



university of
 groningen

faculty of spatial sciences

Continuïteit vs. flexibiliteit?

Een zoektocht in het spanningsveld van projecten voor projectmanagers

Een onderzoek naar de beheersingsstrategieën van projectmanagers om projecten, in reactie op veranderende besluitvorming, tot het gewenste resultaat te brengen.

Auteur:

K.G. (Klaas) Hommes
S1934228
Augustus 2020

Studie:

Master Environmental and Infrastructure Planning
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider:

dr. T. (Tim) Busscher

Voorwoord

Voor u ligt het afrondende onderzoek van mijn masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. Het onderwerp van dit onderzoek is “Continuïteit vs. flexibiliteit? Een zoektocht in het spanningsveld van projecten voor projectmanagers” en gaat in op de hoe projectmanagers infrastructurele projecten in reactie op veranderende besluitvorming beheersen en tot het gewenste resultaat brengen.

Tijdens mijn stage van januari tot en met juli 2016 heb ik mogen kennismaken met de organisatie van de provincie Fryslân, specifiek bij het programma Complexe Infrastructurele Projecten. Aan het einde van mijn stage heb ik gesolliciteerd naar de functie van Trainee Projectleider en inmiddels ben ik hier alweer vier jaar werkzaam. Deze mooie kans heeft de afronding van dit onderzoek langer op zich doen laten wachten. Een gewaarschuwd mens telt voor twee, maar het afronden van een dergelijk onderzoek is meer werk dan je vooraf soms denkt. Het combineren van deze afronding met een leuke en uitdagende baan was voor mij een uitdaging. Maar zou ik een andere keuze maken als ik opnieuw mocht kiezen? Nee, het is het allemaal waard geweest.

Uiteindelijk ben ik nu op het punt aanbeland dat het onderzoek gereed is en ik daarmee mijn masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning afrond. Ik wil een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen om hier te komen. Ten eerste mijn scriptiebegeleider Tim Busscher voor het blijven steunen en helpen tijdens het proces om te komen tot afronding van dit onderzoek. Maar ook voor de suggestie die je hebt gedaan om contact te leggen met Sieds Hoitinga om een stage te kunnen regelen bij de provincie Fryslân. Dit heeft geleid tot de eerste kennismaking met mijn uiteindelijke werkgever. Daarnaast wil ik Sieds Hoitinga en Martijn Rienstra bedanken voor de kans die ik heb gekregen om stage te komen lopen bij de provincie Fryslân. Onwetend als ik was kwam ik binnen bij de provincie voor een stage, uiteindelijk werk ik er nog steeds met veel plezier. Daarnaast wil ik de overige geïnterviewden voor dit onderzoek, Peter Kroeze, Anne Meijer, Sijtse Hilarides en Sjoerd Vrieswijk bedanken voor hun bijdrage aan de interviews en Robin Neef voor het kritisch meelesen van mijn eerste concepten. Ook wil ik mijn familie en vrienden bedanken om te blijven benadrukken dat ik tot afronding kon komen, ook al heeft het wat langer geduurd dan we allemaal hadden verwacht.

Tot slot wil ik in het bijzonder mijn vriendin Indra bedanken. Het afgelopen half jaar ben ik intensief bezig geweest met het afronden van dit onderzoek, naast een fulltime baan en in een bijzondere coronatijd waarin we veel samen thuis waren. Alle gesprekjes en momenten dat we hebben kunnen praten over waar ik in het onderzoek naar opzoek was en hoe ik dit het beste kon achterhalen, hebben geleid tot het feit dat ik nu sta waar ik sta met een afgerond onderzoek. Dit ging met ups en downs waarin jij mij altijd hielp om weer verder te gaan. Hier ben ik je bijzonder dankbaar voor.

Wil ik u tot slot veel plezier wensen met het lezen van dit onderzoek.

Klaas Hommes

Groningen, 27 augustus 2020

Samenvatting

Projectmanagers van infrastructuurprojecten hebben de verantwoordelijkheid om te komen tot het gewenste resultaat. Vaak is niet duidelijk binnen welke kaders een dergelijk project gerealiseerd moet worden. Hierdoor is nog vaak sprake van onzekerheden. Dit betekent dan ook dat er in de verdere voorbereiding en uitvoering veranderingen kunnen opspelen die het tot een uitdaging maken om tot het gewenste resultaat te komen. Veranderingen komen voort uit besluiten die worden genomen. Een projectmanager is uiteindelijk verantwoordelijk om het resultaat van deze besluiten uit te voeren binnen het project en zit in een spanningsveld als het gaat om de beheersing van een groot en complex infrastructuurproject. Binnen dit spanningsveld heeft een projectmanager enerzijds te maken met onzekerheden vanuit de complexiteit van het project en is het anderzijds zoeken naar duidelijkheid om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid om te komen tot het gewenste resultaat.

Dit onderzoek richt zich op de invloed van politieke besluitvormingsprocessen op complexe infrastructuurprojecten die onder verantwoordelijkheid van dezelfde politieke organisatie worden uitgevoerd. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook het verkennen van de wijze waarop projectmanagers van grote en complexe infrastructuurprojecten omgaan met besluitvormingsmomenten van een bestuur of directie die grote invloed kunnen hebben op de uitvoering van het project.

Uit de theorie blijkt dat er sprake is van een spanningsveld door veranderende besluitvorming. Besluitvormingsprocessen worden op verschillende manieren gestructureerd en zijn bepalend voor de manier waarop overheidsorganisaties invulling geven aan beleid. Een projectmanager is verantwoordelijk voor de realisatie van iets unieks en nieuws binnen een bepaalde afgebakende periode. Daarbij moet hij of zij zien om te gaan met onzekerheden, de behoefte aan integratie en tijdsdruk vanwege een bepaalde mate van urgentie. Fröhlichs (2014) beschrijft dat de dynamiek in een project zich op tien verschillende beheersaspecten kan manifesteren. De manier waarop een projectmanager hiernaar handelt, vertaalt zich in beheersingsstrategieën.

In dit onderzoek wordt dit in de praktijk onderzocht aan de hand van twee casussen van complexe infrastructuurprojecten bij de provincie Fryslân. Er is kwalitatief onderzoek gedaan, waarbij zowel een dossieranalyse is uitgevoerd als interviews zijn afgenomen met de projectmanagers, secretarissen en de overkoepelend programmamanager van de casussen.

Op basis van dit onderzoek wordt duidelijk dat projectmanagers van infrastructurele projecten beheersingsstrategieën toepassen om ervoor te zorgen dat zij projecten, in reactie op veranderende besluitvorming, beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen. De strategieën die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen zijn: (1) zet in op continuïteit in de projectorganisatie, (2) wees je bewust van het krachtenveld van het project, (3) respecteer voorgeschreven procedures, (4) zet in op en benut een open planproces, (5) zet in op de juiste menselijke capaciteiten, (6) financiële beheersing is leidend in de totale beheersing van een project, (7) benut politieke besluitvorming, (8) benut de omgeving in politieke besluitvorming, (9) houd vast aan je visie en (10) verkrijg draagvlak door uitbreiding van de scope.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat een stabiele organisatie en een bepaalde mate van flexibiliteit van een projectmanager nodig zijn om een infrastructureel project te beheersen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave.....	5
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Vraagstelling.....	9
1.5 Methoden en data.....	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Theoretisch kader.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Spanningsveld veranderende besluitvorming.....	11
2.3 Politieke besluitvormingsprocessen.....	12
2.4 Infrastructuurprojecten	14
2.5 Projectmanagement.....	14
2.6 Rol van projectmanager	15
2.7 Conceptueel model.....	17
3 Methodologie.....	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Casusonderzoek.....	18
3.2.1 Casusselectie.....	18
3.3 Methoden voor dataverzameling en analyse	19
3.3.1 Dossieranalyse.....	19
3.3.2 Diepte-interviews.....	20
3.4 Ethiek.....	24
4 Resultaten.....	25
4.1 Inleiding.....	25
4.2 Casus 1: N381 Drachten – Drentse grens.....	25
4.2.1 Besluitvorming PS en GS.....	25
4.2.2 Beheersingsstrategieën projectmanager.....	27
4.3 Casus 2: De Centrale As.....	34
4.3.1 Besluitvorming PS en GS.....	34
4.3.2 Beheersingsstrategieën projectmanager.....	35
4.4 Overeenkomsten en verschillen strategieën.....	40

4.4.1	Overeenkomsten	40
4.4.2	Verschillen.....	41
4.4.3	Algemene aspecten.....	41
5	Conclusie en discussie	43
5.1	Deelvragen.....	43
5.2	Hoofdvraag.....	44
5.3	Discussie, vervolgonderzoek en aanbevelingen.....	45
6	Referenties.....	47
7	Bijlagen	50

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een projectmanager heeft vaak de verantwoordelijkheid om een groot en complex infrastructuurproject tot het gewenste resultaat te brengen. In het project spelen bijvoorbeeld verschillende belangen een rol, gaat het om interdisciplinaire opgaven of de problematiek vraagt om specifiek maatwerk als het gaat om de oplossing (Van de Blaak, 2006; Klijn & Koppejan, 2016). Dit zorgt voor een spanningsveld waar de complexiteit zorgt voor een bepaalde mate van onzekerheid, terwijl een projectmanager zoekt naar duidelijkheid om zo goed mogelijk invulling te geven aan zijn of haar verantwoordelijkheid, het komen tot het gewenste resultaat. Als projectmanager is het dan prettig om zoveel mogelijk duidelijkheid te hebben over de kaders waarbinnen een project gerealiseerd dient te worden.

Voor een land als Nederland is het belangrijk om te blijven ontwikkelen en investeren in het realiseren van infrastructuurprojecten. Een goede infrastructuur is namelijk belangrijk voor de economie. Verbeteringen in de transportinfrastructuur beïnvloeden, voor zowel personen als bedrijven, de relatieve aantrekkelijkheid van locaties (Hoogendoorn et al., 2016; Wegener & Fürst, 1999). Zo zorgen verbeteringen in de transportinfrastructuur voor personen voor een verlaging van de kosten van de scheiding tussen de woonlocatie en de werklocatie. Daarmee kunnen personen meer kiezen voor de voor hun meest aantrekkelijke woon- en werklocaties. Dit komt ten goede aan de productiviteit en de hoogte van het te verwerven inkomen van deze personen. Daarmee wordt een bepaalde mate van urgentie aangeduid wat de druk op het spanningsveld rondom de beheersing van een project alleen maar verstrekt.

Het kabinet heeft in het huidige regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' zodoende aangegeven dat het in de goed draaiende economie weer extra moet investeren om de druk op onder andere de weg te laten afnemen (Rijksoverheid, 2017). Elk jaar worden miljarden geïnvesteerd in verkeersinfrastructuur en waterprojecten. Op de Rijksbegroting van 2019 was hiervoor ongeveer 8,5 miljard euro beschikbaar, waarvan ruim 3 miljard voor het hoofdwegennet (EIB, 2019). Het Economisch Instituut voor de Bouw geeft aan dat de omvang van deze investeringen de komende jaren op hetzelfde niveau zal blijven (EIB, 2019).

In de afgelopen 15 jaar zijn ook in de provincie Fryslân meerdere grote en complexe infrastructuurprojecten gerealiseerd. De provincie Fryslân is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van ruim 800 kilometer aan wegen en ongeveer 900 kilometer aan vaarwegen, inclusief bruggen en sluizen. In 1999 heeft de provincie Fryslân een Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan (Provincie Fryslân, 1999) vastgesteld waarin een aantal grote infrastructurale projecten werden benoemd. Middels een Regiospecifiek Pakket (RSP) heeft het Rijk in 2008 middelen beschikbaar gesteld aan de Noordelijke provincies, waardoor de provincie Fryslân versneld kon starten met de realisatie van deze projecten. Het ging om een pakket van €2,1 miljard ter compensatie voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn (Provincie Fryslân, 2018). Twee projecten die genoemd werden in het PVVP van 1999 en hieronder vallen, zijn De Centrale As en de N381 Drachten – Drentse grens.

Gegeven hun complexiteit verlopen grote en complexe infrastructuurprojecten niet altijd zoals vooraf verwacht. Volgens de Infrastructuurmonitor (EIB, 2019) kampt ruim 20% van de infrastructuurprojecten in de realisatiefase in Nederland met vertraging. Dit kan van invloed zijn op de verantwoordelijkheid van de projectmanager om te komen tot het gewenste resultaat en de manier waarop hij of zij dit probeert te organiseren. In 2015 was dit voor specifiek wegenprojecten nog bij een derde van de projecten het geval. Volgens Samset & Volden (2016) komt dit onder andere door het feit dat er in de beginfase van een project veel keuzes gemaakt dienen te worden, maar de hoeveelheid beschikbare informatie beperkt is. Er zijn nog

veel onzekerheden. Daardoor ontstaat de situatie dat middelen vooral worden benut om de onzekerheden pas in de implementatiefase te beperken, terwijl de potentie in deze fase minimaal is. Dit bevestigt het spanningsveld waar een projectmanager in zit als het gaat om de beheersing van een groot en complex infrastructuurproject waar hij of zij enerzijds te maken heeft met onzekerheden vanuit de complexiteit van het project en anderzijds opzoek is naar duidelijkheid om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid om te komen tot het gewenste resultaat.

1.2 Probleemstelling

Vaak is niet duidelijk wat de exacte kaders zijn waarbinnen een groot en complex infrastructuurproject gerealiseerd dient te worden. Zo is in de voorfase van grote en complexe infrastructuurprojecten nog vaak sprake van veel onzekerheden. De hoeveelheid beschikbare en kwalitatief goede informatie is beperkt. In de voorfase is wel zicht op de problematiek, maar de oplossing kent vaak nog veel verschillende mogelijkheden (Samset & Volden, 2016). Maar ook tijdens de verdere voorbereiding en uitvoering van zo'n complex infrastructuurproject kunnen veranderingen opspelen die het tot een uitdaging maken om het project succesvol te laten zijn. Veranderingen kunnen zich richten op onderdelen uit het ontwerp of de wijze van uitvoering, maar bijvoorbeeld ook het beschikbaar gestelde budget. Denk hierbij aan bijgestelde bestuurlijke ambities of een bezuinigingsopgave ten gunste van andere projecten.

Deze veranderingen komen voort uit besluiten die worden genomen, vaak door een bestuur of directie. Binnen politiek-bestuurlijke organisaties gaat het dan om de volksvertegenwoordiging of het dagelijks bestuur. Een projectmanager is dan uiteindelijk verantwoordelijk om het resultaat van deze besluiten uit te voeren binnen het project. Hierbij kan een projectmanager de focus leggen op het beperken en elimineren van de risico's, maar men kan dit ook zien als een kans om koppelingen te maken met mogelijk nieuwe kansen die eerder minder succesvol of wenselijk zouden zijn. Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de projectmanager om te komen tot het gewenste resultaat met een project. Veranderende besluitvorming heeft hier invloed op en vraagt keuzes van een projectmanager. Maar hoe maak je als projectmanager deze keuzes en zorg je toch dat je het project kan sturen en beheersen?

Binnen de provincie Fryslân zijn de afgelopen decennia meerdere complexe infrastructuurprojecten gerealiseerd. Deze projecten zijn allemaal in ogen van de bestuurlijk opdrachtgever, Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân, uitgevoerd naar het gewenste resultaat, onder leiding van verschillende projectmanagers. Dit terwijl er sprake is geweest van grote dynamiek in de projectomgeving, er hebben tussentijds veel veranderingen plaatsgevonden. Projectmanagers zijn verantwoordelijk voor het succesvol laten verlopen van deze projecten en bij te sturen op basis van besluiten die tussentijds worden genomen. Hierbij draait het vaak om het beperken of elimineren van risico's. Projectmanagers proberen deze risico's minimaal te houden, maar ook kansen te benutten die ontstaan door tussentijdse wijzigingen. Dit kan leiden tot een spagaat, maar ook een uitdaging. Immers, het benutten van kansen kan ook leiden tot meer sturing om te komen tot het uiteindelijke gewenste resultaat. Het vinden van een goede manier om hierop te reageren is daarbij een uitdaging geweest voor de desbetreffende projectmanager. Dit roept de vraag op hoe de projectmanager aan de ene kant zijn project heeft beheersteren of deze aan de andere kant in staat is geweest om mogelijke kansen te benutten voor het project?

Dit onderzoek richt zich op de invloed van politieke besluitvormingsprocessen op complexe infrastructuurprojecten die onder verantwoordelijkheid van dezelfde politieke organisatie worden uitgevoerd. Daarbij wordt gekeken naar een tweetal casussen van de provincie Fryslân. Het onderzoek analyseert de besluitvormingsmomenten die vooraf en tijdens de

voorbereiding en uitvoering van het project hebben plaatsgevonden en analyseert op welke wijze de projectmanager met veranderlijke besluitvorming is omgegaan. Hoe heeft de projectmanager gereageerd en geanticipeerd op besluitvorming van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie van Fryslân? Zijn hierbij mogelijke kansen benut en kunnen er aspecten geformuleerd worden die kunnen werken voor projectmanagers van andere complexe infrastructuurprojecten?

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook het verkennen van de wijze waarop projectmanagers van grote en complexe infrastructuurprojecten om gaan met besluitvormingsmomenten van een bestuur of directie die grote invloed kunnen hebben op de uitvoering van het project. Hiervoor kijkt dit onderzoek specifiek naar de invloed van besluitvormingsmomenten van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de provincie Fryslân op twee casussen van het programma complexe infrastructurele projecten. Dit zijn de N381 Drachten – Drentse grens en De Centrale As.

1.4 Vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoe zorgen projectmanagers van infrastructuurprojecten ervoor dat zij projecten, in anticipatie en reactie op veranderende besluitvorming, beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen?

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn een aantal deelvragen geformuleerd. De deelvragen die hiervoor zijn opgesteld zijn:

Deelvraag 1: Welke manieren kunnen worden onderscheiden voor projectmanagers om een project te beheersen?

Deelvraag 2: Hoe zijn deze manieren die worden onderscheiden voor projectmanagers om een project te beheersen van toepassing op politieke besluitvormingsmomenten?

Deelvraag 3: Welke strategieën kunnen worden geformuleerd aan de hand van de manieren die worden onderscheiden voor projectmanagers om een project te beheersen?

Deelvraag 4: Hoe vallen eventuele overeenkomsten en verschillen in de strategieën van de projectmanagers te verklaren?

1.5 Methoden en data

De wijze van onderzoeken in dit onderzoek wordt gekwalificeerd als kwalitatief onderzoek. Het onderzoek is verkennend en beschrijvend van aard. Daarnaast sluit dit onderzoek aan bij het algemene doel van kwalitatief onderzoek doen, namelijk ervaringen en belevingen van de onderzochte doelgroep achterhalen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Om inzicht te krijgen in het handelen van projectmanagers binnen complexe infrastructurele projecten in Fryslân is er in dit onderzoek voor gekozen om twee casussen uit te werken aan de hand van dossieranalyse en diepte-interviews.

1.6 Leeswijzer

In dit onderzoek is gekozen voor de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op de theorie. Hier wordt ingegaan op besluitvormingsprocessen, de rol van de projectmanager om hier mee om te gaan en de beheersaspecten waarop de dynamiek van een project zich manifesteert. In hoofdstuk 3 worden de methode en data van dit onderzoek besproken. Er wordt ingegaan op de aard van dit onderzoek en op de manier van verzameling

en analyse van de data. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de dossieranalyse en diepte-interviews weergegeven. Tot slot worden in hoofdstuk 5 in de conclusie eerst de deelvragen en vervolgens de hoofdvraag beantwoord, waarna de discussiepunten van het onderzoek worden besproken.

2 Theoretisch kader

2.1 Introductie

Dit onderzoek richt zich op de beheersing van infrastructuurprojecten door projectmanagers, in anticipatie en reactie op besluitvormingsprocessen binnen bestuurlijke organisaties. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van theorie over ruimtelijke planning en besluitvorming een kader uiteengezet dat gebruikt wordt om inzicht te krijgen in de structuur en organisatie van ruimtelijke processen. Dit kader is gebaseerd op het idee dat de overheid verantwoordelijk is voor de planning van de fysieke omgeving. Hiermee wordt het ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van ruimtelijk beleid. De uitvoering van ruimtelijk beleid kan zich uiten in de realisatie van infrastructuurprojecten. Dit hoofdstuk richt zich daarom op deze infrastructuurprojecten en beschrijft vanuit de theorie van projectmanagement de rol van projectmanagers hierin. Vervolgens wordt de interactie tussen besluitvormingsprocessen waarin kaders van het ruimtelijk beleid worden bepaald en de rol van de projectmanager besproken aan de hand van de vraag op welke wijze projectmanagers een project beheersbaar houden en komen tot gewenste realisatie binnen deze kaders.

2.2 Spanningsveld veranderende besluitvorming

In Nederland is de overheid verantwoordelijk voor het proces van planning van de fysieke omgeving. De Roo & Voogd (2007) omschrijven planning als het systematisch voorbereiden van activiteiten. Omdat de overheid verantwoordelijk is, gaat het vooral om activiteiten die door de overheid kunnen worden uitgevoerd. In deze context staat planning veelal in dienst van besluitvorming en beleid. Waar beleid voornamelijk gaat over mechanismen, visies en handelingen kan planning worden gezien als de motor hierachter. Dit is niet alleen te danken aan het systematische karakter, maar ook aan het impliciete doelgerichte karakter van planning. Volgens Voogd (2004) gaat planning over: *“toekomstgericht handelen, dus doelgerichtheid, de selectie van middelen, het doen van keuzen, het nemen van beslissingen en het ondernemen en stimuleren van acties”* (Voogd 2004, p. 8). Met andere woorden, planning gaat over het systematisch voorbereiden van ruimtelijk beleid.

In de wetenschap bestaan verschillende opvattingen over het systematisch voorbereiden van het ruimtelijk beleid. Enerzijds is er de stroming die als uitgangspunt heeft dat het systeem behoefte heeft en voortkomt uit een rationele grondslag. Volgens het ‘rational planning model’ van Meyerson & Banfield (1955) zullen alleen dan de relevante doelen maximaal gerealiseerd worden. Besluiten moeten worden genomen op basis van een gestructureerde manier. De eerste stap is het overwegen van de mogelijke alternatieven door de beslisser en het afwegen van de handelingen die mogelijk zijn in de gestelde situatie en in het licht van het doel wat de beslisser uiteindelijk nastreeft. Vervolgens identificeert en evalueert de beslisser alle consequenties die hieruit zouden voortvloeien bij het aannemen van elk alternatief, en voorspelt de beslisser hoe de totale situatie zou veranderen bij het aannemen van elke handeling. Als laatste stap selecteert de beslisser het alternatief waarvan het waarschijnlijke gevolg het meest wenselijke is in termen van het meest waardevolle resultaat. Hier sluit bijvoorbeeld de ‘decision centered view’ op planning van Faludi (1987) op aan, waarbij planning gericht is op beslissingsgericht handelen met de nadruk op functionele rationaliteit.

Anderzijds is er een stroming die zegt dat een dergelijke besluitvorming op basis van volledige informatie en het gelijktijdig en gelijkwaardig kunnen vergelijken van alle mogelijke alternatieven in verreweg de meeste gevallen onmogelijk is. De Roo & Voogd (2007) geven aan dat absolute rationaliteit in de weg wordt gestaan door een aantal factoren. Allereerst is

er sprake van gebrek aan kennis en informatie, ten tweede is er gebrek aan (wils-) overeenstemming en ten derde is er sprake van schaarste aan middelen en andere economische overwegingen wat maakt dat volledige rationaliteit onmogelijk is. Simon (1960) spreekt dan ook van 'bounded rationality', waarbij hij uitgaat van rationele besluitvorming die in beperkte mate kan worden gerealiseerd. Volgens Simon (1960) is het in de meeste gevallen onmogelijk om alle mogelijke alternatieven gelijktijdig en gelijkwaardig te kunnen vergelijken op basis van volledige informatie. March & Simon (1958) zijn tot een aantal beperkingen gekomen waar beslissers volgens hun al snel tegen aan zullen lopen, namelijk:

- Slecht en dubbelzinnig geformuleerde problemen
- Incomplete informatie over mogelijke alternatieven
- Incomplete informatie over de Ausgangssituatie, de achtergrond van het probleem;
- Incomplete informatie over de omvang en inhoud van waarden, voorkeuren en interesses
- Beperkte tijd, beperkte vaardigheden en beperkte bronnen

Bij het bepalen van mogelijke strategieën gaat het er volgens Lindblom (1959) bovendien voornamelijk om dat actoren proberen op verschillende strategische wijzen vooral hun eigen doelen te willen behalen en veilig te stellen. Met andere woorden, er wordt een strategisch spel gespeeld waarbij actoren in onderlinge samenhang problemen definiëren en gezamenlijke oplossingen proberen te realiseren. Dit is, zoals De Roo & Voogd (2007) ook laten zien, een dynamisch proces. Binnen een proces van besluitvorming zullen dan ook voortdurend veranderingen plaatsvinden. Er is sprake van inmenging van vele factoren, er zijn beperkende factoren, er zijn factoren die voortdurend onderhevig zijn aan verandering en als laatste speelt de context waarin een vraagstuk zich bevindt ook een rol. Vasthouden aan functioneel-rationele uitgangspunten is daarom moeilijk. Volgens Galbraith (1973) geldt dit zeker voor complexe vraagstukken. Hier neemt de betrouwbaarheid, berekenbaarheid, weegbaarheid en beheersbaarheid van verschillende factoren af. In plaats van erop te vertrouwen en te zoeken naar eenduidige probleemdefinities en rechtlijnige oplossingen, zou er veel meer ruimte moeten zijn voor 'sense making', debat en dialoog tussen betrokken actoren. Op basis van een gedeelde 'communicatieve' rationaliteit die hieruit ontstaan, kunnen dan gezamenlijk gedragen besluiten worden genomen.

De Roo (2001) omschrijft de brug tussen technische rationaliteit en communicatieve rationaliteit als de mate van zekerheid als gevolg van directe causale relaties enerzijds, en anderzijds de mate van onzekerheid door verwijderde oorzakelijkheid. De balans tussen beide uitersten kan worden gevat in complexiteit, de mate van complexiteit van een ruimtelijk vraagstuk. Besluitvormingsprocessen worden beïnvloed door vragen over een object of over doelen, maar ook door de vraag wie onderdeel uitmaken en invloed hebben op het proces. Het idee van rationaliteit is dus de basis, waar het gaat om intersubjectieve interactie om relevante feiten te selecteren en verbanden tussen deze feiten te zien (De Roo, 2001). Besluitvormingsprocessen worden dus op verschillende manieren gestructureerd.

2.3 Politieke besluitvormingsprocessen

In aansluiting op de manier waarop planningsprocessen worden gestructureerd, worden ook besluitvormingsprocessen tegenwoordig steeds meer gestructureerd op basis van een communicatief rationele grondslag. Een belangrijk onderdeel hierbij, zoals ook aangegeven door Hoppe (2003), is de complexe interactie tussen processen van kennisvorming en besluitvorming. Hoppe geeft aan dat dit niet als twee afzonderlijke sporen moeten worden gezien, maar dat deze processen nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld zijn en op elkaar ingrijpen.

Het conceptualiseren en relateren van besluitvormingsmodellen is in de afgelopen decennia vaker onderwerp van academische discussies geweest. Er zijn in de loop der tijd meerdere modellen ontwikkeld om besluitvormingsprocessen te conceptualiseren. Zo heeft Kingdon (1984) het stromenmodel geïntroduceerd, Teisman (1992) het rondemodell ontwikkeld en is Hoogerwerf (1998) met het fasenmodel gekomen. Van Buuren (2006) geeft echter aan dat deze besluitvormingsmodellen relatief weinig aandacht besteden aan het proces van kennisvorming in wisselwerking met beleidsvorming. Theorieën gericht op de rol van kennis in besluitvormingsprocessen geven een relatief eenzijdige weergave van onderling verkeer tussen kennisvorming en besluitvorming. Hierbij is het vaak niet goed duidelijk wat de meervoudigheid van beide processen is, wat hun onderlinge elkaar beïnvloedende dynamiek is en wat de eisen zijn die dit stelt aan het management van de onderlinge verhoudingen. Van Buuren (2006) komt daarop tot een sporenmodel dat meer recht doet aan de interactie en dynamiek van de processen van kennisvorming en besluitvorming.

Binnen overheidsorganisaties zijn besluitvormingsprocessen bepalend voor de manier waarop overheidsorganisaties invulling geven aan beleid. Immers, deze invulling kan alleen plaatsvinden als de meerderheid dit ondersteunt. Politieke besluitvormingsprocessen, in dit onderzoek gericht op ruimtelijk beleid, onderscheiden zich ten opzichte van andere besluitvormingsprocessen voornamelijk op het gebied van de structuur van het systeem waarbinnen deze besluitvorming plaatsvindt. Van Buuren (2006) legt dit uit aan de hand van een sporenmodel. Het proces van ruimtelijke besluitvorming vindt plaats aan de hand van drie sporen, namelijk feiten-, beeld- en wilsvorming.

Het spoor van feitenvorming richt zich op de feitelijke kennis die beschikbaar is om een besluit te kunnen nemen. Bijvoorbeeld leden van het college van Gedeputeerde Staten hebben verschillende onderwerpen verdeeld in portefeuilles en worden gesteund door een ambtelijke organisatie in de voorbereiding naar besluitvorming door Provinciale Staten. Dit stelt hun in staat om meer kennis te verzamelen om te komen tot een voorstel tot besluitvorming, waar Provinciale Staten niet altijd een portefeuilledverdeling heeft en dus veel meer geselecteerde informatie tot zich moet nemen om te komen tot deze besluitvorming. Hierdoor ontstaat een verschillende invulling van het spoor van feitenvorming.

Het spoor van beeldvorming richt zich op de percepties en interpretaties die iemand heeft van de werkelijkheid. Bijvoorbeeld leden van het college van Gedeputeerde Staten hebben, zoals hiervoor al aangegeven, meer toegang tot kennis en het detailniveau van de beschikbare informatie. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid een ander beeld te vormen van datgene waarover een besluit moet worden genomen dan leden van Provinciale Staten. Dit maakt dat er verschillende percepties en interpretaties kunnen ontstaan tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

Het spoor van wilsvorming richt zich op de ambities van de betrokken actoren, wat zijn hun bronnen en mogelijke machtsmiddelen die zij krijgen en benutten om hun zin te krijgen in besluitvorming. Denk hierbij aan partijpolitiek. Bijvoorbeeld leden van het college van Gedeputeerde Staten streven zich te houden aan de afspraken uit het gesloten coalitieakkoord. Leden van Provinciale Staten stemmen bij het nemen van besluiten meestal vanuit de overtuigingen van hun politieke partij.

Deze sporen zijn flexibel en veranderen voortdurend. Van Buuren (2006) ziet besluitvorming van ruimtelijk beleid dan ook als: *“een gelaagd en samengesteld proces, bestaande uit drie, onderling samenhangende en op elkaar ingrijpende sporen die zich echter ook soms volslagen onafhankelijk en met een geheel eigen dynamiek ten opzichte van elkaar ontwikkelen”* (Van

Buuren 2006, p.37). Dit maakt dat politieke besluitvormingsprocessen bijzonder dynamisch van karakter zijn.

2.4 Infrastructuurprojecten

Het dynamische karakter van politieke besluitvormingsprocessen komt ook nadrukkelijk terug in infrastructuurprojecten. In de literatuur wordt vaak beschreven dat infrastructuurprojecten een middel kunnen zijn aan de hand waarvan politieke besluitvormers zich willen laten zien (Rodrigues-Pose et al., 2018). Zo beschrijven Rodrigues-Pose et al. (2018) dat besluitvorming met betrekking tot infrastructuurprojecten vanwege hun zichtbaarheid en tastbaarheid vaak binnen een collegetermijn voor veel dynamiek zorgen. Daarnaast kunnen de projecten economische groei opleveren op de middellange en lange termijn en kan het nieuwe stemmen opleveren voor de verkiezingen voor een nieuwe periode. Zeker in periodes waarin sprake is van zwakke kwaliteitscondities van de overheid is de kans daarmee groot dat nieuwe investeringen in vervoersinfrastructuur niet worden onderworpen aan economische en collectieve belangen, maar voornamelijk worden gevormd door politieke en individuele belangen (Crain & Oakley, 1995; Henisz, 2002 in Rodrigues-Pose et al., 2018).

2.5 Projectmanagement

Projectmanagement is een methode om complexe organisatieproblemen op te lossen (Söderlund, 2003), dit geldt ook voor infrastructuurprojecten. Engwall (2002) geeft aan dat projectmanagement gaat om het coördineren en implementeren van grote en complexe ondernemingen, zoals grote infrastructuurprojecten. Projectmanagement heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een manier om initiatieven tot verandering in verschillende sectoren op te kunnen pakken (Pellegrini, 2011). Volgens Pellegrini (2011) zijn projecten gericht op specifieke resultaten. Projecten vinden dan ook plaats naast de bestaande structurele organisatie. Projecten zijn binnen zowel publieke als private sectoren de gewenste manier van werken geworden. Door de jaren heen hebben lijnstructuren plaats gemaakt voor meer projectmatige organisaties. Projecten zijn daarmee het belangrijkste mechanisme geworden voor het bereiken van werk (Maylor et al., 2006).

Turner & Müller (2003) hebben de aard van projecten als tijdelijke organisatie geanalyseerd vanuit het perspectief van organisatie-theorieën. Projecten hebben volgens hun een drietal essentiële kenmerken, namelijk dat ze uniek en nieuw zijn en een duidelijk begin en einde kennen. Daarnaast kennen projecten ook een drietal essentiële spanningen, namelijk onzekerheid, de behoefte aan een bepaalde mate van integratie, zowel binnen een project als tussen het project en de bestaande organisatie, en een bepaalde tijdsdruk omdat projecten ontstaan vanuit een bepaalde urgentie. Dit resulteert in een drietal proceskenmerken waarin projectmanagement zich onderscheidt van meer routinematige handelingen. Deze processen moeten namelijk flexibel, doelgericht en gefaseerd zijn, terwijl routinematige handelingen vooral stabiel, activiteitgericht en continu zijn. Turner & Müller (2003) omschrijven een project dan ook als een tijdelijke organisatie waar specifieke middelen aan zijn toegewezen om een unieke, nieuwe en in tijd afgebakende inspanning te organiseren om met de bijbehorende onzekerheid en behoefte aan integratie doelstellingen van verandering te bereiken.

Projecten zijn uniek, dit geldt nog meer voor grote infrastructuurprojecten (Koppejan et al., 2011). Infrastructuurprojecten zijn vaak zo uniek dat de betrokken stakeholders geen eerdere ervaringen hebben met datgene wat in deze specifieke situatie gerealiseerd moet worden. Dit maakt deze projecten nog uitdagender. Infrastructuurprojecten kenmerken zich daarnaast ook door de grote investeringen die hierin plaatsvinden. Volgens Hertogh & Westerveld (2010)

gaat het bij grote infrastructuurprojecten vaak om miljarden investeringen. Bovendien hebben dit soort projecten een grote impact op het landschap, de omgeving en bovenal het grote aantal stakeholders dat betrokken is.

2.6 Rol van projectmanager

De verantwoordelijkheid om, te midden van de hierboven geschetste complexiteit, te komen tot succesvolle realisatie van een project ligt bij de projectmanager. Besluiten die vooraf of tijdens de voorbereiding en uitvoering van een project worden genomen, moeten door de projectmanager ten uitvoer gebracht worden. Volgens Turner & Müller (2005) is een competente projectmanager dan ook een van de meest belangrijke factoren dat het succes van een project beïnvloedt.

Crawford & Turner (2007) geven aan dat het succes van een project en de competenties van een projectmanager nauw met elkaar verbonden zijn en dat de competenties van de projectmanager op zichzelf een factor is in het opleveren van projecten volgens het gewenste resultaat. Verschillende soorten projecten zouden op verschillende manieren gemanaged moeten worden om verzekerd te zijn van succes. Projecten zijn daarbij anders dan het managen van structurele werkzaamheden binnen een organisatie. Uit onderzoek van Turner et al. (2009) is gebleken dat het succesvol managen van projecten niet automatisch betekent dat dit ook geldt voor algemeen management. Een projectmanager heeft immers specifieke competenties nodig voor het managen van een project. Dit geldt ook voor infrastructuurprojecten waarbij, zoals eerder aangegeven door Koppejan et al. (2011), de projecten vaak zo uniek zijn dat betrokken stakeholders vaak geen eerdere ervaring hebben met datgene wat voor dit type project gerealiseerd moet worden. Uit onderzoek van Malach-Pines et al. (2009) is gebleken dat projectmanagers van projecten waarvan het persoonlijkheidsprofiel dicht tegen de ideale projectmanager aan zat, meer succesvol waren in termen van impact op de klant, voordeel voor de organisatie en algemeen succes, dan projectmanagers waarvan het persoonlijkheidsprofiel verre van de ideale projectmanager was. Malach-Pines et al. (2009) omschrijven de keuze voor een projectmanager tweeledig, namelijk:

1. Een projectmanager wordt gekozen en kiest zelf voor een organisatie op basis van passende eigenschappen, waarden en voorkeuren en de cultuur en behoeften van een organisatie
2. De keuze voor het soort werk voor een bepaald project. Projecten zijn tijdelijk en veranderen elke paar jaar of zelfs maanden, terwijl de keuze voor een organisatie voor de lange termijn is

De keuze voor een goede projectmanager is belangrijk voor de realisatie van een project. Dit alleen is echter niet voldoende. Het gaat ook om de wijze waarop de projectmanager een project ook daadwerkelijk beheersbaar houdt. Hoe gaat hij of zij om met de vooraf vastgestelde uitgangspunten waaraan het gewenste resultaat moet voldoen, maar mogelijk nog wel het belangrijkste, hoe gaat hij of zij om met tussentijdse wijzigingen van deze vastgestelde uitgangspunten? Dit onderzoek richt zich niet direct op de kenmerken van een projectmanager, echter dit geeft wel aan wat voor bepalende rol een projectmanager speelt in de wijze waarop een project tot uitvoering wordt gebracht.

Een projectmanager is namelijk verantwoordelijk voor de realisatie van iets unieks en nieuws binnen een bepaalde afgebakende periode. Daarbij moet hij of zij zien om te gaan met

onzekerheden, de behoefte aan integratie en tijdsdruk vanwege een bepaalde mate van urgentie. Fröhlichs (2014) beschrijft dat de dynamiek in een project zich op verschillende aspecten kan manifesteren. Een project kent vaak verschillende fasen met een bepaald resultaat. Dit is de *scope* van het project. Regelmatig gebeurt het dat het gewenste resultaat wijzigt, dit vraagt een wijziging van de *scope* van het project. Het gewenste resultaat van een project gaat niet alleen om de omvang, maar om de inhoudelijke *kwaliteit* van datgene wat wordt gerealiseerd. Projecten zijn vaak complex en doorkruisen meerdere disciplines. Om dit goed te managen is een heldere structuur van de *organisatie* belangrijk. De geldt ook voor de relatie met de structurele organisatie. Dit gaat vaak met veel externe betrokkenen, *stakeholders*, die iets van het project vinden en hierdoor mogelijk op een bepaalde manier invloed hebben op het succesvol realiseren van het project. Dit vraagt om juiste *informatievoorziening en communicatie*, maar betekent ook veel *sociale dynamiek*. Immers, veel stakeholders kunnen veel verschillende meningen met zich meebrengen die beheerst moeten worden. Daarnaast is een duidelijke omschrijving van taken en verantwoordelijkheden binnen een project van belang, waarbij het beleggen van de integrale verantwoordelijkheid voor een project bij de projectmanager een voorwaarde voor succes is. Het gaat om mensen met de juiste *capaciteiten* op de goede plek. De periode waar binnen het project uitgevoerd moet worden, zodat het volgens planning op het afgesproken moment wordt afgerond, wordt gezien als de beschikbare *tijd*. Elk project kent een beschikbaar budget, *geld*, voor het inkopen van materiele zaken, maar ook kennis van mensen om tot uitvoering te komen en voor het beheersen van vooraf bepaalde mogelijke risico's. Deze *risico's* zijn onlosmakelijk verbonden met de totstandkoming van een verandering. De focus bij risico's in het bereiken van deze verandering moet hierbij niet liggen op het vermijden van risico's, maar op het beheersen van de risico's.

De uitkomsten van de manier waarop de door Fröhlichs (2014) genoemde beheersaspecten zich manifesteren binnen een project, worden door een projectmanager vertaald in een bepaalde manier van handelen. Daarbij ligt de focus op het bereiken van het gewenste resultaat, vaak een prestatie op de langere termijn. Deze manier van handelen vertaald zich in acties en beslissingen van de projectmanager. Robbins & Coulter (2004) zien dit dan ook als een strategie, namelijk beslissingen en acties die het komen tot het gewenste resultaat op de langere termijn bepalen.

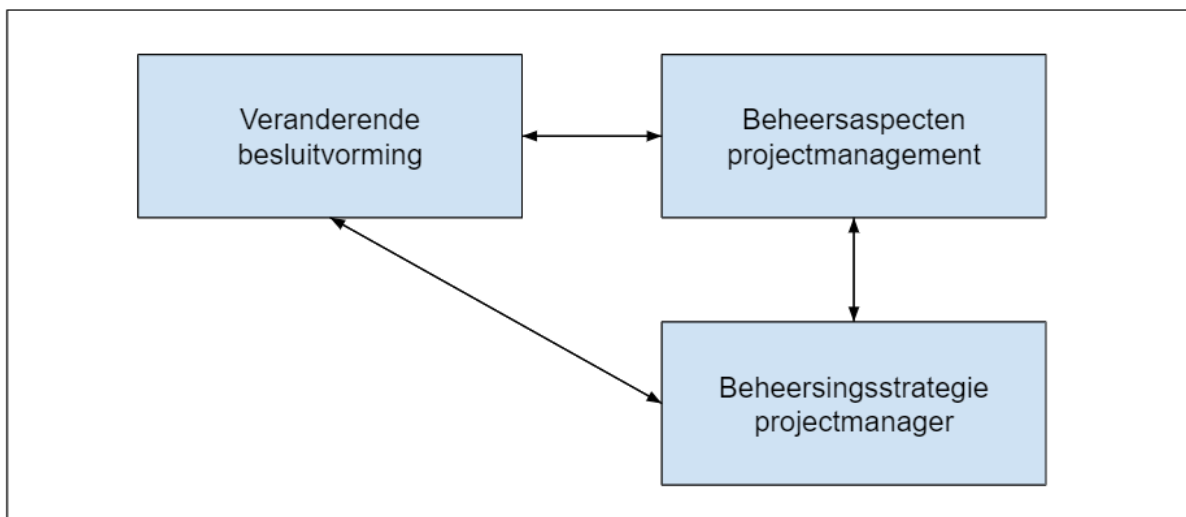
Fröhlichs (2014) geeft verder aan dat omgaan met dynamiek vraagt om een proactieve houding van een projectmanager. Het beheersen van een project vraagt bovendien een bepaalde mate van flexibiliteit. Van Eck & Uijtewaal (2020) geven aan dat de mate van flexibiliteit in het managen van een project zich beweegt tussen hedging, meer defensief, en flexing, meer offensief. Hedging kenmerkt zich door strakke sturing op tijd, geld en scope. Voor aanpassingen van buitenaf is weinig ruimte. Flexing daarentegen kenmerkt zich door een bredere scope, budget waar meerdere partijen aan bijdragen en een planning die flexibel is. Van Eck & Uijtewaal (2020) geven aan dat onder invloed van huidige politieke besluitvormingsprocessen de behoefte naar meer flexibiliteit toeneemt en dat de invulling van het managen van een project flexibeler kan worden ingevuld, maar dat daarbij een dergelijke keuze goed afgewogen moet worden tegen de (mogelijke) effecten op de scope, tijd en geld van het project.

De vraag die in dit onderzoek daarmee voorligt is hoe een projectmanager van een infrastructuurproject een project enerzijds beheersbaar houdt en anderzijds in reactie op de veranderende besluitvorming gedurende de voorbereiding en uitvoering van het project kan

toewerken naar het gewenste resultaat. Kiest een projectmanager voor meer flexibiliteit en een proactieve houding ten aanzien van mogelijke onzekerheden en kansen tot integratie? Of ligt de focus meer op het beperken van risico's ten aanzien van de vooraf vastgelegde scope, tijd en geld en een meer reactieve houding?

2.7 Conceptueel model

Het conceptueel model in figuur 1 is een visuele weergave van dit onderzoek. In dit onderzoek ligt de focus op de manier waarop de projectmanager een project, in reactie op veranderende politieke besluitvorming, beheersbaar houdt en komt tot het gewenste resultaat. Hij of zij is verantwoordelijk voor de voorbereiding en realisatie van een infrastructuurproject. Daartoe hanteert een projectmanager mogelijk strategieën om dit te beheersen. Om te komen tot het gewenste resultaat zijn er dus twee elementen die van invloed op elkaar zijn, namelijk enerzijds de veranderende (politieke) besluitvorming en anderzijds de beheersingsstrategie van de projectmanager.



Figuur 1: Conceptueel model.

3 Methodologie

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de data en methoden van onderzoek besproken. Dit onderzoek is verkennend van aard. De wijze van onderzoeken in deze scriptie wordt gekwalificeerd als kwalitatief onderzoek.. Dit onderzoek sluit aan bij het algemene doel van kwalitatief onderzoek doen, namelijk ervaringen en belevingen van de onderzochte doelgroep achterhalen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Er wordt hier achtereenvolgens ingegaan op de onderzoeksmethode, dataverzameling en selectie, dataverwerking, analyse en ethiek.

3.2 Casusonderzoek

Om inzicht te krijgen in het handelen van projectmanagers binnen complexe infrastructurele projecten is er in dit onderzoek voor gekozen om twee casussen nader te bestuderen aan de hand van dossieranalyse en diepte-interviews.

In de sociale wetenschap is casestudie onderzoek vaak toegepast om kennis op te doen van bepaalde verschijnselen. Volgens Yin (2003) moet casestudie onderzoek dan ook overwogen worden als in het onderzoek de focus ligt op het beantwoorden van 'waarom' en 'hoe-vragen', het niet mogelijk is om het gedrag van de betrokkenen in het onderzoek te beïnvloeden, met het onderzoek contextuele voorwaarden worden gedekt omdat de verwachting is dat ze relevant zijn voor het te onderzoeken verschijnsel of de grenzen tussen het te onderzoeken verschijnsel en de context niet duidelijk zijn. Dit onderzoek gaat in op de vraag hoe projectmanagers een project beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen, in reactie op veranderende besluitvorming. Daarnaast gaat het ook in op het specifiek handelen in een bepaalde context, namelijk een tweetal complexe infrastructurele projecten bij de provincie Fryslân. 'Hoe-vragen' zijn dan ook van toepassing in dit onderzoek.

Bij de studie naar menselijk handelen, in dit onderzoek gericht op het handelen van de projectmanagers, is voornamelijk sprake van handelen in een specifieke context. Bij casestudie onderzoek is het belangrijk om het gehele verhaal te kennen, er is sprake van contextafhankelijke kennis die belangrijk is om een case te begrijpen (Flyvbjerg, 2006). Elke casus heeft dus zijn eigen context. Het is mogelijk om op basis van een enkele casestudie te generaliseren in een onderzoek. De kracht van een voorbeeld wordt regelmatig onderschat, een casus kan in de wetenschappelijke ontwikkeling door middel van generalisatie als alternatief of aanvulling op andere methoden centraal staan (Flyvbjerg, 2006). In dit onderzoek is het niet haalbaar, vanwege de omvang van dit onderzoek, om de focus te leggen op alle projecten uit het programma complexe infrastructurele projecten. Wel is er gekozen voor twee casussen in plaats van één casus omdat dit de mogelijkheid biedt om te kijken naar mogelijke overeenkomsten en verschillen in de aanpak van de projectmanagers van de casussen. Dit is niet mogelijk om te achterhalen wanneer de focus zou liggen op één casus, maar kan wel interessant zijn om te komen tot mogelijke strategieën van projectmanagers van complexe infrastructurele projecten.

3.2.1 Casusselectie

Bij de keuze voor deze twee casussen zijn een viertal selectiecriteria gehanteerd. Ten eerste is het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan (PVVP) uit 1999 (Provincie Fryslân, 1999) leidend geweest. Zoals in de theorie beschreven komt het dynamische karakter van politieke besluitvormingsprocessen nadrukkelijk terug in infrastructuurprojecten. Het PVVP 1999 bevat het verkeer- en vervoer beleid voor de provincie Fryslân met een horizon tot aan 2015. Het feit dat een project opgenomen is in het PVVP 1999 maakt dat het onderdeel uitmaakt van het lange termijn beleid van de provincie Fryslân en een cruciale rol heeft in het waarborgen van de bereikbaarheid in Fryslân.

Het tweede criterium is het feit dat er binnen het project sprake moet zijn van veranderlijke besluitvorming. Bij de vaststelling van het PVVP uit 1999 is een beleidsmatige horizon tot aan 2015 neergezet voor de provincie Fryslân. Een verdere uitwerking en concrete vertaling van dit beleid in beide projecten heeft geleid tot nieuwe keuzes en inzichten bepaald op basis van politieke besluitvorming.

Het derde criterium is de mate complexiteit van een project. De gekozen complexe infrastructurele projecten zijn allebei gecombineerd met een opgave voor gebiedsontwikkeling om daarmee de gebieden achter te laten 'met een plus'. Beide projecten hebben betrekking op het platteland. De focus ligt hier op leefbaarheid, het benutten van kansen en het ontwikkelen en vervolgens behouden van landschappelijke en ecologische kwaliteiten (Provincie Fryslân, 1999).

Het vierde criterium is specifiek gericht op de sociale complexiteit. Sociale complexiteit is gericht op de mate van conflicterende belangen en de manier waarop hier mee wordt omgegaan in een project (Hertogh & Westerveld, 2010). Bij de twee geselecteerde complexe infrastructurele projecten is sprake van een intensieve samenwerking met de betrokken gemeenten. Daarnaast zijn er meer verschillende stakeholders betrokken bij het project. Dit maakt dat er in beide gevallen sprake is van een hoge mate van sociale complexiteit.

In dit onderzoek is gekozen voor de casussen N381 Drachten-Drentse grens en De Centrale As omdat alleen deze projecten voldoen aan de gestelde criteria.

3.3 Methoden voor dataverzameling en analyse

In dit onderzoek is op twee manieren data verzameld en geanalyseerd, namelijk door middel van dossieranalyse en het afnemen van diepte-interviews. Op basis van de dossieranalyse is een algemeen beeld gecreëerd van de belangrijkste besluitvormingsmomenten per casus, wat vervolgens gebruikt is in de diepte-interviews om op basis van de ervaringen uit de praktijk van de geïnterviewden te kunnen bepalen wat de belangrijkste besluitvormingsmomenten zijn geweest die de meeste impact hebben gehad op de beheersing van het project door de projectmanager. Vervolgens is ingezoomd op de manier waarop de projectmanager geanticipeerd en gereageerd heeft op deze momenten om zo het project te beheersen en het tot het gewenste resultaat te brengen. Dit wordt hieronder toegelicht.

In dit onderzoek wordt gesproken over besluitvormingsprocessen, besluitvormingsmomenten en specifiek besluiten. Besluitvormingsprocessen zijn de processen om besluitvorming plaats te laten vinden, besluitvormingsmomenten zijn de momenten die binnen deze processen plaats vinden en specifieke besluiten zijn de besluiten die bij een besluitvormingsmoment worden voorgelegd.

3.3.1 Dossieranalyse

Dit onderzoek maakt gebruik van data die afkomstig zijn van dossiers van het programma complexe infrastructurele projecten van de provincie Fryslân. In totaal zijn er twee complete dossiers meegenomen in dit onderzoek. Voor de dossieranalyse is gekeken naar alle besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten die betrekkingen hebben op de casussen, de projecten De Centrale As en N381 Drachten-Drentse grens. Deze besluitvormingsmomenten worden voorbereid met verschillende notities, maar uiteindelijk ter besluitvorming voorgelegd in een besluitvormingsstuk.

Deze besluitvormingsstukken zijn achterhaald uit zowel het fysieke als digitale archief van de provincie Fryslân. Voor De Centrale As gaat het om 65 besluitvormingsstukken, voor De N381 Drachten-Drentse grens gaat het om 68 besluitvormingsstukken. Er zaten grote verschillen

tussen het aantal pagina's die geanalyseerd moesten worden per dossier, maar in totaal - de twee dossiers samen - moet er ongeveer gedacht worden aan 1500 pagina's.

Per project zijn alle besluitvormingsstukken op chronologische volgorde gezet en geanalyseerd (bijlage A en B). Per besluit is bepaald door wie het besluit op welk moment is genomen en achterhaald op welke beheersaspecten dit van invloed kan zijn. Per besluit is dus gekeken of er mogelijk sprake zou kunnen zijn impact op de beheersing van het project door de projectmanager op de aspecten scope, informatie & communicatie, tijd, geld, sociale dynamiek, stakeholders, organisatie, capaciteiten, kwaliteit en risico's. Hiermee is een inhoudelijke basis gelegd om de diepte-interviews af te kunnen nemen.

Vervolgens is hieraan toegevoegd wie de verantwoordelijk projectmanager was op het moment dat het besluit is genomen en welke besluitpunten in het besluitvormingsstuk aan de orde zijn geweest. Dit geeft een tijdlijn van alle besluitvormingsstukken in chronologische volgorde met alle besluitpunten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten per project. Dit heeft gezorgd voor een totaalbeeld bij de besluiten die in de voorbereiding zijn genomen en richting hebben gegeven aan het vervolg van het project, maar ook besluiten die tijdens de uitvoering van het project mogelijk hebben geleid tot een wijziging. Uiteindelijk geeft de dossieranalyse per project een beeld van de veranderingen die hebben plaatsgevonden door de genomen besluiten.

Deze dossieranalyse dient als basis voor de diepte-interviews, waarin is geprobeerd te achterhalen op welke wijze de projectmanager van het project heeft gestuurd op veranderingen die hebben plaatsgevonden door de genomen besluiten.

3.1.1.1 Besluitvormingsmomenten PS en GS

Tussen de besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en het karakter van deze besluitvormingsmomenten zit onderscheidt, dit kan leiden tot een andere manier van reageren en anticiperen door de projectmanager.

Besluitvormingsmomenten van Gedeputeerde Staten gaan uit van het bestaande beleid en passen dus binnen de vigerende beleidskaders (PDC Informatie Architectuur, 2020 a). Wanneer sprake is van een afwijking van deze beleidskaders, dan moet dit ter besluitvorming worden voorgelegd aan Provinciale Staten (PDC Informatie Architectuur, 2020 b). Een besluit van Provinciale Staten wordt dus altijd voorafgegaan door een besluit van Gedeputeerde Staten. Echter, een besluit van Gedeputeerde Staten hoeft niet altijd opgevolgd te worden met een besluit van Provinciale Staten. Dit is afhankelijk van of het binnen de vigerende beleidskaders past.

Bij de start van een periode van vier jaar stellen de gekozen gedeputeerden gezamenlijk een plan op, een coalitieakkoord, waarin wordt bepaald wat zij in de aankomende vier jaar willen bereiken en op welke wijze zij invulling willen geven aan het beleid. Als er sprake is van afwijking van bestaand beleid, vraagt dit een beleidswijziging. Deze wijziging moeten worden voorgelegd aan Provinciale Staten, zij stellen nieuw beleid vast. Dit geldt ook voor het ruimtelijk beleid.

3.3.2 Diepte-interviews

Naast data afkomstig van de dossieranalyse maakt dit onderzoek gebruik van data afkomstig van diepte-interviews. Een diepte-interview is een methode van dataverzameling waarbij op basis van een gesprek tussen interviewer en geïnterviewde specifieke onderwerpen in de diepte worden bediscussieerd (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Een diepte-interview kan vooral interessant zijn om individuele en persoonlijke ervaringen van bepaalde mensen die betrokken zijn geweest bij een specifiek onderwerp te achterhalen (Hennink, Hutter & Bailey,

2011) en past daarmee heel goed als methode in dit onderzoek. De interviews waren gericht op het achterhalen op welke wijze de projectmanagers van de twee casussen om zijn gegaan met de besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Fryslân. Tabel 1 geeft een overzicht van de geïnterviewden voor dit onderzoek. Er zijn diepte-interviews afgenomen met de projectmanagers en de secretarissen van de twee casussen. Daarnaast is een diepte-interview afgenomen met de programmamanager van het overkoepelende programma om de overeenkomsten en verschillen tussen de casussen te bespreken en eventueel verklaringen hiervoor te kunnen achterhalen.

Nummer	Organisatie	Functie	Datum	Duur interview
I-1	Provincie Fryslân	Projectmanager N381	17 juni 2020	2 uur en 31 minuten
I-2	Provincie Fryslân	Secretaris N381	24 juni 2020	1 uur en 45 minuten
I-3	Provincie Fryslân	Projectmanager De Centrale As	29 juni 2020	1 uur en 55 minuten
I-4	Provincie Fryslân	Secretaris De Centrale As	6 juli 2020	1 uur en 43 minuten
I-5	Provincie Fryslân	Programmamanager Complexe Infrastructurele Projecten	20 juli 2020	2 uur en 2 minuten

Tabel 1: Overzicht van de geïnterviewden voor dit onderzoek.

De projectmanagers zijn geïnterviewd omdat hun rol en handelen centraal staat in dit onderzoek. Zij zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de projecten, waarbij zij zorgen voor de aansturing van de projectorganisatie en de doorvertaling van de (tussentijds) genomen besluiten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de uitvoering van het project. Secretarissen zijn ondersteunend aan de desbetreffende projectmanager. Zij hebben daarom kunnen ervaren op welke wijze de projectmanagers de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de projecten hebben genomen en hoe de projectmanager zijn rol invult. Daarnaast hebben zij mogelijk een beeld op welke wijze de doorvertaling van de (tussentijds) genomen besluiten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten door de projectmanagers is uitgevoerd. Het interview met de overkoepelend programmamanager van het programma complexe infrastructurale projecten is gehouden omdat hij verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gehele programma en een beeld heeft van de wijze waarop de projectmanagers de projecten ten uitvoer hebben gebracht. Mogelijke overeenkomsten en verschillen tussen de casussen kan de programmamanager mogelijk verklaren.

De diepte-interviews zijn uitgevoerd met behulp van een vragenlijst. Er is een aparte vragenlijst opgesteld voor de projectmanagers (bijlage C), secretarissen (bijlage D) en programmamanager (bijlage E). Deze vragenlijsten zijn geformuleerd op basis van het theorie in hoofdstuk 2 en de dossieranalyse. Op deze manier kwamen de vooraf opgestelde onderwerpen in ieder interview aan bod, maar was er ook voldoende ruimte voor eigen inbreng van de geïnterviewde. De eerste stap die in de interviews met de projectmanagers en secretarissen is gezet is het maken van een persoonlijke tijdlijn van de belangrijkste besluiten van de casus die de meeste impact hebben gehad op de beheersing van de projectmanager (bijlage F). Vervolgens is deze tijdlijn getoetst aan de tijdlijn uit de dossieranalyse en ingezoomd op de manier waarop de projectmanager geanticipeerd en gereageerd heeft op deze besluitvormingsmomenten als het gaat om de beheersing van het project.

In totaal zijn er vijf interviews afgenomen, waarbij de audio van het gesprek is opgenomen. De interviews zijn afgenomen op het projectbureau van N381 Drachten-Drentse grens en van De Haak om Leeuwarden en hebben ongeveer twee uur geduurd. Ter voorbereiding op de interviews is de dossieranalyse, de tijdlijn per casus, op A0 papier afgedrukt. Daarnaast zijn alle besluitvormingsstukken geprint als naslagwerk tijdens de interviews. Tot slot zijn de benodigheden verzameld om de geïnterviewden een eigen tijdlijn te laten maken.

3.3.2.1 Operationalisatie

De geluidsopnamen van de interviews zijn getranscribeerd en op basis van de rollen die de geïnterviewden hebben ten opzichte van de betreffende casussen is niet direct te herleiden wie de geïnterviewden zijn. Er is gekozen voor de rollen ten behoeve van de leesbaarheid van het onderzoek, hier hebben de geïnterviewden mee ingestemd. Om codes te formuleren zijn de transcripten van de interviews een aantal keer goed doorgelezen om inzicht te verkrijgen in de verschillende onderwerpen die besproken zijn. Dit heeft geresulteerd in een aantal inductieve codes.

Deductieve codes ontstaan direct uit het conceptueel model zoals opgenomen in hoofdstuk 2. Inductieve codes daarentegen, ontstaan tijdens het lezen van de transcripten van de interviews waaruit de onderzoeker bepaalde topics kan onderscheiden. Deze codes zijn niet van tevoren opgesteld, maar komen naar voren tijdens het proces van coderen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011).

Nadat de data gecodeerd zijn, worden ze beschreven. Bij het beschrijven is geprobeerd om bepaalde onderwerpen te identificeren en te beschrijven (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Vervolgens zijn de data gecategoriseerd en geconceptualiseerd. Categoriseren houdt in het identificeren van codes met dezelfde karakteristieken en/of onderwerpen, zodat deze samen leiden tot betekenisvolle categorieën. Bij het conceptualiseren is er gekeken naar de onderlinge relaties tussen deze categorieën. De structuur van het conceptueel model is hierbij leidend geweest. Dit heeft geleid tot tabel 2 met de operationalisatie van het conceptueel model voor het onderzoek.

Concept	Subcomponent	Variabele	Eigenschap	Empirisch voorbeeld
Veranderende besluitvorming	Politieke besluitvorming	Mate van impact op de beheersing van de projectmanager	Weinig impact op beheersing van het project door de projectmanager	<i>"Actieplan Motie Vreemd, nee ik vind dat niet een hele dat ik denk een besluit in het hele gebeuren...nee ik vind dat niet een heel wezenlijk besluit."</i>
			Veel impact op de beheersing van het project door de projectmanager	<i>"...en in december 2006 het realisatiebesluit genomen. Ook aangemerkt op de tijdlijn als een belangrijk moment voor mij."</i>
Beheersingsstrategie	Beheersaspecten	Scope	Verschillende fasen in een project met een bepaald resultaat	<i>"Er zijn iets van zeventien PIP-mutaties toegevoegd aan het project rondom het proces van het PIP."</i>
		Informatievoorziening en communicatie	Manier waarop informatievoorziening en communicatie van het project	<i>"Het is niet communicatie omdat het allemaal zo leuk is. Nee alles moet in het licht staan van je strategische doel."</i>
		Kwaliteit	Inhoudelijke kwaliteit van datgene wat wordt gerealiseerd het project	<i>"...als je te veel verdubbelt en de kwaliteit van de N381 groter maakt, dan gaat dan trek je verkeer van snelwegen die er wel helemaal liggen."</i>
		Tijd	Periode waarbinnen het project uitgevoerd wordt	<i>"Dus voor mijn gevoel gingen we weer vijf jaar terug in de tijd met dat proces."</i>
		Capaciteit	Taken en verantwoordelijkheden van verschillende projectleden	<i>"Wat in deze fase ook een hele, denk ik, een hele belangrijke maatregel is geweest is dat er een bureau was wat gewoon het PIP moest maken een RO-bureau maar we hebben daar we hebben ons laten adviseren door echt de beste RO-juristen van Nederland."</i>
		Sociale dynamiek	Verschillende meningen van de betrokken stakeholders	<i>"...is het je krachtenveld of zijn het je stakeholders...maar je moet weten hoe de omgeving van een project er uit ziet."</i>
		Organisatie	Heldere structuur van de projectorganisatie en relatie met de structurele organisatie	<i>"En ik denk ook dat wij hier een hele belangrijke rol voor onze projectorganisatie hebben vervuld omdat we dat altijd goed in beeld hebben."</i>
		Stakeholders	Externe betrokkenen in het project	<i>"...we hebben 76 maatschappelijke organisaties gemobiliseerd om zeg maar duidelijk te maken wat zij vonden van het project De Centrale As."</i>
		Risico's	Negatief neveneffect van een wijziging op het project	<i>"Dus dat was wel een risico dat de Staten iets anders zouden, of risico ze kunnen vinden wat ze vinden."</i>
		Geld	Het beschikbare budget voor inkopen van materiele zaken, kennis van mensen en beheersing van risico's	<i>"Alhoewel ik heb gemerkt dat financieel, financiële sturing altijd belangrijker is geweest binnen de complexe projecten dan op tijd sturen."</i>

Tabel 2: Operationalisatie de concepten uit de theorie.

3.4 Ethiek

Elk onderzoek kent een aantal ethische overwegingen die in het onderzoek meegenomen moeten worden. Een aantal van deze overwegingen zijn gericht op de dataverzameling. Mensen beleven en vertellen ervaringen vanuit hun eigen referentiekader. Dit referentiekader speelt ook een rol bij hoe je ervaringen opschrijft. Dit heeft tot gevolg dat subjectiviteit bijna altijd een rol speelt in kwalitatief onderzoek (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). In dit onderzoek is eerst een dossieranalyse uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar alle besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, inclusief voorbereidende notities, die betrekkingen hebben op de beide casussen. Om de subjectiviteit nog verder te verkleinen is ervoor gekozen om naast de projectmanagers, ook de secretarissen van de projecten te interviewen. Tot slot is daar een interview met de overkoepelende programmamanager aan toegevoegd om het beeld vanuit de projecten te trianguleren. Op deze manier worden de rol en het handelen van de projectmanager bij een complex infrastructuurproject zo volledig mogelijk in beeld gebracht.

Ook kan hier gedacht worden aan toestemming van de respondent om mee te werken en de minimalisering van schade aan de respondent tijdens het onderzoek (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). In dit onderzoek hebben alle geïnterviewden toestemming gegeven om het interview op te nemen en citaten - geanonimiseerd - te gebruiken in het onderzoeksrapport. De resultaten konden op verzoek van geïnterviewde toegezonden worden, zodat zij konden controleren of de citaten juist waren opgenomen. Het eindrapport zal worden gedeeld met de geïnterviewden.

4 Resultaten

4.1 Introductie

Dit onderzoek richt zich op een tweetal casussen, namelijk de N381 Drachten – Drentse grens en De Centrale As. Beide projecten zijn complexe infrastructurele projecten die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd door de provincie Fryslân. Deze projecten kennen hun oorsprong in het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan (PVVP) uit 1999 (Provincie Fryslân, 1999), zijn allemaal in een verschillende context gerealiseerd en hebben bijgedragen aan een drietal vooraf geformuleerde hoofddoelen, te weten:

- Het waarborgen van de bereikbaarheid voor Fryslân
- Het verbeteren van de verkeersveiligheid en het beperken van de milieubelasting en schade aan natuur en landschap
- Het afremmen van de groei van het autoverkeer

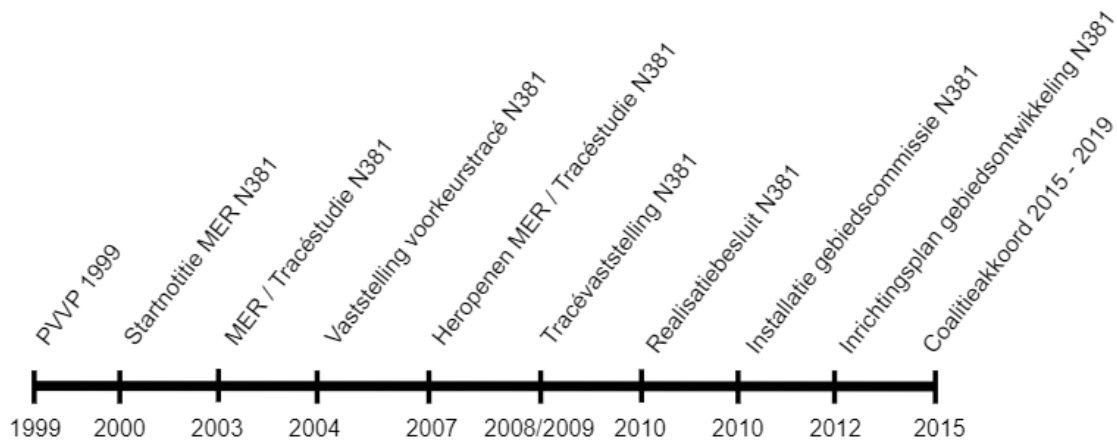
Dit hoofdstuk is een uitwerking van de resultaten van de dossieranalyse en de diepte-interviews. Dit gebeurt aan de hand van de onderzochte casus, dus per casus wordt ingegaan op de resultaten. Eerst wordt kort ingegaan op de belangrijkste besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten voor de specifieke casus om aan te kunnen geven wat de context en waarde is van deze besluitvormingsmomenten. Vervolgens wordt er ingegaan op de manier waarop de projectmanagers geanticipeerd en gereageerd hebben op deze betreffende besluitvormingsmomenten.

4.2 Casus 1: N381 Drachten – Drentse grens

De N381 Drachten - Drentse grens is een provinciale weg die van Drachten richting de Drentse grens loopt en daarna doorloopt in de richting van Emmen. Bij de start van de voorbereiding van het project is het traject opgedeeld in drie onderdelen, namelijk het noordelijk deel, het middendeel en het zuidelijk deel. Het noordelijk deel loopt van Drachten tot Donkerbroek, het middendeel loopt van Donkerbroek naar Oosterwolde en het zuidelijk deel loopt van Oosterwolde tot aan de Drentse grens.

4.2.1 Besluitvorming PS en GS

Uit de dossieranalyse is gebleken dat er voor het project N381 Drachten – Drentse grens 68 besluitvormingsmomenten hebben plaatsgevonden. Dit is exclusief het PVVP 1999, waarin de N381 Drachten – Drentse grens als project werd benoemd in combinatie met een aantal andere complexe infrastructurele projecten. 14 besluitvormingsmomenten zijn voorgelegd en besloten door Provinciale Staten, 54 besluitvormingsmomenten zijn voorgelegd en besloten door Gedeputeerde Staten. Op basis van de dossieranalyse en diepte-interviews met de projectmanager en secretaris zijn 10 momenten geselecteerd die worden gezien als de belangrijkste besluiten voor de projectmanager. Bepalend in deze selectie is de mate van impact op de beheersing van de projectmanager voor het project. De geselecteerde momenten kunnen worden aangemerkt als besluitvormingsmomenten die veel impact hebben gehad op de beheersing van het project door de projectmanager. Figuur 2 geeft een tijdlijn van deze belangrijkste besluiten.



Figuur 2: Tijdslijn met belangrijkste besluiten project N381 Drachten – Drentse grens.

In 1999 stelt Provinciale Staten het PVVP 1999 vast. Hierin is de N381 Drachten – Drentse grens opgenomen als belangrijke provinciale stroomweg die, naast het rijkswegennet in Fryslân, op peil gebracht en uitgebouwd zou moeten worden in de periode tot 2015. Daarmee is de basis gelegd voor het opwaarderen van de N381 Drachten – Drentse grens, het project is hier voor het eerst officieel geagendeerd. Provinciale Staten hebben hiermee erkend dat dit onderdeel zou moeten zijn van het realiseren van een duurzaam en veilig opgebouwd wegennet om het verkeer in Fryslân te kunnen bundelen. Naar aanleiding hiervan stelt Gedeputeerde Staten van Fryslân op 14 maart 2000 dan ook de Startnotitie MER N381 vast.

In de jaren daarna starten de werkzaamheden aan de m.e.r.-procedure, wat in 2003 leidt tot het besluit van Provinciale Staten om de MER N381 Drachten – Drentse grens vrij te geven voor openbare kennisgeving. Uiteindelijk stemt Gedeputeerde Staten van Fryslân op 9 maart 2004 in met het voorkeursalternatief. Dit alternatief bestaat uit een noordelijk, een zuidelijk en een middendeel. Vanaf dat moment wordt gezocht naar financiering en toegewerkt naar een voorlopig voorontwerp. In deze periode werd duidelijk dat er geen bijdrage vanuit het Rijk zou komen, waar wel rekening mee was gehouden. Ook werd ambtelijk getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het voorkeursalternatief in het middendeel.

Deze twijfel bleek uiteindelijk gegrond, het voorkeursalternatief voor het middendeel bleek niet inpasbaar. Bestuurlijk werd de conclusie getrokken dat vanuit zorgvuldigheid in het proces een stap terug moest worden gedaan in het planvormingsproces. In 2007 is dan ook de MER heropend, Gedeputeerde Staten stelt op 13 november 2007 een nieuwe Startnotitie MER N381 Donkerbroek – Oosterwolde vast. De m.e.r.-procedure wordt voor dit deel opnieuw gedaan. Alle mogelijke tracés voor het traject van Donkerbroek naar Oosterwolde, het middendeel, werden nogmaals eenduidig naast elkaar gelegd. Dit is bepalend voor de invulling van het vervolgproces. Op 18 juni 2008 stellen Provinciale Staten het tracé van de N381 voor het zuidelijk en noordelijk deel definitief vast en uiteindelijk stellen Provinciale Staten op 24 juni 2009 het tracé voor het middendeel vast.

Op 10 februari 2010 is een realisatiebesluit genomen door Provinciale Staten. Daarmee was het doorgaan van de realisatie van de ombouw van de N381 een feit. In de periode van 2014 tot en met 2017 is de ombouw van de N381 uitgevoerd.

Na het realisatiebesluit 2010 is op 16 maart 2010 middels een besluit van Gedeputeerde Staten de Gebiedscommissie N381 geïnstalleerd. Met deze installatie is het startsignaal gegeven om toe te werken naar een inrichtingsplan voor de Gebiedsontwikkeling N381. Vanuit de provincie is in de voorgaande periode regelmatig gesteld dat het gebied met ‘een plus’ zou worden

achtergelaten. Daarmee is het project N381 van wegenproject ook verworpen tot een gebiedsontwikkelingsproject. In 2012 hebben Gedeputeerde Staten dan ook het Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling N381 vastgesteld.

Tot slot is in het coalitieakkoord van 2015 een verdubbeling van het gedeelte Donkerbroek tot aan Oosterwolde opgenomen. Daarmee is het project tussentijds gewijzigd en uitgebreid. Uiteindelijk is in de periode van 2018 tot 2020 dit middeldeel nog verdubbeld.

4.2.2 Beheersingsstrategieën projectmanager

Bij de beheersing van het project heeft de projectmanager van de N381 Drachten – Drentse grens op een aantal manieren geanticipeerd en gereageerd naar aanleiding van besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Deze manier van anticipatie en reactie uit zich in een aantal strategieën die door de projectmanager zijn toegepast. In tabel 3 wordt per belangrijk besluitvormingsmoment benoemd of sprake is van anticipatie (A), ter voorbereiding op een besluitvormingsmoment wat plaats ging vinden, of reactie (R), naar aanleiding van een besluitvormingsmoment wat heeft plaats gevonden. Vervolgens wordt aangegeven welke strategie door de projectmanager mogelijk bij een bepaald besluitvormingsmoment is toegepast.

	PVVP 1999	Startnotitie MER N381	MER / Tracéstudie N381	Vaststelling voorkeurs tracé N381	Heropenen MER / Tracéstudie N381	Tracévaststelling N381	Realisatiebesluit N381	Installatie gebiedscommissie N381	Inrichtingsplan gebiedsontwikkeling N381	Coalitieakkoord 2015 – 2019
1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie	A	A	-	-	-	R	-	-	-	R
2. Wees bewust van het krachtenveld van het project	-	R	A	-	-	A	-	-	-	-
3. Respecteer voorgeschreven procedures	-	-	A	A	A	-	-	-	-	-
4. Zet in op en benut een open planproces	-	-	-	-	A	A	-	-	A	-
5. Zet in op de juiste menselijke capaciteiten	-	-	-	-	-	-	A	A	-	R
6. Financiële beheersing is leidend in de totale beheersing van een project	-	-	-	-	-	-	A	-	A	-
7. Benut politieke besluitvorming	-	-	-	-	-	-	R	-	-	R
8. Benut de omgeving in politieke besluitvorming	-	-	-	-	-	A	A	-	-	-

Tabel 3: Overzicht van de belangrijkste besluitvormingsmomenten en toegepaste strategieën door de projectmanager voor het project N381 Drachten – Drentse grens.

De in tabel genoemde strategieën worden per strategie aan de hand van voorbeelden, opgehaald uit de diepte-interviews, verder toegelicht.

Strategie 1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie

Continuïteit in de projectorganisatie zorgt voor een solide basis om een project uit te kunnen voeren en tot het gewenste resultaat te kunnen brengen. Een projectmanager dient bewust te sturen op de samenstelling van het team, bijvoorbeeld op de momenten dat een nieuwe fase van start gaat en hierdoor vanuit de inhoud sprake kan zijn van een wijziging in de samenstelling.

In het geval van de N381 Drachten – Drentse grens begint dit met de programmamanager die gedurende het volledige programma betrokken is geweest. De programmamanager was zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het PVVP 1999 en de Startnotitie MER N381. De projectmanager en secretaris geven aan dat met zijn/haar betrokkenheid in het vervolg van het programma deze kennis geborgd werd.

Daarnaast geeft de projectmanager aan bewust te hebben gekozen voor een platte en kleine projectorganisatie waarbij verantwoordelijkheden zoveel als mogelijk bij de mensen zelf neer werden gelegd. Dit zorgt voor een groep mensen die overal van weet waardoor het mogelijk is snel te schakelen. Bijvoorbeeld bij de tracévestiging N381 in 2008/2009. Door de expliciete keuze om in te zetten op separate besluitvorming is bewust gekozen om het noordelijk en zuidelijk tracé separaat van het midden tracé los van elkaar ter besluitvorming voor te leggen. Dit had te maken met de heropening van de MER in 2007. Een dergelijke keuze vraagt in de ogen van de projectmanager veel afstemming en de mogelijkheid om snel te schakelen, hier kon snel op gereageerd worden.

Dit geldt ook voor het besluit van Gedeputeerde Staten om in het Coalitieakkoord 2015 – 2019 te kiezen om het midden tracé, Van Donkerbroek naar Oosterwolde, toch verdubbeld aan te leggen. De werkzaamheden voor een enkelbaans weg waren in volle gang. Met dit besluit moest snel geschakeld worden om de verdubbeling zo goed als mogelijk in te passen. Dit gebeurde met een kleine organisatie waar veelal mensen voor langere tijd betrokken waren. De projectmanager denkt dat dit niet zo was gelukt als niet dezelfde mensen hieraan mee hadden gewerkt.

De programmamanager bevestigt deze strategie, en stelt dat dit één van de succesfactoren van het programma Complexe Infrastructurele Projecten is bij de provincie Fryslân. De programmamanager geeft aan dat de keuze voor een compacte organisatie maakt dat je de apparaatskosten laag kan houden en snel kan schakelen

Strategie 2. Wees je bewust van het krachtenveld van het project

Een projectmanager dient zich bewust te zijn van alle mogelijke betrokkenen in het project, zowel voor- als tegenstanders. Dit bepaalt het te beheersen krachtenveld van een projectmanager binnen het project.

Op het eerste moment dat vanuit een organisatie wordt gecommuniceerd richting de omgeving over een project, en hier een formele procedure mee gepaard gaat, wordt gelijk al duidelijk voor de projectmanager welke voor- en tegenstanders er op dat moment zijn. Deze voor- en tegenstanders blijft een projectmanager waarschijnlijk tijdens de rest van het traject tegenkomen. De projectmanager benadrukt dat het belangrijk is om zich hier bewust van te zijn en dit mee te nemen in het vervolg van het project, besteed hier bewust voldoende aandacht aan.

Bijvoorbeeld bij het besluitvormingsmoment van Gedeputeerde Staten voor de 'Startnotitie MER N381 Drachten – Drentse Grens', genomen op 7 maart 2000, was de toenmalig projectmanager voornamelijk samen met de programmamanager trekker van het project. Deze structuur heeft te maken met de fase waarin het project toen nog verkeerde. De projectmanager geeft aan dat het nog vrij afstandelijk en technisch allemaal is. In deze fase wordt bij een inspraakreactie duidelijk wie voor en tegenstanders zijn van de verschillende varianten die worden opgenomen in de startnotitie MER. Die blijven gedurende het hele project redelijkerwijs gelijk. Vanaf het moment dat er alternatieven benoemd worden voor de verschillende onderdelen tot aan het realisatiebesluit gaat het veelal om dezelfde reacties. De projectmanager geeft het volgende aan: "*Je hebt een inspraakreactie nou en eigenlijk blijven die het hele traject door die orde grote hetzelfde. Van mensen die daar wonen die willen niet dat ie daar komt en mensen die hier wonen willen niet dat ie hier komt en dat zie je eigenlijk vanaf het moment dat er alternatieven benoemd worden tot aan de realisatiebesluit zijn dat grofweg de reacties.*". Door vanaf de start bewust te zijn van de voor- en tegenstanders van het project, maakt het in het verdere verloop van het project beter mogelijk om hierop te sturen en dit te beheersen.

De programmamanager vult dit nog aan en benadrukt dat een projectmanager zich heel bewust moet zijn van deze voor- en tegenstanders. Hij of zij dient deze voor- en tegenstanders in het hele traject mee te nemen, dus ook de tegenstanders continu te blijven betrekken. *“Als je dat namelijk doet, dan heb je de grootste kans dat je on speaking terms blijft en dat er niet allerlei gekkigheid omheen gebeurt.”* Wanneer hier geen sprake van is, bestaat de kans dat de projectmanager ook bij de voorstanders draagvlak verliest. Mensen die niet gehoord worden gaan steeds harder roepen, of ze voor- of tegenstander zijn maakt dan niet uit. Een strategische aanpak hierbij is cruciaal volgens de programmamanager.

Strategie 3. Respecteer voorgeschreven procedures

Het is belangrijk om voorgeschreven procedures te respecteren en serieuze alternatieven voor datgene wat wordt gerealiseerd af te wegen in de procedure, een projectmanager moet hier niet zelf keuzes in gaan maken.

Een projectmanager heeft in de beginfase minimale ruimte om te sturen en is gebonden aan de wettelijke procedure. De mogelijkheid om te sturen op de beheersing van het project zit voornamelijk in datgene wat een projectmanager in de MER laat onderzoeken. Vooraf sturen en richting geven aan datgene wat wordt onderzocht in de MER brengt risico's met zich mee. De projectmanager geeft aan dat het dan ook heel belangrijk is om de voorgeschreven procedures te respecteren.

Bij het project de N381 Drachten – Drentse grens is een aantal alternatieven voor de m.e.r.-procedure benoemd. Bij het middendeel is door de toenmalig projectmanager expliciet gekozen om een alternatief niet op te nemen. Het adagium was in deze tijd gericht op het bundelen van verschillende vormen van infrastructuur. Het niet meegenomen alternatief zou door een gebied lopen wat net herverkaveld was en paste niet in het adagium. Desondanks is tijdens de inspraakreactie het alternatief wel benoemd, omdat het als optie was aangedragen vanuit de omgeving. Om maatschappelijke en ook bestuurlijke commotie te voorkomen is gekozen om dit alternatief niet mee te nemen in de m.e.r.-procedure. Daarmee heeft de projectmanager vooraf geprobeerd te sturen op de scope van het project. Er is richting gegeven aan de mogelijke alternatieven die onderzocht zouden worden vanuit de gedachte dat de focus moest liggen op de opties die haalbaar zijn en konden rekenen op draagvlak in de omgeving. De huidige projectmanager geeft aan dat dit een verkeerde keuze is gebleken. Naar aanleiding van de MER is een voorkeurstracé gekozen voor de drie onderdelen van de N381 Drachten – Drentse grens en vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 9 maart 2004. Bij de verdere uitwerking bleek de gekozen variant eigenlijk niet inpasbaar. Dit heeft geleid tot vertraging, er moest gekeken worden of wel gekozen was voor het juiste voorkeurstracé. Er was wel de mogelijkheid om te komen tot een uitwerking van het voorlopig ontwerp, maar het risico was groot dat dit geen stand zou houden bij de Raad van State mede gezien het uitsluiten van een alternatief in de m.e.r.-procedure. Uiteindelijk is geconcludeerd door de projectmanager dat de m.e.r.-procedure heropend moest worden voor het middendeel. Dit zou uiteindelijk leiden tot vertraging, tot maatschappelijke commotie en veel bestuurlijke discussie. *“Mijn les van die periode is, en zeker als je de periode er na kijkt, en ik zie dat ook bij andere trajecten waarbij een m.e.r.-procedure plaatsvindt, dat je eigenlijk gewoon serieuze alternatieven gewoon mee moet nemen. Als die slecht scoort valt ie wel af.”*

De programmamanager bevestigt dat dit een strategie is. Om te voorkomen dat er een soort van Poolse landdag georganiseerd wordt bij de m.e.r.-procedure, is het echter wel belangrijk om op basis van een beperkt aantal alternatieven te werken, als een projectmanager zich maar bewust is van het feit dat het een beperkt aantal alternatieven zijn. Hiervoor werd de Elverding aanpak toegepast, een aanpak om infrastructurele projecten te versnellen en een bestuurlijke voorkeur voor de start van de m.e.r.-procedure te definiëren. Dit staat ook in relatie tot het

krachtenveld. Door zicht te hebben op de voor- en tegenstanders kan ook beter gestuurd worden op de varianten die worden meegenomen in de m.e.r. -procedure. Trechters aan de voorkant is mogelijk en soms heel wenselijk. Het is belangrijk dat een projectmanager zich continu bewust is van de processen en procedures die moeten worden doorlopen, dat zijn er heel veel in projecten van deze omvang. *“...ga niet lopen marchanderen in je procedures, niet in je tracéstudies en niet in je PIP.”*

Strategie 4. Zet in op en benut een open planproces

De beheersing van een complex infrastructureel project vraagt zorgvuldigheid in de manier waarop wordt omgegaan met de stakeholders en de bijbehorende sociale dynamiek die kan ontstaan binnen het project. De keuze voor een open planproces betekent dat een projectmanager extra aandacht moet hebben voor de geluiden uit de omgeving.

Bijvoorbeeld bij de heropening van de MER in 2007 en het opnieuw voorbereiden van het middendeel heeft dit geleid tot vertraging in de besluitvorming over de tracévaststelling. In het noordelijk en zuidelijk deel was echter geen reden om te vertragen, de tracévaststelling kon plaatsvinden en de omgeving wilde duidelijkheid hebben. De sociale dynamiek, het draagvlak wat er was voor de voorliggende tracés voor het noordelijk en zuidelijk deel, had behoefte aan een besluit over de vaststelling van het tracé. Daartoe is door de projectmanager besloten om een voorstel te doen om de besluitvorming voor de vaststelling van het tracé te splitsen. *“...vooral in het noordelijk deel, want in het zuidelijk deel viel er niks te kiezen, maar in het meest noordelijk deel mensen ook wilde weten ja wat wordt het nu. Blijft het de bestaande weg of komt die ernaast te liggen of wordt het dan toch gewoon de westelijke variant? Ook in verband met de landbouw want dat maakte natuurlijk nogal uit want ja boeren willen natuurlijk ook investeren.”*

Dit vroeg extra voorbereiding in de besluitvorming, immers splitsing vraagt om het twee keer in plaats van één keer doorlopen van de procedure om tot besluitvorming te komen bij Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Daarnaast bestaat de kans dat het voorleggen van een dergelijk besluit leidt tot een nieuwe discussie over de nut en noodzaak van de realisatie van de weg. De projectmanager geeft aan dat dit risico minimaal leek. Binnen het college van Gedeputeerde Staten was vooral discussie over het enkel- of dubbelbaans aanleggen van de nieuwe weg.

De programmamanager maakt hierbij nog de aansluiting bij strategie 2, wees bewust van het krachtenveld van het project. Een goed beeld van het krachtenveld van een project maakt dat een projectmanager ook goed gebruik kan maken van een open planproces. Zodra dit niet het geval is, of het nou om voor- of tegenstanders gaat, wordt het een lastig verhaal.

Strategie 5. Zet in op de juiste menselijke capaciteiten

Een projectmanager dient bewust na te denken welke kennis hij of zij zelf heeft en welke kennis van buitenaf op welk moment nodig is in het project om te komen tot het gewenste resultaat. Het gaat om het verzamelen van mensen met de juiste benodigde kennis ter aanvulling op de beschikbare kennis om het gewenste resultaat te bereiken.

In het geval van de N381 Drachten - Drentse grens is naast een stabiele projectorganisatie als basis voor de projectmanager het inzetten van de juiste mensen met de juiste capaciteiten op het juiste moment bepalend geweest in de realisatie van het project. Dit heeft onder andere sterk meegespeeld in de keuze voor een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) in plaats van verschillende bestemmingsplannen bij de doorkruisende gemeenten. De projectmanager geeft aan bewust in een vroeg stadium juridische advisering te hebben betrokken bij het opstellen van het PIP, nadat het Realisatiebesluit N381 in 2010 is genomen. Door de juridische experts

niet alleen te laten toetsen, maar ook te betrekken in het opstellen en juist formuleren, is geprobeerd dit risico aan de voorkant te tackelen. Uiteindelijk is dit geslaagd, tot aan de Raad van State is geprobeerd het project tegen te houden, maar zonder resultaat.

Daarnaast is de installatie van de gebiedscommissie een stap geweest om het draagvlak voor de realisatie van de weg te behouden en in te zetten op de plus voor de omgeving. Bij het Realisatiebesluit N381 in 2010 was al sprake van een informele gebiedscommissie. Na het realisatiebesluit is vrij snel daarna de gebiedscommissie officieel geïnstalleerd. Daarmee was het mogelijk om het draagvlak te behouden en in te zetten op de plus voor de omgeving. Het voordeel is dat een dergelijke commissie bestaat uit leden vanuit de omgeving die allen een bepaalde groep/achterban vertegenwoordigen. Daarbij bestaat wel het risico dat de rolopvatting van een dergelijke commissie anders is dan aan de voorkant wordt meegegeven met de installatie. Dit kan leiden tot vertraging of extra discussie over de wijze waarop de uitvoering wordt georganiseerd.

De programmamanager herkent zich in de strategie en benadrukt dat dit binnen de N381 goed werd georganiseerd. Dit werd mooi duidelijk toen het besluit bij het Coalitieakkoord 2015 -2019 werd genomen om het tracé van Donkerbroek naar Oosterwolde te verdubbelen. Er werd meteen goed gekeken welke procedures noodzakelijk waren. Dit leidde ertoe dat uiteindelijk een hele andere procedure is doorlopen dan op voorhand werd verwacht. Door de juiste mensen in te schakelen konden dergelijke stappen gezet worden.

Strategie 6. Financiële beheersing is leidend in de totale beheersing van een project

De beheersing van een project draait altijd om geld. De beheersing van alle beheersaspecten binnen een project heeft financiële consequenties. Een projectmanager dient te zorgen dat de financiële beheersing op orde is voor de beheersing van het totale project.

Financiële beheersing is leidend geweest als het gaat om de totale beheersing van het project N381 Drachten – Drentse grens. De projectmanager en secretaris geven aan dat hier meer de focus op lag dan bij de andere beheersaspecten. Binnen het project is bijvoorbeeld op verschillende momenten voor verschillende onderdelen het budget beschikbaar gesteld door Provinciale Staten. Dit gebeurde bij het Realisatiebesluit N381 Drachten – Drentse grens door Provinciale Staten op 10 februari 2010 en het besluit Gebiedsontwikkeling DCA, N381, Franekeradeel-Harlingen door Provinciale Staten op 23 mei 2012, gevolgd door het vaststellen van de Kadernota 2012. Het beschikbaar krijgen van het budget om uiteindelijk te kunnen komen tot uitvoering is cruciaal. Daarnaast speelt de manier waarop de projectmanager uiteindelijk stuurt op het projectbudget hierin een belangrijke rol. Zowel de projectmanager als de secretaris geven aan dat dit een bepalend onderdeel is in de beheersing van een dergelijk complex infrastructureel project. Voor de beheersing werd dan ook speciaal iemand toegevoegd aan het team. De secretaris bevestigt dit en zegt hierover het volgende: *“Altijd financiële beheersing, daar is altijd wel een sterke focus op geweest. En dat komt natuurlijk door de programmamanager, maar ook door de projectmanager. Ik denk dat wij hier een hele belangrijke rol voor onze projectorganisatie hebben vervuld omdat we dat altijd goed in beeld hebben”*.

De programmamanager bevestigt deze strategie. In financiële beheersing komt alles van de beheersing van een project samen. De beheersing van een project gebeurt integraal en de weerslag van die integrale beheersing zit in geld. *“Alles wat je doet kost geld, dus als jij je financiën goed beheerst dan moet je dus letten op je scope, dan moet je letten op je tijd en dan moet je letten op je communicatie op alle onderdelen van je project moet je gewoon beheersen om je geld te kunnen beheersen.”* In de ogen van de programmamanager laat een

goede financiële beheersing door een projectmanager zien dat een project op orde is en goed wordt beheerst.

Strategie 7. Benut politieke besluitvorming

Een projectmanager heeft de mogelijkheid om gebruik te maken van de periode van vier jaar dat een volksvertegenwoordiging en college verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid in het bepalen van mijlpalen voor een project. Benut politieke besluitvorming om naar een volgende fase te komen.

In 2015 bij de onderhandeling voor het Coalitieakkoord 2015 – 2019 is de verdubbeling van het midden tracé Donkerbroek – Oosterwolde opgenomen. In eerdere discussies over het ontwerp van de realisatie van de nieuwe weg was gekozen voor een enkelbaans weg. Echter, met een nieuwe coalitie werd toch het plan doorgezet om het tracé verdubbeld aan te leggen, dit was een politieke keuze. Bij de start van deze opgave is vooraf specifiek door de projectmanager, in overleg met de programmamanager, besloten om de collegeperiode van vier jaren als deadline te stellen. Binnen deze termijn moest de verdubbeling zo ver voorbereid zijn dat er geen mogelijkheid was om de gemaakte keuze terug te draaien. Binnen deze periode moest de voorbereiding, PIP-procedure, vergunningen en aanbesteding georganiseerd worden. Uiteindelijk is dit gelukt, de verdubbeling is in mei 2020 opgeleverd. De projectmanager heeft in deze situatie gestuurd door de collegeperiode tot en met 2019 als deadline te stellen om binnen afzienbare tijd de verdubbeling tot een punt te krijgen dat er geen weg meer terug was, om te voorkomen dat een mogelijke nieuwe coalitie deze keuze toch nog weer in twijfel kon trekken en een andere keuze kon maken. *“...de bedoeling was toen dat besluit was genomen, over 4 jaar zijn er weer statenverkiezingen, we moeten zorgen dat we voor dat punt het point of no return hebben bereikt. Dat niet weer een nieuw college weer iets anders kan vinden.”*

De programmamanager bevestigt dit. Besluitvorming is naast dat het een noodzakelijk iets is ook een manier om zaken vast te leggen. Daarnaast bestaat zeker de kans dat een besluit over de coalitieperiode heen tillen leidt tot een nieuw besluit. Bij de N381 is bewust gekozen om de coalitieperiode te benutten als deadline voor een onomkeerbaar besluit.

Strategie 8. Benut de omgeving in politieke besluitvorming

Een projectmanager kan gebruik maken van de omgeving bij het sturen op de juiste informatievoorziening van een college of verantwoordelijk bestuurder ter voorbereiding op een besluitvormingsmoment.

Ter voorbereiding op het besluit om de MER/ Tracéstudie N381 te heropenen gaf de verantwoordelijk gedeputeerde aan in gesprek te willen met de omgeving, met alle voor- en tegenstanders van de verschillende alternatieven. Omdat eerder bij het opstarten van de m.e.r.-procedure de rol van de projectmanager cruciaal is geweest in het niet meenemen van een variant, wilde de gedeputeerde zelfstandig praten met de omgeving. De projectorganisatie werd niet betrokken, maar was wel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze gesprekken. De projectmanager geeft aan bewust gestuurd te hebben op de mensen met wie de gedeputeerde om tafel ging. Deze gesprekken werden op voorhand gezien als een risico, omdat niemand van de projectorganisatie zou aanschuiven. Uiteindelijk heeft de projectorganisatie het opgepakt als een kans om de gedeputeerde in gesprek te laten gaan met verschillende belangenbehartigers uit de omgeving. De projectmanager benadrukt dat tegenstanders nadrukkelijk te horen zijn en na verloop van tijd de weg naar de politiek en media weten te vinden. Dit ondermijnt het objectieve proces van informatievoorziening, voorstanders laten zich in mindere mate horen dan tegenstanders. Uiteindelijk sprak de gedeputeerde bijvoorbeeld met de plaatselijke postbode en barman van de plaatselijke

voetbalvereniging. Deze mensen kennen veel geluiden uit de omgeving en konden aangeven dat hun voorkeur uitging naar het alternatief zo ver mogelijk van het dorp vandaan. De secretaris vult dit aan met het voorbeeld van de commerciële club van Ooststellingwerf. Deze club wilde een toekomstbestendig tracé en ging daarin nog een stap verder door niet alleen te benadrukken welk voorkeurstracé zij belangrijk vonden maar ook nog te benadrukken dat zij het liefst zouden zien dat de weg verdubbeld aangelegd zou worden. Zowel de projectmanager als de secretaris geven aan dat deze keuzes cruciaal zijn geweest in de beheersing van de sociale dynamiek ten aanzien van het vaststellen van het voorkeurstracé van het middendeel van Donkerbroek tot aan Oosterwolde.

Binnen het project werd gekozen voor een open planproces. De projectmanager benadrukt dat dit een bewuste keuze was. Er werd met verschillende belangenorganisaties gesproken, maar ook ter voorbereiding op besluitvormingsmomenten voerde de projectorganisatie op verzoek zelfstandig gesprekken met Statenfracties en colleges van de betreffende gemeenten. Mensen werden gehoord, kregen de ruimte om vragen te stellen en de juiste informatie op te halen. Dit was belangrijk voor het draagvlak van het project.

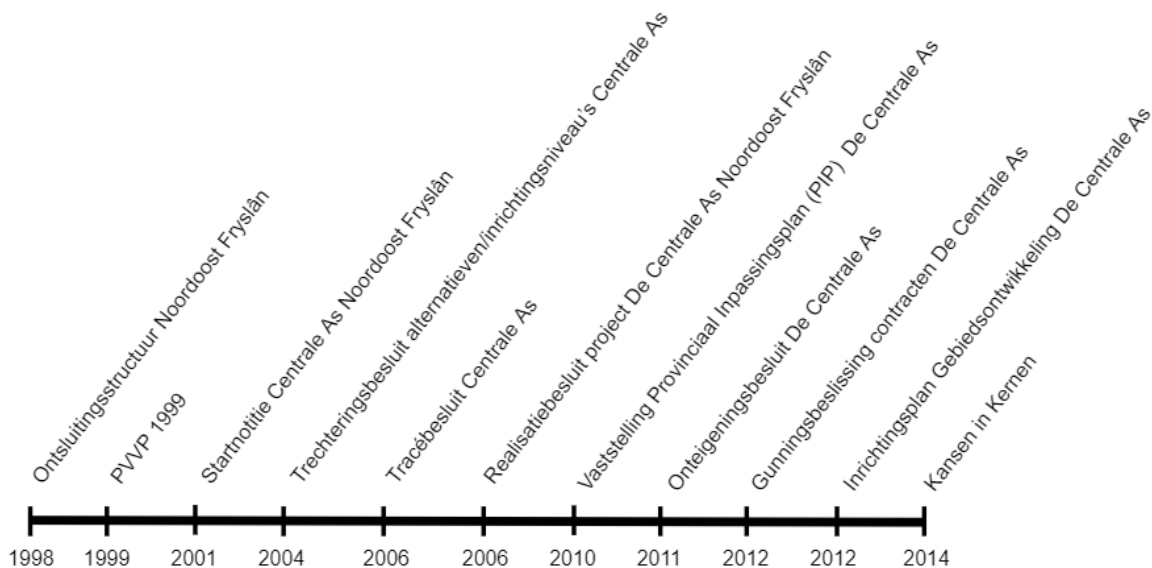
De programmamanager herkent de strategie en manier waarop dit binnen de N381 is toegepast en maakt hierbij nog de aansluiting bij strategie 2, wees je bewust van het krachtenveld van het project. Daarbij wordt de aanvulling gedaan dat wanneer een negatief besluit wordt genomen op datgene wat door de voorstanders werd omarmd, dit zorgt voor nog meer tegenstand. Dit werkt dubbel op. Voorstanders betrekken in de voorbereiding van de besluitvorming vergroot dan ook het draagvlak onder de voorstanders.

4.3 Casus 2: De Centrale As

De Centrale As is een nieuw aangelegde provinciale weg die van Nijega tot aan Dokkum loopt. De oorspronkelijke weg liep vanaf Nijega vanaf de N31 door de dorpskernen van Burgum, Veenwouden, De Falom, Damwoude richting Dokkum.

4.3.1 Besluitvorming PS en GS

Uit de dossieranalyse is gebleken dat er voor het project De Centrale As 65 besluitvormingsmomenten hebben plaatsgevonden. Dit is exclusief het PVVP 1999, waarin De Centrale As als project werd benoemd in combinatie met een aantal andere complexe infrastructuurprojecten. 14 besluitvormingsmomenten zijn voorgelegd en besloten door Provinciale Staten, 51 besluitvormingsmomenten zijn voorgelegd en besloten door Gedeputeerde Staten. Op basis van de dossieranalyse en diepte-interviews met de projectmanager en secretaris zijn 11 momenten geselecteerd die worden gezien als de belangrijkste besluiten voor de projectmanager. Bepalend in deze selectie is de mate van impact op de beheersing van de projectmanager voor het project. De geselecteerde momenten kunnen worden aangemerkt als besluitvormingsmomenten die veel impact hebben gehad op de beheersing van het project door de projectmanager. Figuur 3 geeft een tijdslijn van deze belangrijkste besluiten.



Figuur 3: Tijdslijn belangrijkste besluiten De Centrale As.

Er wordt al sinds 1995 gesproken over de onsluitingsstructuur van Noordoost Fryslân. Daarbij zijn doelstellingen geformuleerd voor het verbeteren van de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid en het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de socio-economische situatie van de regio Noordoost Fryslân. Als uitgangspunt is meegegeven dat de landschappelijke en ecologische effecten worden voorkomen of verzacht, daarvoor zijn specifieke maatregelen getroffen. In 1998 is deze structuur vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Daarmee is het project geagendeerd en wordt het opgenomen in het PVVP 1999 wat door Provinciale Staten in 1999 wordt vastgesteld. Op 5 juli 2000 hebben Provinciale Staten van Fryslân definitief besloten voor de ombouw van De Centrale As tot een autoweg waar maximaal 100 kilometer per uur gereden kan worden. In 2001 is daartoe dan ook een Startnotitie Centrale As Noordoost Fryslân vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Hiermee werd ingestemd te starten met de MER/ tracéstudie.

Bij de voorbereiding van de MER/ tracéstudie wordt duidelijk dat er 96 alternatieven zijn voor De Centrale As. Het was onmogelijk om deze allemaal mee te nemen in de MER. Daarom werd er een trechteringsbesluit genomen door Provinciale Staten om te komen tot een beperkt aantal varianten die mee konden in de MER/ tracéstudie.

In 2006 hebben Provinciale Staten met het Realisatiebesluit project De Centrale AS Noordoost Fryslân besloten voor een vierbaansweg, het opstarten van gebiedsontwikkeling en uitbreiding met kansen in kernen, wat zich richt op de herinrichting van de bebouwde kommen waar de bestaande verbinding doorheen liep. In 2007 is er dan ook een Gebiedsontwikkelingscommissie geïnstalleerd met als doel om een brede kwaliteitsimpuls voor het gebied van 7000 hectare te realiseren.

In 2010 wordt uiteindelijk het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vastgesteld door Provinciale Staten voor De Centrale As. Daarmee werd de realisatie van de weg een feit, de grondverwerving kon worden afgerond. Niet alle dossiers konden vrijwillig tot een goed einde worden gebracht, dit leidde tot een Onteigeningsbesluit van Provinciale Staten in 2011. De weg was vrij voor realisatie.

Uiteindelijk wordt in 2012 gestart met de werkzaamheden voor de realisatie van De Centrale As. Separaat besluiten provinciale Staten van Fryslân om NUON-middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van maatregelen binnen de gebiedsontwikkeling fase 1 De Centrale As. Ook Kansen in kernen wordt geconcretiseerd en in 2014 mee gestart in de dorpen Garyp, Burgum, Hurdegaryp, Feanwâlden, De Falomen Damwâld. In 2015 besluit de provincie binnen het coalitieakkoord 2015-2019 en het bijbehorende uitvoeringsprogramma om nogmaals een bijdrage te leveren aan de gebiedsontwikkeling De Centrale As, nu voor de 2de fase. Eind 2016 is uiteindelijk de hele weg in gebruik genomen, de gebiedsontwikkeling en Kansen in kernen lopen nog door.

4.3.2 Beheersingsstrategieën projectmanager

Bij de beheersing van het project De Centrale As heeft de projectmanager op een aantal manieren geanticipeerd en gereageerd naar aanleiding van besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Deze manier van anticipatie en reactie uit zich in een aantal strategieën die door de projectmanager zijn toegepast. In tabel 4 wordt per belangrijk besluitvormingsmoment benoemd of sprake is van anticipatie (A), ter voorbereiding op een besluitvormingsmoment wat plaats ging vinden, of reactie (R), naar aanleiding van een besluitvormingsmoment wat heeft plaats gevonden. Vervolgens wordt aangegeven welke strategie door de projectmanager bij een bepaald besluitvormingsmoment is toegepast.

Onsluitingsstructuur Noordtoost Fryslân
 PVVP 1999
 Startnotitie Centrale As Noordoost Fryslân
 Trechteringsbesluit alternatieven/Inrichtingsniveau's Centrale As
 Tracebesluit Centrale As
 Realisatiebesluit project De Centrale As Noordoost Fryslân
 Vaststelling Provinciaal Impassingsplan (PIP) De Centrale As
 Onteigeningsbesluit De Centrale As
 Gunningsbeslissing contracten De Centrale As
 Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling De Centrale As
 Kansen in Kernen

1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie	A	A	A	-	-	R	-	-	-	-	-
2. Wees bewust van het krachtenveld van het project	-	-	-	A	A	-	-	A	A	-	-
5. Zet in op de juiste menselijke capaciteiten	-	-	-	-	-	-	A	-	-	-	-
7. Benut politieke besluitvorming	-	-	-	-	-	A	-	-	-	-	-
8. Benut de omgeving in politieke besluitvorming	-	-	-	-	-	-	A	A	-	-	-
9. Houd vast aan je visie	A	A	R	-	-	-	-	-	-	-	-
10. Verkrijg draagvlak door uitbreiding van de scope	-	-	-	-	-	A	R	-	-	A	A

Tabel 4: Overzicht van de belangrijkste besluitvormingsmomenten en toegepaste strategieën door de projectmanager voor het project De Centrale As.

De in tabel 4 genoemde strategieën worden per strategie aan de hand van voorbeelden, opgehaald uit de diepte-interviews, verder toegelicht. De strategieën 1, 2, 5, 7 en 8 komen overeen met de strategieën die geformuleerd zijn bij de eerste casus.

Strategie 1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie

Een stabiele projectorganisatie zorgt voor een solide basis om een project uit te kunnen voeren en tot het gewenste resultaat te kunnen brengen. Een projectmanager dient bewust te sturen op de samenstelling van het team, bijvoorbeeld op de momenten dat een nieuwe fase van start gaat en hierdoor vanuit de inhoud sprake kan zijn van een wijziging in de samenstelling.

Ook voor De Centrale As begint dit met de programmamanager die gedurende het volledige programma betrokken is geweest. De programmamanager was zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het PVVP 1999 en de Startnotitie MER N381. De projectmanager benadrukt bewust in de beginfase te hebben gekozen voor een kleine overzichtelijke organisatie waarmee het mogelijk was om snel te schakelen. Dit bleek haalbaar tot en met het Realisatiebesluit project Centrale As Noordoost Fryslân in 2006, daarna kwam het project in een nieuwe fase en werd de organisatie groter. Sturen op een stabiele organisatie werd voor de projectmanager steeds moeilijker.

De programmamanager bevestigt deze strategie. Bij het project De Centrale As is hiervan sprake geweest tot aan het realisatiebesluit. Vervolgens is in een vroeg stadium gestart met de realisatievoorbereiding, terwijl het PIP nog niet was vastgesteld. Dit heeft er uiteindelijk dan ook toe geleid dat de organisatie groter werd en lastiger beheersbaar. Bij de vaststelling van het PIP wordt je definitieve kader pas duidelijk, terwijl er al met een apart team werd gewerkt aan de realisatievoorbereiding. Dit zie je dan ook terug in je apparaatskosten.

Strategie 2. Wees je bewust van het krachtenveld van het project

Een projectmanager dient zich bewust zijn van alle mogelijke betrokkenen in het project, zowel voor- als tegenstanders. Dit bepaalt het te beheersen krachtenveld van een projectmanager binnen het project.

In 2003 is bewust de keuze gemaakt door de projectmanager van De Centrale As om de projectorganisatie te huisvesten in het gebied, een eigen projectbureau op locatie. Hiermee kon de zichtbaarheid naar de omgeving vergroot worden. *“...als wij in het provinciehuis waren blijven zitten dan hadden we veel meer moeilijkheden gehad dan we nu hebben gehad. Nu konden we een soort en met van rol spelen waarbij de gemeenten echt gevoel hadden zeg maar dat ze gehoord werden.”*

Maar dit geldt ook voor de eigen organisatie. Door als projectorganisatie in de omgeving te gaan zitten, wordt de afstand tot de eigen organisatie vergroot. Dit vraagt extra aandacht voor de afstemming met de interne afdelingen bij de provincie. Deze heeft een projectmanager nodig in de te doorlopen stappen om te komen tot realisatie van het project. Onvoldoende betrokkenheid in de voorbereiding kan hier ook leiden tot afstand en extra discussie. Dat is niet wenselijk voor het project. Het is belangrijk om zichtbaar te blijven.

Na de besluiten Vaststelling PIP De Centrale As en Onteigeningsbesluit De Centrale As in 2010 en 2011 was zaak om de omgeving te laten zien dat er ook daadwerkelijk gewerkt ging worden. Wanneer het te lang stil blijft na dergelijke besluiten bestaat de kans dat er verhalen ontstaan die een project in twijfel brengen. Stilte is dan ook een risico, er kan aan de achterkant hard worden gewerkt maar als dat niet zichtbaar is naar de omgeving kan het leiden tot nieuwe discussies. De projectmanager benoemt twee voorbeelden uit het project waarbij dit is toegepast. Het eerste voorbeeld is de gunning van het contract voor de realisatie van de rondweg bij Garyp. De verwervingsopgave was nog niet volledig afgerond, toch werd het contract gegund en kon de aannemer voorbereidende werkzaamheden uitvoeren. Zo kon het gebeuren dat het zand voor de nieuwe weg op de beschikbare percelen al werd aangebracht en dat de nog te verwerven percelen als een soort gaten in het gebied kwamen te liggen. *“Uiteindelijk hebben we daar wel een strategie in gehad die ertoe geleid heeft dat het project niet weer ter discussie werd gesteld. Want als de rondweg Garyp weer ter discussie werd gesteld dan werd ook in feite de hele Centrale As weer ter discussie gesteld. Want dan kon je het PIP weer over gaan doen.”*

Daarnaast is na het besluit van de Raad van State om alle bezwaren rondom het PIP ongegrond te verklaren ingezet op het verwijderen van de bomen voor de realisatie van de weg. Een grote operatie waarbij zeker 100 bomen gekapt werden. Deze operatie is bewust ingezet als signaal naar de omgeving dat de weg er ging komen, dat er hard gewerkt werd en dat er geen weg meer terug was.

De programmamanager bevestigt dit en vult aan dat het niet goed is als het lijkt of er niks gebeurt. Na een besluit tot realisatie volgen de procedures en verdere uitwerking. In deze periode is het belangrijk om als projectmanager de omgeving goed te blijven informeren. Door te starten laat een projectmanager zien dat het onomkeerbaar is wat is besloten. *“...het heeft er mee te maken dat radiostilte in projecten is zo'n beetje het aller slechtste wat je kan hebben.”* Dit geldt ook voor de goed lopende trajecten met veel medestanders. Als een projectmanager langdurig niks van zich laat horen dan gaan mensen met elkaar praten. Dit begint met een fluistergesprek maar kan leiden tot wantrouwen of datgene wat is besloten nog wel gerealiseerd gaat worden. *“Radiostilte geeft ruis op de lijn.”*

Strategie 5. Zet in op de juiste menselijke capaciteiten

Een projectmanager dient bewust nate denken welke kennis hij of zij zelf heeft en welke kennis van buitenaf op welk moment nodig is in het project om te komen tot het gewenste resultaat. Het gaat om het verzamelen van mensen met de juiste benodigde kennis ter aanvulling op de beschikbare kennis om het gewenste resultaat te bereiken.

Zoals eerder benoemd was het draagvlak onder het project De Centrale As niet onomstreden. *“...er was wel besloten tot De Centrale As maar dat was een reus op lemen voeten.”* Bij de voorbereiding van het PIP heeft de projectmanager bewust een strategische keuze gemaakt om de beste juristen van Nederland te betrekken in de voorbereiding. *“...wij moesten die wedstrijd met tien nul winnen. Want we als we met zeven drie hadden gewonnen dan waren we...dan had het zo maar gekund dat de Staten hadden gezegd nou daar moeten we nog maar eens even naar kijken. Maar toen het tien nul werd en dat wisten wij van tevoren, het moet tien nul worden...naja daar had je de beste advocaat van Nederland voor nodig.”*

De programmamanager herkent zich in de strategie en bevestigt dat de inzet van de beste juristen van Nederland te betrekken cruciaal was voor het project. Daarmee werden alle bezwaren bij de Raad van State ongegrond verklaard, dit was anders niet bereikt.

Strategie 7. Benut politieke besluitvorming

Een projectmanager heeft de mogelijkheid om gebruik te maken van de periode van vier jaar dat een volksvertegenwoordiging en college verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid in het bepalen van mijlpalen voor een project. Benut politieke besluitvorming om naar een volgende fase te komen.

In 2006 is het Realisatiebesluit project De Centrale As Noordoost Fryslân genomen door Provinciale Staten. Met dit besluit was de realisatie van de weg een feit, echter de realisatieovereenkomst met de betrokken gemeenten moest nog worden gesloten. De projectmanager geeft aan bewust geanticipeerd te hebben met het realisatiebesluit om dit af te ronden voordat de verkiezingen van Provinciale Staten in maart 2007 zouden plaatsvinden. Door hier bewust op in te zetten kon worden voorkomen dat een nieuw college van Gedeputeerde Staten de genomen beslissing in twijfel kon trekken en hierop terug kon komen, immers een realisatieovereenkomst met de betrokken gemeenten waarmee gemeenten akkoord gaan met hun bijdrage van €13 miljoen euro per gemeente maakt een dergelijk besluit onomkeerbaar. Uiteindelijk is dit gelukt. Een week voor de verkiezingen van Provinciale Staten in maart 2007 is de realisatieovereenkomst tussen gemeenten en provincie ondertekend.

De programmamanager bevestigt dit en vindt dat dit zeker een onderdeel is van het instrumentarium van een projectmanager. Bij De Centrale As wordt wel de nuance aangebracht dat dit ook risico's met zich mee kan brengen. Vlak voor de verkiezingen kan het zijn dat een college geen besluit meer wil nemen over een bepaald onderwerp. *“...er zijn ook wel eens bestuurders die zeggen dat willen we gewoon niet we gaan niet over ons graf regeren dus dit besluit moet naar de volgende coalitie.”* Gelukkig is dit uiteindelijk niet gebeurd, maar een dergelijke strategie kan voor een projectmanager ook vergaande risico's hebben wanneer de deadline nadert.

Strategie 8. Benut omgeving in politieke besluitvorming

Een projectmanager kan gebruik maken van de omgeving bij het sturen op de juiste informatievoorziening van een college of verantwoordelijk bestuurder ter voorbereiding op een besluitvormingsmoment.

Binnen het project werd gekozen voor een open planproces, dit was een bewuste keuze. Er werd met verschillende belangenorganisaties gesproken, ter voorbereiding op besluitvormingsmomenten werden deze organisaties ingezet om het bestuur te informeren over het standpunt van deze organisatie. Door deze organisaties zelf hun signaal af te laten geven, werd het signaal vele malen krachtiger. Daarnaast werd de omgeving gehoord en kregen ze de ruimte om vragen te stellen en de juiste informatie op te halen. Dit was belangrijk voor het draagvlak van het project.

Een voorbeeld hiervan bij het project De Centrale As was het besluit tot Vaststelling Provinciaal Inpassingsplan (PIP) De Centrale As in 2011. Ter voorbereiding op dit besluit zijn 76 belangenorganisatie gemobiliseerd om duidelijk te maken wat zij van het project De Centrale As vonden. *“...ze naar het provinciehuis kwamen met z'n allen om het college een schep aan te bieden zeg maar van nou er wordt een boel gediscussieerd over De Centrale As maar hij moet er wel komen.”*

De programmamanager herkent de strategie en vindt dat dit binnen De Centrale As uitermate goed is toegepast. De voorstand was niet georganiseerd en de tegenstand wel. Door via de gemeenten de voorstand te mobiliseren is een heel duidelijk signaal afgegeven dat het project wel degelijk ook omarmd werd omdat een bepaalde groep uit de omgeving het belangrijk vond.

Strategie 9. Houd vast aan je visie

Voor een projectmanager is het belangrijk dat er vooraf een koppeling is met een visie op datgene waar een projectmanager met het project op wil investeren en vasthoudt aan deze visie bij het doorvoeren van mogelijke wijzigingen in het project.

De projectmanager geeft aan dat De Centrale As aansluit op de visie Duurzaam Veilig wat als basis is gebruikt in de uitwerking van zowel de Ontsluitingsstructuur Noordoost Fryslân als het PVVP 1999, beiden uiteindelijk vastgesteld door Provinciale Staten in 1998 en 1999. De oorspronkelijke opdracht kwam uit 1995 toen het college een studie wilde naar de corridor van Leeuwarden naar Buitenpost. Uiteindelijk is geconcludeerd dat hierover niks zinnigs gezegd kon worden zonder te kijken naar de volledig ontsluitingsstructuur van Noordoost Fryslân. Zonder visie kan een projectmanager geen uitspraken doen over een onderdeel van de hele structuur. Daar ligt dan ook de basis voor De Centrale As, namelijk het bundelen van het verkeer over een hoofdas en het afwaarderen van het omliggende wegennetwerk. Ook in het verdere vervolg en het adviseren van het bestuur in de invulling van De Centrale As is de visie altijd als basis gehanteerd. De projectmanager geeft dan ook aan dat: *“...tegenstanders van de weg zeiden het kan wel met enkelbaans wegen en rotondes kun je heel veel dingen doen. En ons argument daartegen was dat je zult het verkeer moeten concentreren tot die Centrale As. Dat zul je met kwaliteit moeten doen omdat je ze er anders niet gaat krijgen en dan blijven ze gewoon erlangs rijden. Dus die variant met de rotonde en van die enkelbaans wegen die doet het gewoon niet. Ik heb tegen de gedeputeerde gezegd van euh als je daarvoor kiest...weggegooid geld want dat werkt niet. En dat kwam met name vanuit die filosofie van Duurzaam Veilig om te categoriseren en het coördineren van het midden van die verkeersstromen op die hoofdverbinding in die noord-zuid richting.”*

Ook de programmamanager herkent zich hierin. De totstandkoming van de visie heeft jaren geduurd. Als enige provincie is in die tijd gekozen om een provinciaal verkeer en vervoerplan op te stellen wat overkoepelend ging over zowel provinciale wegen als over de Rijkswegen en gemeentelijke wegen. Dit leidde tot een integraal verkeer en vervoerplan voor de hele provincie. Gedurende de uitwerking van meerdere projecten uit het programma Complexe Infrastructurele Projecten is hier ambtelijk aan vastgehouden bij de bestuurlijke advisering en ter voorbereiding op politieke besluitvormingsmomenten.

Strategie 10. Verkrijg draagvlak door uitbreiding van de scope

Een projectmanager dient in te zetten op integrale plannen en hierbij gebruik te maken van andere nevenontwikkelingen die het draagvlak onder het project kunnen vergroten.

Het draagvlak onder het project De Centrale As was niet onomstreden. Gedurende het hele proces waren er voor- en tegenstanders en was er sprake van politieke verdeeldheid over het project De Centrale As. De projectmanager benadrukt dat hij/zij bewust de keuze heeft

gemaakt om het voorstel in te zetten op gebiedsontwikkeling en Kansen in Kernen bij het project te omarmen. Dit kon het draagvlak voor de weg vergroten, daarmee werd de haalbaarheid van de realisatie van de weg groter. *“Ik kwam daar in een streekplan vergadering...heb jij er ook bezwaar tegen dat de gebiedsontwikkeling, dat we aan gebiedsontwikkeling gaan doen in het kader van De Centrale As? Nou ik denk dat is een kans, want daarmee krijg je als ik daar ja op zeg, los van of ik de aangewezen persoon was om daar ja op te zeggen, dan krijg ik alleen maar meer draagvlak en gaan ze met me meedoen in plaats van dat ik daar last van heb. Dus mijn antwoord was natuurlijk, lijkt me hartstikke goed. Ik vind sowieso dat het ontwikkelen van integrale plannen dat dat gewoon...dat dat de voorkeur verdient. Dat hoeft niet altijd, maar er is een boel voor te zeggen.”* De gebiedsontwikkeling moest zorgen voor een plus voor de omgeving en uitte zich in maatregelen op de thema's landbouw, natuur, landschap, water, cultuurhistorie, toerisme, recreatie, verkeersveiligheid en leefbaarheid. Kansen in Kernen moest er daarnaast voor zorgen dat de dorpskernen waar voorheen de weg doorheen liep, een nieuwe passende invulling zouden krijgen die past bij de afwaardering van de doorkruisende weg die in de nieuwe situatie zou ontstaan. Met het vaststellen van het Inrichtingsplan Gebiedsontwikkeling De Centrale As en Kansen in Kernen door Gedeputeerde Staten kon het draagvlak voor het project dus vergroot worden, een bewuste keuze voor de projectmanager om op te anticiperen.

De programmamanager bevestigt dit en geeft aan dat het project van een wegenproject naar een gebiedsontwikkelingsproject is gemaakt door de omgeving goed te betrekken. Hiermee kan je oplossingen bieden die voor de omgeving belangrijk zijn, maar niet onderdeel zijn van een wegenproject. *“Dat is één van de problemen bij het Rijk, die kijken alleen maar de eigen dingen en niet naar de omgeving. Als je dat wel doet, dan trek je daar gewoon enorm veel draagvlak mee.”* Om daar te komen kan echter lastig zijn, deze aanpak week af van wat normaal werd toegepast bij de ontwikkeling van dit soort projecten en was nieuw. Dit vraagt dan ook aandacht voor je krachtenveld, in dit geval voornamelijk de structurele organisaties van de betrokken overheden.

4.4 Overeenkomsten en verschillen strategieën

Per project is een toelichting gegeven op de binnen het project door de projectmanager toegepaste strategieën bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten in de beheersing van het project om te komen tot het gewenste resultaat. Tussen beide projecten zijn een aantal overeenkomsten en verschillen naar voren gekomen. Daarnaast zijn er aantal algemene aspecten die van toepassing zijn geweest op de beheersing van het project door de projectmanager van beide projecten. Deze aspecten zijn niet specifiek gekoppeld aan één van de belangrijke besluitvormingsmomenten die opgenomen zijn in de behandelde tijdlijnen, maar ze zijn wel bepalend geweest in de beheersing van de casussen door de verantwoordelijk projectmanagers. Deze aspecten zijn naar voren gekomen in het interview met de programmamanager en worden kort toegelicht.

4.4.1 Overeenkomsten

De volgende strategieën zijn bij beide casussen naar voren gekomen als door de projectmanager toegepaste strategieën bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten in de beheersing van het project om te komen tot het gewenste resultaat. Het gaat om:

1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie
2. Wees bewust van het krachtenveld van het project
7. Benut politieke besluitvorming
8. Benut de omgeving in politieke besluitvorming

De programmamanager begrijpt dat bovenstaande strategieën terugkomen bij beide projectmanagers en geeft aan dat de verklaring hiervoor zit in het feit dat een stabiele basis nodig is om flexibel te kunnen zijn in de manier waarop de beheersing wordt georganiseerd. Continuïteit in de projectorganisatie en goed zicht op je krachtenveld biedt de mogelijkheid om flexibel te kunnen anticiperen en reageren op besluitvormingsmomenten van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Wanneer hier geen sprake van is, is het moeilijk om flexibel te zijn en toe te werken naar het gewenste resultaat.

4.4.2 Verschillen

De volgende strategieën zijn niet bij beide casussen naar voren gekomen als door de projectmanager toegepaste strategieën bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten in de beheersing van het project om te komen tot het gewenste resultaat.

Het gaat voor het project N381 Drachten – Drentse grens om:

3. Respecteer voorgeschreven procedures
4. Zet in op en benut een open planproces
6. Financiële beheersing is leidend in de totale beheersing van een project

Het gaat voor het project De Centrale As om:

9. Houd vast aan je visie
10. Verkrijg draagvlak door uitbreiding van de scope

Volgens de programmamanager komen bovenstaande strategieën niet terug bij beide projectmanagers vanwege de context waarin het project is gerealiseerd en de verschillende besluitvormingsmomenten hebben plaatsgevonden. Het gaat in beide gevallen om complexe infrastructurele projecten, maar met een eigen dynamiek, in een eigen specifieke omgeving met een eigen krachtenveld. Dit maakt dat er andere raakvlakken kunnen zijn die van invloed zijn op de manier waarop het proces tot aan de realisatie er uit ziet.

Daarnaast is de verklaring te vinden in de specifieke inhoudelijke kennis die de verschillende projectmanagers persoonlijk hebben en meenemen in de manier waarop zij deze beheersing organiseren. De manier waarop zij anticiperen en reageren wordt beïnvloed door de specifieke inhoudelijke kennis die zij van dergelijke projecten hebben. Zo is de projectmanager van de N381 bij het project gestart als adviseur in de m.e.r.-procedure en is de projectmanager van De Centrale As betrokken geweest bij het opstellen van de visie die als onderligger is toegepast bij het opstellen van het PVVP 1999. Dit is dan ook mede bepalend in de manier waarop zij de beheersing hebben georganiseerd.

4.4.3 Algemene aspecten

Naast de genoemde strategieën zijn een aantal algemene aspecten van invloed geweest op de beheersing van de projecten, als onderdeel van het programma Complexe Infrastructurele Projecten. Deze aspecten worden kort toegelicht.

1. Durf na te denken over de belangen van een ander

De programmanager geeft aan dat een succesfactor binnen het programma complexe infrastructurele projecten is geweest dat er altijd gekeken is naar zowel het eigen belang als de belangen van andere stakeholders. *“Het ging er daarbij niet om dat we als provincie de beurs zouden trekken om iets voor elkaar te krijgen.”* Door te denken aan de belangen van anderen en mee te nemen in de zoektocht die je maakt, vergroot je het draagvlak voor je project. Dit kan uiteindelijk een positief effect hebben op draagvlak voor je eigen belang. Binnen het project De Centrale As is hiervan een voorbeeld te benoemen, namelijk een packagedeal die is gesloten met de gemeente Tytsjerksteradiel.

De packagedeal met de gemeente Tytsjerksteradiel is op verzoek van de gemeente tot stand gekomen. Het ging om een deal waarbij een aantal belangen van de gemeente konden worden opgepakt en financieel voordelig uitgevoerd konden worden in combinatie met een aan te besteden wegcontract. Voor een losstaand project was onvoldoende geld beschikbaar bij de gemeente, maar door de combinatie te zoeken met het wegcontract kon voordelig invulling gegeven worden aan deze belangen. Daarnaast bood deze invulling ook een plus voor de door de provincie voor te schrijven werkwijze van de toekomstig aannemer. Hiermee was sprake van een win-win situatie waarbij een extra belang van de gemeente gediend kon worden en de provincie voordeliger kon inschrijven op haar eigen werkzaamheden.

2. Zeer beperkte overgangsfictie binnen projecten

Bij de beheersingsstrategieën kwam bij beide projectmanagers de strategie 1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie terug. De programmamanager komt daarnaast met een overkoepelend en meer algemeen aspect wat daarop aansluit. Deze continuïteit in de projectorganisaties heeft namelijk geleid tot minimale overgangsfictie binnen de projecten. Dit is een belangrijke succesfactor voor het programma Complexe Infrastructurele Projecten.

De programmamanager vult nadrukkelijk aan dat dit te maken heeft met de keuze om geen knip te maken in de projectorganisatie tussen de beleidsmatige kant, planologische kant en bijvoorbeeld de voorbereiding van het project. Doordat dit alles eigenlijk één vaste organisatie is geweest, is veel minder sprake van overgangsfictie. Je hebt één organisatie die staat voor beleid en uitvoering, dat maakt dat je er bent voor het geheel. *“...op het moment dat je knipt heb je dat een soort overgangsfictie en overgangsfictie kost gewoon geld en tijd.”*

Dit is vergelijkbaar met grote teams. Grote teams leiden tot inefficiëntie. Naarmate een organisatie groter wordt, wordt het ook steeds belangrijker om elkaar te informeren en middels afstemmingsoverleggen elkaar op de hoogte te blijven houden van de voortgang op onderdelen. *“...je bent alleen nog maar bezig elkaar op vlieghoogte te houden, niet met wat moois maken.”*

3. Projectmanagers kunnen professionele opdrachtgevers zijn

De programmamanager geeft aan dat het voor een projectmanager cruciaal is dat hij of zij voldoende basis deskundigheid heeft van de inhoud van het project en daarnaast voldoende verantwoordelijkheid en mandaat krijgt van de structurele organisatie om gesprekspartner voor stakeholders en opdrachtnemers te zijn en een professionele opdrachtgever te kunnen zijn.

Om te overzien waar je als projectmanager mee bezig bent en verantwoordelijk voor bent moet er een bepaalde basis deskundigheid zijn. Het gaat hierbij om de vakinhoudelijke kennis en kennis van de te doorlopen processen en procedures binnen een complex infrastructureel project. *“Je kunt veel bij organiseren, maar de basiskennis moet gewoon op orde zijn.”*

Daarnaast is het belangrijk dat je als projectmanager de ruimte krijgt in mandaat en verantwoordelijkheid. Op de belangrijkste momenten zijn elke dag vele beslissingen van een projectmanager nodig, dit vraagt besliskracht. Om deze beslissingen te kunnen nemen is mandaat nodig. Daarnaast geeft mandaat je de positie om een gesprekspartner te zijn voor stakeholders en opdrachtnemers. *“Mandaat is niet dat je dan de vrijheid hebt, maar de verantwoordelijkheid die je krijgt.”*

5 Conclusie en discussie

In dit onderzoek is onderzocht hoe projectmanagers van infrastructurele projecten ervoor zorgen dat zij projecten, in reactie op veranderende besluitvorming, beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen. Hiervoor is gekeken naar twee casussen binnen de provincie Fryslân, onderdeel van het programma Complexe Infrastructurele Projecten. Allereerst is een dossieranalyse per casus uitgevoerd om alle politieke besluitvormingsmomenten inzichtelijk te krijgen. Vervolgens zijn er op basis van de dossieranalyse diepte-interviews afgenomen met de projectmanagers en secretarissen van de casussen en de overkoepelend programmamanager van het programma Complexe Infrastructurele Projecten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een aantal beheersingsstrategieën van de projectmanagers om, in reactie op veranderende besluitvorming, het project beheersbaar te houden en tot het gewenste resultaat te brengen.

De conclusies van het onderzoek worden in dit hoofdstuk besproken. Eerst wordt kort stilgestaan bij de vier deelvragen. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ten slotte wordt in de discussie stilgestaan bij mogelijke beperkingen van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1 Deelvragen

Deelvraag 1: Welke manieren kunnen worden onderscheiden voor een projectmanager om een project te beheersen?

De manieren waarop projectmanagers de beheersing van een project kunnen organiseren, worden bepaald op basis van verschillende beheersaspecten. Fröhlichs (2014) beschrijft tien beheersaspecten waarop de dynamiek in een project zich kan manifesteren. Deze beheersaspecten zijn (1) scope, (2) kwaliteit, (3) organisatie, (4) stakeholders, (5) informatievoorziening & communicatie, (6) sociale dynamiek, (7) capaciteiten, (8) tijd, (9) geld en (10) risico's. De beheersing van deze beheersaspecten wordt onafhankelijk van elkaar en gecombineerd bepaald door de dynamiek waarin binnen een project sprake is van onzekerheden en wordt omgegaan met bepaalde onzekerheden en een bepaalde mate van urgentie.

Deelvraag 2: Hoe zijn deze manieren, die worden onderscheiden voor projectmanagers om een project te beheersen, van toepassing op politieke besluitvormingsmomenten?

Projectmanagers kunnen anticiperen op wat besloten gaat worden en reageren op wat is besloten. De projectmanagers zijn zowel verantwoordelijk voor voorbereiding van politieke besluitvormingsmomenten als voor de uitvoering van datgene wat wordt vastgesteld bij deze politieke besluitvormingsmomenten. Daarmee ontstaan er twee momenten waarop de manieren waarop de projectmanagers de beheersing van een project kunnen organiseren kunnen worden toegepast, namelijk om te anticiperen op een politiek besluitvormingsmoment en om te reageren op een politiek besluitvormingsmoment.

Deelvraag 3: Welke strategieën kunnen worden geformuleerd aan de hand van de manieren die worden onderscheiden voor projectmanagers om een project te beheersen?

De politieke besluitvormingsmomenten kunnen leiden tot veranderingen en hebben invloed op de beheersing van een project door de projectmanager. Daartoe past een projectmanager strategieën toe om het project beheersbaar te houden en te komen tot het gewenste resultaat. De strategieën die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen worden hieronder kort toegelicht.

1. Zet in op continuïteit in de projectorganisatie: continuïteit zorgt voor een solide basis om een project te kunnen uitvoeren en tot het gewenste resultaat te brengen.

2. Wees bewust van het krachtenveld van het project: weet wie je betrokkenen zijn in het project en wie de voor- en tegenstanders zijn zodat je kan sturen op de beheersing van dit krachtenveld.
3. Respecteer voorgeschreven procedures: neem serieuze alternatieven voor de invulling van een infrastructureel project mee in de procedures en respecteer dit. Vooraf sturen op een voorkeursalternatief brengt risico's met zich mee voor de beheersing van je project.
4. Zet in op en benut een open planproces: hiermee is meer aandacht voor de betrokkenheid van de omgeving en de sociale dynamiek die hiermee kan ontstaan binnen een project.
5. Zet in op de juiste menselijke capaciteiten: denk bewust na welke kennis nodig is binnen een project en wanneer deze kennis ingezet moet worden.
6. Financiële beheersing is leidend in de totale beheersing van een project: de beheersing van alle beheersaspecten in een project hebben financiële consequenties. De financiële beheersing op orde zorgt voor een stabiele basis voor de beheersing van de overige beheersaspecten.
7. Benut politieke besluitvorming: gebruik politieke ambtstermijnen om naar een volgende fase te komen in je project.
8. Benut de omgeving in politieke besluitvorming: maak gebruik van de omgeving bij het sturen op de juiste informatievoorziening bij politieke besluitvormingsmomenten.
9. Houd vast aan je visie: behoudt de koppeling met een visie die vooraf is opgesteld in de uitwerking en bijsturing van het project.
10. Verkrijg draagvlak door uitbreiding van de scope: door in te zetten op integrale plannen en gebruik te maken van andere nevenontwikkelingen kan het mogelijk zijn om het draagvlak onder je project te vergroten.

Deelvraag 4: Hoe vallen eventuele overeenkomsten en verschillen in de strategieën van de projectmanagers te verklaren?

De strategieën 1, 2, 5, 7 en 8 zijn naar voren gekomen bij beide casussen. De strategieën 3, 4 en 6 zijn alleen naar voren gekomen bij de casus N381 Drachten – Drents grens en de strategieën 9 en 10 zijn alleen naar voren gekomen bij de casus De Centrale As.

De overeenkomsten zijn te verklaren door de continuïteit die nodig is om flexibel te kunnen zijn in de manier waarop de beheersing door de projectmanagers wordt georganiseerd. Bij beide casussen is sprake geweest van continuïteit wat het mogelijk heeft gemaakt voor de projectmanagers om, in de eigen context, flexibel te kunnen anticiperen en reageren op politieke besluitvormingsmomenten.

De verschillen zijn te verklaren door de specifieke context waarin de projecten zijn gerealiseerd. Deze context wordt bepaald door de omgeving en de manier waarop deze specifieke omgeving en stakeholders hierop reageren. Dit is bij elk project anders. Immers, de omgeving en stakeholders zijn overal weer anders.

Daarnaast is er sprake van inhoudelijke kennis van de projectmanagers die zij meenemen in de manier waarop zij de beheersing van het project organiseren. Dit is bij elke projectmanager anders en maakt dat er sprake kan zijn van strategieën die zich daar meer op focussen.

5.2 Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is

Hoe zorgen projectmanagers van infrastructurele projecten ervoor dat zij projecten, in reactie op veranderende besluitvorming, beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen?

Op basis van dit onderzoek wordt duidelijk dat projectmanagers van infrastructuurle projecten beheersingsstrategieën toepassen om ervoor te zorgen dat zij projecten, in reactie op veranderende besluitvorming, beheersbaar houden en tot het gewenste resultaat brengen.

Projectmanagers zijn verantwoordelijk om te komen tot het gewenste resultaat voor een project. Om daar te komen en het project beheersbaar te houden, bevinden zij zich in het spanningsveld van enerzijds het beperken van risico's en anderzijds het benutten van kansen die ontstaan door tussentijdse veranderingen. Veranderende besluitvorming komt enerzijds voort uit nieuwe inzichten en kennis en anderzijds door een wijziging van de koers. Dit heeft in een bepaalde mate impact op de beheersing van het project door de projectmanager om te komen tot het gewenste resultaat.

Uit dit onderzoek blijkt dat een stabiele organisatie belangrijk is. Continuïteit in de projectorganisatie zorgt ervoor dat het beter mogelijk is om je krachtenveld te beheersen, vast te houden aan je visie en in te zetten op de juiste menselijke capaciteiten wanneer daar vanuit het project om wordt gevraagd. Daarnaast beperkt het de overgangsfictie in een project, dit maakt dat een project efficiënter georganiseerd kan worden. De beheersing van het krachtenveld wordt daarnaast extra benadrukt door de keuze voor een open planproces. Maar ook om oog te hebben voor de belangen van andere betrokken stakeholders.

Ook blijkt uit dit onderzoek dat er een bepaalde mate van flexibiliteit nodig is om een infrastructuurle project te beheersen. Op deze manier is het mogelijk om in te spelen op het krachtenveld van een project en een doorvertaling te maken van mogelijke wensen en belangen vanuit het krachtenveld. Dit maakt dat de als projectmanager meer serieus genomen wordt en een professioneel opdrachtgever kan zijn. Flexibiliteit zorgt er daarnaast voor dat beter ingespeeld kan worden op politieke besluitvorming, zowel in het benutten van politieke besluitvorming om te komen tot een nieuwe fase in een project als in het benutten van de omgeving ter voorbereiding op politieke besluitvormingsmomenten. Deze flexibiliteit vraagt meer van de beheersing van het project door de projectmanager, maar zorgt er uiteindelijk voor dat beter aangesloten kan worden op het gewenste resultaat. Dit geldt ook voor de scope van het project. Flexibiliteit in de beheersing van de scope maakt dat het mogelijk is om vanuit integraliteit koppelingen te maken met nevenontwikkelingen wat uiteindelijk kan leiden tot meer draagvlak voor het totale projecten.

Het beheersen van een infrastructuurle project om te komen tot het gewenste resultaat, in reactie op veranderende besluitvorming, wordt dus voornamelijk bepaald door de continuïteit in de organisatie en de flexibiliteit van de projectmanager in de manier waarop hij of zij deze beheersing organiseert.

5.3 Discussie, vervolgonderzoek en aanbevelingen

Uit de beantwoording van de hoofd- en deelvragen blijkt dat er zowel overeenkomsten als verschillen te onderscheiden zijn tussen de onderzochte casussen. Een aantal strategieën die geformuleerd zijn passen beide projectmanagers toe om het project te beheersen, maar ook een aantal strategieën zijn alleen toegepast in de casus N381 Drachten – Drentse grens of De Centrale As. In deze discussie wordt verder ingegaan op mogelijke aanknopingspunten om te bepalen waarom de ene projectmanager wel gebruik maakt van een bepaalde beheersingsstrategie en een andere projectmanager niet.

Allereerst bepaalt niet alleen de inhoud maar ook de context van een project dat er sprake is van een bepaalde mate van afhankelijkheid. Elke project verloopt net even anders en heeft te maken met een eigen omgeving. Hierdoor ligt de nadruk die de projectmanager legt op de beheersing van een project bij elk project weer anders. Daarnaast heeft elke projectmanager zijn eigen achtergrond en ervaring die hij of zij meebrengt in een project. Dit heeft invloed op

de beheersing van een project door de projectmanager, dit bepaalt de focus die hier door de projectmanager in wordt aangebracht.

Dit onderzoek is verkennend van aard en laat zien welke strategieën er kunnen zijn in de beheersing van infrastructurele projecten door projectmanagers, in reactie op veranderende besluitvorming. Deze strategieën kunnen context-afhankelijk zijn. Om deze strategieën nog meer te kunnen verklaren zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op het toetsen van de toepassing van deze strategieën bij projectmanagers van andere infrastructurele projecten en bij andere organisaties. Daarnaast is in dit onderzoek primair gefocust op de organisatie die verantwoordelijk is voor een project. Om de strategieën meer te kunnen verklaren zou vervolgonderzoek zich ook kunnen richten op het toetsen van de strategieën bij samenwerkende partijen in dergelijke projecten.

Op basis van de verkregen inzichten van dit onderzoek is een eerste aangezet gedaan om in de toekomst verklarend onderzoek te doen. Dit kan een aanzet zijn om hierop nieuwe theoretische concepten te ontwikkelen op het gebied van projectmanagement binnen infrastructuurprojecten. Dit onderzoek heeft voornamelijk inzicht geboden in het handelen van projectmanagers in de praktijk.

De verkregen inzichten kunnen in de praktijk gelijk leiden tot bewustwording van welke aspecten een rol spelen binnen een projectorganisatie en welke rol de projectmanager hierin speelt. Dit kan ertoe leiden dat er bewustere keuzes gemaakt worden over de samenstelling van de projectorganisatie en de specifieke keuze voor een projectmanager. Dit leidt tot de aanbeveling aan projectorganisaties van infrastructurele projecten om in te zetten op continuïteit in de projectorganisatie, waarmee er ruimte wordt geboden aan de flexibiliteit van de verantwoordelijk projectmanager in de manier waarop hij of zij de beheersing van het project, in reactie op veranderende besluitvorming, kan beheersen en tot het gewenste resultaat kan brengen.

6 Referenties

- Crawford, L. W., & Turner, J. R. (2007). Developing the project management competence of individuals. *Gower handbook of project management*, 678-694.
- De Roo, G. (2001). *Planning per se, planning per saldo* (3^{de} druk). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Roo, G., & Voogd, J. H. (2007). *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Coutinho.
- EIB (2019). Infrastructuurmonitor. Voortgang projecten Infrastructuurfonds en Deltafonds 2018-2019.
- Engwall, M. (2003). No project is an island: linking projects to history and context. *Research policy*, 32(5), 789-808.
- Faludi, A. (1987). *A Decision-Centered View of Environmental Planning*. London: Pergamon.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-Study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fröhlich, D.G. (2014). Essentials voor projectmanagement. *Finance & Control*, 22-27.
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing complex organizations*. Boston: Addison-Wesley Longman Publishing Co.
- Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Hampshire: Ashford Colour Press Ltd.
- Hertogh, M. & Westerveld, E. (2010) *Playing with complexity*. Rotterdam: Erasmus University.
- Hoogendoorn, S., van Maarseveen, R., & Romijn, G. (2016). Ruimtelijk-economische effecten van investeringen in transportinfrastructuur.
- Hoogerwerf, A. 1998. Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing. Hoogerwerf, A. (red.) *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoppe, R. 2003. Werken op de grens tussen wetenschap en politiek: naar een typologie vangrensarrangementen. *Beleidswetenschap*. 2: 144-170.
- Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.
- Koppenjan, J., Veeneman, W., Van der Voort, H., Ten Heuvelhof, E., & Leijten, M. (2011). Competing management approaches in large engineering projects: The Dutch RandstadRail project. *International Journal of Project Management*, 29(6), 740-750.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administrator Review*, 78-88.

- Malach-Pines, A., Dvir, D. & Sadeh, A. (2009). Project manager-project (PM-P) fit and project success. *International Journal of Operations & Production Management*, 268-291.
- March, J. S., & Simon, H. A. (1958). *HA Organizations*. New York: Wiley.
- Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T., & Hodgson, D. (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24(8), 663-674.
- Meyerson, M., & Banfield, E. C. (1955). *POLITICS, PLANNING, AND THE PUBLIC*. HeinOnline.
- Pellegrinelli, S. (2011). What's in a name: Project or programme ?. *International Journal of Project Management*, 29(2), 232-240.
- PDC Informatie Architectuur (2020a, 30 mei). Gedeputeerde Staten. Beschikbaar: https://www.parlement.com/id/vic0emlzytlm/gedeputeerde_staten
- PDC Informatie Architectuur (2020b, 30 mei). Provinciale Staten. Beschikbaar: https://www.parlement.com/id/vibzfyogo7qo/provinciale_staten
- Provincie Fryslân (1999). Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan.
- Provincie Fryslân (2018). *De Friese aanpak: scherp op de inhoud, warm op de relatie*. Heerenveen: Drukkerij van der Ems.
- Rijksoverheid (2017). Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017 – 2021.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2004). *Strategisch management*.
- Rodríguez-Pose, A., Crescenzi, R., & Di Cataldo, M. (2018). Institutions and the thirst for 'prestige' transport infrastructure. *Knowledge and Institutions*, 227-246.
- Samset, K., & Volden, G. H. (2016). Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance. *International Journal of Project Management*, 34(2), 297-313.
- Simon, H. (1960). *The New Science of Management Decision*. New York: Harper and Row.
- Söderlund, J. (2004). Building theories of project management: past research, questions for the future. *International journal of project management*, 22(3), 183-191.
- Teisman, G.R. 1992. *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Turner, J.R., & Müller, R. (2003). On the nature of the project as a temporary organization. *International journal of project management*, 21(1), 1-8.
- Turner, J. R., & Müller, R. (2005). The project manager's leadership style as a success factor on projects: A literature review. *Project management journal*, 49-61.
- Turner, J. R., Müller, R., & Dulewicz, V. (2009). Comparing the leadership styles of functional and project managers. *International Journal of Managing Projects in Business*.
- Van Buuren, A. (2006). *Competente besluitvorming: het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Rotterdam: Erasmus University.

Van de Blaak, J. A. (2006). Competenties van projectmanagers in complexe projecten. Doctoral dissertation, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Van Eck, G. & Uijtewaal, E. (2020). Een tussenweg voor hedging en flexing. *MER-Nieuws* 94.

Voogd, H. (2004). *Facetten van de planologie*. (6^{de} druk). Alphen aan de Rijn: Kluwer Uitgeverij.

Wegener, M., & Fürst, F. (1999). *Land-Use Transport Interaction*.

Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (third edition). Thousand Oaks: SAGE Publications.

7 Bijlagen

BIJLAGE A – TIJDLIJN N381

Door de grote omvang van de tabel met tijdlijn is het niet mogelijk om dit als bijlage toe te voegen. Daarom zal een beperkt deel van de tabel worden weergegeven. De volledige tabel kan worden opgevraagd bij de auteur.

	1	2	3	4
Moment	7 maart 2000	26 september 2000	8 november 2000	19 november 2002
Projectmanager	Sieds Hoitinga	Sieds Hoitinga	Sieds Hoitinga	Sieds Hoitinga
GS of PS	GS	GS	PS	GS
Titel	Startnotitie MER N381 Drachten - Drentse grens	Richtlijnen MER/tracéstudie N381 Drachten Drentse grens	Akkoord te gaan met de richtlijnen voor de MER/tracéstudie N381	Tracé-MER-studie N381: vaststelling alternatieven en projectaanpak
Besluitpunt 1	Ingestemd met de startnotitie MER/tracéstudie N381	Ingestemd met de richtlijnen voor de MER N381 Drachten - Drentse grens	In te stemmen met de nota richtlijnen voor de MER/tracéstudie N381 Drachten - Drentse grens	Ingestemd met de voorgestelde alternatieven die in de MER/tracéstudie verder worden onderzocht en vergeleken
Besluitpunt 2	Ingestemd met het pva mits de drie betrokken gemeenten en de provincie Drenthe ieder 50.000 gulden bijdragen	Ingestemd met het concept-statenvoorstel		Ingestemd met de reactienota
Besluitpunt 3	Ingestemd met de conceptbrief aan de Statencie WM			Ingestemd met de voorgestelde projectorganisatie
Besluitpunt 4				Ingestemd om een krediet van 700k te openen tbv verdere planvoorbereiding en dit ten koste te brengen van de latere investering
Besluitpunt 5				Ingestemd met de concept-begrotingswijziging
Besluitpunt 6				Ingestemd met de vervolprocedure
Besluitpunt 7				Ingestemd met het concept-statenvoorstel

BIJLAGE B – TIJDLIJN DCA

Door de grote omvang van de tabel met tijdslijn is het niet mogelijk om dit als bijlage toe te voegen. Daarom zal een beperkt deel van de tabel worden weergegeven. De volledige tabel kan worden opgevraagd bij de auteur.

	1	2	3	4
Moment	5 oktober 1999	30 mei 2000	5 juli 2000	27 februari 2001
Projectmanager	Sieds Hoitinga	Siitze Hillarides	Siitze Hillarides	Siitze Hillarides
GS of PS	GS	GS	PS	GS
Titel	Ontsluitingsstructuur Noorddoost Fryslân; centrale as	Ontsluitingsstructuur Noorddoost Fryslân	Ontsluitingsstructuur Noorddoost Fryslân	Startnotitie Centrale As Noorddoost Fryslân
Besluitpunt 1	Ingestermd met de voorgestelde aanpak	Ingestermd met een wegenstructuur in Noorddoost Fryslân waar de centrale as (Dokkum-Burgum-N31) als ruggengraat fungeert	In te stemmen met een wegenstructuur voor Noorddoost Fryslân waarin de centrale as (inclusief westelijke rondweg Dokkum) als ruggengraat fungeert en voor de overige wegen in Noorddoost Fryslân uit te gaan van de maatregelen "Duurzaam Veilig" zoals die in het vigerende PWWP geprogrammeerd en geprioriteerd zijn	Instemmen met MER/tracéstudie Centrale As Noorddoost Fryslân
Besluitpunt 2	Ingestermd met de conceptbrief aan de statencie WM	Ingestermd met de principevolgorde van uitvoering	In te stemmen met de principes volgorde van uitvoering van werken aan de centrale as van zuid naar noord	Instemmen met het plan van aanpak
Besluitpunt 3		Ingestermd met de eerste aanzet tot financiering van de centrale as (Dokkum-Burgum-N31)	In te stemmen met de eerste aanzet tot financiering van de centrale as	Instemmen met de conceptbrief naar de statencie W&M
Besluitpunt 4		Ingestermd met het concept-statenvoorstel	In te stemmen met realisatie van de centrale as, waarvan de financiering en organisatie nader moet worden uitgewerkt	
Besluitpunt 5		Ingestermd met het vervolgttraject om te komen tot financiering en uiteindelijk realisatie van de centrale as (Dokkum-Burgum-N31)		

BIJLAGE C – Interviewopzet projectmanagers

Introductie

Dit onderzoek gaat over besluitvormingsprocessen binnen bestuurlijke organisaties, specifiek gericht op infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân. In de afgelopen 15 jaar zijn meerdere grote infrastructuurprojecten gerealiseerd binnen de provincie Fryslân. Binnen deze projecten heeft er voorafgaand aan en ook tijdens de uitvoering op verschillende momenten besluitvorming van zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten plaatsgevonden wat van invloed is geweest op datgene wat er uiteindelijk is gerealiseerd. Als projectmanager ben je verantwoordelijk om hier mee om te gaan en te komen tot realisatie, ondanks mogelijke veranderingen. Dit kan een enorme uitdaging zijn, maar ook een kans. Samen met de projectorganisatie, en in het bijzonder de secretaris als de rechterhand van de projectmanager is hier op een bepaalde manier invulling aan gegeven.

Het doel van het onderzoek is om erachter te komen op welke wijze jij als projectmanager in deze dynamiek met besluitvorming vanuit Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten het project hebt beheerst en aangestuurd. Mogelijk leidt dit uiteindelijk tot een soort strategie of aanpak waarop dit specifiek bij infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân van toepassing is en waar andere organisaties mogelijk iets aan kunnen hebben. Dit wordt gedaan aan de hand van twee casussen, namelijk N381 Drachten-Drentse grens en De Centrale As. Er vinden interviews plaats met de programmamanager, projectmanagers en secretarissen.

Ter voorbereiding heb ik al een dossieranalyse gedaan en alle besluitvormingsmomenten, voor zover ik kon achterhalen, van Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten voor N381 Drachten-Drentse grens/De Centrale As verzameld, doorgenomen en op een tijdlijn gezet. Dit om een beeld te krijgen van wat er allemaal is gebeurd. Dit gaat in totaal om ongeveer 65 momenten.

Bedankt dat je wil meewerken. Heb je er bezwaar tegen dat ik het interview opneem?

Alles wat tijdens dit interview besproken wordt, zal ik verwerken op basis van de rollen die de geïnterviewden hebben ten opzichte van de betreffende casussen. Hierdoor is niet direct te herleiden wie de geïnterviewden zijn.

Het interview zal uit een aantal stappen bestaan, namelijk:

1. Het maken van een persoonlijke tijdlijn van de belangrijkste besluitvormingsmomenten voor jou als projectmanager
2. Vergelijking en mogelijke aanpassing van de persoonlijke tijdlijn op basis van de tijdlijn als resultaat van de dossieranalyse
3. Achterhalen of sprake is van invloed van de besluitvormingsmomenten uit de persoonlijke tijdlijn op de tien beheersaspecten van Fröhlich's (2014).
4. Tot slot gaan we in gesprek over de geselecteerde belangrijkste momenten om te achterhalen jij als projectmanager gereageerd en geanticipeerd hebt

Vragen

Kunt u zich voorstellen, aangeven wat uw functie is en in welke periode u deze rol heeft ingevuld?

Bij het doorlopen van de hierboven genoemde stappen worden een aantal vragen beantwoord, namelijk:

Vraag 1: Wat zijn volgens jou de belangrijkste besluitmomenten in het proces geweest voor het project en kun je die op een tijdlijn intekenen? (Hiervoor krijgt geïnterviewde vooraf het eerste en laatste besluit als basis)

Vraag 2: Missen er op basis van het overzicht vanuit de dossieranalyse ten opzichte van jouw overzicht belangrijke besluitvormingsmomenten?

Vraag 3: Missen er op basis van de verzamelde besluitvormingsstukken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten uit de dossieranalyse belangrijke besluiten in de getekende tijdlijn? Welke besluiten zouden moeten worden toegevoegd?

Vraag 4: Is er sprake van een bepaalde mate van impact van een besluit op de tien beheersaspecten van Fröhlichs (2014) bij projectmanagement voor het project? (Beantwoorden met ja of nee)

Beheersaspect	Besluit 1	Besluit 2	Etc.
Scope	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Informatie en communicatie	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Kwaliteit	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Tijd	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Capaciteit	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Sociale dynamiek	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Organisatie (governance)	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Stakeholders	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Risico	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Geld (budget)	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee

Vraag 5: Waar greep het genomen besluit op in?

Vraag 6: Op welke manier is er door jou als projectmanager gereageerd en geanticipeerd op het besluit?

Vraag 7: Vind je, na alles doorlopen te hebben, dat de belangrijkste besluiten nog steeds het meest bepalend zijn of hebben we besluiten niet meegenomen die toch wel meegenomen hadden moeten worden? Zo ja, welke en waarom? (Vervolgens stilstaan bij vraag 3, 4 en 5)

Afronding interview

Dit waren alle vragen. Heb jij nog toevoegingen of opmerkingen? Dan rond ik bij deze het interview af. Hartelijk dank dat je wilde meewerken en voor je tijd. Wil je uiteindelijk ook mijn scriptie ontvangen op het moment dat deze definitief is afgerond?

BIJLAGE D – Interviewopzet secretarissen

Introductie

Dit onderzoek gaat over besluitvormingsprocessen binnen bestuurlijke organisaties, specifiek gericht op infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân. In de afgelopen 15 jaar zijn meerdere grote infrastructuurprojecten gerealiseerd binnen de provincie Fryslân. Binnen deze projecten heeft er voorafgaand aan en ook tijdens de uitvoering op verschillende momenten besluitvorming van zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten plaatsgevonden wat van invloed is geweest op datgene wat er uiteindelijk is gerealiseerd. Als secretaris heb je ervaren hoe de projectmanager als verantwoordelijke hier mee om is gegaan en is gekomen tot realisatie, ondanks mogelijke veranderingen. Dit kan een enorme uitdaging zijn, maar ook een kans. Samen met de projectorganisatie, en in het bijzonder jou als secretaris, is hier op een bepaalde manier invulling aan gegeven.

Het doel van het onderzoek is om erachter te komen op welke wijze de projectmanager in deze dynamiek met besluitvorming vanuit Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten het project hebt beheerst en aangestuurd. Mogelijk leidt dit uiteindelijk tot een soort strategie of aanpak waarop dit specifiek bij infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân van toepassing is en waar andere organisaties mogelijk iets aan kunnen hebben. Dit wordt gedaan aan de hand van twee casussen, namelijk N381 Drachten-Drentse grens en De Centrale As. Er vinden interviews plaats met de programmamanager, projectmanagers en secretarissen.

Ter voorbereiding heb ik al een dossieranalyse gedaan en alle besluitvormingsmomenten, voor zover ik kon achterhalen, van Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten voor N381 Drachten-Drentse grens/De Centrale As verzameld, doorgenomen en op een tijdlijn gezet. Dit om een beeld te krijgen van wat er allemaal is gebeurd. Dit gaat in totaal om ongeveer 65 momenten.

Bedankt dat je wil meewerken. Heb je er bezwaar tegen dat ik het interview opneem?

Alles wat tijdens dit interview besproken wordt, zal ik verwerken op basis van de rollen die de geïnterviewden hebben ten opzichte van de betreffende casussen. Hierdoor is niet direct te herleiden wie de geïnterviewden zijn.

Het interview zal uit een aantal stappen bestaan, namelijk:

1. Het maken van een persoonlijke tijdlijn van de belangrijkste besluitvormingsmomenten voor jou als projectmanager
2. Vergelijking en mogelijke aanpassing van de persoonlijke tijdlijn op basis van de tijdlijn als resultaat van de dossieranalyse
3. Vergelijking en mogelijke aanpassing van de persoonlijke tijdlijn op basis van de tijdlijn van de projectmanager
4. Achterhalen of sprake is van invloed van de besluitvormingsmomenten uit de persoonlijke tijdlijn op de tien beheersaspecten van Fröhlich (2014)
5. Tot slot gaan we in gesprek over de geselecteerde belangrijkste momenten om te achterhalen hoe de projectmanager gereageerd en geanticipeerd hebt

Vragen

Bij het doorlopen van de hierboven genoemde stappen worden een aantal vragen beantwoord, namelijk:

Vraag 1: Wat zijn volgens jou de belangrijkste besluitmomenten in het proces geweest voor het project en kun je die op een tijdlijn intekenen? (hiervoor krijgt geïnterviewde vooraf het eerste en laatste besluit als basis)

Vraag 2: Missen er op basis van het overzicht vanuit de dossieranalyse ten opzichte van jouw overzicht belangrijke besluitvormingsmomenten?

Vraag 3: Missen er op basis van de verzamelde besluitvormingsstukken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten uit de dossieranalyse belangrijke besluiten in de getekende tijdlijn? Welke besluiten zouden moeten worden toegevoegd?

Vraag 4: Missen er op basis van de tijdlijn van de projectmanager ten opzichte van jouw overzicht belangrijke besluitvormingsmomenten?

Vraag 5: Is er sprake van een bepaalde mate van impact van een besluit op de tien beheersaspecten van Fröhlich's (2014) bij projectmanagement voor het project? (beantwoorden met ja of nee)

Beheersaspect	Besluit 1	Besluit 2	Etc.
Scope	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Informatie en communicatie	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Kwaliteit	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Tijd	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Capaciteit	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Sociale dynamiek	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Organisatie (governance)	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Stakeholders	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Risico	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee
Geld (budget)	Ja/nee	Ja/nee	Ja/nee

Vraag 6: Waar greep het genomen besluit op in?

Vraag 7: Op welke manier is er door jou als projectmanager gereageerd en geanticipeerd op het besluit?

Vraag 8: Vind je, na alles doorlopen te hebben, dat de belangrijkste besluiten nog steeds het meest bepalend zijn of hebben we besluiten niet meegenomen die toch wel meegenomen hadden moeten worden? Zo ja, welke en waarom? (vervolgens stilstaan bij vraag 3, 4 en 5)

Afronding interview

Dit waren alle vragen. Heb jij nog toevoegingen of opmerkingen? Dan rond ik bij deze het interview af. Hartelijk dank dat je wilde meewerken en voor je tijd. Wil je uiteindelijk ook mijn scriptie ontvangen op het moment dat deze definitief is afgerond?

BIJLAGE E – Interviewopzet programmamanager

Introductie

Dit onderzoek gaat over besluitvormingsprocessen binnen bestuurlijke organisaties, specifiek gericht op infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân. In de afgelopen 15 jaar zijn meerdere grote infrastructuurprojecten gerealiseerd binnen de provincie Fryslân. Binnen deze projecten heeft er voorafgaand aan en ook tijdens de uitvoering op verschillende momenten besluitvorming van zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten plaatsgevonden wat van invloed is geweest op datgene wat er uiteindelijk is gerealiseerd. De projectmanager is verantwoordelijk om hier mee om te gaan en te komen tot realisatie, ondanks mogelijke veranderingen. Dit kan een enorme uitdaging zijn, maar ook een kans. Samen met de projectorganisatie, en in het bijzonder de secretaris als de rechterhand van de projectmanager, is hier op een bepaalde manier invulling aan gegeven.

Het doel van het onderzoek is om erachter te komen op welke wijze jij als projectmanager in deze dynamiek met besluitvorming vanuit Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten het project hebt beheerst en aangestuurd. Mogelijk leidt dit uiteindelijk tot een soort strategie of aanpak waarop dit specifiek bij infrastructuurprojecten binnen de provincie Fryslân van toepassing is en waar andere organisaties mogelijk iets aan kunnen hebben. Dit wordt gedaan aan de hand van twee casussen, namelijk N381 Drachten-Drentse grens en De Centrale As. Er vinden interviews plaats met de programmamanager, projectmanagers en secretarissen.

Ter voorbereiding heb ik al een dossieranalyse gedaan en alle besluitvormingsmomenten, voor zover ik kon achterhalen, van Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten voor N381 Drachten-Drentse grens en De Centrale As verzameld, doorgenomen en op een tijdlijn gezet. Dit om een beeld te krijgen van wat er allemaal is gebeurd. Dit gaat in totaal per project om ongeveer 65 momenten.

Daarnaast hebben er interviews plaatsgevonden met de projectmanagers en secretarissen van de projecten. De resultaten van deze interviews zijn geanalyseerd en hebben geleid tot een aantal overeenkomsten en verschillen tussen beide projectmanagers.

Bedankt dat je wil meewerken. Heb je er bezwaar tegen dat ik het interview opneem?

Alles wat tijdens dit interview besproken wordt, zal ik verwerken op basis van de rollen die de geïnterviewden hebben ten opzichte van de betreffende casussen. Hierdoor is niet direct te herleiden wie de geïnterviewden zijn.

Het interview zal uit een aantal stappen bestaan, namelijk:

1. Het bespreken van de dossieranalyse
2. Het bespreken van de aanpak van de interviews met de projectmanagers en secretarissen
3. Het bespreken van de overeenkomsten en verschillen tussen de beide projectmanagers

Vragen

Bij het doorlopen van de hierboven genoemde stappen worden een aantal vragen beantwoord, namelijk:

Vraag 1: Wat zijn volgens jou per project de belangrijkste uitdagingen geweest voor de projectmanagers?

Vraag 2: herken je je in de resultaten van de diepte-interviews met de projectmanagers en secretarissen?

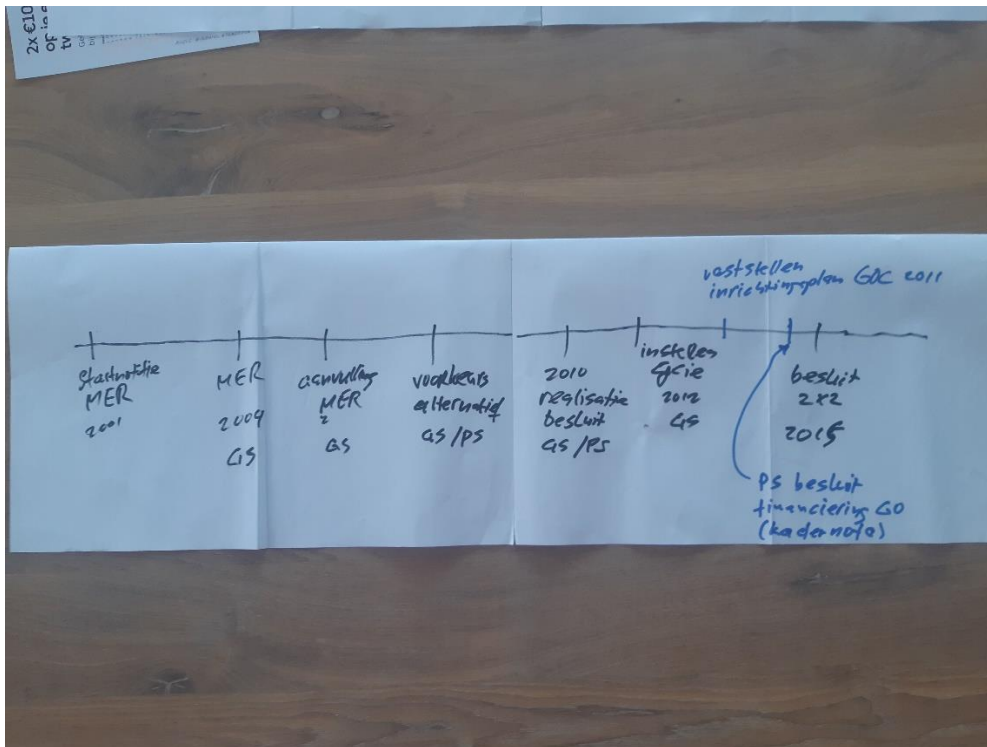
Vraag 3: Kun je een verklaring geven voor de overeenkomsten tussen de projectmanagers?

Vraag 4: Kun je een verklaring geven voor de verschillen tussen de projectmanagers?

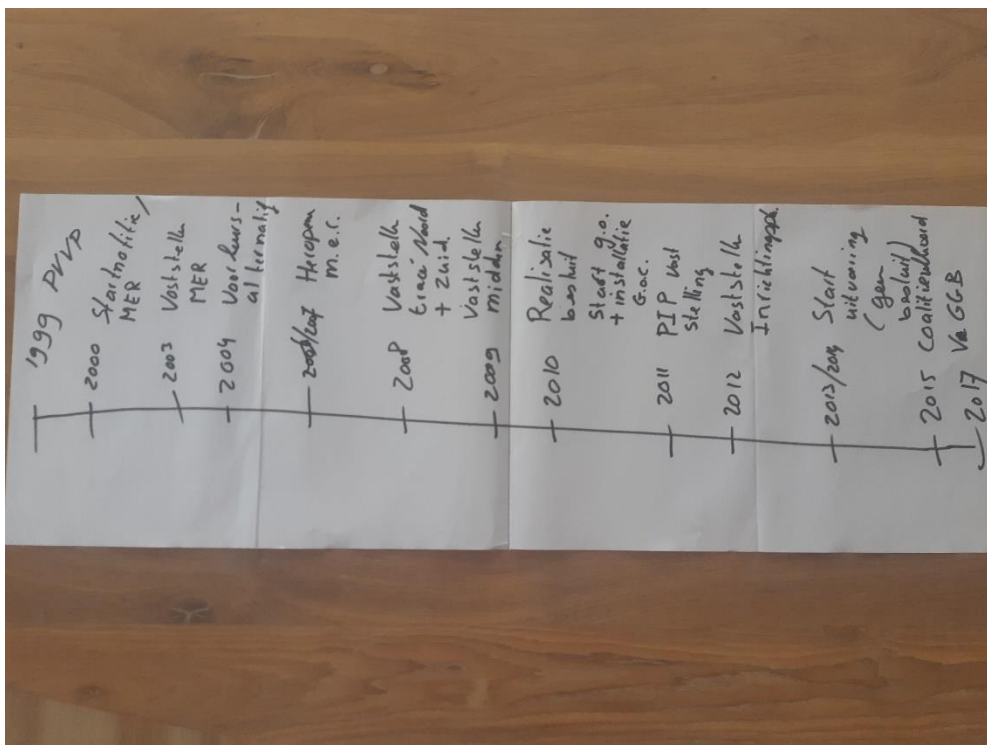
Afronding interview

Dit waren alle vragen. Heb jij nog toevoegingen of opmerkingen? Dan rond ik bij deze het interview af. Hartelijk dank dat je wilde meewerken en voor je tijd. Wil je uiteindelijk ook mijn scriptie ontvangen op het moment dat deze definitief is afgerond?

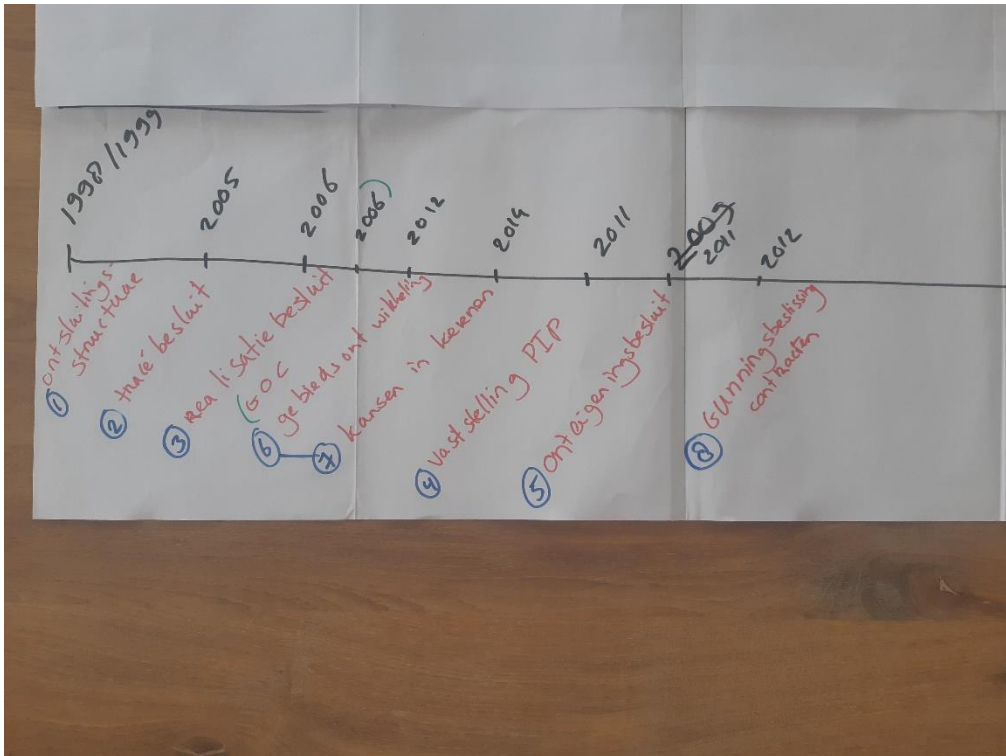
BIJLAGE F – Persoonlijke tijdlijnen geïnterviewden



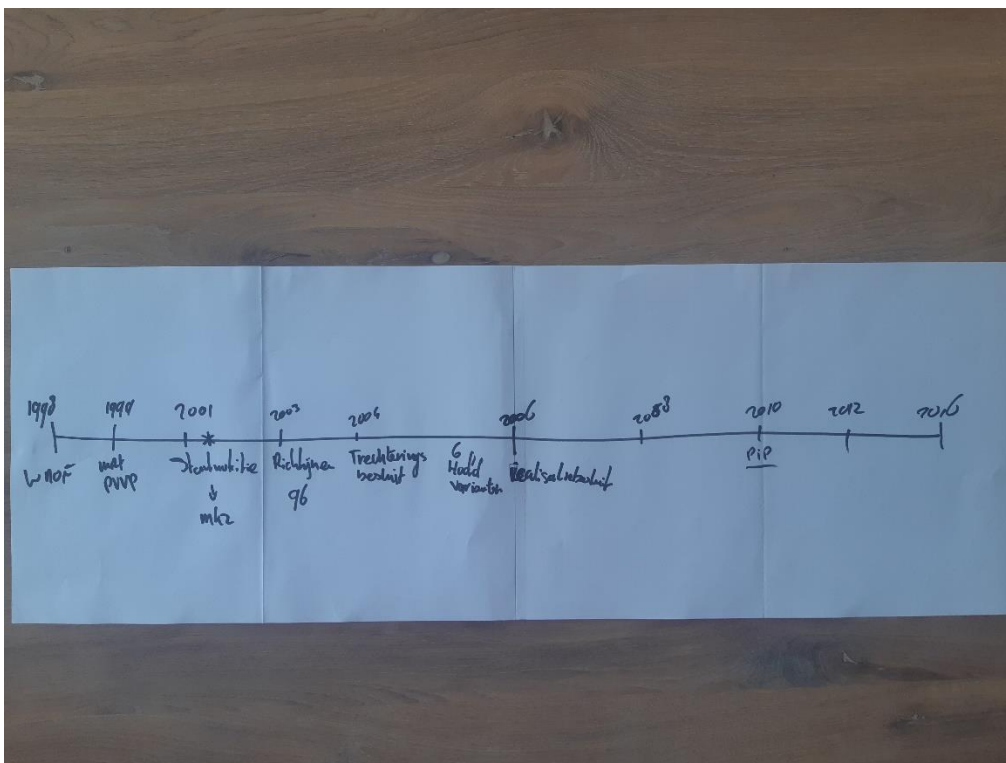
Persoonlijke tijdlijn van I-1, geïnterviewde projectmanager van het project de N381 Drachten – Drentse grens.



Persoonlijke tijdlijn van I-2, geïnterviewde secretaris van het project de N381 Drachten – Drentse grens.



Persoonlijke tijdlijn van I-3, geïnterviewde projectmanager van het project De Centrale As.



Persoonlijke tijdlijn van I-4, geïnterviewde secretaris van het project De Centrale As.