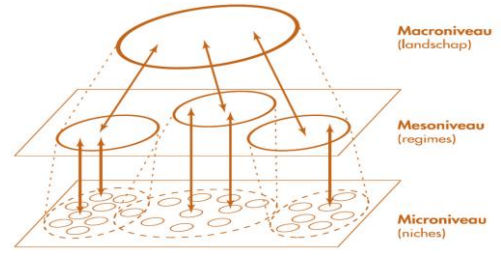
2. Transities en tijd

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen volledige en onvolledige transities. De onvolledige transities worden uitgewerkt aan de hand van de begrippen *lock-in*, *terugval* en *systeemdegeneratie*.

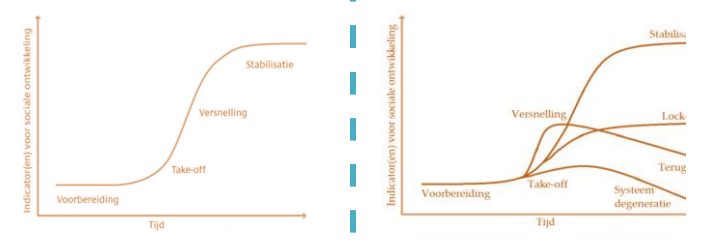
3. Transities en de transitiepaden

In deze sectie worden de volledige transities uitgewerkt. Aan de hand van de transitiepaden worden de gebeurtenissen omtrent het kantelpunt uitgewerkt.

1. **Transities en het meerlaagse perspectief**
 De transitietabel met het samenspel tussen invloedrijke gebeurtenissen in de schalen landschap, regime en niches. De gebeurtenissen worden per schaalniveau in de transitietabel beschreven.

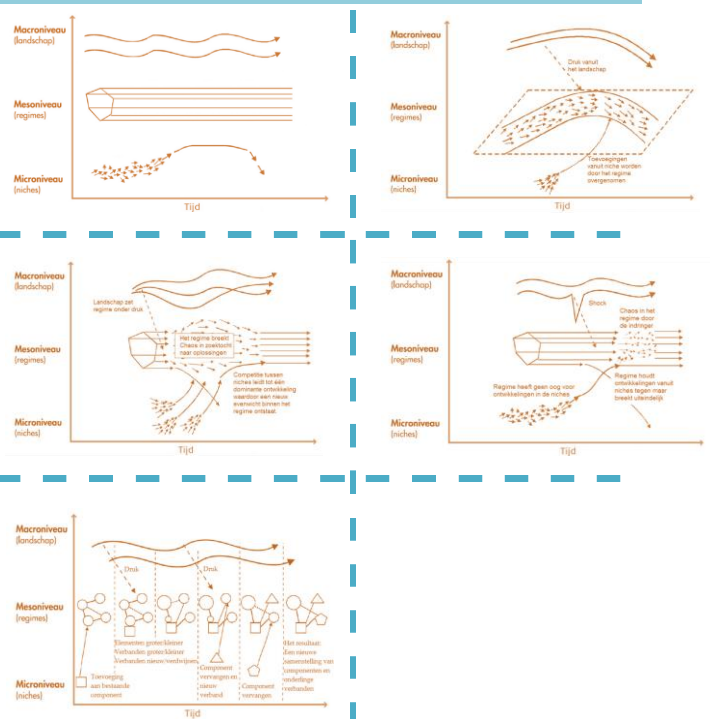


2. **Transities en tijd**
 In het kader van het meerlaagse perspectief worden de *onvolledige transities* in deze sectie uitgewerkt. De onvolledige transities worden gelabeld als 'lock-in', 'terugval' of 'systeem degeneratie'.



3. **Transities en de transitiepaden**
 In het kader van het meerlaagse perspectief worden de *volledige transities* in deze sectie uitgewerkt aan de hand van transitiepaden.

Op deze manier wordt inzichtelijk welke ontwikkelingen het transitieproces aangejaagd hebben. Deze methode geeft inzicht in de transitie drivers binnen de casestudies.



Figuur 18 - Stappenplan uitwerking casestudies (Bron: eigen bewerking)

Eindproduct(en): Per casestudie een beschrijving van de procesgang. Hierbij wordt invulling gegeven aan: (1) de transitietabel; (2) de onvolledige transities en (3) de volledige transities met de gevolgde transitiepaden.

3.2.4 **Analysefase 1**

In analysemoment 1 wordt de balans opgemaakt van de resultaten uit de interviews en het literatuuronderzoek. De resultaten van beide casestudies worden geïntegreerd onder de noemer van een 'synthese'. In een korte beschrijving worden de resultaten vanuit de data

herleid tot thema's. Per thema wordt een passende stelling opgesteld. De stellingen vormen de basis voor de focusgroep.

3.2.5 Dataverzameling fase 3 – focusgroep

De thema's uit analysefase 1 vormen de basis voor de focusgroep. De stellingen zijn een afgeleide van de invloedrijke thema's. De focusgroep vormt daarmee de koppeling tussen het case specifieke en generieke deel van het onderzoek.

De focusgroep kan worden gezien als een verlengstuk van de dataverzameling. De focusgroep:

1. generaliseert de bevindingen.
2. valideert en reflecteert de bevindingen en komt met eventuele oplossingsrichtingen.

De focusgroep wordt op basis van onderstaand format geanalyseerd.

Stelling X		
	<u>Signalering(en)</u>	<u>Kernboodschap</u>
<u>Discussie</u>	R1 "..."	"..."
	R2 "..."	"..."
<u>Leermomenten</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leermoment 1 2. Leermoment 2 3. Leermoment 3 	

Eindproduct(en): een schematisch overzicht met signaleringen en leermomenten dat per stelling is onderverdeeld. De signaleringen en leermomenten zijn door de deelnemers van de focusgroep gedefinieerd en staan aan de basis van de uiteindelijke conclusie en discussie.

3.2.6 Analysefase 2

In analysefase 2 worden de generieke thema's geanalyseerd. In deze fase worden de bevindingen vanuit de casestudies getoetst aan de resultaten van de focusgroep en aan het theoretisch kader.

Analysefase 2 betreft een uitwerking van het 'generieke deel'. De analyse vindt plaats op twee fronten:

1. Resultaten focusgroep

In deze paragraaf worden de generieke thema's getoetst aan de bevindingen uit de focusgroep. Worden de resultaten door de deelnemers van de focusgroep onderkend of worden de resultaten juist ontkend?

2. Resultaten theorie

In deze paragraaf worden de generieke thema's getoetst aan de theorie. Zijn de resultaten te begrijpen en te verklaren in het licht van het theoretisch kader?

4 Casestudie 'Zuidasdok'

Hoofdstuk 4 staat in het teken van het 'Zuidasdok'. De procesgang staat symbool voor de wisselwerking tussen externe invloeden, besluitvorming en planontwikkeling. De herontwikkeling van het stationsgebied kan Amsterdam zelf, maar voor de ondertunneling van de infrastructuur is er samenwerking vereist met gemeente, regio, het Rijk en -in eerste instantie- ook private partijen. Een typische opgavegerichte benadering waarin de zoektocht naar gemeenschappelijke belangen centraal staat.

In paragraaf 4.1 volgt een korte introductie van het 'Zuidasdok' en in paragraaf 4.2 worden de kantelpunten in de procesgang worden benoemd. Er volgt een selectie van het meest relevante kantelpunt. De transitietabel en de bevindingen worden in paragraaf 4.3 gepresenteerd. De stappen in het onderzoeksmodel zijn gevolgd om tot de resultaten te komen. Paragraaf 4.4 betreft een uitwerking van de onderstaande stappen:

1. Uitwerking van de onvolledige transities (lock-in, terugval of systeem degeneratie).
2. Uitwerking van de volledige transities en hun transitiepaden.

4.1 Inleiding

Begin jaren '90 kwam de Zuidas langzaam op de Amsterdamse agenda te staan. Op dit moment kon de Zuidas nog omschreven worden als een door infrastructuur gespleten zone met beperkte bebouwing zoals het WTC, VU en de RAI. Voorheen zag de gemeente Amsterdam het IJ als meest kansrijke ontwikkelingslocatie voor bedrijvigheid, maar door een veelvoud aan gebeurtenissen is de Zuidas uiteindelijk als ontwikkelingslocatie aangewezen. Dit is te danken aan haar unieke ligging op 10 minuten van zowel Schiphol als het centrum van Amsterdam, de uitbreidingsplannen van Schiphol en een rapportage van de NS waarin de (toekomstige) waarde van station Amsterdam-Zuid wordt beschreven. Het station in huidige vorm zou ontoereikend zijn om de groeiende aantallen passagiers te kunnen verwerken. Al snel ontstond het idee van het 'dokmodel' (Visie Zuidas, 2009). Door alle infrastructuur te ondertunnelen zou meer ruimte vrijkomen voor de toplocatie in spé. Op deze manier zou een breed pallet aan aandachtspunten verholpen kunnen worden, te weten de barrièrewerking van infrastructuur, spooruitbreiding, ontwikkeling stationsomgeving en vastgoedontwikkeling.



Figuur 19 – Links, het beoogde ‘Zuidasdok’

Rechts, de huidige situatie

Er was echter één probleem; Amsterdam was niet in staat om het project eigenhandig te realiseren. Mede door de langdurig planvormingsproces met het Rijk en diverse overige partijen werd het project rechts ingehaald door de realiteit; de vraag naar de Zuidas was zo groot, dat de eerste nieuw gerealiseerde kantoorgebouwen rond 2010 opgeleverd werden zonder een formeel besluit over het ‘dokmodel’. *“Het vervelende is wel dat we nu een beetje laat zijn met het project, want dit had natuurlijk al tien jaar geleden af moeten zijn”* (citaat interview). Er ontstond dus een nieuw probleem, de weg- en railinfrastructuur werd als het ware ingeklemd tussen de nieuwbouw. Dit maakte een toekomstige uitbreiding en verdubbeling van de infrastructuur onmogelijk. Als direct gevolg van de kredietcrisis stortte tussentijds de vastgoedmarkt in, mede hierdoor werd afgezien van de constructie waarbij de tunnels moesten worden gefinancierd uit opbrengsten van het vastgoed. Uiteindelijk werd gekozen voor een sober alternatief waarbij geen sprake was van vastgoedontwikkeling: ondertunneling van de A10, zodat het spoor bovengronds kan uitbreiden. Door middel van een hoogwaardige inpassing wordt de barrièrewerking verminderd en de leefbaarheid zodoende verhoogd.

4.2 Kantelpunten het ‘Zuidasdok’

In een vroeg stadium waren de plannen voor de Zuidas groots en onbedwongen. Het lijkt op een droomfase waarin onvoldoende zichtbaar was binnen welke financiële kaders gewerkt kon worden; ‘the sky is the limit’. Pas na 20 turbulente (proces)jaren is in 2012 de bestuursovereenkomst uiteindelijk gesloten. De bestuursovereenkomst is een formeel besluit over de realisatie van het ‘Zuidasdok’.

Overzicht kantelpunten

Ik spreek over turbulente jaren omdat uit mijn literatuuronderzoek blijkt dat alle mogelijke scenario’s de revue gepasseerd zijn. Er was sprake van een complex onderhandelingspel tussen de verschillende partijen. Daarnaast zijn er waslijsten aan ontwikkelingen (vanuit het

landschap) die de procesgang dermate hebben beïnvloed dat kantelingen onvermijdbaar bleken. Het is schier onmogelijk om alle kantelpunten aan te duiden, daarom zijn de meest relevante kantelpunt in de procesgang geselecteerd. Alvorens op dit kantelpunt wordt ingezoomd, volgt een overzicht van de overige kantelpunten. De kantelpunten zijn bepaald aan de hand van het literatuuronderzoek.

Kantelpunten 'Zuidasdok'					
	<u>Kantelpunt 1</u>	<u>Kantelpunt 2</u>	<u>Kantelpunt 3</u>	<u>Kantelpunt 4</u>	
Periode	1988 – 1998	1998 – 2002	2002 – 2005	2005 – 2010	2010 – 2012
Wie	Gemeente Amsterdam	Gemeente Amsterdam op eigen kracht	Gemeente Amsterdam in samenwerking met ING, ABN AMRO en de NS. (gelimiteerde bijdragen van het Rijk)	Zuidas NV. PPS bestaande uit het ministerie van Financiën, gemeente Amsterdam en diverse banken en vastgoed-ontwikkelaars	Een publieksproject bestaande uit het Rijk, de Provincie, stadsregio en de gemeente Amsterdam
Wat	Het IJ als beoogde ontwikkelingslocatie voor bedrijvigheid	Zuidas officieel opengesteld. Introductie Dijk-, Dek- en Dokmodel	Het Dokmodel kon bekostigd worden als het consortium de vrijgekomen grond boven het dok op zou kopen	Het Dokmodel (alle infrastructuur onder de grond). Veiling vrijgekomen grond als inkomstenbron. Alle partijen risicodragend voor infrastructuur.	Richting de Bestuurs-overeenkomst. Uiteindelijk gekozen voor ondertunneling van de A10. De sporen en metro blijven bovengronds.
Waarom vindt de kanteling plaats?	Door rapportages en stijgende vraag naar Zuidas (ABN AMRO) ging het slot eraf. Station Amsterdam Zuid bovendien door VROM en V&W als sleutelproject aangewezen	Dokmodel geniet voorkeur maar al snel wordt duidelijk dat Amsterdam dit niet alleen kan realiseren.	Amsterdam kan de risico's van de tunnels niet dragen. Het Rijk wil alleen participeren bij een aantrekkelijke businesscase	Een tijd vol hectiek Banken willen en kunnen geen risico's over infrastructuur dragen en zeggen vertrouwen op. Nieuwe minister van financiën ziet geen heil in deze constructie. Gevolg: consortium klapt in elkaar.	Nvt.

Figuur 20 – 'Zuidasdok': overzicht kantelpunten

Selectie kantelpunt

Het vervolg van het onderzoek richt zich op de gebeurtenissen rondom kantelpunt 4, te weten de switch van een breed ingestoken publiek private samenwerking (PPS) naar een traditionele rolverdeling tussen Rijk en regio. De interviews concentreren zich op vraagstukken rondom dit kantelpunt. Zodoende is invulling gegeven aan de transitietabel.

Relevantie kantelpunt

In het kader van de opgavegerichte benadering is dit kantelpunt bij uitstek geschikt om een verdiepingsslag op te maken. Er is sprake van een stukgelopen samenwerking tussen een veelvoud aan partijen. Mogelijk kan geleerd worden hoe in eerste instantie invulling is gegeven aan deze samenwerking en anderzijds welke factoren de samenwerking heeft doen falen. Daarnaast zijn de verschillende belangen van de partijen herenigd tot een passend gemeenschappelijk verhaal. De deelnemende partijen hebben verschillend belangen, maar hebben deze tot op zekere hoogte aan elkaar weten te koppelen. Diverse factoren hebben er uiteindelijk toe geleid dat de Zuidas N.V. in elkaar is gestort.

4.3 Transitietabel van het 'Zuidasdok'

Het doel van de volgende paragraaf is om de drivers achter de kantelpunten te openbaren en schematisch in de transitietabel te presenteren.

De transitietabel is vastgesteld op basis van literatuuronderzoek en aangevuld door twee diepte interviews vanuit de perspectieven nationaal/projectorganisatie (B) en extern (C). Het is niet gelukt om een deelnemer vanuit lokale perspectief (A) te vinden.

	Staat van het Regime 2005	Druk vanuit het landschap	Staat van het Regime 2010	Druk vanuit het landschap	Staat van het Regime 2012
Landschap		2005 – ‘Afkoopmodel’ van V&W 2005 – Minister Zalm stuurt op PPS 2007 – Beëdiging kabinet Balkenende IV. 2007 – Brief private partijen businesscase onhaalbaar. 2008 – Spanning tussen V&W en Financiën 2008 – Kabinetsbesluit OV SAAL 2008 – Start kredietcrisis 2008 – Herintrede ‘Dijkmodel’ als dreigement 2008 – Advies commissie Elverding		‘10 tot ‘12 - Invloed kredietcrisis 2010 – Beëdiging kabinet Rutte I 2011 – Werkbezoek minister Schultz van Haegen 2011 – Amsterdam halveert bijdrage 2011 – Geen extra bijdrage IenM, zonder extra bijdrage Amsterdam.	
Regime	<u>Staat van het regime 2005</u> Wie? N.V. Zuidas Wat? Grootschalige vastgoedontwikkeling, met de ondertunneling van infrastructuur als klein onderdeel. Hoe? PPS. Zuidas N.V. neemt ontwikkeling vastgoedontwikkeling en infrastructuur voor haar rekening.	Wat betekent dit voor het regime? Vormgeving PPS door ‘tekenen en rekenen’. Kabinetswijziging; Minister bos minder oog voor Zuidas NV dan voorganger Zalm. Daarnaast Private partijen zeggen vertrouwen op in businesscase. Conflict ministeries over eerder gemaakte BTW-afspraken. Rijksvertegenwoordiger moet impasse doorbreken. Heldere opdracht; komen tot een sluitende businesscase. Keuze voor 3 alternatieven. Uiteindelijk unanieme voorkeur voor ‘Dok onder de grond’.	<u>Staat van het regime 2010</u> Wie? Zoekend naar governance met publieke projectsamenstellingen Wat? Dok onder de grond en ondertunnelde infra. Hoe? Een publiekproject met inkomsten uit grondafgifte	Wat betekent dit voor het regime? Onder invloed van de krediet crisis bleek ‘dok onder de grond’ niet haalbaar. Introductie omgevingsinitiatief en ‘eerste waarde sprong’. ‘Als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan’; Amsterdam woedend om ondertunneling van de A10 alleen en trekt deel budget in. Een onderhandelings spel leidt uiteindelijk tot een compromis. In 2012 wordt de bestuursovereenkomst getekend	<u>Staat van het regime 2012</u> Wie? Zuidasonderneming bestaande uit het Rijk, Provincie, stadregio en gemeente. Wat? Dok in MLT-variant; A10 ondergronds en bovengrondse spoor infra. Hoe? Een publiekproject
Niches		2005 – ‘Tekenen en Rekenen’ 2005 – Besparing van 200 miljoen ‘slimme’ fasering. 2007 – Private partijen: ‘veiling absoluut zinloos’. 2008 – Onderzoek Credit Suisse naar opzet PPS 2009 – Start Rijksvertegenwoordiger 2009 – Dephasing, Debundling, Decomposing 2009 – 2010 –Partijen spreken onafhankelijk voorkeur uit voor ‘Dok onder de grond’		2011 – Omgevingsinitiatief en de ‘eerste waarde sprong’ 2011 – Balans tussen Kunnen, Willen en Moeten 2011 – Middellange termijn variant (MLT) 2011 – Amsterdam ook risicodragend	

Figuur 21 - Transitietabel 'Zuidasdok'

4.4 Procesganganalyse: onvolledige transitie

Periode 2005 - 2010

Een periode waarin geprobeerd is om de publiek private samenwerking (PPS) vorm te geven. Uiteindelijk is de samenwerkingsconstructie in elkaar gestort. Daarom wordt het label 'onvolledige transitie' aan deze periode toegewezen.

Belangrijk: de opeenvolging van onvolledige transitie betreft **geen** chronologisch pad. De verhaallijn achter de onvolledige transitie loopt als het ware door elkaar heen. De beschrijving van de volgende secties kan hierdoor door elkaar lopen.

- **Systeem degeneratie 2005 - 2008**

Oprichting van de Zuidas N.V. kan als de start worden gezien van de PPS-constructie. De Zuidas N.V. is een samenwerkingsverband tussen het Rijk (ministeries van Financiën, Economische Zaken; V&W en VROM), gemeente Amsterdam en een veelvoud aan private partijen (veelal banken en vastgoedontwikkelaars). In mijn interviews komt duidelijk naar voren dat toenmalig minister Zalm van Financiën de aanjager was van de PPS-constructie. *“Minister Zalm was van de kanskaarten (...) Hij was fan van PPS maar hij had niets met gebiedsontwikkeling. De Zuidas was een fantastisch voorbeeld om met elkaar eens te proberen winst te behalen en de risico's van zo'n ingewikkeld infrastructureel project gewoon in private handen te leggen”*. Aldus een respondent. Een andere geïnterviewde bevestigt dit beeld: *“Gerrit Zalm is, sinds ik hem ken al bezig met 'hoe kan ik infrastructuur door private partijen gefinancierd krijgen”*. Minister Zalm is dus van grote invloed geweest bij de oprichting van de Zuidas N.V. Het gevormde consortium zou de bouw, het beheer en de exploitatie van het 'nieuwe' gebied op de Zuidas voor haar rekening nemen. De partijen zouden naast de verdeling van de mogelijke winsten, ook gezamenlijk opdraaien voor de risico's zoals kostenoverschrijdingen. Hiermee hadden alle partijen dus zicht op winsten als 'upside potentials' maar ook gezamenlijke verantwoordelijkheid om de 'downside risks' op te vangen (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014).

In 2007 deed zich een kabinetswijziging voor, Wouter Bos vervangt Gerrit Zalm als minister van Financiën. Dit blijkt een belangrijk moment, Wouter Bos was minder enthousiast over de constructie en trapte als minister van Financiën langzaam op de rem. Waar het ministerie het proces eerder regisseerde, creëerde het ministerie van Financiën nu juist afstand met de andere partijen. *“Wat je kreeg was 'not invited here'-achtige symptomen omdat dit allemaal uit de koker van Gerrit Zalm kwam”* (citaat interview). Tegelijkertijd ontstond er vanuit de private partijen onvrede over de business case die niet sluitend zou zijn. De private partijen stelden

eisen aan het project. De private partijen hadden natuurlijk meer oog voor de 'upside potentials' en wilden de 'downside risks' vermijden, terwijl het Rijk blij was niet alleen risicodragend te zijn. Dit gold echter niet voor het V&W omdat dit ministerie de risico's met een vastbedrag had afgekocht en kon zodoende niet opdraaien voor eventuele kostenoverschrijdingen: het 'Afkoopmodel'.

Is hier dan sprake van een gemeenschappelijk belang? Nee, de private partijen waren gefixeerd op de vastgoedontwikkeling bovenop het 'Zuidasdok' omdat immers alleen daar winst te behalen viel. *"Ze vonden de positie in de vastgoedontwikkeling ook wel interessant maar dat had niks met de tunnels te maken"* (citaat interview). De private partijen hadden dus geen oog voor aanleg van infrastructuur, bovendien wilden de private partijen geen risico's dragen over opdrachten die buiten hun expertisegebied lagen.

Na verscheidene discussies, overleggen en aanvaringen gebeurde eind 2007 het onvermijdelijke: in een brief aan het ministerie van Financiën en gemeente Amsterdam maken de private partijen duidelijk dat de businesscase in hun ogen onhaalbaar was. De intrede van de kredietcrisis betekent het definitieve einde van de Zuidas N.V. Als gevolg klapt de PPS-constructie in elkaar, een systeem degeneratie. De ministeries moeten op zoek naar een andere oplossing voor de Zuidas.

Belangrijkste constatering

1. De wissel tussen minister Zalm en minister Bos is van sterke invloed gebleken op het langzame afscheid van de Zuidas N.V.
2. Verschillende belangen hebben de Zuidas N.V uiteindelijk de kop gekost.

- **Lock-in 2008 - 2009**

De lock-in loopt (deels) parallel aan het hierboven beschreven systeemdegeneratie. De verhaallijnen lopen door elkaar heen. Het startpunt van de lock-in is vóór het afscheid van de Zuidas N.V. Van een systeemdegeneratie is dus (nog) geen sprake.

In 2008 breekt een roerige periode aan nadat het kabinetsbesluit OV SAAL⁴ is genomen. De spoorinfrastructuur tussen Schiphol en Almere moet versneld worden verdubbeld. Het Zuidasdok is onderdeel van dit traject, maar het kabinet wil niet wachten op eventuele ondertunneling van het spoor (conform de plannen van de Zuidas N.V.). Om deze ingreep te kunnen bekostigen wordt het budget van de Zuidas gekort (Van Eekelen, Schnieders, & de

⁴ Uitbreiding van de spoorverbinding tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad. Voor de Zuidas betekende dit een (bovengrondse)uitbreiding van de bestaande twee sporen naar vier sporen.

Wilde, 2014). De publieke en private partijen zetten vraagtekens bij de haalbaarheid van het 'Zuidasdok'. Credit Suisse krijgt de opdracht om de plannen van het 'Zuidasdok' nader te onderzoeken.

Credit Suisse ziet het 'Zuidasdok' als een monoliet⁵ omdat het project één samenhangend geheel is. In het rapport adviseert Credit Suisse om de integrale gebiedsontwikkeling op te knippen in verschillende stukken. De infrastructuur moet bijvoorbeeld gescheiden worden van de vastgoedontwikkeling. Zorg dat partijen in hun vertrouwde rol komen. RWS en ProRail moeten wederom zeggenschap krijgen over de tunnels en infrastructuur. De private partijen leggen de focus op de vastgoedontwikkeling en bekostiging van het project. Op deze manier komen partijen in hun vertrouwde rol. Een respondent stelt *"Alles zat aan elkaar vast (...) Eigenlijk werd niet duidelijk wie nou voor welk deel van het dok verantwoordelijk was (...) Het werkte gewoon niet. Banken wilden wel financieren maar ze wilden wel weten wát ze gingen financieren"*. Het geloof in het project wordt niet terug gewonnen. Dit betekent het einde van de Zuidas N.V. (zie 'systeemdegeneratie' voor complete beschrijving).

Nadat afscheid is genomen van de Zuidas N.V. moeten de ministeries opzoek naar een andere vorm van governance. De ministeries houden alle opties open: uitstel, een publiekvervolg en zelfs een samenwerking met private partijen wordt niet uitgesloten. Minister Eurlings van V&W geeft aan niet lang te willen wachten op een beslissing, daarmee komt het –eerder afgeschreven- Dijkmodel⁶ opnieuw in beeld. De meningen zijn verdeeld, geen van de geboden alternatieven kan op unanieme steun rekenen vanuit de ministeries. De relatie tussen de ministeries onderling is destijds verre van goed. Volgens een respondent niet verwonderlijk, de respondent stelt dat ook de relaties binnen ministeries niet altijd soepel verlopen. De respondent stelt: *"Iedereen denkt dat het ministerie één organisatie is. Er zit wel één minister en één Secretaris-Generaal, maar het begint al bij de DG's –Directeur-Generaal- ze zijn in concurrentie met elkaar. (...) Iedereen wil het maximale voor haar eigen eruit halen, want daarop wordt je afgerekend"*. Hetzelfde geldt voor de ministeries onderling, zo is V&W bijvoorbeeld in conflict met het ministerie van Financiën over eerder gemaakte BTW-afspraken. Daarnaast voelen ministeries zich niet prettig bij de bijrol waarin ze zitten, ze hebben het gevoel dat gemeente Amsterdam de touwtjes in handen heeft (Van Eekelen,

⁵ Het project als één brok. Eens begonnen betekent geen weg meer terug, waarbij onduidelijk was wie voor welk deel de verantwoordelijkheid zou dragen.

⁶ Dijkmodel: een eerder afgeschreven alternatief waarbij alle infrastructuur op een bovengrondse dijk zal worden gerealiseerd. Gemeente Amsterdam heeft er lang voor moeten strijden om het 'Dokmodel' als onbetwiste voorkeur op de kaart te zetten.

Schnieders, & de Wilde, 2014). Geen van de ministeries wil als eerste in beweging komen omdat het risico aanwezig is om dan ook de rekening toebedeeld te krijgen. Er volgt een patstelling ofwel lock-in situatie.

Constateringen

1. De Zuidas als 'monoliet': het was onduidelijk welke partij voor welk deel van het 'Zuidasdok' verantwoordelijk was. Het is daarmee onmogelijk om het 'Zuidasdok' als één integraal project te realiseren.
 2. Benader partijen die 'er ook echt over gaan'. De private partijen voelen zich onvoldoende gecommitteerd aan de tunnels en infrastructuur. Bovendien werden RWS en ProRail gemist bij de planvorming voor de tunnels.
 3. Voldoende vertrouwen is bij samenwerking van onmiskenbare belang. De gemeente Amsterdam tot twee keer toe onaangenaam verrast door de besluitvorming omtrent OV SAAL en de herintrede van het 'Dijkmodel'.
 4. Samenwerking met -en de onderlinge samenwerking tussen- het Rijk verloopt moeizaam. Het blijft een concurrentiestrijd omdat partijen zich naar hun achterban moeten verantwoorden.
- **Terugval 2009 – 2011**
Na een aantal moeizaam verlopen infrastructurele projecten heeft de commissie Elverding opdracht gekregen om het MIRT planningsproces te evalueren. In 2008 komt het de aanbeveling waarin meer structuur aan planningsprocessen wordt gegeven. Kernboodschap: een uitgebreid en gestructureerd onderzoek aan de beginfase van een planningsproces levert in een later stadium tijds winst en andere voordelen op. Hierbij was het belangrijk dat verschillende varianten aan de hand van een vast beoordelingskader met verschillende criteria worden getoetst.

De Zuidas zou hier van kunnen leren: mede door de lobby van gemeente Amsterdam is er tot op dit moment louter oog geweest voor het dokmodel. De gemeente Amsterdam had geen oog voor alternatieven. Alternatieven zoals het Dijkmodel zijn dan ook nooit als serieuze tegenhanger van het Dokmodel behandeld en vrijwel direct weggeschreven. Ook bij de Zuidas zou het voorkeursalternatief door middel van een beoordelingskader moeten worden bepaald en niet door bestuurders uit Amsterdam (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014).

In de planvorming zijn inmiddels tientallen alternatieven de revue gepasseerd. Projectmedewerkers gaan op zoek naar kansrijke alternatieven De samenwerking begint te

lopen maar in 2011 concluderen de bestuurders dat de alternatieven niet realiseerbaar zijn met de voorziene financiële middelen, ook wordt besloten om –onder invloed van de vastgoedcrisis- niet langer met grondopbrengsten van vastgoed te rekenen.

Er wordt gekeken naar de mogelijkheden gezocht die binnen de budgettering van de partijen passen. Het ondergronds brengen van de A10 lijkt het maximaal haalbare, er is simpelweg geen budget voor een volledige ondertunneling van alle infrastructuur. Als gevolg trekt Amsterdam 50% van haar bijdrage in. De motivatie luidt: ‘onze ambities worden immers ook maar voor de helft vervuld’. De relaties staan weer op scherp. Als gevolg van de Amsterdamse starheid komt het door Amsterdam verafschuwde ‘Dijkmodel’ of ‘Dok boven de grond’ weer boven drijven. Het ministerie van IenM (Fusie VROM en V&W) dreigt serieus werk van een bovengrondse uitbreiding te maken als Amsterdam niet in beweging komt.

Constateringen

1. Alternatieven zijn op voorhand weggeschreven (‘Dijkalternatief’). Het Dijkalternatief zorgt voor een terugval.
2. Voorkeur voor het ‘Dok onder de grond’ door bestuurders tot stand gekomen, in plaats van door een breed gedragen beoordelingskader.

4.5 Procesganganalyse: volledige transitie

De transitietabel heeft laten zien dat veel gebeurtenissen de procesgang van de Zuidas hebben beïnvloed tussen 2005 en 2012. Ondanks de systeemdegeneratie, lock-in en terugval is het systeem er in 2012 uiteindelijk in geslaagd om tot een akkoord te komen. Met de ondertekening van de bestuursovereenkomst werd geformaliseerd dat de A10 ondertunneld zou worden. Op deze manier zou voldoende ruimte vrij komen om de huidige spoorinfrastructuur uit te breiden. Ook de metro-infrastructuur zal bovengronds blijven te liggen. Met een vernieuwd station en hoogwaardige inpassing wordt vormgegeven aan de belangen van meerdere partijen.

De komende alinea's beschrijven de totstandkoming van dit uiteindelijke plan.

Een volledige (deel)transitie

De transitietabel maakt de verschillende kantelpunten zichtbaar. Kantelpunten waarbij het proces met een brede insteek omklapt naar een smaller ingestoken proces; van grootschalige samenwerking naar een traditioneel planningsproces als gevolg. Dankzij de kanteling spreek ik over een volledige (deel)transitie omdat bestuurlijk is vastgelegd dat een alternatief gerealiseerd gaat worden. De vraag of de (deel)transitie als succesvol mag worden bestempeld laat ik open, daar zijn de meningen over verdeeld.

Enerzijds kan de (deel)transitie in het kader van de opgavegerichte benadering worden betiteld als een negatieve transitie. Een breed opgezette projectorganisatie waarbij publieke en private partijen samenwerken valt om. Dit samenspel kan toch als één van de doelen worden gezien die de 'Meer Bereiken' benadering nastreeft. In die zin is deze (deel)transitie geen stimulans voor de algehele transitie richting een opgavegerichte benadering.

Anderzijds kan gesproken worden over een succesvolle (deel)transitie, als stap naar de overgang naar de opgavegerichte benadering. Wat we wel hebben gezien, is dat het uiteindelijke alternatief wordt gefinancierd door zowel het Rijk, de Provincie, Stadsregio en gemeente Amsterdam. Het beeld van 'het Rijk met de zak met geld' is hier niet van toepassing. Ook is het project niet vanuit een knelpunt tot stand gekomen. Het is een opgave die tot op zekere hoogte zelf door regio Amsterdam op de politieke agenda is gezet.

De transitiepaden

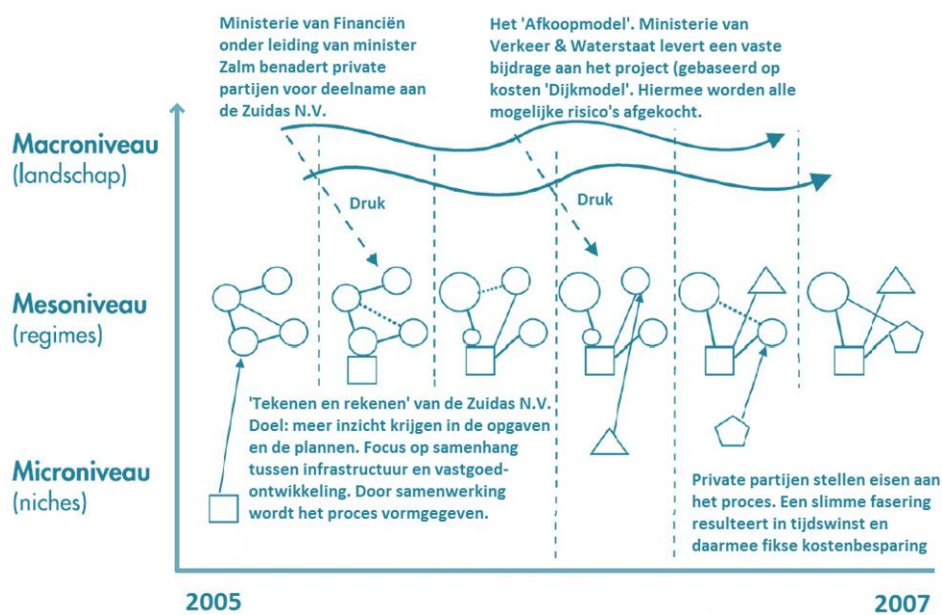
De volgende alinea's staan het in teken van de transitiepaden en geven antwoord op de vraag hoe de (deel)transitie daadwerkelijk tot stand is gekomen. Op basis van (Geels F. , 2005) zijn de verschillende transitiepaden in hoofdstuk 0 volledig beschreven. De

gebeurtenissen in de transitietabel worden in deze paragraaf herleid tot specifieke transitiepaden. Wederom wordt onderscheid gemaakt tussen gebeurtenissen in het landschap, regime en niches van het meerlaagse perspectief.

Volgens Geels (2005) volgen transities nooit één specifiek pad. Het zijn meerdere paden die (on)afhankelijk van elkaar optreden. De samenloop van transitiepaden laat de (deel)transitie uiteindelijk plaatsvinden. Omdat in 2012 de (deel)transitie heeft plaatsgevonden wordt de periode tussen 2005 en 2012 uitvoerig beschreven. De transitiepaden worden aan de hand van de mijlpalen uit de transitietabel en diepte interviews opgesteld.

- **Het reconfiguratiepad (periode 2005 – 2007)**

Met het proces 'Tekenen en rekenen' wordt de samenwerking tussen publieke en private partijen in gang gezet. Er is sprake van samenwerkend onderhandelen. Innovaties vanuit de niches en druk vanuit het landschap bepalen de opzet van het proces. De toevoegingen vanuit de niches zijn *symbiotisch* en hebben daarmee een versterkende werking op de samenwerking. In het onderstaande figuur zie je dat innovaties vanuit de niches toe worden gevoegd aan het regime. Op deze manier wordt de koers van de Zuidas N.V. in samenhang bepaald. Een voorbeeld is een innovatie vanuit de banken; door een slimmere fasering zou tijdswinst te behalen zijn. Deze tijdswinst zou een besparing van 200 miljoen euro betekenen. Een typisch voorbeeld van een symbiotische relatie die probleemloos werd overgenomen door het regime.



Figuur 22 - 'Zuidasdok': Reconfiguratiepad

Oprichting van de Zuidas N.V.

Zoals eerder naar voren is gekomen kan de Zuidas N.V. als prestigie project van minister Zalm van Financiën worden gezien. Uit het diepte interviews blijkt dat minister Zalm al jaren vorm probeerde te geven aan PPS in Nederland. Op deze manier kan infrastructuur door private partijen worden bekostigd. De samenwerking gaat echter niet vanzelf. Volgens een respondent is het ministerie van Financiën met de CEO's om tafel gegaan en hebben ze de plannen gepresenteerd. De benaderde banken hebben vervolgens de vraag gekregen of ze wilden participeren of niet. Volgens een respondent is deze samenwerking niet geheel vrijwillig tot stand gekomen. *“Als je zo'n vraag krijgt kan je er geen 'nee' tegen zeggen. Want als je 'nee' zegt dan doet je concurrent het wel en dan sta je buiten de wedstrijd. Uiteindelijk vonden ze -de banken- een positie in de vastgoed ontwikkeling wel interessant. Maar als je daardoor in een onderneming mag zitten met de minister van Financiën dan is dat wel wat waard”*. In zoverre zie ik een bepaalde druk die vanuit het ministerie van Financiën is ontstaan om in de Zuidas N.V. te participeren.

Duidelijk zichtbaar zijn de verschillende belangen. Het ministerie van Financiën had als belang om infrastructuur door private partijen gefinancierd te krijgen. Bovendien zouden de risico's van het project niet bij de overheid liggen: alle deelnemende partijen zouden risicodragend participeren. Tegenoverstaand hadden de private partijen louter oog voor de potentiële winsten die bij de vastgoedontwikkeling zouden komen kijken. Zij hadden geen oog voor de ondertunneling van infrastructuur en zagen dit als een last op hun schouders: de risico's van de bouw van de tunnels zou bij de aannemer moeten liggen en niet bij de deelnemende partijen.

Naast het belang om infrastructuur door private partijen gefinancierd te krijgen had het ministerie van Financiën volgens Eekelen, Schnieders, & Wilde (2014) nog een ander belang. Minister Zalm was een voorstander van privatisering en vond dat Schiphol het voorbeeld van de Rotterdamse haven zou moeten volgen. *“Zo zit de rekensom in elkaar. (...) Waar haalt Amsterdam haar geld vandaan? (...) Op een gegeven moment heeft minister Zalm gezegd: 'ik heb een goed plan, dan moeten jullie meewerken aan de privatisering van de luchthaven'.”*(citaat interview). Eenzelfde constructie is ook gebruikt om realisatie van 'de tweede Maasvlakte' mogelijk te maken. Toentertijd verkocht gemeente Rotterdam haar aandelen in de haven (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014).

Samenvattend is er gedurende deze periode een samenwerking op gang gekomen waarbij partijen totaal andere belangen nastreefden. Door de energie en goede verstandhouding tussen de partijen leek het succesvol te worden. Het reconfiguratiep pad is zichtbaar omdat het regime zich heeft aangepast onder invloed van druk vanuit het landschap en symbiotische relaties vanuit de niches. Toen V&W 'het Afkoopmodel' aankondigde, kwam er een eerste barst in de samenwerking.

'Het Afkoopmodel'

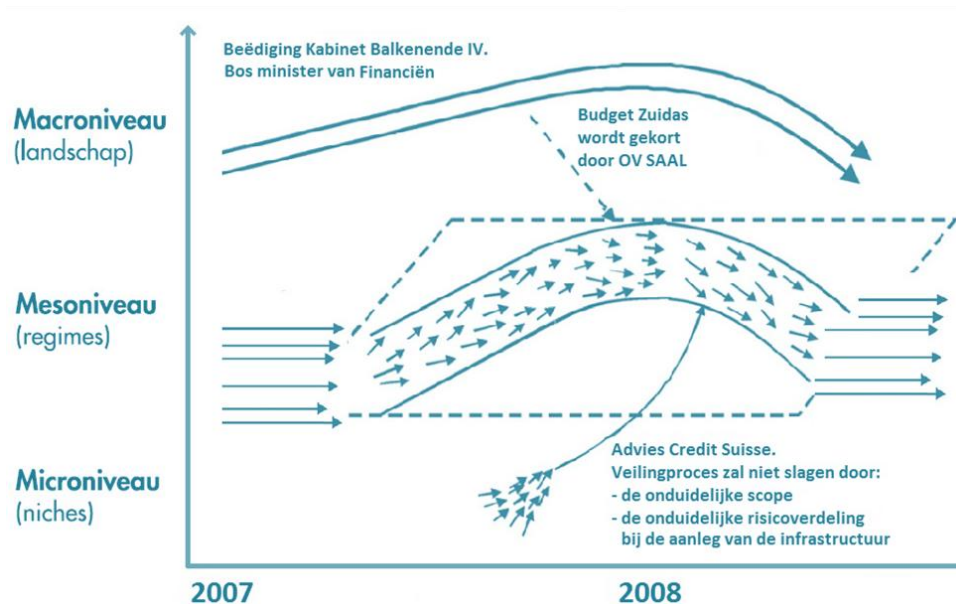
Zoals reeds beschreven kan het ministerie van Financiën worden gezien als aanjager van de Zuidas N.V. De deelnemende partijen –en de private partijen in het bijzonder- kwamen in een uitzonderlijke positie terecht. "Ze treden dus op als opdrachtgever in plaats van opdrachtnemer. De gebruikelijke opdrachtgevers ProRail en Rijkswaterstaat staan daarbij aan de zijlijn" (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014). De rolverdeling bracht enige spanningen met zich mee, vooral aan de kant van V&W. *"Er was weinig gevoel van 'ownership' bij het ministerie van Verkeer & Waterstaat ten aanzien van dit project. Er was een sfeer van 'regelen jullie het maar want dit moest immers privaat gefinancierd worden' "* (Citaat interview).

De positie van V&W voelde dus onwennig, zeker gezien het feit dat Amsterdam aan de haal ging met rijksinfrastructuur die onder zeggenschap van het ministerie valt. V&W heeft helemaal niet gevraagd om de ondertunneling van infrastructuur, bovendien had het 'Dijkmodel' de voorkeur binnen het ministerie. Ander heikel punt was dat het ministerie gevraagd was om risicodragend te participeren. Als gevolg kwam V&W met het 'Afkoopmodel'. V&W wilde niet risicodragend participeren aangezien RWS en ProRail aan de zijlijn stonden. Daarnaast had het 'Dijkmodel' haar voorkeur, derhalve werd het daaraan gelieerde bedrag beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van het 'Zuidasdok'. Een respondent spreekt over actie-reactie: *"Het was ook een consequentie van Gerrit Zalm die met zijn ministerie van Financiën kwam vertellen dat hij de boel wel even kwam regelen. (...) 'Als je weet wat je moet maken, prima dan komen we daarna wel de sleutel ophalen' "*. V&W stelde dus het bedrag beschikbaar ter hoogte van de kosten van het 'Dijkmodel'.

Van een gelijkwaardige samenwerking is dus geen sprake, daarnaast bracht het 'Afkoopmodel' onder de betrokken partijen het één en ander teweeg. Waarom moeten banken en vastgoedontwikkelaars risicodragend participeren met betrekking tot de tunnels en infrastructuur, terwijl het ministerie van Verkeer & Waterstaat haar risico's juist afkoopt? Het gevolg was een eerste spanning in de breed ingestoken samenwerking.

Constateringen

1. Enthousiasme en commitment wordt opgewekt door binnen een project gezamenlijk op zoek te gaan naar de opgaven en doelstellingen.
 2. Er ontstaat spanning wanneer de tegenstrijdige belangen van partijen zichtbaar worden.
 3. De samenwerking verliep stroef omdat partijen in een ongebruikelijke rolverdeling terecht kwamen.
- **Het transformatiepad en Technologische vervangingswaarde (periode 2007 – 2009)**
In 2007 wordt Kabinet Balkenende IV beëdigd. Bij het ministerie van Financiën wordt minister Zalm opgevolgd door minister Bos. In deze periode wordt op zoek naar risico- en kostenbesparingen een groot aantal alternatieven door de Zuidas N.V. uitgewerkt. In de vorige paragraaf is het effect van deze wisseling beschreven. Maar ook andere druk vanuit het landschap heeft rond deze tijd invloed op de procesgang. Het is druk die in eerste instantie genegeerd zou kunnen worden door het regime. Mede door een extern advies van Credit Suisse wordt het plan aangepast.



Figuur 23 - 'Zuidasdok': Transformatiepad

De eerste frictie in het samenwerkingsverband

Langzamerhand begint de Zuidas N.V. in het slop te raken, de frictie tussen partijen groeit en het vertrouwen daalt. In 2007 gaat er een brief vanuit de private partijen richting het Rijk; de private partijen zeggen daarin het vertrouwen in de Zuidas N.V. op.

Met de private partijen is er een conflict over het veilingproces. Het ministerie van Financiën wil de percelen op het Zuidasdok door middel van een veiling gunnen aan de hoogste bidder. Dit betekent winstmaximalisatie. De private partijen willen geen veilingproces, zij

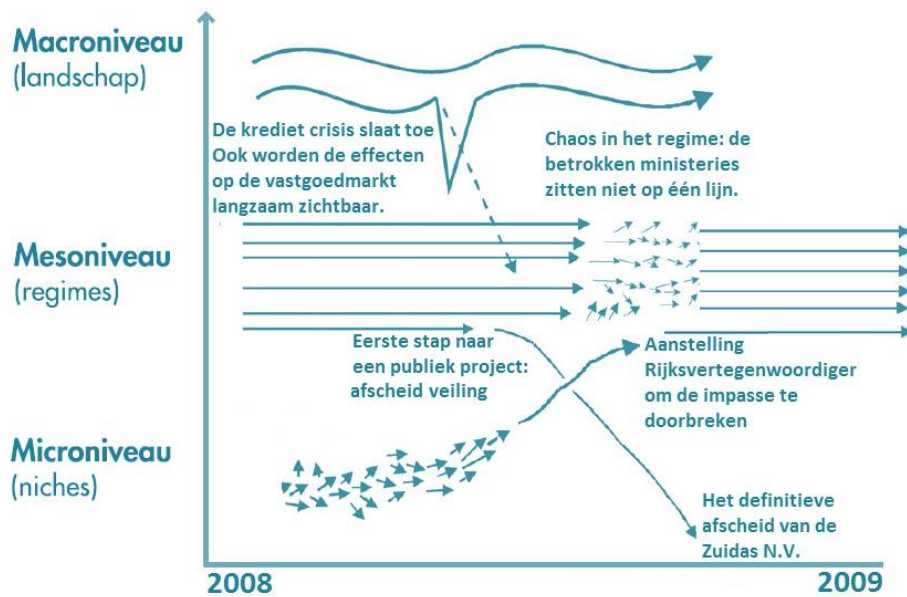
willen vooraf allianties vormen en zodoende weten met welke andere partijen zij in de vervolgfase in zee zullen gaan.

Een ander aspect is de 'korting' op het budget van de Zuidas door een versnelde aanleg van het reeds beschreven OV SAAL. Het kabinet wil de ontwikkeling omtrent het 'Zuidasdok' niet afwachten en stuurt aan op een bovengrondse uitbreiding van het spoorwegennet. Naast het conflict met de private partijen liggen ook de ministeries van Financiën en Verkeer & Waterstaat met elkaar in de clinch over de manier waarop een mogelijk faillissement van de Zuidas N.V. afgevangen zou moeten worden.

Als gevolg geeft minister Bos Credit Suisse opdracht om de plannen te kritisch te reflecteren. In het rapport wordt geadviseerd om af te zien van het veilingproces in de huidige vorm en de infrastructuur van het project af te koppelen. Mede door OV SAAL is er teveel onzekerheid over de scope en ook de risicoverdeling is zorgelijk met betrekking op de aanleg van infrastructuur.

De aanbeveling wordt door de partijen besproken. Een lang onderhandelingspel volgt. Uiteindelijk is V&W is bereid om de losgekoppelde infrastructuur voor haar rekening te nemen maar dan wil het ook gebruik maken van de exclusieve BTW-afspraken die onder begeleiding van minister Zalm tussen de private partijen en het ministerie van Financiën gemaakt zijn. Minister Bos wil hier niks van weten en nieuwe onenigheid tussen de ministeries is een feit. De neerwaartse spiraal lijkt te zijn ingezet. De 'integraliteit' van het project reduceert; de scope van het project wordt kleiner, er worden vraagtekens gesteld bij de samenwerking met private partijen en de traditionele partijen worden weer verantwoordelijk de infrastructuur.

Hiermee komen we bij het tweede transitiepad dat rond deze periode zichtbaar is. De effecten van de inmiddels ingetreden kredietcrisis worden zichtbaar, zeker met het oog op de voorgenomen vastgoedontwikkeling. De ministeries leven op gespannen voet, een rijksvertegenwoordiger moet de ministeries weer op één lijn krijgen. Het Rijk wil een grotere stem in de planvorming omdat het tenslotte over hun rijksinfrastructuur gaat. Daarnaast wordt in 2009 door het Rijk en gemeente Amsterdam definitief afscheid genomen van het veilingproces, dit is de eerste stap naar een publiek project.



Figuur 24 - 'Zuidasdok': Technologisch vervangingspad

De noodzaak van een Rijksvertegenwoordiger

In 2008 slaat de crisis toe, langzaam worden catastrofale effecten zichtbaar. Minister Bos heeft inmiddels zijn handen vol aan ABN AMRO dat aan de rand van de afgrond staat. Bovendien zijn op dat moment de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken ministeries ronduit slecht. Minister Bos pleit voor een gezamenlijk standpunt tegenover de terugkrabbelende private partijen die middels een brief in 2007 het vertrouwen hebben opgezegd. Er is echter sprake van verdeeldheid onder de betrokken ministeries.

Zo heeft elke partij haar eigen ideale oplossing klaar liggen, maar staat het heersende regime (nog) niet open voor input vanuit deze niches. Het regime onder aanvoering van gemeente Amsterdam probeert alsnog het volledig 'Zuidasdok' te realiseren waarbij alle infrastructuur ondertunneld wordt. Symbolisch voor de scheve verhoudingen is dat de betrokken ministeries op dat zelfde moment van plan om 'de touwtjes in handen te nemen'; de Zuidas is teveel een Amsterdams project. Ondertussen wisselen de ministeries scenario's uit voor het vervolg. Minister Cramer van VROM schetst drie mogelijke scenario's: Nieuwe onderhandelingen over PPS (1), een publiek vervolg van het 'Zuidasdok'(2) en tot slot wordt volledige uitstel van de planvorming voorgesteld (3).

Als direct gevolg van de bijrol van het Rijk en het afscheid van de private partijen wordt in 2009 een Rijksvertegenwoordiger aangesteld. Zijn opdracht is helder: komen tot een realiseerbare businesscase. Als primaire taak moet de Rijksvertegenwoordiger de belangen van het Rijk waarborgen en de ministeries weer op één lijn te krijgen. Daarnaast maakt hij

een ronde langs alle betrokken partijen om naar mogelijke oplossingen zoeken. In Amsterdam wordt furieus gereageerd: 'Ze komen de boel overnemen' (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014). Amsterdam realiseert zich dat het Rijk niet per definitie zal aansturen op volledige onderdocking van de Zuidas'. Amsterdam blijft eindeloos hameren op de meerwaarde van volledige ondertunneling.

Constateringen

1. Het afscheid van minister Zalm en de intrede van minister Bos heeft de focus op de Zuidas N.V. langzaam doen wegebben.
2. Overige projecten en externe invloeden kunnen grote gevolgen hebben op het planningsproces. De ontwikkelingen omtrent OV SAAL en de kredietcrisis maken deze constatering helder zichtbaar.
3. De onzekerheid groeit op het moment dat RWS en ProRail geen zeggenschap hebben over hun 'eigen' infrastructuur.
4. Het Rijk heeft de gewenning om 'in the lead' te zijn.

Periode 2019 – 2012

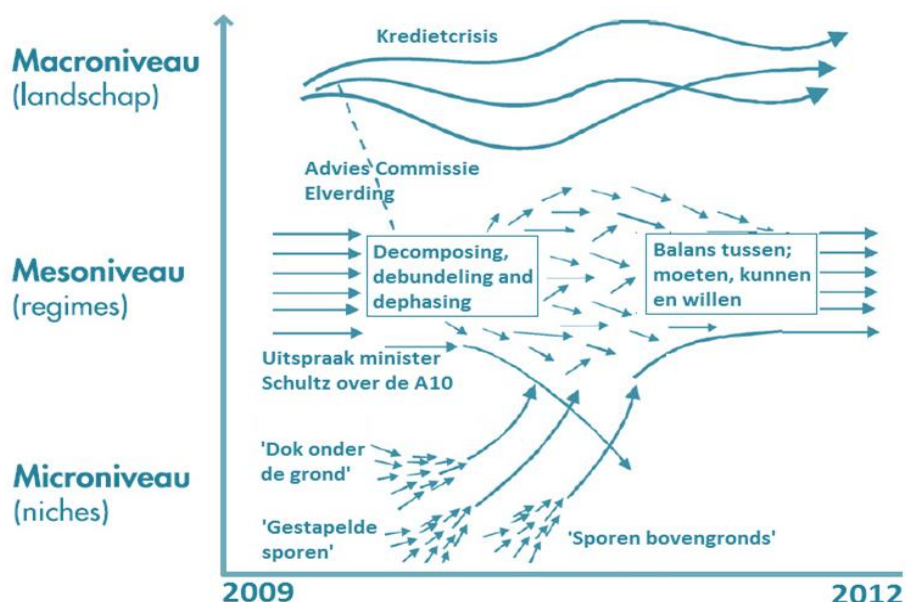
In eerste instantie wordt opnieuw geprobeerd om het dokmodel te realiseren. De ondertunneling van infrastructuur zou met vastgoedinkomsten worden gefinancierd. Echter worden de gevolgen van de kredietcrisis duidelijk zichtbaar. De vastgoedinkomsten zullen lager uitvallen dan voorheen ingecalculeerd. Het construct 'Dok onder de grond' blijkt dus niet haalbaar. Er ontstaat een langdurige onderhandeling tussen het Rijk, de gemeente Amsterdam, stadsregio en de Provincie om tot een besluit te komen. Uiteindelijk wordt in 2012 de bestuursovereenkomst getekend; de A10 wordt ondertunneld en de spoorinfrastructuur blijft bovengronds.

Deze ontwikkeling kan als een volledige (deel)transitie worden aangeduid. Met de bestuursovereenkomst in 2012 haalt dit plan de eindstreep. De waarde van het uiteindelijke resultaat irrelevant voor het onderzoek. Wel mag benadrukt worden dat van de brede integrale aanpak gericht op samenwerking plaats heeft gemaakt voor een traditionele rolverdeling tussen het Rijk en regio.

- **Het De-alignment pad (periode 2009 – 2012)**

Onder invloed van het advies van de commissie Elverding wordt in 2009 gezocht naar een haalbaar alternatief. Er wordt een beoordelingskader opgesteld en de alternatieven worden aan dit kader getoetst. Rijksvertegenwoordiger Dirk-Jan van den Berg spreekt met alle betrokkenen en het in eerste instantie lijkt het erop dat het 'Dok onder de grond' een nieuw

leven in wordt geblazen. Mede door de kredietcrisis blijkt het alternatief niet haalbaar. Er ontstaat een competitie van alternatieven. Door het proces waarin een balans wordt gezocht tussen 'moeten, kunnen en willen' komt alternatief 'sporen bovengronds' via een lang onderhandelingsproces naar boven. In 2012 wordt de bestuursovereenkomst ondertekend: de A10 wordt ondertunneld en de sporen blijven bovengronds.



Figuur 25 - 'Zuidadok': De-alignmentpad

De weg naar de bestuursovereenkomst

Eind 2009 presenteert Rijksvertegenwoordiger Dirk-Jan van den Berg zijn rapportage. Dit is de introductie van de begrippen 'dephasing, debundling en decomposing'. *"Het hele project uit elkaar halen qua componenten, qua infrastructuur, qua functie en qua tijd. Het project werd hanteerbaarder en daardoor ook flexibeler om eventueel later nog een beslissing te kunnen nemen"* aldus een respondent. De Rijksvertegenwoordiger maakt de partijen bovendien weer enthousiast: *"Ik kwam daar niet binnen met een sfeer van 'wat fijn dat we lekker samen gaan werken', dus daar moest een hoop enthousiasme naar binnen worden gebracht (...) ik heb toen ook gezegd: er moeten eigenlijk twee dingen gebeuren: één, we moeten wat leuks laten zien en twee, we moeten iets betaalbaars laten zien"*. De partijen werken enthousiast aan drie alternatieven: er volgt een feitenrapportage met de uitwerking van de drie alternatieven 'Dok onder de grond', 'Dok half in de grond' en 'Dok boven de grond'. Een groeiend aantal partijen spreekt hun voorkeur uit voor het voor 'Dok onder de grond', dat sterk in risico's en kosten is gereduceerd. Het 'Dok onder de grond' wordt als enig kansrijk alternatief geoormerkt en naast dit alternatief worden twee alternatieven opgesteld voor nadere uitwerking. Naast 'Het

dok onder de grond' worden ook 'sporen bovengronds' (metro- treinsporen bovengronds) en 'gestapelde sporen' (alleen metrosporen bovengronds) uitgewerkt.

In 2011 blijkt uit een tussenrapportage dat het huidige budget ontoereikend is voor alle drie de alternatieven. Daarnaast blijft het zonder een getekend convenant onzeker of de partijen hun financiën niet terughalen (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014). Ook worden er vraagtekens gezet bij het rekenen met vastgoedinkomsten. Als gevolg groeit de onzekerheid. In maart 2011 is minister Schultz van Haegen op werkbezoek op de Zuidas. Volgens een respondent is dit een opvallend moment; alleen de spoortak van het ministerie was tot dan toe bij de planvorming betrokken geweest. Nu volgt een bezoek van de minister, terwijl de staatssecretaris officieel over het spoor gaat. *“De minister zegt daar letterlijk: ‘Ik kan me hier niet voorstellen dat de A10 niet onder de grond gaat’ (...) Hiermee gaf zij dus het signaal dat zij het redelijk zou vinden als er een oplossing zou komen met ondergrondse wegen. En zo gebeurt het uiteindelijk ook”* (citaat interview). De A10 gaat bij alle drie de alternatieven ondergronds.

De beelden van de tussenrapportage blijken te kloppen. *“Ook de bestuurders zullen moeten concluderen dat de onderzochte opties niet haalbaar zijn. Het gat tussen de noodzakelijke investeringen (tussen de 2,5 en 3,5 miljard euro) en de publieke dekking –die op dat moment 1,5 miljard euro bedraagt– is onoverbrugbaar (Van Eekelen, Schnieders, & de Wilde, 2014). De vraag rest wat wél kan met het beschikbare budget. Er wordt een nieuw proces opgestart waarin de balans wordt gezocht tussen ‘moeten, willen en kunnen’. Welke zaken moeten er gebeuren? Wat zijn onze doelen en ambities en hoe kunnen we dit bewerkstelligen binnen acceptabele risico’s en beschikbare budgetten.*

De onderhandelingen verlopen stroef, voornamelijk door de houding van Amsterdam. Er ontstaat een worsteling tussen het Rijk, de Provincie, Stadsregio en gemeente Amsterdam over de onderlinge verdeling van kosten en risico’s. Amsterdam geeft hierin niet thuis: als de helft van onze ambities worden verwezenlijkt (alleen de A10 ondergronds) dan stellen wij ook de helft van ons oorspronkelijke budget beschikbaar. De Provincie Noord-Holland heeft het project rond deze tijd zelfs al afgeschreven en wil het geld graag terughalen. Een respondent vertelt hierover: *“De Provincie had iets van ‘als dat plan niet gemaakt wordt, dan pakken we die 80 miljoen terug’. Want ze hadden ondertussen ook ongelukkig gespeculeerd met een bank in IJsland (...) Dus het was niet een vrolijke partij waarbij iedereen ‘eager’ aan tafel zat van laten we er nu eens iets van maken”.*

Uiteindelijk wordt een akkoord bereikt; de A10 gaat ondergronds en beide sporen blijven bovengronds, met de optie om alles in de toekomst alsnog te ondertunnelen. Amsterdam ziet dat dit het maximaal haalbare is. Dit 'voor ieder wat wils' alternatief bestaat uit een ondergrondse A10 wat bovengrondse spooruitbreiding mogelijk maakt (belang het Rijk). Hoogwaardige inpassing van de infrastructuur moet de barrièrewerking verminderen en ook wordt het station uitgebreid en de stationsomgeving verder ontwikkeld (belang Amsterdam). Tot slot hebben ook de Stadsregio en de Provincie hun gram gehaald: ook het regionale OV kan voortaan in de nabijheid van het station komen.



Figuur 26 – Links, een impressie van het resultaat. Rechts, de eerste ideeën van het 'Zuidasdok'

Is het eindproduct, losgezien van het moeizame proces, dan een voorbeeld waarbij de belangen van verschillende partijen gewaarborgd zijn? Of een slap compromis waarbij alle partijen ambities hebben moeten inleveren om uiteindelijk tot een akkoord te komen? Een respondent blikt als volgt terug: *“Toen ik op het afscheidsborreltje was stond daar zo'n mooie maquette waarbij alles onder grond zit en ik zei: 'Niet weggooien, die zou nog wel eens terug kunnen komen'. En dat vind ik nog steeds. (...) Ik denk dat dit een gemiste kans is en dat het opnieuw geagendeerd moet worden”*.

Constateringen

1. De Rijksvertegenwoordiger brengt het enthousiasme terug en partijen maken weer stappen
2. Partijen zouden hun beoogde bijdrage zonder pardon kunnen intrekken door het ontbreken van een convenant.
3. De rol van de minister wordt als belangrijk opgemerkt (werkbezoek Zuidas).
4. De werkwijze 'moeten, willen, kunnen' zorgt voor een zoektocht binnen de beschikbare middelen.

5

Casestudie 'de nieuwe Afsluitdijk'

Hoofdstuk 5 staat in het teken van 'de nieuwe Afsluitdijk'. Een innovatief project waarbij geprobeerd is om de expertise van de markt ten volle te benutten.

In mijn ogen is er sprake van een typische opgavegerichte benadering waarbij partijen via een brede opzet gaan samenwerking. Vervolgens stort de brede samenwerking in elkaar en wordt het project voortgezet middels de traditionele rolverdeling: met het Rijk als opdrachtgever.

Er volgt een korte introductie van 'de nieuwe Afsluitdijk'. De stappen zoals beschreven in het onderzoeksmodel zijn richtinggevend voor de verdere invulling van het hoofdstuk.

5.1 Inleiding

In 2006 blijkt uit de toetsing van Rijkswaterstaat dat de Afsluitdijk niet meer voldoet aan de norm voor de waterveiligheid. "Volgens de Waterwet moeten de Afsluitdijk en de spui- en schutsluizen de waterveiligheid garanderen bij een storm met een windkracht die gemiddeld eens in de 10.000 jaar voorkomt" (Commissie Nijpels, 2011, p6). Uit de toetsing van Rijkswaterstaat blijkt dat de schutsluizen niet eens bestand zijn tegen de genoemde weeromstandigheden die eens in de 100 jaar voorkomen. Enige urgentie is dus geboden.

Het waren de hoogtijdagen van het Balkenende's 'innovatieplatform'. De 'nieuwe' Afsluitdijk moest via een innovatief concept opnieuw hét icoon van Nederland worden (IenM, 2011b). Waar de overheid voorheen zelf aan de tekentafel ging zitten, vroeg nu aan de markt om met ideeën te komen. Er ontstond een samenwerkingsverband tussen het Rijk, de Provincies en de private partijen. Een marktverkenning volgde waarbij acht consortia een eerste ontwerp voor 'de nieuwe Afsluitdijk' hebben opgeleverd. De markt kwam met de meest innovatieve en exclusieve ideeën waarbij het kostenplaatje tot wel 4,5 miljard euro bedroeg.



Figuur 27 – Links, de afsluitdijk in haar huidige vorm.

Rechts, een sfeerimpressie van de innovatieve ontwerpen voortkomend uit de marktverkenning.

Na de eerste ontwerpronde worden de plannen van vier consortia geselecteerd voor een gedetailleerde uitwerking. De marktpartijen hopen ondertussen op een aanbesteding voor het beste plan (zie Figuur 27). Het Rijk, onder aanvoering van Rijkswaterstaat, denkt hier anders over en ziet de marktverkenning als een ideeëncompetitie zonder winnaar. De relaties worden grilliger en onder invloed van de kredietcrisis wordt uiteindelijk afscheid genomen van de markt. Een teleurstelling voor de Provincie, zij zag wel heil in de ideeën van de markt. De adviescommissie Nijpels bericht zelfs dat het budget ontoereikend is om het meest sobere (overheids)alternatief ('de Asfaltdijk') te kunnen realiseren. Een moeizame periode breekt aan, waarin de relatie tussen Rijkswaterstaat en de Provincie Friesland onder spanning komt te staan; de Provincie wil immers aan de ideeën van de markt vasthouden.

Uiteindelijk wordt in 2011 de bestuursovereenkomst ondertekend. Van de geambieerde samenwerking blijft weinig over, er is in mijn ogen sprake van een traditionele rolverdeling. Het Rijk buigt zich over de waterveiligheid; de Afsluitdijk wordt overslagbestendig gemaakt. Daarnaast bekommert de Provincie Friesland zich met de meekoppelkansen; getijden energie, blue-energie en andere initiatieven.

5.2 Kantelpunten 'de nieuwe Afsluitdijk'

Met het 'Zuidasdok' hebben we in het voorafgaande hoofdstuk een proces met een tijdsbestek van 25 jaar gezien. Dit maakt het onmogelijk om alle kantelpunten te behandelen. De procesgang van 'de nieuwe Afsluitdijk' is wat dat betreft korter, met bijkomend voordeel dat hierdoor geen selectie van kantelpunten gemaakt hoeft te worden. De analyse zal gaan over de periode 2006 – 2011, vanaf het moment van de afkeuring tot de ondertekening van de bestuursovereenkomst.

Kantelpunten 'de nieuwe Afsluitdijk'			
	<u>Kantelpunt 1</u>	<u>Kantelpunt 2</u>	
Periode	2006 - 2007	2007 - 2010	2010 - 2011
Wie	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat, Provincie Friesland, Provincie Noord-Holland met een marktbenadering	Rijkswaterstaat, Provincie Friesland, Provincie Noord-Holland en gemeenten.
Wat	Een traditionele dijkverhoging	De Afsluitdijk als icoon van innovatie en duurzaamheid	'Sober en doelmatig'. Rijkswaterstaat richt zich op waterveiligheid. De regio benut de meekoppelkansen
Waarom kanteling	Door een sneeuwbaaleffect van initiatieven en drivers komt een brede benadering van de Afsluitdijk op de politieke agenda te staan.	Door de kredietcrisis een nieuwe politieke wind: 'sober en doelmatig'. Spanningen tussen het Rijk en de Provincie	

Figuur 28 - 'De nieuwe Afsluitdijk': overzicht kantelpunten

Relevantie kantelpunt

De procesgang kan op meerdere vlakken bijdragen aan de leerweg van de opgavegerichte benadering. Ten eerste wilde Rijkswaterstaat een traditionele dijkverhoging uitvoeren. Welke drivers hebben gestuurd richting een brede aanpak gericht op samenwerking, waarin ook de markt betrokken werd? Ten tweede hebben diverse gebeurtenissen de samenwerking dermate onder spanning gezet, dat er niet gesproken kan worden van een succesvolle samenwerking. Ten derde heeft de gebiedsontwikkeling gericht op innovatie plaats gemaakt voor dijkversterking met slechts beperkt ruimte voor de ontwikkeling van meekoppelkansen.

5.3 Transitietabel van 'de nieuwe Afsluitdijk'

Het doel van de volgende paragraaf is om de drivers achter de kantelpunten te openbaren en vervolgens schematisch in de transitietabel te presenteren.

De onderstaande transitietabel is vastgesteld op basis van literatuuronderzoek en aangevuld door twee diepte interviews.

	Staat van het Regime 2006	Druk vanuit het landschap	Staat van het Regime 2009	Druk vanuit het landschap	Staat van het Regime 2012
Landschap		2006 – Afsluitdijk voldoet niet aan veiligheidsnorm 2007 – 75 jaar Afsluitdijk, Fryske Fiersichten, Advies watercommissie, Aanhalen banden met de markt, Ideeën innovatieplatform met dijk. 2007 – Kabinet Balkenende IV. Huizinga Staatsecretaris V&W. 2009 – Advies Commissie Nijpels;		2009 – Kredietcrisis in volle gang 2010 - Beëdiging kabinet Rutte I. ‘Sober en doelmatig’ 2010 – Fricie tussen Provincie Fryslân en RWS door optelsom van factoren. 2011 – Eindverslag Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk; opdeling initiatieven markt 2011 – 20 Miljoen Atsma voor regionale initiatieven	
Regime	<u>Staat van het regime</u> Wat? Afsluitdijk op politieke agenda Wie? RWS en initiatieven vanuit prov Hoe? onbekend	Wat betekent dit voor het regime? RWS richt zich voornamelijk op traditionele verhoging. Op aandringen van prov. Fryslân wordt een opgavegerichte benadering op de kaart gezet waarbij ambities en kansen worden gekoppeld. Er ontstaat een harmonieuze samenwerking tussen Rijk, regio en private partijen. Kijken naar haalbaarheid van marktverkenning om ideeën voor innovaties en ontwikkelingen uit de markt te halen. (Rapport Dijk & Meer). De adviescommissie adviseert om haalbaarheid van 4 consortia nader te onderzoeken.	<u>Staat van het regime</u> Wat? Afsluitdijk als icoon van innovatie en duurzaamheid Wie? Het Rijk, regio en mogelijk private partijen Hoe? Rijk en regio stellen basisfuncties; markt heeft de vrije hand in innovaties. Denken aan DBFM constructie	Wat betekent dit voor het regime? Start samenwerking tussen Prov Fryslân, Noord-Holland en het Rijk. Door bezuinigingen komt samenwerking onder druk te staan. RWS slaat sectorale weg in, terwijl Fryslân door wilde op integrale wijze. Fricie tussen RWS en provincie Fryslân: - Crisis: reducerend budget maakt integraal plan onmogelijk (gesloten houding RWS) - Nieuw projectteam kent proces niet - Harde afscheid van marktconsortia Door op sectorale insteek met relatief gezien beperkt oog voor regionale initiatieven.	<u>Staat van het regime</u> Wat? Afsluitdijk als met beperkt oog voor meekoppelkansen Wie? Het Rijk, Provincie Fryslân; Noord-Holland en gemeenten Hoe? Focus Rijk op veiligheid. Focus Provincie op meekoppelkansen
Niches		2007 – RWS richt zich op traditionele verhoging 2008 – Eerste ideeën marktverkenning 2008 – RWS houdt symposium en opent inschrijving 2008 – Acht marktconsortia dienen plan in 2008 – Selectie vier consortia 2009 – Plannen 4 consortia uitgewerkt		2009 – Nieuw projectteam RWS 2009 – Twee sobere Rijksinitiatieven toegevoegd en plannen consortia opgeknipt 2011 – Advies op basis van ‘Moeten, willen, kunnen’. Combineren kansrijke functies 2011 – Ondertekening Bestuursovereenkomst partijen.	

Figuur 29 - Transitietabel 'de nieuwe Afsluitdijk'

5.4 Procesganganalyse: onvolledige transitie

Herhaling van de beschrijving uit paragraaf 4.3.2

Het doel van deze paragraaf is om nader invulling te geven aan de kantelpunten of (deel)transities. Onderscheid wordt gemaakt tussen volledige (S-curve) en onvolledige transitie (lock-in, terugval en systeemdegeneratie). Deze paragraaf behandelt de *onvolledige transitie*. De volledige transitie –de weg naar het te realiseren alternatief- wordt in paragraaf 4.3.3 uitgediept aan de hand van de belopen transitiepaden.

Transities volgen idealiter nooit het door de S-curve gestelde ideaalbeeld. Voordat een **volledige transitie** is gestabiliseerd zijn er doorgaans eerdere pogingen afgedaan met een **lock-in, terugval** of **systeem degeneratie**. De literatuur biedt geen toetsingskader dat de mogelijkheid biedt om gebeurtenissen specifiek toe te schrijven aan een lock-in, terugval of systeem degeneratie. De leemte in kennis is opgevangen door de nauwkeurige begripsomschrijving weergegeven in hoofdstuk 2 'Theoretisch kader'. Deze omschrijving is op basis van diverse artikelen van Geels, Rotmans en Kemp tot stand gekomen. Op deze manier kan op rigide wijze tot een verklaring worden gekomen.

In de procesgang van de Zuidas zien we de verschillende vormen terugkomen. In de komende paragraaf worden de gebeurtenissen verklaard in het kader van transitie en tijd. Als onderbouwing wordt beroep gedaan op de diepte interviews.

Periode 2006 – 2010

In 2006 wordt de Afsluitdijk afgetoetst. In deze periode wordt geprobeerd om het planningsproces vorm te geven. Er wordt een samenwerkingsverband gevormd tussen het Rijk en de Provincies Friesland en Noord-Holland. Door het enthousiasme en vertrouwen lijkt deze brede aanpak succesvol, maar in 2009 klappt de alliantie uiteindelijk in elkaar. Er is dus sprake van een onvolledige transitie omdat het beschreven construct het niet tot de eindstreep heeft gehaald.

Hoewel de samenwerking uit Rijkswaterstaat, de Provincie Friesland, de Provincie Noord-Holland, gemeenten en private partijen bestond, spreek ik over RWS en de Provincie Friesland omdat deze twee partijen het meeste commitment met het project toonden. De Provincie Noord-Holland had andere prioriteiten, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Zeesluizen bij IJmuiden en 'het Zuidasdok'.

- **Lock-in**

Voorafgaand aan de lock-in situatie verliep de samenwerking tussen RWS en de Provincie Friesland goed. Pas na de intrede van de crisis kwamen de verhoudingen op scherp te staan, met een lock-in als gevolg. 'Onderzoekend ontwerpen' maakte plaats voor 'vechtend onderhandelen'.

Tussen 2007 en 2009 was er sprake van een goede samenwerking. Een respondent blikte terug: *"Er was een echt 'we' gevoel en ik had het idee dat dit ook zo zou blijven"*. Rond 2009 komt er een einde aan de geschetste harmonieuze samenwerking. Op dat moment worden de effecten van de kredietcrisis zichtbaar en gaat het beleid van RWS van 'uitgebreid en breed' naar 'sober en doelmatig'. Bovendien vindt er een wisseling plaats binnen het projectteam waardoor de relaties wat stroever gaan lopen. *"De nieuwe personen hadden de voorgeschiedenis niet meegekregen en eerder gemaakte afspraken werden anders geïnterpreteerd dan dat ze op papier stonden"* (citaat interview). De communicatie verslechterde, en al snel kwam de relatie onder druk te staan. De ontstane situatie was volgens een respondent dan het product van meerdere gebeurtenissen:

- Wijziging op politiek vlak: koerswijziging binnen RWS naar 'sober en doelmatig'
- Wijzigingen op persoonlijk vlak: verschuivingen van RWS-ers binnen het projectteam
- Niet verbonden ambities tussen het Rijk en regio

Een respondent beschrijft dit moment als volgt: *"Het 'we-gevoel' maakte plaats voor het 'wij versus zij' (...) De samenwerking begon als een dans, vervolgens werd het judo en tot slot was het een bokswedstrijd"*. Daarnaast wordt het verwijt gemaakt dat RWS niet open was over deze koerswijziging. Transparantie over een koerswijziging zou het vertrouwen op peil hebben gehouden. Daarnaast stelt de respondent dat samenwerking met RWS alleen bestaat wanneer het geld rond is. De werkwijze van het Rijk en de Provincie verschillen hierin. *"Het Rijk wil alles begroot en zo gedetailleerd mogelijk hebben, terwijl de Provincie hier nog abstracter tegenover stond"* (citaat interview). Hieruit wordt afgeleid af dat het verschil in werkwijze tussen het Rijk en de Provincie voor problemen heeft gezorgd.

Als gevolg van de crisis vond er gedurende Kabinet Rutte I een wijzigingplaats van 'zo integraal mogelijk' naar 'je bent ervan of je bent er niet van'. Volgens een respondent was het dus niet zo vreemd dat de koers vanuit Rijkswaterstaat wijzigde. *"Dit was het einde van de hoos van de integrale gebiedsontwikkeling (...) er kwam toen minder geld en een ander beleid gericht op harde zaken met minder oog voor natuur, toerisme en duurzaamheid"*.

De respondenten zijn het eens over het geschetste beeld; de crisis en de bezuinigingen vanuit het Kabinet zijn verantwoordelijk voor de koerswijziging binnen RWS naar 'sober en doelmatig'. Echter is de verschuiving van bemensing volgens een respondent geen oorzaak van de vastloper tussen het Rijk en de Provincie. *"Dan krijg je de discussie over oorzaak en gevolg. (...) Als er wordt gezegd 'je moet die dijk versterken en verder geen franje', dan past daar een ander type projectmanagement bij"* (citaat interview). De respondent ziet de verschuiving van bemensing dus echt als een gevolg van de nieuwe politieke wind en niet als oorzaak van de verslechterende relatie.

Daarnaast komen andere factoren naar boven die voor de vastloper hebben gezorgd. *"De regio nam ook erg de 'freerider' rol in. (...) 'wij zeggen wat we willen maar het Rijk gaat betalen' (...) Terwijl altijd is gezegd 'Het Rijk heeft 750 miljoen, de rest moeten jullie regelen. (...) De spanning is er vanuit RWS ook wel bewust opgezet"* (citaat interview). Hiermee impliceert de respondent dat de moeizame relatie te wijten is aan het feit dat de Provincie Friesland 'bleef dromen' en helemaal niet met financiën bezig was. Ten tweede was er vanuit de Provincie geen afdeling betrokken die draagvlak zou verwerven om financiën vrij te maken.

Een respondent beschrijft dat het tussen 2008 en 2010 vooral gezellig was, maar dat er in 2011 vrij veel onderling chagrijn ontstond omdat er moest worden onderhandeld over de bestuursovereenkomst. *"Je ziet dat het Rijk dacht: 'wij moeten de dijk versterken 'sober en doelmatig' en geen gedoe'. En de regio zat nog van 'goh wij willen alles en het Rijk moet het maar betalen'. Dat is de insteek geweest, daar kom je gewoon niet goed uit met elkaar"* (citaat interview).

Ook volgens een andere respondent is de financiële situatie het gevolg van de nieuwe politieke wind. Het is daarmee dus de voornaamste reden van de vastloper binnen de samenwerking. *"Welkom in het Nederlandse stelsel (...) daar kan je continuïteit gedag zeggen"* (citaat interview). Hiermee geeft de respondent aan dat continuïteit van beleid belangrijk is. Een nieuwe politieke wind kan volgens de respondent ook funest zijn voor een project, vooral wanneer die financiële consequenties heeft. *"Het is natuurlijk heel mooi om allemaal om wilde ideeën te hebben, maar als je als ambtenaar verantwoordelijk bent om een project binnen de klauwen te houden, dan weet je dat je terug moet naar de realiteit, namelijk een beperkte hoeveelheid geld"* (citaat interview).

Belangrijkste constatering

1. Een nieuwe politieke wind heeft de verhoudingen onder druk gezet. Continuïteit van beleid is belangrijk om een project te laten slagen.

2. Voldoende vertrouwen, wederzijdse transparantie en financiële middelen zijn van onmiskenbare waarde voor een succesvolle samenwerking.
3. De Provincie zat in de 'freerider' rol. Het Rijk en de Provincie 'spreken elkaars taal niet'. De werkwijze verschilt dermate dat spanningen en onbegrip onvermijdbaar zijn.

5.5 Procesganganalyse: volledige transities

Paragraaf 5.4 beschrijft hoe de (deel)transitie naar een brede aanpak mislukt. De partijen raken in conflict en er ontstaat een lock-in situatie. De drivers die de lock-in situatie hebben veroorzaakt staan in de transitietabel beschreven.

In 2011 hebben de betrokken partijen uiteindelijk een bestuursovereenkomst getekend. De transitietabel laat de gebeurtenissen zien die de weg naar deze overeenkomst hebben bepaald. Waar in 2007 werd gedacht aan een brede integrale opzet, waarbij de Afsluitdijk zou worden onderworpen aan gebiedsontwikkeling door ideeën vanuit de markt, verliep dit in uiteindelijk toch anders. De partijen raakten in conflict en de brede aanpak maakte plaats voor een traditionele rolverdeling. De vorige paragraaf heeft de drivers achter de lock-in besproken, de komende paragraaf gaat in op de drivers die de uiteindelijke (deel)transitie naar de bestuursovereenkomst op gang hebben gezet.

Een volledige (deel)transitie

De transitietabel maakt het kantelpunt zichtbaar. Het kantelpunt waarbij het proces met een brede insteek omklapt naar een smaller ingestoken proces. Dankzij de kanteling ik spreek over een volledige (deel)transitie omdat bestuurlijk is vastgelegd dat een alternatief gerealiseerd gaat worden.

De vraag of de (deel)transitie als succesvolle stap richting een opgavegerichte benadering bestempeld mag worden is een ander verhaal. Net als bij de Zuidas is de uiteindelijke uitkomst vanuit twee kanten te belichten:

Eenzijds kan de (deel)transitie in het kader van de opgavegerichte benadering worden betiteld als negatieve transitie. Een breed opgezette projectorganisatie waarbij publieke partijen de verbinding met de markt zoeken mislukt. De mislukking is weliswaar te wijten aan externe factoren, maar dit neemt niet weg dat terug is gevallen in de traditionele rolverdeling tussen Rijk en regio. Het Rijk focuste zich hierbij op de waterveiligheid, en de regio bekommerde zich over de inpassing. Tot slot van rekening was van een gelijkwaardige samenwerking tussen het Rijk en de Provincie eveneens geen sprake. Dit samenspel kan toch als één van de doelen worden gezien die de opgavegerichte benadering nastreeft. In die zin is

deze (deel)transitie geen stimulans voor de algehele transitie richting een opgavegerichte benadering.

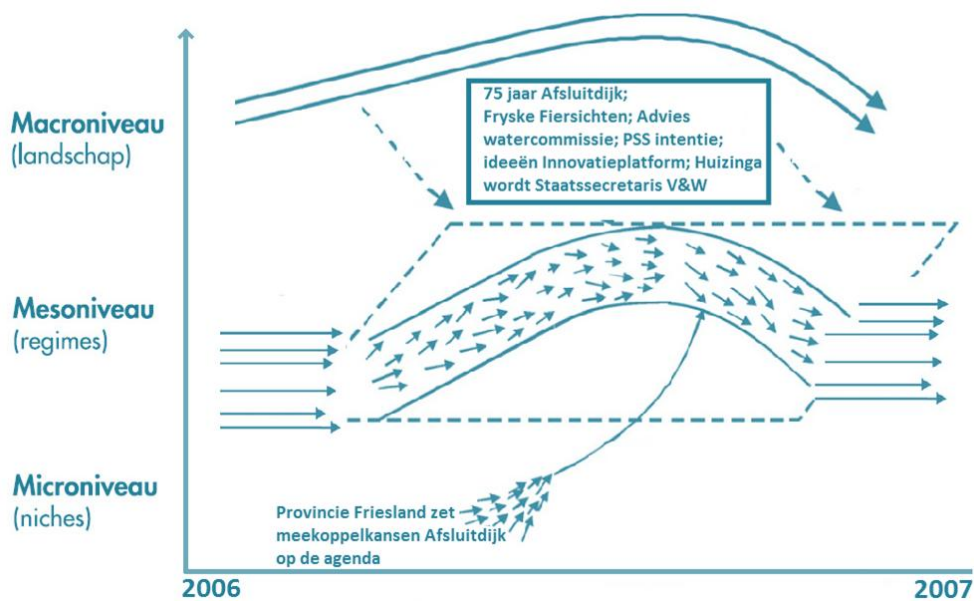
Anderzijds kan gesproken worden over een succesvolle (deel)transitie, als stap naar de overgang naar de opgavegerichte benadering. Ondanks de traditionele rolverdeling zijn daadwerkelijk kansen voor meekoppelkansen benut. De meekoppelkansen zijn 50% door het Rijk en voor 50% door de regio bekostigd. Het beeld van 'het Rijk met de zak met geld' is hier niet van toepassing. Daarnaast wilde Rijkswaterstaat de opgave oorspronkelijk middels een traditionele dijkverhoging oplossen. Conform het 'Meer Bereiken' gedachtegoed is het de regio zelf die integrale gebiedsontwikkeling voor de Afsluitdijk op de kaart zet. Ook voor de opgavegerichte benadering geldt dat het initiatief vaker vanuit de omgeving moet komen.

Herhaling van de beschrijving uit paragraaf 4.3.3

De volgende alinea's staan het in teken van de transitiepaden en geven antwoord op de vraag hoe de (deel)transitie daadwerkelijk tot stand is gekomen. Op basis van (Geels F. , Processes and patterns in transitions and system innovations: refining the co-evolutionary multi-level perspective, 2005) zijn de verschillende transitiepaden in hoofdstuk 0 volledig beschreven. De gebeurtenissen in de transitietabel worden in deze paragraaf herleid tot specifieke transitiepaden. Wederom wordt onderscheid gemaakt tussen gebeurtenissen in het landschap, regime en niches van het meerlaagse perspectief.

Volgens Geels (2005) volgen transities nooit één specifiek pad. Het zijn meerdere paden die (on)afhankelijk van elkaar optreden. De samenloop van transitiepaden laat de (deel)transitie uiteindelijk plaatsvinden. De transitiepaden worden aan de hand van de mijlpalen uit de transitietabel en diepte interviews opgesteld.

- **Het transformatiepad en Technologische vervangingswaarde (periode 2006 – 2007)**
Het is 2006 en de Afsluitdijk is afgetest. Tot op dit moment zit Rijkswaterstaat op de koers om de problematiek middels een traditionele dijkverhoging te verhelpen. Door verschillende effecten vanuit het landschap en de niches wordt een andere weg bewandeld. Vanaf 2007 onderzoekt Rijkswaterstaat de mogelijkheden om de markt bij de planvorming te betrekken. Het regime transformeert van een dijkverhoging naar een marktverkenning.



Figuur 30 - 'De nieuwe Afsluitdijk': Transformatiepad

Op naar de marktverkenning

Het regime heeft op dit moment een traditionele dijkverhoging voor ogen. Er is zelfs al een 'light-verkenning' uitgevoerd om een aantal alternatieven tegen elkaar af te wegen. In dezelfde tijd wordt het potentieel van 'Blue-energy' bekend. Deze relatief nieuwe energiebron zou de provincie Friesland en Groningen van duurzame energie kunnen voorzien. De Provincie Friesland organiseert de 'Fryske Fiersichten' om haar inwoners te vragen hoe de toekomst van Friesland eruit ziet. Hieruit blijkt dat het thema 'energie' als belangrijk wordt gezien, dit is mede het gevolg van de berichtgeving omtrent Blue-energy.

Dit kan als startpunt van de (deel)transitie worden gezien. Vanaf dit moment begint de Provincie Friesland de potentie van de Afsluitdijk bij het Rijk te agenderen. *"Op dat moment had Rijkswaterstaat nog totaal geen oog voor meekoppelkansen (...) Voor Rijkswaterstaat was energie geen issue, zij wilden alleen de veiligheid waarborgen."* (citaat interview).

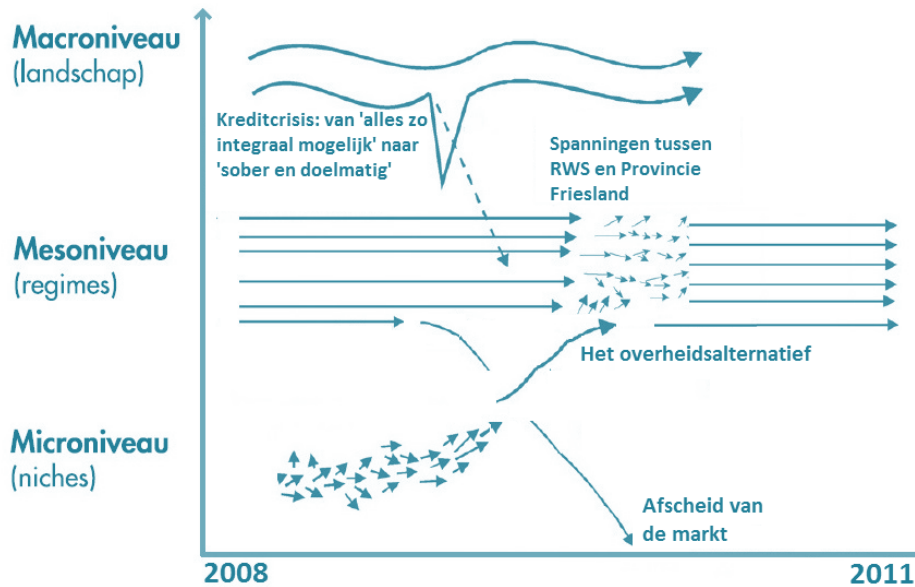
De Fryske Fiersichten is niet de enige driver van de (deel)transitie, het is een optelsom van factoren die een brede verkenning stimuleren. Er ontstaat een soort sneeuwbaaleffect, ik benoem de factoren kort: Door *de bouwfraude* is de relatie tussen de markt en het Rijk tot een dieptepunt gezonken. Directeur-Generaal Keits zag de Afsluitdijk als een kans om die relatie te verbeteren. Ook werd de potentie van de Afsluitdijk benoemd in het 'Advies watercommissie' en benoemd in ideeën van het 'Innovatieplatform'. In deze rapportages wordt gesproken over gebiedsontwikkeling en de Afsluitdijk als bolwerk van innovatie. Een ander belangrijk gegeven is de nieuwe *staatssecretaris van V&W Huizinga* (afkomst Friesland) en het *75 jarig bestaan* van de Afsluitdijk.

Vervolgens werd Ed Nijpels gevraagd om de eerste adviescommissie 'Toekomst Afsluitdijk' voor te zitten. Een respondent noemt de samenstelling van de adviescommissie 'atypisch': *"Normaal vraag je bij dit soort commissies personen van buitenaf, personen die niet bestuurlijk- of ambtelijk betrokken zijn om advies te geven"*. De respondent doelt hiermee op het grote aantal bestuurders in de adviescommissie. Naast bestuurders bestond de adviesgroep uit een combinatie van hoogleraren en belangen organisaties. Ook beschrijft de respondent dat commissies doorgaans in het leven worden geroepen om 'issues' op te lossen, zoals bij de 'Hedwigepolder' gebeurd is.

Alle respondenten steunen de plannen waarin de veiligheidsingreep wordt gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkeling. Een respondent blik terug: *"Wij waren heel blij met de beslissing van Keits –om de markt met ideeën te laten komen- (...) Als je processen niet op de traditionele manier aanpakt dan kunnen er wel eens veel meer mogelijkheden zijn"*.

Constateringen

1. Er ontstaat synergie tussen verscheidene initiatieven die de brede aanpak van de Afsluitdijk op de politieke agenda zetten.
 2. De rol van de Commissie Nijpels is opmerkelijk. Ten eerste was in deze tijd geen sprake van een vastloper. Ten tweede namen de bestuurders kortweg een besluit over hun eigen advies. De steun van bestuurders is belangrijk om af te wijken van de traditionele aanpak.
- **Technologische vervangingswaarde (periode 2009 – 2011)**
In 2007 ontstaan de eerste ideeën van de marktverkenning. Onder leiding van Wim Leendertse en de adviescommissie Nijpels wordt de marsroute uitgezet. In 2008 dienen acht consortia hun plannen in. Op basis van hun eerste ontwerp worden de plannen van vier consortia uitgebreid uitwerkt een MIRT-verkenning. De marktpartijen denken dat het beste plan beloond zal worden met een aanbesteding. De crisis slaat in (shock) en Rijkswaterstaat heeft geen oog meer voor de plannen van de vier consortia in de niches, zij kiest voor haar eigen 'asfaltdijk' als beoogde oplossing. Er ontstaat chaos in het regime omdat de Provincie Friesland dit koste wat het kost wil voorkomen. De plooiën worden glad gestreken en in 2011 wordt een bestuursovereenkomst getekend.



Figuur 31 - 'De nieuwe Afsluitdijk': Technologische vervangingswaarde

Zoals in beschreven ontstond een hechte samenwerking tussen het Rijk en de Provincie Friesland. In 2008 was de participatieve verkenning volle gang.

De vraag of de inslaande crisis een streep heeft gezet door de plannen van de marktconsortia wordt door alle geïnterviewden ontkent. De respondenten stellen dat vanaf het begin duidelijk is geweest dat er geen aanbesteding zou volgen. Bovendien werd al vroeg duidelijk dat de plannen simpelweg financieel onhaalbaar waren met het taakstellend budget van 750 miljoen euro.

Toch vindt een respondent dat te snel besloten is om afstand te nemen van de markt; *“Hals over kop werd besloten om twee overheidsalternatieven in het leven te roepen. Ook werd de tijdschik van 2100 naar 2050 gehaald (...) dit was oneerlijke concurrentie”* (citaat interview). De situatie dus zo dat de markt plannen ontwikkelde waarbij de Afsluitdijk tot 2100 robuust moest zijn, terwijl het Overheidsalternatief zich op 2050 focuste. Een ongelijke strijd in de ogen van de respondent. Toen de overheidsalternatieven ontwikkeld werden stond volgens de respondent eigenlijk al vast dat er weinig van de ideeën van de markt over zouden blijven. Uit het gesprek met een andere geïnterviewde blijkt dat de overheidsalternatieven onder politieke druk zijn ontstaan. De respondent stelt: *“Dat was onder politieke druk. Men wilde toch weten wat het gaat kosten als we niet alle ‘tierelantijn’ erbij verzinnen”*.

In 2009 verscheen de 'Eindrapportage verkenning Toekomst Afsluitdijk'. Een MIRT-verkenning waarbij de alternatieven conform Elverding worden beoordeeld aan de hand van beoordelingscriteria. Het begin van een roerige periode aangezien de effecten van de

kredietcrisis zichtbaar worden. Volgens een respondent had de markt een taakstellend budget mee moeten krijgen, nu kwamen de kosten van sommige plannen soms uit op 4,5 miljard euro. De plannen bleken dus onhaalbaar. De voorkeur van RWS ligt bij de Asfaltdijk (het overheidsalternatief) terwijl de Provincie Friesland nog steeds streeft naar een brede insteek.

Vervolgens vindt de koerswijziging plaats onder invloed van Kabinet Rutte I: 'van alles zo integraal mogelijk' naar 'sober en doelmatig'. Er dreigt een bezuiniging waardoor het taakstellend budget van 750 naar 300 miljoen dreigt te gaan. (Commissie Nijpels, 2010). Mede door een noodoproep van de adviescommissie wordt de bezuiniging afgeweerd, maar wat wel duidelijk wordt is dat er nu stappen gemaakt moeten worden. Er ontstaat chaos binnen het regime; de spanningen tussen de provincie Friesland en RWS lopen op omdat er keuzes tussen alternatieven gemaakt moeten worden.

Er volgt een langdurige (vechtend) onderhandelingsproces met veel onderling chagrijn. De partijen komen in de eerder beschreven lock-in situatie terecht. Rijkswaterstaat ziet in de 'Asfaltdijk' het meest kansrijke alternatief. *"De Asfaltdijk was natuurlijk wel een domper op de feestoreugde –maar- het was wel een reële invulling ingegeven door het gebrek aan geld"* (citaat interview). De bestaande Afsluitdijk zal dan geasfalteerd worden, zodoende zou de dijk overslag bestendig worden. De Provincie Friesland wil echter niks weten van een geasfalteerde dijk.

Volgens een respondent wordt de spanning nog eens op scherp gezet wanneer de concept Rijksstructuurvisie (2011) herschreven wordt. In dit document worden alle innovatieve ideeën, die de regio primair omarmde, weggewuifd. Later in 2011 brengt de adviescommissie 'Toekomst Afsluitdijk' een eindadvies uit; alleen 'het Stormschild'⁷ en de overheidsalternatieven zijn haalbaar. De Commissie stelt voor om per innovatie naar de haalbaarheid te kijken. De plannen van de marktconsortia werden als het ware opgeknipt.

Ondertussen verschuift het project bij de Provincie Friesland naar een andere afdeling. Het project wordt onder gebracht bij de afdeling 'complexe vraagstukken' met projectmanager Jan Doornbos. Volgens een respondent had hij veel ervaring met RWS en sprak hij daarom

⁷ Het Stormschild komt voort uit het idee 'Monument in balans' van consortium Oranjewoud, GD Architecten, Noordpeil landschap en stedenbouw en CE Delft. Het stormschild fungeert als een "boogvormige betonnen wand langs de hele lengte van de dijk als beveiliging tegen de stijgende Waddenzee" (IenM, 2009)

'dezelfde taal'. *"Toen nog 'ambities' en nu 'projecten'. Een woord wat het een stuk beter doet bij RWS"*. (citaat interview).

Uiteindelijk wordt na een lang onderhandelingsproces tot een akkoord gekomen. Het Rijk zou zorg dragen voor de veiligheid en de regionale partijen zouden de verdere uitwerking van de ambities en innovatie gaan dragen. Om de ambities vanuit de regio te bewerkstelligen beloofde toenmalig staatssecretaris Atsma om extra financiële middelen beschikbaar te stellen. Het 'Atsmafonds' kan als belangrijke driver worden aangemerkt. Staatssecretaris Atsma wist vanuit het Rijk 20 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de realisatie van de innovatieve meekoppelkansen, met de voorwaarde dat de Provincie tevens 20 miljoen beschikbaar zou stellen. Een respondent blikt terug: *"Psychologisch was dat heel slim van Atsma, een echte politicus, om daar 20 miljoen naar toe te schuiven zodat er toch nog iets van dat idee over eind blijft (...) Maar de vraag blijft wat er was gebeurd als we 300 miljoen extra hadden gehad (...) Achteraf had ik graag gezien dat we het debat Afsluitdijk hadden gehad in de tijd dat het geld klotste achter de toonbank"*.

Constateringen

1. Gedurende de lock-in kwamen partijen in beweging door de asfaltdijk (dreigement) en de 20 miljoen euro van Atsma (de financiële prikkel).
2. Onder invloed van de financiële crisis werd 'sober maar doelmatig' geïmplementeerd. Als gevolg werd de procesgang sectoraler ingestoken.
3. Rijkswaterstaat en de Provincie spreken elkaars taal niet, met alle gevolgen van dien.

6 Synthese van de casestudies

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt van de resultaten uit de interviews en het literatuuronderzoek. De resultaten van beide casestudies worden geïntegreerd onder de noemer van een 'synthese'. In een korte beschrijving worden de resultaten vanuit de data herleid tot thema's. De thema's worden omgevormd tot stellingen en dienen daarmee als input van de focusgroep. De focusgroep generaliseert en valideert de stellingen.

6.1 Synthese van de data

In de komende paragrafen volgt per thema een korte beschrijving. Elke sectie sluit af met een stelling.

6.1.1 'Gemeenschappelijke belangen bestaan niet'

Spanningen tussen het Rijk en de lokale overheden, een falende marktbenadering en ruziënde partijen zijn beelden die zowel bij het 'Zuidasdok' als bij 'de nieuwe Afsluitdijk' de revue gepasseerd zijn.

In de voucher 'Meer Bereiken' wordt aangespoord om op zoek te gaan naar **gemeenschappelijke belangen**. Na het bestuderen van de casestudies kijk ik betwijfelend aan tegen deze aansporing. Voor de Afsluitdijk geldt dat het Rijk uiteindelijk meer oog voor 'veiligheid' had, terwijl de Provincie Friesland volop inzette op de innovatieve meekoppelkansen.

Vooraf de oprichting van de Zuidas N.V. maakt in mijn ogen zichtbaar dat gemeenschappelijke belangen niet bestaan. Minister Zalm wilde door middel van de Zuidas N.V. infrastructuur door private partijen laten bekostigen, het was een prestigieuze project. De private partijen hadden geen enkel belang bij de ontwikkeling van ondergrondse tunnels en keken vreemd op toen RWS en ProRail buitenspel stonden. De private partijen hadden louter een winst oogmerk. Winst die behaald kon worden met de vastgoedontwikkeling boven op de tunnels. Er was dus geen sprake van gemeenschappelijke belangen.

Volgens een respondent is dit ook het geval bij de **huidige plannen** van de Zuidas. In het interview wordt het volgende beeld geschetst: Amsterdam heeft de 'heling' van de stad als voornaamste belang. De barrière die door het spoor en de A10 wordt gevormd moet dus verdwijnen. Het Rijk heeft als voornaamste belang dat het aanbod van infrastructuur op peil blijft. Voor verdere uitbreiding van het spoor is ruimte nodig. Deze ruimte is momenteel niet aanwezig omdat het spoor bekneld zit tussen de A10. Door de A10 te ondertunnelen ontstaat er dus ruimte voor de gewenste spooruitbreiding. Ook de Stadsregio en Provincie Noord-Holland hebben een ander belang onder de noemer van het regionale OV. De OV diensten kunnen in de huidige vorm niet dicht bij het station komen. Wanneer de A10 ondergronds gaat is dit wél mogelijk.

“Wat je dus hoogstens kunt bereiken is een gemeenschappelijk verhaal (...) Waar je heel erg goed rekening mee moet houden is dat iedere vertegenwoordiger dat verhaal aan zijn achterban moet kunnen vertellen” (citaat interview).

Persoonlijk zie ik belangen als puzzelstukjes. Elk los puzzelstukje representeert een belang. Het gemeenschappelijke verhaal is in dit geval de puzzel. De puzzelstukken moeten precies in elkaar passen om het gemeenschappelijk verhaal ook daadwerkelijk te realiseren. Klaarblijkelijk was de puzzel Zuidas N.V. niet compleet. Zo voelde geen van de partijen zich verantwoordelijk over het puzzelstukje 'tunnels'. Ook heeft de kredietcrisis een aantal puzzelstukjes doen laten verdwijnen waardoor het onmogelijk werd om de puzzel te realiseren.

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 1 - Gemeenschappelijke belangen bestaan niet.

6.1.2 'Aller ogen zijn gericht op Kwatta's'

Uit beide casestudies valt af te lezen dat bestuurders een belangrijke rol spelen in planningsprocessen. De **invloed van bestuurders** wordt bij de Zuidas direct zichtbaar bij de kantelpunten in het proces. Het is bestuurder Zalm die vrijwel eigenhandig de Zuidas N.V. op poten zet. Zijn geloof in publiek private samenwerking laten hem dit doen besluiten. Toen bestuurder Bos het stokje bij Financiën overnam werd de Zuidas N.V. langzaam op afstand gezet.

Ook de uitspraak van Minister Schultz van Haegen tijdens een werkbezoek aan de Zuidas in 2011 zorgt voor opschudding. “Ik kan me hier niet voorstellen dat de A10 niet ondergronds

gaat". En uiteindelijk gebeurde dit dan ook; de oplossing wordt immers gevonden in het ondergronds brengen van de A10.

De invloed van bestuurders wordt ook zichtbaar bij 'de nieuwe Afsluitdijk'. Zo sprak Directeur-Generaal Keits de wens uit om als overheid de banden met de markt opnieuw aan te halen. Met de marktverkenning als vervolg. Daarnaast wordt gesproken over het fenomeen 'de Friese maffia'; de beschuldiging dat de Friese bestuurders in Den Haag veel aandacht hebben voor zaken in hun achterban. Het is daarom ook typisch dat gebiedsontwikkeling op de Afsluitdijk juist op de radar komt te staan wanneer Huizinga staatssecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is. Tot slot zien we het 'Atsma-fonds', een Friese staatssecretaris Atsma die 20 miljoen euro beschikbaar stelt ten behoeve van de regionale meekoppelkansen.

De uitspraak van een respondent: "Alle ogen zijn gericht op Kwatta's" is veelzeggend. Hiermee doelt de respondent op de rol van de bestuurders. De geïnterviewde motiveert de uitspraak als volgt: "Departementen zijn er 100% voor om het de minister en staatssecretaris naar haar zin te maken". Een 'oud' gezegde wat niets minder betekent dan dat gewacht wordt op initiatief van een ander, in dit geval de Minister. Kortweg betekent dit dat het ambtelijke apparaat zich doorgaans schaaft achter de koers van de bestuurder.

Bestuurders zijn dus richtinggevend voor de procesgang. Nu is het bijzondere dat, gezien de looptijd van projecten, bestuurders veelvuldig worden gewisseld. Terwijl vanuit de interviews juist blijkt dat **continuïteit van beleid** (en dus bestuurders) belangrijk is voor de samenwerking en het vertrouwen. Een respondent stelt dat Rijkswaterstaat een belangrijke rol heeft om de continuïteit van beleid te bewaken. De casestudies laten echter zien dat ook Rijkswaterstaat geen garantie biedt voor deze continuïteit, in beide casestudies hebben we de invloed van de crisis gezien. Als bezuinigingen opspelen en de politieke wind verandert, wordt Rijkswaterstaat als het ware verplicht om 'sober en doelmatig' te gaan denken en doen.

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 2 - Bestuurders bepalen de koers van een project en daarmee zijn projecten dus onbestuurbaar.

6.1.3 'Historie wordt niet vergeten'

De titel is tweezijdig. Enerzijds wordt bedoeld dat het **tijd, moeite en energie kost om van de traditionele aanpak over te schakelen** naar een opgabegegerichte benadering. Anderzijds

wordt hiermee bedoeld op **relaties binnen de samenwerking**. Eerdere conflicten beïnvloeden de perceptie van partijen op een negatieve manier.

Een transitie naar een opgavegerichte benadering zal dus tijd, moeite en energie gaan kosten. Maar het verleden ook schept een bepaalde perceptie voor de toekomst.

Een uitspraak een respondent is veelzeggend: *“Misschien zie ik Rijkswaterstaat wel per definitie als een hele sectorale club. Dus alles wat ik daar over lees denk ik: ‘ja zal wel, uiteindelijk heb je toch een sectoraal belang’ ”.*

Naast percepties wordt anderzijds duidelijk dat **vertrouwen, transparantie en communicatie** belangrijk zijn. In de opgavegerichte benadering is het Rijk niet langer de enkelvoudige opdrachtgever. Beoogd wordt om op een gelijkwaardige manier samen te werken met lokale overheden en private partijen. Door de switch van het enkelvoudig opdrachtgeverschap naar een meervoudig opdrachtgeverschap is de opbouw en vooral de instandhouding van een relatie belangrijk.

In de Zuidas zijn de effecten van het project OV SAAL duidelijk zichtbaar. Projecten staan dus niet op zichzelf, de relatie uit project X wordt meegenomen naar project Y. Het is daarom dus belangrijk om niet te fixeren op één project. We hebben al gezien dat projecten beïnvloedbaar zijn door bestuurders, maar ook projecten elders zijn bepalend. Ontwikkelingen in een ander project (OV SAAL) resulteerden bijvoorbeeld in een korting op het budget van de Zuidas. In mijn ogen is de plotselinge reductie van het budget niet representatief voor de begeerde ‘gelijkwaardige samenwerking’.

Een conflict of spanning kan lange tijd voelbaar blijven. Wantrouwen, verhitte discussies en blufpoker zijn stuk voor stuk zichtbaar. Vooral de houding van de gemeente Amsterdam wekte irritatie op. Amsterdam bleef eindeloos hameren op volledige ondertunneling van infrastructuur en verzette zich hevig tegen elk geboden alternatief. Daarnaast weigerde de gemeente Amsterdam lange tijd om risico's over de bouw van de tunnels te dragen omdat zij al met de Noord/Zuidlijn in haar maag zat. Weer een voorbeeld van ‘project overschrijdende effecten’.

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 3 - Historie wordt niet vergeten; de historie in project X neem je altijd mee naar project Y.

6.1.4 'Het mopje van de olifant en de muis'

De titel impliceert de **samenwerking tussen het Rijk en de regionale partijen**. Is het Rijk er eigenlijk wel op ingericht om samen te werken in een meervoudig opdrachtgeverschap?

Beide casestudies laten zien dat samenwerking op een abstract niveau geen probleem hoeft te zijn. Voor de Zuidas geldt dat het proces van 'tekenen en rekenen' soepel is verlopen. De ambities en belangen van partijen konden worden verwezenlijkt in één ontwerp: 'het Dokmodel'.

Bij 'de nieuwe Afsluitdijk' was eveneens sprake van een harmonieuze samenwerking tussen het Rijk en de Provincie Friesland. Bij de start van de marktverkenning waren de partijen eensgezind en had men de gedeelde ambitie om de kansen op de Afsluitdijk volop te benutten met innovatieve meekoppelkansen.

De onenigheid ontstaat dikwijls bij de verdeling van de kosten en de risico's. In beide casestudies wordt vragend in de richting van het Rijk gekeken. Wat dat betreft is de uitspraak "alle ogen zijn gericht op Kwatta's" ook hierop van toepassing. Doorgaans verwachten de regionale partijen dat het Rijk initiatief neemt en vervolgens de gewenste financiële middelen beschikbaar stelt.

Een respondent stelt: *"Dat is zoals dat mopje van de muis en de olifant die samen op de brug lopen en dat de muis tegen de olifant zegt: 'wat stampen we hard hè samen' "*

Het dreigend gevaar voor 'Meer Bereiken' is dat regio's welwillend tegenover samenwerking openstaan, maar verwacht wordt dat het Rijk moet opdraaien voor de gewenste meekoppelkansen. In zoverre kan geconstateerd worden dat het Rijk te maken heeft met een bepaald verwachtingspatroon.

Naast 'het verwachtingspatroon' wordt bij de Afsluitdijk zichtbaar dat de samenwerking hinder ondervindt aan **de verschillende werkwijze van het Rijk en de regio**. Waar de Provincie praat over 'ambities' wordt binnen Rijkswaterstaat gesproken over 'projecten'. Ambities zijn immers abstract en ontastbaar terwijl Rijkswaterstaat liever werkt met concrete projecten waarbij het plannings- en budgetten zijn vastgesteld. Een respondent stelt dat de Provincie en Rijkswaterstaat 'elkaars taal niet spraken'.

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 4 - Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is vanuit haar cultuur niet in staat om samen te werken.

6.1.5 'De wortel en de stok'

De casestudies openbaren diverse onvolledige transitie waarbij sprake is van een lock-in, terugval of systeem degeneratie.

In de casestudies signaleer ik twee soorten prikkels die partijen 'in beweging laat komen'. Het door Amsterdam verafschuwde 'Dijkalternatief' (het 'Zuidasdok') en het door de Provincie Friesland gevreesde 'Asfaltwijk' ('de nieuwe Afsluitdijk') zijn voorbeelden van **dreigementen**. Wanneer een partij geconfronteerd wordt met een gevreesd alternatief is men eerder geneigd om met een compromis in te stemmen.

Naast dreigementen zijn er verschillende situaties zichtbaar waarbij partijen in beweging zijn gekomen door een (extra) financiële prikkel. Het 'Atsmafonds' is hier een goed voorbeeld van, maar ook de gemeente Amsterdam stond uiteindelijk open voor een compromis toen het Rijk extra financiële middelen beschikbaar stelde.

Het hanteren van 'de wortel en de stok' behoort dus tot de opties, maar welke optie werkt nou het beste? Kan het Rijk dan wel eindeloos blijven toegeven aan het uitreiken van extra financiële prikkels?

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 5 - Vastlopers en dreigementen zijn bruikbaar om een koerswijziging in te zetten binnen projecten.

6.1.6 'Schotten in de budgettering'

'Schotten in de budgettering' is een thema dat minder uit de casestudies naar voren komt, maar vanuit mijn literatuuronderzoek wel degelijk als belangrijk wordt ervaren.

In paragraaf 1.3 wordt de begrotingssystematiek van het Rijk uitwerkt. Hieruit blijkt dat projecten vanuit afgebakende 'potjes' worden gefinancierd die vastgelegd zijn in de begroting. Hoewel wordt gestreefd naar integrale oplossingen is het vooralsnog moeilijk om financiën vanuit de 'spoorpot' vrij te maken voor een investering in weginfrastructuur.

Mijn stelling luidt dat schotten in de budgettering afwachtend gedrag uitlokt. Bij de planvorming van de Zuidas wordt duidelijk hoe de het huidige systeem te werk gaat.

Een respondent schetst het volgende beeld in het kader van het 'Zuidasdok':

Het 'Zuidasdok' is ooit vanuit 'Spoor' begroot; er zou immers een uitbreiding van het aantal sporen plaatsvinden. De uitbreiding van het kan echter niet plaatsvinden omdat het spoor ingeklemd zitten tussen de rijbanen van de A10.

De oplossing ligt in het ondergronds brengen van de A10. Zodoende komt er ruimte vrij voor de uitbreiding van het spoor. Nu zou 'Spoor' kunnen zeggen: *"uiteindelijk wordt ruimte gecreëerd voor uitbreiding van het station, dus je –'Spoor'– betaalt voor het functie vrijmaken. (...) Maar dat willen ze niet horen want daar krijgt 'Spoor' geen spullen voor"* (citaat interview).

Nu omgekeerd: 'Spoor' vraagt op een later moment aan 'Wegen' of de A10 ruimte kan maken voor de spooruitbreiding. Dan had 'Wegen' gereageerd: *"dat kan alleen met een tunnel, dus wil jij die tunnel betalen? (...) Het is dus bijna een theoretische discussie; het gaat allemaal over belastinggeld maar het gaat om de prioriteitsstelling van de verschillende onderdelen van het ministerie. Iedereen wil het maximale voor haar eigen eruit halen, want daarop wordt je tenslotte afgerekend"* (citaat interview).

Op basis van de bovenstaande beschrijving kom ik tot de volgende stelling:

Stelling 6 - Het sectorale financiële systeem van de begroting verhindert het integrale werken.

6.2 Opzet focusgroep

De focusgroep heeft op 6 juli 2015 tussen 15.00 en 17.00 plaatsgevonden.

Het volledige transcript kan bij Koen Hondebrink worden opgevraagd.

De focusgroep heeft twee functies:

1. De focusgroep generaliseert de bevindingen
2. De focusgroep valideert en reflecteert de bevindingen.

Bijlage II presenteert de deelnemers en hun desbetreffende functie. Uitspraken van de respondenten zijn willekeurig geanonimiseerd. De stellingen zijn een afgeleide van de meest relevante thema's. De totstandkoming van de meest relevante thema's staat in paragraaf 6.1 beschreven.

De volgende stellingen zijn behandeld:

Opzet focusgroep
<u>Stellingen</u>
1. Gemeenschappelijke belangen bestaan niet.
2. Bestuurders bepalen de koers van een project en daarmee zijn projecten dus onbestuurbaar.
3. Historie wordt niet vergeten; de historie in project X neem je altijd mee naar project Y.
4. Het ministerie van IenM is vanuit haar cultuur niet in staat om samen te werken.
5. Vastlopers en dreigementen zijn bruikbaar om een koerswijziging in te zetten binnen projecten.
6. Het sectorale financiële systeem van de begroting verhindert het integrale werken.

De analyse van de focusgroep is opgenomen in Bijlage IV.

7 Analyse

In deze paragraaf worden de thema's en de gelieerde stellingen geanalyseerd vanuit drie invalshoeken, te weten vanuit de focusgroep en vanuit de theorie.

Herhaling (zie paragraaf 3.2.3)

In het kader van het meerlaagse perspectief kan de projectorganisatie bij de casestudie analyse als **regime** worden aangeduid. Het **landschap** betreft invloedrijke effecten die het regime versterken of ontwrichten, bijvoorbeeld door druk van een bestuurder of door de kredietcrisis. Tot slot worden vernieuwingen vanuit de **niches** aangedragen om het regime te stabiliseren. In deze context spreek ik bijvoorbeeld over nieuwe alternatieven of oplossingsrichtingen. Dit kan zowel vanuit de projectorganisatie komen (intern) of vanuit de omgeving (extern).

7.1 Thema 1 – Gemeenschappelijke belangen

Stelling 1: Gemeenschappelijke belangen bestaan niet.

Resultaat focusgroep

Uit de focusgroep komt geen eenduidig beeld naar voren over het al dan niet bestaan van 'gemeenschappelijke belangen'. De meningen onder de deelnemers zijn daarbij verdeeld.

Bovendien stellen de deelnemers dat de zoektocht naar 'gemeenschappelijke belangen' irrelevant is. Het gaat om het *verenigbare doelen* ofwel het gemeenschappelijke verhaal wat door samenwerking bereikt kan worden. Het is volgens de deelnemers mogelijk om een verenigbare doelen te definiëren die zijn ingestoken vanuit verschillende belangen.

Om tot verenigbare doelen te komen, is het belangrijk om 'elkaars' belang te kennen. De relatie tussen de partijen, het verdiepen in elkaars belangen en de communicatie daarover is belangrijk. 'Transparantie' en 'vertrouwen' zijn sleutelwoorden. Om vertrouwen tussen de partijen op te bouwen is meer oog voor de informele relatie tussen partijen gewenst.

Tot slot legt de focusgroep vraagtekens bij de huidige benaderingswijze van mobiliteitsknelpunten. Het Rijk neemt immers altijd initiatief en legt daarbij als eerste haar belang op tafel. Volgens de focusgroep is dit een nadelige situatie, omdat de initiatiefnemer

vaak met financiële middelen moet komen. Het devies luidt om de focus niet op knelpunten te leggen, maar te focussen op partijen met verenigbare doelen en op partijen waar voldoende energie ligt. Mogelijk kan in de toekomst het initiatief dan vanuit de omgeving komen.

Resultaat theorie

In het kader van het meerlaagse perspectief moeten gemeenschappelijke belangen in het regime zitten. De theorie heeft laten zien dat er altijd sprake is van een wisselwerking tussen de schalen in het meerlaagse perspectief. Doorgaans stelt het regime zich open voor verandering nadat lange tijd druk is uitgeoefend vanuit het landschap. De niches spelen vervolgens in op deze situatie en komen met een vernieuwing die aan het regime wordt toegevoegd.

In deze context is er **nooit** sprake van volledig geïntegreerde gemeenschappelijke belangen in het regime, maar er is altijd sprake van een combinatie van verschillende belangen die op dat tijdstip samen in een regime passen. Een verschillend belang tussen partijen in het regime wordt dan gebruikt om druk uit te oefenen door bijvoorbeeld dreigementen (landschap) of nieuw ontwikkelde alternatieven (niches).

Wanneer er sprake zou zijn van gemeenschappelijke belangen zou er binnen het regime (in de casestudies 'projectorganisatie') sprake zijn van een stabiele situatie. Er is sprake van stabiliteit omdat partijen er immers sprake is van gemeenschappelijke belangen. Partijen zien daarom geen reden om druk vanuit het landschap uit te oefenen. Door de stabiliteit hoeft geen enkel van het systeem vervangen te worden. Daarmee zijn vernieuwingen vanuit de niches overbodig.

De bovenstaande analyse impliceert dat kantelpunten het gevolg zijn van verschillende belangen.

7.2 Thema 2 – De rol van bestuurders

Stelling 2: Bestuurders bepalen de koers van een project en daarmee zijn projecten dus onbestuurbaar.

Resultaat focusgroep

De invloed van bestuurders op de procesgang van projecten is herkenbaar. Bestuurders bezitten hun positie op tijdelijke basis, daarom willen bestuurders in een beperkt tijdsbestek zoveel mogelijk 'scoren'. Echter zijn bestuurders enkel bepalend bij projecten die hoog op de

bestuurlijke agenda geprioriteerd staan. Bestuurders bepalen dus lang niet altijd de koers van projecten.

De focusgroep onderscheidt twee typen bestuurders; enerzijds het type dat zelfsturend is en daarmee eigenzinnig. Anderzijds het type bestuurder dat zich laat voeren door zijn of haar ambtenaren. Bij het laatstgenoemde type bestuurder is een belangrijke rol weggelegd voor 'de vierde ambtelijke macht' ofwel de macht van de ambtenaren. Een terugkoppeling van ambtenaren naar hun bestuurders bestaat uit 'gekleurde' informatie. Zo kan de relatie tussen partijen, al dan niet bewust, onder verhoogde druk komen te staan. Vanuit de focusgroep wordt geadviseerd om de bestuurders een extra controleslag te laten uitvoeren; klopt de rapportage over een onderhandelingsproces wel, en staat de andere bestuurder ook écht op de beschreven manier in de desbetreffende situatie.

Bovendien moet meer aandacht worden geschonken aan de informele setting rondom processen. Hierbij is meer oog voor de *informele relatie* een vereiste. Een deelnemer uit de focusgroep stelt: *"Bestuurders zijn net mensen (...) als die geen synergie of klik met elkaar hebben gebeurd er gewoon niks (...) Zodra ze elkaar dagelijks weten te vinden aan de telefoon dan gaat er veel meer gebeuren"*(citaat focusgroep). Vanuit de focusgroep komt naar voren dat snellere en betere resultaten worden geboekt wanneer projecten dichter tegen bestuurders aan georganiseerd worden.

Het verbeteren van de informele relatie heeft nog een belangrijk gevolg. Het voeren van open en transparante gesprekken wordt op deze manier makkelijker. Door onderlinge openheid en transparantie wordt het makkelijker om bestuurders juist de kans te geven om 'te scoren' bij hun achterban.

Resultaat theorie

In het kader van het meerlaagse perspectief wordt druk vanuit het landschap gebruikt om veranderingen in het regime door te voeren. Daarbij valt onderscheid te maken tussen verstekende en ontwrichtende ontwikkelingen. Druk vanuit een bestuurder is een voorbeeld van ontwrichtende ontwikkelingen. Bij voldoende druk vanuit het landschap bezwijkt het regime en staat het open om de gewenste verandering in het regime op te nemen.

Daarmee erkent de theorie dat bestuurders een belangrijk drukmiddel zijn in planningsprocessen. De transitiepaden (zie paragraaf 0) impliceren verschillende manieren hoe druk vanuit het landschap (in deze context 'druk vanuit een bestuurder') wordt gebruikt om een gewenste verandering in het regime door te laten voeren.

Het theoretisch kader zegt echter niets over de eventuele onbestuurbaarheid van projecten als gevolg van de invloed van bestuurders.

De bovenstaande discussie impliceert dat kantelpunten in de procesgang mede zijn toe te schrijven aan druk vanuit de bestuurders. Bestuurders voeren druk uit vanaf het macroniveau ofwel landschap. Een positieve verstandhouding tussen bestuurders bevordert de samenwerking en mogelijkheden binnen een project.

7.3 Thema 3 – Historie wordt niet vergeten

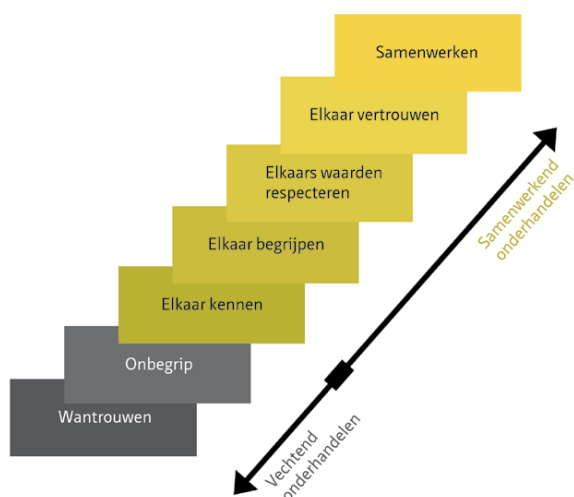
Stelling 3: Historie wordt niet vergeten; de historie in project X neem je altijd mee naar project Y.

Resultaat focusgroep

De focusgroep herkent de stelling en bevestigt dat gebeurtenissen uit het verleden van grote invloed zijn op de verdere procesgang van projecten. Daarnaast stimuleren gebeurtenissen uit het verleden de perceptievorming van partijen. Verstoorde relaties uit het verleden zijn daarmee voelbaar bij nieuw uit te voeren projecten. De deelnemers zijn het eens met de stelling, daarom wijkt de discussie uit naar eventuele adviezen en oplossingsrichtingen.

Eenmaal geschade relaties zorgen voor 'onbegrip' en 'wantrouwen' en belemmeren samenwerking. Het opnieuw opbouwen van een relatie kost veel tijd en energie en die tijd en gunnen we onszelf doorgaans niet. Zodoende is het moeilijk uit de cirkel van 'onbegrip' en 'wantrouwen' te komen.

Het opbouwen van een gedegen samenwerking is als een stapsgewijs proces (zie Figuur 32). Partijen moeten elkaar kennen en elkaar begrijpen om een relatie op te bouwen. Samenwerking is pas mogelijk nadat partijen elkaars waarden respecten en elkaars vertrouwen. Hierbij geldt dat eerder resultaten worden geboekt door een klik tussen partijen.



Figuur 32 – Samenwerking als stappenplan (Bron: Eekelen et al. (2013))

'Wederzijds transparantie' is van ongekend belang om te komen tot een gedegen samenwerking. Als gevolg kan een open planproces vormgeven aan de samenwerking. Het devies luidt dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu zich kwetsbaarder op moet stellen. Een kwetsbare opstelling in een samenwerkingsverband werkt 'ontwapenend', dit voorkomt tegendraads gedag van overige partijen.

Resultaat theorie

In het kader van het meerlaagse perspectief zorgen verstoorde relaties tussen partijen voor minder stabiliteit in het regime. Een gedegen samenwerking waarin partijen elkaar volop vertrouwen brengt dus robuustheid aan in het regime.

Onderling 'wantrouwen' en 'onbegrip' tussen de partijen in het regime heeft als gevolg dat het regime vatbaarder wordt voor druk vanuit het landschap en niches. Ook zijn partijen dan vaker geneigd om hun belangen te zetten in een drukmiddel. Vervolgens wordt het regime vanuit het landschap onder druk zetten. Er is 'macht' nodig om een belang om te zetten in een drukmiddel, bestuurders bezitten de macht om dit te kunnen bewerkstelligen. Ook implementatie van eventuele toevoegingen vanuit de niches gaat moeizamer door verstoorde relaties.

Hiermee onderkent de theorie dat gebeurtenissen uit het verleden een belemmering vormen voor zowel de verdere procesgang als voor nieuwe projecten.

De bovenstaande discussie impliceert dat verstoorde relaties een negatief effect hebben op de samenwerking in projecten. De perceptie die daarbij gevormd wordt speelt tevens een rol in nieuwe projecten. Het kost tijd en moeite om tot een gedegen samenwerking te komen. 'Wederzijdse transparantie' is daarbij onmisbaar.

7.4 Thema 4 – De samenwerking met IenM

Stelling 4: Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is vanuit haar cultuur niet in staat om samen te werken.

Resultaat focusgroep

Het toewerken naar een nieuwe benaderingswijze gericht op samenwerking is lastig. Vanuit de focusgroep komt naar voren dat 'samenwerking' per definitie meer moeite kost dat iets individueel te doen. Samenwerking loont dus alleen als alle partijen zich achter de samenwerking scharen en bereid zijn om concessies te doen.

Volgens de focusgroep is het sectorale systeem nog altijd dominant aanwezig in de werkwijze van het Rijk dat voornamelijk gericht is op efficiëntie en effectiviteit. Ook stelt de focusgroep dat een overgang naar 'gelijkwaardige samenwerking' tijd kost. Zeker omdat het huidige systeem nog altijd sectoraal is ingestoken en er teveel gericht wordt op efficiëntie en effectiviteit. Ook de huidige benaderingswijze van mobiliteitsvraagstukken gericht op knelpunten roept de nodige vraagtekens op. Worden mobiliteitsvraagstukken bijvoorbeeld

wel binnen de juiste cultuurlaag van het ministerie opgepakt? Met de ‘verkeerskundige’ aanpak wordt een brede blik gericht op meekoppelkansen moeilijk realiseerbaar.

Het wordt door de focusgroep geambieerd om ‘gebiedsgericht’ te werken. Een deelnemer stelt: “Het vervangen en onderhoud van natte kunstwerken: die kun je sec zien vanuit een onderhouds- en vervangingsvraagstuk en dan beginnen met het aanpassen van het beton. (...) Als je hem omdraait en zegt ‘we moeten te zijner tijd wat aan de kunstwerken doen, wat zijn jullie –de gemeente/Provincie- plannen met dit gebied’(...) Dan creëer je die win-winsituatie waar we het steeds over hebben“(citaat focusgroep).

De marsroute daar naar toe is vooralsnog onduidelijk. Bovendien blijft het een efficiëntiekwestie. Met het oog op efficiëntie en effectiviteit kan het Rijk 100 van deze onderhouds- en vervangingsprojecten in één contractvorm stoppen. Wat zichtbaar wordt is dat het Rijk voornamelijk op financiën stuurt. Voor een gedegen gebiedsgerichte benadering moet elk onderhouds- en vervangingsvraagstuk individueel behandeld worden zodat maatwerk voor het gebied geleverd kan worden.

Resultaat theorie

In het kader van het meerlaagse perspectief verwijs ik u terug naar thema 3 (paragraaf 7.3). In deze sectie wordt het begrip ‘samenwerking’ omschreven in het kader van het meerlaagse perspectief.

Het theoretisch kader laat verder zien dat de overgang van een sectorale- naar een integrale werkwijze kan worden gezien als een vastlopend systeem. Vastlopende systemen zijn hardnekkige problemen die complex; onzeker; moeilijk stuurbaar en moeilijk grijpbaar zijn. Het huidige systeem is het resultaat van een lang en padafhankelijk proces wat stap voor stap is opgebouwd. Sectorale denk- en werkwijzen zitten blijkbaar nog volop in het huidige regime.

Hiermee worden de met de overgang van sectoraal naar integraal gepaarde problemen door de theorie onderkend. Bovendien impliceert de bovenstaande discussie dat er flinke verandering nodig is om een samenwerking berust op gelijkwaardigheid te faciliteren. In mijn ogen zijn nog er teveel ‘sectorale’ symptomen in de denk- en werkwijze van IenM zichtbaar. Een deelnemer uit de focusgroep heeft wat dat betreft een passende formulering: *“IenM blijft hoe je het wendt of keert een vrij krachtige partij in het verhaal. Het vraagt een soort van zelfbeheersing van IenM om inderdaad voor samenwerking te kiezen”* (citaat focusgroep).

7.5 Thema 5 – Vastlopers en dreigementen

Stelling 5: Vastlopers en dreigementen zijn bruikbaar om een koerswijziging in te zetten binnen projecten.

Resultaat focusgroep

De focusgroep bevestigt dat dreigementen gebruikt worden om een koerswijziging in de procesgang te bewerkstelligen. Ondanks het feit dat dreigementen partijen in beweging zet worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit hiervan.

De toepassing van dreigementen is sterk verwant aan de eerder beschreven begrippen 'wantrouwen' en 'onbegrip'. Zijn dreigementen bijvoorbeeld wel toepasbaar in een proces dat is ingestoken op basis van een gelijkwaardige samenwerking? Uit de focusgroep blijkt dat het ook bij een goede verstandhouding soms belangrijk is om elkaar de waarheid mede te delen, maar dreigementen daarin niet thuishoren. Het blootleggen van keuzes moet transparant en open gebeuren. Het is daarbij belangrijk dat de achterliggende motivatie daarbij wordt benoemd. Dit voorkomt dat onbegrip en wantrouwen worden opgewerkt bij de overige partijen.

Naast dreigementen worden partijen ook in beweging gebracht door financiële prikkels.

Resultaat theorie

De theorie maakt vastlopers en dreigementen duidelijk zichtbaar. In het kader van het meerlaagse perspectief kan een 'dreigement' worden betiteld als drukmiddel vanuit het landschap.

Volgens de theorie zijn 'vastlopers' inherent aan onvolledige transitie. Het kost doorgaans veel moeite om een vastloper in de procesgang te doorbreken. Vastlopers zijn daarmee volgens de theorie ongeschikt om een koerswijziging in te zetten.

Feitelijk is er sprake van een volledige transitie als een koerswijziging binnen de procesgang wordt ingezet. Om de gewenste koerswijziging te bewerkstelligen kunnen partijen uit het regime overwegen om dreigementen als drukmiddel vanuit het landschap in te zetten.

Hiermee wordt vanuit de theorie onderkend dat dreigementen gebruikt kunnen worden om een koerswijziging in de procesgang te bewerkstelligen. Daarnaast zijn vastlopers an sich niet geschikt om een koerswijziging te realiseren.

De bovenstaande discussie impliceert dat het samenspel van dreigementen en financiële prikkels als ware transitiedrives kunnen worden aanschouwd.

7.6 Thema 6 – Schotten in de budgettering

Stelling 6: Het sectorale financiële systeem van de begroting verhindert het integrale werken.

Resultaat focusgroep

Uit de focusgroep blijkt dat de schotten in de budgettering geen belemmering vormt voor de integrale werkwijze. Het verhindert voornamelijk de integrale besluitvorming bij projecten.

Het opzetten van de schotten in de budgettering is een bewuste keuze. De sector waar het geld is belegd heeft uiteindelijk de laatste stem in het planningsproces, maar deze sector moet ook verantwoordelijk dragen voor deze belegging. Het schuiven met financiën tussen deze onderlinge sectoren is moeizaam, bovendien moet de minister dit verantwoorden aan de Tweede Kamer. Een respondent stelt: *“Voor de Minister is het nog best lastig om aan de Kamer uit te leggen dat zij geld van spoor naar wegen heeft gedaan, en vice versa”* (citaat focusgroep).

De focusgroep onderkent hiermee dat het financieren van brede integrale projecten wel makkelijker gemaakt zou kunnen worden. Zo wordt het idee geopperd om gezamenlijk met de lokale overheden per gebied financiële potten samen te stellen. Vanuit die potten kan zodoende op eenvoudige wijze gebiedsgericht gewerkt worden. De haalbaarheid is een tweede, maar wat wel duidelijk wordt is dat Provincies over het algemeen voldoende financiële middelen tot hun beschikking hebben. Het beeld van het Rijk ‘met de zak met geld’ lijkt onjuist.

Resultaat theorie

Het theoretisch kader geeft geen invulling aan de schotten in de budgettering.

De bovenstaande discussie impliceert dat de huidige opzet van de begrotingssystematiek een brede integrale aanpak zeker niet stimuleert.

8

Beantwoording deelvragen

In hoofdstuk 1 zijn de doelstelling en probleemstelling van het onderzoek uitvoerig behandeld. Paragraaf 1.5 sluit af met de vraagstelling, waarin de deelvragen zijn gepresenteerd. De deelvragen hebben het onderzoek vormgegeven. Hoofdstuk 8 worden de deelvragen systematisch behandeld.

8.1 Beantwoording deelvraag 1

Hoofdstuk 2 staat in het teken van de uitwerking van (deel)transities. (Deel)transities zijn vanuit verschillende invalshoeken belicht, te weten transities en tijd; transities en schaal; transities en de werking; transities en de transitiepaden. De bevindingen uit hoofdstuk 2.1 geven een solide basis voor de beantwoording van deelvraag 1.

In hoeverre valt een overgang naar de opgabegegerichte aanpak in het kader van systeemtransities te begrijpen en welke factoren liggen vervolgens ten grondslag aan een transitie?

Transities zijn onder te verdelen in maatschappelijke transities (Rotmans) en transities die op een lager schaalniveau plaatsvinden, de zogenoemde socio-technische transities (Geels) ofwel (deel)transities in mijn onderzoek.

Enerzijds past de problematiek omtrent infrastructuurplanning in het algemeen bij de door Rotmans omschreven vastlopende systemen. In deze context kan de overstap naar een 'opgabegegerichte benadering' als maatschappelijke transitie worden gezien.

Anderzijds zijn socio-technische transities van Geels geschikt om (deel)transities op een lager niveau te onderzoeken. In deze context kan de overstap naar een opgabegegerichte benadering op projectenniveau worden onderzocht. Want wat moet er eigenlijk binnen projecten veranderen om een opgabegegerichte benadering te faciliteren?

Zowel de theorie van Rotmans als de theorie van Geels worden geschikt geacht om een transitie naar een opgabegegerichte benadering te verklaren. Een maatschappelijke transitie naar een opgabegegerichte benadering wordt opgewekt door een groot aantal (deel)transities op projectenniveau. Met de analyse van casestudies wordt op projectenniveau naar drivers

achter kantelpunten gezocht. De focus ligt daarmee voornamelijk op socio-technische transitie van Geels.

In de onderstaande paragrafen wordt de werking van (deel)transities beschreven.

Transities zijn onder te verdelen in volledige en onvolledige transitie. Een volledige transitie is onder te verdelen in de fasen voorbereiding, take-off, versnelling en stabilisatie. Het meerlaagse perspectief impliceert dat een transitie ontstaat door een samenspel van ontwikkelingen binnen de schalen; landschap, regime en niches. Er is druk vanuit het landschap nodig om het regime ofwel bestaande systeem aan verandering te onderheven. Het landschap moet het regime laten bezwijken onder de druk, zonder druk is verandering in het regime moeilijk realiseerbaar. Vervolgens zorgen ontwikkelingen/innovaties vanuit de niches voor aanvullingen op het regime. Er ontstaat dan een nieuwe stabiele periode in het regime. De analyse inzake de transitiepaden maakt dit samenspel zichtbaar en belicht bovendien diverse transitiepaden. Daarbij is duidelijk geworden dat de timing en de aard van de interactie tussen de verschillende schaalniveaus belangrijk is.

Onsuccesvolle transitie impliceren een tekortgeschoten transitieproces. Een onsuccesvolle transitie kan worden opgevolgd door achtereenvolgens een lock-in, terugval of systeem degeneratie. Een lock-in treedt op wanneer

Transities zijn niet stuurbaar en daarmee ook niet voorspelbaar. Wel kunnen transitie aangejaagd worden door implementatie van de juiste randvoorwaarden. In een later stadium van het onderzoek kan een vertaalslag naar randvoorwaarden worden gemaakt aan de hand van de bevindingen vanuit de casestudies en de focusgroep.

8.2 Beantwoording deelvraag 2

Hoofdstuk 4 is toegewijd aan de procesganganalyse van het 'Zuidasdok'. Het hoofdstuk maakt drivers achter de kantelpunten in de procesgang inzichtelijk. Het doel van deze paragraaf is de beantwoording van deelvraag 2:

Welke drivers binnen de procesgang van het 'Zuidasdok' zijn van invloed op de kanteling vanaf/naar een opgavegerichte benadering?

De in hoofdstuk 4 beschreven 'constatering' spelen een belangrijke rol bij de beantwoording van de deelvraag. De constatering duiden immers ontwikkelingen aan die

van invloed zijn geweest op een kanteling in de procesgang. In zoverre zouden alle constatering kunnen worden gezien als drivers achter kantelpunten.

In tegenstelling tot de constatering maakt deze paragraaf onderscheid tussen stimulerende en belemmerende factoren van een opgavegerichte benadering.

Hoe kunnen kantelpunten voorkomen worden

Uit de analyse blijkt dat 'enthousiasme' en 'commitment' als sleutelbegrippen geormerkt kunnen worden. De genoemde begrippen helpen om te komen tot gedeelde ambities. Met een uitgebalanceerde 'rolverdeling' voelen partijen zich thuis in het proces: betrek partijen die 'er ook echt over gaan'.

Ook wordt de (invloedrijke) 'rol van bestuurders' duidelijk zichtbaar. Een bestuurder moet 'geloof' hebben in een brede benadering en heeft het vermogen om het project richting een opgavegerichte benadering te sturen.

Faseer projecten volgens de Elverding werkwijze; start vervolgens ook echt met een opgave en werk middels een beoordelingskader toe naar een voorkeursalternatief. Begin niet vanuit een beoogd eindbeeld aan een project en voorkom dat alternatieven te snel worden weggeschreven, dit zorgt in een later stadium voor problemen.

Tenslotte blijkt 'wederzijdse transparantie' belangrijk; dit voorkomt dat partijen voor onaangename verrassingen komen te staan en ten tijde van conflicterende belangen in de onderhandelingsmodus schieten. Het is aan te raden om de ambities en rolverdeling vast te leggen in een convenant.

Belemmerende drivers

Er huist een contradictie in de stimulerende en belemmerende factoren. Zo kan de stimulerende invloed van een bestuurder tenietgedaan worden door een wisseling van bestuurder.

Het zelfde geldt voor het vastleggen van afspraken in een proces. Vastgelegde BTW-afspraken in een eerder stadium van het planningsproces hebben in een later stadium alsnog voor problemen gezorgd. Wanneer moet iets worden vastgelegd en wanneer moet iets adaptief blijven?

Naast deze contradicties zijn er ook eenduidige belemmeringen zichtbaar. De Zuidas bleek een 'monoliet' door de onderlinge rolverdeling, verdeling van risico's en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen onoverzichtelijk was. Belangen van

partijen blijven onhelder en zorgen voor onoverkomelijke moeilijkheden wanneer de tegenstrijdige belangen in een later stadium zichtbaar worden.

Daarnaast vormen externe projecten een bedreiging voor een brede samenwerking. Zo werd het budget van de Zuidas gekort ten laste van OV-SAAL en wilde Amsterdam –als gevolg van de Noord/zuidlijn- geen risico's dragen voor de tunnels.

Tenslotte werd de relatie tussen het Rijk en Amsterdam verder onder druk gezet door de (her)intrede van alternatieven. Een belangrijk aspect, want de nasleep van een vertrouwenbreuk is lang. Verstoringen in de samenwerking tussen het Rijk, de regio en overige partijen is dus een gevaar, maar ook de samenwerking binnen departementen onderling vormt een gevaar. Zo is de planvorming van de Zuidas getuige van een concurrentiestrijd tussen secties Spoor en Weg.

8.3 Beantwoording deelvraag 3

Hoofdstuk 4 is toegewijd aan de procesgang van 'de nieuwe Afsluitdijk'. Het hoofdstuk maakt drivers achter de kantelpunten in de procesgang inzichtelijk. Het doel van deze paragraaf is de beantwoording van deelvraag 3:

Welke drivers binnen de procesgang van 'de nieuwe Afsluitdijk' zijn van invloed op de kanteling vanaf/naar een opgavegerichte benadering?

Herhaling van paragraaf 6.2

De in hoofdstuk 5 beschreven 'constateringen' spelen een belangrijke rol bij de beantwoording van de deelvraag. De constateringen duiden immers ontwikkelingen aan die van invloed zijn geweest op een kanteling in de procesgang. In zoverre zouden alle constateringen kunnen worden gezien als drivers achter kantelpunten.

In tegenstelling tot de constateringen maakt deze paragraaf onderscheid tussen stimulerende en belemmerende factoren van een opgavegerichte benadering.

Stimulerende drivers

Een veelvoud aan lokale initiatieven hebben er uiteindelijk toe geleid dat de integrale gebiedsontwikkeling op de kaart werd gezet. Er was voldoende 'enthousiasme' en 'commitment' bij de partijen om de opgave gezamenlijk aan te pakken. De rol van de adviescommissie Nijpels gevuld met bestuurders is hierbij een bijzonder detail.

Ten tijde van de vastloper heeft een financiële prikkel er uiteindelijk toe geleid dat lokale initiatieven gerealiseerd konden worden.

Belemmerende drivers

Centraal staat de Kabinetswijziging naar Rutte I. Mede onder invloed van de kredietcrisis werd beleidsmatig geweken naar 'sober en doelmatig, waardoor de verhoudingen tussen het Rijk en de regio onder druk kwam te staan. De relatie verslechterde, zo verwijt Rijkswaterstaat de Provincie dat het de 'freerider' rol in heeft genomen. Terwijl de Provincie op haar beurt Rijkswaterstaat beticht dat het de samenwerking opzettelijk onder druk heeft gezet.

Wat ook duidelijk is, is dat Rijkswaterstaat en de Provincie elkaars taal niet spreken. De werkwijzen verschilden dermate dat partijen soms onnodig langs elkaar heen gesproken werd.

8.4 Beantwoording deelvraag 4

In de hoofdstuk 6 'Synthese' zijn de bevindingen vanuit de casestudies geaggregeerd tot zes thema's. Vervolgens zijn de thema's herleid tot stellingen. In hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** 'Discussie' zijn de thema's door middel van stellingen gegeneraliseerd en gevalideerd door de focusgroep. Op basis van de bevindingen uit focusgroep kan deelvraag 4 worden beantwoord:

Welke contextuele factoren zijn bepalend voor de toepassing van een opgavegerichte benadering en hoe kunnen de juiste randvoorwaarden worden gekweekt voor een transitie naar een opgavegerichte benadering?

De beantwoording van de deelvraag wordt systematisch per stelling uitgewerkt.

1. Gemeenschappelijke belangen bestaan niet. Opgavegerichte projecten moeten worden aangevlogen vanuit gezamenlijke doelen of ambities. Daarbij is het belangrijk dat partijen transparant zijn over hun belangen.
2. Bestuurders hebben het vermogen om de procesgang een bepaalde richting op te sturen. Voor opgavegerichte projecten is het zaak om hun projecten dichter tegen bestuurders aan te organiseren. De informele relatie tussen bestuurders is hierbij van belang, want 'bestuurders zijn net mensen'. Bij een 'klik' tussen bestuurders ontstaan er meer mogelijkheden bij een project.
3. Gebeurtenissen uit het verleden zijn bepalend voor onderlinge relatie tussen partijen. Bovendien worden percepties geschapen op basis van gebeurtenissen uit het verleden. Geschade relaties kunnen 'onbegrip' en 'wantrouwen' een lange nasleep hebben. In de opgavegerichte benaderingswijze is het is zaak om gedegen samenwerking op te bouwen

waar partijen elkaar vertrouwen. Dit kan bereikt worden door het stappenplan van Figuur 32 te volgen.

4. In de huidige vorm is het ministerie van Infrastructuur en Milieu nog altijd te sectoraal ingestoken. Het systeem is gericht op het enkelvoudige opdrachtgeverschap, effectiviteit en efficiëntie. Het bovenstaande vormt een belemmering voor de opgavegerichte benadering omdat kwantiteit boven kwaliteit wordt gekozen en er geen ruimte is voor een gelijkwaardige samenwerking. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu moet bewust voor samenwerking kiezen en daarbij ook de nodige concessies doen.
5. Het samenspel van dreigementen en financiële prikkels zijn ware drivers om partijen in beweging te laten komen. Bij een opgavegerichte benadering gericht op gelijkwaardige samenwerking en gezamenlijke doelen horen geen dreigementen thuis. Maar toch moet dit in het achterhoofd blijven om partijen uit een eventuele patstelling te halen.
6. De huidige begrotingssystematiek kan eenvoudiger en vormt daarmee een bescheiden belemmering voor een opgavegerichte benadering. Toch valt te bezien dat de schotten in de budgettering strijd tussen de departementen opwekt wanneer met financiën moet worden geschoven. Een 'gebiedsgerichte begroting' zou eventueel soelaas bieden voor het financieren van brede integrale projecten.

9 Conclusie

De Nederlandse infrastructuurplanning kan als een vastlopend systeem worden aangeduid. De sectorale aanpak gericht op oplossingen blijkt ontoereikend om te kunnen anticiperen op de hedendaagse complexiteit. Daarnaast heeft de infrastructuurplanning te maken met een bezuiniging op het Infrastructuurfonds en zijn er diverse maatschappelijke ontwikkelingen en trends die de vraag naar een alternatieve benaderingswijze doen versterken.

Het is echter moeilijk om de cultuuromslag te maken van een sectoraal georiënteerde- naar integraal georiënteerde vorm van infrastructuurplanning. Dit is te wijten aan “een set van onderling afgestemde (gegroeide) regels en elementen”(Geels & Kemp, 2000, p. 10).

Voor de opgavegerichte benadering is het geschetste beeld herkenbaar omdat het huidige systeem van infrastructuurplanning grotendeels is berust op de sectorale insteek. Schotten in de budgettering, de Tracéwet, de benaderingswijze van mobiliteitsvraagstukken gericht op knelpunten en de gewenning aan het enkelvoudige opdrachtgeverschap zijn hier voorbeelden van. Bovendien lijkt het Rijk binnen projecten alleen oog te hebben voor de maximalisatie van effectiviteit en efficiëntie in de vorm van maximale budgetten en tijdsplanningen. Het gevolg is dat snel wordt ‘teruggevallen’ op de sectorale werkwijze.

Om een transitie naar een opgavegerichte benadering te maken definieert dit onderzoek drie conclusielijnen. De komende sectie betreft een beknopte uitwerking per conclusielijn.

1. Niet regisseren maar conditioneren

De omslag in de infrastructuurplanning is als zeer complex te oormerken. Een systeemtransitie richting een opgavegerichte benadering kan soelaas bieden. Transitie zijn echter niet stuurbaar en daarmee ook niet voorspelbaar. Een uitgemeten stappenplan of blauwdruk volstaat niet om deze overgang te bewerkstelligen. Bovendien is het voor IenM niet mogelijk om eisen aan projecten te stellen omdat er sprake is van een gelijkwaardige samenwerking. De beïnvloedingsruimte van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is daarom beperkt. Wel kunnen transitie aangejaagd worden door de juiste condities en randvoorwaarden te scheppen.

2. **Altijd een samenspel tussen drukkende en stimulerende factoren**

Het is niet verbazingwekkend dat de beschreven cultuuromslag naar een opgavegerichte benadering gepaard gaat met 'ups en downs'. Een transitie wordt gevormd door een samenspel tussen de niveaus landschap, regime en niches in het meerlaagse perspectief. Om de opgavegerichte benadering in projecten (*regime*) te implementeren is een voortdurende druk vanuit het landschap en vernieuwing vanuit de niches nodig. Het regime verandert immers niet vanuit zichzelf. Toepasselijk is het verhaal van 'de wortel en de stok'; het is altijd een samenspel van een drukmiddel vanuit het landschap en een stimulans vanuit de niches. De interacties tussen de verschillende niveaus in het meerlaagse perspectief brengen kantelpunten in de procesgang teweeg. Kantelingen in de procesgang zijn inherent aan deze 'ups en downs'.

3. **Altijd meerdere gelijktijdige stromen**

Zelfs al is er sprake van wisselwerking waarbij druk vanuit het landschap wordt gecombineerd met vernieuwing vanuit de niches, is dit niet genoeg om een transitie te bewerkstelligen. Een deeltransitie wordt niet opgewekt door één gebeurtenis of factor, maar door een reeks van gebeurtenissen of factoren. Het zijn altijd meerdere transitiepaden die gelijktijdig door elkaar heen lopen.

Geconstateerd wordt dat kantelpunten in projecten simpelweg bestaan. Daarnaast zijn kantelpunten nodig om een transitie te bewerkstelligen. Een procesgang van een project zal zich nooit geheel in harmonie voltrekken. Dit kan worden verhelderd aan hand van wat Geels & Schot (2007) een *dynamisch stabiele situatie* noemen. Hiermee wordt bedoeld dat het systeem of regime op lange termijn stabiel is, maar er wel degelijk sprake is van interne dynamiek. In deze context zijn kantelpunten te betitelen als interne dynamiek. Daarmee kunnen kantelpunten zowel een neerwaartse als opwaartse werking hebben op projecten met een brede opgavegerichte insteek.

Belangrijk is de wijze waarop projecten op deze kantelingen reageren. Een project kan namelijk ook juist een impuls krijgen door op het eerste oog neerwaartse kantelpunten. Een crisis kan in principe zelfs bruikbaar zijn; één stap terug, twee stappen voorwaarts. Een moment waarop een 'terugval' dreigt is niet alarmerend op het moment dat elke partij in het project beseft dat het in de toekomst anders aangepakt moet worden. Wat dat betreft hebben de neerwaartse kantelingen in de casestudies het 'Zuidasdok' en 'de nieuwe Afsluitdijk' beide een positief effect gehad op het verdere vervolg van het project. Echter moet gewaakt worden dat de procesgang te maken krijgt met een permanente lockin, terugval of systeem degeneratie.

Kantelpunten zijn dus nodig om een transitie te bewerkstelligen. Het gaat erom dat condities zo gevormd worden dat er in toekomstige projecten ten allen tijde voldoende druk en stimulans is om een project te benaderen volgens de opgavegerichte insteek.

De doelstelling van voorliggend onderzoek is om condities op te stellen die binnen projecten een stimulerende werking hebben op het gebruik van de opgavegerichte benadering. Condities gelden hier als voorwaarden die het gebruik van een opgavegerichte benadering mogelijk zou moeten maken.

De volgende sectie staat in het teken van deze condities.

Conditie 1 – Benader mobiliteitsvraagstukken ook echt vanuit opgaven.

De huidige benaderingswijze gericht op knelpunten past niet bij de ambitie om mobiliteitsvraagstukken vanuit een opgavegerichte insteek te benaderen. Een toets op knelpunten in het Rijkswegennet leidt ertoe dat het Rijk altijd initiatiefnemer is waardoor overige partijen geneigd zijn om de ‘freerider-rol’ in te nemen. Focus niet op knelpunten maar op opgaven waar genoeg energie zit bij verschillende partijen.

Conditie 2 – Zorg voor voldoende enthousiasme en commitment bij de deelnemende partijen

Duidelijk is geworden dat enthousiasme bij partijen een bepaalde ‘flow’ in werking kan stellen. Echter moeten partijen zich ook gebonden voelen aan de opgave en zich thuis voelen in de rolverdeling. De samenwerking komt onder spanning te staan wanneer partijen zich onvoldoende verbonden voelen met de opgave.

Conditie 3 – Openheid, transparantie en communicatie zijn essentieel voor een gedegen samenwerking.

Voldoende vertrouwen staat centraal in samenwerking. Zonder vertrouwen kan van een effectieve samenwerking geen sprake zijn. Samenwerking is als de piramide van Maslow. Het is als een stappenplan dat doorlopen moet worden. Transparantie en communicatie spelen daarbij een belangrijke rol. Zonder openheid, transparantie en communicatie ontstaat ‘wantrouwen’ en ‘onbegrip’. Twee drivers die een lockin, terugval of systeem degeneratie oproepen.

Conditie 4 – Focus op gemeenschappelijke doelen die vanuit verschillende belangen zijn ingestoken.

Gemeenschappelijke belangen bestaan niet. In een gelijkwaardige samenwerking is het zaak om elkaars belangen te kennen en verschillen daarin te accepteren. Ook hier zijn openheid, transparantie en communicatie dus belangrijk. Samenwerking is gedoemd om te mislukken als partijen alleen oog hebben voor hun eigen belang. Bovendien ontstaat spanning wanneer de tegenstrijdige belangen van partijen zichtbaar worden. Vaak wordt deze *pijn* later in het project pas voelbaar waardoor een deuk in de samenwerking ontstaat.

Conditie 5 – Er is meer aandacht gewenst voor de informele relatie tussen partijen.

In samenwerkingsverbanden spelen begrippen als ‘gunnen’ en ‘onderlinge relaties’ een belangrijke rol. Door een klik en goede band tussen partijen wordt eerder resultaat geboekt. Partijen gunnen zich geen tijd, of hebben onvoldoende oog voor deze informele setting. Wellicht ligt de oorzaak voor een groot deel in de heersende tijdsdruk rondom projecten.

Conditie 6 – Het Rijk moet zich kwetsbaarder opstellen.

Er moet worden afgeweken van denk- en handelwijzen uit het verleden. Waarbij het Rijk voorheen graag ‘in the lead’ was, wordt plaatsgemaakt voor een gelijkwaardige samenwerking met een meervoudig opdrachtgeverschap. Een kwetsbare opstelling van het Rijk werkt ontwapenend en vergroot de kans op een openproces. Uiteindelijk wordt hiermee ‘tegendraads gedrag’ van specifieke partijen voorkomen.

Conditie 7 – Organiseer projecten dichter tegen bestuurders aan.

De invloed van bestuurders is in dit onderzoek geopenbaard. Bestuurders hebben de macht en bezitten de positie om een project te maken of te breken. De waarde van transparantie ten aanzien van strategische keuzes moet worden onderkend. Door projecten dichter tegen bestuurders te organiseren wordt het makkelijker om bestuurders ook de kans te geven om te ‘scoren’ bij hun achterban.

Conditie 8 – ‘Never spoil a good crisis’.

Ook bij een gelijkwaardige samenwerking is het logisch dat partijen elkaar de waarheid vertellen waardoor de emoties soms hoog oplopen. De dreiging van een crisis heeft niet direct een negatief effect voor de procesgang. Partijen kunnen als het ware wakker geschut worden waardoor een dreigende crisis uiteindelijk voor een ‘boost’ in de procesgang zorgt. Dit gebeurt echter alleen wanneer er sprake is van een combinatie tussen een dreigende crisis en een positieve prikkel.

10 Discussie en reflectie

Discussie

De rol van bestuurders

Opvallend zijn de uitspraken in de focusgroep met betrekking op de informele setting tussen bestuurders. De uitspraak “Bestuurders zijn net mensen” impliceert dat persoonlijke relaties tussen bestuurders bepalend kunnen zijn voor het verloop van het proces. De onderhandeling kan dan makkelijker gevoerd worden omdat bestuurders elkaar iets ‘gunnen’.

In mijn ogen een vreemde constatering, want relaties op persoonlijk vlak zou de procesgang van projecten niet mogen beïnvloeden. Maar in dit kader kan een goede relatie tussen bestuurders doorvertaald worden naar meer stabiliteit in het regime (ofwel projectorganisatie). Op deze manier vergroot het regime haar robuustheid tegenover nieuwe invloeden van buitenaf.

Een gebiedsgerichte budgettering

Hoewel geen sprake is van een eenduidig beeld, kan wel worden vastgesteld dat de begrotingssystematiek simpeler zou kunnen. Vanuit de focusgroep wordt het idee geopperd om per gebied financieringspotjes op te stellen. Ik noem dit een ‘*gebiedsgerichte begroting*’.

In mijn ogen een goed initiatief omdat het verschillende doelstellingen van het Rijk kan dienen:

- Het Rijk heeft meermaals de ambitie uitgesproken om gebiedsgericht te gaan werken. Ik ben van mening een gebiedsgerichte begroting een definitieve switch kan faciliteren van de probleemgerichte benadering naar de opgabegerichte benadering.
- Het Rijk heeft de ambitie uitgesproken om op basis van ‘gelijkwaardige samenwerking’ de verbinding te zoeken met de lokale overheden en overige partijen. In mijn optiek faciliteert een gebiedsgerichte begroting een definitieve overgang van ‘vechtend onderhandelen’ naar ‘samenwerkend onderhandelen’ omdat een open en transparante samenwerking wederzijds vertrouwen opwekt.
- Het Rijk spreekt in haar beleidsdocumenten over het breed benaderen van projecten en het ‘benutten van meekoppelkansen’. In mijn ogen is een gebiedsgerichte

begroting hier uitermate voor geschikt. Door het accent op het gebied te leggen en niet op knelpunten wordt breder naar opgaven gekeken en wordt maatwerk geleverd.

- Tot slot blijkt dat het Rijk doorgaans initiatief neemt om knelpunten aan te kaarten. Op basis van mijn bevindingen wordt geconstateerd dat dit een nadelige positie is. Uit mijn analyse blijkt de illusie is gewerkt dat de initiatiefnemer ook de benodigde financiële middelen beschikbaar stelt. Bij een gebiedsgerichte begroting hoeft het Rijk niet per definitie als initiatiefnemer op te treden.

Op vier vlakken kan een gebiedsgerichte begroting uitkomst bieden op actuele problemen.

Echter zijn er naast positieve beelden ook een aantal kritieke punten te signaleren:

- Hoe kan per gebied worden gekomen tot een gedegen verdeling van financiën. Worden de financiën op basis van cohesie verdeeld of strijkt de Randstad een aanzienlijk groter deel op dan bijvoorbeeld regio Groningen.
- De financiële verdeling per gebied lijkt problematisch, maar dit geldt evenzeer voor inleg van financiële middelen per deelnemende partij binnen een gebied. Door onenigheid over financiën kan de beoogde 'samenwerkend onderhandelen' plaatsmaken voor 'vechtend onderhandelen' waarbij de samenwerking lange tijd zal leiden onder de beschreven nasleep van 'wantrouwen' en 'onbegrip'.

Aanbeveling voor een vervolgonderzoek

In mijn ogen is de potentie van een 'gebiedsgerichte budgettering' groot genoeg voor een vervolgonderzoek. Op deze manier zouden opgaven écht vanuit het gebied aangevlogen kunnen worden en is er sprake van een meervoudig opdrachtgeverschap.

Reflectie

Vanaf de start van mijn stage ben ik op zoek gegaan naar een passend onderwerp voor mijn afstudeeronderzoek. Al snel maakte ik kennis met de programma's 'Vernieuwing van het MIRT', 'Meer Bereiken' en 'Beter Benutten'. Destijds zat ik nog op het spoor om mijn thesis over gebiedsontwikkeling te schrijven. Een gesprek met Tim Busscher en Wim Leendertse heeft de uiteindelijke doorslag gegeven; de opgavegerichte benadering.

De onderwerpkeuze is dus lastig, zeker gezien het feit dat het onderwerp lange tijd centraal komt te staan. Om het onderwerp 'eigen' te maken is veel literatuur doorgespit. Mijn persoonlijke interesse voor het onderwerp heeft me daar zeker bij geholpen. Ik kan het

daarom iedereen aanraden om een onderwerp te kiezen dat aansluit bij hun persoonlijke interesses.

Gedurende mijn dataverzameling had ik twijfels of voldoende kennis van de casestudies had opgebouwd, ik wilde immers niet als een onbenul op de respondenten overkomen. Dit heeft ertoe geleid dat ik het plannen van interviews meerdere malen heb uitgesteld terwijl de zomermaanden alsmaar dichterbij kwamen.

Terugblikkend zou ik dit anders hebben aangepakt. De respondenten vonden het naar mijn mening zelfs leuk om mij wegwijs te maken in de procesgang van het 'Zuidasdok' en 'De nieuwe Afsluitdijk'. Ik kijk dan ook met een positief gevoel terug op het verloop van de interviews; je krijgt natuurlijk niet vaak de kans om -met een beetje hulp- de heer Nijpels en de heer Van den Berg te mogen interviewen!

Ook de focusgroep heb ik als een enorm leerzaam en vooral als rijke bron van informatie ervaren. Het gebruik van (soms wat extreme) stellingen hebben enorm veel reacties opgewekt onder de respondenten. Terugkijkend zou ik iedereen het gebruik van een focusgroep kunnen aanraden omdat het zowel als toetsfunctie en als nieuwe bron van informatie kan worden ingezet.

Toen alle informatie tot mijn voor handen lag, heb ik ervoor gekozen om een beschrijving te maken van de procesgang van beide casestudies. Het bleek een ingewikkelde opgave om alle opgedane informatie te verwerken in één logisch en samenhangend verhaal. Zo bleek het onmogelijk om de procesgang op chronologische wijze te presenteren, het geen de leesbaarheid niet bevorderd. Na enige hulp en tips is het echter toch gelukt om er een logisch verhaal van te maken!

Tot slot de laatste loodjes, ook in mijn geval wogen die het zwaarst. Nadat ik in een ware 'flow' was beland gedurende de dataverzameling, had ik moeite om mijn resultaten middels een conclusie terug te koppelen naar de probleem- en doelstelling van het onderzoek. Ook hier heeft een duw in de goede richting mij uiteindelijk op het juiste spoor gezet.

Samenvattend kan ik ondanks enkele 'ups en downs' terugkijken op een goed verlopen proces! Daarnaast kan ik trots terugkijken op eindproduct.

11 Literatuurlijst

- Arts, J. (2007). *Nieuwe wegen. Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Amsterdam: Jubels bv.
- Banister, D. (2002). *Transport planning*. Taylor & Francis.
- Booth, T., & Richardson, C. (2001). Placing the public in integrated transport planning. *Transport Policy*, 8(2), 141-149.
- Commissie Nijpels. (2010). *Advies van de Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk*.
- Commissie Nijpels. (2011). *Eindadvies Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk*. Adviescommissie Toekomst Afsluitdijk.
- Compendium voor de leefomgeving. (2012). *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012*. Opgeroepen op 02-02-2015, van <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/publicatie/Monitor+Infrastructuur+en+Ruimte+2012>
- Conradson, D. (1997). *Focus groups. Methods in human geography: A guide for students doing a research projec*. New York: Routledge.
- De Roo, G. (2004). *De toekomst van het milieubeleid*. Groningen: Urban and Regional Studies Institute.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge university press.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 283-306.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Geels, F. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, 31(8), 1257-1274.

- Geels, F. (2005). Processes and patterns in transitions and system innovations: refining the co-evolutionary multi-level perspective. *Technological forecasting and social change*, 72(6), 681-696.
- Geels, F., & Kemp, R. (2000). Transitie vanuit sociotechnisch perspectief. *Maastricht: MERIT*.
- Geels, F., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research policy*, 36(3), 399-417.
- Geerlings, H., Shiftan, Y., & Stead, D. (2012). *Transition towards sustainable mobility: the role of instruments, individuals and institutions*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Grunwald, A. (2000). Technology policy between long-term planning requirements and short-ranged acceptance problems. In J. & Grin, *New challenges for technology assessment*. (pp. 99-147). Vision Assessment: Shaping Technology in 21st Century Society: Springer Berlin Heidelberg.
- Hamers, D., Hornis, W., & Snellen, D. (2013). Infrastructuur en verstedelijking: kennis en beleid voor een betere afstemming. *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, (p. 15). Rotterdam.
- Hansman, R., Magee, C., De 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), 146-159.
- Healey, P. (2007). The new institutionalism and the transformative goals of planning. In N. Verma, *Institutions and planning* (pp. 61-87.). Amsterdam: Elsevier.
- Heeres, N., & Tan, W. (2011). Corridorontwikkeling in de Zuidvleugel: parallele ontwikkelingen langs elkaar heen. *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, (p. 19). Antwerpen.
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, 24, 148-158, 148-158.
- Hilbers, H., & Snellen, D. (2009). Mobiliteit beïnvloeden met ruimtelijk beleid openbaarvervoeraanbod of prijsbeleid. Doen of niet doen? *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, (p. 15). Antwerpen.
- Hippel, V. (1988). The sources of Innovation. *Oxford University Press*.

- Hoogeveen, J. (2014). *De transitie naar een duurzame infrastructuur*. Groningen: Masterthesis.
- IenM. (2009). *Dijk en meer. Eindrapportage verkenning Toekomst Afsluitdijk*. Heerenveen: Banda.
- IenM. (2011a). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM. (2011b). *Structuurvisie Toekomst Afsluitdijk*.
- IenM. (2012). *Structuurvisie ruimte, infrastructuur en transport*. Den Haag: Drukkerij Ando.
- IenM. (2013a). *Meer Bereiken door een brede gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM. (2013b). *MIRT Projectenboek 2014*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
- IenM. (2014a). *MIRT 3.0: Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT*.
- IenM. (2014b). *MIRT projectenoverzicht 2015*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Kemp, R., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1), 78-91.
- Kemp, R., Rip, A., & Schot, J. (2001). *Constructing transition paths through the management of niches*. Enschede: Technische Universiteit Twente.
- KiM. (2007). *Nota Mobiliteit in Europese context*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Laws, D., Wagenaar, H., & Van der Heiden, J. (2012). *Publieke beleidsbemiddeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Leendertse, W. (2015). *Publiek-private interactie in infrastructuur netwerken: Een zoektocht naar waardevolle marktbetrokkenheid in het beheer en de ontwikkeling van publieke infrastructuurnetwerken*. Den Haag: RUG; TU Delft; IenM; RWS.
- Lundvall, B. (1988). Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. . *Technical Change and Economic Theory*, 349 - 369.
- Maloir, C., Tillema, T., & Arts, J. (2009). Residential location preferences, accessibility and road proximity: towards a better or more inclusive infrastructure planning? *Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, (p. 15). Antwerpen.

- Mourik, R., & Burger, H. (2003). *Transities in beeld*.
- Nijkamp, P., & Blaas, E. (1994). Impact assessment and evaluation in transportation planning (Vol. 2). *Springer Science & Business Media*.
- Norder. (2001). *Kansen benutten, impassen doorbreken [stuurgroep integrale gebiedsontwikkeling tussen Delft en Schiedam]*.
- O'Flaherty, E. (1997). *Transport planning and traffic engineering*. Elsevier.
- Rijkswaterstaat. (2012). Opgeroepen op 22-01-2015, van http://rws.nl/images/Geschiedenis%20rijkswegen_tcm174-318300.pdf
- Rijkswaterstaat. (sd). *Ruimte voor de Rivier voor een veiliger en mooi rivierengebied*. Opgehaald van Ruimte voor de Rivier: <https://www.ruimtevoorderivier.nl/>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1-19.
- Rosenberg, N. (1976). *Perspectives on Technology*. University Press, Cambridge, England.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Rotmans, J. (2005). *Maatschappelijke innovatie: tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*. Rotterdam: DRIFT.
- Rotmans, J., Kemp, M., van Asselt, M., Geels, F., Verbong, G., & Molendijk, K. (2000). Transitie & Transitiemanagement-De casus van een emissiearme energievoorziening. *ICIS/MERIT*.
- RVW. (1998). *Ambities Bundelen; Advies over de Inpassing van Infrastructuur*. Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat.
- Schot, D. (1991). *Maatschappelijke sturing van technische ontwikkeling. Constructief Technology Assessment als hedendaags Ludisme*, Proefschrift, Universiteit Enschede.
- Smaal, M. (2012). *Politieke strijd om de prijs van automobilititeit*. Eburon Uitgeverij BV.
- Sociaal-Economische Raad. (2001). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 - 2020*. Den Haag: SER.

- Struiksma & Tillema. (2009). Planning van rijkswegen: van lijn-naar gebiedsopgave. G. Bouma, F. Filius, H. Leinfelder & B. Waterhout (red.) *Tussen droom en werkelijkheid*, 238-47.
- Struiksma, H., Tillema, T., & Arts, J. (2008). Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning? *ACSP-AESOP Fourth joint Congress*, 1-16.
- V&W. (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport*. Den Haag: V&W, VROM.
- V&W, & VRO. (1977). Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen. 2.
- V&W, & VRO. (1979). *Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel b: Regeringsbeslissing*. Den Haag.
- Van den Brink, M. A. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon Uitgeverij BV. Eburon Uitgeverij BV.
- Van der Heijden, R. E. (1996). Planning large infrastructure projects: seeking a new balance between engineering and societal support. *disP-The Planning Review*, 32(125), 18-25.
- Van der Hoeven, D. (2010). *Verbreden, verdiepen, opschalen. KSI tussen wetenschap en transitiepraktijk*. Amsterdam: Daedalus.
- Van Eekelen, B., Albers, N., Bussen, v. B., Bijleveld, E., van den Berg, J., & Hinsenveld, M. (2013). *Zeven sleutels voor een waardevolle afweging*. Kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik.
- Van Eekelen, B., Schnieders, R., & de Wilde, S. (2014). *De Dokwerkers*. Neerlands diep.
- Van Valkenburg, M., Lenferink, S., Nijsten, R., & Arts, J. (2008). Third International Public Procurement Conference (IPPC). *Early contractor involvement: a new strategy for "buying the best" in infrastructure development in the netherlands,*.
- Verdaas, C., Slob, A., Hofstra, P., & Mastwijk, J. (2005). MIT-manifest "Van roerei tot omelet".
- VROM & V&W. (2004). *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Weber, M., & Hoogma, R. (1998). Beyond national and technological styles of innovation diffusion: a dynamic perspective on cases of energy and transportation sectors. *Technology Analysis and Strategic Management*, 545-566.

Zuidas Amsterdam. (2009). *Visie Zuidas*.

Bijlage I. Lijst met geïnterviewden

	<i>Naam</i>	<i>Perspectief</i>	<i>Functie</i>
1.	Robert Hijman	C	Senior beleidsmedewerker 'Meer Bereiken'
2.	Bert van Eekelen	B	Projectmanager integraal ontwerp Zuidas
3.	Dirk-Jan van den Berg	C	Rijksvertegenwoordiger
4.	Sonja Busch	A	Werkgroeplid 'de nieuwe Afsluitdijk'
5.	Joost van de Beek	B	Projectmanager 'de nieuwe Afsluitdijk'
6.	Ed Nijpels	B	Voorzitter adviescommissie

Bijlage II. Deelnemers focusgroep

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Esther de Kler (voorzitter) | IenM – Gedelegeerd opdrachtgever |
| 2. Clement Jager | IenM – Senior beleidsmedewerker |
| 3. Jeanette Veurman | IenM – Projectleider 'Meer Bereiken' project |
| 4. Kees Hansma | IenM – Programmaleider 'Meer Bereiken' |
| 5. Luc de Vries | IenM – Projectleider 'Meer Bereiken' project |
| 6. Steven Voest | IenM – Projectleider 'Meer Bereiken' project |
| 7. Bert van Eekelen | VPR – Consultant |

Bijlage III. Contextuele kader

Deze bijlage beschrijft een stapsgewijze overgang van een sectorale- naar een integrale vorm van infrastructuurplanning, waarin relaties en verbanden tussen verschillende sectoren beter zichtbaar worden. Geconcludeerd kan worden dat de beleidskolommen RO en mobiliteit in toenemende mate met elkaar verweven raken en daarmee de juiste kaders stellen voor een overgang naar de opgavegerichte benadering.

Een infrastructuursector in opbouw (1900 - 1970)

Ruimtelijke ordening en beleid

- Nota inzake Ruimtelijke Ordening 1 (1960) – Sterke urbanisatie Randstad. Tekort aan woningen en eerste congestie zichtbaar in Randstad. Spreidingsbeleid moet uitkomst bieden.
- Nota inzake Ruimtelijke Ordening 2 (1966) – ‘Gebundelde deconcentratie’; Randstad mag niet samensmelten tot één geheel, een infrastructureel netwerk moet de steden verbinden.

Mobiliteit en beleid

- Tot 1965; terughoudendheid ten opzichte van mobiliteit.
- Vanaf 1965; Positieve effecten mobiliteit zichtbaar. Mobiliteit wordt omarmd en via een technisch rationele instreek nagestreefd.

RO en Mobiliteit

- Sectorale beleidskolommen (ministerie van VRO en ministerie van V&W).

Volgens Smaal (2012) had de overheid in het begin van de twintigste eeuw een weinig stimulerende beleid ten aanzien van de automobilititeit; vele regels en belemmeringen hebben de ontwikkeling van automobilititeit afgeremd. Daarnaast verplichtte de wederopbouwperiode om prioriteiten aan het beleid te stellen; inzet op woningbouw en waterveiligheid verdiende in deze periode de voorkeur boven infrastructuur. De Randstad had een magneetwerking en trok grote aantallen nieuwe inwoners aan. De sterk groeiende urbanisatie en de daarmee gepaarde vormen van congestie waren aanleiding voor het spreidingsbeleid van de (eerste) Nota inzake Ruimtelijke Ordening (1960) door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). De massamobilisatie vond plaats en de Rijksoverheid werd compleet overrompeld door de verdubbeling van het aantal voertuigen tussen 1960 en 1964 (van 500.000 naar 1.000.000) (Banister, 2002). Een omslagpunt in de geschiedenis van rijksinfrastructuurplanning; vanaf 1965 maakte de terughoudende insteek van de overheid een omslag naar een rol waarin uitbreiding van het rijkswegennet centraal stond, vanaf dit moment werd de samenleving specifiek ingericht om ‘ruimte’ te maken voor de auto (Smaal, 2012).

De verstedelijking in de Randstad bleef groeien –men verwachtte 20 miljoen Nederlanders in 2000- en diende in 1966 als impuls voor de ontwikkeling van een tweede Nota inzake Ruimtelijke Ordening. Gebundelde deconcentratie moest het samengroeien van de Randstad tot één metropool voorkomen. Automobilititeit werd als perfect middel gezien om de steden onderling te verbinden. De Rijksoverheid anticipeerde op deze ontwikkeling door middel van een groot aantal nieuwe beleidsinstrumenten zoals het Structuurschema Hoofdwegenet (1966) en het Rijkswegenplan (1968) waarin het opschalen van het rijkswegenet centraal stond (Struiksma & Tillema, 2009). Om de plannen te faciliteren ontwikkelde men een zwaar sectoraal instrumentarium, waarin het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna benoemd als: V&W) verantwoordelijk was voor de gehele procesgang; van planningsfase, realisatie tot en met beheer. Rijksinfrastructuurplanning was hiermee losgekoppeld van andere ruimtelijke domeinen; het had haar eigen ministerie (V&W) met eigen plannen (Rijkswegenplan), haar eigen budget (Infrastructuurfonds) en een afzonderlijk uitvoerend orgaan in de vorm van Rijkswaterstaat.

In deze periode constateer ik dat een zwaar sectoraal instrumentarium is opgebouwd, waarbij RO en infrastructuurplanning sterk van elkaar gescheiden zijn. Deze sectorale aanpak heeft de explosieve groei van het aantal kilometers rijksweg mogelijk gemaakt; tussen 1960 en 1975 groeide het Rijkswegenet van 333 naar ruim 1500 kilometer (V&W & VRO, 1977, p. 2 in Struiksma & Tillema (2009)). Tegenwoordig bestaat het Nederlandse snelwegennet uit ruim 2500 kilometer (Rijkswaterstaat, 2012).

Vraagtekens bij de sectorale aanpak (1970 – 1985)

Ruimtelijke ordening en beleid

- Nota inzake Ruimtelijke Ordening 3 (1974) – ‘Gebundelde deconcentratie’ waarin ingezet werd op 11 groeikernen. Suburbanisatie en desurbanisatie ontstonden door laagdrempelig autobezit. Auto gezien als een perfect middel om de steden onderling te verbinden.

Mobiliteit en beleid

- SVV-1 (1977) – Benadering gericht op het accommoderen van mobiliteit mits het positief bijdraagt aan maatschappelijk en economische doeleinden.

RO en Mobiliteit

- Sectorale beleidskolommen (ministerie van VRO(M) & ministerie van V&W).
- Tracering (Na SVV-1); negatieve effecten reduceren door bij de keuze van een traject rekening te houden met het landschap, ecosystemen en kwetsbare natuurgebieden.

In 1974 werd de Derde Nota inzake Ruimtelijke Ordening door het ministerie van VRO opgesteld. Als verlengstuk van de Tweede Nota inzake Ruimtelijke Ordening werd opnieuw hoog ingezet op ‘gebundelde deconcentratie’ en werden er 11 groeikernen aangewezen.

Bevolkingsgroei buiten de Randstad en massamobilisatie zetten voort, wat resulteerde in het verschijnsel suburbanisatie; de forens is geboren. De explosieve groei van het aantal snelwegen vlakke echter midden jaren '70 af omdat de nadelige effecten van het autogebruik aan het licht werden gebracht. De maatschappelijke weerstand tegen het verder uitbreiden van het wegennetwerk groeide door twee redenen; enerzijds was er in toenemende mate aandacht voor de bijwerkingen van infrastructuur, zoals milieu-/gezondheids-/veiligheidsaspecten. Anderzijds werden de fysieke nadelen van infrastructuur beter zichtbaar, de barrièrewerking of doorsnijding/aantasting van landschap zijn hier voorbeelden van (Struiksma & Tillema, 2009). De bevolking begon in toenemende mate directe inspraak in de besluitvorming te eisen (O'Flaherty, 1997 in Booth & Richardson 2001) omdat tenslotte de bevolking zelf werd blootgesteld aan de negatieve effecten.

Het is vanaf deze tijd dat het thema mobiliteit een belangrijke rol gaat vervullen in de beleidsvorming; het kreeg haar eigen nota met de uitgifte van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-1 in 1977). De gedachte was dat mobiliteitsgroei gefaciliteerd mocht worden mits dit een positieve bijdrage had op de economische ontwikkeling. Het SVV-1 richtte zich op de aanbodzijde met, in vergelijking met de plannen uit het eerdere Structuurschema Hoofdwegennet uit 1966, een enigszins bescheiden groei van het rijkswegennet. Door middel van 'tracering' wordt zorgvuldig een geschikt traject gekozen, bij "de inpassing van infrastructuur [zou] rekening moeten worden gehouden met de schaal van het landschap, de ecosystemen en het afstand bewaren tot bijzonder kwetsbare natuurgebieden" (V&W, 1979 in Struiksma & Tillema, 2009, p. 4).

Aan de hand van bovenstaande alinea worden twee tegenstrijdige ontwikkelingen gesignaleerd. Enerzijds groeide de maatschappelijke weerstand tegen de ontwikkeling van infrastructuur/groei mobiliteit, en vond er door middel van 'tracering' afstemming plaats tussen RO en infrastructuur. Anderzijds worden met de sturing op groeikernen in de Derde Nota inzake Ruimtelijke Ordening in mijn ogen mobiliteit juist mobiliteitsstromen opgewerkt. Dit wijst op een sectoraal afgebakende beleidskolommen. Ook vanuit Rijksoverheidsperspectief veranderde de benaderingswijze; de groeiende weerstand vertaalde zich in een groot aantal opzienbarende vertragingen op infrastructuurprojecten. Dit gegeven in combinatie met de effecten van de oliecrisis in de jaren '70 resulteerde in de vraag naar een fundamenteel afwijkende benadering waarin -afwijkende van de top-down technisch rationele insteek- meer aandacht werd geschonken aan het sociaal technische planningsaspect (van der Heijden, 1996; Hansman et al. 2006; Heeres et al. 2012).

Gematigde sectorale aanpak (1985 – 2000)

Ruimtelijke ordening en beleid

- Nota inzake Ruimtelijke Ordening 4 [extra] (1988/1995) – Alarmerende milieueffecten veroorzaakt door mobiliteit. RO als middel om mobiliteit terug te dringen.

Mobiliteit en beleid

- SVV-2 (1988) – Gericht op vraagbeïnvloeding. Mobiliteitsbehoefte verkleinen.

RO en Mobiliteit

- Sectorale beleidskolommen (ministerie van VROM & ministerie van V&W).
- Beleid met afstemming tussen RO en Mobiliteit (MIT & ABC-beleid).
- Inpassing (Na SVV-2); door middel van mitigerende maatregelen de infrastructuur in het gebied inpassen zodat de omgeving geen hinder ondervindt aan de infrastructuur. Door middel van normen wordt de leefbaarheid/veiligheid van de omgeving gewaarborgd.

Met de intrede van de Vierde Nota inzake Ruimtelijke Ordening (1988) en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2 in 1988) werd de koerswijziging daadwerkelijk zichtbaar. Om suburbanisatie tegen te gaan moest de stad aantrekkelijker gemaakt worden (RO) daarnaast zou deze insteek de mobiliteitsbehoeften kunnen beperken (Mobiliteit). In tegenstelling tot het SVV-1 richt het SVV-2 zich op het beperken van de vraag naar mobiliteit. Derhalve werd er gekeken naar het terugbrengen van de automobilititeit, alternatieven voor automobilititeit en selectieve bereikbaarheid (Struiksma, Tillema, & Arts, 2008). De selectieve bereikbaarheid krijgt in de Vierde Nota inzake Ruimtelijke Ordening vorm onder de naam van het ABC-beleid. "Belangrijkste doel van het ABC locatiebeleid was het beperken van het niet-noodzakelijke autoverkeer" (Hilbers & Snellen, 2009, p. 5). Ondanks het ABC locatiebeleid bleef de mobiliteitproblematiek bestaan. In de jaren '90 openbaarde zich het verband tussen het autogebruik, de milieueffecten en de negatieve effecten op de leefbaarheid van een gebied. Een overwogen tracering bleek niet in staat om de problemen op te lossen, daarom werd vanaf het SVV-2 ingezet op 'inpassing' waarbij de infrastructuur in de omgeving wordt ingepast (Struiksma & Tillema, 2009). Waar tracering zich meer bekommerde om de natuur, speelt bij inpassing de effecten van de fysieke doorsnijding op de bevolking een grotere rol (Heeres, Tillema, & Arts, 2012). Te denken valt aan geluidsschermen om de effecten van de infrastructuur op de omgeving te reduceren. Daarnaast werd in deze periode (1991) het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) opgericht om algemene bereikbaarheid en leefbaarheid te verbeteren en verkeersstromen te regelen.

Met de komst van de Vierde Nota inzake Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX 1994) werd de mobiliteit sturingsfilosofie nogmaals onderschreven. Binnensteden moesten aantrekkelijker

worden gemaakt om mobiliteitsbehoeften te beperken. Voor nieuwe woningbehoeften was uitbreiding in bestaande binnensteden het startpunt, mits onhaalbaar mocht vervolgens naar de stadsrand en daarbuiten worden gekeken. Het bereikbaarheidsprofiel (zowel OV als weg) van de nieuwe woonlocatie stond hoog in het vaandel maar door korte afstanden tussen woon- en werklocaties zou de mobiliteit gereduceerd worden.

Belangrijkste bevinding uit de bovenstaande periode is dat door middel van ruimtelijke ordening geprobeerd is om de mobiliteitsbehoefte te beïnvloeden. Dit staat gelijk aan convergentie tussen beleidskolommen van VROM en V&W. Daarnaast constateer ik een overgang van 'tracering' naar 'inpassing'. Kenmerkend voor 'inpassing' is het 'van binnen naar buiten denken', omdat de omgeving beschermd wordt tegen de negatieve effecten van infrastructuur. Van een gecombineerde aanleg van infrastructurele- en ruimtelijke functies is echter nog geen sprake.

Eerste stappen naar integratie (2000 – 2010)

Ruimtelijke ordening en beleid

- Nota Ruimte (2004) – Decentralisatie. Een strategie om tot een sterke economie en beter leefbare samenleving te komen. Convergerende werking RO en infrastructuur.

Mobiliteit en beleid

- NVVP (2001) – Mobiliteit faciliteren maar de negatieve effecten van mobiliteit beperken.
- Nota Mobiliteit (2006) – Mobiliteiteffecten in samenhang gezien met economie en ruimtelijke ontwikkelingen.

RO en Mobiliteit

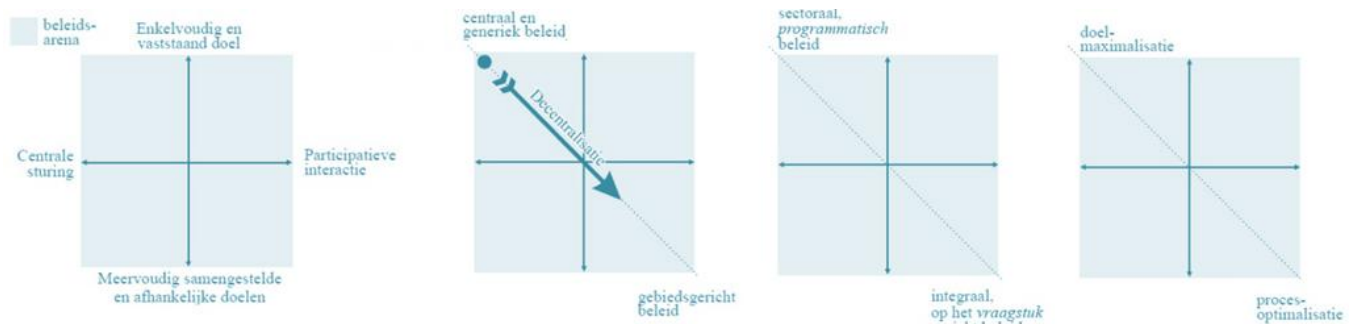
- Sectorale beleidskolommen (ministerie van VROM & ministerie van V&W).
- Van MIT naar MIRT (2007).

Door de komst van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP 2001; overigens nooit vastgesteld) werd gebroken met het vraagbeperkende karakter van het SVV-2. Mobiliteit hoeft niet beperkt te worden, zo luidde de insteek, maar de negatieve effecten moeten voorkomen worden. "Kernboodschap van het NVVP is dat de overheid de (groeierende) behoefte aan mobiliteit wil accommoderen onder de gelijktijdige verbetering van de veiligheid en leefbaarheid" (Sociaal-Economische Raad, 2001). Tijdens het NVVP blijft er aandacht voor een zorgvuldige inpassing, de scope van inpassing werd zelfs verbreed omdat de Commissie Norder (2001) concludeerde dat een zorgvuldige inpassing leidt tot een vergroting van het regionale draagvlak (Struiksma & Tillema, 2009). Hieruit blijkt dat inpassing een rol kan spelen om maatschappelijke weerstand tegen infrastructurele projecten te verlagen. Al snel bleek de inpassing van infrastructuur niet probleemloos. Hoge kosten speelden hierbij een rol, maar ook omdat "mitigerende maatregelen vaak een negatieve

visuele invloed hebben op de omgeving. (...) Mede vanuit dit besef kwam er aandacht voor een inpassing waarbij niet alleen de infrastructuur werd aangepast aan de omgeving, maar ook vice versa” (Struiksma & Tillema, 2009). In mijn ogen is deze ontwikkeling in combinatie met de beschreven decentralisatie een eerste stap richting het ‘van buiten naar binnen’ denken zoals weergegeven in Figuur 3.

Met de intrede van de Nota Ruimte in 2004 neemt de Rijksoverheid definitief afstand van de centraal gestuurde ruimtelijke ordening. ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ luidde de leus waarmee de weg naar decentralisatie werd ingezet. De Nota Ruimte heeft als hoofddoel om verschillende ruimtelijke vraagstukken integraal te behandelen waarbij het kaderstellende beleid (toelatingsplanologie) wordt ingeruild voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie (VROM & V&W, 2004). Decentralisatie kan als drijfveer worden gezien voor de switch van een sectorale- naar een integrale benadering (De Roo, 2004). Op deze manier wordt planning gebiedsgericht en hebben partijen invloed op het proces die daadwerkelijk hinder ondervinden van het probleem.

Aan de hand van het onderstaande figuur laat de Roo (2004) zien dat problemen niet meer vanaf de tekentafel maar vanuit de omgeving opgelost dienen te worden, door een procesgerichte benadering gericht op het gebied met een ‘intersectoraal’ karakter. Decentralisatie maakt zodoende een vorm van interactieve planning mogelijk waarbij meerdere doelen worden gekoppeld aan één project. In mijn opinie is decentralisatie dus een belangrijke stap richting de opgevegerichte benadering.



Figuur 33 – Decentralisatie als (tussen)stap richting de opgevegerichte benadering (Bron: de Roo, 2004)

Gelijktijdig zag de Nota Mobiliteit (NoMo) het daglicht. Hoewel de NoMo wordt gezien als beleid gericht op aanbod, wordt er tevens in sterke mate gekeken naar vraagbeïnvloeding (Struiksma & Tillema, 2009), gedacht kan worden aan discussies omtrent rekeningrijden. De NoMo is een mobiliteitsgerichte uitwerking van de uitgangspunten vastgesteld in de Nota Ruimte (KiM, 2007). Samenwerking bij het opstellen van de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit bleek een primeur (Hamers, Hornis, & Snellen, 2013). De beleidsnota’s Ruimte en Mobiliteit

zijn dus sterk aan elkaar verwant. 'Infrastructuur en ruimtelijke ingrepen moeten in toenemende mate op elkaar worden afgestemd' zo luidde het devies van het MIT manifest 'van roerei tot omelet' (2005). Het MIT manifest betreft een metafoor om het onsamenvangende MIT (roerei) te verbeteren door de samenhang tussen de projecten te zoeken (omelet). Dit vertaalde zich in de omdoping van het MIT naar het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) in 2007. In het MIRT wordt de onderlinge samenhang van ruimtelijke projecten gestimuleerd. Ten behoeve van de samenhang is Nederland sinds 2009 ingedeeld in MIRT regio's met elk een unieke gebiedsagenda (IenM, 2014b). Gebiedsagenda's zijn dynamisch en zijn een middel om "investeringen van het Rijk en die van gemeenten, provincies en waterschappen coördineren, prioriteren en in ruimtelijke samenhang brengen, met het accent op regionale economische ontwikkeling" (De Zeeuw, 2014, p. 5). Gebiedsagenda's onderstrepen het feit dat planningsprojecten zich in toenemende mate op het gebied richten. Ook deze verandering sluit naadloos op de intrede van de opgavegerichte benadering waarbij het opgaven in het gebied centraal staan.

De boodschap van de bovenstaande alinea's is eenzijdig en helder. De Nota's Ruimte en Mobiliteit laten zien dat ruimtelijke- en mobiliteitsvraagstukken integraal benaderd kunnen worden. Daarnaast wordt geconstateerd dat een eerste stap is gezet richting het 'van buiten naar binnen denken' waarbij de oplossing niet langer alleen in nieuwe infrastructuur wordt gezocht. Het combineren van infrastructurele- en ruimtelijke ingrepen kan leiden tot een betere onderlinge afstemming tussen de domeinen; het gebied kan aan de weg worden aangepast en vice versa. Deze constatering wordt gemaakt basis van de beschreven: (1) integratie tussen RO en mobiliteit; (2) decentralisatie en de overgang naar ontwikkelingsplanologie; (3) twijfels met betrekking tot de inpassing van de weg in het gebied in het kader van kosten en visuele hinder.

Integrerende beleidskolommen (2010– nu)

Ruimtelijke ordening en beleid

- SVIR (2011) – Integrale benadering van ruimtelijke en mobiliteitsvraagstukken.

Mobiliteit en beleid

- SVIR (2011) – Integrale benadering van ruimtelijke en mobiliteitsvraagstukken.

RO en Mobiliteit

- Ministerie van Infrastructuur & Milieu opgericht (2010). Voortaan één beleidskolom voor ruimte en mobiliteit.
- Vernieuwing van het MIRT (2013) – nieuwe benaderingswijze met de pijlers van brede blik, maatwerk en samenwerking.

Onder invloed van kabinet Rutte I worden de ministeries van VROM en V&W samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Enige tijd later volgt de integratie tussen beide beleidsnota's; de Nota Ruimte en Nota Mobiliteit worden in 2011 verweven tot één samenhangend beleidsstuk onder de naam Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In de SVIR schetst de Rijksoverheid op strategisch niveau ambities voor 2040, vervolgens zijn de ambities uitgewerkt in dertien rijksdoelen met een tijdshorizon tot 2028 (IenM, 2012). De rijksdoelen zijn ontwikkeld om Nederland concurrerend, toegankelijk, leefbaar en veilig te houden (Compendium voor de leefomgeving, 2012). Daarbij fungeert de SVIR als kapstok voor rijksbeleid met ruimtelijke consequenties zoals bijvoorbeeld het MIRT (IenM, 2012; IenM, 2013b). Samenvattend beschrijft de SVIR ambities op strategisch niveau, de ambities worden in samenwerking met de regio met behulp van gebiedsagenda's en bestuurlijke overleggen geperiodiseerd en uiteindelijk doorvertaald naar concrete projecten; de zogenoemde MIRT-projecten. Dit onderzoek gaat niet dieper in op de precieze procesgang, wel moet worden benadrukt dat het proces onderhevig is aan een intensieve samenwerking tussen Rijk en regio. Een gedetailleerde uitwerking van dit proces is vastgelegd in het MIRT-spelregelkader (IenM, 2011a).

In mijn ogen is 2013 een belangrijk omslagpunt, want in dit jaar is de stap naar een opgavegerichte benadering daadwerkelijk gemaakt. Het volgende citaat van minister Schultz van Haegen komt uit de brochure van het programma 'Meer Bereiken':

"Wat mij betreft staan we op de grens van een grote verandering. Een trendbreuk. Er is een andere manier van kijken, denken en handelen nodig. Als we Nederland bereikbaar willen houden, moeten we niet alleen uitgaan van 'meer' van hetzelfde maar ook open staan voor 'anders'. (...) Er liggen veel kansen om mobiliteitsvraagstukken anders op te lossen".

Hiermee doelt de minister op een alternatieve benaderingswijze die breder kijkt dan naar mobiliteitsgerichte oplossingen. In de brochure worden diverse ontwikkelingen en trends genoemd die vragen om een alternatieve benadering, te weten; verstedelijking, veranderend gedrag, informatisering, duurzaamheid en de energieke samenleving. Elk van deze ontwikkelingen hebben op hun beurt invloed op de infrastructuurplanning. Waar voorheen oplossingen in Den Haag werden bedacht (top-down) is er tegenwoordig sprake van gelijkwaardige samenwerking tussen het Rijk en de omgeving waardoor een steeds grotere rol is weggelegd voor decentrale en private partijen (IenM, 2013a). Het programma 'Meer Bereiken' probeert het proces middels de volgende speerpunten vorm te geven:

- **Brede blik** op de bereikbaarheidsopgave door het zoeken van samenhang en synergie met andere ruimtelijke opgaven. Er wordt intersectoraal naar de vraagstukken gekeken.
- **Maatwerk** door te focussen op opgaven binnen een gebied en vervolgens een gezamenlijke ambitie op te stellen om de gebiedseigen opgave te verwezenlijken.
- **Samenwerken** vanuit gelijkwaardigheid. Co-makership door samenwerkend onderhandelen tussen het Rijk, medeoverheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties.

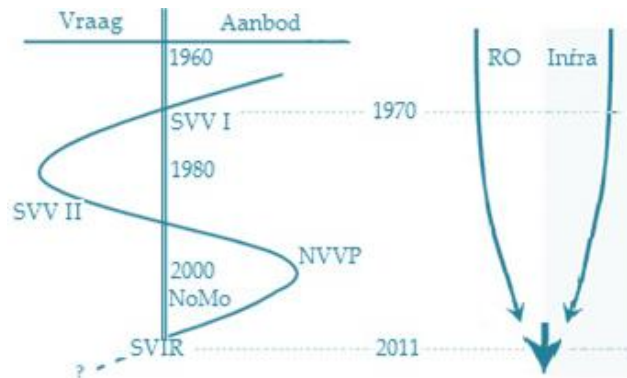
Naast de genoemde trends en ontwikkelingen speelt een andere factor een belangrijke rol; na het uitbreken van de financiële crisis werd er in 2013 flink bezuinigd op het beschikbare budget voor infrastructuur (Infrastructuurfonds/IF). In het IF is het budget tot en met 2028 vastgesteld. Vanaf 2000 is jaarlijks gemiddeld €6,8 miljard toegekend aan het infrastructuurfonds (Miljoenennota's '00 – '15). De bezuiniging kan als omvangrijk worden betiteld omdat tot en met 2028 ruim €6,5 miljard moet worden gekort. Hiermee concludeer ik dat er naast benoemde ontwikkelingen en trends tevens minder budget beschikbaar is voor relatief 'dure' oplossingen gericht op vernieuwing of uitbreiding van infrastructuur.

In combinatie met het programma 'Beter Benutten' (2010) lijkt beleidsmatig naar een optimum te worden gezocht tussen vraag- en aanbod- beïnvloedingsinstrumenten. "Het Rijk richt zich niet alleen op meer infrastructuur ofwel capaciteitsvergroting, maar ook op beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit" (IenM, 2012). Enerzijds kan dit bereikt worden door het 'Beter Benutten' van het huidige infrastructurele netwerk (het hier en nu), te denken valt aan maatregelen 'Spitsmijden' of het uitdelen van E-bikes, die de auto moet vervangen op korte afstanden. Anderzijds kan dit op de lange termijn bereikt worden middels de drie pijlers ('Meer Bereiken'). Hiermee zijn de programma's 'Beter Benutten' en 'Meer Bereiken' complementair aan elkaar en zijn ze beide verwant aan de opgavegerichte benadering. Dit onderzoek richt zich op de lange termijn en daarmee op 'Meer Bereiken'.

Belangrijkste constatering(en)

De integratie tussen beleidskolommen ruimtelijke ordening en mobiliteit loopt als een rode draad door deze bijlage. Verder zijn fluctuerende trends zichtbaar tussen vraag- (bijvoorbeeld ABC-beleid of rekeningrijden) en aanbod beïnvloedingsinstrumenten (aanleg nieuwe infrastructuur). Met de programma's 'Meer Bereiken' en 'Beter Benutten' lijkt de koers naar vraagbeïnvloeding opnieuw te zijn ingezet. Door middel van een opgavegerichte benadering wordt gezocht naar slimme oplossingen. 'Beter Benutten' doelt op het korte

termijn, 'Meer Bereiken' legt de focus op de lange termijn. Figuur 34 betreft een schematische weergaven van deze twee ontwikkelingen.



Figuur 34 – Evolutie in mobiliteitsbeleid gecombineerd met de integratie tussen ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning. (Bron: Eigen bewerking op basis van Struiksmas & Tillema (2009) en Bouwman & Linden (2004))

Na de uitwerking van het contextuele kader is duidelijk dat verscheidene contextuele ontwikkelingen (in)direct gestuurd hebben op een overgang naar een opgabegegerichte benadering. In mijn ogen zijn vier mijlpalen te benoemen die ten grondslag liggen aan de overgang van een oplossingsgerichte- (focus op sector infrastructuur) naar een opgabegegerichte benadering (integrale focus op sectoren). In Figuur 35 worden deze belangrijkste mijlpalen benoemd en voorzien een korte beschrijving. Vanuit deze invalshoek valt er dus geen aanleiding te definiëren, die de moeizame implementatie van de opgabegegerichte benadering op projectenniveau verklaard.

Mijlpaal	Beschrijving
Druk op de lijnbenadering	Top-down benadering zorgt voor weerstand en de daaraan gelieerde kostenoverschrijvingen. Behoeft aan een nieuwe, alternatieve benaderingswijze met meer inspraak voor overige belanghebbenden.
Integratie RO en mobiliteit	Beleidskolommen RO en mobiliteit na een langdurig stapsgewijs proces geïntegreerd. Infrastructurale vraagstukken moeten op integrale wijze met RO benaderd worden. Een ruimtelijke ingreep zou een mobiliteitsproblemen kunnen beperken/oplossen.
Trends en ontwikkelingen	Decentralisatie, verstedelijking, veranderd gedrag, informatisering, duurzaamheid en de energieke samenleving hebben geleid tot de vernieuwing van het MIRT. Door middel van een brede blik, maatwerk en samenwerking staat voortaan de opgave in een gebied centraal.
Bezuinigingen IF	Het afnemende budget van het infrastructuurfonds vraagt om alternatieve oplossingen die niet per definitie liggen in de realisatie van 'dure' nieuwe infrastructuur.

Figuur 35 – Mijlpalen met een stimulerende werking in relatie tot een opgabegegerichte benadering (Bron: eigen bewerking).

De watersector

De omslag van een sectorale- naar een integrale benaderingswijze voor mobiliteitsprojecten is niet nieuw. Van den Brink (2009) laat zien dat de omslag naar een integrale benaderingswijze zich in de watersector al heeft voorgedaan. Voor een gedetailleerde uitwerking van de omslag in de watersector verwijs ik u door naar haar proefschrift.

Volgens een geïnterviewde is deze omslag begonnen bij het rapport 'Levende Rivieren' (1992), een rapportage van het Wereld Natuur Fonds (WNF). *"Met dit rapport is voor het eerst aangetoond dat belangen zoals economische (klei voor industrie), veiligheid (scheepvaart) en natuur heel goed met elkaar te combineren zijn"* (citaat geïnterviewde). Zo zijn er drie -op het eerste oogstrijdende belangen toch gecombineerd. 'Levende Rivieren' werd opgevolgd door een volgende publicatie van het WNF: 'Veters Los' genaamd. Een geïnterviewde stelt: *"We zijn eigenlijk ingesnoerd en praten elke keer over bredere en hogere dijken, maar als je de veters los maakt van het corcet waar Nederland in zit, en je geeft de rivieren de ruimte (...) dan hoef je veel minder kostbare wateractiviteiten te treffen. Je kunt er bovendien heel veel andere economische ontwikkelingen mee laten aansluiten"* (citaat geïnterviewde). Volgens de geïnterviewde hebben bovenstaande ontwikkelingen de basis gelegd voor het programma 'Ruimte voor de rivieren'⁸.

Samenvattend is de omslag naar een integrale werkwijze gericht op samenwerking dus al gemaakt. Weginfrastructuurplanning lijkt dit te gaan volgen. Daarbij zou het kunnen leren van de watersector.

⁸ "Een veiliger rivierengebied én een aantrekkelijke leefomgeving. Met deze dubbele doelstelling geeft Ruimte voor de Rivier op ruim dertig plaatsten onze rivieren meer ruimte" (Rijkswaterstaat, 2015).

Bijlage IV. Analyse focusgroep

Stelling 1: Gemeenschappelijke belangen bestaan niet		
	<u>Signalering(en)</u>	<u>Kernboodschap</u>
<u>Discussie</u>	R1 - Gemeenschappelijke belangen bestaan altijd. Eerst verdiepen in de ander. Bovendien bestaat de neiging om voor een ander te denken. "Niet iedere gebruiker in het systeem is zich bewust van hun eigen rol of belang daarin"	<i>Verdiepen in andermans belang door interactie met actoren</i>
	R2 - Gemeenschappelijke belangen bestaan. "Vaak zitten er politieke motieven achter die bepalen dat je toch niet dezelfde kant op gaat".	<i>Politieke motieven beïnvloeden belangen</i>
	R3 - Gemeenschappelijke belangen bestaan niet. "Het gaat over het vinden van een gemeenschappelijke verhaal: verenigbare doelen"	<i>Gezamenlijk doel ipv gemeenschappelijk belang</i>
	R4 - Geen geloof in gemeenschappelijke belangen en 'win-win situaties'. Geneigd om belangen van een ander in te vullen en er wordt te weinig over belangen gesproken.	<i>Elkaar vinden ipv gemeenschappelijke doelen</i>
	R5 - Gemeenschappelijke belangen niet de belangrijkste vraag. Hoe men elkaar 'kan vinden' door vanuit verschillende belangen hetzelfde doel te bereiken	<i>Gezamenlijke doel vanuit verschillende belangen</i>
	R6 - Gemeenschappelijke belangen bestaan. Belangen zijn tijdsgebonden en verschillen daarmee 'in de tijd'. Daarnaast ontbreekt eigenaarschap bij gemeenschappelijke belangen. "Wie trekt dat nou? Dus wie voelt zich verantwoordelijk voor zo'n gemeenschappelijk iets? "	<i>Belangen verschillen in de tijd. Behoeft aan iemand die de kar trekt.</i>
	R6 - "Je gaat dan iets doen vanuit een eigen belang maar dat raakt ook anderen bij een groter belang en die moet je betrekken want anders heb je allemaal freeriders "	<i>Belangen raken elkaar bij een groter belang</i>
	R3 - "Bij Meer Bereiken en Beter Benutten niet meteen met de oplossing aan de haal (...) Waar ligt de gemeenschappelijkheid en hoe kun je er partijen dan een bijdrage aan laten leveren in plaats van het freeriderschap. (...) Kan het initiatief niet vanuit hun - partijen waarbij je een belang raakt - komen?"	<i>Initiatief vanuit omgeving laten komen</i>
	R1 - "Eerst vraag stellen: wat speelt er nou eigenlijk allemaal? (...) Hoe beter je de belangen inzichtelijk krijgt, hoe meer je een helder perspectief krijgt van wie zou er dan bereid zijn om het te gaan trekken. (...) Wij - de overheid - schieten snel in de stuip: Wij hebben een belang en dit is het probleem. 'Luister allemaal, we voelen niet echt energie dus we gaan er zelf mee aan de haal'. "	<i>Is de benaderingsstrategie gericht op knelpunten van de overheid wel handig?</i>
	R5 - "Die -Meer Bereiken projecten- zijn allemaal gestart vanuit een knelpunt waarbij wij als eerste ons belang op tafel hebben gelegd van 'kijk dit is ons belang'. Dan begin je al in een soort van lock-in te komen. Een ander denkt dan 'ik hoef niks te doen want het Rijk heeft hier al een belang'. (...) Ligt ons tempo hier ook te hoog? "	<i>Als eerste belang op tafel is nadelig voor overheid</i>
	R1 - "De kunst is: houd je oordeel nog even op over hoe snel je dan iets wilt (...) want anders gaat de andere partij denken 'de overheid wil iets snel dus hij wil snel iets van mij'. "	<i>Tijdsbestek van plan niet direct openbaren</i>
	R4 - "Niet alleen de snelheid maar ook het niveau waarop (...) geleerd dat je eigenlijk het gesprek heel open moet beginnen. Het liefst op bestuurlijk niveau en anders op directeuren niveau met de benen op tafel van 'goh, wij zien hier een knelpunt en denken aan een MIRT-onderzoek, wat speelt er voor jullie? "	<i>Meer aandacht voor informele sfeer</i>
	R1 - "Neiging dat we veel te veel met overheden bezig zijn". Ik denk: maatschappelijke organisaties mogen van mij ook een heel groot belang hebben, als er maar energie zit dat de mensen wat met elkaar willen. "	<i>Richten op andere partijen</i>
	R6 - "Dit komt ook door de geschiedenis die we met ons meedragen. (...) Als we - de overheid - ergens aankomen dachten ze - overige partijen - 'alleen nog maar even onze eigen knelpuntjes daar aanhangen en opgelost'. "	<i>Gewinning aan het beeld van het Rijk met de buidel met geld</i>
	R2 - "Ik denk dat het ook een definitiekwestie is. Belangen, ambities en doelen lopen heel veel door elkaar heen".	<i>Partijen spreken elkaars taal niet</i>
<u>Leer-momenten</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zoektocht naar gemeenschappelijk belangen is irrelevant. Het gaat om het gemeenschappelijke verhaal dat bereikt kan worden van uit verschillende belangen. 2. Als eerste het belang op tafel leggen is nadelig. Daarmee is de huidige overheidsstrategie onhandig. 3. De relatie tussen de partijen, het verdiepen in elkaars belangen en het communiceren daarover is belangrijk. Daarnaast is er meer aandacht gewenst voor de informele relatie tussen de partijen. Partijen dienen elkaars taal te spreken en begripverwarring moet voorkomen worden 4. Politieke motieven beïnvloeden belangen, daarmee zijn belangen dynamisch en dus tijdsgebonden 	

Stelling 2: Bestuurders bepalen de koers van een project en daarmee zijn projecten dus onbestuurbaar

	<u>Signalering(en)</u>	<u>Kernboodschap</u>
<u>Discussie</u>	R4 – “Hangt heel erg van de bestuurder af. Volgens mij heb je bestuurders die zich heel erg laten voeden en adviseren door ambtenaren maar er zijn ook bestuurders die zelfsturend zijn (...) dit heeft ook te maken met in hoeverre bestuurders open staan voor haar ambtenaren”.	<i>Verschildt per bestuurder</i>
	R3 – “Wat niet hoeft te zeggen dat ze daarmee ook onvoorspelbaar zijn. (...) Het Zuidasdok is wat dat betreft ook mooi dat Gerrit Zalm ook echt van publiekprivate samenwerking was en niet zozeer van infrastructuur. Hij zag de Zuidas als mooie case daarvoor. (...) En dan gaat Gerrit Zalm weg en Wouter Bos komt en er is ineens niks meer van over. (...) Je ziet wel dat het zeker onder invloed is geweest van bestuurders”.	<i>Bestuurders van invloed maar zijn tot op zekere hoogte voorspelbaar</i>
	R2 – “Het lastige is dat bestuurders willen scoren, zeker als ze er maar een jaar of vier zitten dus die hebben vooral focus op de korte termijn”.	<i>Bestuurders willen scoren</i>
	R1 – “Ik denk altijd ‘Bestuurders zijn net mensen’ (...) als die geen synergie of klik met elkaar hebben gebeurd er gewoon niks” (...) Zodra ze elkaar dagelijks weten te vinden aan de telefoon dan gaat er veel meer gebeuren”.	<i>Band en klik tussen bestuurders is belangrijk</i>
	R3 – “Het wil ook niet zeggen dat als het niet klikt dat er dan ook helemaal niks gebeurt”	<i>Klik niet allesbepalend</i>
	R1 – “Dan zal de afweging wat rationeler gaan dan als het zoiets ‘ik gun je nog eens wat en we hebben het er nog een keer over (...) Ik denk dat we ons veel dichter tegen bestuurders aan moeten organiseren. Hoe sneller je dat vooraf kunt organiseren hoe eenvoudiger dat wordt. (...) Ik denk dat ze wel bestuurbaar zijn, alleen die – bestuurders – willen net zo goed informatie als wij”.	<i>Dichter tegen bestuurders aan organiseren</i>
	R6 – “Een ander element als het toch gaat over onbestuurbaarheid: de trajecten zijn zo lang dat je vaak dit –wisselingen van bestuurders- soort wisselingen meemaakt. (...) Leg uit waar we zitten in het precies, waar we vandaan komen en hoe dit is gegaan”.	<i>Openbaar het voortraject bij een wisseling van bestuurders</i>
	R2 – “Wat naast bestuurders ook meespeelt zijn bijvoorbeeld de kostenoverschrijdingen van de Noord-/Zuidlijn. (...) Er zijn ook veel ambtenaren die denken voor hun bestuurder”.	<i>Projecten staan niet los van elkaar</i>
	R3 – “Opvallend is dat er veel dingen zijn gebeurd waarbij ieder – de bestuurders – door zijn eigen ambtenaren zijn geïnformeerd (...) die vanuit hun eigen opdracht, die ze van diezelfde opdrachtgever hebben gekregen, aan het terugrapporteren zijn. (...) Het moment is niet gepakt van laten we eens bellen want klopt dit wel?”	<i>Rapportages naar bestuurders vanuit ambtenaren zijn gekleurd</i>
	“Juist ook hier – voor een bestuurlijk overleg - even de druk van de ketel, een half uurtje met elkaar voordat we de meeting beginnen, dat zou wel helpen”	<i>Focus op informele relatie tussen bestuurders</i>
R1 – “Bestuurders kiezen prioriteiten en de kunst is om het daarover te hebben; over waarom is dit project wel of niet van strategisch belang voor zo’n bestuurder”	<i>Transparantie over prioritering geeft bestuurders de kans om te scoren.</i>	
R7 – “Ik heb het idee dat een aantal grote projecten de agenda definiëren, de kleine projecten worden dan toch een beetje hap, snap en snipperwerk en daar zijn ze dan ook best vaak de dupe van”	<i>Grote projecten bepalend voor agenda</i>	
<u>Leer-momenten</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De invloed van bestuurders op projecten is herkenbaar omdat bestuurders willen scoren. Dit verschilt echter per bestuurder; bestuurder 1 is zelfsturend terwijl bestuurder 2 zich meer laat voeden door zijn of haar ambtenaren. 2. De ambtenaar die -al dan niet gedelegeerd- eigenhandig invullingen maakt en nadenkt voor een bestuurder is evenzeer bepalend. De rapportages die vanuit ambtenaren naar bestuurders gaan zijn gekleurd, aangeraden wordt dat bestuurders hier met elkaar een controleslag op maken 3. ‘Bestuurders zijn net mensen’; door een klik en goede band wordt eerder resultaat geboekt. Daarom moeten projecten zich dichter tegen bestuurders aan organiseren en moet er bovendien meer aandacht worden geschonken aan de informele setting. 4. De waarde van transparantie ten aanzien van strategische keuzes moet worden onderkend. Door transparantie wordt het makkelijker om bestuurders ook de kans te geven om ‘te scoren’ bij hun achterban. 	

Stelling 3: De historie in project X neem je mee naar project Y

	Signalering(en)	Kernboodschap
Discussie	R5 – “Toen ik bij het Zuidasdok begon werd ik gewaarschuwd: ‘pas op dat is met Amsterdam samen en die zijn niet te vertrouwen’. Als je met zo’n beeld start dan is dat natuurlijk een self fulfilling prophecy, dan herken je dat in alles wat er gebeurt. (...) Ik kwam er achter in Flevoland, daar doe ik een project end aar werd op een gegeven moment gezegd: ‘maar wij vertrouwen jullie als Rijk helemaal niet’ ”.	<i>Vanuit het verleden worden percepties gevormd</i>
	R7 – “Het is wel zo dat om de 3/4/5/6 jaar het hele team van zo’n project wisselt (...) maar de context waarin het project zit, zit natuurlijk vol met het verleden”.	<i>Context project zit vol met het verleden</i>
	R1 – “Wat je ook altijd merkt is dat je een relatie met mensen moet opbouwen waarmee je een stap verder wilt zetten. Dat kost elke keer weer energie”.	<i>Elke keer weer aan de relatie te werken kost energie</i>
	R4 – “De relaties om daar aan te werken, dat kost tijd en die tijd die gunnen we onszelf nou eenmaal niet”.	<i>Gunnen onszelf geen tijd om relatie op te bouwen</i>
	R3 – “Vooral als bestuurders elkaar voor lange tijd kennen dan weten ze precies wat ze aan elkaar hebben. Dan doen ze voor de bühne nog een gevecht, maar dan hebben ze elkaar allang gebeld. Aan de andere kant zit onbegrip en wantrouwen, als je eenmaal in die hoek terecht komt of er zit een stuk geschiedenis aan vast (...) dan wordt het heel moeilijk om in een andere setting te komen	<i>Het opbouwen van een relatie als een soort piramide van Maslow</i>
	R4 – “Vooral ook heel transparant daarin zijn, en dan komen we weer terug naar ‘het denken voor anderen’	<i>Wederzijdse transparantie van belang</i>
	R1 – “Ik vind dat je ook best wel de onzekerheid over de positie van IenM naar de buitenwereld mag uitstralen. (...) We weten vaak heel goed te benoemen wat het belang van IenM is, maar als we iets niet zeker weten is dat misschien ook wel eens ontwapenend voor de omgeving. (...) Want als wij –overige partijen- het niet weten dan gaat IenM er zijn zin er doorheen drijven”.	<i>IenM moet zich kwetsbaar(der) opstellen</i>
	R5 – “Dat zorgt wel voor een open proces want heel vak wordt er ook al gedacht van ‘IenM weet het al, dus laten wij daar wat –een alternatief- tegenoverzetten”.	<i>Omgeving doet beroep op een contramal als het Rijk met een plan komt</i>
	R2 – “Aan de andere kant heb je ook dat ze –de omgeving- zeggen: ‘Jaja, daar heb je IenM weer, wanneer komt het addertje?’ En dan zit je weer bij die historie”.	<i>Wantrouwen beïnvloedt de samenwerking</i>
R7 – “Aan de andere kant is dat ook weer gevaarlijk (...) er zijn natuurlijk best vaak directeuren geweest die zeggen: ‘we doen het gewoon op deze manier, punt uit’. Dan kom je toch weer van de koude kermis thuis want alles wat je netjes hebt opgebouwd valt dan ineens uit elkaar”.	<i>Rol bestuurders ook hier van belang</i>	
Leer-momenten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Historie raakt nooit vergeten en stimuleert perceptie vorming bij partijen. Verstoorte relaties uit het verleden zijn daarmee voelbaar bij nieuw uit te voeren projecten. 2. Een relatie gebaseerd op wantrouwen (her)opbouwen naar een relatie berust op vertrouwen kost veel tijd en energie. Wederzijdse transparantie is daarin van onmiskenbare waarde. 3. Een kwetsbare opstelling richting de omgeving van IenM werkt ‘ontwapenend’ en zorgt voor een open proces. Dit voorkomt ‘tegendraads gedrag’. 	

Stelling 4: Het ministerie van IenM is vanuit haar cultuur niet in staat om samen te werken

	Signalering(en)	Kernboodschap
Discussie	R6 – “Ik merk bij ‘Meer Bereiken’ dat we toewerken naar meer samenwerking op een andere manier, dat is best wel lastig binnen ons eigen departement. Daar wordt echt wel verschillend over gedacht en dat blijft ook nog wel even zo”	<i>Verskillend gedacht over vormgeving samenwerking</i>
	R7 – “Samenwerking is altijd een investering. Samenwerking kost per definitie meer moeite dan zelf iets alleen doen. Samenwerking gaat pas werken als alle partijen inzien dat het samendoen meer oplevert dan het alleen doen. Dus als één partij daarin dwars hangt dan is samenwerking alweer lastig. (...) IenM blijft hoe je het ook wendt of keert een vrij krachtige partij in het verhaal, het vraagt denk ik ook een soort van zelfbeheersing van IenM om inderdaad voor samenwerking te kiezen”.	<i>Alle partijen moeten achter samenwerking staan.</i>
	R3 – “Ik denk dat het –samenwerking- beide kanten op werkt, het verhaal met de wortel en de stok. (...) Als je kijkt naar het hoogwater beschermingsprogramma (...), zodra er lokaal draagvlak is en je komt binnen een redelijk budget met elkaar tot een oplossing en ook duidelijk maakt dat de omgeving participeert dan krijg je voorrang, dat is de wortel. (...) Er ligt een rijksbelang binnen –om- bepaalde projecten uiteindelijk wel zo snel mogelijk aan te pakken en we gaan met elkaar in gesprek, geeft het middel van onteigening ook wel weer rechtszekerheid, dit is de stok”.	<i>Samenwerking als het verhaal met de wortel en de stok.</i>
	R7 – “Je ziet wel een hele andere manier van samenwerking bijvoorbeeld bij water dan bij wegen. (...) Binnen water is samenwerking veel meer geborgd dan vanuit wegen maar dat is volgens mij ook meer een vechtcultuur geweest. (...) Als je iets integraal wilt doen dan moet je daar in je proces ook rekening mee houden dat het complexer is en dat het ook langer zal gaan duren en dat het lastig is om alles aan elkaar te knopen”.	<i>Samenwerking verschilt bij water en wegen. Integraal werken kost tijd</i>
	R4 – “Misschien is het toch weer een stuk geschiedenis want als ik mensen van het Deltaprogramma spreek dan hoor ik dat het ook niet allemaal vlekkeloos is verlopen. Die hebben ook gevochten voor een samenwerking, dat is niet vanzelf gegaan. Zij zijn verder denk ik”	<i>Overgang naar samenwerking kost tijd</i>
	R2 – “Als je dan breed een project wilt oppakken, je wilt niet weten wat voor beerput je open haalt aan overleggen, afstemmingen etc. Het –systeem- is gewoon heel sectoraal ingestoken. (...) Dit zien we bij NowA terug –MIRT onderzoek Noordwestkant Amsterdam-, je hebt een verkeerspoor en een RO-spoor. Het zijn volstrekt losse werelden, niet eens mensen maar instituties hoe alles geregeld is”.	<i>Systeem nog sectoraal ingestoken</i>
	R5 – “We mogen onszelf ook wel de vraag stellen: een bereikbaarheidsknelpunt op de weg wordt vanaf wegen een MIRT-onderzoek opgestart. Terwijl qua meekoppelkansen, zit je dan wel in de goede cultuurlaag van ons ministerie die het toch op een verkeerskundige en technische manier oppakt”	<i>Meekoppelkansen wel ten volle worden benut door de huidige benadering?</i>
	R2 – “Maar stel je hebt drie knelpuntjes waar je een hele brede analyse op los laat. Waar gaat de minister dan op reageren? Op de drie knelpunten of die opgelost zijn, of of het hele gebied erop aan vooruit is gegaan maar dat je wel het knelpunt houdt?”	<i>Knelpunt of gebied belangrijker?</i>
	R3 – “Het vervangen en onderhoud van natte kunstwerken: die kun je sec zien vanuit een onderhouds- en vervangingsvraagstuk en dan beginnen met het aanpassen van het beton. (...) Als je hem omdraait en zegt ‘we moeten te zijner tijd wat aan de kunstwerken doen, wat zijn jullie –de gemeente/Provincie-plannen met dit gebied’ (...) dan creëer je die win-win situatie waar we het steeds over hebben. (...) Ik denk dat er heel veel mogelijkheden liggen juist op dat kleinere schaalniveau om met elkaar te oefenen en het voorbeeld te dienen en vanuit die kennis naar het grote te kijken in plaats van alleen met het grote te starten”.	<i>Vanuit knelpunt aanvliegen of vanuit het gebied aanvliegen</i>
	R1 – “Dat is wel een opportune vraag (...) want je zou eigenlijk gebiedsgericht willen werken (...) Maar wat is dan de marsroute daar naartoe? (...) Er zit dan echt een tegenstelling in het denken in efficiency (...) Want als je het hebt over de vervanging van natte kunstwerken kun je er 100 in één contract stoppen, dat is effectief en efficiënt vanuit het kostenaspect, maar het is maar de vraag of Nederland er beter van wordt. (...) Het enige waar wij op sturen is geld”.	<i>Systeem gericht op efficiency en geld</i>
R4 – “Plus dat wij afgerekend worden bij het management op planningen, tijd en geld. Het gaat er niet om hoe goed je relatie met de omgeving is, daar heb ik nog nooit een manager over gehoord”	<i>Geen focus op opbouw van een relatie</i>	
Leer-momenten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het huidige systeem is nog altijd sectoraal ingestoken en teveel gericht op effectiviteit en efficiëntie. 2. Door de benaderingswijze gericht op knelpunten worden meekoppelkansen niet of onvoldoende benut. 3. Een overgang naar een gebiedsgerichte/opgavegerichte benadering zoals zich bij Water heeft voorgedaan kost tijd. Om deze overgang te stimuleren liggen er voornamelijk mogelijkheden om in de kleine projecten met de opgavegerichte benadering te experimenteren. 4. Samenwerking loont alleen als alle partijen zich achter samenwerking scharen en bereid zijn concessies te doen 	

Stelling 5: Vastlopers en dreigementen zijn bruikbaar om een koerswijziging in te zetten binnen projecten

	Signalering(en)	Kernboodschap
Discussie	R3 – “Relaties zijn natuurlijk nooit zonder asbakken gooien en elkaar even de waarheid zeggen. Dus prima om aan vertrouwen, relaties en respect te werken, het gaat er ook om dat je elkaar af en toe de waarheid moet vertellen (...) Maar wanneer ontstaat er onbegrip en wantrouwen? Wanneer je er geen gesprek over hebt”	<i>Elkaar de waarheid zeggen is nuttig</i>
	R6 - “Dan is de vraag; breng je het als een dreigement of als een discussie”	<i>Dreigement of discussie</i>
	R7 – “Bij het Dijkalternatief als bij de Asfaltdijk is het volgens mij zo dat als iedereen een stap zet dan kom je tot meerwaarde en dan laat je zien van ‘nou als we niet met z’n allen een stap zetten dan vallen we terug op dit en laat je het dreigement zien”	<i>Dreigement laat partijen bewegen</i>
	R1 – “Bij het hoogwaterprogramma is dit ook toegepast. ‘Jullie moeten projecten bedenken maar ik heb hier 300 miljoen, wie zich het eerste inschrijft krijgt het geld’. En toen kwam ineens iedereen in beweging.	<i>Financiële prikkel zet partijen in beweging</i>
	R4 – “Bij ons project is die strategie ook toegepast bij de provincie, die eigenlijk niet breed wilde kijken; ‘Willen jullie niet breed kijken, dan stoppen we hier’. (...) Nou dat is dan misschien wel een soort dreigement maar wel heel transparant	<i>Transparant zijn over keuzes</i>
	R6 – “Het is dan ook niet echt dreigen, het is meer van er zijn nog andere opties en wij moeten ook keuzes maken”	<i>Opties blootleggen is geen dreigement</i>
	R5 – “Wij –IenM- ervaren het niet zo negatief als dreigen op het moment als we alle opties opnieuw in kaart brengen”	<i>Opties blootleggen is geen dreigement</i>
Leer-momenten	<ol style="list-style-type: none"> 1. In een relatie is het belangrijk om elkaar tijdig de waarheid te vertellen, de relatie hoeft dat niet onder te lijden 2. Dreigementen en financiële prikkels laten partijen in beweging komen 3. Het blootleggen van keuzes moet transparant gebeuren, daarbij moet de achterliggende motivatie benoemd worden 	

Stelling 6: Het sectorale financiële systeem van de begroting verhindert het integrale werken

	Signalering(en)	Kernboodschap
<u>Discussie</u>	R2 – “Het verhindert voornamelijk de integrale besluitvorming, het integrale werken dat doen we allemaal wel alleen de vraag is uiteindelijk mag je het geld uit het infrastructuurfonds uitgeven voor een bredere ruimtelijke oplossing”	<i>Mag geld infrafonds anders besteed worden dan aan het knelpunt</i>
	R7 – “Geld betekent macht. Daarmee bedoel ik binnen een project. Binnen dit huis –IenM- hebben we het wel georganiseerd dat de sector waar het geld belegd wordt de laatste stem heeft, maar ook de verantwoordelijkheid heeft om zich te verantwoorden waar het geld naar toe gaat (...) Voor de Minister is het nog best lastig om aan de kamer uit te leggen dat zij geld van spoor naar wegen heeft gedaan en vice versa”	<i>Moeizaam om binnen de schotten te schuiven met financiën</i>
	R5 – “In de Zuidas, daar hebben we heel lang gediscussieerd om het project naar artikel 17 te brengen ‘Megaprojecten’ om te zorgen dat de schotten tussen de weg- en het spoorbudget weg zouden gaan”	<i>Moeizaam om binnen de schotten te schuiven met financiën</i>
	R4 – “Ik denk dat het in de verre toekomst ook weer die kant op zou kunnen gaan van: ‘in hoeverre zijn we bereid om samen met de regio aan een bepaalde regio opgave te gaan betalen, geld in een pot stoppen. Dus per gebied waar je iets mee wilt’.	<i>Toekomst naar een pot met geld per gebied?</i>
	R7 – “We moeten ook niet arrogant zijn, wij denken dat wij de enige met geld zijn (...) het is dus echt niet zo dat de regio geen geld heeft”.	<i>Beeld van overheid met patent op buidel met geld klopt niet</i>
<u>Leer-momenten</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het integrale werken wordt niet belemmerd door de schotten in de begroting 2. Schuiven met financiën tussen de budgetten gaat moeizaam. Doorgaans moet de trukendoos daarvoor worden toegepast. 3. Opgavegericht/gebiedsgericht werken zal makkelijker worden wanneer er per gebied een pot met geld beschikbaar wordt gesteld 4. Ook provincies en regio’s zijn vermogend, het beeld dat alleen de overheid een buidel met geld heeft is daarom onjuist 	