



rijksuniversiteit
 groningen


 oranjewoud

WEG INFRA STRUCTUUR

EEN PROGRAMMATISCHE
BENADERING VAN
WEGINFRASTRUCTUUR

STUDIE NAAR DE BETEKENIS VAN RUIMTELIJKE
PROGRAMMA'S VOOR DE INPASSING
VAN WEGINFRASTRUCTUURPROJECTEN

Revisie R01
Definitief
29 oktober 2009

Auteur
M.S. Wiessenberg

Opleidingsbegeleider
Dr. F. Niekerk
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Bedrijfsbegeleider
Drs. J. Zegwaard
Ingenieursbureau Oranjewoud

EEN PROGRAMMATISCHE
BENADERING VAN
WEGINFRASTRUCTUUR

STUDIE NAAR DE BETEKENIS VAN RUIMTELIJKE
PROGRAMMA'S VOOR DE INPASSING
VAN WEGINFRASTRUCTUURPROJECTEN

Een woord vooraf

Het afronden van de Masterstudie Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen, met als afsluiting de voor u liggende masterthesis, is een leerzame maar soms ook lastige leerschool. Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het schrijven van de thesis en het omgaan met kritiek zijn aspecten waarvan ik, gedurende de vijf maanden die nodig waren voor het afronden van mijn afstuderen, veel heb geleerd. Deze masterthesis is dan ook niet meer dan een afsluiting van een innoverende en leerzame fase in mijn leerproces. Het is een product die het startpunt vormt voor de vele leermomenten die nog mogen komen.

Het is echter ook een product waaraan velen een bijdrage hebben geleverd. De personen die hebben bijgedragen aan het tot stand komen van het onderzoek, maar ook de voor u liggende rapportage, wil ik hier graag bedanken. Ten eerste mijn afstudeerbegeleider J. Zegwaard die mij gedurende mijn afstudeerperiode bij ingenieursbureau Oranjewoud intensief maar zeker ook stimulerend heeft begeleid en mij de gelegenheid heeft gegeven mijn eigen weg te vinden. Evenals F. Niekerk die mij vanuit de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen tijdens mijn afstuderen heeft bijgestaan. Maar natuurlijk niet te vergeten T.J. Albronda, die mij met zijn deskundigheid terzijde heeft gestaan, H. Deelstra en T. Busscher voor de conceptuele verrijking die zij hebben geleverd alsmede K. Schipperheijn voor zijn verhelderende en aanvullende bijdragen.

Mijn afstudeerperiode was een periode waarin ik niet alleen bij Oranjewoud bezig was aan het voltooien van mijn masterthesis. Het werk ging veelal onbewust mee naar huis. Daarom wil ik hier ook graag van de gelegenheid gebruik maken om mijn ouders en broer te bedanken voor hun ondersteuning. Als laatste, maar zeker niet als minste, natuurlijk mijn liefhebbende vriendin, Merlin want zonder haar steun en toeverlaat was ik helemaal nergens gekomen.

Mark Wiessenberg
Hatterem, oktober 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	8
-------------------	---

Deel I: Inleiding

1. Het management van een infrastructuurproject.....	12
1.1 De centrale as: de illustratie van een opgave.....	12
1.2 Het management van infrastructuurprojecten een uiterst complexe opgave.....	14
1.3 Programma(management) als oplossing.....	15
1.4 Vragen die ten grondslag liggen aan het onderzoek	16
1.5 Opzet en positionering van deze studie	17
1.6 Leeswijzer	17

Deel II: Theoretisch Kader

2. Ontwikkelingen ten aanzien van de planning van weginfrastructuur	20
2.1 Proces, object en actor dimensie als basis voor planning	20
2.2 Van enkelvoudig- naar meervoudigheid.....	21
2.2.1 <i>Sectoraal en enkelvoudig</i>	21
2.2.2 <i>De beperkingen van de enkelvoudige benadering worden zichtbaar</i>	22
2.2.3 <i>Een toenemende aandacht voor de relatie tussen infrastructuur en het omliggende gebied</i>	23
2.2.4 <i>Naar een meervoudig perspectief</i>	23
2.2.5 <i>Enkelvoudigheid en meervoudigheid en de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuur</i>	25
2.3 Van een hiërarchisch sturingsperspectief naar netwerken en marktdenken	26
2.3.1 <i>Hiërarchie</i>	26
2.3.2 <i>Netwerken</i>	27
2.3.3 <i>Marktdenken</i>	28
2.3.4 <i>Metagovernance: het ontwikkelen en managen van succesvolle mengvormen van hiërarchie, netwerk en marktdenken</i>	29

2.3.5 <i>De betekenis van ingewikkelde mengvormen voor de planning van infrastructuur</i>	30
2.4 Van een rationeel naar een procesmatig perspectief op de besluitvorming	31
2.4.1 <i>Het rationele en gefaseerde proces als basis voor planning</i> .	31
2.4.2 <i>De beperkingen van het rationele en gefaseerde planningsproces</i>	32
2.4.3 <i>De communicatieve draai in planning</i>	34
2.4.4 <i>Nieuwe invalshoeken voor het combineren van feiten en meningen en de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuur</i>	35
2.5 Veranderende opgaven en de betekenis hiervan voor het management van infrastructuurprojecten	37
3 Programmamanagement als strategie voor het management van meervoudige processen	40
3.1 Projecten en processen als twee uitersten van management.....	40
3.1.1 <i>Projectmanagement</i>	41
3.1.2 <i>Procesmanagement</i>	42
3.1.3 <i>Project- en procesmanagement in een vergelijkend perspectief</i>	43
3.1.4 <i>Beperkingen van de project- en procesbenadering</i>	45
3.2 Programma's als intermediaire strategie.....	48
3.2.1 <i>Van hiërarchische sturing naar horizontale coördinatie</i>	48
3.2.2 <i>Programmamanagement de doelgerichte afstemming van veranderingsinitiatieven</i>	50
3.2.3 <i>Programmamanagement als oplossing voor complexe en projectoverstijgende vraagstukken</i>	52
3.3 De betekenis van de drie dimensies voor de verschillende managementstrategieën	54
3.3.1 <i>Wat als aangrijpingspunt</i>	54
3.3.2 <i>wie als aangrijpingspunt</i>	55
3.3.3 <i>Hoe als aangrijpingspunt</i>	58
3.3.4 <i>Verschillen in het wat, wie en hoe voor de verschillende managementstrategieën</i>	60

3.4	De betekenis van programmamanagement als strategie voor het hanteren van meervoudige vraagstukken	61
4	Een verbinding tussen theorie en praktijk.....	64
4.1	Methoden van onderzoek en de daaraan verbonden activiteiten.....	64
4.1.1	<i>Naar een methodologische verantwoording</i>	64
4.1.2	<i>Opzet van het onderzoek</i>	65
4.2	Casestudies	66
4.2.1	<i>Het selecteren van casestudies uit de regionale praktijk</i>	66
4.2.2	<i>Protocol voor het onderzoek van de casestudies</i>	67
4.2.3	<i>Vooruitblik op de casestudies</i>	68
Deel III: Een beschouwing van de praktijk		
5	Integrale ontwikkeling Delft Schiedam: naar een werkbare inpassing van de Rijksweg A4	70
5.1	Inleiding	70
5.2	De aanleg van zeven kilometer asfalt door Midden Delfland: de A4 een zwaar beladen en bediscussieerd infrastructuurproject	71
5.3	Het programma IODS: naar het creëren van draagvlak voor de inpassing van de A4	76
5.4	Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces	78
5.5	Een beschouwing van inhoud en proces	80
5.6	De betrokkenheid van en onderlinge relaties tussen de actoren in het besluitvormingsproces	82
5.7	De pragmatiek van programmamanagement	84
5.8	Tot besluit	85
6	De Noordas: het sturen van een programmatische opgave bij Rotterdam.....	88
6.1	Inleiding	88
6.2	De doorstart van het project A13/A16	89
6.3	Het programma Noordas: de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied	92

6.4	Een illustratie van enkele belangrijke momenten in het besluitvormingsproces.....	96
6.5	Een beschouwing van inhoud en proces.....	98
6.6	De betrokkenheid van en onderlinge relaties tussen de actoren in het besluitvormingsproces	99
6.7	De pragmatiek van programmamanagement.....	101
6.8	Tot besluit	102

Deel IV: Inzichten in programmamanagement

7	Een vergelijking van de cases	104
7.1	De casestudies vergeleken.....	104
7.2	De identificatie van succesvolle factoren die programmasturing maken	107
7.3	Een verkenning van factoren die de inzet en werking van programmasturing belemmeren	112
8	Conclusie.....	116
8.1	Inleiding	116
8.2	Conclusies uit het onderzoek.....	119
8.3	Aanvullende conclusies uit het onderzoek	121
8.4	Aansluiting op recentelijke wetenschappelijke inzichten	122
8.5	Aanbevelingen voor verder onderzoek.....	123
8.6	Reflectie	124
9	Literaire verantwoording	126

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Lijst van figuren

Figuur 1:	De planning van de Centrale As.....	13	Figuur 12:	Figuur 12: Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces over de Rijksweg A4.....	78
Figuur 2:	De relatie tussen de hoofdstukken in de studie.....	18	Figuur 13:	Figuur 13: Rijksweg A13 en A16, waarvan de aanleg van een nieuwe verbinding tussen beide rijkswegen een alternatief vormt voor de aanleg van de Rijksweg A4.....	88
Figuur 3:	Een planningstheoretische benadering van vraagstukken (De Roo en Schwartz, 2001).....	20	Figuur 14:	Positionering van enkele ruimtelijke projecten uit het Noordas programma (Stadsregio Rotterdam, 2009c)....	93
Figuur 4:	Strategie- en communicatiestijlen passend bij verschillende vormen van governance (op basis van Meuleman, 2007).....	36	Figuur 15:	Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces over de Rijksweg A13/A16.	96
Figuur 5:	Dimensies van planning en uiterste posities op het planningspectrum (op basis van de Roo en Schwartz, 2001).....	37	Figuur 16:	Een vergelijking van beide casestudies.....	105
Figuur 6:	Project- en procesmanagement in een vergelijkend perspectief(gebaseerd op Niekerk en Arts, 2008).....	44	Figuur 17:	Gebiedsontwikkeling als de som van de afzonderlijke projecten, het programma en de beleidsurgentie gedeeld door de beleidsconstructen (Teisman, 2009).....	123
Figuur 7:	Afname van de variabelen tijdens het planningsproces (Kor en Wijnen, 2007).....	46			
Figuur 8:	Programma's top-down of bottom-up (Wijnen, 1994)...	51			
Figuur 9:	Accentverschillen per aangrijpingspunt van management (op basis van Esselbrugge, 2003).....	60			
Figuur 10:	Rijksweg A4, waarvan het gedeelte tussen Delft en Schiedam een van de ontbrekende schakels vormt.....	70			
Figuur 11:	Een illustratie van de zes projecten uit het IODS-kwaliteitsprogramma (SIODS, 2001).....	77			

Samenvatting

In Nederland is, als gevolg van het uitblijven van grote investeringen in infrastructuur in de afgelopen decennia, er dringend behoefte aan de aanleg van nieuwe wegen om in de mobiliteit te voorzien. Ondanks dat groot belang wordt gehecht aan het realiseren van nieuwe en het uitbreiden van reeds bestaande weginfrastructuurverbindingen loopt de planvorming voor de aanleg van die wegen vast. Bij een nadere aanschouwing van de problematiek blijkt dat niet vreemd. Daar waar eerder veel initiatieven vanuit één specifieke discipline konden worden opgepakt, staat tegenwoordig juist de wisselwerking tussen de verschillende disciplines centraal. Infrastructuur wordt daarbij steeds vaker meegenomen als onderdeel van grootschalige gebiedsontwikkelingen. De toenemende integraliteit betekent ook dat steeds meer ruimtelijke opgaven op een hoger besluitvormingsniveau worden opgepakt. Nieuwe samenwerkingsvormen tussen gemeenten, stadsgewesten, regio's en provincies met het rijk zijn hiervan het resultaat. Dit stelt nieuwe eisen aan de wijze waarop vraagstukken worden aangepakt. Voor het management van dergelijke vraagstukken betekent dit dat er tussentijds geschakeld moet worden tussen de verschillende schaalniveaus. Een logisch gevolg hiervan is dat het relevante netwerk en de inrichting van de besluitvorming wordt gekenmerkt door een meer diffuus karakter. De voorgenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de toch al ingewikkelde problematiek de afgelopen jaren aanzienlijk complexer is geworden.

De toegenomen complexiteit van de hedendaagse infrastructurele planningsopgave heeft ertoe geleid dat de gangbare manieren van het aanpakken van complexe vraagstukken, op basis van project- en procesmanagement, in de praktijk veelal tekort schieten. Recentelijk

bestaat dan ook een toegenomen interesse voor besluitvorming op een hoger (programma)niveau dan het projectniveau, om als zodanig flexibeler om te kunnen gaan met complexe vraagstukken. Programmamanagement kan qua complexiteit en dynamiek worden beschouwd als een intermediaire strategie tussen project- en procesmanagement. Daarmee lijkt programmamanagement de meerwaarde van de project- en procesmanagementmethoden te combineren en als managementstrategie te hanteren bij het doelgericht sturen van complexe en projectoverstijgende vraagstukken.

De verschuiving van een projectmatige naar een meer programmatische aanpak voor de planning infrastructuur leidt daarbij tot de vraag op welke wijze deze programmatische aanpak mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de planning van infrastructuur. Het doel van de studie betreft daarbij het verkennen van de kansen dan wel belemmeringen die een programmatische benadering voor de planning van weginfrastructuur biedt. Centraal in de studie staat de vraag:

Op welke wijze biedt een programmatische benadering mogelijkheden om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten?

In de praktijk is er echter nog slechts beperkte kennis over programma-management als strategie om projectoverstijgende vraagstukken te hanteren. In de studie is daarom getracht een intentioneel begrip te krijgen over de wijze waarop een programmatische benaderingen mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten. Binnen de studie is gekeken naar de betekenis van programmamanagement in een tweetal casestudies. Allereerst is de

betekenis van het programma 'Integrale ontwikkeling Delft – Schiedam' onderzocht in een zoektocht naar een werkbare inpassing van een Rijksweg A4 door Midden Delfland. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de betekenis van het programma 'Integrale ontwikkeling van de Noordas' voor transformatie van een gebied ten Noorden van Rotterdam, waarin de planning van de Rijksweg A13/A16 een prominente rol speelt. Daarbij is de betekenis van het programma voor de planning van het infrastructuurproject belicht vanuit twee tegenovergestelde perspectieven, respectievelijk het perspectief van de projectleider en dat van de programmacoördinator c.q. -manager. Op basis van een constructie van beide perspectieven is een analyse gemaakt van de betekenis hiervan voor de inhoud, de actorstructuur en het proces als aan alle planningsvraagstukken ten grondslag liggende componenten. Dit maakte het mogelijk de kansen en belemmeringen te identificeren ten aanzien van de planning van infrastructuur en de gekozen programma-aanpak.

Voortkomend uit de casestudies zijn een negental succesvolle factoren geïdentificeerd die programmasturing mogelijk maken. Allereerst bleek urgentie in zowel het A4 als het A13/A16 project de drijfveer om door te zetten. Het A4 project werd immers al ruim vijftig jaar gekenmerkt door 'haast' en de mogelijke aanleg van de A13/A16 zou de bereikbaarheid van het zuidelijk deel van de Randstad aanzienlijk kunnen verbeteren. In beide gevallen hielp bestuurlijke inspanning om ontstane impasses te doorbreken. Ex-gedeputeerde Norder bracht de betrokkenen voor het A4 project weer op één lijn, zodat het project doorgang kon vinden. Bij de planning van de A13/A16 werd deze taak vervuld door enkele bestuurders van de Provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam en de gemeente Lansingerland. Een gemeenschappelijke probleemformulering en samenwerking bleken daarbij noodzakelijk om

doelgericht resultaten te bereiken. Voor de A4 kwam deze samenwerking pas tot stand nadat Rijkswaterstaat de eigen probleemstelling had laten varen en nadrukkelijk andere partijen betrok bij een nieuwe formulering hiervan. In geval van de A13/A16 kwam deze gemeenschappelijke probleemformulering daarentegen voort uit de gedachte dat de aanleg van de nieuwe rijksweg de ruimtelijke kwaliteit van het gebied sterk zou doen verminderen. Met name ten aanzien van de A13/A16 was het probleem duidelijk en kon de aansturing gericht plaatsvinden. Zonder coördinatie en afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten binnen het gebied zou de ruimtelijke kwaliteit zonder meer verslechteren als gevolg van de aanleg van de verbinding tussen de rijkswegen A13 en A16, zo was de gedachte. De besluitvorming vindt zowel voor het programma IODS als de Noordas plaats op een hoger gelegen niveau dan het projectniveau, waarmee gerichte aansturing van het programma mogelijk wordt. Daarbij werd de sturing van het programma in beide situaties helder weggelegd bij de impasse doorbrekende partij. Voor het programma IODS kwam deze als zodanig te liggen bij de provincie Zuid-Holland en ten aanzien van de Noordas werd besloten de coördinatie onder verantwoordelijkheid van de Stadsregio Rotterdam te laten vallen. Voor zowel het IODS als het Noordas programma vervullen gedreven professionals verbindende schakels in het netwerk. Met name bij de aansturing van de Noordas bleek de programmacoördinator een sterke verbinding te vormen tussen zowel de interne als de externe relaties ten aanzien van het programma. Daarbij werd ten aanzien van de inspanningen voor de Noordas sterk rekening gehouden met de verantwoordelijkheden die elders zijn belegd. De verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke ruimtelijke projecten is dan ook ondergebracht bij de betreffende lijnorganisaties, waarmee het programma zich enkel richt op de coördinatie hiertussen. Binnen met name het IODS programma vormt het verkrijgen en behouden van draagvlak een essentieel onderdeel van het management. Indien het

draagvlak voor de door Norder gevonden inpassing van de Rijksweg zou wegvallen is de situatie immers weer terug bij af. Ten aanzien van IODS is eveneens duidelijk zichtbaar dat er een evenwicht tussen openheid en geslotenheid nodig is. Geslotenheid heeft over de jaren heen geïllustreerd geen oplossing te bieden voor het probleem. Bij een open benadering bleek dit wel mogelijk te zijn. Gevoelige politieke besluiten kunnen echter niet in absolute openheid worden genomen, geslotenheid is ten aanzien van dit soort besluiten nodig om voortgang te bereiken.

Daarnaast zijn binnen de casestudies een viertal factoren gevonden die de inzet en werking van programmasturing belemmeren. Ten eerste is, zeker ten aanzien van het planningsproces van de Rijksweg A4 gebleken dat, bestuursovergangen het doorzetten van programmatische activiteiten drukken. Een ander belangrijke constatering is dat het programma zo goed is als de uitwerking van de afzonderlijke projecten. Bijvoorbeeld in geval van de Noordas zijn de verschillende ruimtelijke projecten zo sterk afhankelijk van de eventuele aanleg van de A13/A16 dat zonder de realisatie hiervan een belangrijke pijler onder het programma wegvalt en bepaalde ontwikkelingen hiermee onmogelijk worden. Verder is gebleken dat een onevenwichtige balans tussen gezamenlijke inspanning en het tonen van zichtbare resultaten de programmadoelen in gevaar brengt. Met name bij het Noordas programma is te duidelijk zichtbaar dat bij tussentijdse communicatie over de bereikte resultaten de gedachte blijft dat een gezamenlijke inspanning en afstemming van de verschillende ruimtelijke projecten meerwaarde oplevert. Tot slot kan worden gesteld dat stugge governance principes botsen met de uitgangspunten van programmasturing. Zeker bij de besluitvorming over de Rijksweg A4 blijkt dat wanneer Rijkswaterstaat de uitgangsprincipes van netwerksturing combineert met die van het hiërarchie en marktdenken het project vorderingen begint te maken.

Met betrekking tot een beantwoording van de gestelde hoofdvraag kunnen op basis van de casestudies een drietal conclusies worden getrokken. Ten eerste blijken programma's de voordelen te benutten die voortkomen uit het in een breder perspectief plaatsen van de verschillende daarvan deelsluitmakende projecten. Daarbij is het mogelijk te redeneren vanuit een meeromvattende strategie, waarin meervoudigheid wordt aangewend om verandering mogelijk te maken. Programmasturing maakt het mogelijk de voordelen te benutten die een betere organisatie van projecten en daaraan gerelateerde activiteiten met zich mee brengen. De coördinatie van meerdere projecten biedt daarbij mogelijkheden om doelen na te streven die bij een afzonderlijke behandeling van de verschillende projecten niet mogelijk zouden zijn geweest. Ten tweede maken programma's om op een hoger besluitvormingsniveau om te gaan met complexe en het projectniveau overstijgende vraagstukken. Met name wanneer binnen ruimtelijke programma's bestuurlijke rugdekking, commitment aan de top van de organisatie en gedreven professionals in de uitvoering aanwezig zijn lijken ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen te kunnen worden ondervangen. Dergelijke vitale coalities maken het mogelijk infrastructuurprojecten door te zetten daar waar dergelijke projecten eerder op basis van een projectmatige aanpak vastliepen. Tot slot maakt de toepassing van programmatische vormen van sturing het mogelijk om flexibel om te gaan met vaststaande ontwikkelingen in een complex maatschappelijk en bestuurlijk speelveld. Dit maakt het mogelijk om zowel inhoudelijke en procesmatige elementen te combineren om als zodanig voordeel te behalen. Deze voordelen dienen daarbij voornamelijk te worden gezocht in de combinatie van verschillende actorbelangen, waarbij de projecten worden gehanteerd als onderhandelbare eenheden.



WEG INFRA STRUCTUUR

DEEL I

INLEIDING

1. Het management van een infrastructuurproject

1.1 De centrale as: de illustratie van een opgave¹

Het tracé van de N356 tussen Dokkum en Nijega, oftewel "De centrale as" vormt een belangrijke regionale verbindingsas voor Friesland. De Noord-Friese Centrale As dient de kernen in noordoost Friesland te verlossen van doorgaand verkeer, dat in de huidige situatie door het fijnmazige wegennet tot lokale knelpunten zorgt. De geplande aanleg van de verbinding lijkt in eerste oogopslag een ongecompliceerde opgave omdat de verbinding door open gebied voert. Maar zoals de Zeeuw terecht stelt "[...] bij daadwerkelijke inpassing blijken zoveel verschillende aspecten en belangen een rol te spelen, dat het vinden van een bevredigende invoeging van de doorgaande infrastructuur in de lokale omgevingen een waar maatschappelijk kunststuk wordt" (De Zeeuw, 2008, p. 50).

Op basis van een betere kijk op de geplande aanleg van de Noord-Friese Centrale As kan al snel worden geconcludeerd dat het project helemaal niet zo eenvoudig is als het in eerste instantie lijkt te zijn. Bij een nadere beschouwing van het planningsproces lijkt de aanleiding om de Centrale As te realiseren een denkproces te zijn dat al veel langer gaande is en zijn oorsprong lijkt te kennen in de jaren '80 in een visie van Rijkswaterstaat. Een van de varianten die binnen de nota destijds naar voren is gekomen is de zogenoemde "spreidingsvariant", welke uitging van een oost-west verbinding tussen Leeuwarden en Groningen alsmede een Zuidelijke vertakking hiervan. Met de aanleg van de N361 als onderdeel van deze

visie, ontstaan in 1993 plannen om een verdere uitwerking te geven aan de invulling van de visie. Daarbij ontstaan binnen de provincie Fryslân gedachten om de N356 (tussen Dokkum en Nijega) te positioneren als belangrijke ontsluitingsweg in zuidelijke richting².

De N356 vormt daarmee een aanvulling op het reeds aanwezige rijkswegennet in Friesland, bestaande uit de A6, A7, A32 en N31. De noodzaak om tot aanpassing van de N356 over te gaan wordt, als gevolg van de relatief hoge verkeersbelasting en de knelpunten die ontstaan binnen de Friese kernen Dokkum, Damwoude, Veenwouden en Burgum, in toenemende mate zichtbaar. In het in 1995 vigerende Provinciaal Verkeers en Vervoersplan wordt de noodzaak om tot aanpassing van de N356 over te gaan benadrukt. Gesteld wordt dat de uitwerking echter niet op macro-maatschappelijk niveau dient te worden benaderd. Hiermee lijkt noodzaak om tot aanpassing van de N356 tussen Dokkum en Nijega alsmede de wenselijkheid van een landschappelijke inpassing hiervan een gegeven. In verband met de potentie die de Centrale As heeft voor regionale ontwikkeling wordt in samenspraak met de gemeenten gedacht over de ruimtelijke positionering van het nieuwe tracé.

Jaar	Activiteit
1980	Eerste gedachten over de N356
1993	Voornemen aanleg Centrale As door provincie
1995	Uitwerking nut- en noodzaak in PVVP
1998	Onderzoek varianten o.b.v. zoekgebieden
2001	Startnotie
2003	Tracé/M.E.R-studie
2005	Vaststellen voorkeurstracé
2006	Definitieve tracékeuze door GS
2007	Gebiedsontwikkelingscommissie

Figuur 1: De planning van de Centrale As.

In 2001 worden in de Startnotitie door de Provincie Fryslân verschillende mogelijkheden gepresenteerd, die zijn verdeeld over drie zoekgebieden (noord, midden en zuid) en al dan niet in combinatie kunnen worden toegepast, voor het opwaarderen van de weg tussen Dokkum en Nijega (provincie Friesland, 2001). Als gevolg van de inbreng van belangengroepen en bewoners worden in eerste instantie 90 alternatieven herkend. Door middel van een trechteringsproces, waarbij alle betrokken partijen inspraak hebben, worden de oplossingsmogelijkheden teruggebracht tot 6 hoofdalternatieven.

Als in 2003 de provinciale staten van Fryslân de richtlijnen van de tracé/m.e.r.-studie Centrale As Noordoost Fryslân vaststelt, gaat de tracé/m.e.r.-studie officieel van start. Op basis van de resultaten van deze studie geeft het College van Gedeputeerde Staten in 2005 in de nota "Vooruit met het voorkeurstracé" aan een bestuurlijke voorkeur te hebben voor het tracé voor de aanleg van een dubbelbaanse verbinding³. Op basis van een tiental informatieavonden wordt gekomen tot een zestiental wijzigingen op het voorkeurstracé zoals dit is vastgesteld. Het betreffen

hier in hoofdzaak lokale aanpassingen, die als zodanig zijn meegenomen in het eerste toetsingsadvies. Daarop volgend worden de wijzigingen op het voorkeurstracé, zoals deze uit de inspraak naar voren zijn gekomen, meegenomen in een aanvullende M.E.R.-studie getiteld "Aanvulling op het Milieueffectrapport N356 De Centrale As" (Arcadis, 2006).

Eind 2006 wordt door de Provinciale Staten het realisatiebesluit genomen en daarmee wordt definitief ingestemd met de aanleg van De Centrale As. Met het instemmen om tot realisatie over te gaan ontstaan mogelijkheden om het huidige tracé van de N356 af te waarderen, hetgeen de mogelijkheid biedt de ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden te verbeteren. De opgave krijgt hiermee de status van een integraal ontwikkelingsproject. In 2007 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de provincie Fryslân en de aan de Centrale As gelegen Noord-Friese gemeenten. De samenwerkingsovereenkomst resulteert in een inpassingsplan⁴ en een inrichtingsplan⁵, waarvoor bij de laatstgenoemde de verantwoordelijkheid komt te liggen bij een gebiedsontwikkelingscommissie⁶. Voortkomend uit deze overeenkomst stellen de gemeenteraden van Dongeradeel, Dantumadeel en Tytsjerksteradiel in het begin van het jaar een financiële bijdrage beschikbaar om het tracé te kunnen realiseren. Als gevolg van wenselijkheid om het oude tracé af te waarderen en tegemoet te komen aan de ruimtelijke kwaliteit heeft de opgave hierdoor niet langer enkel betrekking op het inpassen van het wegtracé maar de ontwikkeling van een aanliggend gebied ten grootte van 7000 hectare. Als gevolg hiervan dienen meerdere projecten in samenhang te worden gemanaged, waarbij de voortgang en continuïteit van de Centrale As dient te worden gegarandeerd.

1.2 Het management van infrastructuurprojecten een uiterst complexe opgave

De Centrale as, zoals deze in de voorgaande paragraaf als exemplarisch voorbeeld is belicht, wordt in deze studie gehanteerd als illustratie voor de wijze waarop infrastructuurprojecten zich ontwikkelen. Het project betreft hier niet enkel de aanleg van een nieuwe infrastructuurverbinding maar eveneens de aanleiding om nieuwe ruimtelijke projecten op te starten. De ontwikkelingen ten aanzien van de Centrale As staan echter niet op zichzelf en worden dan ook teruggevonden in tal van infrastructuurprojecten.

Vraagstukken rond de aanleg van weginfrastructuurprojecten verzanden in Nederland niet ongeregeld in langdurige maatschappelijke discussies. Met de planning van infrastructuur blijkt in Nederland een periode van circa 10 jaar gemoeid te zijn, alhoewel doorlooptijden van 20 jaar geen uitzondering zijn (zie o.a. Bruning, 1994; TMC, 2002; WRR, 1994). Verdragingen en afgedwongen aanvullende inrichtingseisen leiden op hun beurt tot forse overschrijdingen van budgetten (RVW, 1998). Het blijkt nu eenmaal geen eenvoudige opgave om oplossingen te vinden die tegemoet komen aan zowel eisen van de ruimtelijk-economische ontwikkeling, als een gedegen landschappelijke inpassing. Met recht sprak Arts in zijn inaugurele rede dan ook van een complexe planningsopgave⁷. Infrastructuurprojecten dienen te voldoen aan toenemende kwaliteitsvereisten, waarbij de lat voor hetgeen wat wordt beschouwd als acceptabel de afgelopen decennia aanzienlijk hoger is gelegd (Sirgy, 1986; Teisman, 1997). Oplossingen die gevonden worden, leiden voor de betrokkenen vaak tot onvrede over de wijze waarop leefbaarheids- en economische aspecten zich tot elkaar verhouden. Waarbij vanuit de perceptie van de critici veelal na afloop het ruimtelijk-economisch belang

prevaleert boven andere belangen, terwijl vanuit maatschappelijk oogpunt de leefomgeving is gediend met een verantwoorde inpassing ervan.

Infrastructurele projecten vragen daarom om een zorgvuldige inpassing in de leefomgeving, waar knelpunten ontstaan ten aanzien conflicterende belangen betreffende het milieu, de sociaal-economische ontwikkeling en de ruimtelijke inrichting. Regelmatig worden dan ook besluiten vernietigd omdat het lastig blijkt om te voldoen aan het wensbeeld van inpassing en aan een veranderlijke (milieu-) regelgeving. De kern van de problematiek is gelegen in het feit dat infrastructurale projecten betrekking hebben op een groter gebied. De aanleg van nieuwe infrastructuurverbindingen wordt dan ook veelvuldig aangegrepen als aanjager om (nieuwe) ontwikkelingen in het omliggende gebied mogelijk te maken. Hiermee verschuift de aard van het vraagstuk van lijn- naar gebiedsopgave.

Gebiedsontwikkelingsprojecten worden gekenmerkt door een grote mate aan complexiteit. Kernpunt van dergelijke gebiedsgerichte ontwikkelingen is dat inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In de praktijk verbindt gebiedsontwikkeling uiteenlopende functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan, planvorming met ruimtelijke investeringen, winstgevende en verlieslatende plandelen alsmede de overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners (De Zeeuw, 2007). Als resultaat hiervan verkeert de overheid ten aanzien van de planning van infrastructuur in een spagaat. Enerzijds moet worden tegemoetkomen aan een toenemende vraag naar kwantitatief en kwalitatief hoogwaardige infrastructuur, waarvan de toch al kostbare realisatie steeds moeizamer en tijdrovender verloopt, maar anderzijds dient daarbij in steeds sterkere mate rekening gehouden te worden met de belangen van steeds meer betrokkenen (WRR, 1994). Resultaat gerichte

interventies in de leefomgeving zijn gewenst, maar daarbij dient de overheid nimmer de bredere samenhang uit het oog te verliezen.

1.3 *Programma(management) als oplossing*

Recentelijk bestaat dan ook een toegenomen interesse voor besluitvorming op een hoger (programma)niveau dan het projectniveau om als zodanig flexibeler om te kunnen gaan met complexe vraagstukken. De toegenomen aandacht voor programmamanagement komt volgens Mieras (2007) voort uit een drietal elementen. Allereerst de toenemende integraliteit waarmee ruimtelijke opgaven van doen hebben. De wisselwerking tussen verschillende disciplines stelt nieuwe eisen aan de wijze waarop vraagstukken worden aangepakt. Ten tweede de nieuwe samenwerkingsvormen tussen verschillende overheidsinstanties, die het gevolg zijn van deze integraliteit, noodzaken daarbij het adequaat schakelen tussen de betreffende schaalniveaus. Tot slot komt programmamanagement voort uit het diffuse karakter van de hedendaagse besluitvorming, die het gevolg is van de twee voorgenoemde elementen. Bij de complexiteit van ruimtelijke opgaven dient recht te worden gedaan aan de onderlinge machtsverhoudingen van de verschillende actoren, met aandacht voor de verdeling van onderlinge bevoegd- en verantwoordelijkheden.

Als gevolg van de combinatie van de drie voorgenoemde trends stelt Mieras (2007) dat de gangbare managementmethoden, als project- en procesmanagement, niet meer toereikend zijn om een antwoord te bieden op maatschappelijke vraagstukken. Projectmanagementmethoden houden dan ook geen rekening met het afstemmen van deze doelen en de veelheid aan (tegenstrijdige) belangen⁸. Voor gericht projectmanagement is het

noodzakelijk dat er overeenstemming bestaat over het te realiseren eindresultaat, zodat naar het resultaat kan worden geconvergeerd. Bij integrale ontwikkeling is zelden sprake van een gedetailleerd ontwerp in een vroeg stadium, met als gevolg dat de planvorming zich uitstrekt over meerdere jaren. Voordat aan adequaat projectmanagement kan worden begonnen, moet het proces van planning en ontwerp op gebiedsniveau zijn afgerond. Het betreft hier veelal een onderhandelingsproces, in een politieke arena, tussen de verschillende overheidsinstanties en tussen de overheid en eventuele private partijen. De opgave om dit lange planvormingsproces en de opgaven hierin te stroomlijnen vraagt een andere managementstrategie aangezien project- en procesmanagement alleen hierbij geen bruikbaar middel zijn gebleken. Met de enigszins beperkte bruikbaarheid van deze twee managementmethoden om dergelijke vraagstukken te hanteren staat momenteel de bruikbaarheid van programmamanagement in het middelpunt van de belangstelling. Deze managementstrategie lijkt een oplossing te bieden voor het hanteren van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken.

Alhoewel (ruimtelijke) programma's recentelijk nog maar zeer beperkt worden teruggevonden in de praktijk zijn de resultaten hiervan echter veelbelovend. Dergelijke programma's zijn doelgericht en bestaan uit meerdere projecten. Het betreffen daarbij projecten die zijn gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid ten behoeve van het versterken van de economische positionering van de diverse regio's en projecten die zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. De programmatische meerwaarde lijkt daarbij voornamelijk voort te komen uit het verbindende, schakelende en verrijkend vermogen van programma's om doelgericht samen te werken (Teisman en Buijs, 2007). Programma's kunnen, door het besteden van meer aandacht aan gezamenlijke kennisontwikkeling, synergie van projecten en interactie met

andere actoren⁹ een bijdrage leveren aan de door Arts (2007) geschetste duurzame planning van wegen.

1.4 Vragen die ten grondslag liggen aan het onderzoek

Inspelend op de recente verschuiving van een projectmatige naar een meer programmatische aanpak voor zowel infrastructuur- als milieubeleid, wordt een studie verricht naar de mogelijkheden om op programma niveau sturing te geven aan de planningopgave om nieuwe wegen aan te leggen. In deze studie wordt de focus gelegd op de recentelijke toepassingen van programmamanagement voor het sturen van ruimtelijke opgaven, waaronder weginfrastructuurprojecten in het bijzonder. Voor de studie wordt voor het verkennen van deze kansen gebruik gemaakt van planningstheoretische en programmatische inzichten ten aanzien van de inpassing van infrastructuurprojecten en de besluitvorming hierover. Het doel van de studie betreft het verkennen van de kansen dan wel belemmeringen die een programmatische benadering voor de planning van weginfrastructuur biedt. Centraal in de studie zal de volgende onderzoeksvraag worden gesteld:

Op welke wijze biedt een programmatische benadering mogelijkheden om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten?

Uit de voorgenoemde onderzoeksvraag worden de volgende subvragen ontleend:

- 1. Welke planologische- en bestuurskundige verschuivingen liggen ten grondslag aan de planning van infrastructuurprojecten?*
- 2. Wat is de betekenis van deze planologische- en bestuurskundige verschuivingen voor het management van infrastructuurprojecten?*
- 3. Welke managementstrategieën zijn te onderscheiden ten aanzien van de planning en besluitvorming over infrastructuurprojecten?*
- 4. Op welke wijze kan programmamanagement worden gepositioneerd binnen deze managementstrategieën?*
- 5. Op welke wijze wordt programmamanagement toegepast voor het aansturen van ruimtelijke opgaven en welke betekenis heeft dit voor de planning van infrastructuur?*
- 6. Welke kansen en belemmeringen zijn te identificeren uit de recente toepassingen van programmamanagement voor de planning van weginfrastructuurprojecten?*

1.5 Opzet en positionering van deze studie

In deze studie wordt ingegaan op de betekenis van ruimtelijke programma's voor de planning van infrastructuur, waarbij in het bijzonder de wijze waarop een programmatische benadering mogelijkheden geeft om sturing te geven aan dit beleidsveld centraal staat. Deze studie sluit aan op de recentelijke belangstelling die bestaat voor programmamanagement als strategie om meervoudige en daarmee complexe vraagstukken te hanteren.

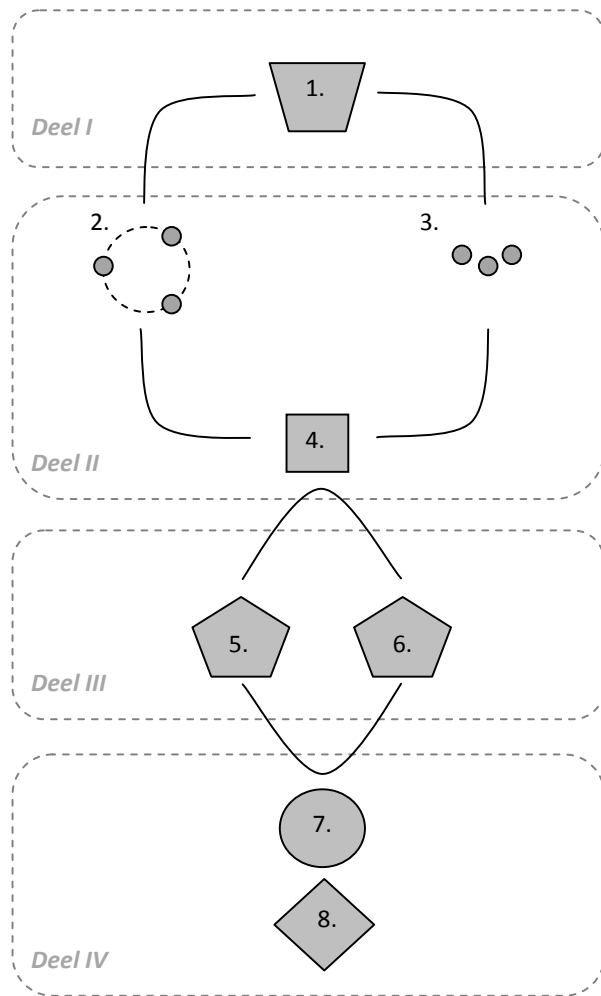
Vanuit de management literatuur bestaat slechts een geringe aandacht voor programmamanagement als strategie voor het hanteren van dergelijke vraagstukken. Daarentegen is het mogelijk een inzicht te verkrijgen in de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur vanuit de planologie, bestuurskunde en strategisch management. In deze studie wordt niet getracht de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur te verklaren in de enge zin van het woord, maar wordt getracht deze te begrijpen in ruime zin. De keuze voor 'begrijpen' in tegenstelling tot 'verklaren' sluit dan ook aan bij het exploratief karakter van de studie. Als gevolg hiervan wordt in deze studie dan ook niet gekomen tot een strikt gedefinieerd theoretisch kader, maar wordt volstaan met een aantal theoretische notities welke met elkaar worden verbonden.

Doordat deze studie een veelheid aan theorieën omvat en met elkaar verbindt wordt enige kennis bij de lezer ten aanzien van de voorgaande beleidsvelden verondersteld. Alhoewel deze studie in eerste plaats het eindproduct vormt dat dient ter afsluiting van de Master Environmental and Infrastructure Planning betreft het in de tweede plaats een eerste

'bouwsteen' om de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur te begrijpen. Deze studie richt zich daarmee tot wetenschappers die zich interesseren voor de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur. Maar ook tot de betrokkenen bij meervoudige processen op het gebied van ruimtelijke planning, evenals degenen die zich interesseren voor de uitkomsten van het onderzoek in het algemeen.

1.6 Leeswijzer

Deze studie wordt naast dit inleidende deel gevormd door drie delen (zie ook figuur 2). In deel II, dat wordt gevormd door de hoofdstukken 2 en 3, wordt een aantal theoretische kader geboden die de basis vormen voor het onderzoek. Daarvoor wordt in hoofdstuk 2 een theoretisch raamwerk beschreven. Op basis hiervan worden de planologische- en bestuurskundige verschuivingen die ten grondslag liggen aan de planning van infrastructuurprojecten gepositioneerd (beantwoording subvraag 1). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing van de betekenis van deze planologische- en bestuurskundige verschuivingen voor het management van infrastructuurprojecten (beantwoording subvraag 2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de managementstrategieën die zijn te onderscheiden ten aanzien van de planning en besluitvorming over infrastructuurprojecten (beantwoording subvraag 3). Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de positionering van programmamanagement ten opzichte van de in dit hoofdstuk besproken managementstrategieën (beantwoording subvraag 4).



Figuur 2: De relatie tussen de hoofdstukken in de studie (met een verwijzing naar de verschillende delen van de studie en de hoofdstukken).

Deel III omvat een beschouwing van een tweetal casestudies uit de praktijk. In hoofdstuk 5 wordt daarvoor de zoektocht naar een werkbare inpassing van een Rijksweg belicht. Het gaat hier om wellicht één van de meest exemplarische voorbeelden van een vastgelopen infrastructuurproject, te weten de integrale ontwikkeling van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam. De tweede case, welke overigens nauw is verbonden met de voorgaande case, wordt belicht in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk wordt gefocust op de inpassing van de A13/16 ten noorden van Rotterdam, deel uitmakend van het programma Noordas.

In deel IV wordt inzicht verkregen in het management van meervoudige planningsvraagstukken op basis van programmamanagement. Daarvoor wordt in hoofdstuk 7 gekomen tot een vergelijking van de casestudies (beantwoording subvraag 5), zoals deze zijn belicht in het voorgaande deel en worden enkele succes- en faalfactoren geïdentificeerd (beantwoording subvraag 6). Op basis van de gemaakte vergelijking wordt in hoofdstuk 8 ingegaan op de wijze waarop een programmatische benadering mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten (beantwoording hoofdvraag). Tot besluit worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gegeven die voortkomen uit het onderzoek.



WEG INFRA STRUCTUUR

DEEL II

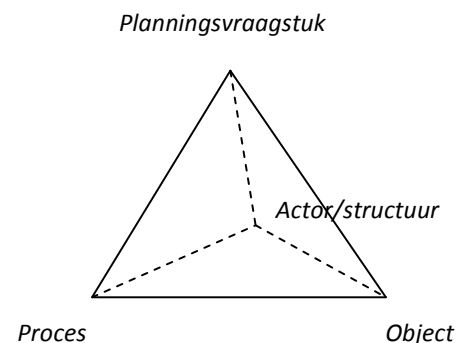
THEORETISCH KADER

2. Ontwikkelingen ten aanzien van de planning van weginfrastructuur

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er voor de planning van infrastructuurprojecten een grote behoefte bestaat aan managementmethoden waarmee grip kan worden verkregen op hedendaagse complexe vraagstukken. Programmamanagement lijkt daarbij de gewenste flexibiliteit te kunnen bieden voor het hanteren van dergelijke vraagstukken. Alvorens wordt ingegaan op de kansen en belemmeringen van programmamanagement zal in dit hoofdstuk een kader worden geboden van waaruit de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuur kan worden begrepen. De basis hiervoor wordt gevormd door het in paragraaf 2.1 gepresenteerde conceptuele model. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 wordt vervolgens een uitwerking gegeven aan de uit het conceptueel model afkomstige elementen. Tot besluit wordt de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuurprojecten geschetst in paragraaf 2.5.

2.1 *Proces, object en actor dimensie als basis voor planning*

Vanuit de literatuur is een groot aantal benaderingen te onderscheiden op basis waarvan planningsvraagstukken worden benaderd. De Roo en Schwartz, 2001; p. 21) geven hiervoor een eerste handreiking middels wat zij aanduiden als een planningtheoretisch kader. Op basis hiervan wordt een perspectief geboden om binnen planningsvraagstukken onderscheid te



Figuur 3: Een planningstheoretische benadering van vraagstukken (De Roo en Schwartz, 2001).

maken in een drietal componenten. Het betreffen hier de aspecten object, proces en actor/structuur (zie figuur 3).

Binnen de benadering vertegenwoordigd de inhoud het materieel object van planning. Binnen deze studie heeft het betrekking op de inpassing van infrastructuurprojecten in de fysieke leefomgeving. De actor/structuur is gerelateerd aan de wijze waarop de actoren opereren en de verbanden die daarbij optreden. Het gaat hier om vormen van governance die opereren binnen de institutionele kaders van de infrastructuurplanning. Tot besluit is het procesmatige aspect gerelateerd aan de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt. Daarin staan de op rationele leest geschroeiende en meer communicatieve vormen van planning centraal.

Direct verbonden aan de hier beschreven componenten van planning zijn een drietal vragen, welke gezamenlijk een inzicht geven in het planningsvraagstuk (De Roo, 2003; p. 96). Het gaat hier om:

- wat dient er bereikt te worden?

- wie zijn erbij betrokken?
- hoe kan het bereikt worden?

De wat-vraag heeft betrekking op het object van planning. Daarmee wordt een zekere objectgerichtheid (Faludi, 1982) verondersteld. Daarbij gaat het om de actuele toestand waarin het object verkeert en de te bereiken toestand van het object. Van de Poll (2005) stelt dat op basis van inhoudelijke afwegingen doelen zullen worden geformuleerd om van de actuele uitgangssituatie te komen naar de gewenste eindsituatie. De wie-vraag geeft antwoord op positionering van de actoren binnen de verschillende vormen van governance en de verbanden waarin deze opereren. Afhankelijk van de macht waarover de actoren beschikken zullen deze trachten de besluitvorming te beïnvloeden en naar eigen hand te zetten. Als laatste heeft de hoe-vraag niet zozeer betrekking op het planningsobject en de doelstellingen, maar staan de beslissingen die moeten worden genomen om het eindbeeld te realiseren centraal. Hier wordt dan ook een zekere mate van beslissingsgerichtheid (Faludi, 1982) of besluitvormingsgerichtheid (Voogd, 2006) verondersteld.

De Roo en Schwartz (2001) stellen dat de drie voorgenoemde componenten en daarmee ook de daaraan verbonden vragen in nagenoeg alle planningsactiviteiten kunnen worden teruggevonden, hetzij in wisselende mate. Afhankelijk van het vraagstuk en de perceptie hierop kan het accent dat wordt gelegd op een van deze componenten echter verschillen. Op basis van deze constatering vormt het planningstheoretische kader een interessant perspectief voor het benaderen van planningsvraagstukken.

In dit hoofdstuk worden daarvoor de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de planning van infrastructuur belicht. Het betreffen hier een aantal theoretische en bestuurskundige veranderingen die op basis van het

hiervoor getoonde model kunnen worden gepositioneerd. Voor het object gaat het hier om de verschuiving van een enkelvoudige naar een meervoudige benadering van infrastructuurvraagstukken (zie ook paragraaf 2.2). Met de actor-dimensie wordt ingegaan op de veranderende sturingsopvatting in termen van hiërarchie, netwerken en marktdenken (zie ook paragraaf 2.3). Ten aanzien van het proces wordt ingegaan op de verschuiving van een technische naar een communicatieve benadering van vraagstukken (zie ook paragraaf 2.4).

2.2 Van enkelvoudig- naar meervoudigheid

Voor de planning van infrastructuur bestaat recentelijk een toegenomen interesse voor vormen van planning die meervoudigheid faciliteren. Het gaat hier om planningsvormen die zijn gericht op het dusdanig inpassen van infrastructuur zodat meerdere functies, keuzen, beslissingen en actorbelangen op een bevredigende wijze worden afgestemd (Van de Poll, 2005). In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschuiving van de traditionele sectorale en enkelvoudige benadering van ruimtelijke vraagstukken naar een perspectief dat uitgaat van meervoudigheid.

2.2.1 Sectoraal en enkelvoudig

Onder invloed van een sectorale planningsbenadering kreeg de planning van weginfrastructuur in de jaren '60 een impuls. De sectorale planningsmethodiek leek in deze beginjaren dan ook een geëigende methode om in de toenemende vraag naar infrastructuurverbindingen te voorzien. Met de opkomst van de automobilititeit in de jaren '60 was het reguliere verkeersnetwerk niet meer toereikend om de toegenomen

verkeersintensiteiten te verwerken¹⁰. Als gevolg hiervan ontstond een behoefte aan nieuwe infrastructuurverbindingen om het reguliere verkeersnet te ontlasten. Dit resulteerde in de aanleg en verbreding van tal van Rijkswegen, waarvoor de basis hiervoor werd gelegd in het Rijkswegenplan van 1958¹¹. Met de constatering dat het verkeerswegennet en het investeringsvolume niet toereikend was om aan de grote vraag naar infrastructuurverbindingen te voldoen werd in 1963 het '1200 kilometerplan' geïntroduceerd, welke de aanzet vormde tot versnelde realisatie van tal van verbindingen. Om deze ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken werd voorzien in een uitgebreid planningsinstrumentarium (zie o.a. Struiksmā en Tillema, 2009). In de periode tussen '60 en '75 verviervoudigde de lengte van het wegennet.

Als gevolg van de maatschappelijke bewustwording van de negatieve effecten die de aanleg van nieuwe dan wel de verbreding van bestaande weginfrastructuur met zich meebracht ontstond eind jaren '60 een kritische houding tegen verdere groei van het Rijkswegennet. De maatschappelijke weerstand resulteerde in het stopzetten van tal van infrastructuurprojecten (zie o.a. Tjalling, 1996; Bosch & Van der Ham, 1998). Als wellicht meest illustere voorbeelden kunnen hier de weerstand tegen de aanleg van de A27 door Amelisweerd en de A4 door Midden Delfland worden genoemd.

2.2.2 De beperkingen van de enkelvoudige benadering worden zichtbaar

Door toegenomen weerstand tegen de aanleg van infrastructuur, welke zijn hoogtepunt bereikte halverwege de jaren '70, werd een ommekeer in het denken over infrastructuur zichtbaar. Onbeperkt asfalt draaien werd

daarbij niet langer gezien als de redemie om de alsmaar groeiende automobiliteit in goede banen te leiden. De invloed die de aanleg en het gebruik van weginfrastructuur had op de leefomgeving stond daarbij in het middelpunt van de belangstelling¹². "(...) met de verschuiving naar een meer milieukritische maatschappij drong het besef door dat door middel van een zorgvuldige tracékeuze veel schade aan landschap en natuurlijke waarden voorkomen zou kunnen worden. Daarbij bleef de harde scheiding tussen weg en omgeving weliswaar in stand, maar werd onderkend dat de bestaande natuur beschermd zou moeten worden tegen de negatieve effecten van de aan te leggen infrastructuur" (Struiksmā en Tillema, 2009; p.6).

De toenemende aandacht voor het milieu toonde de beperkingen van de sectorale aanpak. De enkelvoudige benadering, sec vanuit de visie van verkeer en vervoer, stond haaks op de dynamische werkelijkheid en leidde voor tal van projecten tot fricties. Het planningsinstrumentarium dat had bijgedragen aan het vergroten van de omvang van het totale wegennet in voorgaande jaren bleek de spreekwoordelijke 'achilleshiel' voor de planning van infrastructuur. Met bijvoorbeeld het bestemmingsplan hadden gemeenten een machtig middel in handen om de realisatie van een wegtracé over het eigen grondgebied een halt toe te roepen¹³. De planning van weginfrastructuur werd door de maatschappelijke weerstand een bezigheid die zich niet sectoraal liet benaderen.

Midden jaren '70 werden dan ook nauwelijks nog wegen aangelegd¹⁴ ¹⁵. De aanleg van wegen, zoals deze in de voorgaande decennia zo voortvarend verliep, was een onderwerp van maatschappelijke discussie geworden. Waar in de begin jaren de nadrukkelijk werd in gezet op de aanleg van meer infrastructuurverbindingen werd terughoudendheid ten aanzien van de aanleg van nieuwe wegen het adagium¹⁶. Hiermee kwam een eind aan

een periode waarin de sectorale planningsbenadering een geëigende methode was om grootschalige infrastructuurprojecten te realiseren.

2.2.3 Een toenemende aandacht voor de relatie tussen infrastructuur en het omliggende gebied

De discussie die voortkwam uit de weerstand tegen de realisatie van diverse projecten resulteerde in de gedachte dat infrastructuurprojecten niet los kunnen worden gezien van de omgeving waarin deze is gelegen. In het begin van de jaren '80 ging dan ook een grote aandacht uit naar de inpassing van infrastructuur in de fysieke leefomgeving¹⁷ en het beperken van de negatieve effecten die de aanleg en het gebruik van deze verbindingen tot gevolg hebben¹⁸. Hiermee kwam de discussie terecht in een spanningsveld tussen enerzijds het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving en anderzijds de noodzaak om nieuwe verbindingen aan te leggen. Het betrof een ontwikkeling die door Struiksma en Tillema (2009) wordt getypeerd als een omslag van pure inpassing, naar een bredere afstemming van de infrastructuur en het omliggende gebied.

Met de toegenomen aandacht voor de inpassing van infrastructurele projecten en mitigerende maatregelen kwam de focus te liggen op de wijze waarop infrastructuurprojecten werden verweven met de lokale leefomgeving. In het bijzonder werden dan ook zwaardere eisen gesteld aan de inpassing van wegen waar het ruimtegebruik groot is en waar natuur- en landschappelijke waarden kwetsbaar zijn (V&W, 2000). Een belangrijke invloed had ook het compensatiebeginsel, dat met het verschijnen van het Structuurschema Groene Ruimte in 1993 werd toegepast. Het beginsel dat voorschrijft dat er geen ruimtelijke ingrepen in beschermde gebieden mogen plaatsvinden, tenzij daar noodzaak toe is

(‘nee, tenzij’), zou een belangrijke invloed hebben op de toekomstige planning van wegen.

De wenselijkheid om te komen tot een gedegen inpassing had echter ook een keerzijde. De inpassings- en compensatiemaatregelen voor tal van infrastructuurprojecten leidden tot forse realisatiekosten (V&W, 1999). De gedachten dat nieuwe ontwikkelingen rondom Rijkswegen deze kosten verder zouden doen stijgen voor op stapel staande projecten leidde tot het instellen van ‘vrijwaringszones’ (V&W, 2001). Hiermee kon eenvoudiger worden ingezet op de aanleg van nieuwe en verbreding van bestaande infrastructuurverbindingen in de daarop volgende jaren. Geleidelijk zette de scope ten aanzien van de inpassing van infrastructuurprojecten uit en werd deze daarmee steeds omvattender (Struiksma en Tillema, 2009). Voor tal van infrastructuurprojecten werd de inpassingsvoorwaarde daarmee nagenoeg onwrikbaar en als harde ontwerpeis gesteld.

In de jaren '80 bereikt de aanleg van en investeringen in infrastructuur als gevolg van de economische crisis een dieptepunt¹⁹. De periode werd bovendien gekenmerkt door de opkomst van nieuwe wet- en regelgeving, die grote gevolgen zou hebben voor de planning van weginfrastructuur in de daarop volgende jaren.

2.2.4 Naar een meervoudig perspectief

Eind jaren '90 vindt andermaal een verschuiving plaats ten aanzien van de relatie tussen infrastructuur en de omgeving. Ditmaal betreft het de strekking naar een gebiedsgerichte benadering, waarbij wordt voortborduurd op de integrale benadering van het ruimtelijk beleid in de jaren '80. Een gebiedsgerichte aanpak is echter niets nieuws onder de zon.

Voor de milieuplanning is immers het ROM-gebiedenbeleid (Ruimtelijke Ordening en Milieu) reeds sinds begin jaren '90 een geëigende benadering binnen de milieuplanning (zie o.a. De Roo, 2001, Driessen 1996). De Roo (2004) stelt dat de gebiedsgerichte aanpak inmiddels is te beschouwen als een paraplu waaronder een veelheid aan initiatieven schuil gaat die de traditionele kaders overstijgen. De gebiedsgerichte benadering kan daarmee tegenover een sectorale benadering van ruimtelijke en in het bijzonder infrastructuurplanning worden gezien. Deze lijkt daarmee een oplossing te vormen voor de milieu gerelateerde knelpunten waar infrastructuurprojecten momenteel worden geconfronteerd. Een nieuwe visie op het denken over de inpassing van infrastructuurprojecten en de wijze waarop deze kan worden verweven met de omgeving heeft de laatste tijd aanzienlijke aandacht genoten (RVW 1998).

De essentie van een gebiedsgerichte aanpak voor infrastructuurprojecten ligt niet langer bij de weg als fysiek onderwerp van de planningsopgave (Arts, 2007). Het gaat in feite om een gekantelde benadering van de ruimte, waarin het gebied in plaats van institutionele grenzen of plannen van beleidsmakers als centraal element in de planning wordt gezien. Op basis van Koeleman et al. (2005) kan deze verschuiving als een overweging worden gezien die niet langer 'van binnen naar buiten' vorm krijgt, maar waarbij wordt uitgegaan van het wegontwerp en de effecten die het gebruik hiervan heeft op de leefomgeving. Het gaat hier om een overweging waarbij 'van buiten naar binnen' wordt geredeneerd. Daarbij gaat het niet enkel om de mogelijkheden die het gebied biedt voor de aanleg van het wegontwerp, maar eveneens om de beperkingen in termen van milieubelasting die deze weg heeft op het gebied. Dit leidt tot een aanpak waarin de mogelijkheden die een gebied ten volle te kunnen benutten zonder daarbij verstrikt te raken aan de grenzen die dit gebied heeft voor het wegontwerp. Duurzaamheid wordt daarbij gezocht op

gebiedsniveau in tegenstelling tot de traditionele planningsaanpak van weginfrastructuur.

Hiermee wordt de focus gelegd op een meer integrale ontwerpogave en het benutten van mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Met het denken over integraliteit en meervoudig ruimtegebruik wordt gebroken met de traditionele toelatingsplanologie en gestreefd naar een meer ontwikkelingsgerichte benadering²⁰. De essentie hiervan is volgens Van de Poll gelegen in het feit dat "(...) een dergelijke benadering moet leiden tot het combineren van verschillende functies, waardoor integrale oplossingen tot stand gebracht kunnen worden" (2005; p. 1). Het betreft een benadering die zijn weg vindt naar het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer²¹.

De omslag in het denken over dit nieuwe perspectief komt voort uit de constatering dat de inpassing van infrastructuur te beperkt werd benaderd. Bij inpassing werd te veel geredeneerd vanuit de sector verkeer en vervoer. Het betreft een benadering waarin 'inpassen' synoniem is voor het zoveel mogelijk 'aanpassen' van de infrastructuur aan de omgeving. Een nieuw perspectief werd noodzakelijk geacht waarbij niet zozeer sprake is van de traditionele 'inpassing', maar van herontwikkeling en een totaal ontwerp (RVW, 1998). Hierdoor zou kunnen worden gekomen tot het realiseren van kwalitatief hoogwaardige oplossingen die echt integraal zijn en daarmee maatschappelijke meerwaarde opleveren. Struiksmā en Tillema (2009) stellen dat bij een dergelijke benadering sprake is van een nadruk op de externe integratie van de infrastructuurplanning met de ruimtelijke ordening.

Met de ontwikkelingsgerichte benadering wordt afgestapt van het scheiden van functies en het op bescherming gerichte karakter van de

infrastructuurplanning uit de voorgaande jaren. Het biedt daarbij een nieuw perspectief om te ontkomen aan de hoge kosten- en tijdsoverschrijdingen die aan de eerder gehanteerde benadering zijn verbonden. Dit sluit aan bij de door de commissie Elverding (2008) geconstateerde noodzaak voor een brede verkenning, van waaruit de basis wordt gelegd voor een hogere kwalitatieve inpassing en daarmee aansluit bij de maatschappelijke verwachtingswaarde. Vanwege de actualiteit van het meervoudige perspectief onderkennen Struiksma en Tillema (2009) dat ten aanzien van de externe integratie van de infrastructuurplanning met de ruimtelijke ordening nog weinig instrumenten zijn om meervoudigheid operationeel te benaderen. Belangrijke ontwikkelingen die meervoudigheid faciliteren zijn het onderkennen van de ruimtelijke component binnen het gehanteerde Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) door de omvorming naar het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) (V&W 2007, 2008), de realisatie van een nieuw spelregelkader (V&W & VROM, 2008) alsmede het instellen van een Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (V&W 2007).

2.2.5 Enkelvoudigheid en meervoudigheid en de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuur

Alhoewel de sectorale benadering voor de planning van infrastructuur in de jaren '60 een bruikbare methodiek leek om talloze wegverbindingen te realiseren werden de beperkingen hiervan al snel zichtbaar. De kritische opstelling de aantasting van natuur en landschap die gepaard ging met de aanleg van deze nieuwe infrastructuurverbindingen leidde tot hevige weerstand halverwege de jaren '70. Als gevolg van het vastlopen van tal van infrastructuurprojecten ontstond een toenemend besef over de

inpassing hiervan in de fysieke omgeving en het beperkingen van de negatieve effecten die samenhangen en voortkomen uit de aanleg van deze infrastructuurprojecten. Tegen het eind van de jaren '90 strekken de gedachten zich naar een gebiedsgerichte benadering voor de aanleg van nieuwe en verbetering van bestaande infrastructuurverbindingen. Daarmee wordt afgestapt van de traditionele vanuit verkeer en vervoer beredeneerde visie op de aanleg en verbetering van infrastructuurverbindingen en doet de multidisciplinaire insteek zijn intrede.

Met het betrekken van de fysieke omgeving bij de aanleg van nieuwe weginfrastructuurverbindingen wordt overgegaan van de traditionele sectorale benadering naar een gebiedsgerichte aanpak. Met deze verschuiving, hier aangeduid als de verandering van enkelvoudigheid naar meervoudigheid, kunnen twee uitersten worden aanschouwd. Enerzijds de enkelvoudige benadering, welke wordt gekenmerkt door een sectorale vanuit verkeer en vervoer beredeneerde opvatting over de wijze waarop infrastructuurprojecten dienen te worden gerealiseerd. Anderzijds de meervoudige benadering, waarmee de focus verschuift naar herontwikkeling en het bieden van een totaal ontwerp. Enkelvoudigheid en meervoudigheid geven als twee uitersten invulling aan de objectmatige component van het in paragraaf 2.1 geïllustreerde model. Daarbij is de notitie over meervoudigheid in het bijzonder essentieel voor het begrijpen van de verschuivingen in de actor/structuur en de procesmatige dimensie, zoals deze worden besproken in de hierop volgende paragrafen.

2.3 Van een hiërarchisch sturingsperspectief naar netwerken en marktdenken

De veranderde planningsopgave heeft geleid tot een veranderend samenspel tussen overheden en andere actoren (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). Het functioneren van publieke organisaties in relatie tot elkaar en tot andere partijen wordt omvat door het begrip governance. Vanuit de bestuurskunde kunnen een drietal ideaaltypische governance stijlen worden onderscheiden. Het betreffen hier: hiërarchische governance, netwerk-governance en markt-governance (zie o.a. Thompson, et al. 1991; Teisman, 1998). In deze paragraaf wordt ingegaan op deze ideaal typen van governance en worden de belangrijkste karakteristieken ervan geïllustreerd.

2.3.1 Hiërarchie

Traditioneel kan voor de ruimtelijke planning een hiërarchische sturing worden waargenomen. Het betreft hier een vorm van top-down sturing, waarbij één centrale actor besluiten neemt voor de samenleving als geheel en deze voor het waarborgen van het publieke belang indien noodzakelijk afdwingt met klassieke instrumenten als wet- en regelgeving (Hoeksema en Van Manen, 1998). Kreukels (1999) stelt dat het de Rijksoverheid is die hierbij verantwoordelijk is voor het maken van strategische beslissingen op de langer termijn. Verondersteld wordt dat de overheid, als hiërarchisch sturende actor, beschikt over zowel de informatie als de macht die noodzakelijk is voor een effectieve sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2000).

De verantwoordelijkheid voor de planning van infrastructuur is in Nederland gelegen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarvan in het bijzonder Rijkswaterstaat als uitvoerende instantie. Glasbergen en Driessen (2005) stellen dat deze planningsinstantie tot voor kort werd gekenmerkt door een sterk centralistisch karakter. Hierbij ligt een grote bevoegdheid in handen van de overheid als plannende en beherende actor. De overheid is in dit geval verantwoordelijk voor de (milieu)wet- en regelgeving alsmede het ontwikkelen en het financieren van weginfrastructuur. Ten aanzien van de planning van weginfrastructuur gaat het hierbij om een verticale aansturing van netwerken. Als gevolg van vastliggende posities in deze netwerken zijn de andere actoren sterk afhankelijk van de overheid.

De dominante positie van de overheid leidde voor de planning van infrastructuurprojecten tot de zogenoemde blauwdruk planning. Plannen voor infrastructuurprojecten werden daarbij uitgewerkt door technici binnen de organisatie, waarbij pas nadat alle besluiten waren gemaakt de plannen werden getoond aan de overige in het planningsproces betrokken actoren. Als gevolg hiervan ontstond een situatie waarin de planning ten aanzien van weginfrastructuurprojecten is gericht op het gebruik van inspanningen en middelen op de korte-termijn (Nooteboom, 2006). Een hiërarchische sturing bleek een geëigende methodiek in de jaren waarin de overheid stond tegenover vaste actoren, met vaste en bekende belangen en vertegenwoordigers, die onderdeel vormden van een reeds gevestigde institutie (Hoeksema, 1994). Het was een vorm van sturing die als zodanig tot zijn recht kwam in een werkelijkheidsperspectief dat werd gekenmerkt door stabiliteit en voorspelbaarheid. De overheid kan echter niet meer worden gezien in de positie van centrale en enige regisseur van maatschappelijke ontwikkelingen. Een belangrijke oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat door ondermeer vergaande juridificering,

strategisch gedrag en indekgedrag de positie van de overheid als alwetende planner onder druk staat (Arts, 2007).

Het hiërarchische sturingsperspectief bleek niet handhaafbaar door de veranderende eisen die ten aanzien van alsmaar complexer wordende vraagstukken vanuit de samenleving aan de overheid worden gesteld. Al snel werd duidelijk dat de samenleving minder maakbaar was dan aanvankelijk was gedacht. Dit leidde tot gedachten dat de overheid lang niet meer de alles bepalende factor was in een complexe (beleids)werkelijkheid die zich kenmerkt door dynamiek, pluriformiteit en wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Hiërarchische vormen van sturing, als piramidevormige structuren, hebben als zodanig afgedaan als sturingsmodel.

2.3.2 Netwerken

Als gevolg van de maatschappelijke bewustwording van de beperkingen van het hiërarchische sturingsperspectief bestaat vanuit de bestuurskunde sinds de jaren '80 een toegenomen interesse voor het verkrijgen van een inzicht in de verhouding tussen de actoren in netwerken (Rhodes, 1997). Netwerken worden daarbij gezien als de hedendaagse vorm van governance (Rhodes, 2000). Ondanks het feit dat binnen het netwerkperspectief een grote diversiteit aan benaderingen bestaat wordt het gezien als het concept om sociale en politieke processen te beschrijven. Vanuit het netwerkperspectief wordt de nadruk gelegd op de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van zowel publieke als private actoren in de formatie en implementatie van beleid (zie o.a Van Tatenhove en Leroy, 1995; Kickert et al, 1997; Rhodes, 2000).

Uitgangspunt van een beleidsnetwerk is, dat het beleid niet door een centrale actor (rijksoverheid) wordt ontwikkeld en uitgevoerd, maar dat daarbij een netwerk met een verzameling van actoren (individueen, groepen en organisaties) betrokken is (Boonstra en Van den Berg, 2005). Hierin is beleid het resultaat van interacties tussen actoren in een netwerk.

Waar eerst vanuit de bestuurskunde de nadruk werd gelegd op het exclusieve en gesloten karakter van beleidsprocessen (Kenis en Schneider, 1991) heeft geleidelijk een verschuiving plaats gevonden naar relatief open netwerkbenaderingen (Hecló, 1978). Onder invloed van een aantal maatschappelijke trends, waaronder een vergaande sectoralisering, functionele differentiatie en fragmentatie van de overheid en samenleving ontstond een toenemende behoefte aan overheidsinterventie. Hiermee werd de overheid in toenemende mate afhankelijk van hulpbronnen en middelen waarover zij zelf niet meer de beschikking had. Dit heeft ertoe geleid dat overheid in toenemende mate van anderen afhankelijk is voor het realiseren van de eigen individuele doelstellingen.

De veranderende opvattingen over de rol van de staat hebben een ander licht geworpen over het denken in beleidsnetwerken. Sinds de gedachten over het feit dat de overheid van andere actoren afhankelijk is voor het verwezenlijken van beleidsdoelen is de overheid op verschillende wijzen vervlochten met de samenleving. Hajer et al. (2004) stellen dat de beleidsnetwerkbenadering een policentrische sturingsopvatting impliceert en die niet anders kan worden begrepen als dat de maatschappij bestaat uit een diversiteit aan sturende actoren. Vanuit deze sturingsopvatting is het vooral de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren die centraal staat (Van Tatenhove, 1993; Van Tatenhove en Leroy, 1995). Rhodes (2000) geeft vanaf hier handvatten die het ontstaan van netwerken verklaren. Netwerken ontstaan volgens Rhodes in die gevallen waarin

onduidelijkheid bestaat over de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van vraagstukken. Daarbij zijn de actoren wederzijds van elkaar afhankelijkheid voor het oplossen van dergelijke vraagstukken. Dat het governance perspectief meer omvat dan enkel het handelen van de overheid illustreren Van Kersbergen en Van Waarden (2001) door te wijzen op het feit dat diensten worden geleverd door zowel actoren uit de publieke en private sector.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2000) stellen dat netwerken aan verandering onderhevig zijn en als zodanig geen stabiele structuur bezitten. Dit houdt in dat hoeveelheid aan actoren, de onderlinge relaties hiertussen alsmede de invulling van deze relaties afhankelijk is van het vraagstuk dat voorligt. Hoewel tussen vraagstukken onderling een grote mate van overeenkomst kan bestaan, kan de besluitvorming ten aanzien van dit vraagstuk echter geheel anders verlopen. Aan netwerken wordt vanuit de bestuurskundige literatuur dan ook een groot zelforganiserend vermogen toegekend. Hajer et al. (2004) stelt dat netwerken een autonome positie innemen en als zodanig staan tegenover traditionele hiërarchische vormen van overheidssturing²². Binnen netwerken vindt als zodanig een continue interactie tussen de actoren plaats die erop is gericht om middelen uit te wisselen en gemeenschappelijke doelen te bereiken (Rhodes, 2000). Hierin schuilt dan ook een belangrijke meerwaarde voor het oplossen van vraagstukken. Het oplossend vermogen van beleidsnetwerken is volgens Kickert et al. (1997) dan ook gelegen in het benutten van het onderling vertrouwen met respect voor organisatorische verschillen.

Ten aanzien van de Nederlandse beleidsoptiek wordt het beleidsnetwerk vanuit de literatuur beschouwd als oplossing voor vraagstukken die voorbij gaan aan de hiërarchische vormen van overheidssturing (Van Tatenhove, 1993; Van Tatenhove en Leroy, 1995). Voor het oplossen van dergelijke

vraagstukken dient de overheid coalities aan te gaan met verschillende publieke en private actoren. Van Tatenhove en Leroy (1995) stellen bij dat deze coalities, om effectief te kunnen zijn, aandacht dient te worden besteed aan het bereiken van consensus, het creëren van continuïteit en netwerkmanagement²³.

2.3.3 Marktdenken

Eind jaren '80 ontstaat, als gevolg van een terugtrekkende overheid, een toenemende belangstelling voor marktwerking. Alhoewel het begrip marktwerking in eerste oogopslag een eenduidige betekenis lijkt te hebben blijkt het begrip in de praktijk verschillende interpretaties en invullingen te kennen (Teisman, 2001a). Plug et al. (1999) stellen dat het begrip niet zelden wordt verward met aspecten als verzelfstandiging²⁴, privatisering²⁵ en publiek-private samenwerking²⁶.

Van Twist²⁷ benadrukt dat het bij marktwerking gaat om een proces dat is gerelateerd aan het idee van onderlinge concurrentie. Marktwerking kan daarbij worden verstaan als het tot stand komen van een markequilibrium, als gevolg van het bereiken van een evenwicht tussen vraag en aanbod. Daarbij kan de 'markt' worden gezien als een mechanisme dat zorgt voor economische stabiliteit en de coördinatie van economische activiteiten, zonder dat hiervoor aansturing van een organisatorisch element aan ten grondslag ligt (Thompson, 2003). Volgens Thompson is het marktprincipe daarbij gebaseerd op gedecentraliseerde beslissingen, heeft het betrekking op een competitief proces tussen verspreide economische actoren welke beslissingen baseren op het prijsmechanisme en wel gedefinieerde contractuele beperkingen (2003, p.24.). Een belangrijk aspect dat Thompson aan de orde stelt, is het feit dat

de marktwerking in de praktijk aan beperkingen gebonden is. Het gaat hier feitelijk om beperkingen in de mate waarin marktpartijen vrij zijn om te opereren. Deze beperkingen zijn grotendeels gerelateerd aan de positie van de overheid als plannende en sturende instantie.

Onder invloed van veranderende maatschappelijke condities is het laatste decennium een brede discussie ontstaan over de wijze waarop de overheid kan en moet interveniëren in de maatschappij. Voortkomend uit deze discussie komt de gedachte dat de traditionele overheidsmodellen, die gebaseerd zijn op het 'command and control principe', moeten worden vervangen door flexibelere en meer gedecentraliseerde sturingsmodellen wil de publieke sector invloed uit kunnen blijven oefenen op maatschappelijke ontwikkelingen. Vanuit de bestuurskunde heeft deze opvatting betrekking op het idee van markt-governance.

Markt-governance refereert naar het benutten van het marktmechanisme van vraag en aanbod in overheidsprocessen. Fenger en Bekkers (2007) stellen dat deze vorm van overheidsinterventie is gefocust op het creëren van een metaforisch speelveld²⁸ waarin zelfregulering wordt gefaciliteerd. Een belangrijk aspect binnen de eerder genoemde discussie vormt de verhouding tussen de markt en de overheid. Centraal in dit leerstuk staan volgens Groenendijk (2005) het marktfalen (market failures)²⁹ en het overheidsfalen (non-market failures).

2.3.4 *Metagovernance: het ontwikkelen en managen van succesvolle mengvormen van hiërarchie, netwerk en markt-denken*

Vanuit de bestuurskundige literatuur bestaat een grote belangstelling voor het vinden en management van gesitueerde optimale mengvormen van hiërarchische, netwerk en markt-governance (zie o.a. Meuleman, 2006). Het bedenken en uitvoeren van passende combinaties van elementen uit verschillende governance-stijlen wordt aangeduid als metagovernance (Jessop, 1997). Daarbij heeft het idee van metagovernance betrekking op de hybriditeit van governance structuren en van de gelaagdheid in overheidsorganen (Bell and Park, 2006). Metagovernance kan worden begrepen als de organisatie van zelforganiserende samenwerkingsverbanden, netwerken en governance structuren, of zoals Scharpf (1994) stelt governance in de schaduw van hiërarchische sturingsperspectieven.

De mogelijkheid om te komen tot passende combinaties van elementen uit hiërarchische, netwerk en markt-denken wordt volgens Meuleman (2008) ingegeven door de heersende omstandigheden. De organisatorische omgeving bepaald veelal in belangrijke mate de heersende managementstijl. Publiek-private samenwerkingsverbanden komen tot stand op basis van gelijkwaardigheid, terwijl vanuit de infrastructuurplanning traditioneel een lange traditie van hiërarchische sturing is waar te nemen. Het introduceren van netwerkachtige vormen van sturing resulteren daarmee niet ongeregeld in onderlinge spanningen. Daarnaast is de keuze voor de te hanteren governance-stijl afhankelijk van het vraagstuk dat voorligt.

De realisatie van nieuwe en uitbreiding van bestaande weginfrastructuur is als ruimtelijke activiteit een zorg van de overheid. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de markt van infrastructuur gekenmerkt wordt door marktfalen. Hiërarchische aansturingrelaties voor dergelijke vraagstukken daarmee vrijwel onontkoombaar. Dit terwijl bepaalde onderdelen hiervan vanuit het oogpunt van efficiëntie uitstekend kunnen worden neergelegd bij marktpartijen.

Vanuit de gedachten over metagovernance is de coördinerende rol een belangrijk punt om rekening mee te houden. Deze rol kan onmogelijk bij willekeurige partijen of organisaties worden weggelegd. Het vereist een totaaloverzicht om tot een succesvol verloop te kunnen komen. De rol van 'metagouverneur' behoort voor de planning van infrastructuurprojecten toe aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met Rijkswaterstaat als uitvoerende instantie. Het is dan ook bij Rijkswaterstaat waar de afgelopen jaren druk gewerkt is aan het omvormen van een technisch overheidsapparaat naar een efficiënte organisatie met aandacht voor de maatschappelijke vraagstukken en de context waarin deze zijn gelegen. Een organisatie die niet alleen volgens de hiërarchische, netwerk en marktprincipes redeneert, maar met een breder perspectief kijkt naar het combineren van deze principes voor het bereiken van betere keuzes. Kijken naar het succes van het vergroten van de capaciteit van de N31 (Zurich – Harlingen), de expansie van de Tweede Coentunnel, de herlocatie en capaciteitsuitbreiding van de A4 nabij Steenbergen alsmede de constructie van een tunnel in combinatie met vastgoed ontwikkeling voor de A2 bij Maastricht (zie o.a. Arts, 2007; Nijsten et al., 2008), lijkt het schakelen tussen governancestijlen Rijkswaterstaat goed af te gaan.

2.3.5 De betekenis van ingewikkelde mengvormen voor de planning van infrastructuur

Gedurende de jaren '60 was het hiërarchische en daarmee top-down bepaalde sturingsperspectief de gehanteerde stijl binnen de overheid. Met de kritiek op de monopolie van het hiërarchische sturingsprincipe aan het eind van de jaren '60 ontstond de wenselijkheid om te komen tot nieuwe sturingsvormen. Toen in de jaren '80 het marktdenken in de belangstelling kwam te staan leek tegemoet gekomen te worden aan deze wens. Desondanks de grote privatisering en dereguleringslag in deze jaren groeide geleidelijk de kritiek op het marktdenken. De efficiëntieslag die aan het marktdenken ten grondslag lag bleek slechts ten dele waar. De overheid vertoonde niet de karakteristieken van een bedrijf en vereist als zodanig een andere vorm van management. In het eind van de jaren '90 werd dan ook ingezet op vormen van publiek-private samenwerking. Het betroffen hier nieuwe wijzen waarop de samenwerking tussen de overheid en private partijen gestalte kreeg. Een samenwerking die leek te zijn gestoeld op de principes van afhankelijkheid en gelijkwaardigheid uit het netwerkdenken.

Met het afdoen van het hiërarchische sturingsperspectief als basis voor de ruimtelijke planning verschuift de focus naar netwerkachtige sturingsperspectieven en geniet marktsturing grote belangstelling. Deze verschuiving, hier geïllustreerd op basis van hiërarchische governance, netwerk-governance en markt-governance, kan worden vertaald naar een bestuurskundig spectrum. Daarbij worden de beide uitersten gevormd door het hiërarchische governance en het markt-governance perspectief. Met het hiërarchische sturingsperspectief is het de overheid die optreedt als almachtige en alwetende planningsinstantie en de samenleving stuurt met behulp van bovenaf bepaald beleid. Bij markt-governance daarentegen

ligt de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke planvorming in handen van private partijen, waarbij de rol van de Rijksoverheid beperkt is tot die van coördinerende en toeziende organisatie. Het hiërarchische governance en markt-governance perspectief geven daarmee als twee uitersten invulling aan de actor/structuur dimensie van het in paragraaf 2.1 geïllustreerde model.

Recentelijk worden zowel hiërarchie, netwerken en markt-denken teruggevonden als sturingsperspectief. De vervlechting van de drie voorgenoemde stijlen heeft geleid tot ingewikkelde mengvormen, die daarmee de uitdaging stellen voor het management. Want alhoewel de stijlen elkaar aanvullen vormt het vinden van passende combinaties hierbij een op zichzelf staande opgave. De oorzaak hiervan is gelegen in de eigenschappen van de verschillende sturingsperspectieven. Het centralistische karakter van het hiërarchische sturingsperspectief staat lijnrecht tegenover de decentralistische uitgangspunten van marktwerking. Daartussenin is het netwerkperspectief gelegen, waarvoor wederzijds vertrouwen een belangrijke voorwaarde vormt. Het is deze voorwaarde van netwerken die dan ook botst met de uitgangspunten van hiërarchische sturingsvormen en markt-denken.

Programmasturing is volgens Meuleman³⁰ sterk gestoeld op de principes van netwerk-governance. Dit komt volgens Meuleman dan ook door de nadruk die vanuit de problemen op de samenwerking over de organisatiegrenzen heen wordt gelegd. Het blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave te zijn om, rekening houdend met dit netwerkperspectief, te komen tot een afstemming tussen de verschillende sturingsperspectieven. Netwerksturing blijkt door de hiërarchische tradities binnen publieke organisaties vaak niet volledig te kunnen worden benut doordat men vasthoudt aan de routines die voortkomen uit het

hiërarchische governance perspectief. Ook botsten de competitieve uitgangspunten van het markt-denken met die van netwerksturing. Hedendaagse vormen van governance vragen om flexibiliteit en het overzicht om productieve governance mengsels te ontwerpen en te managen.

2.4 Van een rationeel naar een procesmatig perspectief op de besluitvorming

De afgelopen decennia heeft het denken over en de wijze waarop besluitvormingsprocessen verlopen een andere wending genomen. Het is deze wijziging die hedendaags ten grondslag ligt aan de wijze waarop besluitvormingsprocessen gestalte krijgen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verandering. Daarbij wordt het rationele en gefaseerde proces als uitgangspunt genomen. Aan de hand van de bewustwording van de beperkingen die met een rationeel verlopend planningsproces zijn gemoeid wordt de basis gelegd voor een procesmatige invulling van besluitvormingsprocessen.

2.4.1 Het rationele en gefaseerde proces als basis voor planning

Vanuit de bestuurskunde ligt traditioneel een sterke nadruk op de analytische rationele aspecten van beleidsvoering. Het betreffen theorieën over beleidsprocessen die zijn gericht op processen van het ontwerpen van beleid, welke als rationele activiteit is gericht op het bereiken van specifieke uitkomsten. Daarbij bestaat een grote belangstelling voor de effecten van beleid en de factoren die van invloed zijn op het verloop

hiervan (Fenger, 2001). Birkland (2001) stelt dat het rationele model van besluitvorming een ideaal beeld vormt over de wijze waarop besluitvorming dient te verlopen. Een rationeel besluitvormingsproces kan daarbij worden beschouwd als een in fasen uiteenvallend proces (zie o.a. Friedmann, 1987), dat door Van de Donk (1997) wordt gekarakteriseerd als een schema. Het proces is daarbij gericht op het bereiken van een doelrationele oplossing voor een beleidsprobleem, waarin (tenminste) de volgende zes fasen zijn te herkennen:

- Structureren en formulering van een beleidsprobleem;
- Formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden (criteria);
- Onderzoek en formulering van alternatieve oplossingen;
- Keuze van het optimale beleid door afweging van de alternatieven;
- Uitvoering van het betreffende beleid;
- Evaluatie en bijsturing van het beleid.

Meyerson en Banfield (1955) stellen dat het rationele planningsmodel een gepland verloop van acties betreft waarin de rationele grondslag bijdraagt aan het maximaliseren van de gestelde doeleinden. Een rationele beslissing omvat vanuit deze gedachte: [1] het overwegen van alle alternatieven en acties, het beoordelen welke hiervan mogelijk zijn vanuit de planningscondities en in het kader van de doelstellingen die dienen te worden bereikt, [2] het identificeren en evalueren van alle consequenties die het gevolg zijn van implementatie van elk van de alternatieven dan wel het voorspellen hoe de totale situatie zal veranderen als gevolg van elk van de alternatieven en acties en [3] de selectie van het alternatief of actie die de voorkeur geniet vanuit de gestelde doeleinden (Meyerson en Banfield, 1955). Alexander (1984) wijst op het feit dat rationele beleidsvorming de systematische overweging en evaluatie van de alternatieven en acties (middelen) betreft voor de na te streven doelen. Het gaat hier om een

technisch criterium, waarbij de nadruk is gelegd op de inzet van middelen om specifieke doelen te bereiken (Hoogerwerf, 1998).

De modernistische aanname dat planningsprocessen een rationele grondslag hebben, en daarmee beheersbaar alsmede controleerbaar zijn, was een gedachtegang die tijdens de jaren '50 zijn hoogtepunt bereikte. Het betrof een periode waarin het object centraal stond als object van studie. Een dergelijk technische rationaliteit was gebaseerd op de gedachte dat gegeven de beschikbare informatie in de beginfasen van het planningsproces een eenduidige uitkomst kon worden gedefinieerd, waarbij het te bereiken eindresultaat volledig kon worden voorspeld en beheerst (De Roo en Porter, 2007). Een doorvertaling van deze gedachte naar de praktijk leidde ertoe dat aan het project verbonden doelstellingen, randvoorwaarden, budgetten en de daarbij behorende planning dusdanig werden dichtgetimmerd dat er slechts beperkte ruimte over bleef voor overleg en onderhandeling. Het bleek dan ook een paradox te zijn die niet kon worden gehandhaafd. Als snel werd duidelijk dat de technische rationele insteek zijn beperkingen had (zie o.a. Etzioni, 1967; Faludi, 1987; Popper; 1961) en hedendaags wordt een dergelijke aanpak als zodanig beschouwd als een vorm van primitief optimisme (Voogd, 1995).

2.4.2 De beperkingen van het rationele en gefaseerde planningsproces

Al in de jaren '60 stond het rationele en gefaseerde model als leidend beginsel van besluitvorming ter discussie. Het maken van 'rationele' keuzen impliceert een grote mate van kennis van de problematiek. Planningsvraagstukken bleken niet zelden ingebed in een grote mate van complexiteit, waarvoor veelal ten aanzien van de besluitvorming geen

volledige informatie voor handen was. Door het ontbreken van volledige informatie is het simpelweg in de meeste gevallen niet mogelijk om alle mogelijke alternatieven gelijktijdig en gelijkwaardig te kunnen vergelijken (Simon, 1967). Besluitvorming in de praktijk vertoonde daarom weinig karakteristieken van een rationeel verlopend planningsproces. March en Simon (1958) wijzen daarbij terecht op de beperkingen waarmee besluitvormers worden geconfronteerd. De Roo (2004) stelt dat het hierbij gaat om ambitieuze en slecht gedefinieerde problemen; onvolledige informatie over de alternatieven, de uitgangswaarde en de achtergrond van het probleem; onvolledige inzichten in het bereik en de inhoud van waarden, voorkeuren en interesses alsmede beperkingen in tijd, vaardigheden en middelen (March en Simon, 1958; Forester, 1989).

Lindblom (1959) illustreerde in dit opzicht dat besluitvorming in de praktijk kan worden beschouwd als een worsteling. Besluitvormers worden in dit opzicht geconfronteerd met onzekerheden, strijdige belangen en organisationele belemmeringen bij het nemen van beslissingen (zie o.a. De Roo, 2001). De informatie die ten grondslag ligt aan deze beslissingen blijkt in de praktijk veelal onvolledig of bijvoorbeeld ten aanzien van de A4 Midden-Delfland hoogst verwarrend. Als gevolg hiervan zijn voor de besluitvorming meestal geen relevante criteria beschikbaar om alle alternatieven te evalueren, met als gevolg dat besluitvormers daarom aanmodderen.

De voorgenoemde knelpunten zijn typerend voor complexe beslissingen. Iedema en Wiebinga (2004) stellen dat als gevolg hiervan snel wordt teruggevallen op bestaande zekerheden. De hoeveelheid aan actoren maakt het niet mogelijk radicaal af te wijken van de bestaande situatie, waardoor een marginale verbetering van bestaande situaties het hoogst haalbare is. Ten aanzien van afwegingen voor weginfrastructuurprojecten

gaat het als zodanig niet zozeer over het verkrijgen van een rationeel inzicht in alle alternatieven en de daaraan verbonden informatie, maar om het verkrijgen van een beeld over richtingen (Etzioni, 1967). Op basis hiervan is het mogelijk de meest relevante richtingen nader te bestuderen, waarbij de basis is gelegd voor het nemen van veel planologische beslissingen. Op basis van de hieraan verbonden alternatieven wordt de meest veelbelovende geselecteerd, welke van tijd tot tijd wordt geëvalueerd. Het geselecteerde alternatief wordt daarbij aangehouden naar gelang deze houdbaar is.

Pas eind jaren '70 kwamen alternatieven beschikbaar, waarmee kon worden afgestapt van de op rationele en gefaseerde leest geschoeide methoden van planning. Met de komst van scenarioplanning werd niet langer meer één blauwdruk gemaakt voor de ruimtelijke inrichting, maar werden verschillende scenario's naast elkaar geprojecteerd. De keuze voor een scenario was daarbij niet langer een keuze tussen goed of fout, maar een overwogen politieke keuze.

In de jaren '80 begon de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken zijn tol te eisen. Diverse ruimtelijke knelpunten vereisten verregaande vormen van specialisatie (De Roo en Porter, 2007). Met deze specialisatie werd getracht de uitvoering van de ruimtelijke wensen te beheersen. De complexiteit van de planningsopgave heeft geleid tot de gedachte dat besluitvorming een flexibele aanpak vereist. Voor planningsvraagstukken is er als zodanig geen eenduidig vast te stellen wijze waarop besluitvorming dient plaats te vinden. Cohen et al. (1972) illustreren dit door te wijzen op het feit dat binnen besluitvormingsprocessen problemen, oplossingen, actoren en keuzegelegenheden niet zelden bij toeval aan elkaar worden verbonden. Als basis hiervoor dient het 'garbage can model', waarin de voorgenoemde elementen reeds aanwezig zijn en de mogelijkheid bestaat

om besluiten te nemen. Een besluit komt echter pas tot stand als de elementen elkaar vinden, hetgeen de taak is van bestuurders. In tegenstelling tot het rationele gefaseerde besluitvormingsmodel hoeft het probleem hierbij niet noodzakelijk in tijd vooraf te gaan aan de oplossing. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat in de praktijk bepaalde oplossingen reeds aanwezig zijn maar nog een daarbij behorend probleem vereisen.

Afwegingen die ten aanzien van een bepaald vraagstuk toereikend zijn, kunnen voor andere vraagstukken ongewenst zijn. Besluitvorming is als zodanig sterk afhankelijk van de context van het vraagstuk. De grote vertraging als gevolg van de maatschappelijke weerstand tegen de aanleg van onder andere de A27 door Amelisweerd en de A4 door Midden Delfland illustreren dit overduidelijk. De aanleg van de A27 door Amelisweerd ging jarenlang gebukt onder felle maatschappelijke protesten. Ondanks dat de nieuw aan te leggen rijksweg het onderwerp vormde in een kort geding werd alvast begonnen met de kap van een groot bosperceel, waarmee de eerste stappen werden gezet om de A27 mogelijk te maken. In 1986 werd, als gevolg van het eenzijdig doordrukken van de overheid, de A27 opengesteld. In geval van de A4, waartegen toentertijd eveneens grote maatschappelijke weerstand bestond, lijkt pas recentelijk de aanleg mogelijk. Het feit dat de protesten tegen de beoogde aanleg van de Rijksweg A4 destijds bij hoger gelegen politieke organen ten ore kwamen heeft geleid tot een serie kamervragen en zelfs het stopzetten van de reeds aangevangen werkzaamheden. De Roo en Porter (2007) stellen dat het niet ontkenbaar is dat voor een substantieel deel van de planning gerelateerde vraagstukken, in het bijzonder die waarbij veel actoren betrokken zijn, de voorgenoemde besluitvormingsmodellen tekort schieten. Complexe en onzekere vraagstukken, waaronder de afwegingen ten aanzien van de inpassing van infrastructuurprojecten, vergen een benadering dan die van de harde en/of exacte feiten (Goudappel, 1996).

2.4.3 De communicatieve draai in planning

Als reactie op de problemen uit eerdere jaren werd in de jaren '90 een nieuwe kijk op ruimtelijke planning ontworpen. Deze communicatieve wending in planning was een reactie op de schijnbaar objectieve wijze waarop in voorgaande jaren werd gekomen tot een gedetailleerd plan (Healey, 1993; Forester, 1989). De Roo (2004) stelt dat het hier gaat om een verschuiving van 'gesloten' naar meer 'open' vormen van beslissingsgericht handelen en van de gerichtheid op het object naar meer procesgerichte of institutiegerichte planning, met aandacht voor intersubjectieve relaties. De verschuiving naar meer procesgerichte of institutiegerichte planningsvormen leidde tot een grote aandacht voor de betrokkenheid van de verschillende actoren in het planningsproces. Daarbij staat niet langer het probleem zelf centraal, maar de wijze waarop deze wordt gezien en gedragen door de betrokken actoren.

De communicatieve draai in de planning wordt door Healey, (1996) beschouwd als een zichzelf herhalend proces waarbij meerdere actoren tezamen streven naar het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Daarbij ligt de focus op de ontwikkeling van strategieën en gemeenschappelijke denkframes en niet enkel meer op het niveau van projecten (Healey, 1996). Het aantrekkingspunt wordt gevormd doordat de actoren ieder de mogelijkheid krijgen de eigen individuele visies en standpunten in het proces in te brengen, waarbij wederzijds begrip en acceptatie van de ingebrachte percepties dient te leiden tot een gemeenschappelijk gedragen opvatting en consensus ten aanzien van het vraagstuk dat voorligt.

Over de wijze waarop dergelijke communicatieve vormen van planning kunnen worden begrepen bestaan verschillen in de planningstheorie. In

navolging van Woltjer (2000) kunnen een drietal stromingen binnen communicatieve vormen van planning worden onderscheiden. Forester (1983), Innes (1994) en Healey (1996) zien intersubjectieve vormen van planning daarmee als een proces van samenwerking en leren, waarbij de focus is gelegen op het bereiken van consensus, discussie en debat. Anderen (zie o.a. Raiffa, 1982; Mastenbroek, 1985 en Veldhuisen et al., 1982) beschouwen het ook wel als een proces van onderhandelen, waarin actoren interesses verruilen, zoeken naar mogelijkheden voor compensatie maar ook win-win situaties nastreven. Tot slot gaat het om een proces van overhalen en wilskracht (zie o.a. Forester, 1989; Smith, 1982; Voogd, 1997), waarbij communicatieve processen een mobiliserende werking hebben ten aanzien van andere actoren.

Een ding hebben de voorgenoemde theorieën allen gemeen. De uitkomsten van het proces zijn wezenlijk anders dan die van in eerdere jaren gehanteerde methoden van planning. Het gaat hierbij niet langer om processen waarin een rationeel handelende actor door zorgvuldige en systematische afweging van de beschikbare alternatieve opties komt tot doelbereiking, maar als interactieprocessen in beleidsarena's die resulteren in verschillende uitkomsten (Van de Donk, 1997). Daarbij is het verloop van de besluitvorming en de karakteristieken van het proces in grote mate afhankelijk van de context waarin het vraagstuk zich begeeft. Het wikken en wegen van de actoren is kenmerkend voor dergelijke processen (Allison, 1971). De inzet van de machtsstrijd tussen de betrokken actoren wordt daarbij ingegeven door de mogelijke probleem- en oplossingsdefinities en de daarvoor relevante alternatieven. Als gevolg daarvan is de maakbaarheid van planningsprocessen eenvoudigweg te verstoren door invloeden van buitenaf.

2.4.4 Nieuwe invalshoeken voor het combineren van feiten en meningen en de betekenis hiervan voor de planning van infrastructuur

Gedurende de jaren '50 van de vorige eeuw vormde het rationele en gefaseerde model de basis voor infrastructuurplanning. Het in fasen op te delen proces werd beschouwd als het na te streven planningsideaal. Met de constatering dat planningsprocessen zelden een rationeel verloop kenden werd in de jaren '60 de basis gelegd voor de kritiek op deze idealistische mode van planning. Als gevolg hiervan verschoof de focus naar meer communicatieve vormen van planning. In de voorgaande paragrafen zijn de rationele en communicatieve planningsmethoden daarmee beschouwd als twee extremen door de tijd. Daarmee geven beiden invulling aan de procesmatige component van het in paragraaf 2.1 geïllustreerde conceptuele model.

Alhoewel tussen de eerder beschreven planningsbenaderingen, als twee uitersten van een spectrum, in de praktijk essentiële verschillen bestaan kan uit de recentelijke zoektocht naar nieuwe vormen van planning worden afgeleid dat planningsvormen ogenschijnlijk naast elkaar kunnen worden toegepast. Een eerste duiding hiervan is gegeven door Forrester. Forrester (1989) stelt dat consensusplanning kan worden gehanteerd naast traditionele en op rationele leest geschoeide methoden van planning, waarbij de eerste vorm de laatste niet uitsluit. Elk van deze methoden vereist een ander soort actor, welke een ander type planning bedrijft, op verschillende tijden, fasen en niveaus in het planningsproces (Alexander, 1986). Beide planningsperspectieven zijn als zodanig als complementair te beschouwen en kunnen daarmee in elkaars verlengde worden toegepast. Bij een beschouwing van plan- en besluitvormingsprocessen ten aanzien van de planning van infrastructuurprojecten

worden beide planningsvormen dan ook teruggevonden. Daarbij wordt in hedendaagse plan- en besluitvormingsprocessen in toenemende mate ruimte geboden aan de inbreng van derden. Daarmee lijkt voor de planning van infrastructuur de traditionele aanpak die gekenmerkt werd door 'doorduwen' en 'opleggen' geleidelijk plaats te maken voor een aanpak die steunt op 'afstemming' en 'samenwerking'.

In de laatste jaren lijkt er binnen de planningtheorie dan ook een zoektocht op gang te zijn gekomen naar een aanpak die verschillende invalshoeken combineert. De Roo (2003) gaat uit van een invalshoek die feiten en meningen in combinatie beschouwd. Vervolgens kan er voor elk ruimtelijk probleem een andere aanpak gekozen worden. Deze aanpak kan gestoeld zijn op centrale sturing, gezamenlijke sturing of iets tussen deze uitersten. Ook is er een onderscheid mogelijk op basis van het aantal doelen dat men wil bereiken en de hardheid waarmee deze doelen zijn opgesteld. De complexiteit van een issue is bepalend voor de wijze waarop een probleem het beste kan worden aangepakt. Hoe complexer het onderwerp hoe meer partijen er bij betrokken zijn en hoe meer de nadruk ligt op meningen en overleg.

Op basis van Mintzberg et al. (1998) kan eveneens een aantal strategieopvattingen worden onderscheiden die passen bij bepaalde typen vraagstukken (zie figuur 4). Meuleman (2007) stelt dat een planmatige bedrijfsmatige strategie veel minder geschikt is voor het hanteren van complexe vraagstukken in vergelijking met een lerende strategie. Ten aanzien van de zoektocht naar nieuwe vormen van governance, in paragraaf 2.3.4 aangeduid als metagovernance, kan het nodig zijn tussentijds te schakelen tussen strategiestijlen.

	Hiërarchie	Netwerk	Markt
Strategie	Technisch rationale planvorming en gefaseerde uitvoering	Een gemeenschappelijk leerproces organiseren	Competitief voordeel behalen door gebruik te maken van de onderlinge posities
Communicatie	Actoren worden enkel geïnformeerd	Actoren worden betrokken	Actoren zijn autonoom en worden bewogen om iets ondernemen
Toepassing	Tot op zekere hoogte voorspelbare situaties en verhoudingen	Complexe processen waarin veel onvoorspelbaar is	Voor routinezaken

Figuur 4: Strategie- en communicatiestijlen passend bij verschillende vormen van governance (op basis van Meuleman, 2007).

2.5 Veranderende opgaven en de betekenis hiervan voor het management van infrastructuurprojecten

De planologische en bestuurskundige verschuivingen ten aanzien van de planning van weginfrastructuur, zoals deze in dit hoofdstuk zijn belicht, geven een illustratie van de uiterste dimensies van planning (zie ook figuur 5). Op basis hiervan kan de recentelijke belangstelling voor het managen van ruimtelijke vraagstukken door middel van een programmatische benadering beter worden begrepen. Als gevolg van de planologische en bestuurskundige veranderingen kan een accent verschuiving worden gezien die de zoektocht naar andere vormen van management legitimeert.

Ten aanzien van de inhoudelijke dimensie gaat het voor de planning van infrastructuur niet langer om een sectorale benadering die enkel vanuit verkeer en vervoer gestalte krijgt. Daarbij ligt de focus niet meer op smalle probleemdefinities, smalle afwegings- en toetsingskaders en sectoraal ingestoken visies en plannen. In plaats daarvan ligt het accent op een meer omvattende, vanuit diverse beleidsvelden ingestoken benadering. Het gaat daarbij om meer omvattende analysekaders en probleemdefinities, waarop veelal kwalitatieve afwegings- en toetsingskaders van toepassing zijn. Daarnaast worden visies en plannen gekenmerkt door een integraal karakter, waarin de relatie tussen de infrastructuurverbinding en de fysieke leefomgeving een grote aandacht geniet.

Dimensies van planning	Kenmerken van planning variëren van...	Tot...
Inhoudelijke dimensie (wat-vragen)	Enkelvoudigheid <ul style="list-style-type: none"> • Smalle, 'disciplinair gekleurde' analysekaders • Smalle probleemdefinities • Smalle afwegings- en toetsingskaders; • 'sectorale' visies en plannen 	Meervoudigheid <ul style="list-style-type: none"> • Omvattende, 'multidisciplinair gekleurde' analysekaders • Omvattende probleemdefinities • Omvattende, vaak kwalitatieve afwegings- en toetsingskaders • 'integrale' visies en plannen
Actor-structuurdimensie (wie-vragen)	Hiërarchische governance Netwerkgovernance Markt governance	Metagovernance
Procesdimensie (hoe-vragen)	Rationele en gefaseerde besluitvormingsprocessen <ul style="list-style-type: none"> • Planmatig en bedrijfsmatige strategie 	Communicatieve besluitvorming <ul style="list-style-type: none"> • samenwerking en leren • onderhandelen • overhalen en wilskracht

Figuur 5: Dimensies van planning en uiterste posities op het planningspectrum (op basis van de Roo en Schwartz, 2001) ³¹.

Met betrekking tot de actor/structuur dimensie zijn in dit hoofdstuk een drietal idealistische vormen van governance besproken. Het gaat hier om de hiërarchische governance, netwerk-governance en markt-governance als drie afzonderlijke perspectieven. Het afdoen van hiërarchische sturingsperspectief als basis voor planning heeft geleid tot een verschuiving waarbij netwerkachtige structuren en het marktdenken centraal kwamen te staan. Daarbij is programmasturing sterk gestoeld op de principes van netwerk-governance. De vervlechting van de drie voorgenoemde stijlen, zoals deze voor de planning van infrastructuur heeft plaatsgevonden, heeft geleid tot ingewikkelde mengvormen. Het vinden van optimale mengvormen van deze vormen van governance heeft geresulteerd in een nieuwe vorm van governance, hier aangeduid als metagovernance. Het is dan ook hierin waartoe de organisatorische structuur van Rijkswaterstaat zich lijkt te ontwikkelen.

Tot slot is ten aanzien van de proces dimensie de verandering van een rationale en gefaseerde benadering van plan- en besluitvorming naar meer communicatieve vormen geïllustreerd. Het gaat hier om een omslag van een sterk planmatig en bedrijfsmatige strategie naar een strategie gebaseerd op samenwerking en leren, onderhandelen alsmede overhalen en wilskracht. De doelgerichte benadering van planningsvraagstukken, waarin het plan de functie had van een technisch uitvoeringsinstrument, heeft daarbij plaatsgemaakt voor een meer interactieve benadering van planningsvraagstukken. Een insteek waarbij het plan slechts als kader voor de besluitvorming wordt gehanteerd.

De voorgenoemde veranderingen ten aanzien van de inhoud, de actor/structuur en de wijze waarop processen zijn vormgegeven hebben voor de planning van weginfrastructuur geleid tot een veranderd beleidsveld. In essentie lijkt het nu te gaan om de erkenning van een meervoudige relatie tussen infrastructuurprojecten en de fysieke leefomgeving als object van planning, de verandering van Rijkswaterstaat van een technische infrastructuur beheersorganisatie naar een organisatie met een nadrukkelijker coördinerende positie, alsmede de komst van communicatieve elementen in het planningsproces. Als gevolg van deze ommekeer is het niet meer dan logisch dat andere methoden van management noodzakelijk zijn. Zoals eerder reeds is gesteld, lijken meer traditionele vormen van management, als project- en procesmanagement, daarbij te worden aangevuld door programmamanagement. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze managementstrategieën.

3 Programmamanagement als strategie voor het management van meervoudige processen

In het hoofdstuk 1 is reeds betoogd dat als gevolg van de toegenomen integraliteit, nieuwe samenwerkingsvormen en het diffuse karakter van hedendaagse besluitvormingsprocessen, project- en procesmanagement in veel gevallen niet meer toereikend zijn om een oplossing te bieden voor complexe infrastructurele vraagstukken. Programmamanagement kan daarbij worden beschouwd als interessante strategie om flexibeler om te gaan met vraagstukken die gekenmerkt worden door een grote mate van complexiteit. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de betekenis de voorgenoemde managementstrategieën voor de planning van en besluitvorming over infrastructuurprojecten. In paragraaf 3.1 worden project- en procesmanagement aanschouwd als twee uitersten van management en worden de tekortkomingen van beide managementstrategieën belicht. Op basis van een beschouwing van beide extremen wordt in paragraaf 3.2 programmamanagement gepositioneerd als intermediaire strategie voor het management van meervoudige processen. Tot slot wordt op basis van het inzicht in de voorgenoemde managementstrategieën in paragraaf 3.3 ingegaan op de betekenis, van de in het in hoofdstuk 2 geïllustreerde conceptuele model, voor de gestelde wat-, wie- en hoe-vraag.

3.1 *Projecten en processen als twee uitersten van management*

Het proces van infrastructuurplanning kenmerkt zich door de meervoudigheid van besluitvorming. Infrastructuurprojecten worden daarbij veelal geconfronteerd met problemen in het besluitvormingsproces. Overschrijdingen van zowel tijd als middelen alsmede de discussie over nut en noodzaak liggen daarbij veelal ten grondslag aan de discussie (zie o.a. Flyvbjerg et al., 2003a; 2003b). Voor het doortrekken van de A4 tussen Delft en Schiedam door het gebied Midden-Delfland stond de meerwaarde van de verbinding reeds lange tijd ter discussie, alhoewel het planningsproces reeds in een vergevorderd stadium verkeerde. Het zijn dan ook de discussies die voortkomen uit dergelijke vraagstukken die brede aandacht van de media genieten.

Voor het managen van de voorgenoemde processen worden een tweetal management strategieën relevant geacht. Het betreffen hier project- en procesmanagement, die kunnen worden beschouwd de als twee uitersten van een spectrum. De mate van complexiteit van het vraagstuk is daarbij bepalend voor de te kiezen management strategie (zie o.a. De Bruijn et al., 2002; Teisman, 2001b). Projectmanagement is daarbij geschikt voor het realiseren van unieke opgaven, waarbij het eindresultaat op voorhand kan worden bepaald (Grit, 2005). Indien vele partijen een rol spelen, gesproken kan worden over sterk verweven en daarmee complexe problemen die dienen te worden opgelost in een dynamische omgeving, is procesmanagement een geëigende strategie (Kor en Wijnen, 2007). Het is vanuit deze gedachte interessant nader in te gaan op beide managementstrategieën.

3.1.1 Projectmanagement

Alhoewel projectmanagement hedendaags veelal wordt beschouwd als een moderne discipline betreffen het theorieën die nauw zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van planningsmethodieken. Projectmanagement is daarbij een discipline die is gericht op de planning, het organiseren en het managen van middelen om te komen tot de succesvolle afronding van specifieke project doelen. Vanuit de managementliteratuur is een veelheid aan definities voor projectmanagement voor handen. Projectmanagement richt zich op een eenmalig doelgericht proces dat uit een aantal activiteiten bestaat, dat binnen de gegeven randvoorwaarden van tijd, geld en middelen moet worden uitgevoerd (Meredith en Mantel, 2000; Kemenade en Cornelissen, 1999).

Een project betreft daarbij een activiteit met een duidelijk begin en eindpunt dat is gericht op het bereiken van verandering of toegevoegde waarde. De projectmatige gerichtheid wordt daarbij ingegeven door het nastreven van de project doelen, waarbij wordt vastgehouden aan enkele projectmatige aspecten als kwaliteit, tijd en budget. Vanuit deze gedachte is een project een vastgestelde set van activiteiten die gebruik maakt van middelen om de projectmatige doelen te bereiken. Projecten omvatten een sterke gerichtheid op het systeem, de structuur en de procedures. Daarbij wordt doorgaans volgens een bepaalde systematiek een vooraf gekozen resultaat nagestreefd, hetgeen projectmanagement typeert als vorm van planmatig werken. De nadruk ligt daarbij op het controleren en beheersen van de afzonderlijke projectactiviteiten. Vanuit de managementtheorieën kunnen een aantal stappen ten aanzien van de projectmatige aanpak worden onderscheiden. Het betreffen hier doorgaans de volgende stappen (zie o.a. Bos et al., 1998; Wijnen et al., 1996):

- Het definiëren van de probleemstelling, de doelstellingen en het beoogde resultaat; afbakenen van hetgeen niet tot het project behoort; beschrijven van de mogelijke effecten van het project.
- Het structureren van het project door deelresultaten en specifieke activiteiten af te leiden van het einddoel en deze onder te brengen in deelprojecten of andere logische structuren.
- Beslissen wanneer kritische besluiten dienen te worden genomen om sturing te geven aan de activiteiten die zijn gericht op het nastreven van het einddoel.
- Het beheersen van de aspecten, geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd (zie ook Grit, 2005).

De verantwoordelijkheid voor de planning van rijksinfrastructuur is in Nederland gelegen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarvan in het bijzonder Rijkswaterstaat als uitvoerende instantie. Glasbergen en Driessen (2005) stellen dat deze planningsinstantie tot voor kort werd gekenmerkt door een sterk centralistisch karakter. Voor infrastructuurprojecten leidde dit tot zogenoemde blauwdrukplanning. Plannen voor infrastructuurprojecten werden uitgewerkt door technici binnen de organisatie, waarbij pas nadat alle besluiten waren gemaakt de plannen werden getoond aan de overige in het planningsproces betrokken actoren. Planning kan vanuit dit perspectief worden gezien vanuit een projectmatige aanpak. Het betreft hier een lineair proces waarbij door de beperkte ontwikkelruimte besluiten worden genomen, op basis van de vijf beheersaspecten.

Het management van een project vindt plaats vanuit de gestelde randvoorwaarden, functionele en operationele eisen, alsmede de ontwerpbeperkingen (Wijnen et al., 1996). Veranderingen ten aanzien van het vraagstuk dat voorligt worden daarbij getoetst aan de voorgenoemde

uitgangspunten. Management wordt in dit kader voornamelijk beschouwd als vorm van beheersing, dan wel als mogelijkheid om centralistisch sturing te geven aan de te ondernemen activiteiten. Projectmanagement biedt een geringe mogelijkheid voor flexibiliteit en dynamiek, waarbij veranderingen enkel mogelijk zijn indien deze vallen binnen de inhoudelijk gedefinieerde kaders die aan het project ten grondslag liggen.

3.1.2 Procesmanagement

Vanuit de managementtheorie is procesmanagement de geëigende strategie als het gaat om weerbarstige vraagstukken (wicked problems), die betrekkelijk 'ongestructureerd' zijn en daarmee als uiterst complex zijn te beschouwen. Het gaat hier om vraagstukken waarover de actoren ernstig van mening kunnen verschillen en waarvan de problemen als zodanig vragen om het vinden van een oplossing binnen een netwerk. Daarnaast gaat het om de dynamiek van problemen en oplossingen als gevolg van inhoudelijke veranderingen in de tijd. Procesmanagement is gericht op het nemen van besluiten in overleg met actoren uit de omgeving van de organisatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). De kern van de managementstrategie wordt gevormd door het betrekken van andere actoren bij de besluitvorming en het centraal stellen van het proces als aangrijpingspunt voor handelen.

Procesmanagement kent een oriëntatie op het beïnvloeden van de inhoud en het verloop van het proces. Centraal in deze managementoriëntatie staan de verschillende percepties van de actoren in het besluitvormingsproces (zie o.a. Lynn, 1980). Het betreffen hier percepties die op een tweetal wijzen uiteen lopen:

- Vanuit de betrokken actoren bestaan verschillende opvattingen over dezelfde aspecten van de (probleem)situatie;
- Alhoewel tussen de actoren overeenstemming bestaat over de feiten en de probleemstelling bestaan verschillende gedachten over de daarvoor te hanteren oplossingsrichtingen.

Het management van een proces start doorgaans met een verkenning van de belangrijkste partijen en de belangen die deze hebben (De Bruijn et al., 2002). De reden hiervoor komt voort uit de gedachte dat hetgeen als effectief beleid kan worden beschouwd is gebaseerd op het draagvlak van de in het planningsproces betrokken partijen (zie o.a. Linden en Voogd, 2004). Bekkers en Lips (1998) wijzen erop dat het hierbij gaat om een gemeenschappelijke overeenstemming ten aanzien van het probleem en de mogelijke oplossingsstrategieën om dit probleem te ondervangen. Tot een oplossing voor het planningsvraagstuk is gerealiseerd is de initiatiefnemer afhankelijk van andere actoren, die zich veelal niet laten overtuigen op basis van inhoudelijke argumenten. Deze partijen, die de eigen belangen veelal niet terugzien in het voorstel van de initiatiefnemer, frustreren niet ongeregeld het planningsproces.

De afweging van wat door de betrokken actoren als acceptabel wordt ervaren wordt bepaald in het proces. Bij de vorming en uitvoering hiervan worden sturingselementen gehanteerd die recht doen aan de horizontale netwerkrelaties en de wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken partijen. Voor het bereiken van een proces van interactie zijn sturingsactiviteiten benodigd die zijn gericht op het faciliteren, inrichten en procedureren van besluitvormingsprocessen (De Bruijn et al., 2002). Tussen de actoren dienen als zodanig afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop vorm wordt gegeven aan het proces en hetgeen dient te worden nagestreefd. Als gevolg hiervan zijn de bij het planningsproces

betrokken actoren afhankelijk van elkaar voor het doorbreken van een impasse. Deze impasse wordt doorgaans pas doorbroken als de andere bij het planningsproces betrokken actoren het eigenbelang herkennen in de definitie van het probleem en de oplossing daarvan.

Een proces kan op basis van het voorgaande worden beschouwd als een plaats waar actoren de individuele belangen inbrengen en waarin deze gezamenlijk trachten te komen tot een probleemdefinitie en de daaraan verbonden oplossingsrichtingen. Alhoewel het geen zaak is dat hierover volledige consensus bestaat, is het wel van belang dat hetgeen wordt nagestreefd dusdanig aantrekkelijk is voor de betrokken actoren dat deze zich hieraan wensen te committeren.

3.1.3 Project- en procesmanagement in een vergelijkend perspectief

Voor het verkrijgen van inzicht in de eigenschappen van project- en procesmanagement is het interessant beide managementstrategieën in een vergelijkend perspectief te plaatsen (zie figuur 6). Het feit dat voor zowel project- als procesmanagement een aantal gemeenschappelijke componenten zijn te onderscheiden maakt het mogelijk inzicht te verkrijgen in de verschillen die bestaan tussen beide managementstrategieën (zie o.a. Kor en Wijnen, 2007; De Bruijn et al., 2002).

Het primaire onderscheid tussen een project- en een procesmatige benadering komt voort uit de gerichtheid van de managementstrategieën. Bij een projectmatige aanpak ligt de focus op het realiseren van unieke opgaven, waarvan het eindresultaat reeds is bepaald. In het rationele

planningsproces zijn daarbij een aantal fasen te onderscheiden, welke laten omschrijven als: plannen, handelen, evalueren en bijstellen. Procesmanagement daarentegen kent een sterke gerichtheid op aspecten als acceptatie en draagvlak ten aanzien van het probleem en de daarvoor benodigde oplossingsalternatieven. Het feit dat bij de besluitvorming doorgaans meerdere actoren zijn betrokken maakt het mogelijk te komen tot een koppeling van de beschikbare informatie. Als gevolg hiervan kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren, hetgeen zich vertaalt in een reductie van de inhoudelijke onzekerheid. De confrontatie tussen de verschillende percepties die deze actoren hebben ten aanzien van het planningsvraagstuk leveren een verrijkende bijdrage voor het probleem en de daaraan verbonden oplossingen (Teisman, 2001b). Het procesontwerp dat ten grondslag ligt aan het proces draagt daarnaast bij aan transparantie van het besluitvormingsproces. Tenslotte biedt een procesmatige benadering, door de gerichtheid op een interactieve besluitvorming, de mogelijkheid tot sturing van eventueel inhoudelijke weerstand, die ten aanzien van het voorliggende planningsvraagstuk aanwezig is.

Een ander belangrijk verschil dat beide managementstrategieën van elkaar onderscheidt is de organisatie ervan. Projecten worden als éénmalige activiteit gekenmerkt door een tijdelijk en eindig karakter. Het betreffen activiteiten die doorgaans een stabiel verloop kennen gedurende de projecttermijn. Alhoewel processen evenals projecten een tijdelijk karakter kennen hebben deze een andere organisatorische component. Een procesmatige benadering biedt de mogelijkheid om flexibel om te gaan met planningsvraagstukken, doordat de (rand)voorwaarden waaraan het resultaat dient te voldoen onderhandelbaar zijn. De interactie tussen de actoren biedt daarbij eveneens de mogelijkheid om in te spelen op onvoorziene omstandigheden.

Component Gericht op	Projectmanagement	Procesmanagement
	Unieke opgaven, Realisatie vooraf bepaald eindresultaat, coördinatie van activiteiten, flexibel omgaan met veranderingen, plan-do-check-act	Acceptatie en draagvlak, reductie inhoudelijke onzekerheden, verrijken probleemdefinities en oplossingen transparantie, depolitisering
Organisatie	Tijdelijk (eindig), stabiel voor projecttermijn	Tijdelijk, flexibel, improviseren
Dynamiek	Statisch, actoren zijn stabiel, inhoud probleem stabiel	Dynamisch, actoren treden in en uit, inhoud probleem dynamisch
Besluitvorming	Per fase, gekoppeld aan beslisdocumenten	In rondes, ad hoc zodra mogelijk gericht op het zetten van de volgende stap
Uitkomst	Vooraf gedefinieerd, probleem > oplossing, duidelijk begin- en eindpunt, resultaat verplichting	Onzeker, veel afhankelijkheden, oplossing > probleem, niet te voorspellen, inspanningsverplichting
Managementstrategie	Faseren, beheersen (GOKIT: geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd) alsmede beslissen	Procesregels, faciliteren en blokkeren, kernelementen: openheid, kernwaarden, voortgang, inhoud (joint fact-finding)

Figuur 6: Project- en procesmanagement in een vergelijkend perspectief (gebaseerd op Niekerk en Arts, 2008; zie ook Kor en Wijnen, 2007; De Bruijn et al., 2002).

Projecten kennen veelal een statisch en gefaseerd verloop. De actoren binnen het planningsproces gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van de oplossing. Het betreffen hier dan ook veelal hiërarchische activiteiten, waarbij het geheel wordt aangestuurd door één enkele centrale actor. Besluitvormingsprocessen daarentegen vertonen alle karakteristieken van een dynamisch verloopend proces. De actoren binnen het proces treden in en uit en vertonen daarbij niet zelden strategisch gedrag. Binnen processen zijn er daarbij vaak winnaars en verliezers te ontdekken.

De besluitvorming van projecten vindt plaats per fase en is daarmee gekoppeld aan beslisdocumenten. Besluitvorming in de praktijk vertoont daarentegen alle karakteristieken van een in rondes te verlopen proces (Teisman, 2000). Besluiten zijn daarmee een constructie van (deel)besluiten afkomstig uit andere arena's (De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999), deze verlopen als zodanig veelal ad hoc. Het resultaat van de besluitvorming in een ronde vormt daarbij het uitgangspunt voor besluiten die worden genomen in een daarop volgende ronde. Het proces is daarmee gericht op het zetten van de volgende stap. Projecten gaan daarmee vrijwel altijd gepaard met procesmatige elementen.

De uitkomst van een project staat op voorhand nagenoeg altijd vast. Een project is een doelgerichte activiteit, waarin vanuit het probleem gewerkt wordt naar een oplossing. Als zodanig kunnen aan projecten dan ook een helder begin- en eindpunt worden toegekend. Op basis van het programmaplan dat ten grondslag ligt aan projectmatige activiteiten kennen projecten een resultaatsverplichting.

Voor besluitvormingsprocessen is de uitkomst uit de afzonderlijke rondes en het proces als geheel veelal onzeker. De uitkomst is daarbij een construct van de wederzijdse inspanning van de betrokken actoren. In

tegenstelling tot projecten wordt bij processen over het algemeen eerst vorm gegeven aan het te bereiken resultaat. Het gaat hierbij niet zelden om een oplossing waarbij nog een probleem dient te worden gevonden. Binnen besluitvormingsprocessen hebben de actoren ten opzichte van elkaar een inspanningsverplichting.

Tot slot zijn er tussen project- en procesmanagement een aantal verschillen waarneembaar ten aanzien van de gehanteerde managementstrategie. Projectmanagement kent een sterke gerichtheid op de management aspecten faseren, beheersen en beslissen. Een aanzienlijke aandacht gaat daarbij uit naar de beheersaspecten geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd. Procesmanagement kent echter een sterke gerichtheid op sturingsaspecten en procesregels. Daarin wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de elementen die de besluitvorming faciliteren dan wel kunnen blokkeren. Het gaat daarbij om een viertal kernelementen, te weten: openheid van de besluitvorming, bescherming van de kernwaarden van de betrokken actoren, het garanderen van de voortgang en de inhoud van het proces. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is het gezamenlijk verkennen van feiten en het gebruiken van deze gezamenlijk gedragen perspectieven voor het bereiken van een eindresultaat waarover niet per definitie consensus hoeft te bestaan, maar welke wel wordt gecommiteerd door de betrokken actoren.

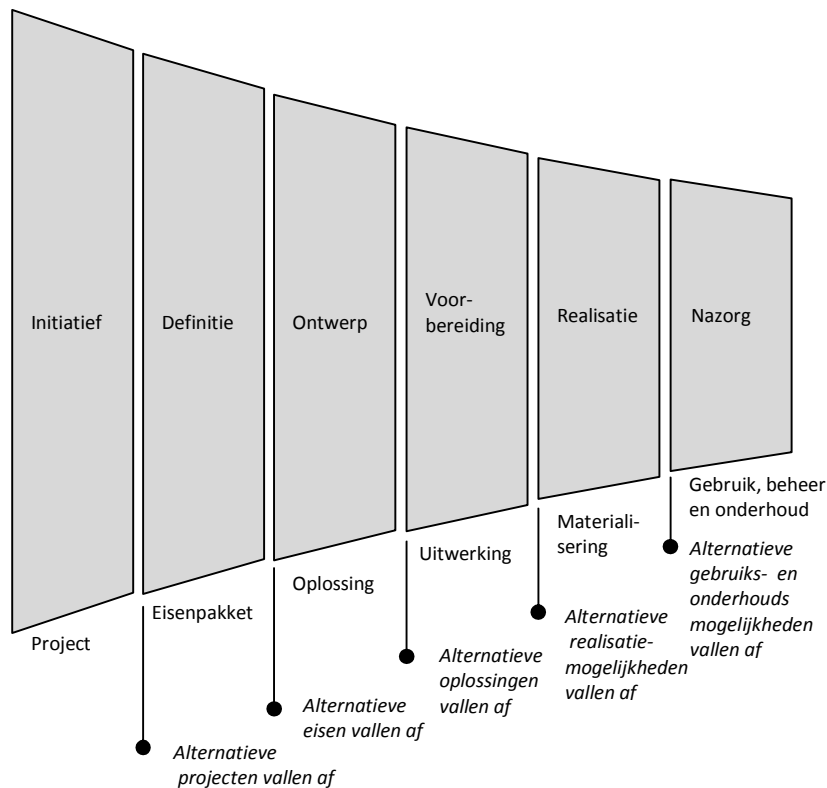
3.1.4 Beperkingen van de project- en procesbenadering

De beperkingen van een projectmatige benadering

Het managen van infrastructuurprojecten blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave, zelfs als projecten naar behoren lijken te verlopen. Van oudsher wordt sturing gegeven aan infrastructuurprojecten van uit de

gedachte dat deze beheersbaar en bestuurbaar zijn (Linden en Voogd, 2004). Niets bleek in de praktijk minder waar en de beperkingen van rationele planningsbenaderingen werden daarom snel zichtbaar. Niet ongeregeld duren infrastructurele projecten langer dan aanvankelijk was beoogd, overschrijden de kosten het betreffende budget en verloopt de samenwerking tussen de actoren minder soepel dan was voorzien. Het zijn deze factoren die er dan ook toe leiden dat het doorlopen proces of zelfs het opgeleverde resultaat niet aan de gestelde verwachtingen voldoen. De Heer en van Alphen (1996) stellen dan ook terecht dat het traditionele projectmanagement tekort schiet als een project in een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk geladen context verkeert, wat ertoe leidt dat de veronderstelde doelrationaliteit en beheersbaarheid dan slechts ten dele werkelijkheid blijken te zijn. In de literatuur over projectmanagement is dan ook kritiek waar te nemen die voornamelijk is gericht op de manier waarop deze managementvorm de bestaande complexiteit reduceert (zie o.a. Lientz & Rea, 1998; Kezsbom et al., 2001).

Bij een projectmatige benadering van infrastructurele projecten wordt groot belang gehecht aan de inhoud van het vraagstuk. De primaire focus is daarbij gericht op het doelgericht realiseren van deze inhoud binnen de gestelde randvoorwaarden (in termen van tijd, geld en kwaliteit). Voor infrastructuurprojecten zijn de gestelde randvoorwaarden dan ook veelal beperkend voor de wijze waarop de verbinding kan worden ingepast in de omgeving. Het beschikbare budget is daarbij veelal in de praktijk ontoereikend om tot een kwalitatief hoogwaardige inpassing over te gaan. Daarnaast blijkt het moeilijk infrastructuurprojecten binnen de gestelde tijdstermijn te realiseren. Het lijkt voor dergelijke planningsprocessen dan ook lastig om besluitvorming te realiseren. De inhoudelijke focus van projecten leidt ertoe dat er in de praktijk slechts een geringe aandacht bestaat voor het proces.



Figuur 7: Afname van de variabelen tijdens het planningsproces (Kor en Wijnen, 2007).

Esselbrugge (2003) stelt dat het hierdoor niet in alle gevallen gewenst is dat een initiatiefnemer een inhoudelijk en gedetailleerd ontwerp voorstelt. Dit gaat met name op voor die situaties waarin de initiatiefnemer sterk

afhankelijk is van andere partijen. De sterke inhoudelijke fixatie leidt ertoe dat er gedurende het proces slechts ruimte is voor een marginale bijstelling van de technisch inhoudelijke aspecten (Herk, 2003). Kor en Wijnen (2007) illustreren de beperkte mogelijkheden om ontwerpvariabelen te wijzigen gedurende het project op basis van figuur 7. Op basis van deze figuur kan worden gesteld niet enkel de technisch inhoudelijke aspecten in een vroeg stadium vast staan, maar dat dit eveneens geldt voor de percepties van de betrokken actoren binnen het project. Naar mate het proces dichterbij het eindstadium komt kunnen nieuwe ontwikkelingen niet meer worden meegenomen.

De gedachte dat via objectieve beleidsinformatie een einde is te maken aan politieke strijd en belangenbehartiging wordt aan de hand van de besluitvorming ten aanzien van diverse infrastructuurprojecten duidelijk. Een wellicht exemplarisch voorbeeld hiervan is de aanleg van de Rijksweg A4, waar Rijkswaterstaat in eerste instantie uitging van het feit dat de benodigde beleidsinformatie reeds aanwezig was en weinig de beoogde aanleg dan ook in de weg kon staan. Niets bleek in de daarop volgende projectfasen echter minder waar toen bleek dat de betrokken partijen met andere feitelijkheden naar voren kwamen en daarmee de door Rijkswaterstaat aangedragen feiten ter discussie stelden. Het aanleg van de Rijksweg A4 illustreert helder dat de afweging van conflicterende belangen gaat niet zonder uitgebreide discussierondes, waarin elk van de betrokken actoren naar winst probeert te streven. Gibbons et al. (1994) stelt de kennis die ten grondslag ligt aan deze discussies is gedemocratiseerd. Beleidsinformatie wordt voor de in het planningsproces betrokken actoren niet ongeregeld geconstrueerd en vindt als zodanig aansluiting bij de eigen probleemdefinities en gewenste oplossingsrichting (Van Buuren en Edelenbos, 2005). Esselbrugge (2003) stelt dat hierdoor sprake is van ambiguïteit, oftewel het ontbreken van eenduidige

betekenissen. Het vastleggen van de projectinhoud in een vroegtijdig stadium is daardoor niet wenselijk.

Bij infrastructurele planningprocessen hebben de verschillende partijen vaak ieder individuele percepties van en opvattingen over de problemen en oplossingen (zie o.a. De Bruijn et al., 2002). Een snelle definiëring van het probleem in de eerste fasen van een project kan ertoe leiden dat deze niet worden erkend door de overige in het planningsproces betrokken actoren. Wanneer de belangen van de overige actoren onvoldoende zijn terug te vinden in het besluit, zullen deze actoren zich hiertegen verzetten, dan wel de besluitvorming trachten te blokkeren.

De beperkingen van een procesmatige insteek

Bij een procesmatige benadering van infrastructuurprojecten ligt de focus, in tegenstelling tot een projectmatige aanpak, niet op de inhoud maar op het proces. In tegenstelling tot een projectmatige benadering van vraagstukken biedt procesmanagement geen zicht op het eindresultaat dat zal worden bereikt. De belangrijkste oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat voor complexe vraagstukken veelal geen idealitaire oplossingen bestaan. Het gaat hier hoogstens om oplossingen die op een bepaald moment, in een bepaalde cultuur en gegeven een bepaalde stand van kennis van het probleem als een intersubjectief aanvaardbare aanpak door de actoren wordt geaccepteerd.

Binnen planningsprocessen bestaat het risico dat procesmanagement wordt geplaatst binnen de klassieke managementstijlen (De Bruijn et al., 2002). Het gaat daarbij om het hanteren van procesmanagement als instrument om reeds genomen inhoudelijk gefixeerde besluiten op een effectieve wijze te communiceren. De focus van management verschuift daarmee van overleggen naar uitleggen. Maar ook om de knelpunten die

naar voren komen bij de wens om processen beheersbaar te maken met behulp van sterk projectmatig gerichte technieken. Als gevolg hiervan wordt een proces ontworpen dat dusdanig is vormgegeven dat slechts een beperkte ruimte resteert voor overleg en onderhandeling. Het proces wordt daarbij gepositioneerd als middel om actoren te betrekken bij de afzonderlijke projectfasen.

Ten tweede gaat het hier om het beschouwen van procesmanagement als managementstrategie die de overige managementstijlen volledig vervangt (De Bruijn et al., 2002). Deze beschouwing ligt in werkelijkheid enigszins genuanceerder. Procesmanagement kan leiden tot stroperigheid van de besluitvorming. Het betrekken van een veelheid aan actoren in het besluitvormingsproces, in het bijzonder wanneer het gaat om draagvlak te verwerven, gaat onvermijdelijk gepaard met het risico dat bepaalde actoren de besluitvorming trachten te blokkeren dan wel zich afzijdig wensen te houden. Procesmanagement kan echter ook leiden tot een verarming, in plaats van verrijking, van de besluitvorming. Doordat het resultaat van het besluitvormingsproces recht moet doen aan de belangen van de betrokken actoren bestaat de kans dat het resultaat slechts een weinig verrijkend compromis betreft. Daarnaast bestaat de kans dat verliezers min of meer willekeurig worden gecompenseerd, waardoor het definitieve besluit wordt gevormd door een serie inhoudelijk gescheiden aspecten. Als laatste leiden processen die slechts een minimale confrontatie van denkbeelden bevatten geen tegenspraak en leiden daarmee tot onvoldoende procesmatige verrijking.

Voornameijk in de initiële procesfasen wordt de inhoud daarbij niet zelden ondergesneeuwd. Hieraan zijn onvermijdelijk een aantal negatieve implicaties verbonden (Esselbrugge, 2003). Als eerste kan worden genoemd dat als gevolg van het ondoorzichtige karakter van veel

processen grote onzekerheid kan ontstaan. Deze onzekerheid wordt daarbij gevoed door het feit de uitkomst op voorhand niet kan worden voorspeld en als zodanig geen inzicht bestaat in de daaraan verbonden randvoorwaarden (in termen van geld en tijd). Bij de betrokken partijen ontstaat als zodanig veelal de noodzaak enige vorm van steun dan wel goedkeuring voor het initiatief te verkrijgen. Belangen die geen tot weinig steun genieten in het proces worden daarbij ondergeschoven aan belangen die wel op draagvlak verkrijgen. Draagvlak is niet zelden het resultaat van gemeenschappelijke afspraken. Het realiseren van draagvlak voor redelijkerwijs vaststaande oplossingen leidt daarbij tot inhoudelijke fixatie. Doordat een bundeling van oplossingen ontstaat die in de praktijk zijn gerelateerd aan de initiële oplossing. Het verwerpen van deze oplossing is daarmee vrijwel onmogelijk geworden. Het gaat hier om een inhoudelijke fixatie van het probleem met de daaraan verbonden oplossingsrichtingen.

3.2 Programma's als intermediaire strategie

In de voorgaande paragraaf zijn project- en procesmanagement besproken als twee uitersten van management. Vanuit de managementliteratuur kan programmamanagement als intermediaire strategie tussen de twee voorgenoemde methoden van management worden gepositioneerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op programmamanagement als managementstrategie. Daarbij wordt allereerst stilgestaan bij de programmamanagement vanuit een hiërarchisch sturingsperspectief en die van horizontale coördinatie. Vervolgens wordt ingegaan op programmamanagement als doelgerichte exercitie om verschillende veranderingsinitiatieven op elkaar af te stemmen. Tot slot wordt ingegaan

op programmamanagement als strategie om complexe en projectoverstijgende vraagstukken te ondervangen.

3.2.1 Van hiërarchische sturing naar horizontale coördinatie

Vanuit de managementliteratuur is programmamanagement een instrument dat hinkt op twee benen (zie o.a. Licht, 2005; Wijnen, 1994; Van der Tak en Wijnen, 2007). Enerzijds kunnen programma's worden onderscheiden met een sterk hiërarchische sturingsperspectief en anderzijds die welke gebaseerd zijn op meer horizontale netwerkrelaties. Programmamanagement is derhalve te beschouwen als een instrument dat aan ontwikkeling onderhevig is. Nieuwe kennis heeft geleid tot een andere opvatting over deze, wellicht onderbelichte, methode van management. Zonder in een uitgebreide verhandeling te vallen worden beide benaderingen van programmamanagement hier besproken.

In projecten waarin een veelheid aan actoren betrokken is blijkt het in de praktijk veelal moeilijk besluiten te nemen. Projecten, waarvan die op het gebied van infrastructuur wellicht in het bijzonder, verzanden dan ook niet ongeregeld in langdurige maatschappelijke discussies. Daarbij dient recht te worden gedaan aan de belangen van de verschillende actoren, die overigens geen individuele verantwoordelijkheid voor de projectactiviteiten dragen. Als gevolg hiervan blijken grote projecten die gekenmerkt worden door complexiteit doorgaans lastig te beheersen binnen een projectmatige mal. Vanuit deze rederatie is programmamanagement dan ook ontwikkeld. Evenals projectmanagement is programmamanagement aanvankelijk sterk gestoeld op de principes van hiërarchische directieve sturing. Het Office of Government Commerce stelt

dat programmamanagement, in lijn met deze opvattingen, kan worden gedefinieerd als het gecoördineerde management van een portfolio van projecten die organisaties veranderen om voordelen te bereiken die van strategisch belang zijn (OGC, 1999). Programmamanagement gaat vanuit deze redenatie verder daar waar projectmanagement tegen de grenzen van het eigen kunnen aanloopt. Alhoewel programmamanagement vanuit dit perspectief een aantrekkelijk instrument vormt om complexe vraagstukken doelgericht te realiseren, is eveneens kritiek op deze benadering zichtbaar. De gedachte dat projecten top-down kunnen worden aangestuurd, is evenals projectmanagement, gebaseerd op gedachten dat absolute beheersing van de verschillende activiteiten mogelijk is en daarmee een blauwdruk kan worden gecreëerd voor de verdere uitwerking hiervan. In paragraaf 3.1.4 is reeds gesteld dat een dergelijke gedachte in de hedendaagse praktijk doorgaans niet opgaat.

Het beschouwen van een programma als een complex project, waaraan meerdere actoren en deelprojecten verbonden zijn, gaat uit van de redenatie dat het voor projectmanagement gehanteerde instrumentarium en de methodiek ontoereikend zijn. Projecten vinden binnen programma's niet enkel na elkaar plaats, maar verlopen in de praktijk eveneens tegelijkertijd. Een programma kan dan ook worden beschouwd als een paraplu waaronder een veelheid aan projecten, maar ook allerlei daarmee samenhangende activiteiten, schuilen. Alhoewel het beschouwen van programma's als een complex project een nieuw licht werpt op programmasturing als methode van management, borduurt de programmatische benadering in dit opzicht sterk voort op de aanwezigheid van hiërarchische sturingsrelaties. Daarbij steunt programmamanagement sterk op de uitgangspunten van netwerkmanagement en risicobeheersing. Vanuit deze opvatting kunnen dan ook een aantal stappen ten aanzien van

de programmatische aanpak worden onderscheiden (Van der Tak en Wijnen, 2007), te weten:

- Het programmeren van de stadia, opbouwen, effectueren en afbouwen;
- Het besturen van de inhoudelijke inspanningen en samenhang van projecten en andere werkzaamheden, waarbij aandacht bestaat voor de snelheid (tempo), de (on)mogelijkheden (haalbaarheid), een balans tussen kosten en opbrengsten (efficiënt), het openlaten van mogelijkheden om onverwachte gebeurtenissen te hanteren (flexibel) en doelgericht te handelen (effectief);
- Het autoriseren van belangrijke gebeurtenissen en veranderingen op basis van programmaplannen.

Wijnen (1994) stelt dat een programma om een drietal redenen niet eenvoudigweg aan is te pakken als een (groot) project. Een programma is in de eerste plaats namelijk gericht op het bereiken van doel(stelling)en en niet op het bereiken van één van tevoren gespecificeerd resultaat. Ten tweede vanwege het feit dat een programma een groot aantal projecten en daarmee samenhangende improvisaties en routinewerkzaamheden omvat. En ten derde omdat de fasering van een project bedoeld is, om na elke fase, een nauwkeuriger beeld te krijgen van het in de realisatiefase te bereiken resultaat, terwijl de stadia van een programma er 'slechts' toe dienen om over het formele starten en stoppen van het programma te beslissen (Wijnen, 1994, p.19).

Licht (2005) daarentegen vult de eerdere opvattingen over programmamanagement aan en beschouwd programmamanagement als een strategie gericht op een integrale oplossing voor een probleemstelling waaraan een samenhangende verzameling van activiteiten ten grondslag ligt en die vallen onder verantwoordelijkheid van verschillende

autoriteiten. Hiermee wordt niet langer een verticale sturing als uitgangspunt beschouwt maar gaat het om de horizontale coördinatie van de verschillende activiteiten. Programmamanagement kan als zodanig worden opgevat als de niet-hiërarchische coördinatie van de programma-activiteiten met als doel om oplossingen te bieden voor de integrale projectoverstijgende probleemstelling. Daarbij neemt Licht de erkenning van de afzonderlijke bestuurlijke competenties van de projectopdrachtgevers als uitgangspunt van programmasturing en gaat daarmee uit van zelfsturing binnen het aanwezige netwerk. Een belangrijke omslag in het denken over programmamanagement vanuit deze opvatting is de verdeling van macht. Waar de voorgenoemde opvattingen over programmamanagement uitgingen van een hiërarchisch sturende actor is bij een horizontale coördinatieve opvatting over programmamanagement de macht niet gelegen bij de programmamanager. Deze vervult in feite niet meer de rol van regisseur, maar is te beschouwen in de rol van facilitator waarbij de feitelijke verantwoordelijkheid is weggelegd bij de betrokken stakeholders. Hiermee wordt programmamanagement gepositioneerd tegenover de uitgangspunten van beheersing zoals deze voortkomen uit de projectmanagementfilosofie. Het is deze door Licht aangegeven opvatting over programmamanagement welke in het kader van deze studie centraal staat.

3.2.2 Programmamanagement de doelgerichte afstemming van veranderingsinitiatieven

Wellicht het belangrijkste kenmerk van een programmatische benadering van is de doelgerichtheid ervan. Pellegrinelli (1997) wijst daarbij op het feit dat programma's een middel vormen om knelpunten ten aanzien van vraagstukken welke getypeerd worden door onzekerheid te ondervangen,

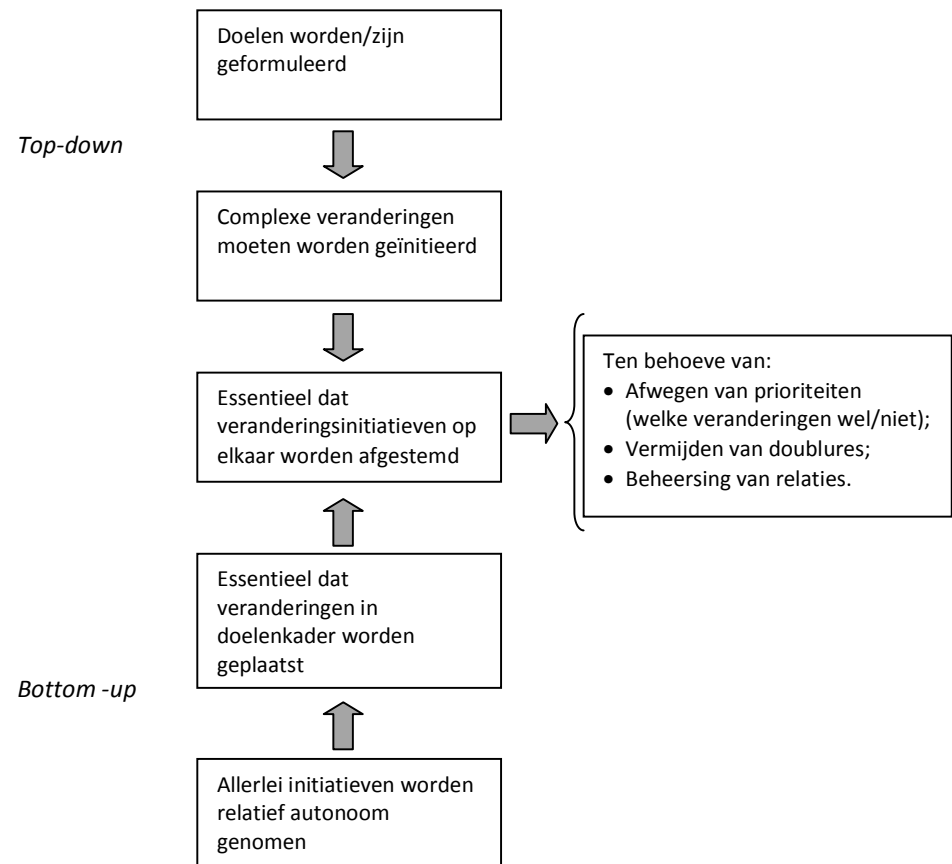
waarbij gezamenlijke leerervaringen bijdragen aan het bereiken van progressie. Een programma kan als zodanig als een interessant sturingsmiddel worden beschouwd om projecten en taken te realiseren in een complexe omgeving.

In paragraaf 3.2.1 is de ontwikkeling van programmamanagement geschetst als een strategie die enerzijds lijkt is gestoeld op de uitgangspunten van strategische directieve sturing en anderzijds lijkt te zijn verbonden aan meer horizontale coördinatieve uitgangspunten. Daarbij is gesteld dat strategische directieve sturing is gebaseerd op een top-down aansturing van de programmatische activiteiten en met het horizontale sturingsperspectief wordt uitgegaan van het zelfsturende vermogen van netwerken, waarmee wordt geredeneerd vanuit een bottom-up perspectief. Beide vormen van sturing stellen uitdagingen voor programmamanagement zoals Wijnen (1994) illustreert (zie figuur 8).

Zowel top-down als bottom-up geïnitieerde programma's worden geformuleerd rondom een aantal op voorhand geformuleerde doelen. De wijze waarop deze doelen worden geformuleerd is daarbij afhankelijk van het gehanteerde sturingsperspectief. Wanneer programma's van bovenaf zijn geïnitieerd komen de betrokken actoren doorgaans bij aanvang van het programma met elkaar overeen om te streven naar op voorhand vastgestelde doelen. Immers zolang er geen gemeenschappelijke overeenstemming bestaat over de doelen is het niet mogelijk de verschillende inspanningen te managen. Kor en Wijnen (2007) wijzen daarbij op het feit dat bij op voorhand geformuleerde doelen gewaakt dient te worden voor de illusie van maakbaarheid. Niet alle doelen kunnen immers worden bereikt en niet elk streven is door middel van een programma af te dwingen. Een vereiste om activiteiten op basis van doelen te kunnen managen, is dat de doelen geconcretiseerd, eenduidig,

haalbaar en meetbaar zijn. Scherp gedefinieerde grenzen kunnen het programma beschermen tegen ongebreidelde groei, ‘vervuilingseffecten’, competitievervalsingen en lacunes of doublures ten gevolge van de vanzelfsprekende en onvermijdelijke veranderingen in de (relevante) omgeving (Wijnen, 1994, p.39). Van der Tak en Wijnen (2007) stellen dat goed geformuleerde doelen het programma voorzien van motivatie, energie en legitimatie, maar ook de betrokken actoren committeren en de flexibiliteit verhogen. Wellicht het belangrijkste is het feit dat gaande weg de keuzevrijheid gedurende het programma afneemt, waarmee de voorspelbaarheid over de mate waarin de doelen zullen worden behaald toeneemt. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit de betrokken actoren zich committeren aan programmadoelen en daarmee de keuzevrijheid binnen het programma beperken. Pas nadat de doelen zijn geformuleerd is het mogelijk de te verrichten inspanningen te inventariseren, vast te stellen en prioriteren, alsmede zichtbaar en bestuurbaar te maken.

In tegenstelling tot top-down geïnitieerde programma's is het bij bottom-up vormgegeven programma's in de praktijk doorgaans niet mogelijk rechtstreeks vanuit de gestelde doelen via inspanningen en middelen te komen naar effecten. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij programma's die van onderop zijn vormgegeven doorgaans reeds sprake is van een aantal reeds geïmplementeerde initiatieven waartussen geen tot weinig samenhang bestaat. Clustering van de verschillende initiatieven is dan bijvoorbeeld wenselijk om voordelen te realiseren die niet voor mogelijk zouden zijn geweest als de verschillende initiatieven onafhankelijk van elkaar zouden worden gemanaged. Het proces wordt in een dergelijke situatie gekenmerkt door de zoektocht naar gemeenschappelijke doelen, waarbij het essentieel is dat veranderingen in een doelenkader worden geplaatst.



Figuur 8: Programma's top-down of bottom-up (Wijnen, 1994).

Een centraal element in programmamanagement wordt gevormd door het afstemmen van de betreffende inspanningen. Het gaat hier in feite om het doelgericht structureren dan wel clusteren van de verschillende veranderingsinitiatieven. Van der Tak en Wijnen (2007) stellen dat een dergelijke afstemming cruciaal is als het te verbeteren object zodanig complex is en indien de verbeterende organisaties dermate autonoom ten opzichte van elkaar zijn, dat de gewenste samenhang niet meer 'automatisch' en vanzelfsprekend tot stand komt of kan worden afgedwongen. Het prioriteren van de wel of niet worden meegenomen in het programma, het vermijden van doublures, maar ook de beheersing van de aanwezige relaties tussen de actoren onderling is daarbij cruciaal.

3.2.3 Programmamanagement als oplossing voor complexe en projectoverstijgende vraagstukken

Projecten omvatten een duidelijke afbakening van het probleem en de resultaten die het project moet opleveren. Mieras (2007) wijst op het feit dat het probleem dat ten grondslag ligt aan programma's veelal vraagstukken betreffen met een integraal karakter. Daar waar eerder veel initiatieven nog vanuit één specifieke discipline konden worden opgepakt, staat tegenwoordig juist de wisselwerking tussen de verschillende disciplines centraal. Als gevolg van de toegenomen integraliteit worden steeds meer vraagstukken op een hoger schaalniveau opgepakt. Een belangrijke complicatie daarbij is volgens Mieras het feit dat de vraag wat het relevante schaalniveau is, per vraagstuk verschilt. Nieuwe samenwerkingsvormen leiden in de praktijk daarbij veelal tot een forse toename van de bestuurlijke dichtheid, waarbij dezelfde bestuurders elkaar steeds opnieuw in wisselende samenstelling tegen komen. Een logisch gevolg hiervan is dat het relevante netwerk en de inrichting van de

besluitvorming wordt gekenmerkt door een meer diffuus karakter. De combinatie van deze factoren maakt dat de gangbare manieren van het aanpakken van complexe vraagstukken vaak tekort schieten. Mieras (2007) stelt dat de traditionele lijnorganisatie en het klassieke projectmanagement geen passend antwoord bieden op de integraliteit van de vraagstukken, het schakelen tussen schaalniveaus en de diffuse besluitvorming die zo kenmerkend zijn voor complexe opgaven. Het is dan ook hierin waarin programmamanagement voorziet als managementstrategie voor het oplossen van complexe en projectoverstijgende vraagstukken.

Alhoewel programmamanagement in de praktijk een brede toepassing lijkt te kennen bestaat vanuit de managementliteratuur slechts een geringe aandacht voor programmamanagement als managementstrategie voor complexe projectoverstijgende vraagstukken. Niekerk en Arts (2008) stellen dat programmamanagement qua complexiteit en dynamiek kan worden beschouwd als een intermediaire strategie tussen project- en procesmanagement. Het kenmerkende element van programma-management betreft daarbij het hogere besluitvormingsniveau, waarop het geheel van projecten en activiteiten kan worden aangestuurd. Programmamanagement kan daarbij worden beschouwd als een strategie om bestaande projecten te groeperen dan wel nieuwe projecten te definiëren. Bartlett (2002) stelt dat programma's kunnen worden beschouwd als een verzameling mogelijkheden voor verandering, gericht op het realiseren van strategische doelen. Deze projecten kunnen als zodanig worden beheerst op een gecoördineerde wijze, om een gezamenlijk doel te realiseren of om mogelijkheden te benutten welke anders niet zouden zijn bereikt als de projecten afzonderlijk van elkaar zouden zijn gerealiseerd (Pellegrinelli, 1997; Wijnen, 1994).

Programma's verschillen van projecten op basis van een aantal kenmerken. Programmamanagement is gebaseerd op het realiseren van vooraf gestelde doelen en het flexibel omgaan met verandering. Binnen een dynamische omgeving krijgt de interactie tussen de individuele actoren hierbij aanzienlijke aandacht. Pellegrinelli (1997) stelt dat ten aanzien van programma's drie belangrijke kenmerken zijn te onderscheiden, te weten:

- het creëren van voordelen door een betere organisatie van projecten en de daaraan gerelateerde activiteiten, vanuit de opvatting dat deze op zichzelf niet leiden tot gewenste projectdoelstellingen;
- het verschaffen van de benodigde flexibiliteit in een onzekere, competitieve, politiek en technologische omgeving, op een wijze welke die zowel het onzekere en veranderlijke alsmede het vaststaande en concrete in ogenschouw neemt;
- het verschaffen van een bredere kijk op de voordelen die voortkomen uit projectactiviteiten, vanuit de diverse invalshoeken waarop tegen deze activiteiten kan worden aangekeken.

Programmamanagement is een geëigende strategie wanneer de problematiek die ten grondslag ligt aan vraagstukken niet meer is op te lossen door deze in een projectmatige mal te gieten. Het feit dat het hier problemen betreffen waarbij zoveel aspecten gelijktijdig een rol spelen dat de beheersing ervan een andere aanpak vereist dan projectmanagement toelaat, legitimeert een programmatische aanpak. Hoewel in vergelijking met een projectmatige benadering het object van management minder grijpbaar is bieden programma's een hogere mate van flexibiliteit om met vraagstukken om te gaan. De nadruk daarbij ligt op het besturen van de afzonderlijke projecten, welke overigens afzonderlijk worden beheerd op basis van de projectmatige beheersaspecten.

Daar waar de inpassing van weginfrastructuurprojecten in toenemende mate geconfronteerd wordt met knelpunten die het projectniveau veelal overstijgen, bieden programma's een interessante uitkomst doelgericht strategische oplossingen te bereiken op een hoger besluitvormingsniveau. Daarbij lijken programma's een houvast te kunnen bieden voor complexe inpassingsvraagstukken door aandacht te houden voor het realiseren van inhoudelijke kwaliteit en de bredere context waarin het vraagstuk verkeerd in beschouwing te nemen. Voor de vastgelopen planning van infrastructuurprojecten lijken programma's als zodanig een uiterst interessant perspectief te bieden. Recentelijk bestaat dan ook een toegenomen belangstelling voor een programmatische sturing van infrastructuurprojecten om projectoverstijgende vraagstukken te ondervangen en om te voorzien in de benodigde flexibiliteit ten aanzien van de planningsopgave.

Voor de planning van weginfrastructuur is de meerwaarde van programma management gericht op het benutten van het verbindende, schakelende en verrijkende vermogen om actoren doelgericht samen te laten werken (Teisman en Buijs, 2007). Het doelgericht samenwerken van actoren kan worden gehanteerd als middel om vage, onzekere en veranderende vraagstukken om te zetten in vaststaande, concrete acties en ontwikkelingen. De doelgerichtheid van programma's kan hierbij worden gehanteerd om te komen tot belangrijke, veelal eenmalige, veranderingen waarvan de exacte implementatie dan wel het eindresultaat voorafgaand aan het proces niet bekend is. Alhoewel een participatie van andere actoren enerzijds kan leiden tot een verlies aan beheersing van inspanningen, middelen binnen het programma, kan deze anderzijds leiden tot een grotere invloed op de omgeving waarin de actoren opereren (Van der Tak en Wijnen, 2007). Teisman en Buijs (2007) stellen dat de meerwaarde van een programmatische benadering voor de planning van

infrastructuur even zo goed is gelegen in het combineren van de voordelen die komen uit de inhoud en het proces, het benutten van de synergie uit projecten en het denken vanuit een meervoudige en daarmee meeromvattende strategie. Het gaat met andere woorden om het aangrijpen van meervoudigheid als uitgangspunt om projectmatige voordelen te realiseren welke anders onbenut zouden zijn gelaten.

3.3 De betekenis van de drie dimensies voor de verschillende managementstrategieën

In de voorgaande paragrafen uit dit hoofdstuk zijn projectmanagement en procesmanagement gepositioneerd als twee uiterste strategieën van management, waartussen programmamanagement is gepositioneerd als intermediaire strategie. Vanuit het theoretisch model en de daaraan ten grondslag liggende vragen zijn met betrekking tot de voorgenoemde managementstrategieën grote verschillen waar te nemen in het wat, wie en hoe als aangrijpingspunt van management. In deze paragraaf worden deze verschillen in aangrijpingspunt voor de verschillende managementstrategieën naast elkaar gepositioneerd, op basis waarvan de verschillen ten aanzien van programmamanagement inzichtelijk worden.

3.3.1 Wat als aangrijpingspunt

Projectmanagement

Bij een projectmatige benadering van vraagstukken ligt in de praktijk doorgaans altijd een geconstateerd probleem ten grondslag. Het probleem staat hiermee centraal als basis voor het handelen. Vanuit een probleem wordt via gestelde doelen gekomen tot het uiteindelijke projectresultaat.

Een projectmatige benadering is daarbij een geëigende methodiek voor het hanteren van enkelvoudige vraagstukken. Wanneer meervoudige vraagstukken gehanteerd worden binnen een projectmatige mal is het in de praktijk niet ongebruikelijk om de focus te leggen op een enkel aspect hiervan. Voor een project is het dan ook van groot belang dat de betrokkenen tot overeenstemming komen over de aanleiding om iets te ondernemen en over datgene wat er aan het eind van het project moet zijn gerealiseerd.

Een project helpt om de afstand tussen de ervaren problemen en de toekomstige resultaten te overbruggen, waarbij het realiseren van projectresultaten helpt om bepaalde doelen na te streven (Kor en Wijnen, 2007, p.62). Projecten worden dan ook gekenmerkt door een duidelijke relatie tussen het probleem en de daarvoor geboden oplossing. Daarnaast worden projecten gekenmerkt door een duidelijk begin- en eindpunt en een resultaatsverplichting van de betrokkenen.

Vanuit een projectmatige benadering bestaat doorgaans slechts een geringe aandacht voor de context van het vraagstuk. Als gevolg van de sterke inhoudelijke fixatie van de projectmanagement bestaat er gedurende het proces slechts ruimte om af te wijken van de gehanteerde aanpak. De mogelijkheid om in latere projectfasen terug te komen op eerder gemaakte inhoudelijke keuzen is in de praktijk veelal uitgesloten. Herk (2003) stelt dat indien een eventuele bijstelling nog wel tot de mogelijkheden behoort beperkt deze zich dan ook niet zelden tot een marginale bijstelling van de technisch inhoudelijke aspecten. De mogelijkheid om niet terug te komen op eerder gemaakte besluiten vormt in de praktijk dan ook niet ongeregeld een bron van weerstand.

Programmamanagement

Een programmatische benadering van vraagstukken is in tegenstelling tot een projectmatige benadering niet specifiek gericht op het aanpakken van een specifiek probleem. Een programmatische insteek is daarentegen gericht op het groeperen van bestaande projecten alsmede het definiëren van nieuwe. De focus hierbij ligt op het realiseren van strategische doelen, waarbij projecten op een gecoördineerde wijze worden gestuurd. Dit maakt het mogelijk een gezamenlijk doel te verwezenlijken en mogelijkheden te benutten die niet zouden zijn bereikt als de projecten afzonderlijk van elkaar zouden zijn gemanaged (Pellegrinelli, 1997).

Door het feit programma's zowel inhoud als proces met elkaar verbindt besteedt deze methode van management, in tegenstelling tot het eerder beschreven projectmanagementmethodiek, wel aandacht aan de contextuele omgeving waarin het vraagstuk is gelegen (Teisman en Buijs, 2007). Het is deze eigenschap welke programmamanagement als strategie uitermate geschikt maken om meervoudige vraagstukken te hanteren.

Procesmanagement

Bij een procesbenadering kunnen de betrokken actoren verschillende (tegenstrijdige) percepties ten aanzien van het probleem hebben. Voor het verloop van het besluitvormingsproces is het noodzakelijk dat het probleem door de betrokken actoren wordt erkend. De initiatiefnemer is er dan ook bij gebaat dat de verschillende actoren zich aangetrokken voelen tot het probleem en bereidwillig zijn mee te denken dan wel werken aan het oplossen hiervan. Een belangrijk uitgangspunt vormt daarbij het openlaten van de inhoud in de initiële fasen van het proces. Inhoudelijke keuzen dienen volgens de Bruin et al. (2002) dan ook zoveel mogelijk vermeden te worden voorafgaand aan het proces.

3.3.2 wie als aangrijpingspunt

Projectmanagement

Een projectbenadering begint in de praktijk doorgaans na de probleemformulering met het aanstellen van een projectorganisatie. Daarbij kunnen drie typen projectorganisaties worden onderscheiden, te weten: de zuivere projectorganisatie (het tijdelijke organisatieverband om een projectdoel te realiseren), de projectenorganisatie (een lijn-staforganisatie waarbinnen projecten worden uitgevoerd in horizontale dwarsverbanden) en de matrix-organisatie (waarbij de operationele sturing plaatsvindt binnen projecten door projectleiders die direct onder de opdrachtgever vallen (Licht, 2005, p. 41).

De projectorganisatie bestaat uit een groep personen die op basis van bekwaamheid, kennis van het projectdoel dan wel vaardigheden die nodig zijn voor het invullen van specifieke rollen binnen het projectteam noodzakelijk zijn (zie o.a. Esselbrugge, 2003; Grit, 2005). De projectorganisatie wordt gevormd door een projectleider en gedetacheerde projectmedewerkers, die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen die aan het project ten grondslag liggen. Binnen het project worden daarbij de werkmethoden en regels vastgesteld. De projectorganisatie wordt opgeheven als het product wordt opgeleverd. Binnen de lijn-staforganisatie daarentegen worden projecten gedefinieerd, waarbij de projectleider veelal van elders uit de organisatie afkomstig is. De projectmedewerkers zijn daarbij organisatorisch opgehangen aan zowel de project- als de lijnorganisatie. De rol van de projectleider is daarmee beperkt tot die van coördinator in plaats van direct leidinggevende. Tot slot is binnen een matrix-achtige organisatiestructuur de projectleider niet langer geïntegreerd binnen de lijnorganisatie, maar toebedeeld aan de betreffende projectorganisatie.

Voor de medewerkers geldt dat deze zijn gedetacheerd in de projectorganisatie. Ondanks dat tussen de voorgenoemde vormen van projectorganisaties enige verschillen bestaan, is het de projectleider die centraal staat in de projectorganisatie en aan wie zowel interne, externe als organisatorische verantwoordelijkheden zijn opgelegd.

Esselbrugge (2003) stelt dat bij meervoudige processen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een project veelal buiten het projectteam is gelegen. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden bij aanbestedingsprocessen, waarbij de verantwoordelijkheid in de praktijk nagenoeg altijd elders zijn weggelegd. Het succes van het organiseren van een projectteam hangt volgens Esselbrugge (2003) dan ook af van de selectie en aanwezigheid van de deelnemers. Het zijn deze deelnemers die zorg dienen te dragen voor het komen tot een inhoudelijk ontwerp en de benodigde inzet te leveren om tot resultaten te komen. Daarnaast zijn deze resultaten sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van hulpbronnen, als tijd, geld en informatie. (Scharpf, 1978).

Kor en Wijnen (2007) stellen dat actoren uit de relevante omgeving veelal van doorslag gevend belang zijn voor het succes van een project. Vanuit het project dient als zodanig dan ook aandacht te bestaan voor de invloed van deze actoren op het resultaat. Daarvoor dienen de relevante omgevingsactoren actief en effectief beïnvloed te worden. Het daarbij gaat het om het inschakelen van actoren, het verbinden van de verschillende actoren met elkaar, maar ook het blokkeren en afleiden van bepaalde actoren om activiteiten die afleiden van het eindresultaat te vermijden.

Programmamanagement

Programma's zijn in de hedendaagse praktijk vaak te typeren als samenwerkingsverbanden van en tussen diverse autonome organisaties

(Van der Tak en Wijnen, 2007). Licht (2005) stelt dat programma-organisaties kunnen worden gezien als een nieuwe organisatiestructuur met tijdelijke eenheden (programma's), als ophangpunt waaraan strategische projecten kunnen worden toebedeeld en aangestuurd (projectportfolio) en als een horizontale coördinatiestructuur waarbij verantwoordelijkheid voor de betreffende projectwerkzaamheden volledig bij het lijnmanagement is gepositioneerd.

Om tegemoet te komen aan de dynamiek van de organisatorische omgeving en om machtsverstrengeling te voorkomen, vormen programma's tijdelijke structuren. In de hedendaagse praktijk zijn tussen de programma's aanzienlijke verschillen waarneembaar met betrekking tot omvang ervan. De omvang van programma's variëren in grootte naargelang het aantal projecten dat eraan is opgehangen. Volgens Licht (2005) zijn programma's daarbij te begrijpen als afdelingen, waarbinnen projecten worden uitgevoerd. De medewerkers zijn dan ook niet gebonden aan het betreffende programma, maar kunnen ook in andere programma's een rol vervullen. Een belangrijk aspect is dat de organisatie resultaat georganiseerd is, in plaats van op functie en medewerkers. Licht (2005) stelt dat programma's als projectportfolio worden opgehangen aan het topmanagement en worden gekenmerkt door een gedelegeerde bevoegdheid van de opdrachtgever. Alhoewel infrastructuurprojecten een uitzondering vormen op de regel, worden projecten doorgaans uit de lijn gehaald en ondergebracht bij het programma. De planning van infrastructuur valt immers onder de verantwoording van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl ruimtelijke planning voortkomt uit de koker van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De opzet van deze programmastructuur vertoont daarmee volgens Licht (2005) grote gelijkenis met de matrixorganisatie. De matrixorganisatie wordt gekenmerkt door horizontale overlegverbanden

en afstemming in de besluitvorming. Programma's die onder de matrixorganisatie worden gepositioneerd hebben dan ook doorgaans een inhoudelijke, alsmede een thematische sturing, zonder dat de organisatie de verantwoordelijkheid voor de operationele uitvoering van deze activiteiten op zich neemt. Binnen de programmaorganisatie neemt de programmamanager de verantwoordelijkheid voor het signaleren van knelpunten en het organiseren van een communicatie- en besluitvormingsstructuur en vervult daarbij een cruciale rol in de organisatie van het programma (Licht, 2005). Deze organisatievorm wordt dan ook teruggevonden in de beleidspraktijk. Maar door de verkokering van de verschillende beleidssectoren ligt hetgeen Licht stelt zeker wat betreft de relatie tussen ruimtelijke planning en de planning van weginfrastructuur enigszins genuanceerder. Alhoewel de verschillende ministeries tegenwoordig op veel fronten samenwerken blijft de van oudsher bestaande verkokering op de achtergrond zichtbaar. De planning van infrastructuur kan als zodanig nog steeds worden beschouwd als een aparte discipline binnen de ruimtelijke planning, hetgeen de afstemming hiertussen geen eenvoudige opgave maakt.

Organisatorisch steunen programma's sterk op hulpbronnen van de autonome organisatie eenheden. De mate waarin deze autonome organisaties bereidwillig zijn om macht en middelen af te staan aan de programmaorganisatie is sterk afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan het gezamenlijk nastreven van de doelen. Kor en Wijnen (2007) stellen dan ook terecht dat de machtsverdeling binnen het programma een cruciaal punt is bij de constructie van de organisatievorm. Deze machtsverdeling is dan ook een belangrijke factor in de keuze voor en de positionering van de binnen het programma samenwerkende partijen. Ruimtelijke programmasturing komt in de regel voort uit een aantal actoren die, vanuit een netwerkachtige structuur, overeen zijn gekomen

om samen te werken. Bij de selectie van nieuwe netwerkpartners vanuit dit oogpunt is voorzichtigheid geboden. Binnen dergelijke programma's is het als zodanig een uitdaging te vinden de juiste mix te vinden van te betrekken actoren en deze vervolgens te onderhouden. De reden hiervoor is gelegen in de eigenschap van de verschillende organisaties (zie o.a. Meuleman, 2007). Een sterk hiërarchische organisatie heeft bijvoorbeeld de neiging zelfs routinevraagstukken helemaal 'dicht te regelen', terwijl een organisatie voortkomend uit een marktcultuur een sterke gerichtheid kent op het nastreven van efficiency. Door Kort en Wijnen (2007) worden de betrokken actoren dan ook gerubriceerd afhankelijk van de macht en bijdrage die de actoren leveren ten aanzien van het programma. Enerzijds zijn daarbij de actoren met uitvoerende en beslissende macht te onderscheiden in verticale richting en anderzijds zijn de actoren die het programma mogelijk maken en die welke een bijdrage leveren aan het programma terug te vinden in horizontale richting. Om programmasturing succesvol te laten zijn is het nodig een goede balans te vinden tussen beïnvloedende, beslissende, gebruikende en toeleverende actoren.

Procesmanagement

Bij een procesmatige benadering van plan- en besluitvorming is het belang van een sturende actor gericht op het vinden van actoren die een bijdrage kunnen leveren aan het proces. Alhoewel daarbij vanuit de perceptie de sturende actor de voorkeur uitgaat naar het betrekken van actoren die aansluiten bij de eigen gedragen belangen dan wel opvattingen, kunnen ook opvattingen vanuit een ander perspectief verrijkend werken. Het gaat hier anders gezegd om het vinden van werkbare coalities. De strategische opstellingen van de verschillende actoren zijn dan ook sterk afhankelijk van de gevormde coalities. Voor het realiseren van de individuele doelen zijn de actoren in besluitvormingsprocessen sterk afhankelijk van informatie. De mate waarin een actor over informatie beschikt is daarbij in grote mate

afhankelijk van de omvang van het eigen relatienetwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).

Aan de selectie van actoren wordt voor een procesmatige benadering van vraagstukken vanuit de literatuur een groot belang toegedicht. De selectie van actoren is dan ook sterk afhankelijk van het vraagstuk dat voorligt. De mate waarin deze actoren zich aangetrokken voelen tot deelname aan het besluitvormingsproces is sterk afhankelijk van de onderwerpen die aan de orde komen. Gedurende complexe besluitvormingsprocessen treden actoren dan ook in en uit en kan het nodig zijn om nieuwe partijen uit te nodigen, omdat deze over een grote productiemacht beschikken (De Bruijn et al., 2002).

Esselbrugge (2003) stelt dat voor de betrokkenheid van actoren bij besluitvormingsprocessen een tweetal benaderingen interessant zijn. De eerste betreft 'selectief activeren'. Het is veelal niet mogelijk en wenselijk om alle actoren bij een besluitvormingsproces te betrekken, een selectieve selectie is dan in de praktijk ook noodzakelijk om resultaten te bereiken (zie o.a. Scharpf, 1978). Een belangrijk uitgangspunt daarbij vormt het vinden van relaties die het proces winst opleveren. Aangezien bij besluitvormingsprocessen de actoren veelal verward zijn in netwerkachtige structuren is het in de beleidspraktijk veelal onmogelijk om willekeurig nieuwe samenwerkende partijen te selecteren. Ten tweede gaat het om 'structurering', waarbij niet enkel de aandacht uitgaat naar selectie maar ook het vinden van een machtsevenwicht binnen beleidsprocessen belangrijk wordt geacht. Met behulp van een zorgvuldige selectie kan recht worden gedaan aan dit evenwicht. Het gaat hier daarmee ook wel om het managen van afhankelijkheden (Gage e.a., 1989).

3.3.3 Hoe als aangrijpingspunt

Projectmanagement

Esselbrugge (2003) stelt dat voor projecten besluitvorming doorgaans geschiedt op basis van duidelijk omschreven randvoorwaarden. Voor de projectafbakening en het vast stellen in welke situaties de betreffende oplossing toepasbaar zal zijn, is het noodzakelijk deze randvoorwaarden te expliciteren. Het vastleggen van de omvang van het project, het resultaat daarvan en de daarvoor ondernomen activiteiten dienen in een vroeg stadium te worden vastgelegd. Op deze wijze hebben de betrokkenen duidelijkheid over het verloop en de uitkomst van het project.

Voor de te hanteren aanpak worden in de managementliteratuur zes fasen onderkend, te weten: een initiatief-, definitie-, ontwerp-, voorbereidings-, realisatie- en nazorgfase. Kor en Wijnen (2007) stellen dat deze standaardfasering voldoende compleet en bruikbaar voor tal van toepassingen is, hetgeen ook wordt onderkend door het feit dat dit in de praktijk in vrijwel alle planmatig aangepakte projecten is terug te vinden. Alhoewel de voorgenoemde gefaseerde benadering een helder beeld geeft over de te doorlopen stappen, vormt het tevens een belangrijk struikelblok. Gedurende het project, vanaf de initiële gedachtevorming tot en met het definitieve ontwerp van het project, wordt het na te streven eindbeeld steeds gedetailleerder vastgelegd. Daarmee is een projectmatige benadering te vergelijken met een trechter, aanvankelijk zijn veel aspecten mogelijk maar naarmate het project vordert neemt het aantal aspecten dat meegenomen kan worden af.

Programmamanagement

Licht (2005) stelt dat programmamanagement zich richt op een coördinatiestructuur waarin projecten kunnen worden afgestemd. Het gaat daarbij om het vinden van een bevredigende oplossing voor problemen, rekening houdend met de belangen van de betrokken actoren. Bij het opzetten van een programma is de eerste stap altijd het formuleren van de strategische doelen (Mieras, 2007). Deze doelen staan dan ook richtinggevend voor het programma. Op basis hiervan kunnen de initiatieven die bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen worden geïnventariseerd en kunnen nieuwe initiatieven worden geïnitieerd. Een belangrijk aspect daarbij is het vaststellen van hetgeen nog binnen de reikwijdte van het programma valt en het bepalen van de aspecten die (alhoewel interessant) niet bijdragen aan het realiseren van de gestelde programmadoelen. Vervolgens wordt de wellicht belangrijkste opgave gevormd door het synchroniseren van de gestelde initiatieven, zodat elk van deze initiatieven een bijdrage levert aan de beoogde programma-effecten. Het gaat hier anders gezegd om het afstemmen van de verschillende veranderingsinitiatieven om prioriteiten te kunnen stellen, doublures te kunnen vermijden en in een later stadium relaties te kunnen beheersen. Indien de bijdrage van elk van de initiatieven aan het programma is vastgesteld, kan worden vastgesteld welke partijen betrokken dienen te worden in het proces.

In de verschillende stadia van een programma dienen de inhoudelijke inspanningen in de vorm van projecten en andere werkzaamheden in onderlinge samenhang te worden verricht (Van der Tak en Wijnen, 2007). Het gaat daarbij om het vinden van de juiste snelheid (tempo), rekening houdend met de (on)mogelijkheden (haalbaarheid), met een optimale kostenbaten verhouding (efficiënt), met bedachtzaamheid voor onverwachte gebeurtenissen (flexibel) en in het bijzonder een gerichtheid

op de gestelde doelen (effectief). Binnen programma's zijn het dan ook deze aspecten die dienen te worden gemanaged en waarover besluiten dienen te worden genomen.

Procesmanagement

Bij een procesmatige benadering van vraagstukken worden formele voorschriften niet langer beschouwd als alles bepalend aspect. Vanuit de literatuur over procesmanagement (zie o.a. De Bruin et al., 2002) worden de randvoorwaarden door de bij het proces betrokken actoren vastgesteld. Deze zijn daarbij te beschouwen als een gezamenlijk gedragen construct, waarover alle actoren het eens dienen te zijn.

Centraal bij procesmanagement staat de werkwijze van het wyberen (Bekkering et al., 2008), waarbij de essentie is gelegen in het vinden van een balans tussen feiten en meningen. Het uitgangspunt daarbij wordt gevormd door het idee dat een proces start met een idee en vervolgens op gang komt als er sprake is van een uitwisseling van feiten en cijfers (factoren) enerzijds en meningen of inzichten (afkomstig van actoren) anderzijds. Rekening houdend met hetgeen wat haalbaar wordt geacht, wordt binnen het proces de benodigde ruimte gecreëerd om nieuwe argumenten en inzichten in te brengen (ruimte scheppen).

Vanuit deze nieuwe argumenten en inzichten worden conclusies getrokken (ruimte invullen), die daarmee resulteren in een geconsolideerde beschrijving van de heersende gedachten. Daarbij wordt het proces gekenmerkt door het onderhandelen van de actoren, de concessies die daaraan verbonden zijn, alsmede de overeenkomsten waarin deze resulteren. Bij processen, bestaande uit ruimte scheppende, invullende en consoliderende activiteiten, gaat het in wezen om een aaneenschakeling van 'openen' en 'sluiten'. Daarbij neemt, naarmate het proces vordert, de

speelruimte waarover de actoren kunnen beschikken af. Gedurende het proces zijn voor de betrokken actoren meerdere winsituaties te behalen, waardoor win-win-situaties worden nagestreefd (zie o.a. Evers en Susskind, 2009; Woltjer, 2000).

3.3.4 Verschillen in het wat, wie en hoe voor de verschillende managementstrategieën

Voor project-, proces- en programmamanagement bestaan met betrekking tot de wat, wie en hoe vragen, zoals deze voortkomen uit het in paragraaf 2.1 geïllustreerde model, aanzienlijke verschillen. In figuur 9 zijn deze verschillen ten aanzien van de voorgenoemde managementstrategieën geïllustreerd.

De in figuur 9 geïllustreerde accentverschillen voor de verschillende managementstrategieën geven handvatten om programmamanagement te benaderen in de praktijk. Desondanks het feit dat in de figuur zowel project- als procesmanagement zijn geïllustreerd naast programmamanagement ligt in de casestudies (zie hoofdstuk 5 en 6) de focus op deze laatste als managementstrategie voor het benaderen van meervoudige processen.

	Project-management	Programma-management	Proces-Management
Wat	Probleem als uitgangspunt	Voorafgestelde doelen als uitgangspunt	Probleem is een gezamenlijk gedragen construct
	Inhoudelijke verkenning	Doelen zijn een construct	Gemeenschappelijke beeldvorming
	Probleem scherp afbakenen	Het doelgericht ondernemen van activiteiten	Probleem breed formuleren
	Context als bron van weerstand	Context als aspect om rekening mee te houden	Context als uitgangspunt voor het proces
Wie	Het projectteam staat centraal	De programma-organisatie staat centraal en kent wisselende relaties	Een veelheid aan relaties, die selectief worden geactiveerd
	Rollen staan vast	Relaties zijn dynamisch	Relaties komen desgewenst tot stand
Hoe	Randvoorwaarden kaderstellend	Doelstellingen kaderstellend	Randvoorwaarden als kader voor de besluitvorming
	Uitvoering op basis van strikte planning	Uitvoering op basis van de geformuleerde doelstellingen	Uitvoering door het voortdurend koppelen van problemen en oplossingen

Figuur 9: Accentverschillen per aangrijpingspunt van management (op basis van Esselbrugge, 2003).

3.4 De betekenis van programmamanagement als strategie voor het hanteren van meervoudige vraagstukken

De verschillende managementstrategieën, zoals deze in dit hoofdstuk zijn belicht, geven een illustratie van methoden om complexe vraagstukken te hanteren. Gelegd tussen project- en procesmanagement als uitersten strategieën van management, kan programmamanagement worden gepositioneerd. Daarmee is deze methode van management te beschouwen als een intermediaire strategie voor het hanteren van complexe vraagstukken die worden gekenmerkt door meervoudigheid. De recentelijke programmatische benadering van weginfrastructuur zijn op basis van de in deze studie geformuleerde theorieën te benaderen. Het is dan ook hier waar programmamanagement voor ruimtelijke planning een waardevolle strategie blijkt te zijn om de complexe vraagstukken op het snijvlak van beschermen en ontwikkelen te hanteren.

Programmamanagement vormt een middel om doelgericht projectmatige activiteiten te realiseren, waarbij aandacht blijft bestaan voor de processen die ten grondslag liggen aan deze activiteiten. Voor de planning van infrastructuur biedt het een perspectief om een veelheid aan ruimtelijke activiteiten doelgericht te organiseren. In het bijzonder daar waar de inpassing van weginfrastructuurprojecten is opgehangen aan knelpunten die het projectniveau veelal overstijgen. Programma's bieden de mogelijkheid om strategische oplossingen te bereiken die op een hoger besluitvormingsniveau zijn vormgegeven. Oplossingen die wellicht niet zouden zijn bereikt als de verschillende projecten onafhankelijk van elkaar zouden zijn gerealiseerd. Het gaat hier dan ook om coördinatie en afstemming van activiteiten en het behalen van meerwaarde vanuit de

synergie tussen de projecten. Daarmee sluit de programmatische sturing aan op de verschuiving van enkelvoudigheid naar meervoudigheid ten aanzien van de planning van infrastructuur, zoals deze in paragraaf 2.2 is besproken. Daar waar eerder enkelvoudige opgaven nog waren te hanteren op basis van een projectmatige aanpak lijken meervoudige opgaven programmasturing te vereisen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat met een programmatische aanpak meerdere projecten doelgericht in samenhang kunnen worden gemanaged. Voor de planning van infrastructuur is de meerwaarde dan ook gelegen in het feit dat programma's het mogelijk maken om te sturen op de benodigde, samenhang ten aanzien van meervoudige relaties.

Programmamanagement is als methodiek gericht op het benutten van het verbindende, schakelende en verrijkende vermogen om actoren doelgericht te laten samenwerken. Ten aanzien van meervoudige vraagstukken gaat het hier om het benutten van de kracht die voortkomt uit netwerkachtige structuren. In tegenstelling tot traditionele hiërarchische vormen van overheidsturing is daarbij programmamanagement sterk gestoeld op de principes van horizontale netwerkrelaties en de wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken partijen. Het doelgericht samenwerken van de actoren biedt de mogelijkheid om vage, onzekere en veranderende vraagstukken te hanteren en om te zetten in vaststaande, concrete acties alsmede ontwikkelingen. Op basis hiervan kan worden ingezet op veranderingen, welke wellicht eerder niet voor mogelijk zouden zijn gehouden. Programmamanagement kan worden beschouwd als een instrument welke past binnen de verschuiving van meer traditionele vormen van governance naar een nieuw governance perspectief, zoals deze in paragraaf 2.3 zijn geïllustreerd. Op basis van programmamanagement is het mogelijk

situationeel te schakelen binnen de afzonderlijke projecten en meerdere governancestijlen te verenigen om tot doelgericht resultaat te bereiken.

Ten aanzien van de planning van infrastructuurprojecten lijken programma's een interessant perspectief te vormen. Een belangrijke meerwaarde van programmamanagement is dan ook gelegen in het feit programma's inhoud en proces combineren in een werkbare methode die resultaat lijkt op te leveren. Dit in tegenstelling tot meer traditionele vormen van management, als project- en procesmanagement, waarin enkel wordt gestuurd op een vooraf gedefinieerd eindresultaat, dan wel een resultaat waarvan de aandacht in belangrijke mate uitgaat naar het bereiken van consensus en overeenstemming. Voor de planning van infrastructuurprojecten is de aandacht voor zowel de daadwerkelijke inpassing van het wegtracé in de fysieke leefomgeving als de bredere context waarin het vraagstuk is ingebed in het bijzonder van belang. Niet enkel biedt dit kansen om te komen tot een oplossing waarin het nastreven van een gedegen inhoudelijke kwaliteit centraal staat, maar waarbij ook het benodigde draagvlak wordt gecreëerd om deze complexe en vaak omstreden opgaven te realiseren. Programma's lijken dan ook aan te sluiten op de aanpak die zowel inhoud als proces in combinatie beschouwd, zoals deze in paragraaf 2.4 is belicht. Ten aanzien van de planning van infrastructuur maakt programmasturing het mogelijk aandacht te geven aan de het doelgericht realiseren van nieuwe weginfrastructuurverbindingen met aandacht voor de besluitvormingsprocessen die daarmee gepaard gaan.

Alhoewel programmamanagement een groot aantal voordelen lijkt te bieden voor de planning van infrastructuur is de methodiek het allerm minst uitgekristalliseerd. Het is dan ook niet opmerkelijk dat hier dan ook niet kan worden gekomen tot een illustratie van een model op basis waarvan

programmamanagement kan worden begrepen en in delen uiteen kan worden gezet. In plaats daarvan is volstaan met een constructie van notities die gezamenlijk programmamanagement helpen verklaren. Op basis van deze noties wordt dan ook gekeken naar de praktische toepassing van deze nieuwe methode van management, vanuit de gedachte om de kennis hierover te vergroten en aan het eind zinvolle uitspraken te kunnen doen over de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur.

4 Een verbinding tussen theorie en praktijk

Programma(management) is geen object dat je kunt hanteren en dat zich eenvoudig uiteen laat zetten. Ondanks deze constatering vormt programma(management), mede door de recentelijke belangstelling ervoor, een interessant fenomeen om nader te bestuderen. De reden hiervoor is gelegen in het feit programmamanagement een perspectief biedt om op een hoger besluitvormingsniveau flexibeler om te gaan met de hedendaagse complexiteit van de infrastructurele planningsopgave. Het lijkt als zodanig een oplossing te bieden voor de tekortkomingen die voortkomen uit project- en procesmanagement.

In dit hoofdstuk wordt een poging gedaan om een methodologische verantwoording te geven voor het verkennen van de kansen dan wel belemmeringen die een programmatische benadering voor de planning van weginfrastructuur biedt. In paragraaf 4.1 worden daarvoor de methode van onderzoek en de daaraan verbonden activiteiten uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op in het onderzoek gehanteerde de casestudies.

4.1 *Methoden van onderzoek en de daaraan verbonden activiteiten*

4.1.1 *Naar een methodologische verantwoording*

Voor deze studie wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden van wetenschappelijk onderzoek. Kwalitatief onderzoek omvat een breed scala aan onderzoeksmethoden, waarbij het een onderzoeksvorm is die niet kan worden gerelateerd aan het verrichten van numerieke metingen (King et al., 1994). Bij kwalitatief onderzoek ligt de focus, in tegenstelling van kwantitatief onderzoek, op een beperkt aantal casestudies. Deze vorm van onderzoek onderscheidt zich door het gebruik van interviews of diepgaande analyse van historisch materiaal. Kwalitatief onderzoek is beschrijvend in methode en gericht op het een zo volledig mogelijke weergave van het onderzochte aspect. Het geeft de mogelijkheid om het object van onderzoek te beleven, ervaren, typeren en waarderen.

Ondanks het beperkte aantal casestudies waarop kwalitatief onderzoek zich richt resulteert het gebruik van deze vorm van onderzoek doorgaans in een veelheid aan (nieuwe) informatie. Het verkrijgen van nieuwe informatie vormt echter in veel gevallen niet de primaire reden om over te gaan tot het verrichten van kwalitatief onderzoek. Veelal is deze methode van onderzoek gericht op het verkrijgen van inzichten en kennis op basis van informatie over aspecten die niet direct kunnen worden geobserveerd dan wel gemeten. Kwalitatieve methoden van onderzoek zijn als zodanig bij uitstek geschikt om aspecten van onderzoek die worden gekenmerkt door complexiteit en onoverzichtelijkheid te bestuderen. Daarmee biedt deze vorm van onderzoek de mogelijkheid om een inzicht te verkrijgen in programma's, waarvoor de voorgenoemde kenmerken zeer zeker van toepassing zijn.

Om de eerder genoemde vragen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek te beantwoorden is een tweetal casestudies uit de regionale praktijk bestudeerd. Het selecteren van relevante casestudies werd voor dit onderzoek aanzienlijk bemoeilijkt door het feit dat empirisch materiaal nog niet volop aanwezig is. Deze casestudies lijken dan ook de enige toepassingen te zijn van programmasturing voor de planning van infrastructuur. Deze studie vormt dan ook een eerste verkenning voor het verkennen van de kansen dan wel belemmeringen die programma-management voor de planning van weginfrastructuur biedt. De studie is gebaseerd op de kennis van experts binnen ingenieursbureau Oranjewoud, aangevuld met interviews onder projectleiders, omgevings- en programmamanagers. Hoewel het aantal onderzochte casestudies in eerste opzicht beperkt lijkt, is deze studie gebaseerd op een bredere literatuurverkenning ten aanzien van de betreffende casestudies alsmede de ervaringen van de voorgenoemde betrokkenen met programma-management in het algemeen. De cases bieden als zodanig handvatten om gerichte uitspraken te kunnen doen over de praktijk.

4.1.2 Opzet van het onderzoek

In navolging van Esselbrugge (2003) is binnen deze studie gekozen de casestudies te belichten op basis van tegenovergestelde perspectieven, respectievelijk het perspectief van de projectleider en dat van de programmacoördinator c.q. -manager. Daarbij is, in zoverre mogelijk, een chronologische weergave gemaakt van het besluitvormingsproces en de daarin gemaakte keuzen. Binnen elk van deze beschouwingen zijn die items naar voren gebracht die de betreffende personen belangrijk achten en als zodanig naar voren hebben gebracht. Op basis van zowel literaire bronnen als gesprekken met inhoudelijke experts zijn de achterliggende

verhalen geconstrueerd. Daarmee ligt het binnen deze studie gehanteerde onderzoeksmethodiek in lijn met interpretatieve vormen van wetenschapsbeoefening. Het gaat hier niet om het leveren van een causale verklaring, maar om creëren van intentioneel begrip (Verstehen) ten aanzien van het onderzochte.

Voor het begrijpen zijn binnen de casestudies een tweetal kwalitatieve methoden van onderzoek gehanteerd, te weten:

- Literatuuronderzoek: als primaire bron van dataverzameling is binnen deze studie gebruik gemaakt van literatuur onderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek zijn dan ook in grote mate gebaseerd op data afkomstig van beleids- en wetenschappelijke documenten alsmede overige communicatieproducten van zowel openbare als vertrouwelijke aard.
- Interviews: binnen deze studie zijn interviews gehanteerd als aanvulling op de eerder beschreven libertaire beschouwing. Interviews hebben betrekking op het verzamelen van informatie uit mededelingen van ondervraagde personen, om daarmee een vooraf geformuleerde probleemstelling te kunnen beantwoorden (Reulink en Lindeman, 2005). Daarvoor kunnen een tweetal methodieken worden onderscheiden, te weten gestructureerde interviews en die met een ongestructureerde opzet. In lijn met de essentie van kwalitatief onderzoek, om flexibel in te spelen op de onderzoeksituatie, zijn binnen deze studie enkel open interviewvormen gehanteerd. Daarbij is in tegenstelling tot gestructureerde vormen geen gebruik gemaakt van vooraf opgestelde vragenlijsten, maar van een startvraag en een aantal vooraf bepaalde richtlijnen voor het onderzoek. Voor het verkrijgen van de benodigde informatie hebben meerdere interviews met dezelfde persoon plaatsgevonden, waarbij in het beginstadium meer open en informele gesprekken zijn gevoerd voor het verkrijgen van een algemeen beeld. Naar aanleiding van

de initiële gesprekken zijn meer formele en gesloten gesprekken gevoerd voor het verkrijgen van verdere diepgang ten aanzien van de eerder besproken aspecten.

4.2 Casestudies

4.2.1 Het selecteren van casestudies uit de regionale praktijk

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds is geïllustreerd is het onderzoek binnen deze studie gebaseerd op casestudies uit de regionale praktijk. Daarbij gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' voor de te hanteren managementstrategie. De keuze voor de casestudie als methode van onderzoek wordt daarbij ingegeven door het feit dat als gevolg van de complexiteit van het materieel object van studie causale relaties niet langer kunnen worden aangegeven. Het is hierdoor niet mogelijk om alle variabelen die hieraan ten grondslag liggen te identificeren en daarmee te verklaren in het onderzoek. Als gevolg hiervan kan het individuele onderzoeksobject niet worden geïsoleerd van de omgeving waarin deze verkeerd. Om de betekenis van programmatische vormen van sturing voor de planning van infrastructuurprojecten te bestuderen zijn casestudies noodzakelijk. Casestudies bieden hierbij de mogelijkheid voor een inhoudelijke verdiepingsslag, ten einde te kunnen komen tot een effectieve generalisatie om de betekenis van programmatische vormen van sturing beter te kunnen begrijpen.

Binnen deze studie wordt een meervoudige casestudie gehanteerd om gerichte uitspraken te kunnen doen. Met de keuze voor meer cases wordt een vergelijkingspotentieel geboden, waardoor de uitkomsten van dit onderzoek betrouwbaarder zijn. Deze studie beoogt echter geen vergelijking van de verschillende casestudies te geven in de strikte zin van het woord, het heeft daarentegen een meer exploratieve invalshoek. Yin (1993) stelt dat het goed mogelijk is om op basis van een beperkt aantal casestudies gelijksoortige elementen te kunnen identificeren. Daarmee is het mogelijk op basis van de binnen deze studie gehanteerde casestudies te komen tot uitkomsten aan welke een generaliserende karakter kan worden toegekend.

Voor de planning van infrastructuur is de toepassing van programmatische vormen van sturing echter beperkt. Hierdoor bleek het niet mogelijk te komen tot een uitvoerige verzameling van cases op basis waarvan selectie kon plaatsvinden. In samenspraak met een aantal inhoudelijke betrokkenen is als zodanig besloten die casestudies te belichten waarover ten aanzien van programmasturing nog 'leemtes in de wetenschappelijke kennis' aanwezig waren. Dit heeft geleid tot de selectie van een tweetal casestudies, te weten:

- Het programma Integrale Ontwikkeling Delft Schiedam als kader voor het doortrekken van de Rijksweg A4, en;
- Het programma Noordas als sturingsopgave voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio Rotterdam en in het bijzonder de aansluiting van de Rijksweg A13 op de A16.

4.2.2 Protocol voor het onderzoek van de casestudies

De empirische benadering van de betreffende casestudies is in samenspraak met diverse inhoudelijk betrokkenen op basis van een aantal gefaseerde stappen verlopen. De stappen vormen een protocol dat ten aanzien van de casestudies is gehanteerd.

Stap 1: het verwoorden van de percepties;
Stap 2: het aanbrengen van een chronologische afstemming in de verwoordingen ten einde te komen tot een lopend verhaal;
Stap 3: controle (en waarnodig aanvulling) door de gesprekspartners;
Stap 4: analyse van de componenten binnen de casestudies;
Stap 5: het vaststellen van de kansen en belemmeringen.

Stap 1: het verwoorden van de percepties

Een visie op de meerwaarde van programmasturing voor de planning van infrastructuurprojecten is verkregen vanuit de perceptie van zowel de projectleider als die van de programmamanager c.q. -coördinator. Voor het aanbrengen van enige structuur in de opvattingen ten aanzien van elementen in de casestudies is op basis van inzichten uit de literatuur een overzicht gemaakt van de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dit globale overzicht is gehanteerd als houvast in de interviews met de verschillende personen. De personen zijn in deze interviews gevraagd de ontwikkelingen binnen het project dan wel programma zo duidelijk mogelijk te belichten en indien mogelijk de relatie hiervan ten aanzien van het programma c.q. project aan te geven. Dit heeft geleid tot een omschrijving van een tal van relevante gebeurtenissen vanuit de perceptie van de geïnterviewde.

Stap 2: het aanbrengen van een chronologische afstemming van de verwoordingen

Op basis van een veelheid aan omschrijvingen van relevante gebeurtenissen is vervolgens gestart met het aanbrengen van enige structuur. Hiervoor is in samenspraak met interne betrokkenen gekeken naar de mogelijke structuurvormen om de gebeurtenissen, met in achtneming van de chronologie hiervan, weer te geven. Op basis van het gekozen format zijn de verhalen geconstrueerd.

Stap 3: controle (en waarnodig aanvulling) door de gesprekspartners

De verhalen welke in de voorgaande stap zijn geconstrueerd zijn ter controle voorgelegd aan de gesprekspartners. Daarmee kregen deze personen de mogelijkheid op- en aanmerkingen te uiten, op basis waarvan aanvullingen konden worden gemaakt.

Stap 4: analyse van de componenten van binnen de casestudies;

De verhalen van de gesprekspartners zijn vervolgens naast elkaar gelegd ten einde een vergelijking te kunnen maken op de componenten inhoud, proces en actor-structuur.

Stap 5: het vaststellen van de kansen en belemmeringen.

Ten slotte zijn uit de vergelijking van de casestudies de kansen en belemmeringen voor de betreffende cases vastgesteld.

4.2.3 Vooruitblik op de casestudies

Het derde deel van de studie omvat een beschouwing van een tweetal casestudies uit de praktijk. In iedere casus staat een infrastructuurproject centraal als onderdeel van een ruimtelijk programma. Daarbij wordt binnen beide casestudies de betekenis van het ruimtelijke programma voor de planning van het betreffende infrastructuurproject bestudeerd. Allereerst wordt de betekenis van het programma 'Integrale ontwikkeling Delft – Schiedam' geanalyseerd in een zoektocht naar een werkbare inpassing van een Rijksweg A4 door Midden Delfland. Vervolgens wordt gekeken naar de betekenis van het programma 'Integrale ontwikkeling van de Noordas' voor transformatie van een gebied ten Noorden van Rotterdam, waarin de planning van de Rijksweg A13/A16 een prominente rol speelt.

Op basis van het in paragraaf 4.2.2. beschreven protocol wordt in hoofdstuk 5 en 6 dezelfde opbouw gehanteerd. In een inleidende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de aspecten die het infrastructuurproject en als onderdeel van een ruimtelijk programma interessant maken voor een nadere beschouwing. Vervolgens wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op het infrastructuurproject (paragraaf 2) en het ruimtelijke programma (paragraaf 3). Om de besluitvorming in groter perspectief te aanschouwen wordt op basis van deze twee paragrafen gekomen tot een beschouwing van de belangrijkste aspecten uit besluitvormingsproces (paragraaf 4). In overeenstemming met de hiervoor beschreven onderzoeksmethodiek wordt gekeken naar de drie componenten van planning. Het gaat hier om een beschrijving van de aspecten 'wat is er bereikt', 'wie zijn erbij betrokken geweest' en 'hoe is het bereikt'. Daarbij is een tweedeling gemaakt, waarbij enerzijds de

inhoud en procesmatige aspecten voor de leesbaarheid samen zijn verkend (paragraaf 5) en anderzijds de actor/structuur afzonderlijk is belicht (paragraaf 6). Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van programmamanagement voor de betreffende case (paragraaf 7), waarnaar wordt afgesloten met enkele besluitende opmerkingen (paragraaf 8).



WEG INFRA STRUCTUUR

DEEL IV

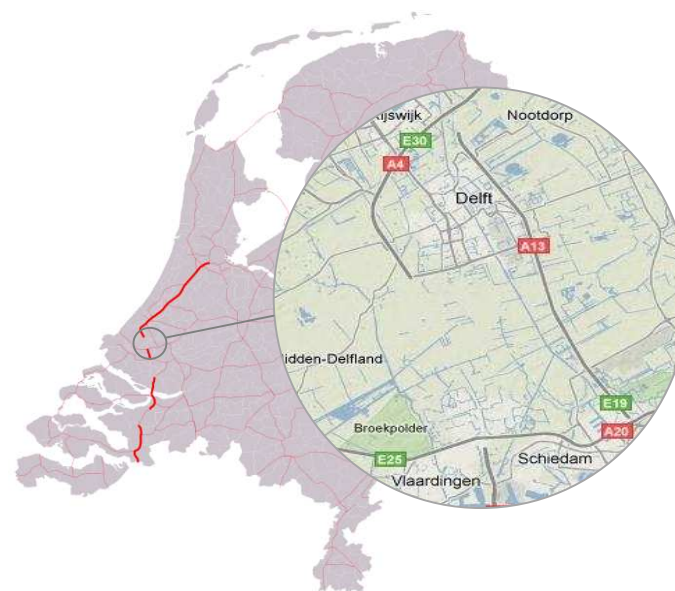
INZICHTEN IN PROGRAMMAMANAGEMENT

5 Integrale ontwikkeling Delft Schiedam: naar een werkbare inpassing van de Rijksweg A4

5.1 Inleiding

De aanleg van 7 kilometer asfalt door Midden-Delfland, beter bekend als de Rijksweg A4, vormt al ruim vijftig jaar een bron van discussie (zie figuur 10). Het project, door minister Jorritsma ook wel aangeduid als "de duurste zandbak van Europa", is inmiddels uitgegroeid tot het wellicht meest exemplarische voorbeeld van een infrastructuurproject waarin de besluitvorming is verzand in een bijna onvermoeibare maatschappelijke discussie. De kern van de problematiek werd daarbij jarenlang gevormd door het ogenschijnlijk ondoorbreekbare spanningsveld tussen enerzijds de aanleg van nieuwe weginfrastructuur en anderzijds de bescherming van de natuurlijke waarden in het gebied tussen Delft en Schiedam, beter bekend als Midden Delfland.

Wanneer in 1965 wordt besloten om tot aanleg van de weg over te gaan, lijkt het project alle karakteristieken te hebben van een ogenschijnlijk standaard infrastructuurproject. Pas bij de eerste maatschappelijke protesten in 1972, wanneer inmiddels al is begonnen met het opspuiten van de benodigde aarden baan, lijkt de weerstand tegen het project echter aanzienlijk meer consequenties te hebben dan aanvankelijk werd gedacht. De patstelling die hieruit voortkomt en die in de daarop volgende jaren wordt gevoerd op het hoogst mogelijke bestuurlijk niveau duurt tot 2001. In dat jaar wordt onder leiding van de Gedeputeerde Marnix Norder een



Figuur 10: Rijksweg A4, waarvan het gedeelte tussen Delft en Schiedam een van de ontbrekende schakels vormt.

doorbraak gerealiseerd met betrekking tot de aanleg van een inmiddels fel bediscussieerde verbinding. De plannen van Norder leiden tot het programma Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS), waarin de aanleg van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam wordt gecombineerd met de aanpak en ontwikkeling van het landelijke gebied van Midden Delfland en de stedelijke inpassing van de weg. Het programma, welke uitgaat van gebiedsgerichte ontwikkeling van zeven vierkante kilometer, lijkt daarmee alsnog de aanleg van het ontbrekende gedeelte van de A4 mogelijk te maken.

Met het IODS programma lijkt de Rijksweg A4 op een bevredigende wijze te kunnen worden ingepast in het gebied Midden Delfland. Dit leidt tot de vraag: op welke wijze levert het programma een meerwaarde ten opzichte van het infrastructuurproject? Voor het geven van een antwoord op deze vraag is de betekenis van de programmatische aanpak onderzocht. Het onderzoek naar de betekenis van het programma IODS voor de aanleg van de Rijksweg A4 geschied op basis van de vijf stappen, zoals deze in paragraaf 4.2.2 zijn onderscheiden.

In de volgende paragraaf wordt het besluitvormingsproces over de Rijksweg A4 uiteengezet. Een reconstructie van dit proces is tot stand gekomen op basis van literair onderzoek aangevuld met enkele interviews. Het programma IODS wordt belicht in paragraaf 5.3. Aangezien het programma voortkomt uit het project kan tussen de paragrafen enigszins een dubbelloop bestaan.

5.2 De aanleg van zeven kilometer asfalt door Midden Delfland: de A4 een zwaar beladen en bediscussieerd infrastructuurproject³³

De A4 Midden-Delfland is een zeven kilometer lang stuk weg waarvan het tracé de ontbrekende schakel vormt in het uit 1953 daterende rapport van de Provincie Zuid-Holland om de A4 aan te sluiten op de Europese weg E19. De voornaamste reden om het ontbrekende deel van het wegennet aan te leggen is destijds gelegen in de mogelijkheid om met het doortrekken van de Rijksweg A4 de toenemende congestieproblematiek in de regio het hoofd te bieden. *'Een belang dat gedurende de ruim vijftig jaar waarin wordt getracht de verbinding te realiseren niet is gewijzigd, maar wellicht alleen meer op de voorgrond is getreden'*, zo stelt

Bergshoeff. In de periode tussen '62 en '64 van de voorgaande eeuw start Rijkswaterstaat met de voorbereiding van de tracénota, waarop in 1965 door Minister van Aartsen het tracébesluit wordt genomen om tot aanleg van de weg over te gaan. Door het feit dat het tracé pas laat in de bestemmingsplannen van zowel de gemeenten Schiedam als Schipluiden wordt meegenomen, wordt de Rijksweg A4 pas opgenomen in het Rijkswegenplan van '68. Wanneer de plannen voor de aanleg in '71 zijn opgenomen in het 'Uitvoeringsprogramma Rijkswegen' voor de periode '71 - '75 wordt uitgegaan van realisatie op maaiveldniveau. *'Het is de uitvoering op maaiveld die voor de aanleg van de A4 gedurende de looptijd van het project voor grote problemen blijkt te zorgen. De wijze waarop de weg wordt ingepast in zowel het stedelijk gebied van Schiedam en Vlaardingen als door het open landelijk gebied van Midden Delfland staat daarbij centraal in de verdere discussie'*, aldus Bergshoeff.

In '72 zijn dan ook de eerste tekenen van maatschappelijke weerstand zichtbaar. De weerstand wordt daarbij vooral gevoed door de mogelijke aantasting van het milieu door de negatieve externe effecten die samenhangen met en voortkomen uit de realisatie alsmede het gebruik van de geplande weg. Alhoewel reeds de eerste voorbereidingen om de A4 mogelijk te maken zijn getroffen, in de vorm van het realiseren van een aarden baan, wordt op last van de Minister van Verkeer en Waterstaat de werkzaamheden gestaakt en een onderzoek ingesteld naar de eventuele alternatieven voor de Rijksweg. Het milieubesef dat in deze periode de boventoon voert geniet intussen een breed draagvlak van niet enkel meer lobbygroepen als 'Stop Rijksweg 19', maar intussen ook van lokale overheden. Vooral de bestuurders van de gemeenten Vlaardingen, Schiedam en de provincie Zuid-Holland blijken daarbij sterk tegen te zijn op de plannen om de Rijksweg A4 door te trekken. *'Waar de protesten tegen de aanleg van de Rijksweg A4 in eerste instantie gevoed werden door onder*

andere de actiegroep Stop Rijksweg 19, is de weerstand die hedendaags wordt ervaren afkomstig van omliggende gemeenten. In het bijzonder gaat het daarbij nog steeds om Vlaardingen en Schiedam, die alhoewel willen meedenken in het proces tot op heden nog steeds kritisch staan tegenover de plannen van aanleg. Alhoewel de voorzitter van Stop Rijksweg 19 in september van dit jaar nog wel aanwezig was op de bijeenkomst op het zandlichaam van de A4, waar eveneens minister Eurlings en tal van andere prominente bestuurders aanwezig waren om de beslissing om de A4 te realiseren te vieren, speelt de actiegroep geen belangrijke rol meer in de huidige discussie ten aanzien van de rijksweg', zo weet Davidse te vertellen.

Het belang van de aanleg van de rijksweg A4 wordt in de regeringsbeslissing over het "Structuurschema Verkeer en Vervoer" in 1979 wederom aan de orde gesteld. Daarbij is de Kamer van mening dat het belang van het landschap en milieu niet zwaarder dient te wegen dan het belang dat vanuit verkeerskundig perspectief aan de weg wordt toegekend, wel wordt door de Kamer onderstreept dat het belang van een landschappelijke inpassing niet mag te worden vergeten. Met de eis dat de weg landschappelijk dient te worden ingepast, verplaatst de discussie zich naar de invulling van technisch inhoudelijk details. *'In de begin jaren werd de insteek van Rijkswaterstaat gedomineerd door technische opvattingen over hoe de weg eruit moest komen te zien. Daarbij werd totaal niet stilgestaan bij de impact die de aanleg van de nieuwe verbinding zou hebben op de omgeving',* zo merkt Bergshoeff op.

Daar waar de provincie geruime tijd eerder nog kritisch stond tegen de beoogde aanleg van de Rijksweg A4 wisselt deze ogenschijnlijk plotseling van gedachten. Dit lijkt het begin van een nieuwe ronde waarin de worsteling om de A4 wederom een actueel onderwerp van discussie

vormt. Daarin wordt het oordeel van de Kamer afhankelijk van de bevindingen van een Provinciale Reconstructiecommissie en dient Rijkswaterstaat zich te verdiepen in de landschappelijke inpassing van de Rijksweg. In '83 wordt door Rijkswaterstaat vastgesteld dat inpassing wel degelijk tot de mogelijkheden behoort, waarnaar de Reconstructiecommissie instemt met de geopperde inpassing. Hierop volgt eveneens een positief advies van de Minister, waarnaar met het doortrekken van de Rijksweg lijkt te kunnen worden begonnen. Voor de beoogde inpassing van de A4 worden daarbij pas in '88 door de minister in samenspraak met de Reconstructiecommissie afspraken vastgelegd over de hoogte van de weg, de geluidswallen en het geluidsniveau in een plan van eisen. Binnen dit jaar wordt door de natuur- en milieuorganisaties in samenwerking met de gemeente Schiedam een alternatief plan gepresenteerd, waarvan de kern van dit plan de aanleg van een sneltramverbinding betreft. Het plan is echter geen lang leven beschoren. In 1989 stemt de tweede kamer, na een grondige afweging van verschillende ingediende moties, namelijk in met het geopperde plan de A4 in te passen in het landschap.

De budgettaire problemen van het Ministerie alsmede nog lopende rechterlijke procedures leiden er echter toe dat niet tot realisatie kan worden overgegaan. Ondanks een grote publieksactie wordt in 1990 de motie van Gijzel, om de A4 af te voeren van het hoofdwegennet in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, verworpen door de Tweede Kamer. Als gevolg van de uitkomst van een rechtszaak, die de milieuorganisaties en een aantal burgers tegen Rijkswaterstaat hebben aangespannen, kan begonnen worden met de (gedeeltelijke) uitvoering van de A4 tussen Rijswijk en de Kruidhuisweg in Delft. Deze gedeeltelijke aanleg lijkt weer kansen te bieden voor het vastgelopen planningsproces van de A4 door het gebied Midden-Delfland. Onderdruk van de gemeente Schiedam dient

voor de geplande aanleg echter nog wel een m.e.r.-procedure te worden doorlopen.

In de periode tussen 1992 en 1996 worden de milieueffecten die samenhangen en voortkomen uit de aanleg van de A4 onderzocht in een m.e.r.-studie. Binnen de m.e.r. worden naast het huidige tracé diverse alternatieven meegenomen. De keuze van de Minister van Verkeer en Waterstaat Jorritsma, gesteund door de Minister van VROM de Boer, voor de aanleg van de A4 op maaiveldniveau leidt wederom niet tot aanleg doordat de Tweede Kamer reeds had gepleit voor inpassing van de weg. De aanleg van de A4 op maaiveld wordt niet door alle partijen gedragen. In deze periode worden dan ook verschillende initiatieven gepresenteerd om de Rijksweg in te passen in het gebied Midden Delfland. De initiatieven, die overigens door het Kabinet veel te duur worden gevonden of niet toereikend zijn omdat zij verkeerskundig ontoereikend zijn, halen allen de eindstreep niet. In 1997 wordt gepleit de weg doormiddel van een publiek-privaat samenwerkingsverband aan te leggen om de verbinding alsnog te realiseren. Alhoewel hiervoor twee plannen worden gepresenteerd en het kabinet perspectief ziet in deze plannen halen ook deze uiteindelijk de eindstreep niet. Dit omdat de Tweede Kamer geen besluit neemt met betrekking tot de kwestie. Davidse stelt: *'het stranden van de publiek-private initiatieven vormt het zoveelste struikelblok voor de toch al omstreden verbinding tussen Delft en Schiedam. Hiermee lijkt het planningsproces dan ook voor de tweede maal vroegtijdig te worden afgebroken'*.

Ondanks dat in 1998 het budget in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) wordt opgehoogd, leidt de ingediende motie Giskes/Heemst tot een verschuiving van de financiële middelen naar onder andere de spoortunnel Delft. Zowel de PvdA alsmede D66 pleiten in

“Het programma draagt bij om een groot deel van de weerstand die ten aanzien van het project wordt ervaren weg te nemen. Alhoewel de synchronisatie van activiteiten van het programma nu op sommige punten vertragend werkt helpt de programmatische benadering in de latere projectfasen mee om winst te boeken [...]”

Drs. C. Bergshoeff (p. 73)

1999 voor uitstel van de A4 en spannen zich in voor het verrichten van onderzoek naar de alternatieven om het Kethelplein te ontlasten. Het blijft hier echter bij een voorstel, doordat Minister Netelenbos afkerend staat tegenover de voorgestelde alternatieven. Het besluitvormingsproces ten aanzien van de A4 bereikt in 2000 een nieuw hoogtepunt als de Minister de voorwaarde schrappt dat de A4 verdiept dient te worden aangelegd. De directe aanleiding hiervoor vormt de geringe beschikbare budgettaire ruimte, welke dure inpassingalternatieven niet mogelijk maken. Deze actie leidt echter tot grote verontwaardiging bij de betrokken partijen, waaronder in het bijzonder de provincie en de Stadsregio Rotterdam, en vormt de aanleiding voor wederom een nieuwe discussieronde in het toch al complexe planningsproces.

In 2000 wordt een stuurgroep ingesteld onder leiding van Gedeputeerde Norder van de provincie Zuid-Holland, met als de opdracht om binnen negen maanden te komen tot een kwaliteitsprogramma voor Midden Delfland met daarin een beeld van de A4. De impasse lijkt te worden doorbroken als in 2001, onder leiding van Norder wordt gekomen tot een

nieuw plan, welke uitgaat van een half verdiepte weg alsmede een kwaliteitsprogramma voor de omliggende gebieden. Hierop hervat Rijkswaterstaat in 2003 de Tracéstudie MER, waarna in 2004 Minister van Verkeer en Waterstaat instemt met de startnotitie. In deze zelfde periode komt extra budget beschikbaar voor de aanleg van de A4 door Midden-Delfland. Alhoewel hiermee het totale budget aanzienlijk wordt verhoogd is het nog steeds niet voldoende om de inpassing zoals deze is omschreven in het kwaliteitsprogramma te realiseren. Het is aan de regio om de nog resterende financiën bijeen te brengen. In 2004 wordt door het Ministerie van VROM, V&W en LNV alsnog een aanvullende financiële bijdrage geleverd om het kwaliteitsprogramma mogelijk te maken. De tegenstanders van de aanleg van de A4 laten in deze periode wederom van zich horen doormiddel van een grootscheeps protest. In dit zelfde jaar verschijnen de richtlijnen voor de Trajectnota/MER en geeft Norder aan te willen bijdragen aan de inpassing van het tracé. Als gevolg van een presentatie van de resultaten van de Trajectnota/MER wordt de inpassing door de commissie IODS teruggebracht tot een zevental condities. Nadat de Trajectnota/MER voor tussentijdse toetsing aan de commissie m.e.r is aangeboden door de minister, wordt door de commissie besloten geen verdere uitwerking te geven aan het A54 alternatief. De minister geeft daarbij te kennen zich te kunnen vinden in de A4 variant, zoals deze is gepresenteerd in de tweede fase, maar wil zich nog niet binden op alle condities.

Onderleiding van Windt, ex-wethouder van Vlaardingen, geven de IODS-partijen in 2005 aan mee te werken aan de realisatie van de verschillende vastgestelde projecten onder benoeming van een aantal voorwaarden. Dit resulteert in een gezamenlijk gedragen IODS-convenant. Datzelfde jaar nog wordt de gebiedsvisie Midden-Delfland vastgesteld, waarin de A4 als uitgangspunt is meegenomen en welke een grote overeenkomst heeft met

het vastgestelde kwaliteitsprogramma. Het toetsingsadvies voor de Trajectnota/MER wordt in 2006 gegeven door de Commissie m.e.r., het advies pleit voor aanpassing van de A13 bij knooppunt Ypenburg, stelt dat de vernietiging van milieu gerelateerde waarden bij het A4 alternatief aanzienlijk is, maar dat de leefbaarheid van beide varianten niet merkbaar van elkaar verschilt. Hoewel het even lijkt dat het inpassingplan steun van de betrokken actoren krijgt, blijkt het echter niets minder waar als de budgettering wederom een belemmerende werking voor het proces vormt. Hierop wordt aanvullend budget vrijgemaakt door zowel de provincie als het Rijk, wat leidt tot ondertekening van het IODS-convenant door de betrokken partijen. Dat de weerstand ten aanzien van de geplande aanleg van de A4 nog volop aanwezig is wordt duidelijk nadat jurisprudentie ten aanzien van de luchtkwaliteitsnormen tot vertraging leidt. In 2006 spreekt het kabinet echter haar voorkeur uit voor realisatie van de A4 boven de andere alternatieven.

De programma IODS biedt de mogelijkheid om het A4 project, dat al ruim vijftig jaar wordt gekenmerkt door doordrammen en haast, oprekken en indekken, een nieuwe ronde in te laten gaan. Een ronde waarin nieuwe kansen worden gecreëerd en waarin de A4 op een bevredigende wijze kan worden ingepast in het gebied Midden Delfland. Bergshoeff stelt: *'Het programma draagt bij om een groot deel van de weerstand die ten aanzien van het project wordt ervaren weg te nemen. Alhoewel de synchronisatie van activiteiten van het programma nu op sommige punten vertragend werkt helpt de programmatische benadering in de latere projectfasen mee om winst te boeken. Deze winst is daarbij niet enkel in tijd uit te drukken, maar betaald zich eveneens uit in de vorm van een makkelijker omgang met de betrokken partijen. Het programma vormt daarbij een flexibeler weg naar het eindresultaat'*.

Van de Trajectnota/MER, die vanwege de omvang van het project is opgebouwd uit twee stappen, is in 2007 de eerste stap afgerond. Hierin zijn de een drietal mogelijke oplossingen voor de bereikbaarheid tussen Rotterdam en Den Haag in grote lijnen onderzocht. Met het afvallen van de A54 (met en zonder Oranjetunnel) wordt de keuze gevormd door aanleg van de A4 of realisatie van de A13/A16, waarvan de gevolgen ten aanzien van het verkeer, de natuur, het landschap alsmede de woon- en leefomgeving nader zijn onderzocht. Begin 2009 is de Trajectnota/MER ter visie gelegd. *'De eerste drie door Rijkswaterstaat gegeven informatie- en inspraakbijeenkomsten genoten grote belangstelling, met opkomsten van circa 600 personen. Alhoewel de bijeenkomsten gericht waren op het verstrekken van informatie en een inspraak moment vormden, bleek het overgrote deel van de aanwezigen voornamelijk geïnteresseerd in de actuele stand van zaken. Velen bleken in het proces, welke werd gekenmerkt door een veelheid aan wendingen, het spoor bijster te zijn. Dit vormde dan ook de aanleiding om de informatie achterstand weg te nemen door zowel voor- als tegenstanders te informeren over de stand van zaken'*, zo stelt Bergshoeff.

“Alhoewel er reeds sprake was van een convenant is het zaak de projecten te verzilveren. Het vastleggen van het bestaande draagvlak is daarbij een belangrijke factor om de verbinding in de toekomst mogelijk te maken”

Drs. C. Davidse (p. 75)

In september 2009 heeft de minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat het formele standpunt ingenomen dat de A4 tussen Delft en Schiedam dient te worden gerealiseerd. De kosten hebben daarbij door alle inpassingsmaatregelen een ongekeerde hoogte bereikt, waarmee het aanleggen van de ontbrekende schakel van de A4 door Midden Delftland het duurste stukje asfalt van Nederland lijkt te gaan worden. Na deze standpuntbepaling zal door de IODS-partners een uitvoeringsovereenkomst worden afgesloten, op weg naar realisatie van de A4 en de vijf overige IODS-kwaliteitsprojecten. *'Alhoewel er reeds sprake was van een convenant is het zaak de projecten te verzilveren. Het vastleggen van het bestaande draagvlak is daarbij een belangrijke factor om de verbinding in de toekomst mogelijk te maken'*, aldus Davidse.

In de eerste maanden van 2010 wordt het ontwerp tracébesluit verwacht, waarnaar de mogelijkheid wordt geboden om in te spreken. Het definitieve tracébesluit volgt tegen het eind van dit jaar, waarop dan nog enkel beroep mogelijk is bij de Raad van State. *'Verwacht wordt dat Schiedam en Vlaardingen als prominente tegenstanders deze laatste mogelijkheid zeker zullen aangrijpen. Om te voorkomen dat het project voor de derde keer strand is het zaak dat besluiten zorgvuldig worden gemaakt. 'Doordacht handelen' is daarbij het sleutelwoord om de tegenstanders van de aanleg elk aangrijpingspunt te ontnemen'*, zo stelt Bergshoeff. Na de beroepsprocedure zou in 2011 kunnen worden gestart met de daadwerkelijke aanleg, waarvan de openstelling dan in 2015 een feit kan zijn.

5.3 Het programma IODS: naar het creëren van draagvlak voor de inpassing van de A4³⁴

Toen de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam in 1998 voor de tweede maal strandde, als gevolg van een verschuiving van de gereserveerde financiële middelen ten behoeve van onder andere de spoortunnel in Delft, kwam het project geruime tijd stil te liggen. Vanwege het belang van de A4 verbinding door Midden Delfland voor de regio nam de provincie Zuid-Holland in 2000 het initiatief om het project weer vlot te trekken. Onder leiding van de gedeputeerde Norder wordt een plan gepresenteerd voor de ontwikkeling van het gebied tussen Delft en Schiedam. De provincie wordt, door Netelenbos als minister van Verkeer en Waterstaat, verzocht om samen met andere partijen te komen tot een programma waarmee de beoogde kwaliteitsverbetering voor het gebied waardoor de A4 komt te lopen kan worden bereikt. Daarnaast worden de samenwerkende partijen verzocht een programma van eisen te formuleren ten aanzien van de wijze waarop de A4 landschappelijk kan worden ingepast. *“Met het door de minister neergelegde verzoek wordt een omslag in het tot dan toe vastgelopen proces bereikt. In plaats van het vasthouden aan de bestaande knelpunten die ten aanzien van de inpassing tot dan toe worden ervaren, wordt leefbaarheid in het gebied als groter geheel centraal gezet in de discussie. Een aanpak die, in als gebiedsontwikkelings-opgave, in de daarop volgende jaren zijn vruchten lijkt af te werpen”,* aldus Broekhuizen.

Voor de stuurgroep IODS nodigt de provincie Zuid-Holland een vijftiental partijen uit, het betreffen hier zowel de aanliggende gemeenten, de stadsgewesten en het hoogheemraadschap. Norder, die al eerder bewees de partijen nader tot elkaar te kunnen laten komen, bekleedt de functie

“Het samen komen tot de te hanteren aanpak van programma en de daaraan verbonden projecten is essentieel om de A4 door Midden Delfland te kunnen realiseren. De aanleg van deze verbinding blijkt slechts mogelijk wanneer de overige projecten als ‘wisselgeld’ worden gebruikt [...]”

Drs. D. Broekhuizen (p. 77)

van voorzitter en vormt de motor achter het proces. In dit proces worden zowel private partijen als maatschappelijke organisaties betrokken. Deze worden in het proces als klankbord gebruikt om de beslissingen, zoals deze worden gemaakt door de stuurgroep, te toetsen. Vertegenwoordigers van overheden, belangenorganisaties en het bedrijfsleven worden daarbij eveneens betrokken. Door middel van rechtstreekse consultatie dan wel werkatelier wordt de betrokkenen de mogelijkheid geboden een constructieve bijdrage te leveren aan het besluitvormingsproces. In tegenstelling tot de voorgenoemde betrokkenen hebben bewoners en belanghebbenden de mogelijkheid om via een gesloten klankbordgroep rechtstreeks advies uit te brengen aan de IODS adviescommissie. *“Het programma IODS vormt een platform waarin overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners samenwerken aan het bereiken van een kwaliteitsimpuls voor Midden Delfland”.*

Om de geplande doortrekking van de A4 tussen Delft en Schiedam doorgang te kunnen laten vinden wordt in 2001 door de provincie, in samenwerking met de regionale partijen, een plan geformuleerd voor de ontwikkeling van het gebied Midden Delfland.



Figuur 11: Een illustratie van de zes projecten uit het IODS-kwaliteitsprogramma (SIODS, 2001).

1. Groenblauw Lint;
2. Verspreid liggende glastuinbouw;
3. Recreatieve routestructuur;
4. Groen ondernemen;
5. A4 Delft – Schiedam;
6. Stedenbouwkundige inpassing Vlaardingen – Schiedam.

Het plan 'Integrale ontwikkeling Delft Schiedam' voorziet in een totaal programma van maatregelen voor het gebied tussen Delft en Schiedam en biedt uitgangspunten voor de aanleg van het ontbrekende gedeelte van de Rijksweg A4. Het programma IODS combineert daarmee de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam met de aanpak en ontwikkeling van het landelijke gebied van Midden Delfland en de inpassing van de weg in het

stedelijk gebied. Het kwaliteitprogramma omvat daarbij natuur, ecopassages, stedelijke ontwikkeling, meer routes en voorzieningen voor recreanten, groene diensten voor agrariërs en het saneren van verspreid liggende glastuinbouw (zie figuur 11). Broekhuizen stelt: *“Het samen komen tot de te hanteren aanpak van programma en de daaraan verbonden projecten is essentieel om de A4 door Midden Delfland te kunnen realiseren. De aanleg van deze verbinding blijkt slechts mogelijk wanneer de overige projecten als ‘wisselgeld’ worden gebruikt. Een afzonderlijk project als het saneren van verspreid liggende glastuinbouw zou waarschijnlijk nooit doorgang hebben gevonden wanneer de A4 niet dezelfde urgentie had gehad als dat deze nu heeft. Een dergelijk project kan hierdoor meeliften op een belangrijk project als de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam”.*

Alhoewel de verschillende projecten formeel gelijkwaardig aan elkaar zijn, is de aanleg van de A4 door Midden Delfland onmiskenbaar het belangrijkste project. De aanleg van de Rijksweg, waarvoor inmiddels een budget van 725 miljoen euro beschikbaar is gesteld om een gedegen inpassing mogelijk te maken, vormt daarmee de basis voor het programma IODS. *“Het lastige element binnen het programma is het feit dat er tot op heden nog geen unanimititeit bestaat over het te realiseren eindbeeld. Alhoewel de partijen het er grotendeels over eens zijn dat het Midden Delfland beter af is als er bij de aanleg van de Rijksweg wordt uitgegaan van de ontwikkeling van zeven vierkante kilometer, bestaan er nog verschillende visies op de wijze waarop dit dient te geschieden. De zorg dat de projecten bij elkaar blijven en aanhaken op de aanleg van de nieuwe verbinding is daarom cruciaal. Alleen hierdoor is het mogelijk commitment te houden”*, aldus Broekhuizen.

De projecten, die gezamenlijk het programma vormen worden afzonderlijk van elkaar gerealiseerd. Belangrijk is dat het programma ook na het realiseren van de Rijksweg A4 voldoende draagvlak kent zodat de verschillende projecten kunnen plaatsvinden. *“De deelnemende partijen dienen er gedurende de looptijd van het programma constant op attent te worden gemaakt dat IODS meer is dan enkel het realiseren van de A4. Het is daarom zaak ook de andere projecten in de picture te houden. Communicatie vormt daarbij een belangrijk middel om te zorgen dat de prioriteit van alle projecten behouden blijft”.*

In juni 2006 werd het IODS-convenant ondertekend door de deelnemende partijen. Het ondertekenen van het convenant vormde een belangrijke stap in het geheel, aangezien hiermee overeenstemming is bereikt over de inpassing van de weg. Afgesproken is tegelijkertijd te investeren in de realisatie van meer natuur, de gewenste kwaliteitsverbetering van het landschap, een betere toegang van het gebied voor recreanten en de stedenbouwkundige ontwikkeling van Schiedam en Vlaardingen. Het convenant vormt de bezegeling op de gezamenlijke ambitie van de deelnemende partijen om het programma IODS te realiseren en mee te werken aan de uitvoering van de onderliggende projecten. Voor het programma was begin 2006 €750 miljoen beschikbaar om de gestelde doelstellingen te kunnen realiseren. Door onder andere nieuwe en strengere eisen die aan de ondertunneling van de Rijksweg worden gesteld zijn de totale kosten van het programma aanzienlijk gestegen. Tussen de deelnemende partijen is dan ook afgesproken de benodigde inspanningen te verrichten om te komen tot een passende oplossing voor dit probleem. Recentelijk verkeerd het programma in een cruciale fase. Met de standpunt bepaling door Eurlings is besloten dat het belangrijkste project binnen het IODS programma, de aanleg van de A4, doorgang dient te vinden. Het infrastructuurproject, waarvoor momenteel een Ontwerp-

Tracébesluit wordt uitgewerkt, kan als alles goed gaat aanvangen in 2011. In ditzelfde jaar kan worden gestart met de andere kwaliteitsprojecten binnen het programma IODS.

5.4 Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces

In de voorgaande paragrafen is de betekenis van het programma IODS voor de planning van de Rijksweg A4 Delft - Schiedam beschouwd vanuit het perspectief van zowel de projectorganisatie als dat van de programmaorganisatie. Op basis van deze twee percepties ontstaat een inzicht in de wijze waarop IODS zich verhoudt tot het project Rijksweg A4 Delft - Schiedam. Voor het verkrijgen van een totaal inzicht in het besluitvormingsproces is het nodig beide beschouwingen naast elkaar te positioneren en daaruit de belangrijkste momenten van voor het proces te onderscheiden. In deze paragraaf op basis van figuur 12 worden de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces geïllustreerd.

Wanneer	Wat	Wie
1952	Eerste verkenning voor een autosnelweg tussen Delft en Schiedam door Midden Delfland	Provincie Zuid-Holland
1953	Rijksweg 19 ontbrekende schakel in rapport	Provincie Zuid-Holland
1962	Vorbereiding van de tracénota	RWS

1965	Tracébesluit genomen om tot aanleg van de weg over te gaan	Minister V&W	1992 - 1996	Combinatie van m.e.r.-plicht en procedure volgens tracéwet	RWS
1968 - 1972	Start werkzaamheden in de vorm van het opspuiten van de aardebaan	RWS	1996	Kabinetsstandpunt om A4 aan te leggen op maaiveld	Kabinet
1976	Stopzetten werkzaamheden en onderzoek naar de alternatieven	Tweede Kamer	1997	Afwijzing alternatieve plannen voor de A4 door twee consortia ³⁵	Tweede Kamer, Consortia
1979	Aanleg A4 blijkt noodzakelijk, aandacht voor negatieve effecten op basis van een onderzoek naar de mogelijkheden voor inpassing	Tweede Kamer, RWS	1998	Verschuiving budget naar onder ander spoortunnel Delft	Tweede Kamer
			2000	Instellen stuurgroep IODS met de opdracht te komen tot een kwaliteitsprogramma, zoektocht naar mogelijkheden voor publiek private samenwerking	Diverse partijen onder leiding van Provincie Zuid-Holland, RWS
1984	Verschijnen 'Inpassingsrapport', landschappelijke inpassing blijkt mogelijk	RWS	2001	Plan voor de aanleg van de A4 gekoppeld aan grootschalige Gebiedsontwikkeling	Diverse partijen onder leiding van Provincie Zuid-Holland
1988	Harde afspraken over inpassing van de Rijksweg	Minister V&W, Reconstructie-commissie	2002	Meenemen Veilingroute-alternatief met en zonder Oranjetunnel mee te nemen in de MER-studie	Tweede Kamer
1992	Verlies in procedure bij Raad van State leidt tot doorzetten tracéwetprocedure. Daarbij wordt reeds aangevangen met de uitvoering van het gedeelte Rijswijk - Kruithuisweg te Delft.	Milieuorganisaties, RWS	2003	Aanvullende financiering t.b.v. kwaliteitsprogramma	Ministerie V&W

2004	Startnotitie A4 Delft – Schiedam, Extra bijdrage t.b.v. Kwaliteitsprogramma van Ministeries V&W, VROM en LNV, verschijnen richtlijnen Tracénota/M.E.R.	RWS, Ministeries V&W, VROM en LNV.
2005	1ste fase Trajectnota/MER, inpassing teruggebracht tot zevental condities, geen uitwerking aan A54 alternatief, opstellen bestuursovereenkomst	RWS, adviescommissie IODS, diverse partijen onder leiding van Provincie Zuid-Holland
2006	Ondertekening IODS-convenant	diverse partijen onder leiding van Provincie Zuid-Holland
2009	Onbekendheid met huidige stand van zaken bij inspraak Trajectnota/MER, standpunt bepaling leidt tot keuze aanleg A4	RWS, Minister van V&W.

Figuur 12: Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces over de Rijksweg A4.

5.5 Een beschouwing van inhoud en proces

De aanleg van de Rijksweg A4 Delft – Schiedam kan beschouwd worden als een project waarvan, gedurende de initiële projectfasen, de inhoudelijke

kwaliteit ondermaats is gebleken. Het project strand tot tweemaal toe als gevolg van onoverbrugbare tegenstellingen en het uitblijven van cruciale besluiten. Pas wanneer de gesloten benadering wordt ingewisseld voor een benadering die gestoeld is op de principes van openheid lijkt het proces te kunnen worden vlotgetrokken. Brede maatschappelijke participatie en draagvlak worden verworven wanneer met een programmatische benadering van het vraagstuk wordt afgestapt van de enkelvoudige benadering, zoals die in eerdere jaren is gehanteerd. Dit blijkt oude tegenstellingen te overbruggen en daarmee de aanleg van de Rijksweg A4 alsnog mogelijk te maken. De voorgenoemde aspecten kunnen worden geïllustreerd door de verwevenheid tussen de inhoud en het proces in beschouwing te nemen. Een korte beschouwing:

Tot circa begin jaren '70 lijkt het project, alhoewel enigszins vertraagd, met de opname in het Rijkswegenplan en het daarop volgende Tracébesluit alle karakteristieken te hebben van een ogenschijnlijk normaal project. Maar na het verwerven van de benodigde gronden en het aanleggen van het zandlichaam moet het project na hevige protesten en Kamervragen in 1976 stilleggen. De patstelling om de ontbrekende schakel van Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam aan te leggen en de wens om het gebied Midden Delfland te behouden blijkt in deze jaren onoverkomelijk. Een belangrijk knelpunt dat ten grondslag ligt aan deze patstelling is gelegen in het feit dat de aanleg van de A4 door Midden Delfland werd opgevat als een eenvoudige en wellicht haast routinematige aangelegenheid. Doordat er geen partijen waren die in de initiële projectfasen mee wouden denken was er voor Rijkswaterstaat dan ook geen aanleiding om andere partijen bij de totstandkoming van het project te betrekken. De sterke interne gerichtheid van Rijkswaterstaat werd pas problematisch nadat verschillende partijen inbraken in het planningsproces en tegenstrijdige belangen op tafel legden. Voor Rijkswaterstaat kwam dit als mosterd na de

maaltijd, het tracébesluit was immers reeds genomen. Het opkomende milieubesef leidde er echter toe dat het project in een oncontroleerbare discussie terecht kwam, waarin het doordrukken van de aanleg vanuit een eenzijdig perspectief niet de oplossing leek.

Met de harde voorwaarde dat de weg landschappelijk dient te worden ingepast veranderen de contouren van het spel nauwelijks. In de daarop volgende jaren werkt Rijkswaterstaat een nieuwe inpassing van de weg uit op een manier die het landelijk gebied van Midden Delfland beschermt en versterkt. Een landschappelijke en milieutechnische inpassing van de rijksweg worden daarbij als randvoorwaarden meegenomen in het project. Door Rijkswaterstaat wordt hierbij vooral in de sfeer van technische aanpassingen gezocht naar oplossingen voor de bestaande knelpunten. Daarvoor wordt wederom geen noodzaak gezien om andere partijen toe te laten tot het planningsproces. Eind jaren '80 wordt gestart met de voorbereiding van de aanleg van de Rijksweg, waarop in 1992 gestart wordt met de tracéwetprocedure. Enige tijd nadat wordt besloten de Rijksweg op een landschappelijke wijze op maaiveld niveau in te passen strand het proces voor de tweede maal. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat wordt besloten tot de overheveling van het gereserveerde geld naar onder andere de spoortunnel in Delft.

De tegenstelling tussen de aanleg van de Rijksweg A4 en het gebied Midden Delfland dat deze weg doorkruist lijkt overbrugbaar. Een nieuwe aanpak blijkt benodigd om de ontstane impasse te doorbreken. Het verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de provincie om samen met andere partijen een programma te maken waarmee een kwaliteitsverbetering voor Midden Delfland en het stedelijk gebied van Vlaardingen en Schiedam kan worden bereikt betekend een omslag voor het vastgelopen project. Naar aanleiding van het verzoek ontwikkeld de Provincie Zuid-Holland, samen met enkele regionale partijen en

maatschappelijke organisaties, het plan Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS). Het kwaliteitsprogramma omvat naast het project Rijksweg A4 Delft - Schiedam een vijftal ruimtelijke projecten. Het gaat hier om de projecten die zijn gericht op het realiseren van natuur, ecopassages, stedelijke ontwikkeling, routes en voorzieningen voor recreanten, groene diensten voor agrariërs en het saneren van verspreid liggende glastuinbouw. Doormiddel van het kwaliteitsprogramma wordt een gezamenlijke oplossing gecreëerd voor een probleem dat al enkele decennia speelt. Daarmee wordt de vraag of de Rijksweg wel of niet moet worden aangelegd behendig omzeild en wordt de kwaliteit van het gebied en de wijze waarop de weg hierin gestalte kan krijgen centraal gesteld.

Met het kwaliteitsprogramma lijkt de aanleg van de A4 door Midden Delfland alsnog mogelijk, hetzij onder voorwaarden van de betrokken actoren. Met het programma kan de plan- en besluitvorming ten aanzien van de Rijksweg A4 worden hervat. Het IODS plan levert daarbij een belangrijke basis voor de verdere besluitvorming. Op basis van de in het IODS plan gestelde eisen wordt een kader geboden op basis waarvan de Rijksweg A4 door Midden Delfland kan worden gerealiseerd. Alhoewel de intenties van het kwaliteitsprogramma goed zijn is het opvallend dat de deelnemende partijen in de uitvoeringsfase lastig zijn te binden aan de gemaakte afspraken. Het Kabinet en de Tweede Kamer, die uiteindelijk beslissen over de financiering en uitvoering van het kwaliteitsprogramma, zijn namelijk niet formeel gebonden aan het voorstel. Dit lijkt de resultaten van het programma dan ook in de toekomst mogelijk te kunnen ondergraven. Een ander knelpunt komt voort uit het feit dat reeds vanaf het begin van het afstemmingsproces weinig aandacht uitgaat naar het vastleggen van de randvoorwaarden voor het eindresultaat. Binnen het kwaliteitsprogramma is als zodanig een situatie ontstaan waarin de verschillende projecten sterk afhankelijk zijn van de aanleg van de Rijksweg

A4 tussen Delft en Schiedam. Alhoewel een dergelijke koppeling in de initiële fasen van het programma ruimte bood voor het vinden van vernieuwende oplossingen blijkt achteraf dat de gevonden oplossingen een dusdanige investering vragen dat deze niet door het Rijk alleen kunnen worden gedragen.

5.6 De betrokkenheid van en onderlinge relaties tussen de actoren in het besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces ten aanzien van de Rijksweg A4 wordt met name in de beginperiode gekarakteriseerd het in- en uittreden van actoren en het wisselen van actorcoalities. Daarbij leidt het zagen van de tegenstanders aan de poten waarop het project steunt ertoe dat het project tot tweemaal toe strand. Ten aanzien van de besluitvorming over de aanleg van het ontbrekende deel van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam opeenvolgend zowel de uitgangspunten van hiërarchische sturing, marktdenken als netwerken teruggevonden. Pas een passende verhouding wordt gevonden tussen de voorgenoemde sturingsperspectieven lijkt de plan- en besluitvorming ten aanzien van de Rijksweg A4 te kunnen worden hervat. Het meest opvallend zijn echter de wisselende opstellingen van zowel Rijkswaterstaat als de Provincie Zuid-Holland als prominente actoren in het proces. Rijkswaterstaat verandert gedurende het project van sturende en plannende instantie naar een positie waarin zij enkel nog adviseur en waarnemer is. De positie van de provincie Zuid-Holland is eveneens aan sterke verandering onderhevig. De provincie ontpopt zich van initiator, naar tegenstander en tot slotte tot facilitator van het kwaliteitsprogramma. Een beschouwing van de betrokkenheid van de verschillende actoren en de relaties die zij daarbij

onderhouden illustreren helder deze veranderende posities. Een korte beschouwing:

De aanzet om het ontbrekende deel van de Rijksweg A4 aan te leggen werd gegeven door de Provincie Zuid-Holland. In deze begin periode is het voornamelijk de wisselwerking tussen provincie en andere overheden die het besluitvormingsproces ten aanzien van de A4 Midden-Delfland karakteriseert. Het betreft een periode waarin de provincie het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ervan probeert te overtuigen dat de A4 tussen Delft en Schiedam opgenomen dient te worden in het Rijkswegenplan. Vooruitlopend op het Tracébesluit krijgt Rijkswaterstaat, als uitvoerende orgaan van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, alvast de opdracht de benodigde voorbereidingen te treffen voor het opstellen van de Tracénota. In lijn met de planvorming nemen de gemeenten Schiedam en Schipluiden het tracé van de aan te leggen Rijksweg op in de bestemmingsplannen.

Vervolgens is het in de jaren '70 de tegenstrijdigheid tussen de aanleg van de Rijksweg en het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving in Midden-Delfland die de besluitvorming karakteriseert. Het is daarbij vooral de maatschappelijke weerstand, die wordt gevoed door de werkgroep Stop Rijksweg 19 (later Stichting Stop RW19/A4), die het verloop van het proces vorm geeft en de relaties op spanning zet. De weerstand leidt ertoe dat enkele gemeenten, de provincie Zuid-Holland en het Openbaar Lichaam Rijnmond zich gaan bemoeien met het proces. Als gevolg hiervan ontstaat een tweekamp met aan de ene kant het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, welke pleit voor aanleg van de rijksweg, en anderzijds enkele gemeenten; de provincie Zuid-Holland, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de werkgroep Stop Rijksweg 19, welke zich hiertegen verzetten. De weerstand tegen en twijfel over de geplande aanleg van de A4 krijgen

echter de overhand, hetgeen leidt tot het stopzetten van de werkzaamheden.

Het belang van de A4, welke wordt benadrukt in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, leidt via een nieuwe discussieronde tot gedachten over de inpassing van het tracé door Midden-Delfland. Om de aanleg mogelijk te maken worden de gemeenten Schipluiden, Schiedam en Rijswijk door de provincie gedwongen het wegtracé mee te nemen in de bestemmingsplannen. Later volgen de gemeenten Rijnmond en Zuid-Holland West, waarbij het onduidelijk is of opname in de bestemmingsplannen eveneens onder druk van de provincie tot stand komt. Het is de provincie Zuid-Holland die vanwege het belang van de verbinding een sturende en regisserende rol aanneemt in deze procesronde. Daarnaast is het de Eerste Kamer die vervolgens op basis van de Reconstructiewet in de mogelijkheden voorziet om de geplande aanleg tussen Delft en Schiedam door te zetten. Dit ondanks de maatschappelijke weerstand die nog steeds aanwezig is. De periode wordt als zodanig getypeerd door een sterke top-down sturing door zowel de provincie als de rijksoverheid.

Ondanks dat door de natuur- en milieuorganisaties in samenwerking met de gemeente Schiedam een alternatief plan wordt gepresenteerd stemt de Tweede Kamer toch in met de inpassing door Midden-Delfland. Voor deze inpassing worden daarbij door de minister bindende afspraken gemaakt met de Reconstructiecommissie. Ondanks niet tot uitvoering kan worden overgegaan door gebrek aan financiële middelen en de maatschappelijke weerstand is het wederom de drijvende kracht van de overheid die tracht het project door te duwen. Daarbij wordt marktconsultatie aangewend om door middel van publiek-private samenwerking nieuwe oplossingen te komen tot nieuwe oplossingen voor een reeds vastliggend probleem. Een

tweetal plannen wordt gepresenteerd door verschillende consortia, maar beiden halen uiteindelijk de eindstreep niet.

In dezelfde periode als de m.e.r.-studie wordt uitgevoerd vindt een turbulente discussieronde plaats. De ronde wordt gekenmerkt door zowel een verschuiving van de financiële middelen naar onder andere de spoortunnel Delft en de wens de A4 enige tijd uit te stellen om de verschillende alternatieven te verkennen. Daarbij ontstaat grote commotie als gevolg van de beslissing van de Minister van Verkeer en Waterstaat om voorwaarden te schrappen om de A4 Midden-Delfland verdiept aan te leggen. Het is vooral de provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam die tegen zijn op het besluit van de minister. Maar het is echter wederom de minister die achter de geplande aanleg van de A4 blijft staan. De ronde wordt daarom bepaald door een over en weer spel tussen de verschillende overheidsinstellingen, waarbij de Rijksoverheid de boventoon voert.

Norder, als gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, stelt in het begin van deze eeuw een nieuw plan voor waarin een integrale ontwikkeling voor het gebied tussen Delft en Schiedam centraal staat. Op verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt door de provincie Zuid-Holland, in samenwerking met enkele regionale partijen en maatschappelijke organisaties, gekomen tot een programma waarmee de beoogde kwaliteitsverbetering voor Midden Delfland en het stedelijk gebied van Vlaardingen en Schiedam kan worden bereikt. Met het gelijktijdige verzoek aan de samenwerkende partijen om een programma van eisen op te stellen voor de aanleg van het ontbrekende gedeelte van de Rijksweg A4 door Midden Delfland wordt aanzet gegeven voor een samenwerking op basis van een netwerkachtige structuur. De stuurgroep wordt daarbij gevormd door de provincie Zuid-Holland, de aanliggende gemeenten en stadsgewesten alsmede het hoogheemraadschap. Met het

instellen van Norder als voorzitter van de stuurgroep en als trekker van het proces krijgt de provincie in feite een dubbelrol toebedeeld. De ambtelijke achterban, belangengroepen en private partijen zijn daarbij ondergebracht in een afstemmingsgroep. Bewoners en belanghebbenden daarentegen brengen advies uit aan de adviescommissie vanuit een klankbordgroep. Hiermee is de rol die deze partijen spelen in het proces aanzienlijk geslonken, waar belangengroepen als Stop Rijksweg 19 prominent op de voorgrond aanwezig waren spelen zij nu nauwelijks meer een rol. Rijkswaterstaat neemt intussen een grotere afstand tot het proces. In tegenstelling tot de sturende rol die Rijkswaterstaat eerder had wordt de rol beperkt tot het aanleveren van kennis en informatie met betrekking tot wegaanleg, wegbeheer en procesarchitectuur.

Met de komst van het programma IODS lijken de posities van de verschillende actoren binnen de planningsarena nieuwe vormen hebben aangenomen. Het feit dat de partijen die beslissen over de financiering en uitvoering van het kwaliteitsprogramma niet formeel zijn geboden aan het voorstel maakt dat verschuivingen in de organisatiestructuur voor de toekomst niet zijn uit te sluiten. Alhoewel de gemeenten Vlaardingen en Schiedam actief meedenken in het proces lijken zij nog steeds enigszins afwijzend te staan tegenover daadwerkelijke aanleg van het ontbrekende deel van de Rijksweg A4. In geval Vlaardingen en Schiedam besluiten om beroep aan te tekenen bij de Raad van State tegen het Ontwerp-Tracébesluit positioneren zij zich hiermee wederom als tegenstander.

5.7 De pragmatiek van programmamanagement

De aanleg van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam betreft een typisch voorbeeld van een project dat over de jaren heen door expansie van de

opgave, het duwen en trekken van de betrokken actoren alsmede de turbulente besluitvorming onmogelijk binnen een projectmatige mal kon worden gerealiseerd. Opschaling, overbrugging van tegenstellingen en duidelijke afspraken bleken noodzakelijk om het vastgelopen infrastructuurproject weer vlot te trekken. Met het in 2001 geïntroduceerde kwaliteitsprogramma, waarin naast de aanleg van de Rijksweg A4 een vijftal ruimtelijke projecten zijn meegenomen, is de impasse die was ontstaan in eerdere jaren doorbroken.

Met de verschuiving van aanvankelijk gehanteerde technisch rationele benadering naar een benadering waarin communicatie het uitgangspunt werd, lijkt de gesmoorde besluitvorming de benodigde lucht te krijgen. De verandering van een gesloten naar de open planningsproces en de toegenomen aandacht voor de verschillende actorbelangen die daarmee samenhangt leidt tot een nieuwe, gemeenschappelijk gedragen, oplossingen. Door het draagvlak dat bestaat ten aanzien van de verschillende projecten die bijdragen aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit in Midden Delfland, waaronder ook de aanleg van het ontbrekende deel van de A4 tussen Delft en Schiedam, wordt ontwikkeling mogelijk. De programmatische aanpak, die het geheel van deze ruimtelijke ontwikkelingen omvat, maakt als zodanig resultaten mogelijk die niet zouden zijn bereikt zonder dat zou zijn ingezet op de integrale ontwikkeling van het gebied tussen Delft en Schiedam. Daarmee lijkt de waarde van het programma meer te vormen dan de som van de afzonderlijke projecten.

Met de recentelijke standpuntbepaling van de minister van Verkeer en Waterstaat lijkt de Rijksweg A4, welke centraal staat in de integrale ontwikkeling van het gebied tussen Delft en Schiedam, na ruim vijftig jaar te worden gerealiseerd. Deze nieuwe stap was niet mogelijk geweest zonder dat Norder, als gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland, de

betrokken partijen samen had gebracht en was gekomen met een kwaliteitsprogramma. Het waren dan ook de inspanningen van Norder die de weg vrijmaakten voor Windt, als ex-wethouder van Vlaardingen, om de verschillende IODS-partijen in 2005 met het convenant mee te laten werken aan de realisatie van de verschillende ruimtelijke projecten onder benoeming van een aantal voorwaarden.

De optelsom van de voorgenoemde factoren hebben zonder meer geleid dat de impasse ten aanzien van de Rijksweg A4 is doorbroken. De pragmatische aanpak van het programma kan daarbij als succesvol worden gezien. Niet enkel lijkt de aanleg van de A4 nu dichterbij dan ooit, ook de kwaliteit van Midden Delfland lijkt te zijn gewaarborgd. Of recht gedaan is aan de belangen van alle betrokken actoren zal blijken wanneer eventuele tegenstanders een laatste mogelijkheid hebben om beroep aan te tekenen, ditmaal bij de Raad van State.

5.8 Tot besluit

Met de Integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam lijkt een einde te zijn gekomen aan de discussie over de aanleg van de Rijksweg A4. Het ogenschijnlijke succes van de programmatische aanpak lijkt daarmee de uitweg voor een zwaar beladen en omstreden project. Een project waaraan een urgent label hangt en waarin door de inspanningen van Norder ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen zijn overwonnen. Deze tegenstellingen zouden niet zijn overwonnen als zonder dat openheid zou zijn aangewend als perspectief voor de besluitvorming. Een belangrijke beweegreden hiertoe betrof het feit dat Rijkswaterstaat het jarenlang gehanteerde hiërarchische sturingsperspectief verruilde voor een perspectief welke sterk steunt op de uitgangspunten van zowel hiërarchie,

netwerk en marktdenken. Daarbij was het de provincie die de regierol van Rijkswaterstaat overnam en daarmee ruimte gaf voor het ontstaan van op netwerk gebaseerde actorcoalities.

Met het programma IODS lijkt voor de planning van infrastructuur een nieuwe weg te zijn ingeslagen. Daarmee worden oplossingen niet langer binnen een enkelvoudige benadering gezocht maar leidt de samenhang tussen de verschillende ruimtelijke projecten tot meerwaarde. Deze meerwaarde wordt daarbij, alhoewel aanwezig, niet zuiver gevonden in ruimtelijke zin maar in het verkregen draagvlak. Hiervoor bleek een gemeenschappelijke probleemformulering en het de wil om de kwaliteit van Midden Delfland als gebied te behouden een belangrijke voorwaarde. Het afstemmen van de verschillende actorbelangen, waarbij de verschillende ruimtelijke projecten worden gehanteerd als in te wisselen eenheden, biedt in geval van de aanleg van de A4 Delft - Schiedam nieuwe perspectieven.

Met het IODS programma lijkt de basis te zijn gelegd voor andere programmatische benaderingen ten aanzien van de planning van infrastructuurprojecten. De ervaringen die op zijn gedaan in dit programma zijn verkregen met vallen en opstaan. Daarbij is gebleken dat een met de verschuiving van stugge governance principes naar nieuwe vormen van samenwerking verrassende resultaten zijn te behalen. Resultaten die pas kunnen effectief kunnen worden bereikt als ook de partijen die daadwerkelijk gaan over de financiering en uitvoering worden verbonden aan het programma. Een andere belangrijke constatering is dat de opeenstapeling van bestuursovergangen de besluitvorming ten aanzien van de Rijksweg A4 geen goed lijken te hebben gedaan. Uitstel van besluiten en het doorschuiven van verantwoordelijkheden hebben daarbij tot aanzienlijke vertragingen geleid.

Op basis van deze constatering kan tussentijds worden gesteld de toepassing van programmasturing voor de planning van infrastructuur in feit dan ook kan worden beschouwd als een ruwe diamant, welke op de hoekpunten nog fijngeslepen dient te worden. Reeds bekend is wat de resultaten zijn vanuit andere beleidsvelden, nu is het zaak het geheel zo te laten 'schitteren' dat het eindproduct door alle betrokkenen mooi wordt gevonden. In het hierop volgende hoofdstuk wordt de programmatische aanpak voor de Noordas besproken. Het betreft een programma dat nauw is verwant aan de aanleg van de Rijksweg A4 en waarin de leerervaringen uit dit programma reeds vanaf het begin zijn meegenomen.

6 De Noordas: het sturen van een programmatische opgave bij Rotterdam

6.1 Inleiding

Voortkomend uit het planningsproces van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam komt de A13/16, welke in de planstudiefase is meegenomen als volwaardig alternatief. Het alternatief A13/A16 staat inmiddels evenals de A4 centraal als onderwerp van discussie (zie figuur 13). Volgens critici gaat het inmiddels niet meer om het doortrekken van de A4 van Delft naar Schiedam of de verbreding van de A13 in combinatie met de aanleg van een nieuwe rijksweg A13/A16 tussen Rotterdam-Airport en het Terbregseplein. In plaats daarvan lijkt het er in toenemende mate op dat beide wegen er gaan komen, zo blijkt uit de uitspraak van Eurlings dat naast de A4 deze laatste er wat hem betreft ook zeker komt.

Het planningsproces van de A13/A16 dat in 1996 zo voorspoedig lijkt te starten komt al snel tot een stilstand. In verband met een herprioritering in het Meerjarenplan voor Infrastructuur en Transport (MIT) van 1998/1999 vindt het geplande projectbesluit van 2003 geen doorgang. Het project, dat intussen eenzelfde weerstand lijkt te kennen als de verbinding waarvoor het een alternatief vormt, wordt hiermee in de ijskast gezet. Intussen staat als gevolg van de op stapelstaande verstedelijkingsopgave de bereikbaarheid van de regio Rotterdam onder druk. De noodzaak om de A13/A16 aan te leggen komt hiermee opnieuw aan de orde. Om een evenwichtige balans tussen toenemende verstedelijking, de aanleg van de A13/A16 en de kwaliteit van de leefomgeving te vinden wordt de



Figuur 13: Rijksweg A13 en A16, waarvan de aanleg van een nieuwe verbinding tussen beide rijkswegen een alternatief vormt voor de aanleg van de Rijksweg A4.

ruimtelijke visie RR2020, vertaald in het 'Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020', opgesteld. Van hieruit wordt uitwerking gegeven aan de Noordas, als één van de tien ruimtelijke programma's en projecten uit RR2020.

Met het programma Noordas wordt door de Stadsregio Rotterdam, in samenwerking met de gemeente Rotterdam, gemeente Lansingerland en de Provincie Zuid-Holland uitwerking gegeven aan de afstemming van de reeds in uitvoering zijnde en op stapel staande projecten. Centraal in deze

opgave staat de A13/A16, die als toekomstige verkeersader een belangrijke invloed heeft op de projecten binnen het Noordas programma.

Met het Noordasprogramma lijkt de A13/A16 op een bevredigende wijze te kunnen worden ingepast in de reeds (vol)geplande omgeving van Rotterdam. Daarmee lijkt het programma de verschillende belangen van de betreffende actoren op een dusdanige wijze te combineren dat de A13/A16 als aanvankelijk ongewenste doorsnijding recentelijk wordt beschouwd als noodzakelijkheid. Hiermee lijkt het infrastructuurproject uit de ijskast te zijn gehaald om wellicht toch nog werkelijkheid te worden.

Het ogenschijnlijke succes van het programma maakt de Noordas uiterst interessant voor een nadere beschouwing. Centraal in dit hoofdstuk staat dan ook de betekenis van het Noordasprogramma voor de planning van de A13/A16. Daarvoor wordt allereerst ingegaan op het planningsproces ten aanzien van de verbinding tussen de A13 en A16, om vervolgens het programma Noordas nader te beschouwen.

6.2 De doorstart van het project A13/A16 ³⁵

Voortkomend uit de gedachten over de randstedelijke verkeersproblematiek, de verwevenheid van de planningsopgave en de wenselijkheid om het ontbrekende gedeelte van de A4 tussen Delft en Schiedam aan te leggen, is vanuit het wettelijk kader met betrekking tot dit laatste project besloten uitwerking te geven aan de verbreding van de A13, in combinatie met de aanleg van de verbinding A13/A16. De besluitvorming over het project A13/A16 is dan ook grotendeels afhankelijk van de ontwikkelingen over het doortrekken van de Rijksweg

A4 tussen Delft en Schiedam³⁷. De noodzaak om over te gaan tot aanleg van de verbinding A13/A16 is ingegeven door de problematiek met betrekking tot de verkeersafwikkeling, verkeersveiligheid en kwaliteit van de leefomgeving voor zowel de A20 als de A13. De Jong stelt: "*[...] de wens om de A13/A16 aan te leggen is voor een groot deel ingegeven door de problematiek die wordt ervaren op het bestaande rijkswegennet. Met name de problematiek rondom Overschie, waar recentelijk een 80 km/u restrictie van toepassing is, noodzaakt een alternatieve verbinding. De genomen maatregelen zijn hier maar beperkt houdbaar en vormen dan ook geen oplossing voor de lange termijn*". Maar een snelle realisatie van de A13/A16 is eveneens van belang voor de economische ontwikkeling van (het zuidelijk deel van) de Randstad.

In lijn met de te volgen wettelijke procedures ten aanzien van de Rijksweg A13/A16 verscheen in december 1996 de Startnotitie. Hierin werd een eerste aanzet gegeven voor de planning van de nieuwe Rijksweg. In navolging hierop is in 1997 een planstudie uitgevoerd onder de titel 'Rijksweg 16/13, Terbregseplein - Kleinpolderplein'. Het geplande projectbesluit van 2003 heeft echter geen doorgang gevonden in verband met een herprioritering in het Meerjarenplan voor Infrastructuur en Transport (MIT) van 1998/1999.

Vanwege het belang dat aan de verbinding verbonden lag voor de regio, waaronder dat voor Rotterdam in het bijzonder, is in samenspraak met de Stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam, de gemeente Lansingerland en de provincie Zuid-Holland besloten de planningsprocedure voor de aanleg van de A13/A16 te hervatten. Dit heeft in november 2005 wederom tot het verschijnen van een startnotitie voor de A13/A16 geleid. Sinds het vaststellen van de eerste startnotitie hebben veel veranderingen plaatsgevonden. De komst van diverse ontwikkelingen

in het plangebied, waaronder de Hoge Snelheidslijn, Randstadrail en diverse woningbouw- en bedrijvenlocaties, stellen aanvullende randvoorwaarden ten aanzien van de wijze waarop de A13/A16 wordt gepositioneerd en ingepast. Hier dient volgens de Jong dan ook op een adequate wijze mee te worden omgegaan, het vergt een benadering die samenwerking vereist.

“Het project A13/A16 is te typeren als de spreekwoordelijke satéprikker die het geheel van ruimtelijke projecten met elkaar verbindt”

Drs. H. de Jong (p.83)

De betrokkenheid van de Stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam, de gemeente Lansingerland en de provincie Zuid-Holland bij de planning van de A13/A16 is niet verwonderlijk. In het gebied waar de A13/A16 straks komt te liggen staan een groot aantal ruimtelijke ontwikkelingen gepland die betrekking hebben op wonen, werken en recreëren. In het bijzonder gaat het wellicht wel over de betekenis van de nieuwe Rijksweg voor het Hoge en Lage Bergse Bos, alsmede het Schiebroekse Park. De doorsnijding die de verbinding ten aanzien van deze gebieden teweeg brengt heeft grote gevolgen voor de ruimtelijke indeling hiervan. Maar even zo goed gaat het om de grote hoeveelheid verkeer die dagelijks door het gebied komt en daarin zijn sporen achterlaat. De bedoeling is dat het noordelijk deel van Rotterdam als geheel er uiteindelijk op vooruit gaat. Vanuit een tweetal door Rijkswaterstaat georganiseerde inspraakavonden op basis van de startnotitie bleek de landschappelijke inpassing van het tracé het voornaamste punt van zorg. Vanuit de wijk Hilleegersberg bestaat veel verzet tegen de geplande aanleg van de weg die de A13 met de A16

moet verbinden. Een groot aantal reacties waren in de inspraakavonden dan ook gericht op de knelpunten die ontstaan zijn door de landschappelijke doorsnijding van onder andere recreatiegebied Rottemeren, Lage en Hoge Bergse Bos en het Schiebroekse Park. De Jong geeft toe dat de beoogde aanleg voor de A13/A16 bij dit soort gebeurtenissen een moeilijke boodschap is om te verkondigen. *“Veel mensen hebben een lokale binding met het gebied waarin zij wonen, het plan om een nieuwe weg door de ‘achtertuin’ van deze personen aan te leggen is dan ook lastig uit te leggen. Toch zijn dit soort bijeenkomsten belangrijk om mensen te informeren over en te betrekken bij de geplande ontwikkelingen”*. Rekening houdend met de reacties die zijn voortgekomen uit de inspraak zijn in april 2006 de richtlijnen voor de trajectnota/MER gepubliceerd.

De beoogde aanleg van verbinding tussen de A13 bij Rotterdam Airport en de A16 bij het Terbregseplein was daarop voor de stadsregio Rotterdam aanleiding om te komen tot een gebiedsvisie RR2020. Voor het verkrijgen van een inzicht in de recentelijke en geplande ontwikkelingen in het gebied is in 2007 een bijeenkomst gehouden, waarbij gesproken is met de projectleiders van de verschillende projecten. Een belangrijke constatering tijdens deze bijeenkomst was dat er voor het gebied geen tot weinig samenhang tussen de projecten bestond. Vanuit de stadsregio Rotterdam is derhalve een verdere uitwerking gegeven aan het, uit RR2020 voortkomende, Noordas programma. Het infrastructuurproject vervult een belangrijke functie binnen dit programma. *“Het project A13/A16 is te typeren als de spreekwoordelijke satéprikker die het geheel van ruimtelijke projecten met elkaar verbindt”*, zo verteld de Jong.

Na diverse alternatieven voor de verbinding tussen de A13 bij Rotterdam Airport en de A16 bij het Terbregseplein, waaronder ruimtelijk beleid en

het verbreden van de Rijkswegen A13 en A20 alsmede de provinciale wegen N209 en N471, te hebben afgewogen is gekozen voor aanleg van de A13/A16. Daarbij is de voorkeur gegeven aan een 'bovenlangse bypass' die vanaf de A13 gezien parallel aan de Doenkade (N209) loopt, bij het Hoge en Lage Bergse Bos naar het zuiden afbuigt om vervolgens aan te sluiten op het Terbregseplein.

Hoe de weg exact door het gebied komt te liggen is nog niet bepaald. "Het is, zeker in een gebied als dit, niet mogelijk zomaar een lijn op de kaart te tekenen en dan te gaan bouwen", zo stelt de Jong. Er is een veelheid aan aspecten waarin bij de aanleg rekening moet worden gehouden. Onder andere gaat het hier bijvoorbeeld om de afstemming met de ontwikkeling van de Schieveense polder, de natuurontwikkelingsplannen voor de Vlinkerstrik en het recreatie gebied Hoekse Park, maar ook de inpassing door het Bergse Bos en het behoud van de karakteristieke veenrivier de Rotte. *"Voor de passage door het Bergse Bos bestaan bijvoorbeeld nog verschillende varianten: de weg zou met een zogenoemde buiten- of binnenboog kunnen lopen, in een betonnen bak verdwijnen of in een tunnel op maaiveld of onder de grond. Over de wijze waarop hier invulling aan zal worden gegeven wordt gedurende de inspraak in augustus 2009 doorgepraat"*. Vanuit het programma Noordas worden de plannen voor het gebied in kaart gebracht. Vervolgens dienen deze op elkaar afgestemd te worden binnen het programma. *"De afstemming van de verschillende gebiedsbelangen is te beschouwen als een puzzel. Een optimaal eindresultaat kan enkel worden bereikt als alle onderdelen logischerwijs zijn afgestemd en in elkaar passen"*, zo stelt de Jong.

Om de toekomstige effecten van de aanleg van de snelweg te kunnen onderzoeken is vanuit het programma Noordas in samenspraak met omwonenden, belangenorganisaties, gemeenten, regio en provincie

gekeken naar de eventuele uitvoering en landschappelijke inpassing van het tracé. De Jong stelt: *"Het puzzelen doet Rijkswaterstaat voor de A13/A16 niet alleen. Diverse partijen, zoals de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de gemeente Lansingerland evenals bewonersorganisaties en organisaties op het gebied van natuur en milieu, helpen mee door kritisch te kijken en door mee te denken"*. Dit heeft geleid tot een aantal 'bouwstenen' op basis waarvan een achttal mogelijke varianten mee zijn samengesteld. Daarvan zijn op basis van strijdigheid met de voorstudie en de kosten een tweetal varianten niet haalbaar geacht, het betreft hier respectievelijk een variant met een brug over de Rotte en een boortunnelvariant. Zes varianten, waarin verschillende belangen voor zowel het verkeer of de leefomgeving centraal staan, zijn overgebleven. Deze varianten zijn opgenomen in de 'variantennota Rijksweg 13 – 16' en het rapport 'Onderbouwing van de keuze voor de A13/A16 Rotterdam', welke in november 2007 zijn gepubliceerd.

In het voorjaar van 2008 zijn door de minister van Verkeer en Waterstaat de varianten die moeten worden onderzocht en uitgewerkt in de Trajectnota/MER vastgesteld. In ditzelfde jaar is nog begonnen met het onderzoek naar de effecten, inpassing en kosten van deze varianten wordt de laatste hand gelegd aan de concept Trajectnota/MER. Wanneer deze definitief wordt vastgesteld wordt deze, eind augustus, ter visie gelegd. Hierna volgt een tweede mogelijkheid tot inspraak.

Eind dit jaar moet, op basis van de Trajectnota/MER en de reacties uit de inspraak, een besluit vallen over het tracé van de A13/A16. Nu minister Eurlings heeft gekozen voor de A4 tussen Delft en Schiedam, volgt het besluit over de verbindingsweg door de Rotterdamse Noordrand. De verwachting is dat Verkeer en Waterstaat in december de aanleg van het

extra stuk weg tussen A13 en A16 – van de Doenkade tot het Terbregseplein – bekend zal maken. Medio 2010 dient het Ontwerp-Tracébesluit gereed te zijn, welke vervolgens wederom de inspraak ingaat. Aan het eind van 2010 dient het definitieve Tracébesluit te worden vastgesteld.

6.3 Het programma Noordas: de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied³⁸

Het denken over het programma de Noordas komt voort uit de toekomstige ontwikkelingen die gepland staan voor het gebied aan de noordkant van Rotterdam tot en met de gemeente Lansingerland. Het gaat hier onder andere om de eventuele aanleg van de A13/A16, de verbreding van de N209 evenals de oprukkende verstedelijking als gevolg van de realisatie van nieuwe woonlocaties en bedrijventerreinen. Als gevolg van de geplande ontwikkelingen kan de transformatie van het gebied worden omschreven als: de verandering van een slecht ontsloten overwegend agrarisch gebied in een stedelijke woonomgeving naar een samenhangend natuur- en recreatiegebied met regionale betekenis. Maar ook een samenhangend woongebied met een oriëntatie op de Randstad, dat gelegen is in een economisch goed ontsloten gebied. De voorgenoemde infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het gebied, dat onder de verantwoordelijkheid van de stadsregio Rotterdam valt. Het gaat hier in het bijzonder om de relatie waarin deze ontwikkelingen zich verhouden tot het landschap en het milieu. Dit heeft geleid tot de wenselijkheid om een balans te vinden tussen de geplande ontwikkelingsopgave en de kwaliteit van de leefomgeving.

Vanuit het 'Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020', wordt hieraan op initiatief van de Stadsregio Rotterdam in samenwerking met de provincie Zuid-Holland en de gemeente Lansingerland invulling gegeven. RR2020 betreft zowel een streekplan als een regionaal structuurplan, zoals vereist vanuit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met het plan wordt voor een periode van vijftien jaar uitwerking gegeven aan het ruimtelijk beleid van de provincie voor het grondgebied van alle bij de stadsregio Rotterdam aangesloten gemeenten. Vanuit RR2020 wordt een ruimtelijk kader geboden voor het voorgenoemde gebied, waarvan de Noordas is aangeduid als één van de tien ruimtelijke programma's en projecten waarvoor de stadsregio verantwoordelijk is. De wenselijkheid om te komen tot de gewenste ruimtelijke kwaliteit vraagt derhalve om een samenhangende ontwikkeling van de afzonderlijke projecten. Daarbij volgens de programmacoördinator Drs. K. Schipperheijn uitgegaan van: "[...] het streven naar projectoverstijgende kwaliteit met erkenning van de individuele project verantwoordelijkheden".

“Bij de opzet van het programma Noordas stond de vraag: ‘hoe kunnen wij de doelen, zoals die zijn gesteld in RR2020, bereiken vanuit de programmaopgave?’ centraal. Omdat de verantwoordelijkheden voor de afzonderlijke projecten elders zijn belegd was het niet verstandig de Noordas als programma te ‘managen’, maar hebben wij gekozen voor het coördineren van de verschillende inspanningen”

Drs. K. Schipperheijn (p. 93)

Het feit dat projecten binnen het transformatiegebied van de Noordas dikwijls een sectoraal karakter kennen stelt eisen aan de wijze waarop het programma Noordas is vormgegeven. De afzonderlijke infrastructurele, groene en ruimtelijke projecten worden gekenmerkt door een veelheid aan verschillen in zowel de fasering, financiering en programmering met een grote diversiteit aan projecteigenaren, (toekomstige) beheerders en bestuurlijke verantwoordelijkheden. In de afstemming hiervan is dan ook de opgave voor het programma de Noordas gelegen, zo stelt Schipperheijn. *“Bij de opzet van het programma Noordas stond de vraag: ‘hoe kunnen wij de doelen, zoals die zijn gesteld in RR2020, bereiken vanuit de programmaopgave?’ centraal. Omdat de verantwoordelijkheden voor de afzonderlijke projecten elders zijn belegd was het niet verstandig de Noordas als programma te ‘managen’, maar hebben wij gekozen voor het coördineren van de verschillende inspanningen”*. Voor de coördinatie van de afzonderlijke aspecten binnen het programma gaat het hier om *“het vinden van een bevredigende afstemming van de verschillende projecten, processen en routines voor het bereiken van de gestelde programmadoelen. Dit om (verdere) versnippering van het gebied te minimaliseren en recht te doen aan de projectoverstijgende belangen. De coördinatieve insteek was daarom bij aanvang van het programma wezenlijk anders [...] Bij aanvang van het programma is voor de Noordas allereerst een inventarisatie van de lopende en geplande opgaven gemaakt. Deze zijn op basis van de samenvoeging in een projectportfolio afgezet tegen de geformuleerde doelstellingen van RR2020. Daarbij is gekeken op welke wijze een clustering in de reeds in gang gezette en nog uit te voeren projecten kon worden aangebracht.[...] Gelijkzeitig vond een concretisering van de plannen voor de aanleg van de A13/16 plaats, waarbij vanuit dit project de vraag naar voren kwam om vanuit het programma Noordas bouwstenen aan te leveren die een optimale inpassing van de snelweg mogelijk maken”*, zo stelt Schipperheijn.



Figuur 14: Positionering van enkele ruimtelijke projecten uit het Noordas programma (Stadsregio Rotterdam, 2009c).

1. Gemengd bedrijventerrein
2. Ontwikkelingslocaties Science Port Holland
3. Bestaand luchthaven georiënteerde bedrijvigheid
4. Grootstedelijk centrumgebied
5. Ontwikkelingslocaties centrumgebied
6. Knooppunt
7. Mogelijk tracé A13/A16

Om de toekomstige ontwikkelingen die voor het gebied gepland staan mogelijk te maken is door de Stadsregio Rotterdam, in samenwerking met de gemeente Rotterdam, gemeente Lansingerland en de Provincie Zuid-Holland, nadere uitwerking gegeven aan het Noordas programma. Dit heeft geresulteerd in een 'Samenhangend uitvoeringskader' en de

brochure 'De Noordas leeft!'. De conceptversies van beide producten zijn op 24 en 27 november 2008 besproken in respectievelijk het Directeuren Overleg en Bestuurlijk Overleg Noordas. Het betreft hier feitelijk een tweeluik bestaande uit enerzijds het geven van een nadere uitwerking aan het benutten van de meerwaarde die voortkomt uit de samenhang tussen verschillende ruimtelijke projecten en anderzijds een element van communicatie waarmee de verschillende belangen binnen het gebied worden benadrukt. De communicatie, zoals deze bijvoorbeeld is vormgegeven in de brochure 'De Noordas leeft!' vormt een belangrijk onderdeel om het programma Noordas te laten slagen. *"Het is belangrijk de verschillende doelgroepen te laten inzien dat de afzonderlijke projecten deel uitmaken van een groter geheel [...] alhoewel de communicatie met 'De Noordas leeft!' eenrichtingsverkeer betreft [...] gaat het hier feitelijk om het betrekken van anderen bij het zoeken naar meerwaarde, maar belangrijk is ook [...] het afstemmen van belangrijke momenten om kansen te benutten die voortkomen uit de samenhang tussen projecten"*.

Het uitvoeringskader, dat tussen januari 2009 en juni 2009 door achtereenvolgens het bestuur van de stadsregio Rotterdam, het college van B&W van Lansingerland, het college van GS van de provincie Zuid-Holland en het college van B&W van Rotterdam is vastgesteld, vormt het vertrekpunt voor de integrale afstemming van de afzonderlijke projecten. *"Vanuit het uitvoeringskader is een nadere uitwerking voor het gebied vastgesteld, [...] het geeft een indicatie van hetgeen voor de regio van belang is en [...] geeft overwegingen voor de landschappelijke inpassing van de A13/A16 die op detailniveau verder kunnen worden uitgewerkt"*. Als uitgangspunt voor het uitvoeringskader is de ruimtelijke positionering van de regio ten opzichte van de Randstad als grootstedelijke agglomeratie genomen, van waar uit invulling wordt gegeven aan de uitbouw van woon- en werklocaties. Daarin zijn een drietal opgaven te onderscheiden, het

betreft hier de ontwikkeling van het gebied 'Rotterdam - The Hague Airport', groen als drager van de kwaliteit van de woonmilieus en uitbouw van het netwerk voor langzaam verkeer en openbaar vervoer. De eerste opgave voorziet in de ontwikkeling van kennisintensieve werklocaties rond het vliegveld, het profileren ervan als zakenluchthaven voor 'de metropool regio Rotterdam - Den Haag' en een verbinding van de luchthaven met de vervoersnetwerken. De kwaliteit van de woonmilieus moet worden gediend met het voltooiën van regionale fietsverbindingen, een stedelijk parkstelsel, optimalisering van de 'stadlandverbindingen' en een afgestemd programma voor natuur- en recreatiegebieden. Tenslotte moeten het langzaam verkeersnetwerk en de openbare vervoersverbindingen worden verbeterd.

Binnen het programma de Noordas vraagt de eventuele aanleg van de toekomstige A13/A16 veel aandacht. Het project vormt dan ook de strategische drager waarop het geheel aan ruimtelijke projecten gestalte krijgt. Nagenoeg alle projecten hebben raakvlakken met het infrastructuurproject, waarbij het programma Noordas erop is gericht om de synergie tussen de diverse ruimtelijke projecten met het project A13/A16 alsmede tussen synergie tussen de betreffende projecten onderling te benutten. De effecten die het infrastructuurproject heeft op het gebied zijn tweeledig: enerzijds biedt de verbetering van de bereikbaarheid, die gepaard gaat met de eventuele aanleg van de A13/A16, mogelijkheden om de positie van bestaande en nieuwe werklocaties in de Noordas te versterken. Anderzijds biedt het een uitdaging voor het vinden van een balans waarin de bereikbaarheidsopgave de kwaliteit van de woon- en werkomgeving in Landsingerland en Rotterdam niet 'ondersneeuwt'. *"Het gaat hierbij om het beperken van de negatieve effecten die samenhangen met de aanleg van de A13/A16 en tegelijkertijd het benutten van de kansen die de*

snelweg biedt voor het gebied”, zo stelt Schipperheijn. De landschappelijke inpassing van de A13/A16 voor het omliggende gebied vormt daarmee wellicht wel het belangrijkste onderwerp van discussie. “ [...] in samenwerking met de projectleider en omgevingsmanager van Rijkswaterstaat wordt gekeken naar de aspecten die voor de Noordas van belang zijn en welke kwaliteit als zodanig dient te worden gevonden bij de landschappelijke inpassing van het wegtracé”, aldus Schipperheijn.

“[...] Meerwaarde wordt gecreëerd door ervoor te zorgen dat belangrijke keuzes worden gemaakt op zo volledig mogelijke informatie en dat je dingen vroegtijdig met elkaar afstemt in de omgeving [...]”

Drs. K. Schipperheijn (p. 96)

Voortkomend uit het uitvoeringskader is met betrekking tot de A13/A16 een afwegingskader opgesteld. Dit afwegingskader heeft geresulteerd in een viertal gebiedsgebonden typering welke zowel (rand)voorwaarden aan de landschappelijke inpassing stelt, maar eveneens kansen biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving. Het gaat daarbij om de typering van de A13/A16 als podium voor bedrijvigheid rondom het vliegveld, als parkway naar het groene gebied, als weg onder het stadspark het Lage Bergse Bos en als knoop bij station Alexander. Schipperheijn stelt: “[...] het gaat hier om bouwstenen op basis waarvan een verdere uitwerking gegeven kan worden aan de landschappelijke inpassing van de snelweg”. De gebiedstypering vormen daarmee de basis voor het komen tot een degelijke inpassing van het wegtracé en het creëren van samenhang met andere lopende en geplande projecten in het

Noordas gebied. Om dit te bereiken wordt vanuit het programma Noordas wordt onder andere intensief samengewerkt met de (ontwerpers van) de geplande A13/A16.

“Op dit moment wordt voor het programma Noordas nog druk gewerkt aan het geven van een inhoudelijke uitwerking aan de bouwstenen, zoals deze zijn neergelegd in het ‘samenhangend uitvoeringskader””, zo verteld Schipperheijn. Daarbij wordt onder andere op basis van een aantal werkateliers gedacht over de landschappelijke inpassing van de snelweg. Het gaat hierbij om een drietal werkateliers enerzijds waarin is ingegaan op de inhoudelijke aspecten van afstemming en anderzijds die waarin aandacht is besteed aan ‘Common green’ (waarvan er op momenten van het verschijnen van deze studie nog een aantal moeten plaatsvinden). Op basis van de inhoudelijke werkateliers (waarin is samengewerkt met stedenbouwkundigen, een landschapsarchitect en ambtenaren) alsmede de werkateliers over de invulling van ‘Common green’ (waarin samenwerking plaatsvindt tussen vertegenwoordigers van verschillende partijen, waaronder de gemeente Landsingerland, Rotterdam en de stadsregio Rotterdam, en de landschapsarchitect) wordt een landschappelijke visie op enkele centrale gebieden in het Noordasgebied opgesteld. “[...] Alhoewel de werkateliers zich feitelijk nog moeten uitbetalen, dragen de ateliers bij aan het creëren van inzichten ten aanzien van de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de inpassing van de A13/A16. [...] De werkateliers hebben geleid tot een aantal ambtelijke toezeggingen om leemtes binnen projecten te dichten [...] hierdoor zijn daar waar eerder geen mogelijkheden aanwezig waren om specifieke inpassingsmaatregelen te treffen nu wel de (financiële) mogelijkheden gecreëerd om deze te realiseren. [...] het gaat hier om Quick-wins, welke in een bepaald beleidsproject zijn ingekapseld, zodat de realisatie een stap

dichterbij komt [...] daarmee geven ze inzichten op basis waarvan in een later stadium besluitvorming kan plaatsvinden”.

Voor het coördineren van de verschillende projecten binnen het programma “[...] vindt frequente afstemming en overleg plaats met de projectleider RR2020 en wordt overlegd met de ambtelijke opdrachtgever van de Stadsregio Rotterdam over de voortgang van het programma en de te ondernemen interne en externe afstemmingsoverleggen en andere initiatieven”³⁹. Met betrekking tot de organisatie van het programma stelt Schipperheijn: “in dit stadium van het programma breiden wij de programmaorganisatie mogelijk uit met een aantal overleggen die zijn gerelateerd aan de negen punten”. Het gaat hierbij zowel om een serie ambtelijke⁴⁰ als bestuurlijk⁴¹ overlegmomenten. “ [...] het bestuurlijk overleg bestaat uit mensen die uit hoofde van hun functie verantwoordelijkheid dragen voor de realisatie van de doelen voor de Noordas. Deze verantwoordelijkheden volgen uit de bekrachtiging van RR2020”. De meerwaarde van het programma Noordas is volgens Schipperheijn dan gelegen in het feit dat: “[...] de coördinatieve rol van de stadsregio als trekker van het programma wordt ingegeven door het zoeken van afstemming tussen de afzonderlijke ruimtelijke projecten, daarbij rekening houdend met de verantwoordelijkheden die zijn ondergebracht binnen de afzonderlijke sectorale projecten. [...] Het gaat hier om het monitoren van de projecten en processen in het Noordas gebied en waar relevant het signaleren van kansen en knelpunten om deze vervolgens te beleggen binnen het daarvoor bestemde ambtelijke dan wel bestuurlijke afstemmingsniveau. [...] Meerwaarde wordt gecreëerd door ervoor te zorgen dat belangrijke keuzes worden gemaakt op zo volledig mogelijke informatie en dat je dingen vroegtijdig met elkaar afstemt in de omgeving [...]”.

6.4 Een illustratie van enkele belangrijke momenten in het besluitvormingsproces

In de voorgaande paragrafen is de betekenis van het programma Noordas voor de planning van de Rijksweg A13/A16 beschouwd vanuit het perspectief van zowel de projectleider als dat van de programmacoördinator. Op basis van deze twee percepties ontstaat een inzicht in de wijze waarop de Noordas zich verhoudt tot de planning van de Rijksweg A13/A16 en het belang dat hieraan wordt toegekend. Voor het verkrijgen van een totaal inzicht in het besluitvormingsproces is het nodig beide beschouwingen naast elkaar te positioneren en daaruit de belangrijkste momenten van voor het proces te onderscheiden. In deze paragraaf op basis van figuur 15 worden de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces geïllustreerd.

Wanneer	Wat	Wie
1996	Aanvang planstudiefase op basis van startnotitie	RWS
2002	De A13/A16 vormt de basis voor het denken over de gewenste ontwikkeling aan de noordzijde van Rotterdam, resulterend in een samenwerkings-overeenkomst	Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en de gemeente Landsingerland
2003	Projectbesluit A13/A16 vindt geen doorgang, als gevolg van herprioritering in het Meerjarenplan voor Infrastructuur en Transport (MIT), resulterend in het stop-	V&W, RWS

2004	zetten van het project A13/A16 Regio benadrukt het belang van de A13/A16	Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en de gemeente Landsingerland	2008	afstemming Keuze van varianten die moeten worden onderzocht en uitgewerkt in de Trajectnota/MER	Minister V&W
November 2005	Hervatten planningsprocedure A13/A16, resulterend in Startnotitie	RWS	November 2008	Uitwerken van het programma 'Integrale ontwikkeling Noordas'	Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en de gemeente Landsingerland
Eind 2005	Kritische opstelling tegen landschappelijke inpassing van A13/A16 in inspraak	RWS, lokale belanghebbenden	2008 - 2009	Onderzoek naar de effecten, inpassing en kosten van de verschillende varianten	RWS
Oktober 2005	Ruimtelijk Plan voor de Regio Rotterdam (RR2020), waarvan de Noordas is benoemd als één van de tien ruimtelijke programma's en projecten	Provincie Zuid-Holland	Januari 2009	Uitwerking van het samenhangend uitvoeringskader van de Noordas	Stadsregio Rotterdam
April 2006	Richtlijnen Trajectnota/MER A13/A16 vastgesteld	RWS	Oktober 2009	Trajectnota/MER wordt ter visie gelegd, 2 ^{de} mogelijkheid tot inspraak	RWS
Begin 2007	Opzet programmaorganisatie, overzicht van de projecten en aanzet tot monitoringssysteem, eerste verkenning lange termijn strategie	Stadsregio Rotterdam	2009	Minister neemt een besluit op basis van de Trajectnota/MER	Minister van V&W
2007	Opstellen 'bouwstenen' voor landschappelijke inpassing A13/A16	Stadsregio Rotterdam	2010	Ontwerp-tracébesluit klaar	RWS
November 2007	Onderbouwing van de keuze voor de A13/A16 en verschijnen 'Variantennota'	RWS	2010	Ontwerp-tracébesluit wordt ter visie gelegd, 3 ^{de} mogelijkheid tot inspraak	RWS
Eind 2007	Lange termijnstrategie met uitvoeringsafspraken, permanent overzicht van alle plannen als basis voor	Stadsregio Rotterdam	2010	Definitief tracébesluit	RWS

Figuur 15: Een illustratie van enkele belangrijke momenten uit het besluitvormingsproces over de Rijksweg A13/A16.

6.5 Een beschouwing van inhoud en proces

De aanleg van de verbinding tussen de Rijkswegen A13 en A16 kan beschouwd worden als een project waarin nadrukkelijk wordt stilgestaan bij de inhoudelijke kwaliteit van de landschappelijke inpassing. Met de doorstart van het project A13/A16 wordt daarbij nadrukkelijk ingezet op een meervoudige benadering van het vraagstuk. De nieuwe Rijksverbinding vormt daarbij een belangrijke pijler waarop het ruimtelijk plan RR2020 is gefundeerd. De meervoudige benadering van het vraagstuk blijkt daarbij een positieve bijdrage te leveren aan het besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces wordt daarbij gekenmerkt door een open karakter, hetgeen de zoektocht naar het vinden van gemeenschappelijk gedragen oplossingen lijkt te ondersteunen. In dit proces is het opvallend dat de actieve zoektocht naar het benutten van synergie tussen verschillende ruimtelijke projecten grote belangstelling geniet. De oplossingen die daarbij worden gevonden leiden ertoe dat de besluitvorming ten aanzien van het project A13/A16 weinig regionale weerstand ondervindt. De voorgenoemde aspecten kunnen worden geïllustreerd door de verwevenheid tussen de inhoud en het proces in beschouwing te nemen. Een korte beschouwing:

Het A13/A16 project is reeds vanaf het moment wordt besloten het infrastructuur op te nemen in een aparte planstudie nauw verbonden aan het besluit om de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam wel of niet aan te leggen. Het feit dat de realisatie van een verbinding tussen de A13 en A16, evenals het project waaraan deze verbonden is, een mogelijke oplossing vormt voor de randstedelijke verkeersproblematiek geeft het bestuurlijke urgentie. In 1996 leek, met het verschijnen van de startnotitie, de A13/A16 op basis van de binnen Rijkswaterstaat gehanteerde projectmatige benadering te kunnen worden aangepakt. Het project verloopt lijkt in de

initiële fasen dan ook voortvarend te verlopen. De beperkingen van de projectmatige aanpak worden echter al snel duidelijk wanneer het planningsproces van de A13/A16 in de ijskast wordt gezet als gevolg van buiten de reikwijdte van het project genomen besluiten.

In november 2005 wordt de planningsprocedure van de A13/A16 hervat wanneer de onderliggende randstedelijke verkeersproblematiek de urgentie van het project wederom benadrukt. De verschillende regionale partijen welke pleiten voor het belang van de A13/A16 vanuit economisch perspectief staan echter eveneens kritisch tegenover de wijze waarop de weg door het plangebied gaat doorsnijden. Bij deze doorstart blijkt de context waarin het project is gelegen dusdanig weerbarstig te zijn dat het doordrukken van het planvormingsproces binnen de gebruikelijke projectmatige trechter weinig resultaat lijkt op te leveren. De wens die vanuit de regio bestaat om te komen tot een gedegen landschappelijke inpassing van het wegtracé in het gebied tussen gelegen tussen Rotterdam en de gemeente Landsingerland bepalen op voorhand het kader waarbinnen het project lijkt te kunnen worden gerealiseerd. Een nadere uitwerking van deze randvoorwaarden is vanuit projectmatige oogpunt noodzakelijk om de contouren van de wijze waarop de A13/A16 door het gebied kan worden gepositioneerd te definiëren.

Met de Noordas, als één van de tien ruimtelijke programma's en projecten voortkomend uit RR2020, wordt een nadere uitwerking gegeven aan de afstemming van het A13/A16 project met de verschillende ruimtelijke initiatieven binnen het plangebied. Dit heeft geresulteerd in onder andere het samenhangend uitvoeringskader, op basis waarvan een negental punten zijn benoemd die voor de Noordas als gebied van belang zijn. Daarnaast zijn vanuit dit samenhangend uitvoeringskader een serie bouwstenen benoemd die als afwegingskader voor de A13/A16 dienen.

Deze bouwstenen zijn tot stand gekomen op basis van een drietal werkateliers, waarin aandacht is besteed aan de inhoudelijke aspecten van afstemming alsmede de relatie met de 'Common green'. Het proces wordt daarmee gekenmerkt door een relatief open karakter, waarmee openheid is aangewend om passende oplossingen te vinden voor inhoudelijke knelpunten. De bouwstenen hebben geresulteerd in een vier gebiedsgebonden typering voor de landschappelijke inpassing van deze nieuwe wegverbinding. De bouwstenen, zoals deze zijn vastgesteld, vormen de basis voor de landschappelijke inpassing van de nieuwe Rijksweg en zijn dan ook meegenomen in de verdere uitwerking van het A13/A16 project. Daarmee zijn duidelijke koppelingen aangebracht tussen enerzijds het project A13/A16 en anderzijds als het Noordas programma.

Met de uitwerking van de A13/A16 binnen de Noordas lijken bevredigende bouwstenen te zijn gevonden welke het kader bepalen op basis waarvan het wegtracé kan worden ingepast in het gebied gelegen tussen de gemeenten Rotterdam en Landsingerland. Openheid blijkt daarbij een panacee te zijn die zeker voor in het besluitvormingsproces ten aanzien van de A13/A16 winst heeft opgeleverd. De grote aandacht die is besteed aan het vinden van een gedegen inhoudelijke kwaliteit en procesmatige afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten heeft daarbij geleid tot overeenstemming en consensus over de wijze waarop de A13/A16 mogelijk door het gebied wordt gepositioneerd. Weeffouten lijken daarbij in het proces dan ook niet op de voorgrond te treden, hetgeen kan worden beschouwd als een belangrijk ijkpunt voor het succes waarmee zowel inhoud als proces op elkaar zijn afgestemd en initiële struikelblokken zijn overwonnen. Een onzekere factor in de koppeling van de aanleg van de A13/A16 met het programma Noordas en daarmee een punt aandacht is echter wel het feit dat nog besloten moet worden of de A13/A16 ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Doordat het proces

zich in belangrijke mate focust op het vinden van inhoudelijke afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten en in het bijzonder die ten aanzien van de A13/A16 bestaat de kans dat de Noordas het straks wellicht op losse schroeven komt te staan. Een aspect dat het succes van de Noordas mogelijk in een toekomstig stadium nog kan opbreken.

6.6 De betrokkenheid van en onderlinge relaties tussen de actoren in het besluitvormingsproces

Het programma Noordas wordt gekenmerkt door de horizontale samenwerkingsstructuren van de verschillende actoren voor de afstemming van de verschillende projecten, processen en routines om de gestelde programmadoelen te bereiken. Alhoewel hier en daar nog elementen van traditionele hiërarchische structuren zijn terug te vinden zijn het voornamelijk horizontale organisatorische verbanden tussen de afzonderlijke actoren die het geheel karakteriseren. De verbindingen die gezocht wordt de verschillende elementen op een bevredigende wijze af te stemmen leidt tot in netwerkachtige structuren, waarin de betrokken actoren op gelijke voet trachten gezamenlijke interesses te verwezenlijken. De rol van regisseur is daarbij nadrukkelijk behouden voor de Stadsregio Rotterdam, welke door de betrokken partijen dan ook als de aangewezen partij wordt gezien om de geplande ontwikkelingen te coördineren. Een beschouwing van de betrokkenheid van de verschillende actoren en de relaties die zij daarbij onderhouden illustreren helder deze veranderende posities. Een korte beschouwing:

In 1996 was het Rijkswaterstaat die, als uitvoerend orgaan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die voor de opgave stond om de nieuwe Rijkswaterstaatsweg mogelijk te maken. Rijkswaterstaat kiest daarbij in eerste instantie een overwegend op een hiërarchische sturing gebaseerde insteek tot het proces. Al snel wordt afgeweken de hiërarchische opstelling vervangen door een meer open benadering tot het besluitvormingsproces. De reden hiervoor lijkt te zijn gelegen in het feit dat de identificatie van een groot aantal niet samenhangende ruimtelijke initiatieven in het gebied een andere benadering tot het proces vereisen dan die is gebaseerd op een stugge top-down opstelling. Vanuit Rijkswaterstaat is coöperatie met andere partijen dan ook een voorwaarde wil het A13/A16 project niet in eenzelfde spiraal als de A4 Delft – Schiedam verzanden.

De opstellingen van de verschillende regionale bestuurlijke actoren ten opzichte van de eventuele aanleg van de A13/A16 is aanvankelijk verdeeld. Zo is bijvoorbeeld de deelgemeente Hilligersberg/Schiebroek kritisch tegen de eventuele barrièrewerking die de realisatie van de nieuwe verbinding tussen beide rijkswegen zal opleveren. Daarnaast pleit de deelgemeente Prins Alexander voor aansluiting van de Rijksweg A13/A16 op het bedrijventerrein en ziet de deelgemeente Kralingen/Crooswijk de nieuwe rijksweg als ontlastingsmogelijkheid voor de huidige verkeersproblematiek op het lokale wegennet. Gezamenlijk zien de betreffende gemeenten echter in dat een individuele opstelling benodigd is dat indien wordt besloten de A13/A16 aan te leggen het gebied waardoor deze komt te liggen gebaat is bij een gedegen landschappelijke inpassing. Een gemeenschappelijke coalitie is het gevolg, waarbij de verschillende partijen gezamenlijk trachten te voorkomen dat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied verloren gaat en de potentiële kansen van het gebied worden benut.

In samenwerking met de Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en de gemeente Landsingerland wordt door Rijkswaterstaat vroegtijdig nagedacht over de ontwikkeling van de noordzijde van Rotterdam. Vanaf hier is het de regio welke sturing van het proces naar zich toetrekt. Daarbij neemt Rijkswaterstaat enige afstand tot het proces en treedt daarbij, evenals in geval bij de planning van de Rijksweg A4, enkel nog op als adviseur en waarnemer. Vanuit de regio wordt de regierol gepositioneerd bij de Stadsregio Rotterdam. Het is deze actor welke door wiens grondgebied de A13/A16 eventueel zou komen te liggen en welke reeds de initiator was van een groot aantal geplande ruimtelijke ontwikkelingen. Alhoewel de coördinatie is behouden voor de Stadsregio Rotterdam dient daarbij afstemming plaats te vinden met de afzonderlijke lijnorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de verschillende ruimtelijke projecten.

Gedurende de verdere fasen van het proces blijven de netwerkachtige structuren die ten grondslag lijken te liggen aan de organisatorische structuur van het Noordas programma gehandhaafd. Gezamenlijk wordt door middel van een aantal werkateliers o.a. invulling geven aan verweving tussen de A13/A16 en de ruimtelijke groenstructuur. De samenwerking van de verschillende partijen lijkt dan ook gedreven te worden door de mogelijkheid om deze maar ook de andere ruimtelijke aspecten af te stemmen. Het is deze afstemming waarmee niet alleen meerwaarde in het geheel kan worden verkregen, maar waarmee eveneens een verrijking ten aanzien van de afzonderlijke delen plaatsvindt.

6.7 De pragmatiek van programmamanagement

In het programma Integrale Ontwikkeling Noordas, waarin invulling wordt gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan de noordkant van Rotterdam tot en met de gemeente Lansingerland, is bewust gekozen voor een methodiek waarin coördinatie van de verschillende ruimtelijke activiteiten voorop stond. Uit de mate waarin en wijze waarop verschillende projectmatige activiteiten bijdragen aan de gestelde programmadoelen kan worden gesteld dat de Noordas daarbij succesvol lijkt te zijn. De verschillende partijen lijken op een dusdanige wijze invulling te geven aan de integrale ontwikkeling van de Noordas dat kan worden gesproken over het creëren van meerwaarde ten aanzien van niet enkel het gebied als geheel, maar eveneens van de afzonderlijke ruimtelijke projecten.

Alhoewel de nieuwe verbinding tussen de A13 en A16 een prominente rol speelt binnen het programma staat tot op heden nog niet vast of de weg er ook daadwerkelijk gaat komen. Binnen het programma vormt dit project echter het aangrijpingspunt om het geheel van projecten met elkaar te verbinden. Het gaat daarbij niet om de vraag of de A13/A16 er moet komen, maar over de kwaliteit van het gebied en de vorm waarin de weg hierin past, mocht worden besloten de weg daadwerkelijk te realiseren. Met het programma is daarbij op voorhand een koppeling gemaakt tussen het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied ten noorden van Rotterdam en de aanleg van de nieuwe Rijksweg. De bouwstenen die voortkomen uit het afwegingskader geven daarbij aanknopingspunten om de Rijksweg op een bevredigende wijze in te passen in de fysieke leefomgeving. De gehanteerde pragmatische aanpak, waarbij de gebruikelijke knelpunten die worden ervaren bij de planning van infrastructuur reeds op voorhand worden ondervangen, lijken daarbij

de benodigde kansen te bieden om voorwaartse stappen in wellicht het bijzonder het besluitvormingsproces van de A13/A16 te zetten.

Met de programmatische benadering die voor de Noordas is gekozen is reeds in de initiële fasen van het planningsproces van de A13/A16 nagedacht over de landschappelijke inpassing van het wegtracé. Met de koppeling van de verschillende ruimtelijke projecten, waarvan de A13/A16 als belangrijkste element kan worden beschouwd, wordt actief gezocht naar mogelijkheden om projectoverstijgende knelpunten te ondervangen. Daarbij wordt rekening gehouden met de grote verscheidenheid aan belangen die samenhangen met de betreffende vraagstukken. Grote aandacht ging daarbij uit naar het vinden van gemeenschappelijke oplossingen om het kwaliteitsprogramma mogelijk te maken. De combinatie om zowel wenselijke als onwenselijke dan wel waarde vermeerderende en belemmerende projecten te realiseren is daarbij een interessante benadering. Het gaat hier dan ook om het bieden van een 'total package' op basis waarvan projectoverstijgende oplossingen mogelijk worden. Een project als de realisatie van 'Common Green', welke als afzonderlijke project wellicht weinig kans van slagen had, profiteert daarmee van een urgent project als de A13/A16. Met het kwaliteitsprogramma lijkt dan ook een gemeenschappelijke en bestuurlijke basis te zijn gecreëerd op basis waarvan uitwerking wordt gegeven aan de afzonderlijke projecten en het geheel aan activiteiten op een doelgerichte wijze kan worden gecoördineerd.

Het feit dat het samenhangend uitvoeringskader, zoals deze voor de Noordas is geformuleerd, een product betreft dat in samenwerking met meerdere actoren is vormgegeven maakt dat ten aanzien van de te realiseren activiteiten een ankerpunt wordt geboden. Daarbij hebben de regionale actoren zich verbonden aan de invulling van de verschillende

programma elementen. Reeds bij aanvang van het programma was het creëren van dit gemeenschappelijke draagvlak een belangrijk element voor het doen slagen van de doelen die ten grondslag liggen aan het programma. De programma aanpak die voor de Noordas is gekozen is als zodanig te beschouwen als een methodiek die reeds bij aanvang een veelbelovend perspectief leek te hebben voorgeschoteld aan de betrokken actoren. De programmatische benadering waarop invulling wordt gegeven aan de Noordas is daarmee te beschouwen als een box, welke op een dusdanig aantrekkelijke wijze is verpakt dat draagvlak werd geboden voor de afzonderlijke programma elementen. Het programma vormt dan ook een gezamenlijk vertrekpunt om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te behouden en waar mogelijk te versterken wanneer de A13/A16 een feit wordt.

6.8 Tot besluit

De Integrale ontwikkeling van de Noordas, met daarbinnen het A13/A16 project als verbindend element, illustreert helder de betekenis van programmasturing als middel om verschillende ruimtelijke opgaven in samenhang te coördineren. Het programma biedt daarmee een nieuw perspectief ten aanzien van de wijze waarop regionale samenwerking kan leiden tot het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit binnen de Noordas. Door het feit dat het programma Noordas pas vrij recentelijk in gang is gezet zijn de ervaringen van het programma IODS hierin overduidelijk meegenomen. De knelpunten die bij dit programma werden ervaren zijn voor de Noordas dan ook reeds in een vroegtijdig stadium ondervangen.

Reeds vanaf het begin kiest Rijkswaterstaat immers voor een open benadering tot het proces. Een gemeenschappelijke identificatie van het

probleem en met samenwerking de regionale partijen lijkt daarbij resultaat op te leveren. Het ogenschijnlijke succes van het programma lijkt daarbij terug te herleiden tot de coördinatieve rol die de Stadsregio Rotterdam ten aanzien van het programma op zich neemt. Met name zijn het de verbindende en op afstemming gerichte inspanningen van de programmamanager die daarbij opvallen. Een interessant aspect is dat daarbij met betrekking tot de programmatische sturingsvorm ten alle tijden aandacht blijft voor de verantwoordelijkheden die elders zijn belegd. De programmamanager is dan ook enkel verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming van de verschillende activiteiten. Een mogelijke belemmering die ten aanzien van de Noordas is geïdentificeerd is dat nagenoeg alle ruimtelijke projecten sterk afhankelijk zijn van de daadwerkelijke realisatie van de verbinding tussen de Rijkswegen A13 en A16. Dit terwijl het wel of niet aanleggen van deze verbinding momenteel nog ter discussie staat.

Op basis van de voorgenoemde aspecten kan worden gesteld dat de Integrale ontwikkeling van de Noordas als programma wellicht het best kan worden gezien als een aantrekkelijk verpakte methodiek, waarin regionaal draagvlak wordt geboden om zowel meer als minder aantrekkelijke projectmatige activiteiten te realiseren. Daarbij worden de mogelijkheden die de A13/A16, als gebiedsdoorsnijdende verbinding, biedt als aangrijpingspunt gehanteerd om de verschillende ruimtelijke projecten te verankeren. Het afwegingskader, welke vanuit het programma is opgesteld, alsmede de bestuurlijke overleggen die daarmee samenhangen vormen dan ook de verbindende schakel tussen het programma enerzijds en de verschillende ruimtelijke projecten anderzijds.

7 Een vergelijking van de cases

In de voorgaande hoofdstukken is de betekenis van ruimtelijke programma's voor de planning van infrastructuurprojecten verkend. Het gaat hier om de Rijksweg A4 als zwaar bediscussieerd en omstreden infrastructuurproject en de realisatie van draagvlak op basis van het programma IODS (hoofdstuk 5). Daarnaast gaat het om de doorzet van de Rijksweg A13/A16 en de Noordas als gebiedsontwikkelingsopgave (hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk wordt een beschouwing gemaakt van de twee casestudies. Allereerst worden daarvoor in paragraaf 7.1 de casestudies met elkaar vergeleken. Vervolgens worden in paragraaf 7.2 de factoren die bijdragen aan het succes van de programmasturing geïllustreerd en wordt in paragraaf 7.3 ingegaan op de factoren die de inzet en werking van programmasturing belemmeren.

7.1 De casestudies vergeleken

Uit een beschouwing van zowel de case A4 – IODS als de A13/A16 – Noordas kunnen zowel verschillen als overeenkomsten worden waargenomen. In figuur 16 zijn deze verschillen en overeenkomsten ten aanzien van de betreffende casestudies geïllustreerd.

Een belangrijke overeenkomst tussen beide casestudies kan gevonden in de inhoudelijke gerichtheid van het programma, om in geval wordt overgegaan tot aanleg van een nieuwe infrastructuurverbinding, het gebied waardoor de verbinding komt te liggen te behouden voor verdere achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit dan wel te zorgen voor een verbetering van hiervan. Het programma IODS combineert de aanleg van

de A4 tussen Delft en Schiedam met de aanpak en ontwikkeling van het landelijke gebied van Midden Delfland en inpassing van de weg in stedelijk gebied. Daartoe omvat het IODS een kwaliteitsprogramma bestaande uit meer natuur, ecopassages, stedelijke ontwikkeling, meer routes en voorzieningen voor recreanten, groene diensten voor agrariërs en het saneren van verspreid liggende glastuinbouw. De Noordas kent twee ruimtelijke hoofddoelstellingen: enerzijds is het gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en anderzijds en anderzijds staat het versterken en diversifiëren van het economisch profiel van de regio centraal. Om dit te bereiken zijn in de Noordas drie clusters van projecten voor de ontwikkeling van het gebied, te weten: de ontwikkeling van kennisintensieve werklocaties rond Rotterdam Airport onder de noemer Scienceport Holland, de ontwikkeling van de knooppunten Airport en Alexander en de verdere uitbouw van de groenprojecten in de tussengelegen zone. Daarbij vormt de aanleg van de A13/A16 een grote ingreep die praktisch alle projecten in het gebied raakt.

Organisatorisch ligt voor beide programma's de coördinatie in handen van een programmabureau. In de positionering hiervan zijn echter tussen de beide cases verschillen waar te nemen. Bij IODS is de aansturing van het programma toegewezen aan de provincie Zuid-Holland. De keuze voor de positionering van de provincie als regisseur, welke voortkomt uit de rol die Gedeputeerde Norder speelde bij het doorbreken van de impasse, sluit aan bij de keuze om het regionale kwaliteitsprogramma in tegenstelling tot de aanleg van de A4 als uitgangspunt te nemen. Hierdoor kan Rijkswaterstaat, als uitvoerende organisatie van het Ministerie Van Verkeer en Waterstaat, enige afstand nemen tot het besluitvormingsproces en optreden als adviseur en observator. De coördinatie van de Noordas is daarentegen gepositioneerd bij de Stadsregio Rotterdam. De keuze voor stadsregio, welke eveneens onderdeel uitmaakte van een cluster van regionaal

belanghebbende partijen, als netwerkbeheerder is daarbij vastgesteld op basis van het feit dat een groot aantal projecten onder verantwoording van de stadsregio valt. Daarbij is de Stadsregio de aangewezen partij om de verschillende ruimtelijke opgaven te coördineren.

Bij een beschouwing van beide infrastructuurprojecten zijn aanzienlijke verschillen waar te nemen in het verloop ervan. De A4, welke al ruim vijftig jaar een onderwerp van discussie vormt, wordt gekenmerkt door wisselende actorcoalities. Partijen welke aanvankelijk voor aanleg van de Rijksweg waren ontwikkelden zich daarbij tot felle tegenstanders. Een omslag wordt pas bereikt als de ontwikkeling van Midden Delfland als gebied in tegenstelling tot de aanleg van de Rijksweg A4 centraal wordt gesteld in de discussie. Hierdoor ontstaat een samenwerkingsverband, waarin onderleiding van de Gedeputeerde Norder wordt gekomen tot een kwaliteitsprogramma. Bij de aanleg van de A13/A16 wordt gedurende de planvorming al snel duidelijk dat een afstemming tussen de verschillende ruimtelijke initiatieven nodig is om ruimtelijke kwaliteit binnen de Noordas voor verdere achteruitgang te behoeden. Een gezamenlijke inspanning van de regionale partijen is het resultaat draagt bij om de doelen van het programma te realiseren.

Casus	A4 - IODS	A13/16 - Noordas
Gericht op	Behoud ruimtelijke kwaliteit Midden Delfland op basis van kwaliteitsprogramma, Rijksweg A4 Delft – Schiedam centraal als één van de zes projecten	Transformatie Noordas naar kennisintensief economisch gebied in een aantrekkelijke woon- en leefomgeving, Rijksweg A13/A16 centraal als één van de tweeëntwintig projecten
Organisatie	Programmabureau IODS onderleiding van de provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland	Programmabureau Noordas onderleiding van de Stadsregio Rotterdam, Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland
Dynamiek	Wisselende actorcoalities van voor- en tegenstanders, samenwerking IODS-partijen	Stabiele samenwerking tussen regionale partijen
Besluitvorming	Koppeling A4 en IODS op basis van Adviescommissie, ambtelijke afstemming, klankbordgroep	Koppeling A13/A16 en Noordas op basis van bestuurlijke en ambtelijke overlegmomenten
Uitkomst	Minister voor aanleg A4, bezwaar mogelijk voor Raad van State, overige projecten (deels) in uitvoering.	Nog niet bekend, A13/A16 in planstudiefase, overige projecten (deels) in uitvoering tot circa 2020
Managementstrategie	Draagvlak, financiering, communicatie en ondersteuning	Coördinatie, draagvlak communicatie en ondersteuning

Figuur 16: Een vergelijking van beide casestudies

Ten aanzien van de besluitvorming zijn voor beide casestudies koppelingen waar te nemen tussen het project en het programma. De adviescommissie IODS, waarin overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd, komt regelmatig bijeen voor overleg, besluitvorming en advisering richting de minister van Verkeer en Waterstaat alsmede de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Voorafgaand aan elke advies vergadering komt de ambtelijke afstemmingsgroep bijeen, ter voorbespreking van alle onderwerpen. Daarnaast is er een klankbordgroep, waarin bewoners, belangengroepen en ondernemers zitting hebben, om mee te denken met de adviescommissie IODS. Alhoewel de advisering over de A13/A16 niet dezelfde formele status kent als die van de adviescommissie IODS vinden eveneens naast ambtelijke en bestuurlijke koppelingen inspraakmomenten plaats. Vanuit het programma vindt regelmatig afstemming en overleg plaats met zowel de projectleider RR2020 als de ambtelijk opdrachtgever van de stadsregio Rotterdam. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan interne en externe afstemmingsoverleggen en andere initiatieven om het geheel aan ruimtelijke projecten te coördineren. Daarmee wordt de recentelijk zowel de Noordas als IODS gekenmerkt door een open plan- en besluitvormingsproces.

Met de standpunt bepaling in september heeft minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat de A4 tussen Delft en Schiedam dient te worden gerealiseerd. Daarmee lijkt de verbinding, als belangrijkste project binnen het programma IODS, alsnog werkelijkheid te worden. Hiermee kan een uitwerking kan worden gegeven aan de overige vijf kwaliteitsprojecten. Alhoewel reeds is begonnen met de uitwerking van de projecten zoals deze zijn gesteld in de Noordas is nog niet zeker of de A13/A16, als belangrijkste project binnen het programma, er ook daadwerkelijk gaat komen. Hiermee bestaat vooralsnog de mogelijkheid dat verschillende ruimtelijke projecten niet van de grond komen.

Tot besluit bestaan voor beide casestudies aanzienlijke overeenkomsten in de gehanteerde managementstrategieën. Het programma IODS is voornamelijk gericht op het bieden van draagvlak ten aanzien van de toekomstige aanleg van de Rijksweg A4. De provincie Zuid-Holland en het programmabureau zijn daarbij verantwoordelijk voor respectievelijk de financiering alsmede de communicatie over en ondersteuning van de verschillende kwaliteitsprojecten. Alhoewel communicatie, draagvlak en ondersteuning eveneens binnen de Noordas aangrijpingspunten zijn voor management vormt coördinatie van de verschillende ruimtelijke projecten het belangrijkste aspect.

7.2 De identificatie van succesvolle factoren die programmasturing maken

In deze paragraaf worden een negental succesvolle factoren benoemd die zijn geïdentificeerd binnen de in hoofdstuk 5 en 6 beschreven praktische toepassingen van programmasturing voor de planning van infrastructuurprojecten. De factoren die programmasturing maken worden daarbij geïllustreerd aan de hand van voorbeelden die zijn ontleend uit beide casestudies.

1 Urgentie is de drijfveer om door te zetten

De aanleg van de Rijksweg A4 betreft een project dat al ruim vijftig jaar 'haast' heeft. Met de aanleg van het ontbrekende deel van de A4 tussen Delft en Schiedam wordt een oplossing geboden voor de congestieproblematiek die ertoe leidt dat de regio onder druk staat. Aan de verbinding wordt als zodanig een groot economisch potentieel toegekend. Na een eerste verkenning voor de autosnelweg in 1952 wordt het planningsproces gedomineerd door trekken, duwen, dichttimmeren, oprekken en het zoeken naar werkbare coalities onder de verschillende actoren. Tot op heden is het planningsproces daarbij zelfs tweemaal gestrand. Momenteel lijkt de daadwerkelijke realisatie van de Rijksweg dichterbij dan ooit. Daarbij zijn de inspanningen van betrokken IODS-partijen gericht op het houden van grip op het planningsproces, om te voorkomen dat deze voor de derde maal vastloopt.

De plannen om de A13 te verbinden met de A16 komen voort uit het denken over de ontwikkelingen van de Rijksweg A4. In geval niet tot realisatie van de A4 zou worden overgegaan zou de A13/A16 verbinding een wenselijk alternatief vormen, aan welke invulling is geven op basis van

een aparte planstudie. Door het feit de bereikbaarheid van het zuidelijk deel van de Randstad is verslechterd, door de toename van de verkeersintensiteiten en het achterblijven van investeringen in infrastructuurverbindingen, wordt recentelijk rekening gehouden met het feit de A13/A16 verbinding eveneens wordt gerealiseerd. De daadwerkelijke realisatie van de verbinding tussen beide Rijkswegen heeft grote gevolgen voor het gebied ten Noorden van Rotterdam. Om te voorkomen dat de leefbaarheid van het betreffende gebied achteruit gaat worden door middel van een integrale ontwikkelingsopgave gestuurd op het in samenhang ontwikkelen van de verschillende ruimtelijke projecten.

2 Bestuurlijke inspanning helpt impasses te doorbreken

De bestuurlijke impasse die ten aanzien van de beoogde aanleg van de Rijksweg A4 was ontstaan leidde ertoe dat het infrastructuurproject in een spreekwoordelijke spagaat verkeerde. Enerzijds werd een groot belang gehecht aan het ontwikkelen van Midden Delfland en het doortrekken van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam en anderzijds waren de inspanningen erop gericht om de kwetsbare natuurwaarden in Midden Delfland te beschermen. Onderleiding van Norder, als gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, werd in 2001 een kwaliteitsprogramma opgesteld. Met de ondertekening van het convenant in een door Windt, als ex-wethouder van Vlaardingen, geïnitieerde rondgang langs de betrokken IODS-partijen werd de impasse ook formeel doorbroken.

Ten aanzien van het project A13/A16 kan eenzelfde situatie worden aanschouwd als voor het A4 project. Wanneer het projectbesluit van de verbinding tussen de Rijkswegen A13 en A16 in 2003 geen doorgang vindt dreigt het project in de ijskast te worden gezet. Uit vrees om te verzanden in een jarenlange besluitvormingsspiraal waren het enkele bestuurders van de Provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en

de gemeente Landsingerland die de aanzet gaven om het planningsproces te hervatten. Op basis van een Ruimtelijk Plan voor de Regio Rotterdam (RR2020), waarvan de Noordas is benoemd als één van de tien ruimtelijke programma's en projecten, wordt de basis gelegd om het gebied als geheel te ontwikkelen.

3 De sturing van het programma is helder en daar weggelegd waar deze het best tot zijn recht komt

Een belangrijk deel van de omslag in het denken is te herleiden tot de regierol die de provincie Zuid-Holland ten aanzien van de aanleg van de Rijksweg A4 tussen Delft en Schiedam op zich neemt. In de jaren voordat de impasse werd doorbroken was het Rijkswaterstaat, die als plannende en uitvoerende instantie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de regie naar zich toetrok. De rol van de provincie als regisseur sluit aan bij de keuze om het regionale kwaliteitsprogramma in tegenstelling tot de aanleg van de A4 als uitgangspunt te nemen. De latere rol van Rijkswaterstaat blijft hierbij beperkt tot die van adviseur en observator om zo organisatorische verstrengeling te vermijden. Daarnaast betreft het aanwijzen van de voorzittersrol aan de provincie een tweede belangrijk punt. Op deze wijze, zo wordt gedacht, kan Norder het voortouw nemen in het de daarop volgende besluitvormingsmomenten en kunnen de gestelde doelen eerder worden gerealiseerd.

Bij de uitwerking die door de verschillende partijen werd gekozen om invulling te geven aan de transformatie van de Noordas, is gekozen de coördinatie te positioneren bij de stadsregio Rotterdam. Omdat Rijkswaterstaat bij volledige regie over het proces in eenzelfde (ongewenste) positie zou worden gedrukt als waar deze organisatie verkeerde bij de planning van de A4 was de keus om de regiorol elders te positioneren snel gemaakt. De stadsregio, welke bestuurlijk

verantwoordelijk is voor het gebied waardoor de A13/A16 eventueel komt te lopen, bleek hiervoor de aangewezen partij. Daarbij verkeerde de stadsregio in een min of meer neutrale positie ten aanzien van de betrokken partijen, hetgeen deze partij dan ook tot een wenselijke netwerkbeheerder maakt.

4 Een gemeenschappelijke probleemformulering en samenwerking zijn noodzakelijk om doelgericht resultaten te bereiken

Bij aanvang van het planvormingsproces van de A4 Delft - Schiedam was het Rijkswaterstaat die puur vanuit een op verkeer en vervoer gebaseerde denkwijze kwam tot een probleemformulering en uitwerking gaf aan de daarop aansluitende oplossingsrichtingen. Zowel voor- als tegenstanders werden daarbij nauwelijks in de gelegenheid gesteld in het besluitvormingsproces te participeren. Daarmee werden in latere stadia aansluitingen gemist doordat de betreffende partijen geen inzicht hadden in en geen begrip konden opbrengen voor benadering van het probleem en de daaruit volgende oplossingen die voortkwamen uit de koker van Rijkswaterstaat. De door Rijkswaterstaat geopperde oplossingen voor het vraagstuk stuiten daarop niet ongeregeld op groot verzet, die het gevolg was van de lage acceptatiegraad ten aanzien van de geboden oplossingsrichtingen. Wanneer meerdere partijen bij de besluitvorming worden betrokken in 2000 wordt een nieuwe gezamenlijk probleem geformuleerd gemaakt, namelijk het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van Midden Delfland indien de Rijksweg A4 wordt aangelegd tussen Delft en Schiedam. De wens om dit probleem te ondervangen beweegt de verschillende actoren ertoe een gemeenschappelijke inspanning te leveren om daarmee de doelen die ten grondslag liggen aan het programma te verwezenlijken.

In vergelijking met het project Rijksweg A4 Delft - Schiedam is de probleemperceptie ten aanzien van de A13/A16 er niet een die ontstaan is gedurende het planningsproces, maar een constatering die voortkomt uit een inventarisatie van de verschillende ruimtelijke projecten in het betreffende gebied. Daarmee wijkt de programmatische benadering die voor de A13/A16 in de Noordas is gehanteerd enigszins af van die van de Rijksweg A4 door Midden Delfland. Het niet nemen van het benodigde projectbesluit in 2003 vormde de aanleiding voor de betrokken regionale partijen om een gezamenlijke actie te ondernemen. Het probleem was daarbij duidelijk: zonder een afstemming van de verschillende ruimtelijke projecten zouden kansen onbenut blijven om de Noordas als gebied te positioneren en de leefbaarheid in het gebied voor verdere achteruitgang te behouden. De uitkomsten van de samenwerking zijn echter vergelijkbaar met die van het project A4. Door gezamenlijke coördinatie en afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten wordt recht gedaan aan de gestelde programmadoelen.

5 Gedreven professionals vormen verbindende schakels in het netwerk

Bij zowel het programma IODS en de daaraan verbonden planning van de Rijksweg A4 alsmede het Programma Noordas en de daartoe behorende planning van de Rijksweg A13/A16 lijken het succes van de programmatische aanpak grotendeels te kunnen worden toegeschreven aan gedreven professionals. Naast de bestuurlijke inspanning die ten grondslag ligt aan beide projecten (zie ook punt 2) is het ook inspanning de programmamanager niet weg te denken, deze laatste vervullen dan ook een sleutelrol binnen het programma. Deze aspecten dan ook zijn duidelijk terug te vinden in de coördinatie van de Noordas.

De verantwoordelijk voor de coördinatie van de verschillende ruimtelijke activiteiten binnen de Noordas is gelegen bij de programmacoördinator. Deze moet kunnen schakelen tussen procedure, inhoud en proces; maar ook tussen strategisch, tactisch en operationeel handelen. De coördinator is daarbij enerzijds verantwoordelijk voor de interne en externe afstemming van de programma-activiteiten, evenals het nemen van de benodigde besluiten hierover. Anderzijds wordt hij geacht te komen met oplossingen, geven van de aanzetten tot handelen en het communiceren over het verloop en de voortgang van de verschillende activiteiten. De programmacoördinator vervult als zodanig een belangrijke functie en komt daarmee tegemoet aan de verwachtingen van de ambtelijk opdrachtgever van de stadsregio Rotterdam, maar ook die van de partijen die deel uitmaken van het programma.

6 Binnen het programma bestaat aandacht voor verantwoordelijkheden die elders zijn belegd

Alhoewel er op het abstractere programmaniveau goede intenties zijn waar te nemen blijken deze bedoelingen bij operationalisatie niet ongeregeld moeilijk toepasbaar. Bij programmamanagement, als doelgerichte strategie om project-, proces- en routinematige activiteiten op elkaar af te stemmen, is het de kunst om de verschillende activiteiten op een bevredigende wijze te combineren. Binnen de Noordas, als grootschalige gebiedsopgave, lijkt deze in eerste instantie lastige afstemmingsopgave ogenschijnlijk succesvol te zijn gerealiseerd.

De doelen zoals deze vanuit RR2020 ten aanzien van de Noordas zijn gesteld vereisten (aan)sturing van de verschillende ruimtelijke activiteiten. Het project A13/A16, welke direct aan alle vier de doelstellingen is gerelateerd, vormde daarbij een belangrijke schakel in het geheel. Doordat Rijkswaterstaat, als uitvoerende organisatie van het Ministerie van Verkeer

en Waterstaat, verantwoordelijk is voor de aanleg van de nieuwe rijksverbinding behoorde management in de strikte zin van het woord niet tot de mogelijkheden. Coördinatie van de verschillende ruimtelijke activiteiten was daardoor het hoogst haalbare binnen het programma. Afstemming van de overige projecten met het project A13/A16, om voordeel te behalen uit de synergie tussen de projecten, was dan ook benodigd. Deze afstemming was mogelijk doordat een grootaantal ruimtelijke opgaven viel onder verantwoording van de betrokken gemeenten.

7 Het probleem is duidelijk en de aansturing gericht

Tussen de projectmatige aanpak en programmatische vormen van sturing bestaan aanzienlijke verschillen. Projectmanagement positioneert een vastgesteld probleem als basis voor het handelen en ondervangt deze op basis van een vooraf gedefinieerde serie van activiteiten. Bij programmasturing is de te hanteren aanpak in de meeste gevallen bij aanvang niet vastgesteld. Programmasturing geschiedt dan ook op effecten en niet enkel op meetbare resultaten. Voor een programma kunnen als zodanig niet op dezelfde methoden van handelen worden gesteund als bij een project. Zoals de Noordas illustreert is een vraaggerichte aansturing van de verschillende programma-activiteiten essentieel om doelgericht resultaten te kunnen bereiken.

Het probleem dat ten grondslag ligt aan het Noordas programma is reeds bij aanvang van de ontwikkelingsopgave duidelijk. Zonder coördinatie en afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten binnen het gebied zal de ruimtelijke kwaliteit zonder meer verslechteren als gevolg van de aanleg van de verbinding tussen de rijkswegen A13 en A16. Coördinatie en afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten, in het bijzonder met de geplande Rijksweg A13/A16, geschiedt op basis van een aantal

bestuurlijke en ambtelijke overlegmomenten. De besluitvorming vindt als zodanig plaats op een hoger besluitvormingsniveau, waarmee gerichte aansturing van het programma mogelijk wordt. Daarbij wordt het verbindende, schakelende en verrijkend vermogen van het programma gehanteerd om doelgericht verandering te implementeren.

8 Het verkrijgen en behouden van draagvlak vormt een essentieel onderdeel van management

Onder punt 4 is reeds gesteld dat een gemeenschappelijke probleemformulering en samenwerking een vereiste is om doelgericht activiteiten te kunnen sturen. Deze aspecten vormen de voorwaarde om draagvlak ten aanzien van het vraagstuk dat voorligt te krijgen en te behouden. Niet enkel vormt het verkrijgen van draagvlak in de initiële fasen van het programma een belangrijke taak, maar gedurende het programma is een minstens net zo grote taak weggelegd voor het behouden van dit draagvlak. Binnen beide casestudies wordt het verkrijgen en het behouden van draagvlak teruggevonden als centraal element van management.

De noodzaak van het verkrijgen en behouden van draagvlak kan wellicht het best worden teruggevonden bij de besluitvorming over de Rijksweg A4. In de begin periode wanneer door Rijkswaterstaat overwegend voorgekauwde oplossingen ten aanzien van het vraagstuk worden geboden is hevige weerstand tegen de aangedragen voorstellen zichtbaar. Deze weerstand doet daarbij tot tweemaal toe het project de 'das' om. Pas wanneer in 2001 de focus van het vraagstuk verschuift van een enkelvoudige benadering van de Rijksweg naar een meervoudige benadering, waarin aandacht wordt besteed aan het gebied als groter geheel, wordt de basis voor gemeenschappelijke acceptatie gelegd. Gedurende de looptijd van het programma wordt zwaar ingezet op het

communiceren van het programma als methodiek om het jarenlang voortslepende vraagstuk te ondervangen. Indien het draagvlak voor de door Norder gevonden inpassing van de Rijksweg zou wegvallen is de situatie weer terug bij af. Daarbij zouden de overige ruimtelijke projecten die deel uitmaken van het IODS-programma zeer waarschijnlijk geen doorgang vinden.

9 Er is een evenwicht tussen openheid en geslotenheid

Voor programmasturing en de besluitvormingsprocessen die hieraan ten grondslag liggen vormt het nastreven van een evenwichtige balans tussen een 'open' en 'gesloten' proces een belangrijke voorwaarde om succes te bereiken. Alhoewel een sterk gesloten besluitvormingsproces de slagvaardigheid vergroot, bestaande onzekerheden reduceert en duidelijkheid creëert over problemen en oplossingen leidt het eveneens tot een mobilisatie van verzet, gebrekkige probleemdefinities en inadequate oplossingen. Actoren nemen daarbij in starre posities in ten aanzien van het besluitvormingsproces, waarbij de strijd veelal in de loopgraven wordt uitgevochten. Openheid leidt daarentegen tot een bevordering van de kwaliteit van de besluitvorming, genereert draagvlak en maakt uitbreidingen van het netwerk mogelijk. Aan de andere kant leidt een te open proces tot vele wijzigingen ten aanzien het te realiseren product, geeft het onzekerheid over de te bereiken uitkomsten en geeft het door procesmatige fixatie minder aandacht aan de inhoud. Een balans is noodzakelijk tussen beiden is noodzakelijk om succes te bereiken, zoals de besluitvorming over de Rijksweg A4 duidelijk illustreert.

Vanaf de eerste plannen om de Rijksweg A4 aan te leggen is het Rijkswaterstaat die als initiator uitwerking geeft aan de door de minister van Verkeer en Waterstaat opgedragen verbinding. Het proces wordt hierdoor getypeerd door een gesloten karakter. Wanneer de eerste

tegenstand tegen het project zich in 1972 openbaart krijgen de critici in eerste instantie geen voet aan de grond. Het besluit van om de A4 door te trekken door Midden Delfland is al genomen. Wat volgt is een jarenlange strijd, waarin de critici bijstand krijgen van de gemeenten Schiedam en Vlaardingen alsmede de provincie Zuid-Holland in een later stadium, om de geplande aanleg een halt toe te roepen. Daarbij lukt het de tegenstanders toegang te krijgen tot het debat over de reconstructiewet Midden Delfland, waardoor het milieubelang haaks komt te staan op de plannen om de A4 aan te leggen. De patstelling die hierdoor wordt bereikt wordt pas doorbroken als de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven als de actiegroep Stop Rijksweg 19 mogen deelnemen aan de klankbordgroep die de totstandkoming van de Trajectnota/MER begeleid. Daarmee wordt het proces beperkt toegankelijk voor de betrokken actoren. Met de plannen om een integrale ontwikkeling te geven aan het gebied Midden Delfland wordt onderleiding van Norder het proces pas breed toegankelijk voor alle betrokkenen. Hiermee lijkt het proces een duidelijke overgang te vertonen, waarin van een overwegend gesloten benadering wordt gekomen tot open participatie mogelijkheden. Alhoewel het proces hiermee een ogenschijnlijke overgang lijkt te kennen wisselen openheid en geslotenheid elkaar wel degelijk af. Besluiten, zoals die ten aanzien van het project worden genomen, vinden daarbij plaats achter gesloten deuren. Deze hiërarchische perioden van sturing blijken noodzakelijk om resultaat te kunnen bereiken. Geslotenheid heeft niet geleid tot de aanleg van de rijksweg, maar daarentegen leidt absolute openheid eveneens niet tot het gewenste resultaat.

7.3 Een verkenning van factoren die de inzet en werking van programmasturing belemmeren

In deze paragraaf worden een viertal factoren benoemd, die zijn geïdentificeerd binnen de in hoofdstuk 5 en 6 beschreven praktische toepassingen van programmasturing voor de planning van infrastructuurprojecten, en die de inzet en werking van programmasturing belemmeren dan wel beperken. Deze factoren zijn daarbij nauw gerelateerd aan de in de voorgaande paragraaf beschreven succesfactoren, immers wanneer een factor niet bijdraagt aan het succes van het programma is het goed mogelijk dat deze een belemmering vormt voor de daaraan ten grondslag liggende activiteiten. Om dubbelloop met de eerder beschreven succesfactoren te voorkomen zijn hier enkel die factoren geïllustreerd welke kunnen worden beschreven als typische belemmeringen dan wel beperkingen.

1. Bestuursovergangen drukken het doorzetten van programmatische activiteiten

Met programma's, als strategie om bestaande projecten te groeperen dan wel nieuwe projecten te definiëren, kunnen afhankelijk van de complexiteit en omvang van de projecten een doorlooptijd hebben van tientallen jaren en zich daarbij uitstrekken over meerdere bestuurlijke niveaus. Aangezien het sturen van programmatische activiteiten sterk steunt op de aanwezigheid van bestuurlijk draagvlak is het essentieel dat deze gedurende de looptijd van het programma aanwezig blijft (zie ook punt 9 uit paragraaf 7.2). De mogelijkheid op het tussentijds wegvallen van dit draagvlak als gevolg van bestuursovergangen, welke veelal om de vier jaar geschieden, ondermijnen het doorzetten van de programmatische

activiteiten. Een beschouwing van de besluitvorming ten aanzien van de Rijksweg A4 illustreert dit gevaar helder.

In 1965 was het de toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat Aartsen die het Tracébesluit nam en daarmee goedkeuring gaf om tot aanleg van de Rijksweg A4 over te gaan. Recentelijk heeft Eurlings als een standpunt bepaling ingenomen. Hiermee is hij de vijftiende Minister van Verkeer en Waterstaat die zich buigt over het A4 dossier. De bestuurlijke die in de periode tussen 1965 en 2009 hebben plaatsgevonden hebben niet zelden geleid tot het doorschuiven en afschuiven van verantwoordelijkheden. In 1998 is het bijvoorbeeld Jorritsma die instemt met het doorschuiven van het voor de A4 gereserveerde budget naar onder andere de spoortunnel in Delft. Het is niet enkel deze, maar evenzogoed eerder genomen en vergelijkbare besluiten, die het project sterk vertragen. Alhoewel dit voorbeeld zich hierbij beperkt tot het hoogste bestuurlijke niveau zijn ook op regionaal en lokaal niveau vergelijkbare standpunt wijzigingen terug te vinden. Bijvoorbeeld de omslag van de provincie Zuid-Holland die in het begin pleitte voor aanleg van de weg, in het midden jaren '70 niet door wou gaan met de geplande aanleg en uiteindelijk de aanzet gaf voor het doorbreken van de impasse. Het zijn de wijzigingen in percepties van de actoren die als gevolg van bestuursovergangen de besluitvorming aanzienlijk belemmeren. Daarmee kan het drukken van programmatische activiteiten door bestuursovergangen als een risico voor zowel het infrastructuurproject en het programma worden beschouwd. Het gaat hier daarmee om risico's welke op voorhand slecht in kunnen worden gecalculeerd.

2. Het programma is zo goed als de uitwerking van de afzonderlijke projecten

Programma's, als een paraplu waaronder een groot aantal projectmatige initiatieven is opgehangen, zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop uitwerking wordt gegeven aan de afzonderlijke projecten. Op basis van de sturing die wordt gegeven aan het geheel van projectmatige initiatieven kunnen de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het programma worden nagestreefd. Alhoewel sommige projecten in de praktijk een grotere bijdrage leveren aan het behalen van de gestelde doelen dient het grotere geheel niet uit het oog te worden verloren. Het geheel (programma) is zo goed als som van de afzonderlijke delen (projecten) waaruit deze bestaat. Deze stelling wordt sterk bevestigd bij de programmatische sturingsopgave van de Noordas.

Een uitwerking van de doelstellingen die vanuit RR2020 voor de integrale ontwikkeling van de Noordas zijn gesteld wordt gegeven op basis van een samenhangend uitvoeringskader. Daarbij wordt op basis van een programma gestuurd op het bereiken van een kwaliteitstoename en samenhang tussen de verschillende projecten in het betreffende gebied. Een tweeëntwintigtal projecten maken deel uit van het programma, waarvan de A13/A16 verreweg de belangrijkste is. Daarbij zijn projecten als Triangelpark/Tussenstuk en Hoekse Park nauw verbonden met de aanleg van de Rijksweg A13/A16. Het missen van aansluitingen en afstemming tussen de voorgenoemde projecten wordt in het kader van de gestelde programmadoelen dan ook niet wenselijk geacht. Een ander belangrijk aandachtspunt is eveneens verbonden aan de centrale positie die de aanleg van de A13/A16 heeft in het programma. Voor het programma wordt ervan uitgegaan dat de Rijksweg er ook daadwerkelijk gaat komen. Dit terwijl het project nog in de planstudiefase verkeerd en de Minister van Verkeer en Waterstaat nog geen standpunt bepaling heeft

ingenomen. In geval de beoogde aanleg van de A13/A16 geen doorgang vindt wordt een belangrijke projectmatige pijler onder weggeslagen onder het programma. Een funest scenario aangezien daarbij het programma als geheel en de uitwerking van de afzonderlijke projecten in het gedrang komt te liggen.

3. Een onevenwichtige balans tussen gezamenlijke inspanning en het tonen van zichtbare resultaten brengt de programmadoelen in gevaar

Voor het doelgericht bereiken van resultaten binnen programma's is het zaak de aandacht ten aanzien van het vraagstuk niet te laten verslappen. Het bereiken van de gestelde doelstellingen vergt het gezamenlijk doorzetten van activiteiten gedurende een periode van circa vijftien tot twintig jaar. Al eerder is gesteld dat het nodig is om bij programma's sturen op effecten en niet enkel op meetbare resultaten. Daarentegen is het is het essentieel binnen het programma zichtbare resultaten op te leveren als houvast en als vertrekpunt voor de verder te ondernemen activiteiten om dit doorzettingsvermogen te behouden. Programma's vergen een gezamenlijke inspanning van de actoren om de gestelde doelen te bereiken. Bij een te sterke focus op het sturen van zichtbare resultaten komen echter eveneens de programmadoelstellingen in het gedrang. Een balans tussen gezamenlijke inspanning en het bereiken van zichtbare resultaten is benodigd om programma's te laten slagen. Binnen het programma Noordas is het belang van deze balans goed herkenbaar.

Binnen de integrale ontwikkeling van de Noordas, welke wordt uitgedragen vanuit de gedachte dat de nieuwe verbinding tussen de A13 en A16 noodzaakt tot coördinatie en afstemming van de verschillende ruimtelijke activiteiten, biedt de aanleg van de nieuwe Rijksverbinding het aangrijpingspunt om tot een transformatieslag te komen. De

besluitvorming over de aanleg van de A13/A16 verbinding neemt echter geruime tijd in beslag. Met de plan- en besluitvorming ten aanzien van (grote) infrastructuurprojecten is doorgaans een periode van tien jaar gemoeid, waarbij een doorlooptijd van meer dan twintig jaar geen uitzondering is. Aangezien de aanleg van de A13/A16 alle karakteristieken heeft van een groot project is het van belang binnen de Noordas tussentijds te sturen op zichtbare resultaten. Communicatie vormt daarbij een belangrijk onderdeel om de gemaakte vorderingen uit te dragen. De uitgave van een 'Samenhangend uitvoeringskader' en de brochure 'De Noordas leeft' leveren daartoe een belangrijke bijdrage. Door tussentijds te communiceren over de bereikte resultaten blijft de gedachte dat een gezamenlijke inspanning en afstemming van de verschillende ruimtelijke projecten meerwaarde oplevert.

4. Stugge governance principes botsen met de uitgangspunten van programmasturing

Programmasturing als verbindend element om actoren doelgericht te laten samenwerken is sterk gestoeld op de principes van netwerken. Daarbij leiden de verbindingen die de actoren met elkaar aangaat tot nieuwe mogelijkheden om vraagstukken op te pakken die anders zouden zijn blijven liggen. Het geven van sturing aan meervoudige vraagstukken komt daarmee binnen bereik, hetgeen mogelijkheden biedt voor verandering. Programmasturing blijkt slechts effectief te zijn als zowel de uitgangspunten van hiërarchie, netwerken en marktdenken worden teruggevonden als sturingsperspectief. Het uitblijven van dergelijke mengvormen blijkt een averechts effect te hebben op het bereiken van de gewenste doelen, zo illustreert de aanleg van de Rijksweg A4 helder.

Wanneer de eerste plannen worden gemaakt om de Rijksweg A4 aan te leggen is het project sterk gestoeld op de principes van hiërarchische

sturing. Aanvankelijk leek de aanleg van het ontbrekende deel van de Rijksweg tussen Delft en Schiedam een bijna even eenvoudige als routinematige aangelegenheid te worden. Niets bleek echter minder en waar wanneer de context waarin het project veranderd en gekenmerkt wordt door grote maatschappelijke weerstand wordt het geheel problematisch. Rijkswaterstaat, welke denkt het proces te kunnen beheersen op basis van wetenschappelijke en 'objectieve' kennis, staat echter al snel aan de zijlijn. Wanneer het hiërarchische sturingsperspectief wordt ingewisseld door een perspectief dat is gericht op de uitgangspunten van het marktdenken midden jaren '90 lijkt de geschiedenis zich te herhalen. De initiatieven, welke door de Tweede kamer overigens te duur worden gevonden, belanden in de ijskast met als gevolg dat de besluitvorming over het project voor een tweede maal strand. Pas wanneer Rijkswaterstaat de uitgangsprincipes van netwerk combineert met die van het hiërarchie en marktdenken lijkt het project vorderingen te maken. Alhoewel netwerkachtige relaties ten tijde van de uitwerking van de plannen van Norder de overhand hebben betekend dit niet dat de overige sturingsprincipes afvallig zijn. Hiërarchische besluiten blijven immers, zeker ten aanzien van dergelijke grote maatschappelijk beladen projecten, onvermijdelijk. Daarnaast wordt de uitvoering vast en zeker in handen gelegd van één of meerdere private partijen, waarbij Rijkswaterstaat verantwoordelijk blijft voor de aansturing hiervan.

8 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de conclusies, zoals deze zijn gevonden binnen de studie, weergegeven. Daarbij wordt een terugkoppeling wordt gegeven op de hoofdvraag. Aanvullend wordt aangehaakt bij nieuwe wetenschappelijke inzichten en worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek. Afgesloten wordt met een reflectie waarin wordt teruggekeken op het onderzoek.

8.1 Inleiding

Voordat wordt ingegaan op de feitelijke conclusies, zoals deze kunnen worden getrokken uit deze studie, dient allereerst stilgestaan te worden bij de gevonden antwoorden op de vragen die een beantwoording van de hoofdvraag mogelijk hebben gemaakt. Het betreft hier het geven van een antwoord op de subvragen die ten grondslag liggen aan de studie.

Welke planologische- en bestuurskundige verschuivingen liggen ten grondslag aan de planning van infrastructuurprojecten?

Voor het verkennen van de mogelijkheden om op programma niveau sturing te geven aan de planningopgave om nieuwe wegen aan te leggen zijn een drietal planologische- en bestuurskundige verschuivingen geïdentificeerd die ten grondslag liggen aan de planning van infrastructuurprojecten. Het gaat daarbij om veranderingen ten aanzien

van het object, de actorstructuur en het proces. Ten aanzien van de objectdimensie is een zichtbare verandering te signaleren van enkelvoudigheid naar meervoudigheid. Daarmee vindt een verschuiving plaats waarbij smalle 'disciplinair gekleurde' analyse kaders, probleemdefinities, afwegings- en toetsingskaders alsmede sectorale visies en plannen worden vervangen door meer omvattende 'multidisciplinair gekleurde' analysekaders, probleemdefinities, afwegings- en toetsingskaders evenals integrale visies en plannen. Ten aanzien van de actorstructuur gaat het om een omslag in de rol en positie van het governance perspectief, waarbij wordt afgestapt van de uitgangspunten van het hiërarchisch, netwerken en marktdenken en wordt gekomen tot het ontwikkelen en managen van succesvolle mengvormen van deze drie ideaaltypische governance stijlen. Governancestijlen gebaseerd op een enkel perspectief worden daarmee verruild voor een hogere vorm van governance, waarbij wordt gekomen tot een optimale afstemming van het hiërarchische, netwerk en marktperspectieven. Tot slot kan ten aanzien van de procesmatige dimensie een de verschuiving aanschouwd worden van een rationeel en gefaseerd proces als basis voor planning naar meer communicatieve vormen van planning. In tegenstelling tot het plan als doelgericht uitvoeringsinstrument wordt deze als gevolg hiervan enkel nog beschouwd als het kader voor de besluitvorming. Maar het gaat daarbij eveneens om de verandering van sterk gestuurde vorm van werken naar een vorm waarin samenwerking en leren, onderhandelen alsmede overhalen en wilskracht centraal staat.

Wat is de betekenis van deze planologische- en bestuurskundige verschuivingen voor het management van infrastructuurprojecten?

De planologische- en bestuurskundige verschuivingen hebben geleid tot een drietal veranderingen. Allereerst is de sectorale vanuit verkeer en vervoer beredeneerde opvatting over de wijze waarop infrastructuurprojecten dienen te worden gerealiseerd vervangen door een benadering waarin de focus wordt gelegd op herontwikkeling en het bieden van een totaal ontwerp. Daarbij gaat het nu om de erkenning van een meervoudige relatie tussen infrastructuurprojecten en de fysieke leefomgeving als object van planning. Deze verandering heeft ertoe geleid dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en daarmee ook Rijkswaterstaat als uitvoeringsorgaan is uitgegroeid tot een organisatie die niet alleen volgens de hiërarchische, netwerk en marktprincipes redeneert, maar met een breder perspectief kijkt naar het combineren van deze principes voor het bereiken van betere keuzes. Een belangrijke reden voor deze organisatorische transformatie kan worden herleidt naar de komst van meer communicatieve elementen in de plan- en besluitvorming ten aanzien van infrastructuurprojecten. Het feit niet enkel de inhoud van het vraagstuk, maar evenzogoed de context een aspect is om bij de huidige planningsopgave voor nieuwe wegen nadrukkelijk in overweging te nemen maakt het noodzakelijk meer traditionele methoden van management, als project en procesmanagement, te versterken met programma-management.

Welke managementstrategieën zijn te onderscheiden ten aanzien van de planning en besluitvorming over infrastructuurprojecten?

Project- en procesmanagement kunnen ten aanzien van de planning en besluitvorming over infrastructuurprojecten beschouwd als twee uiterste strategieën van management. Bij een projectmatige benadering van infrastructurele projecten wordt groot belang gehecht aan de inhoud van het vraagstuk. De primaire focus is daarbij gericht op het doelgericht realiseren van deze inhoud binnen de gestelde randvoorwaarden (in termen van tijd, geld en kwaliteit). Voor infrastructuurprojecten zijn de gestelde randvoorwaarden dan ook veelal beperkend voor de wijze waarop de verbinding kan worden ingepast in de omgeving. Het beschikbare budget is daarbij veelal in de praktijk ontoereikend om tot een kwalitatief hoogwaardige inpassing over te gaan. Daarnaast blijkt het moeilijk infrastructuurprojecten binnen de gestelde tijdstermijn te realiseren. Het lijkt voor dergelijke planningsprocessen dan ook lastig om besluitvorming te realiseren. De inhoudelijke focus van projecten leidt ertoe dat er in de praktijk slechts een geringe aandacht bestaat voor de bredere context waarin het vraagstuk verkeert. Procesmanagement is een geëigende strategie als het gaat om weerbarstige vraagstukken. De kern van deze managementstrategie wordt gevormd door het betrekken van andere actoren bij de besluitvorming en het centraal stellen van het proces als aangrijpingspunt voor handelen. Met name het creëren van acceptatie en draagvlak, maar ook de reductie van inhoudelijke onzekerheden en van verrijken probleemdefinities en oplossingen zijn met betrekking tot de planning van infrastructuur bij processen aangrijpingspunten voor management. Alhoewel proces- in tegenstelling tot projectmanagement

wel aandacht besteed aan de context van het vraagstuk biedt deze managementstrategie echter geen zicht op het eindresultaat dat zal worden bereikt. Eveneens bestaat de kans dat gedurende het proces de inhoud wordt ondergesneeuwd en de daadwerkelijke inpassing van de weg in de fysieke leefomgeving daarmee slechts een weinig verrijkend compromis betreft.

Op welke wijze kan programmamanagement worden gepositioneerd binnen deze managementstrategieën?

Programmamanagement qua complexiteit en dynamiek kan worden beschouwd als een intermediaire strategie tussen project- en procesmanagement. Het kenmerkende element van programmamanagement betreft daarbij het hogere besluitvormingsniveau, waarop het geheel van projecten en activiteiten kan worden aangestuurd. Programmamanagement kan daarbij worden beschouwd als een strategie om bestaande projecten te groeperen dan wel nieuwe projecten te definiëren. Daarbij kunnen programma's worden beschouwd als een verzameling mogelijkheden voor verandering, gericht op het realiseren van strategische doelen. Deze projecten kunnen als zodanig worden beheerst op een gecoördineerde wijze, om een gezamenlijk doel te realiseren of om mogelijkheden te benutten welke anders niet zouden zijn bereikt als de projecten afzonderlijk van elkaar zouden zijn gerealiseerd.

Op welke wijze wordt programmamanagement toegepast voor het aansturen van ruimtelijke opgaven en welke betekenis heeft dit voor de planning van infrastructuur?

In de praktijk blijkt programmasturing, gebaseerd op de ervaringen welke zijn verkregen uit de 'Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam' en de 'Integrale Ontwikkeling van de Noordas', sterk geënt te zijn op een tweetal principes. Enerzijds wordt programmasturing gehanteerd als strategie om projectoverstijgende oplossingen te bieden voor complexe vraagstukken welke niet binnen een projectmatige mal kunnen worden gerealiseerd. Anderzijds biedt het een mogelijkheid om verschillende ruimtelijke opgaven op een dusdanige wijze op elkaar af te stemmen zodat strategische voordelen worden bereikt, welke niet voor mogelijk zouden zijn geweest als de verschillende initiatieven afzonderlijk van elkaar waren gerealiseerd. Voor de planning van infrastructuur heeft programmamanagement ten eerste geïllustreerd de in een projectmatige spiraal vastzittende wegenprojecten te kunnen doorbreken door de essentie die ten grondslag ligt aan het vraagstuk naar een hoger plan te tillen. Daarmee staat niet langer het infrastructuurproject als ongewenste lijnopgave centraal maar wordt het vraagstuk op basis van een gebiedsgerichte aanpak gehanteerd. Ten tweede maakt een programmatische benadering het mogelijk om zowel ongewenste als gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang te beschouwen, door het bieden van een 'total package' wordt de weg vrijgemaakt om nieuwe wegen op een gemeenschappelijk aanvaarde te realiseren.

Welke kansen en belemmeringen zijn te identificeren uit de recente toepassingen van programmamanagement voor de planning van weginfrastructuurprojecten?

Voortkomend uit de toepassingen van programmamanagement voor de planning van infrastructuurprojecten zijn een negental succesvolle factoren geïdentificeerd die programmasturing maken en zijn een viertal factoren benoemd die de inzet en werking van programmasturing belemmeren. Als succesvolle factoren kunnen worden onderscheiden:

- 1 Urgentie is de drijfveer om door te zetten;
- 2 Bestuurlijke inspanning helpt impasses te doorbreken;
- 3 De sturing van het programma is helder en daar weggelegd waar deze het best tot zijn recht komt;
- 4 Een gemeenschappelijke probleemformulering en samenwerking zijn noodzakelijk om doelgericht resultaten te bereiken;
- 5 Gedreven professionals vormen verbindende schakels in het netwerk;
- 6 Binnen het programma bestaat aandacht voor verantwoordelijkheden die elders zijn belegd;
- 7 Het probleem is duidelijk en de aansturing gericht;
- 8 Het verkrijgen en behouden van draagvlak vormt een essentieel onderdeel van management;
- 9 Er is een evenwicht tussen openheid en geslotenheid.

Daarnaast zijn de volgende factoren gevonden die de inzet en werking van programmasturing belemmeren:

1. Bestuurovergangen drukken het doorzetten van programmatische activiteiten;

2. Het programma is zo goed als de uitwerking van de afzonderlijke projecten;
3. Een onevenwichtige balans tussen gezamenlijke inspanning en het tonen van zichtbare resultaten brengt de programmadoelen in gevaar;
4. Stugge governance principes botsen met de uitgangspunten van programmasturing.

8.2 Conclusies uit het onderzoek

Op grond van de subvragen die ten grondslag liggen aan het onderzoek is het mogelijk een antwoord te geven op de gestelde hoofdvraag. In paragraaf 1.4 van deze onderzoeksrapportage is de volgende vraag centraal gesteld:

Op welke wijze biedt een programmatische benadering mogelijkheden om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten?

Dat ruimtelijke programma's mogelijkheden bieden om sturing te geven aan de projecten, waaronder de planning van infrastructuurprojecten in het bijzonder, kan op basis van deze studie worden beaamd. Het feit dat programma(management) geen object is dat zich eenvoudig laat hanteren en daarbij uiteen laat zetten maakt het daarbij slechts mogelijk een intentionele verklaring te geven voor hetgeen wat is waargenomen. Ten aanzien van de wijze waarop sturing kan worden gegeven aan de planning van infrastructuur zijn de volgende aspecten opgevallen binnen deze studie.

Allereerst maken programma's het mogelijk de voordelen te benutten die een betere organisatie van projecten en daaraan gerelateerde activiteiten met zich mee brengen. Daarbij biedt de coördinatie van meerdere projecten mogelijkheden om doelen na te streven die bij een afzonderlijke behandeling van de verschillende projecten niet voor mogelijk zouden zijn geweest. Programma's plaatsen als zodanig de voordelen die voortkomen uit de afzonderlijke projecten in een breder perspectief. Daarbij maken programma's het mogelijk te redeneren vanuit een meeromvattende strategie, waarin meervoudigheid wordt aangewend om verandering mogelijk te maken. Voor de planning van infrastructuur gaat hier om het benutten van de mogelijkheid die opschaling met zich mee brengt. Daarmee wordt aangesloten met op de verandering van een enkelvoudige naar een meervoudige benadering van planningsvraagstukken. De optelsom van de voordelen, die worden gecreëerd door bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe groen en recreatieve projecten met de uitvoering van infrastructuurprojecten, leidt daarbij tot maatschappelijk aanvaardbare gebiedsontwikkelingen. De negatieve implicaties die de aanleg van infrastructuur hebben op de leefomgeving vallen hierdoor in verhouding tot de voordelen die de overige ruimtelijke projecten met zich mee brengen per saldo mee. De weerstand die bestaat tegen de aanleg van nieuwe infrastructuur wordt daarbij, mede door het feit passende oplossingen kunnen worden geboden voor lokale inpassingsproblemen, aanzienlijk gereduceerd. Infrastructuurprojecten zijn als zodanig niet langer te duiden als de ongewenste lijnverbindingen, maar als een project dat gebiedsgerichte ontwikkeling mogelijk maakt.

Ten tweede maken programma's het mogelijk vraagstukken om op een hoger besluitvormingsniveau om te gaan met complexe en het projectniveau overstijgende vraagstukken. Met name wanneer binnen ruimtelijke programma's bestuurlijke rugdekking, commitment aan de top

van de organisatie en gedreven professionals in de uitvoering aanwezig zijn lijken ogenschijnlijk onoverbrugbare tegenstellingen te kunnen worden ondervangen. Dergelijke vitale coalities maken het mogelijk infrastructuurprojecten door te zetten daar waar dergelijke projecten eerder op basis van een projectmatige aanpak vastliepen. Kijkend naar het project A4 Delft – Schiedam lijkt de reden hiervoor te zijn gelegen in het feit dat de voorgenoemde vitale coalities het mogelijk maken de negatieve spiraal waarin het project lange tijd verkeerde te doorbreken. Het dan ook de aanpak op het hogere programmaniveau welke voor dit project, maar ook voor de planning van infrastructuurprojecten in het algemeen, resultaat lijkt op te leveren. Hiermee sluit de programma-aanpak aan op de verschuiving van het hiërarchie, netwerk en marktdenken naar nieuwe vormen en hogere vormen van metagovernance. Alhoewel programmasturing sterk is gestoeld op de uitgangspunten van netwerken kunnen immers binnen ruimtelijke programma's ook het hiërarchische en marktperspectief worden teruggevonden. Programma's maken het mogelijk te komen tot nieuwe werkbare afstemmingsvormen waarbij de planning van niet alleen het programma, maar ook infrastructuurprojecten baat hebben.

Als laatste maken programma's, als punt waaraan zowel gewenste als minder gewenste ontwikkelingen kunnen worden opgehangen, het mogelijk flexibel om te gaan met vaststaande en concrete ontwikkelingen in een complexe maatschappelijk en bestuurlijk speelveld. Programma's maken het mogelijk zowel inhoudelijke als procesmatige elementen te combineren om daarmee voordeel te behalen. De voorwaarden die vanuit het ruimtelijk programma worden gesteld aan de landschappelijke inpassing van de infrastructurele verbinding vormen het resultaat van een gezamenlijke gedragen besluitvormingsproces. Daarbij maken programma's het mogelijk om verschillende actorbelangen te combineren.

In het programma zijn daarbij de verschillende ruimtelijke projecten te beschouwen als onderhandelbare eenheden, waarmee op basis van een gezamenlijke aanpak en de daaraan verbonden projecten mogelijkheden worden gecreëerd om nieuwe infrastructuurverbindingen te realiseren. Het feit dat programma's het mogelijk maken om zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten in samenhang te bezien sluit aan bij overgang van een rationele en gefaseerde planningsbenadering naar de aandacht voor meer communicatieve vormen van planning.

8.3 Aanvullende conclusies uit het onderzoek

Hoewel in de voorgaande paragraaf een beantwoording van de hoofdvraag heeft plaatsgevonden is het mogelijk om aanvullend enkele conclusies te trekken met betrekking tot de relatie tussen de planning van infrastructuurprojecten en ruimtelijke programma's in het algemeen. In het bijzonder gaat het hier om de factoren die het succes en het falen van het programma bepalen. Allereerst enkele succesvolle factoren die programmasturing maken.

Programmasturing komt pas van de grond wanneer er sprake is van een probleem, waarvan de urgentie door de betrokken actoren wordt gedeeld. De wens om met de aanleg van nieuwe infrastructuur een oplossing te bieden voor de huidige bereikbaarheidsknelpunten en daarmee de economische positie van de betreffende regio te verbeteren vormen de drijfveer achter het ruimtelijk programma. Het doordouwen van projecten die steeds stranden werkt niet meer, het impliceert veel inspanning met weinig concrete resultaten. Dit programmatische duwtje lijkt daarbij het verschil te maken ten opzichte van de gebruikelijke projectaanpak. Een gemeenschappelijke visie op het probleem en samenwerking zijn daarbij

gedurende het programma benodigd om doelgericht resultaten te bereiken. Daarbij is het programma, zowel in bij de opstart als bij de daarop volgende fasen, gebaat bij een door een ambtelijk of bestuurlijk gegeven hiërarchisch duwtje in de rug. Een aanzet op hoger ambtelijk of bestuurlijk niveau biedt kansen om kloven te overbruggen en resultaat te bereiken.

Om programma's te laten werken is gesteld dat het nodig is om het probleem duidelijk te hebben en te erkennen dat zonder gemeenschappelijke inspanningen kansen onbenut worden gelaten. Daarnaast is het belangrijk om de coördinatie van het programma daar weg te leggen waar deze het best tot zijn recht komt. Een totaal overzicht is benodigd om recht te doen aan de projectoverstijgende belangen en de kansen die voortkomen uit het programma te kunnen benutten. Daarbij is voor ten aanzien van ruimtelijke programma's sprake van coördinatie en dient rekening gehouden te worden met het feit de verantwoordelijkheden voor de verschillende projecten zijn weggelegd bij afzonderlijke organisaties. Om deze organisatorische en projectmatige verschillen te overbruggen is het nodig om verbindende elementen aan te brengen. Deze verbindingen kunnen worden gevonden in de vorm van gedreven professionals, waarbij de rol die de programmamanager speelt bij de coördinatie, communicatie en ondersteuning van de programma-activiteiten ongekend groot is.

Tot slot dient om ruimtelijke programma's succesvol te laten zijn dient aandacht te worden besteed aan draagvlak als aangrijpingspunt van management. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in het verkrijgen van draagvlak en het behoud daarvan. Beiden zijn van belang om programmasturing te laten werken. Niet alleen is draagvlak in de initiële fasen van het programma van belang om vaart te maken, maar ook het

behoud hiervan in de latere fasen van het programma is een essentieel onderdeel van management. Een brede maatschappelijk, ambtelijk als bestuurlijk steun draagt bij aan het creëren van een fundering op basis waarvan een verdere uitwerking kan worden gegeven aan de afzonderlijke ruimtelijke projecten als onderdeel van het programma. Daarbij is de balans welke wordt gehanteerd tussen een open en gesloten benadering bepalend voor het succes waarmee draagvlak wordt gecreëerd en gemanaged. Een benadering waarbij de besluitvorming ten aanzien van infrastructuurprojecten plaatsvindt achter gesloten deuren heeft aangetoond een gefixeerde weg te zijn op weg naar tegenstand. Bij volledige openheid daarentegen wordt de inhoud niet zelden ondergesneeuwd. Een combinatie van de voorgenoemde strategieën is nodig, waarbij de te hanteren strategie sterk afhankelijk is van de context waarin de afzonderlijke ruimtelijke projecten en het programma verkeren.

Naast dat in deze studie een aantal factoren zijn geïdentificeerd die bijdragen aan het succes van ruimtelijke programma's zijn er ook een aantal factoren gevonden die falen impliceren. Een belangrijke hiervan is het drukken van de programmavoortgang als gevolg van bestuursovergangen. Een bestuurlijke wisseling van de wacht heeft aangetoond geen constructieve bijdrage te leveren aan de voortgang van de afzonderlijke infrastructuurprojecten en programma's in zijn algemeenheid. Hierbij lijkt in de praktijk eerder sprake te zijn van achteruitgang dan dat voorwaartse stappen worden gezet waarmee de doelen in beeld komen. Nauw verbonden hieraan is de constatering dat de voortgang programma sterk afhankelijk is van het verloop van de afzonderlijke projecten waaruit deze bestaat. Dit gaat in het bijzonder op indien infrastructuurprojecten centraal worden gezet binnen een ruimtelijk programma. Het succes van het programma hangt dan sterk af van de mate waarin uitwerking wordt gegeven aan het infrastructuurproject. Als

derde brengt een onevenwichtige balans tussen gezamenlijke inspanning en het tonen van zichtbare resultaten brengt de programmadoelen in gevaar. Het behoud van draagvlak is gebaat bij het tonen van tussentijds zichtbare resultaten die het voortkomen uit de gemeenschappelijke inspanningen. Daarnaast heeft de studie aangetoond dat een te sterke gerichtheid op het sturen van zichtbare resultaten eveneens niet leidt tot het bereiken van de programmadoelstellingen. Tot slot staan stugge governance perspectieven haaks op de uitgangspunten van programmasturing. Een metagovernance perspectief, waarbij wordt gekomen tot een afstemming van hiërarchie, netwerken en marktdenken, is benodigd om programma's van de grond te krijgen.

8.4 Aansluiting op recentelijke wetenschappelijke inzichten

Binnen deze studie is een gezocht naar de wijze waarop een programmatische benadering mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de planning van weginfrastructuurprojecten. Op basis van de conclusies, zoals deze naar kunnen worden getrokken uit het onderzoek, kan worden gesteld dat alhoewel het onderzoek succesvol is gebleken hiermee slechts de eerste aanzet tot nieuwe theorievorming is gegeven. De resultaten uit deze studie sluiten aan bij hetgeen volgens Teisman (2009) is gesteld met betrekking tot de betekenis van programmasturing voor gebiedsontwikkeling (zie ook figuur 17).

Teisman (2009) beschouwd gebiedsontwikkeling, waarbij in deze studie infrastructuurprojecten als zijn geïdentificeerd als aanjager, als de optelsom van de verschillende projecten, het programma en de beleidsurgentie gedeeld door de beleidsconstructen. Hierbij hanteert hij de

verschillende projecten, het programma, de beleidsurgentie en de beleidsconstructen als afhankelijke variabelen. De keuze voor deze variabelen sluit daarbij aan op de resultaten zoals deze in de studie zijn gevonden.

$$\text{Gebiedsontwikkeling} = \frac{\sum (\text{projecten}^{1-x} \times \text{programma} \times \text{beleidsurgentie})}{\text{beleidsconstructen}}$$

Project = **actie**
 Kracht: inhoudelijk gericht op het bereiken van vooraf vastgesteld resultaat
 Zwakte: gefixeerd op weg naar weerstand

Programma = **verbindend element**
 Kracht: multifunctionaliteit en integratie tussen een veelheid aan projecten staat centraal
 Zwakte: bovenstaand gezaghebbend inzicht om projecten te integreren

Beleidsurgenties = **motor** achter gebiedsontwikkeling
 Kracht: als een partij echt iet wil kan er opvallend veel
 Zwakte: urgenties hoeven niet urgent te blijven

Beleidsconstructen = **zwarte gat** in gebiedontwikkeling
 Innovatie is nodig, maar daarmee mag niet afgeweken worden van de bestaande aanpak

Figuur 17: Gebiedsontwikkeling als de som van de afzonderlijke projecten, het programma en de beleidsurgentie gedeeld door de beleidsconstructen (Teisman, 2009).

De resultaten en het verbindende perspectief dat Teisman heeft geboden geven de aanzet voor een vervolg. Want alhoewel de afzonderlijke variabelen zijn geïdentificeerd lijkt het (vooralsnog) onmogelijk om deze te kwantificeren. De exacte uitkomst van de som is daarmee op basis van de huidige kennis niet vast te stellen. Wel kan op basis van deze studie worden geconcludeerd dat de uitkomst van de som positief is en dat de planning van infrastructuur gebaat is bij programmasturing.

8.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

In deze studie is de betekenis van programmasturing voor de planning van infrastructuurprojecten onderzocht. Daarbij zijn enkele succesvolle en belemmerende factoren ten aanzien van programmasturing geïdentificeerd. Alhoewel met deze studie is een bijdrage gemaakt aan nieuwe kennis ontwikkeling heeft het eveneens nieuwe vragen opgeroepen. Daarmee biedt de studie de basis voor verder onderzoek naar de betekenis van programmasturing voor de planning van infrastructuurprojecten. Een tweetal aanbevelingen voor verder onderzoek kunnen hier dan ook worden gedaan.

Een belangrijke constatering die in deze studie kan worden gedaan is dat met betrekking tot programmasturing weinig aandacht uitgaat naar risico beheersing. Dit terwijl vanuit projectmanagement ruimte aandacht wordt geschonken aan het managen van onzekerheden bij (grote) projecten. Verondersteld kan worden dat met de aanpak van dergelijke vraagstukken op een hoger (programma)niveau eveneens nieuwe kansen ontstaan voor het managen van onzekerheden. Toepassing van programmamanagement voor het landelijk gebied toont in dit kader interessante perspectieven. Een voorbeeld hiervan is 'Timeboxing'. Zonder hier in een uitgebreide

verhandeling van de systematiek te vallen ligt de essentie van de methode in het flexibel omgaan met de binnen het programma vallende middelen als tijd en geld. Alhoewel de methodiek, door gescheiden beleidsvelden en verantwoordelijkheden binnen de ruimtelijke planning, niet direct één op één vertaalbaar lijkt naar de planning van infrastructuur lijkt het nieuwe kansen te bieden. De vraag of en op welke wijze de Timeboxing methodiek kansen biedt om risico's te beheersen door flexibel om te gaan met de binnen het programma vallende middelen is daarmee interessant voor verder onderzoek.

Een andere toepassing van programmamanagement voor de planning van infrastructuur betreft het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het kort komt de essentie van het programma erop neer dat de knelpunten met betrekking tot de luchtkwaliteit ten aanzien van grote infrastructuurprojecten kunnen worden ondervangen door een gebiedsgerichte saldering toe te passen. Daarmee steunt het NSL sterk op de mogelijkheid om strategische voordelen te bereiken die niet voor mogelijk zouden zijn geweest als de projecten afzonderlijk van elkaar zouden zijn gerealiseerd. Het NSL lijkt daarmee een antwoord te kunnen bieden op de luchtkwaliteitproblematiek waar veel infrastructuurprojecten tegenaan lopen. De programmatische waarde van het NSL voor de planning van infrastructuurprojecten vormt als zodanig een zeer interessant aspect voor verder onderzoek.

8.6 Reflectie

De studie naar de betekenis van een programmatische benadering voor de planning van infrastructuur, waarvan deze rapportage het eindproduct vormt, startte als niet meer dan een losse gedachte. De programmatische

benadering ten aanzien van de planning van weginfrastructuurprojecten is gedurende deze studie een aantrekkelijk object van onderzoek gebleken. Zowel de planning van infrastructuur, als programmasturing als sturingsperspectief, omvatten een groot aantal aspecten waarvoor een grondige verkenning wenselijk bleek. Gedurende het afstudeerproces bleek een doelgerichte werkwijze dan ook essentieel om niet buiten het onderzoekskader te belanden. Een beschouwing van de praktische toepassing van programmamanagement voor de planning van infrastructuur heeft geïllustreerd dat, alhoewel het aantal praktijk toepassingen beperkt is, er genoeg empirisch materiaal voor handen is om te onderzoeken.

De koppeling van de planning van infrastructuur aan programma-management, zoals deze in de studie is gemaakt, bleek geen eenvoudige opgave. De oorzaak hiervan is enerzijds gelegen in het feit dat de planning van infrastructuur een breed en omvangrijk onderwerp is om te hanteren. Een brede formulering van een aantal planningstheoretische en bestuurskundige ontwikkelingen, waarbij de uiterste perspectieven zijn aanschouwd, bleek benodigd om als fundament te dienen voor de verdere studie. Anderzijds is de oorzaak hiervan gelegen in het feit dat de kennis en ervaringen met betrekking tot programmamanagement nog in de kinderschoenen staat. Ten aanzien van dit laatst genoemde aspect bleek de in Nederland gehanteerde literatuur enigszins beperkt. De zoektocht naar gedegen literatuur bleek een moeizame taak doch een verdienstelijke bezigheid. Gedurende het onderzoek bleek het echter noodzakelijk om vooruitlopend op de theoretische verkenning alvast de toepassingen van programmasturing in de beleidspraktijk te aanschouwen. Deze tussentijdse stap bleek zeker gezien de geringe kennis over programmamanagement vanuit de literatuur een meerwaarde op te leveren voor het onderzoek. De discussies met zowel T. Albronda, H. Deelstra, T. Busscher en K.

Schipperheijn hebben dan ook nieuwe kennis opgeleverd en zijn daarbij essentieel geweest voor het tot stand komen van deze studie.

Het selecteren van relevante toepassingen van programmamanagement ten aanzien van de planning van weginfrastructuurprojecten in de praktijk bleek gedurende het onderzoek geen gemakkelijk opgave. Het aantal toepassingen bleek tijdens de studie enigszins beperkt, hetgeen een brede verkenning aanvankelijk leek te beperken en daarmee niet representatief leek te zijn voor de gehele Nederlandse infrastructuurplanning. Het verkennen van de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur vanuit zowel het project als het programmaperspectief bood echter uitkomst. De resultaten die zijn verkregen uit de casestudies zijn dan ook gebaseerd op de brede kennis en ervaringen van een groot aantal beroepsmatige betrokkenen, uiteenlopend van zowel projectleiders, projectmedewerkers als programmacoördinatoren. Binnen de studie is vanwege de omvang, besloten enkel de relatie tussen rijksinfrastructuur en het programma (als het geheel van de verschillende ruimtelijke projecten) in ogenschouw te nemen. Het verkennen van de relaties en betekenis voor de planning van het betreffende infrastructuurproject en de overige ruimtelijke projecten is in deze studie als zodanig bewust achterwege gelaten. Desondanks zou een dergelijke beschouwing het onderzoek mogelijk verder hebben kunnen versterken. Daarbij zou het de duur van het onderzoek, door het in beschouwing moeten nemen van meer afzonderlijke perspectieven, aanzienlijk hebben verlengd.

De gesprekken met de beroepsmatige betrokkenen bleken essentieel voor niet alleen het verkennen van de praktische toepassingen van programmamanagement, maar even zo goed voor het vormgeven van de studie in zijn algeheelheid. Alhoewel de betrokkenen een grote interesse toonden in de studie en in veel gevallen voor programmamanagement als

het object ervan, bleek het in een aantal gevallen lastig de gesprekken te regelen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat deze personen op zichzelf een drukke agenda hadden. Desondanks is het mogelijk om met tevredenheid terug te kijken op het grote aantal personen die bereidwillig waren een constructieve bijdrage aan deze studie te leveren en de resultaten die deze bijdragen hebben opgeleverd. Daarmee kan en mag ik spreken van een succesvolle empirische beschouwing.

Terugblikkend op de gehele studie kan ik niet anders dan concluderen dat hier slechts een kleine bijdrage is gemaakt aan verdere kennisontwikkeling. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat verder onderzoek nodig is om de betekenis van programmamanagement voor de planning van infrastructuur in de toekomst volledig te kunnen verklaren. Op basis van de hier geboden studie is deze slechts te begrijpen, waarmee pas een klein gedeelte is verkend. Deze studie kan daarmee als een eerste bouwsteen worden beschouwd, waarmee in eventuele toekomstige onderzoeken verder gemetseld kan worden. Dat het de moeite waard is om verder te gaan is op basis van de bevindingen in deze studie wel duidelijk geworden.

9 Literaire verantwoording

Literatuur

- Alexander, E.R. (1984). *After Rationalism, What?; A review of responses to paradigm breakdown*, *Journal of American Planning Association*, pp. 62 - 69.
- Alexander, E.R. (1986). *Approaches to planning: introducing current planning theories, concepts and issues*, Gordon and Breach Science Publishers, New York.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis*, Little Brown, Boston.
- Arcadis (2006). Aanvulling op MER De Centrale As Noordoost Fryslân.
- Arts, E.J.M.M. (2007). *Nieuwe wegen? Planningbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, oratie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Bartlett, J. (2003). *Managing programmes of business change*, *Project Manager Today*, London.
- Bekkering, T; Glas, H.; Klaassen, D. en Walter, J. (2008). *Management van processen: succesvol realiseren van complexe initiatieven*, Het spectrum, Utrecht.
- Bekkers en Lips (1998). *Spijballen, veel stroop weinig water, Schrikken en plooiën; de stroperige staat bij nader inzien*, Hendriks F., Toon, T., Van Gorcum, Assen, p. 153 – 168.
- Bell, S. and Park, A. (2006) *The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales*, *Journal of Public Policy* 26, pp. 63-83.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*.
- Boonstra, F.G. en Berg, J. van den (2005). *Op weg naar nieuwe koppelingen: de rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*, Alterra, (Alterra-rapport 1172).
- Bos, J. en Harting, E. (1998). *Projectmatig creëren*, Scriptum Books, Schiedam.
- Bosch, A. en Ham, W. van der (1998). *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798- 1998*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel.
- Bruijn, J.A. de, en Heuvelhof, E. ten (1999). *Management in Netwerken*, LEMMA, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, en Heuvelhof, E.F. ten (2000) *Networks and Decision-making*, LEMMA BV., Utrecht.
- Bruijn, J.A. de; Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Bruin, H. de; Heuvelhof, E. ten en Veld, R. in 't (2002). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Bruning, A.J.F. (1994), *Grote Projecten in Nederland, Een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, Werkdocument W77 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Buuren, M.W. van en Edelenbos J. (2005) *'Polderen over de feiten': waar komt het vandaan en wat levert het op? Kennisvragen in de polder, Jaarboek Kennissamenleving*, Broekmans, B.; Popkema, M.; Boersma, K. (red.), Deel 1 - 2005. Amsterdam: Uitgeverij Aksant. Pp. 203-232.

- Cohen, M.D.; March, J.G. en Olsen J.P. (1972). *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Commissie Elverding, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten (2008). *Sneller en beter*, in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat.
- Donk, W. van de (1997). *De Arena in Schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Koninklijke Vermande, Lelystad.
- Driessen, P.P.J. (1996). *'Het ROM-gebiedenbeleid – Karakteristieken, ervaringen en beoordelingen'*, *Milieu planning in vierstromenland*, G. de Roo, Samsom H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp.68-84.
- Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid, een kwestie van combineren*, proefschrift, Eburon Delft, Leiden.
- Etzioni, A. (1967). *Mixed-scanning, a 'Third' approach to decision-making*, *Public Administration Review*, Vol. 27, pp. 385-392.
- Everts, F. en Susskind, L. (2009). *Het kan wel!: bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, uitgeverij MGMC, Haarlem.
- Faludi, A. (1982). *Critical rationalism and planning methodology*, Pion Press, London.
- Faludi, A. (1987). *A decision-centred view of environmental planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Fenger, H.J.M. en Bekkers, V.J.J.M. (2007). *The governance concept in public administration, Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Bekkers V., G. Dijkstra, Edwards A. & Fenger M. (Eds.), pp. 13-34, Aldershot: Ashgate.
- Fenger, M. (2001). *Sturing van samenwerking, Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003b). *Megaprojects and Risks, An anatomy of ambition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Flyvbjerg, B., Skamris Hoim, M. K., and Buhl, S. L. (2003a). *"How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?"*, *Transport reviews*.
- Forester, J. (1983). *The geography of planning practice, Environment and planning D; Society and Space*, 1 (2), p 163 - 80.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton University Press, Cambridge MA.
- Gage, W.R. and Mandell, M.P. (1989). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Peager, New York.
- Gibbons, M.; Limoges, C. en Nowotny, H. (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.
- Glasbergen, P. & Driessen, P.P.J. (2005) *Interactive Planning of Infrastructure; The Changing Role of Dutch Project Management, Environment & Planning C: Government & Policy*, 2005, 23(1), pp. 263-277.
- Goudappel, H.M. (1996) *Het metafysisch domein van besluitvormingsprocessen: een verkenning, Denken over complexe besluitvorming: een panorama*, Nijkamp, P.; Begeer, W. en Berting, J., Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 59-86.
- Grit, R. (2005). *Projectmanagement*, 4de druk, Noordhoff Uitgevers B.V, Groningen.

- Groenendijk, N.S. (2005). *Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie; de Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?*, oratie, Universiteit Twente.
- Hajer, M.A.; Tatenhove J.P.M. van en Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, in opdracht van het MNP-RIVM, Universiteit van Amsterdam.
- Healey, P. (1993). *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. In: Scott Campbell and Susan.
- Healey, P. (1996). *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation, Environment and Planning B, Planning and Design*, vol. 23, pp. 217 - 234.
- Hecló, H. (1978). Issue networks and the executive establishment, *The New American Political System*, King, A., American Enterprise Institute, Washington D.C.
- Heer, J.M. de en Alphen, J.S.L.J. van (1996). *Een project in het politieke spel, Interactieve beleidsontwikkeling in de 'Voordelta'*, *Bestuurskunde*, vol 3., pp. 136 - 144.
- Herk, S. van (2003). *Meer ontwerpruimte voor wegebouwers? Een analyse van de mogelijkheid en maatschappelijke wenselijkheid bij de aanbesteding van weginfrastructurele projecten in Nederland*, afstudeerscriptie aan Technische Universiteit Delft, Delft.
- Hoekema, A.J. (1994) *Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur, onderhandelend Bestuur* (1994), Stout HD; Hoekema AJ; Tjeenk Willink W.E.J., Zwolle.
- Hoeksema, A.J. en Manen, N.F. van (1998) *Bewakers van onderhandelend bestuur, Omgaan met de onderhandelende overheid*, Hertogh M.L.M.; Huls N.J.H.; Wilthagen A.C.J.M., University Press Amsterdam, Amsterdam.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Beleid, processen en effecten; De beleidsinhoud, Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Hoogerwerf A. en Herweijer. M. (red.), 6e druk.
- Iedema, R. en Wiebinga, P. (2004). *Profiel van de Nederlandse overheid*, 5^{de} druk, Uitgeverij Coutinho B.V., Bussum.
- Innes, J.E. (1994). *Planning through consensus-building; a new view of the comprehensive planning ideal*, IURD Working paper 626, University of California, Berkely.
- Jessop, B. (1997), *“Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance”*, *Review of International Political Economy*, Vol. 4, pp 561-581.
- Kenis, P. en Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox, Policy networks, empirical evidence and theoretical consideration, Marin, B. and Mayntz, R., Frankfurt am Main and Colorado, pp. 25-59.
- Kermenade, E. en Cornelissen, J. (1999). *Dynamisch projectmanagement: beheersen van het onbeheersbare*, Fontys Hogescholen.
- Kersbergen, C. van, en F. van Waarden (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag: NOW
- Kezsbom, D.S. en Edward, K.A. (2001). *The new dynamic project management: winning through competitive advantage*, Wiley.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn et al. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- King, G.; Keohane, R.O. en Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*, Princeton University Press, New Jersey.

- Koeleman, M., J.Arts, M.Roorda-Knape & J.W.Erisman (2005). 'Environment and infrastructure, towards a new perspective in impact assessment', *Ecological Engineering: Bridging the Gap between Ecology and Civil Engineering*, Bohemen, H. van (ed.) Aeneas, Boxtel, p.383-391.
- Kor, R. en Wijnen, G. (2007), *Essenties van project- en programmamanagement: Succesvol samenwerken aan unieke opgaven*, 2^{de} druk, Kluwer, Deventer.
- Kreukels, A (1999), *Marktwerking in het ruimtelijk beleid*, Essay for the workshop Marktwerking in het ruimtelijk beleid, Themagroep Sturing, Afdeling Milieu en Ruimtelijke Ordening, 29 januari 1999.
- Leinz, B.P. en Rea, K.P. (1998). *Project management for the 21st century*, Academic Press, San Diego.
- Licht, H. (2005). *Programma-management: regievoering zonder macht*, Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Lindblom, C.E. (1959). *The science of muddling through*, *Public Administrator Review*, Nr. 19, pp. 78-88.
- Linden, G. en Voogd, H. (2004). *Environment and Infrastructure Planning, Urban and Regional Studies Institute*, Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen, Geopress, Groningen.
- Lynn, L.E. (1980). *Managing the Public's Business, the job of the government executive*, Basic Books, New York.
- March, J. en Simon, H. (1958). *Organizations*, Wiley & Sons, New York.
- Mastenbroek, W.F.G. (1985). *Onderhandelen*, het spectrum, Utrecht.
- Meredith, J.R. and Mantel, S.J. (2000). *Project Management: A Managerial Approach*, 4th edition, John Wiley & Sons, US
- Meuleman, L. (2006). *Internal metagovernance as a new challenge for management development*, Paper presented at the EFMD conference 'Post-Bureaucratic management: a new age for public services?' Aix-en-Provence, 14-16 June 2006.
- Meuleman, L. (2007). *Programmasturing: schakelen tussen netwerk, hiërarchie en marktdenken, Programmasturing een tussenstand; basisprincipes, ontwikkeling en theorie*, politieacademie, 2007.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*, PhD Dissertation, Heidelberg: Physica Verlag/Springer.
- Meyerson, M. en Banfield, E. (1955). *Politics, Planning and the Public Interest; The case of public housing in Chicago*, Free Press, New York.
- Mieras, H. (2007). *Programmamanagement binnen de overheid; een praktische handreiking*, P2managers, Rossum.
- Nijsten, R.; Arts, J. en Ridder, A. de (2008). *Early contactor involvement, new roads to innovation! Experiences in the Netherlands*, paper for the Transport Research Arena Europe 2008, Ljubljana.
- Mintzberg, H. Ahlstrand, B. and Lampel, J. (1998). *Strategy safari. A guided tour through the wilderness of strategic management*, The Free Press, New York.
- Niekerk, F. en Arts, J. (2008). *Effectrapportages en management van infrastructuurprojecten: Van risicobron tot risicobeheersing*, bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk te Santpoort 2008, Rijksuniversiteit Groningen.
- OGC, Office of Government Commerce (1999) *Managing Successful Programmes*, The Stationary Office, UK, Norwich.
- Pellegrinelli, S. (1997). *Programme management: organizing project-based change*, *International Journal of Project Management*, vol. 15, p. 141 - 149, London.

- Plug, P.; Twist, M. van & Geut, L. (1999). *Sturing van marktwerking; de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, 1ste druk, Koninklijke Van Gorcum.
- Politieacademie (2007). *Programmasturing: een tussenstand; basisprincipes, ontwikkeling en theorie*, School voor politie leiderschap, Warnsveld.
- Poll, T. van de (2005). *Weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling; een studie naar de meerwaarde en complicaties van integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur*, afstudeerscriptie, Rijksuniversiteit Groningen, Hattem.
- Popper, K.R. (1961). *The Poverty of Historicism*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Provincie Friesland (2001). *Startnotitie MER/tracéstudie Centrale As Noordoost Fryslân*.
- Raiffa, H. (1982). *Art and Science of Negotiation*, Harvard University Press.
- Reulink, R. en Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek; Participerende observatie, interviewen en documentanalyse*, Dictaat kwalitatief onderzoek.
- Rhodes, R.A.W. (2000)., *Governance: Authority, Steering and Democracy; Debating*, Pierre, J. Oxford: Oxford University Press.
- Roo, G. de (2003). *Environmental Planning in the Netherlands: Too good to be True, From Command-and-Control Planning to Shared Governance*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, United Kingdom.
- Roo, G. de (2004). *De toekomst van het milieubeleid, over de regels en het spel van decentralisatie - een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Roo, G. de en Porter, G. (2007). *Fuzzy Planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*, Ashgate Publishing Limited., Aldershot, United Kingdom.
- Roo, G. de en Schwartz, M. (2001) *Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Roo, G., de (2001) *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- RVW, Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998). *Ambities bundelen, Advies over de inpassing van infrastructuur*, Den Haag.
- Scharpf, F. (1994). *Games real actors play: Positive and negative coordination in embedded negotiations*. Journal of Theoretical Politics, 6, 27–53.
- Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Making; limits to coordination and central control*, Sage Publications, London, pp. 345 - 370.
- Simon, H. A. (1967). *Models of Man, Social and Rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting*, New York.
- Sirgy M. J. (1986) "A quality-of-life theory derived from Maslow's developmental perspective: 'quality' is related to progressive satisfaction of a hierarchy of needs, lower order and higher", *American Journal of Economics and Sociology* 45 329 – 342.
- Smith, M.J. (1982). *Persuasion and human action; a review and critique of social influence theories*, Wadsworth Publishing Company, Belmont.
- Struiksma, R. en Tillema; T. (2009). *Planning van rijkswegen: van lijn- naar gebiedsopgave*, Rijksuniversiteit Groningen.

- Tak, T. van der en Wijnen, G. (2007). *Programmamanagement; sturen op samenhang*, 2^{de} druk, Kluwer, Deventer.
- Tatenhove, J. van (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990*; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei, Pudoc, Wageningen.
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995). *Beleidsnetwerken: een kritische analyse, Beleidswetenschap* (2) pp.128-145.
- Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via Creatieve Concurrentie, Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, oratie, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Teisman, G.R. (1998). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 3^{de} druk, Elsevier bedrijfsinformatie B.V.
- Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds, Public Administration*, vol. 4, pp. 78.
- Teisman, G.R. (2001a). *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, studie naar de eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, in opdracht van Habiforum, Uitgeverij Eburon, Delft.
- Teisman, G.R. (2001b), *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: Over management in netwerksamenlevingen*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Teisman, G.R. (2009). *Gebiedsontwikkeling is kennisintensief ondernemen*, presentatie gegeven op 09/09/09 in het kader van spiegelstag gebiedsontwikkeling, in opdracht van Habiforum.
- Teisman, G.R. en Buijs, J.M. (2007). *Programmamanagement voor de Randstad*, Presentatie tijdens het Transumocongres 2007.
- Thompson e.a. (1991). *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*, Sage, London.
- Thompson, G. F. (2003). *Between Hierarchies & Markets; the logic and limits of network forms of organization*, Oxford University Press, New York.
- Tjalling, S. (1996). *Ecological Conditions, strategies and structures in environmental planning*, Wageningen DLO.
- TMC, Tracé/m.e.r.-centrum (2002), *Tijdplan, Doorlooptijden van verkenningen en planstudies*, opgesteld door E. Jurakic & J. Arts, Rijkswaterstaat, Ministerie Verkeer & Waterstaat, Delft.
- V&W & VROM, Ministerie van Verkeer & Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (2008). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Den Haag.
- V&W & VROM, Ministerie van Verkeer & Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (1988). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, beleidsvoornemen*, Den Haag.
- V&W (1975). *Meerjarenplan Personenvervoer 1976-1980*, Den Haag.
- V&W (1999). *MIT 2000*, Den Haag.
- V&W (2000). *MIT-projectenboek, stand van zaken 2001*, Den Haag.
- V&W (2001). *Nationaal Verkeers- en Vervoerplan 2001 - 2020, Kabinetsstandpunt - Deel A*, Den Haag.

-
- V&W, Ministerie Verkeer & Waterstaat (2007). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, MIRT-projectenboek 2008*, Ministeries V&W, VROM, EZ en LNV, Den Haag.
 - V&W, Ministerie Verkeer & Waterstaat (2008). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, MIRT-projectenboek 2009*, Ministeries V&W, VROM, EZ en LNV, Den Haag.
 - Veldhuisen, K.J.; Hacfoort, E.J.H. en Timmermans, H.J.P. (1982). *Onderhandelen en ruimtelijke planning, reflectie, verkenningen en ervaringen*, Utrecht/Antwerpen.
 - Voogd, H. (1995). *Methodologie van ruimtelijke planning*, 1^{ste} druk, Couthino, Bussum.
 - Voogd, H. (1997). 'On the role of will-shaping in planning evaluation', *Evaluating theory-practice and urban-rural interplay in planning*, Borri, D. et al., Kluwer Academic Publishers, 0. 22 - 34.
 - Voogd, H. (2006), *Facetten van de Planologie*, 7e druk, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
 - Wijnen, G. (1994). Programmamanagement; doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken, Twijnstra Guddes/Kluwer bedrijfswetenschappen, Amersfoort/Amsterdam.
 - Wijnen, G.; Renes, W. en Storm, P. (1996). *Projectmatig werken*, Het Spectrum, Utrecht.
 - Woltjer, J. (2000). *Consensus planning : the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
 - WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag.
 - WRR, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Besluiten over grote projecten*, Rapporten aan de regering 46, Sdu Uitgevers, Den Haag.
 - Yin, R.K. (1993). *Applications of case study research*, Sage publications, London.
 - Zeeuw, F. de (2008). *Punten op de lijn, infrastructuur en gebiedsontwikkeling, Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, mei 2008.
 - Zeeuw, F. de (2007). *De engel uit het marmer; reflecties op gebiedsontwikkeling*, oratie, TU Delft.

Gebruikte literatuur ten behoeve van de casestudies

Case Project A4 Delft – Schiedam – Programma IODS

- Cammen, H. van der. (1995). *De Rotterdamse regio en de Zuidvleugel van de Randstad: een onderzoek naar nieuwe economische impulsen*, TNO INRO Centrum voor Infrastructuur, Transport en Regionale Ontwikkeling, in opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, TNO-rapport P95-028, Delft.
- CMER, Commissie voor de Milieu-effectrapportage (1993). *Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport rijksweg 4 gedeelte Delft – Schiedam*, Utrecht.
- Hilbers, H.D.; Vethman, H. en Dijk, A.R. van (1995). *Economische effecten A4 Midden Delfland*, INRO-VVG 1995-02, TNO Beleidsstudies en Advies, sector Verkeer en Vervoer, Delft.
- Mil, R. van (1992). *De weg die er al dertig jaar moet komen: vertragingsactiek tegen traject A4*, Gemeentelijk magazine, Jaargang 46, nr. 34, p. 10-12.
- Milieu-actief : (1994). *Aan Rijksweg 19 wordt met 'salamitactiek' voortgewerkt*, afl. 4, p. 11.
- Milieu-actief : (1993). *Rijksweg 19, de trace MER en een diep wantrouwen*, afl. 1, p. 24-25.
- Noort, W.J. van (1989) *Rijksweg 19 niet gestopt*, Namens jaargang. 4, nr. 4, p. 41-47.
- Provincie Zuid- Holland (2001). *Integrale ontwikkeling tussen Delft en Schiedam*, <http://www.iods.nl>, programmabureau IODS, geraadpleegd op 2 juni 2009.
- Provincie Zuid-Holland (2003 - 2008). *Verslag Adviescommissie IODS*, 20 februari 2003 – 11 december 2008.

- Provincie Zuid-Holland (1991). *Zuidvleugel Randstad: economische potenties en ruimtelijke voorwaarden ontwikkelingsschets*, Den Haag.
- Rozema, R. (1992). *Stop rijksweg 19 door Midden-Delfland*, *Natuur en milieu*, jaargang. 16, nr. 4 (apr. 1992); p. 4-5.
- RWS, Rijkswaterstaat (2008a). *Planstudie A4 Delft – Schiedam*.
- RWS, Rijkswaterstaat (2007). *Startnotitie A4 Delft – Schiedam*.
- SIODS, Stuurgroep Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (2001). *Kansen benutten, impasses doorbreken*.
- Snel, E. en Veen, J. van der (1990). *Invloedsstrategieën van bureaucratische organisaties : over de besluitvorming rondom Rijksweg 19*, *Beleid en maatschappij*, jaargang 17, nr. 2, p. 69-79.
- Stadsregio Rotterdam (1997). *Zomerse overwegingen; een ambtelijke analyse van de meningsvorming rond de A4 Delft – Schiedam en een mogelijk uitweg ter besluitvorming*.
- Tetterroo, H. (1999). *Doorgaan verkeerd, Het groene poldermodel; consensus en conflict in de milieupolitiek*, Amsterdam.

Case Project A13/A16 – Programma Noordas

- Gemeente Lansingerland (2008). *Concept Toekomstvisie Lansingerland 2040*.
- Gemeente Rotterdam (2005). *Economische Visie Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (1992). *Integraal Plan Noordrand Rotterdam* (IPNR).
- Projectbureau RR2020 (2005). *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020*, <http://www.rr2020.nl>, geraadpleegd op 2 juni 2009.
- RWS, Rijkswaterstaat (2007). *Trajectnota/MER A4 Delft – Schiedam, stap 1 alternatieven MER*.
- RWS, Rijkswaterstaat (2008b). *Variantennota rijksweg A13-A16 Rotterdam*.

-
- Stadsregio Rotterdam (2009a). *De Noordas: aantrekkelijk en bereikbaar*, in het kader van programma Noordas.
 - Stadsregio Rotterdam (2009b). *De Noordas leeft!: een verhaal over een gebied in ontwikkeling*, in het kader van programma Noordas.
 - Stadsregio Rotterdam (2009c). *Samenhangend uitvoeringskader*, in het kader van programma Noordas.
 - Stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam (2007). *4-op-een-rij. Gezamenlijke Toekomstvisie van de 3 noordelijke Deelgemeenten en Rotterdam op de ontwikkelingen in de Noordrand*.
 - Stadsregio Rotterdam (2005) *Regionaal Groenblauw Structuurplan 2 (RGSP2)*.
 - Stadsregio Rotterdam (2005). *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (RR2020)*.
 - Stadsregio Rotterdam (2005). *Uitvoeringsprogramma RR2020*.
 - Stadsregio Rotterdam (2009d). *Integrale ontwikkeling Noordas*, <http://noordas.rr2020.nl>, geraadpleegd op 6 juli 2009.

Voetnoten

¹ Deze paragraaf is tot stand gekomen door casestudie onderzoek, aangevuld met een interview met Dhr. De Boer, procesmanager van de Centrale As.

² De N356 die in eerste instantie onder regie van de Rijksoverheid viel is in 1993 in het kader van de Wet Hervredering Wegenbeheer (WHW) overgedragen aan de provincie Fryslân.

³ De voorkeur van Gedeputeerde Staten lijkt om de Centrale As als dubbelbaanse ontsluitingsweg te realiseren lijkt enerzijds voort te komen uit de economische ontwikkeling in de regio Rondon Leeuwarden en de aanleg van de "Haak om Leeuwarden" N31, waarvoor de Centrale As de oostelijke aansluiting vormt.

⁴ Het provinciaal inpassingsplan voorziet in de juridisch-planologische basis voor de aanleg van De Centrale As en in een zorgvuldige landschappelijke en ecologische inpassing van de weg.

⁵ Het inrichtingsplan vormt de basis voor activiteiten die betrekking hebben op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en is een belangrijk uitgangspunt voor de wettelijke herverkaveling, als gevolg van de ruimtelijke versnippering die de aanleg tot gevolg heeft, en moet leiden tot een ruilplan voor het hele gebied.

⁶ In de commissie zitten vertegenwoordigers van natuur en landschap, de agrarische sector, Wetterskip Fryslân, de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Tytsjerksteradiel, Veilig Verkeer Nederland en ANWB. Het doel van de commissie heeft betrekking tot het geven van een brede kwaliteits impuls aan gebied rondom De Centrale As.

⁷ De rede is gebaseerd op de oratie 'Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur' (Arts, 2007).

⁸ Projectmanagement is gericht op managen van geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd (zie paragraaf 3.3.1).

⁹ Een actor is een handelingseenheid die zich door een bepaalde manier van handelen opstelt als een beïnvloedende partij (Teisman, 1995; p.44).

¹⁰ Een langdurige periode van economische vooruitgang leidde ertoe dat eind jaren '50 er een doorbraak kwam voor de positie van de auto in de totale vervoersprestatie. Zo bedroeg tussen 1950 en 1970 de economische groei bijna 5% per jaar. Dit leidde ertoe dat het gemiddelde inkomen in 1960 44 % hoger was dan in 1948; in 1970 zou het uiteindelijk maar liefst 222 % hoger zijn. De toegenomen welvaart leidde tot een aanmerkelijk groter autobezit, en de grootschalige introductie van de auto in het woon-werk-verkeer. Voorts zorgde de vrouwenemancipatie voor een verdere groei van het aantal autoverplaatsingen. Tussen 1960 en 1970 zou het woon-werk-verkeer met 500 % toenemen. Tussen 1957 en 1975

zou de dagelijkse reisafstand toe gaan nemen van 3,9 km naar 23,2 km. Ook het autopark groeit mee. In het jaar 1957 blijkt duidelijk een versnelling in de groei van het aantal auto's waarneembaar. Deze trend werd midden jaren '50 nog niet voorzien, maar eind jaren '50 werden de voortekenen steeds duidelijker. De boodschap was rond 1960 meer dan duidelijk: er was sprake van massamotorisatie

¹¹ Een belangrijke oorzaak hiervan was gelegen in het feit dat de prognoses voor de maximale verkeersomvang van Rijkswaterstaat uit 1953 in 1960 reeds volledig achterhaald waren. Zelfs een lineaire doorzetting van de omvang van het wegverkeer stond ter discussie.

¹² Met de verschuiving naar meer procesmatige besluitvorming (zie paragraaf 2.4) werden tal van besluiten over infrastructurele projecten door de politiek vooruit geschoven dan wel herroepen.

¹³ Een bekend voorbeeld vormt het tegenhouden van de aanleg van de A4 door Middel Delfland door de gemeente Vlaardingen en Schiedam (zie paragraaf 5.2). Doordat beide gemeenten geruime tijd het tracé van de Rijksweg niet in de bestemmingsplannen wouden opnemen werd het project aanzienlijk vertraagd.

¹⁴ Een belangrijke reden hiervoor was gelegen in het feit dat als gevolg van de economische crisis fors werd bezuinigd op de begroting van Verkeer en Waterstaat. In de periode 1971 - 1981 daalde het aandeel van de Rijkswaterstaat uitgaven van 7,9% naar 2.8%.

¹⁵ Als gevolg van de geringe aanleg van nieuwe wegen in relatie tot het vigerende ruimtelijke ordeningsbeleid, waarin werd ingezet op de ruimtelijke spreiding van woon en werklocaties, ontstaat een spanningsveld. De gevolgen hiervan zijn tegen het eind van de jaren '70 dan als duidelijk merkbaar in de vorm van structurele filevorming. De problematiek leidt tot een wijziging in het overheidsbeleid.

¹⁶ Vanuit het eerste structuurschema Verkeer en Vervoer werd nadrukkelijk ingezet op een terughoudende benadering voor de aanleg van nieuwe weginfrastructuur. De verbreding van de sector werd daarbij vanuit de nota beschouwd als middel om sturing te geven aan de toenemende mobiliteit. Een lijn die zich doorzet in het Tweede structuurschema Verkeer en Vervoer, waarin wordt gepleit voor het beperken van de automobiliteit door andere vervoerswijzen te stimuleren. De ingezette beleidslijn miste echter zijn uitwerking toen bleek dat de mobiliteitsontwikkeling onverminderd doorzette in de daarop volgende jaren.

¹⁷ De aandacht voor de relatie tussen infrastructuur en de omgeving kwam voort uit het Meerjarenplan Personenvervoer van waar uit werd ingezet op een "harmonische inpassing" van de infrastructuur in de omgeving, teneinde kwetsbare natuur- en milieuwwaarden te beschermen (V&W, 1975).

¹⁸ Met het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer werd ingezet op het nemen van mitigerende maatregelen om de gevolgen van infrastructuur op natuur en landschap te beperken (V&W & VROM, 1988).

¹⁹ Na de economische crisis in de jaren '70 werden de budgetten voor de aanleg van nieuwe wegen tot een minimum beperkt. In 1983 werd voor het eerst dan ook meer aan onderhoud uitgegeven dan aan nieuwbouw of verbetering..

²⁰ Een belangrijke aanzet voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering komt voort uit het rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' (WRR, 1998). Hierin wordt gebroken met de traditionele toelatingsplanologie en de toon gezet voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering.

²¹ Met het in 1998 verschenen rapport 'Ambities bundelen' van de Raad voor Verkeer en Waterstaat wordt gepleit voor het nastreven van integrale oplossingen bij de inpassing van infrastructuur (RVW, 1998).

²² De autonome positie van beleidsnetwerken vorm een onderwerp van discussie, waarbij de discussie zich voornamelijk richt op het de positie van de overheid binnen het netwerk. Overheden blijken in de praktijk vaak in geringe mate in staat om sturing te geven aan beleidsnetwerken. De oorzaak hiervan lijkt gelegen in de relatieve geslotenheid van dergelijke netwerken, waarbij de betrokken actoren niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de ondernomen acties. Daarnaast lijken de uitkomsten van dergelijke beleidsconstellaties in de praktijk eerder private dan publieke belangen te dienen (Rhodes, 2000).

²³ Netwerkmanagement is gericht op de coördinatie van de strategieën van de verschillende actoren binnen het netwerk alsmede het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen de betreffende actoren (Kickert et al., 1997; Rhodes, 2000).

²⁴ Bij zelfstandiging krijgt een organisatiedeel een meer autonome positie ten opzichte van de organisatie als geheel, hetgeen echter niet inhoudt dat er hiermee mogelijkheden ontstaan om te vergelijken en te kiezen.

²⁵ Privatisering omvat niet meer dan het overgaan van publiekelijk eigendom in handen van een private organisatie.

²⁶ Publiek-private samenwerking betreft een langdurig samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere en optimale taak- en risicoverdeling.

²⁷ zie Teisman, 2001a, p. 19.

²⁸ Het metaforisch speelveld waarna wordt gerefereerd heeft betrekking het rechtvaardigheidsprincipe, waarbij het niet per definitie noodzakelijk is dat de betrokken actoren beschikken over een evenredige hoeveelheid kansen maar waarin mededinging op basis van eerlijkheid geschiedt.

²⁹ Zonder hier in een uitgebreide verhandeling te vallen onderscheidt Groenendijk (2005) de volgende kenmerkende elementen van marktfalen: het niet voortbrengen door de markt van goederen waar wel behoefte aan is het niet voortbrengen door de markt van goederen waar wel behoefte aan is; het optreden van externe effecten; gebrek aan concurrentie c.q. monopolievorming; problemen m.b.t. de kosten van informatie en grootschaligheid van productie.

³⁰ in: programmasturing een tussenstand; basisprincipes, ontwikkeling en theorie (politieacademie, 2007).

³¹ De figuur dient in horizontale richting te worden gelezen, waarbij een samenhang in verticale richting niet per definitie een gegeven is.

³² De figuur dient in horizontale richting te worden gelezen, waarbij een samenhang in verticale richting niet per definitie een gegeven is.

³³ De invulling van deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van literaire inzichten, aangevuld met gesprekken met Drs. C. Davidse en Drs. C. Bergshoeff die vanuit Rijkswaterstaat als adviseurs vanuit het cluster omgeving betrokken zijn bij het project A4 Delft - Schiedam.

³⁴ De invulling van deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van literaire inzichten, aangevuld met diverse gesprekken met Drs. D. Broekhuizen, die vanuit de provincie Zuid-Holland als projectleider betrokken is bij het programma IODS.

³⁵ 'De Rits' is een plan van de Schiedamse en Vlaardingse woningcorporaties samen met HBG, Mabon en IBC vastgoed, welke voornamelijk is gericht op het deel tussen de Vlaardingse en Schiedamse bebouwing. Het plan gaat uit van een tunnel met daar bovenop bebouwing alsmede het opwaarderen van een aantal omliggende wijken. 'Prinsentocht' is een uitwerking van onder andere ING en Ballast Nedam. Het plan stelt een daarbij verdiepte ligging voor. Beide plannen gaan uit van publiek private aanleg met exploitatie, inclusief tolheffing, door de voornoemde bedrijven.

³⁶ De invulling van deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van literaire inzichten, aangevuld met diverse gesprekken met Dr. H. de Jong, die vanuit Rijkswaterstaat als projectleider verantwoordelijk is voor de A13/A16.

³⁷ De randvoorwaardelijke samenhang met de planstudie A4 Delft-Schiedam is driedelig: [1] De besluitvorming over het alternatief voor de A4 Delft Schiedam heeft invloed op het verkeersaanbod op de A13 en daarmee op de scope en financiering van de A13/A16, [2] bij de

Richtlijnen van de A13/A16 is uitgegaan van de realisatie van de A4 Delft – Schiedam en [3] indien in het kader van het project A4 Delft-Schiedam voor het alternatief verbreding A13 en A13/A16 gekozen zou worden, dienen de uitgangspunten voor de planstudie Rijksweg 13/16 Rotterdam te worden heroverwogen.

³⁸ De invulling van deze paragraaf is tot stand gekomen op basis van literaire inzichten, aangevuld met diverse gesprekken met Drs. K. Schipperheijn, die vanuit p2managers in opdracht van de Stadsregio Rotterdam verantwoordelijk is voor de coördinatie van het programma Noordas.

³⁹ Het programmateam bestaat uit: Kasten Schipperheijn (programmacoördinator), Leon van Hoof (trekker cluster Airport), Conny Seijbel (programmasecretaris), Roos v/d Beldt (communicatieadviseur) en heeft als opdrachtgever Paul Meijer.

⁴⁰ Het ambtelijk overleg bestaat uit: Jenny Fix (voorzitter) (Stadsregio Rotterdam), Anne Knol (gemeente Lansingerland), Tom Boot (gemeente Rotterdam) en Gemma Smid (Provincie Zuid-Holland). De Rotterdamse deelgemeenten worden daarbij vertegenwoordigd door de vertegenwoordiger van de Gemeente Rotterdam.

⁴¹ Het bestuurlijk overleg Noordas wordt gevormd door: Jaap Wolf (voorzitter) (Stadsregio Rotterdam), Hamit Karakus (gemeente Rotterdam), Naushad Boedhoe (gemeente Lansingerland) en Erik van Heiningen (provincie Zuid Holland).



WEG INFRA STRUCTUUR

BIJLAGEN

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Bergshoeff, Carlijn	Adviseur bij Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland, Cluster Omgeving Planvorming / A4DS.
Broekhuizen, Donald	Projectleider bij Provincie Zuid-Holland, Programmabureau IODS.
Davidse, Christine	Afdelingshoofd bij Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland, Cluster Omgeving Planvorming / A4DS.
Jong, Henk, de	Projectleider A13/A16 bij Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland.
Schipperheijn, Karten	Programmacoördinator Noordas bij Stadsregio Rotterdam, P2-managers.



TRUCKS